

ネクストステージに向けた 都市自治体の税財政のあり方に関 する研究会 報告書

平成 30 年 5 月

ネクストステージに向けた
都市自治体の税財政のあり方に関する研究会
全国市長会政策推進委員会・(公財)日本都市センター

はしがき

我が国の人口は2008年には減少局面に入り、都市自治体においても超高齢・人口減少社会への対応が重要課題として認識されるようになった。こうした状況を踏まえ、2018年に創立120周年を迎える全国市長会では、2014年度から政策推進委員会の下に、市区長及び学識者からなる研究会を設置し、調査研究を行ってきたところである。そして、これらの研究成果をもとに、人口減少に立ち向かう都市自治体と国の支援のあり方として少子化対策・子育て支援の仕組みづくり、人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり、超高齢・人口減少時代における都市自治体による一元的・包括的な土地利用行政の確立の必要性などについて、提言してきたところである。

情報通信技術が飛躍的に発展し、人々の生活や交流のあり方を変えつつあり、新たな環境変化に対応できる人的インフラへの投資が重要視され、都市自治体はその担い手となることが期待されている。一方で、都市自治体は、公共施設等の再編更新・維持管理、さらには持続的なまちづくりをすすめる上での公共交通網の形成などにおいて財源面の課題に突き当たっている。また、福祉、介護、子ども・子育てといった対人社会サービス分野における経費の増加が引き続き見込まれており、教育や人づくりにおいては、いじめ・不登校、ICT教育など様々な課題に対応する必要に迫られている。こうした中、全ての公共サービスを行政が担うことには限界があり、地域コミュニティや社会的ネットワークの再構築が喫緊の課題となっている。

都市自治体は、超高齢・人口減少時代においてこれらの課題に対応していく必要があるが、それには税財政の問題を抜きにして論じることはできない。このため、全国市長会では、2017年7月、「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会」を公益財団法人日本都市センターの参画を得て設置し、都市税財政のあり方について調査研究を行ってきた。

研究会では、都市税財政の課題等を把握するため、全都市自治体を対象にアンケート調査を実施するとともに、学識者委員等による講演をもとに、都市税財政をめぐる課題やあるべき姿等について精力的に議論を行ってきた。本報告書は、これらの研究成果を取りまとめたものである。

本報告書では、まず、都市税財政のあり方についての提言を示し、第Ⅰ部において、この提言の背景となる現状分析や都市税財政に関する提案等を行っている。第Ⅱ部においては、学識者がそれぞれの視点から考察や問題提起を行っており、さらに第Ⅲ部、第Ⅳ部では、アンケート調査結果及び研究会資料を収録した。

本報告書が、ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方を考えるうえで、貢献できるものとなることを祈念する。

平成30年5月

ネクストステージに向けた都市自治体の税財政の あり方に関する研究会 委員名簿

座長	飯田市長	牧野光朗
座長代理	高岡市長 東洋大学国際学部教授	高橋正樹 沼尾波子
委員	函館市長 岩見沢市長 湯沢市長 酒田市長 白河市長 大町市長 立川市長 品川区長 和光市長 ひたちなか市長 静岡市長 島田市長 安城市長 大垣市長 宮津市長 大和郡山市長	工藤壽樹 松野哲 鈴木俊夫 丸山至 鈴木和夫 牛越徹 清水庄平 濱野健 松本武洋 本間源基 田辺信宏 染谷絹代 神谷学 小川敏 井上正嗣 上田清

委 員

高 砂 市 長

總 社 市 長

新 見 市 長

江 田 島 市 長

高 松 市 長

高 知 市 長

佐 世 保 市 長

荒 尾 市 長

鹿 兒 島 市 長

慶應義塾大学経済学部教授

立教大学経済学部教授

東北大学大学院准教授

登 幸 人

片 岡 聡 一

池 田 一 二 三

明 岳 周 作

大 西 秀 人

岡 崎 誠 也

朝 長 則 男

浅 田 敏 彦

森 博 幸

井 手 英 策

関 口 智

青 木 栄 一

(31名)

目 次

はしがき	i
ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会 委員名簿	ii
ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する提言	3

第Ⅰ部 本論

本論

第1章 ますます拡大する都市自治体の役割と責任	13
1 都市を取り巻く経済社会の背景	13
2 人づくりへの対応	15
3 対人社会サービスの充実の必要性	15
4 公的主体の中で都市自治体が担う機能	16
第2章 拡大・多様化する行政需要を支える財政基盤とその課題	18
1 財政需要の拡大・多様化への対応	18
2 国・都道府県・都市自治体の役割・責任と税財政制度	26
第3章 都市税財政のネクストステージに向けて	32
1 超高齢・人口減少社会において都市自治体に求められる多様な役割と責任	32
2 都市税財政のあり方	34

第Ⅱ部 報告

第1章 これからの時代の都市税財政

日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

はじめに	50
1 工業社会の都市から脱工業社会の都市へ	50
2 脱工業社会への都市の革新	51
3 社会的インフラストラクチュアと社会的セーフティネットを張り替える	54
4 一般財源の拡大戦略	55
5 「緊縮財政と金融緩和」の組み合わせによる景気回復の限界	57
おわりに	58

第2章 対人社会サービスにおける地方自治体の財政需要とその財源

東洋大学国際学部教授 沼尾 波子

1 地方財政における対人社会サービス経費	60
2 社会保障分野における基礎自治体の役割の多様化・複雑化① ～地域包括ケアシステム～	61
3 社会保障分野における基礎自治体の役割の多様化・複雑化② ～少子化対策～	62
4 地方財政の仕組みと対人社会サービスに要する財源の確保	64

第3章 政府間教育財政の頑健性と脆弱性

東北大学大学院教育学研究科准教授 青木 栄一

はじめに	70
1 2つの負担金の頑健性	71
2 教育分野におけるニーズの変化とその対応	71
3 教育財政の諸課題	72
おわりに	73

第4章 地方公共団体の歳入構造—今後の方向性—

立教大学経済学部教授 関口 智

1 歳入構造へのアプローチ	76
2 歳入改革と地方税	76
3 地方税（道府県税と市町村税）の租税体系の方向性	78
おわりに—日本の租税体系の方向性—	80

第5章 いまこそ地方に財源を—縮減の世紀にいかなる地方財政が必要か—

慶應義塾大学経済学部教授 井手 英策

はじめに	84
1 社会の変化	84
2 3つのニーズ	85
3 生活・生産・保障の場のあり方	86
4 「コモンニーズ」という新視点と地方連帯税の構想	88
おわりに—「経済の失敗」＝「道徳の失敗」—	89

第Ⅲ部 アンケート調査結果

1	アンケート調査実施概要	93
2	回答概要抜粋	95
3	設問別回答結果概要	97

第Ⅳ部 資料

1	設置要綱	139
2	設置趣旨	140
3	日程概要	142
4	議事概要	143
	第1回研究会議事概要	143
	第2回研究会議事概要	147
	第3回研究会議事概要	154
	第4回研究会議事概要	161
	第5回研究会議事概要	171

ネクストステージに向けた都市自治体の 税財政のあり方に関する提言

I ネクストステージに向けた都市税財政の構築が
求められる背景

II 提言

ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する提言

我が国の人口は2008年に減少局面に入り、都市自治体でも、超高齢・人口減少社会への対応が重要課題として認識されるようになった。このような未経験の社会的局面（ネクストステージ）に向き合い、適切に対応するのは、直接住民に接している都市自治体の使命である。財政状況は年々厳しさを増しており、都市自治体は多様な取組を行っているものの、その役割を確実に果たしていくうえで十分な財源を確保することはできていない。このため、あらためて、全国レベルで、対人社会サービスや人づくり分野、地域コミュニティ・社会的ネットワークの領域を中心に都市税財政の課題を捉え直し、ネクストステージに向けた税財政の仕組みを考えていく必要がある。

I ネクストステージに向けた都市税財政の構築が求められる背景

○ 新たな局面を迎えている都市自治体の役割

情報通信技術が飛躍的に発展し人々の生活や交流のあり方を変えつつあり、新たな環境変化に対応できる人材育成や住民サービスの提供、人的インフラへの投資が重要視され、都市はそのプラットフォームとなることが期待されている。また、都市は、地場産業や観光産業の育成の場となっており、インバウンドや国内旅行に伴う経済活動が活況を呈する中で都市自治体が経済界や地域住民とともに果たす役割は大きい。

一方で、持続可能な地域づくりの視点で言えば、成長期に整備されてきた公共施設等の再編更新・維持管理が大きな課題となっており、さらには、まちづくりと一体となった持続的な公共交通網の形成が地球環境保全の観点からも課題となっているが、財源の確保などの面で大きな障害に突き当たっている。

○ 都市自治体の対人社会サービスと人づくり分野の経費の総額確保の必要性和従来の仕組みの限界

超高齢・人口減少社会にあって、都市自治体においては、高齢者福祉、介護、障がい者福祉、子ども・子育てといった対人社会サービス分野における経費の増加が引き続き見込まれており、国の法令による義務付けが多い中であって、国の財政措置が十分になされておらず、財政面、事務負担面で苦慮している。さらに、都市自治体は、地域包括ケアシステムの構築に当たって、地域社会のニーズを踏まえ、高齢者の医療・介護のみならず障がい者福祉や子ども・子育て、子どもの貧困対策といった課題とも関連させて対応を図ってきているが、国の従来の縦割の仕組みのもとでは、こういった取組に適切に対応することができない。

また、教育においては、都市自治体は、いじめ・不登校・発達障害など特別な教育ニーズに対応する必要に迫られているほか、ICT教育など新たな教育への対応も求められている。このように多様な社会ニーズに対応するため、教育や人づくりにおいては、質の確保が重要となっているが、現行の義務教育国庫負担金の仕組みだけでは、教育現場におけるニーズに十分対応できない。各都市自治体は、地域の特色を生かしながら教育や人づくり施策に取り組んでいるが、その多くが単独事業によって賅われており、総額が不足する中で住民に負担を求めている実態もある。

○ 地域コミュニティ・社会的ネットワークの再構築が必要

超高齢・人口減少社会において都市財政が厳しさを増す中であって、全てを行政が担うことには限界があり、これまで都市自治体の中で当然に行われてきた様々なサービスの見直しが課題となっている。社会全体で安心・安全な暮らしを構築することは必要であり、困ったときに支え合う仕組みも大事である。一方で、超高齢・人口減少社会は、地域コミュニティの機能低下ももたらししており、あらためて地域コミュニティで見守り支え合う仕組みづくりや社会的ネットワークの構築が必要になってきている。

しかしながら、こうした地域コミュニティや社会的ネットワークづくりのための財政需要については十分に手当てされているとは言い難い。

○ 国・地方の厳しい財政の現状

現在の我が国財政は巨額な財政赤字を抱えており、また、地方財政も交付税特別会計に多額の借入金残高を抱え、加えて、毎年度の交付税財源の不足を臨時財政対策債で補い続けている。消費税率の10%への引上げは2019年10月に実施されることとなっているが、消費税増税の用途は社会保障4経費に限定されており、必要とされる財政需要を賅うには至っていない。また、消費税の税率は、国際的に見ても低い水準であり、OECD諸国に比し低い租税負担率で高い水準の社会福祉サービス提供を行わなければならないなど厳しいものとなっている。

このような中、都市自治体は、住民生活に必要なサービスの水準を維持していくため、徹底した行財政改革による歳出の削減や徴税努力、命名権の導入などの増収対策、さらには、公民連携や市民との協働などに取り組んできているが、不足する財源を十分に補うことができるものではない。また、都市自治体が超過課税や法定外税によって独自に財源確保を行うことも制度上は可能であり、いくつかの都市自治体では取組が行われているが、困難な面も多く、その税収も十分には期待することができない。

Ⅱ 提言

超高齢・人口減少社会といった未経験の社会的局面（ネクストステージ）に向き合い、それぞれの都市自治体が自立し、自由度の高い行財政運営が可能となる都市税財政の仕組みを構築していく必要がある。

このように都市自治体はその役割を確実に果たしていくための国・地方を通じた新たな財源確保策等について提言する。

1 基本的な方向性

これまで、全国市長会では、地方六団体で歩調を合わせ、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築、国と地方の役割分担に応じた税財源配分の実現を求めてきた。

今回の提言では、これに加えて、次のとおりの提言を行う。

(1) 基幹税の充実強化を行うとともに都市自治体の対人社会サービスと人づくり分野の財源を確保すること

財政需要の急増や多様化に迅速かつ的確に対応できるようにするため、一般財源を充実確保していく観点から、国地方を通じて所得課税と消費課税を中心とする基幹税の充実強化を図る必要がある。

特に、従来型の国庫補助負担金を中心とした財政制度は限界に来ており、基幹税の充実を通じて、都市自治体の対人社会サービスと人づくり分野の財源を確保することが必要である。

(2) 都市自治体の基幹税の確保と財政調整制度の充実強化を図ること

都市自治体としての基幹税の充実強化も重要である。都市自治体においては、個人住民税、法人住民税、固定資産税が基幹税として意識されており、まずはこれらの税源の充実強化を図っていくことが必要である。さらに、地方消費税についても、都市自治体の基幹税として捉え直すことが必要不可欠である。なお、都市自治体として国の経済対策に協力することにやぶさかではないが、仮に時限的な措置であっても、基幹税である固定資産税を国の経済対策のために用いるような手法は断じて行うべきではない。

また、財政調整制度については、地方交付税が恒常的な財源不足の状態にあり、臨時財政対策債の発行に依存して財源を確保していることから、こうした状況を改善していく必要がある。

(3) 新たな局面を迎えている政策課題に対応するための財源を確保すること

インバウンドや国内旅行に伴う経済活動が活況を呈する中で都市自治体が経済界や地域住民とともに果たす役割は大きい。このための財源確保が必要である。

さらに、持続可能な地域づくりの視点から、公共施設等の再編更新・維持管理、地球環境保全の観点をも踏まえた公共交通網の形成のための財源の確保が必要である。

(4) 地域コミュニティの再構築とそのための財源を確保すること

超高齢・人口減少社会においては、地域コミュニティで見守り支え合う仕組みづくりや社会的ネットワークの構築が必要になってきている。こうした地域コミュニティや社会的ネットワークづくりといった財政需要については、専門性を持った人材の地域での確保・育成を含め、十分に財源を確保することが必要である。その場合、交通不便地域のコミュニティバスやデマンド交通などの交通手段の確保といった事業の財源確保もコミュニティ維持のためには欠かすことができない。

2 個別の項目

(1) 地方消費税の充実

ア 消費税・地方消費税率10%への引上げの確実な実施

今後の少子高齢化・人口減少の進行による社会保障関係経費の増加が避けられない中、市民が不安を感じる事のない社会保障制度の維持のためには、安定的な税収である地方消費税の役割は大きい。したがって、まずは消費税・地方消費税率10%への引上げについては、2019年10月に確実に行うこと。

イ 消費増税による増収分の使途及び配分

今後の消費税の引上げに伴う増収分の使途の見直しに当たっては、今後特に重要となる対人社会サービスや人づくりなどにおいて地方が真に必要なとする財政需要を的確に把握し、国と地方の配分割合について検討すること。

なお、「人づくり革命」部分の財源に充てることとされる消費増税による増収分については、その具体化に当たっては地方と十分協議するとともに、財政需要の実態を踏まえながら、人づくり・教育の現場を担う都市自治体へ重点的に配分すること。

ウ 消費税・地方消費税率の引上げの検討

我が国の消費税は、国際的に見て課税水準が低いことから、対人社会サービ

スや人づくりなど、都市自治体が今後も行政サービス水準を維持し、ますます多様化かつ拡大する財政需要に的確に対応できるよう、消費税・地方消費税の将来的な課税水準のさらなる引上げについて、検討すること。

なお、引上げが行われる場合には、消費税から地方消費税への税源移譲を含め、地方消費税の充実、とりわけ市町村への配分を拡充すること。

エ 地方消費税の市町村の基幹税としての位置付けの明確化（「市町村消費税（仮称）」）

地方消費税の一定割合を「地方消費税交付金」として都道府県から交付されている現行の仕組みを見直し、「市町村消費税（仮称）」として直接市町村に配分する仕組みを構築するなど、地方消費税については市町村の自主財源、基幹税であることを明確に位置付けること。

（2）地方交付税（地方共有税）の充実

ア 地方交付税の機能強化と総額確保

地方交付税は地方の固有・共有の財源であり、財源調整・財源保障の両機能を強化するとともに、地方自治体の財政需要に対応した交付税総額を確保すること。

イ 地方交付税の「地方共有税」化

地方団体固有の財源という地方交付税の性格をより明確にするべく、「地方交付税」を特会直入とする「地方共有税」に変更すること。

ウ 地方交付税の財源確保・拡充

恒常的な地方交付税の財源不足については、臨時財政対策債によることなく、地方交付税の法定率の引上げ等により対応すること。

また、相続税を対象税目に追加するなど、交付税財源の拡充を図ること。

（3）国の関与について

ア 国庫補助負担金のあり方

超高齢・人口減少社会において都市自治体が地域の課題に真正面から取り組んでいくためには、国の縦割りによる従来型の国庫補助負担金の仕組みでは十分な対応ができない。都市自治体の裁量と創意工夫を活かした分野横断的、総合的な施策が展開できるよう、基幹税の充実や税源移譲を通じて、都市自治体が必要とする経費の総額を確保すること。

イ 地方単独事業に対する国の関与について

介護予防や放課後児童対策など、地方単独事業については、その実施が法令等によって義務付けられているものが多く、細かな点まで国の関与がある一方で、財源措置が十分になされていない。

地方分権改革の趣旨を踏まえ、地方の裁量と創意工夫を活かした地方単独事業が実施されるべきであり、国の関与は極力避けるとともに、それに必要な財源措置の充実を図ること。

(4) 都市税財源の充実確保等

ア 対人社会サービス分野に関する財源の充実確保

国民健康保険や介護保険、障がい者福祉など、対人社会サービスの多くが国の法令等によってその実施が都市自治体に義務付けられている。こうした事務については、真に必要な財源を確保するとともに、財政措置の充実を図ること。

また、現在、すべての都市自治体において子どもの医療費助成が行われているところであり、少子化対策が我が国における喫緊の課題であることにかんがみ、国の責任において、子どもの医療費助成制度を創設すること。

なお、子どもの医療費助成等の地方単独事業を実施している都市自治体に対する国民健康保険の国庫負担減額調整措置については、極めて不合理であることから、子どもの対象年齢に関わらず減額措置を全面的に廃止すること。

イ 人づくり・教育に関する財源の充実確保

現在の教育現場は、特別な配慮を必要とする児童生徒の増加への対応や、教職員の働き方改革など、様々な課題が山積していることから、これらの課題に対処できるよう、地方が必要とする教職員定数、加配定数の一層の拡充や必要な財源の充実確保を図ること。

また、学校施設の新增築・老朽化対策、耐震化、空調設備・トイレ等の整備、さらにはICTなど新しいカリキュラムに対応した施設・設備の整備といった諸課題に、都市自治体が十分かつ計画的に対応できるよう、必要な財源の確保と財源措置の拡充を行うこと。

ウ 観光に関する財源の充実確保

近年の訪日外国人観光客の増加に対応するための受入態勢の整備や情報発信力の強化が課題となっていることから、その財政需要に対応すべく、都市自治体においては、宿泊税をはじめとした財源確保策の導入に向けた検討が行われている。

国においては、都市自治体の自主性を尊重しながら、必要な財源措置等の支

援を行うこと。特に、国際観光旅客税の税収については、都市自治体の財政需要にも応えるべく、譲与税方式による配分も含め、対応を行うこと。

エ 公共施設、インフラ等の維持管理、再編、整備等に関する財源の充実確保

公共施設等の適正管理を推進するため、平成30年度の地方財政対策において、河川、港湾等の長寿命化事業等を対象に追加するとともに、事業費が増額されたが、今後の超高齢・人口減少時代に対応するためには、公共施設やインフラ等の更新・統廃合・長寿命化等の取組の必要性がより一層増すことから、国は引き続き必要かつ十分な財源を確保すること。

オ 地域公共交通に関する財源等

地域公共交通は、地域住民の生活の基盤であるのみならず、地球環境保全にも大きく寄与するものであることから、その財源については、既存の国の助成制度の充実や国鉄改革の経緯を踏まえた並行在来線についての国の支援等を行うとともに、特に地球温暖化対策税については、鉄・軌道事業等への充当拡大等を含め対応を行うこと。

なお、いわゆる JR 三島会社の鉄道網の維持・存続や経営の再生に関しては、経営安定基金のあり方等も含め、これまでの経緯を踏まえ、国が中心的な役割を担い、抜本的な改革を行うこと。

カ 都市自治体が魅力ある地域づくりに自主的に取り組むための財源の充実確保

超高齢・人口減少時代にあって魅力ある地域の創生を図っていくための都市自治体の取組については、国は、長期的な視点に立って、積極的かつ継続的な支援を行うこと。なお、地域の実情に応じたきめ細かな施策が実施できるよう、「まち・ひと・しごと創生事業費」を拡充・継続すること。

キ 広域連携に関する財源の充実確保

連携中枢都市圏や定住自立圏などの広域連携の取組については、地域の実情に応じて、十分かつ適切な財源措置を行うこと。

ク 「協働地域社会税（仮称）」の創設など地方の新たな財源確保に向けた取組

超高齢化・人口減少などに伴い、地域住民の生活や地域コミュニティの維持存続に不可欠な行政サービスの提供が難しくなっており、地域コミュニティや社会的ネットワークの再構築が必要となっている。こうした急激な社会環境の変化に緊急に対応するべく、地域の様々な公共的活動への支援や交通不便地域の住民の交通手段の確保といった、既存の財政制度の枠組みでは十分対

応じきれない財政需要を満たすため、連帯して経費を賄う「協働地域社会税（仮称）」の創設など地方の新たな財源確保に向けた取組を行うこと。

第I部 本論

第1章 ますます拡大する都市自治体の役割と責任

第2章 拡大・多様化する行政需要を支える財政基盤
とその課題

第3章 都市税財政のネクストステージに向けて

第1章 ますます拡大する都市自治体の役割と責任

1 都市を取り巻く経済社会の背景

(1) 地域社会の脱工業化へのシフト

1960年代半ばから提唱された脱工業化社会論¹は、製造を中心とした産業から、情報やサービス等を中心とした産業へと社会が転換していく未来像を提示している。また、1987年以降、環境問題に端を発した「持続可能性」²が重要な概念として提示され、やがて人々の生活、社会や都市のあり方を考える概念としても広く使われるようになっていく。その背景には、従来のような大量生産や経済成長は、地球資源の枯渇化、環境負荷などをもたらしかねないことから、後世へ負の資産を引き継がないために、従来の社会の仕組みを見直す必要性が指摘されたことにある。

一方で、「ポスト工業社会においては、様々な資質と才能を持った個人が、その能力を發揮することが経済活動の源であり、個人の多様な資質や才能を発見し、伸ばしていくことが教育の役割である。」³との指摘がされている。また、情報通信技術の発達、人々を取り巻く生活環境を含め、都市を含めた社会全体のあり方そのものも変化させている。さらに、人工知能（AI）などの新技術の活用が人々の働き方を大きく変えていく可能性がある。

ポスト工業社会においては、こうした情報通信技術による成果や影響を踏まえ、都市という場合は、従来の文化、伝統を引き継ぎながら、新たな環境変化に対応できる人材の育成や住民サービスの提供をし、地域社会を展開するプラットフォームとなることが重要な役割となる。都市はアイデアが生まれる場所であり、そこでアイデアの価値が高まるとともに、都市が繁栄したのである⁴。

(2) 地域内の経済循環の必要

本来、地域の発展はその地域が持っている人々の生活様式、文化、歴史、自然資源などを背景に展開し、それが地域の産業循環を生み出すことにある。そのことによって、地域に安定した雇用の場を創出し、安定した生活（収入）のもとで、人々の生活が成り立つこととなる。こうした経済活動から生み出される税金によって、再び、地域への様々な行政サービスを提供するという循環が形成されることこそが、地域の発展につながる。その際、

¹ ダニエル・ベル／内田忠夫ほか訳（1975）『脱工業社会の到来 - 社会予測の一つの試み（上・下）』ダイヤモンド社、アルビン・トフラー／鈴木健次ほか訳（1980）『第三の波』日本放送出版協会、など。

² 国際連合 環境と開発に関する世界委員会（WCED = World Commission on Environment and Development）（1987）“Our Common Future”（邦題『地球の未来を守るために』、通称「ブルントラント報告」）に淵源を持つ概念である。

³ 厚生労働省 働く者の生活と社会のあり方に関する懇談会（2004）「転換期の社会と働く者の生活—『人間開花社会』の実現に向けて—（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/07/s0720-1.html>）。

⁴ ライアン エイヴェント／月谷真紀訳（2017）『デジタルエコノミーはいかにして道を誤るか』p.182, 東洋経済新報社。

外部との経済循環も必要であるが、それが地域からの一方的な資金の流出となることで、地域内経済循環を壊すおそれがある。

インバウンドや国内旅行による経済活動が活況を呈し、地域での雇用も増加し、製造業からサービス業へと中心産業が移行する中で、観光産業や地場産業の育成により地域内経済循環を構築する意味でも、都市自治体が経済界や地域住民とともに果たす役割は大きい。しかしながら、我が国の場合、サービス産業従事者の非正規雇用比率が高い⁵。したがって、地域経済の観点からは、正規雇用に結びつく生産性の高い仕組みにシフトすることで、雇用の生活の安定を図ることも重要な取組である⁶。

こうした産業の発達、生活の安定を基盤として、地域内の資金循環、税収に結び付けることが重要である。

(3) 都市自治体が支える人口減少社会

日本全体からマクロ的視点で人口減少を見た場合、例えば2018年1月1日現在の人口は、前年の1月1日現在の人口に比べ、約36万6,000人減少し、0.29%の減少率となっている⁷。これは、ほぼ一つの中核市の消滅に相当する。

一方、地域からミクロ的視点で人口減少を見ると、それぞれの地域の人口規模にもよるが、人口減少がもたらす局面に直接さらされている都市自治体は、住民の生活への影響や地域社会を維持するために待ったなしの対応に迫られている。

2008年が人口減少元年⁸といわれて以降、国・地方でも多くの対応策を検討し、実施してきている。特に地方では、住民生活や地域社会に直接影響するために、地方自治体は、人口減少のもたらす局面において何をすべきかを最も強く認識しており、まさにいま、人口減少が社会に及ぼす様々な事象を最前線で防波堤となって受け止めている状況にある。

しかし、一方で、これまでに経験のない人口減少という課題にマクロ的に対応するには、多くの議論や合意形成、仕組みづくりの時間が必要である。

我が国では、人口増加、人口ボーナスを前提として組み立てられてきたこれまでの社会経済システムを、人口減少局面を前提とした新たな社会経済システムとして早急に構築する必要に迫られている。しかしながら、例えば公共施設等の再編などの施策について、各自治体が地域住民の合意を得るには多くの時間がかかることが予想される。都市自治体が、今後の我が国の礎を地域から支える要となつてこそ、人口減少社会への適切な対応が可能となる。

⁵ 総務省統計局「平成24年就業別雇用調査結果の概要」, p.17。

⁶ 松田茂樹(2017)「出生率回復に向けた都市自治体の子育て支援のあり方」, 日本都市センター編『都市自治体の子ども・子育て政策』, p.91, 日本都市センター。

⁷ 総務省統計局「人口推計」(2017年8月確定値) 2018年1月22日公表。

⁸ 総務省統計局「人口減少社会「元年」は、いつか?」(<http://www.stat.go.jp/info/today/009.htm>), 2009年7月3日公表。

2 人づくりへの対応

ポスト工業社会の示す経済の形の一つとして、量の経済から質の経済への転換がある。ヨーロッパ諸国では1970年代からポスト工業社会に向けた動きがあり、1990年代の持続可能性という思想を背景に、2000年には欧州連合首脳会議で、知識を基盤とした経済への移行のための経済政策、雇用政策等を謳ったリスボン戦略が採択された。その中では、より多くのより高い質の雇用を創出するために、より良い教育を通じた人的資産への投資の拡大が示された。

一方、我が国では、21世紀に入っても工業生産を中心とした経済活動が産業の大きな比重を占め、製造業を中心とした工業社会のルールの中で、世界の優等生として君臨してきた。そのため、製造業を支える全国的なエネルギー網や交通網など、公共事業による物的インフラ整備に引き続き投資してきた。質の経済への転換という局面においては、リスボン戦略にもあるように、人の育成、教育を中心とした人的インフラへの投資が、これまでの物的インフラ整備に代わって重要となるが、我が国ではOECD諸国に比してそうした人的インフラへの投資が立ち後れているというのが実状である⁹。

この場合、質の経済を支える「新たな挑戦」「新たな仕組み」が必要であり、そのための社会的インフラとして、失敗をしても保障される、公的社会支出¹⁰による安全装置（セーフティネット）が必要である。OECDの国際比較統計で見てみても、日本の教育への公的支出はOECD34カ国の中でも最低水準にあることから、人づくりに係る財源の充実確保は今後も喫緊に対応すべき課題である¹¹。

3 対人社会サービスの充実の必要性

超高齢・人口減少社会は、これまで都市自治体の中で当然に行われてきた様々な活動に大きな変化をもたらす。例えば、生活関連サービスの縮小や税収減による行政サービス水準の低下、地域コミュニティの機能低下などである。

低成長期に入り、縮小した市場のなかで限られた需要を巡って企業間の競争が激化した結果、労働市場も供給が需要を上回り、労働者の非正規就業が常態化し、その数は増大し¹²、さらに、正規就業者と非正規就業者の経済格差は大きくなっている¹³。また、長引くデフレや競争型経済を背景とした雇用政策の転換により、非正規・正規雇用による経済格差が大きくなるなど、社会的な影響が生じている。

⁹ 厚生労働省 働く者の生活と社会のあり方に関する懇談会前掲資料。

¹⁰ 一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金）によって資金の流れがコントロールされる社会支出で、社会保険や社会扶助給付として支給されるもの。

¹¹ OECD「Education at a Glance 2017」(http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en)によると、GDP比で見たOECD34カ国の教育への公的支出の平均値が4.8%であるのに対して、我が国の教育への公的支出は3.4%である（2014年時点）。最も数値の高いデンマークのそれが7.5%であることを考慮すると、我が国の教育への公的支出はそれの約半分以下の規模という計算になる。

¹² 総務省統計局（2017）「労働力調査（詳細集計）」。

¹³ 総務省統計局（2007）「就業構造基本調査」。

戦前は、国民・住民を個人としてよりも家、家族、地域を単位としてとらえる政策が押し進められてきた。例えば、高齢者の介護は、長らく家族が私的な問題として対応することを前提としてきた。しかし、高齢化が進展し、介護を必要とする高齢者人口の増加やそれを支える家族の人的、時間的、経済的負担が大きくなることを避けるために、老人福祉法に基づく措置制度を経て2000年に介護保険制度が構築され、高齢者に対する介護を社会全体で支えていくこととされた。

このような流れは、私的経済によって個人のニーズを充足していた時代から、個別のニーズを共有化し、社会全体が助け合いをしながら必要なニーズを満たす時代になっていることを示している¹⁴。

家族は人間関係の基本であり、社会の最小単位として機能してきたが、単身世帯の増加などから、一人ひとりが抱える課題などへの支援も必要となってきた。また、人々が社会生活を営むうえで、我が国は高福祉社会とはいえ、貯蓄などの自助努力に負うところが大きい。収入が低く不安定な非正規就業者にとって、生活の保障が極めて厳しい状況にある。今後は、住民が必要とする共通ニーズを的確にとらえ、そのニーズに応えるサービスをしっかりと保障していくことが重要となる。

また、対人社会サービスにおいては、その財源の確保も重要であるが、実際のサービスの提供はマンパワーによっている。一部では、財源があるにもかかわらず担い手となる専門家等の確保ができず、十分なサービス提供に困難が生じていることから、担い手の育成・確保など人材の育成や、その人材に対する処遇が仕組みとして確保されなければならない。

4 公的主体の中で都市自治体が担う機能

住民生活に必要なサービスの提供は、都市自治体だけではなく、都道府県、国がそれぞれの役割のなかで行っている。

都市自治体は、人々が実際に生活をする「場」で、直接住民と触れながら、社会経済の変化に対応し、きめ細かなサービスを提供する役割を担っている。とりわけ子どもの誕生や育成、人や地域の繋がりによって育まれる子どもの情操教育や基礎教育は、地域の経営主体である都市自治体が第一線に立って担っている。人口減少のなかで少子・高齢化の課題に水際で対応し、この課題を踏まえて今後の我が国の礎となる人を地域社会、企業、団体、NPOと一緒に育て、支えることが、都市自治体の最も重要な役割の一つである。

そのようななかでは、地域の様々な主体をつなぐコーディネーターとしての役割を、都市自治体が果たす必要がある。すなわち、単に公的サービスを提供するプロバイダー（供

¹⁴ 高い経済成長率を背景にした自助努力を前提とした自己責任社会では、「保障の仕組み」が不十分であった場合、経済の成長率の低下とともに、社会の分断化、貧困の固定化が加速する。経済が人間の生き方を決め、個人ニーズを充足していた時代から、個別のニーズを共有化し、助け合いをしながら社会が必要とするニーズを満たす時代となってきている。詳細は本報告書第三部第5章参照。

給者)としてのみならず、プラットフォームのビルダー(場づくりの担い手)としての役割が拡大するということである。基礎自治体(公)が変革のエンジンとなって、どのように「生産の場=私」や「生活の場=共」との関係を切り結び、地域の共通ニーズを充足していくのかが今後は問われてくるだろう。いわば「公・共・私のベストミックス」が問われる時代が訪れるということである¹⁵。そのためには、先進国のなかでも低い租税負担を見直し、不十分なサービス給付を充実していくことが重要である。

また、これと関連して、都市自治体は、後述する地域包括ケアシステムの構築や地域コミュニティ施策の展開など、既存の行政区域という単位では捉えきれない施策についても、それらの行政サービスの性質に応じた圏域¹⁶設定にも対応していく必要があるだろう。

¹⁵ 井手英策(2017)「公・共・私のベストミックス」の時代へ:歴史的アプローチ、そして小田原市・多久市からの示唆」日本都市センター編『超高齢・人口減少時代に立ち向かう:新たな公共私連携と原動力としての自治体』, pp.16-17, 日本都市センター。

¹⁶ 例えば、地域包括ケアシステムはおおむね徒歩30分以内に必要なサービスが提供される日常生活圏域(具体的には中学校区)が単位として想定されていることから、市町村の行政区域よりも狭い圏域に対応した施策が必要となる。他方、国によって入院ベッドが地域ごとにどれだけ必要かを考慮して決められる2次医療圏では複数の市町村が単位として想定されていることから、通常の市町村の行政区域よりも広い圏域に対応した施策が必要となる。

第2章 拡大・多様化する行政需要を支える財政基盤とその課題

1 財政需要の拡大・多様化への対応

(1) 対人社会サービス

ア 対人社会サービス経費を賄う財源～社会保険料には限界

都市自治体を実施する対人社会サービスの多くが保険事業として実施されている。こうした保険事業については、本来は保険料で賄うべきであるにもかかわらず、実態としては、一般会計からの繰出、特に法定外繰出金（つまり税）の増加が顕著である。

例えば、今回のアンケート調査結果からも、多くの都市で一般会計から国民健康保険事業への法定外繰出しが増大していることが明らかになっている（本報告書第Ⅲ部 Q 1）。また、介護保険においても介護給付費と介護保険料の負担を高齢者に求めることが難しい一方、介護サービスのニーズ自体は今後も増加し続けていく見通しである。これをいかに社会全体で支え合うかが課題である。

一国全体で見ても、我が国の租税負担率は20%台で推移してきた一方で、社会保障負担率は7.5%（1980年度）から17.2%（2015年度）にまで上昇しており、このまま保険料の引上げのみで対人社会サービスの財源を賄っていくことは困難と予想される。

イ 対人社会サービス分野の事務負担と財源に関する課題

都市自治体が地域住民のニーズに応じてきめ細やかに対人社会サービスを実施するに当たっては、以下のような財政上の課題に対応していくことが必要である。

(ア) 義務付け

社会保障費については、従来の制度による給付対象者の増以外にも、国による新たな給付範囲の拡大や補助金が一般財源化されたにもかかわらず法令等による義務付けが多く、裁量の余地がほとんどないことが現在も課題となっている。

(イ) 事務負担

今後も社会保障関連経費の増加が見込まれるが、国の法令等の改正や人口の自然減など、それらをもたらず要因の多くについては、都市自治体の裁量ではコントロールすることができない。一方で、福祉需要の増大に対応するための都市自治体の事務負担が増加しているが、それに対応する職員の人件費の財源措置がそれに見合うだけ増えていない。

例えば、「障害者自立支援法」が改正され「障害者総合支援法」¹⁷となったが、この国の制度改正に伴い都市自治体の事務負担及び財政負担は増加している。しかしながら、多くの都市自治体において増加した事務に対する財政措置が十分でないと認識している。

¹⁷ 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号）。

(ウ) 将来の見込みへの対応

本研究会が実施したアンケート調査結果によると、今後も高齢化等によって社会保障関連経費の増大が見込まれている¹⁸。とりわけ都市自治体では、生活保護費をはじめ様々な支出割合が増加している。国民健康保険事業についても、医療機器や医療技術等の発展により一人当たりの医療費が高額化しつつあるとともに、保険料が支払えない被保険者からの保険料収入減のため、保険事業への一般会計からの繰出の増加、特に法定外繰出金の増加がみられる。

医療・福祉サービスが将来必要とならないための予防的な措置など健康施策の増進も必要であるが、都市自治体は多くの場合これらに自主財源で対応している。

(エ) 地域間競争

地方単独事業分の多くは、地域格差を生じさせないために近隣市町村及び類似団体の動向にあわせて実施せざるを得ない施策も含まれているが、とりわけ子どもに対する医療費助成制度については、都市間で競い合うように対象年齢や助成範囲が拡大の一途をたどっており、財政負担が重くなっている。

ウ 社会福祉システムの構築の課題と財源

社会全体で安心・安全な暮らしを構築することは必要で、困ったときに支え合う仕組みも大事である。生活保護をはじめとする社会福祉制度の仕組みの構築は国の責任であるが、実際にサービスを現場で実施するのは基礎自治体の役割である。

他方で、超高齢・人口減少社会においては、これらをすべて行政が担うことには限界がある。地域の中で、住民ができること、地域コミュニティで見守り支え合う仕組みづくりなどの議論も行われているが、こうした地域でのコミュニティや社会的ネットワークづくり、さらには専門性を持った医師、看護師、介護士などの人材の地域での確保・育成について、十分に財源措置がなされているとは言い難い。

高齢者施設サービスの増大にも限界があり、「地域包括ケアシステム」による在宅でのケアのあり方が模索されているが、地域包括ケアシステムの構築には、(当事者を含めた)それに関わる地域の関係者が集う場づくりとそれに係る調整という大きな課題¹⁹がある。

また、地域包括ケアシステムは、高齢者だけを対象としたものではなく、恵まれない家庭環境の子どもたちや心身に障がいのある方も包含したうえで、これに取り組んでいる都市自治体もある。都市自治体から縦割りを排した地域包括ケアシステムを構築し直し、広めていくという発想で新たな価値やサービスを住民と共有しようというものである。こう

¹⁸ 例えば、本報告書Ⅲ部 Q1 及び Q2 参照。

¹⁹ 地域包括ケアシステムでは、サービスの利用者と事業者の両方に目配りをしなければならない。具体的には、サービスを提供する事業者、すなわち医療・介護・福祉の専門家と、サービスの利用者のニーズの双方を酌み取り、それらをマッチングしながら必要なサービスを必要ところに提供し、かつ、家庭や地域の中で見守りの仕組みもつくるとなると、それらに係る調整のコストが非常にかかることになる。

した分野横断的な取組に対しては、現行の制度の中では十分に対応することが困難であると考えられる。

(2) 人づくり

ア 人づくりのニーズへの対応

多様なニーズに対応するために教育や人づくりのための質の確保が必要となることから、少子社会であっても、教育や人づくりに関係する経費の確保は必要である。昨今、教育の無償化についての議論がなされているが、誰もが等しく子育てや教育が受けられる環境の整備が必要である。貧困のスパイラルから子どもを守る観点や、誰もが何度でもチャレンジできる社会・教育環境の整備という観点からも、人づくりや教育の重要性は言を俟たない。

各都市自治体は、地域の特色を生かしながら教育や人づくり施策を実施しているが、その多くが単独事業や超過負担によって行われているため、財政力による影響が出やすくなっている（本報告書第Ⅲ部 Q 5）。

教育・人づくりのどこに重点を置くか、そのプログラムの特色が地域ごとに異なることは当然であるが、本来、将来の地域社会、ひいては我が国を支える子どもの基本的な教育環境は確保されねばならない。

イ 教育ニーズの変化

現行の教育財政の制度では、児童生徒数を根拠にニーズを把握することとされており、教員給与と学校施設に係る義務教育国庫負担金の仕組みにより、最低限の教育活動は確保されている。

しかしながら、近年の教育現場は、いじめ・不登校、発達障害など特別な支援が必要な児童生徒や外国人児童生徒等の特別な配慮を必要とする児童生徒の増加への対応に加え、新学習指導要領の円滑な実施や教職員の働き方改革²⁰など、様々な課題が複雑化かつ困難化している状況にある²¹。さらに、教育施設の維持・管理、老朽化への対策や、幼児教育と義務教育との連続性の確保（空き教室を幼児教育施設として活用など）などの課題もある。

このほか、ICT 教育、外国語教育など時代の変化に応じた新たな教育への対応（施設、機材、教職員の確保）を行うことも求められている。その他、少人数学級、スタッフ（スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー、支援員等）の雇用、給食費無償化、学用品補助といった、新たなニーズについて、都市自治体は教育分野における単独事業により対応している。

²⁰ 教職員の負担軽減のため、教材費や給食費の収納などをはじめとした学級事務や課外活動の指導のあり方の見直しとともに、それに伴う代替措置に関する検討が現在進められている。

²¹ 例えば、過去10年で小学校は3,000校、小学生が70万人、通常学級が1万8,000学級減少したのに対して、特別支援学級は1万5,000学級増加している（本報告書第Ⅱ部第3章参照）。

ウ 現行の義務教育国庫負担金の仕組みの限界

児童生徒数を根拠とする現行の義務教育国庫負担金の仕組みだけでは、このような教育現場におけるニーズの変化に十分に対応できない場合がある。市町村がこれまでの負担金で措置できるものとは異なる現場のニーズを、上述のとおり、現在は地方単独事業により支えている構造にある。

国においては、まずはこれらの課題に対処できるよう、地方が必要とする教職員定数を長期的な視点から安定的に確保するとともに、加配定数の一層の拡充や必要な財源の充実確保を図ることが必要である。

また、学校施設に係る国庫補助負担金制度については、それらの耐震改修や再編等による建替え、そしてICTなど新しいカリキュラムに対応した施設・設備の整備といった課題に都市自治体が直面する中で、十分には財源措置がなされていないとの意見が多い。

その他、制度上は財政措置がなされていても、実際にそれが措置されているとは言い難い面がある。仮に負担金の対象費目の見直しによって新たなニーズへ対応しても、義務教育に必要な財源総額は変わらないおそれがあるため、総額自体を増加させることが重要である。国の財政健全化のために教育費の削減を図ることは、義務教育に対する国の責任放棄であり、単に国の財政負担を地方に転嫁することになる。

なお、学校教育の現場においては、沿革的に、PTA 事務職員の雇用、補習の講師への謝金等を賄うため、寄附金、バザー収益等へ依存している実態もあり、これらを公的なニーズとして捉えるのか、誰がいかに財源負担するのかについて、今後検討を行う必要がある。

エ 地域の誇りの育成の重要性

子どもを我が国の将来を担う人材として育成するという視点から、地域が子どもの育成を担ううえで重要なことは、子どもたちが郷土への愛着や誇り、いわゆるアイデンティティを持てるようになることである。それは出身地に固執することではなく、他の地域の人々との交流の場において、自分自身や、自分の暮らしてきた地域について肯定的に受け止めながら、関わりを持つことでもある。

しかし、地域で育った人が定住し続けることは重要ではあるが、大都市のみならず他地域へ移ることも必然として受け止めざるを得ない社会状況にあるなかで、生まれ育った地域に愛着と誇りをもち、将来どこに行っても、誰に対しても自分の育った地域のアイデンティティをもち、自慢したり紹介できるような人づくりをすることの意義は大きい。

将来、どこにしようが、生まれ育った地域に思いをはせることのできる人づくりは、地域との絆をつくることとなり、帰るべき場所、行ってみたい場所として意識することとなり、地域回帰の大きなきっかけとなる。

それぞれの地域ならではの文化、歴史、伝統、さらには地域社会の持つ独特の雰囲気を入づくりの一環として記憶にとどめるようにすることは、都市自治体でなければできないことであり、そのための仕組みづくりに力を注ぐことで、将来にわたってのその地域の誇

りや価値を日本全国に広めることとなる。

多くの都市自治体では、総合学習の場などを通じた郷土の理解を深めるためのプログラムや、地域の文化・伝統を担う有識者による授業、独自の教材の作成などを通じて、子どもに郷土、地域を知ってもらおう取組が既に行われている。

このような地域アイデンティティを育む教育は、人としての個性を引き出し、人間性を育む大きなきっかけとなるものである。

オ 地域社会を支える人材の育成

人口減少によって地域社会を支える人材が減少し、地域社会の維持のために行政などが手を差し伸べざるを得ない状況が生まれつつある。もちろん、都市自治体は地域社会を支える第一義的な主体であるが、地域社会のあらゆるニーズや課題に対して行政が直接対応することには自ずと限界がある。

地域の課題の解決は、多くのマンパワーによって行われることが必要となる。マンパワーは、行政や地域住民はもちろん NPO や企業、団体によるところが大きい。様々な主体をいかに結集して地域の課題に立ち向かうかが行政の大きな役割となる。また、様々な課題解決に必要な専門職の育成・確保や、広域的な連携による人材の発掘などが行政の重要な役割となる。

一方、人口減少の進んだ地域においては、地域内での人材の確保が困難な場合も多い。そのため、自治体職員がその地域の担当となりそれぞれの地域に入り、その活動を支援することも必要となっている。また、私人として地域に入り、その地域に住み、地域の人々と協働して地域づくりの支援を行うような取組もあらわれている²²。

(3) 公共施設等の再編

将来において、生産年齢人口が減少し、厳しい財政状況が続くことが見込まれるため、公共施設等のあり方や機能の見直しを進めるとともに、公共施設の効率的かつ効果的な維持管理のあり方の検討が必要となっている。全国的に見ても、老朽化した公共施設の多くは高度経済成長期の1960年代から1970年代にかけて整備されており、多くの公共施設が同じタイミングで更新・大規模改修時期を迎え、その経費は多額に上るとともに、今後の施設の統廃合等による撤去費用の増加も見込まれる。

公共施設等の再編を行うためには、長期的なまちづくりに関するビジョンが描かれ、それらが庁内や議会、住民に共有されないとかなか進まない。こうしたまちの長期的なビジョンを描き、少子高齢化の進展による社会経済環境の変化に対応していくことが今後は望まれるだろう。多くの都市自治体では「必要な機能はできるだけ維持しながらも、公共

²² 京都市は京都市地域力再生プロジェクトとして「まちの公共員」制度を実施している。また、地域おこし協力隊員制度では、既に2,230人（546団体）のうち、その任期終了後に約6割が同じ地域に定住している（2017年3月31日現在。総務省「平成29年度地域おこし協力隊の定住状況等に係るアンケート調査」）。

施設の総量を減らし、持続可能な行政サービスを実現する」方針としているが、総論では理解を得られても、個別の施設の統廃合についての地元住民や市議会との合意形成に時間と労力がかかることが予想される。

特に合併市では、重複施設等の統合・廃止が課題となるが、広い市域に集落が点在するなどの理由によりそれぞれ必要な施設もあり、長寿命化と更新等の経費が莫大なものとなることが予想される中で、更新・統廃合等の判断や住民への対応に苦慮している。また、人口が増加している都市においても、土地区画整理事業やマンション建設などによる学校の新設・増築など、必要な公共施設の新規整備がある一方で、老朽化した施設等の複合化や統廃合が進んでいないという悩みを抱えている。

なお、2018年度の地方財政対策において、公共施設等の老朽化対策をはじめ適正管理を推進するため、「公共施設等適正管理推進事業費」について、河川、港湾等の長寿命化事業やユニバーサルデザイン化事業を対象に追加するなど内容を拡充するとともに、事業費を増額することとされた。このほか、公共施設等適正管理推進事業の進捗に伴い増加が見込まれる公共施設等の維持補修に要する経費も増額することとされた。

(4) 多様化・増大する観光需要への対応

今後の超高齢・人口減少時代において、多くの都市自治体が観光振興による交流人口の増加を目指しており、観光振興は地方創生の重要な施策のひとつである。例えば、近年急増している訪日外国人旅行者を取り込むためには、明確なマーケティングや観光資源の魅力向上を図る必要がある。このため、商業振興を図るための地元企業などに対する支援のほか、観光振興を図るための海外への情報発信や観光インフラの整備など、新たな事業に要する経費が増加している。

各都市では既に観光施設の老朽化や更新を含めた維持管理に多額の費用が必要という悩みを抱えているほか、経常的な事業に係る経費も年々嵩み、既存の魅力をブラッシュアップする財源の捻出に苦慮している。

多くの都市自治体において、観光事業については行政主体から民間主体へと役割分担の見直しを進めているが、その財源確保には悩みを抱えている。例えば、普通交付税の商工行政費における観光経費の措置はわずかであり、特別交付税による措置があるが、その年度の災害等による影響がある。DMO²³運営の財源については、都市自治体によっては地方創生推進交付金を活用する予定であるが、地方創生推進交付金は時限措置であるため、

²³ DMO (Destination Management Organization : 日本版 DMO) は、「地域の「稼ぐ力」を引き出すとともに地域への誇りと愛着を醸成する「観光地経営」の視点に立った観光地域づくりの舵取り役として、多様な関係者と協同しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人」とされ、国（観光庁）は登録制度を講じるとともに、「内閣府の地方創生推進交付金による支援の対象となり得ることに加え、観光庁をはじめとする関係省庁（観光庁、国土交通省、内閣官房、総務省、金融庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、環境省）で構成される「日本版 DMO」を核とする観光地域づくりに対する関係省庁連携支援チーム（以下「支援チーム」という。）を通じて重点的支援を実施する予定」としている（観光庁ホームページ <http://www.mlit.go.jp/kankocho/page04>）。

その後の財源の確保が課題となっている。

地域の特性によって、施策は各自治体で様々であるため、地方単独事業で実施することが望ましいが、政策効果の測定が難しい事業でもあり、どこまで財源投入するかが課題である。

(5) 地域公共交通の確保

ア 基本的な考え方

地方都市では公共交通機関よりも自家用車利用が中心であるが、超高齢・人口減少時代を迎え、高齢者の免許証返納等により、今後、公共交通の重要性が増していくことが予想される。大都市圏においても、交通不便地域の解消や高齢者をはじめとした交通弱者への対応としての交通施策が課題となっているが、採算性という観点からのみで導入・廃止の判断をすることは難しい。また、新たに導入が進められているデマンド交通等については、既存の交通支援システムや民間交通との役割分担と棲み分けが課題である。

公共交通の費用対効果を最大限高めるため、まちづくりと一体となった運行や、地域主導による運行の仕組みづくりなど、持続可能な公共交通網の形成が課題となっている。持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう、地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫の推進²⁴が、都市自治体に求められるようになっている。

しかし、超高齢・人口減少時代においては、地域公共交通により交通ネットワークを維持するには、事業採算は極めて厳しいものとなることが指摘されている。既にコンパクトシティの形成による効率化を進めているものの、現実的にはそれも厳しい状況であり、理想と現実のギャップが大きい。今後も過疎化が進む地域では、新たなアイデアをもってしても公共交通が立ち行かなくなる恐れがある。ヨーロッパの一部の国のように、国家戦略として行政が税金を投入して公共交通を維持（交通権を確保）するという考え方への転換を図る必要があると考えられる²⁵。

イ 鉄道

第3セクター鉄道への支援など、地域住民の生活を支え、まちの活性化に大きく寄与する重要なインフラの一つとして、各自治体は公共交通の維持・確保に積極的に取り組んでいるが、国の補助など予算が十分に確保されていないというのが現状である。とりわけ、並行在来線の多くは、現状の運営形態では、鉄道事業者の経営努力による黒字化は困難で

²⁴ 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成19年法律第59号）1条。

²⁵ 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律4条3項においては、「市町村は、公共交通事業者等その他の関係者と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない」と規定されている。また、交通政策基本法（平成25年法律第92号）9条1項においては、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と規定されている。

あり、沿線市と県、国の支援により、持続運行が可能な仕組みを構築する必要がある。

また、JRの鉄道事業見直しにより、多くの地方路線について関係自治体へ支援が求められているが、支援を求められた路線の赤字額が大きいこと、さらに老朽化したトンネルや橋等の施設の修理に膨大な費用がかかることから、沿線自治体など、市町村レベルでの支援には限界がある。なお、1987年の国鉄分割民営化に際して三島会社（JR北海道、JR四国、JR九州）への財政支援を行う経営安定基金は、制度発足時の見通しとは異なり、バブル崩壊後の低金利の影響などでその利回り運用が低下していることから、JRの鉄道事業の見直しにおいては、その経緯を十分に踏まえた検討が必要である²⁶。

ウ バス・デマンド型乗合タクシー

民間事業者が運行する路線バスの多くは、利用者の減少に伴い慢性的な不採算路線となっており、バス路線の廃止や本数を削減した運行を行っている。そうした事業の赤字の一部を行政が地域公共交通施策として補填し運行しているが、運行に当たっては住民サービスの観点から低廉な運賃で運行していることから運賃収入の増加は期待できず、運行事業者へ支払う運行経費は高騰している。また、国からのフィーダー系統補助金も減少傾向にあり、公共交通に要する自治体の費用が年々増加している。

多くの地方都市においては、路線バスなどの公共交通が減便・撤退するなか、その代替としてコミュニティバスやデマンド型乗合タクシーの運営を行っている。国にはそれらに対し支援制度（地域公共交通維持確保事業）を用意しているが、その支援方針は郊外区域を中心とした一定の条件不利地域を対象にしており、市街地が存在するものの、市域が小さく公共交通の衰退の影響が郊外部ばかりではなく市全体に及ぶ場合には、国の支援が十分に受けられない状況である。

エ 国等の補助制度

日本都市センターの調査²⁷によると、地域公共交通に関わる国等の補助制度とその課題は、次のとおりである。

① 公共交通の維持・活性化を目的として使途が明確化されている補助制度²⁸

→制度として浸透しており財源もある程度確保されているが、赤字路線の維持・確保対策という目的に限定されがち

²⁶ 国策として実施した国鉄分割民営化に際して三島会社（JR北海道、JR四国、JR九州）に対する経営安定基金などの仕組みは、JR発足から30年が経過し、バブル崩壊後の低金利・マイナス金利などで制度疲労を起こしていると指摘されている。経営が厳しいJR北海道やJR四国の関係自治体は、「そもそもJR北海道の経営が困難になった最大の原因は、国鉄の分割民営化時に設立した経営安定化基金の利回り運用が低くなったことにある。」（2017年9月15日 釧路市議会意見書）などと、政府に対し、公共交通機関として必要不可欠なJRの路線維持・存続に向けて最大限の支援をするよう強く要望している。

²⁷ 日本都市センター編（2018）『都市自治体による持続可能なモビリティ政策：まちづくり・公共交通・ICT』。

²⁸ 国土交通省「地域公共交通確保維持改善事業費補助金」、都道府県「バス対策費」など。

- ② 公共交通に関連した事業を推進するための交付金制度²⁹
→多様な整備事業に対して包括的に使えるため使い勝手が良いが、財源が限定され適用例は多くはない
- ③ 地域活性化や環境対策など、他の政策目的を達するための手段として公共交通を位置づけたもの³⁰
→財源の確保先として有力であるが、特に地方創生事業などは時限的な政策であるため継続性という観点では課題がある

オ 各都市自治体の支出

日本都市センターによる上記アンケート調査³¹によれば、地域公共交通（バス、鉄・軌道、乗合タクシー等）に関して、多くの都市自治体が助成を行っている。また、既に廃止された地域公共交通について、自治体自らがコミュニティバスなどの運行主体となって、多額の支出を余儀なくされている事例も少なくない。ただし、都市自治体の財政支出規模はフランスやドイツなどヨーロッパ諸国に比較すると非常に小さい。

2 国・都道府県・都市自治体の役割・責任と税財政制度

(1) 国・都道府県・都市自治体の法的な役割と責任

そもそも地方自治の本旨を踏まえるならば、国は外交、防衛など国家としての存立にかかわる事務をはじめ、一極集中の是正や社会保障制度の整備、およびグローバル化に対応した諸制度の整備など、国が本来果たすべき役割を重点的に担う一方、住民に身近な行政はできる限り地方に委ねていくということが、我が国の地方自治の基本的な方向性である³²。したがって、都道府県と都市自治体との役割分担の検討においても、「補完性・近接性」の原理が基本原則となる。

その中で、都市自治体は、住民自治に立脚し、住民の福祉の増進に関連する事務を基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する「固有の権能」を有すると考えるべきである。この固有の権能を発揮するため、固有財源の充実、課税自主権の確立による自治体の「財政権」が保障されることが不可欠である。

²⁹ 国土交通省「社会基盤整備総合交付金」。

³⁰ 環境省「二酸化炭素排出抑制対策事業費等補助金」など、内閣府：地方創生に関連した各種交付金、都道府県：福祉政策としての事業に対する補助金。

³¹ 日本都市センター（2018）前掲書、p.196-210。

³² 地方自治法は1条の2において、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」とし、その2項において、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」と規定している。さらに、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理するものとする。」とされている（同法2条3項）。

これにより住民に身近な都市自治体が、住民が必要とする行政サービスを提供し、地域社会を支える役割を果たしていかなければならないが、その際、住民、企業、NPO、ボランティア等々地域のあらゆる力を結集することはもとより、国と都道府県、基礎自治体の基本的な役割分担を踏まえたうえで、緊急性、必要性、事務の性質などを勘案しつつ、前例にとらわれず他の自治体や国とも大胆かつ柔軟に連携していくなど、多様な自治のあり方を模索していくことが今後はより一層求められる³³。

以上のように、都市自治体が今後担うべき役割と責任は実に多様である。したがって、都市自治体が行う住民生活に直結した行政サービスの財政需要の急増と多様化に迅速かつ的確に対応できるようにするためには、一般財源を充実確保する観点から、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税制を今後も構築していく必要がある。

(2) 地方財政の現状

現在の我が国財政は巨額な財政赤字を抱えており、また、地方財政も交付税特別会計に多額の借入金残高を抱え、加えて、毎年度の交付税財源の不足を臨時財政対策債で補いつつ続けている。消費税率の10%への引上げもたびたび延期され、2019年10月に実施される予定である。しかしながら、消費税増税の使途も社会保障4経費に限定されており、必要とされる財政需要を賄うには至っていない。また、消費税の税率は、国際的に見ても低い水準である。

一方、地方においては、超高齢・人口減少時代を迎え、人口増を目指して、小児医療や保育料、学校給食費などの公費負担や、出産祝金など、様々な施策を拡充し、過度に競い合って人口を奪い合う構図が一部見られる。

確かに国全体で見ると、2018年度の地財計画は、一般財源総額を社会保障の充実分も含め62.1兆円を確保した。また、交付税原資についても、地方公共団体金融機構の資金(公庫債権金利変動準備金)を活用して確保した。これにより、概算要求時点における地方交付税の減と臨時財政対策債の増を可能な限り抑制した。しかしながら、近年の地方財政は、景気の低迷、社会保障関係費の自然増、公債費の増加等を主な要因として、巨額の財源不足が恒常的に発生しており、地方交付税を含む一般財源総額の確保は今後も必要である。

また、2018年度は、個人所得課税の見直し、たばこ税の引上げ、森林環境税などで地方財政が増収となる見直しが行われた。また、地方消費税の清算基準についても、社会経済情勢や統計制度の変化等を踏まえ、地方消費税の税収をより適切に最終消費地に帰属させるため、抜本的な見直しを行うこととされた。具体的には、小売年間販売額及びサービス業対個人事業収入額の算定に用いる統計データのうち、統計の計上地と最終消費地が乖離しているもの、非課税取引に該当するものを除外する。これに伴い、統計カバー率³⁴を

³³ 全国知事会地方分権推進特別委員会、地方分権に関する研究会(2017)『「地方分権に関する研究会」報告書』, p.11。

³⁴ 総務省「平成30年度地方税制改正(案)」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000522323.pdf)。

現行の75%から50%に変更し、統計カバー外（50%）の代替指標を人口とすることとされた。

（3）地方税制の原則と現状

地方税はその生産・分配・消費というそれぞれの段階において課税ポイントを有している。この各課税ポイントに着目することで、安定的なサービス供給のために望まれる地方の租税体系と基幹税を考えることが望ましい。すなわち、所得の生産地では法人事業税、所得の分配地では個人住民税、消費地では地方消費税がそれぞれ位置付けられる。そして、これらは都道府県と市町村をトータルで見たときの基幹税であり、さらに資産課税でその租税体系を補完するという考え方である。このように、地方税体系として、バランスのとれた体系を構築することが、今後も基本的な方向性と考えられる。

なお、租税原則としては、一般に負担の均衡、収入の十分性、国民経済の発展に相応などの諸点が挙げられるが、特に、地方公共団体の行政経費を賄うという地方税の性格からすると、地方税の原則としては、収入の十分性、普遍性、安定性、伸張性、伸縮性、負担分任性、応益性が挙げられる（図1-2-1参照）。

図1-2-1 地方税の原則と対応する主な市町村税

地方税の原則	最も趣旨に沿う税目
収入が十分なものであり、かつ、普遍性があること	住民税、固定資産税、地方消費税、たばこ税
収入に安定性があること	固定資産税、地方消費税、たばこ税
収入に伸張性があること	住民税、地方消費税
収入に伸縮性があること	法定税目（一定税率のものを除く）、法定外税
負担分任性があること	住民税
地方団体の行政または施設と関連性（応益性）があること	固定資産税

出典：地方財務協会（2003）「地方税制の現状と課題」pp.3-4を参考に日本都市センター作成

ア 基幹税

本研究会が実施したアンケート調査において、主な地方税の重要性についての認識を聞いたところ、個人住民税と固定資産税が特に重要だとする回答が大半を占めた（Q9）。また、今後、地方税法等の改正によって地方税等を増税する場合、どの税目が重要かについて聞いたところ、地方消費税（交付金）を上げる回答が過半数を超えた（Q12）。今後の都市税財政を考えるうえでは、都市自治体で重要と認識されているこれらの税目を基幹税として、これらを軸に検討する必要がある。

（ア）住民税

個人住民税は、多くの住民がそれぞれの負担能力に応じて分担し合うという性格の税金

で、税収に占める割合が高く、都市自治体において最も大事な税の一つであると認識されている。個人住民税所得割は6%³⁵（道府県民税4%と合わせると10%）の比例税率³⁶で課税されており、個人住民税均等割は、所得金額にかかわらず定額で課税するものである。超過課税はごく一部の都市自治体³⁷でのみ行われている。

法人住民税は、伸張性が高く、企業誘致などの都市自治体の努力で充実を図ることができ税である。ただし、偏在性が高いため、将来において、より偏在性の低い税目との税源交換などを行う必要があるとの意見も強い³⁸。法人住民税には均等割と法人税割があり、超過課税は、法人均等割388市町村、法人税割997市町村で行われている（2016年4月1日現在）。

（イ）固定資産税

固定資産税は、税収に占める割合が高く、都市自治体においては、個人住民税と並んで最も大事な税である。超過課税は153市町村で実施されている（2016年4月1日現在）。同税は、固定資産（土地、家屋及び償却資産）の資産価値に着目し、その資産を所有することに担税力を見出して課せられる物税であり、応益原則を最も強く具現している税である。

土地に係る固定資産税については、過去の地価高騰の流れの中で土地価格に比べ評価水準が著しく低かったが、1994年度の評価替えて地価公示価格等を基準としてその7割程度を評価額とする評価替えが行われ、評価額の均衡化が達成された。なお、急激な租税負担の増加を避けつつ、税負担の均衡化を図るため土地に係る固定資産税については負担調整措置が講じられている。

（ウ）地方消費税

今後の少子高齢化・人口減少の進行による社会保障関係経費の増加が避けられない中、市民が不安を感じる事のない社会保障制度の維持のためには、安定的な税収である地方消費税の役割は大きい。

³⁵ 指定都市の場合は、県費負担教職員の給与負担等の道府県から指定都市への移譲に伴い、市8%、道府県2%（2018年度以降）となっている。

³⁶ 個人住民税所得割の税率は、以前は3段階の緩やかな累進税率であったが、所得税からの税源移譲に伴い、2007年から比例税率に改められた。

³⁷ 豊岡市において、2009年度から所得割0.1%の超過課税が行われている。これは、都市計画税の廃止に伴うものとされている。また、横浜市では、2009年度から均等割900円の超過課税（横浜みどり税）が行われている。なお、夕張市において、2007年度から均等割500円の超過課税が行われていたが、財政再生計画の見直しにより、2017年度から標準税率とされている。

³⁸ なお、2018年度税制改正において、「地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、税源の豊かな地方公共団体のみが発展するのではなく、都市も地方も支え合い、連携を強めることが求められる。また、各地方においていきいきとした生活が営まれることは、都市が将来にわたり持続可能な形で発展していくためにも不可欠である。このためには、偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取組が必要である。こうした観点から、特に偏在性の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に還元されること等も踏まえて検討し、平成31年度税制改正において結論を得る。」とされている。

なお、都市自治体においては、地方消費税交付金であるが、本報告書のアンケート調査結果によると、地方税法の改正によって地方税等を増やすとすれば重要だと思えるものとして、地方消費税は1位を占めている（本報告書第Ⅲ部 Q12）。

イ その他の税

(ア) 都市計画税

都市計画区域の都市整備のための目的税として、基幹税に次ぐ重要な税であると理解されている³⁹。

(イ) 観光に関連する税

都市自治体では、温泉地においては、目的税として入湯税⁴⁰を課税しており、観光振興等の財源に充当してきている。

そのほか、観光に関連する税⁴¹としては、都市自治体においては、法定外普通税として“別荘等所有税”、“歴史と文化の環境税”の課税が行われている。また、都道府県においては、観光に関連する税として、東京都及び大阪府が、ホテル・旅館等の宿泊者を対象に法定外目的税として宿泊税を課税している。

(ウ) 環境に関連する税

森林環境税は、森林等の多様な公益的機能を維持するための財源確保を目的とした税である。これまで、森林環境・水源環境の保全を目的とした超過課税は、都道府県では37団体、市町村では1団体（横浜市）で実施（2016年11月30日現在）され、都道府県と市を含めた税収規模は341.4億円（2016年度決算額）に達していた。

このように、これまでは全国レベルの森林環境税は導入されていなかったが、このたび、新たな森林管理の財源として「森林環境税」（森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称））が創設されることとなった⁴²。個人住民税均等割に上乗せし、1人当たり年1000円を徴収する予定である。地球温暖化の防止や国土保全等の一環として、増加する所有者不明林などを管理するための財源となる。

³⁹ 本報告書第Ⅲ部 Q 9。なお、都市計画税に類似した性格を持つ法定外目的税として、箕面市の開発事業等緑化負担税がある。本税は、開発行為等を行う事業者を納税義務者とし、事業として行う開発行為等を課税客体とする税で、その税収は良好な自然環境や住環境をはじめとする都市環境の維持、保全及び向上に要するものに支出される。

⁴⁰ 入湯税は、鉱泉浴場における入湯行為に対して課税するものであり、標準とする税率は、1人1日につき150円。975市町村が課税を行っており、うち892市町村が標準とする税率で課税し、4市が超過課税を行っている（2016年4月1日現在）。用途は、環境衛生施設、鉱泉源の保護管理施設及び消防施設その他消防活動に必要な施設の整備並びに観光の振興（観光施設の整備を含む。）に要する費用である。なお、2016年度決算の税収額は224億円である。

⁴¹ 京都市住みたい・訪れたいまちづくりに係る財源の在り方に関する検討委員会」答申（2017年8月）p.7では、入浴者に負担を求める行為として「駐車場への駐車」、「宿泊」及び「別荘の所有」の3つの行為を挙げ、これらは、その他の行為に比べて負担を求める目的や趣旨が明確であり、また、他の自治体での導入事例があるとして検討を加えている。

⁴² 森林環境税（仮称）については、「平成30年度税制改正大綱」において2019年度税制改正で制度を導入することとされている。

今回の「森林環境税」は、地方、都市部を問わずすべての国民が森林の恩恵を受けているということを課税根拠として、個人住民税均等割を納税している人（現在約6200万人）すべてが対象となり、2024年度から徴収される。税収は、将来的に年間約600億円となる見込みである。森林環境税は既存の特別会計に繰り入れたうえで、私有林人工林の面積や林業就業者数などに応じて市町村と都道府県に譲与される。各自治体は、間伐や林業の担い手の人材育成、公共建築物への木材利用促進などにその財源をあてることとされている⁴³。

そのほかにも、2000年に地方分権一括法が改正され、自治体の課税自主権が拡大されたことにより、「産業廃棄物税」⁴⁴の導入や「地方炭素税」⁴⁵の検討などといった形で多様な地方環境税の検討と導入がこれまでも進んできている。

⁴³ ただし、森林の管理は前倒しで進める必要があるとして、森林環境譲与税（仮称）は、既存の特会における借入金財源とし、2019年度から先行して譲与される予定である。当該借入金は、森林環境税の徴収開始後の税収で償還する。

⁴⁴ 産業廃棄物税は、産業廃棄物の排出抑制や減量化、リサイクル促進などへのインセンティブを与えるとともに、産業廃棄物の適正処理を推進するための財源確保などを目的に、企業などの経済活動から生じる産業廃棄物の排出量に応じて排出者などに課す税であり、既に27の都道府県と1市（北九州市）で導入されている。

⁴⁵ 地方炭素税（温暖化防止のための環境税）は、地球温暖化の主な原因である二酸化炭素の排出を削減するため、化石燃料などに課される税であり、既に欧州諸国では国レベルで導入され、我が国でも国といくつかの自治体でその導入が検討されている（例：北海道地球温暖化対策税や東京都温暖化対策税など）ものの、実現には至っていない。

第3章 都市税財政のネクストステージに向けて

1 超高齢・人口減少社会において都市自治体に求められる多様な役割と責任

(1) 増大する行政需要と都市財政の課題

都市自治体は、超高齢・人口減少社会への対応、生活の質への要求の高まりへの対応を迫られている。加えて、地域コミュニティや社会的ネットワークの再構築もまた、地域住民に対して安心・安全の確保を使命とする都市自治体にとっては喫緊の課題である。

また、今回のアンケート調査における今後の地方消費税の社会保障4経費以外の使途に関する質問(Q16)の分析結果によると、政令市・中核市及び人口5万未満の都市で教育を一位に選択した割合が、その他の類型と比較して10ポイントほど高い。他方、インフラ・公共施設の更新については、人口規模が小さくなるほど、1位を選択する割合が高くなっている。

しかしながら、我が国の財政は巨額の財政赤字を抱えており、地方財政も交付税特別会計に多額の借入金残高を抱え、毎年度の交付税財源の不足も臨時財政対策債で補い続けているという状況にある。消費税の10%への引上げもようやく2019年10月に実施されることとなっているが、消費税増税の使途も社会保障4経費に限定されており、必要とされる財政需要を賄うには至っていない。また、消費税の税率も国際的に見ても低い水準であり、OECD諸国に比し低い租税負担率で高水準の社会福祉サービス提供を行わなければならないなど厳しいものとなっている⁴⁶。

このような中、都市自治体が、国民、市民が安心して生活を営み、そのために必要な地域社会を維持・充実し、そして新たに生じる諸課題に対して的確に対応していくには、従来型の国庫補助負担金を中心とした財政制度が限界に達していることから、対人社会サービスと人づくり分野の財源を基幹税の充実を通じて確保することが必要である。

都市自治体が対応すべき課題としては、その他にも、観光をはじめとした都市としての魅力づくり、公共施設の再編・整備、地域コミュニティの再構築、住民・企業・自治体による連携のプラットフォームの構築などがあり、これらの山積する諸課題により適切に対応していくには、相応の財源の確保が必要になる。

(2) 都市自治体を実施する事務に係る財源措置と国の関与

ア 財源措置の必要性

自治体を実施する事務については、地方財政計画に沿って、基本的には適切に財源措置されることになっている。しかし、今回のアンケート調査結果を見ると、国庫補助事業に

⁴⁶ そもそも、我が国の租税負担率が国際的に見ても低い水準にあることはこれまでもつとに指摘されてきた(例えば、神野直彦(2007)『財政学 改訂版』p.222-223, 有斐閣)。近年(2013年時点)のデータを用いて租税収入の国際比較をしてみても、OECDの21ヶ国平均が27.0%であるのに対して、我が国のそれは17.9%であるにすぎない(OECD, Revenue Statistics 2015)。

ついて、「財源措置が十分でない。補助率が引き下げられても国の関与は変わらない。」といった意見や、地方単独事業についても、「その執行が法令等によって義務付けられているものが多く、その場合、細かな点まで国の関与があり、にもかかわらず、財源措置が十分になされていない。」という認識を抱いている都市自治体が多い。(また、教育や福祉などの分野での事務の執行において、未だ数多く存置される「従うべき基準」の廃止など、地方の自由度を高める取組も必要である⁴⁷⁾。

そもそも都市自治体の行政課題は、地域によって多種多様な側面を持つため、全国一律の基準で財政需要を算定することが難しい面がある。地方単独事業はもちろんのこと、国庫補助事業でも同様の側面がある。

ちなみに、国においては、地方単独事業(ソフト)について、決算情報のより詳細な把握・分析と「見える化」を推進するための調査を2018年度に行うこととしているが、その際には、「場づくり」といったこれまで十分財源が手当てされてこなかった部分などについても、財政需要の実態を把握していくこと⁴⁸⁾が求められる。

イ 標準的経費の財源確保の必要性

アンケート調査結果を見ると、国庫補助事業について、財源措置が適切になされていない、または十分になされていないという都市自治体の意見が多い。また、地方単独事業についても、その執行が法令等によって義務付けられているものが多く、細かな点まで国の関与があるにもかかわらず、財源措置が適切になされていない、または十分になされていないという認識を抱いている都市自治体が多い。

実際、今回のアンケート調査結果によると、従来の国庫補助事業(=義務教育、障がい者福祉等)や公的保険事業(=国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療制度等)などのナショナルスタンダードに関わる事務のみならず、一部の地方単独事業(=就学前教育、保育所運営経費等)においても、これらの事務の執行においては、多くの都市自治体が程度の差はあれ事務と財源の不均衡に直面している実態が明らかとなっている。よって、市町村が実施するこれらの事業については、その財源面の改革は喫緊に対応すべき課題だと言えよう。

一方で、一部の事務事業については、全国に普及したにもかかわらず国の財源保障の対応がまちまちであることから、都市間競争がそうした事務の財政支出の増大に拍車を掛けていることがある。例えば、こどもに対する医療費助成制度においては、都市間で競い合うように対象年齢や助成範囲が拡大の一途をたどっており、財政負担が重くなっている。さらに、単独事業分の多くは、地域格差を生じさせないために近隣市町村及び類似団体の

⁴⁷⁾ 全国知事会地方分権推進特別委員会、地方分権に関する研究会(2017)『「地方分権に関する研究会」報告書』, p.11。

⁴⁸⁾ アンケート調査においても、例えば障がい者福祉分野の地域生活支援業務などについて実質的な超過負担があるとの認識が示されるなど、財源措置が十分になされていないことが明らかになっており、国においては、都市自治体における実際の財政需要を十分把握するよう努めるべきである(本報告書第Ⅲ部 Q17)。

動向にあわせて実施せざるを得ない施策もまた含まれている。

また、これら一部の地方単独事業は、超高齢・人口減少社会で都市自治体が担うべき、地域協働の中で生まれた地域の共同事業であるということもできる。

これらの事務の一部については、地方の標準的な事務はナショナルスタンダードに関わるものとしてその財源を確保していくことが今後必要である。

他方、地方にとって「共通の課題」として定着してきているものの、標準的経費として捉えられていないもので、地方にとって重要で不可欠な課題であるものがある。こうした地域における多様な住民ニーズについても、自主財源を充実強化することをはじめとして多様な財源充実策が検討されるべきであろう。

(3) 財政需要の基準設定の困難性、地域の創意工夫、受益と負担の明確化

都市自治体が対人社会サービスや人づくりを地域の実情に応じて行うには、地域の創意工夫を引き出すとともに、多様な地域主体との連携も不可欠である。これらの取組は全国一律の基準で制御することは難しい。例えば、地方創生の取組が現在進められているが、いずれは地域ごとの個性がより生かされる形で安定的な取組へと移行していく必要がある。一時的な制度では、地域で真に必要とされる長期に渡るニーズに対応することができないためである。

2011年に実施された「社会保障と税の一体改革」の成果として、消費税増税後の地方の社会保障財源の充実確保が図られた。社会保障サービスの枠内だったとはいえ、これまで以上に公共サービスという受益と税の負担との関係が強く意識されるようになった。すなわち、消費税の配分をめぐる議論により、負担と受益の関係が強く意識されるようになってきている。

こうした視点は今後の都市の財源の充実強化を考えるうえでも、住民の理解が鍵となることを示唆している。つまり、ネクストステージの都市税財政は、地方自らが汗をかき、必要なサービスという受益と負担について住民の理解を得て、それを基盤として構築されていくということである。

2 都市税財政のあり方

(1) 基本的な方向性

ア 都市自治体の役割に応じた地方税財政の仕組み—国・地方を通じた基幹税の充実強化

我が国においては、超高齢・人口減少時代を迎え、人づくり、社会福祉といったテーマに直面している。その中であって、都市自治体においては、これまでにない形の地域福祉、人づくり、インフラの再構築といった課題に直面している。

こうした課題に対応するには、これまでの事務配分と財政負担区分を前提とした国庫補助負担金を中心とする全国一律の財政制度の枠組みは既に限界に達しつつある。今後、都市自治体が行う住民生活に直結した行政サービスの財政需要の急増と多様化に迅速かつ的

確に対応できるようにするためには、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築するとともに、国地方を通じて所得課税と消費課税を中心とする基幹税の充実強化を図り、一般財源を充実強化していくことが必要である⁴⁹。

イ ネクストステージの地方税財政の考え方

(ア) 国の関与の見直しの必要性

確かにこれまでの地方分権改革を通じて、かつての機関委任事務は廃止され、ほとんどの事務が自治事務と法定受託事務とに整理され、これによって地方の事務に係る決定権と執行権との乖離⁵⁰の是正が目指された。

しかし、三位一体改革（2003～2006年度）において、3兆円程度の税源移譲に対して、8兆円規模の国庫補助負担金、地方交付税の削減が進行した。加えて、補助金改革は現在も道半ば（補助率引下げ、統合補助金化、交付金化）という状態にある。その背景にあるのは国の財政危機であり、歳出抑制策である。

我が国の国庫補助負担金には、法制上「法律補助」にもとづき「負担する」とされている義務的な負担金と、「支出できる」とされている奨励的な補助金の「予算補助」が混在している。例えば、義務教育などについては国が当然支出すべき義務的な支出であるが、このような支出を、地方の一般財源などに振り替える場合に、地方の財源総額が増えなければ、国の負担すべきものを地方に転嫁することになる。

国庫補助負担金については、地方分権の理念に沿って、国と地方の役割分担を明確にしたうえで、真に国が責任をもって負担すべき分野を除き廃止し、税源移譲を行うことが求められる。地方の自由度拡大につながらない補助率の引き下げや補助対象の縮減等、地方への一方的な負担転嫁は断じて行うべきではない。

また、地方財政の自由度拡大という観点からは、いわゆる補助金等要綱の義務付け・枠付けの問題もある。言い換えれば、これは補助金等要綱の規律密度の問題であり、こうした規律密度を緩和することで、地方の歳出の自由度が高まることが期待される。

こうした国庫補助事業の課題に加えて、国は近年、自治事務である介護保険制度や後期高齢者医療制度の導入に端的に見られるように、社会保障分野を中心に全国で実施すべき事務を、公的保険事業を通じて展開するようになってきている。しかも、これらの事務の執行は国により法令等によって細かく義務づけられている。しかし、当研究会が今回実施した全国の都市自治体への税財政に関するアンケート調査を踏まえると、近年拡大しつつある分野を中心に、多くの政策分野において執行すべき事務に対して財源が十分に保障され

⁴⁹ OECD 諸国に比して、我が国の個人住民税や消費税の標準税率や GDP 比の負担率は低水準にある。なお、所得課税と消費課税については、所得の捕捉に限界があることから消費課税によって補完する必要があること、消費課税の逆進性を所得課税によって緩和することなどに留意し、両課税を組み合わせることで課税することが重要である。本報告書第Ⅱ部第1章。

⁵⁰ 神野直彦・金子勝編著（1998）『地方に税源を』（東洋経済新報社）では、日本の政府間財政関係の特質を「集権的分散システム」と指摘し、その改革を求めている（pp.26-30）。

ていないという声大きい。

これは従来からあるナショナルミニマムを確保するはずの国庫補助事業や公的保険事業のみならず、これまでは地方によって裁量的に行われるとされてきた地方単独事業の多くもまた、今やその執行が法令等によって義務づけられていることから、全国に普及した事業であるにもかかわらず、それらの財源が不十分にしか保障されていない事務が数多く存在するということを意味する。

このように、国は補助事業や地方単独事業等を含めて全国一律の「従うべき基準」を設定することで地方の主体性・自主性を阻害しており、地域の実情に応じた事業実施等にも支障を来している。そのため、新たな政策等を国が制度設計するに当たっては、国と地方の協議の場などを通じて地方の声を十分に反映させるとともに、「従うべき基準」の設定などは厳に慎み、地方の裁量と創意工夫を活かす施策を推進することが必要である。

(イ) 税源配分、都道府県との関係

これらのことを税財源の配分の形で言い換えると、地方の自由度を拡大し、各自治体が自立した行財政運営を行っていくためには、地方が担う事務と責任に見合う税財源配分を基本とし、国庫補助負担金等の縮減とともに、税源移譲による国・地方の税源配分「5：5」⁵¹の実現を図ることにより、地方の財政自主権を拡充することが必要であるということである。

このため、後述するように基幹税の充実を図るとともに、地方団体固有の財源という地方交付税の性格をより明確にする「地方共有税」化を図り、その財源総額を確保することが不可欠である。

また、超高齢・人口減少時代に対応して、地域のインフラの維持管理・再編、地域公共交通の基盤整備については、国は所要の財源を確保することが必要である⁵²。さらに、地方創生を図っていくための先進的な取組については、国は積極的な支援を行うことが肝要である。

なお、都道府県との関係においても、重複事務の解消や財源移譲（大都市特例の事務配分に適切対応した財源配分など）を行うことが必要である。

(2) 基幹税の充実強化

ア 個人住民税及び固定資産税の充実

税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を将来に渡って構築していくうえで、現在の市町村税収のうち基幹税である個人住民税と固定資産税をまず軸に考えることが重

⁵¹ この点については、例えば、第87回全国市長会議決定の「真の分権型社会の実現による都市自治の確立等に関する提言」（2017年6月7日）においても、「地方が担う事務と責任に見合う税財源配分を基本とし、当面、税源移譲による国・地方の税源配分「5：5」の実現を図ることにより、地方の財政自主権を拡充すること」としている。

⁵² アンケート調査結果（本報告書第三部）のQ5やQ7においても、これらの政策分野の財源が足りないという回答が多数見られた。

要である。法人住民税は偏在性、安定性の面でぶれが大きいですが、個人住民税と固定資産税は、偏在性が非常に少なく、安定性が高い。したがって、地方税に関する租税体系の方向性としては、まず、安定性と普遍性がある基幹税を充実させていく必要性がある。

個人住民税については、東日本大震災からの復興を図ることを目的として、全国的にかつ緊急に地方公共団体が実施する防災のための施策に要する費用の財源を確保するため、2014年度から2023年度までの10年間、均等割が引き上げられているほか、2019年度からの創設が予定されている森林環境税（仮称）は、この均等割と併せて徴収されることとなっている。

固定資産税については、応益原則を最も強く具現している税であることから、そのことを踏まえて考えていく必要があるだろう。例えば、近年は償却資産に係る固定資産税の減免措置が期限付きで一部導入されているが、本税の持つ応益的な性格を考慮すると現行制度を堅持することがひきつづき求められてくるだろう。

また、急激な租税負担の増加を避けるため土地に係る固定資産税についても負担調整措置が講じられている。2018年度の税制改正においては、現行の仕組みが3年延長されたが、税負担の公平性や市町村の基幹税である固定資産税の充実確保の観点から、固定資産税の負担調整措置のあり方について引き続き検討を行うこととされている。

なお、都市計画区域等の土地及び家屋に対して課税する都市計画税（目的税）については、都市計画事業を実施するという支出面の受益に対して、応益的な負担を求めるものである。

さらに、人口減少時代に対応した課税の例として、諸外国では、再開発事業を行う地区において、土地に係る固定資産税を一定程度増税し、その経費を賄うという仕組みがある⁵³。こういった取組も今後研究を進めていく必要があるだろう。

イ 地方消費税

(ア) 基本的な方向性

地方消費税は地方税の基幹税の一つである。

今後の少子高齢化・人口減少の進行による社会保障関係経費の増加が避けられない中、市民が不安を感じる事のない社会保障制度の維持のためには、安定的な税収である地方消費税の役割は大きい。

したがって、まずは消費税・地方消費税率10%への引上げについては、2019年10月

⁵³ 米国には、経済的に荒廃している都市内の一部の地域について、再開発のための地方債を起債し、その償還を再開発事業による地価上昇分の財産税を充当するという TIF (Tax Increment Finance) という仕組みがある (前田高志 (2013) 「人口減少時代の地域活性化と固定資産税」 資産評価情報192号別冊, p.11-12)。なお、海外における BID の取組事例等を参考とし、3分の2以上の事業者の同意を要件として市町村が、エリアマネジメント団体が実施する地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用をその受益の限度において活動区域内の受益者(事業者)から徴収しこれをエリアマネジメント団体に交付する官民連携の制度(地域再生エリアマネジメント負担金制度)を創設する「地域再生法の一部を改正する法律案」(2018年2月6日)が閣議決定され、第196回国会に提出されている。

に確実に行うことが強く求められる。なお、2017年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」の「人づくり革命」部分の財源として、消費増税による増収分1.7兆円を充てることとされている。これについては、財政需要の実態を踏まえながら、人づくり・教育の現場を担う都市自治体へ重点的に配分することが不可欠である。

また、国際的に見て消費税の税率は低い水準にある⁵⁴。前章までで述べたように、社会保障をはじめとして今後ますます多様かつ拡大するニーズに的確に対応できるよう、将来的にはその税率のさらなる引上げについても、検討する必要がある。

なお、引上げが行われる場合には、消費税から地方消費税への税源移譲を含め、地方消費税の充実、とりわけ市町村への配分を拡充すべきである。

(イ) 国・地方の配分割合等の見直し

消費税増税分の用途については、上記「人づくり革命」部分として、新たに幼児教育の無償化等を追加することが検討されているが、これらの用途の見直しに当たっては、地方の財政需要を的確に把握し、国と地方の配分割合の適切なあり方について検討すべきである。

地方消費税は、社会保障関係費ほか都市インフラ整備など、今後増大する財政需要を賄う財源となることから、消費税から地方消費税への税源移譲を含め、市町村への配分拡充が求められる。

(ウ) 地方消費税の市町村の基幹税としての位置付けの明確化（「市町村消費税（仮称）」）

さらに、そうした中で、地方消費税の一定割合を「地方消費税交付金」として都道府県から交付されている現行の仕組みを見直し、地方消費税の一定割合を「市町村消費税（仮称）」として、地方共同法人を活用して直接市町村に配分する仕組みを構築⁵⁵するなど、地方消費税については市町村の自主財源、基幹税であることを明確に位置付けるべきである。

(3) 財政調整制度

ア 基本的な方向性

国は、安定的な地方財政運営が図られるよう、積極的かつ適切な措置を講じる必要がある。近年の地方財政は、景気の低迷、社会保障関係費の自然増、公債費の増加等を主要

⁵⁴ OECD 諸国に比して、日本の消費税は税率が低水準であるのみならず、GDP 比で見たその負担率もまた3.73と低水準にある（2014年時点）。もっとも、国際比較で目立つ低い負担率は一般売上税（消費税）だけではなく、個人所得税も同様である。租税収入の GDP 比率も OECD21ヶ国のうち最低水準にある（OECD, Revenue Statistics 2015）。

⁵⁵ 地方税法等の一部を改正する法律（平成30年法律第3号）により、複数の地方公共団体への納税を一度の手続で可能とするための地方共同法人の設立されることとなったが、この法人に、現行の地方消費税交付金をはじめとする税交付金や譲与税、あるいは、「市町村消費税（仮称）」や「森林環境税（仮称）」などを収納し配分する機能を付与することが考えられる。なお、地方共同法人については、全地方公共団体が加入・運営している電子情報処理組織（eLTAX）を活用して、共通電子納税システムを導入するとともに、eLTAX の運営主体について、①組織運営のガバナンスの確立、②国の監督権限、③秘密保持義務を制度上措置するため、法律に設置根拠・組織運営が規定される法人（地方共同法人）として地方税法に位置付けられている。

困として、巨額の財源不足が恒常的に発生しており、地方交付税を含む一般財源総額の確保は今後も必要である。また、地方交付税は地方の固有・共有の財源であり、引き続き、財源調整・財源保障の両機能を強化するとともに、自治体の財政需要に対応した交付税総額が確保されなければならない。あわせて、地方の固有財源である「地方交付税」を特会直入とする「地方共有税」に変更することが求められる。

イ 地方交付税財源の充実

恒常的な地方交付税の財源不足については、臨時財政対策債によることなく、地方交付税の法定率の引上げ等により対応することが強く求められる。また、今後は新たな対象税目の追加（例えば相続税⁵⁶、贈与税など）をはじめ交付税財源の拡充についても検討する必要がある。

（４）都市の財政需要に対応した財源の方向性

ア 対人社会サービス分野に関する財源

国民健康保険や介護保険、障がい者福祉など、対人社会サービスの多くが国の法令等によってその実施が都市自治体に義務付けられている。こうした事務については、真に必要な財源を確保するとともに、財政措置の充実を図ることが必要である。

また、現在、すべての都市自治体において子どもの医療費助成が行われているところであり、少子化対策が我が国における喫緊の課題であることにかんがみ、国の責任において、子どもの医療費助成制度を創設すべきである。

なお、子どもの医療費助成等の地方単独事業を実施している都市自治体に対する国民健康保険の国庫負担減額調整措置については、極めて不合理であることから、子どもの対象年齢にかかわらず減額措置を全面的に廃止することが求められている。

また、保育の現場においても、近年の3歳未満の児童の受入れ増加に加え、発達障害などの課題を持つ児童が増加しており、こうした保育ニーズの増大への財源措置の充実が求められている⁵⁷。

イ 人づくり・教育に関する財源

現在の教育現場は、特別な配慮を必要とする児童生徒の増加への対応や、教職員の働き方改革など、様々な課題が山積していることから、これらの課題に対処できるよう、地方が必要とする教職員定数、加配定数の一層の拡充や必要な財源の充実確保を図ることが必

⁵⁶ 地方で創出された資産が相続により大量に東京等に移転しつつある。特に、相続資産の約半分を占める土地の価格は地域の受益により基本的に決定されるものであることも踏まえ、相続税の一定部分を交付税原資化することにより地方収入とし、土地の管理、有効利用、公有化等の財政需要に対応することが適当であると考えられる。青木美香（2014）「相続で多発する家計資産の地域間移動：加速する大都市圏への資産集中」、三井住友信託銀行調査月報2014年9月号。

⁵⁷ 幼児教育や保育の無償化の段階的な実施に向けた議論が国で現在行われている。

要である。

また、学校施設の新增築・老朽化対策、耐震化、空調設備・トイレ等の整備、さらにはICTなど新しいカリキュラムに対応した施設・設備の整備といった諸課題に、都市自治体が十分かつ計画的に対応できるよう、必要な財源の確保と財源措置の拡充を行うことも必要となっている。

ウ 観光に関する財源

(ア) 宿泊税など

都市自治体においても、観光振興という行政分野に対応していくため、既存の税（入湯税など）にとどまらず、新たな税の導入を検討していくべきではないかと考えられる。

市町村ではこれまで宿泊税は導入されていなかったが、京都市が法定外目的税として導入のための条例を制定し、2018年10月1日から条例を施行、宿泊税の課税を開始することとなっている⁵⁸。このほか、金沢市⁵⁹、長崎市などでも導入に向けた検討が進められている。

宿泊税については、全国知事会の「新しい地方税源と地方税制を考える研究会」において、この宿泊税を法定税または法定任意税とすることについての検討を行っており、その関連で普通税とすべきではないかといったことや、課税主体（都道府県税か市町村税か）、都道府県税とした場合の市町村への税配分などについて問題提起を行っている⁶⁰。

なお、地方独自の財源調達を考えるうえで課税自主権の行使としての法定外税は重要ではあるが、税収という観点でみると限定的なものにならざるを得ないという点に留意する必要がある。

(イ) 国際観光旅客税

2018年度の税制改正で、観光立国実現に向けた観光基盤の拡充・強化を図る観点から、観光促進のための税として国際観光旅客税を創設することが予定されている。2019年1月7日以後の出国旅客に定額・一律（1,000円）の負担を求めることにより、高次元の

⁵⁸ 京都市の宿泊税については、市の条例制定後、総務省と協議を行い、2018年2月に総務大臣より宿泊税新設の同意を得たところである。京都市ホームページ [http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000232119.html] (2018年2月26日最終閲覧)。

⁵⁹ 金沢市は、旅館やホテルなどの利用者を対象にした「宿泊税」の導入に向け、本年3月からの市議会定例会に条例案を提出し、同23日に市議会本会議で可決、成立した。宿泊料金に応じて、宿泊客から200円～500円を徴収する内容で、総務大臣の同意が得られれば、2019年4月からの実施を予定している。東京都、大阪府、京都市に続いて全国で四例目となる。

⁶⁰ 「法定税または法定任意税として課税する場合には、観光施策における都道府県と市町村の役割分担等を踏まえ、都道府県税にするか市町村税にするかの整理が必要ではないか。その際、観光地と宿泊地が異なる場合の受益と負担の関係や、消費税創設以降の特別地方消費税等における対応、税源の偏在性の存在等を考慮すると、都道府県税として賦課・徴収したうえで、その一部を一定の基準に基づき市町村交付金として配分する方法や、国税として国が賦課・徴収し、地方譲与税として一定の基準に基づき都道府県・市町村に譲与するなど地方共同の税財源として位置づけることも考えられるか。なお、観光振興が用途の一つになっている入湯税（市町村税）との関係にも留意する必要があるのではないか。」全国知事会「新しい地方税源と地方税制を考える研究会 中間論点整理」（2017年6月28日）p.6。なお、2018年4月4日に開催された同研究会（第5回）で、報告書の取りまとめに向けた検討が行われたところである。

観光施策のための財源を確保するというものである。財源の用途については、2020年訪日外国人客4,000万人目標等に向け、ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備、我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化及び地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験・滞在の満足度の向上に資する施策に財源を充当することとされている。

都市自治体では、近年の訪日外国人観光客の増加に対応するための受入態勢の整備や情報発信力の強化が課題となっており、①民間主体の取組主体となる観光DMOの財源確保、②外国人観光客に対応した地元商店の取組支援、地域住民に対する研修の実施、農家民泊、自然体感プログラムなど、地域の特色や魅力を活かした取組、③外国人に地域を紹介するコンテンツの作成など海外への情報発信や通信環境の整備、④外国人観光客にとって魅力のある観光インフラの整備など進めている。このため、従来はなかった財政負担が増加している。

(ウ) 観光に関する財源の充実確保

地方の観光基盤の拡充・強化を図る必要性にかんがみると、国においては、都市自治体の自主性を尊重しながら、必要な財源措置等の支援を行うことが必要であり、特に、国際観光旅客税⁶¹の税収については、こういった都市自治体の財政需要にも応えるべく、譲与税方式による配分も含め、対応を行うべきである。

エ 地域公共交通に関する財源

都市自治体をはじめ地方の地域公共交通に関する財政需要に応える観点から、その財源について、既存の国の助成制度の充実や、地方創生推進交付金の確保、国鉄改革の経緯を踏まえたJR全体の見直し、並行在来線についての国の支援、地球温暖化対策税の鉄・軌道事業等への充当拡大等について、幅広く対応を行うべきである。

特に、JRのなかでもいわゆる三島会社（JR北海道、JR四国、JR九州）については、それらへの財政支援を行う経営安定基金のあり方や、それらの経営する路線の維持・存続等について、これまでの経緯を踏まえ、抜本的な改革が求められる⁶²。

オ 地域づくり・地方創生に関する財源

超高齢・人口減少時代にあって魅力ある地域づくりを図っていくための都市自治体の取

⁶¹ 「国際観光旅客税（仮称）の用途に関する基本方針等について（2017年12月22日観光立国推進閣僚会議決定）では、国際観光旅客税の用途に関する基本方針として、訪日外国人旅行者2020年4,000万人等の目標達成に向けて、①ストレスフリーで快適に旅行できる環境の整備、②我が国の多様な魅力に関する情報の入手の容易化、③地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験滞在の満足度向上の3つの分野に国際観光旅客税の税収を充当するとしている。なお、全国知事会の「文化資源を活用した観光振興についての提言（中間とりまとめ案）」では、「国際観光旅客税の税収の一定割合を地方団体にとって自由度が高く、創意工夫を活かせる交付金等により配分すること。」としている（2018年4月17日全国知事会議資料）。

⁶² 北海道市長会（2017）「要望書：本道における持続的な鉄道網の確立について」

組については、国は長期的な視点に立って、積極的かつ継続的な支援を行うことが必要である。なお、地方創生の実現に向け、地方が地域の実情に応じたきめ細かな施策が実施できるよう、地方財政計画に計上された、まち・ひと・しごと創生事業費（1兆円）を拡充・継続するとともに、その算定に当たっては、成果指標に徐々にシフトしていくこと⁶³について、努力している条件不利地域や財政力の弱い団体が、地方創生の目的を達成できるよう長期にわたる取組が必要であることを考慮することも求められる。

カ 広域連携に関する財源

国においては、連携中枢都市圏や定住自立圏構想など、広域連携の取組を進めているが、取組のための財源措置が十分でないとの意見もある。取組の推進に当たっては、財源が十分に措置されるよう、現場の都市自治体の声を反映しながら、検討を行うことが求められる。

また、これら国の支援が講じられている広域連携の要件を満たすことができない地域における地方自治体の連携協約制度を活用した取組についても、所要の財源措置が考慮されるべきと考えられる。

(5) 「協働地域社会税（仮称）」の構想

ア 構想の背景

(ア) 緊急性を有する地域社会維持のための都市自治体の財政需要

急激な超高齢化や人口減少の進行など、都市自治体を取り巻く社会環境が激変する中で、とりわけ、地域公共交通の維持確保、地域のコミュニティレベルの医療・介護の取組や人づくり、公共施設等の再編・更新・維持管理などは、地域社会の維持・存続のために必要不可欠なものであり、特に迅速な対応が求められていると言える。

例えば、コミュニティバスやオンデマンド交通など交通不便地域の住民の交通手段の確保⁶⁴などは、必ずしもすべての自治体で給付が行われているわけではないが地域にとって不可欠かつ差し迫ったものである。

また、地域コミュニティの公共的活動は地域社会の維持・存続に大いに貢献するものであり、こうした活動に対し、都市自治体は既に一定の支援⁶⁵を行っている。しかし、地域のコミュニティレベルの医療・介護の取組や人づくりなど、その経費は十分にカバーされ

⁶³ 「まち・ひと・しごと創生事業費」（1兆円規模）のうち、「人口減少等特別対策事業費」（2017年度 6,000億円程度）において、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」に応じた算定から「取組の成果」に応じた算定へと1,000億円シフトすることとされている。地方団体への影響を踏まえて、3年間かけて段階的に実施される予定である。

⁶⁴ なお、コミュニティバスやオンデマンド交通といった領域の支出については、これまで一部の経費については特別交付税の対象とされてきた。ただし、特別交付税は災害等の需要に対応するため、災害が多発した年度等における財政措置が十分でないとの意見がある。

⁶⁵ 宮崎市の場合、2009年度から、地域コミュニティ活動交付金を地域まちづくり推進委員会に交付しており、2014年度の総額は約8,700万円である（本村真二（2015）「地域自治区制度による住民主体のまちづくり：宮崎市の取組み」、日本都市センター編『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして』、p.151）。長野市では2010年度から市内32地区に対して地域いきいき運営交付金を支出しており、2014年度の総額は2億9,409万円である（柳沢盛仁（2015）「都市自治体とコミュニティとの連携に関する取組み」、同書、p.185）。

ているとはいえない面がある。

さらには、公共施設等の再編・更新・維持管理については、学校施設や地域スポーツ施設などは地域コミュニティの拠点として大きな意義を持つケースも少なくない。

(イ) 財源確保の困難性

上記のような財政需要に対しては、国・都道府県からの財政支援が一部ある場合もあるほか、地方財政計画の中で標準的経費として措置されたり、特別交付税の対象になっていたりするものもある。しかし、急激な超高齢・人口減少社会の中であって、国・都道府県によるこうした財源措置は極めて不十分であり、後手に回っていると認識する都市自治体は少なくない。

こうした国・都道府県による財源措置を待たず、都市自治体が課税自主権を行使し、超過課税や法定外税⁶⁶によって独自に財源確保することも、制度上は可能である。しかしながら、法定外税については税法の制約がある中で新たな税源を見いだすことはなかなか難しく、超過課税については標準的税収の調達が困難な自治体にとって税収調達力に長けていない、などの理由により、それぞれ限界がある^{67, 68}。本研究会のアンケート調査結果においても、都市自治体が個別独自に増税を行うことは、極めて困難であると認識されていることが窺える（本報告書第Ⅲ部 Q11）。

イ 広範囲にわたり特別な財政需要が生じたときに財源を賄うための税制

(ア) 受益と負担を一定程度は明確化したうえでの財政の仕組み構築の必要性

こういった地域社会維持のための経費については、受益と負担を一定程度は明確化し、地域コミュニティが機能できる仕組みづくりも求められる。コミュニティバスやオンデマンド交通については、地域コミュニティに対して利用料金以外の負担⁶⁹を求めている場合は少なくない。ただし、公共も一定の経費を負担せざるを得ないのであり、事態が深刻に

⁶⁶ 市町村の法定外普通税としては、熱海市の別荘等所有税や神奈川県山北町の砂利採取税、太宰府市の歴史と文化の環境税などが有名である。

⁶⁷ 神奈川県臨時特例企業税通知処分取消等請求事件においては、「普通地方公共団体が課することができる租税の税目、課税客体、課税標準、税率その他の事項については、憲法上、租税法主義（84条）の原則の下で、法律において地方自治の本旨を踏まえてその準則を定めることが予定されており、これらの事項について法律において準則が定められた場合には、普通地方公共団体の課税権は、これに従ってその範囲内で行使されなければならない。」とし、「法人事業税に関する同法の強行規定と矛盾抵触するものとしてこれに違反し、違法、無効であるというべきである。」としている（最一小判平成25年3月21日民集67巻3号438頁）。

⁶⁸ 関口智（2017）「地方税制・財政調整のあり方」、日本都市センター編『超高齢・人口減少時代に立ち向かう：新たな公共の連携と原動力としての自治体』pp.191-195。

⁶⁹ 宇都宮市においては、地域住民が主体となった乗合タクシーの導入を支援しており、運行経費については、運賃収入と利用登録料、自治会支援金、企業協賛金を充てるなど地域全体で支える形で運行しており、市は運行経費の3分の2以内を基本に不足額について支援を行っている（南木孝昭（2015）「栃木県宇都宮市：ネットワーク型コンパクトシティ実現に向けた交通政策」、日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方』、p.142）。上田市では地域自主運行バス等に対して運行経費の3分の1相当（100万円を上限）の補助金を支出しているが、地区では運賃以外に全世帯が支出する負担金で経費を賄っている（石田雄人（2015）「長野県上田市：地域の自主性・公平性を考えた交通政策」、同書 p.199）。

なっていく中で、そのための経費の確保が困難になってきているのである⁷⁰。

こうした財政需要については、どの地域でもある程度は存在するが、かなりバラつきがある可能性が高い。そのため、既存の財政制度、財政調整制度の枠組みを前提としては対応できない可能性が高い。

(イ) 既存の実施例

このような広範囲にわたり特別な財政需要が生じたときに、従来の課税体系の枠組みを越えて課税する例がある。諸外国の例では、ドイツ統一に伴う財政需要に対応するための連帯付加税がある⁷¹。これは、東独復興という財政需要に対応したものであり、通常の財政調整制度の外に位置づけられている。また、我が国では、2018年度の税制改正で森林環境税が創設されることとなったが、これも、森林環境の保全という特別な財政需要に対して、緊急性にかんがみ、これまで都道府県を中心に取り組んできた超過課税による財源確保の方策を踏まえながらも、従来の市町村・都道府県・国といった制度の枠組みを越えて拡大し、地方の連帯で取り組む例ということができる。

ウ 「協働地域社会税（仮称）」の仕組み

上記のような“地域社会を協働で支えるための財政需要”について市町村が緊急に連帯して経費を賄うための税制として「協働地域社会税」を考えることができる。

“地域社会を協働で支えるための財政需要”として考えられるのは、当面、次のような経費が考えられる。

- 交通不便地域の住民の交通手段の確保
- 安全安心の確保や助け合いといった地域コミュニティの様々な公共的な活動への支援⁷²

⁷⁰ また、地域コミュニティ一般における公共的活動の財源については、かつて宮崎市において2009年度から2010年度の間、コミュニティ税が導入されたことがある。しかしながら、今後、超高齢化や人口減少がさらに進む一方で、地域コミュニティには、地域の安全・安心、助け合い、人づくりなどにおけるプラットフォームとしての機能も求められてきていることを考えると、地域コミュニティに対して、どこまで財政支援をすべきか、その財源をどうやって確保すべきか、住民の参画をどこまで期待すべきか、どういった取組を行えば地域コミュニティが活性化していくかなど検討すべき課題は少なくない。

⁷¹ 連帯付加税 (Solidaritätszuschlag) は東西ドイツ統一に当たり旧東独諸州支援を目的として導入された税である。当初1991年7月より1年間に限り所得税、法人税の税額に対して7.5%の付加税を課税するものであったが、1995年に再び7.5%の税率で導入され、1998年からは税率が5.5%に引き下げられて現在に至る。徴収は州が行い連邦に納付する。2014年の税収は150.5億ユーロ。目的税ではないが用途は意識されており、廃止の議論は度々起こるが、今後は旧東独のみならず旧西独の老朽化したインフラ整備のためにも必要という意見も強い。ドイツ都市会議をはじめとする自治体連合組織は、社会福祉経費が急増している公共財政にゆとりはないとして、連帯付加税の廃止に反対を表明しており、さもなくば、連帯付加税を既存の所得課税に組み入れるか、若しくは新たに地方自治体の投資財源として引き続き財源を確保することを求めている (2014年12月11日、連邦首相と諸州大臣の会合に向けての自治体連合組織三団体 (我が国の地方六団体に相当) の共同決議)。ドイツ都市会議ホームページ (<http://www.staedtetag.de/wirueberuns/bv/entschl/index.html>) (2018年3月7日最終閲覧)。

なお、2017年の総選挙後の連立協定で、CDU/CSU と SPD は中低所得者層の連帯付加税を軽減するものの、当面は存続することで合意した。

⁷² 地域コミュニティで見守り支え合う仕組みづくりや地域社会を支える人材の育成・確保にかかる経費等もこれに含まれ得るだろう (本報告書第I部第2章1 (1) ウ (p.7) 及び同 (2) オ (p.10))。

○ 地域コミュニティの拠点施設となるものの運営支援

※これらにかかる財政需要で地域コミュニティの存続のため市町村の枠を超えて広域的に連携して対応すべきものも含む。

このように、既存の財政調整制度の枠を超えて、市町村が緊急に連帯して財源を確保していくものである。理想的には、市町村が共同で超過課税を行い、経費を分担するといったものであり、したがって地方財政計画や地方交付税等に影響を与えないものとなる。

制度設計は、今後の検討に委ねられるが、地方の意見の十分な集約と合意が必要である⁷³。税目の候補としては、住民税、固定資産税、地方消費税などが考えられるが、固定資産税は地域で受益と負担を明確にする方向性があり、また、地方消費税については、地域福祉や地域の人づくりなど将来にわたって継続的に必要となる財政需要に充てるべきこと、住民税の中では、法人住民税は、法人課税が国際的な課税競争の中で引き下げの方向で検討が進められていることなど、それぞれの税の性格に留意することが必要である。

(6) 徴税等のあり方

租税負担の公平を期するとともにコスト削減の見地から、都市自治体は、徴収体制の整備を図るなどにより効率的な税の徴収に努めることが重要である。例えば、各都道府県単位や都市自治体の協力により地方税の徴収や滞納整理等の事務を行う滞納整理のための組織が設置されているが、こうした取組を拡大していくことが重要である⁷⁴。

⁷³ 「協働地域社会税（仮称）」については、これまでの国税や譲与税といった仕組みで構築するのではなく、独自の税財政制度としてのカテゴリーを考えるべきではないかと考えられる。なお、これに関連して、全国知事会の地方税財政制度研究会（2013年9月）において地方共同税構想が検討されている。また、本報告書第Ⅱ部5章において、地方連帯税構想が提唱されている。

⁷⁴ 課税の仕組みについては、徴収コストとの関係も含め、必要な見直しを進めることが求められよう。

第Ⅱ部 報告

第1章 これからの時代の都市税財政

第2章 対人社会サービスにおける地方自治体の財政需要と
その財源

第3章 政府間教育財政の頑健性と脆弱性

第4章 地方公共団体の歳入構造—今後の方向性—

第5章 いまこそ地方に財源を
—縮減の世紀にいかなる地方財政が必要か—

これからの時代の都市税財政

これからの時代、都市自治体は工業社会の都市像から脱工業化社会の都市像を目指す必要がある。ヨーロッパでは環境と文化を軸とした持続可能な都市を目指し、人間同士が触れ合う都市をつくりだしてきた。こうした都市づくりは財政が担う必要があり、構成員が知恵を出し合うことが求められている。

これからの知識社会・脱工業化社会に向けて、社会的セーフティネットと社会的インフラストラクチャを張り替える必要があるが、こうした「社会サービス国家」に移行するためには、租税によって財源調達する必要がある。地方税を軸に国税も増税する必要がある。そして、財政再建のための増税ではなく、公共サービス給付のための増税でなければ国民の理解は得られない。

金融緩和による景気回復は既にマイナス金利となっていることから限界にきており、適切な財政出動が重要となるが、その際には消費税増税だけでなく、所得税の累進性を高めることをセットで行い、消費税の逆進性を緩和することが重要である。

日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授
神野 直彦

はじめに

私の認識では、これからの時代は脱工業社会、あるいは知識社会、知識基盤社会といわれる時代になっていく。そうした中で、都市も新たな都市像を目指さなければならない。

ところが現実の地方財政については、深刻な問題が山積している。平成29年度は、地方公共団体金融機構のストック（公庫債権金利変動準備金）でどうにか地方の財源を賄ったが、今後の地方財政対策では、地方自治体が持っている基金等をめぐって攻防戦になることが懸念される。

こうした厳しい状況への対応を考える上でも、大きな戦略の下に都市やその税財政のあり方を位置付けていくことが重要であることから、以下では長期的な視点から、これからの時代の都市税財政について述べたい。

1 工業社会の都市から脱工業社会の都市へ

(1) 都市の2つの顔

今後の都市像を頭に描くと、これからは工業社会の都市から脱工業社会の都市へと移っていくと思われる。これまでの地方の都市は、工業社会の都市として運営されてきた。しかし、グローバル化に伴い工業が海外へ移転してしまうと、シャッター通り商店街のような都市になってしまう。

マックス・ヴェーバーによると、都市には市場が立つ場と自治が行われる場という2つの顔がある。とりわけ農業社会の都市とは、生産機能を有する周辺の農村の生産物を交換する場であると同時に、農村とは異なり共同体的な絆が弱いため、自治により地域社会を統合していく場でもある。

(2) 生産機能が生活機能の「磁場」となる工業都市

生産機能が農業から工業中心に移行した工業社会になると、農業が共同体原理で生産が行われるのに対して、工業は市場原理で生産要素の取引として行われるので、工場は都市に立地する。つまり、都市が生産機能を持つようになる。生産機能が都市に集まると、そこに人々が生活をするために集まる。つまり、生産機能が生活機能の磁場となって都市に人間が集住するようになる。

軽工業の段階では、石炭や綿花の産出地、あるいは石炭や綿花が集積する港に近い所といったように、都市は原料立地的に散在する。重化学工業段階になると、企業組織が巨大化し、工場組織と管理組織が空間的に分離する。すると、管理機能を集めた東京や大阪のような中枢管理都市が形成され、そこに人々が集まり、巨大なマーケットが成立する。中枢管理都市という巨大マーケットが形成されると、京浜、阪神、中京工業地帯のような耐久消費財を生産する大工業地帯がその周辺に形成される。

ところが、1973年頃から、工業が行き詰まり、工業都市が衰退し始める。「逆都市化」現象と言われるように、ヨーロッパでは都市から郊外に人々が移り始める。工業によって生活環境が荒廃した都市から人間が流出してしまうという現象である。日本では逆の現象が生じているが、都市の人口が減少したことから、ヨーロッパでは新しい都市の合言葉として「コンパクトシティ」という概念が生まれた。日本では、「コンパクトシティ」を様々な機能を都市に集めるという意味で捉えているが、ヨーロッパのコンパクトシティは、工業都市の衰退を契機に都市をコンパクトに生まれ変わらせようという発想である。

そこで、ヨーロッパでは脱工業化、つまり知識集約産業などの新しい産業をこれからの人間の歴史を担っていくものと位置付け、そうした産業が集まる都市に生まれ変わろうという運動の中で、後述する「サステイナブルシティ」（持続可能な都市）が提唱され、脱工業社会への都市の革新が始まった。

2 脱工業社会への都市の革新

(1) 「量」の経済から「質」の経済へ

大量生産・大量消費により自然資源を乱費する工業社会の「量」の経済が、石油ショック等で行き詰まり、「質」の経済に変わっていく。簡単に言えば、ものづくり方が知識を集めたやり方に代わり、多品種少量生産に変わっていくということである。「量」を「質」に転換する際に必要となるのは、人間の「知識」である。神経系統や頭脳系統の能力を使用する産業、知識集約産業やサービス産業が増大することになる。これまでの流れをかいつまんで言うと、例えば織物生産などの農家の副業として、つまり農業の周辺から工業が生まれ、その工業の周辺から、工業に対する様々なサービス、企画やデザインといった新しい知能的なサービスを提供する産業が自立するようになったということである。

これからの多品種少量生産の時代は、従来のように画一的に大量生産されたものに生活を合わせる時代から、それぞれの生活に合った製品が生まれる時代になるため、生活の「質」への要求が高まってくる。つまり、清らかな空気や澄んだ水、緑の空間、あるいは美しい公園や美術館、博物館、スポーツ施設といった生活の「質」への要求である。

(2) 脱工業都市では生活機能が生産機能の「磁場」となる

ア 環境と文化による「サステイナブルシティ」と生活空間の質的充実

脱工業社会における都市で生活機能を充実させていくと、そうした都市での生活を求めて人々が集まってくる。そうした人々の知識や情報をもとに、その都市でさらに様々なアイデアが膨らんでいくというように、生活機能を充実させると、生産機能が集まってくる。こうした生活機能が生産機能の磁場になるという動きは、ヨーロッパでは、1973年の少し前から既に始まっていた。

ヨーロッパでは、まず、環境と文化によって「サステイナブルシティ」を目指し始めた。

ここでの「文化」とはそれぞれの生活様式を意味する。ヨーロッパ有数の工業地帯・アルザス・ロレーヌの中心地、ストラスブールは、サステイナブルシティの優等生と言われている都市である。水の都であるストラスブールでは、工業で汚染された水と空気をきれいにし、人間が住みたいと思えるような都市を目指した。

例えば、ストラスブールの中心部には自動車は入ることはできない。道路を芝生敷きにして、その上をLRTが走っている。自動車は都心の周りにある駐車場に置いて、中心市街地は徒歩かLRTで移動する。日本では、私たちがこうした都市像を約20年前に言い始めてから、ようやく富山市が取り組みだしてくれた。さらには宇都宮市でも同じような取組みを始めることになると思う。

こうした取組によって、誰もがそこに住みたいと思うようなまるで公園のような美しいまちに生まれ変わったストラスブールには、EU議会やフランスのENA（国立行政学院）が設置された。大学生もストラスブールに集まり、今では人口23万人のうち5万人が大学生である。ルイ・パスツール大学をはじめ様々な研究機関が集積し、バイオなどの先端産業が花開いていった。工場ではなく、知識を生産する場が集積し、そこに人が集まってくる。

もっとも、当初は中心街の自動車通行止めによって、地域経済が停滞することを商店街関係者が懸念していたが、実際にはまちが活性化した。まちを自動車で走り抜けられるよりも、歩いて動いてもらったほうが物が売れるという、理性的に考えれば、ごく当たり前の真理が証明される。こうしてフランチャイズ店も含め、世界中から企業が集まり、ストラスブールのまちは活気を呈するようになる。しかも、大学と企業が連携して、新しい研究施設をつくり、技術革新の場になり、新しい知識集約産業も形成されていった。

イ 生活空間の質的充実

このように、都市を生活空間として質的に充実させていく、つまり都市そのものが公園、美術館、あるいは博物館であるかのようなまちづくりをすると、そこに人が集まってくる。ヨーロッパのもう一つの工業地帯であるルール地方のエムシャー川流域の都市でも、伝統的な建物を復活させ、まるで公園のようなまちにしようという「IBA エムシャーパーク」というプロジェクトが進んでいる。スウェーデンの映画監督ヘレナ・ホッジの言葉のように、私たちの未来は「懐かしい未来」になっていくということである。日本でもこのようなまちづくりは進みつつある。例えば金沢市では、新たな美術館を一つの核としてまちづくりを進めている。

つまり、人間の創造的な活動の場として生活空間をつくり出し、そこで人間と人間とが愛し合い、人間と自然とが愛し合い、人間と人間とが学び合う場をつくっていく。

ちなみに、自然環境に合わせた生活様式のことを「文化」、カルチャー（culture）と呼ぶが、これはラテン語の colere（大地を耕すこと）が語源である。工業社会では、生産物が腐らないため「蓄える」ことに意味がある。一方、農業社会では生産物が腐りやすい

ので「蓄える」ということにあまり意味がない。市場に乗って動くのは腐りにくい穀物がほとんどで、穀物以外は局地的市場圏、つまり、その地域だけでしか出回らない。そこでは地域に固有な生活様式、すなわち文化が形成されるのである。

ウ 人間の触れ合う都市

都市を人間が触れ合う空間とするためには、交流や出会いの「場」をつくっていくことが重要となる。ヨーロッパでは「道」は人々が家の外で交流する場として理解されている。交流の場なので、道にカフェが広がっているわけである。また、シャンゼリゼ通りの近くの路地では、子どもたちが縄跳びをしたり、ろう石で遊んだりしている。ヨーロッパでは、人間が道で交流する権利を侵さない限りにおいて自動車の通行を認めるという発想であるため、中心市街地は自動車通行止めにし、他方、都市と都市を結ぶ道路では人々の交流があまりないので、自動車の通行を認めているわけである。日本で、子どもたちが「道で遊んではいけない」と言われ、命がけで道を渡って通学するのは対称的である。

(3) 財政による都市再生

こうした都市づくりは、財政が担わなければならない。財政とは民主主義の経済である。市場経済が市場原理に基づいて運営されるのに対して、民主主義つまり全ての社会の構成員が英知を出し合って運営していく経済が財政である。全ての社会の構成員のかけがいのない知恵を出し合って都市をつくり上げていくということは、財政による市民の共同事業として、工業によって失われた自然環境を再生するということである。それはとりもなおさず、地域の文化、生活様式を再生させるということである。

ア 財政による市民の共同事業としての地域文化の再生

文化を再生させると、人口の流出にも歯止めがかかる。文化というのはその地域の生活様式であるが、その生活様式を支える産業もその地域には存在するはずである。ヨーロッパでは、その地域の生活様式を支えるという地域の産業循環ができ上がっている。例えば、フランクフルトソーセージはフランクフルトに根付いた食文化なので、フランクフルトソーセージをつくる会社は生き残る。

ところが、生活様式が画一化されてしまうと、そういう産業が廃れてしまう。高温多湿な日本では、かつては草履や下駄を履いていたが、今は夏でも革靴を履いている。そのため、下駄屋さんがほとんど潰れてしまった。

それぞれの地域に合った生活・文化を守っていけば、その生活様式は残る。生活様式を守っているか否かは、まちを見ればわかる。近代的なビルディングばかりが建っているのは、発展途上国と日本くらいである。地域の生活・文化が守られていない国では、中央への一極集中が進む。例えば、フィリピンやタイでは生活文化が崩れつつあり、マニラやバンコクへの一極集中が進んでいる。

イ 財政による市民の共同事業としての社会的セーフティネットの張り替え

もう一つは、財政による市民の共同事業として、社会的セーフティネットを張り替えていくことが、これからの時代には必要である。

財政の役割として、社会的インフラストラクチュア、つまり生産活動の前提条件をつくることがある。重化学工業の時代には、全国的な交通網やエネルギー網が産業を支える前提条件であったように、時代に合わせて、生産活動の前提条件である社会的インフラストラクチュアを整備する必要がある。

これに対して、社会的セーフティネットとは、人間の生活の場においてその生活が滞りなく行われるようにサポートする安全のネットである。こうした社会的セーフティネットも生産の場が重化学工業中心から知識集約産業中心の脱工業社会になると、それに合わせて張り替えていく必要がある。

私たちのこれまで生きてきた時代は、「福祉国家」あるいは社会保険等で守ってきたので「社会保険国家」などと言われるが、これを、ギデンズの言う「社会投資国家」、あるいは、スウェーデンで言われる「社会サービス国家」のように、サービスを提供していく方向に変えていく。そのためには、租税によって財源調達をする必要がある。

3 社会的インフラストラクチュアと社会的セーフティネットを張り替える

(1) 「土木事業国家」の継続

公的資本形成の割合を見ると、重化学工業の時代、つまり石油ショックが起きる1973年までは、日本を含めいずれの国も公共事業の割合が高い。なぜなら、この時代のインフラストラクチュアは、全国的な交通網や情報網、エネルギー網が中心だからである。

ところが1973年以降、大量生産・大量消費は行き詰まる。そこで、ヨーロッパではリスボン宣言で「ヨーロッパ社会モデル」と称して、知識基盤社会を目指すことを明確に示した結果、公的資本形成は1970年代後半になると停滞した。しかし、日本は公的資本形成を継続した。さすがに日本も1980年代前半から減少するのだが、1985年のプラザ合意でアメリカから400兆円の公共事業を求められ、その後さらに増額を要求され、再び、公的資本形成は増加した。ようやく最近になって、それも減少させ始めた。

(2) 物的インフラストラクチュアから人的インフラストラクチュアへの張り替えの失敗

ア 公的社会支出

これからの知識社会、脱工業社会のインフラストラクチュアは、物的なインフラストラクチュアではなく、人的なインフラストラクチュアが重要となる。物的なインフラストラクチュアから人的なインフラストラクチュアに転換する際、社会保障などの社会的安全のネット、つまり、サーカスの綱渡りや空中ブランコの下に敷いてあるネットと同じように、失敗して落ちてでも死なないように安全のネットを用意することが必要となる。

「新自由主義」の考え方では、この社会保障の安全ネットを外して「落ちたら死ぬ」という状況をつくった方が、真剣に演技するようになり、経済は活性化すると考えるのだが、必ずしもそうではない。なぜなら、「落ちたら死ぬ」と言われると、みんな安全な演技しなくなり、かしくなってしまうからである。

これからの社会に必要なのは、新しい産業、新しい仕事にチャレンジすることである。そのためには、もしチャレンジに失敗しても大丈夫のように、安全のネットを構築し直さなければならない。さらにヨーロッパでは、その安全のネットをトランポリンのようにして、落ちて元に戻れるところまで強めようという動きが出てきている。

イ 世界の教育への公的支出

広い意味での社会福祉全般を「公的社会支出」として捉えると、アメリカ・イギリス・日本のような小さな政府を目指した国の「アングロサクソンモデル」と、ドイツ・フランス・スウェーデンのような大きな政府を目指すがこれまでとは違った中身にしていこうという「ヨーロッパ社会モデル」の2つのモデルに明確に分かれる。

最も重要なのは人的なインフラストラクチャであり、これはギデンズのいう社会投資、つまり教育を中心とする再訓練・再教育といった人的投資である。各国の教育への公的支出を見ると、スウェーデン・フィンランド・デンマークは高く、概ね対GDP比で約7%支出している。他方、日本は韓国よりも少ない3%程度と、政府が教育にほとんどお金を使わない国家になってしまった。

こうした流れを変えていくためには、どうしても財源が必要になってくる。そこでは、宇沢弘文先生の思想にもあるように、それぞれの都市が自由に使える財源を自由につくることが重要となる。フランスでLRT等の交通網の整備が進んでいるのは、各地方自治体が交通機関税を課税できるからである。例えばストラスブールでは、通勤で交通機関を利用するはずだという理屈で、交通機関税を企業の支払賃金に課している。

4 一般財源の拡大戦略

(1) 社会的セーフティネットと社会的インフラストラクチャを張り替えるための増税

社会的なセーフティネットと、社会的なインフラストラクチャを張り替えるためには、どうしても増税が必要になる。日本の場合には、地方税を軸にしながら国税も増税せざるを得ないと考えられるはずである。

(2) 所得税の限界を消費税で補強する

ア 所得税と消費税を基幹税の車の両輪とする税体系

これまでの「福祉国家」の時代、すなわち経済成長時代の税体系は、所得税と法人税を中心としてきた。しかし、経済的な能力を所得だけで捕捉することには無理があるため、

所得税に対する不公平感が高まった。つまり、働かずに財産を取り崩して生活している人がいる一方で、額に汗して働いた瞬間に所得税を課税される人がいるため、これは非常に不公平だということである。

所得税は、第二次世界大戦までは富裕者だけが納税する富裕者税（リッチマンズタックス）であった。昭和13年に所得税を納めていた国民の有業人口に占める割合は、およそ5%であった。それが第二次世界大戦中に誰もが納める一般所得税、貧困者税（プアマンズタックス）に組み替わった。これは、給与所得に源泉徴収制度を入れたから組み替えることができた。源泉徴収制度を最初に導入したのはワイマール共和国時代のドイツで、日本も比較的早く1940年に導入した。英国がその1年後、アメリカがさらに2年後に源泉徴収制度を導入した。

すると、クロヨン（9・6・4）とかトーゴーサンピン（10・5・3・1）といわれるように、「職業によって所得の捕捉率が違う」という不公平感が生じた。そこでヨーロッパでは、消費段階での課税、すなわち消費税（付加価値税）を導入した。これは、所得で捕捉できなくても、消費したときに課税すれば捕捉できるという理屈で、所得税の欠陥を消費課税によって補完することを目的としたものである。これによって、所得税と消費税を車の両輪とするような税体系ができ上がった。

イ OECD 加盟国の租税負担率

OECD 加盟国の租税負担率を見ると、所得税中心の税制をつくり上げたヨーロッパを中心に、所得税は横ばいに、法人税と消費税（付加価値税）を上げて全体の租税負担率を上げている。その結果得られた財源を地方に回し、地方が中心になってセーフティネットを張ったり、インフラストラクチュアを整備したりしている。

一方、日本では、福祉国家を支える条件である重化学工業が行き詰まりを見せた1973年から、「福祉元年」と称して福祉国家を目指し始め、1990年までは所得税と法人税によって租税負担率を急速に上げていくが、その後、所得税と法人税を大減税した。これほど租税負担率を下げたのは日本だけである。それでは財政がもたないので、1989年に消費税を導入した。

ヨーロッパの場合は、所得税・法人税を中心とする基本的構造を崩さずに消費税（付加価値税）を上げているので、全体として公共サービスを増やすことができる。そうすることで、地方自治体が育児、高齢者福祉、再訓練・再教育などのサービス給付を行うためのお金が確保できるのだが、日本の場合はその財源がなく、減税による減収幅をどうにか少なくしようということではしかない。

日本の場合、「財政再建のための増税だったら応じるけれど、経費を増やすための増税は嫌だ」という意見が多いが、一般的には、公共サービスが減るのに消費税は上がるのでは、国民の理解は得られない。「消費税を増税しなかったら財政は破綻していた」という言い訳では、国民は納得しない。消費税が上がっても、公共サービスが増えて教育、保育、

養老施設等がよくなれば、国民は納得する。消費税率を8%に引き上げたときに、「税率は上がったけれども保育園はよくなった」と実感させなければならないのに、結局はその引き上げ分を財政再建のために使ってしまうえば、実質的なサービス増にならないのである。財政再建ではなくサービスを増加させることを目的に、ようやく始まったのが社会保障・税一体改革である。ちなみに、保育や医療サービスの提供を担う地方自治体としてはこれらのサービスがよくなることの裏づけが重要であるが、社会保障制度改革推進会議などでは「ガバナンス」と「効率化」ばかりが議論されがちである。国民の生活を守るためのサービスだということを議論の軸とするべきではないか。

今までのような重化学工業を前提とした考え方では無理なのに、我が国では依然としてその考え方を踏襲しようとしている。物づくりがなくなるわけではない。ただそれが大量生産ではなく、精密機械や医療機器のように、多品種少量生産でなくていけない。そのような産業に変えていかなければならない。

5 「緊縮財政と金融緩和」の組み合わせによる景気回復の限界

中期的に見ると、世界の国々は金融緩和と財政緊縮策をとっている。

ところが金融緩和によって景気回復をすると、所得や地域間の格差が広がるだけである。他方で、財政出動については、構造を変える方向に動かせば、格差を縮小、あるいは少なくとも格差を拡大させずに景気回復をすることができる。しかしながら、日本では財政出動といっても公共事業を行うだけでそれができていない。

いずれにせよ、金融緩和だけでは無理がある。なぜならば、既にマイナス金利となっている昨今、金融機関は大変な状況にあり、この状況下で金利を上昇させたら、銀行が保有している債権の価格が落ち込み、結局、銀行の収益が圧迫されることに繋がる可能性があるためである。

つまり、この金融緩和に過度に依存する戦略は退こうが進もうが、両方とも地獄になるだろう。どうしてそうなるのかと言えば、債券や株式などの金融資産への投資に集中し、まったく実物的な投資が行われない社会になっているからである。金融機関が実物的な投資をしていないため、産業構造をゆがめてしまった。つまり、新しい産業構造をつくろうとせず、金融、貨幣経済の操作だけによって脱出しようとして悲劇が起きることとなる。

そこで適切な財政出動が重要となるが、財政出動するときに、消費税増税だけでなく、所得税の実質的な累進性を高めるということとセットでないと、消費税の逆進性を緩和することができない。所得税の累進性を高めつつ、所得税と消費税とを組み合わせることで財源調達をするというのが筋である。消費課税の公平性は好ましくない消費を抑え、好ましい消費を推進するという観点から求められるもので、所得再分配的な公平性は追求できない。むしろ、消費税（付加価値税）は税収調達機能とともに所得税の欠陥を補完するものと割り切りながら、所得税でしっかりとした累進性を確保しつつ、消費税の税率を上げていく

ということが重要だと思う。

おわりに

今のように混乱した時こそ、人々の生活の手に届くところで、財政を運営し、そして人々の生活を支えようとしている都市が、人間の歴史の次のモデルを作っていくという使命を担っている。

今までのように、未来が見えているわけでない。人々はそれを非常に不安に思っているので、この研究会がその「導き」となるような業績を上げていただきたい。

ケルンは第二次世界大戦の爆撃で粉々になったが、瓦礫を集めて再建した。そのようなケルンの地下室に書かれていた言葉を資料の最後に書いた。現状が暗くても「予言の自己成就」という言葉があるように、「未来はこうなる」と信じれば信じるほどそのとおりになる確率が高まるという意味で書いたので、そういう精神でやっていただければと思う。ちなみに、ケルンの水を「オーデコロン」という。ケルンは美しい水の都である。

図2-1-1 第二次大戦で爆撃されたケルンの地下室に書かれた言葉

わたしは日が照っていないときでも
太陽の存在を信じます
愛を感じることができなくても
愛の存在を信じます
神が沈黙しているときでも
神の存在を信じます

出典：ヘレン・エクスレイ編、中村妙子訳『希望のことば』（1999年、偕成社）より

対人社会サービスにおける 地方自治体の財政需要とその財源

国・地方を合わせた社会保障給付費は増大しており、その財源確保が課題となっている。とりわけ地方自治体では、医療・介護・保育・教育などの対人社会サービスの提供方法や提供体制の整備が課題となっている。対人社会サービスのニーズは多様化・複雑化しており、基礎自治体にはきめ細かな対応を求められている。地域包括ケアシステムの構築はこうした状況に対応するための典型的な施策であるが、サービス利用者や事業者との間の調整コストが大きく、また、事業者や利用者、地域住民等の関係構築が課題となっている。

少子化対策を例に考えてみても、出生率が高い地域では、施設の充実などのハード面よりも、コミュニティの充実、地域の関心の高さ等のソフト面が充実していることが、アンケート調査などで明らかとなっている。

社会全体で安心・安全な暮らしを構築することが必要であり、「場」と「関係」を構築している地域に人が集まることを踏まえれば、本来の意味での「包括的」な地域ケアシステム構築と、そのための財源確保が求められている。

1 地方財政における対人社会サービス経費

(1) 社会保障給付費の推移とその負担構造

現在、国・地方を合わせた社会保障給付費は、既に120兆円規模に達している。その構成比は年金が約5割、医療が約3割、福祉その他が約2割という状況であり、これが毎年約1兆円規模で増大している。社会保障給付費にかかる財源確保は、国・地方挙げての課題の一つであろう。

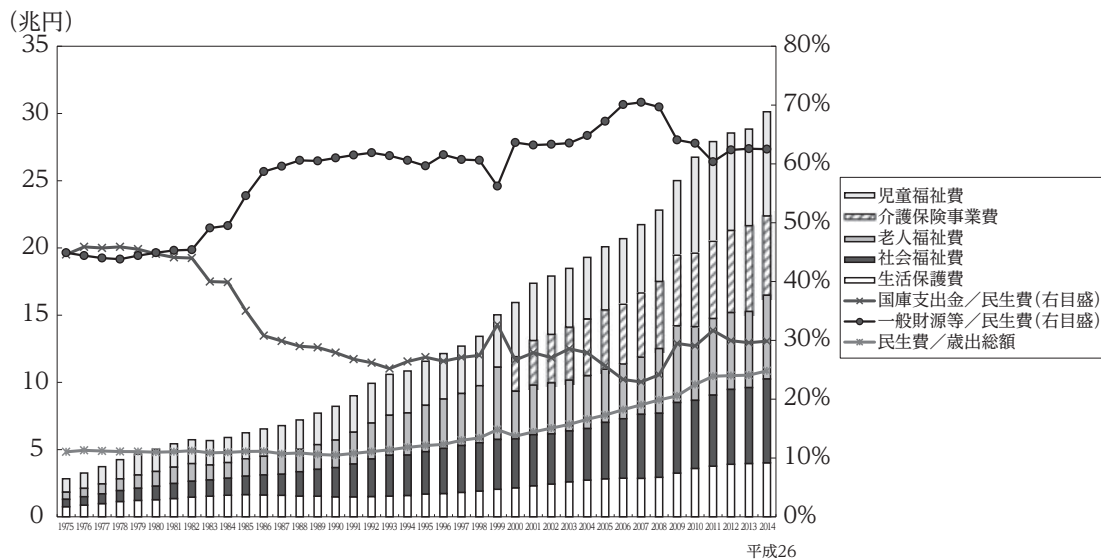
その中でも、特に地方自治体にとって非常に悩ましいのが、いわゆる「対人社会サービス」分野、すなわち現物給付（サービス給付）に係る医療や福祉その他分野での給付費である。その財源構成は、現在、社会保険料が全体の約6割、租税が約4割であるが、増大する給付費に対し、今後の負担をどうしていくかが課題となっている。

(2) 地方自治体の民生費等の推移

地方自治体の民生費等は年々増大しており、今後も高齢化などの影響によって増大することが見込まれる。また、自治体の歳出総額に占める民生費の割合を普通会計ベースで見ると、1975年には全国平均でわずか5%程度だったものが、今日では歳出の約25%を占めている。とりわけ都市自治体の場合、生活保護費をはじめとする扶助費の支出割合が増えているため、これよりも高い割合を占める都市もある。

さらに、この民生費の財源構成をみると、民生費支出に占める一般財源等の充当割合は、1980年代の財政再建の過程で、補助事業の補助負担率が引き下げられ一般財源化されたことによって次第に上昇し、近年では約6～7割を占めるようになっている。ただし、

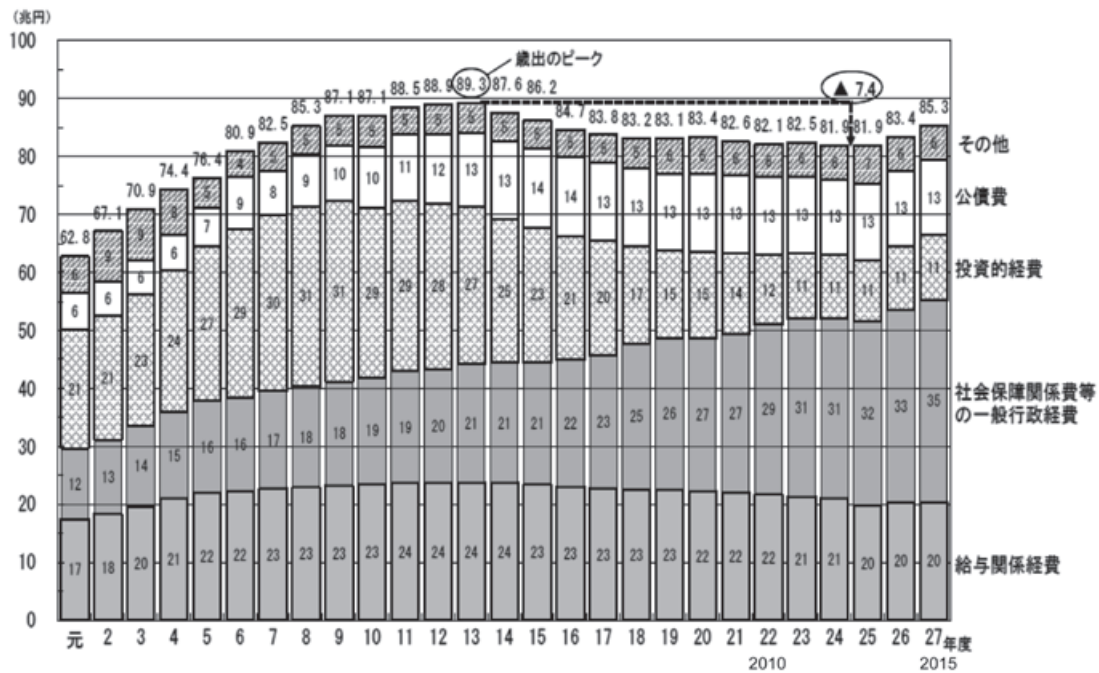
図2-2-1 地方自治体の民生費等の推移



注：介護保険事業費は「民生費」には含まれないが、高齢者福祉関係費が増大していることを示すために加えることとした。介護保険事業費は、都道府県支出金、他会計繰入金、繰出金を除いている。

出典：総務省『地方財政統計年報』（各年度）をもとに作成。

図2-2-2 地方財政計画における歳出構成



出典：総務省資料

2009年度以降は、子ども手当（今日の児童手当）が導入されたことで、一般財源等の割合はやや低下し、およそ63%という水準である。

(3) 地方財政計画の歳出構造

国から地方に対する財源保障の水準をみることのできる地方財政計画においても、対人社会サービスに関する地方の支出水準の見積もりは増大傾向にある。地方財政計画ベースでみた地方全体の支出構成の推移を確認すると、給与関係経費が職員削減や給与カット等の改革によって減少するとともに、投資的経費の縮減も行われている一方、社会保障関係費等の一般行政経費が増大している。つまり、社会保障関係の支出は著しく伸びているが、投資的経費と給与関係経費を削減することで何とか歳出規模全体の増大を抑制していることが見て取れる。

2 社会保障分野における基礎自治体の役割の多様化・複雑化① ～地域包括ケアシステム～

このように地方財政が厳しい状況にある中、社会保障分野において基礎自治体では、多様化・複雑化する住民ニーズにきめ細かく対応することが求められている。地域包括ケアシステムの構築は、そのための施策の一つと言える。

施設サービスをこれ以上増やすことには限界があるため、在宅でのケアのあり方が模索されている。そこで導入されているのが、地域包括ケアシステムである。ところが、この

地域包括ケアシステムの構築には大きな課題がある。

地域包括ケアシステムの運営にあたり、自治体ではサービスの利用者と事業者の両方に目配りする必要がある。サービスの事業者、すなわち医療や介護、福祉専門職の状況を把握するとともに、サービスの利用者のニーズをくみ取り、それらをマッチングしながら、必要なサービスを必要なところに提供しつつ、さらに家庭や地域の中で見守りの仕組みも入れる。このように関係者相互での調整コストがかかるものとなっている。

こうした調整を地域包括支援センターだけで十分担えない場合には、基礎自治体が対応しなければならない場面が生じるが、そのためには自ずとマンパワーが必要となる。ところが、多くの自治体ではマンパワーを十分確保できない状況にある。その場合、民間と連携するなどの対応が求められるが、民間委託の場合であっても、事業者との情報共有や連携のための時間や場づくりなど、様々なコストがかかる。安心・安全な支え合いの仕組みを、限られた財源と人員でどうこなしていくのかが問われている。

厚生労働省は、地域包括ケアシステムの実現に向けて、地域包括支援センターや行政のほか、社会福祉協議会やボランティア、民生委員、医療機関、警察、NPO法人、商店街など、様々な担い手が連携して、その中でそれぞれケアが必要な人を支え合うという絵を描いているが、実際にこれをやろうとすれば、課題も多い。それぞれの主体に様々な考えがあるため、これらをつないでいくための場と話し合い、関係づくりが大きな課題となる。

また、地域ネットワーク構築には時間も手間もかかるのだが、それに要する人件費等の財源保障は十分ではない。関係づくりに要する財源をいかに確保していくのかが、これから問われてくる。

3 社会保障分野における基礎自治体の役割の多様化・複雑化② ～少子化対策～

(1) 少子化をめぐる現状

自治体の役割が多様化・複雑化していることに関するもう一つの典型的な例として、少子化対策・子育て支援を取り上げる。2016年の出生数は97万人で、とうとう100万人を割った。また、合計特殊出生率は1.44で、数年前よりは若干改善しているものの、依然として非常に低い水準にある。どこの自治体でも少子化対策や子育て支援を推進しており、国も様々な財政措置や支援策を打ち出している。

少子化対策は、概ね次の3つに集約されるだろう。第一に、子育てにはコストがかかるため、子育て費用を助成しようというものである。第二に、未婚者が増えているため、婚活を支援するものである。第三に、子育ての当事者が、地域で安心して子どもを育てられる関係性をはぐくめておらず家庭で孤立している場合に、誰かに相談できるような子育てネットワークの構築である。子育てという多様で複雑な課題に対して、複合的な施策を組

み合わせつつ、多様な担い手が参画しながら安心・安全を実感できる関係性と、それをサポートする仕組みをつくらなければならない。

ところが、これもなかなか大変である。現金給付については、国の責任として児童手当や児童扶養手当が給付されるが、住民に最も身近な基礎自治体は、サービス給付を担うべく、保育所の設置や婚活における出会いの場づくり、住宅あるいは医療費助成、さらにはチャイルドシートを配るといったところまで、実に多様な事業を行っている。

それでは、こうした事業により出生率の改善が図られているかということ、話は簡単ではない。日本の場合、出産は結婚が前提となっているが、未婚率は上昇している。2015年の生涯未婚率は男性が23%、女性が14%である。では、なぜ結婚しないのかということだが、内閣府の調査では、女性は「自由や独り身の気楽さを失いたくない」(55.3%)、男性は「経済的な余裕がない」(52.0%)という回答割合がそれぞれ最も高い。実際に、就業形態別男性有配偶者率をみると、正社員という立場を得ている男性の場合の有配偶者率は40歳代で約7割とかなり高いが、非典型雇用やパート・アルバイトの男性の場合は、有配偶者率が3割程度と非常に低い。

ここから見えてくるのは、“結婚して家庭を持ち子どもを産み育てる”という人の割合を増やそうとすれば、働く場所を確保して生活の安定を図るための環境を整えるところから考え直さなければならないということである。それほど、基礎自治体のサービス施策は総合的に考えていかなければならなくなっている。しかし、厚生労働省の資料において、2015年時点の労働者全体に占める非正規雇用の割合が37.5%に達しているというように、実際には不安定雇用は増大している。しかも従来から多いパート・アルバイトではなく、派遣社員や契約社員、嘱託などの非典型雇用が年々増えている。こうした中で、いかに安定的な所得を得て暮らしていける環境をそれぞれの地域で整えるかが課題となっている。

(2) 安心して子育てできる環境～地域のつながり

安心して子育てできる環境や、地域での人と人とのつながりが希薄なことも大きな課題である。そもそも子どもの数が減っており、同世代の子どもを持つ親が地域におらず、子育て世代の顔が見えにくいという状況もある。

出生率が2.81に達した鹿児島県伊仙町の町民アンケートによると、子どもが多い理由として、「家族や地域が子育てを支援してくれる」、「子どもは宝なので、大事に育てよう」という考えが地域にある」という回答割合が高く、逆に「経済力」や「お産施設の有無」などの回答割合は低いという結果が出ている。

2014年度に全国市長会が行ったアンケート調査結果（合計特殊出生率上位市を対象）でも、出生率が高い要因として、「コミュニティが充実している」、「育児支援が受けられる親族などが近くにいる」、「地域が子どもへの関心が高い」など、地域で安心して子育てをできる環境や関係性が挙げられている。つまり、様々な人に相談することができる環境

や関係性があるか否かが重要であることがうかがえる。

ところが、こうした場や関係をつくるためのプラットフォームを地域で整えることは容易ではない。単に施設を整備すればよい、制度をつくれればよいということではなく、人と人との関係を持てるような仕組みをつくっていくことが必要である。

(3) 相対的貧困率～増大する所得格差

相対的貧困率についても、日本は OECD 34か国中6番目に高い水準にあり、なおかつ所得格差が拡大していると言われている。この20～30年の間に相対的貧困率の値が大幅に上昇している。その中でも、単身高齢世帯と母子世帯における貧困率が高い傾向にある。地域の中で、生活に困窮する人々との接点をどのように作り、どのようにして支え合いの仕組みをつくるのかも問われている。

4 地方財政の仕組みと対人社会サービスに要する財源の確保

(1) 普通交付税の基準財政需要額

対人社会サービスの給付費に対する財源は一定程度保障されていても、給付にかかる自治体の事務経費は厳しい状況にある。具体的に、普通交付税基準財政需要額の標準団体における単位費用算定根拠をみてみよう。

例えば児童福祉費では、地域子育て支援事業などの児童福祉共通費、子ども・子育て支援費、様々な対策費や施設費、措置費といった一般財源の額そのものは年々増えている。一方、これらの児童福祉関係、社会福祉関係に係る職員配置、人件費の状況をみると、2008年には標準団体で社会福祉関係総計で30人分の配置という計算であったが、2015年には22人となっており、職員数の人件費保障分はこれだけ減っているという実態がある。

図2-2-3 普通交付税における児童福祉費の財政需要の推移（人口段階＝10万人）

(単位：千円)

	児童福祉 共通費	(うち 地域子育て 支援事業)	(うち 計画策定費)	子ども・子 育て支援費	児童措置費	青少年福祉 対策費	児童福祉 施設費	一般財源計
2008	28,709	0	248	—	519,357	15,997	76,012	640,075
2009	54,375	25,606	248	—	546,039	9,803	72,817	683,034
2010	55,075	25,606	248	—	577,211	9,803	68,310	710,399
2011	62,333	34,484	248	—	607,334	10,165	67,119	746,951
2012	62,594	34,545	248	—	634,013	10,623	81,111	788,341
2013	64,919	35,939	2,555	—	637,807	10,995	81,274	794,995
2014	46,377	24,331	2,382	—	651,755	9,680	143,474	851,286
2015	60,604	28,803	—	1,088,906	60,694	9,680	—	1,219,884

注1：計画策定費は、2008～2012年度まで次世代育成支援行動計画策定経費、2013・2014年度は子ども・子育て支援事業計画策定経費

注2：2015年度より子ども・子育て支援費が創設され、児童福祉施設費等はこの中に含まれることとなった。

出典：地方財政研究会（各年度）『地方交付税制度解説（単位費用編）』地方財務協会

図2-2-4 地方交付税の基準財政需要額算定にみる児童福祉費及び単位費用算定に用いられる職員配置（人口段階＝10万人）

細目	児童福祉共通費		児童福祉施設費		児童福祉	社会福祉
	職員 A	職員 B	職員 A	職員 B	合計	総計
2008	2	2	3	3	10	30
2009	2	2	2	4	10	28
2010	2	2	2	4	10	28
2011	2	2	2	4	10	27
2012	2	2	2	4	10	26
2013	2	2	2	4	10	25
2014	1	2	1	4	8	23
2015	1	3	1	3	8	22

出典：地方財政研究会（各年度）『地方交付税制度解説（単位費用編）』地方財務協会

生活保護費の場合も全く同じである。保護費の給付額については、その75%が国庫負担、残りの25%が自治体負担であり、この25%部分が普通交付税基準財政需要額の生活保護費（扶助費）で100%措置されている。確かに扶助費はきちんと保障されているが、その事務を担うための福祉事務所運営やケースワーカーの人件費、その他の部分に関わる社会福祉事務所費は、生活保護受給者が年々増えているにもかかわらず、横ばいないし削減の傾向にあることが見て取れる。

実際に生活保護の業務に当たる職員人件費の交付税措置の状況をみると、総数としては2000年度から2014年度までの間に21人分から30人分まで増えているものの、給与水準の高い職員 A の人件費の数を減らして、給与水準の低い職員 B の数を増やすという形

図2-2-5 生活保護費の財政需要（保護費給付＋自立支援）

普通交付税における生活保護費の財政需要額の推移（人口段階＝10万人）（千円）

	生活保護費 （扶助費）	社会福祉 事務所費	給与改善費	追加財政需要額	その他	一般財源計
2000	320,742	180,788	903	4,855	2,853	510,141
2001	331,792	182,028	909	4,780	2,863	522,372
2002	349,101	183,838	0	4,846	2,852	540,637
2003	383,394	183,648	0	4,951	2,851	574,844
2004	438,306	176,521	0	2,154	2,851	619,832
2005	480,233	175,325	－	2,488	2,842	660,888
2006	499,391	173,825	－	2,484	2,834	678,534
2007	483,673	171,807	－	－	2,827	658,307
2008	486,195	174,435	－	－	－	660,631
2009	511,549	185,540	－	－	－	697,089
2010	554,622	195,476	－	－	－	750,098
2011	646,512	190,072	－	－	－	836,584
2012	699,650	196,858	－	－	－	896,508
2013	714,447	198,857	－	－	－	913,304
2014	742,000	188,256	－	－	－	930,256

出典：地方財政研究会（各年度）『地方交付税制度解説（単位費用編）』地方財務協会

図2-2-6 地方交付税の基準財政需要額算定に見る生活保護費（人口段階＝10万人）

（単位費用算定に用いられる職員配置）

	職員 A				職員 B		合計
	所長	指導員	現業員	その他	現業員	その他	
2000	(1)	2	16	1	1	1	21
2001	(1)	2	16	1	1	1	21
2002	(1)	2	16	1	1	1	21
2003	(1)	2	16	1	1	1	21
2004	1	2	13	2	2	1	21
2005	1	2	11	2	5	1	22
2006	1	2	11	2	5	1	22
2007	1	2	11	2	5	1	22
2008	1	2	11	2	5	1	22
2009	1	2	11	2	7	1	24
2010	1	2	11	2	8	1	25
2011	1	2	11	2	9	1	26
2012	1	2	11	2	10	1	27
2013	1	2	11	2	12	1	29
2014	1	2	3	1	21	2	30

出典：地方財政研究科（各年度）『地方交付税制度解説（単位費用編）』地方財務協会

で算定が行われている。実際に現場において、若手や新人職員をケースワーカーにしている自治体も増えていることを考えると、実態に即した財源保障という見方もできなくはないが、こうした若手や新人が自立支援の相談などに十分対応できるのか、専門職とどう連携をとるのかなどの課題もあり、マンパワー確保や研修等にかかる財政需要について考えていく必要がある。

(2) 社会保障地方単独事業の整理・分析

消費税率引上げ分の財源を国と地方でどう配分するかを検討するに当たり、社会保障関係の地方単独事業費の整理・分析が行われた。その際に、社会保障給付費そのもの、つまり現金給付やサービス給付に充当するものについては財源保障の対象とされたが、給付事務に当たる職員の人件費やシステムの創設・維持・管理等の費用については、自治体の更なる財政需要とはみなされず、消費税の増税分に対する充当財源を検討する際の計算に入らなかったという経緯がある。

(3) 対人社会サービスに要する財源確保

人々が安心・安全な暮らしを維持するための社会的な仕組みを維持できるような環境づくりが必要であり、困ったときに支え合える仕組みもまた大切である。所得保障は国の責任であるが、一方、自治体が行うサービス給付や地域プラットホームの構築と維持にかかる費用についても、所要財源を確保する必要がある。

他方で、財政運営が非常に厳しい中、これらをすべて行政に丸投げするだけではうまく

いかない。地域の中で、自分たちができること、地域コミュニティで見守り支え合う仕組みづくりの議論も行われているが、こうした地域コミュニティや社会的ネットワークづくり、さらには専門性を持った医師、看護師、介護士などの人材の確保・育成のための財政需要に対しては、十分に手当されているとはいえない。

これらは、特定のサービス給付とは異なり、各自治体の財政需要額は非常に測定しづらく、また KPI の測定も難しい。厚生労働省では、こうしたシステムや仕組みをつくるための補助金を数年単位で出すことがあるが、期間が終われば、なくなってしまう財源である。こうした仕組みやネットワークづくり、それに関わる人件費など、ソフト部分に係る財源を安定的に確保できることが必要である。

多様な人材が集まって緩やかにつながりつつ、新たな価値やサービスを生み出す「場」と「関係」を構築している地域には人が集まる。したがって、地域の老若男女が包括的にトータルに支え合って見守り合うという、本来の意味での包括的な地域ケアシステムの構築を通じて、多世代型で仕事と暮らしの両方を守る仕組みをつくることが重要であり、そうしたプラットフォームを構築するための財源確保が求められている。

(4) 地方自治体の歳入構造とその推移

歳入のうち、臨時財政対策債の水準は年々上昇している。一方、地方税の水準は少し増えているがほぼ横ばいで、国庫支出金や地方交付税などは微減という状況である。

国においても一般会計の歳入額と歳出額の間には2017年度当初予算で34兆円近い乖離がある。年金をはじめとする社会保障の財政支出が年々増大している中、さらには国債費の償還がある中で、今後いかに安定的に地方交付税のような一般財源を確保するかを考えていかなければならない。改めて地方自治体の側でもこうした仕組みを維持するための財源をどう確保すればよいかを考えていくべき時期に来ているといえる。

政府間教育財政の頑健性と脆弱性

国と地方の教育費に関する制度については、安定的に財源が確保されている頑健な面と、新たなニーズに対しては脆弱な面があるという2つの側面がある。

教員の給与及び学校の施設については、国から地方に対して強固な財源措置がされている。他方で、教育分野のニーズは時代とともに変化しており、従来の制度では対応できず自治体独自の対応が必要となっている分野も存在する。

また、教育を支えているのは負担金や地方交付税といった公的な仕組み以外に、歴史的にみると寄附金、私費負担等がある。

自治体からみれば、国からの財源措置のおかげで必要最低限の教育活動は行うことができるが、近年高まりつつある新たなニーズに対応するために、教育に関する経費を誰がどのように負担するかが重要な課題になってくると考える。

はじめに

(1) 教育と子どもをめぐる社会的な環境変化

国と地方の間における教育費については、ほかの分野に比べて比較的安定的に財源措置がなされているという面と、新たなニーズに関する財源の手当には脆弱性があるのではないかという面の、2つの側面についてお話をしたい。

その前に、東日本大震災直後の私の研究室の写真を見ていただきたい。書架を壁にボルトで固定していても激しい揺れによりすべて倒れてしまった。ぜひ学校をはじめ公共施設等の耐震化をお願いしたい。

図2-3-1 東日本大震災後直後の筆者研究室の写真



出典：筆者撮影

さらに、昭和32年の東京下町のある区の教室の写真を見ていただきたい。おそらくは今と同じくらいのサイズの教室に102人の児童がいる。しかも先生は1人である。そして子どもたちは皆全く同じ姿勢で肅々と授業を聞いている。市長さんが今、学校に視察に行かれても、こうした風景を目にすることはまずないと思う。離席する子どもがいたり、担任の先生のほかに介助員がいたりということが、特に小学校低学年では多いと思う。

図2-3-2 昭和32年の東京下町のある区の教室



出典：青木栄一（2013）『地方分権と教育行政：少人数学級編制の政策過程』表紙写真

このように、教育をめぐる社会的な有り様、教室の中での子どもの状況が大きく変わっていることをまず共通認識として持っておきたい。

(2) 少子化社会から少子社会へ

少子化に伴い、学校教育に関するニーズは低下しているのではないかという認識がある。「少子化」には「今はたまたま減っている状態で、これからまた上向きになる」というニュアンスもあるが、私は既に少子状態が定常的なのだろうと思う。もちろん、地域によっては児童生徒数が増加しているケースもあるだろう。ここで言いたいことは日本の社会全体としての傾向である。

さて、制度面で押さえておきたいことは、教育に関するニーズは、教育財政の制度上は児童生徒数を根拠に把握することになっているため、そうではないニーズがあった場合に、現行の制度では十分把握し切れないということである。もちろん、児童生徒数が急激に増えた時代においては、この把握の仕方ではよかったが、今はそうではない把握の仕方が必要である。

1 2つの負担金の頑健性

日本の教育財政制度においては、2つの負担金を通して毎年安定的に国から地方にお金流れ込む仕組みがある。

一つは教員の給与である。教員の必要数は児童生徒数に合わせて測定されるが、それに対して国が3分の1の負担金、そして補助裏として3分の2の地方交付税があり、事実上100%国が負担する仕組みとなっている。もう一つは学校の施設である。地方財政措置を組み合わせ、改築事業や大規模改造事業については、結果的には実質的な地方負担は13.3%となっている。最終的に地方自治体が支出している学校教育費は学校教育全体のおよそ9割であるため、国から地方にそれだけの財政移転がされていることになる。

以上をまとめると、2つの負担金があることで、ある意味で頑健的な、非常に強いしっかりした政府間の財政関係となっている。

これは、ある意味で教育分野に強制的に支出を促すような仕組みであるともいえる。義務教育が憲法上定められているところからすれば、このような強制性も理解でき、東日本大震災後の学校教育の急速な復旧・復興を見ても、あらためてこの負担金の仕組みの強さがわかる¹。

2 教育分野におけるニーズの変化とその対応

(1) 教育分野における上乘せ・横出し

教育分野において、市町村の地方単独事業として上乘せ・横出しで実施しているものとして、例えば、1学級当たりの児童生徒数を国の基準の40人から35人にするといった少

¹ 青木栄一（2015）『復旧・復興へ向かう地域と学校』大震災に学ぶ社会科学第6巻，東洋経済新報社

人数学級に関するもの、国では想定していない学校教育に必要とされるスタッフの雇用、給食費の無償化や学用品の補助といった金銭的な手当などがある。実際、義務教育の場で生じている新たなニーズ・政策課題に対して、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー、特別な教育ニーズをもつ児童生徒のための支援員等の職員を市町村費で雇用して対応している。

(2) ニーズの変化と市町村

「ニーズ」について補足したい。過去10年で小学校は3,000校、小学生が70万人減っている。こうした状況を考えれば、学校教育に対するニーズは減っているとも思えるが、学級数に注目すると少し違う姿が見えてくる。10年間で、通常学級が1万8,000学級減っているのに対して、特別支援学級は1万5,000学級増えている。つまり、これだけ児童生徒・学校が減っている中で、特別支援学級についてみれば、通常学級が減った数に近い数が増えているということである²。

これらは代表的な事例であり、日本の社会における教育に関するニーズ、構造が変わっていることがうかがえる。その結果、上乘せ・横出しによる市町村単位での対応が必要になってきており、実際にそういう対応をしている。こうしたニーズの変化とそれへの対応を、まずは調査等から明らかにしていく必要がある。また、市町村で対応しているということは、都道府県による教員給与の負担金の仕組みでは対応し切れないということでもある。

3 教育財政の諸課題

(1) 小中学校の図書費・教材費と地方交付税の「世界観」

小中学校の図書費は、1校当たり平均で52万円である。都道府県単位の集計であるが、しっかり手当しているところと、それほど手当していないところがある。多いところはたまたま図書の更新時期を迎えていたのかもしれないが、現実として全国的に差はある。ある論文によると、青森県内の市町村で標準的な図書費を想定し、その標準額の達成度合いによって分類したところ、25%未満の自治体が5市7町2村あったという³。

このように、教員給与や学校施設に関してはかなり手厚いが、日常的に学校教育を運営する際に必要な経費についてはどうかという問題が浮かんでくる。

図書費や教材費は地方交付税措置されている。一方で、理科教育に関する調査によると、市町村や保護者の私費負担ではなく、教員が自費で負担したとのデータすらある。図書費や教材費を、誰がどの程度負担すべきかということは一つの論点となる。

² 北村亘ほか(2017)『地方自治論－2つの自律性のはざまで』有斐閣

³ 金目哲郎(2014)「公立小学校の学校図書整備の予算に関する一考察」『人文社会論叢社会科学篇』32号、81-93頁。

なお、教材費の「予算措置率」は低下傾向にあるが、「予算措置率」ということ自体、文部科学省的な世界観だろう。総務省では「バーチャルな算定根拠」として捉えると思うが、文部科学省では、単位費用など地方交付税の仕組みから措置率100%を想定して、100%に満たない場合には、「自治体が努力をしていない」と見る。もちろん、本来はほかの用途に使ってもよいものである。

(2) 寄附金・私費負担

学校教育を財政的に支えているものは、負担金や地方交付税といった公的な仕組み以外にもある。文部科学省が毎年度行っている地方教育費に関する調査をもとに、教育活動費の財源構成をみると⁴、過去には「公費以外の寄附金」がかなりの割合を占めていたことがわかる。図書費では50%を超える年もある。現在は、地方財政法で強制的な寄附金を禁止しているが、1950年代から60年代を中心に、かつては住民や家庭からの寄附金によってこうした経費を賄っていた時代があることがわかる。

もう一つは私費負担である。これは、家庭から教材費等の名目で徴収しているものである。ある自治体についてのある研究グループによる調査⁵によれば、1人当たりの公費がA小学校では3万2,600円、B小学校では8,804円である一方、1人当たりの私費はB小学校のほうが多くなっている。中学校でも同様で、私費負担金が学校にとって貴重な「財源」になっているという姿が浮かんでくる。

(3) 教員の労働

近年、教員の労働環境の悪化が指摘されている。例えば、海外では、朝、親が子どもを学校に連れていくが、日本では教員やボランティアが通学路での見守りを行っていることが多い。これは、見方によっては家庭が教員などにフリーライドしているともいえる。部活動も同様である。地域のスポーツクラブでやればよいと考える人から見れば、現状は教員にほぼ無償労働をさせているようなものである。部活動の機能が大事であれば、指導をする者を雇用するため、そこにはコストが必要になる、という議論になってくる。つまり、社会が負担すべき学校教育に関するコストをいかに負担し直すかという、仕組みの切り替えが必要であるのかもしれない。

おわりに

教員給与と学校施設に関しては手厚い負担金の仕組みがあるため、市町村から見れば、

⁴ 青木栄一ほか（2012）「時系列データを用いた教育財政制度の実態分析—義務教育費の財源構成にみる政府間財政関係」東北大学大学院教育学研究科研究年報60集2号、24、30頁

⁵ 未富芳・本多正人・田中真秀（2012）『学校財務会計の現状と課題（3）—自治体学校予算および経営分析の展望—』日本教育行政学会2012年大会発表資料、2012年10月27日

特に手を打たなくても最低限の教育活動はできる。ただ、それは本当に最低限であるため、新たな教育ニーズに対応することができるかという点、心もとないのも確かである。

地方財政措置も教材費等にはなされているが、措置率・充当率からすれば100%に満たない。こういったことを考えると、必要な財政措置が制度上はあるのかもしれないが、実際にそれが実現しているとは言にくい状況にある。

そこで注目されるのが、そして現時点でも事実上依存しているのが、いわばグレーな財源である。前述の寄附金のほかに、PTAが開催するバザーの収益を学校の経費に充当する、PTAが事務職員を雇用したり、補習の講師に謝金を出したりするといったことも行われているが、これらを公的なニーズとして捉えて、誰がいかにか財源負担するのかということも、非常に重要な課題になってくると思う。

最後にいくつか補足したい。まず、市町村の財政支出全体に占める教育費の割合は、平均で約10%である。それから、市町村は非常に行革努力をしており、教育に関してもかなり人を減らしていることが、統計上明らかになっている⁶。他方、都道府県の教育関係の人員費はあまり減っておらず、このあたりに負担金の構造が効いていることがわかる。要するに、教員数を減らさないような形で国庫負担金が効いているため、日本の財政状況はどうか、負担金がある限り、教員の雇用が守られるということである。

ほかにも、例えば学校施設が更新期を迎えていることなど様々な論点はあるが（特に都市自治体ではこの対応が大変であると思うが）、このあたりで一旦終わりにしたい。

⁶ 青木栄一（2014）『第5章 行政改革による地方教育行政の変動』『首長主導改革と教育委員会制度－現代日本における教育と政治－』日本教育行政学会研究推進委員会 [編]、97-115頁、福村出版

地方公共団体の歳入構造 —今後の方向性—

地方公共団体の財源は一般財源を中心とすることが基本であり、今後の望ましい地方公共団体の歳入構造を考える上でも、一般財源ベースでの財源確保を考える必要がある。その際、財政需要を満たすために何が望ましいかを、地方税と国税との関係や、市町村税と都道府県税との関係など、租税体系の全体像を考慮しつつ検討しなければならない。また、市町村の歳入のうち、一般財源として基幹となるものは市町村税であるが、地方交付税はもとより、地方消費税交付金などの税交付金も歳入の大きな割合を占めていることから、これらの配分のあり方についても議論する必要がある。

なお、受益の意識を醸成するために、固定資産税の減免措置など各種特例制度についても積極的に住民に対して説明する姿勢が今後より一層重要となるであろう。

1 歳入構造へのアプローチ

歳入構造について議論するに当たって留意すべきことがある。それは、いかなる財政需要があるのかを考えつつ、その負担として租税を捉えることである。そうでなければ、どこまで議論しても痛税感を払拭することができない。

この研究会では、教育や福祉などの対人社会サービスがこれからの都市自治体にとって重要だという議論を進めてきた。そこで、これらのサービスを満たすための財源の調達をいかに行うかについて、アプローチをお示ししたい。

財政需要を賄うための財源としては、基本的に一般財源が望ましいという方向性を、まずは明確にしておくべきである。近年は、「租税の料金化」、すなわち租税というより料金に近いものとして徴収するというように、個別の財政需要に対応する形で歳入を考えがちであるが、一般的に租税を中心とするいわゆる一般財源は、歳出の意思決定を拘束しないという点に特徴がある。歳出の意思決定を拘束しないということは、住民の負託を得た首長のリーダーシップによって用途を決める余地がほかの財源よりも多いということである。

したがって、基本的には、一般財源ベースでいかに財源確保するかを考える必要がある。それはつまり、地方公共団体の一般財源である地方税、あるいは地方交付税や税交付金をトータルで捉えて議論する必要があるということである。

地方公共団体の一般財源について検討する際に地方税の話だけをしてしまうと、トータルのイメージが持てない。先ほど述べたようにまず財政需要、つまり“共同の困難”は何かを捉え、それを満たすための歳入として何が望ましいかを、国税との関係も踏まえたうえで検討しなければならない。つまり、中央と地方の間での財政需要と歳入構造をトータルで捉えたうえで、地方にどういう財政需要があるのかを捉え、その中で地方税を考えていく必要がある。

2 歳入改革と地方税

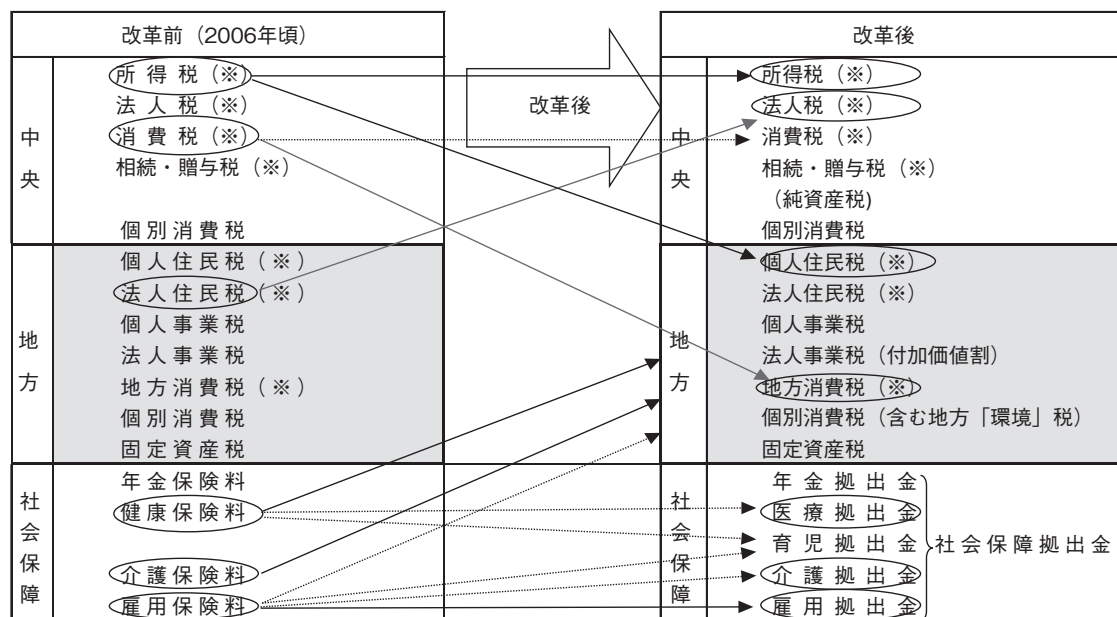
(1) 歳入改革の方向性：安定的財源と財政調整の連動

図2-4-1のように歳入改革の方向性としては、約10年前にお示したものと基本的には変わっていない。その大枠を示すと、一つは、地方法人所得課税と消費税の税源交換である。これは、なるべく安定的な財源を地方で確保するということである。もう一つは、個人所得課税の機能を回復するということである。これは、国税の所得税の機能を回復すると同時に、地方税においては個人住民税の拡充である。

これらの方向性を地方の視点で考えると、個人住民税と地方消費税が、これからの基幹税として非常に重要なものということになる。また、固定資産税も非常に重要であることは言うまでもない。

この税源交換、あるいは個人所得課税の機能回復を軸とする改革においても、当然、財政調整を捉えなければならない。財政調整の財源として想定しているものは、所得税、法人税、消費税、相続税、贈与税等である。現行の地方交付税の法定税率の中のものがあるが、例えば、相続税や贈与税を地方交付税の財源とすることも想定される。こういったトータルのプランの中で地方税をどう捉えるかが検討課題である。

図2-4-1 歳入改革の方向性：安定的財源と財政調整の連動



出典：関口智・伊集守直 (2006) 「税制改革の将来構造—公平と効率を調和させる」、神野直彦・井手英策編『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店、188頁を修正

(2) 近年の税制改正：国税と地方税

近年の税制改正において、地方法人所得課税と消費税の税源交換がどうなされてきたかを簡単に振り返りたい。法人事業税については平成20年度に法人事業税 (所得割) の一部が分離され、国税 (地方法人特別税) とされた。その後、平成26年度にはこの国税である地方法人特別税を縮小し、法人事業税の一部が復元された。平成28年度には、地方法人特別税が廃止され、法人事業税が元の形に戻された。

また、法人住民税についても、この流れの中で平成26年度に国税の地方法人税が創設され、平成28年度税制改正でこれをさらに拡充することとされている (実施は延期)。

このように地方法人二税の改革がなされたが、この裏には、先ほど述べた消費税との関係がある。平成20年度の税制改正当時は、いわゆる消費税が5%の時代であるが、平成26年度には国・地方の消費税率が8%に引き上げられ、さらに、平成28年度には10%に引き上げることとなっていた。このように、地方法人所得課税と消費税の税源交換をトータルで行ってきたということである。

こういった税制改正を踏まえながら、どのような地方税が望ましいのかを考えたい。

3 地方税（道府県税と市町村税）の租税体系の方向性

(1) 地方税（道府県税と市町村税）の租税体系の方向性

地方税（道府県税と市町村税）の租税体系の方向性を考えるうえでの基本的な観点は、安定的なサービス供給のために望まれる租税体系はどのようなものかというものである。経済学では経済循環を生産・分配・消費の3つで捉えるが、地方税では生産・分配・消費それぞれにおいて課税ポイントを有している。この各課税ポイントを生かして、基幹税を考えることが望ましい。

つまり、所得の生産地では法人事業税、所得の分配地では住民税、消費地では地方消費税、これらが都道府県と市町村をトータルでみたときの基幹税であり、さらに資産課税でその租税体系を補完するというものである。このように、地方税体系としてバランスのとれた体系を構築することが、基本的な方向性であると思う。

(2) 市町村税の特徴

これまでの議論では、国税対地方税という関係で望ましい租税体系を述べてきたが、地方政府の内部、すなわち都道府県と市町村の間での租税体系をどうするかが次の課題になる。とりわけ、この研究会は都市自治体の立場から議論するため、こういった考え方のもとで市町村の歳入構造の体系を議論する必要がある。難しいのは、市町村間の方が税源は偏在し、財政力の格差も大きいため、これまで以上に、そうした面への配慮が必要になることである。

現行の市町村の税収の中で重要なものは何かを考えたときに、基幹税である住民税と固定資産税をきちんとした形にしていくのが正攻法であると思う。基幹税であるこの2つの税は、性質的には偏在性が非常に少ないものである。ジニ係数をみても、固定資産税が最も税収偏在性が少なく、次いで個人住民税となっていることがわかる。法人住民税は偏在性という意味でも安定性という意味でも非常にブレが大きいものである。

このように、現行の（地方の）租税体系には、税収に安定性があり、偏在性が少ないものが既に組み込まれているわけであり、これらの基幹税をしっかりと考えることがまずもって重要であることを強調しておきたい。

(3) 近年の地方税の税制改正：道府県と市町村

次に、地方税における税制改正の動きを考えてみたい。

先ほど述べた地方消費税、地方法人2税の改革の結果、トータルで見ると、地方消費税の割合が高くなり、地方法人2税の割合がやや低くなった。法人事業税の改革では、市町村はあまり影響を受けなかったが、法人住民税の改革に伴い、市町村にも矢が放たれたような形になった。

法人住民税の改革の裏側で、一般財源に関連する改革が当然のことながら行われてきた。

つまり、一つは地方消費税の引き上げに伴い、地方消費税交付金の金額が増える仕組みとなっており、もう一つは法人事業税の改革の中で、法人事業税交付金が創設されるであろうことである。これらは税交付金と呼ばれるものであり、前述の租税体系の中では出てこないものであるが、一般財源としての割合は、実は非常に大きなものである。

(4) 市町村財政での税交付金の位置付け

市町村の歳入のうち、特に一般財源の中で大事なものは、言うまでもなく地方税であるが、他方で、税交付金も無視できる金額ではない。税交付金の中で最も金額が大きいものは、地方消費税交付金であることから、消費税に関する議論は市町村にも直接的に大きなインパクトを与えるものである。

上記では、国と地方との間で地方消費税をはじめ地方税体系をどうするのかを中心に考えてきたが、市町村の収入、一般財源という観点からは、それだけではなく、地方消費税交付金、あるいは今度の税制改正で創設されるであろう法人事業税交付金等の税交付金に関して、その構造、あるいは市町村への配分についての議論を市町村レベルでも詰めておく必要がある。配分という観点では、例えば、地方消費税交付金のうち、従来の部分に関しては、人口と従業員数に応じて配分されており、社会保障財源部分については人口を基に配分されているが、これについても、そのままがいいのか、あるいはどのような方向が考えられるのか、どういう考え方に基づいて配分すべきかということを議論する必要がある、その上で地方交付税の議論が乗っかる形になると考える。

(5) 固定資産税の特徴

ほかにも有力な財源調達の手法がないわけではない。例えば、法定外税の創設のような課税自主権の行使も当然のことながらあると思う。もちろん、地方独自の財源調達を考えるうえで、課税自主権の行使は重要であるが、税収という観点でみると限定的なものにならざるを得ない。したがって、課税自主権の行使の議論を一方で進めながら、他方で基幹税の姿を整えていく議論を中心に据える必要がある。

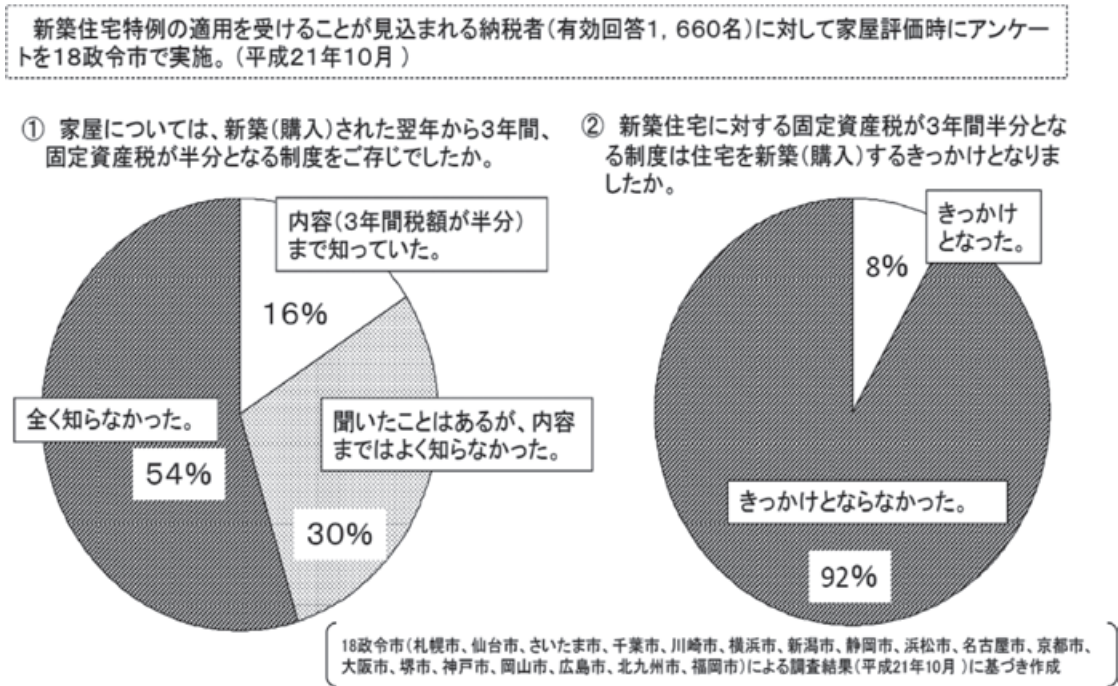
そこで、現在の2つの基幹税目、つまり住民税と固定資産税のうち、固定資産税の話をしたい。ご存知のとおり、固定資産税は土地、家屋、償却資産に対する税である。評価額で見ると、土地が圧倒的に大きいですが、税額で見ると、土地の割合は少なくなっている。税負担の割合（評価額に占める税額の割合）で見れば、圧倒的に土地の負担の割合は少ない。これは、評価額から課税ベースを出すに当たって、様々な特例措置等が適用されているからである。

ここで指摘しておきたいのは、様々な特例措置等が適用されていることを明確にする、あるいは説明していく姿勢が非常に重要ということである。特例措置等によって受益しているという意識を醸成するためにも、住民に対して説明する姿勢が必要ではないか。支出面ではなく、減税によって受益を与えているという構図になっていることから、減税の対

象者が特別措置等によって受益を得ていると認識することが大事ではないかと考える。

現在、新築住宅の取得を促進することを目的に、新築住宅特例という特例措置が行われている。しかしながら、2016年の資産評価システムセンターが実施したアンケート調査では、新築住宅の購入者の大半は、そのような措置は知らないという結果が出た。つまり、新築住宅特例の減税措置については、受益者側の意識がかなり希薄であり、特例措置は制度目的を果たしていないということである。従って、支出面だけでなく減税措置にも受益があるという事実を、積極的に住民の方々に示していくことも重要な点になると思う。

図2-4-2 固定資産税の特徴



出典：資産評価システムセンター（2016）『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究』108頁

おわりに—日本の租税体系の方向性—

市町村の歳入構造は市町村全体でみる場合と、大都市、中小都市、町村ごとにみた場合ではかなり違いがある。

地方税のうち、基幹税は非常に重要である。プラスアルファとして地方交付税も、特に規模の小さな自治体を中心に割合が高いという事実がある。さらに、税交付金も徐々に割合が高まっていくと考えられる。とりわけ、今後、消費税を増やしていくのであれば、税交付金の金額が増えていくであろう。

地方税の租税体系の方向性としては、まず、安定性と普遍性がある基幹税を充実させていく必要がある。また、地方交付税のような財政調整を残しながら、地方の歳入構造を構想していく必要がある。さらに、税交付金の構造や配分の仕方の議論も必要ではないかということを指摘したい。

※本講演を行うにあたり下記の論文を参考にした

- ・ 関口智・伊集守直（2006）「税制改革の将来構想」神野直彦・井手英策編『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店、第4章所収。
- ・ 関口智（2009）「地方税制改革の現状と課題—課税自主権・税源配分の視点から」『都市問題』100巻8号。
- ・ 神野直彦・諸富徹・井手英策・関口智（2015）『地方法人課税と都市財政』日本都市センター。
- ・ 関口智編（2016）『地方財政・公会計制度の国際比較』日本経済評論社。
- ・ 関口智（2017）「地方税制・財政調整のあり方」井手英策・沼尾波子・村山卓・松井望・佐藤宏亮・宮崎雅人・関口智・清水浩和『超高齢・人口減少時代に立ち向かう—新たな公共私連携と原動力としての自治体』日本都市センター、第7章所収。

いまこそ地方に財源を —縮減の世紀にいかなる地方財政が必要か—

日本は「働かざる者食うべからず」の自己責任の社会であり、将来の不安に自己責任で備えよという社会を構築した。しかし、世帯収入は近年大きく減少し、貯蓄率も低下傾向を示している。従来の自己責任社会の維持は不可能となったことから、人間が生きていくための共通ニーズを地方自治体がどのように満たしていくのかが問われている。

我々は、公と私を対立するものと捉え、官から民へ、公から私への流れを進めてきたが、公・共・私のベストミックスを自治体が模索する時代が変わっていくことが予想される。そこで、人々に共通するニーズのうち、かなりの自治体で実施しているものについて「コモンニーズ」についてのリストを作成し、みんなで増税して賄う仕組みである「地方連帯税」について提案する。自ら汗をかく姿勢を示すことで国の財源保障責任への主張の正当性が強まることになり、自治体は今後そのような訴えを展開していくべきではないだろうか。

慶應義塾大学経済学部教授
井手 英策

はじめに

(1) 「働かざるもの食うべからず」

日本国憲法の政府側の草案を議論した松本丞治委員会で、非常に興味深い発言があった。それは、「働カザルモノハ食フベカラズ式ノ考ヘデアリ、従ツテ働キタル者ハ生存権ヲ保障セラレネバナラヌト云フ考ヘデアル」というものである。憲法の25条は生存権を規定している。この規定によって、健康で文化的な最低限度の生活が保障されている。同時に、憲法27条に勤労の義務が定められている。私の知る限り、先進国で勤労が義務とされている国は日本と韓国ぐらいしかない。この国では勤労は義務である。そして、勤労の義務と生存権はセットで考えられている。つまり、勤労の義務を果たした立派な日本人の命は保障する。他方で、勤労の義務を果たさないような人間の命は保障しなくていいという議論である。「働かざるもの」とは、本来は貴族を指す。しかしながら、私たち日本人は、「働かざるもの」を貴族ではなく、「働けるくせに働かない、職さえ持てず、勤労の義務を果たさない不屈きな人間」というような意味で使う。これが日本社会の根底にあるイデオロギーである。

(2) 現役世代は「自己責任」

日本は、政府支出における高齢者向けの支出と現役世代向けの支出のギャップが、OECD35か国中、トルコに次いで大きい。つまり、「働かざるもの食うべからず」、自己責任の社会である。「現役世代は働け、勤労せよ、蓄えろ。そして、将来の不安に自己責任で備えよ」という社会をつくってきたわけである。イデオロギーが見事に財政にも表れている。子育てや大学の資金、老後や病気の備え、家を買うときの備えを全部貯金で賄っていると思う。政府は私たちを助けてくれない。「自己責任でお金を貯めなさい」という社会である。

1 社会の変化

(1) 世帯収入の変化

日本の可処分所得が最も多かった1997年と2014年の世帯収入を比較すると、400万円以上の世帯の割合は富裕層も含めて減少している。世帯収入は、共働き世帯が増えたにもかかわらず、この約20年で2割近く下がっている。勤労者世帯に限定しても14%低下している。その結果、世帯収入300万円未満が全体の33%、世帯収入400万円未満が全体の47%を占める社会になっている。仮に世帯収入を400万円として、ここから税金を引くと、手取りで世帯収入が330～340万円になる。その金額で2、3人子どもを産み育て、学校に行かせ、家を買って、老後に備えることができるだろうか。どだい無理な話である。少子高齢化になるのは当たり前である。答えは簡単、我々は貧乏になったのである。

(2) 貯蓄率の変化

金融広報中央委員会が、運用または将来の備えのための貯金があるかを調査している。その結果、2人以上世帯の3割、単身世帯の5割以上が貯蓄ゼロということが判明した。貯金ができないと、人間らしい暮らしが送れない社会、子育ても教育も老後も病気も医療も何もかもが、貯金がないと心配な社会であるはずが、既に自己責任ではやっていけなくなっているということである。

勤労し、儉約し、そして貯蓄する。そして、自己責任で将来の不安をなくしていく、これがこれまでの日本社会の大前提だった。指導者である市長さん方に問いたいのは、この社会をこれまでどおり、これからも続けていくのかということである。この研究会は「ネクストステージ」とされている。この社会のあり方を維持するのか、しないのかをはっきり議論したいと思う。質問と答えは簡単である。「経済成長を前提にした自己責任社会は維持可能か」というのが問いである。そして、答えは「無理だ」ということである。

(3) 自己責任社会の黄昏

高度経済成長期の平均実質成長率は9.3%であった。オイルショックからバブル景気までの平均実質成長率は4.3%に減った。そして、昨今、「戦後2番目の景気拡大」といわれているが、1991～2016年度は平均0.9%しか成長していない。つまり、毎年9.3%実質所得が増える前提だった社会、そして、自己責任で蓄えて将来不安に備える社会だったのが、平均実質成長率0.9%の中、自己責任という社会になっている。

(4) 「経済の時代」の終焉

経済を成長させ、所得と貯蓄を増やし、将来不安を払拭するという選択肢は、国民には非常にチャーミングに映ると思う。ただ、残念ながら、それはもう無理である。

そして同時に、私たちが直面しているのは、日本史上4度目の人口減少社会である。ただ、過去3回と今回では、決定的な違いがある。それは、様々な必要をお金で満たせる時代になっていることである。

2 3つのニーズ

では、お金で満たす「必要」とは何か。一つ目は、私たちが生きていくために必要な、共通ニーズである。病気にならない人はいない。赤ん坊のときに放ったらかしにされて死なない人もいない。介護も障害者福祉も、一生必要ないと断言できる人はいない。人間であれば誰もが共通して必要となるニーズがある。

二つ目は、個別ニーズである。例えば、私が今日ここに来るのに、地下鉄で来るのか、バスで来るのか、タクシーで来るのかというのは僕の個別のニーズで、皆さんには共通のニーズではない。

三つ目は、顕示的消費である。ヴェブレンのいう顕示的欲求、顕示的消費は、要するに見せびらかしのための消費である。

共通ニーズ、個別ニーズ、顕示的消費、これらのすべてをお金（貨幣）で満たすのが「経済の時代」である。経済が人間の生き方のすべてを決める時代ということである。

しかしながら、人口減少は日本だけのことではない。国連の推計によると、アジアやアフリカも含め、21世紀の終わりには、人口成長率がほぼゼロになるといわれているように、歴史的な縮減の世紀がやってくる。経済、GDPが伸びず、人口が減少する社会で、何もかも貨幣で満たしていくことが本当に可能なのか。満たせるとしても、共通ニーズ、個別ニーズ、顕示的消費のどこにウエートを置いて人々はニーズを満たしていくのか。それが問われるようになっていくと思う。

まず、顕示的消費は抑えられていくだろう。高級ブランドの衣服を着ていた若者が、ファストファッションで満足している。CDを買っていた若者がYouTubeで音楽を聴いて満足している。見せびらかすということはしない。GDPも伸ばさない。しかし、暮らしの水準は維持する。

次に、個別ニーズについても、タクシーではなくUberを利用したり、ホテルではなくAirbnbを使用したりしている。これらのシェアリングエコノミーと呼ばれる現象はまさに、顕示的消費を抑えながら、個別ニーズを様々な共有や助け合いで満たしていく動きである。これからの世紀は、人々が、社会が成立するために必要な様々なニーズをどう満たしていくかが問われる世紀になると思う。過去の人口減少期においても、必ず共同体と家族のロジックが現れている。なぜならば、助け合わないと生活、生存ができなくなるからである。

私たちがここで考えなければならないことは明確である。人間が生きていくための共通ニーズを地方自治体はどのように満たしていくのか。自己責任に頼っていくのか。それとは異なる何かに置き替えていくのかということが、「ネクストステージ」では問われることになる。

3 生活・生産・保障の場のあり方

(1) 生活・生産・保障の場のあり方

近世においては、生活の場と物をつくる生産の場がほぼ一致していた。この中で共通のニーズを人々は満たし合っていた。そして、これとは違うところに支配の場である城や城下町があった。それに対して、私たちが生きてきた近代では、生活の場と生産の場が分離し、生産の場で稼いだお金の一部を税に回して生活を保障し、残りを貯蓄に回して自己責任で生きていくという組み合わせに変わった。

それでは、これからはどうなるのか。生活の場はどんどん小さくなっていき、生産の場である市場はどんどん大きくなっていく。保障の場、財政の場は痛税感に苦しめられ、な

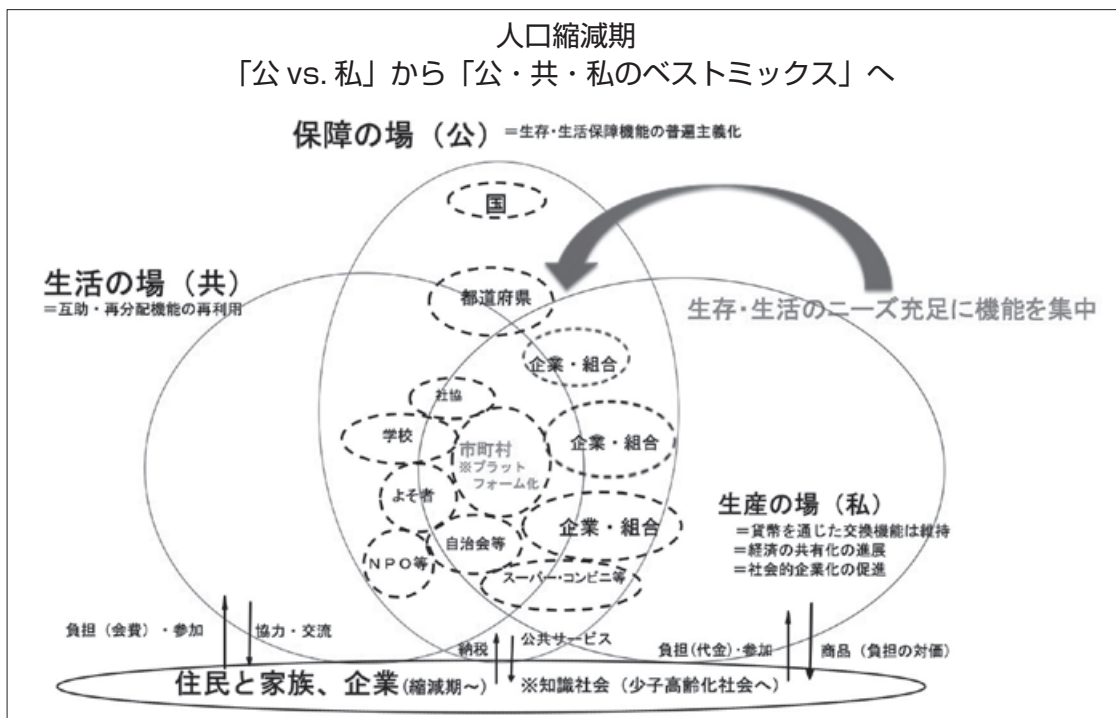
かなか大きくできない。果たして、それでいいのか。違うのではないか。

今後は、もっと生活の場、助け合いの領域を押し広げていかなければならない。また、東京一極集中の流れを止めるということは、生活の場と生産の場が再び近づいていくことも意味している。市場がこれまでのような膨張をもう続けられないことも言うまでもない。

日本社会は、幸か不幸か小さな政府でやってきた。したがって、もっと保障の場、財政の場を大きくすることも可能である。そして、それぞれが交わる場所において、まさに基礎自治体がプラットフォームとなりながら、時には税を使い、時には人々の人間関係を使い、時には企業や組合までもが参画しながら、あの手この手を尽くして、人々の共通のニーズを満たしていくような時代が変わっていくと考える。

我々は、公と私を対立するものと捉え、官から民へ、公から私へということをはたすために繰り返してきた。しかし、公と人々の連帯、助け合いと市場の領域のベストミックスをそれぞれの自治体が多様な形で模索していく時代が変わっていくことになるであろう。

図2-5-1 これからの生活・生産・保障の場のあり方



出典：井出委員講演資料

(2) 「保障の場」の責任：国は生存の保障、地方は生活の保障

ここで一つ問わなければならないのは、財政をどのように作り変えていくべきかということである。

例えば、Aさんに200万円、Bさんに2,000万円の収入があるとする。この時点で収入の格差は10倍ある。地方財政は、応益原則かつ負担分任原則、つまり「痛みを分かち合う」ということが原則である。そこで、貧しいAさんにも豊かなBさんにも同じように、

例えば、一律20%課税する。すると、手取りはAさんが160万円、Bさんが1,600万円になるが、まだ格差は10倍のままである。ここで440万円の税収を全部分配しても構わないが、例に、40万円を政府の借金返済、400万円を地方自治体が200万円分のサービスとしてAさん、Bさんに区別なく提供したらどうなるか。

これは、「自己責任」の感覚では理解しにくい分配方法であるが、地方自治体の原理がもともとモデルとしていたコミュニティや家族の原理から考えれば理解できる。

コミュニティや家族は人間を所得では区別しない。経済的な豊かさを追求するのではなく、一人一人の人間らしい暮らしの条件を整える、それが本来の家族やコミュニティである。したがって、税でも給付でも、その扱いを人によって変えない。その結果、最終的な生活水準はAさんが360万円、Bさんが1,800万円となり、格差は5倍に縮小する。このような社会を目指していくべきではないか。

つまり、薄く広く税をかけ、一方で給付面でも広くみんなに分配するということである。人間を所得では区別しない領域を自治体がつくる。その結果、格差も小さくなる。

痛みを分かち合い、喜びを分かち合う中で、社会全体の所得格差も小さくしていくような新しい領域を自治体がつくっていく。そして、財政だけではなく、地方のプラットフォームとして、様々なコモン（共通）の領域をつくっていくようなコーディネーターとしての役割が、基礎自治体にはさらに求められるようになる。つまり、サービスのプロバイダーではなく、プラットフォームのビルダーに変わっていくという発想である。

4 「コモンニーズ」という新視点と地方連帯税の構想

人々に共通するニーズのうち、ある程度の部分は、既に税や社会保険料で賄われている。しかしながら、医療・介護などを含め、私的に負担している部分も数多く存在する。例えば、乳幼児の医療費助成については、公的な仕組みによって7~8割が保障されているが、残り2~3割は自己負担や自治体の持ち出しになっている。こうした自治体、あるいは住民が自己負担している部分のうち、かなりの自治体で実施しているものについて、みんなを増税して賄う仕組みが「地方連帯税」である。

このような普遍的なニーズ、すなわち「コモンニーズ」についてのリストをつくることを提案したい。ある施策を既に実施している自治体の場合、その施策だけを目的とした増税では、新しいニーズへの対応ではなく、既にあるものに対する増税になってしまう。そこで、「コモンニーズリスト」をつくり、リストの中の別のニーズに財源を流用できるようにしておくのである。

他方で、コミュニティバスやオンデマンド交通など、ある地域では給付が存在しない、あるいは一部の地域でしか実施されていない給付もある。そういった領域についても考えてよいと思う。つまり、多くの自治体が行っているから普遍化しようというものと、ごく一部の地域でしか行っていないが、これがないと本当に困るものの両方について、「地方

連帯税」でニーズを満たしていくのである。

また、地方連帯税を運営するため、何がみんなにとっての「コモンニーズ」であるのかを議論して発掘するための場をつくることも考えられる。これについては、既に自治体の出資により地方公共団体金融機構が存在しており、同じような組織をつくれるはずである。

さらに、地方税法を変えなければならないが、基幹税や地方消費税の税率決定権まで踏み込んで、地方自治体が自ら汗を流すような仕組みも考えられるのではないか。もちろん、すべての自治体が集まって議論するのは難しいため、例えば、都道府県や市区町村の代表が集まり、いったん都道府県レベルで分配し、その後、交付金として市区町村に配っていくという方法がリーズナブルかもしれない。ただし、基礎自治体の役割も含め、自治の観点からどのような立て付けが望ましいかは、議論が必要であろう。

このときに当然出てくる質問は、「地方交付税が削られないか」である。それに対して、3つお答えしたい。

一つ目は、そもそも地方交付税を当てにするだけで、ネクストステージの財政はもつのかということである。地方自ら汗をかくという努力なしに、本当にネクストステージの財政を回していけるのか。二つ目は、あくまでも地方連帯税は、ナショナルスタンダードを超える給付に対応するということである。ナショナルスタンダードについては、従来どおり地方交付税がきちんと財源保障の責任を負うということである。三つ目は、「我々だって汗をかいたのだから、国は財源保障責任だけは必ず守れ」という主張の正当性が強まることである。今後、自治体はそのような訴えを堂々と展開していくべきではないか。

おわりに—「経済の失敗」＝「道徳の失敗」—

グローバル化と同時に、デフレ化が世界的に浸透し、労働分配率が世界的に低下し、中間層が世界的に没落し、そして人口が世界的に減少していく世紀を我々は生きることになる。このような状況の中で、私たちの社会が獣の世になるのか、あるいは人間らしい顔をした社会になるのか、大きな分かれ道であると思う。勤労や儉約、貯蓄といった近世以来の通俗道徳を維持しながら、自己責任の社会を続けていくのか。それともまた、痛みや喜びを分かち合いながら、誰もが安心して生きていける社会を目指すのか。「ネクストステージ」では、その大きな選択が迫られることになる。

第Ⅲ部 アンケート調査結果

- 1 アンケート調査実施概要
- 2 回答概要抜粋
- 3 設問別回答結果概要

1 アンケート調査実施概要

公益財団法人日本都市センター

- (1) 調査対象：全国814市区（※平成29年9月時点）
- (2) 調査期間：平成29年9月25日～平成29年11月10日
- (3) 回収方法：市長部局（秘書課）宛に郵送 メール・FAXにて回収
- (4) 回収率：601市区/814=73.8%

都市類型（都市数）	回答数	回収率
政令指定都市（20）	11	55.0%
中核市（48）	38	79.2%
特別区（23）	18	78.2%
（上記以外で）人口10万以上（192）	156	81.2%
（上記以外で）人口5万～10万未満（259）	193	74.5%
（上記以外で）人口5万未満（272）	185	68.0%
全体（814）	601	73.8%

※備考

- ・集計結果の有効回答数は（有効回答数＝）で表記する。但し、この表記がないものは表中に無効回答を含めて表示してある。
- ・Q18の集計にあたっては、総務省による平成28年度決算状況調査を参照し、明らかに異常値と判断できる回答を除外した。

(5) 設問の概要

- Q 1 : 各政策分野における過去10年の歳出の推移
- Q 2 : 各政策分野における今後10年の歳出の見込
- Q 2SQ 1 : 歳出分野ごとの財源
- Q 3・4 : 医療、介護・高齢者、子ども・子育て分野の財源
- Q 5 : 教育に関する財政上の課題・国が財政措置すべき事務
- Q 5SQ 1 : 教育（義務教育）における地方単独事業
- Q 5SQ 2 : 教育（就学前教育）における地方単独事業
- Q 5SQ 3 : 教育分野での財源捻出策・工夫
- Q 6 : 地域公共交通分野での財政上の課題等
- Q 7 : 観光分野での財政上の課題等
- Q 8 : 公共施設・インフラ維持管理等における課題等
- Q 9 : 主要市税等の重要度
- Q 10 : 増収に向けた取組の重要度
- Q 10SQ 1 : 増収に向けた具体的な取組み
- Q 10SQ 2 : 徴収率向上のための取組み・課題
- Q 11 : 超過課税・法定外税の実施・検討状況
- Q 12 : 今後の増税において重要な税目
- Q 13 : 地方交付税についての意見等
- Q 14 : 地方消費税交付金についての意見等
- Q 15 : 地方譲与税や税交付金についての意見等
- Q 16 : 消費税の使途
- Q 17 : 執行が義務付けられている事務（政策）分野の財源措置
- Q 18 : 社会保障分野における単独事業について
- Q 19 : 今後の増税
- Q 20 : 社会保障に係る事務の財政上の課題
- Q 21 : 都道府県からの補助負担金や事務配分
- Q 22 : 消費税増税延期の影響

2 回答概要抜粋

本アンケートの回答のうち、提言に関係が深い設問について、回答及び選択肢を適宜抜粋したものをそれぞれ下記に示す。

【歳出】

◇各政策分野における今後（5年～10年）の歳出の見込みは（Q2）との問いに対し

※以下は「大幅に増える」又は「増える」を選択した割合

- ・対人サービス分野は7～9割で増加を見込む
(例) 介護・高齢者福祉（保険事業）：96.2%、医療（保険事業）：89.0%、子ども・子育て：80.0%、貧困・格差対策等：70.2%
- ・教育：59.1%
- ・防災・減災：48.4%
- ・地域公共交通：47.6%
- ・子ども・子育て分野について、人口規模が大きい自治体増加を見込む傾向があり、特別区では66.7%が大幅に増えると予想
- ・地域公共交通分野では47.6%の自治体が増加を見込み、人口10万以上及び、人口5万人未満の自治体（いずれも政令指定都市、中核市、特別区を除く）が増加を見込む割合は、その他の類型と比較して10ポイント以上高い

【教育】

◇教育（義務教育）の地方単独事業の実施状況（Q5）

- ・単独事業の実施率：(教員の雇用（少人数学級）31.6%、教員の雇用（少人数学級以外）34.3%、学校職員の雇用（スクールソーシャルワーカー）43.1%)
- ・財政力指数が低下するほど、単独事業の実施率は低下する傾向

【歳入分野】

◇重視する税は何かと（Q9）との問いに対し

- ・個人住民税と固定資産税を1・2位のいずれかに選択する自治体が7割以上
- ・地方消費税（交付金）については、3位と選択した自治体が約3割

◇超過課税の状況・考えについて（Q11）

- ・「すでに取り組んでいる」：個人住民税均等割・所得割1%未満、固定資産税9.3%、法人住民税均等割19.8%、法人住民税法人税割51.7%、
- ・「検討する予定がない」：個人住民税均等割・所得割85.2%、固定資産税73.0%、法人住民税均等割64.6%、法人住民税法人税割36.6%
- ・「現在検討中」「今後検討したい」：いずれの税目についても2～3%

※参考：市町村の平成28年4月時点の超過課税の実施状況（総務省 HP より）

- ・個人住民税均等割：2 団体、個人住民税所得割：2 団体、固定資産税 153 団体、法人住民税均等割：388 団体、法人住民税法人税割（997 団体）

◇今後税法等の改正により増税するとすればどの税目か（Q12）との問いに対し

- ・半数以上の自治体で地方消費税を1位に選択
- ・地方消費税を1位に選択した理由としては、「自主財源による運営は限界」、「社会保障の財源であり広く国民が負担することが望ましい」等

◇地方交付税についての意見（Q13）※自由記述

- ・法定率の引き上げを求める意見：66.0%（315 団体）
- ・臨時財政対策債の廃止を求める意見：50.9%（243 団体）
（自由記述で回答のあった477 団体のうち上記意見を述べた団体の割合）

◇消費税の新たな用途はどの事務（政策）分野が望ましいかと（Q16）の問いに対し

- ・教育を1位に挙げる自治体が最も多く（31.3%）、インフラ・公共交通（19.8%）、貧困・格差対策（19.0%）がそれに続く
- ・インフラ・公共施設の更新については、人口規模が小さい自治体程1位を選択する割合が高い

【財政運営】

◇国から執行が義務付けられている分野の財源措置の状況（Q17）

- ・財源保障が不十分との認識は、障がい者福祉で最も多く、義務教育、就学前教育、保育所運営がそれに続く。

<財源保障が不十分との認識を示した割合>

- ・障がい者福祉：64.1%
- ・義務教育：62.2%
- ・保育所運営費：58.6%
- ・就学前教育：55.9%

◇今後の増税についての賛否（Q19）※自由記述

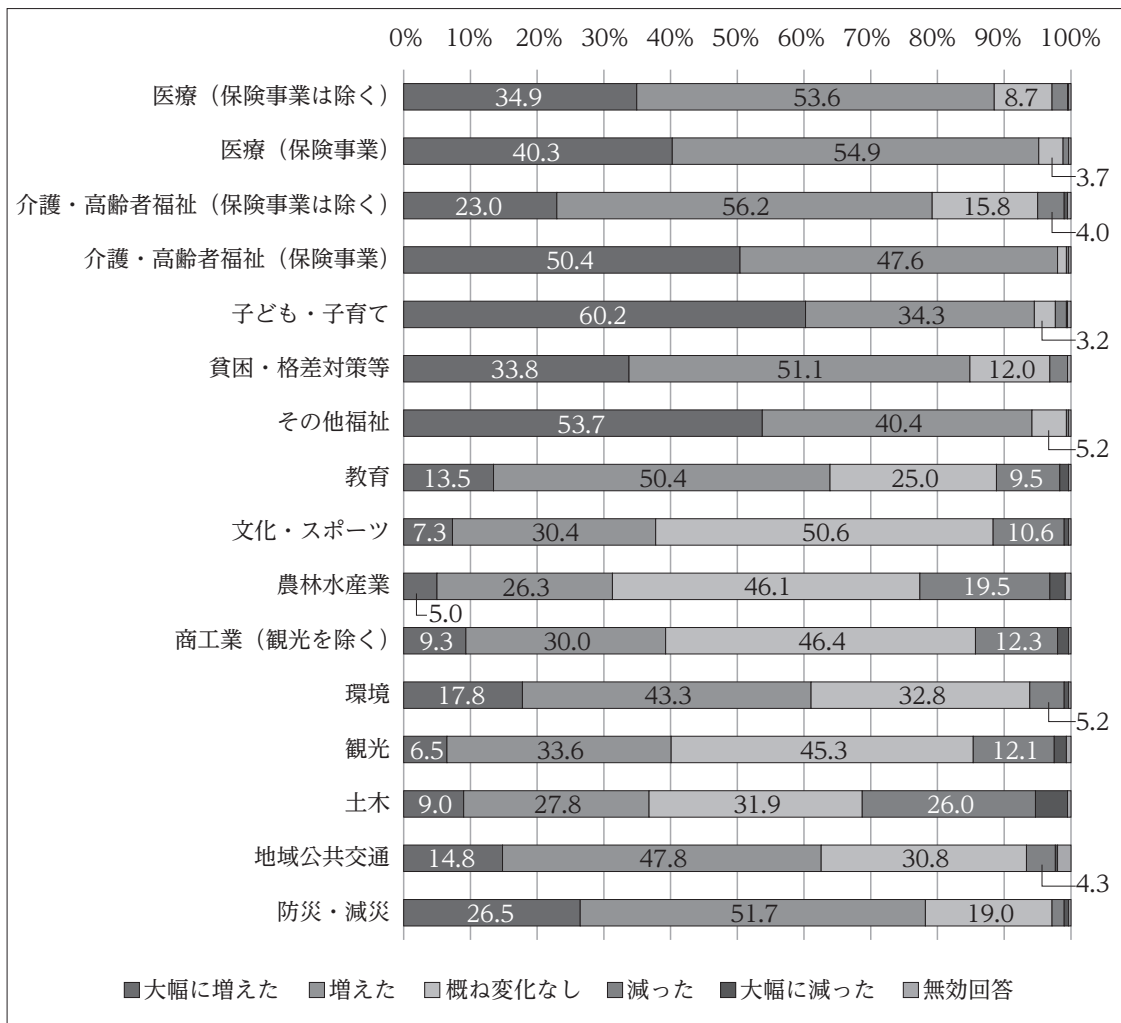
- ・増税に賛成の意見：37.8%（132 団体）
- ・増税に反対の意見：7.7%（27 団体）
（自由記述で回答のあった349 団体のうち上記意見を述べた団体の割合）

3 設問別回答結果概要

Q 1 各政策分野における過去10年の歳出の推移

過去10年で、各歳出分野（個別政策）の経費（保険事業以外は普通会計ベース）はどのように推移してきましたか。そのご認識を伺います。各事務（政策）分野について、感覚的に最も近いもの1つを選択してください。また、これらについてご意見があれば、記述してください。

【集計結果】



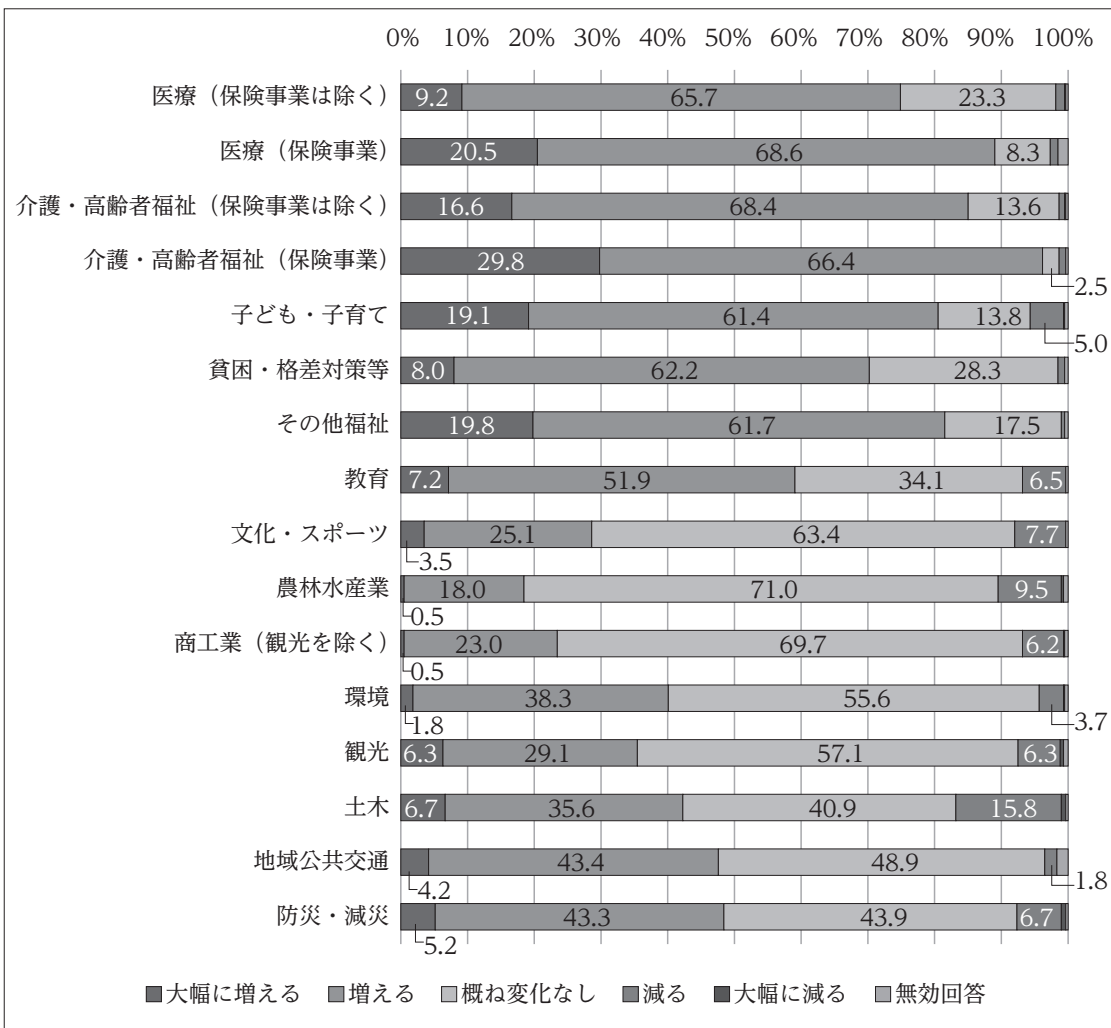
【結果概要】

概ね8割以上の自治体で、医療、介護、子ども・子育て等の福祉関係の経費が増加している。一方、文化・スポーツ、農林水産業、商工業、観光、土木については、増加している自治体の割合は4割未満にとどまっている。

Q2 各政策分野における今後10年の歳出の見込

今後、各歳出分野（個別政策）の経費（保険事業以外は普通会計ベース）はどうか推移することが見込まれますか。そのご認識を伺います。各事務（政策）分野について、感覚的に最も近いもの1つを選択してください。また、これらについてご意見があれば、記述してください。

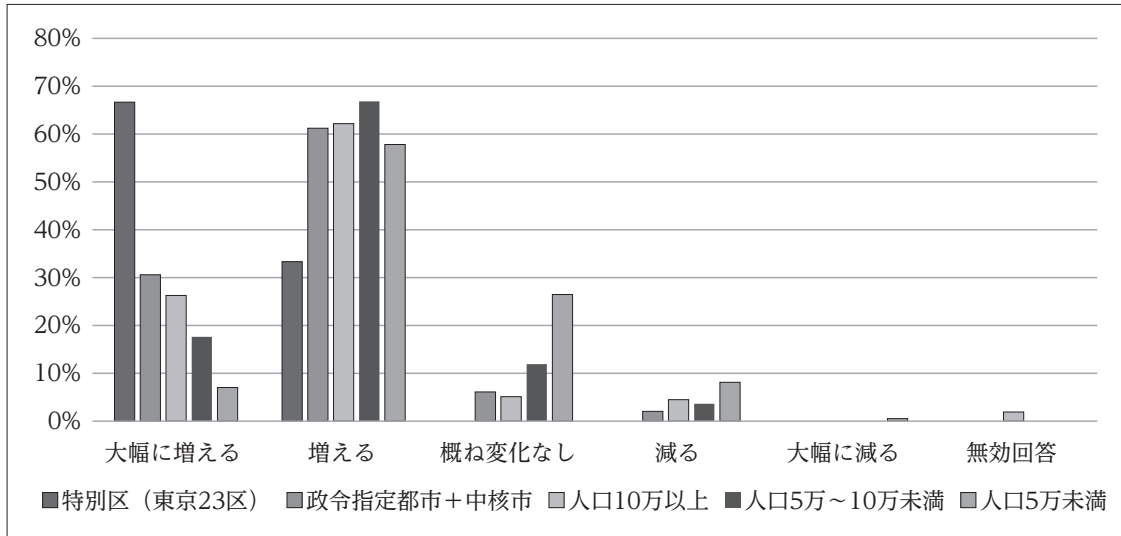
【集計結果】



【結果概要】

福祉関係の経費の増加など、概ね過去10年と同様の傾向が予想されている。一方で、農林水産業、商工業では「概ね変化なし」との回答割合が大きく、土木では「減る」、「大幅に減る」との回答割合が他の項目と比べて若干高い。

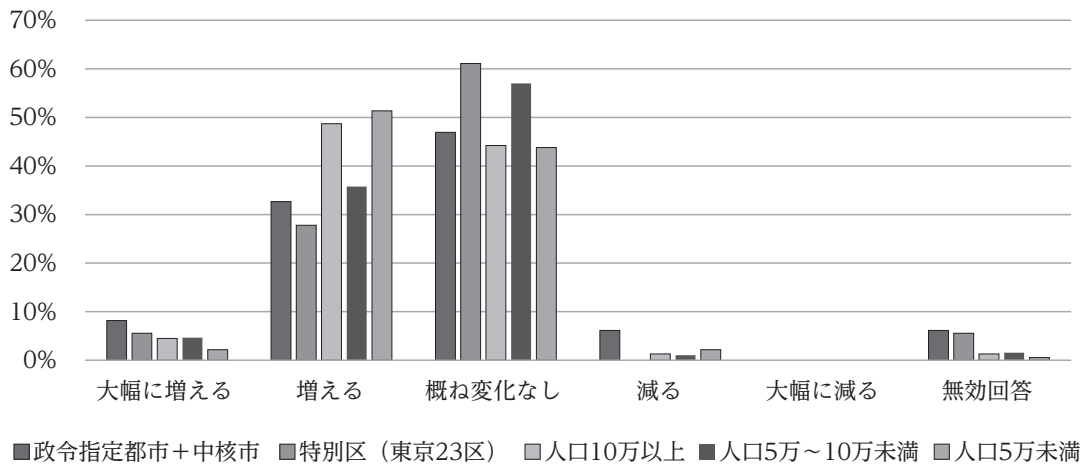
【参考①：都市類型別クロス集計「子ども・子育て」】



【結果概要】

人口規模が大きい都市ほど増加を見込んでおり、特に、特別区の「大幅に増える」の回答割合が突出している。変化なしを予想している自治体の割合は、人口規模が小さくなるほど増加する傾向がある。

【参考②：都市類型別クロス集計「地域公共交通」】



【結果概要】

人口10万以上及び5万未満の自治体の増加見込の回答割合が、他の類型と比べて高い。また、特別区及び人口5万～10万未満の自治体の「概ね変化なし」の回答割合が、他の類型と比べて10ポイント程度高い。

【意見（自由記述（抜粋））】¹

《医療・福祉》

- ・医療・高齢者福祉分野は高齢化の進展で増加するが、子育てや生活保護、障がい者福祉分野は人口減少に伴い減少するものと想定する。
- ・10年後は子どもと高齢者が減少し、各分野の経費が減少する。
- ・障害者総合支援法における自立支援給付費及び児童福祉法における障害児給付費について、これまでの伸びが継続した場合、今後10年間で、約1.5倍以上になることが見込まれる。
- ・医療費や国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療制度等については、急速な高齢化により大きく伸びると見込んでいる。また、生活保護等の貧困・格差対策等についても高齢者世帯が増加しており、国等による抜本的な対策がない限り、高止まりする状態が見込まれる。
- ・団塊の世代が後期高齢者となる2025年問題の影響が大きい。

《文化・スポーツ》

- ・文化・スポーツ分野について、老朽化した施設の維持補修費の増加が見込まれる
- ・文化財の調査・研究、市内遺跡の国史跡指定を進めていく必要もあるため、今後も増加していくものと見込まれる。
- ・東京オリンピック・パラリンピック開催による文化プログラムを始めとした各種事業の開始と継続による経費の増加が見込まれる。

《環境》

- ・可燃不燃処理施設等の更新をむかえ、環境費用が嵩むと想定される。
- ・増加する特定外来動植物の根絶に向けて、駆除に係る経費は増加するものと思われる。

《防災・減災》

- ・防災・減災対策は、国・県の支援が続く限り、市民の気運や行政の立場を勘案すると減少する見込みはない。
- ・防災・減災については、市庁舎が未耐震となっており、高台への移転も含めた検討を現在進めているところであり、いずれにしても大幅な増加となる。

¹ 教育、土木、観光、地域公共交通については、Q 5～Q 8を参照。

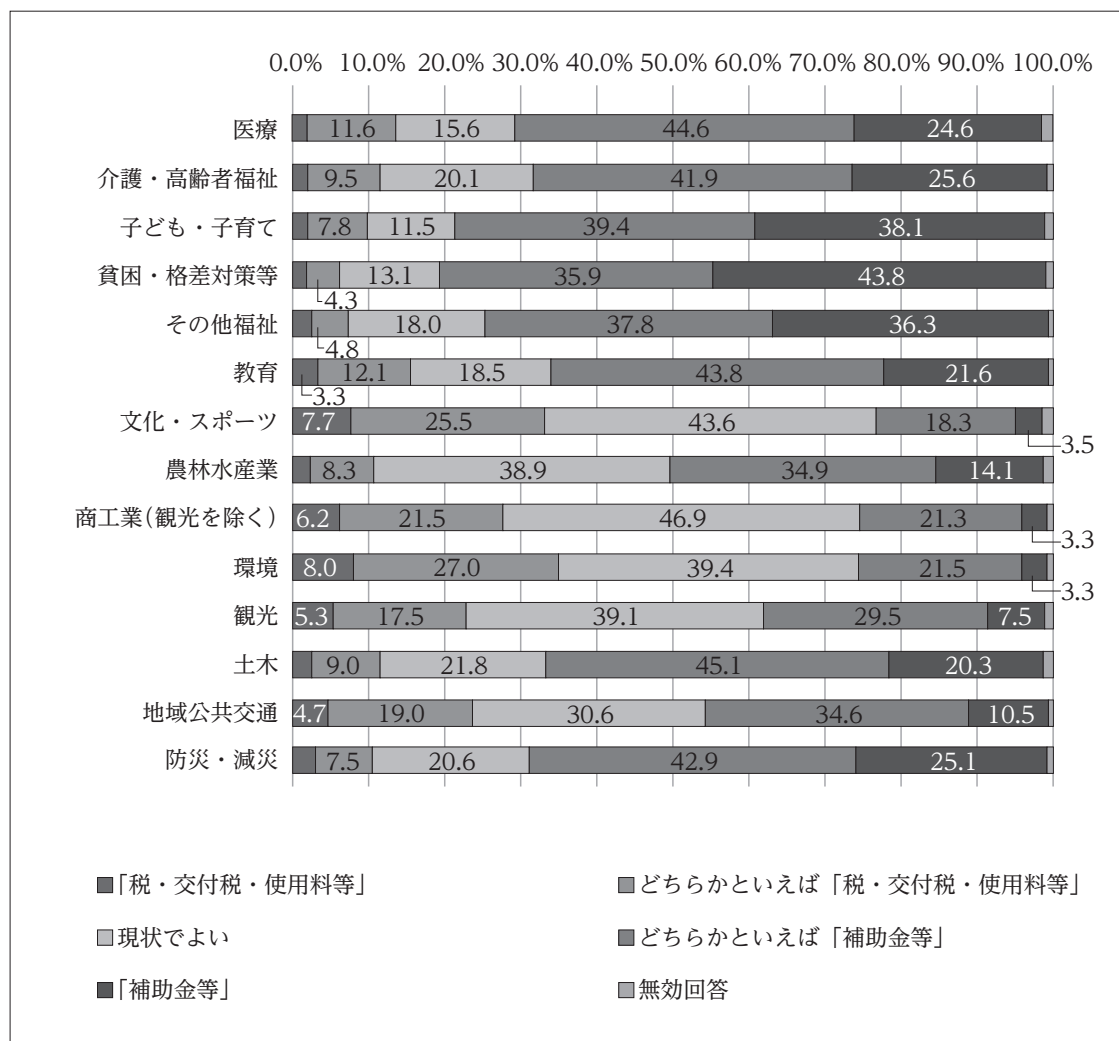
Q2-SQ 1 歳出分野ごとの財源

今後、各歳出分野の財源は以下の（１）と（２）のどちらに重きをおいていくべきだとお考えですか。そのご認識を伺います。各事務（政策）分野について、当てはまるもの１つを選択してください。

（１）「税・交付税・使用料等」（一般財源が中心）

（２）「補助金（国庫補助金と県補助金等）等」（特定財源が中心）

【集計結果】



【結果概要】

医療・介護・子ども子育て等の福祉関係分野では、「補助金等」とする回答が概ね7割から8割程度に上った。文化・スポーツ、商工業、環境、観光分野などでは、「現状でよい」「税・交付税・使用料等」に重きを置くべきだとする回答が他の項目と比較して多い。

【意見（自由記述（抜粋））】²

《全般》

- ・多様化・複雑化する行政課題にきめ細かく対応し、効率的・効果的な行政サービスを実施していくためには、必要な財源を自主財源により確保していくことが必要となる。
- ・自治体によって需要のばらつきのある事務・政策分野は一般財源で対応すべき。
- ・全国一律ないし均等に行われる施策、ナショナルミニマムとして実施する分野は、一般財源ではなく特定財源を確保して実施すべき。
- ・国の法令等によって定められている施策については、これらの事務経費についても必要十分な経費を確保する必要があることから、特定財源として措置することが望ましい。
- ・交付税措置化（一般財源化）の名目で、国は次々と元々特定財源の対象だった事業の梯子を外し、様々な理屈を使って制度創設時に設定した負担率・補助率を下回る率でしか負担金・補助金（特定財源）を交付しない現状があることから、国が法令で市区町村に実施を義務付けた事業については、本来の負担率・補助率を確保したうえで特定財源とすべき。

《医療》

- ・医療については、一般財源だと市町村ごとの格差が生じる。
- ・医療は国の施策として一定の基準を定め行っていくべきものとするため、国・県の補助金等特定財源を中心とすべき。

《介護・高齢者福祉》

- ・社会保障経費の分野は、現在も国・県の制度に従って支出が伸びている部分が少なくない。一律の福祉サービスに係る費用には当然に国・県支出金が充当されるべきであり、国・県の補助率や負担率も今まで以上に引き上げることが必要。

《子ども・子育て》

- ・子ども・子育て分野については、ナショナルミニマムの観点から、特定財源化が望ましい。
- ・子育てや教育に関しては、少子高齢化対策の一環として国を挙げて集中的に取り組むべきで、国はその施策に基づき適正な財源確保について責任を負うべき。

《貧困・格差対策》

- ・法定受託事務である生活保護の実施にかかる経費については、全額国庫負担でまかなわれるべきものであり、歳出の伸びに連動する国庫負担金での財源補填が望ましい。現行は国庫負担割合3/4に対し、一般財源（交付税措置）の補填はあるものの、算定基礎が十分に見合ったもの（生活保護の算定基準に限る）となっていない。
- ・障がい者福祉サービス等に要する経費については、基本的人権を保障するものであり、国、県、市で負担するのが妥当。

² 教育、土木、観光、地域公共交通については、Q5～Q8を参照。

《文化・スポーツ》

- ・文化・スポーツ、観光など、まちの魅力を高める経費については、使用料の設定などにより受益と負担の適正を図りながら、一般財源を中心に対応していくことが望ましい。

《農林水産業、商工業》

- ・農林水産業・商工観光業・まちづくり等に関わる部分は、市税を中心に充て、自らの施策推進を行うべきである。
- ・農林業や観光、土木等の分野は、ソフト事業は地方単独、ハード事業は国県補助金の採択を受け実施している。

《環境》

- ・国や県の制度に基づく環境など市町村よりも大きな枠組みで実施することが効率的な分野は、補助金とする方が望ましいと考える。
- ・環境分野は施設の更新が必ず必要となる。恒常的な経費や少額の経費は一般財源中心でよいと思うが、施設整備のような一定期間に多額の経費を要するようものは、国の補助を中心とすることが望ましい。

《防災・減災》

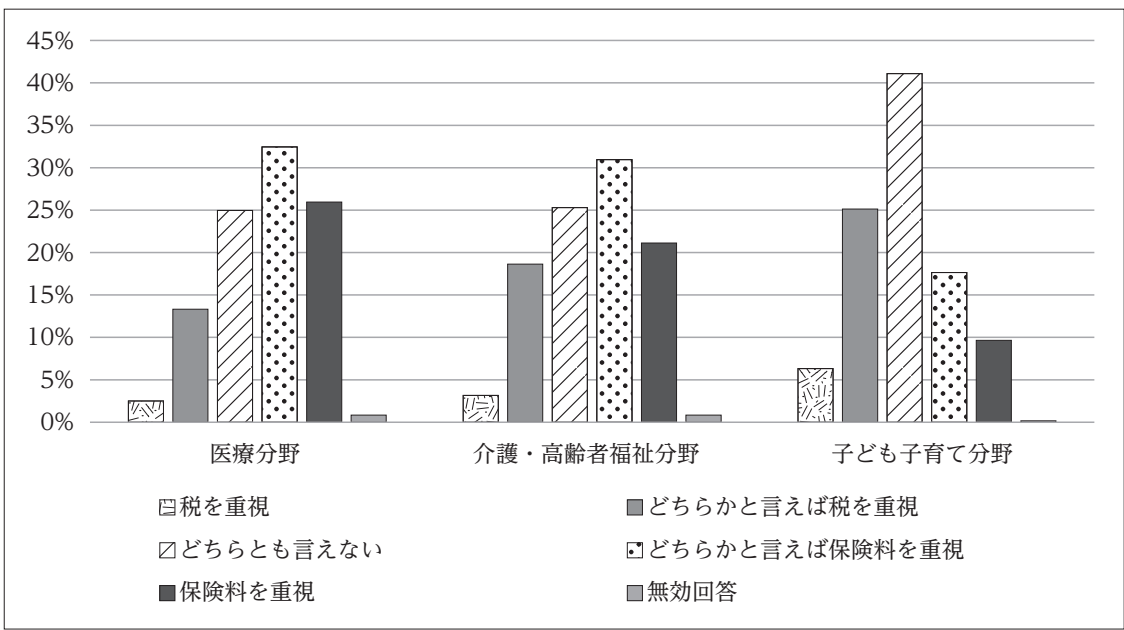
- ・福祉施策、防災・減災対策、インフラ整備など住民の生命と財産に関わるもの、また温暖化対策など単独の自治体の取組みだけでは効果の出ない環境対策などは、国の政策において実施すべき。

Q3・4 医療、介護・高齢者、子ども・子育て分野の財源

現在、わが国では医療分野、および介護・高齢者福祉分野では保険料主体の財源調達が行われていますが、負担の逆進性の問題など一定の課題も指摘されています。将来のこれら分野の財源のあり方を考えた場合、税（一般財源）と保険料のいずれを今後はより重視していくべきか、当てはまるもの1つを選択してください。

現在、わが国では子ども・子育て分野の施策は一般財源とともに拠出金（子ども・子育て拠出金）による財源調達が行われていますが、近年は「子ども保険」の導入なども議論されています。将来の子ども・子育て施策の財源のあり方を考えた場合、税（一般財源）と拠出金・保険料のいずれを今後はより重視していくべきか、当てはまるもの1つを選択してください。

【集計結果】



【結果概要】

- ・医療、介護・高齢者福祉分野では、保険料を重視すべきとする回答が多いのに対し、子ども・子育て分野では、医療、介護・高齢者福祉分野に比べて、税を重視すべきとの回答が若干上回った。

【意見（自由記述（抜粋））：医療・介護・高齢者分野について】

《税・一般財源重視（どちらかと言えば重視を含む）》

- ・原則は保険料方式であるが、増大する高齢者と介護ニーズにより保険料の高騰が続き、低所得高齢者が負担に耐えられなくなりつつある。
- ・保険料主体が原則と考えるが、高齢者への負担増を考慮すると、税の投入はやむを得な

い。

《保険料負担重視（どちらかと言えば重視を含む）》

- ・被保険者の給付を目的としているため、受益者負担の観点から被保険者の保険料によって負担されることが望ましい。
- ・被保険者から保険料を徴収することで、受益と負担を明確にし、過剰な給付請求に多少の歯止めがかかる。
- ・税収が少ない自治体にとっては困難であり、保険料の徴収、さらに一部自己負担はやむを得ない。
- ・社会保障費が増大する中、税で賄い続けることは限界。受益に応じた負担を求めるべき。

《どちらとも言えない》

- ・被保険者に過度な受診の抑制を促し不必要な給付を生じさせないためにも、保険料方式を重視すべきと考える。しかしながら、現行の国民健康保険制度、後期高齢者医療制度は、財源の半分は公費であるものの、被保険者数の増減の変化や被保険者の所得の問題などがあることから、税負担についても考えざるを得ない。
- ・医療、介護・高齢者福祉分野については、本来、保険料で賄うべきものであると思うが、少子高齢化により保険料での負担だけでは厳しくなることが予想され、税負担の増が余儀なくされることが予想される。どちらを重視するというより、行政サービスの内容と国民が容認できる負担のバランスを、その時々で検討していかざるを得ないと思う。

【意見（自由記述（抜粋））；子ども・子育て分野について】

《税重視（どちらかと言えば重視を含む）》

- ・社会保障制度を維持するためには、社会全体で支えるための体制（国税の引上げ等）が必要。
- ・現役世代に負担を求める保険より、安定的に社会全体で子育て支援を行うため、消費税の増税分を税源に充てることが望ましい。

《保険料・拠出金重視（どちらかと言えば重視を含む）》

- ・税を重視すると財政力の弱い自治体が後れを取ることとなるなど自治体間競争を引き起こすので、子どもの数に応じた必要最低限の財源は拠出金等で確保。
- ・就労により保育が必要な親と家庭で子育てをする親がいる中で、受益が偏在すると考えると直接関係のあるものの負担（拠出金、保険料）が望ましい。

《どちらとも言えない》

- ・社会全体で子ども・子育てを支援するという意味では、国民全体で資力に応じた税負担のほうが財源の安定化に資するが、施策の継続的な充実を図るためには拠出金により財源を確保する必要がある。
- ・全国一律で一定程度共通したレベルでサービスが提供されるべきであるので保険料と同時に国税・地方税の両面から財源を検討する必要がある。

Q5 教育に関する財政上の課題・国が財政措置すべき事務

教育（義務教育・就学前教育）の財政上の課題、ある程度までは国が財源措置をすべきと考えられる事務等があれば、ご意見をお聞かせください。

【意見（自由記述（抜粋））】

〈財政上の課題〉

- ・国庫補助金メニューが細分化されすぎていて、それに伴う自治体の事務も細分化されている。包括的補助金になれば事業を再構築して自治体の特色を生かした事業が可能。
- ・幼稚園就園奨励費のような国の補助事業にもかかわらず、自治体の負担が多すぎるものが存在する。
- ・施設改修や老朽化対策。解体費用などの補助が不足。

〈国が財政措置すべき事務〉

○特別支援教育

- ・特別支援教育支援員など市町村の負担により配置しているが、認定者数が増加する傾向にあり、国庫補助など安定した財源が必要。
- ・インクルーシブ教育³推進のための人員増加のための財政措置が必要。

○ICT教育

- ・ICT化のための教育環境の整備に向けた財源の確保が課題。
- ・ICTを活用した児童生徒の成績・出席状況などの校務支援システムや、学校同士、教育委員会とのネットワークによる情報共有が必要と感じている。

○人員の配置

- ・教育現場での各種課題（問題のある児童・生徒、保護者）に対応するための学級担任以外の教職員の増員、サポートスタッフの雇用、スクールソーシャルワーカー⁴の雇用、部活動指導員等に係る財政措置が必要。
- ・外国籍児童が多いため教職員の負担軽減のために通訳する支援員の配置にかかる費用の恒久的財政措置が必要。
- ・教職員定数の基準を児童生徒数のみに拠らず、教育課題への対応に応じた柔軟な配置が必要。
- ・現在市独自でALT（外国語指導助手）配置を行っているが、今後小学校での外国語教育が義務づけられるためその財源措置が必要。

³ 人間の多様性の尊重等の強化、障がい者が精神的及び身体的な能力等を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障がいのある者と障がいのない者が共に学ぶ仕組みを指す（「障害者の権利に関する条約」24条及び文部科学省HP http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1321669.htm 参照）。

⁴ 教育の分野に加え、社会福祉に関する専門的な知識や技術を有する者で、問題を抱えた児童・生徒に対し、当該児童・生徒が置かれた環境への働きかけや、関係機関等とのネットワークの構築など、多様な支援方法を用いて課題解決への対応を行っていく人材（神奈川県庁HP：<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/433005.pdf> 参照）

○少人数学級の編制の推進

- ・ 早期に「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」の改正により、35人以下学級の小学校2年生以上への拡大と国による財源措置が必要。

○幼児教育の無償化

- ・ 幼児教育の無償化が都市間競争となっているが、国が方針を決定した場合は、責任をもって財源措置を講じるべき。

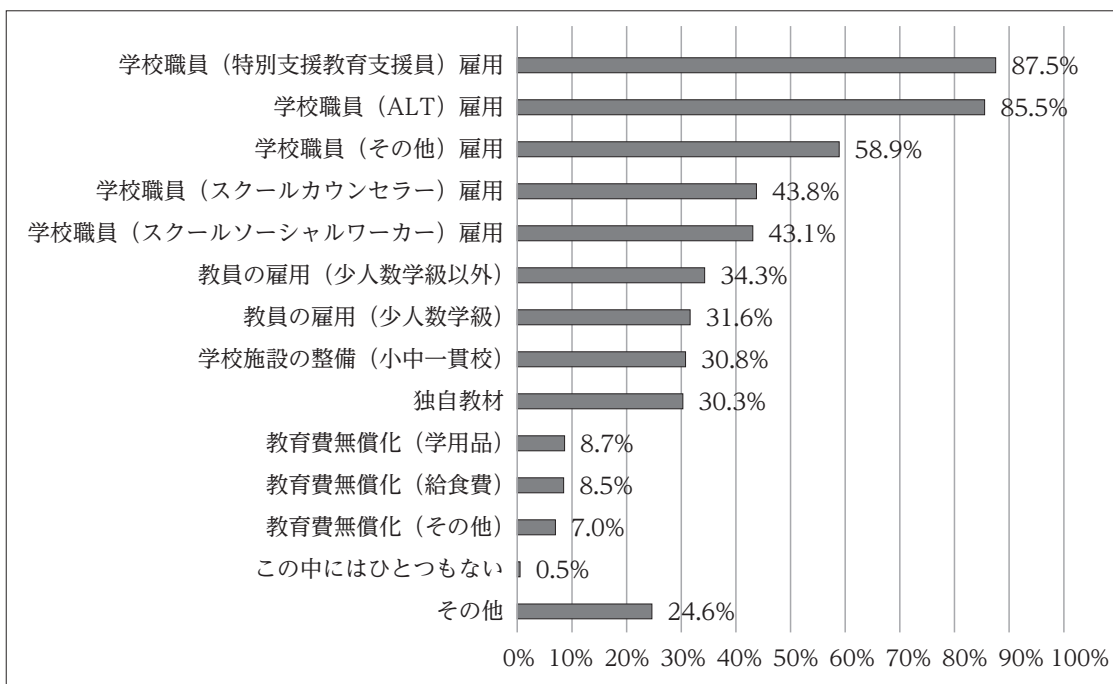
○就学前教育

- ・ 幼稚園等では若い世代の入れ替わりが多く、経験に基づく知見が蓄積されにくいことや、教育課程以外の活動へのニーズの高まりから指導・研修体制が必要となっている。

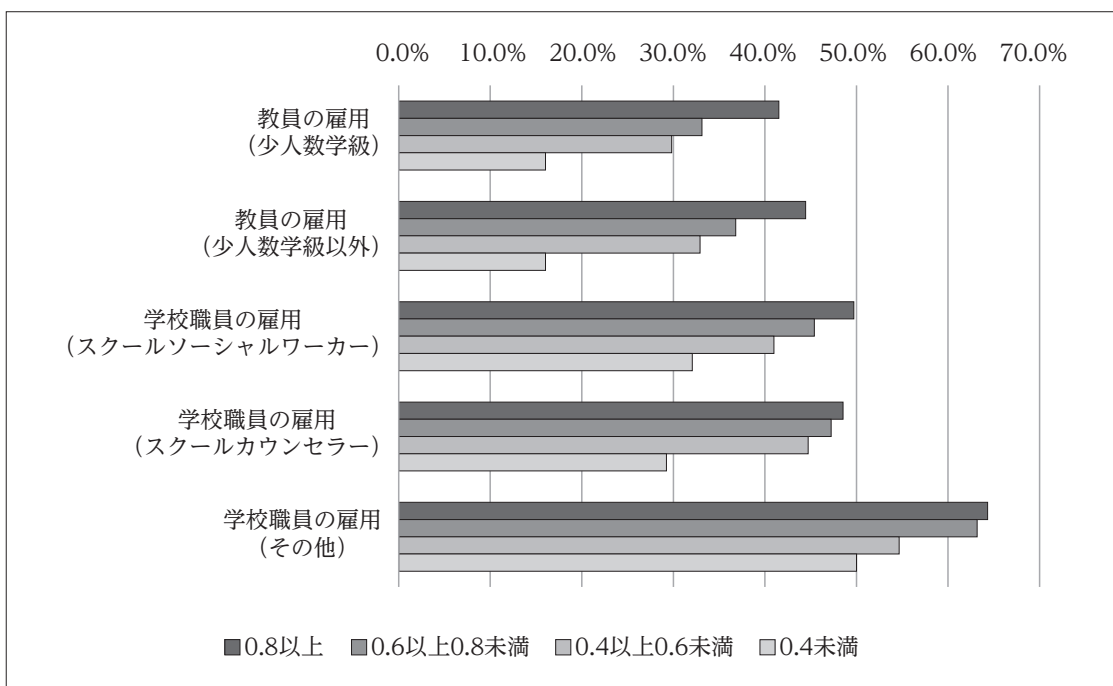
Q5SQ1 教育（義務教育）における地方単独事業

貴市区では、教育（義務教育）の単独事業としてどのような施策を実施していますか。義務教育の単独事業の総額（※平成28年度決算額）をお示しいただき、すでに実施している具体的な事業を教えてください（複数選択可）。また、事業の具体的内容、財源捻出方法、今後の課題についてご意見をお聞かせください。

【集計結果】



【参考：財政力指数別クロス集計（教員及び学校職員の雇用に関する設問のみ抜粋）】



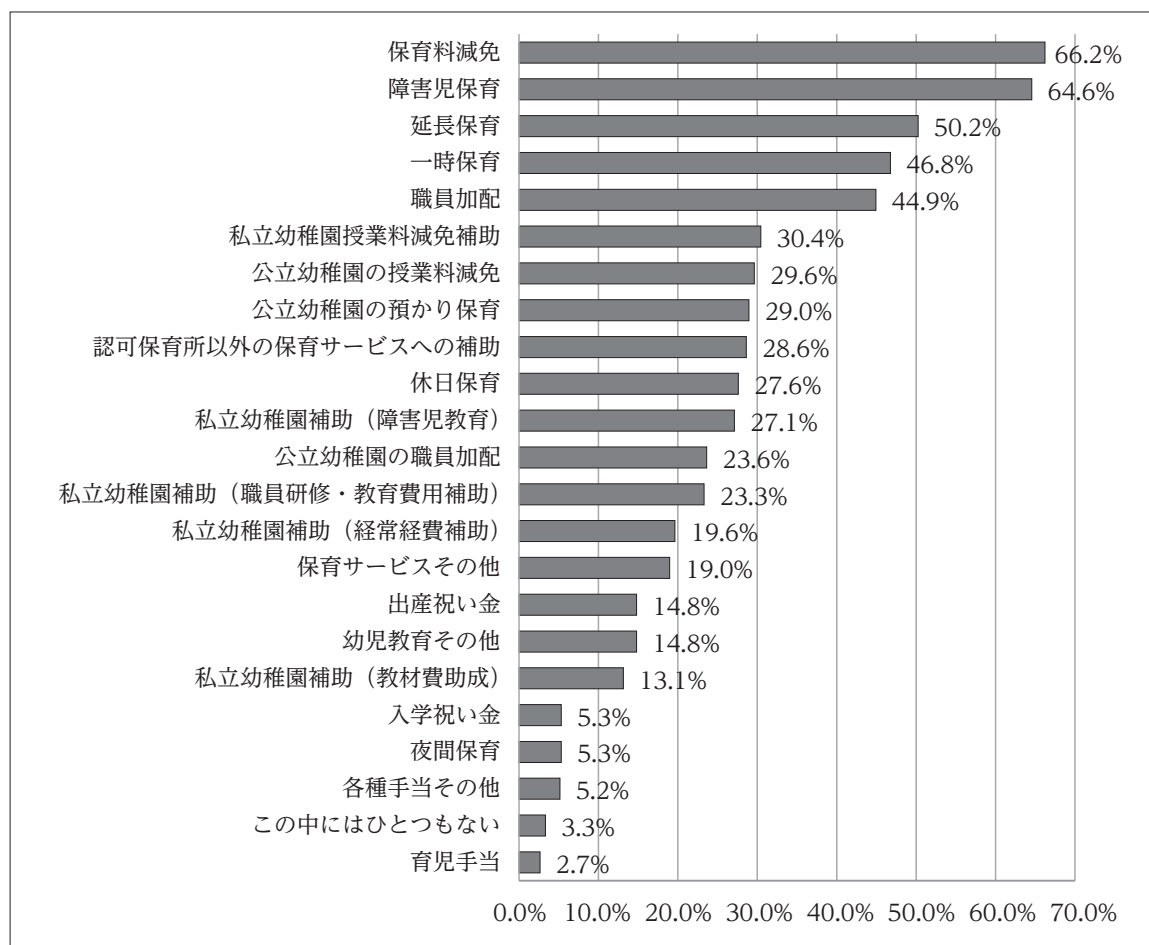
【結果概要】

教職員雇用に関する単独事業については、財政力指数が低下するほど、実施率は低下する傾向がある。特別支援教育支援員、ALT 雇用の実施率は8割を超えている一方で、実施率が数パーセントの事業もあり、事業によって、実施率にばらつきがある。

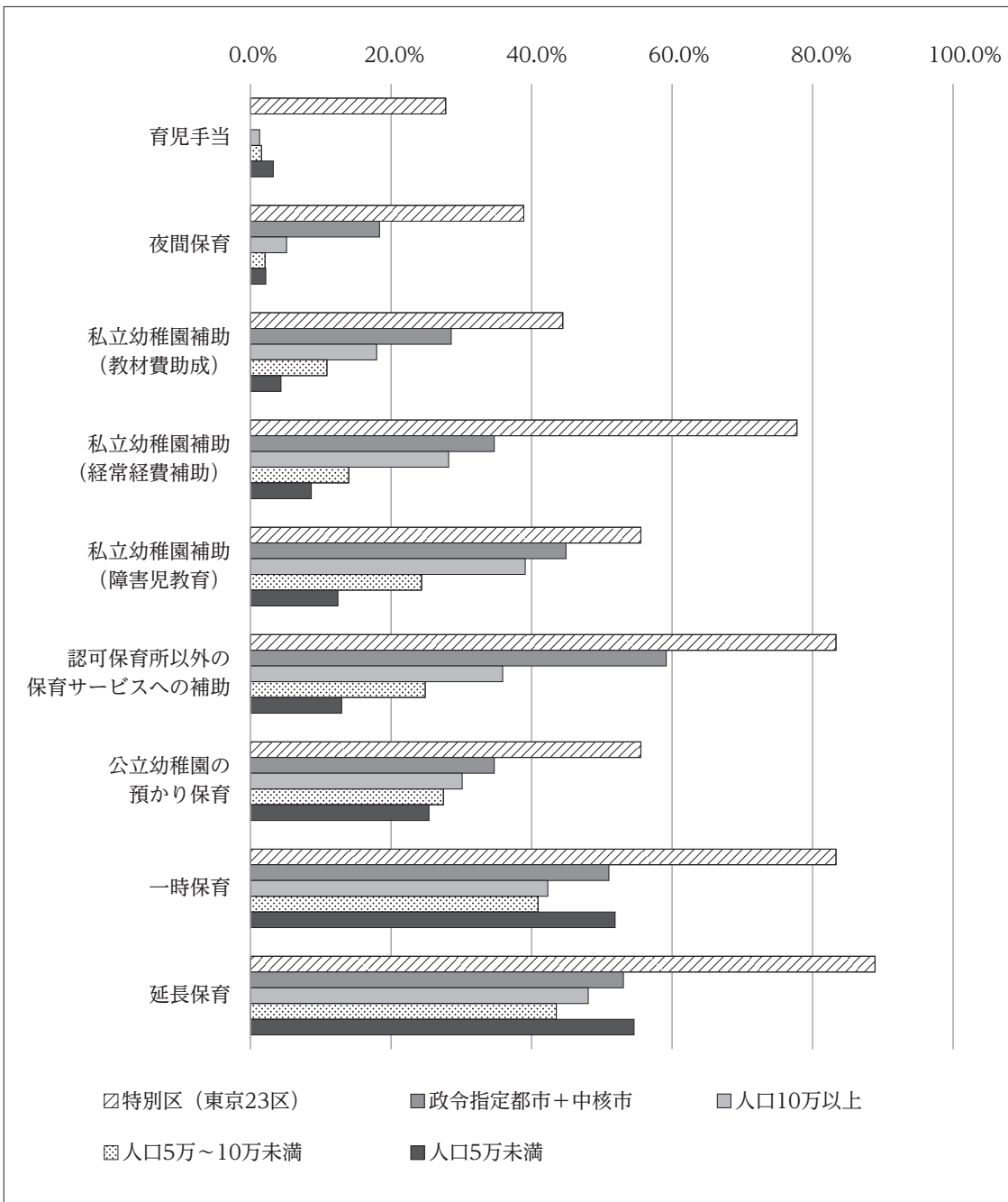
Q5SQ2 教育（就学前教育）における地方単独事業

貴市区では、教育（就学前教育）の単独事業としてどのような施策を実施していますか。実施している具体的な事業を教えてください（複数選択可）。

【集計結果】



【参考：都市類型別クロス集計（一部抜粋）】



【結果概要】

教育（就学前教育）に関する地方単独事業の実施率は、特別区が他の類型と比較し突出して高い数値となっている。また、人口規模が減少するとともに、実施率が低下している事業が目立つ。

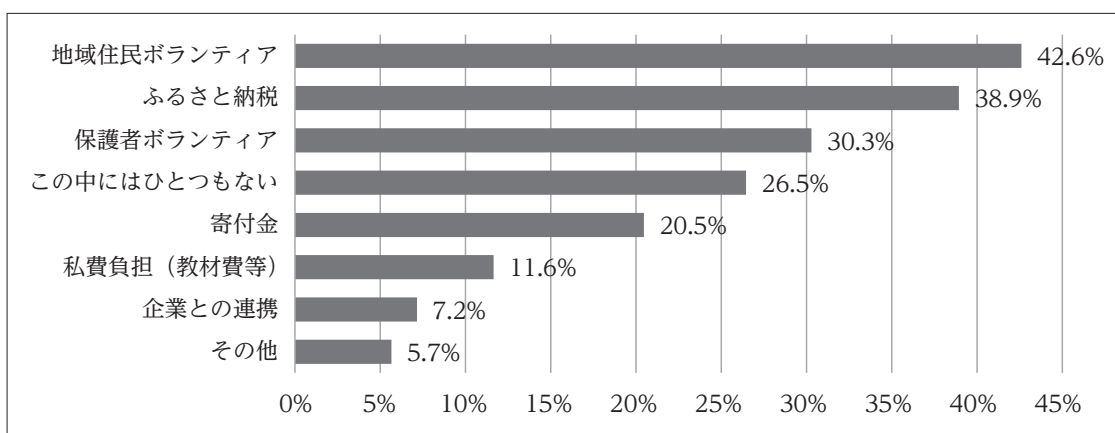
【就学前教育に関する課題等（自由記述（抜粋））】

- ・ 共働き世帯の増加など就労形態の変化により、幼稚園より保育園充足の必要性が生じている。
- ・ 保育士、指導者等の人材不足。
- ・ 特別な支援を必要とする園児の増加とその対応に苦慮している。
- ・ 保育所の統廃合、施設の老朽化対策。
- ・ 高校生以下の第二子以降のいる保護者にふるさと寄付金を財源に経済的支援をしているが、少子化対策につながっているか疑問を感じている。

Q5SQ3 教育分野での財源捻出策・工夫

貴市区では、教育分野において財源不足等の事情により工夫して取り組んでいるものにはどのようなものがありますか。取り組まれているものを選択してください（複数選択可）。また、取組みの具体的内容、財源捻出方法、今後の課題についてご意見をお聞かせください。

【集計結果】



【結果概要】

4割以上の都市で、教育分野の財源不足への取組として「地域住民ボランティア」「ふるさと納税」を行っている。

【意見等（自由記述（抜粋））】

《財源捻出方法》

- ・ ふるさと寄附（ふるさと納税）の用途先に教育分野を設置
- ・ 国庫補助メニューを活用
- ・ 理科教育の充実のための企業寄附を学校に補助金として交付
- ・ 教育力向上のための臨時基金を設置・積立し、毎年一定額を取り崩し
- ・ 学校跡地を民間企業へ売却し子ども基金を創設

- ・寄附金を積み立てた奨学金基金

《取組の具体的内容》

- ・保護者、地域住民、学生等による教育環境支援として、ふれあいスクール、学校応援団、見守り・スクールガード、学校図書館運営、学校清掃、花壇づくり、除雪、交通安全指導
- ・放課後に希望児童すべてにボランティアによる各種活動の実施、子どもの居場所づくり
- ・大学と連携し各種学生ボランティアの学校、幼稚園への配置、備品整備、補助教員の配置、奨学金
- ・地域の人の技術や知識を活用する運動部活動指導者派遣事業
- ・企業と連携して ICT 活用教育の教員の育成
- ・企業版ふるさと納税を活用し市内高校から医学部に進学した者に6年間助成
- ・子どもの読書を支える寄附制度による図書購入
- ・学校給食に地産地消米の推進、国際交流、校舎整備、壁面緑化、児童書の充実、楽器購入、研修、校舎新築事業

《今後の課題》

- ・私費負担を極力廃止するよう学校事務費等の充実に努めているものの、依然として行事運営費等の分野で、保護者による一部負担が解消されるまでには至っていない。
- ・現在、企業と連携した教育施策を実施しているが、企業との連携は永続的なものではないことから、根本的な解決策にはならない。
- ・地域住民への動機づけ、ボランティア活動の重要性の周知についてどう取り組んでいくかが今後の課題である。
- ・学校支援本部の設置を推進し、学校を核とした地域コミュニティの構築を目指しているが、コーディネーターの育成が課題である。

Q6 地域公共交通分野での財政上の課題等

貴市区における地域公共交通の事務（政策）分野について、財政上の課題やご意見があればお聞かせ下さい。

【財政上の課題等（自由記述（抜粋））】

《鉄道》

- ・並行在来線は、現状の運営形態では、鉄道事業者の経営努力による黒字化は困難であり、沿線市と県、国の支援により、持続運行が可能な仕組を構築する必要がある。
- ・市内の私鉄が経営難で、鉄道施設更新・改修の費用が捻出できず、その費用を国庫補助と市単費の補助で賄っているが、市単費部分については純粹民間会社への補助のため、地方債での財源確保ができない。
- ・第3セクター鉄道への支援など、公共交通の維持・確保に積極的に取り組んでいるが、国の補助事業に該当する事業が少なく、該当しても満額補助が受けられないなど、予算が十分に確保されていない。
- ・JRの路線廃止に伴い、公共交通の再編を行わなければならないが、人口減少が進む中、地域公共交通を継続していくうえでの費用負担が大きな課題となっている。

《バス》

- ・民間事業者が運行する路線バスは、利用者の減少に伴い慢性的な不採算路線となっており、路線廃止や減便部分を行政が補い運行しているが、運行にあたっては住民サービスの観点から低廉な運賃で運行していることから運賃収入の増加は期待できず、運行事業者へ支払う運行経費は高騰している。
- ・複数市に跨る地方鉄道等の維持に関しては、国及び県による補助に加えて、市町村が担うべき負担に対しても起債、基金等の措置により持続的な支援を行うしくみが必要である。
- ・不採算路線の廃止等によりバス不通地域が拡大したため、通学・通院、買い物など日常生活の交通手段確保を目的に、市内循環バスの運行を開始した。不採算路線での運行のため、当然収支は赤字であり、現在は地方バスに要する経費として特別交付税措置があるため運行できているが、これがなければ将来的に運行を維持するのは困難である。
- ・地方バス路線の赤字補填は特別交付税で8割措置されるが、路線維持に係る補助金の増嵩に対して、特別交付税は災害の発生などの全国的な特殊要因による影響を受けるため、予算上は伸びを見込むことが難しいことから、より安定的な財源措置が必要。

《タクシー》

- ・路線バスが運行していない地域においては、地域住民の移動手段を確保するため予約制の相乗りタクシーを運行している。今後は、地震被害の影響により公費負担が増大している路線バスの費用対効果を検討しながら、路線バス、予約制相乗りタクシーの利用促進に努め、公共交通を維持する必要がある。

《補助金》

- ・地方圏においては、公共交通機関の運営維持が困難であることから、高齢者の移手段を確保する事業のほか、モーダルシフトを促進する事業に要する経費が増加している。
- ・多様な交通資源を活用しながら、まちづくりと一体となった面的ネットワークの構築を図るための「地域公共交通再編実施計画」を策定しているが、過疎地域での路線バスや地方鉄道の持続的な維持・確保には公的財政支援がこれまで以上に不可欠であり、路線バス・地方鉄道等への各種国庫補助金所要額の確保を強く要望する。
- ・国・県からの地域公共交通に係る補助金は、利用者数の最低限度を定めた補助要綱となっており、人口減少が続く地方では、年々地方自治体の負担が増加する傾向にある。地域の実情や意見を基に、きめ細かな運行を行っている地域については、交付税措置に加えて、補助要件の緩和が必要と考える。
- ・公共交通空白地における有償運送事業に対する国庫補助金（フィーダー系補助）はあるが、乗車密度の条件が厳しく、適用できる箇所がないのが現状であることから、もう少し条件を緩和していただきたい。

《その他》

- ・対策として、国ではコンパクトシティの形成による効率化を進めているが、現実的には厳しい状況であり、理想と現実のギャップが大きい。
- ・車社会である地方圏においても、高齢者の免許証返納等により、今後一層公共交通の重要性が増加していくため、これに伴う補助が増加していくことが想定される。
- ・今後も過疎化が進む地域では、新たなアイデアをもってしても公共交通が立ち行かなくなる恐れがある。ヨーロッパの一部の国のように、国（行政）が税金を投入して公共交通を維持（交通権を確保）するという考え方への転換を図る必要がある。
- ・複数市に跨る地方鉄道や広域バス路線の維持については、国県による補助に加え、市町村が担うべき負担に対しても起債、基金等の措置により持続的な支援が必要。

Q7 観光分野での財政上の課題等

貴市区における観光の事務（政策）分野について、財政上の課題や意見があればお聞かせください。

【財政上の課題等（自由記述（抜粋））】

《観光施設》

- ・観光拠点となりうる民間施設を有しているものの、観光産業の活性化までには至っていない。今後、観光資源に磨きをかけることはもちろん、市町村間での広域的な連携、民間事業者も交えた観光パッケージの開発等も必要で、その財源が必要。
- ・観光インフラが不足しているため、観光産業の育成には、かなりの財政負担を伴うハード面の整備等が必要であり、かつ長期的な取組が必要である。

《観光協会・DMO》

- ・観光事業について行政主体から民間主体へ役割分担の見直しをすすめるにあたり、観光協会が主体となるために必要な財源確保が課題。
- ・今後、DMO組織が財政的に独立するためには、何らかの初期投資が必要であり、こうしたチャレンジ的な取り組みに対し、国等からの支援があるとありがたいと考える。

《インバウンド》

- ・国のインバウンド政策における補助事業は、観光拠点や外国人観光案内所の整備、公衆トイレの洋式化等となっており、補助対象範囲や設置場所等の要件が限定的であり、本市においては該当する事業が少ないため、補助制度を十分に活用できていない。
- ・近年、観光を目的とする訪日外国人が増加する中、受入態勢の整備や情報発信力の強化が課題であり、地域住民に対する研修の実施や外国人に地域を紹介するコンテンツの作成、通信環境の整備など従来はなかった財政負担が増加している。
- ・訪日旅行者等の利便性向上のため、市内の主たる観光施設にWi-Fi設備を整備したいが、一般財源だけでその予算を確保することが難しい。

《入湯税》

- ・目的税である入湯税を財源として施策を展開しているが、今後、新しい財源として新たな目的税の導入を検討するべきではないか。

《交付税・特別交付税》

- ・普通交付税の商工行政費における観光経費の措置はわずかであり、さらなる措置を望む。
- ・本市は過疎地域に指定されており過疎債を活用できるが、起債可能額の制限があり十分な活用ができないため、観光施設の活用に限定した過疎債の枠設定の創設とともに、修繕経費に係る充当についても検討していただきたい。

《補助金等》

- ・観光分野の予算については、先行投資となるものが多いため、自由度の高い特定財源を活用できるような制度があれば、取り組みを進めやすい。
- ・観光振興による交流人口の増加は、地方創生の重要な施策の一つと考える。各自治体が独自性を持って取り組むべき分野ではあるが、観光立国を目指す国の方針からも、国には各自治体に取り組む観光施策を幅広く支援していただきたい。
- ・インバウンドなど国の施策に対応した新規事業については、補助メニューを活用しながら取り組んでいるものの、実施期間や対象事業の範囲がマッチしないことも多い。
- ・交付税の減少等により一般財源の確保が難しいため、観光関連予算に宝くじの助成金及び交付金を充当しているが、宝くじの売上の減少等により助成金及び交付金の額が年々減少している。
- ・観光を軸とした地域活性化における新たな補助制度の創設又は地方創生推進交付金を更に使い勝手の良い交付金に改正することが、地方創生に不可欠である。
- ・観光庁で検討している「出国税」が導入された場合は、地方公共団体において観光目的

の歳出に柔軟に使用できる財源としていただきたい。

《費用対効果の検証》

- ・地域の特性によって、施策は各自治体で様々であるため、地方単独事業が望ましいが、効果の測定が難しい事業でもあり、どこまで財源投入するかが課題。

Q8 公共施設・インフラの維持管理等における課題等

年度末までに、ほぼすべての自治体において「公共施設等総合管理計画」が策定済みになると言われていますが、今後、同計画にしたがって公共施設と道路・橋梁等のインフラの維持管理・更新・新設・廃止を行っていく際に課題となることがあれば、ご意見をお聞かせください。

【課題：施設の特性に応じた課題（自由記述（抜粋））】

《道路・橋梁》

- ・橋梁数が多く、打診調査などについても、多くの費用と労力がかかる。橋梁等の法定点検が5年に1度となったことが、財政的にも人力的にも負担となっている。また、点検方法を全国統一にするなどコストの削減につながる施策を期待する。
- ・橋梁の修繕は社会資本整備交付金により対応しているが、道路の修繕は一般財源で対応している状況であるため、道路の修繕にも充当可能な、社会資本整備交付金の拡充ないし平成21・22年度のきめ細かな交付金と同様の制度創設をお願いしたい。

《教育施設》

- ・学校施設は、夜間学校開放事業、災害時における避難所など学校教育以外でも活用が図られるため、対象地域におけるそれらの機能のあり方を検討する上で、課題が多い。
- ・多くの義務教育施設が更新時期を迎えているが、国庫補助金の補助率が低いことから、更新のための財源が不足している。
- ・学校施設に関して、児童生徒数で考えれば統廃合が妥当と考える施設もあるが、当市は面積が広く、統廃合による通学時間の増大が課題となる。また、地域の象徴的な施設として認知されているため、学校施設の廃止には地元の同意を難しくさせている。

【課題：住民合意の困難性（自由記述（抜粋））】

- ・少子高齢化による社会経済環境の変化が予測される中、まちの将来像が描きにくく、長期的な取組が必要となる公共施設の在り方を住民と共有し、実現することが難しい。
- ・公共施設の統廃合について、「必要な機能はできるだけ維持しながらも、公共施設の総量を減らし、持続可能な行政サービスを実現する」方針としているが、総論では理解を得られても、個別の施設ごとでは地元住民や市議会との合意形成に時間と労力がかかる。
- ・公共施設等総合管理計画についての住民説明会では総じて賛成意見が多いものの、今後施設利用者や議会からの反対が多くなるものとする。そのため、公共施設等適正管理推進事業債のような期限付きの優遇措置には間に合わない可能性がある。

- ・各自治体の規模に応じて、適正な施設の総量、各施設種別の総量などについての国の指針又は基準（標準値）等の設定や、その指針等を用いて、各自治体が必要な施設のあり方を精査するような仕組みがあると住民への説明もしやすくなると思われる。

【課題：地域特性による課題（自由記述（抜粋））】

《合併市》

- ・合併を経た当市において、機能面の重複や劣化度合等に基づく要不要の判断をもって、施設の整理・統合を押し通す環境にはない。一方、長寿命化と更新等の経費は莫大であり、機能の現状維持は不可。合理的根拠を示しつつ、丁寧に住民対応する必要がある。
- ・市町村合併の特例である普通交付税の増額算定や合併特例債の借入における適用期間が経過すれば、公共施設やインフラ等の維持、更新等への財源投入が困難になる。

《人口増加地域》

- ・土地区画整理事業やマンション建設などによる学校の新設・増築など、必要な公共施設の新規整備がある一方で、具体的な施設の複合化や統廃合が進んでいない。
- ・合併前に整備された公共施設が老朽化し、修繕・更新等が必要となる一方で、鉄道沿線開発による人口増加のため、近年、新たな公共施設の整備が必要となっている。

《過疎市町村》

- ・施設の統廃合に係る財源については、過疎対策事業債の活用が中心となるが、過疎地域公示団体の増加に伴い、配分額の割落としが想定されることから、一般財源等による手当が必要となるため、一般財源の不足が課題となる。

【財源措置に関する意見（自由記述（抜粋））】

- ・施設の更新や統廃合にかかる新たな地方財政措置が創設されたものの、個別施設計画の策定など手続が煩雑であり、市町村にとって使い勝手の良い制度とはなっていない。
- ・国では公共施設の長寿命化事業の財源とする起債として、法定耐用年数を超える改修のみを対象とする「公共施設等適正管理推進事業」を設けているが、実情としては、法定耐用年数の期間を使い切るために大規模な改修等が必要といったこともあるので、その運用については幅広い財源調達の一手法となるよう見直していただきたい。
- ・一口に公共施設の統廃合といっても、集約・複合化・転用が連続的に行われ、多くの関係先と協議し同意を得る必要がある。

【個別施設計画に関する意見（自由記述（抜粋））】

- ・各省庁に委ねられている個別施設計画の考え方を統一してほしい。個別施設計画について、効果的に策定するための策定単位や記載内容等が現時点で不明瞭。個別施設計画の策定にあたっては、施設毎の劣化診断等の現状分析が必要であり、劣化診断等に対する国の財政支援や技術的助言が必要と思われる。

【課題：組織体制（自由記述（抜粋））】

- ・計画の推進に向けて、全庁横断的な組織体制の構築及び公共施設等のマネジメントを統括的に推進するための専門部署等の設立を検討する必要がある。

- ・公共インフラの道路や橋梁、上下水道などは、公共建築物とは別に担当部署が個別に取り組んでおり、組織横断的な管理スキームの構築が課題である。
- ・コストの多くを占める大規模改修及び更新時の費用試算（例えば、部位・部材ごとの単価や工法による差異などの一定程度のデータの蓄積が必要）には、自治体単独でノウハウを集積するにも限界があることから、国が中心となり手法の検討を行い、情報提供などの支援措置を講じられたい。

【課題：公民連携・民間活用手法（自由記述（抜粋））】

- ・PFI や PPP など多種多様な民間活用手法を導入するための職員のノウハウ不足や従来手法から転換するための意識の醸成が必要。
- ・文化・スポーツ施設の運営手法として、指定管理者制度や PPP 等の導入が取り上げられるが、地方ほど参入企業が少なく（乏しく）導入検討が進まない。

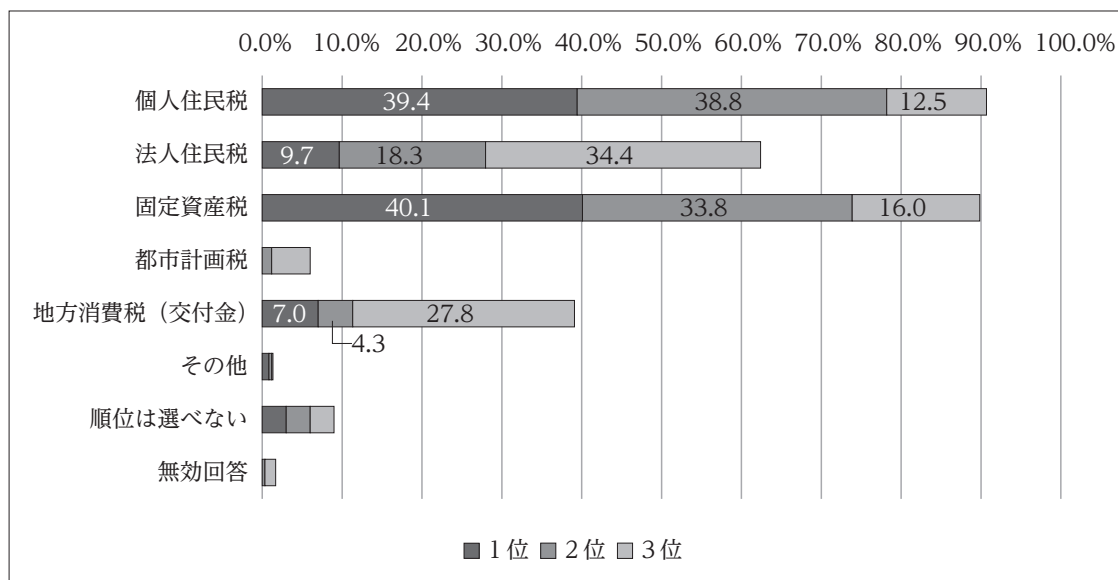
【補助金返還に関する意見（自由記述（抜粋））】

- ・財政健全化及び市民生活向上を目的とした公共施設等総合管理計画に基づく公共施設の統廃合、用途変更等の場合については、当初補助金を受けて建設した施設であっても、当該補助金の返還処分について減免または免除措置を求めたい。
- ・補助金や交付税措置の拡大や、役目が終わっている国庫補助金等を活用した施設の解体についての補助金返還に対する考え方等についても考慮頂きたい。
- ・国の補助制度により建設、改修などを行った施設の譲渡、廃止等を行う場合、一定程度の期間を経過していた場合でも補助金の返還が必要な場合があり、適正化が進まないケースがある。

Q9 主要市税等の重要度

貴市区の主要な自主財源（市税）等の中で、今後の財政運営上どれが重要だと考えますか。順に1～5まで番号を付けてください。

【集計結果】（有効回答数＝588）



※1位から3位の回答のみを抜粋

【結果概要】

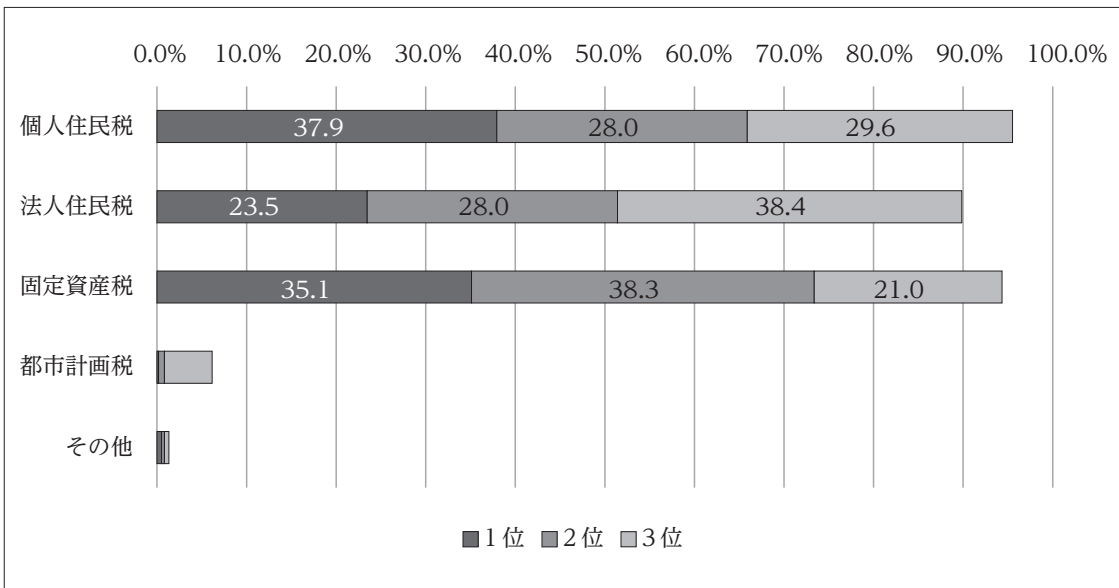
基幹税である個人住民税と固定資産税を1・2位のいずれかに選択する自治体の割合が大半を占めた。地方消費税（交付金）については、1位もしくは2位と選択した自治体が1割程度にとどまる一方で、3位と選択した自治体は3割程度に上った。

Q10 増収に向けた取組みの重要度

貴市区において自主財源（市税）等の充実・増収に向けて、次のA～Eの税目についての括弧内の取組みのうち、重要だと思うものを順に1～3まで番号を付けてください。

- A：個人住民税（移住対策など人口増施策等による増収）
- B：法人住民税（企業誘致や産業振興等の施策による増収）
- C：固定資産税（企業誘致や移住対策などの施策による増収）
- D：都市計画税（都市計画区域の人口増等による増収）
- E：その他

【集計結果】（有効回答数 = 592）



【結果概要】

1位を選択した自治体の割合が、個人住民税が約38%、固定資産税が約35%だったのに対し、法人住民税については24%程度に留まった。

Q 10SQ 1 増収に向けた具体的な取組み

自主財源（市税）の充実・確保に向けた取組みについて、貴市区で具体的に行っていることをお聞かせください。

【増収に向けた取組み（自由記述（抜粋））】

- ・ 定住推進政策
- ・ 企業誘致
- ・ 法定外税・超過課税の採用
- ・ 住宅取得補助金
- ・ シティプロモーション
- ・ 婚活支援
- ・ 区画整理事業の推進
- ・ 子育て支援施策の充実
- ・ 就業支援

Q 10SQ 2 徴収率向上のための取組み・課題

貴市区の市区税徴収率向上のための取組みやその課題などがあればお書きください。

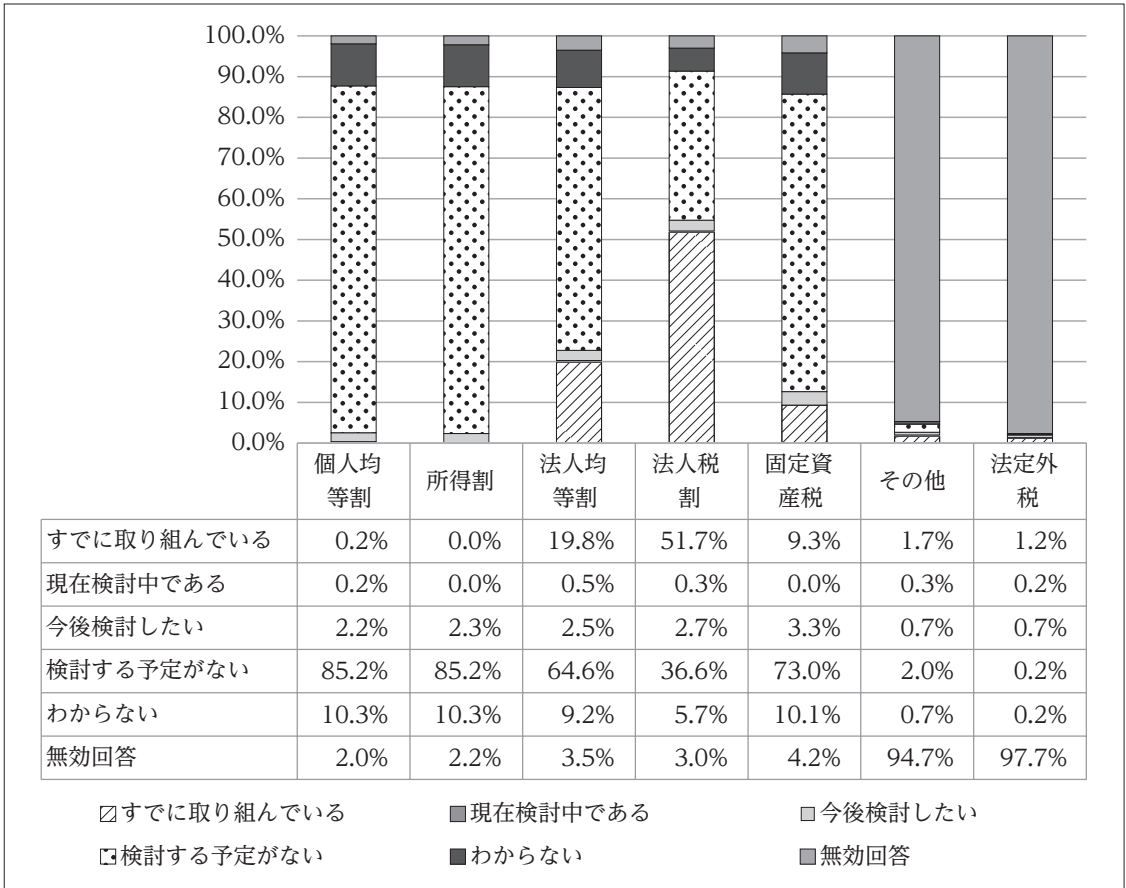
【自由記述（抜粋）】

- ・口座振替、電話催告、夜間・休日納税相談
- ・公売の実施
- ・国保料、介護料などの他債権と収納を一元化
- ・徴収アドバイザーの配置
- ・差押等の滞納処分の強化
- ・職員を租税債権管理機構へ派遣し専門知識や経験を高める
- ・ファイナンシャルプランナーによる納税相談を実施し、継続的に納税できる環境整備を図る。
- ・近隣市町村と合同での公売会・財産調査の実施。

Q 11 超過課税、法定外税の実施・検討状況

貴市区の主要な自主財源（市税）の中で、超過課税や法定外税により独自に充実を図ることについてどう考えますか。当てはまるもの1つを選択してください。

【集計結果】



【結果概要】

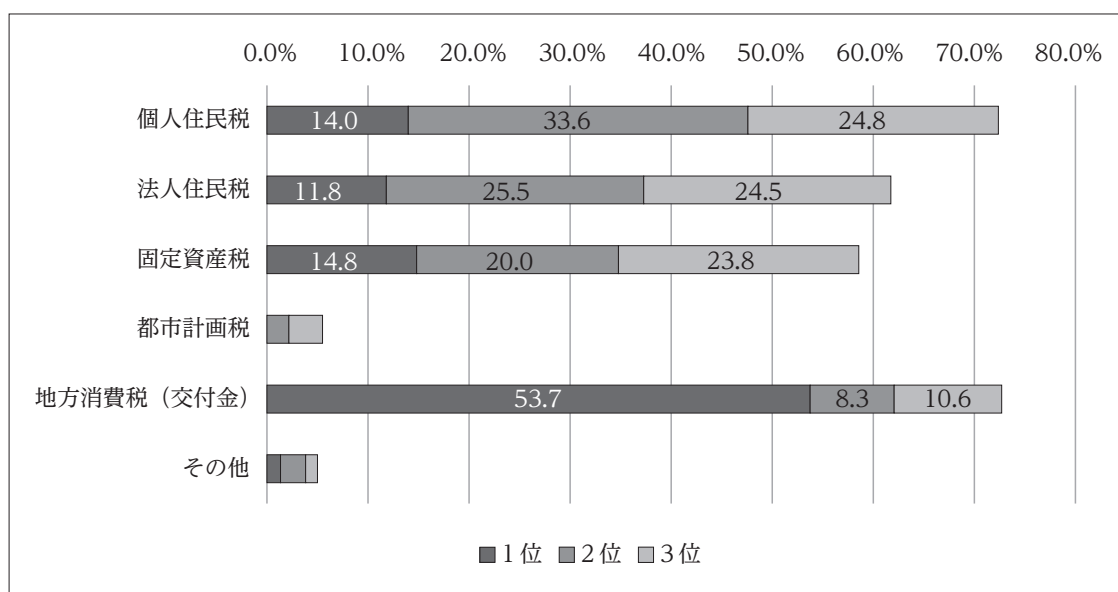
住民税・固定資産税ともに超過課税を検討する予定がないとの回答が7～8割に上る一方で、今後超過課税を検討したい、または現在検討中とした割合は、いずれの税目についても数パーセント程度かそれ未満であった。法定外税については、無回答の割合が大半であった。

Q12 今後の増税において重要な税目等

地方税法等の改正によって以下の地方税等を増やすとすれば、順にどれが重要だと考えますか。重要だと思うものから順に1～3まで番号を付けてください。

- A：個人住民税
- B：法人住民税
- C：固定資産税
- D：都市計画税
- E：地方消費税（交付金）

【集計結果】（有効回答数＝590）



【結果概要】

地方消費税（交付金）を1位に選択した自治体が半数以上に上った。個人住民税、法人住民税、固定資産税については大きな差は見られず自治体ごとで回答にばらつきがあった。

【回答理由（自由記述（地方消費税を1位と選択した理由のみ抜粋））】

- ・ 社会保障の財源であり広く国民が負担していくことが望ましい。
- ・ 全世代が負担可能であるため。
- ・ 住民に直接負担を強いる可能性が少ないから。
- ・ 各種税目の中で増税の実現可能性が一番高そうと考えたから。
- ・ 自主財源による運営は限界にきているから。

Q 13 地方交付税についての意見等

今後の地方交付税のあり方や課題について、ご意見があればお聞かせください。

【意見等（自由記述（抜粋））】

《臨時財政対策債》

- ・臨時財政対策債がすでに臨時的とは言えない財源となっており、後年度に交付税措置があるとはいえ元利償還金の累積が懸念される。法定率の引上げなど、特例措置に依存しない制度の確立をお願いしたい。
- ・臨時財政対策債については、平成13年度から臨時的な措置として導入されたが、延長の繰り返しで長期化しており、交付税率見通し等により財源を確保したうえで廃止すべき。

《トップランナー方式》

- ・トップランナー方式については、地方の財政力や行政コストの差は、人口規模や高齢化率、経済情勢、地理的条件など、歳出削減努力以外の差によるところが大きく、一律の行政コスト比較にはなじまないことに留意しつつ、検討する必要がある。
- ・トップランナー方式等の導入により益々交付税は削減される見込みであり、現状の行政サービスが維持できるよう一定の交付税額は確保されたい。

《精算制度》

- ・課税実績との乖離が生じた際、精算制度を一部の税目に設けているが、精算制度を設ける税目の拡充を要望している。

《税目の追加について》

- ・平成27年度から、たばこ税が交付税の原資からはずされたが、安定した交付税の原資を確保するために復活させるべき。
- ・交付税の総額確保に向け、繰入税目の追加検討を求める。

《その他》

- ・地方財政計画における「一般財源同水準ルール」が、平成30年度で期限切れとなることから、地方自治体における施設老朽化対策費等の財政需要を的確に把握した上で、交付税等については、総額確保するための対応をするべき。
- ・交付税の算定に当たっては、大都市特有の財政需要を的確に反映させた客観的・合理的な基準によって配分すべきであり、大都市に限定した削減は決して行うべきではない。
- ・算定根拠が不明瞭で予算が組みづらい。
- ・現状では、交付団体（地方）と不交付団体（都会）との差が大きすぎるため、時代に逆行するようだが、地方税と国税の割合を見直し、国税を増やしたうえで、交付税として配分すればよい。都会に集まりすぎた税金を地方に分配する調整機能を国は担うべき。

【参考：主な意見について】

- ・法定率の引き上げを求める意見 ：66.0%（315団体）
 - ・臨時財政対策債の廃止を求める意見 ：50.9%（243団体）
 - ・税目の追加を求める意見 ：15.1%（72団体）
- （自由記述で回答のあった477団体のうち上記意見を述べた団体の割合）

Q14 地方消費税交付金についての意見等

今後の地方消費税交付金のあり方について、国と地方の配分や、都道府県と市町村の配分のあり方や課題なども含め、ご意見があればお聞かせください。

【意見等：地方消費税の配分方法（自由記述（抜粋））】

《公正な配分》

- ・特に社会保障財源分については、一律に国勢調査人口を基にした配分となっており、必ずしも社会保障4経費に対する財政負担に見合った配分とはなっていないことから、自治体毎の年齢別人口構成比率や医師不足・地域偏在率による段階的な区分の導入など、各地域の実情に見合った配分となるよう精緻な配分方法への見直しが必要。
- ・より最終消費地での消費に沿った清算基準や、交付における人口比の充実など、交付に関して暫時検討がなされていることから、今後とも公平な配分に向けて研究を進めてもらいたい。なお、消費税の用途が変更となった場合については、そのことにより特定の地域に財源が偏ることのないよう検討を進めてもらいたい。
- ・近年、清算基準から「インターネット販売」等が除かれるなど見直しが行われているが、今後こうした業種の市場規模が拡大していくと、税の配分に実際の経済状況が反映されなくなる可能性がある。清算基準の本来の目的である、最終消費地と税収の帰属地の一致のため、経済状況の変化に応じた見直しを働きかけていくべき。

【意見等：その他（自由記述（抜粋））】

- ・消費税率引き上げ分の用途は現状社会保障経費に限られ、また用途を示すこととされているが、本来、社会保障分野に限らず広く検討すべきであり、また、その用途については、ある程度自治体に委ねられるべきと考える。
- ・都市部と中山間部では態様が異なるため、引上げ分を社会保障4経費に限定することなく、地方団体の裁量に委ねられるよう完全に一般財源化することが求められる。
- ・どう配分しても、「正確に消費実態を反映していない」という批判は消えない。いっそ、すべて交付税を一財源にして、行政需要に応じて配分すればよいのではないか。

Q 15 地方譲与税や税交付金についての意見等

今後の地方譲与税（地方法人特別譲与税、地方揮発油譲与税、自動車重量譲与税など）や税交付金（地方消費税交付金を除く配当割交付金、軽油引取税交付金など）のあり方や課題について、国と地方の配分や、都道府県と市町村の配分のあり方なども含め、ご意見があればお聞かせください。

【意見等（自由記述（抜粋））】

《ゴルフ場利用税》

- ・市域の7割を山林が占める本市にとってゴルフ場利用税交付金は重要な歳入源となっており、同交付金の継続に向けて予断を許さない状況にある。

《航空機燃料譲与税》

- ・航空機燃料譲与税をはじめ、その算出の基礎となった数値等が明らかにされていないものについては、市民や議会に対し明確に説明できるよう、内容を明示してもらいたい。
- ・航空機燃料譲与税について、空港の民営化に伴い、就航便数が増加し、航空機の騒音防止等の更なる環境対策への配慮が求められている。空港周辺地域における環境対策を十分に講じるため、財源としての航空機燃料譲与税の拡充に向けた見直しをすべき。

《自動車重量譲与税》

- ・自動車重量譲与税については、平成22年度の自動車重量税の税率引き下げに伴い、地方譲与分が1/3から407/1,000に引き上げられた。当分の間の措置とされているが、今後も継続する必要があると思われる。

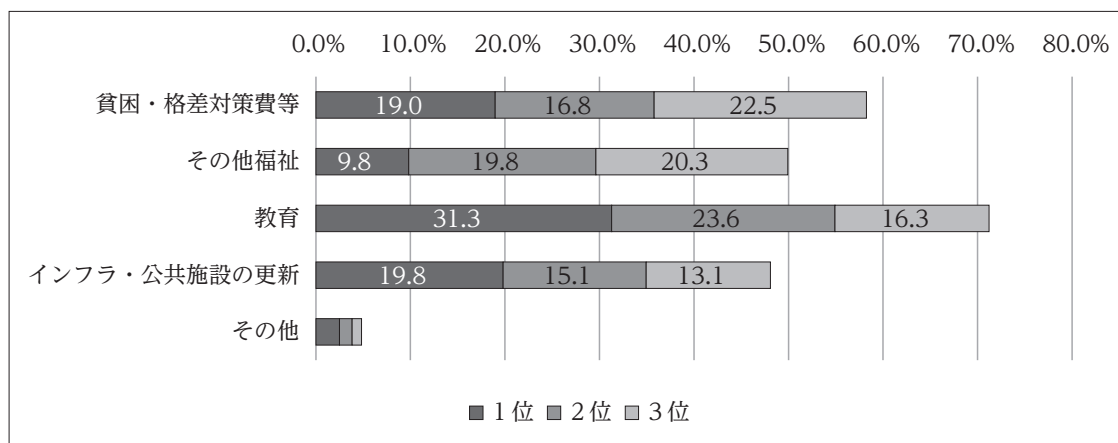
《地方揮発油譲与税》

- ・市町村道の維持管理に係る財源のねん出が困難な現状を踏まえ、地方揮発油譲与税の市町村分を現行の42%からの引上げについて検討いただきたい。

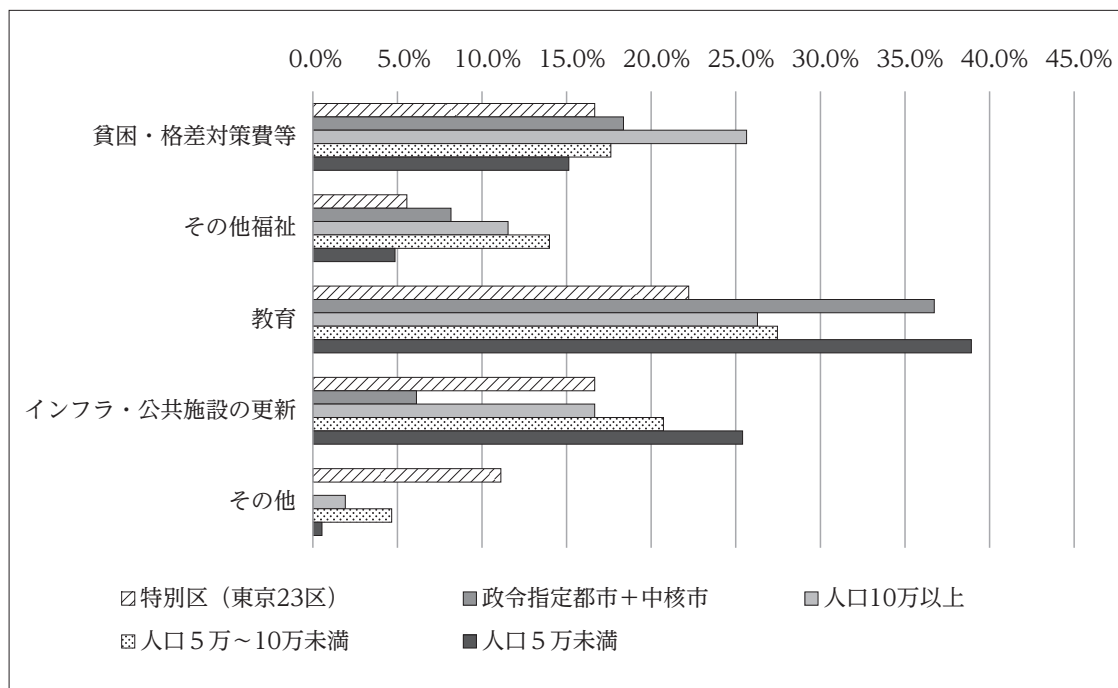
Q16 消費税の使途

平成26年度から消費税率（国・地方）引上げ分の使途は社会保障4経費（年金、医療、介護、少子化対策）とされていますが、今後、これらの経費以外にも財源確保すべき事務（政策）があれば、選択してください。

【集計結果】（有効回答数＝495）



【参考：都市類型別クロス集計】



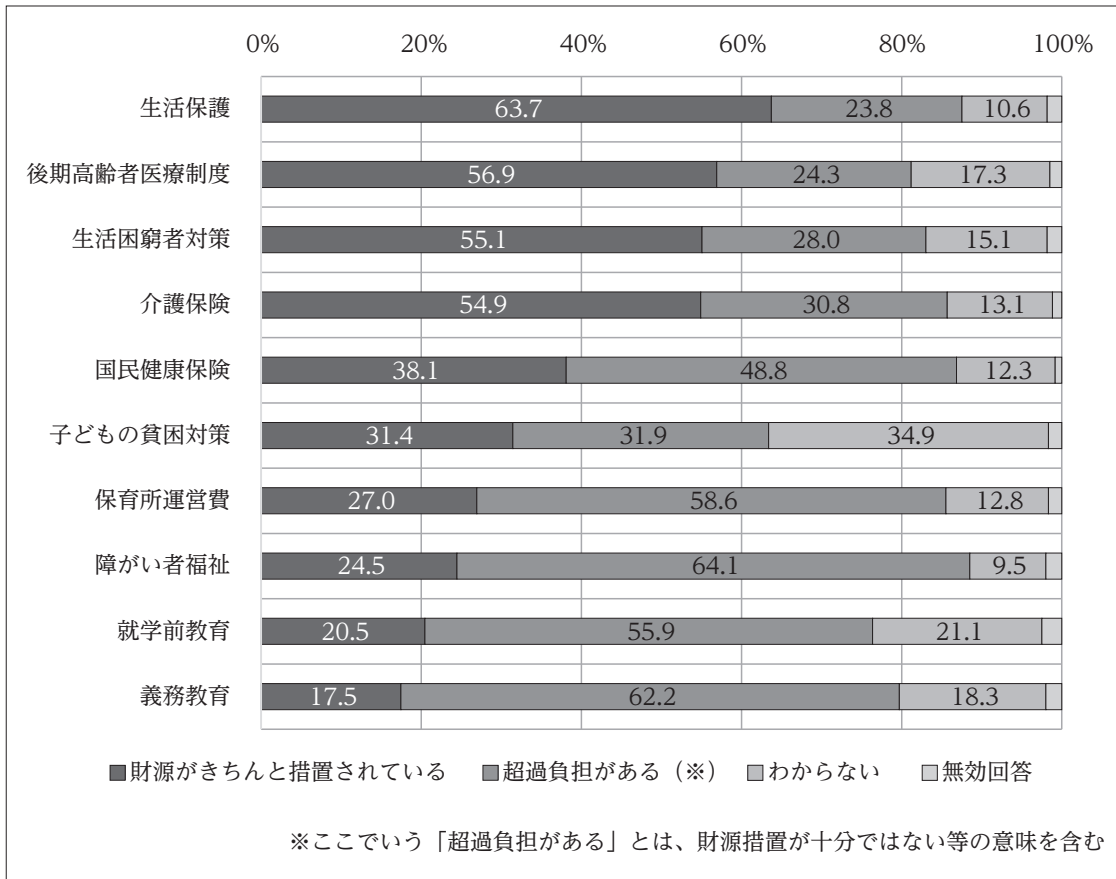
【結果概要】

教育を1位に挙げる自治体が3割に上った。都市類型別では、政令市・中核市及び人口5万未満の都市で教育を1位に選択した割合が、その他の類型と比較して10ポイント程度高かった。インフラ・公共施設の更新については、人口規模が小さくなるほど1位に選択される割合が高くなっている。

Q 17 執行が義務付けられている事務（政策）分野の財源措置⁵

以下の事務（政策）分野のうち、国の法令等によって執行が義務付けられているものについて、貴市区では、国によって適切に財源が措置されていると思いますか。

【集計結果】



【結果概要】

いずれの事務についても、約2～6割の自治体で何らかの超過負担が生じているとの回答があった。超過負担があるとの回答は、障がい者福祉で最も多く、義務教育、就学前教育、保育所運営がそれに続く結果となった。

【意見等（自由記述（抜粋））】

《医療（国民健康保険）》

- ・国民健康保険財政は、急速な高齢化や医療技術の高度化などにより医療費が年々増加傾向にある一方、加入者の中に低所得者が多いといった構造的な問題を抱えており、大変厳しい状況にある。こうした状況の中、平成30年度からの国保制度改革により国の財政支援が拡充されるが、財政支援の内容としてはまだ十分なものとはいえず、更なる国

⁵ 本節において「超過負担がある」とは財源措置が十分ではない等の意味を含む。

庫負担金の増額が必要であると考える。

《医療（後期高齢者医療制度）》

- ・後期高齢者を対象とした健康診査（努力義務）については、基準単価の3分の1が国庫補助となっているが、基準単価と契約単価にかい離が生じており、本市の負担が大きくなっていることから、基準単価の見直しを行い、国のさらなる財政措置が必要。
- ・障害者総合支援法に基づく地域生活支援事業に係る補助金については必須事業における補助金についても本来の補助率分（国1/2、県1/4）を大きく割り込んでおり、市の超過負担が大きくなっている。

《介護保険制度》

- ・制度改正に伴うシステム改修について、当初示された補助率より実際には低い補助率で交付されている。国の予算枠に合わせて基準額（上限）が設定される場合がしばしば見受けられるため、当初示された補助率通り予算措置をしていただきたい。

《子ども・子育て（保育所運営費）》

- ・子どもの医療費無料化や保育所等入所負担金の軽減などの施策は各自治体の独自政策として実施しているが、人口減少対策は本来国家の問題として政府の責任で実施すべきであると考えられるため、財源措置の拡充を要望すべきである。
- ・公立保育所の運営費に対する補助項目が少なく、支援が十分でない。
- ・公定価格を算定する際の国の基準額は実態とは大きく乖離しているため、自治体独自で加算をしている。もう少し実態に近づけるため、拡充を希望する。

《子ども・子育て（子どもの貧困対策）》

- ・子どもの学習支援事業は、生活保護・生活困窮者等世帯の子どもの学力向上のみならず、不登校傾向にある子どもの居場所や交流の場を提供し、人間関係や社会性を育む役割も果たしているが、国庫補助率が1/2であり、平成28年度に同事業の実施を予定している自治体が47%とまだまだ低い実施率となっている。
- ・子ども医療費助成については、国の制度としては未就学児までであるが、自治体間のサービス競争の結果、中学生・高校生まで対象を拡大している自治体も多い。対象者の拡大をしなければ人口流出につながるため、財政力の弱い市であっても追従せざるを得ない状況である。

《貧困・格差対策等》

- ・金融機関等への調査依頼の郵便料が国庫補助の対応でないため、超過負担が生じている。
- ・生活困窮者就労準備支援事業費等補助金の補助割合が低く、特に家計相談支援事業と子どもの学習支援事業の実施に支障が生じている。

《その他福祉（障がい者福祉）》

- ・国は予算の範囲内において市町村が支出する地域生活支援事業の費用の2分の1以内を補助することができるとされているが、2分の1に相当する額に達しておらず、事業の実施にあたっては、市の負担が大きなものとなっている。

《教育》

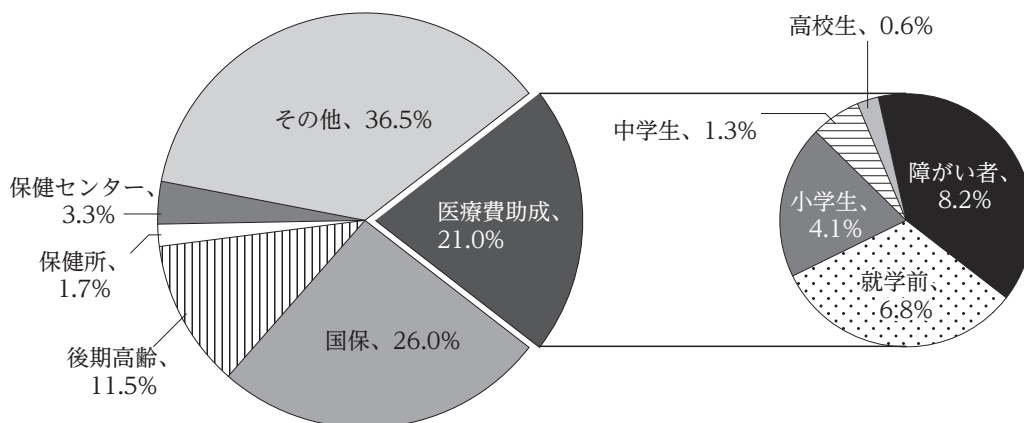
- ・ 準要保護児童生徒に対する就学援助について、生活困窮世帯や母子世帯が多いため認定者が多くなる傾向にあり、普通交付税算入額よりも決算額が多くなっている。
- ・ 幼稚園就園奨励費については国庫補助率 1 / 3 であるが、内示率が例年 30% にも満たない状況であり、所要額に対する予算確保がなされていない。

Q 18 社会保障分野における単独事業⁶

貴市区の「社会保障施策に要する経費」のうち、単独事業「医療・介護・子育ての 3 経費」について、具体的な支出額（平成 28 年度決算額）をそれぞれ記入してください。また、貴市区で実施している単独事業について、財政上の課題など意見があれば記述してください。

【集計結果：医療についての単独事業費に占める各種単独事業費の割合】⁷

(有効回答 = 330)



※表中のパーセンテージは、医療についての単独事業費に占める各種単独事業費の割合を示したもの
 ※障がい者の医療費助成は重傷心身障がい児（者）、心身障がい児、精神障がい者を対象とした医療費助成を指す
 ※その他の項目の主なものとして、公立病院・診療所、国保病院（一般会計負担、公営企業繰出分）等

- ・ 国保が最も多く医療についての単独事業の約 4 分の 1 を占める
- ・ 医療の単独事業に占める医療費助成（就学前、小学生、中学生、高校生、障がい者）の割合は 21%
- ・ 医療費助成の中では障がい者（心身障がい児、精神障がい者）を対象としたものの割合

⁶ 本設問には以下の注意書きを記載した。「ここでいう「社会保障」の範囲は、総務省が全市町村・都道府県に対して実施した「社会保障関係の地方単独事業に関する調査」における定義に依拠しております。また、定義の詳細については、以下もご参照ください。（以下、同総務省調査の趣旨から引用）地方単独事業：国庫からの補助を受けず地方公共団体が単独で実施する事業。本調査では、平成 22 年度決算統計の民生費（災害救助費を除く。）、衛生費（清掃費を除く。）、労働費、教育費のうち、地方公共団体から、「総合福祉」、「医療」、「介護・高齢者福祉」、「子ども・子育て」、「障害者福祉」、「就労促進」、「貧困・格差対策」に該当するものとして報告があった金額を集計。」

⁷ 本設問の集計にあたっては、総務省による平成 28 年度市町村決算状況調査を参照し、明らかに異常値と判断できる回答を除外した。

が最も多く、就学前、小学生、がそれに続く

Q 19 社会保障分野の単独事業についての財政上の課題や意見

《社会保障関係事業の廃止の困難》

- ・社会情勢や他市の状況等を考慮して実施しているが、(社会保障という点で)見直しによる事業廃止が難しいことから、財政負担が増加する一方である。
- ・単独事業分の多くは、地域格差を生じさせないために近隣市町村及び類似団体の動向にあわせて実施せざるを得ない施策も含まれており、また地方の超過負担分もあり、社会保障にかかる施策については、国等の十分な財源措置をお願いする。

《財源措置と実態との乖離》

- ・準要保護児童生徒援助・給食援助(地方単独事業分)に係る地方交付税措置が実態と乖離しており、超過負担が多い。
- ・国の制度等により市町村による実施が義務付けられている施策においても、補助金等の算定基準額が実際に市町村が負担する経費と乖離している、又は、国の予算の都合等により交付額が調整されることにより、示された負担割合に満たないものがある。

《減額調整措置》

- ・各種医療費助成は、障がい等により真に医療を必要とする者が医療を受けやすくするための施策であるにもかかわらず、国民健康保険の療養給付費負担金や調整交付金の算定において減額調整する措置が行われており、このような措置は早急に廃止すべき。

《国民健康保険に係る法定外繰入れ》

- ・国民健康保険料の負担緩和を図るため法定外繰入れを行っている。財源不足は保険料で賄うのが原則だが、保険料の被保険者負担は高く、医療費上昇に被保険者所得の向上が追いつかないため、法定外繰入れに財源を求めざるを得ない。

《子ども・子育て》

- ・子どもに対する医療費助成制度について、都市間で競い合うように対象年齢や助成範囲を拡大させており、財政負担が重くなっている。
- ・保育士不足と保育所整備費用の負担額増が課題となっている。保育士不足を解決するためには、保育士の処遇改善、公定価格の引き上げが必要。
- ・幼稚園就園奨励費は単独事業であるが、国の施策である幼児教育無償化の事業であり、完全無償化後は全額補助を希望。

《障がい者福祉》

- ・障がい者に対する医療費助成、手当支給事業については、財源不足により規模を縮小せざるを得なくなっている。
- ・(障がい認定者の増加により財源確保が難しいため)現金給付から福祉サービス提供への転換を図る必要があるが、そのためには国県の補助メニューや補助額の拡充が必要。

Q 20 今後の増税

社会保障を担う都市自治体の現場で住民によりよく生活の安心・安全を確保するサービス給付を行っていくために、さらなる税負担をお願いすることに、どのようにお考えですか。

【増税賛成の意見】

- ・負担と給付のバランスを考えると、より一層の福祉の充実を図るためには、一定の負担増となる場合があることはやむを得ない面がある。
- ・必要であれば仕方がないが、過疎地への配慮を願う。
- ・年々、サービス給付が増額する状況下で財源確保に限界が生じれば、広く納税義務者に税負担をお願いすることはやむを得ないかと考える。
- ・増加していく社会保障経費について税負担で対応することは一定程度やむを得ない状況であると考えている。
- ・地方自治体の自主財源による対応は限界にきている。
- ・今後の社会保障とその税負担をどのように行っていくのかについて国の真摯な議論を求めたいと考えます。

【増税反対の意見】

- ・都市と地方の格差が拡大し、また所得が増えない中での地方税負担増は、住民の理解が得られないと考える。
- ・地方において景気が上向き傾向となってきた状況の中で、さらなる増負担を強いるべきではないと考える。

【参考：増税の賛否について】

- ・増税に賛成の意見：37.8%（132団体）
- ・増税に反対の意見：7.7%（27団体）
（自由記述で回答のあった349団体のうち上記意見を述べた団体の割合）

Q 21 社会保障に係る事務の財政上の課題

貴市区において、社会保障に係る事務を実施する上で財政上の課題などがあればご意見をお聞かせください。また、社会保障分野において、ある程度までは国が財源措置をすべきだと考えられる事務などがあれば、ご意見をお聞かせください。

【意見等（自由記述（抜粋））】

《国民健康保険》

- ・国民健康保険加入者は、年金収入だけの高齢者や無職者を多く含むことから、国保加入者だけで事業財源を賄うことは難しく、国庫負担の拡充が必要である。
- ・国民健康保険事業においては、平成30年度から広域化が実施され、国が3,700億円の公費拡充を行うとともに、都道府県が財政運営の責任主体として国保運営の中心的な役割を担うこととなったが、国保事業の安定的な運営と低所得者層や中間所得層の保険料負担軽減を図るには不十分であり、国庫補助の更なる引き上げ措置を講じるべき。

《介護保険》

- ・介護保険のように、介護予防や改善（自立支援など）に方向転換した際は、その効果が発現されるまでの期間、十分な支援が得られないと事業がうまく進まないため、経過措置支援の充実をお願いする。
- ・介護保険における地域支援事業の包括的支援事業（社会保障充実分）については、今後増加が見込まれるため、標準額の増を希望する。

《障害福祉》

- ・障害福祉事業等の国庫補助金について、要綱上で規定された基準額どおりの金額が交付されない。
- ・障害福祉分野の地域生活支援事業補助金について、補助率1/3にも関わらず、予算の制約から割落としがあり、3割未満の補助実績となり、本来の市町村負担額を超える一般財源の持ち出しが発生している。

《就学前教育》

- ・保育所運営費については、国の公定価格に基づく支出以外にも、市の単独分として多くの財政負担が伴うものとなっている。
- ・子どもの医療費助成については自治体間での競争を生み、医療費の増加につながる一方、国策としての子育て支援の面から統一的な制度とし、国保調整交付金のペナルティは速やかに廃止すべきである。
- ・子ども医療費助成は、自治体間競争が激化しており、財政的な負担が大きく、国の関与が必要と考える。また、財政力の弱い（低所得者が多い）自治体でも対応できるよう、国による国保・介護の低所得者保険料軽減措置の拡充が必要。
- ・私立幼稚園就園奨励費については、市町村負担が2/3と高くなっており、今後、幼児教育無償化を進めるに当たっては、市町村の財政負担が過剰にならないよう、負担率の

軽減を求めたい。

《その他》

- ・国によって執行が義務付けられた事務でも国からの補助が十分でない。
- ・国によって執行が義務付けられた事務については、地方交付税ではなく、全額を国庫支出金により財政措置を行うべきであるとする。
- ・予防接種は全国的に国民の身体の安全を等しく守るための事業であるため、国費による負担の対象と考えられる。

Q22 都道府県からの補助負担金や事務配分

社会保障分野、教育分野、その他の政策分野において、都道府県からの補助負担金や事務配分（役割分担）に関して、貴市区において問題となっていることやそれに対するご意見などありましたら、お聞かせください

【意見等（自由記述（抜粋））】

《社会保障分野》

- ・一部の道補助金について、指定都市・中核市が対象外とされているものがあるが、その理由が明確でない。
- ・県単独事業が数年で廃止・縮小されるなど市町村の現場を混乱させることがあるため、主体的で継続性のある事業展開を望むとともに、安易に市町村の負担や補助を前提とした事業構築は避けてもらいたい。
- ・県の負担が伴う国庫補助金は、県の予算の状況によって、国庫補助金の上限が一方的に決定されてしまう。市町村に義務付けられた地域包括ケアシステム、生活体制整備、認知症総合支援等の業務は、市町村を越えた連携が必要であり、国及び県の積極的支援をお願いしたい（補助金及び支援体制）。また、事業の増加に伴う人員配置が難しい。

《教育分野》

- ・国庫補助において、県負担を任意としているものがある。結果、市町村の財政力の差が教育の差につながりかねない。
- ・開始当初は補助するが、補助終了後、全額市費負担となるものがほとんどである。これも財政力が大きく影響することから、教育の機会均等が担保されていないのではないか。
- ・義務教育における教員の配置費用については基本県となっているが、近年では県からの配置では足りない少人数（複式）学習支援員、不登校支援員、外国語支援員等の補助教員を市単独で配置している。
- ・コミュニティスクール等、地域の特色を生かした事業を行っているが、このような地域独自の取組みに対し、財政面などでバックアップしていく体制が不足している。

《その他の政策分野》

- ・公共交通は、収益が見込まれないため、地方ほど財政的な負担が大きくなる。県が主導

して広域的な取り組みで主要路線だけでも利便性を高めてほしい。

Q 23 消費税増税延期の影響

平成27年10月より予定されていた消費税増税が延期されて、貴市区の行財政運営に具体的にどのような影響がありましたか。ご意見あればお聞かせください。

【意見等（自由記述（抜粋））】

《財政調整基金の取り崩し》

- ・消費税増税が延期となり、見込まれていた財源がなくなったことから、充当予定事業について一般財源で対応することとなり、結果、基金等の取り崩しに影響を与えている。

《経常収支比率の悪化》

- ・国は、増税を延期しても、社会保障改革プログラム法等に基づき、少子化対策や、医療制度、介護保険制度などの改革に伴う財源については、影響ないように措置しているということであるが、地方消費税交付金に加え、消費税収（国税）の一部が原資となっている地方交付税などには影響があると思われる。特に、地方交付税の原資についても消費税増税分の一部が充てられることになっており、臨時財政対策債の規模が大きくなる要因の一つとしても考えられる。

《介護事業》

- ・介護保険事務については、国の方針として、消費税増税を財源として非課税世帯の保険料軽減を予定していたが、実施できなくなったという通知がきた。

《子ども・子育て事業》

- ・子育て支援事業や保育園の施設整備などは、一般財源の減となることから、規模を縮小し先送りした事業もある。
- ・子ども・子育て支援法に基づく事業については、消費税増収分を優先的に充てる事業として挙げられていたものであり、その延期により、市町村の負担が増加している（教育標準時間認定こどもに係る公費負担に係る法附則によるもの等）と考えられ、行財政運営に影響を与えている。

《その他》

- ・消費税増税は延期されたものの、社会保障関連施策はこれまでも徐々に拡充されてきたことなどから、関連経費に係る一般財源の増加が著しいこと、また、消費税増税の延期に伴い税制上の措置も延期となったことにより、中期財政計画の策定にあたって財政収支の予測が困難になるなど、行財政運営において少なからず影響があったものとする。
- ・地方消費税交付金の額への影響により、歳入確保の面で直接的な影響を受けたが、一方で、増税延期に伴う市民の消費動向の変化や、市内事業者の業績への影響が、間接的に市の行財政運営に影響を与えている側面もあると考える。

第IV部 資料

1 設置要綱

2 設置趣旨

3 日程概要

4 議事概要

1 設置要綱

「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会」 の設置について

平成29年7月12日
政策推進委員会

1 目的及び名称

超高齢・人口減少社会に突入した我が国において、都市自治体が様々な課題に対応しながら、地域の実情に沿った行政サービスを持続的に提供していくため、現在の都市自治体が抱える税財政上の課題を検証しつつ、それぞれの都市自治体が自立し、自由度の高い行財政運営が可能となる都市税財政のあり方やこれに関連した都市経営のあり方について調査研究を行うため、政策推進委員会の下に「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会」を設置する。

2 組織

(1) 研究会は、次の者を委員として組織する。

- ① 委員会（行政、財政、社会文教、経済）の委員長
- ② 会長が指名する市長
- ③ 学識経験を有する者

(2) 研究会に座長1名（市長）、座長代理2名（市長及び学識を有する者）を置き、会長が指名する。

3 その他

(1) 研究会の設置は、平成30年6月までとする。

(2) 研究会の運営は、日本都市センター研究室が企画調整室及び財政部の協力を得て行う。

(3) ここに定めるもののほか、必要な事項は会長が定める。

2 設置趣旨

全国市長会の政策提言のための研究会の設置について

1 趣旨・目的

今日の都市自治体は、地方創生への取組をはじめ、子ども子育て等福祉・医療・教育の充実、公共施設等インフラの再編、さらには防災・減災対策など、果たすべき役割がこれまで以上に拡大している。

全国の都市自治体においてはこれまでも徹底した行財政改革に取り組んできたところであるが、社会保障関係費が年々増嵩する中、消費税・地方消費税の引上げが延期されるなど、地方財政を取り巻く環境は一段と厳しいものとなっている。

都市自治体が将来にわたり安定した行政サービスを地域住民に提供していくためには、必要となる財源を安定的に確保するための制度の構築が不可欠である。

振り返ってみると、先の「三位一体の改革」において、3兆円の税源移譲が実現したものの、その一方で地方交付税が大幅に削減されるなど、我々都市自治体が目指してきた改革は未だ道半ばである。

超高齢・人口減少社会に突入した我が国において、都市自治体に課せられた役割を確実に果たしていくためには、都市税財政のあり方を次のステージに移していかなければならない。

地方の自由度を拡大し、各自治体が自立した行財政運営を行っていくため、全国市長会ではかねてから、

○地方が担う事務と責任に見合う国と地方の税源配分

○税収の偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系の構築

○都市財政の充実強化により、地方交付税に依存せず、自らの税により自主的な財政運営が可能な自治体の人口割合の大幅な拡大

○地方団体固有の財源という地方交付税の性格をより明確にする「地方共有税」化等を求めてきたところであるが、今こそ、早期実現に向けた取組を加速させなければならない。

一方で、現在の我が国財政は巨額な財政赤字を抱えており、また、地方財政も交付税特別会計に多額の借入金残高を抱え、加えて、毎年度の交付税財源の不足を臨時財政対策債で補い続けるなど、国・地方ともに厳しい財政運営を強いられているが、このような状況から脱却するためにも、国・地方を通じて、新たな財源確保策について真剣な検討を始めなければならない。

については、これら都市自治体がおかれている現状を国民の前に分かりやすく提示しながら、新たなステージにおける都市税財政のあり方について調査研究を行うため、政策

推進委員会の下に研究会を設置し、全国市長会としての政策提言を取りまとめることとする。

2 研究会のテーマ

「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方」

都市自治体が地域の実情に沿った行政サービスを持続的に提供していくために、現在の都市自治体が抱える税財政上の課題を検証しつつ、自立した行財政運営が可能となる都市税財政のあり方やこれに関連した都市経営のあり方についての調査研究

3 メンバー

30名（市長25名、有識者5名）程度

4 その他

来年（平成30年）6月の全国市長会総会を目途に政策提言を取りまとめる。

都市自治体のシンクタンクである（公財）日本都市センターの協力を得る。

3 日程概要

第1回研究会

日 時：平成29年8月24日（木）9時30分～11時30分

場 所：全国都市会館3階 第2会議室

内 容：〔講演〕神野 直彦 氏（日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授）
「これからの時代の都市税財政」
〔意見交換〕講演、論点項目及びアンケート調査等について

第2回研究会

日 時：平成28年9月29日（木）13時～15時

場 所：全国都市会館3階 第1会議室

内 容：〔講演〕沼尾 波子 座長代理（東洋大学国際学部教授）
「対人社会サービスにおける地方自治体の財政需要とその財源」
青木 栄一 委員（東北大学大学院教育学研究科准教授）
「政府間教育財政の頑健性と脆弱性」
〔意見交換〕講演及び論点項目等について

第3回研究会

日 時：平成29年11月15日（水）9時～11時15分

場 所：全国都市会館3階 第2会議室

内 容：〔講演〕関口 智 委員（立教大学経済学部教授）
「地方公共団体の歳入構造－今後の方向性－」
井手 英策 委員（慶應義塾大学経済学部教授）
「いまこそ地方に財源を～縮減の世紀にいかなる地方財政が必要か～」
〔意見交換〕講演、論点項目等について

第4回研究会

日 時：平成30年1月24日（水）15時30分～17時45分

場 所：日本都市センター会館5階 オリオン

内 容：〔意見交換〕研究会報告書素案等について

第5回研究会

日 時：平成30年4月11日（水）9時～11時

場 所：ホテルルポール麴町2階 ロイヤルクリスタル

内 容：〔意見交換〕提言（案）及び報告書について

4 議 事 概 要

第1回 ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会 《議事概要》

1 日 時 平成29年8月24日（木）9：30～11：30

2 会 場 全国都市会館3階 第2会議室

3 出席者 委員17名（市区長13名、学識者4名）

4 経過概要

- (1) 座長である牧野・飯田市長から挨拶の後、神野直彦・日本社会事業大学学長から「これからの時代の都市税財政」と題した講演が行われた（別記「講演概要」参照）。
- (2) 事務局から論点項目（案）、アンケート調査、スケジュール等について説明を行った。
- (3) 講演、論点項目（案）、アンケート調査等について意見交換を行った（別記「質疑応答・意見交換概要」参照）。
- (4) 第2回研究会を10月4日（水）10時から開催することを決定した。

（別記）

【神野直彦・日本社会事業大学学長 講演概要】（第Ⅱ部第1章を参照）

【質疑応答・意見交換概要】

- 増税は、財政再建のためではなく、教育・福祉のためだということだが、増税自体が景気に対してマイナス要因になることもあり、政治的な課題でなかなかやりにくい。一方で、高齢者の金融資産を動かして、その税収を福祉、教育に回す仕組みが必要である。所得が少なく、資産がたくさんある高齢者は、消費で捕まえるべきではないか。

● 神野学長

高齢者の預貯金を金融機関に回していけば、金融機関は投資に使う。しかし、金融機関が投資に使っていないことが問題である。次の新しい産業に対してお金を回すことが重要なのだが、人間の歴史を進歩させる方向に使っていない。

問題はタンス預金で、現金に税金をかけようという「現金税」まで検討されている。これは例えば、1万円札を持っていても一定期間ごとに印紙を貼らなければ無効にしてしまうというもので、第一次世界大戦中にドイツのシルビオ・ゲゼルという経済学者が提案した。

日本の場合には、本来は投資の主体である企業が貯蓄過剰になっているので、投資先がないのであれば、まずはそこに税金をかける。

- 市内に国際的な大企業があるが、市民税がほとんど入ってこない。その会社が資金的に詰まっているから払わないのかというと、実際にはキャッシュなど積み上げている。そういった眠っているキャッシュを本当は法人市民税で払ってもらって、例えば教育に投資するなどできないだろうか。

- 神野学長

確かに、特に輸出関連の大企業や外資企業への課税、それから別会社化への対応などに難しい問題がある。今の税制では、特に市町村に住民税が入らない仕組みになっている。国際課税を含め、それぞれの地域社会に税収が入るように考えていかなければならない。

良好な治安やインフラなども含めた地方が提供する公共サービスを実質的に使い、それを使って事業を行っているのだから、払ってもらおう。例えば、ストラスブールのように、交通機関税を企業の支払賃金にかけて、LRTの費用に充てることも考えられる。

法人住民税などについても、その地域での企業活動、つまり利潤ではなく「業」に課税するという考え方もあり得るが、国レベルで政治的に通るかどうかということもある。

そうすると、地方が考えていくしかないのだが、かつて神奈川県が法人住民税では課税できないので新税を作ったら訴えられて負けたという苦い経験もある。地方独自の工夫で、条例で企業活動への課税ができようと思えばいいと思うが、法解釈に課題がある。

- 当市では、地方鉄道を何とか存続させ、さらに3km延伸しようとチャレンジしているが、その財源が課題である。当市の場合は車社会なので、フランスのような企業課税を財源にすることは合わない。公共交通充実のための国交省の補助はあるが、全国的に逼迫しており補助が薄い。近年、公共交通推進のための法律・枠組みができたにもかかわらず、十分な予算が確保されていない。地域で調達すべきか、国全体で考えるか。財源配分も含めて非常に気になる。
- 資金は金融機関にあっても投資先がないという問題はあるが、都市行政運営のあり方として、地域内資金循環についてどういう議論を展開していくか。
- 神野学長からあるべき姿の示唆をいただいた。アンケート調査を実施するうえでは、税財政・税体系をどうすべきか、仮説を設定し、その方向性の中で項目を作成し、エビデンスを得ることが基本である。アンケート調査は、全市区に負担をかけることになるので、調査によって一定の成果を出すという意味がなければならない。この調査

をどう生かしていくか。

- 「国対地方」という二項対立のようだが、その間に「都道府県」が介在している。都市自治体の行財政には、都道府県が深く関わる。政令指定都市や特別区など事情は異なる面もあるが、小規模都市からすると、「地方」の中は一つではない。都市税財政の議論において、都道府県に対して物申さなければならない部分が必ず出てくる。本研究会では、その部分も避けることなく議論できればと思う。
- 神野学長からは、これからの都市のあるべき姿、それに向けた税財政のあり方を考える軸になるような話をいただいた。目先の課題ではなく、これからの都市のあり方を考え、新しい形の地域の暮らし、文化・風土、生活様式から政策を考えていく。現在の「できるだけ大きければよい」という東京・中央を軸とした産業構造を、もう一度地域を出発点として見直していかなければならない。その際の、財政・予算のあり方も含めた財政需要のあり方、これからの政策のあり方とそのために必要な財源の立て付け方を考えるという視点も検討されてよい。福祉の財源、インフラの財源、といった個別の議論ではなく、もう少しトータルな形でその地域の暮らしや風土を支えていくための行政のあるべき姿と財政の仕組みが検討できればと思う。アンケート調査は、これからの方向性を見据えた視点も重要である。
- アンケート調査には事業会計も含むのか、どの範囲のサービスを対象とするのかを、初めに明確にした方がよい。
- 神野学長の講演で、所得税と消費税を基幹税、車の両輪とするという話があったが、アンケート調査でも、個人住民税、地方消費税、法人住民税が入っている。個人住民税と固定資産税が基幹税となっているので、もう一つの重要な財源である固定資産税に対する各都市の意見・認識が聞けるのであれば聞いてはどうか。
- 各都市での行財政についての「哲学」のようなものを知りたい。将来のサービスのあり方をどう考えるか。例えば、学校教育でいえば、これまでは徒歩通学が前提だったが、米国のようなスクールバス通学もある。日本では通学距離が長くなるなど、これまでの行政サービスの提供のあり方では成り立たない地域も出てきている。
- アンケート調査では、教育と福祉、子育てと教育など、現段階の案では、量的な情報は入手できるが、もっと質的な情報をとれないか。
- 神野学長の講演で改めて理解できたのは「税」が基本ということ。一方で、米国の教

育を見ると、フィランソロピーとして、大富豪の財団が教育に投資しているように、財源としてはいわゆる寄附金等もある。税が基本である一方、それ以外の財源をどう考えるか。また、各市区が新規事業を行う際、財源はどう捻出しているのか。

- 重要な研究会になると思う。というのは、戦後の地方財政の歴史を勉強してきた中で、皆で集まって「地方税をどうするか」とか「税を上げよう」ということを正面から議論する機会はほとんどなかった。これまでの全国市長会の決議・重点提言と、研究会の趣旨・目的や論点項目案の内容とに大きな差がある。決議等では、国に対応を求めものが中心なのに対して、論点項目案では「地方自ら汗をかいて財源を確保していく」ということも書かれている。これからの議論はそういう（論点項目のような）前提で議論してよいか。
- 「国・地方を通じた新たな財源確保策」の「国を通じた」とは、神野学長の講演にあったように「地方税を軸としながら、国税も上げていかなければならない」ということでよいか。

第2回 ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会 《議事概要》

- 1 日 時 平成29年10月4日（水）10：00～12：15
2 会 場 全国都市会館3階 第2会議室
3 出席者 委員18名（市区長15名、学識者3名。代理含む）
4 経過概要

- (1) 座長である牧野・飯田市長から挨拶の後、座長代理である沼尾・東洋大学教授から「対人社会サービスにおける地方自治体の財政需要とその財源」、委員である青木・東北大学大学院准教授から「政府間教育財政の頑健性と脆弱性」と題した講演が行われた（別記「講演概要」参照）。
- (2) 事務局から論点項目（案）等について説明を行った。
- (3) 講演、論点項目（案）等について意見交換を行った（別記「質疑応答・意見交換概要」参照）。
- (4) 第3回研究会を11月15日（水）9時から開催することを決定した。

（別記）

【沼尾座長代理（東洋大学教授）講演概要】（第Ⅱ部第2章を参照）

【青木委員（東北大学大学院准教授）講演概要】（第Ⅱ部第3章を参照）

【質疑応答・意見交換概要】

- 対人社会サービスに要する財源確保については喫緊の課題であると感じている。我々の地域でも医師や看護師をはじめとする専門人材が非常に不足している。専門人材の確保・育成について、市町村・国がそれぞれ何をなすべきか整理がつかない。

● 沼尾座長代理（東洋大学教授）

医師等の人材の確保・育成は、国や都道府県の責任が非常に大きい。例えば、地域医療構想では、都道府県が病院の適正配置や人材確保も含めて調整すると理解している。

ただ、市町村はそれを待っていればよいわけではない。競走馬の産地である遠野市で医師確保のために馬をプレゼントする特典を出したところ、馬術好きな医師が確保できたという。地域の暮らしと仕事をうまく組み合わせながら、働きやすく暮らしやすい環境を提供することが必要である。場と関係のネットワーク、職場と暮らしの環境をどうつくるかに負うところは大きい。

そうしたことに対する財政需要はなかなか算定しにくいですが、人材確保は重要である

ため、いかに自治体が施策化し、財源確保できるかが課題になる。

- 介助員は毎年増加している。不登校・いじめに対する相談員、カウンセラーもかなりの数を配置している。
- 厳しい財政状況の中で、財源を地方交付税で措置するのか、地方自治体が税で確保するのか、その方法等はどうあるべきか。また、地方交付税が増えない中で使い道だけは増えている。国・都道府県との役割や財源配分の見直しも必要であると思う。そのためには根拠やデータに基づいた議論が必要である。
- 青木委員（東北大学大学院准教授）

教員と介助員の組合せによって成果が出ているとアピールすることが、財源確保あるいは財政措置につながっていくのではないか。

ただ、現場では若手の教員が増えており、指導力という面ではまだ不十分などところがあるため、本当に特別な支援が必要な子どもではなく“手のかかる子”程度であっても、特別な支援が必要とされてしまうリスクもある。ニーズを正確に把握することが重要である。
- 特別支援教育や帰国・外国人児童生徒への日本語指導等に対応する教職員配置の拡充や十分な財政措置について、全国市長会でも提言を行っている。
- 地域で必要な人材が得られるかが非常に大きな課題であるが、財源措置、地方交付税措置は偏った形でなされている。例えば中核的な経費であるサービス給付費自体は一定の水準が確保されている一方で、サービスを供給するシステムやマンパワーに係る経費については年々削減されている。
- 特別支援教育については、国がいわゆる義務標準法でまず定数をクラス単位で設定し、各都道府県の教育委員会に配分していくが、この加配が各市町村の大きな負担になっている。例えば、介助員などについては国庫負担分の中でほとんど措置されていない。国は地方単独事業の実態についてもきちんと認知し、何らかの措置をする必要があると思うが、こうした議論があまりなされていない。
- 地方交付税は標準的な行政を進めていくうえで必要な経費として措置されているものであるが、事業官庁では「努力不足だ」という認識を持っている。国庫補助金で行われていた時代とは違ったやり方で、それぞれの地域の実情に合った努力をしている。事業官庁には、地方財政や地方交付税措置の仕組みについて十分理解してほしい。

● 青木委員（東北大学大学院准教授）

負担金の仕組みは、先生が1人で大勢の子どもを教えることができた時代のモデルだったが、今はそのモデルでは支え切れなくなっている。これまでの負担金で措置できるものとは異なるニーズが現場に出てきているが、そこを支えているのが市町村であると思う。

ただ、負担金で措置する対象を見直して新たなニーズに対応しても、負担金総額が変わらない恐れがある。総額をどう増やすかという議論をするかどうか論点になる。

- 県による高等学校の再編において、小中学校（市町村）の意向が反映できない。小中学校が市町村で県が高等学校というあり方は、時代に合わなくなっているのではないか。
- 県費負担教職員についても、我がまち出身の教員が少なく、ふるさとに対する愛情や思いを伝えることが難しい。地元にもっと愛着を持ってもらい、地元で進学、就職、結婚、出産してほしいと思うが、なかなかそうならない。地域の子どもの育てるには、市町村が施設整備も人件費負担も担うべきではないか。

● 青木委員（東北大学大学院准教授）

広域人事と施設重視の負担金の仕組みについて歴史をさかのぼると、戦後新制中学の仕事が市町村が担うことになったが、ドッジ・ラインで地方財政が疲弊してしまったことなどから、学校建設や教員確保に市町村が大変苦労したという経緯がある。見直しはもちろん必要とは思いますが、ここを崩すと、一定のリスクを市町村長が負ってしまうということもあり得る。

負担金の仕組みは、義務教育を重視せざるを得ない時代、つまり子どもがどんどん増え、「少なくとも中学校までは出そう」という時代を背景にしたものであるが、今や高校進学率は97～98%である。また、高校再編に当たっては、市町村が県の再編政策にコミットしていくことが必要であると思う。再編をチャンスと捉え、子どもたちが義務教育から高校までを地域で過ごせるような仕組みを考えてはどうか。

幼児教育に関しても、義務教育と切り離されてしまっているため、連続性を保つような施策も必要かもしれない。小中学校の教員と施設には相当手厚い負担金があるため、空き教室を幼児教育施設として活用するなど、義務教育にうまく幼児教育の施策を乗せるようなことができるのではないか。

- 同じ県内でも小中学校におけるエアコンの導入等で大きな差がある。学校施設整備の面でも市町村単位で考えなければならないのはいかがなものか。

● 青木委員（東北大学大学院准教授）

学校施設は明治時代には極めて近代的なものであった。今、エアコンのない家庭はあまりないと思うが、学校にはエアコンも電子黒板も満足にない。日本がこれだけ発展している中で、学校に何が必要か。それを負担金とすべきか、交付金で措置すべきかはともかく、理想の学校像を打ち出してもいいと思う。

- 未婚率が高まり、市役所が出会いの場をつくらなければならない時代になったと感じている。
- 生活保護費のうち、概ね半分は生活費、半分は医療費に充てられる。生活費の部分については抑制が図られているが、医療費の部分については抑制しにくい。
- 地域包括ケアシステムを構築するに当たって、当市では健康経営という考え方を取り入れたり、サービスを利用する人も出資するサービスの供給体を設立したりしている。
- 教員については、1年を通しての勤務の平準化といった観点からもう少し超過勤務の潜在的な問題を見直し、適正な給与負担ができるといいのではないかと。高校の場合、義務標準法の定数配置を正教員だけで埋めるとすると、それだけで億単位の持出しが出るため、そもそも義務標準法が破綻しているところもあるのではないかと。
- 学校施設と教員給与については、文部科学省が非常に手厚く手当をしてきたことはそのとおりであるが、学校の図書や司書については手薄である。当市は学校司書を単独経費で全校に配置しているが、地方交付税措置はあっても十分ではない。
- 地方交付税制度自体を場や関係性の構築などソフトの方にもっとシフトするべきと考えるが、ニーズの把握が非常に難しい。単位費用、補正係数をどうするかなど、技術的に難しいが、調査を通じてある程度の事業の捉え方のようなものを見出せるとよい。
- 首都圏近郊では、様々な施策を展開してもそれが思ったように響いてこない。地域に密着して子育てできるように、ネウボラの仕組みをつくり、保育園も増設しているが、親子が都心から引っ越してくる一方で、子どもが中学生になる頃には、受験で都心に出ていってしまう。基礎自治体がある程度個別に施策を展開するのはよいが、基礎自治体同士が連携して施策を行う必要性もある。これを財政面からどうハンドリングしていくべきかは、市長会で考えていかなければならないと思う。
- 地域包括ケアシステムは、高齢者だけを対象としたものではない。恵まれない家庭環

境の子どもたちや心身に障害のある方も包含したうえでの地域包括ケアシステムでなければならない。つまり、地域包括ケアシステムは縦割りで行ってはだめで、むしろ我々基礎自治体から全省庁的に（縦割りを排した）地域包括ケアシステムを構築し直し、広めていくという発想で取り組まなければ、この新たな価値やサービスを住民と共有できないと思う。そのための基礎自治体と国の役割分担、税分担をどうするかを改めて考える必要がある。

- 国が新しい制度をつくる時、それに伴って必要となるお金は「地方交付税措置した」で終わってしまうが、不交付団体は自己財源でそれに対応しなければならない。しかも急に対応に迫られるため、財政計画を立ててもその都度見直さざるを得ず、苦勞している。
- 地方法人税の一部国税化により、回りに回って地方交付税として交付されているかと思うが、不交付団体としては厳しいところがある。
- （立地する企業の業績が好調なため、通勤者数が増加し、）通勤時間帯に道路渋滞や駅の混雑が発生する。昔のように景気がよいからといって財政状況が大幅に改善するわけではないため、道路や駅の整備・改修などの需要に十分対応できない。
- 当市の児童生徒数は横ばいである。教育の質を高めるために一部で少人数学級化していることから、教室数が不足している。教員の人件費以前の問題として、校舎の増設などハード面の対応をしなければ、これ以上少人数学級化できない。全国一律で教育水準を語るのではなく、地方の実情に応じた環境整備ができる国、県の財政であってほしい。
- 少子高齢化により行政需要が増えていく中で、今までと同じような国、府県、市の役割分担のもとでの負担割合のあり方でよいのか。そういう枠を破ったあり方を考えていく必要があるのではないか。
- 地方部で子どもたちを高校まで育て、大都市に価値ある人材として送り込んでいる。地方部が高校生になるまで行った人的投資が大都市のためになっていることと考えると、都市部と地方部とのあり方についても考えなければならない。
- 高齢者ケアのみならず、子どもや子育て世代、精神的疾患を抱えた人や障害者も含めてケアするのが、地域包括ケアシステムが本来目指すところである。場と関係性をつくることとともに、専門的な知識を持った（スクールソーシャルワーカーを含む）ソー

シャルワーカーの確保が重要になる。ところが、現在は社会福祉士や精神保健福祉士など、制度化されたソーシャルワーカーが極めて限られている。国レベルで高い専門性を持った人、一定の専門性を持った人、ボランティアと専門家の間ぐらいの人、そしてボランティアと、階層化しながらシステマチックに人材を確保・提供する仕組みを構築する必要がある。

- 単独事業ではあるが、現実にはほとんどの自治体で実施しているものがあるはずであり、それは人々にとっての共通のニーズである。共通のニーズが明確になれば、そのための財源はきちんと議論しなければならないが、個別の自治体が増税するのはハードルが高い。それではみんなで取ればよい、というのが「地方共同税」の発想である。つまり、「みんなにとって必要なコモンニーズ、ベーシックニーズだから、みんなで一斉に税を上げよう」ということが可能かどうか。このことは全国知事会の研究会でも議論されている。
- 若者を増やすために子育て支援や家賃補助等の施策を講じているが、人口はずっと減り続けている。特別な少子化・子育て支援事業を行っていない（のにもかかわらず合計特殊出生率が高い）鹿児島県伊仙町等の例もあり、他に何か原因があるのでないかという気がする。
- 遺族年金は皆さんご存じのとおり非課税であり、非常に優遇されている。気持ちとしては、遺族年金の性質上、そこから徴収するのは難しいのかもしれないが、これからひとり世帯が増えていくまちにとっては、そうした部分にもメスを入れていく必要があると思っている。
- 外国人就労者が多いが、就労期間終了後すぐに帰国してしまうため、税金の徴収漏れが発生している。法的に事業者に責務を負わせることも含め、検討してはどうか。
- 当市でも医療や介護の従事者、保育士などの人材確保に大変苦勞している。また、対人社会サービスを担う役所の職員も足りていない。さらに、財源措置も十分になされていない。
- 当市は地元の医師会との関係もよく、かかりつけ医と急性期医療を担う公立病院との役割分担など、医療・介護・福祉の連携がある程度できている。高齢化を逆手にとって、安心して暮らせるまちにしていこうとしている。
- 発達障害等の疑いのある子どもについて、専門家チームをつくり、幼稚園や保育園で

の様子を見ながら、保護者との面談を通して、早めに子どもに合った対策を打つようにしている。

- 広域圏で婚活事業を実施しており、成婚の実績も出てきている。

第3回 ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会 《議事概要》

- 1 日 時 平成29年11月15日（水）9：00～11：15
2 会 場 全国都市会館3階 第2会議室
3 出席者 委員18名（市区長14名、学識者4名。代理含む）
4 経過概要

- (1) 座長である牧野・飯田市長から挨拶の後、委員である関口・立教大学教授から「地方公共団体の歳入構造－今後の方向性－」、同じく委員の井手・慶應義塾大学教授から「いまこそ地方に財源を～縮減の世紀にいかなる地方財政が必要か～」と題した講演が行われた（別記「講演概要」参照）。
- (2) 事務局からアンケート調査結果（速報）について報告、論点項目（案）等について説明を行った。
- (3) 講演、論点項目（案）等について意見交換を行った（別記「質疑応答・意見交換概要」参照）。
- (4) 第4回研究会を1月24日（水）15時30分から開催することを決定した。

（別記）

【関口委員（立教大学教授）講演概要】（第Ⅱ部第4章を参照）

【井手委員（慶應義塾大学教授）講演概要】（第Ⅱ部第5章を参照）

【質疑応答・意見交換概要】

- 地方自治体、基礎自治体のニーズは多様である。その多様さに応じて、個別に努力しているが、どのように税、あるいは財政で対応すればいいのかについて、先生方から道筋を示していただいた。
- アンケート調査結果の速報において、教育等のサービスに関し、ニーズ、またはそれに対応する取組が多様であることが示された。これも議論の柱の一つになると思う。
- 井手委員の講演資料の11ページ「『保障の場』の責任 国は生存の保障、地方は生活の保障」にある「定額の現物給付200万円」は何を意味しているのか。「生活の保障」という意味での200万円は、どういう給付を意味するのか。今の行政サービスとはまた違う意味か。
- 井手委員（慶應義塾大学教授）

自己負担の部分を軽くしていくというイメージである。もっと端的に言えば、医療であれ教育であれ介護であれ、サービスの所得制限を外して無償化するイメージである。

○ いわゆるコモンニーズというか、誰でも必要な共通のニーズを保障するということか。

● 井手委員（慶應義塾大学教授）

そのとおりである。

○ 本来、コモンニーズを満たすのが、地方交付税ではないか。それが機能しないため、地方連帯税という議論か。自治体の多様性を考えると、コモンニーズは極めて限定的にならざるを得ないのではないか。都道府県を単位とすることについて、交付権限を都道府県とすることは市町村にとって障壁になるのではないか。財源確保の課題も都道府県の存在が支障になっている面もあるように思う。アンケート調査において、政令市の回答が少なく、10万人以上の都市の回答が多いのは、権限の強さ、都道府県が介在することへの抵抗感と関係があるのではないか。

● 井手委員（慶應義塾大学教授）

地方交付税はあくまでナショナルスタンダードを保障するものである。それを越える給付を地方交付税でみていくことは論理的におかしい。

ある県が自県版ネウボラの導入に向け、どのような税・税率で賄うかを独自に検討しているように、コモンニーズを各市が独自課税で満たすのであればよいが、それは難しいため、みんなで増税を行うというのが地方連帯税の仕組みである。

コモンニーズの発掘については、アンケート調査結果の速報においても共通の持出しがあることがある程度明確になっている。一方で、課税には弱気のようなようである。民主主義の成熟度が問われており、都道府県が勝手に分配方法を決定するのではなく、市町村と議論し、配分対象や方法を定める明確なルールをつくるべきである。

「政府が信頼できないから納税したくない」という人に対し、「増税しないことでのようなよい社会になるのか」と説明を求めても誰も答えられない。嫌な理由、できない理由を考えるのではなく、どうすればできるか、よくなるかを考えるべき時代である。堂々と都道府県と議論を戦わせて納得のいく分配ルールやコモンニーズの設定を行うべきではないか。

○ テクニカルな提言はいろいろあると思うが、地方連帯税（地方共同税）を提言するかが本質的なポイントである。共同税構想は分権推進の流れの中で、学者の思考実験として何度もなされてきた。井手委員は国会議員にも啓発、トライアルをしてきたと思

うが、全国市長会としてそこに踏み切れるかを最大の論点にしたらよい。歴史観や大局観からすると、井手委員の時代認識のとおりと思うが、一方で歴史の重みもあるため、制度設計の中でそれを超えられるのか否かという懸念もある。アンケート調査結果の速報で示された税に対する信頼感の無さという現実をみると、ギャップは大きいと思う。都道府県単位で基礎自治体に交付することでよいかも含めて、論点になるのではないか。

- 県職員在職の経験から、県が何をし、どのようにものを決めているかはだいたいわかる。県知事選挙の際に候補者と「ものを決めるときは市町村とよく協議してほしい」と一部協定、確認書を交わした。選挙後も、県民税の使い方などについて、要望型ではなく、十分に政策論議をしていくようにしたい。
- 財源調整機能は必要であるが、今までのように「来年度から中学3年生までの医療費を県が負担する」など、何の協議もせず一方的に決めるのではなく、よく協議をすべきである。広域的な事業や財源調整は必要であり、そこに我々（都市）の考えをいかに反映していくかをまずは考えなければならない。
- 行政ができることには限界があり、市民に行ってもらわなければならないこともある。当市の自治基本条例にも市民が担う役割を明記している。人口縮減期には、企業も含め地域で地域課題、ニーズに対応すること、「協働」が問われる。
- 当市に立地する企業は比較的業績が好調であるが、海外シフトが進んでおり、地元との接点が希薄化しつつある。高度経済成長期などには余裕があったため、地方に対する配慮や企業病院など地域とのつながりもあった。今は「企業が生き残れない」ということで、何もしなければ地域とのつながりが空洞化する。下請企業などへの支援も行っているが、それだけでは十分に雇用を確保できない。そういった問題も含め、自治体ごとにニーズや状況は異なるため、コモンニーズをどうくるかは難しい問題である。
- 地方連帯税（地方共同税）については、かなり大胆な発想が必要ではないか。ナショナルスタンダードについて、全国知事会では乳幼児の医療費助成に関して「国が責任を持って負担すべき」といっているが、これは国税として国が支出するのか、地方の仕事として残すのか。ナショナルスタンダードの意味合いも受け取る人によって異なるのではないか。地方交付税で確保するとしても、その信頼性にやや懸念がある。実感が伴う形で確保するとともに、地域の実情に合った使い方が結果としてできる制度にしなければならない。今の地域の状況を総括し、理論付けをして共通の方向性を見

出していくのがよいと思う。難しいテーマであるが、しっかり議論したらよい。

- 20年ほど前に都市計画税を減税しており、都市計画上の需要は他の財源で満たしている。市内に立地する大企業からの税収で対応できていたが、国際競争や税制改正の影響で地元で税収が入りにくくなっているため、減税分を戻すべく議会とも議論している。本来、スタンダードなニーズを満たすためにいただいておくべき税を減税し、財源確保が難しい中、「子ども医療費無料」を進めざるを得なくなっている。本当は「無料」ではなく「全額公費負担」である。お互いがバラバラに競争してしまっている現状に全国市長会としてどう対抗するか。地方連帯税（地方共同税）で「みんなで課税し負担し合う」ということであれば、異を唱える市長は少数派であると思う。「難しいのではないか」という話もあるが、全国市長会として壁を乗り越えるような提言ができれば行った方がよい。
- 地方連帯税（地方共同税）は素晴らしい構想である。ただ、都道府県を単位として交付することになると、焦点がぼやける。コモンニーズ、個々の自治体のニーズと交付との関係のバランスが取れない。また、税を財源としてサービスを供給する際、基礎自治体以外の供給主体があってもよい。それが地域にとって最適なサービス供給主体になり得るのではないか。
- ナショナルスタンダードを超えるサービスを賄うものは、税もあるが、住民の出資などもあり得る。制度的に成り立つようバックアップするような議論も重要である。
- 莫大な金融資産をいかに消費、投資、税、福祉に回すかが大きな課題である。ふるさと納税は富の偏在をますます深刻化させ、莫大な金融資産が消費、投資へ向かうことを阻んでおり、問題がある。
- 固定資産税は基幹税、国民健康保険は都道府県単位化という中で、資産割をどうするかが課題である。固定資産税については二重課税になるため、資産割を廃止しようという動きもあるが、金融資産に対する課税の議論が抜けている。これを動かさなければならぬのではないか。
- 法人税の引下げを行ったからといって、うまくいくわけではない。企業は二極化している。金融資産を持っている企業は減税しても投資しない。資金を借りたい企業は利益が出ていないため納税できない。法人税減税による投資促進、経済活性化は難しい面がある。

- 消費税の増税をしっかりとやるべきである。
- 地方の負担が増えている。国は制度をつくるが、その実質的な負担が地方にきている。実施するか否かを自治体が判断できる形にしてほしい。義務的負担として事業を増やしておきながら後ではしごを外されると困る。
- 人口増を目指して、小児医療・保育料・学校給食費の無料化、出産祝金など、様々な施策を拡充し、競い合って人口を奪い合っているのが現在の構図ではないか。それが当たり前になり、受益意識の希薄化が顕著になっている。
- 地方連帯税（地方共同税）は意義がある。多くの自治体で実施しているもの、一部の自治体であっても必要不可欠なものを捉えてコモンニーズリストを作成することは、大変な労力があるが必要である。都道府県単位での交付については、今まで以上に都道府県との連携や協議を充実するための仕組づくりが必要になると思う。
- 「日本人は貧しくなった」と強く実感する。生活保護率が2倍になり、就学援助も増加している。住民の所得が低下しており、国民健康保険については一般会計からの繰入れも増加している。一方で、医療費無料化の競争も激しい。小さな自治体では税収、収入確保が切実な問題である。地方連帯税（地方共同税）について、コモンニーズがまとまるのであれば、重要な視点であると思う。多様性はあるが、何とかまとめ上げられればよい。次の時代に対応できる財政の確立は重要である。臨時財政対策債も本当に国が払ってくれるのか、不安がある。
- 地方消費税の増税に伴い、法人住民税の一部国有化が進むと思う。そのことにより財政は安定するだろうが、法人住民税は企業業績が好調であれば収入につながる重要な財源でもある。しかし、現状は好況でも法人税収が入りにくくなっているため、従業員増加に伴い生じる都市インフラ整備などのニーズに十分対応できない。当市で企業が頑張ることができなければ、海外移転してしまうため、産業振興に取り組んでいる。ライバルは外国の都市である。法人から地元に税収が入る仕組みは、国内産業を衰退させないためにも必要である。
- 地方財政対策で、一般財源にキャップがはめられている。様々な財政需要がやむを得ず増加している状況では厳しい。ナショナルスタンダードを地方交付税等で賄う中においても、現実にはそれを超える部分があるが、そこに十分な手当てがない。それをどうするかは、国と地方の配分の見直しや財政格差の調整などの「配分論」でクリアするものと漠然と考えていたが、求めるべき負担は求めるべきであると改めて思った。

地方連帯税については、リストをつくるなど用途を示すことで住民や国の理解を得る必要がある。

- 税交付金については、「国から与えられるもの」という感覚を持ってしまいがちである。地方連帯税の配分も含め、交付金の獲得、総額確保に「汗をかく」ことが重要である。また、税負担のあり方を意識して議論する必要があると思う。
- 対人社会サービス分野で財政需要が著しく増加しているにもかかわらず増税できない。国・地方とも財源がない中でどうするか。近年では地方交付税の原資を地方公共団体金融機構の資金（公庫債権金利変動準備金）を活用して確保してきたが、それも底をついた。これからも地方交付税に頼っていけるかといえば、今の状況では厳しい。増税を国に委ねればよいという状況でもない。
- 専門化されたサービスや保障水準を国が定めることも重要であるが、共同体、企業、コミュニティ、そして行政などによる地域の助け合い、安全・安心をつくる仕組みを公民一体となって考える時代である。厚生労働省が「地域共生社会」の実現に向けて、「『我が事』・『丸ごと』の地域づくり」といっている。財源がなく、個別施策ベースで細かく給付することの限界もあり、「地域で助け合ってほしい」というところもあるだろう。
- 対人社会サービスの提供と地域の見守りの組合せで安心な暮らしが確保される。自治体には、コーディネート力が問われる。また、プラットフォームビルダーとして地域の多様な担い手と連携していく必要がある。しかし、サービス供給を支える仕組みに関する経費は、ナショナルミニマムとして地方交付税の基準財政需要額に計上されにくい。そこはコモンニーズリストに載せて共有の財源をつくっていく。専門化されたサービスの提供を行ってきた自治体にはなじみにくい面もあるが、人的資源も財源も限られる中でやりくりするためには、行政、サービス提供体制のあり方も含めて検討が必要である。保険料、利用料など、特定の施策のための財源ではない形で共通の負担による財源をつくることが提案されることは重要である。
- 都道府県経由で基礎自治体に交付する方式については、都道府県の調整能力が問われるため、心配もある。地方連帯税において都道府県と市町村をいかに一体的に考えるか。今後も基礎自治体の役割が重要になるため、議論を深める必要がある。
- 地方連帯税（地方共同税）は、都市自治体、全国市長会の覚悟が問われる。農地転用許可権限の移譲と同じく、国と地方との信頼関係を醸成するためにも「地方も覚悟を

持って行くから国も財源保障してほしい」と地方側の覚悟を示す必要がある。全国市長会の覚悟を示す議論になる。

- 経済財政諮問会議のワーキンググループにおいて、総務省から地方自治体の基金残高に関する調査の結果報告が行われたが、それによると東京都で1.9兆円の基金が積み上がっており、「この偏在は租税体系がもたらした結果ではないか」との声も出ている。
- 生活圏域ごとにコモンニーズがあるのではないか。地域の課題は住民にも共有されているため、一部事務組合等の単位で議論し、住民の理解を得たうえで地方連帯税を構築することは可能であると思う。広域的な対応が必要であり、全国市長会だけではなく、全国町村会も絡んだ議論が必要ではないか。

第4回 ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会 《議事概要》

- 1 日 時 平成30年1月24日（水）15：30～17：45
- 2 会 場 日本都市センター会館5階 オリオン
- 3 出席者 委員20名（市区長16名、学識者4名。代理含む）
- 4 経過概要

- (1) 座長である牧野・飯田市長から挨拶の後、事務局からアンケート調査結果について報告、研究会報告書素案等について説明を行った。
- (2) 研究会報告書素案等について意見交換を行った（別記「意見交換概要」参照）。
- (3) 第5回研究会を4月11日（水）9時から開催することを決定した。

（別記）

【意見交換概要】

- 現行の地方交付税による財源保障に限界があるのであれば、地方が自ら汗をかく仕組みを考えなければならない。地方が汗をかいているのだから、国ももっときちんと財源を保障すべきであるという主張をしていこう、そして、個別自治体での増税が想定しにくい状況であるため、皆で一斉に税を上げる仕組みを考えられないかというのが「地方連帯税（仮称）」の基本的な発想である。
その際、単に増税だけを主張しても理解が得られないため、人々の暮らしを保障するための共通のニーズに必要なお金を全体で増税する。ただ、既にそのニーズへの対応を実施している自治体もあるだろうから、対象となるものをリスト化し、その中で選択できる仕組みにしたらどうか。
- アンケート調査の「今後の増税について賛成か、反対か」を問う設問は、どの部局が回答したかによって意見が異なるかもしれない。
- 報告書素案には、いろいろな新しいアイデアが盛り込まれており、方向性としてはよいと思う。特に、社会保障だけではなく、教育などの人づくりや公共施設等の再編、観光、地域公共交通といった今日的課題が取り上げられていてよい。自主財源の今後の検討分野として、環境対策等についても取り上げてはどうか。
- 地方消費税を今後重視していくというのは賛成である。市町村の税は、「所得＝個人住民税」と「資産＝固定資産税」が二大柱だが、消費の部分が少ない。地方消費税交付金としてある程度は確保されているが、「市町村消費税（仮称）」というように市町

村税として位置付けるのは非常に意義がある。

- 財政需要について、リスト化することは理解できる。ただし、都市規模や下水道などの都市基盤整備の水準は都市によって大きく異なるため、共通のニーズと個別のニーズとがある。共通のニーズをどうくくるかは具体的な議論が必要である。
- アンケート調査結果にもあった保育料の国基準など、地方の実態に国が考える方向性や基準が合わなかったり、そのことで市町村が財政負担を増やさざるを得なかったりすることがある。地方負担のあり方について、各地方の事情があるため難しいかもしれないが、共通認識をつくっていくことが重要である。
- 財源・税源の充実は自治体の存続に直結する大きなテーマである。県の森林税は目的税であるが、間伐などの森林整備において目に見える成果を実感した。
- ナショナルスタンダードに当たる行政需要については、地方交付税の基準財政需要額に算入されるが、包括的なその他の行政需要をカバーする税は非常に重要である。実現できるよう知恵を出し合えばよいと思う。
- 地方交付税は地方財政の基幹的な役割を持っているが、本当に機能を発揮しているのか。総額が足りないから、法定率を引上げる、特会直入とする（地方共有税化）などの議論をずっとしてきたが一向に進まない。一方で、臨時財政対策債の発行には不安がある。まずは、地方交付税が持つ基幹的な役割を發揮させるべく、法定率の引上げや特会直入への移行が重要である。
- 中山間地のバス路線の維持など、地方交付税では十分賄えていない需要について、「地方連帯税（仮称）」などによるきめ細かな対応が必要である。また、これからは人に着目する時代であると思う。こうした分野にも「地方連帯税（仮称）」などでカバーすべきものが相当あるのではないか。
- 学校給食費の無料化も、子どもの医療費助成と同様にどこまで行えばよいか。何が標準的な行政需要であるのか。足並みを揃えることが望ましいと思う。
- アンケート調査結果の「今後の経費の推移の見込み」をみると、多くの都市で子ども・子育ての分野が大幅に増える見込んでおり、少子化の中でこの分野を重視していることが如実に表れている。子どもの貧困、ひとり親家庭への対応も含め、対策が必要であると思う。また、「消費税の引上げ分の使途」については、教育や貧困・格差対

策と回答する都市が多くなっている。これらの課題は連動しており、重要な課題となっているのではないか。

- 子どもの医療費助成については、各自治体が力を入れており、競争が激しくなっている。国全体のスタンダードになりつつあるため、標準的な姿を構築していく必要があるのではないか。
- 大都市圏以外のほとんどの地域で人口減少が進んでいる。以前のように都市基盤をどンドンつくるような時代ではない。空き家・空き地対策や旧市街地への居住誘導などに対する支援が必要である。
- 中心市の観光振興策が周辺自治体を潤すこともあるが、観光振興の経費はほとんど地方交付税の対象になっていない。また、中心市に公立病院や広域型の特養などがあることで中心市の財政需要が非常に膨らんでいるなど、様々な課題がある。
- 自治体間の競争があってよい面もあるが、人づくりについては、地方で一生懸命子どもを育てても大都市に行ってしまうという寂しさ、むなしさがあり、国全体で取り組むべき課題である。国と地方がそれぞれどこまでを担うべきかを考えることが必要である。
- 各地域で事情が異なることもあるため、地方が固有の税財源をもち、地方が自らしっかりと考えて、様々な問題に対応していくことが大切である。地域の特色や努力が反映される仕組みも重要である。
- 地域包括ケアシステムを支える家族や地域コミュニティが成り立たなくなりつつある。地域包括ケアシステムを持続可能なシステムとするための方策を考える必要がある。
- 特別な配慮が必要な子どもに対するニーズが増えているが、現場の教職員を増やしてもらえない。教職員の確保が大きな課題である。
- ICT教育のためには、端末機器だけではなくWi-Fiの設備も整備する必要がある。また、タブレット端末はパソコンよりも寿命が短い。これらを充実させるには財源が必要となる。こうした課題、苦勞していることなどを洗い出し、手当てしていくことが求められる。

- 多くの県で導入している森林税は使い勝手がよい。国で導入予定の森林環境税についても使い勝手のよいものにしていくとともに、県と国とで二重に課税することにならないよう、急いで検討する必要がある。
- 報告書素案には、目の前で悩んでいる多岐にわたる課題への対応や、新たな時代に我々の地方行政がどうあるべきかのアイデアが盛り込まれており、非常に包括的な内容になっている。提言を実現させていくために、素案の内容にメリハリをつけて、戦略的に国に働き掛けていくことが必要ではないか。
- 国が打ち出した中小企業の一定の設備投資に対する固定資産税の時限的な特例措置について、都市自治体の立場から提言してはどうか。
- 提言を提言で終わらせてよいとは思わない。実現するところまで持っていきたい。「地方連帯税（仮称）」の構想は、「小さく産んで大きく育てる」という考え方ではどうか。各論でいろいろ意見はあると思うが、必要性についての共通認識を見出したい。
- 租税負担率と行政サービスの需要との間に大きな開きがある。地方の意思として、ある程度の負担をお願いすることを腹を決めて取り組む必要があるのではないか。消費税・地方消費税の引上げだけではギャップは満たされないと思う。
- 報告書素案では、地方交付税でみているものを「ナショナルスタンダード」として整理している。そのナショナルスタンダードと「標準的な行政」、地方交付税と「地方連帯税（仮称）」の関係を説得力のある形で整理していくことは、これからの課題である。まずは地方にニーズがあることをきちんと説明しなければならないと思う。
- 個別のニーズに対する個別の税財源については、具体的に議論していない。考えておく必要はあるかと思うが、「地方連帯税（仮称）」などのインパクトのあるメッセージを出していくことが戦略的には大事である。
- 地方交付税、地方共有税、「地方連帯税（仮称）」、地方共同税などについて、それぞれどのようなもので、我々がどこに注目しているのか、整理する必要がある。
- 地域の事情は様々ではあるが、コンセンサスを得ていくことが重要である。戦略的に取り組むべき課題であるため、全国市長会として共通認識を持って、国や都道府県に訴えていくことが大事である。

- 国は財政責任という観点が弱いため、都市自治体が補完・リードしていくというのが、これまでの研究会での議論だったように思う。自分たちが地域の政策のために汗をかき、原資を自らの責任で確保し、それをもとに仕事をしたいというのが議論の一番の趣旨である。提言では、そこを明確に示すべきである。
- 提言を実現するためのロードマップや、ある程度具体的な提言を示すことができれば非常によい。学識者委員の先生方からアイデアをいただけるとありがたい。
- 地方から発想した今後の日本社会のあり方、あるべき未来像を提言すべきである。日本人がもっと豊かになるためには脱工業化社会の方向に向かうべきではないかという発想のもとに、研究会の議論は進んできていると思う。
- 少子化による日本社会の今後に対する危機感が議論の根源にある。地方発想の日本のあるべき姿の実現に向け、少子化対策をどのように行うのかということを強調していくべきではないか。子育て世代は、そろばんをはじいて「何人までなら子育てできるか」を考えている。ただの“バラマキ”のための増税では信頼を得られない。子育て世代に対して希望を与えられるような政策を実現するために我々が汗をかくということを示さなければならない。
- 報告書素案では「医療費助成については、過度な自治体間競争、消耗戦の様相を呈しているので、全国で足並みを揃えていくことが望ましい」と記述されている。子どもの医療費助成は既に全国の都市自治体で単独事業として行われており、全国市長会では国の責任で制度化すべきと主張しているが、仮に小学校卒業まで助成すると制度化した場合、現状においてそれ以上のサービスを行っているところでは、サービスが低下することになる。報告書での記述には工夫が必要である。
- 地域包括ケアシステムを持続可能なシステムとしていくためには、地域コミュニティや地域の相互扶助の再生が施策として必要である。地域コミュニティなどについても書き加えてよいのではないか。
- 地域公共交通や水道事業などでは、中心市と近隣市町村の連携等、広域的な行政展開が非常に重要になる。広域化の観点からの記述もあった方がよいのではないか。
- 「地方連帯税（仮称）」については、地域コミュニティの維持・再生の議論と不可分であると捉えている。コミュニティを維持できないことによって、行政がその役割を担うことになれば、高負担にもなりかねない。我々の独自財源をもとにコミュニティを

維持していく姿勢を示していかなければならない。

- ビジョンの問題として、報告書素案では「一人ひとりの個人的なニーズに寄り添う」というような記述があるが、本当にそのような認識であるのか。個別のニーズに寄り添うことに限界が生じているのではないか。むしろ、みんなが暮らしていくための共通のニーズを捉え、ベーシックな部分をきちんと保障していくことがこれからの自治体の姿である。そこを保障したうえで個々人が生き生きと暮らす社会を目指すべきではないか。
- 「地方連帯税（仮称）」と地域コミュニティが密接不可分という指摘はそのとおりである。また、「地方連帯税（仮称）」は、地域包括ケアシステムとも関連している。地域の人々の絆をつくっていくような、プラットフォームビルダーとしての役割をこれからの自治体が担うことに対して予算をつけていく点を明確にすべきである。
- 「地方連帯税（仮称）」が実現したら、ソーシャルワーカーや地域の担い手を雇用し、その人たちを中心にコミュニティづくりを行う。つまり、いま大変な負担を負っている民生委員等が担っている機能を、お金を払って雇用を生み代替することも考えられる。地域包括ケアシステムの基礎づくりにもなり、多くの自治体が直面する課題への回答になるのではないか。
- 「地方連帯税（仮称）」は、コミュニティバスでも地域の絆づくりでもよいが、みんなに共通する課題に光を当て、税で手当をするという発想である。議論の中で明確な反対が出ないのは、それだけ危機が深まっており、必要性が認識されるようになってきているからである。
- 「地方連帯税（仮称）」に関する意思決定については、都道府県が決めて配分するのではなく、市町村が中心的な役割を果たすことを明記すべきある。
- まず地方交付税をしっかり確保すべきである。そのうえで、「地方連帯税（仮称）」については、みんなで課税しても課税した額の全額が配分されない場合があることを理解してもらうべきである。
- 「地方連帯税（仮称）」制度には、ニーズを把握する機能がある。そのため、制度が継続されれば、サービス水準についての共通理解が進むのではないか。これを通じていわゆる「福祉の磁石」も回避でき、節度ある競争に向かうのではないか。

- アンケート調査でわかったことは、多くの都市自治体が子どもの医療費助成のように過度な競争から降りられなくなっているもの、特別な教育ニーズを持つ子どもへの対応など現実に対応が迫られているものという2つの「追い込まれ型」の地方単独事業をやらざるを得ない厳しい状況にあることである。今回の提言は、単に税源確保や課税強化だけではなく、このような厳しい状況への対応に向けたきっかけにしていきたい。
- 担い手や専門家が確保できないために財源が使いきれないという話を聞く。財源を手当てするにしても、それぞれの都市自治体が本当にサービスを供給することができるのかについても考えなければならない。
- 施設ごとに資格を持った専門家を何人つけなければならないという要件が決められていたりする。今後は、資格を持っていなくても同等のサービスを提供できる人がいるのであれば、資格のあり方も含めて、本当に必要なところに必要なサービスを提供できる仕組みをいかにつくるかが問われてくる。人口減少の中で供給側の人材をいかに実質的に確保するかを市町村の現場では考えざるを得なくなるだろう。
- ニーズに応えるために必要な人材を雇用できればよいが、そもそも人材が地域にいない場合、広域的な専門職の確保や中長期的には人材育成も必要となる。こうした仕組みづくりのニーズに対し、地方交付税では十分な手当てがされていない。報告書素案では「人づくり」を主に教育や少子化対策と捉えているようであるが、こうしたサービスに関わる人材の育成も明記すべきではないか。
- 報告書素案では、対人社会サービスと地域公共交通に重点が置かれているようである。確かに地域公共交通は大事であるが、人口が減り、広域的な連携や人の往来、関係が求められてくると、交通のような物理的なものだけではなく、情報通信インフラ等も含めた幅広い意味でのネットワークと、人々の往来・連携・関係づくりが必要になってくる。そうした整理もあるのではないか。
- 研究会では、まずニーズを特定し、その後に財源の話をするという流れだったと思う。そのため、ニーズ等への対応が大事である。

そのニーズはおそらく3階層ある。1階層目は個別の都市自治体で考えるニーズであり、このニーズに対応する形で個別の税目がある。2階層目は地域社会に共通するニーズであり、このニーズに対応する財源として「地方連帯税（仮称）」を位置付けている。3階層目は1・2階層で対応できないナショナルなニーズであり、対応する財源として地方交付税を考える。

この3階層のニーズをどう組み分けるかが重要であり、ニーズの仕分けができなければ、その財源としてどういった税を取るか、あるいは、「地方連帯税（仮称）」や地方交付税の姿をどうするかはなかなか整理できない。

- 特に、「地方連帯税（仮称）」の話が大事になる。アンケート調査において、超過課税と法定外税に関しては、個別自治体レベルで増税を考える余地がほとんどないという結果であった。そのことから出発して、どういう「地方連帯税（仮称）」を考えるかということであると思う。
- とりあえず理念として「地方連帯税（仮称）」を打ち出すのであれば、ニーズについてある程度、報告書に書き込む必要がある。他方、仕組みについて言及する場合には、現行の税目や地方交付税との関係についての説明は避けては通れない。個別の税目や地方交付税と「地方連帯税（仮称）」の理念の違いは理解しやすいが、制度的にどのようなものが可能であるかについては、報告書で記述しないまでも考えておかなければならない。例えば、現行の枠組みで標準税率を上げることと「地方連帯税（仮称）」との関係、国税や譲与税との違い、配分のあり方など詰めるべきことは多い。アンケート調査でわかった個別自治体での増税が困難な状況を踏まえて、全国市長会として「地方連帯税（仮称）」の理念を打ち出す形であれば納得はいくが、もし詳細に報告書に書き込むのであれば、気になるところは多くある。
- 「地方連帯税（仮称）」については、制度設計まで報告書に書くのは難しい。地方交付税については、きちんと国に言うべきことは言わなければならない。国に言うべきことを言うためにも、委員の皆さんのみならず、全国市長会として覚悟を示さなければならないと思う。「地方連帯税（仮称）」は下手な持っていき方をしたら、地方交付税が削られるだけになりかねない。地方交付税について、しっかりと考え方を主張していくとともに、「地方連帯税（仮称）」などで都市自治体も汗をかいて取り組んでいるということを示していかなければならない。
- 高齢化率が40%超、危機的集落が全集落の3分の1、財政力が弱く、人口減少下にある都市自治体でも必要なサービスを提供し、地域コミュニティを維持していかなければならない。そのため、地域の課題を地域で共有し、自ら考え行動できるような地域づくりに取り組んでいる。また、市内の公立大学、公立短期大学において福祉人材を育てており、大学と地域が連携したまちづくりを進めている。しかしながら、そういったことについては、これといった財源がなかなかない。これに取り組まなければ生き残れない都市自治体は少なくなく、「地方連帯税（仮称）」ができれば、人口減少下でも地域が生き残るために役立つのではないか。

- すぐに増税することに賛成するつもりはない。「地方連帯税（仮称）」については、報告書素案を読んだだけでは今一つ理解できない。地方交付税、特に特別交付税との違いや、国税や譲与税ではない仕組みとする場合、どの主体がどのように課税・徴収するのかがわからない。「個人住民税所得割と均等割が税目の候補」とあるが、基幹税である住民税にプラスされるということなのか。
- 「地方連帯税（仮称）」の対象税目や徴収体制は細かな制度設計の話になるが、標準税率を上げると基準財政収入が増えるため、その分、地方交付税は減る。つまり、地方交付税を税に付け替えただけに過ぎない。そうではなく、地方交付税で措置しているものとは別の次元で、各自治体がある程度共通に実施している施策があれば、その財源を地方交付税とは別にプラスアルファで考えるというものである。他方、全自治体で実施している施策があれば、「ナショナルスタンダード」として国税や地方交付税で措置するよう国に求めることもあると思う。
- 「地方連帯税（仮称）」や「市町村消費税（仮称）」など自主財源が増えれば、市町村の役割や責任も増すため、我々の覚悟を国に示すことが重要である。また、市民に対しても、受益と負担の関係をしっかり説明していくなど、増税について理解いただくための努力が求められる。
- 国と地方の役割分担に関して、ナショナルスタンダードを明確にし、そのうえで財源の移転や拡充を求めていくことになるのではないか。
- 連携中枢都市圏など、中心市が周辺市町村を引っ張っていかなければならない状況が生まれつつある。責任を果たしていくためにも、広域連携に必要な財源措置について、報告書に記述した方がよいのではないか。
- 基本的な認識として、現行の地方交付税制度には限界があるということについては賛成である。
- ニーズについて、自治体が担うニーズなのか、地域社会が担うニーズなのか、地方交付税で措置するニーズなのかという仕分けが必要ではないか。
- 定住自立圏など、広域連携の取組に対する財政措置は十分でない。
- 例えば、防犯灯の設置・維持費用について、大都市部では行政が負担していると思うが、当市では基本的に自治会が負担している。都市の規模などによって差が出てしまっ

ている。「地方連帯税（仮称）」により共同で維持すべきサービスの水準などについて具体的に議論し、少しずつでも実現に向けて前に進むことを期待したい。

- 報告書素案の「地方連帯税（仮称）」の考え方や、地方交付税を「地方共有税」に変更すること、地方消費税の一部を「市町村消費税（仮称）」として市町村の基幹税と位置付けることはとてもよい。
- 新たな税体系をもって都市自治体行政を進めるという方向と、ナショナルスタンダードとして整理できるものは国が責任を持つという方向の2つがあると思う。
- プラットフォームビルダーの話があったが、将来的には行政が直接サービスを提供しなくても、地域でサービスを提供できるような社会システムを実装していく方向に自治体の仕事は移行していくのではないかと。

第5回 ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会の 《議事概要》

- 1 日 時 平成30年4月11日（水）9:00～10:40
- 2 会 場 ホテルルポール麴町2階 ロイヤルクリスタル
- 3 出席者 委員20名（市区長17名、学識者3名。代理含む）
- 4 経過概要

- (1) 座長である牧野・飯田市長から挨拶の後、事務局から提言案及び報告書案について説明を行った。
- (2) 提言案及び報告書案について意見交換を行った（別記「意見交換概要」参照）。
- (3) 提言及び報告書の文案の調整については座長、座長代理に一任することとした。

（別記）

【意見交換概要】

- 提言1（1）の「経費の総額を確保」について、「総額」とは、国が算定する地方財政計画ベースでの総額ではなく、都市自治体の現場に必要な、本来確保されるべき経費の総額であると理解している。また、確保すべき財源総額について、国と地方の協議の場において国と地方が対等に議論できるようにすることも重要ではないか。
- 総額確保に向けて、地方財政計画ベースの財源保障の拡大、基幹税の充実、地方税の確保と地方自らの税の拡大について提言できることは非常に良い。
- 報告書案に「保育の現場においても、近年の3歳未満の児童の受入れ増加に加え、発達障害などの課題を持つ児童が増加しており、こうした保育ニーズの増大への財源措置の充実が求められている。」と加筆してはどうか。
- 国の責任による子どもの医療費助成制度の創設や国民健康保険の国庫負担減額調整措置の廃止を提言案に盛り込んでいることは良い。一方、国における保育の無償化の動きにも留意して記述する必要がある。
- 「住宅の確保」も各都市自治体に共通する財政需要であり、「協働地域社会税（仮称）」の用途の例として挙げられるのではないか。当市ではこれ以上の公営住宅の維持管理は困難であるため、民間賃貸住宅に居住する対象者に家賃補助を行っている。
- 住宅の確保は重要だが、この提言案では、「協働地域社会税（仮称）」をコミュニティ

機能の強化のための財源として位置付けていると思うので、住宅の確保はその提言案の趣旨とずれるのではないか。

- 当市でも公営住宅の新規建設は行わず、家賃補助に切り替える方向性を示している。
- 提言1(4)の「交通不便地域の住民のコミュニティバスなどの交通手段の確保」について、コミュニティバスの収支率は低く、デマンド交通など新たな交通体系を考える必要がある。「コミュニティバス」の例示だけでは不十分ではないか。
- 当市の場合、デマンド交通に切り替えることで運行経費が安くなり、利用率も増加している。全国的にもデマンド交通が普及しつつあるので、コミュニティバス以外も例示してはどうか。
- 提言2(4)キに関して、現在、県内全市町村での連携を進めているが、1市町村だけで地域を守ることが難しくなっており、特に各県の都市部は人口ダムの役割を担う必要がある。広域連携や相互支援の重要性についての認識をベースに置くことが重要である。
- 当市のある県では、連携中枢都市圏や定住自立圏構想の要件を満たせない圏域について市町村間で連携協約を締結し、県単独事業として当該圏域に対する財政的・人的支援を行っている。連携協約の活用を通じて、人口の「ミニダム」をつくる効果を期待している。
- 提言案の表現は簡潔だが、「広域連携に関する財源の充実確保」には医療や交通等様々な課題が含まれる。また、「協働地域社会税(仮称)」も、広域での取組の財源になるのではないか。
- 従来の財政制度と実態が乖離しつつある。地方交付税の総額確保、臨時財政対策債ではなく法定率の引上げによる対応、補正係数や単位費用の見直し、消費税の地方への重点的な配分など、社会が大きく変化している中で、様々な観点からの議論が必要だと痛感している。
- 地方単独事業を増やさざるを得ない一方で、財政は逼迫している。そうした中での「協働地域社会税(仮称)」の提言は、制度設計はこれからではあるが、これだけの議論を踏まえた提言であり、国に一石を投じるという意味がある。

- 提言案の「背景」と「提言」それぞれの冒頭の文言に重複があるので、修文を検討してはどうか。
- 「協働地域社会税（仮称）」について、地域のネットワークづくりやコミュニティの維持に危機感を抱いているので、「検討」ではなく、より前向きな表現にすべき。
- 当市では、地域コミュニティや社会的なネットワークの再構築に向けて取り組んでいるところであり、「協働地域社会税（仮称）」の実現に期待しながら毎回発言してきた。これまでの議論からすると、もっと積極的な表現の方がよいのではないか。
- 自然環境や農地、森林を守ることは、国土保全にもつながる重要な課題である。こうした環境保全のための「環境税」などの財源を盛り込んでもよいのではないか。
- 報告書や提言に地方の実情や課題がまとめられている。戦略やスケジュール感をもって、うまく国に働きかけなければならない。
- 全国知事会や全国町村会など地方六団体に連携し、共同歩調をとって国に働きかける必要がある。
- 多様な背景がある中で、直面する課題や厳しい現状認識を共有しながら、最大公約数的にバランスの取れた、かつ、かなり「とんがった」内容を盛り込んだ報告書案になっている。
- 「協働地域社会税（仮称）」については、地方創生の切り札にもなると思うが、都市自治体それぞれの力も試されると思う。
- 本研究会としての気概や志のようなものを提言の冒頭に示すことはできないか。例えば、コモンニーズを満たすためにさらに痛みを分かち合っていこう、というようなことを表現できないか。
- 本研究会において、規模や財政状況が異なる各市長がお互いに課題を共有できたことは成果であり、全国市長会にとっても大きな意義がある。
- 例えば、国内外各地での観光PRから地域の除雪に至るまで、行政への依存が増していることを実感している。こうした多様な行政需要に的確かつスピーディに対応できるのは、都市自治体をはじめ市町村である。そうした対応を行うためには、自由度の

ある財源が必要である。

- 学校の統廃合により、スクールバスの需要が高まっている。
- 各市区が頑張って多様なニーズに対応していることがアンケート調査によって明らかになったが、こうした実証的なデータに基づいて提言案や報告書案がまとめられており、説得力がある。
- 教育ニーズについて、「発達障害」のみ加筆されているが、都市自治体によっては、外国にルーツがある児童生徒への対応のニーズがある場合もあるので、例えば、「発達障害等特別な教育ニーズ」としてはどうか。
- 本研究会での講演において「増税」を提案したが、多くの市長に同意していただけるとは思っていなかった。
- 提言案や報告書案において、各市区で多様な事情がある中での「最大公約数」をとった内容であるにもかかわらず、それが玉虫色ではなく、各都市自治体の「共通の困りごと」が明確になり、かつ一定の方向性を示すことができた。各市長が危機意識や課題を共有できた結果だと思う。
- 地域の福祉の現場において、専門職の育成確保が重要である。報告書に言及があるが、例えば、「ソーシャルワーカーなど」と具体例を入れてはどうか。また、「協働地域社会税（仮称）」の用途に加えることはできないか。
- まず、標準的な財政需要に対して、地方交付税の充実や消費税・地方消費税の拡充などを通じて財源を確保すべきだという共通認識がある。一方で、標準的な財政需要ではないが対応すべき様々なニーズもある。場合によっては、超過課税を行ってでも対応すべきものだが、一自治体での超過課税には限界もある。そこで今回提案されている「協働地域社会税（仮称）」は、いわば共同で超過課税を行うというものである。理論的な組立など課題はあると思うが、超過課税してでもやろうという決意の表れである。
- 「協働地域社会税（仮称）」について、理念の構築・整理等、今後も議論を深める必要がある。また、全国知事会や全国町村会などとも意思統一を図る必要がある。
- 「協働地域社会税（仮称）」について、「検討」では弱いので、「やっていくんだ」とい

う意思を明確にするべきだという意見については、そのような記述にして取りまとめたい。

