

《新型コロナシリーズ No.31》

2020年6月16日
No.2020-007

新型コロナ対策で見た地方税の偏在

—求められる住民の選択による地方財政運営—

調査部 主任研究員 蜂屋勝弘

《要 点》

- ◆ 休業要請等に協力した事業者に対する「協力金」など、新型コロナウイルス対策として地方自治体が独自に実施している給付金については、自治体ごとに制度設計が異なっており、金額にも差がみられる。
- ◆ これらの主な財源は、各自治体の財政調整基金である。財政調整基金は都道府県合計の残高の約半分を東京都が占めるなど偏在が著しく、それが新型コロナウイルス対策に充当できる財源の地域差の一因となっている。
- ◆ 財政調整基金の残高に地域差が生じる要因には、災害の発生等によるやむを得ない取り崩しがどの程度あったのかや、歳出削減による積み立てをどの程度できたかも影響するものの、何よりも地方税収の大都市圏への偏在が大きく影響している。地方税収の偏在を均すため、国から地方交付税が交付されているものの、完全には均し切れていない。
- ◆ 地方税収の偏在は、住民の選択に起因するものではなく、これによって自治体の行政サービスに地域差が生じることは、地方の行政サービス水準とその負担の両方を住民自身が選択するという地方分権の趣旨に沿った姿とは言い難い。
- ◆ 地方財政の財源として、地方法人二税（法人住民税と法人事業税）を縮小し、個人住民税や固定資産税を拡大する形で改革を行えば、地方税収の偏在を是正することも十分に可能である。地域住民自らの意志に基づく追加負担によってニーズに応じた独自サービスが実施される地方財政構造への転換が求められる。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・蜂屋勝弘宛にお願いいたします。

Mail: hachiya.katsuhiko@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください

1. はじめに（問題意識）

新型コロナウイルスの感染拡大を受けた経済対策の一環として、様々な給付金が時限的に導入されている。国民一人当たり 10 万円の「特別定額給付金」と、売上が大きく落ち込んだ事業者に対する最大 200 万円の「持続化給付金」が既に施行されているほか、第 2 次補正予算には、同じく売上が大きく落ち込んだ事業者に対する最大 600 万円の「家賃支援給付金」が盛り込まれている。国によるこれらの給付金の支給要件・支給金額は全国一律である。

これとは別に、地方自治体も独自の給付金を導入している。ほとんどの都道府県が、休業要請等に協力した事業者に対して「協力金」を給付しているほか、市区町村でも、休業要請への協力に対する協力金のほか、個人向けの給付金を導入しているケースがある。地方自治体による独自の給付金については、自治体ごとに制度設計が異なっており、金額にも差がみられる。地方分権が進められてきたもとの、当然の結果と言えなくもないが、実際には、とりわけ近隣の自治体との支給内容の違いに、どうも釈然としないという向きも少なくないのではないかと。そこで本稿では、その背景にある地方財政運営の現実を明らかにするとともに、今後のあるべき対応の方向性を考えたい。

2. 休業要請等への「協力金」に生じた地域差の現実

まず、都道府県が実施している「協力金」について、感染者数上位 3 都府県¹の状況をみてみよう（図表 1）。東京都では、都内に事業所を有する中小企業や個人事業主等に 50 万円（2 事業所以上で休業等に取り組む事業者は 100 万円）が給付される。また、大阪府では、2020 年 4 月の売上が前年同月対比で 50%以上減少していることが要件に加わるものの、大阪市をはじめとする府内の市町

（図表 1）地方自治体による休業等への「協力金」の概要
 （感染者数上位 3 都府県）

	対象、要件等	給付額
東京都	休業等の対象となる施設を運営し、休業等に全面的に協力する都内中小企業及び個人事業主	50 万円 2 事業所以上で休業等に取り組む事業者は 100 万円
大阪府	(1)大阪府内に主たる事業所を有している。 中小企業：本社が大阪府内にあること。 個人事業主：事業所が大阪府内にあること。 (2)支援金の対象となる施設を全面的に休業する運営事業者 (3)2020 年 4 月の売上が前年同月対比で 50%以上減少していること。	中小企業 100 万円（大阪府と市町村で 1/2 ずつ負担） 個人事業主 50 万円（大阪府と市町村で 1/2 ずつ負担）
神奈川県	県内に事業所を有し、県からの協力要請に協力し、休業又は営業時間を短縮した中小企業及び個人事業主	(1)1 事業者当たり 10 万円 (2)要請を受けて休業している事業者が事業所を賃借している場合の加算額 ・県内に所在する事業所が 1 事業所の場合 10 万円 ・県内に所在する事業所が複数事業所の場合 20 万円

（資料）各都府県のホームページ
 東京都：https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/attention/2020/0415_13288.htm
 大阪府：<http://www.pref.osaka.lg.jp/keieishien/kyugyoshienkin/index.html>
 神奈川県：https://www.pref.kanagawa.jp/docs/jf2/prs/corona_kyouryoku.html

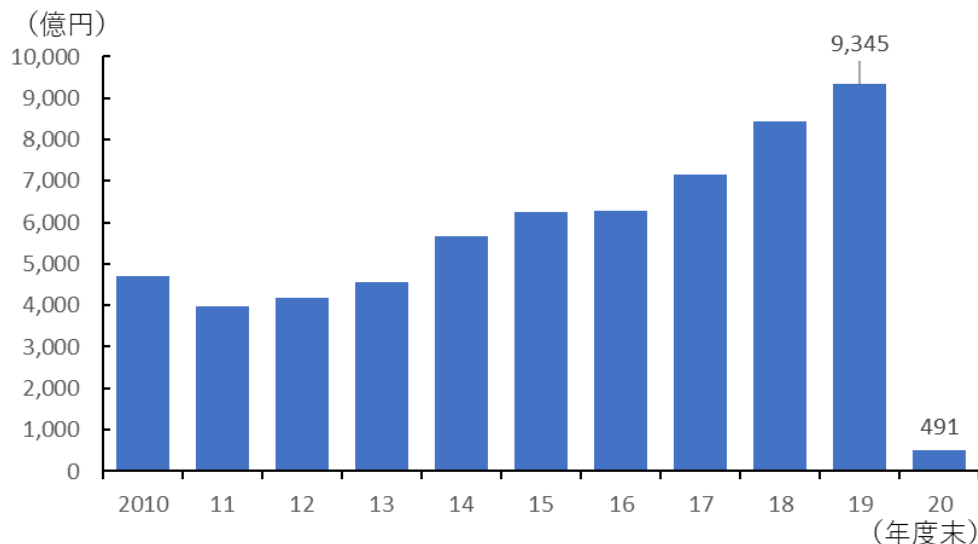
¹ 東京都、大阪府、神奈川県のほか、埼玉県、千葉県、兵庫県、福岡県の 7 都府県が、4 月 7 日の発出された最初の「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言」の区域となっている。その後、16 日に全都道府県に拡大された。

村と財源を折半する形で、府内に事業所を有している中小企業に 100 万円、個人事業主に 50 万円の給付金を実施している。これに対し、神奈川県では、県内に事業所を有する中小企業や個人事業主への給付金額は 10 万円であり、事業所を賃借している場合には、事業所が 1 事業所なら 10 万円、複数事業所なら 20 万円が加算されるものの、給付額は最大でも 30 万円と隣接する東京都とは差が開いている。

3. 危機対応財源の主力は財政調整基金

こうした危機対応に急遽迫られた各自治体が、給付金等の財源に財政調整基金を充当する例が多くみられた。財政調整基金とは、不況期や災害時の対策経費の増加等に備えて積み立てておくものだ。例えば、東京都では、2020 年度初時点（2019 年度末見込）で 9,345 億円あった残高の大半が、今春からの 3 ヶ月程の短い期間に取り崩され、新型コロナウイルス対策のために矢継ぎ早に組まれた補正予算の財源に繰り入れられている（図表 2）。

（図表 2）東京都の財政調整基金残高の推移



（資料）総務省「都道府県別決算状況調」、東京都「令和 2 年度東京都予算案の概要」ほか下記の補正予算資料。

（注）2019 年度は、2020 年度当初予算案（2020 年 2 月）で示された年度末残高（見込）。2020 年度は、この数字から下記の補正予算案の財源に充当されたものを差し引いて計算。

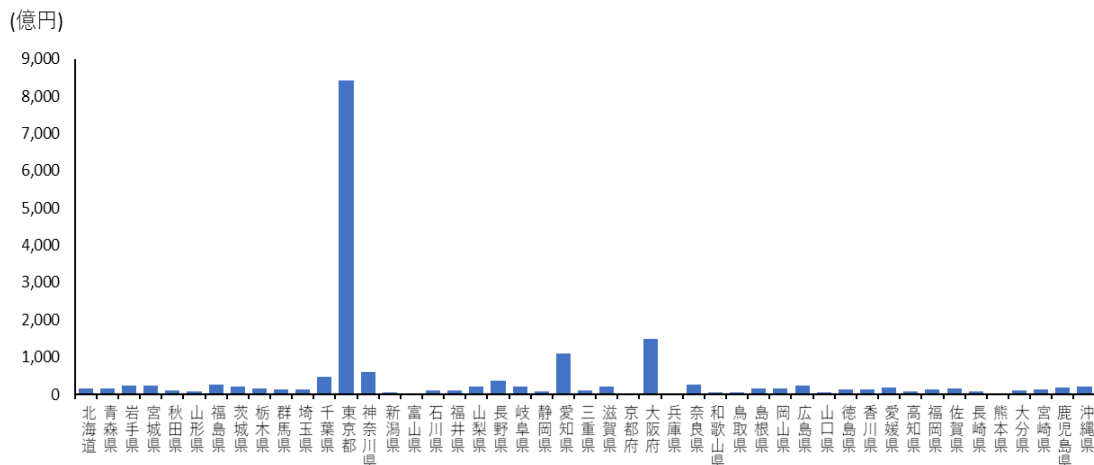
- ①「令和元年度最終補正予算（案）（追加分）」（2 月 18 日、64 億円）、②「中小企業制度融資にかかる令和元年度補正予算について」（3 月 31 日、250 億円）、③「都区財政調整協議に伴う令和 2 年度補正予算案の概要」（1 月 30 日、18 億円）、④「令和 2 年度補正予算（案）（追加分）」（2 月 18 日、64 億円）、⑤「医療提供体制の強化等にかかる補正予算について」（4 月 6 日、161 億円）、⑥「令和 2 年度 4 月補正予算（案）について」（4 月 15 日、3,442 億円）、⑦「緊急事態措置の延長等にかかる補正予算について」（5 月 5 日、112 億円）、⑧「令和 2 年第二回定例会補正予算（案）について」（5 月 19 日、4,474 億円）。

ここで都道府県別の同基金の残高（2018 年度末決算）をみると（図表 3）、全国合計 1.8 兆円のうち約半分が東京都に集中するのに対し、大阪府の残高が 1,489 億円、愛知県の残高が 1,102 億円、それ以外の道県の残高は平均で 155 億円と、都道府県間で大きな差がある。これが新型コロナウイルスへの対応に迅速に充当できた財源の差の一因になっていることは間違いない。

ちなみに、国としても、新型コロナウイルスに対応するうえでの各自治体間の財政の地域差を放置しておくわけにはいかず、2020 年度の第 1 次補正予算では、国から地方自治体に対する 1 兆円規模の「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」が創設され、第 2 次補正予算ではさら

に2兆円が積み増された²。この交付金を活用することで、対策の実施計画を策定する全ての地方公共団体は、感染拡大の防止や医療提供体制の整備のほか、感染拡大の影響を受けた地域経済や住民生活の支援など、一定の独自対策が可能となっている（図表4）。各自治体への交付額の算定にあたっては、新型コロナウイルスの感染状況や人口に加え、各自治体の財政力（財源不足の程度）が考慮されており、税収等の財源が比較的潤沢にある東京都などの財政力が強い自治体への交付額は、抑制される仕組みとなっている。それでももともとの財政力の違いは相殺できず、自治体による支援の度合いの違いは残る。

（図表3）都道府県別にみた財政調整基金の残高（2018年度末決算）



（資料）総務省「都道府県別決算状況調査」

（図表4）新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金第一次実施計画の提出状況

項目	事業数
感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発	9,594
雇用の維持と事業の継続	9,403
次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復	3,353
強靱な経済構造の構築	1,453

（資料）内閣府「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金第一次実施計画の提出状況 【速報値】」

（注1）実施計画は全地方自治体（都道府県47団体、市区町村1,741団体）が提出。

（注2）第一次提出期限は先行受付期限5月20日、最終受付期限5月29日。原資料に集計時点の記載はない。

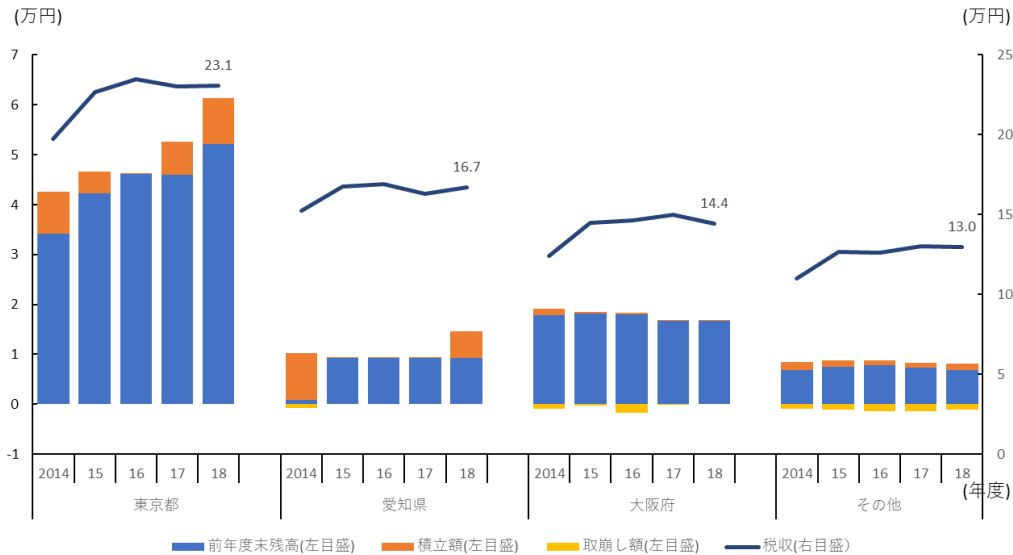
4. 財政調整基金の地域差の背景—地方税収の偏在

財政調整基金の残高にこれほどまでに地域差が生じるのはなぜか。各都道府県の近年の財政調整基金について、住民一人当たりでみた積み立て、取り崩しの状況を、①東京都、②愛知県、③大阪府、④それ以外の44道府県に分けてみよう（図表5）。東京都ではほぼ毎年度、愛知県でも年度によっては、財政調整基金が大幅に積み増しされているのに対して、それ以外の道府県では、毎年度の積み立ては小幅にとどまる一方、災害対応等のやむを得ない事情によるとみられる取り崩しも行われている。もちろん、財政調整基金の積み立ての原資を捻出するうえでは、各自治体による身を

² 内閣府地方創生推進事務局 HP「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金～脱コロナに向けた協生支援金～」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/index.html)

削る財政再建努力もあろうが、図表5からも明らかなように、実際、一人当たり積立額が最も大きい東京都の住民一人当たり税収は、他の道府県を大幅に上回っている。各自治体のそのような財政余力の大きさがそのまま財政調整基金の残高に反映されているように見受けられる。

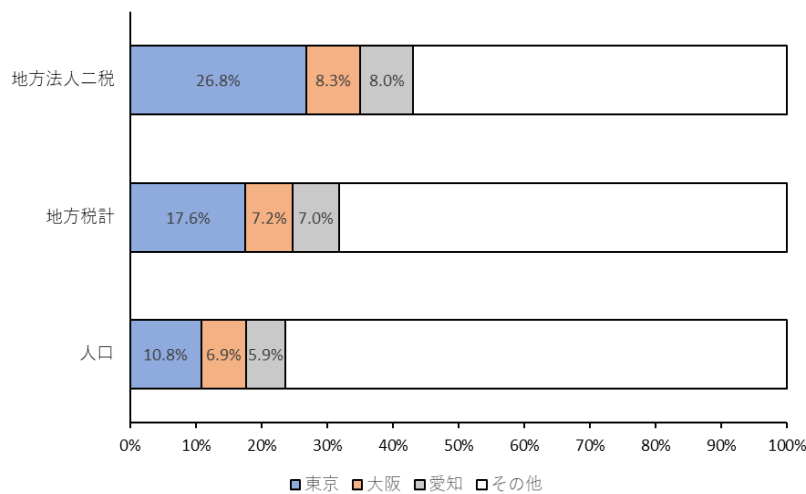
(図表5) 財政調整基金の積み立て状況(住民一人当たり換算)



(資料) 総務省「都道府県別決算状況調」、「都道府県決算カード」
(注) 積立額は歳出に計上された額、決算剰余金の処分によるもの、調整額の合計。

実際、地方税収を都道府県別にみると、東京や大阪といった大都市に偏っている。例えば、2018年度決算では、全国の地方税収(都道府県税+市町村税、超過課税及び法定外税等を除く)の31.8%が3都府県(東京・大阪・愛知)に集中しており、人口のシェア(23.6%)よりも高い(図表6)。これは、住民一人当たりでみたときの地方税収に、これらの大都市圏とそれ以外の間に大きな地域差が存在していることを意味する。

(図表6) 地方税収と人口に占める東京・大阪・愛知のシェア(2018年度決算)

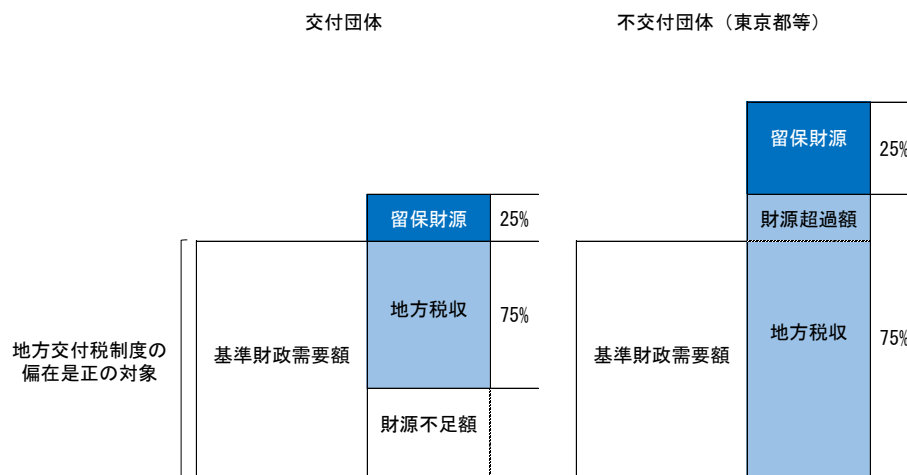


(資料) 総務省「地方税収に占める3都府県の割合(平成30年度決算額)」
(注1) 地方法人二税は、法人住民税及び法人事業税の合計から超過課税等を除いた額。
(注2) 地方税計は、地方消費税清算後、地方法人特別譲与税を含まず、超過課税及び法定外税等を除く。
(注3) 人口は住民基本台帳人口(2019年1月1日時点)による。

5. 現行の地方交付税制度の限界

こうした地方税収の偏在を均すため、地方自治体の財源不足額に応じて、国から地方交付税が交付されているものの、完全には均し切れていない。地方交付税制度では、標準的な地方税収³の原則75%相当額⁴（基準財政収入額）について、標準的な行政サービス⁵に必要な一般財源額（基準財政需要額）よりも少ない地方自治体に対して、両者の差額（財源不足額）が国から交付される（交付団体）ことで、地方税収の地域差が調整される（図表7）。一方で、残りの25%相当額（留保財源）については、地方自治体の自治を尊重する観点から地域差が調整されることはなく、自治体独自の行政サービスの財源として、自由に使えることになっている。さらに、税収が極めて多い自治体の中には、東京都のように基準財政収入額が基準財政需要額を上回る（財源超過）ケースがあり、こうした自治体については、地方交付税は交付されない（不交付団体）。もっとも、地方税収の25%相当額に加えて、75%相当額のうち基準財政需要額を上回る分の税収も独自の行政サービスの財源に充てることができるため、税収が少ない自治体に比べて、行政サービスを充実させやすい傾向にある。こうした傾向は、例えば、各自治体が実施する子どもの医療費助成や私立高校の通学支援等で既に顕著となっていたところ⁶、今回の新型コロナウイルス対応でも図らずもその傾向が露わになったと言えよう。

（図表7）地方交付税による財源調整の概要



（資料）日本総合研究所作成

もちろん、行政サービスを受ける側の住民や企業の地方税負担が地方自治体によって異なり、それに応じる形で、地方自治体が提供する独自の行政サービスの充実度合いに差が生じているのなら、地方の行政サービスの内容や水準とその負担の両方を住民自身が選択するという地方分権の趣旨に沿った結果といえる。実際、地方自治体は、地方税法で定められた標準的な税率や税目に基づく全国一律の地方税に加えて、裁量によって税率を引き上げること（超過課税）や、独自の税（法定外

³ 地方税法で定められた標準税率等で計算される税収。超過課税や法定外税による税収は含まれない。

⁴ 過去の税源移譲相当額等については100%。

⁵ 本稿では、地方自治体が提供する行政サービスのうち、全国で同じ内容と水準で実施することが国の法令等で規定されている行政サービスを「標準的な行政サービス」と呼び、地方自治体の裁量で独自に実施する行政サービスを「独自の行政サービス」と呼ぶ。

⁶ 地方税収の偏在が行政サービスの地域差に与える影響の分析は、拙稿「行政サービスの格差が示す地方財政制度の歪み」<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrreview/pdf/10484.pdf>（JRI レビュー、2018 Vol.9, No.60、日本総合研究所）を参照。

税)を課することが可能で、それらで得られた税収を独自の行政サービスの財源に充てることができる。今回の新型コロナウイルス対策のケースで、給付内容が充実している近隣自治体において、住民や企業が自らの選択によって、相対的に重い税負担をしてきていることがお互いにわかっているならば、冒頭に述べたような“どうも釈然としない”という思いが生じることはないはずだ。

しかしながら、超過課税と法定外税の導入状況を見ると(図表6)、先述の東京都、大阪府、愛知県等が法人事業税の税率を引き上げる(超過課税)など、一定の実績はみられるものの、この両者による税収(2018年度決算、全国計)は、超過課税で7,025億円、法定外税で651億円で、合計でも地方税収全体の2%程度にとどまっている。これらの都府県において、企業が追加の税負担に応じてきたからこそ、財政調整基金を潤沢に積み上げる余地が生じ、それが今回のような危機のケースで手厚い給付につながっているとは言い難い状況にある⁷。

(図表8) 超過課税と法定外税の導入状況(2018年度決算)

			(億円)			
	団体数	収入額		団体数	収入額	
法定外税	-	651	超過課税	市町村税	-	3,709
道府県税	-	594		市町村民税	997	3,353
普通税	13	488		個人均等割	2	17
目的税	30	107		所得割	2	1
市町村税	-	56		法人均等割	384	163
普通税	7	23		法人税割	991	3,172
目的税	10	33		固定資産税	155	352
超過課税	-	7,025		土地	155	100
道府県税	-	3,316		家屋	155	154
道府県民税個人均等割	37	246		償却資産	154	97
道府県民税所得割(※1)	1	27		軽自動車税	17	4
道府県民税法人均等割	35	104		鉱産税	9	0
道府県民税法人税割	46	1,343		入湯税	3	0
事業税法人分(※2)	8	1,596				

※1：神奈川県

※2：宮城県、東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県

(資料)総務省「令和2年版地方財政白書(平成30年度決算)」

(注1)「市町村民税法人税割」には、東京都が徴収した市町村税相当額(1,227億円)を含む。

(注2)2018年度の市町村数は1718団体。地方税収は40兆7514億円。

図表6でみた地方税収の偏在は、地方自治体が独自に導入できる超過課税や法定外税を除く、住民の選択に因らない地方税収の地域差であり、これによって自治体の行政サービスに地域差が生じることは、地方分権の本来の姿とは言い難い。現在の偏在の主因である法人住民税の法人税割と法人事業税の所得割が地方税収全体に占める割合を縮小する一方で、偏在度合いが比較的小さい個人住民税の所得割や固定資産税の割合を高める方向での改革を行うことができれば、地方のトータルの税収額を現状から変えることなく、現在のような地方税収の偏在を一定程度是正することが可能なはずだ。個人住民税の所得割や固定資産税には、住民の合意によって超過課税を制限なく導入す

⁷ 超過課税と法定外税が行政サービスの地域差に与える影響分析は、前掲の拙稿「行政サービスの格差が示す地方財政制度の歪み」を参照。

ることが出来ることから⁸、これらの割合を高めることは地方分権時代の住民自治の強化にもつながるだろう。そして、上記の地方税の見直しによって、単純には法人の税負担の減少と個人の税負担の増加が生じてしまうところ、国税と地方税を一体で見直し、①所得税（国税）を減税するのと合わせて、②法人税（国税）を増税することができれば、国全体の税収を変えずに、かつ個人の税負担も重くすることはない形での改革を行うことも可能なはずだ⁹。

今後の地方財政を展望すると、歳出面では、高齢化に伴って医療・介護費用が膨らむもと、少子化対策や地域への子育て世代の居住促進のために、福祉や教育等の充実の重要性が増すと考えられる。他方、歳入面では、過疎化等を受けてこのままでは税収の偏在が一段と進行する可能性も想定される。そうした状況下で、地域住民の選択とは無縁の要因で行政サービスの地域差が生じることは、国民の不公平感を高めるだけでなく、機会の均等を大きく崩しかねない。地方自治体による独自の行政サービスは、業務効率化によって捻出した財源や独自課税による財源で行なうのが本来の姿である。コロナ危機のもとで図らずも露わになってしまった地方税収の偏在を是正するとともに、地域住民自らの意志に基づく追加負担によってニーズに応じた独自サービスが実施される地方財政構造への転換が求められる。

以 上

⁸ 法人住民税法人税割と法人事業税については、超過課税はできるものの、税率に制限が設けられている。

⁹ 拙稿「地方税収の将来像と地方税源の在り方―一極集中時代の国税・地方税改革の方向性の提言―」
<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=36111>（JRI レビュー、2020 Vol.4, No.76、日本総合研究所）を参照。

