

「税源移譲を中心とした都市財政基盤の確立に関する提言」

- 速やかな税源移譲の実現を -



平成15年4月

全 国 市 長 会
財 政 委 員 会 ・ 都 市 税 制 調 査 委 員 会
税源移譲等都市財政基盤確立プロジェクトチーム

「税源移譲を中心とした都市財政基盤の確立に関する提言」

ポ イ ン ト



「税源移譲を中心とした都市財政基盤の確立に関する提言」ポイント

シミュレーションの結果

(税源移譲に伴い国庫支出金と普通交付税を削減した場合)

- 国から地方へ5.5兆円から7.7兆円の税源移譲を行うこととし、平成13年度決算を基に30都市を対象としたシミュレーションを実施した結果、すべての都市の「税収」割合及び一般財源比率が改善され、30市のうち16市の歳入総額が増加した。
- 歳入総額に占める「税収」割合(地方消費税交付金を含む)をみると、30市平均で移譲前の38.5%から移譲規模に応じて44.4~46.9%と6~8ポイント程度増加した。
- 歳入総額に占める一般財源の割合(一般財源比率)をみると、30市平均で移譲前の52.9%から移譲規模に応じて57.5~57.7%と4ポイント程度増加した。
- 歳入総額が減少する都市もあるが、「税収」割合及び一般財源比率の増加に伴い都市財政の質が改善する。
- 歳入中立モデルに基づく分析を行ったが、量的に増大、質的に多様化する都市自治体の役割を考えるならば、歳入中立に必ずしも拘ることなく、移譲の規模や方法について更なる検討が必要である。

財政基盤の確立に向けた提言

- わが国が分権型社会を実現し、地域の自己決定に基づいた自主的な財政運営を行うためには、自主財源の拡充が必要であり、国から地方への速やかな税源移譲を実現することが急務である。
- 税源移譲により、地方歳入における地方税の占める割合が高まることとなるが、地方自治体間相互の財政力格差は依然として残る。一定の行政水準の確保には、地方交付税による財源保障や財源調整が不可欠である。
- 都市自治体の役割はますます多様化しながら増大し、重要な役割を担うことが期待される都市自治体において、財政基盤の確立抜きにして、その役割を果たすことはできない。



- 国から地方への税源移譲を進め、地方税を中心とした自立型の歳入体系を早期に構築することが必要である。 税源移譲を基本とした財政力の強化
地方交付税制度の充実が不可欠 課税自主権を発揮できる余地の拡大
- 必要な税財源を確保した上で、各都市自治体における財政の規模から質への転換を目指すことが必要であり、全国市長会のアンケート調査でも多くの市長が税源移譲の実施を求めている。

課税自主権の活用

- 課税自主権の活用のみで、地方税財源が充実することは難しい。基幹税となる法定税の充実を目指すべきであり、地方税財源の充実のためには税源移譲が必要である。
- 法定外税導入に向けた検討はこれまでも行ってきたが、政策目的での活用を含め更なる検討が必要である。
- 超過課税については、これまでも必要に応じ行っているが、国民健康保険料等を勘案すると、個人に対して超過課税を行うことについて納税者の理解を得ることは難しい状況である。

更なる行財政改革の推進

- 各都市においては、極めて厳しい財政状況の下で、教育・福祉・環境対策等様々な行政ニーズに対応するため、行政改革大綱を策定するとともに、その実施のための組織体制も整え、行財政改革に懸命の努力を重ねており、今後も引き続き取り組んでいく。

目 次

はじめに

1 地方財政の現状と課題	
(1) 地方財政の現状	1
(2) 地方分権と税源移譲の必要性	2
2 税源移譲の具体案	
(1) シミュレーションを行う意義	4
(2) シミュレーションの前提	8
(3) シミュレーションの結果	9
3 課税自主権の活用	
(1) 超過課税	18
(2) 法定外税	20
4 財政基盤の確立に向けた提言	
(1) 速やかな税源移譲の実施	23
(2) 分権型社会における地方交付税制度の重要性	24
(3) 量的に増大、質的に多様化する都市の役割	25
(4) 都市における財政基盤確立の必要性	26
(5) 都道府県との関係の見直し	26
5 各界の提言等に関する意見	
(1) 国庫補助負担金について	28
(2) 地方交付税について	29
(3) 不交付団体数について	29
(4) 地方分権に関する全体的な流れについて	30
6 各市の状況	
(1) 更なる行財政改革の推進 <春日井市・平田市>	31
(2) 課税自主権の活用 <札幌市・仙台市>	33
(3) 徴税努力の強化 <黒部市・大阪市>	36
(4) シミュレーション結果の考察 <伊勢原市・熊本市>	38
7 研究論文	
「都市財政の危機と財政基盤の強化について」 沼尾波子専門委員	41
「歳出構造からみた都市の財政需要の特徴」 松本淳専門委員	46
参考資料	57

はじめに

現在、国、地方ともに巨額の債務を抱えており、極めて厳しい財政状況が続いています。

このような中、行政に対する住民ニーズはますます多様化、高度化し、少子・高齢化に対応した福祉、環境対策、生涯学習、ITの推進などの新たな課題に対応するため、住民に最も身近な行政を行っている都市自治体では財政基盤の強化が求められています。

全国市長会では、地方の歳出規模と地方税収入の乖離をできるだけ縮小して国と地方の役割分担に応じた都市税源の拡充強化を図るために、平成10年から具体的税目を掲げ、所得税から個人住民税へ、また消費税から地方消費税への税源移譲を早期に実現し、国と地方の税源配分の見直しを含む税制の抜本的な改革を強く要請してきました。

一方、政府においては、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が平成14年6月25日に閣議決定され、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、改革工程表を含む改革案を一年以内を目途にとりまとめる」とされました。

このような動きを受け、全国市長会は、国から地方への税源移譲の具体化等、都市財政基盤の確立に向けて調査研究を行うことを目的として、平成14年7月に財政委員会及び都市税制調査委員会の共管による税源移譲等都市財政基盤確立プロジェクトチームを設置し、税源移譲等について議論を重ねてきました。その間、平成15年度地方財政対策においては、三位一体改革の「芽出し」として、義務教育費国庫負担金の一部等の一般財源化が打ち出されましたが、この措置は、地方の自主性を高めるという観点からは、極めて不十分なものであり、また、その財源については、税源移譲ではなく、暫定措置として、地方特例交付金と地方交付税により措置されるにとどまっており、今後、早期に税源移譲の措置を講じることが必要です。

本プロジェクトチームとしては、都市財政基盤の確立に向けた税源移譲の早期実現による地方税財源の充実強化の必要性を関係方面に強く訴えるため、この提言をとりまとめました。今後、税源移譲を含めた三位一体の改革の議論がさらに深められ、確実に実現されることを望んで止みません。

最後になりましたが、本提言を作成するにあたり、精力的にご尽力いただいた専門委員・委員の方々に、心から感謝申し上げます。

税源移譲等都市財政基盤確立プロジェクトチーム

座長 松山隆志

1. 地方財政の現状と課題

(1) 地方財政の現状

現在、わが国の地方財政は危機的状況にあるといわれている。バブル崩壊後、地方税収等の落ち込みや減税による減収を補てんするとともに、累次の景気対策のために地方債を増発したこと等により、平成4年度を境に借入金が増加し、平成15年度における地方債依存度は17.5%という水準に達すると見込まれている。このような借入金の増大の結果、急激な債務の増大をもたらした。平成15年度末の普通会計における地方自治体の累積債務残高は約199兆円で、対GDP比で40.0%に達すると見込まれている。これらの他に特別会計の債務や、自治体が債務保証を行う第三セクター等の債務を考慮に入れると、その規模はさらに大きなものとなる。

このような債務の急増の結果、財政の硬直化が問題となってくる。とりわけ、住民に身近なサービスを提供する基礎的自治体にとって財政硬直化は大きな問題となってくる。実際に、地方自治体の財政事情をみると、財政構造の弾力性を判断する各指標がいずれも悪化し、財政の硬直化が懸念される状況にある。公債費負担比率は平成13年度で平均18.4%となっており、平成4年度と比べておよそ7ポイント上昇している。また経常収支比率については、平成13年度で平均87.5%となっており、平成4年度と比べておよそ13ポイントも上昇している。

このような状況の一方、地方自治体に対する財政需要は増大しており、また今後も増大していくと考えられる。1990年代の地方歳出を目的別でみると、公債費と民生費が急増している。公債費は平成2年度から平成12年度にかけて約1.9倍、民生費は平成2年度から平成12年度にかけて約1.6倍の伸びとなっている。今後も、過去に発行した地方債の元利償還金の増加に加えて、赤字地方債の発行に伴う償還の増加が見込まれ、また本格的な少子・高齢化に向けた地域福祉施策の充実、生活関連社会資本の整備等の重要政策課題に対し地方自治体が担うべき役割はますます多様化し、高まるものと見込まれる。

さらに、都市という観点から加えて言うと、昼間人口によるゴミ処理や交通問題など多方面にわたって生み出される財政需要、大都市あるいは拠点性をもつ地方中核都市において各種都市施設・装置が市外居住者によって利用されるという圏域の母都市としての特有の財政需要等がある。また少子・高齢化の進展、経済のグローバル化、サービス経済化、情報化等といった社会経済情勢の変化を背景として、都市には量的にはもちろんのこと、質的にも高度な財・サービスを提供することが望まれている。さらに、都市施設・都市装置のストック量の増加とともに維持管理費が着実に増加するのに加えて、更新需要が今後飛躍的に増加することが見込まれていたり、また環境問題への配慮、バリアフリーへの対応などの需要を満たすことも期待されている。

(2) 地方分権と税源移譲の必要性

近年、経済のソフト化・サービス化、少子・高齢化、情報化の進展等といった社会経済の変化に加えて、国民の意識・価値観の変化・多様化といった流れのなかで、地域の重要性についての認識がさらに高まってきている。1990年代に入ると、地方分権が時代のキーワードとなり、具現化すべき目標として重要な課題と認識されるようになった。

平成7年2月には「ゆとりと豊かさを実感できる個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現」を目指して地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とした地方分権推進法案が国会に提出され、同年5月に成立した。

地方分権推進法には次のような地方分権の推進に関する基本理念がうたわれている。一つは、「国及び地方自治体が分担すべき役割を明確にし、地方自治体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」こと、そしてもう一つは、地方自治体は「住民に身近な行政は住民に身近な地方自治体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担う」というものである。ここに見られる地方分権の推進は、国と地方の関係を中央集権的で従属的な縦の関係から、対等・協力という横の関係へ変革するとともに、地域の行政は、地域の住民が自ら決定し、その責任も自らが負うという「自己決定・自己責任」の行財政システムを構築することを目的としている。そして地方分権の具現化にあたっては、地方分権推進法によって設置される地方分権推進委員会による具体的指針についての勧告を受けて、以後政府が作成する地方分権推進計画に委ねられることとなった。この後、地方分権推進委員会の第一次勧告から第四次勧告にいたる四次の勧告を受けて策定された政府の地方分権推進計画を法制化する地方分権一括法が平成11年7月8日に成立し、平成12年4月1日から施行された。この法律では、国から地方への関与・統制の縮減、法定外目的税の創設及び地方債発行における許可制の撤廃等が盛り込まれ、地方分権は実行の段階を迎えることとなった。しかし一方で、地方分権にとって最重要課題ともいえる税源移譲問題については今後の課題とし、具体的な提言を盛り込むことはできなかった。地方分権推進委員会は平成13年5月に解散されたが、その最終報告においても、事務権限と税源の地方移譲の重要性を掲げ、自己決定権に基づく自己責任原則の確立をうたっている。

以上のような流れからも、地方分権の目的は地域を構成する経済主体が自分たちの意思決定によって、公共サービスの質・量と、それに見合った負担を行う社会を創ることである。そして、その目的を実現するためには地方財政制度も可能な限り地域内部で受益と負担の関係が分かりやすい関係を構築し、できるだけ自己決定権が発揮できるようにする必要がある。その自己決定権を手に入れる手段であり、かつもっとも重要な課題が国から地方への税源移譲である。国と地方の税財源配分の現状は、歳出総額に占める地方の割合が6割強であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は

約4割となっており、歳出規模と地方税収入に大きな乖離がみられる。地方自治体が財政運営上の自己決定権を確立するためには、現在の地方自治体の事務配分（歳出割合）に近づけるような税源移譲が求められる。このような税源移譲が行われることにより、地域内の受益と負担の関係が今以上に明確になるからである。そうなれば、納税者の地域の行政に対する意識も高まり、行政のアカウンタビリティーの重要性も増し、本来的な自己責任に基づいた地域運営を行なう基盤につながる事となる。

2. 税源移譲の具体案

(1) シミュレーションを行う意義

どのような改革も、改革後の理想的な姿を思い描かずして進むことはない。また改革後の姿を描いてみれば、事前に改革後の状況について理解を得られるのみならず、問題と課題を事前に予測し、対策を講じることも可能となる。

シミュレーションは、税源移譲後の地方自治体の財政の姿を知る上で大きな意味を持つ。第1に個々の自治体が、改革後の財政の姿を窺い知ることができる。第2に全国的な動向を把握することができると同時に、改革の目的を達成することが可能であるかどうかを予測することができる。そして、目的に適った改革の方向性を模索する手がかりを与えてくれる。

税源移譲の目的

税源移譲の目的は、財政上の分権を推進し、地方自治体が「歳入の自治」を確立することにある。自己責任原則に基づいた行財政運営を地域自らの意思決定によって実施するためには、一方で国の「関与」が問題視されている奨励補助金を中心とした国庫支出金の整理縮小を通じた「歳出の自治」を確立することが重要で、それと同時に、十分な税収を上げることが可能な税目について、国から地方への税源移譲を行うことが必要である。地方税等、自主財源の歳入に占める割合（自主財源比率）を高め、地域住民に受益と負担の関係を明確にできるような財政制度を構築することが必要である。

今回のシミュレーションでは、税源移譲を通じた自主財源の拡充を第1の目的として掲げ、国庫補助負担金（とりわけ奨励補助金）削減をメインに歳入中立を前提としたシナリオに基づいて分析を行うこととした。

移譲税目の条件と移譲方法

国から地方への税源移譲を考える際には、応益性・負担分任、安定性、普遍性といった地方税原則に照らして移譲税目と移譲方法を検討すべきである。その中でもシミュレーション結果を分析する際に着目すべきは普遍性の視点である。地方税は、住民に最も身近な政府である地方自治体が、日々の生活や生産活動に欠くことのできない行政サービスを安定的に供給するための財源であり、自治体を人間の身体に例えれば、財源は「血液」の役割を担うものである。よって、全ての自治体において、自主財源比率を高めることができると同時に、できる限り安定的に財源を確保できるような改革が求められる。

そこで、まず第1に、税源が普遍的に存在すると同時に、一定程度の税収額を上げることが可能な基幹税目を移譲税目とする必要がある。このような税目として、従来から所得税、消費税の2税目が有力視されてきた。本会でも平成10年に、他の団体に

先駆けて所得税、消費税の一部移譲を主張、各方面に対して要請し、今日に至っている。よって今回は税源の普遍性という視点を重視する立場にたって、所得税・消費税に着目した税源移譲のシミュレーションを実施することとした。

所得税を個人住民税に移譲する場合、いくつかの方法が提言されてきた。例えば国税・地方税ともに所得階層別の累進段階はそのままにしておいて、国と地方の税収割合を目標値に近づけるよう税率を操作する方法が挙げられる。あるいは、片山プラン等にもあるように、所得税の最低税率（10%）部分の一定割合を個人住民税に振りかえると同時に、住民税を10%の比例税方式で徴収する方法がある。後者の所得税の最低税率部分に移譲し、住民税を比例税に変更する方法は、地方税の累進構造を撤廃し、定率で住民から負担を求めるという点で、普遍性、安定性、応益性といった地方税原則に適うものであると考えられることから、今回のシミュレーションではこの方法を採用することとした。また消費税については、現行制度のもとで国と地方で4:1の配分割合について、地方の割合を徐々に拡大する方法を採用した。

分析の視点

今回のシミュレーションは全国670市の中から都市の類型別に30都市を取り出して、平成13年度決算をベースに税源移譲の影響をみるものである。個別の都市における財政の影響をみると同時に、都市全体、また市町村への影響について、マクロベースでの傾向と特徴をみることにする。片山プラン等を通じて提起されている税源移譲の方法で、各都市が「歳入の自治」を確立するための条件が整備されるのか、また各都市の財政状況はどのように変化するのかを検討する。

分析は以下の視点で行うこととした。第1に、所得税や消費税の地方への移譲を行うと、各都市で自主財源比率はどの程度まで高まるのかをみることである。数兆円規模の税源移譲を通じて都市自治体が歳入面で自己決定権を高めることがどの程度まで可能なのかを個別の自治体について明らかにし、その結果をもとに移譲額の規模について検討する。第2に、国庫補助負担金等の削減と税源移譲を実施した場合、各都市の歳入額がどのように変化するかという点である。今後、財政需要がますます高まる都市において、税源移譲はその財政基盤を揺るがすことはないのかどうかを明らかにし、財源調整等による対応について検討する。

一方、都市全体あるいは市町村全体への影響について考察することも必要である。まず、税源移譲が市町村や都市全体に対する財政基盤にどのような影響を与えるのかをみることに同時に、その際の財源調整のあり方について考察する。また、30都市を類型化し、人口規模や産業構造、財政力指数、地区別の状況をみることで、一定の傾向を見出すことができ、そこから税源移譲の方法や移譲後の対応について考えることが可能となる。具体的には、例えば自主財源比率や歳入総額について、都市間格差が拡大するのか縮小するのかについて検討することができる。都市の中には税源が豊か

な地域もあれば比較的少ない地域もある。税源移譲を通じて、地域間で税収や歳入に格差がどの程度生じるのかをみることができる。

シミュレーションの意義

今回のシミュレーションを通じて、各都市自治体が自らの置かれた状況を把握し、今後の財政運営について考える機会を持つことができる。同時に、税源移譲が都市財政あるいは市町村財政全体に与える影響について考察し、基礎的自治体の立場から見た税源移譲への評価を行うことも可能となる。

片山プランを始めとした税源移譲案は、国から地方への税源移譲を通じた地方全体への財政上の影響等について示しているが、都道府県と市町村、都市と町村それぞれに対する影響については一切触れられていない。今回のシミュレーション分析は、データ上の制約から一定の限界はあるものの、分権時代の都市の行財政制度について考えるための基本的な材料を提供するものとして、大きな意義をもつと考えられる。

シミュレーションの方針

先に述べたように、税源移譲の目的は、地方自治体が財政運営上の自己決定権を拡大することにある。国庫補助負担金は、歳出の方法や金額について国から一定の関与が入ることから、これを削減し、その分だけ所得税と消費税の税源移譲を通じて自主財源を確保するというのが基本的な考え方である。ここではまず始めに、この移譲額ならびに国庫支出金削減額を 3.3 兆円とする案について検討し、これを基本型（バージョン 1）とする。これについて、移譲額を段階的に 3.3 兆円から 4.7 兆円まで引き上げながら（試算 ~ ）その影響額について分析を行うこととした。

これに加えて、特定の国庫補助負担金を削減した場合の市町村財政への影響額をみるために、交付税併用型（バージョン 2）の分析も同時に行った。片山プランで採用されている国庫支出金の縮減対象は、奨励的補助の削減（地方分権推進計画における縮減対象の 7 割程度を縮減）と経常的経費に係る国庫負担金の半減となっている。今回のシミュレーションではこの 2 つの国庫補助負担金について地方全体で 5.5 兆円の削減を実施した場合、市町村全体の削減額は約 1.8 兆円としている。よってこの方法で税源移譲を実施した場合、1.8 兆円の国庫補助負担金削減に対して 3.3 兆円の税収増となり、歳入が大幅に増加することになる。今回のシミュレーションでは歳入中立を前提とした 3.3 兆円規模の税源移譲を考えることとしていることから、この差額分を地方交付税の削減によって調整し、市町村全体で移譲額と移転財源削減額との中立性を図ることとした。ここでは移譲税源額の増大とともに、交付税削減額を拡大させることによって、3.3 兆円から 4.7 兆円まで（試算 ~ ）の分析を行った。

試算 では地方全体で 5.5 兆円（市町村分 3.3 兆円）の移譲を前提としたシミュレーション分析を行っている。また試算 では片山プラン等にあるように、国と地方の

税源配分を 1:1 にすることを旨として地方に 7 兆円の移譲を行うことを前提とした分析を行った。さらに試算 では、本会で従前から提言してきた個人住民税の均等割の税率引上げと同居の妻に対する個人住民税均等割の非課税措置廃止、たばこ税の移譲を盛り込むこととした。

留意すべき点

今回のシミュレーションについては、留意すべき点がいくつかある。まず、シミュレーションの方針として掲げた歳入中立型 3.3 兆円～4.7 兆円の移譲というシナリオについてである。先に述べたように、市町村で 3 兆円以上の規模での税源移譲を歳入中立で実施しようとするれば、本来削減すべき奨励補助金のほか、各種の補助負担金や地方交付税の削減を考えなければならない。しかしながら、例えば生活保護負担金などのようなナショナルミニマムにかかる負担金を削減することは適切とはいえない。今回のシミュレーションはあくまでも 3.3 兆円規模の移譲を実施した場合の影響額をみることにあり、国庫負担金等の削減を通じた歳入中立型の移譲が望ましいというものではない。税源移譲の具体的な方法については、更なる議論が必要であるといえる。

一方、シミュレーションの結果について分析する際、次の 3 点について留意しておく必要がある。第 1 に、交付税不交付団体の存在によって、全体として歳入中立になっていないこと。よって、分析結果は交付税額を押し上げている可能性がある。第 2 に税源移譲を通じて地方が徴収する税の割合が高まった結果、各自治体における租税徴収率が落ちこんだ場合、税収額が結果よりも減少する可能性がある。よって、実際の税収額はシミュレーション結果よりも落ちこむことが予想される点である。第 3 に都道府県支出金の削減の影響を考慮していない点である。国庫補助負担金の削減を通じて、市町村では同時に、都道府県支出金も削減されると考えられる。今回はこの削減額については一切考慮していないため、実際には分析結果よりも歳入額が落ち込むものと考えられる。

移譲税目や移譲方法として、この他にも様々な手法が考えられる。例えば法人税の地方への移譲を通じて、地方における法人課税の強化を主張する議論もある。産業が集積する都市にあっては、今後、情報通信基盤の整備や環境対策など、更なる財政需要が見込まれている。これらの基盤整備に係る費用を応益負担の考え方に基づいて地域で徴収できるよう、地方税としての法人課税を充実すべきという主張がある。平成 16 年度から、道府県の法人事業税への外形標準課税の導入が決まったが、都市自治体においても、このような応益的な法人課税をも視野に入れて、税源の普遍性という視点を踏まえ、法人課税の強化を財政基盤確立の一手段として検討することが可能であろう。

(2) シミュレーションの前提

5.5兆円の税源移譲...試算

所得税から個人住民税へ3兆円(市町村分2.1兆円)、消費税から地方消費税へ2.5兆円(市町村分1.2兆円)を移譲するものとする。

国と地方の税収割合を1対1とする7兆円の税源移譲...試算

国対地方の割合が1対1となるよう、所得税から個人住民税へ3兆円(市町村分2.1兆円)、消費税から地方消費税へ4兆円(市町村分2兆円)を移譲するものとする。

地方税の強化を盛り込んだ7.7兆円の税源移譲...試算

試算に加え、現行の個人住民税均等割の標準税率を2倍(市町村分0.1兆円)にし、同居の妻に対する個人住民税均等割の非課税措置を廃止(市町村分0.02兆円)また、国たばこ税のうち、地方交付税の原資となる額を除いたもの(0.7兆円、うち市町村分0.5兆円)を全額移譲するものとする。

また、バージョン1として、国庫支出金の削減額を移譲額と同額の3.3兆円から4.7兆円とし、バージョン2として、国庫支出金の削減額を1.8兆円とし、これと税源移譲による地方交付税の削減額及び交付税原資の削減額の合計額を移譲額と同額の3.3兆円から4.7兆円とする。

税源移譲のシミュレーション(市町村分)

区分	試算	試算	試算
税源移譲等	5.5兆円の税源移譲 うち 市町村分 3.3兆円	7兆円の税源移譲 うち 市町村分 4.1兆円	7.7兆円の税源移譲と個人 住民税の0.1兆円の増税 市町村分 4.7兆円
バージョン1	・国庫支出金削減額 3.3兆円	・国庫支出金削減額 4.1兆円	・国庫支出金削減額 4.7兆円
バージョン2	・国庫支出金削減額 1.8兆円 ・地方交付税削減額 1.1兆円 ・交付税原資削減額 0.4兆円	・国庫支出金削減額 1.8兆円 ・地方交付税削減額 1.7兆円 ・交付税原資削減額 0.6兆円	・国庫支出金削減額 1.8兆円 ・地方交付税削減額 2.2兆円 ・交付税原資削減額 0.7兆円

(3) シミュレーションの結果

マクロベースで見た市町村全体の影響額について

() 住民税の増加割合

現在の個人住民税所得割の税収額をみると都道府県対市町村では約 3:7 の割合となっている。シミュレーションでは、移譲後も個人住民税所得割の税収割合が都道府県と市町村で変わらないものと仮定し、比例税率 10%のうち、都道府県分を 3%、市町村分を 7%としてデータの積上げを行った。ところが平成 13 年度決算の市町村合計額をもとに試算したところ、市町村全体では税収増加額はおよそ 1.7 兆円となり、当初想定していた 2.1 兆円と比べて、マクロベースで 0.4 兆円程度不足する結果となった。今回は総額 3.3 兆円の移譲を通じて歳入中立を図る場合の試算を行うこととしたため、市町村全体での移譲額が 2.1 兆円となるように、ミクロベースでの算出額に定数をかけて調整を行った。

() 地方交付税総額

今回のシミュレーションでは歳入中立を前提として、地方交付税への影響額を変則的に調整することで対応を行っている。

基準財政収入額には税源移譲による税収増額分のうち 75%を算入している。一方、基準財政需要額については、国庫支出金削減後も事業規模を一律と仮定した。ところがその場合、事業規模の 100%が基準財政需要額に算入されることになり、その結果、ミクロベースでみた普通交付税の積算額が増大してしまう。そこで、基準財政需要額への算入割合も基準財政需要額と同様の 75%として試算を行うことで調整を行った。またバージョン 2 では、マクロベースで交付税総額を一律圧縮する方法を採用して、試算を行った。

その結果、バージョン 1 では移譲額に関わらず、30 市のうち、財政力指数が 1 を超えるのは伊勢原市 1 市のみという結果が出た。これに対し、交付税総額の削減を含めたバージョン 2 では、試算 の場合、伊勢原市のほか、高崎、福井、春日井の 3 特例市、及び長岡京市で財政力指数が 1 を超えるという結果となった。このように最大で 4.7 兆円の税源移譲を行った場合でも、交付税不交付団体は限られている。平成 15 年 3 月に出された地方制度調査会委員による「三位一体改革検討試案」では、「市町村ベースで人口の 50%程度が不交付団体に居住することを目標に税源移譲を実施する」という目標が示されている。これは財政力指数がおおむね 0.8 以上の市町村が不交付団体になることを目標としていると言い換えることができるだろう。しかしながら今回のシミュレーションでは、30 市平均での財政力指数上昇値をみると、バージョン 1 では 0.035~0.053 ポイント、バージョン 2 でも 0.064~0.108 ポイント程度にすぎない。移譲前の財政力指数 0.8 程度の都市が不交付団体になる状況には程遠い。不交付団体の割合を高めるべきであるという議論との関係から、税源移譲の規模や方法について更なる検討が必要である。

今回の30市のケースについて、財政力格差の分布の推移を移譲前と移譲後で、標準偏差をとって比較したところ、移譲後のほうが30都市間で財政力指数の格差は縮小するという結果が得られた。30市のデータだけから判断することは難しい面もあるが、都市自治体では税源移譲を通じて交付税による財源調整の必要性が若干弱まるものと考えられる。無論そこには、基準財政需要額の算定方式が変われば、結果も変わるという留保がついている。

以上の結果を踏まえながら、地方交付税については、その算定方法と役割について、見直しを行う必要がある。

各市財政に与える貢献内容について

() 「税収」割合の改善

税源移譲を通じて、各都市では住民税所得割ならびに地方消費税交付金の配分額にどのような変化が生じるかを考察した。都市自治体では、消費税は都道府県からの地方消費税交付金として交付されるため、統計上「税収」には含まれないが、ここでは消費税移譲の影響についてみるため、地方消費税交付金についても自主財源として取り扱うこととする。

表4に示したとおり、個人住民税の増収割合について、移譲前と移譲後の収入額を比較すると、30市平均では試算、 で40.1%、試算 で43.2%の増収が見込まれる。個々の市についてみると、増収割合は試算、 では32.9%~70.0%、試算 では35.0~74.4%にわたって分布しており、傾向として人口規模の小さい都市において増加率が高い。7割以上の収入増となる都市もある。比例税率を採用すると、低所得者層の割合が高い地域ほど国から自治体への移譲割合が相対的に高くなり、増収が見込まれるものと考えられる。

一方、地方消費税交付金については全ての都市について交付率を一定割合増大させることとしたため、増収割合は全ての都市について試算 で100%、試算 で165%増とした。

その結果、住民税と地方消費税交付金の合計についてみると、現状と比べ、収入額は30市平均で52.6%~68.6%の増収となるという結果が得られた。また増収割合は都市によって格差があり、試算 の場合でも42.2%~78.5%の幅に分布している。

このように自主財源の割合が増大し、依存財源の割合が減少した結果、歳入総額に占める「税収」割合をみると、表1に示したとおり、バージョン1では、歳入総額に占める「税収」割合をみると、バージョン1では、30市平均で移譲前の38.5%から移譲規模に応じて44.6~47.5%、バージョン2では44.4~46.9%とそれぞれ6~8ポイント程度増加するという結果となった。

() 一般財源比率の改善

地方自治体が歳入の自治を確立するためには、まず第1に、税源移譲を通じて、歳

入に占める自主財源の割合を高めることが必要である。しかしながら、税源偏在への対応を考えるならば、財源調整制度の役割は重要であり、用途を特定されない一般財源の割合の増加もまた、重要な課題となる。

税源移譲を通じて住民税や地方消費税交付金が増加する反面で、地方交付税の配分額を含めた一般財源の水準はどのように変化するのだろうか。また、その結果、歳入額にはどのような影響が生じるのであろうか。

表1,2は税源移譲の結果、歳入に占める一般財源の割合(一般財源比率)にどのような変化が生じたかを示している。バージョン1では税源移譲相当額部分を国庫補助負担金の削減で対応しており、この場合の一般財源比率は市町村全体で59.6%から66.0~68.7%へと6~9ポイント増となっており、30市平均では8.3~12.0ポイント増と、全市町村平均に比べて高い値が出た。バージョン2はバージョン1に比べて国庫補助負担金の削減比率が低いため、一般財源比率はバージョン1の試算に比べて低い値となっている。全国市町村では3.5ポイント、30市平均で4.6~4.8ポイントの上昇が見込まれる。

()歳入総額の変化

税源移譲を通じて、住民税や消費税交付金は増収となる反面、国庫補助負担金や地方交付税額は減少するものと考えられる。ここでは両者を併せた歳入総額への影響を考える。

表3に示したように、バージョン1の場合、政令市、中核市については歳入が減少するという結果となった。これに対して特例市を始め、中規模の都市においては歳入が増加する都市の割合が高い。小規模都市の場合、一部の市で歳入増という結果が得られたが、全体的に歳入が減少する傾向が見られた。また、バージョン2では、大都市と小規模都市で歳入が減少、中規模都市では増加という傾向が一層顕著に現れている。もっともバージョン2の方が、移譲に伴う影響額の都市間格差は少ない。

またいずれのケースにおいても交付税不交付団体における歳入総額が大きく伸びているのが大きな特徴となっている。

グループ別の状況について

税源移譲を通じて、税収増加割合や移転財源の削減割合など、その影響度は都市によって異なることが窺える。個別の都市によって抱える事情はあるものの、表5,6に示したように、都市の規模別に一定の傾向をみることにする。

()2政令市のケース

札幌市では全てのケースで歳入減、大阪市では国庫支出金のみ削減では歳入減となるが、地方交付税まで視野に入れた歳入中立モデルの場合には移譲規模を大きくすると歳入増という結果となった。いずれの都市でも自主財源比率、一般財源比率は上昇しているものの、国からの移転財源額の影響が歳入総額に響く結果となっている。

()2 中核市のケース

熊本市、秋田市の場合、すべてのケースで歳入が減少するという結果となった。政令市のケースと同様、自主財源比率や一般財源比率は高まるが、移転財源額の減少により、歳入額がマイナスとなる。

()4 特例市のケース

盛岡市、高崎市、福井市、春日井市では、いずれのケースにおいても税金ならびに歳入額が増大するという結果となっている。

()その他の都市のケース

税金増加割合についてみると、人口規模が小さい都市ほど税金増加割合が高いという傾向がみられた。しかしながら、小規模都市においては国庫補助負担金や地方交付税削減の影響も大きいことから、歳入総額は減少する傾向にある。とりわけ国庫補助負担金の削減幅が大きいバージョン1の方が顕著である。これに対して中規模の都市では、税金増と同時に、国庫補助負担金や地方交付税削減の影響も相対的に少ないことから、歳入総額は増大するところが多いという結果となった。

均等割の導入等について

試算 と試算 を比較すると、マクロベースで見た場合、個人住民税均等割の税率引上げと同居の妻に対する個人住民税均等割の非課税措置廃止、たばこ税の移譲により市町村全体での税金増として0.6兆円が見込まれると予測される。

まず個人住民税均等割に関する改革を実行した場合の、各都市の住民税収入額への影響を見た。30市平均では3.1%の税金増という結果となった。30市の中でも増収割合は2.1%~5.6%と様々である。世帯構成や所得分布などによって影響度に差が生じるものと考えられる。

今回は歳入中立の考え方を採用しているため、マクロベースでみた増収分について交付税総額から削減することとした。その結果、政令市ならびに小規模都市を中心とした一部の都市では移譲前と比べて歳入減となるものの、特例市や交付税不交付団体では歳入が増加、その他の都市の多くで歳入はほぼ横ばいという結果となっている。均等割導入等の影響が目立って生じているわけではない。

社会保障制度においても世帯単位から個人単位で負担のあり方を見直す動きが生じており、均等割を世帯単位から個人単位へと捉えなおすことは、家族の役割が大きく変わりつつある現代において必要な対応である。しかしながら個人住民税の比例税率化と個人単位の均等割の導入は、ともすると低所得者世帯に過重の負担をもたらすことが考えられる。所得再分配政策が現金給付方式から個々の状況にマッチした現物サービス給付へと移行しつつあるとき、低所得者に配慮した負担のあり方について更なる議論が必要である。

残された課題

税源移譲は都市の財政基盤にどのような作用をもたらすのであろうか。今回のシミュレーション結果から、二つの課題が浮上してくる。

第1に、マクロベースで都市自治体が歳入中立を満たすような税源移譲を3.3~4.7兆円規模で実施しようとした場合、奨励補助金の削減だけでは対応できないという点である。今回は国庫負担金や地方交付税の削減を仮定して、歳入中立モデルに基づく分析を行った。しかしながら、税源移譲の方法や規模、歳入中立性については地方行政の実態に見合った事務事業の見直しと併せて議論されるべきものであり、今日、都市自治体の役割が増大すると同時に多様化している実情を考えるならば、歳入中立に必ずしも拘ることなく、移譲方法について更なる検討を行うことが必要であると考えられる。

第2に、今回のシミュレーションで採用した前提をもとに税源移譲を行っても、交付税不交付団体はあまり増えないということである。基準財政需要額算定方法や留保財源率の見直しについての議論を抜きにして考えることは難しいものの、少なくとも現行制度を踏まえたケースで、財政力指数が現状0.8程度の市町村を不交付団体にできることを目標と考えるならば、税源移譲の規模を更に大きくすることが必要であると考えられる。

財政の規模から質への転換

歳入中立モデルで分析を行った結果、不交付団体の歳入は伸び、大都市や小規模都市ではその影響を受けて歳入が減少する。移譲を通じた税収増と国庫支出金や交付税削減を通じた歳入総額への影響額は次の通りであり、表3のバージョン2の試算では、特例市4市はじめ、30市中15市の歳入が増加する。これに対し、政令市、小規模都市では歳入減となるが、最大でも3.8%の減収にとどまっている。

このように税源移譲の規模が増大し、移譲と同時に国庫補助負担金のみならず交付税の縮減を行う場合には、30市のうちの5割の都市の歳入が増加することが示された。

しかしながら、当然、残りの都市は歳入が減少することとなるが、このような都市においても、一般財源比率、税収割合は増加する。このように、歳入中立を前提とした税源移譲を実施した場合、歳入規模が縮小する都市もみられるものの、全ての都市において自主財源比率が増加し、自己決定と自己責任に基づく施策を実現するための財源が拡充するなど、分権化の進展という面からみた都市財政の質は確実に改善されていくものと思われる。

表1 バージョン1における一般財源比率、「税金」割合、財政力指数(単年度)の推移

市名	類型	一般財源比率(一般財源/歳入)				「税金」割合(税金/歳入)				財政力指数(単年度)			
		移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ
札幌市	指	55.1%	63.6%	65.9%	67.7%	34.3%	40.6%	42.2%	43.6%	0.639	0.645	0.645	0.647
大阪市	指	45.5%	53.8%	56.1%	58.0%	37.8%	42.6%	44.1%	45.2%	0.868	0.803	0.793	0.785
熊本市	中・Ⅵ-5	61.4%	72.2%	74.1%	75.7%	38.9%	46.5%	48.3%	49.8%	0.631	0.634	0.641	0.647
秋田市	中・Ⅴ-5	62.5%	71.7%	73.3%	74.5%	40.8%	48.8%	50.6%	51.9%	0.656	0.679	0.690	0.696
盛岡市	特・Ⅴ-5	66.5%	74.2%	75.5%	76.5%	45.8%	54.6%	56.6%	58.0%	0.721	0.765	0.781	0.791
高崎市	特・Ⅴ-5	58.5%	64.2%	65.4%	66.3%	47.8%	55.0%	56.6%	58.0%	0.886	0.928	0.939	0.948
福井市	特・Ⅴ-4	64.0%	70.6%	71.8%	72.7%	52.1%	60.4%	62.3%	63.7%	0.894	0.936	0.952	0.963
春日井市	特・Ⅴ-4	65.7%	76.8%	77.8%	78.6%	55.1%	66.3%	68.1%	69.6%	0.947	0.958	0.973	0.984
春日部市	Ⅳ-5	68.6%	73.0%	74.1%	75.0%	48.8%	58.7%	60.4%	62.0%	0.742	0.849	0.862	0.875
守口市	Ⅳ-4	66.3%	74.3%	76.6%	78.4%	52.7%	61.2%	63.3%	64.9%	0.832	0.859	0.859	0.859
松江市	Ⅳ-3	50.4%	56.9%	57.9%	58.8%	32.0%	38.4%	39.7%	40.7%	0.668	0.701	0.713	0.720
別府市	Ⅲ-5	62.2%	73.6%	76.5%	78.8%	37.5%	45.4%	47.4%	49.0%	0.594	0.600	0.601	0.602
伊勢原市	Ⅲ-4	66.7%	73.8%	74.8%	75.7%	60.3%	67.6%	68.7%	69.6%	1.013	1.084	1.100	1.115
柏原市	Ⅲ-4	70.6%	76.4%	77.9%	79.1%	44.3%	52.9%	54.7%	56.1%	0.635	0.706	0.717	0.723
岩見沢市	Ⅲ-3	56.6%	67.7%	69.3%	70.5%	22.8%	29.0%	30.4%	31.6%	0.408	0.422	0.431	0.440
豊川市	Ⅲ-2	64.5%	71.1%	72.0%	72.8%	48.5%	58.4%	60.2%	61.6%	0.825	0.901	0.919	0.931
廿日市市	Ⅱ-5	54.4%	60.2%	61.1%	61.9%	38.8%	45.9%	47.1%	48.1%	0.780	0.827	0.836	0.842
長岡京市	Ⅱ-4	66.9%	74.5%	75.7%	76.7%	55.5%	64.6%	66.4%	67.6%	0.911	0.946	0.959	0.964
丸亀市	Ⅱ-4	57.2%	62.5%	63.9%	65.1%	40.3%	47.8%	49.6%	50.9%	0.744	0.806	0.817	0.823
高山市	Ⅱ-3	59.2%	67.7%	68.1%	68.5%	39.8%	47.2%	48.7%	49.9%	0.730	0.745	0.766	0.783
本庄市	Ⅱ-2	61.6%	68.9%	69.8%	70.6%	41.1%	49.1%	50.7%	52.0%	0.713	0.756	0.771	0.784
北広島市	Ⅰ-5	63.1%	70.4%	71.9%	73.2%	36.6%	44.0%	45.6%	47.1%	0.637	0.675	0.683	0.692
新湊市	Ⅰ-4	63.7%	69.3%	70.1%	70.8%	39.2%	46.3%	47.8%	48.9%	0.663	0.718	0.733	0.744
普通寺市	Ⅰ-3	55.8%	66.1%	67.6%	68.8%	26.2%	33.4%	34.9%	36.0%	0.551	0.565	0.576	0.582
黒部市	Ⅰ-2	62.2%	68.6%	69.3%	69.9%	41.0%	49.0%	50.3%	51.8%	0.713	0.768	0.783	0.803
小林市	Ⅰ-1	55.3%	62.9%	64.8%	66.3%	20.4%	25.4%	26.7%	28.0%	0.394	0.419	0.425	0.433
伊達市	0-3	63.1%	70.2%	71.6%	72.7%	24.4%	30.5%	32.0%	33.2%	0.417	0.458	0.468	0.478
平田市	0-2	64.0%	68.4%	69.2%	69.8%	19.2%	24.9%	26.0%	26.8%	0.332	0.393	0.404	0.411
宿毛市	0-1	63.6%	72.6%	74.0%	75.1%	21.0%	26.0%	27.4%	28.4%	0.367	0.383	0.394	0.401
江刺市	0-0	51.7%	57.6%	58.4%	59.1%	15.0%	18.9%	19.8%	20.3%	0.300	0.331	0.340	0.345
計		52.9%	61.2%	63.2%	64.9%	38.5%	44.6%	46.2%	47.5%	0.674	0.709	0.719	0.727
市町村計		59.6%	66.0%	67.6%	68.7%	37.3%	43.7%	45.3%	46.5%	-	-	-	-

注1) 小数点以下を四捨五入したため、計とは一致しない場合がある。

注2) ここでいう「税金」には、地方消費税交付金が含まれている。

注3) 財政力指数(単年度)の計欄は単純平均である。

表2 バージョン2における一般財源比率、「税収」割合、財政力指数(単年度)の推移

市名	類型	一般財源比率(一般財源/歳入)				「税収」割合(税収/歳入)				財政力指数(単年度)			
		移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ
札幌市	指	55.1%	59.4%	59.5%	59.5%	34.3%	40.5%	42.0%	43.3%	0.639	0.689	0.712	0.733
大阪市	指	45.5%	49.8%	49.9%	50.0%	37.8%	42.2%	43.4%	44.4%	0.868	0.879	0.907	0.930
熊本市	中・Ⅵ-5	61.4%	68.2%	68.2%	68.2%	38.9%	46.5%	48.2%	49.7%	0.631	0.670	0.695	0.715
秋田市	中・Ⅴ-5	62.5%	68.5%	68.5%	68.5%	40.8%	48.8%	50.6%	51.9%	0.656	0.710	0.735	0.755
盛岡市	特・Ⅴ-5	66.5%	71.6%	71.7%	71.7%	45.8%	54.6%	56.6%	58.1%	0.721	0.792	0.821	0.842
高崎市	特・Ⅴ-5	58.5%	62.1%	62.3%	62.8%	47.8%	54.8%	56.3%	57.0%	0.886	0.963	0.992	1.017
福井市	特・Ⅴ-4	64.0%	68.5%	68.8%	69.3%	52.1%	60.2%	61.7%	62.3%	0.894	0.969	1.000	1.025
春日井市	特・Ⅴ-4	65.7%	74.5%	74.9%	75.3%	55.1%	66.0%	66.9%	67.4%	0.947	0.990	1.018	1.040
春日部市	Ⅳ-5	68.6%	71.0%	71.1%	71.1%	48.8%	58.8%	60.6%	62.1%	0.742	0.872	0.898	0.921
守口市	Ⅳ-4	66.3%	70.2%	70.3%	70.4%	52.7%	60.8%	62.6%	64.0%	0.832	0.914	0.944	0.967
松江市	Ⅳ-3	50.4%	54.7%	54.7%	54.7%	32.0%	38.4%	39.8%	40.8%	0.668	0.728	0.753	0.771
別府市	Ⅲ-5	62.2%	68.1%	68.2%	68.2%	37.5%	45.2%	47.0%	48.5%	0.594	0.647	0.673	0.694
伊勢原市	Ⅲ-4	66.7%	72.6%	73.1%	73.5%	60.3%	66.5%	67.1%	67.6%	1.013	1.112	1.142	1.168
柏原市	Ⅲ-4	70.6%	73.5%	73.5%	73.5%	44.3%	53.1%	54.9%	56.3%	0.635	0.733	0.759	0.777
岩見沢市	Ⅲ-3	56.6%	64.1%	64.0%	63.9%	22.8%	29.1%	30.6%	31.9%	0.408	0.442	0.462	0.478
豊川市	Ⅲ-2	64.5%	69.2%	69.3%	69.3%	48.5%	58.3%	60.2%	61.5%	0.825	0.927	0.957	0.979
廿日市市	Ⅱ-5	54.4%	58.3%	58.4%	58.4%	38.8%	45.9%	47.1%	48.0%	0.780	0.854	0.876	0.893
長岡京市	Ⅱ-4	66.9%	72.3%	72.6%	72.9%	55.5%	64.3%	65.5%	65.9%	0.911	0.979	1.008	1.027
丸亀市	Ⅱ-4	57.2%	60.0%	60.1%	60.1%	40.3%	47.8%	49.5%	50.8%	0.744	0.839	0.868	0.889
高山市	Ⅱ-3	59.2%	66.3%	66.3%	66.4%	39.8%	47.3%	48.9%	50.1%	0.730	0.761	0.786	0.808
本庄市	Ⅱ-2	61.6%	66.8%	66.9%	66.9%	41.1%	49.1%	50.8%	52.2%	0.713	0.779	0.805	0.827
北広島市	Ⅰ-5	63.1%	67.3%	67.4%	67.4%	36.6%	44.1%	45.7%	47.1%	0.637	0.705	0.728	0.750
新湊市	Ⅰ-4	63.7%	67.5%	67.6%	67.6%	39.2%	46.5%	48.0%	49.3%	0.663	0.736	0.760	0.779
善通寺市	Ⅰ-3	55.8%	62.9%	62.9%	62.9%	26.2%	33.4%	34.9%	36.1%	0.551	0.593	0.618	0.635
黒部市	Ⅰ-2	62.2%	67.1%	67.2%	67.2%	41.0%	49.1%	50.5%	52.1%	0.713	0.785	0.807	0.834
小林市	Ⅰ-1	55.3%	59.1%	59.0%	58.9%	20.4%	25.6%	26.9%	28.1%	0.394	0.442	0.462	0.480
伊達市	0-3	63.1%	67.2%	67.1%	67.0%	24.4%	30.8%	32.3%	33.7%	0.417	0.476	0.495	0.513
平田市	0-2	64.0%	66.3%	66.2%	66.0%	19.2%	25.3%	26.5%	27.5%	0.332	0.402	0.418	0.429
宿毛市	0-1	63.6%	69.5%	69.4%	69.2%	21.0%	26.3%	27.7%	28.8%	0.367	0.398	0.416	0.429
江刺市	0-0	51.7%	55.3%	55.1%	54.9%	15.0%	19.1%	20.1%	20.7%	0.300	0.340	0.354	0.364
計		52.9%	57.5%	57.6%	57.7%	38.5%	44.4%	45.8%	46.9%	0.674	0.738	0.762	0.782
市町村計		59.6%	63.1%	63.1%	63.1%	37.3%	43.8%	45.3%	46.5%	-	-	-	-

注1) 小数点以下を四捨五入したため、計とは一致しない場合がある。

注2) ここでいう「税収」には、地方消費税交付金が含まれている。

注3) 財政力指数(単年度)の計欄は単純平均である。

表3 バージョン1・2における歳入額の変化

区分	類型	バージョン1における歳入の伸び率			バージョン2における歳入の伸び率		
		試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ
札幌市	指	98.3%	97.8%	97.6%	99.0%	99.1%	99.2%
大阪市	指	95.6%	94.6%	94.2%	99.2%	100.1%	100.8%
熊本市	中・Ⅵ-5	98.0%	97.9%	97.9%	98.2%	98.4%	98.5%
秋田市	中・Ⅴ-5	99.2%	99.3%	99.4%	99.1%	99.4%	99.4%
盛岡市	特・Ⅴ-5	100.7%	101.3%	101.5%	100.5%	101.1%	101.3%
高崎市	特・Ⅴ-5	101.7%	102.3%	102.6%	102.9%	104.3%	108.8%
福井市	特・Ⅴ-4	101.7%	102.5%	102.9%	102.8%	105.6%	110.1%
春日井市	特・Ⅴ-4	100.1%	100.8%	101.3%	101.4%	105.7%	109.5%
春日部市	Ⅳ-5	104.2%	104.7%	105.0%	103.8%	104.2%	104.4%
守口市	Ⅳ-4	100.4%	100.2%	100.0%	102.3%	103.2%	103.7%
松江市	Ⅳ-3	99.9%	100.2%	100.3%	99.5%	99.8%	99.8%
別府市	Ⅲ-5	97.9%	97.3%	97.0%	98.7%	98.8%	98.8%
伊勢原市	Ⅲ-4	115.6%	119.5%	121.4%	121.1%	127.6%	130.8%
柏原市	Ⅲ-4	101.9%	102.1%	102.1%	101.3%	101.5%	101.3%
岩見沢市	Ⅲ-3	97.1%	97.0%	97.1%	96.1%	95.7%	95.3%
豊川市	Ⅲ-2	103.1%	104.0%	104.3%	103.3%	104.4%	104.7%
廿日市市	Ⅱ-5	101.3%	101.6%	101.7%	101.4%	101.9%	102.0%
長岡京市	Ⅱ-4	101.3%	101.9%	102.0%	102.3%	105.6%	108.6%
丸亀市	Ⅱ-4	102.1%	102.5%	102.5%	102.3%	103.0%	103.1%
高山市	Ⅱ-3	99.0%	99.9%	100.6%	98.3%	98.8%	99.2%
本庄市	Ⅱ-2	100.6%	101.1%	101.5%	100.2%	100.6%	100.8%
北広島市	Ⅰ-5	100.1%	100.1%	100.2%	99.7%	99.8%	99.8%
新湊市	Ⅰ-4	101.4%	102.0%	102.3%	100.3%	100.5%	100.5%
善通寺市	Ⅰ-3	97.8%	97.8%	97.8%	97.4%	97.4%	97.3%
黒部市	Ⅰ-2	101.4%	102.1%	102.8%	100.5%	100.9%	101.3%
小林市	Ⅰ-1	98.3%	98.0%	97.9%	97.4%	96.8%	96.4%
伊達市	0-3	99.4%	99.5%	99.6%	97.8%	97.3%	96.9%
平田市	0-2	100.9%	101.0%	101.1%	98.1%	97.3%	96.3%
宿毛市	0-1	97.7%	97.7%	97.8%	96.0%	95.4%	94.8%
江刺市	0-0	98.6%	98.7%	98.6%	96.2%	95.3%	94.3%
計		98.0%	97.7%	97.5%	99.5%	100.2%	100.8%
市町村計		100.1%	100.0%	100.1%	99.9%	100.0%	100.0%

表4 バージョン1・2における個人住民税額、地方消費税交付金額の変化

区分	類型	個人住民税			地方消費税交付金			個人住民税+地方消費税交付金		
		試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ
札幌市	指	139.5%	139.5%	142.8%	100%	165%	165%	151.1%	163.4%	166.0%
大阪市	指	137.2%	137.2%	140.4%	100%	165%	165%	153.4%	170.1%	172.4%
熊本市	中・Ⅵ-5	138.6%	138.6%	142.0%	100%	165%	165%	150.4%	162.9%	165.7%
秋田市	中・Ⅴ-5	144.6%	144.6%	147.7%	100%	165%	165%	155.6%	168.6%	171.1%
盛岡市	特・Ⅴ-5	138.4%	138.4%	141.1%	100%	165%	165%	149.7%	161.6%	163.9%
高崎市	特・Ⅴ-5	139.6%	139.6%	142.3%	100%	165%	165%	150.3%	161.8%	164.0%
福井市	特・Ⅴ-4	139.6%	139.6%	142.4%	100%	165%	165%	150.7%	162.6%	165.0%
春日井市	特・Ⅴ-4	143.1%	143.1%	145.5%	100%	165%	165%	151.0%	159.9%	162.1%
春日部市	Ⅳ-5	142.6%	142.6%	145.3%	100%	165%	165%	150.2%	158.7%	161.0%
守口市	Ⅳ-4	143.6%	143.6%	146.5%	100%	165%	165%	155.0%	168.2%	170.4%
松江市	Ⅳ-3	142.5%	142.5%	145.5%	100%	165%	165%	153.0%	164.7%	167.2%
別府市	Ⅲ-5	145.9%	145.9%	149.4%	100%	165%	165%	157.8%	172.1%	174.8%
伊勢原市	Ⅲ-4	136.0%	136.0%	138.2%	100%	165%	165%	144.2%	152.6%	154.5%
柏原市	Ⅲ-4	141.7%	141.7%	144.3%	100%	165%	165%	151.4%	162.1%	164.3%
岩見沢市	Ⅲ-3	155.4%	155.4%	158.4%	100%	165%	165%	166.2%	181.8%	184.1%
豊川市	Ⅲ-2	150.8%	150.8%	153.9%	100%	165%	165%	159.8%	171.6%	174.1%
廿日市市	Ⅱ-5	139.2%	139.2%	141.8%	100%	165%	165%	147.2%	155.7%	157.9%
長岡京市	Ⅱ-4	132.9%	132.9%	135.0%	100%	165%	165%	142.2%	151.3%	153.1%
丸亀市	Ⅱ-4	147.1%	147.1%	150.4%	100%	165%	165%	158.2%	171.8%	174.5%
高山市	Ⅱ-3	144.8%	144.8%	148.0%	100%	165%	165%	155.1%	167.3%	169.9%
本庄市	Ⅱ-2	146.1%	146.1%	149.1%	100%	165%	165%	155.8%	167.5%	169.9%
北広島市	Ⅰ-5	148.2%	148.2%	152.5%	100%	165%	165%	158.0%	170.3%	173.8%
新湊市	Ⅰ-4	160.9%	160.9%	164.2%	100%	165%	165%	169.9%	184.7%	187.2%
善通寺市	Ⅰ-3	153.7%	153.7%	156.5%	100%	165%	165%	163.9%	178.3%	180.4%
黒部市	Ⅰ-2	162.0%	162.0%	164.9%	100%	165%	165%	169.2%	181.5%	183.8%
小林市	Ⅰ-1	155.3%	155.3%	160.9%	100%	165%	165%	167.2%	184.4%	188.5%
伊達市	0-3	155.9%	155.9%	159.1%	100%	165%	165%	166.3%	181.7%	184.2%
平田市	0-2	165.4%	165.4%	169.2%	100%	165%	165%	172.8%	186.8%	189.8%
宿毛市	0-1	151.8%	151.8%	154.6%	100%	165%	165%	165.3%	183.5%	185.5%
江刺市	0-0	170.0%	170.0%	174.4%	100%	165%	165%	178.5%	196.8%	200.0%
計		140.1%	140.1%	143.2%	100%	165%	165%	152.6%	166.1%	168.6%
市町村計		135.2%	135.2%	137.9%	100%	165%	165%	146.3%	157.3%	159.5%

注1) 小数点以下を四捨五入したため、計とは一致しない場合がある。
 注2) 伸び率は移譲前を100とした場合のものである。

表5 バージョン1における歳入、一般財源比率、「税金」割合、財政力指数の推移

類型	歳入の伸び率			一般財源比率(一般財源/歳入)				「税金」割合(税金/歳入)				財政力指数(単年度)			
	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ
政令市	97.0%	96.2%	95.9%	50.3%	58.7%	61.0%	62.9%	36.1%	41.6%	43.2%	44.4%	0.754	0.724	0.719	0.716
中核市	98.6%	98.6%	98.7%	62.0%	72.0%	73.7%	75.1%	39.9%	47.7%	49.5%	50.9%	0.644	0.657	0.666	0.672
特例市	101.1%	101.7%	102.1%	63.7%	71.5%	72.6%	73.5%	50.2%	59.1%	60.9%	62.3%	0.862	0.897	0.911	0.922
その他の都市	100.9%	101.3%	101.5%	61.3%	68.5%	69.8%	70.8%	36.6%	43.8%	45.4%	46.6%	0.635	0.678	0.689	0.698
計	98.0%	97.7%	97.5%	52.9%	61.2%	63.2%	64.9%	38.5%	44.6%	46.2%	47.5%	0.674	0.709	0.719	0.727
市町村計	100.1%	100.0%	100.1%	59.6%	66.0%	67.6%	68.7%	37.3%	43.7%	45.3%	46.5%	-	-	-	-

表6 バージョン2における歳入、一般財源比率、「税金」割合、財政力指数の推移

類型	歳入の伸び率			一般財源比率(一般財源/歳入)				「税金」割合(税金/歳入)				財政力指数(単年度)			
	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ	移譲前	試算Ⅰ	試算Ⅱ	試算Ⅲ
政令市	99.1%	99.6%	100.0%	50.3%	54.6%	54.7%	54.8%	36.1%	41.4%	42.7%	43.9%	0.754	0.784	0.810	0.832
中核市	98.7%	98.9%	99.0%	62.0%	68.4%	68.4%	68.4%	39.9%	47.7%	49.4%	50.8%	0.644	0.690	0.715	0.735
特例市	101.9%	104.2%	107.4%	63.7%	69.2%	69.4%	69.8%	50.2%	58.9%	60.4%	61.2%	0.862	0.929	0.958	0.981
その他の都市	100.6%	101.2%	101.4%	61.3%	65.9%	65.9%	65.9%	36.6%	43.9%	45.3%	46.5%	0.635	0.703	0.727	0.746
計	99.5%	100.2%	100.8%	52.9%	57.5%	57.6%	57.7%	38.5%	44.4%	45.8%	46.9%	0.674	0.738	0.762	0.782
市町村計	99.9%	100.0%	100.0%	59.6%	63.1%	63.1%	63.1%	37.3%	43.8%	45.3%	46.5%	-	-	-	-

注1) 小数点以下を四捨五入したため、計とは一致しない場合がある。

注2) ここでいう「税金」には、地方消費税交付金が含まれている。

注3) 歳入の伸び率は移譲前を100とした場合のものである。

3．課税自主権の活用

「税源移譲を言う前に、地方の課税自主権を行使すべき」との意見もあるが、課税自主権の活用による税収確保の取組みには限界がある。地方税財源の充実確保のためには、国から地方への税源移譲がまずもって必要であり、地方税財源充実確保の補完的な手段として、超過課税や法定外税など自治体の課税自主権の活用も重要である。

(1) 超過課税

超過課税は、財政上の特別の必要がある場合に、地方税法において定められている標準税率を超える税率で課税することである。

市町村税のうち、市町村たばこ税及び事業所税は一定税率、都市計画税は制限税率とされているため、超過課税を行うことができるのは、市町村民税、固定資産税、軽自動車税、鉱産税及び入湯税である。

超過課税の実施状況

現在の市町村における超過課税の実施状況は、表1のとおりである。超過課税の税収額において、法人市町村民税によるものが8割以上を占めている。市町村税全体に占める税収割合は、固定資産税が45%、個人市町村民税が3割、法人市町村民税が1割であるにもかかわらず、超過課税は法人中心に行われている。

超過課税は、1960年代半ばまでは個人市町村民税や固定資産税が中心であったが、1970年代半ば頃からは法人関係税に重心が傾斜してきた。この背景には、1964年、65年の税制改正により住民税の課税方式の統一が図られ、準拠税率制度が標準税率制度に改められたこと、1969年に「標準税率によって課税することが望ましい」とする行政指導が行われたことが挙げられる。さらに、高度経済成長により都市問題が発生し、財政需要が変化したこと、昼間人口比率の高い大都市地域においては、住所地課税方式では動態的財政需要に対応できないこと、などの事情もある。したがって、現在の超過課税が法人中心となっていることを、安易であると決めつけることはできない。

しかし、地方財政の厳しい状況を踏まえると、今後は、基幹税目である個人市町村民税や固定資産税について、超過課税の実施の可能性を検討する必要性もあろう。

個人市町村民税及び固定資産税の超過課税の必要性

個人市町村民税は、地域社会における費用負担を住民が広く分任する税であり、市町村の基幹税である。現在の市における個人市民税均等割額の標準税率は、人口50万人以上の市では3,000円、5万人以上50万人未満の市では2,500円である。現在、その超過課税を行っているのは20市町村、税収額は2,200万円に過ぎない(平成12年度決算額)。また、個人市町村民税所得割の標準税率は、所得額に応じ、3%、8%及び10%となっている。現在、超過課税を行っている市町村はない。

固定資産税も、市町村民税とともに、市町村税において基幹的な位置を占める税である。標準税率は1.4%であり、制限税率は2.1%である。現在、その超過課税を行っているのは、276市町村、税収額はおよそ400億円である（平成12年度決算額）。

平成10年度の税制改正において、標準税率を採用しない場合における国への事前の届出制度が廃止されるとともに、個人市町村民税の制限税率が廃止され、各自治体の自由度は拡大している。今後は、個人市町村民税や固定資産税についても、超過課税の実施を検討する必要がある。

ただし、現在は、景気対策のための特別減税等の負担抑制基調にあること、平成12年4月から実施された介護保険に見られるように、社会保険料負担が上昇していることなどにより、個人課税において超過課税を行うことについて納税者の理解を得ることは難しい状況にあることも事実である。

表1 市町村における超過課税の実施状況（単位：百万円）

	平成8年度		平成9年度		平成10年度		平成11年度		平成12年度	
	税収額	自治体	税収額	自治体	税収額	自治体	税収額	自治体	税収額	自治体
市町村民税	309,964		282,903		253,361		223,930		239,376	
個人均等割	43	23	35	21	24	20	26	20	22	20
法人均等割	14,702	587	14,709	584	14,290	580	14,020	575	13,990	573
所得割	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
法人税割	295,219	1,444	268,159	1,443	239,047	1,431	209,884	1,430	225,364	1,431
固定資産税	40,683	283	39,969	280	41,068	280	42,419	277	40,858	276
軽自動車税	385	35	411	34	436	33	439	79	443	30
鉱産税	47	61	37	58	32	63	11	59	11	53
入湯税	30	4	27	4	28	2	24	2	22	2
税収額の合計	351,109 (1.71%)		323,347 (1.52%)		294,925 (1.43%)		266,823 (1.31%)		280,710 (1.41%)	

注1) 税収額は、各年度の決算額。

注2) 税収額の合計の下段()内の数字は、市町村税に占める超過課税の税収額の割合。

出典：地方財務協会『地方財政要覧』、同『地方税関係資料ハンドブック』各年度版。

超過課税の活用方策

標準税率は、「通常よるべき税率」で、地方交付税算定上の基準財政収入額の算定の基礎として用いられる（地方税法第1条第1項第5号）。自治体は、標準税率によって課税していれば、標準的な水準の行政を行えるということになっている。したがって、超過課税を行うためには、基準財政需要額に算入されていない特別な財政需要が存在することが要件となる。

しかし、「財政上特別の必要があると認められる」かどうかは、個々の自治体が判断

するので、特別の財政需要の必要性を、どのように住民に説明し、負担増に対する理解を得るかが重要となる。つまり、自治体は超過課税の必要性についてアカウンタビリティを果たし、納税者は税の負担により、自治体行政への参加意識を高めることが期待できる。超過課税の意義は、税収の増加はもちろんであるが、このようなプロセスそのものにあるといえる。

(2) 法定外税

地方税法は、地方自治体が法定税目のほか、別に税目をおこして税を課することを認めている。

法定外税の状況

戦後の地方税制度の創設期においては、自治体は些細な法定外税を多数課税していた。シャウブ勧告は、法定外税に依存しない基幹税の必要性を強調し、法定外税は、あくまで自治体の自主的な判断によるが、制限するよう勧告し、その後、法定外税は、次第に整理・廃止されてきた。

現在の市町村における法定外税の状況は、表2及び表3のとおりである。法定外普通税を創設しているのは3市2町であり、このうち2市は、地方分権一括法による制度改革後に創設している(ただし、熱海市は従前からの継続)。法定外目的税を創設しているのは2市3町(ただし、3町は共同税)である。この他にも、全国の自治体において、法定外税導入の検討が進められている。

分権一括法による制度改革と自治体の意識改革

このように法定外税の導入及びその検討の動きが盛んになっている背景には、厳しい財政状況の改善とともに、地方分権改革による制度改革が影響しているものと思われる。すなわち、いわゆる地方分権一括法により、法定外普通税について、許可制を廃止し、国の同意を要する事前協議制へ移行すること、税源の存在及び財政需要の存在(積極要件)は、事前協議の際の協議事項から除外すること、とされとともに、法定外目的税が新設された。これにより、国の関与が縮小され、自治体が課税自主権を発揮する余地が拡大した。現在、多数の自治体において、法定外税導入の検討が行われているが、これは、この制度改革の成果を活用し、自ら財源を拡充しようという自治体の意識改革の表れであろう。

法定外税の活用方策

しかし、主要な税源がすでに法律により配分されている現状では、新たな税源を見つけることは容易ではない。また、法定外税だけで地方税の充実確保を図ることには限度がある。すでに課税されている法定外税の収入額をみても、それが地方税収にお

いて占める割合は決して高くない。

地方税源の充実のためには、シャウプ勧告と同様、まず基幹税となる法定税の充実を目指すべきであり、法定外税は、税収確保よりもむしろ、政策目的での活用を図ることが望ましい。

法定外税は、納税者に対して通常以上の税負担を求めるものである。したがって、実施にあたっては自治体内部において慎重に検討するとともに、納税者に対し必要な情報を公開し、受益と負担の関係を明らかにしつつ、アカウントビリティを果たすことが不可欠となる。その過程で、住民の関心や参加意欲が高まり、結果として、政策目的の実現に貢献することが期待できる。

例えば、北九州市の「環境未来税」(平成 15 年 10 月 1 日施行予定)は、当初、平成 15 年度において 5 億円の税収を見込んでいたが、「環境未来税」の創設がインセンティブとなり、廃棄物の減量化が進んだため、3 億円程度に下方修正したという。税収は減少したが、廃棄物の減量・リサイクルの推進という本来の政策目的の達成に貢献しているといえよう。

表 2 市町村法定外普通税(平成 15 年 2 月現在) (単位:百万円)

自治体	税目	概要	12 年度 決算額
中井町 (神奈川県)	砂利採取税	・砂利の採取について採取業者に課税(申告納付)	14
山北町 (神奈川県)	砂利採取税	・砂利及び岩石の採取について採取業者に課税(申告納付)	12
城陽市	山砂利採取税	・山砂利の採取について採取業者に課税(申告納付)	29
熱海市	別荘等所有税	・別荘等の所有について、所有者に課税(普通徴収) ・別荘等の床面積 1 m ² あたり年 650 円を課税	416
大宰府市	歴史と文化の 環境税	・市内の一時有料駐車場の利用者に課税(有料駐車場の事業者を特別徴収義務者とする特別徴収) ・乗車定員 10 人以下の自動車に 100 円を課税等。 ・平成 14 年 7 月、総務大臣が同意(実施時期は未定)	60 ^{注 1)}

注 1) 大宰府市の「歴史と文化の環境税」の税収は見込み額 60 百万円/年。

表3 市町村法定外目的税（平成15年2月現在）（単位：百万円）

自治体	税目	概要	税収見込額
河口湖町 勝山町 足和田町	遊漁税	<ul style="list-style-type: none"> ・河口湖での遊漁行為について、遊漁行為を行う者に課税(河口湖漁協等を特別徴収義務者とする特別徴収)。 ・3町による共同税 ・1人1日200円 ・平成13年7月1日施行。 	
多治見市	一般廃棄物埋立税	<ul style="list-style-type: none"> ・埋立目的で市外から持ち込まれる一般廃棄物について、一般廃棄物処理施設の設置者(多治見市を除く)に課税(申告納付) ・平成14年4月1日施行。 	
北九州市	環境未来税	<ul style="list-style-type: none"> ・市内の埋立処分場で処分する産業廃棄物について、最終処分業者等に課税(申告納付) ・産廃の埋立量に応じ、1,000円/ト(平成15～18年度は暫定的に500円/ト)。 ・平成15年10月1日施行予定。 	2000 ^{注1)}

注1) 北九州市の環境未来税の税収見込み額は20億円/年。ただし暫定期間中は10億円/年。なお、平成15年度は5億円の税収を見込んでいたが、廃棄物の減量化が進んだため、3億円程度に修正。

以上に見てきたように、地方税源の充実確保のためには、法定税の充実を図るとともに、各自治体が課税自主権を活用していく努力も必要である。課税自主権の活用により、税収の増加を図るとともに、自治体の行政運営に対する住民の参加と関心を喚起することのメリットは大きく、今後の努力が求められる。

しかし、課税自主権の活用のみで、地方税財源を充実することは難しい。地方税財源の充実のためには、やはり税源移譲が必要である。自治体は、課税自主権の限界を見きわめながら、地方税財源の充実確保の補助的な手段として、また受益と負担についての住民へのアカウンタビリティ確保の手段として活用していくことが求められる。

4 . 財政基盤の確立に向けた提言

(1) 速やかな税源移譲の実施

わが国が分権型社会を実現し、地域の自己決定に基づいた自主的な財政運営を行うためには、自主財源の拡充が必要であり、国から地方への速やかな税源移譲を実現することが急務である。

周知のとおり、わが国における国と地方の財政関係をみると、国と地方の間で税率と歳出比率の間には大きな乖離が生じている。歳出では国と地方が 3:7 の割合と、地方が約 7 割の行政サービスを提供している。それに対し、税率割合は 6:4 と、地方税率の割合は 4 割に過ぎない。この差を埋めているのが国庫支出金や地方交付税等の移転財源であり、現在、多くの自治体では自主財源にこれらの移転財源を加えて、財源を調達している。

しかしながら、国庫補助負担金や地方交付税による財源移転は、国の財政状況や運営方針によって決定されており、財政基盤は必ずしも安定的とは言えない。例えば国庫補助負担金の補助負担率の引き下げや、当該年度の財源不足額を地方債で調達し、後年度交付税措置するといった手法が採用されており、国の財政事情を理由として、地方への財源保障は絶えず不安定な状況にさらされてきた。

また、国庫補助負担金、とりわけ奨励補助金については、用途を特定することで地方の行政サービス供給のあり方に国が関与することになり、支出の非効率性をもたらすことが地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議においても指摘されてきたところである。その廃止・縮小とともに、地方が自己決定・自己責任によって本当に必要とする事務事業を自らの創意工夫によって実施することができるよう、自主財源の拡充が必要である。

経済財政諮問会議は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(平成 14 年度 6 月 25 日閣議決定)において、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、具体的な工程を含む改革案を一年以内にまとめることを決定した。税源移譲が実現可能性を帯びたのは戦後初のことであり、これをうけて地方税財源についての検討が各界で行われている。

しかしながら、地方分権改革推進会議が昨年 10 月に「事務・事業のあり方に関する意見」を取りまとめた際には、国庫補助負担金の問題点と縮減について論じられながらも、代替財源としての地方税を拡充するための税源移譲については一切記載されていない。

社会経済情勢の変化とともに、都市自治体の役割はますます増大かつ多様化しており、都市自治体が担う事務事業の水準に見合う財源を確保することが重要であることは言うまでもなく、地域固有のニーズに応じたサービスを自らの決定により提供できるよう、国庫補助負担金、とりわけ奨励補助金の削減とともに、税源移譲を通じて、

自治体が用途を特定されない歳入源を確保することが求められる。

(2) 分権型社会における地方交付税制度の重要性

税源移譲により、地方歳入における地方税の占める割合が高まることとなるが、地方自治体間相互の財政力格差は依然として残ると考えられる。一定の行政水準の確保には、地方交付税による財源保障や財源調整は不可欠である。

地方が自立した財政運営を行うには、国庫補助負担金の廃止・縮減とともに、税源移譲を通じた自主財源の拡充が必要である。しかしながら、自治体のなかには、基本的なサービスを提供する為に必要な財源を税収だけで上げることが難しいところもある。自治体が自己決定権を発揮しながら責任をもって行政サービスを提供するためには、一定水準の財政収入を確保し、自己決定を可能とするための財政基盤を確立する必要がある。よって、分権型社会においては、財源保障機能と財源調整機能を兼ね備えた制度としての地方交付税は、ますます重要性が高まるものである。

地方の自己決定と自己責任に基づく財政運営を考える際には、地方税を始めとする自主財源によってサービスを提供することが基本となることはいうまでもない。しかしながら、同時に、全ての都市自治体において自己決定に基づいた財政運営を可能とする財政基盤を確立できるよう、税源が少なく、自主財源だけで財政運営を行うことが困難な地域に対する財源保障を行うことが必要である。政府税制調査会や経済財政諮問会議では、地方交付税制度について、地方の徴税努力を喪失させ、放漫な経営を助長する制度だとして廃止・縮小を求める発言が見受けられる。しかし、それは大いなる誤解である。地方交付税は、シャウブ勧告における平衡交付金制度創設の理念にあるように、地方自治の確立のために不可欠な財源を保障しつつ、財源調整を行う制度であって、分権型社会においてなお、その存在意義は大きい。無論、いくつかの事例にみられるように、今日の地方交付税制度のもとでは、基準財政需要額算定の際に、国が特定の事業を奨励する目的で「特定目的補助金」的に需要額を上乗せして算定するものもあり、基準財政需要額の算定のあり方については見直しが必要である。

個々の自治体が、これらの財源をもとに基本的な行政サービスを提供するという責務を果たす際には、その用途を明確にし、説明責任を果たしつつ財政運営を行うことが必要である。シミュレーション結果では、財政需要を一定とした上で数兆円規模の税源移譲を実施した場合でも、大半の都市自治体において財政力指数は1を超えないという結果が得られた。自治体が自己決定を確立し、自主的な行財政運営を行うためには、税源移譲のみならず、財源調整を通じた財源保障が必要である。

(3) 量的に増大、質的に多様化する都市の役割

都市自治体の役割はますます多様化しながら増大しており、重要な役割を担うことが期待される都市自治体において、財政基盤の確立抜きにして、その役割を果たすことはできない。また、各都市固有の事情により独自の対応を行うためには、都市自治体が財政運営上、自己決定権を確立することが必要である。基幹税目の税源移譲を早急に実現しなくてはならない。

今後、ますます重要な役割を担うことが期待される都市自治体において、財政基盤の確立抜きにして、その役割を果たすことはできない。都市自治体が自己決定権を確立するためにも、基幹税目の税源移譲を早急に実現しなくてはならない。

分権型社会においては、自己決定・自己責任原則に基づいた行財政制度の構築が課題である。自治体が自己決定権を確立するには、行政上の権限が自治体に置かれていることは言うまでもなく、それらの行政課題を実施するために必要な自主財源が自治体に与えられていなくてはならない。

とりわけ、人口規模が比較的大きく、また産業が集積する都市において、その意義は大きい。都市自治体の行政課題がますます増大すると同時に、地域ごとに多様性を増しているためである。

高齢者介護や児童保育などの対人サービスに対する行政需要が増大していることに加えて、環境問題や情報社会のなかで都市自治体として独自の対応が求められるなど、今日の社会経済情勢に即した新たな領域での行政サービス需要が生じている。さらに、既存のインフラが更新時期を迎えると同時に、環境への配慮、バリアフリーへの対応の必要性が生じており、こうした需要に対応した公共投資を実施することが期待されている。

このように都市の行政サービス需要は増大しているが、その内容は全ての都市において一様ではなく、むしろ多様化する傾向にある。

かつては人口集中と産業集積が大きな特徴といわれていた都市は、大きく様変わりしている。一言で都市といってもその規模は人口1万人に満たないものから300万人を超えるものまであり、人口規模の格差は拡大する傾向にある。加えて市町村合併推進の動きは、都市内部における行政需要をも多様化させる。人口減少と少子・高齢化の水準も様々である。

他方、産業構造の面でも都市のおかれた状況は様々である。経済のグローバル化に伴う企業の海外移転と産業空洞化、サービス経済化や情報化の進展といった社会経済情勢の変化を背景として、都市を巡る情勢は大きく変化し、産業政策、雇用対策についても一様にはいなくなっている。このように都市自治体の課題と役割はますます多様化・複雑化している。

多様性をもつ都市にあって、無論一定水準のサービスを提供することは重要である

が、さらに個別の都市にあっては、行政課題やサービス需要の面で地域独自の課題が生じており、これらの需要に応えていくことが都市自治体には求められている。

(4) 都市における財政基盤確立の必要性

量的に増大、質的に多様化する都市の行政サービス需要に応えるため、都市財政基盤の安定が必要であり、国から地方への税源移譲を進め、地方税を中心とした自立型の歳入体系を早期に構築することが求められている。税源移譲を基本とした財政力の強化を図る必要がある。地方交付税の財源保障機能と財源調整機能の拡充は不可欠である。課税自主権を発揮できる余地を拡大する必要がある。

量的にも増大し、質的にも多様化する都市の行政サービス需要に都市自治体は応える使命を負っている。これらの行政サービスは都市で生活しないし生産活動を行う住民や企業にとって欠くことのできないサービスであり、各都市が行政サービスを柔軟にかつ安定的に提供していくためには、伸長的かつ安定的な財政基盤が確立されなければならない。幸いにも、地域固有の事情に対応した税制のあり方として平成12年4月より課税自主権拡充に向けた制度改正が実施された。しかしながら、財政基盤の安定性という面では依然として多くの課題が残されている。

多様性を持つ全ての都市について財政上の自立を考えることが必要であり、そのためには、第1に税源移譲を基本とした財政力の強化を図り、第2に税源の少ない地域が自立するために必要な財源を確保できるよう、地方交付税の財源保障機能と財源調整機能を拡充させる必要がある。また、課税自主権を発揮できる余地を拡大することによって、都市自治体では、財政基盤に裏付けられた自主的な行財政運営を行うことができるのである。

(5) 都道府県との関係の見直し

今回のシミュレーションでは、都道府県と市町村の関係について吟味することのないまま、現行の税収割合や国庫補助負担金割合を前提とした検討を行った。また、先に述べたように、国庫補助負担金の削減を通じて、削減されるであろう都道府県支出金の削減額の影響を考慮に入れず分析を行った。

しかしながら、都市自治体が自主・自立の財政運営を行うためには、都道府県と都市自治体との関係についても検討していかなければならない。地方分権推進一括法の施行後、都道府県と市町村は対等の関係と位置付けられているが、実際には各種の補助金、負担金が都道府県から市町村に交付されている状況にある。

税源移譲の際の都道府県と市町村との住民税率の配分方法や、地方交付税の算定方式を論じる際にも、都道府県と市町村の役割分担の見直しを通じて、財政需要額に応

じた制度改革が求められる。とりわけ政令指定都市と府県との関係については、以前から議論となっている点であり、事務権限配分と併せた財源配分のあり方について検討が必要である。

5 . 各界の提言等に関する意見

自主・自立の地域社会を目指した地方税財政の改革のあり方に関しては、各界から様々な意見が述べられている。本章では、そのいくつかの項目に関する基本的な考え方を示す。

(1) 国庫補助負担金について

国庫補助負担金のあり方については、昨今の議論では、国と地方の役割を見直し、国の関与の縮小を通じた地方の自立を確立するという観点から、必置規制等の地方への義務付けの縮減とともに、国庫補助負担事業の廃止・縮減に取り組む必要性があるという意見がある。

国庫補助負担金については、地方分権の目標を地方の自己決定と自己責任に基づく施策が実施可能で安定的な行政を行えるような地方財政制度に変えていくことが必要である。その観点から、現在の国と地方の役割を見直し、国の関与を縮小し、地方の権限と責任を拡大する必要がある。そのために奨励的・財政支援的な国庫補助負担金は縮小し、地方一般財源に振り替えていくことが重要である。また、地方の自己決定権を確立するという観点を重視すれば、地方一般財源のなかでも、とりわけ地方税源の充実確保が重要であり、そのための国から地方への税源移譲が必要である。

事務・事業のあり方に関しては、平成 14 年 10 月 30 日に地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」(以下『意見』という)において、社会保障、教育・文化、公共事業、産業振興等 5 分野にわたって国の関与を大幅に縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大するとの観点から、各分野の主要な国庫補助負担事業のあり方について廃止・縮減の方向を提示し、関連する国庫補助負担金のあり方についても言及している。例えば、義務教育費国庫負担制度の見直しについては、平成 15 年度から段階的に共済費長期給付、退職手当等に係る経費について国庫負担対象から外すこと、また義務教育費国庫負担金全体について、「何らかの客観的指標を基準とする定額化・交付金化に向けた検討」を平成 16 年度から 18 年度までを目途に見直しを進めるべきとしている。そして、前者の財源措置については一般財源化を念頭においているが、その点については「一般財源化する以上、税源移譲を伴わなければならないとの意見が出されたが、当会議としては、次の段階で国と地方の税財源問題の在り方について、基本方針 2002 に示されたとおり、三位一体で検討を行うとしており、当面、その具体的な財源措置については、地方分権の観点を視野に入れて関係者間で十分に協議、調整が行なわれるべきものとする」とした。

これに対し、地方団体は、税源移譲による財源措置も明確にされないまま、国の予算編成上の都合等による単なる地方への負担転嫁は到底受け入れられないと一斉に反発した。平成 15 年度政府予算案では、三位一体改革の「芽出し」として、義務教育費国庫負担金のうち、教職員に係る共済長期給付負担金及び地方公務員災害補償基金負

担が一般財源化されたが、この措置は、地方の自主性を高めるという観点からは、極めて不十分なものであり、また、その財源については、税源移譲ではなく、暫定措置として、地方特例交付金と地方交付税により措置されるにとどまっており、今後、早期に税源移譲の措置を講じることが必要である。

『意見』でも述べられている、国の関与を大幅に縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大するとの観点から、各分野の主要な国庫補助負担事業の在り方について廃止・縮減の方向を提示することは、地方自治体が自己決定権を確立するという地方分権の流れのなかで必要なことである。また、関連する国庫補助負担金のあり方については、地方の自主的・自立的な財政運営を確立するためにも一般財源化が必要であり、税源移譲を基本とした財源措置がとられるべきである。

(2) 地方交付税について

地方交付税に対する昨今の議論としては例えば次のようなものがある。地方交付税は、地方の収支尻を補てんする財源保障機能を有しており、これにより地方は負担感なく行政サービスを拡大できる仕組みとなっている。地方自治体が国への財政的依存から脱却するためには、財源保障機能の廃止・縮減を図っていく必要がある。また地方交付税の財源保障機能のため、地方歳出とともに地方交付税が肥大化し、国の一般会計を圧迫している。したがって、地方歳出の徹底した見直しにより交付税総額を抑制していく必要がある、というものである。

国の財政事情等を理由とした地方交付税の一方的な削減については容認できないものである。地方分権の目標を地方の自己決定権と自己責任に基づく施策が実施可能で安定的な行政を行えるような地方財政制度に変えていくことと考えると、そのためにもまず地方税源の充実確保、とりわけ国から地方への税源移譲が必要である。その一方で、税源移譲後においても、地方交付税制度は不可欠である。元来、地方交付税は財源保障機能と財源調整機能の二つの機能を一体として果たす仕組みである。地域間での税源偏在が存在するなかで、国が地方自治体に一定の行政水準の確保を求める仕組みが採られている以上、地方交付税による財源保障と財源調整は不可欠であると考えられるからである。

(3) 不交付団体数について

「基本方針 2002」では「9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正すべきである」として、不交付団体数を増加させる方向で見直しを行なうべきとしている。不交付団体数を増加させるための具体的な方法としては、例えば次のような方法が各方面から提案されている。まずは地方交付税の基準財政需要額を見直して縮小すること。その結果、各自治体において肥大化した歳出の見直しが誘発されること。そして、基準財政需要額を見直した結果としての不交付団体の増加に伴い、交付税に

頼らず自助努力・自己責任による財政運営を行なうべきとの意識が多くの団体において醸成される、というものである。

このような不交付団体数増加についての提案について、上記のような意見では、地方自治体の財政的自立を促す観点を重視するとあるが、その手段としては、基準財政需要額の縮小によって地方の歳出を効率化するという方法を基本としている。しかし、地方分権の目的である地方の自己決定・自己責任に基づく施策が実行可能で、かつ地方自治体の財政的自立を促すような地方財政制度を確立することが重視されるならば、そのためにはまず地方税源の充実確保、とりわけ国から地方への税源移譲が必要である。そして、その結果として不交付団体が増加することが重要である。税源移譲が行われれば、不交付団体においては地域内の受益と負担の関係が明確になる。さらに、地域内の受益と負担の関係が明確になれば、納税者の意識も高まり、行政のアカウンタビリティーの重要性も増し、本来的な自己責任に基づいた地域運営を行なう基盤につながると考える。

(4) 地方分権に関する全体的な流れについて

地方分権を具体的に進めるにあたって、昨今の議論の中には次のような順序で改革を行うべきとの意見が出ている。それは、まず改革の前提として、地方歳出の見直し、行政コストの削減等の地方自治体による財政健全化努力を行うこと、また市町村合併の推進等の地方行政体制の整備を通じて、地方行政の効率化と地方自治体の行政能力の向上を図ることを必要とする。そしてその上で、国と地方の役割を見直し、地方の依存財源と捉えられた国庫補助負担金あるいは交付税の財源保障機能を縮小することにより、国から「自立」した、「自助努力・自己責任」に基づいた地方財政改革を先行して行ない、その結果をふまえた上で、税源移譲を含む税源配分の見直しを検討するというスタンスのものである。

しかし、地方分権の目標は地方の自己決定と自己責任に基づく施策が実施可能で安定的な行政を行えるような地方財政制度に変えていくことである。したがって、地方分権の目的である地方の自己決定権・自己責任を確保し、地方の財政的自立を図るためには、まず地方税源の充実確保、とりわけ国から地方への税源移譲が必要であると考えられる。税源移譲が行われ、地方自治体における受益と負担の関係が明確になることにより、納税者の意識も高まり、行政のアカウンタビリティーの重要性も増し、本来的な自己責任に基づいた地域運営を行なう基盤につながる。その結果、国・地方を通ずる行政改革や財政構造改革の推進につながるものと考えられる。そして税源移譲を中心とした地方分権を進める上で、国の関与の見直しと一体となった国庫補助負担金の見直し、あるいは地方交付税の見直しについて議論が進められるべきであると考えられる。

6 . 各市の状況

(1) 更なる行財政改革の推進

< 春日井市 >

地方自治体は、これまでも最小の経費で最大の効果を挙げるべく地域の実情や時代に即した行財政に取り組んできた。

春日井市においても昭和 60 年代の初頭以来三度に亘る行政改革大綱の策定により、経費の節減や事務の合理化に努めるとともに行財政の積極的な改革を進めてきた。

その主なものは、

- ・ 行政評価とともに行財政の透明化、行政情報の公開化に耐えられるコスト意識の醸成、説明責任の自覚、政策形成能力の育成等職員の資質の向上
- ・ 目的が達せられた補助金の整理統合
- ・ 受益者負担による負担の公平化
- ・ 効果の小さい施設の休・廃止とともに転用や有料貸付、売却処分等
- ・ 民間委託や勤務時間の弾力化、O A 化等による職員数や人件費の削減
- ・ 行政の責任範囲の見直しと、コミュニティ活動、自主防災活動、ボランティア活動、N P O 等の推進

等の施策を中心に行財政改革に取り組んでいるところであるが、これからも公営企業や外郭団体等の支援も含め膨大な財政需要が見込まれ、他の都市同様かつてない程の厳しい環境下に置かれている。

このため、更に各種事業のコストや効果を数値化し、公開に基づく市民の要求を行政に反映させるとともに簡素で効率的な行財政運営のため、無駄を徹底して省くという血の滲むような努力を積重ねなければならない。

このようななか、近年、地方自治体の自主性と個性のある地域社会の構築を図るため、地方分権が推進されているが、権限の移譲に伴って更に事務量の増加や財政の拡大が余儀なくされる場所である。

また、地方分権は、新しい時代に即したまちづくりをめざしており、当市においてもこれまでも市の施策やその実施に対する市民参加が幅広く行われており、文化振興や介護制度、男女共同参画社会、安全なまちや環境都市づくり等においては、従来の区画整理や下水道等の都市基盤整備以上に市民や事業者、市という立場が異なる者が共通目標の実現に向けて協力し合うというパートナーシップの形成に努めている。

例えば近年の都市化による地域の連帯感の希薄化に伴い問題視されている犯罪や災害の防止については、平成 5 年に市や警察署、市民団体で構成する推進団体を設け、そこでは数多くの講座により 100 人を超える地域のリーダーを育成することにより、危険か所の連絡やくらの診断等市民の自主的な活動によって犯罪や事故をなくすとともに青少年問題や暴力追放運動にも取り組んでいる。

また、当市の最重要課題の一つである環境問題については、平成 13 年の基本条例の

制定や都市宣言に始まり、昨年は、基本計画の策定とその実現のため、市民や事業者とともに構成するパートナーシップ会議を設け、前述の安全なまちづくりと同様に環境まちづくりを推進する市民や事業者の育成を図り、市内の自然環境の保全や緑化の推進、都市公害の防止やごみの減量等を進めることとしている。

これらの取組みは、効率的、効果的な行財政運営に資するとともに経費の節減にもつながることから、これからもあらゆる施策について積極的な市民参画を図っていく考えである。

< 平田市 >

近年、全国の自治体で行財政の効率化を目指した取組みが展開されているが、本市においても税収をはじめとする自主財源の減少が続く中、新たな財源確保のため使用料手数料等の更なる見直しを図るとともに、懸案であった各種補助金について検討協議するため平成 12 年に「平田市受益者負担及び補助金等適正化検討委員会」を立ち上げ、約 1 年間の検討協議から得た意見をもとに、使用料手数料等については平成 13 年度後半から新たな体系で再出発を果たすことができた。

一方、補助金の適正化については、これまで何度となく挑戦してきた課題であったが各方面からの抵抗が強くその実行が見送られてきた経過を踏まえ、特に各種団体の運営費補助金や市単独で行う政策的、奨励的なものに的を絞り、同じく検討委員会からの意見を背景に一律 20% 減額を原則として担当部局との協議を重ねた。調整の中で激変緩和措置として平成 12 年度はその基本方針を周知する年、平成 13 年度は各種団体の運営経費や事務事業を自ら見直す年として位置付けることとし、補助金の 2 割削減は平成 14 年度からの実施となった。

金額的には歳入歳出合わせて一般財源ベースで約 1 億円（一般財源総額の 1%）の効果で財政状況が格段に改善されたというものではなかったが、これまでいわば聖域とされていた住民負担の増加に直結する分野における改革を目に見える形で実行に移すことが出来たのは大きな前進であったと考えている。

また、全国的な傾向である人件費削減は退職者の不補充や臨時職員の削減、時間外勤務の抑制などに加え特別職給与や管理職手当のカットも継続するとともに、公債費縮減策としては指定金融機関の協力を得て低利債への借り替えや繰上償還もお願いしてきた。

以上は本市が試みている取組みのほんの一例であるが、行財政改革にはこのように非常に多くのエネルギーと一定の期間を必要とするものであり、短兵急な取組みによる軋轢は一方で高まりを見せる住民自治の芽を摘んでしまうことにもなりかねない。双方の相乗効果によってより一層の成果が期待できることはもとより、住民意識の高揚や住民参加型の行政展開に大きく寄与できるものと考えている。

(2) 課税自主権の活用

< 札幌市 >

札幌市における法定外税の検討状況

検討の契機

厳しい財政状況のなか、札幌市における、少子・高齢化の進行、情報化の進展さらには地方分権の推進に伴う財政需要の広がりに対応し、自主・自立的な行財政運営を推進するため、地方税財源を含む自主財源の拡充方策について、専門的、かつ幅広い視点から研究、検討するため、平成 12 年 7 月に有識者による「札幌市財源に関する研究会（以下、「研究会」という。）」を設置した。

研究会は、平成 13 年 3 月に報告書を取りまとめ、その中で財源の拡充方策としては、市税の確保を図るとともに、行政改革や国からの税源移譲を強く推し進めて行くことが必要であり、そのうえで法定外税や超過課税の課税自主権の活用が図られるものであるとしている。また、課税自主権の活用にあたっては、税制の中立性、税負担の公平性や税収の安定性など 7 つの基準を考慮して、8 つの法定外税について議論し、負担のあり方は広く薄く負担を分かち合う形とすることを提言している。

検討状況

研究会の提言を受けて、現在、庁内でその導入の可能性や課題の検討を進めているところである。

法定外税の検討にあたっては、平成 14 年 5 月に公表した「中期財政見通しと今後の財政運営の考え方」で示しているとおり、自主・自立的な行政運営の実現と、特定のサービスに係る財源確保のため、課税の公平性や経済活動への影響等に配慮しつつ、次の観点から調査・研究を進めている。

雪対策のための税

- ・雪対策の向上のために雪対策事業経費に上乘せすること、又は現行の雪対策事業経費の一部として充てることについて
- ・雪対策事業に限らずその対象を広げ、「冬の生活環境づくり」の事業に充てることについて
- ・雪堆積場搬入費用の負担のあり方について

都心の交通対策のための税

都心内における過度な自動車利用の抑制を図る手法の一つとして、ロードプライシング等の他都市等の取組について

ホテル等の宿泊者に対する税 など

< 仙台市 >

仙台市における課税自主権活用策の検討

仙台市では、平成 12 年 4 月、財政局内に課税自主権研究会を設置し、仙台市固有あるいは大都市の行政需要に対応する視点から課税自主権活用策について幅広く検討を行ったところであり、その概要は以下のとおりである。

仙台市における課税自主権活用策の検討

法定外普通税・目的税の検討を行うに当たっては、住民の理解を得るため、合理的で分かりやすく課税の目的、政策目的が明確なものを極力考えることとした。また、検討を進める際の要件として、 杜の都にふさわしい税であるか、 大都市にふさわしい税であるか、 仙台市固有の行政需要と対応関係にある税であるか、などにも留意することとした。

法定外普通税・目的税の検討

() 検討案の類型化

検討メンバーからの提案を類型化すると、概ね以下の項目に区分された。

- (a) 環境に着目した課税（産業廃棄物の排出、自動車排出ガスの抑制 等）
- (b) 市内の景観に着目した課税（自動販売機、看板等屋外広告物 等）
- (c) 行政サービスの受益に着目した課税（市外からの通勤者、市外法人主催大規模イベント 等）
- (d) 都市的施設整備等に着目した課税（自転車取得税、大規模ビル・商業施設課税 等）
- (e) 行政サービスによる一時的受益、担税力に着目した課税（ホテル等宿泊施設、パチンコ業 等）
- (f) 資源の使用抑制に着目した課税（チラシ、包装紙、買物（レジ）袋、上水道の超過利用 等）

() 具体的検討

(a) ~ (f) の中から次の 3 案にしぼり検討を進めた。

ア．産業廃棄物の排出量に着目した課税

産業廃棄物については、処理施設の立地の困難性、不法投棄の増加がみられるところであり、産業廃棄物の排出事業者に対して一定の負担を求めることにより、その発生及び排出の抑制、減量化及び資源化の促進を期待するものである。

イ．公道に面した飲料自動販売機に着目した課税

公道に面した飲料自動販売機は都市景観に与える影響が大きく、公共の財産である公道を利用しつつ、空き缶の散乱、利用者が発する騒音等住環境の悪化等を招くとともに、電力消費等環境への配慮、エネルギーの節減を促す意味からも自

動販売機の所有者に応分の負担を求めるものである。

ウ．ホテル等宿泊行為に着目した課税

市外からの宿泊者に対し応分の負担を求めることにより受益と負担の関係を明確にし、市内居住者との税負担の公平を図るものである。

《新税案の概要》

	産業廃棄物税	飲料自動販売機税	ホテル・旅館宿泊税
納税義務者	産業廃棄物の排出業者	公道に面した飲料自動販売機の所有者	ホテル等宿泊施設の利用者
税率	排出量1トン当たり 1,000円等	タイプ別に一定額 (平均で1万円程度)	一泊につき100円程度
税収見込み	670百万円	84百万円	350百万円
問題点・課題等	不法投棄の増加 市民への負担の転嫁 排出事業者及び排出量の確認作業の困難性	客体の捕捉経費と税収額の関係 課税が存在の免罪符となる 他の販売機(タバコ等)との整合性	仙台市の観光行政との関係 入湯税との関係

まとめ

課税自主権の活用を検討する場合は、公平性、中立性の確保、徴税経費との関係はもとより、市民の理解を得ることなどを十分に考慮する必要があると考える。

仙台市としては、現在の経済状況では税収増を目的とした新税の導入よりも自治体特有の行政施策を遂行するための政策誘導的な役割を求める方が納税者の理解が得られやすいと考えるところであり、そうした観点から今後必要に応じ検討すべきと考える。

(3) 徴税努力の強化

< 黒部市 >

税源移譲が実現した場合、市税の額は大幅に増大し、その徴収率がこれまで以上に各市の歳入に大きく影響することとなる。しかしながら、市税の徴収率は年々低下を続けており、なかなか歯止めがかからないのが現況といえよう。今後も、しばらくは現在の厳しい社会経済情勢が続くものと思われ、このままでは徴収率もさらに低下していくことが懸念される。

このような状況を打破するため、当市では徴税担当職員が日常的な業務のなかで努力を続けるとともに、管理職全員及び課税担当職員も参加して滞納者宅への夜間訪問督促を実施するなどして滞納整理に取り組んできたが、その成果はなかなか上がっていない。これは当市だけの問題ではないだろう。全国の市がそれぞれ必死に取り組んでいるにもかかわらず、残念ながら実績が伴っていないのが現実だと思われる。

徴収担当の部署にはさらなる努力が求められるのは当然であるが、この際、徴収体制そのものを見直してみることも必要なのではないか。たとえば、大都市は別として、地方の小都市においては、専門知識の不足や行政全般との関わり合い等から、滞納が生じてもなかなか差押えまでは踏み切れないのが正直なところである。多かれ少なかれ、古くからの共同体意識が残っていて、地域住民に対してはつい矛先が鈍りがちになってしまう。もちろん、この共同体意識があればこそ、大都市よりも徴収率が高かったのは確かであるが、今後は市町村合併も予定されており、そのような甘えが許されない時代になってきている。

この観点から、少なくとも小都市においては、地域の連帯感を大きく阻害することなく、併せて悪質な滞納者には毅然たる対処をするため、差押え等の滞納処分は、専門知識に富み実行力のある広域的な専門機関が、地域のしがらみにとらわれず厳正に執行にあたり、一般的な徴収についてはそれぞれの市の担当部署があたる、職務分担の方式が有効なのではないだろうか。

茨城県では、県内の84全市町村で構成する茨城租税債権管理機構が、滞納整理、特に回収困難な事案に取り組み、着実な成果を上げており、長野県でも市町村と共同して滞納整理の取組みが始まる。また、自治大学校では、平成15年度から徴収事務を管理監督するために必要となる高度で実践的な研修を実施することとなっている。当市としてもこのような動きを注視しながら、課税・収納の適正化等に向けて、効果的な徴収体制の確立を図っていきたい。

< 大阪市 >

大阪市の市税収入状況は、バブル経済の崩壊とその後の景気の低迷の中で、急激に悪化の一途を辿っており、平成2年度に約96億円であった未収額は平成13年度には約408億円と大幅に増加している。

このうち、大きな割合を固定資産税・都市計画税が占めている。固定資産税等は不動産を有する限り毎年課税されるものであり、資金難や倒産状態に陥った不動産関連業を中心として累積滞納となる事案が多く、さらに、こうした不動産には不良債権化した時価を上回る多額の抵当権が設定されている場合も多く、これに劣後する市税は換価による配当が見込めず、解決に多くの労力と時間を要することとなり、大きな懸案となっているところである。

一方、税務事務は、もとよりその適正・公平な執行を前提とするものであり、より一層の徴収努力が求められている。

このような状況のもと、大阪市では、助役、財政局及び各区長等による「市税収納特別対策会議」を設置し、市税徴収のための様々な方策の検討を行い、税収の早期確保と収納率の向上を図るとともに、平成13年7月には累積する傾向のある高額難件事案を各区役所から引き継ぎ、集中して処理するため、「収納対策特別チーム」を財政局に設置した。

この結果、現年度課税分の収納率が改善されるなど一定の成果はあったものの、大きく膨らんだ滞納繰越額を圧縮するまでには至っていない状況である。

今後の大阪市における徴収上の課題は、複雑化する経済の実態に即した滞納整理を推進することであり、具体的には、滞納処分の対象となる財産を、不動産中心から、金融商品や売掛金のような債権を中心とする滞納整理へシフトすることも必要であると考えられる。

また、企業再生などの新たな仕組みにも配慮しつつ、雇用情勢の悪化や所得の減少など、現下の厳しい経済環境に即した納税緩和措置の適時・適切な運用を図ることも必要である。

このためには、新たな法令への対応や金融経済の理解が必要であり、また、滞納者の納付能力調査をはじめとする各種調査事務の質的向上も図る必要がある。

滞納整理は、画一的な事務ではなく実体経済と向き合うという、担当者の人的要素の大きい事務であり、徴税吏員の徴税技術や資質向上に向けての研修及び徴税吏員自身の日々の研鑽が最も重要であると考えている。

(4) シミュレーション結果の考察

<伊勢原市>

伊勢原市の財政構造

平成13年度決算から見た伊勢原市の財政構造は、財政力指数(単年度)が1.013(30市平均0.674、全市町村平均0.648)、歳入に占める個人住民税の割合が21.0%(30市平均8.8%、全市町村平均11.5%)、同じく地方消費税交付金の割合が3.1%(30市平均2.3%、全市町村平均2.4%)、同じく国庫支出金の割合が7.4%(30市平均12.8%、全市町村平均9.5%)、同じく市町村たばこ税の割合が2.3%(30市平均1.7%、全市町村平均1.6%)となっている。

伊勢原市における税源移譲シミュレーション結果についての考察

伊勢原市における税源移譲シミュレーション結果は、試算 から のいずれのケースにおいても、また、すべてのバージョンにおいても収入が増加する結果となっている。

2種類のバージョンのうち、バージョン1からバージョン2へと、国庫支出金の削減額が少なくなるにしたがって、収入の増加額が増え、3種類の試算ケースのうち、税源移譲額が最も大きい試算 において収入の増加額が最も多くなっている。

税源移譲による歳入に対する税收の割合、財政力指数及び一般財源比率の変化についても、すべてのケースにおいて税源移譲前と比べて上昇しているが、歳入に対する税收の割合と一般財源比率は、バージョン1と比べてバージョン2の場合は上昇率が低下している。

これは、伊勢原市が上記 のような財政構造であり、今回の税源移譲シミュレーションにより収入が増加することとなる 個人住民税、 地方消費税交付金及び 市町村たばこ税の歳入全体におけるウエイトが高い一方で、収入が減少することとなる 国庫支出金のウエイトが低いために、税源移譲による税收や地方消費税交付金の増加額が国庫支出金の減少額を上回ること、特に、国庫支出金の削減額が少ない場合は、歳入の増加額の方が税收や一般財源の増加額よりも多い傾向があることによるものである。

さらに、普通交付税の不交付団体であることから、バージョン2における地方交付税原資の削減による普通交付税の減少の影響を受けないことによるものである。

< 熊本市 >

熊本市においては、シミュレーション試算、試算、試算のいずれのケースでも、バージョン1では地方交付税は増加しているものの、国庫支出金が大きく減少している。これは、熊本市の財政構造において、歳入総額に占める国庫支出金の割合が15.02%であり、全市平均の9.45%を大きく上回っていることによるものと思われる。

バージョン2では、国庫支出金の削減額がバージョン1よりも少なくなっているものの、地方交付税も減少する結果となっている。

熊本市においては、試算、試算、試算及びそれらにおけるバージョン1・2の全てのケースにおいて、歳入総額が、移譲前に比べ1.5%（試算バージョン2）から2.1%（試算バージョン1）減少する結果となっている。

試算、試算、試算を比較すれば、バージョン1では、全体の国庫支出金削減額が大きくなるに従って、歳入総額の減少幅が大きくなる。

また、バージョン2では、試算、試算、試算の順で、移譲額の増加に比べ、地方交付税への減額影響が相対的に小さくなるため、歳入全体での減少幅は小さくなっている。

税源移譲により、本市における税収の歳入総額に占める割合は、移譲前の38.9%から49.8%（試算バージョン1）と上昇する結果となっている。

また、国庫支出金及び地方交付税等の依存財源が大きく減少する（特に、バージョン1における国庫支出金の減少が大きい）ことにより、財政力指数は、移譲前の0.631から0.715（試算バージョン2）へ、一般財源比率は、移譲前の0.614から0.757（試算バージョン1）へと、ともに高くなり、財政面での自立性はより高まるといえる。

研 究 論 文

7. 研究論文

「都市財政の危機と財政基盤の強化について」

日本大学経済学部 沼尾波子

1. 失われた10年と地方財政

わずか10年間の間に、わが国では、中央・地方を問わず、深刻な財政危機に見舞われることとなった。国と地方を合わせた累積債務は2002年度末には700兆円を突破、うち地方の債務残高は約195兆円となる見込みである。1990年度末には67兆円程度だったものが、この12年間で債務は3倍にまで膨張した。経常収支比率の値も上昇し、多くの自治体で財政の硬直化が進んでいる。

この財政危機をもたらした要因について、不況による税収減や、景気対策としての減税や公共支出増大を理由として様々な分析が行われており、ここで詳細に触れることはしない。本稿では、財政危機の状況と、危機への対応について、都市自治体を対象に考察することが課題である。

国と地方の税収状況

図1は過去11年間の国と地方の税収状況について示している。ここから分かるのは、10兆円近い国税収入の減少と、ほぼ横ばいの地方税収入という姿である。図1だけを見る限りにおいては、歳入減を通じて財政危機にあるのはむしろ中央政府であり、地方全体では、歳入はほぼ横ばいという姿が描かれている。

しかしながら国税収入の減少は国の財政だけに影響を与えるわけではない。「3割自治」という表現に象徴されるように、地方財政収入のうち地方税収入の割合は地方全体で3割強、都市全体では4割程度であり、残りの部分は国庫支出金や地方交付税など国からの移転財源や地方債発行等を通じて調達している。よって国税収入の減少は地方財政収入にも影響をもたらすことが十分考えられる。特に地方交付税の場合、マクロベースでの交付税総額は国税5税の一定割合と法定されていることから、国税収入の減少は交付税総額減少へと直結する。また国庫支出金の削減は、地方の自己負担割合を引き上げることになる。

このように国税収入の減少により、地方への移転財源額が減少すれば、地方財政もまた大きな打撃を蒙ることになる。事実、表2にあるように、マクロベースでの地方交付税算定額は、個々の自治体におけるミクロベースでの財源不足額の積み上げ額と年々乖離幅が拡大し、2002年度では、65%と3分の2程度を充当するのが精一杯となっている。例年、地方財政対策を通じて、この差を調整し、地方への財源保障を目的とした対応が行われたが、その際の地方債の大量発行許可を通じて、地方の累積債務は次第に膨張していった。

都市自治体の税収と歳入状況

それでは、都市自治体の税収状況はどのような状態にあるのだろうか。図3は国及び地方の税収入額について、バブル崩壊後の1992年度を100としたときの状況を示している。前述の通り、国税収入は景気の悪化に伴う減収と橋本内閣のときの財政構造改革が棚上げされ、積極的な政策減税が推し進められた1997年度以降、大幅にダウンしている。これに対して地方税収は1992年度を100とすると95～105の間を推移している。しかしながら、地方自治体のなかでも状況は異なっている。都道府県税では、バブル崩壊後の法人2税の減収により税収総額は大きく落ち込むが、1996年度以降は1993年度の水準をようやく保ちながら推移している。一方市町村についてみると、1994年度に一旦落ちこんだ税収額はその後徐々に持ち直すが、1997年度を境にして再び落ちこみを見せている。またこの落ちこみ度合いは町村よりも都市、更に都市のなかでも大都市において大きくなっている。2003年度より固定資産税評価額改訂により税収の更なる落ちこみが予想されている。

失われた10年といわれる1990年代を振りかえるとき、地方自治体の中で、まず税収減に苦しめられたのは都道府県だということが指摘されてきた。景気に左右されやすい法人2税の減収は都道府県財政において大幅な収入減をもたらしている。しかしながら1990年代末から今日までの状況をみると、不況の影響が各地に浸透し、法人住民税を中心とした税収減や徴収率の低下を通じて、都市の税収はじわじわと落ち込んでいることがわかる。こうした状況に加えて、景気対策や企業誘致策の一環として、事業所税については新規増設分に対する課税制度が廃止されたほか、固定資産税の減税を主張する意見も出ていることに加えて、構造特区構想を始め、企業に対する税制上の優遇措置を掲げる都市の間で減税競争が繰り広げられようとしている。安定性が重要視される地方税が、景気対策と都市間競争を推進する国の政策を背景として、不安定な状況に晒されているのである。

このように、企業の集中する政令市や地方中核都市を中心として、税収減や減税の影響を受けて、税収額は減少傾向にあり、更に租税徴収率が低下する傾向にあることも不安定要因の一つとなっている。

2. 都市自治体の財政基盤

不安定な税収構造に加えて、都市自治体には以下のような財政上の課題が山積している。第1に、前述のとおり、地方交付税の財源保障機能が破綻寸前の状態のもと、必要な財源を安定的に確保することが難しくなっていることである。とくに財政力指数の低い都市において、この問題は深刻である。第2に税収はそれほど落ちこんでいなくとも、扶助費や公債費が大きく膨らむと同時に、対人サービスや基盤整備など、新たな財政需要が逼迫していることである。更に、今後、団塊世代が大量に退職の時期を迎える自治体にとっては、退職金等、人件費の問題が噴出すると予想される。経

常収支比率の悪化に伴う財政の硬直化に加えて、ますます増大する財政需要を前に、都市自治体では安定的に歳入を確保する方策が求められているといえる。

政府税制調査会や経済財政諮問会議の議事録を紐解くと、こうした状況に対して、自治体自ら課税自主権を行使して、自己責任原則に基づいた財源調達を行うべきであるという発言が散見される。具体的には超過課税や法定外税創設によって徴税努力を図ることが提起されている。

確かに課税自主権行使を通じて自主的な財政運営を行うことには大きな意義がある。しかしながら、現行制度のもとで課税自主権行使を通じて財源確保を図るには限界がある。

既に数多くの都市において、固定資産税や法人住民税の超過課税が実施されており、各地で徴税努力が行われている。しかしながら、これらの手段によって税収を確保するには限度がある。また超過課税には「特別な財政需要の必要性」という要件が必要とされるため、人件費等の経常経費への充当ができない。さらに法定外税創設の場合には、現行の地方税と課税標準を同じくし、また負担が著しく重くなつてはいけないという規定があることから、課税対象は大幅に限定されてしまい、税収確保を目的とした法定外税創設は事実上不可能である。実際に、戦後の法定外税収入の規模を見ても、税収に占める割合は微々たるものに過ぎない。現行制度のもとで課税自主権の活用を通じた必要財源の確保には限界がある。

3. 税源移譲と交付税改革

都市自治体が安定した財政基盤を確立し、自己決定と自己責任に基づいた財政運営を担うためには、用途の特定されない一般財源が、事務権限の水準に応じて配分されている必要がある。その際に、税源移譲を通じた自主財源の配分割合を高めるという考え方と、財政調整制度の充実により一般財源の確保を基本とする考え方の2通りがある。

この2つの考え方をめぐって研究者の間でも様々な議論があるが、両者を大きく区分するものは、基礎的自治体の役割をどのように捉えるかという視点である。

税源移譲について論じる際に良く用いられるのは、国と地方の歳出割合(1:2)に見合った地方税の徴収が可能となるように、地方が担う事務事業に要する費用に見合った財源を国から地方へ移譲すべきであるという考え方である。地域の自主財源によって地域のニーズに合った行政サービスを地域の意思決定に基づいて供給する体制が構築されれば、地域内で受益と負担の関係が明確になり、効率的な財政運営が可能となるとされる。そのための安定的な財源を確保できるよう、税源移譲を推し進めるべきであるという主張である。実際に国から地方への税源移譲を考える場合、どの税目をどのように移譲するかが大きな問題となる。偏在度の高い税目を移譲すれば、自治体間で税収格差が大きく広がる可能性があることから、税源が普遍的に存在し、かつ

安定的な税目を検討しなければならない。

だが現実には、所得、消費等の税源は明らかに地域偏在が生じており、税源移譲を通じた自主財源だけで行政サービスを担おうとすると、税率を非現実的な水準にまで引上げないことには対応できないという自治体が、地方圏を中心に出てくる事は容易に想像できる。自治体間競争を通じて非効率な自治体が淘汰されるという考え方に立つならば、税源の少ない地域は市町村合併を通じて「淘汰」されていくことになるだろう。だが、そこには決定権なき自己責任原則が横たわるばかりである。

それに対し、一般財源主義の考え方は、自主財源を基盤としながらも、税源が少ないために、地域で自主的な行財政運営を担う上で必要な税収を確保することが難しい地域に対して、地方交付税等の財政調整制度を通じた財源保障を実施するという考え方である。

一般財源主義の考え方については、自助努力をすることなく財政収入が確保されるとして、地方自治体の放漫な経営を助長する諸悪の根源だという主張がある。しかしながら、全ての自治体が自己決定に基づいた責任ある行財政運営を担うためには、最低限必要な財源が保障されなければならない。昨今、既にナショナルミニマムは達成されたとして、ローカルオプティマムを追求することの必要性を説く議論がある。確かに「補完性の原理」に基づき、地域でできることは住民に身近な政府が担うという理念は地方分権の趣旨に合致するものであり、税源移譲の必要性を説く考え方は重要である。しかしながら、税源が乏しい地域においては、自立した財政運営を自主財源だけで賄うことは困難である。シャープ勧告でも、基礎的自治体に基幹税目を配置すると同時に、税収が十分ではない地域が自治を担うために必要な財源を保障する制度として、平衡交付金制度の必要性を謳っているのである。

さらに、基礎的自治体は、社会保障給付をはじめとする所得再分配機能に関わる各種のサービスを現物給付で提供するという重要な使命を担っており、依然としてナショナルミニマムの理念は存続すべきである。

4．結びにかえて

三位一体改革の動向が注目されている。本年6月に改革の方向性が示されることとされているが、国の財政が厳しい中で、国庫補助負担金や地方交付税の縮減のみが行われ、地方財政がますます危機的状況に陥ることが心配される。移転財源削減のみが進行し、税源移譲が後回しにされることは、自治体に決定権なきまま自己責任を強いるものであり、地方分権の主旨から大きく乖離すると考えられる。実態を伴った分権改革の進展を望むばかりである。

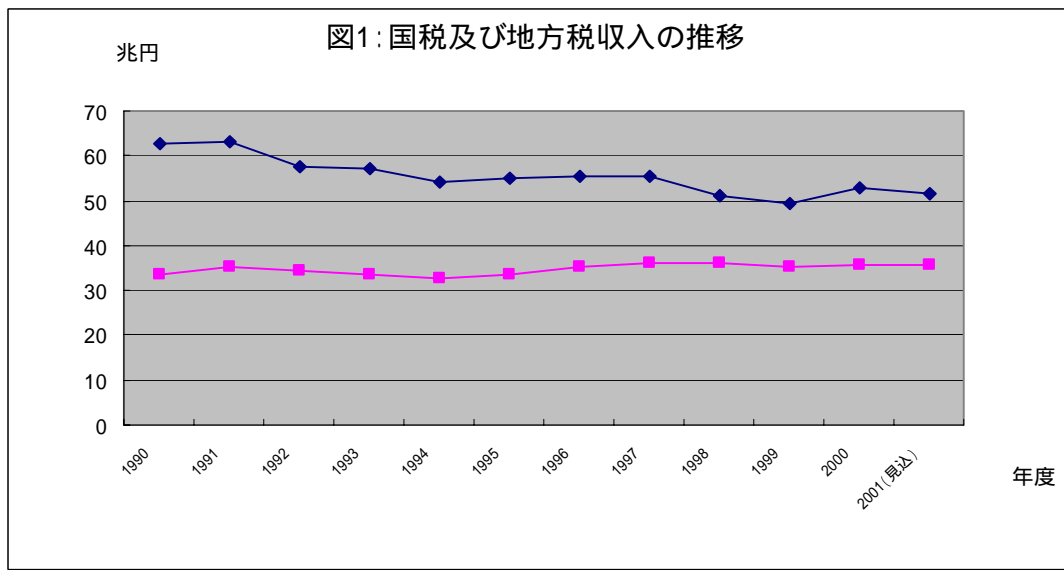
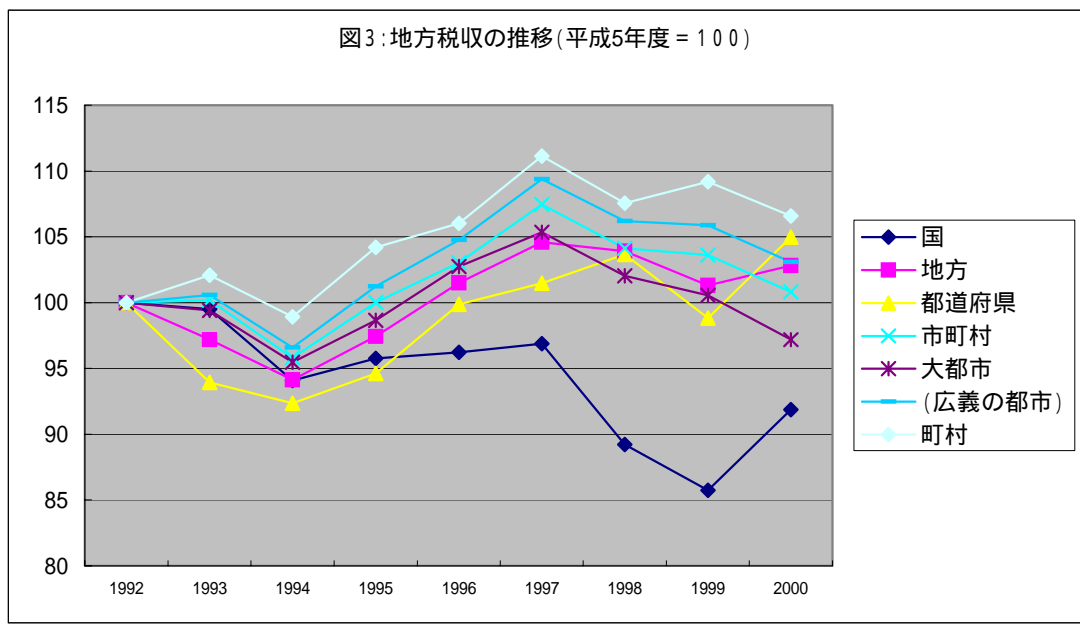


表2 マクロベースの交付税総額と実際の交付税総額 (億円)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
法定ルールにもとづく総額(A)	143,605	157,748	158,960	149,992	142,664	128,992	136,141	129,410	147,501	131,332	118,885	136,949	139,731	127,318
入口ベース	149,647	159,308	158,002	142,037	139,498	120,387	132,154	139,450	154,810	143,046	124,445	149,149	159,211	161,080
出口ベースの地方交付税総額(B)	134,552	143,280	148,887	156,792	154,351	155,320	161,529	168,891	171,276	180,489	208,642	217,764	203,498	195,449
(A)/(B)	106.7%	110.1%	106.8%	95.7%	92.4%	83.0%	84.3%	76.6%	86.1%	72.8%	57.0%	62.9%	68.7%	65.1%

注: 法定ルールでは、1989年度の時点で、所得税32%・法人税32%・酒税32%・消費税(消費額と税分を除く)24%・たばこ税25%とされていたが、法人税の繰入率が、1999年度は32.5%、2000年度は36.8%に引き上げられた。

資料: 『国の予算対策と地方財政対策(各年度)』地方財政2月号 地方財務協会 を元に作成



「歳出構造からみた都市の財政需要の特徴」

大阪市立大学大学院経済学研究科 松本 淳

はじめに

近年のわが国の経済は、バブル崩壊以降の不況あるいはデフレスパイラルが懸念される景気の長期低迷状態となっている。そして中央及び地方政府の財政は、巨額の累積債務を抱え、大変深刻な状況となっている。

しかしその一方で、国民の価値観の多様化、人口の高齢化、経済のグローバル化、サービス経済化、情報化等を背景とした財政需要は今後も増大するものと考えられる。

本稿では、地方自治体の目的別歳出構造とその推移をみることから、地方自治体、とりわけ都市における財政需要の特徴を考察していきたい。

1. 平成 12 年度地方自治体の歳出構造

まず表 1 より、平成 12 年度における地方財政の目的別歳出構造を都道府県及び市町村の違いに注目しながらみることにする。

都道府県の目的別歳出の構成比で最も大きいものは教育費で 22.6%となっている。以下、土木費 19.1%、公債費 11.7%、農林水産業費 8.6%、民生費 7.7%という順となっている。

一方、市町村の目的別歳出の構成比で最も大きいものは民生費で 20.4%となっている。以下、土木費 18.9%、総務費 12.7%、公債費 12.3%、教育費 11.9%となっている。

目的別でみた場合、都道府県と市町村では明らかに歳出構造が異なっている。特に都道府県で教育費の比重が高いことと市町村で民生費の比重が高いことが大きな特徴となっている。これらの費目のうち教育費、土木費、民生費について、さらに目的別あるいは性質別でみて、都道府県と市町村の歳出構造の相違を明らかにしよう。

教育費については、都道府県では性質別でみた場合、その 83.3%は人件費である。また目的別でみると小学校費が 32.5%、中学校費が 19.0%で両者で 51.5%と半分以上を占めている。一方、市町村では性質別でみた場合の順位は、人件費 33.7%、物件費 28.1%、普通建設事業費 27.5%の順となっている。また目的別では、社会教育費 22.7%、小学校費 21.8%、保健体育費 21.7%の順となっている。都道府県は義務教育の教員給与を負担していることから小中学校費が高く、人件費中心となっている。それに対して市町村は社会教育費、保健体育費の比重が高い。

土木費については、都道府県では目的別でみた場合、道路橋梁費 41.0%、河川海岸費 23.0%、都市計画費 18.3%の順となっている。一方、市町村では都市計画費が 51.8%で半分以上を占めていることが都道府県と比べたときの大きな特徴となっている。以

下、道路橋梁費 26.0%、住宅費 9.7%となっている。

表 1 目的別歳出決算額

(単位：百万円・%)

区分	平成 12 年度					
	都道府県		市町村		純計額	
議会費	89,398	0.2	486,635	1.0	575,997	0.6
総務費	3,281,724	6.1	6,504,641	12.7	9,156,455	9.4
民生費	4,103,187	7.7	10,454,721	20.4	13,392,030	13.7
衛生費	1,629,450	3.1	5,039,691	9.9	6,519,600	6.7
労働費	316,521	0.6	207,771	0.4	475,780	0.5
農林水産業費	4,588,056	8.6	2,222,282	4.3	5,869,961	6.0
商工費	3,521,977	6.6	1,958,724	3.8	5,427,712	5.6
土木費	10,225,905	19.1	9,686,574	18.9	19,560,287	20.0
消防費	217,926	0.4	1,730,923	3.4	1,875,829	1.9
警察費	3,428,936	6.4			3,428,812	3.5
教育費	12,094,084	22.6	6,073,705	11.9	18,078,717	18.5
災害復旧費	340,094	0.6	226,345	0.4	503,590	0.5
公債費	6,234,975	11.7	6,272,394	12.3	12,378,603	12.7
諸支出金	75,554	0.1	287,506	0.6	363,060	0.4
前年度繰上充用金	790	0.0	9,080	0.0	9,870	0.0
利子割交付金	662,368	1.2				
地方消費税交付金	1,257,514	2.4				
ゴルフ場利用税交付金	57,036	0.1				
特別地方消費税交付金	9,162	0.0				
自動車取得税交付金	321,138	0.6				
軽油取引税交付金	112,597	0.2				
特別区財源調整交付金	830,938	1.6				
特別区財源調整納付金						
歳出合計	53,399,328	100.0	51,160,992	100.0	97,616,360	100.0

出所：『平成 14 年版地方財政白書』316 ページ。

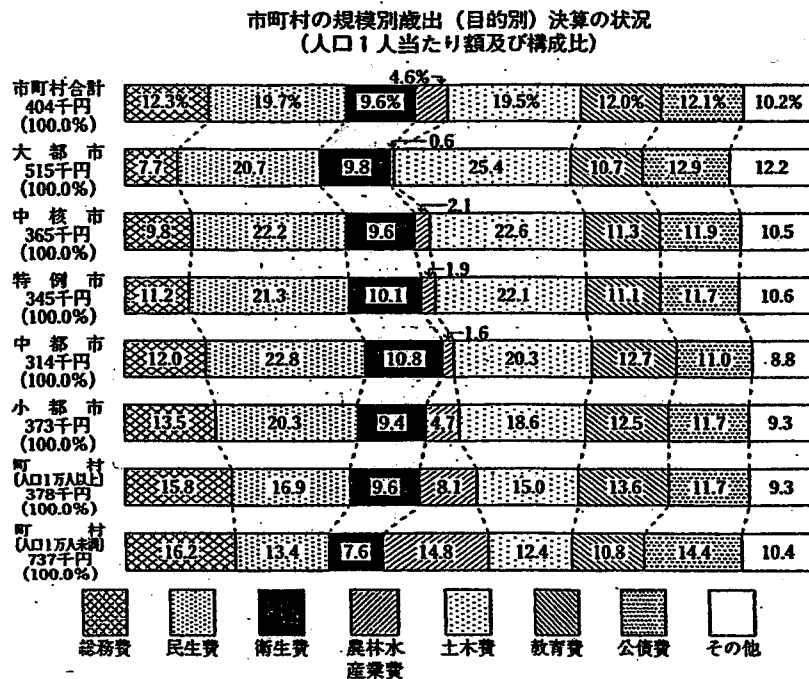
民生費については、目的別で見ると都道府県では老人福祉費 38.9%、児童福祉費 28.5%、社会福祉費 24.5%の順となっており、市町村では児童福祉費 30.8%、社会福祉費 27.9%、老人福祉費 23.2%の順となっている。しかし性質別にみると都道府県と市町村の相違がみえてくる。都道府県では補助費等が 49.5%でおよそ半分となってお

り、続いて扶助費が28.3%となっている。一方、市町村では扶助費が42.7%で、続いて繰出金21.3%、人件費17.7%の順となっている。

以上でみたような都道府県と市町村の歳出構造あるいは内訳の相違は、市町村に現場あるいは住民により近い需要があり、また対応をしていることをうかがわせる。

以上でみてきた市町村の歳出構造は全体としての平均の数値である。平成12年度末現在市町村数は3227あり、一口に市町村とはいっても、その規模等によっても一様ではない。そこで制約はあるものの、市町村の規模別目的別歳出決算の状況(図1)で、その特徴をみることにする。

図1 市町村の規模別歳出(目的別)決算の状況



(注)「市町村合計」とは、大都市、中核市、特例市、中都市、小都市及び町村の単純合計額である。

出所：『平成14年版地方財政白書』128ページ。

これによりそれぞれの団体規模ごとに構成比が高い費目をみると、大都市、中核市、特例市においては土木費、民生費、公債費の順となっている。中都市においては民生費、土木費、教育費の順、小都市においては民生費、土木費、総務費の順、人口1万人以上の町村においては民生費、総務費、土木費の順、人口1万人未満の町村においては総務費、農林水産業費、公債費の順となっている。また費目ごとの規模別の相違をみると、総務費については規模が小さくなるほど構成比が高まっており、スケールメリットがあることが分かる。民生費については規模の大きな団体が比較的高い構成割合となっているが、どの規模の団体にとっても上位3位までの構成比となっており、重要な費目であることがわかる。農林水産業費については規模が小さくなるほど構成比が高まっていることが分かる。土木費については規模が大きいほどその構成比が高くなっている。これは規模が大きい都市ほど量的な都市装置が必要であることと同時に、より質的に高度な都市装置が必要とされていることも関係していると考えられる。

2. 都市の歳出構造の変化

表2は都市¹の目的別歳出の推移をみたものである。歳出全体をみると、平成元年度から7年度にかけては、歳出は増加傾向にあり、平成元年度からみて約1.4倍増加した。平成8年度、9年度になると、歳出額は横這いあるいは若干減少した。その後平成10年度、平成11年度には増加し、平成11年度には平成元年度からみて約1.5倍まで増加した。そして平成12年度には再び減少となった。平成12年度の歳出総額は平成元年度からみて1.38倍の伸びとなっている。

続いて都市における各費目の構成比の変化をみると 土木費については平成5年度まで増加傾向にあり、平成5年度には構成比で28.4%、平成元年度からみて約1.4倍の金額となった。ところが近年、非効率な公共事業への批判論もあり、金額をみても、構成比をみても徐々に減少傾向にあり、平成12年度には構成比で22.8%、平成元年度からみて1.2倍弱の伸びとなっており、歳出全体の伸びよりも小さい値となっている。

一方で、民生費は着実な高齢化の進展を受けて、一貫して金額でも構成割合でも増加傾向にある。平成11年度には構成比で24.3%、平成元年度からみて約2倍の金額となり、歳出全体の伸び率を大きく上回っている。平成12年度になると民生比の構成比は22.5%、平成元年度からみた伸び率も約1.8倍となった。平成12年度に民生費が歳出金額と構成比を低下させたのは、平成12年4月からの介護保険制度の導入が原因である。介護保険制度の実施にともなって、民生費のうちの老人福祉費の扶助費の大部分が介護保険事業会計から保険給付費として支出されることとなったからである。

¹ ここでいう都市とは、市町村全体から特別区、町村及び一部事務組合を除いたものを指す。

したがって、民生費が減少したことは老人福祉に対する需要が減ったからではなく、介護に関する費用が介護保険によって老人福祉とは別の形で賄われたのであり、民生費の需要は今後の更なる高齢化の進展を考えると、さらに増大することが考えられる。

また教育費については少子化を反映して金額で見ると平成 5 年度以降、構成比で見ると平成 3 年度以降ゆるやかな低下傾向にある。平成 12 年度には構成比で 12.2%、平成元年度からみて 1.15 倍の伸びとなっており、歳出全体の伸びよりも小さい値となっている。

その一方で公債費が着実に増えている。バブル崩壊以降、中央政府と同様に、地方自治体も大量の公債発行を行ない、その元利償還が確実に歳出のなかで大きな位置を占めていることが分かる。

表2 都市の目的別歳出の推移

表2 都市の目的別歳出の推移

(単位:億円・%)

区分	平成元年度		平成2年度		平成3年度		平成4年度		平成5年度		平成6年度		平成7年度		平成8年度		平成9年度		平成10年度		平成11年度		平成12年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
議会費	1,961 100.0	0.8	2,144 109.3	0.8	2,250 114.7	0.8	2,387 121.7	0.8	2,417 123.2	0.8	2,440 124.4	0.8	2,466 125.7	0.7	2,527 128.8	0.8	2,535 129.3	0.8	2,516 128.3	0.8	2,442 124.5	0.7	2,420 123.4	0.7
総務費	32,264 100.0	13.6	34,976 108.4	13.7	34,548 107.1	12.5	35,246 109.2	11.8	33,359 103.4	10.7	33,110 102.6	10.6	36,005 111.8	10.8	33,655 104.3	10.1	32,574 101.0	9.9	32,528 100.8	9.7	35,278 109.3	10.2	34,200 106.0	10.4
民生費	41,436 100.0	17.5	44,060 106.3	17.2	47,920 115.6	17.4	52,762 127.3	17.6	55,759 134.6	17.9	58,628 141.5	18.8	65,156 157.2	19.5	65,962 159.2	19.8	69,207 167.0	21.1	73,340 177.0	21.9	84,034 202.8	24.3	73,576 177.6	22.5
労働費	1,664 100.0	0.7	1,656 99.5	0.6	1,734 104.2	0.6	1,744 104.8	0.6	1,776 106.7	0.6	1,811 108.9	0.6	1,753 105.3	0.5	1,690 101.6	0.5	1,560 93.8	0.5	1,556 93.5	0.5	1,595 95.9	0.5	1,625 97.7	0.5
衛生費	17,552 100.0	7.4	19,425 110.7	7.6	22,159 126.2	8.0	24,236 138.1	8.1	26,050 148.4	8.4	26,585 151.5	8.5	27,169 154.8	8.1	27,310 155.6	8.2	27,780 158.3	8.5	28,128 160.3	8.4	28,669 163.3	8.3	27,905 159.0	8.5
農林水産業費	6,780 100.0	2.9	7,150 105.5	2.8	7,571 111.7	2.7	8,265 121.9	2.8	8,955 132.1	2.9	8,874 130.9	2.9	9,191 135.6	2.8	9,489 140.0	2.9	8,516 125.6	2.6	8,142 120.1	2.4	7,854 115.8	2.3	7,311 107.8	2.2
商工費	7,587 100.0	3.2	8,636 113.8	3.4	9,871 130.1	3.6	11,376 149.9	3.8	13,396 176.6	4.3	14,239 187.7	4.6	14,968 197.3	4.5	14,667 193.3	4.4	14,391 189.7	4.4	15,811 208.4	4.7	17,498 230.6	5.1	15,630 206.0	4.8
土木費	62,693 100.0	26.5	68,523 109.3	26.8	75,443 120.3	27.4	84,819 135.3	28.3	88,403 141.0	28.4	83,533 133.2	26.8	88,989 141.9	26.7	88,149 140.6	26.5	83,695 133.5	25.5	83,871 133.8	25.1	77,828 124.1	22.5	74,534 118.9	22.8
消防費	4,270 100.0	1.8	4,617 108.1	1.8	5,070 118.8	1.8	5,281 123.7	1.8	5,438 127.4	1.7	5,507 129.0	1.8	6,109 143.1	1.8	6,188 144.9	1.9	6,088 142.6	1.9	6,147 144.0	1.8	5,856 137.2	1.7	5,879 137.7	1.8
教育費	34,796 100.0	14.7	38,296 110.1	15.0	40,687 116.9	14.8	43,761 125.8	14.6	43,405 124.7	14.0	42,817 123.1	13.8	42,712 122.7	12.8	42,481 122.1	12.8	41,421 119.0	12.6	40,566 116.6	12.1	39,319 113.0	11.4	40,004 115.0	12.2
災害復旧費	719 100.0	0.3	870 120.9	0.3	1,087 151.1	0.4	621 86.3	0.2	956 132.9	0.3	1,078 149.9	0.3	3,867 537.5	1.2	3,067 426.3	0.9	965 134.2	0.3	712 98.9	0.2	991 137.8	0.3	648 90.0	0.2
公債費	22,094 100.0	9.3	23,018 104.2	9.0	24,540 111.1	8.9	25,917 117.3	8.7	27,568 124.8	8.9	29,397 133.1	9.4	32,020 144.9	9.6	34,213 154.9	10.3	36,605 165.7	11.1	38,489 174.2	11.5	41,151 186.3	11.9	40,778 184.6	12.5
諸支出金	3,071 100.0	1.3	2,714 88.4	1.1	2,635 85.8	1.0	2,945 95.9	1.0	3,266 106.3	1.1	3,201 104.2	1.0	3,210 104.5	1.0	3,341 108.8	1.0	3,097 100.8	0.9	2,909 94.7	0.9	2,839 92.4	0.8	2,711 88.3	0.8
前年度繰上充用金	96 100.0	0.0	51 53.5	0.0	22 23.3	0.0	10 10.8	0.0	13 14.0	0.0	16 16.5	0.0	14 14.7	0.0	21 22.3	0.0	25 26.2	0.0	30 31.1	0.0	59 61.9	0.0	85 88.3	0.0
合計	236,983 100.0	100.0	256,137 108.1	100.0	275,540 116.3	100.0	299,371 126.3	100.0	310,761 131.1	100.0	311,235 131.3	100.0	333,627 140.8	100.0	332,759 140.4	100.0	328,460 138.6	100.0	334,746 141.3	100.0	345,413 145.8	100.0	327,305 138.1	100.0

出所:『地方財政統計年報』各年度版より作成

注:ここでの都市とは、市町村全体から特別区、町村および一部事務組合を除いたものを指す。

注:金額の下段の数値は平成元年度を100としたときの指数である。

出所:『地方財政統計年報』各年度版より作成

公債費の構成比は平成 8 年度には 10% を超え、平成 12 年度には構成比で 12.5%、平成元年度からみて約 1.84 倍の金額となり、歳出全体の伸び率を大きく上回っている。

平成に入って 10 年度までは都市における歳出構成比の順位は 1 位土木費、2 位民生費、3 位教育費となっていた。しかし、上記のような各費目の推移の結果、平成 11 年度にはそれまでの構成比の順位が変化し、1 位民生費、2 位土木費、3 位公債費となった。平成 12 年度には民生費が金額、構成比をともに下げて、構成比の順位としては 1 位土木費、2 位民生費、3 位公債費となった。

3. 都市における財政需要

以上みてきたように、近年の都市における目的別歳出費目のうち民生費と公債費の比重が非常に高まってきた。また土木費については、昨今の非効率な公共事業への批判論もあり、歳出額も構成比も低下傾向にはあるが、それでも現在に至るまで都市の歳出項目としては重要な位置を占めている。ここでは、民生費、土木費、公債費との関連をみながら都市における財政需要について言及していきたい。

民生費については、人口の高齢化の進展を受けて歳出額でも構成比をみても近年一貫して大きくなってきている。団体規模別にみても、民生費は常にベスト 3 に入る非常に重要な費目となっている。平成 12 年度になって、民生費は歳出額が減少したが、これは前述のとおり、この年度に介護保険制度が導入され、民生費のうちの老人福祉費の扶助費の大部分が介護保険事業会計から保険給付費として支出されることとなったからである。したがって、民生費が減少したことは老人福祉に対する需要が減ったからではなく、介護に関する費用が介護保険によって老人福祉とは別の形で賄われただけなのである。本稿でもみてきたように、市町村はより現場あるいは住民に近い部分での対応を行なうことが歳出の特徴となっている。近年になって地方分権が重要な課題となり、それを具現化すべく改革が今後行なわれるなか、民生費は住民にとって最も重要な費目のひとつであり、今後高齢化の進展とあいまって、さらに需要が増大していくことと考えられる。また、図 2 は平成 12 年（2000 年）の老年人口と平成 42 年（2030 年）の老年人口の推計値を示したものである。これから分かるように、今後 30 年間に絶対数でも、増加率でも、都市圏の地域ほど老年人口が増大することがみてとれる。その意味では、都市ほど民生費を中心とした社会福祉関連の需要はより大きくなることが予想される。

図2 都道府県別の老年人口 平成12(2000)年、平成42(2030)年

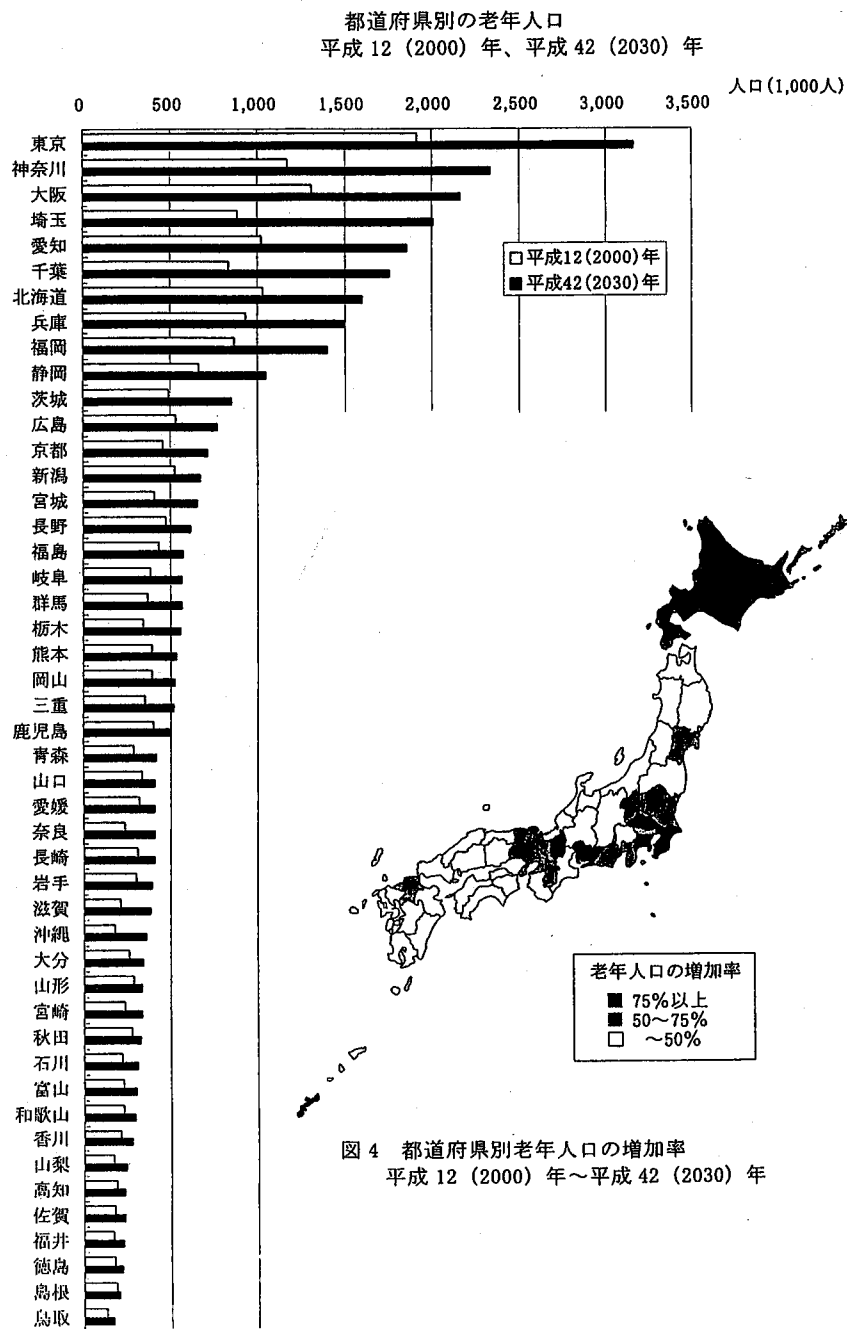


図4 都道府県別老年人口の増加率
平成12(2000)年~平成42(2030)年

出所：国立社会保障・人口問題研究所編

『都道府県別将来推計人口—平成12~42年』2002年、18ページ。

土木費については、市町村の規模別目的別歳出からも分かるように、団体の規模が大きいほど土木費の構成比は高くなっている。都市では昼間人口と夜間人口では大きな差があることはよく指摘されることであるが、昼間人口の活動は大きなエネルギーを発生し、ゴミ処理や交通問題等多方面にわたって財政需要を生み出す。さらには大都市あるいは拠点性をもつ地方中核都市では各種都市施設・装置が市外居住者によって利用されるという圏域の母都市としての特有の財政需要も存在する。加えて、経済のグローバル化、サービス経済化、情報化等といった社会経済情勢の変化に対応した、量的かつ質的に大量で高度な財・サービスを提供することが都市には求められている。また、そうした量的にも質的にも大量で高度な都市施設・都市装置の増大とともに、その維持管理費が確実に増大していくとともに、更新需要も今後大幅に増大していくことが予想される。このようなことを考えると、都市における土木費を中心とした都市特有の需要にこたえる費目の重要性は今後も大きくなると考えられる。

最後に公債費については、バブル崩壊以降、国と同様に、地方自治体も大量の公債発行を行ない、その元利償還が確実に歳出のなかで大きな位置を占めている。都市における公債費の構成比は平成8年度には10%を超え、平成12年度には構成比で12.5%、平成元年度からみて約1.84倍の金額となり、歳出全体の伸び率を大きく上回っている。今後も過去の大量の公債発行を考えると、着実に公債費が金額的にも、割合的にも増大していくと考えられる。公債費の増大は公債費負担比率の増加、経常収支比率の増加等をもたらす、財政の硬直化を招く大きな原因となる。公債費が増大して、将来、歳入の一定割合を債務の償還に充当しなければならない状況となると、その分だけ住民の生活等に必要な財・サービス供給が削減されかねず、住民に身近なサービスを提供する基礎自治体にとって、公債費の増大を通じた財政の硬直化は非常に深刻な問題となる。

おわりに

本稿では地方自治体の目的別歳出構造とその推移をみたうえで、都市における財政需要の特徴を考察してきた。

第1節では、平成12年度の目的別歳出構造をみることで、都道府県とは性格を異にする、住民により身近な財・サービスを提供する市町村の歳出構造を確認した。また市町村の規模別目的別歳出構造をみることで、市町村の規模別の歳出構造の特徴を確認した。第2節では、都市の目的別歳出の推移をみることで、都市における重要な歳出項目の変化を確認した。近年の都市においては、土木費、民生費、公債費の構成割合が上位3位を占めている。これらの費目については、過去の状況あるいは今後の状況を考えると都市財政にとってさらに大きな需要を生み出す可能性が大きい。

バブルが崩壊して以降、都市に限らず、中央政府、地方政府全体において厳しい財政状況が続いている。しかし、その一方で、本稿で見てきたように、国民の価値観の

多様化、人口の高齢化、経済のグローバル化、サービス経済化、情報化等を背景とした財政需要は今後も増大するものと考えられる。とりわけ都市を含めた、住民に身近な財・サービスを供給する基礎的自治体にとっては、これら増大していく財政需要に対する財源を安定的に確保していくことは、地方分権が国民的課題となっているなか、大変重要な問題となっていくであろう。

参 考 资 料

税源移譲シミュレーションの前提

試算 5.5兆円の税源移譲

1 概要

- ・対象は類似団体別市町村財政指数表の類型から抽出する30都市の普通会計とする。
- ・平成13年度決算に基づき算出する。
- ・所得税から個人住民税へ、消費税から地方消費税への税源移譲を行う。
- ・歳入中立的な税源移譲を前提としているため、これに相当する国庫支出金及び地方交付税を削減する。
- ・移譲により生ずる普通交付税への影響は別途算出する。
- ・移譲総額を5.5兆円(市町村分3.3兆円)と想定する。
- ・各市個別に移譲額等を算出し、歳入構造や財政力の変動等を検証する。

バージョン1 国庫支出金の削減額を移譲額と同額の3.3兆円とする。

- ・国庫支出金については、どのような国庫支出金が削減されるかによって、各市の削減額が変動することとなるので、便宜、市町村分の国庫支出金総額4.9兆円(平成13年度)に対する削減割合を各市が受けた国庫支出金の額に乗じた額を削減額とする。
- ・地方交付税については、税源移譲に伴って基準財政収入額が増加することにより縮小する。基準財政収入額の算入額は、税源移譲額の75%相当額とし、同額を普通交付税の削減額とする。
- ・また、国庫支出金の削減が行われても当該事業は存続するものとする。したがって、削減される国庫支出金に対応する所要一般財源が増加することとなるので、基準財政需要額が増加することとなるが、その増加額は削減額の75%を上限とする

バージョン2 国庫支出金の削減分と普通交付税原資の減額分を合わせた額を3.3兆円とする。

- ・国庫支出金については、1.8兆円の削減とし、削減方法はバージョン1と同様。
- ・地方交付税については、交付税原資削減額を0.4兆円とし、地方交付税総額に対する割合を各市が受けた地方交付税の額に乗じた額を削減額とする。また、税源移譲に伴う縮小は、原資減額とは別に算入することとし、基準財政収入額の算入額は、税源移譲額の75%相当額とする。

2 税源移譲

個人住民税

- ・個人住民税のうち、税収の大半を占める所得割(土地等に係る譲渡所得等に係るものを除く。)について、所得税から3兆円(市町村分2.1兆円)を移譲するものとする。
- ・現在、3段階の累進税率を、一律10%(都道府県3%、市町村7%)の比例税率とする。なお、便宜、恒久的減税実施後の現行税制を基準とする。
- ・所得割の課税標準額の総額に前記の比例税率を乗じて移譲後の税額を算出し、現行の算出税額との差額を税収増加額とする。税負担水準を維持するための税額調整は所得税において行うものとする。
- ・なお、所得税で税額調整を行えない所得税の課税失格者及び所得税の課税最低限に満たない部分については、所得割において税額控除を行う。

地方消費税交付金

- ・現在、4対1となっている消費税の配分割合を、国が3、地方が2とし、2.5兆円（市町村分として1.2兆円）を移譲する。
- ・各市における移譲額は、平成13年度の地方消費税交付金の額と同額とする。

試算 国と地方の税収割合を1:1とする7兆円の税源移譲

1 概要

- ・試算に加えて、地方交付税から地方税へ振り替える税目について、ここでは、消費税から地方消費税へ2兆円振り替えるものとする。

バージョン1 国庫支出金の削減額を移譲額と同額の4.1兆円とする。

- ・試算と同様。

バージョン2 国庫支出金の削減分と普通交付税原資の減額分とを合わせた額を4.1兆円とする。

- ・国庫支出金については、1.8兆円の削減とし、削減方法はバージョン1と同様。
- ・地方交付税については、交付税原資削減額を0.6兆円とし、地方交付税総額に対する割合を各市が受けた地方交付税の額に乗じた額を削減額とする。また、税源移譲に伴う縮小は、原資縮小とは別に算入することとし、基準財政収入額の算入額は、税源移譲額の75%相当額とする。

2 地方消費税交付金

- ・地方交付税からの振替額（1.5兆円）の2分の1（市町村分0.8兆円）の額を、平成13年度の各市の地方消費税交付金の交付実績に基づき按分した額を振替額とする。

3 地方交付税

- ・片山プランにおいては、地方交付税から地方税への振替は財源不足の解消が前提とされているので、財源不足額が多額に上る現時点における試算では、地方交付税の原資の減額はないものとする。
- ・地方消費税交付金の振替額の75%相当額を普通交付税の減額額とする。

試算 地方税の強化を盛り込んだ7.7兆円の税源移譲

1 概要

- ・試算に加えて実施する。
- ・個人住民税均等割について、標準税率を引き上げるとともに、同居の妻に対する非課税措置を廃止する。（市町村分約0.1兆円）
- ・国たばこ税について、地方交付税の原資となる額を除いたもの（75%）を移譲する。（市町村分0.5兆円）

バージョン1 国庫支出金の削減額を移譲額と増税額の合計4.7兆円とする。

- ・試算と同様。

バージョン 2 普通交付税原資の減額分と国庫支出金の削減分を合わせた額を 4.7 兆円とする。

- ・ 国庫支出金については、1.8 兆円の削減とし、削減方法はバージョン 1 と同様。
- ・ 地方交付税については、交付税原資削減額を 0.7 兆円とし、地方交付税総額に対する割合を各市が受けた地方交付税の額に乗じた額を削減額とする。また、税源移譲に伴う縮小は、原資縮小とは別に算入することとし、基準財政収入額の算入額は、税源移譲額の 75%相当額とする。

2 個人住民税

- ・ 現行の個人住民税均等割の標準税率を 2 倍にする (0.1 兆円)。
- ・ 同居の妻に対する個人住民税均等割の非課税措置を廃止する (0.02 兆円)。
- ・ 平成 13 年度の課税状況調べに基づき、増収額をそれぞれ算出する。

3 たばこ税

- ・ 国たばこ税のうち、地方交付税の原資となる額を除いたもの (0.7 兆円) を全額移譲する (都道府県と市町村の税収割合 1 : 3 市町村分 0.5 兆円)。
- ・ 平成 13 年度の課税実績に基づき、移譲総額を按分する。

4 地方交付税

- ・ 個人住民税均等割の増収額と法人住民税の増収額と国たばこ税の移譲額のそれぞれ 75%相当額を普通交付税の減額額とする。

○ 国庫補助負担金の分類（平成15年度普通会計ベース）

		経 常	投 資
負 担 金 〔地財法 10条 10条の2 10条の3 34条〕 8.8兆円程度		(例) ・義務教育費国庫負担金 27,879億円 ・生活保護費負担金 15,132億円 ・児童保護費等負担金 7,662億円 ・児童扶養手当給付費負担金 2,558億円 ・療養給付費等負担金 2,052億円 (国保基盤安定) 6.3兆円程度	(例) ・一般国道改修費補助 2,028億円 ・地方道改修費補助 1,534億円 ・公営住宅建設費等補助 1,359億円 ・交通連携推進街路事業費補助 1,086億円 2.5兆円程度
補 助 金 分権計画により、 廃止・縮減の対象外とされたものに該当するもの ※注参照	a	(例) ・原爆被爆者手当交付金 1,047億円 ・電源立地地域対策交付金 515億円	
	b	(例) ・休廃止鉱山鉱害防止等工事費補助金 18億円	(例) ・災害関連緊急砂防等事業費補助 25億円 ・災害関連緊急治山等事業費補助 20億円
	c	(例) ・交通安全対策特別交付金 822億円	
0.5兆円程度		0.5兆円程度	0.0兆円程度
金 〔16条〕 上記以外分権計画により、 原則として廃止・縮減するとされている 2.9兆円程度		(例) ・在宅福祉事業費補助金 1,118億円 ・私立高等学校等経常費助成費補助金 1,002億円 ・児童保護費等補助金 644億円 ・農業共済事業事務費負担金 529億円 1.0兆円程度	(例) ・地方道路整備臨時交付金 7,033億円 ・廃棄物処理施設整備費補助 1,290億円 ・社会福祉施設等施設整備費補助金 1,071億円 ・水産物供給基盤整備事業費補助 842億円 1.9兆円程度
合 計 12.2兆円程度		7.8兆円程度	4.4兆円程度

(注)：地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）においては、次のものを除き、原則廃止・縮減を図っていくこととされている。

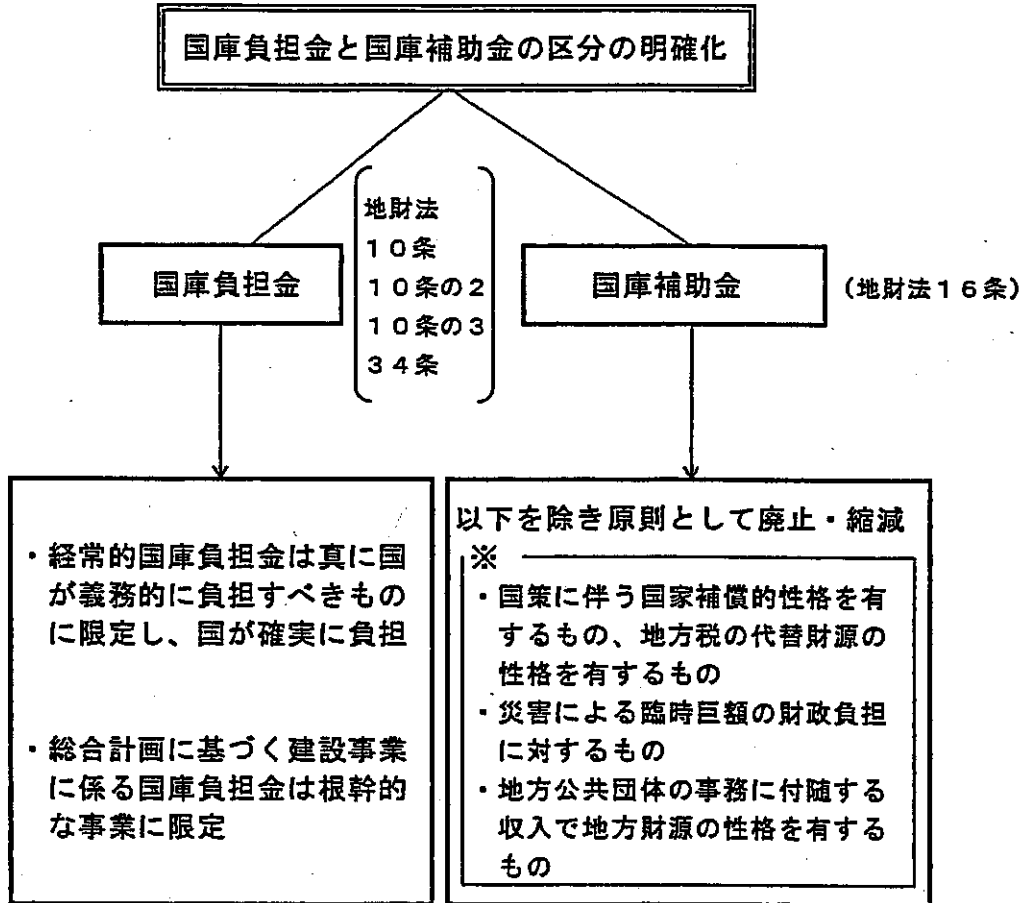
a…国策に伴う国家補償的性格を有するもの、地方税の代替財源の性格を有するもの

b…災害による臨時巨額の財政負担に対するもの

c…いったん国において徴収し地方公共団体に交付する形式をとっているが、地方公共団体の事務に付随する収入で地方財源の性格を有するもの

国庫補助負担金の整理合理化の基本的な考え方

(地方分権推進計画(平成10年5月29日閣議決定)より)



【整理合理化の手法】

- ① 地方公共団体の事務として同化・定着・定型化しているもの、人件費補助の一般財源化
- ② 国庫補助負担金が少額なものの廃止・一般財源化(零細補助基準・採択基準の引き上げ)
- ③ サンセット化の推進、終期(5年)の設定
- ④ 補助率が低いもの(1/3未満のもの)、創設後一定期間経過したものの廃止・一般財源化
- ⑤ 新規の国庫補助金の設定の抑制、スクラップアンドビルド原則の徹底

○国庫補助負担金の分類(平成15年度普通会計ベース) (未定稿)

	国庫負担金	国庫補助金		合計
		廃止・縮減対象外 (上記※)	その他	
	8.8兆円	0.5兆円程度	2.9兆円程度	12.2兆円程度
経常	6.3兆円程度	0.5兆円程度	1.0兆円程度	7.8兆円程度
投資	2.5兆円程度	0.0兆円程度	1.9兆円程度	4.4兆円程度

主 な 税 源 移 譲 案 等

団体名・年月	移譲額	移譲案の内容等
関西経済連合会 平成 15 年 2 月	7.6 兆円	地方交付税の廃止、地方税の拡充、国税の減税で国民負担一定。基幹的税目(道府県民税、事業税、地方消費税、市町村民税)で地方税を拡充、同額を国の所得税、法人税、消費税で減税。税源移譲等分権改革を進めることにより独自性の発揮による関西経済の復興、選択と集中による基盤整備の効率化、住民生活の充実と地域の魅力向上。
福井県 平成 14 年 10 月	8 兆円	国から地方へ所得税 3 兆円(市町村 2 兆円)、消費税 5 兆円(市町村 2.5 兆円)を移譲。税源移譲額に相当する地方交付税、国庫支出金の削減。福井県の場合、全国に占める国庫支出金のシェアが高く、税収のシェアが低く、結果として歳入減。
日本経済団体 連合会 平成 14 年 6 月	明確では ない	所得税から基礎的税率部分について個人住民税へ税源移譲(超過課税の活用による個人住民税の拡充、固定資産税の改革)。地方自治に要する費用を地方が自ら賄い、普遍性・安定性を有し、住民個々人が主たる担税者である税が基本。地方の自助努力による税収確保。国から地方への財源移譲を進め地方財政の自立を確立。
総務省 平成 14 年 5 月	5.5 兆円	所得税 3.0 兆円を住民税に移譲、消費税 2.5 兆円を地方消費税に移譲。歳入中立により国庫支出金 5.5 兆円を縮減。
PHP 総合研究所 平成 14 年 5 月	19 兆円	税目、税率、課税ベースを自由に決定できる「課税自主権」を地方政府に付与。安定した財政基盤の確保のため、応益性・安定性を考慮し、地方へ税源移譲。 地方政府による、受益と負担を考慮し、住民ニーズを踏まえた個性的な地域づくり。
横浜商工会議所 平成 14 年 4 月	9 兆円	法人関係税を地方法人税などの新制度へ一本化、企業への法定外税創設時に地域経済団体の意見聴取義務づけなどを提案。地方交付税総額の半額相当額を地方に移譲する方法。税源移譲後も残りの地方交付税額と国庫補助負担金の見直し分の額を加えて地方交付税の財源に。
愛知県 平成 14 年 4 月	7 兆円	個人住民税(所得割)10%フラット税率(市町村民税 7%)にし、所得税率を軽減。消費税の割合を市町村分 2.5%へ。地方特例交付金を廃止し地方交付税へ一本化。国庫支出金・地方交付税をそれぞれ 3.5%削減。愛知県は 203 億～447 億円の増収となるが、都道府県では 12～13 団体が増収、34～35 団体が減収。

団体名・年月	移譲額	移譲案の内容等
大阪市 平成 14 年 4 月	6.7 兆円 ~ 8.4 兆円	<p>国と地方の税源配分を当面およそ1:1とすること、国と地方を通じた現在の租税負担率を変更しないことを前提にしており、歳入中立の原則に立って、税源移譲の原資は地方交付税及び国庫支出金の削減によって賄うものとし、所得税から個人住民税へ、消費税から地方消費税へ移譲する案、さらに、上記2税目に法人税から法人市町村民税への移譲を加えた案を検討。</p> <p>の場合、671 都市中、歳入に占める地方税の割合が 50%を超える都市は、税源移譲により 155 都市から 273 都市に増加。</p> <p>の場合、671 都市中、歳入に占める地方税の割合が 50%を超える都市は、税源移譲により 155 都市から 316 都市に増加。</p> <p>都市の自主・自立的な財政運営を実現する観点から、一定規模以上の都市については、移譲税目の選択肢として法人住民税を加えることも有効。</p> <p>地方歳入全体としては、地方交付税及び地方税の増収に連動しない国庫補助負担金の削減内容等による影響大。歳入制度改革の動向に留意必要。</p>
税源配分検討ワーキンググループ (全国地方税務協議会) 平成 14 年 3 月	7.3 兆円	<p>所得税から個人住民税への一部移管、個人住民税の比例税率化(都道府県 3%・市町村 7%)、消費税から地方消費税へ、国たばこ税から地方たばこ税への一部移管。</p> <p>税源偏在の小さい所得課税・消費課税・たばこ課税について、国から地方に移譲を行うと、都道府県レベルでは、各団体の税収増の割合はおおむね 15%~25%増となり、各団体の税源が充実。</p>
島根県 平成 14 年 2 月	8 兆円	<p>削減する国庫支出金と地方交付税の組み合わせで 5 パターンを提示。島根県においては 147 億~239 億円の減収。</p>
東京都市長会 平成 14 年 1 月	7.1 兆円	<p>市町村民税所得割 2 兆円、消費税 5 兆円、たばこ税 0.1 兆円を移譲。実現目標は 2005 年。多摩地区 26 市のうち不交付団体は 7 から 17 に増加見込。</p>
経済財政白書 (内閣府) 平成 13 年 12 月	7 兆円	<p>普通建設事業の 1 割削減を前提。地方財政全体で見れば、地方税の増収分と同額が地方交付税及び国庫支出金から減額され、歳入総額は変わらない。ただし、各地方自治体ごとにみれば、税源移譲による税収増加額と地方交付税や国庫支出金の減少額は一致しない。他方、国にとっては、借金の額は変わらないまま、税収と歳出が同額減少。国・地方全体での税収は不変であるが、国税と地方税では課税ベースが異なるため、納税者を個々に見れば、税源移譲に伴い税負担が変動。</p>
大分県 平成 13 年 8 月	21 兆円	<p>道州制を前提に所得税、法人税、消費税を国・地方の共同税 38.5 兆円とし、54%を地方へ配分。平均を上回る州から下回る州へは交付金で調整。</p>

団体名・年月	移譲額	移譲案の内容等
個人住民税研究会 平成 13 年 5 月	3 兆円	<p>累進課税（5%、10%、13%）となっている個人住民税を廃止、比例税率（10%）とした地方所得税を創設。個人住民税と国税の所得税との税収割合が、34.4%と 65.6%であった割合が、地方所得税の税収が 44.9%、国税の所得税の税収が 55.1%へと変化し、国税と地方税との所得課税の比率がほぼ対等に。</p> <p>個人所得課税全体の税負担に変化はないものの、個人住民税だけをみると低所得者の税負担が増加し、高所得者の税負担が減少する。このため、所得の水準が低い税源の少ない地域への移譲額が相対的に大きくなる。</p>
北九州市「税のあり方」研究会 平成 13 年 3 月	7 兆円	<p>消費税及び所得税を中心に地方へ移譲。北九州市では 309 億円の増収。3 税目の配分割合を一律化・消費税：地方消費税 = 3：2・所得税：個人住民税 = 3：2・法人税：法人住民税 = 3：2 北九州市では 290 億円の増収。個人・法人住民税の税率を 10%に設定。北九州市では 318 億円の増収。</p>
東京都税制調査会 平成 12 年 11 月	7.2 兆円	<p>所得税、消費税、たばこ税の各税を 3 段階に分けて移譲。交付税 2.9 兆円と国庫支出金 3.7 兆円を縮減。新たな財源調整制度の必要性も指摘。道府県税全体では、税源移譲後 3 兆 580 億円増収、市町村全体では、4 兆 1,126 億円増収。地方全体では、7 兆 1,706 億円の増収。</p>
市町村主権フォーラム 平成 12 年 11 月	22.5 兆円	<p>都道府県に消費税全額と法人税の 4 分の 1、市町村に所得税 3%分と法人税の 4 分の 1 を移譲。地方財政規模を維持したまま、交付税と補助金は全廃可能。交付税、交付金、補助金など外部に依存した財源は都道府県で約 20 兆円、市で約 12 兆円、町村で約 7 兆円の合計約 39 兆円。これを返上し、22.5 兆円の税源移譲と 16.6 兆円の財源調整ファンド(税源移譲後の所得税、法人税を国と地方との共同税として捻出)を獲得。</p>
神奈川県都市税務協議会 平成 11 年 12 月	9 兆円 ～ 10 兆円	<p>国・地方の税収割合 50 対 50。消費税(国の 4%部分)と所得税(比例税率 10%)を国から地方へ移譲。政令指定都市及び一般市においては、税源移譲を行うことにより自立した財政運営ができる団体の割合は明らかに増加。町村においては所得税 10%(市町村 8%、都道府県 2%)の移譲を行っても自立した財政運営を行うことができる団体は 1 割未満。</p>

財 政 委 員 会 委 員 名 簿

平成15年4月9日現在

◎委員長

(理事)

伊勢原市長 堀 江 侃 新宮市長 佐 藤 春 陽

明石市長 岡 田 進 裕

◎副委員長

諫早市長 吉 次 邦 夫

北広島市長 本 祿 哲 英 (評議員)

黒部市長 荻 野 幸 和 芦別市長 林 政 志

別府市長 井 上 信 幸 北上市長 伊 藤 彬

十日町市長 滝 沢 信 一

◎顧問

諏訪市長 山 田 勝 文

春日井市長 鵜 飼 一 郎 昭島市長 北 川 穰 一

大田区長 西 野 善 雄

◎委員

行田市市長 山 口 治 郎

(理事)

鳩ヶ谷市長 名 倉 隆

弘前市長 金 澤 隆 東金市長 志 賀 直 温

水沢市長 後 藤 晨 結城市長 平 塚 明

名取市長 石 川 次 夫 鹿沼市長 阿 部 和 夫

加茂市長 小 池 清 彦 大月市長 西 室 寛

氷見市長 堂 故 茂 湖西市長 山 本 昌 寛

須坂市長 永 井 順 裕 小牧市長 中 野 直 輝

横浜市長 中 田 宏 高山市長 土 野 守

柏市長 本 多 晃 阪南市長 岩 室 敏 和

沼田市長 星 野 已 喜 雄 大和高田市市長 松 田 利 治

岩倉市長 石 黒 靖 明 和歌山市市長 大 橋 建 一

枚方市長 中 司 宏 篠山市市長 瀬 戸 亀 男

(評議員)

廿日市市長
防府市長
鳴門市市長
善通寺市長
多久市長
人吉市長
えびの市長
具志川市長

山下三郎
松浦正人
亀井俊明
宮下裕
横尾俊彦
福永浩介
宮崎道公
知念恒男

(都道府県市長会会長)

秋田市長
盛岡市長
金沢市長
福井市長
栃木市長
鳥取市長
徳島市長
大洲市長
津久見市長

佐竹敬久
桑島博
山出保
酒井哲夫
鈴木乙一郎
竹内功
小池正勝
榭田與一
岩崎泰也

(支部長)

札幌市長
高崎市長
三木市長

桂信雄
松浦幸雄
加古房夫

(協議会会長)

熱海市長
伊丹市長

川口市雄
松下勉

II 委員会担当役員市長

(副会長)

赤平市市長
春日井市長

親松貞義
鷓飼一郎
(再掲)

(相談役)

旭川市長
座間市長
岡山市市長

菅原功一
星野勝司
萩原誠司

(64名)

都市税制調査委員会 委員名簿

平成15年3月 現在

職 名	都 市 名	氏 名
委員長	高 崎 市 長	松 浦 幸 雄
委 員	(北海道市長会) 推 薦 都 市	
”	北 広 島 市 長	本 禄 哲 英
”	盛 岡 市 長	桑 島 博
”	(北信越市長会) 推 薦 都 市	
”	黒 部 市 長	荻 野 幸 和
”	伊 勢 原 市 長	堀 江 侃
”	春 日 部 市 長	三 枝 安 茂
”	春 日 井 市 長	鶯 飼 一 郎
”	大 阪 市 長	磯 村 隆 文
”	柏 原 市 長	山 西 敏 一
”	松 江 市 長	松 浦 正 敬
”	丸 亀 市 長	片 山 圭 之
”	別 府 市 長	井 上 信 幸
”	那 覇 市 長	翁 長 雄 志
専門委員	阪南大学経済学部教授	木 村 收
”	東京大学大学院経済学研究科教授	神 野 直 彦
”	一橋大学大学院法学研究科教授	水 野 忠 恒

税源移譲等都市財政基盤確立プロジェクトチーム 会議経過

<p>第1回会議 平成14年7月3日</p> <p>プロジェクトチームの運営について協議。</p>
<p>第2回会議 平成14年7月26日</p> <p>総務省自治税務局企画課の原課長補佐から「当面する地方税財政制度の諸課題について」、沼尾波子専門委員から「自治体の自立への展望」について、それぞれ説明聴取、各委員市から状況報告及び意見交換。</p>
<p>第3回会議 平成14年9月5日</p> <p>松本淳専門委員から「税源移譲の必要性の根拠」について、東京都の吉村恵一総務局勤労部労務課計画係長（前内閣府政策統括官（経済財政・景気判断・政策分析担当）付参事官付行政事務研修員）から「地方財政改革のシミュレーション」について、高崎市、福井市、大阪市の各委員から税財源充実に向けた各市の取組みについて、総務省自治税務局市町村税課の鈴木住民税係長から「個人住民税均等割の現状と課題」について、それぞれ説明聴取。その後、委員による意見交換。</p>
<p>第4回会議 平成14年10月10日</p> <p>PHP総合研究所の田中宏樹主任研究員から「『地域主権』の確立に向けた7つの挑戦」について、札幌市、盛岡市、及び松江市の各委員から税財源充実に向けた各市の取組みについて、それぞれ説明聴取。</p>
<p>第5回会議 平成14年11月5日</p> <p>(株)三菱総合研究所の白石浩介主任研究員から「国からみた地方財政」について、説明聴取。その後、税源移譲シミュレーションについて意見交換。</p>
<p>第6回会議 平成15年1月23日</p> <p>事務局から「都市財政基盤確立に関する提言」骨子(案)について説明。その後、委員・専門委員等による意見交換。</p>
<p>第7回会議 平成15年2月24日</p> <p>事務局から「都市財政基盤確立に関する提言」(案)について説明。その後、委員・専門委員等による意見交換。</p>
<p>第8回会議 平成15年3月24日</p> <p>事務局から「都市財政基盤確立に関する提言」(案)について説明。その後、委員・専門委員等による意見交換。今後の運営等について協議、同提言の文案の整理等は座長に一任。</p> <p>(平成15年4月9日、財政委員会・都市税制調査委員会合同会議において、提言案を審議、了承。)</p>

税源移譲等都市財政基盤確立プロジェクトチーム委員名簿

(平成 15 年 3 月現在)

職 名	職 名	氏 名
座 長	高崎市財務部財政課長	松 山 隆 志
委 員	札幌市財政局財政部総務資金課長	野 崎 清 史
〃	岩見沢市企画計画担当理事兼企画財政部長	館 秀 明
〃	北広島市総務部長	下 村 英 敏
〃	秋田市財政部財政課長	佐 藤 佐太幸
〃	盛岡市財政部長	藤 代 英 彦
〃	黒部市総務部財政課長	名 越 誓
〃	福井市財政部財政課長	南 部 和 幸
〃	伊勢原市市長公室財政課長	越 地 順 三
〃	春日部市財務部長	遠 藤 真佐利
〃	春日井市資産税課長	市 川 治 彦
〃	高山市財務部財政課長	打 保 秀 一
〃	長岡京市財政課長	丹 羽 正 次
〃	大阪市財政局主税部税制担当課長	富 永 浩 吉
〃	柏原市財務部長	辰 巳 英 彦
〃	松江市税務管理課長	安 田 憲 司
〃	平田市総務民生部企画財政課長	荒 木 隆
〃	丸亀市税務課長	平 井 勇 一
〃	善通寺市財政課長	香 川 政 照
〃	別府市企画財政部長	須 田 一 弘
〃	熊本市企画財政局税務部長	元 田 龍 一
〃	那覇市税務部長	宮 本 信 弘
専門委員	日本大学経済学部助教授	沼 尾 波 子
〃	大阪市立大学大学院経済学研究科助教授	松 本 淳
〃	日本都市センター研究室研究員	武 岡 明 子
オブザーバー	指定都市事務局次長(横浜市企画局政策部担当課長)	川 俣 浩 一
〃	中核市連絡会事務局(静岡市総務部行政課主幹)	加 藤 正 明
〃	全国特例市連絡協議会(小田原市企画部次長)	杉 山 喬 彦