

ネクストステージの都市税財政に向けて

～超高齢・人口減少時代の地域社会を担う
都市自治体の提言と国際的視点～



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

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、日本都市センターでは、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」（座長 牧野光朗・飯田市長。以下、「研究会」という。）を全国市長会と共同で設置し、都市税財政のあり方について調査研究を行ってきた。本報告書は、これらの研究成果を取りまとめるとともに、別途、「都市分権政策センター」事業の一環として2018年9月に設置した学識者によるワーキンググループ（座長 星野泉 明治大学政治経済学部教授）による調査研究の成果を補完したものである。

ワーキンググループにおいては、全国市長会との共同研究において時間的な制約から十分な検討を行うことができなかった論点について、国際比較（＝フランスやドイツ、スウェーデンなど）を踏まえて考察を行っている。具体的には、超高齢・人口減少時代を迎え経済社会構造が大きく変わりつつある中で、特に対人社会サービスや教育・人づくりの課題に対応する都市税財政のあり方、さらには、将来の財政需要の増大に対応するための新たな地方税財源の可能性の検討（特に地域公共交通、観光）などである。

本報告書では、まず第Ⅰ部として、研究会が取りまとめた報告書を本論として掲載するとともに、全国市長会が2018年6月6日に決定した「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特別提言」を収録している。第Ⅱ部においては、ネクストステージに向けた都市税財政のあり方について、学識者委員がそれぞれの視点から考察や課題提起等を行っている。第Ⅲ部には研究会が実施したアンケート調査の集計結果を収録した。また、第Ⅳ部では、ワーキンググループが行った、国際比較を踏まえた都市税財政についての論考を掲載している。

なお、本報告書の第Ⅱ部の論文は、研究会における調査研究の成果として、研究会で講演を頂いた内容をベースに神野直彦氏及び学識者委員に執筆いただいたものであり、本報

告書に先立って発表された下記の報告書に、同様の論文が掲載されている。

- ・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『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』2018年5月

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。

最後に、本報告書を作成するにあたり、研究会の委員および有識者各位ならびにワーキンググループの委員各位には、一方ならぬご協力をいただいた。また、各都市自治体関係者の皆様にも、アンケート調査に一方ならぬご協力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2019年3月
公益財団法人日本都市センター

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特別提言	1
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	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
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	46
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	52
1 工業社会の都市から脱工業社会の都市へ	52
2 脱工業社会への都市の革新	53
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	56
4 一般財源の拡大戦略	57
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	59
おわりに	60

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	62
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～	63
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～	64
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	66

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	72
1 2つの負担金の頑健性	73
2 教育分野におけるニーズの変化とその対応	73
3 教育財政の諸課題	74
おわりに	75

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	78
2 歳入改革と地方税	78
3 地方税（道府県税と市町村税）の租税体系の方向性	80
おわりに—日本の租税体系の方向性—	82

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	86
1 社会の変化	86
2 3つのニーズ	87
3 生活・生産・保障の場のあり方	88
4 「コモンニーズ」という新視点と地方連帯税の構想	90
おわりに—「経済の失敗」＝「道徳の失敗」—	91

第Ⅲ部 アンケート調査結果

1 アンケート調査実施概要	95
2 回答概要抜粋	97
3 設問別回答結果概要	99

第Ⅳ部 報告（国際比較編）

ネクストステージに向けた都市自治体の税財政に関する研究会

国際比較ワーキンググループ 構成員名簿	141
日程概要	142

第1章 ネクストステージの都市税財政に向けて—諸外国との比較から—（序論）

（公財）日本都市センター主任研究員 清水 浩和

1 超高齢・人口減少社会の到来と諸外国の税財政—国際比較の観点から—	144
2 超高齢・人口減少社会の到来と地方（都市）税財政 —国際比較の観点から—	150
3 社会保障、教育分野における予算配分—国際比較の視点から—	164

第2章 スウェーデン都市税財政のネクストステージ

明治大学政治経済学部教授 星野 泉

はじめに	170
1 スウェーデンの政治状況	170
2 スウェーデンの少子高齢化と都市人口の推移	173
3 スウェーデンの地方財政調整	175
4 都市税財政のネクストステージ	178
おわりに	182

第3章 スウェーデンにおける保育・教育行政の課題

—保育分野への新たな社会的要請に向けて—

山梨大学教育学部准教授 大野 歩

1 スウェーデンの保育改革とその理論的解釈	184
2 保育分野に要請される新たな社会的役割	185
3 地方保育・教育行政の動向	187
4 これからの時代へ向けて	192

第4章 ドイツ地方税制度改革の動向

和光大学経済経営学部教授 半谷 俊彦

はじめに	196
1 市町村の税源	196
2 各税の変遷とその影響	197
おわりに	205

第5章 ドイツ都市自治体の税財政の課題—歳出面の変化と対応する税財源—

(公財)日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

はじめに	208
1 都市の税制	210
2 近年の都市財政と“同等の生活条件”確保に向けて	215
3 観光・ツーリズムの税財源	222
4 交通税財源	227
おわりに	229

第6章 フランスで進む地方改革

元 地方財政審議会委員 鎌田 司

はじめに	234
1 サルコジ、オランド両政権下の改革	234
2 近年の制度改革に伴う都市自治体への影響	239
おわりに	245

第7章 地方交通財政の国際比較

中央大学研究開発機構 機構助教

社会科学高等研究院日仏財団 (FFJ-EHESS) 共同研究者 南 聡一郎

はじめに	248
1 日本における地方公共交通の危機	248
2 海外における地方交通財政の現状	249
3 フランスの地方交通財政	250
4 スペインのLRT導入における地方財政の役割	254
5 ヘルシンキー MaaS 発祥の地の交通財政	256
6 日本の地方交通財政への展望	257

第8章 諸外国における付加価値税の政府間配分

—国際比較からみた地方自主財源としての付加価値税—

立命館大学経済学部准教授 篠田 剛

はじめに	260
1 地方自主財源としての付加価値税	260
2 税収配分型—ドイツ、オーストラリアにおける付加価値税配分	263
3 税源移譲型—カナダにおける協調売上税（HST）	266
おわりに—地方消費税をめぐる論点とわが国への示唆	268

第V部 資料

1 設置要綱	273
2 設置趣旨	274
3 日程概要	276
4 議事概要	277
第1回研究会議事概要	277
第2回研究会議事概要	281
第3回研究会議事概要	288
第4回研究会議事概要	295
第5回研究会議事概要	305
執筆者プロフィール	310

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特別提言

- 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 特別提言

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。

以上の認識に立ち、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。

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

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賄われており、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つけている。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月に確実にを行うこと。

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、国の縦割りに由来す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し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Ⅱ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

都市自治体が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く。

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としており、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していると言われている。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き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。これまでも、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乘せし、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賅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Q 5やQ 7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10%への引上げについては、2019年10月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

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」が2018年6月1日に公布・施行されている。

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

消費税増税分の使途については、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、これらの使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

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が設立されることとなり、地方税共同機構が2019年4月に設立された。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。

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要である。

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については、2019年10月より段階的に実施することが2018年12月に決定された。

また、学校施設の新増築・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、税収という観点で見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。財源の使途については、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、

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て、2018年10月1日から施行されている。

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、2018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、2019年4月1日から実施している。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、観光振興が使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。その後、2018年5月に報告書「都道府県税制における基幹税のあり方及び新たな税源等について」がとりまとめられている。

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

⁶¹ 「国際観光旅客税（仮称）の使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、国際観光旅客税の使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」。

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法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は、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

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）。

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。

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、租税法律主義（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：新たな公共私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）。

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

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組み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
- 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。

て確保すべきか、住民の参画をどこまで期待すべきか、こ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。目的税ではないが使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))。

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部第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。

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)

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ャ、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ャ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ャ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ャは、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ャから人的インフラストラクチャ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ャは、物的なインフラストラクチャではなく、人的なインフラストラクチャが重要となる。物的なインフラストラクチャから人的なインフラストラクチャに転換する際、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なように、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نز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、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しるされた言葉

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。

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

(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。

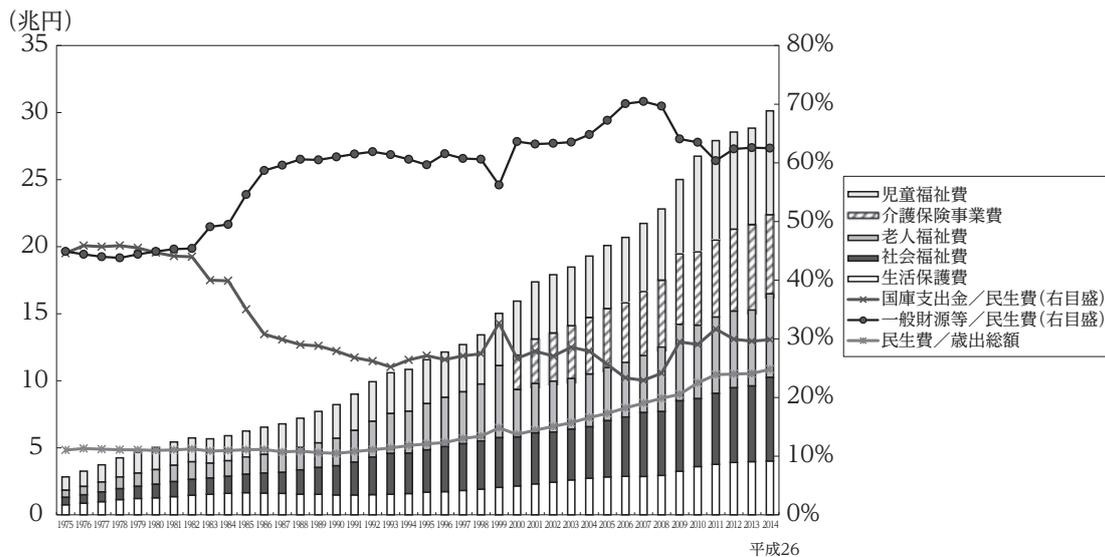
その中でも、特に地方自治体にとって非常に悩ましいのが、いわゆる「対人社会サービス」分野、すなわち現物給付（サービス給付）に係る医療や福祉その他分野での給付費である。その財源構成は、現在、社会保険料が全体の約6割、租税が約4割であるが、増大する給付費に対し、今後の負担をどうしていくかが課題となっている。

(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、

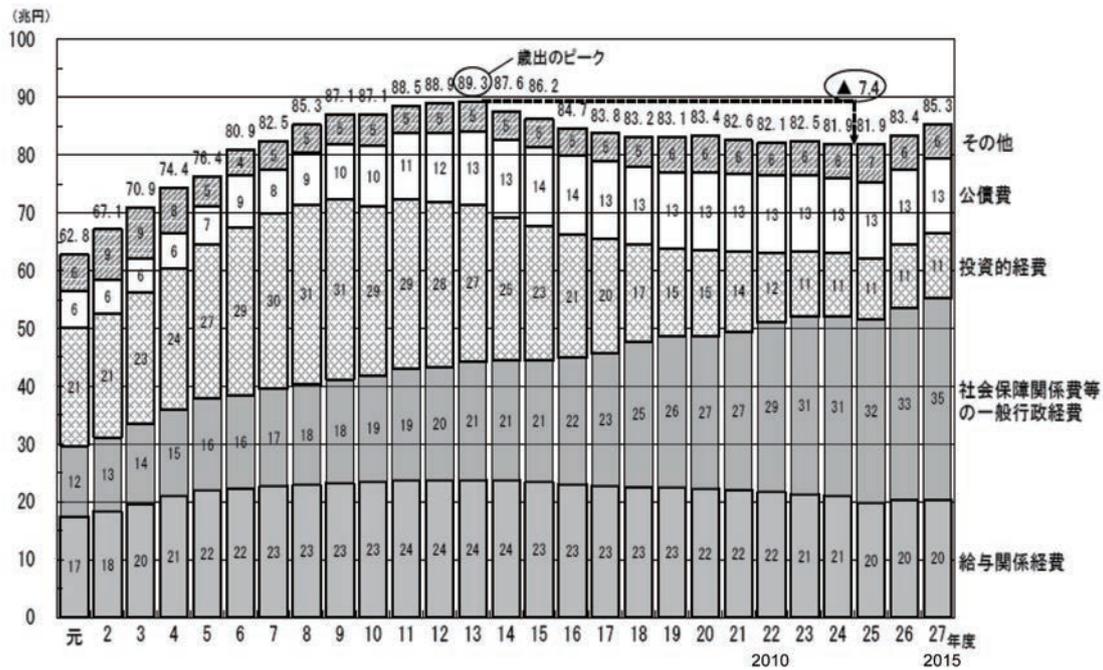
図2-2-1 地方自治体の民生費等の推移



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%に達しているとおあるように、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。

東北大学大学院教育学研究科准教授
青木 栄一

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』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いにくい状況にある。

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。

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

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、地方にどのような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

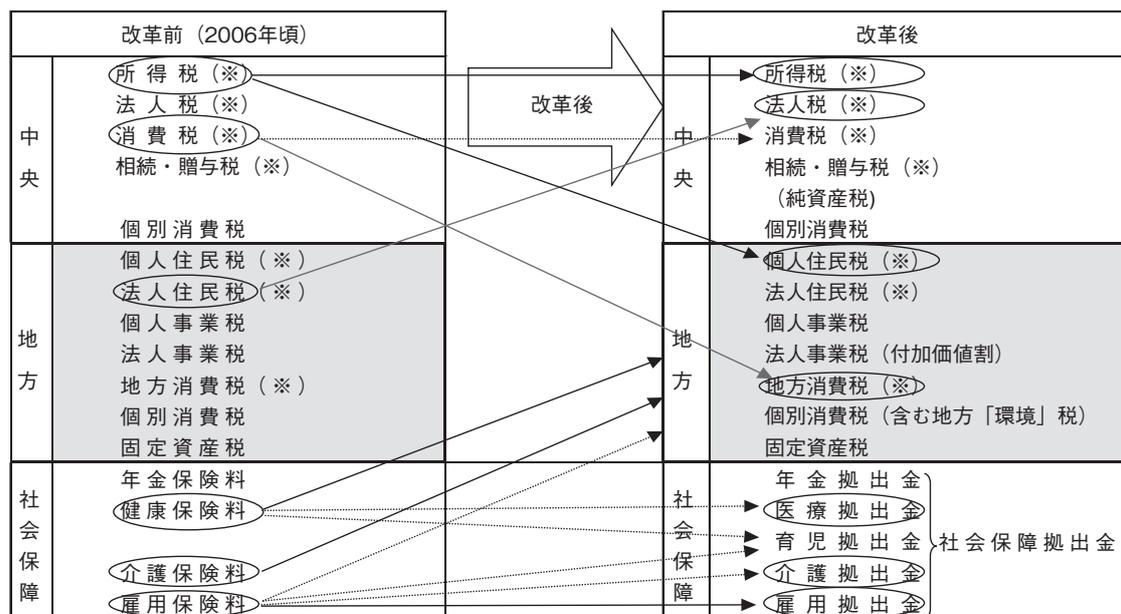
(1) 歳入改革の方向性：安定的財源と財政調整の連動

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。

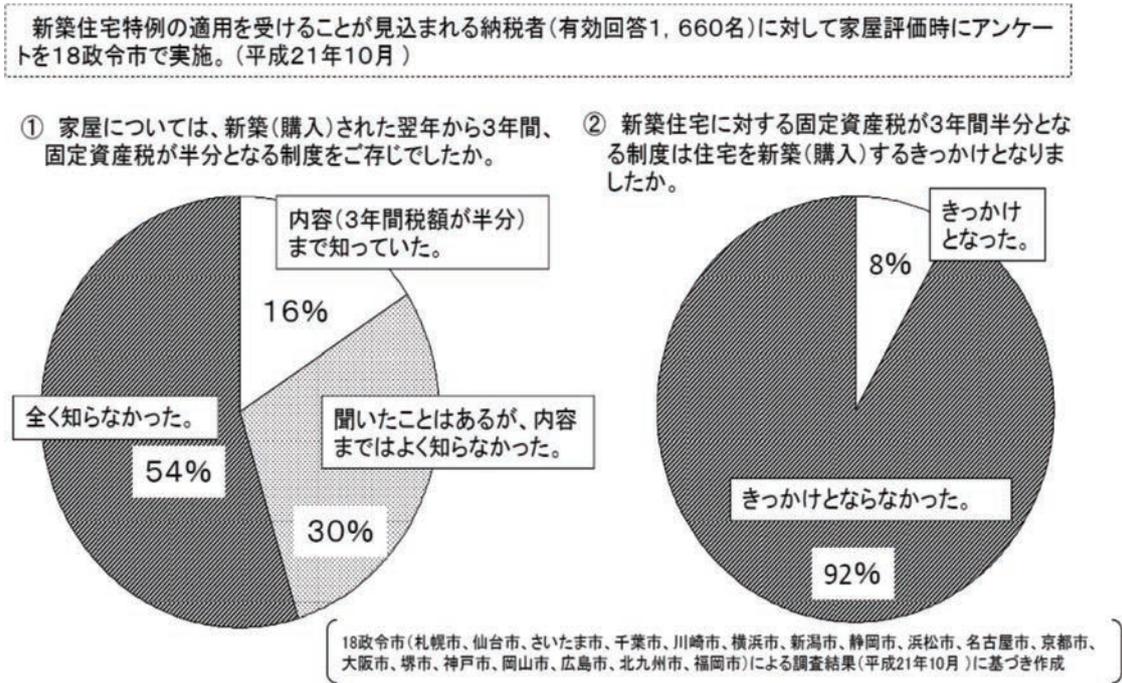
そこで、現在の2つの基幹税目、つまり住民税と固定資産税のうち、固定資産税の話をしたい。ご存知のとおり、固定資産税は土地、家屋、償却資産に対する税である。評価額で見ると、土地が圧倒的に大きいですが、税額で見ると、土地の割合は少なくなっている。税負担の割合（評価額に占める税額の割合）で見れば、圧倒的に土地の負担の割合は少ない。これは、評価額から課税ベースを出すに当たって、様々な特例措置等が適用されているからである。

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目指したい。

※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烝治委員会で、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

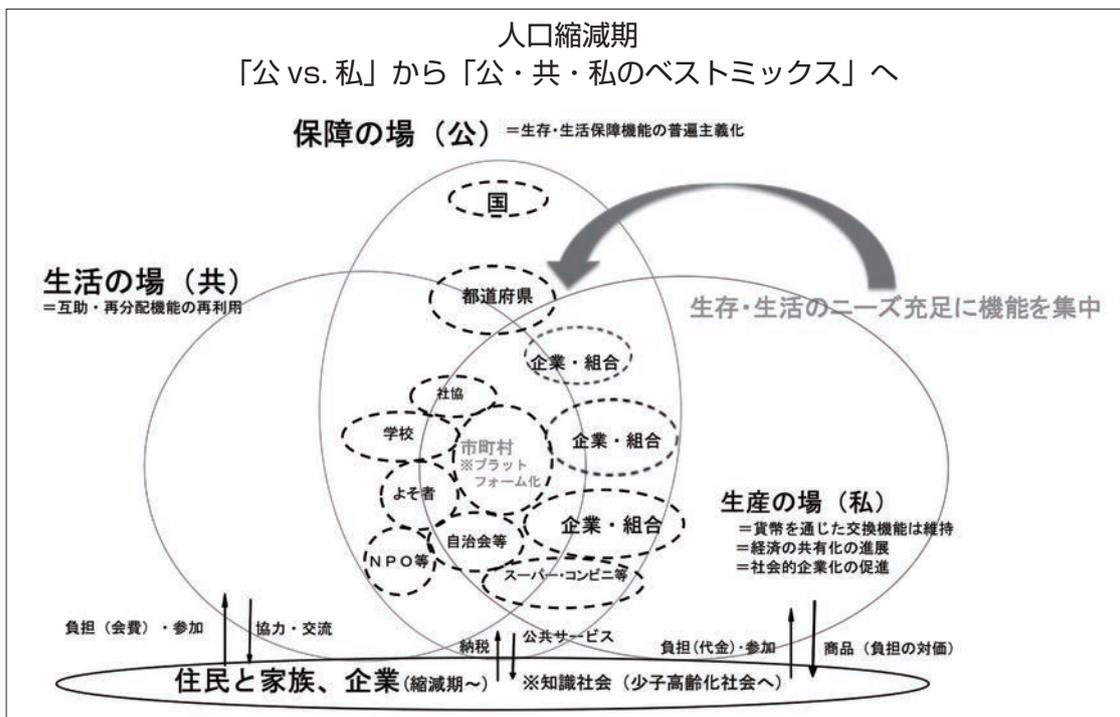
かなか大きくできない。果たして、それでいいのか。違うのではないか。

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：井手委員講演資料

(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」—

グローバリゼーションと同時に、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年度市町村別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 : 増収に向けた取組みの重要度
- 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等
- 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
- 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
- Q 20 : 今後の増税
- Q 21 : 社会保障に係る事務の財政上の課題
- Q 22 : 都道府県からの補助負担金や事務配分
- Q 23 : 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程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

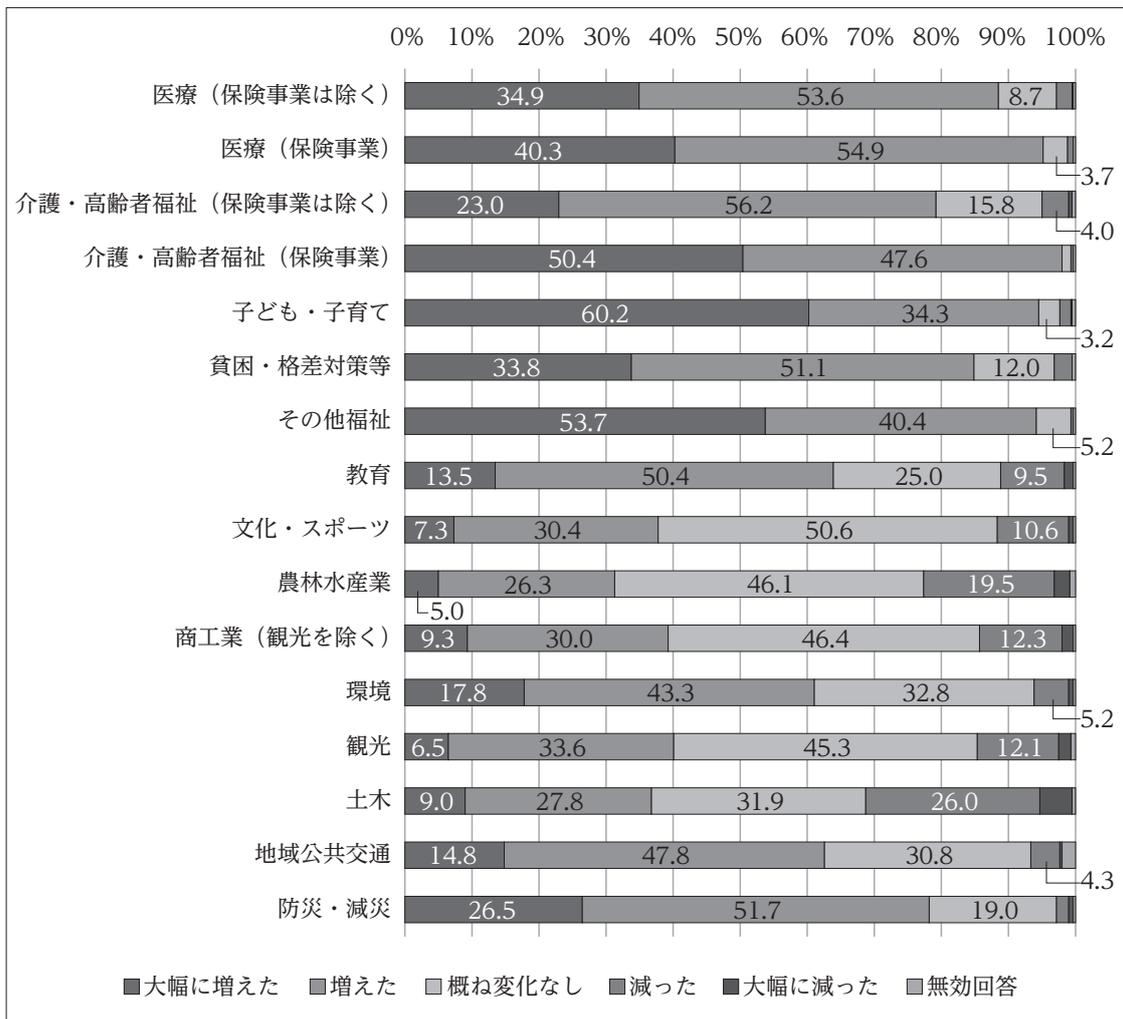
- ・増税に賛成の意見：37.8%（132 団体）
- ・増税に反対の意見：7.7%（27 団体）
（自由記述で回答のあった349 団体のうち上記意見を述べた団体の割合）

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】



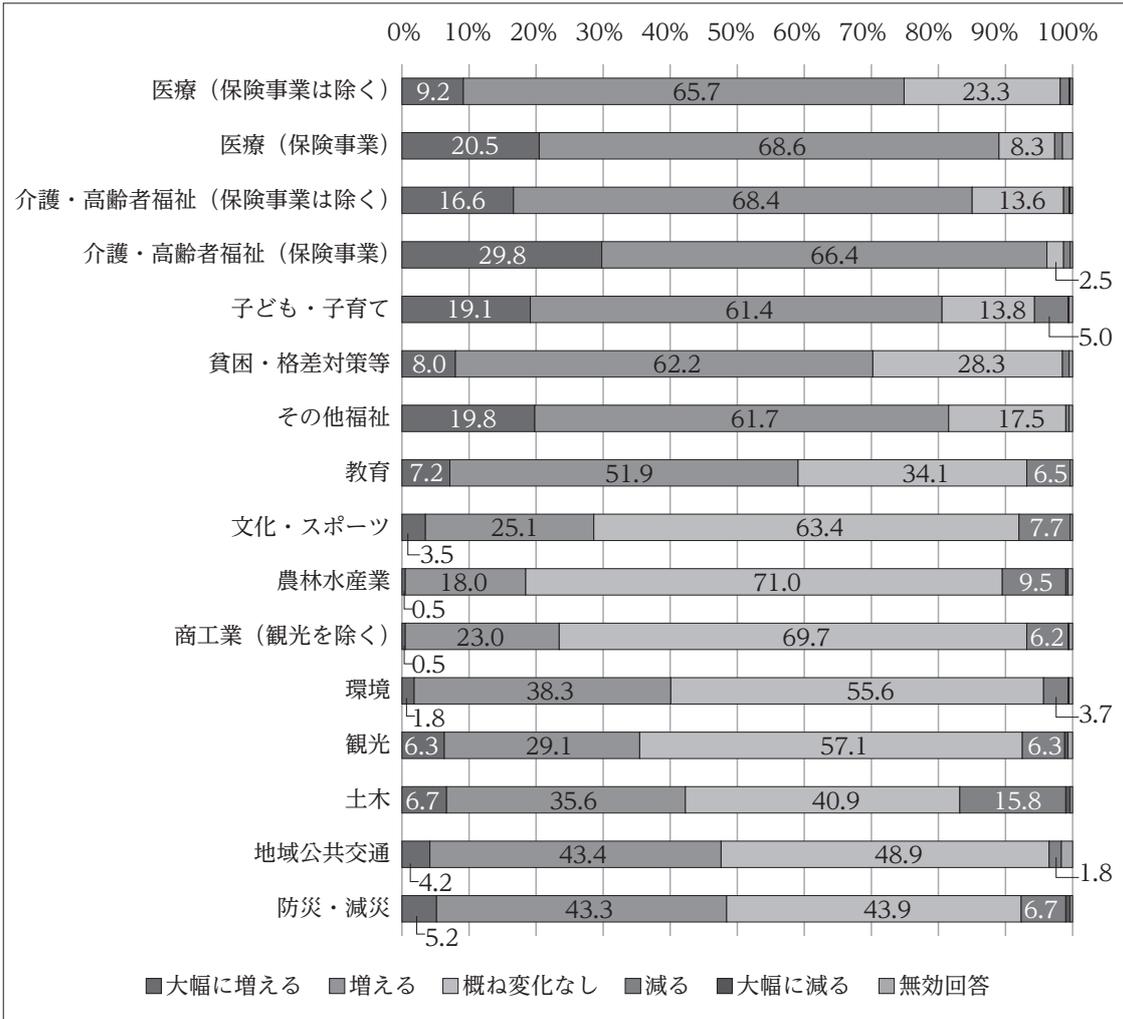
【結果概要】

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。

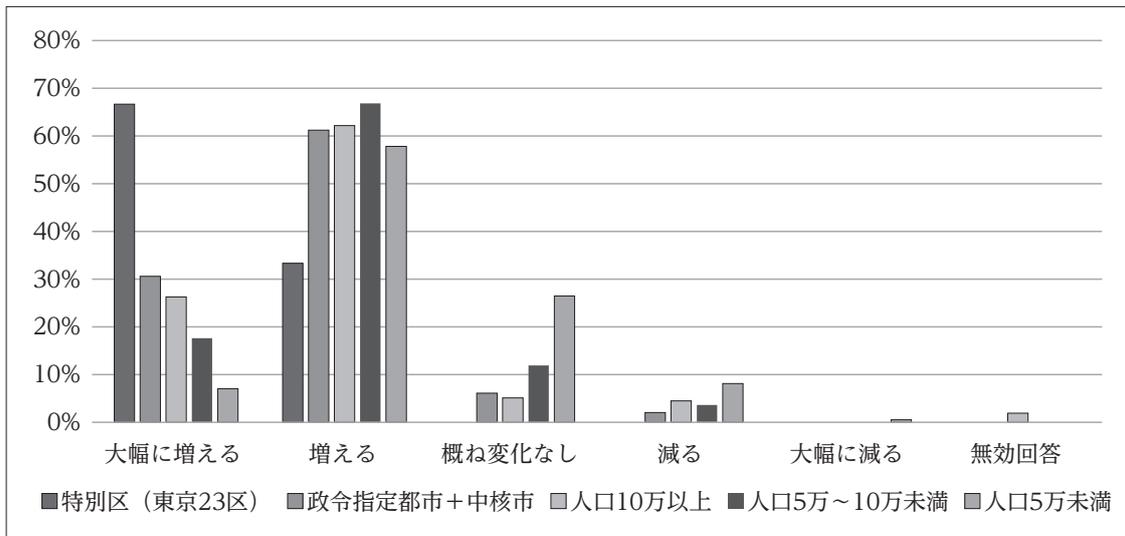
【集計結果】



【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。

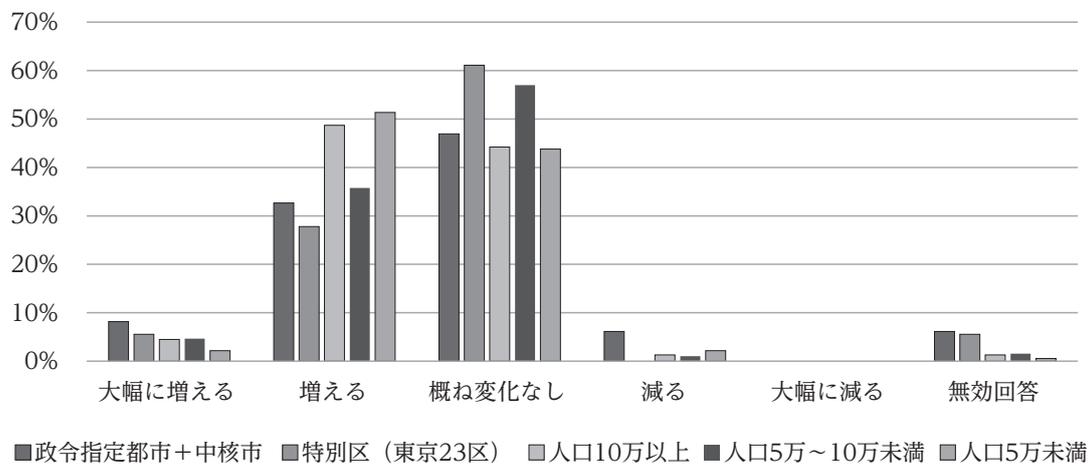
【参考①：都市類型別クロス集計「子ども・子育て」】



【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。

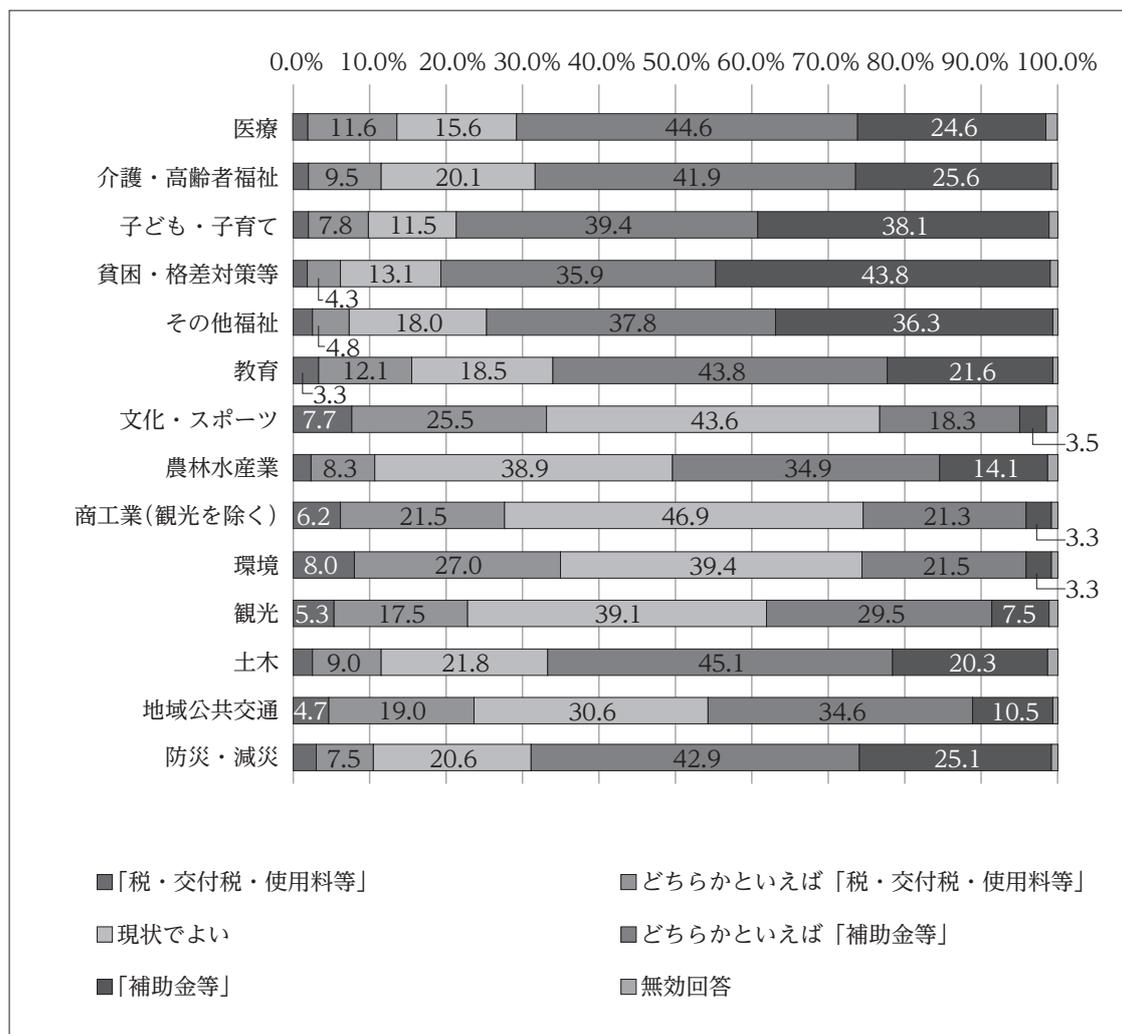
Q2-SQ 1 歳出分野ごとの財源

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》

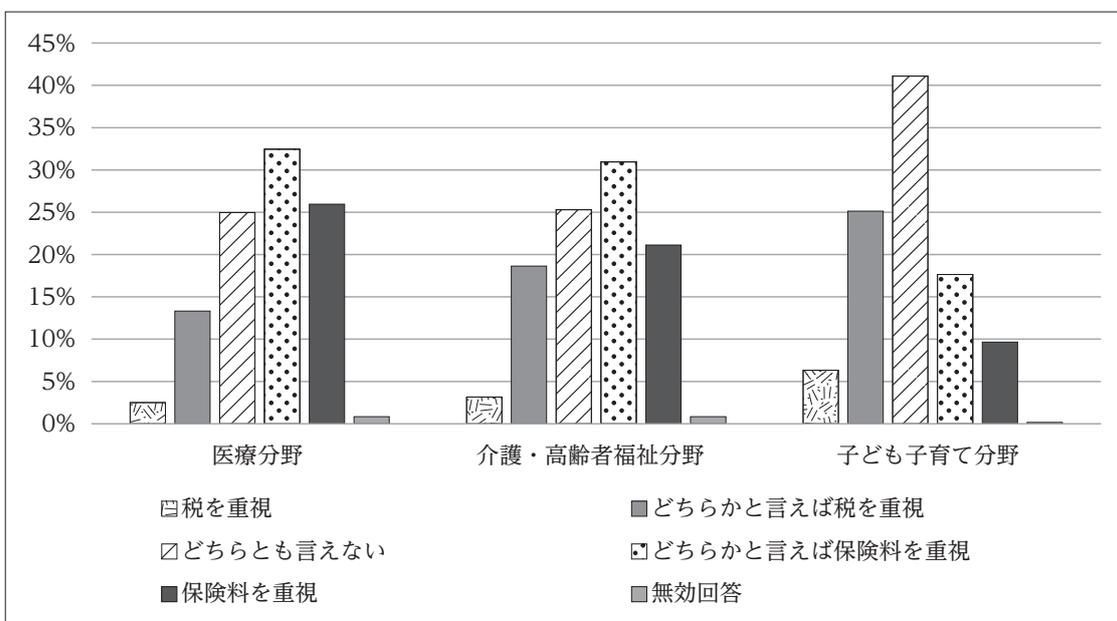
- ・福祉施策、防災・減災対策、インフラ整備など住民の生命と財産に関わるもの、また温暖化対策など単独の自治体の取組みだけでは効果の出ない環境対策などは、国の政策において実施すべき。

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。

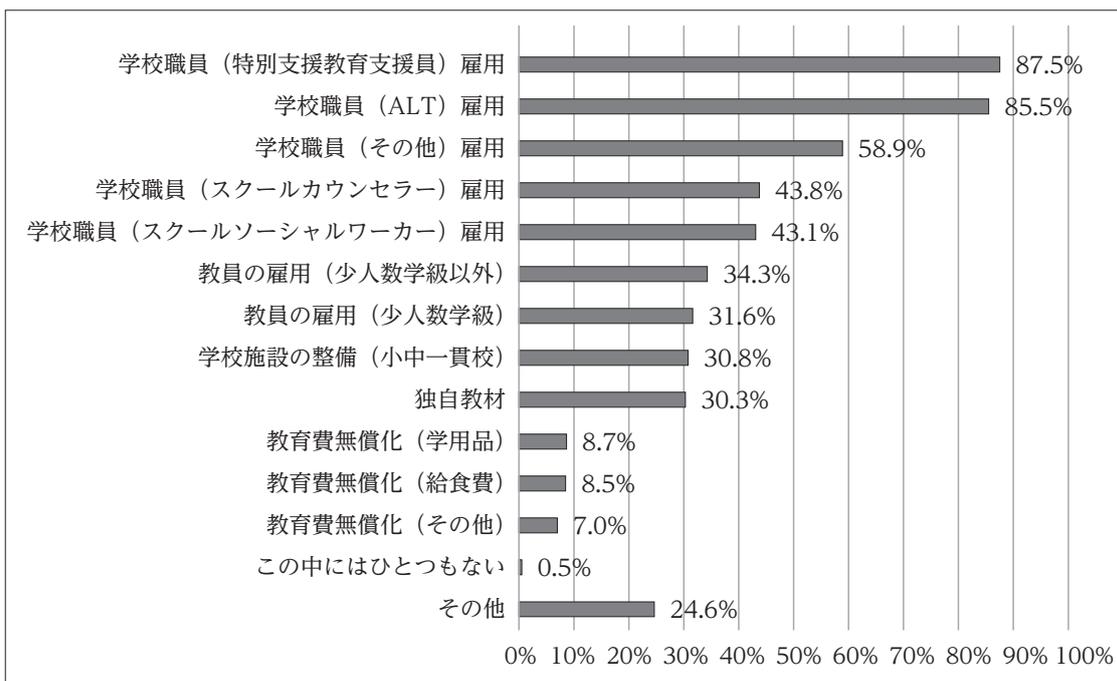
○就学前教育

- ・ 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。

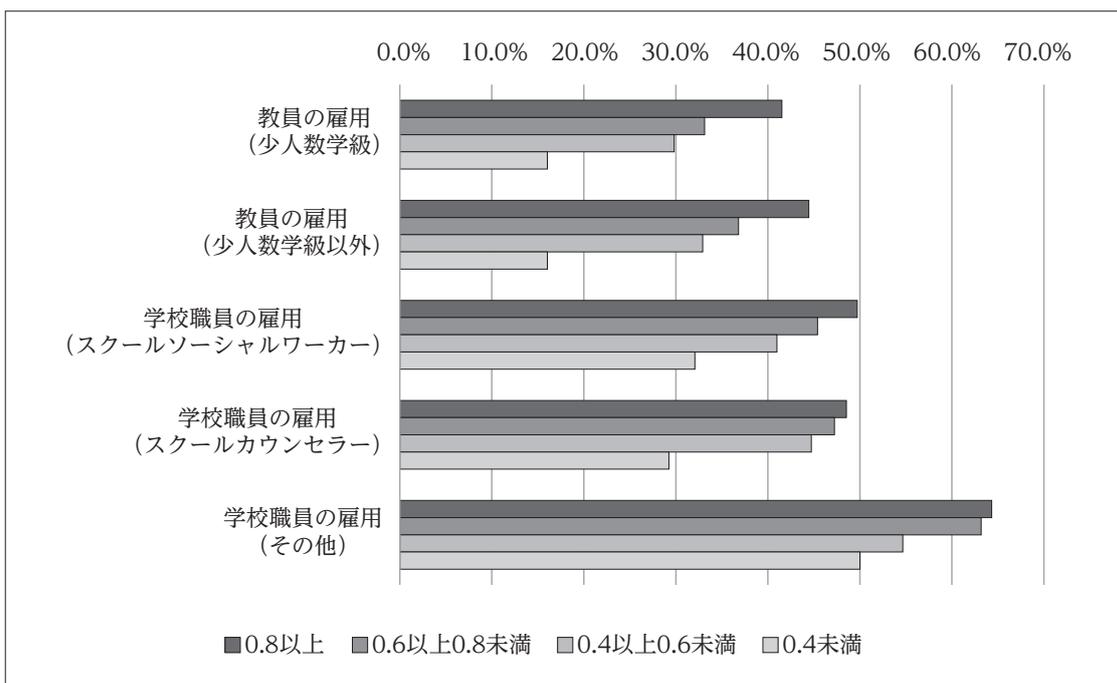
Q5SQ1 教育（義務教育）における地方単独事業

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）】



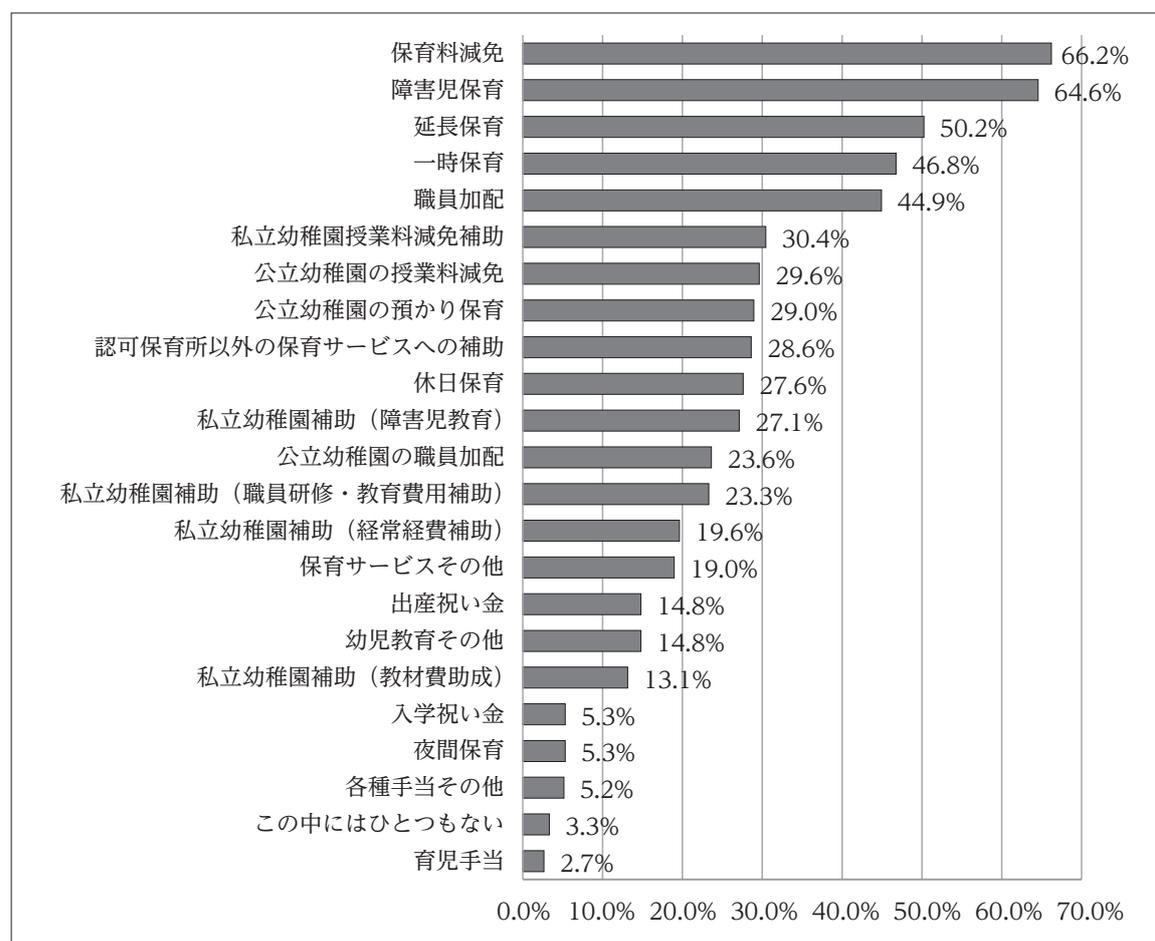
【結果概要】

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。

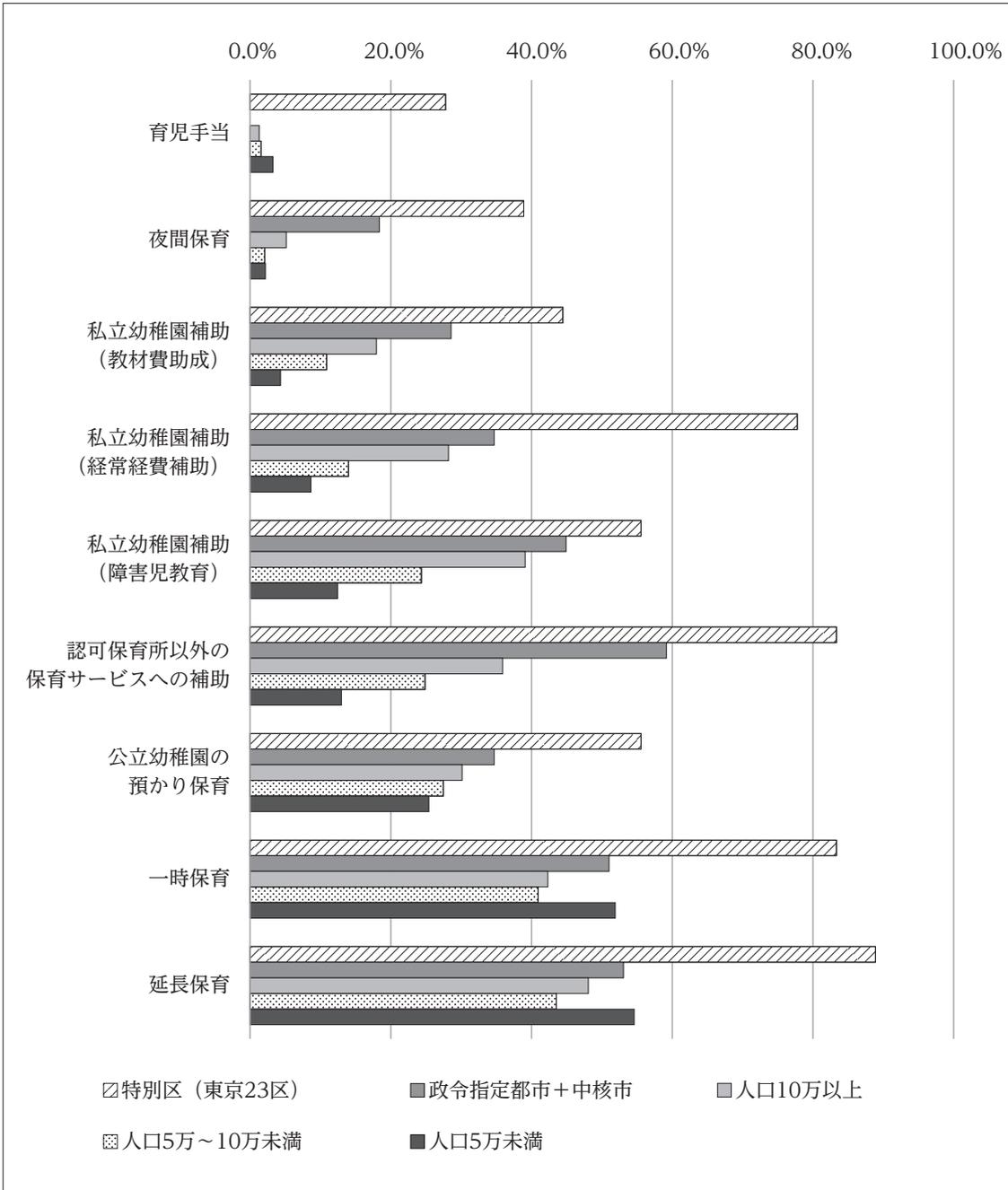
Q5SQ2 教育（就学前教育）における地方単独事業

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。

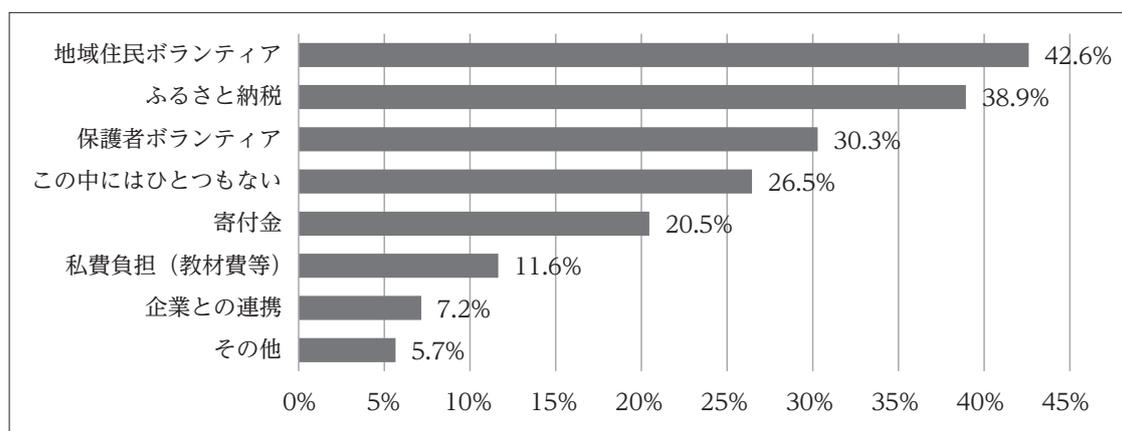
【就学前教育に関する課題等（自由記述（抜粋））】

- ・ 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粋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、高齢者の移動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。

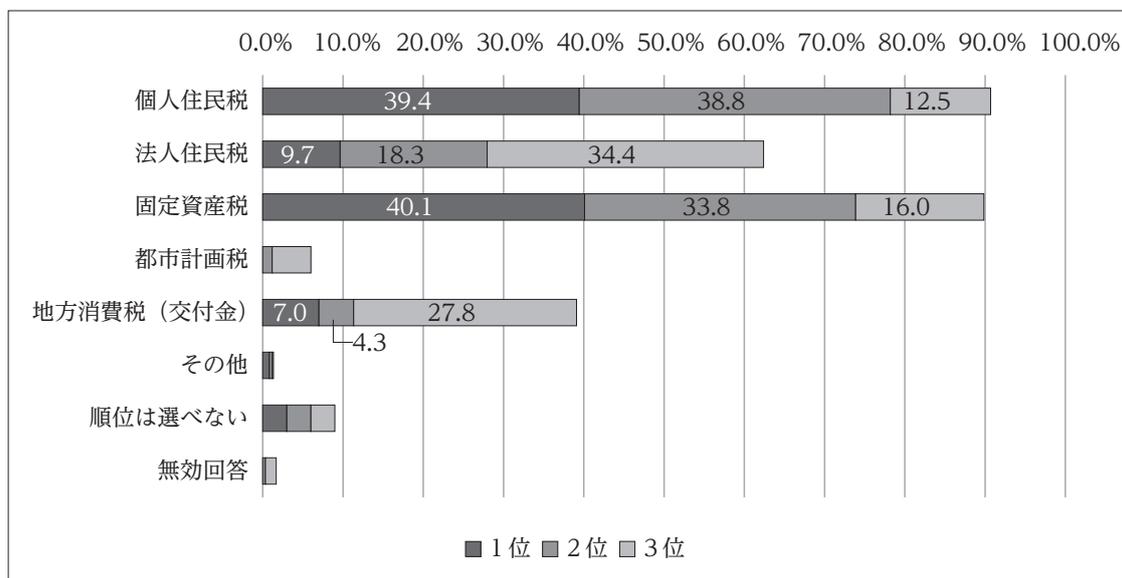
【補助金返還に関する意見（自由記述（抜粋））】

- ・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】

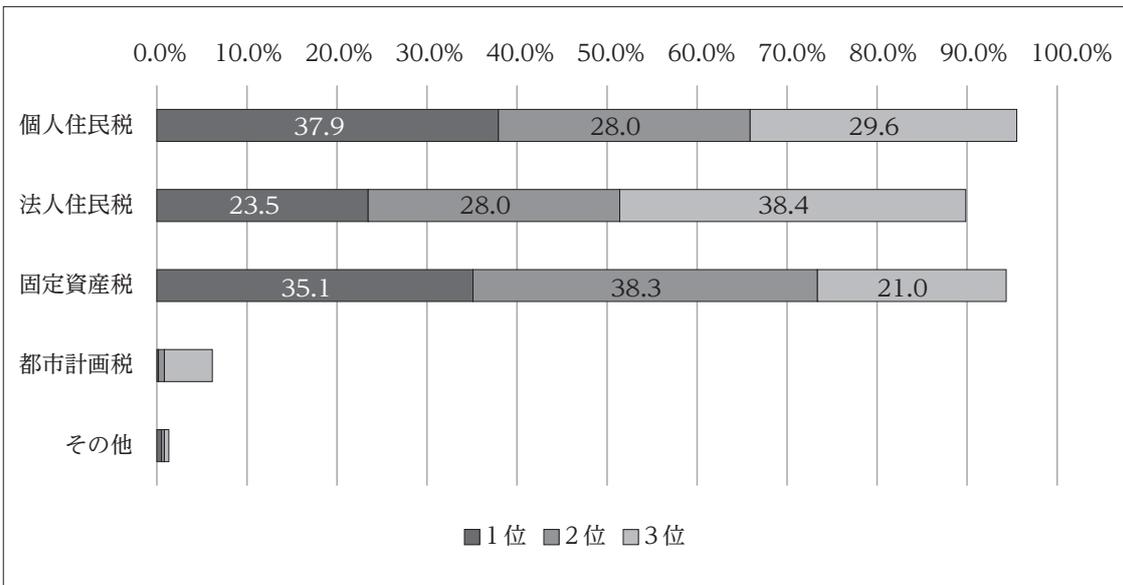
基幹税である個人住民税と固定資産税を1・2位のいずれかに選択する自治体の割合が大半を占めた。地方消費税（交付金）については、1位もしくは2位と選択した自治体が1割程度にとどまる一方で、3位と選択した自治体は3割程度に上った。

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・税収増に向けて、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。

Q10SQ1 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。

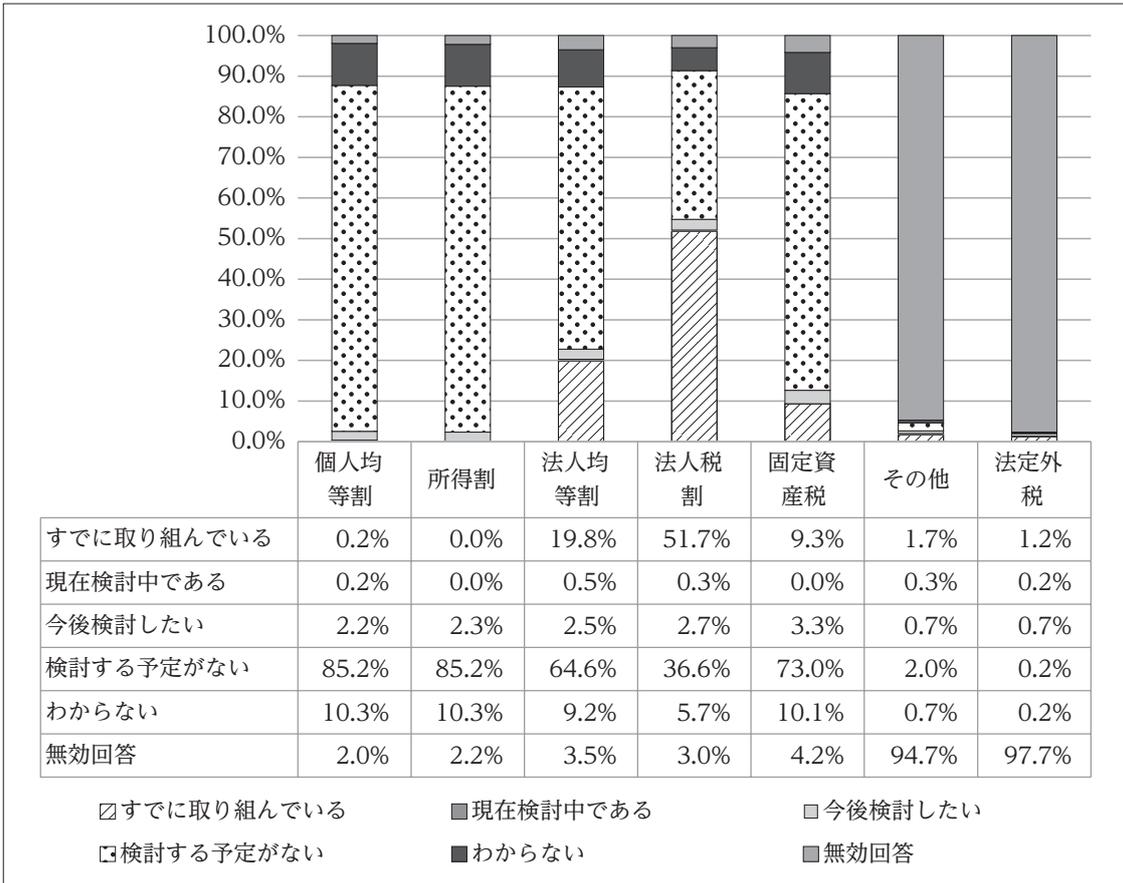
【自由記述（抜粋）】

- ・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】

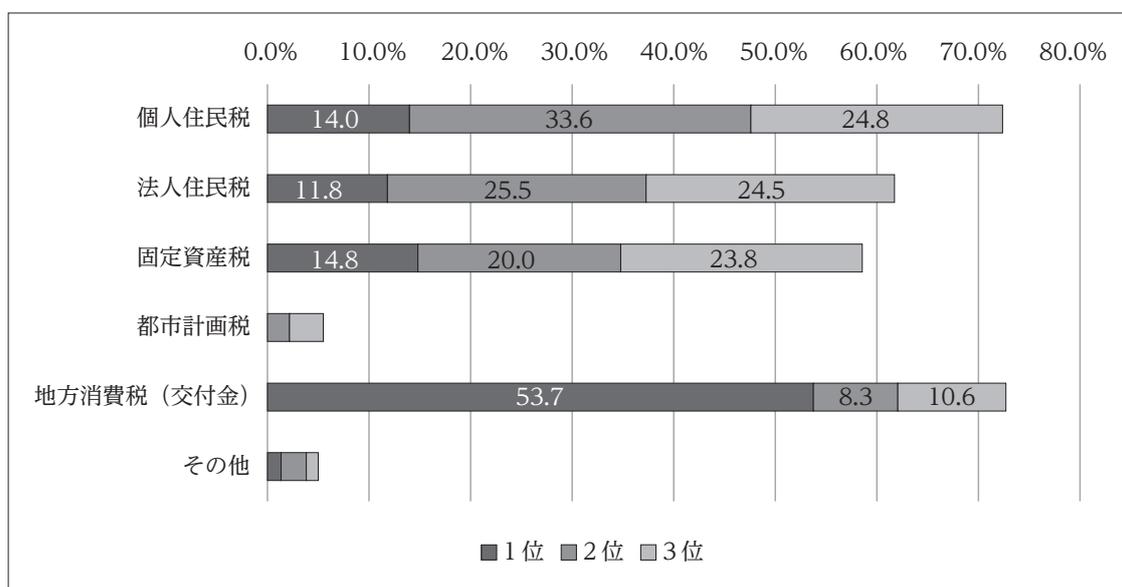
住民税・固定資産税ともに超過課税を検討する予定がないとの回答が7～8割に上る一方で、今後超過課税を検討したい、または現在検討中とした割合は、いずれの税目についても数パーセント程度かそれ未満であった。法定外税については、無回答の割合が大半であった。

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。

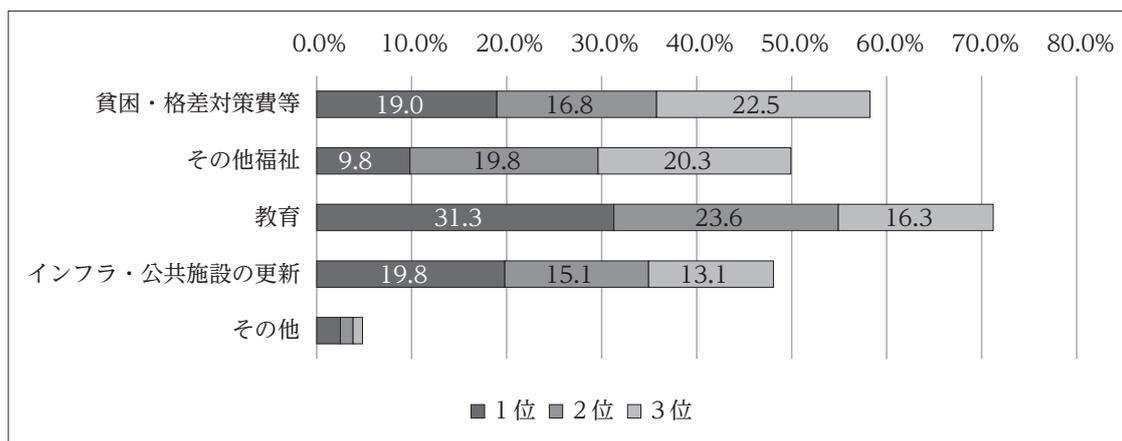
《地方揮発油譲与税》

- ・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。

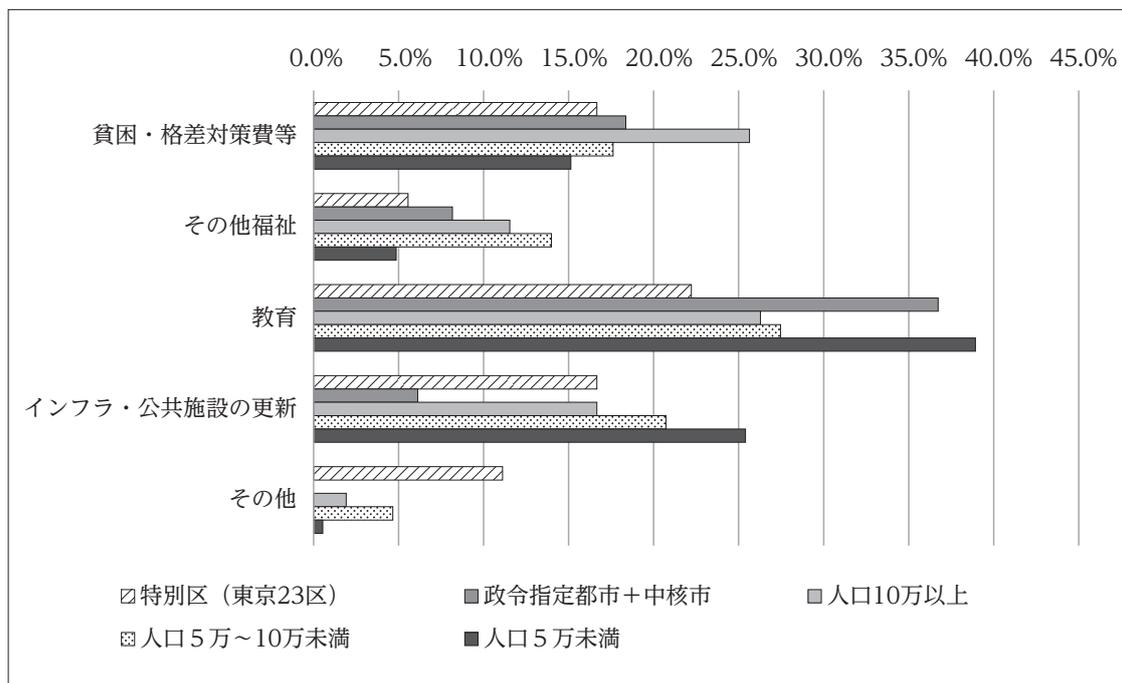
Q16 消費税の使途

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】



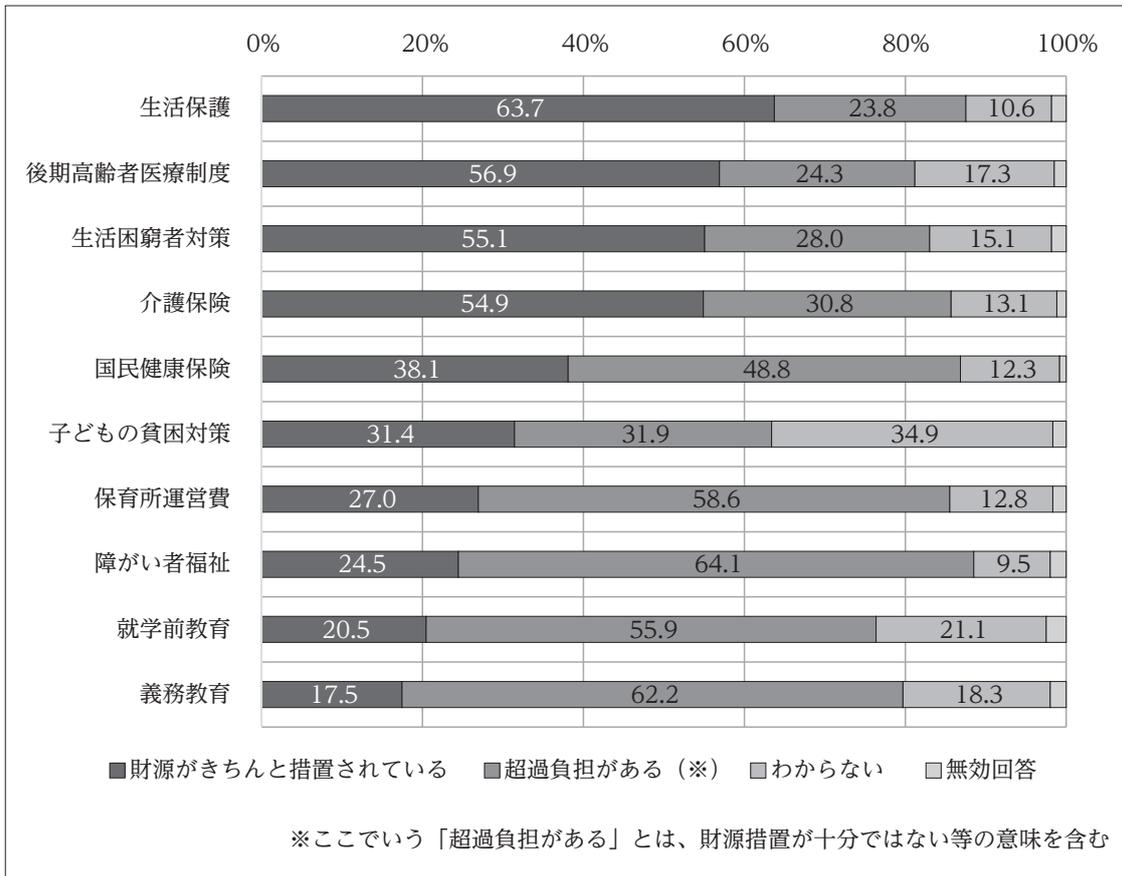
【結果概要】

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》

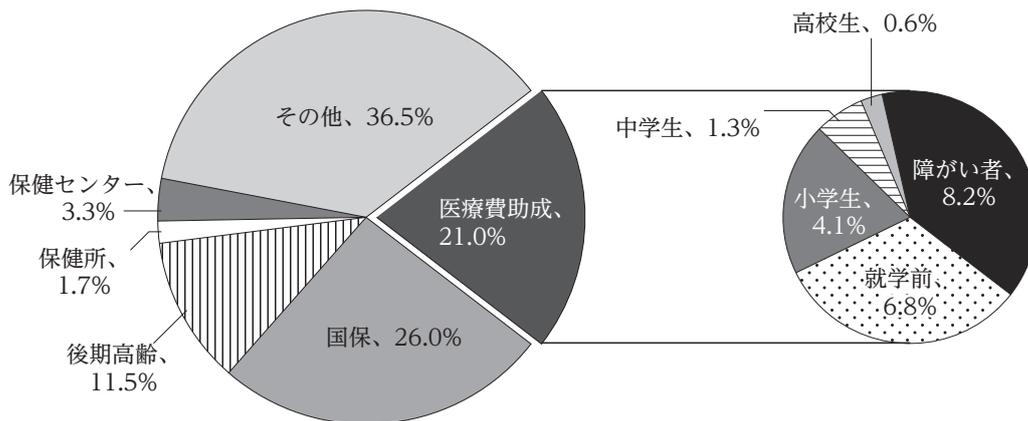
- ・ 準要保護児童生徒に対する就学援助について、生活困窮世帯や母子世帯が多いため認定者が多くなる傾向にあり、普通交付税算入額よりも決算額が多くなっている。
- ・ 幼稚園就園奨励費については国庫補助率 1 / 3 であるが、内示率が例年 30% にも満たない状況であり、所要額に対する予算確保がなされていない。

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 年度市町村別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 報告（国際比較編）

- 第1章 ネクストステージの都市税財政に向けて
—諸外国との比較から—(序論)
- 第2章 スウェーデン都市税財政のネクストステージ
- 第3章 スウェーデンにおける保育・教育行政の課題
—保育分野への新たな社会的要請に向けて—
- 第4章 ドイツ地方税制度改革の動向
- 第5章 ドイツ都市自治体の税財政の課題
—歳出面の変化と対応する税財源—
- 第6章 フランスで進む地方改革
- 第7章 地方交通財政の国際比較
- 第8章 諸外国における付加価値税の政府間配分
—国際比較からみた地方自主財源としての付加価値税—

ネクストステージに向けた都市自治体の税財政に関する研究会
国際比較ワーキンググループ 構成員名簿

座 長	明治大学政治経済学部教授	星 野 泉
委 員	山梨大学教育学部准教授	大 野 歩
	元地方財政審議会委員	鎌 田 司
	立命館大学経済学部准教授	篠 田 剛
	和光大学経済経営学部教授	半 谷 俊 彦
	中央大学研究開発機構 機構助教 社会科学高等研究院日仏財団 (FFJ-EHESS) 共同研究者	南 聡一郎
	日本都市センター理事・研究室長	石 川 義 憲
事 務 局	日本都市センター研究副室長	池 田 泰 久
	日本都市センター主任研究員	清 水 浩 和
	日本都市センター研究員	早 坂 健 一
	日本都市センター研究員	原 宏 樹

(2019年3月時点)

日 程 概 要

第1回研究会

日 時：2018年（平成30年）9月6日（木）15:00～17:00

場 所：日本都市センター会館8階 研究室会議室

内 容：委員紹介

本研究会の狙い（＝都市税財政報告書の成果と課題）

役割分担表（案）、論点メモ、参考資料等の説明と検討

〔意見交換〕今後のスケジュール、骨子案の作成依頼、論点整理等について

第2回研究会

日 時：2018年（平成30年）11月22日（木）15:00～17:00

場 所：日本都市センター会館8階 研究室会議室

内 容：報告書に関する議論（骨子案、役割分担表（案）、報告書構成案等の検討）

骨子案の説明（3分×6人：20分程度）

フリーディスカッション

〔意見交換〕原稿骨子案、役割分担・構成案の検討等について

第3回研究会

日 時：2018年（平成30年）12月25日（火）18:00～20:00

場 所：日本都市センター会館8階 研究室会議室

内 容：報告書に関する議論（役割分担表（案）、報告書構成案等の検討）

原稿案の説明（3分×7人：20分程度）※一部の原稿案は事務局説明

フリーディスカッション

〔意見交換〕研究会報告書素案（入稿前原稿）、報告書の内容調整等について

ネクストステージの都市税財政に向けて —諸外国との比較から— (序論)

都市税財政研究会・国際比較ワーキンググループにおいては、全国市長会との共同研究において時間的な制約から十分な検討を行うことができなかった論点について、国際比較（フランス、ドイツ、スウェーデンなど）を通じて考察を行った。具体的には、超高齢・人口減少時代を迎え経済社会構造が大きく変わりつつある中で、特に対人社会サービスや教育・人づくりの課題に対応する都市税財政のあり方の検討、さらには、将来の財政需要の増大に対応するための新たな地方税財源の可能性の検討（特に地域公共交通、観光）などを行った。

それを踏まえ、本章ではまず、高齢化と国民負担率（租税負担率＋社会保障負担率）の推移の国際比較を行うことで、ネクストステージに向けた我が国の税財政の特徴を明らかにした。次に、諸外国の地方（都市）税財政との国際比較を通じて、我が国の地方（都市）税財政の位置付けを明らかにした。最後に、都市自治体が今後対応すべき多様な政策分野の中でも、特に対人社会サービス（＝主に社会保障）と人づくり（＝主に教育）を取り上げ、諸外国の動向を把握しつつこうした政策課題に対応する都市税財政のあり方の検討を行った。

(公財) 日本都市センター主任研究員
清水 浩和

1 超高齢・人口減少社会の到来と諸外国の税財政 —国際比較の観点から—

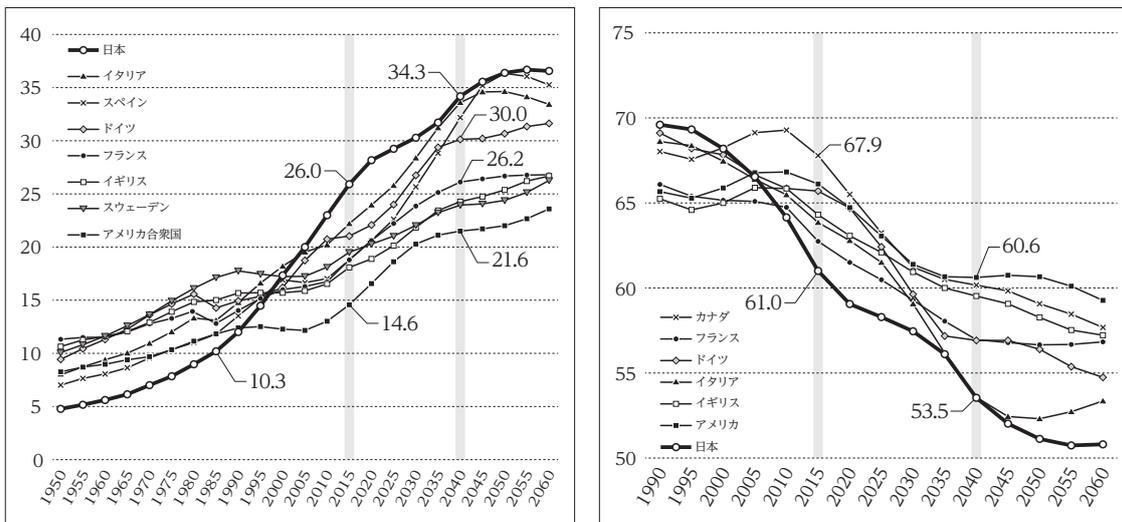
(1) はじめに

我が国では、総人口は既に減少局面に入り、出生数は年間100万人未満となるなか、高齢化は三大都市圏を中心に急速に進行している。今後の数十年間、世界的に見ても我が国の人口減少と高齢化はかつてない規模とスピードで進展すると予測されている。例えば、高齢化については、65歳以上の高齢者の全人口に占める割合を示す高齢化率が、2015年には26%に達して既に世界一の水準であるとともに、さらに2040年には34.3%に達すると予測されている（図表1-1の左図）。

人口の三分の一以上が高齢者となることは、地域によっては高齢化率が5割から8割を超えるということでもある。少子化についても、生産年齢人口の割合が減少し、2040年以降は人口の半分ずつを65歳以上の高齢者とそれ以下の全年齢層とで占める社会を迎えつつある（図表1-1の右図）。

図表1-1 世界の高齢化率の推移(左図)、世界の生産年齢人口割合の推移(右図) (欧米)

(単位：%)



出典：総務省「自治体戦略2040構想研究会（第1回）事務局提出資料」、1～2頁を元に筆者作成。
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/02gyosei04_04000071.html

もっとも、人口の少子高齢化の進展は世界的な潮流である。こうした高齢化や少子化といった潮流に対して税財政（とりわけ地方（都市）税財政）がどのように向き合い、そしてどのような形でセーフティネットを築いていくのか。その意味において、同じような課題に向き合う諸外国の税財政を中心とした対応はわれわれの参考となるはずである。

(2) 諸外国の高齢化率と国民負担率（租税負担率+社会保障負担率）

人口の少子高齢化のスピードという点で日本は世界的に例をみない特異な厳しい局面を

迎えることとなる¹。とりわけ、欧米諸国の中でもスウェーデンやフランスの高齢化のスピードはより緩慢と言えるが、イタリアは我が国と同様に同じく急速な高齢化を迎えつつあるものの、高齢化に伴って国民負担率の大幅な引き上げという対応を行ったという点で日本とは異なっている（図表1-2、1-3、1-4）。こうした負担（財源）面での日本の社会保障の困難さは、1990年代後半以降の急速な高齢化にバブル崩壊による経済停滞と公的財源低迷が重なったことがその要因として考えられている²。特に、長期経済停滞による金利・賃金の低迷に加え、税の自然減収と政策減税による租税負担率の低下傾向（財政赤字の拡大傾向）の影響が大きかった³。高齢化に伴って社会保険料が緩やかに上昇してきたのに比して、租税負担率は明らかに低下傾向をたどってきたのである（図表1-4）。

日本のこれらの各種指標についてその長期推移を見ると、税負担（税収の GDP 比）は1990年をピークにバブル崩壊に伴う急な落込みを経て低下傾向に転じており、特に個人所得税が減税政策と自然減収により低下傾向を辿ってきた（図表1-5）。1989年からの消費税の導入も、この個人所得税の減収を一部補う程度であった。

図表1-2 諸外国の高齢化と国民負担率

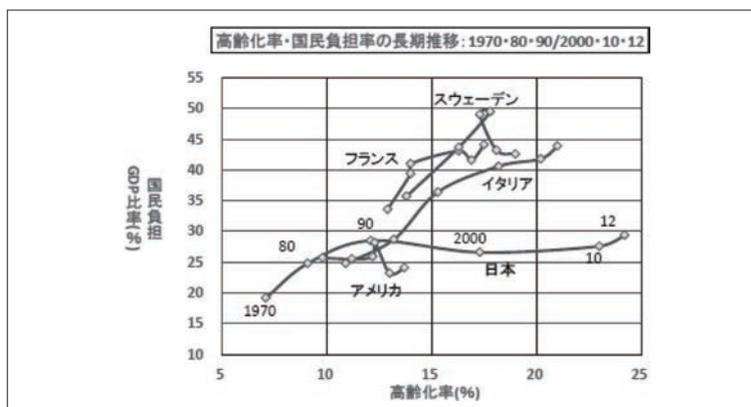
(単位：%)

	日本		アメリカ		イタリア		フランス		スウェーデン	
	高齢化率	国民負担率	高齢化率	国民負担率	高齢化率	国民負担率	高齢化率	国民負担率	高齢化率	国民負担率
1970	7.1	19.2	9.8	25.7	10.9	24.8	12.9	33.6	13.8	35.7
1980	9.1	24.8	11.2	25.5	13.2	28.7	14.0	39.4	16.3	43.7
1990	12.1	28.5	12.2	25.9	15.3	36.4	14.0	41.0	17.8	49.5
2000	17.3	26.6	12.3	28.2	18.2	40.6	16.3	43.1	17.3	49.0
2010	23.0	27.6	13.0	23.2	20.2	41.8	16.9	41.6	18.1	43.2
2012	24.2	29.4	13.7	24.1	21.0	43.9	17.5	44.1	19.0	42.6

備考：「高齢化率」は、総人口に占める65歳以上人口の割合。「国民負担率」は租税・社会保険料負担の対 GDP 比率、「租税負担率」は租税負担の対 GDP 比率

出典：宮島（2016）、OECD, Revenue Statistics 2015 and OECD, SOCX Database 2015

図表1-3 諸外国の高齢化と国民負担率の推移（図表1-2を図示したもの）

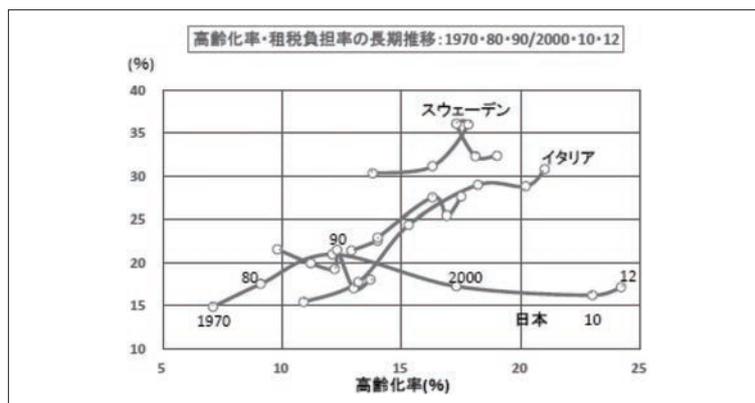


¹ 本節の記述は主に宮島（2016）を参考にした（1～4頁及び32～35頁）。

² 同上。

³ 同上。

図表1-4 諸外国の高齢化と租税負担率の推移



出典：宮島（2016）、OECD, Revenue Statistics 2015、国立社会保障人口問題研究所「人口問題研究」

図表1-5 日本における高齢化、社会支出、租税負担、社会保障負担の推移(表)

(%)

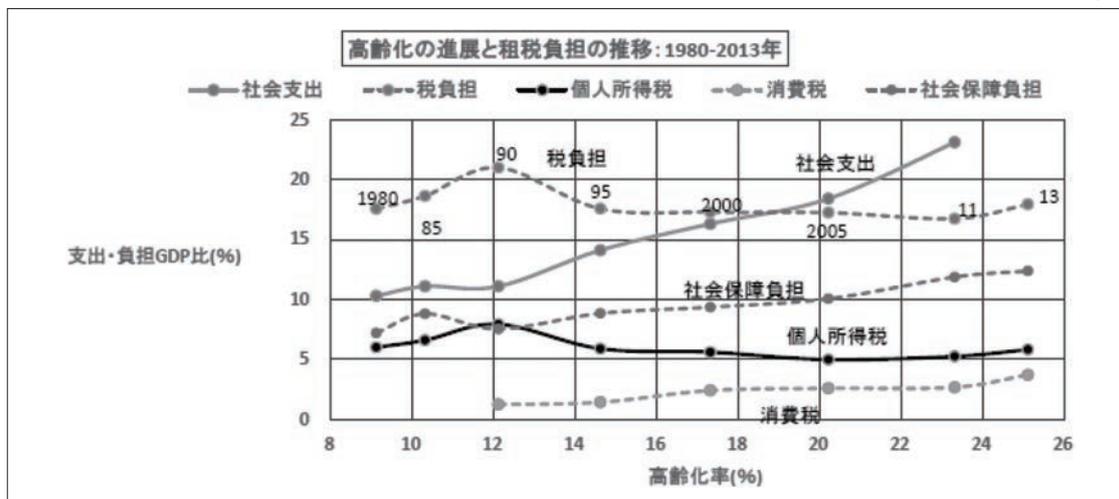
	高齢化率	社会支出	税負担	個人所得税	消費税	社会保障負担
1980	9.1	10.3	17.5	6.0		7.2
1985	10.3	11.1	18.6	6.6		8.8
1990	12.1	11.1	21.0	7.9	1.3	7.5
1995	14.6	14.1	17.6	5.9	1.4	8.8
2000	17.3	16.3	17.3	5.6	2.4	9.4
2005	20.2	18.4	17.2	5.0	2.6	10.1
2011	23.3	23.1	16.7	5.3	2.7	11.9
2013	25.1		17.9	5.8	3.7	12.4

備考：社会支出、国民負担等はGDP比率。2013年の社会支出はデータなし。

出典：宮島（2016）、OECD, Revenue Statistics 2015 and OECD, SOCX Database 2015

図表1-5（つづき） 日本における高齢化、社会支出、租税負担、社会保障負担の推移(図)

(%)



出典：宮島（2016）、OECD, Revenue Statistics 2015 and OECD, SOCX Database 2015

次に、OECD加盟の主要23カ国について、高齢化率を基準にして、社会支出のGDP比率、国民負担率、租税負担率等の相関関係を見ると、高齢化率に対して社会支出と国民負担率はともにおおむね右上がりの正の相関の傾向が見て取れる(図表1-6、1-7)。これは、主にその要因としては高齢者の所得保障(年金)・保健サービス(医療)の給付増があげられるが、日本はいずれも近似線から大きく右下に外れた位置にある。これは、1990年代以降の急速な高齢化とは裏腹に、国民負担率とりわけ租税負担率の低迷が著しかったことによる⁴。今後も高齢化と人口減少が進むなか、公的な生活保障を重視するならば、税・社会保障負担の引き上げといった課題に直面するであろう⁵。加えて、国や地方自治体とともに、企業や個人、地域コミュニティによるセーフティネットの拡充もまた今後は求められるであろう⁶。

図表1-6 高齢化と社会支出・公的負担の相関(2011年) ※高齢化率以外はGDP比率(%)

	高齢化率	社会支出	国民負担	租税負担	社会保険料
オーストラリア	13.7	17.8	26.3	26.3	0.0
オーストリア	17.7	27.7	41.0	26.9	14.9
ベルギー	17.2	29.4	43.0	29.1	13.8
カナダ	14.4	17.4	30.2	25.6	4.6
デンマーク	17.1	30.1	45.4	45.3	0.1
フィンランド	17.8	28.3	42.0	30.0	12.1
フランス	17.2	31.4	42.9	26.6	16.2
ドイツ	20.6	25.5	35.7	21.9	13.8
ギリシャ	19.5	25.7	33.5	22.8	10.8
アイスランド	12.5	18.1	34.4	30.5	3.9
アイルランド	11.7	22.3	27.4	22.1	5.3
イタリア	20.6	27.5	41.9	29.0	12.9
日本	23.3	23.1	28.6	16.7	11.9
ルクセンブルグ	13.9	22.5	37.9	26.8	11.0
オランダ	15.6	23.5	35.9	22.1	13.8
ニュージーランド	13.3	20.7	30.9	30.9	0.0
ノルウェー	15.2	21.8	42.0	32.8	9.3
ポルトガル	19.0	24.8	32.5	23.6	8.9
スペイン	17.2	26.8	31.3	19.6	11.7
スウェーデン	18.6	27.2	42.5	32.6	9.9
スイス	17.6	19.3	27.0	20.4	6.6
イギリス	16.4	22.7	33.6	27.3	6.3
アメリカ	13.4	19.0	23.6	18.1	5.5

備考1：高齢化率(65歳以上人口割合)：ベルギー、フランス、イタリア、ノルウェー、アメリカは近接年資料から推計

備考2：国民負担率：GDPに対する税・社会保険料合計の比率。社会支出：施設費を含み、管理費は含まない社会保障関連支出

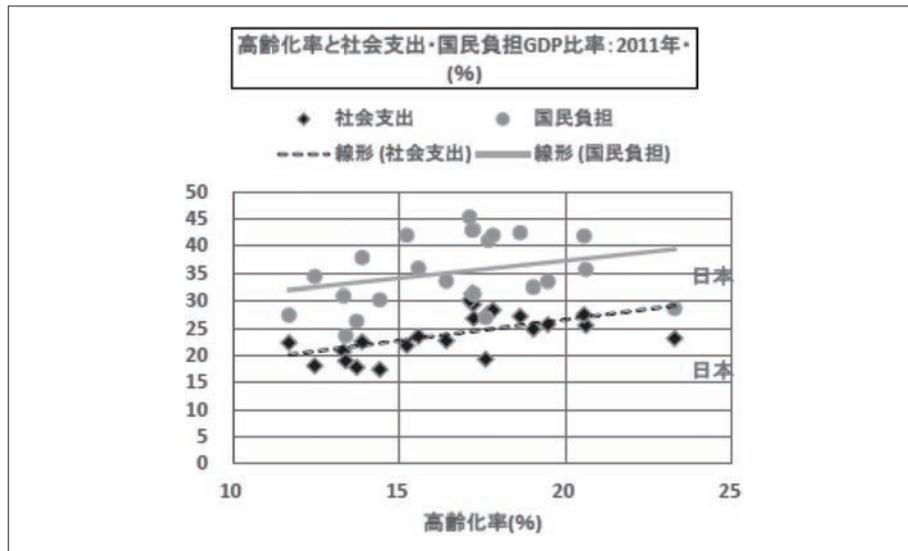
出典：図表1-5に同じ

⁴ 宮島(2016)、34頁。

⁵ 同上。

⁶ この点については都市税財政報告書(本書の第I部)でも指摘されている(例えば16-17頁を参照)。

図表1-7 高齢化と社会支出・公的負担の相関（2011年） ※高齢化率以外は GDP 比率 (%)



出典：宮島（2016）、高齢化率は国立社会保障人口問題研究所「人口問題研究」、社会支出は OECD SOCX Database 2015、国民負担・税負担は OECD Revenue Statistics 2015

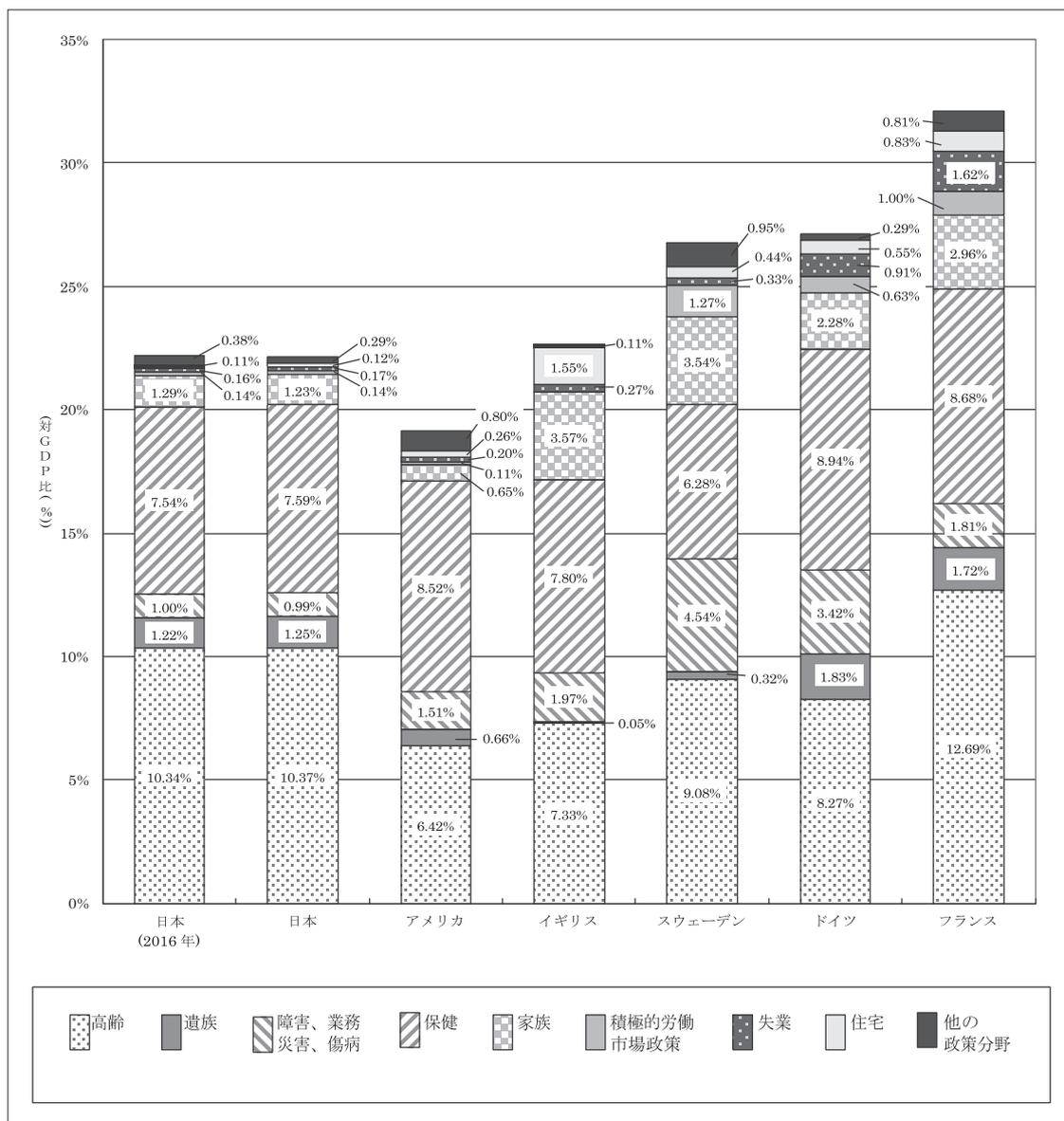
最後に、我が国では社会保障支出の7割以上は年金と医療が占めている（そのうちの過半の44%ほどは年金関係である）ことが指摘できる。他方、その高齢化率に比して社会保障給付が非常に手厚いと言われているデンマークやスウェーデンなどの北欧諸国では、高齢化によって増加しやすい（したがって高齢者向きの）年金や医療はあまり高い水準ではなく、目立って手厚いのは家族手当や社会サービス（対人社会サービス）、住宅や積極的労働市場政策など、低年齢層から現役世代向きの給付であることである⁷。そして、図表1-8の「政策分野別の社会支出の国際比較」（主に OECD が作成・公表している社会支出統計（Social Expenditure Database）による）を見ても明らかなのは、スウェーデンとともに、ドイツやフランスにおいてもこれらの政策分野の給付が手厚いことである。これらは、言わば「人生前半の社会保障」に関するセーフティネットとも言われている⁸。

我が国においても、既に本書の前半部（都市税財政報告書：第I部～第III部）においても触れられていたとおり、従来のセーフティネットの不備や間隙が顕在化している。このことから、それらを埋める形での給付の充実や補完（＝セーフティネットの拡充）に向けた政策が、国レベルでも地方レベルでも様々な形で打ち出されるようになっている。

⁷ 宮島（2016）、4頁。

⁸ 広井（2009）、173～176頁。

図表1-8 政策分野別の社会支出の国際比較 (2015年度)



出典：国立社会保障・人口問題研究所『平成28（2016）年度の「社会保障費用統計」概況とりまとめ』（http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_japanese/security.asp）、4頁。

図表1-9 社会支出の国際比較 (2015年度) ※上の図表の国別の総額は本表を参照

社会支出	日本 (2016年度)	日本	アメリカ	イギリス	スウェーデン	ドイツ	フランス
社会支出 対国内総生産比	22.19%	22.15%	19.12%	22.65%	26.75%	27.13%	32.12%
(参考) 対国民所得比	30.54%	30.30%	23.83%	30.86%	41.43%	36.51%	45.48%

注：諸外国の社会支出は、OECD Social Expenditure Database による。国内総生産・国民所得については、日本は内閣府「平成28年度 国民経済計算年報」、諸外国は OECD National Accounts 2017による。

出典：図表1-8に同じ。

2 超高齢・人口減少社会の到来と地方（都市）税財政 —国際比較の観点から—

前節で浮かび上がったことは、我が国においては、世界に類を見ない高齢化率の急速な伸びに対して、社会保障負担率が緩やかに増大してきたものの、租税負担率は長年に渡って低迷してきたということである。

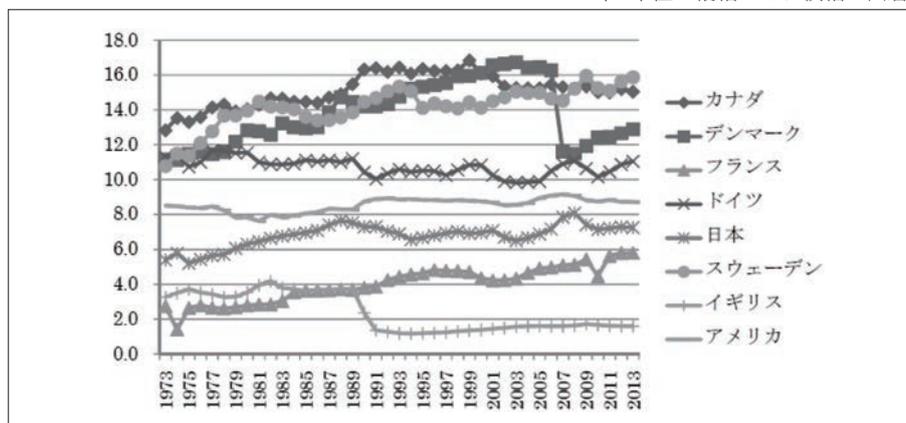
都市自治体においても、対人社会サービス、地域コミュニティの弱体化への対応、公共施設等の老朽化や地域公共交通⁹への対応など、ネクストステージ（超高齢・人口減少社会）に向けて対応すべき課題が既に山積している。本節では、国際比較編で扱うスウェーデン、ドイツ、フランス、日本の地方（都市）における地方税財源、財政調整の動向の国際比較を試みる。

(1) 諸外国の地方税収—マクロ的な概況—¹⁰

まず、図表2-1-1は、諸外国の地方税収（一部の国は州を含む）の対GDP比の長期的な推移を示している。まず、カナダやスウェーデンが地方税収を拡充させてきている様子が看取される。とりわけ、スウェーデンの地方税収（対GDP比）は、1973年段階では10.8%であったものが、2013年には15.9%にまで増加している¹¹。ドイツもまた時期によって変動はあるものの10%超の高水準で推移している。他方、日本についてみても、1973年は5.4%であったものが、2013年は7.3%とその規模をゆっくりと拡大させてきていることがわかる。フランスもまたこれまで地方分権改革を進めてきた結果として、地方税収を徐々に拡充してきた。

図表2-1-1 諸外国の地方税収（対GDP比）の推移

（※単位：縦軸は%、横軸は西暦）



注：地方税収には、州政府の税収も含んでいる。

出典：古市（2016）、62頁。OECD Fiscal Decentralization Database.

⁹ 諸外国の地方交通財政の動向については、本書の第IV部の第7章（南論文）もあわせて参照されたい。

¹⁰ 本節の記述は、古市（2016）の62～64頁を主に参考にしている。

¹¹ 同上。

ただし、地方税収の中でも、実際に地方政府が自律的に税率や課税ベースを変更できる部分もまた統計指標には反映させるべきであろう。OECDは地方政府の自律的な課税能力を計測し、Fiscal Decentralization Database（地方政府の課税権の分類に関するデータ（図表2-1-2））として公開している。このデータは、諸外国において地方政府が地方税の税率決定権をどの程度有しているのか、あるいは地方政府が課税標準を決定する権限をどのような形で有しているのか、そうした諸外国の課税自主権に係る状況を示している。

地方自治体のみの税収の高さ（総税収に占める地方税収の割合）に着目すると、スウェーデン（35.7%）の高さが際立っている。また、スウェーデンは地方自治体（県、市町村）の税収の大半（97.4%）について「税率に裁量」もあるとされている。ドイツとフランスの地方自治体もまた多様な形で課税自主権を有している。また、アメリカやスイスのような連邦制を採用している国でも、課税自主権の高さを反映して、地方税収の大半について「税率と課税標準に裁量」があるとされている。

図表2-1-2 諸外国における地方政府の課税自主権の概要（2011年）

	地方の税収		地方税収に占める比率 (%)												
	総税収構成比	税率と課税標準に裁量		税率に裁量		課税標準に裁量	共有税(税収配分)				中央政府が税率と課税標準を決定	その他	合計		
		完全	一部制限	完全	一部制限		地方が決定	地方が協議	中央が数年度決定	中央が毎年度決定					
		(a1)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)			
オーストラリア	18.7														
州政府	15.3	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
地方自治体	3.4	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
デンマーク	26.7														
地方自治体	26.7	-	-	87.1	11.0	-	-	-	1.9	-	-	-	-	-	100.0
フランス	13.1														
地方自治体	13.1	44.9	-	14.7	3.3	0.3	0.1	-	-	14.7	20.2	1.9	-	-	100.0
ドイツ	29.3														
州政府	21.3	-	-	3.1	-	-	-	93.6	-	-	-	-	-	3.3	100.0
地方自治体	8.0	-	-	15.1	43.3	-	-	40.5	-	-	-	-	-	1.1	100.0
日本	25.2														
地方自治体	25.2	-	0.1	60.4	24.4	-	-	-	-	-	15.2	-	-	-	100.0
スペイン	32.7														
自治州	23.1	57.3	-	-	2.8	-	-	39.7	-	-	0.1	0.0	-	-	100.0
地方自治体	9.6	28.8	-	-	52.4	-	-	17.9	-	-	0.9	0.0	-	-	100.0
スウェーデン	35.7														
地方自治体	35.7	-	-	97.4	-	-	-	-	-	-	2.6	-	-	-	100.0
スイス	39.4														
州政府	24.2	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
地方自治体	15.2	1.5	-	-	98.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
イギリス	4.8														
地方自治体	4.8	-	-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
アメリカ	36.8														
州政府	20.9	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
地方自治体	15.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0

出典：古市（2016）、63頁及び OECD Fiscal Decentralization Database

次に、地方自治体にとって最も重要な税源の1つである付加価値税を扱う（図表2-1-3）。諸外国において、国全体の総税収（社会保険料収入を含む）に占める割合が長期的に着実に増えているのは付加価値税である。我が国の都市自治体にとっても、今後の増嵩する財

政需要に対応する上で地方消費税の拡充には大きな期待が寄せられている。付加価値税の税収を地方政府が得ている国としては、ドイツ、オーストラリア、スペイン、日本、カナダなどが注目されている（図表2-1-3）¹²。

例えば、ドイツでは付加価値税は共同税の1つとして州に配分されるほか市町村にも交付され、オーストラリアでは付加価値税収の全額が州政府に交付されており、カナダでは州政府に付加価値税の税率決定権もまた付与されている（片山（2013）、54～61頁）。

国際的にみれば付加価値税の配分においては地方に税率決定権のない「税収配分型」が主流である。その場合、個々の地方政府の課税自主権は制限されているものの、付加価値税収は安定的に伸びてきており、ドイツ市町村の付加価値税収もまた同様である。

図表2-1-3 付加価値税の国際比較

国	アメリカ	ドイツ	オーストラリア	カナダ	
名称	Sales and Use Tax	Umsatzsteuer	Goods and Services tax	Harmonized Sales Tax	Quebec Sales Tax
税の種類	小売売上税	付加価値税	付加価値税	付加価値税	付加価値税
税の徴収	州政府（46州+DC）	州政府	連邦政府	連邦政府	州政府（ケベック州）
税の配分	なし	連邦・州・市町村に配分	全額を州に配分	州税分を加盟州に配分	なし
配分基準	—	財政調整分を除き人口	財政力を考慮した人口	各州の最終消費	—
税率	各州が決定	統一（基19%/軽7%）	統一（10%）	各州が決定	州が決定
課税ベース	各州が決定	統一	統一	統一	州が決定

出典：篠田剛（2018）「諸外国の付加価値税の配分」（都市税財政研究会・国際比較ワーキンググループ資料）、2頁

なお、本書の第IV部の第4章の半谷論文で指摘されているように、確かにドイツでは市町村の基幹税である営業税に関しては（その一部である営業資本税の廃止によって）課税ベースが縮小しているものの、その廃止に代えて市町村への付加価値税の配分が導入された結果、その収入が安定的であり、かつ普遍性にも富むことから、財政力の脆弱な市町村からはむしろ歓迎され、今日では完全に市町村税体系を担う一翼を担う税目として定着もしていることもまた事実であろう¹³。

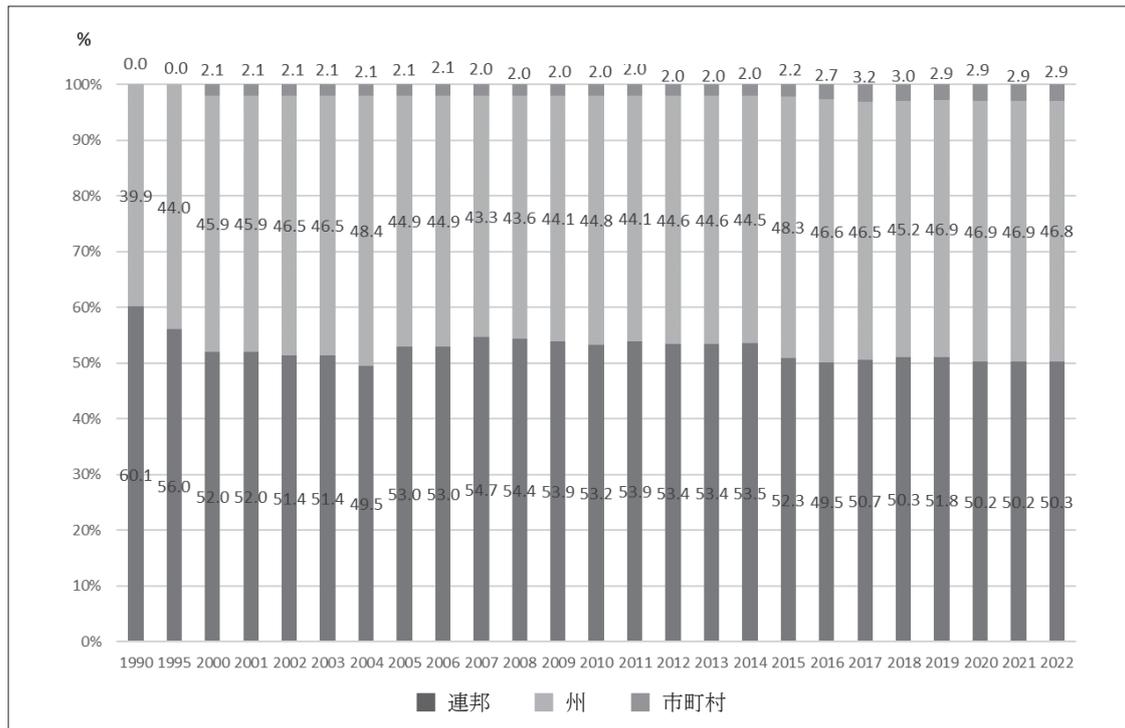
例えば、図表2-1-4はドイツにおける付加価値税の政府間（連邦・州・市町村）の配分比率であるが、これまで歴史的に連邦への配分が引き下げられるとともに、州および市町村への配分が引き上げられてきた様子が看取される。とりわけ、1998年からは市町村への付加価値税の配分が当初は2.2%で導入されたが、2015年以降はこれに一定額が加算されるようになり¹⁴、その配分比率は2016年で2.7%となり、その後も3%前後になると見込まれ（図表2-1-4）、今日までその税収額は安定的に伸びてきている（図表2-1-5、図表2-1-6）。

¹² 諸外国の付加価値税の動向については、本書の第IV部の第8章（篠田論文）もあわせて参照されたい。

¹³ 中村良広（2012）「税源移譲と地方消費税—ドイツの経験から—」神野直彦・星野泉・町田俊彦・関口智ら編『よくわかる社会保障と税制改革』イマジン出版、p.221。

¹⁴ この点についての詳細は、本書の第IV部の第4章（半谷論文）の第2節の「(4)付加価値税」を参照されたい。なお、図表2-1-5において付加価値税収および営業税収の推移を記述するに際しても、同章の記述を参考にした。

図表2-1-4 ドイツにおける付加価値税の政府間の配分比率（1990年～2022年）



注：2018～2022年は2018年3月時点の見積額

出典：ドイツ財務省（BMF）「財政報告」（Finanzbericht）、各年度版（2019年度版等）。

図表2-1-5 市町村へ配分される付加価値税収・営業税収の推移(金額)(1998年～2022年)

(単位：百万ユーロ)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
市町村の付加価値税収	2,712	2,848	2,925	2,884	2,869	2,844	2,852	2,901	3,045
営業税収（純額）	20,567	21,597	21,505	19,024	17,738	17,053	22,712	25,911	31,356

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
市町村の付加価値税収	3,402	3,514	3,533	3,594	3,793	3,885	3,929	4,054	4,690
営業税収（純額）	33,141	34,252	27,514	29,786	33,535	35,207	35,974	36,614	38,331

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
市町村の付加価値税収	4,883	6,018	7,450	7,295	7,469	7,643	7,826
営業税収（純額）	42,266	44,292	45,643	47,564			

注：2018～2019年は2018年3月時点の見積額。営業税収は連邦・州への納付金を除く純額。

出典：ドイツ財務省（BMF）「財政報告」（Finanzbericht）2019年度版。なお、付加価値税収の見積額（2020年～）はドイツ財務省ホームページ資料（下記 URL）を参考にした。

(https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Beteiligung-Gemeinden-Umsatzsteuer.html)（2019年3月31日最終閲覧）。

図表2-1-6 市町村へ配分される付加価値税収・営業税収の推移(指数)(1998年～2022年)



注：前表をもとに1998年を100として筆者算出。

出典：前表と同じ

最後に、自治体間の財政格差を是正する機能を担う財政調整制度を扱う(図表2-1-7)。財政調整は、税源の偏在による「財政力格差」、それぞれの地域の地理的・社会的な差異に起因する「財政需要の格差」を是正する観点などから行われている。

図表2-1-7 諸外国の地方財政調整制度の比較

(従来まで)

財政調整あり		交付財源の拠出方法	
		水平調整あり	水平調整なし
調整対象	需要格差も是正	スウェーデン	日本
	収入格差を是正	ドイツ	フランス



(最新動向)

財政調整あり		交付財源の拠出方法	
		水平調整あり	水平調整なし
調整対象	需要格差も是正	スウェーデン	日本
	収入格差を是正	ドイツ	フランス

出典：財政制度等審議会財政制度分科会(2007)「主要国における地方財政の財政調整」財政制度等審議会『海外調査報告書』の第2部第1章(下記URL)に加筆・修正を加えた。

(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa1906/index.htm)。

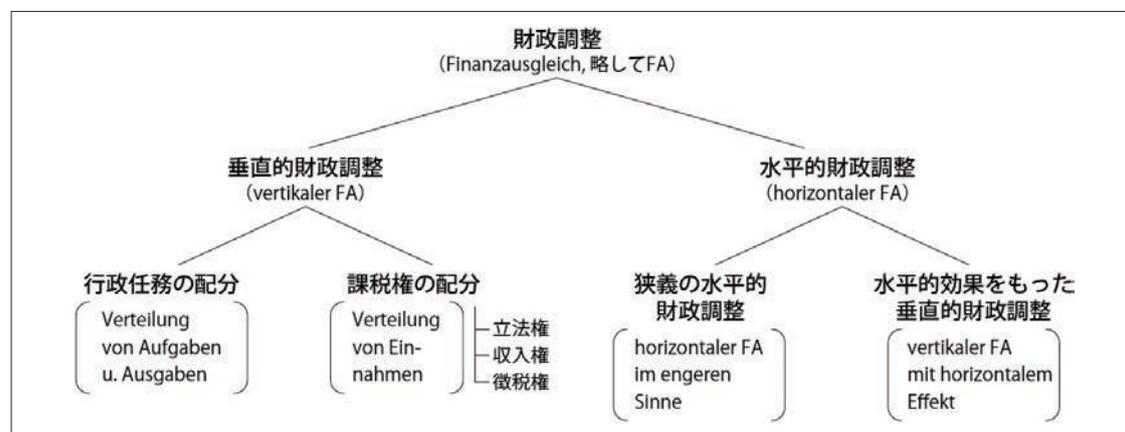
財政調整制度は各国の個別事情に応じて多種多様ではあるが、その財源の拠出方法・調整対象から分類すれば、垂直的調整を実施している国と水平的調整を実施している国、財政力の格差を測る手法として収入面を考慮している国と需要面を考慮している国とに一応は分類をすることができる（図表2-1-7の（従来まで）を参照）。

しかしながら、近年の改革によって、これらの国々の財政調整制度は、垂直調整と水平調整を合わせもつようになっており、また、収入格差に加えて需要格差も考慮する方向へと徐々に変化しつつある（図表2-1-7の（最新動向）を参照）。

例えば、フランスは国が税源の大宗を持った上で、不交付団体をできるだけ作らない形で主に国からの垂直調整により財政調整を行ってきたが、近年は改革によって水平調整もまた一部行うようになってきている。スウェーデンやドイツでも地方が国とほぼ同程度の税源を持った上で、国による垂直調整に加えて州（ドイツ）・自治体間の水平調整により財政調整を行っている。

また、ドイツの財政調整制度では近年の制度改革及び財政調整を補完する財政支援の仕組みを通じて財政需要の格差是正も行うようになってきている¹⁵。ドイツではさらに、2020年以降は図表2-1-8に見られるような狭義の水平的財政調整を廃止し、水平的効果を持った垂直的財政調整に一元化することとしている。

図表2-1-8 財政調整の概念（従来のドイツの仕組みを参考にしたもの）



出典：神野直彦（2018）「政府間財政関係と財政調整」JIAM『国際文化研修』冬期、38頁。

(2)-1 諸外国の地方税財政—財政規模、税制、財政調整—¹⁶

本節では、本章のテーマとなっている3つの点—①財政規模（地方歳出、地方歳入）、②税制、③財政調整—toに焦点を絞り、諸外国（スウェーデン、ドイツ、フランス）の地方（都市）税財政の特徴を比較することとしたい。

¹⁵ なお、この点についての詳細は、本書の第IV部の第5章（石川論文）のはじめに(2)イ、2(2)ウ、及び4を参照。

¹⁶ 本節の記述は竹前（2014）を主に参考しつつ、それに加筆修正を適宜加えている。

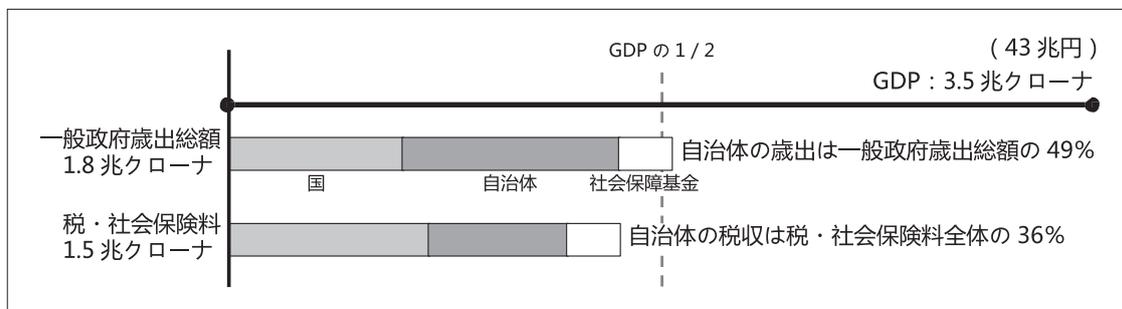
(2)-2 スウェーデン¹⁷

ア 財政規模（地方歳出、地方歳入など）

スウェーデンは一般政府歳出規模（※中央政府、地方政府、社会保障基金の合計）がGDPの1/2を超えており（図表2-2-1）、その大部分が税（国税+地方税）で賄われている。自治体（＝ランスティング（県）、コミューン（市町村））の歳入に占める地方税収および一般財源の割合が諸外国に比して高いことがその大きな特徴となっている。

こうしたことは、対人社会サービス（社会福祉、教育等）を市町村が主に担い、医療サービスを主に県が担い、その主な財源が（社会保険料ではなく）地方税であることに起因している¹⁸。なお、自治体の歳出が一般政府歳出総額の約半分（49%）を占めており、税源の配分についても自治体への配分は国と同程度（53：47）となっていることから（図表2-2-3）、分権型の地方税財政システムが根付いていることが分かる。

図表2-2-1 財政規模（地方歳出）



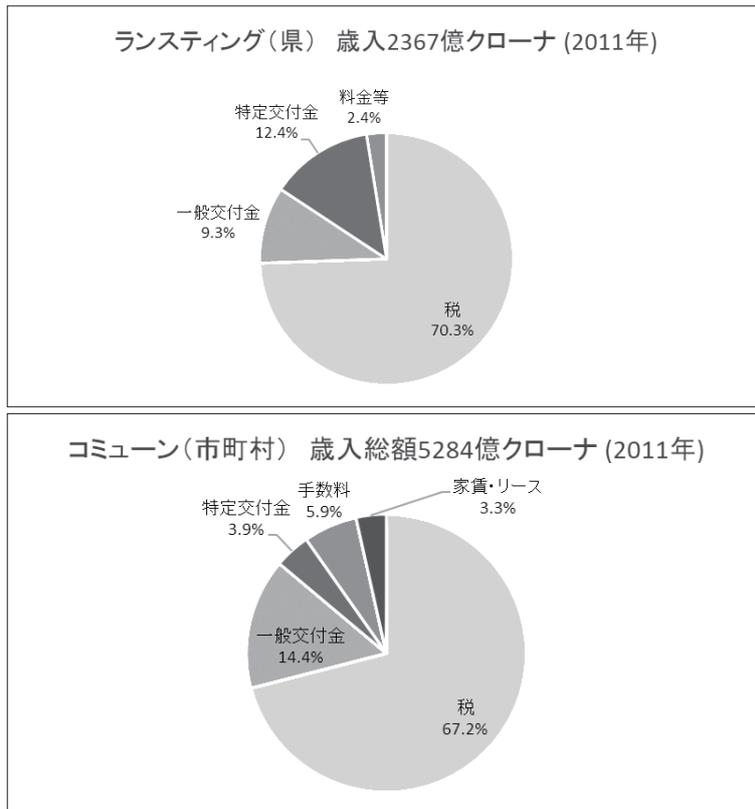
出典：竹前希美「主要国における地方財源とその仕組み」国立国会図書館調査及び立法考査局『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて—』2014, p.126をもとに作成。

最後に、自治体の歳入総額（図表2-2-2）を見ると、基礎自治体であるコミューン（市町村等）のほうが県の約2倍と財政規模が大きく、教育や社会保障などの対人社会サービスの提供に適した地方税財政システムとなっている。さらに、歳入に占める地方税収のウェイトも高く、コミューン（市町村）においても、税と一般交付金を合計した一般財源の比重は歳入全体の8割を超えるものともなっている。

¹⁷ スウェーデンの地方税財政システムについては、本書の第IV部の第2章（星野論文）において詳しい分析がなされているため、あわせて参照されたい。

¹⁸ 竹前（2014）、126頁。

図表2-2-2 歳入構成（地方歳入）



出典：図表2-2-1に同じ

イ 税制

地方自治体の課税権が統治法（憲法に相当するもの）によって保障されている。国税が消費課税を中心としているのに対して、ランスタイング（県）とコミューン（市町村）の地方税は個人所得税にほぼ特化している。各自治体が地方所得税（＝我が国の住民税に相当）を中心に税率決定権を持っており、税率は地方自治体によって異なっている（29%～35%程度）。課税ベースとなる住民の所得水準には地方自治体によって差があるため、自治体の財政力にも一定の差があるが、次に触れる財政調整によって歳入と歳出の両面から財政力の均衡化が図られている。

図表2-2-3 国と地方の税源配分の比率（2011年）

(%)

	国	自治体	合計
所得課税	0	45	46
消費課税	38	0	38
資産課税	2	1	3
その他	13	0	13
合計	53	47	100

注：ここでは法人課税は所得課税に計算上含まれている。

出典：図表2-2-1に同じ

ウ 財政調整

全ての国民が等しい水準のサービスを受けるべきであるという考え方が定着しているため、住民の所得その他の構造的要因にかかわらず、全ての自治体が等しい財政基盤に立つための財政調整が従来から行われてきた。現行制度は2005年に導入されたもので、歳入と歳出の両面から財政力の均衡化を図ろうとするものである。

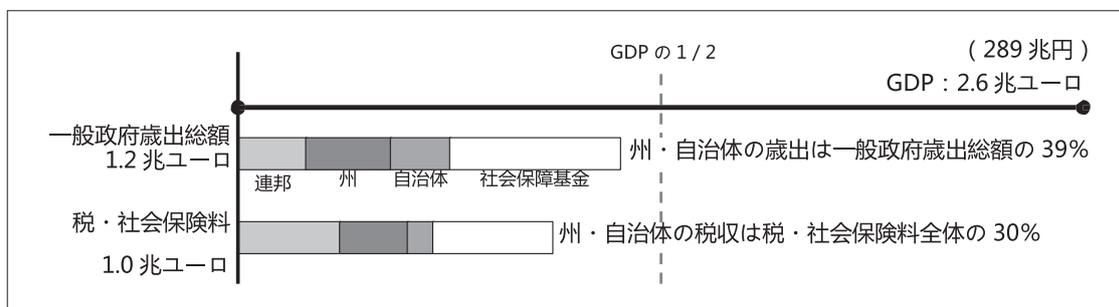
歳入面の均衡化では、住民の1人当たりの税収を均衡化するように、国による拠出を主とする財源が分配される。歳出面の均衡化では、住民の年齢構造や地理的条件等を考慮した住民1人当たりの費用が均衡化されるように財源が再分配されるが、この財源は主に自治体による拠出である。

(2)-3 ドイツ

ア 財政規模

一般政府歳出規模（GDP比）は約40%程度であり（図表2-3-1参照）、社会保障基金、地方政府（州・自治体）、連邦の順に財政規模が大きい。フランスと同様、ビスマルク時代から社会保障の充実のため社会保障基金（主に社会保険）を中心としたセーフティネットを拡充してきたためその財政規模が大きい。ドイツの地方財政の特徴は、地方政府（州・市町村）の歳出規模が連邦のそれを大きく上回っている点にある（図表2-3-1）。

図表2-3-1 財政規模（地方歳出）



出典：竹前希美「主要国における地方財源とその仕組み」国立国会図書館調査及び立法考査局『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて—』2014, p.127をもとに作成。

また、図表2-3-2にあるように、ドイツにおける州と市町村の歳入規模はおよそ3：2と、連邦制国家としては市町村の歳入規模は比較的大きい。加えて、図表2-3-3にあるように、連邦と地方（州・市町村）への税源配分はほぼ同程度（52：48）となっている。

さらに重要なことは、ドイツの地方税財政（市町村財政）（図表2-3-2の下図）においては、基幹税である営業税と不動産税について市町村に税率決定権が与えられており、地域的消費税・支出税と呼ばれる地方税に関しては、多くの場合は税率のみならず、課税対象や課税標準の選択から徴税を実施するか否かの判断に至るまで、幅広い決定権が与えられている¹⁹。

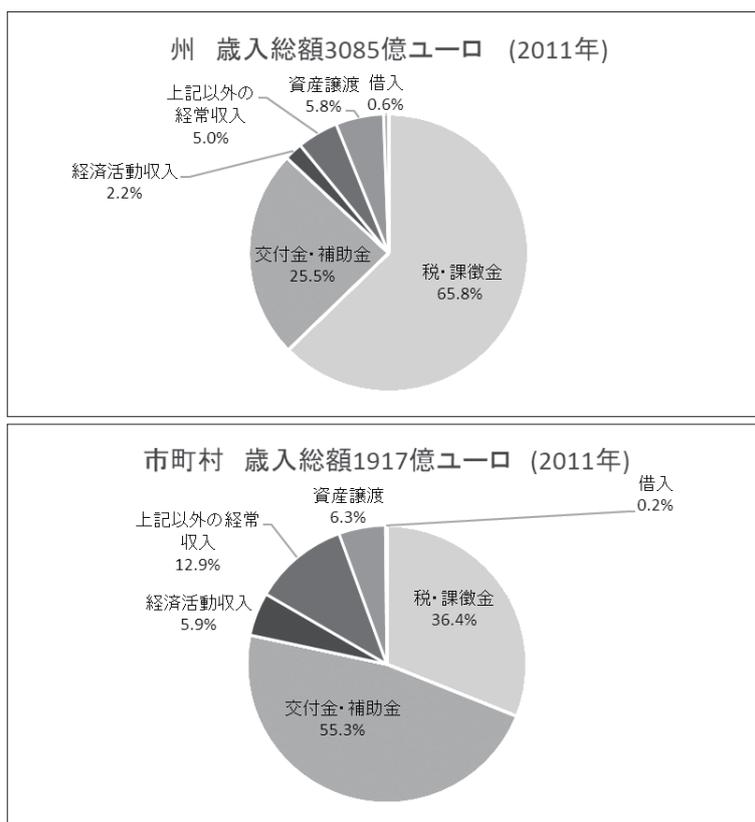
¹⁹ 半谷（2005）を参照。また、本書の第IV部の第4章（半谷論文）も参照。

また、2015年の市町村（旧西独地域）の交付金・補助金のうち、52.5%が一般交付金であり、47.5%が特定目的交付金である。なお、特定目的交付金のうち、多くは子ども子育てを含む社会福祉に充てられる（出典：Gemeindefinanzbericht 2017, Uebersicht 16, S.43）。

もともと、営業税については、課税ベースが縮小してきているほか、連邦・州への納付金制度などがあり、さらにはドイツ統一時に納付金の拡大により旧東独地域への支援（2019年まで）が求められるなど、厳しい現状にある。また、不動産税については、課税ベースとなる不動産評価が長期に渡り据え置かれていることなどにより、その構成比は低下している。さらに、地域的消費税・支出税を地方自治体が新たに設けようとする場合には、連邦法で規定されている税と同種でないことなど様々な制約があり、近年では宿泊税の導入などの動きがあるものの、地域的消費税・支出税全体の市町村税収に占める割合は約1%程度にとどまっているのが現状である。

一方、課徴金として、特定目的負担金（地方目的税に相当）があり、近年ではこれを活用して市町村が観光振興などに取り組む事例が増えている。

図表2-3-2 歳入構成（地方歳入）



注1：総額のそれぞれからは、州間での受取り9.9%（305億ユーロ）、自治体間での受取り20.6%（395億ユーロ）が控除されている。内訳のそれぞれではこれらが控除されていないため、合計は100%を超えている。

注2：ここでは便宜上、経常収入と資本収入とを一括して示している。地方税・課徴金と交付金・補助金は経常収入、資産譲渡と借入は資本収入に該当する。

出典：図表2-3-1に同じ

図表2-3-3 国と地方の税源配分の比率（2011年）

(%)

	国	州	自治体	合計
所得課税	20	18	10	48
消費課税	32	15	1	48
資産課税	0	2	2	4
その他	0	0	0	0
合計	52	35	13	100

注：ここでは法人課税は所得課税に計算上含まれている。
出典：図表2-3-1に同じ

イ 税制

ドイツ連邦共和国基本法（国の憲法に相当するもの。以下、本稿では「連邦基本法」という）において、それぞれの税目の税収の帰属が詳細に明記されており、ドイツ税制の特徴である「共同税」も連邦基本法に規定されている。共同税は、所得税、法人税、付加価値税で構成され、これらの税収は、連邦と州に共同に帰属するほか、所得税及び付加価値税の一定割合は市町村に帰属する。

税源配分においては、所得課税と消費課税における地方の比率が他国に比して高い。州や自治体の租税に関する連邦法については、州政府の代表が構成員である連邦参議院の同意を必要とすることが連邦基本法で規定されている。州は連邦参議院を通じて共同税の税率等を規定する立法に参画する。自治体は、法律の範囲内で営業税及び不動産税（物税）の税率を設定する権利を持つことが連邦基本法で保障されている。

ウ 財政調整

生活条件の一体性の理念のもとで州間における財政力の格差を調整することが連邦基本法に明記されている。財政力の格差は、基本的に各州の住民1人当たり税収を基準に測られる。財政力が相対的に低い州は、共同税のうちの付加価値税の一部の配分、財政力が相対的に高い州からの拠出金（前述のとおり2020年以降は廃止され、それに代わり付加価値税の配分で調整）、連邦からの交付金を受領することにより、財源が補充される。これらの具体的方法も、州政府代表から構成される連邦参議院の同意を必要とする連邦法で規定される。

なお、幾多の改正を経て、連邦・州間の財政調整は市町村の財政需要も考慮して行われるようになってきており、ドイツ統一から30年を経る2020年には、それまでの旧東独地域に配慮した連邦・州間財政調整制度から全域の市町村財政需要を考慮した連邦・州間財政調整制度に生まれ変わる事となっている。

さらには、連邦・州間財政調整制度で対応しきれない構造不況地域の活性化や都市再生、子ども子育て支援、求職者のための基礎保障支援などが、連邦・州共同任務や連邦財政援助という形で行われてきたが、近年では学校施設の老朽化やデジタル化教育の支援等も組

み込まれ、超高齢・人口減少時代の政策課題への対応も図られてきている。

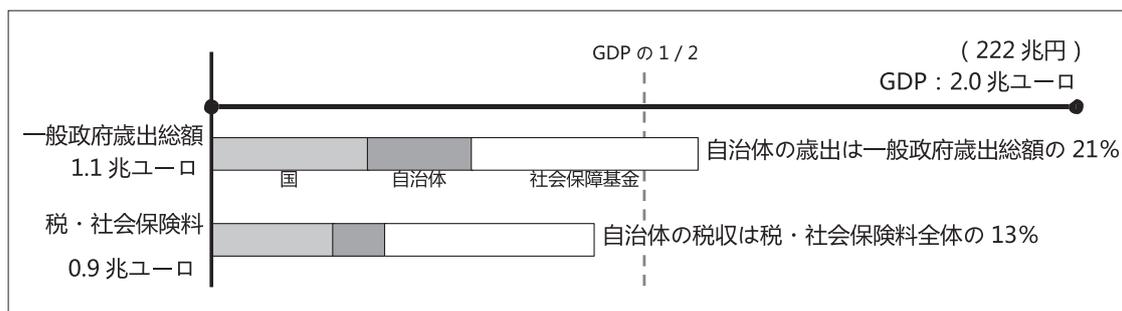
そのほか、各州においては財政需要と財政収入を踏まえて、州内の市町村間の財政調整が行われている。

(2)-4 フランス

ア 財政規模

スウェーデンと同様、一般政府歳出規模が GDP の 1/2 を超えているが、社会保障基金、国、地方自治体の順に財政規模が大きい（図表2-4-1参照）。また、ドイツと同様、社会保障の充実のため社会保障基金（主に社会保険）の財政規模が大きくなっている。税源配分においては自治体（州・県・市町村）への配分が国（中央政府）に比して相対的に小さいものの、そもそもフランスでは自治体（州・県・市町村）の担当事務が諸外国に比してそれほど多岐に渡るものではないこと、また、国から自治体への財源保障（主に一般財源）が手厚い形で行われてきた。

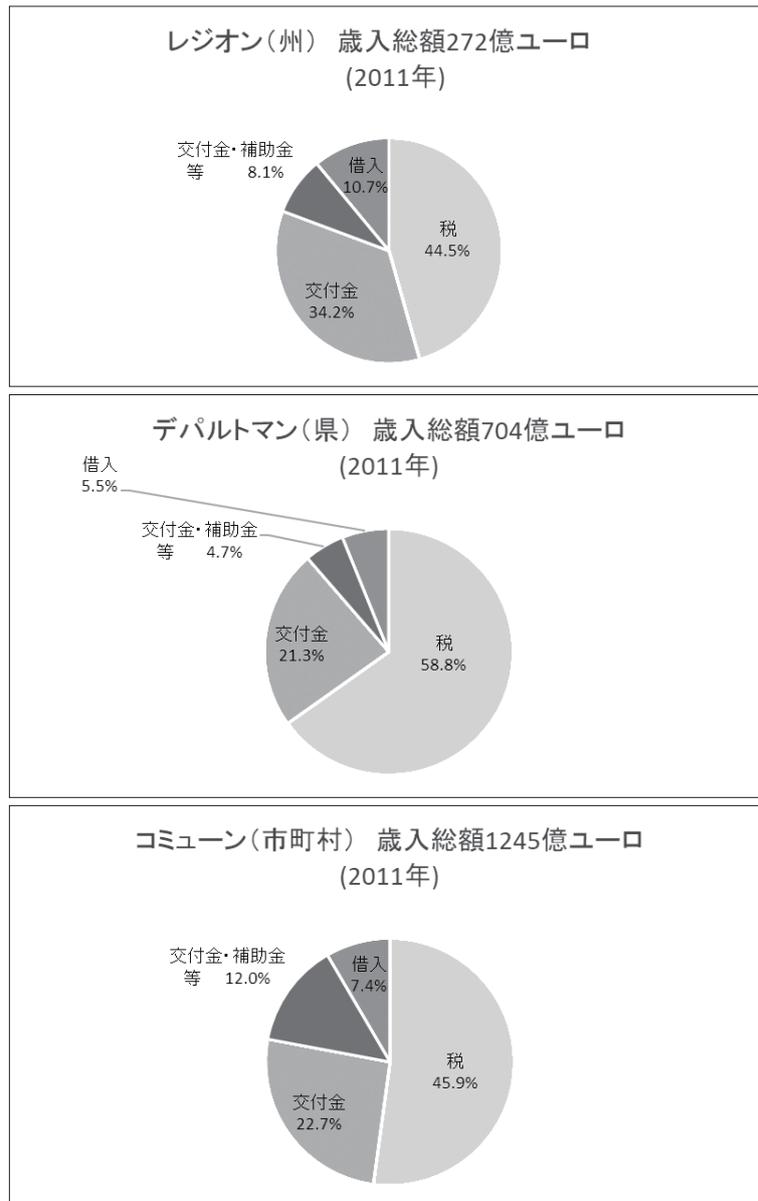
図表2-4-1 財政規模（地方歳出）



出典：竹前希美「主要国における地方財源とその仕組み」国立国会図書館調査及び立法考査局『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて—』2014, p.123をもとに作成。

また、自治体（州・県・市町村）の歳入における地方税の占める割合は4割から5割程度である。また、州・県・市町村の中では基礎自治体である市町村の歳入総額が最も大きい（図表2-4-2参照）。

図表2-4-2 歳入構成（地方歳入）



注：ここでは便宜上、経常収入と資本収入とを一括して示している。地方税と交付金は経常収入、交付金・補助金等と借入は資本収入に該当する。
 出典：図表2-4-1に同じ

イ 税制

フランス共和国憲法により、地方自治体が法律の範囲内で課税ベースや税率を決定できる。フランスの地方自治体は三層の自治体（レジオン（州）、デパルトマン（県）、コミューン（市町村等））からなっているが、三層の自治体のそれぞれにおいて、歳入総額の一定比率を自主財源が占めることが憲法上求められている。これらは2003年の憲法改正で明記されたものである。ここでいう自主財源とは、租税収入、手数料収入、財産収入等からなっており、一定比率とは2003年の水準（レジオン41.7%、デパルトマン58.6%、コミューン60.8%）を指す。

図表2-4-3 国と地方の税源配分の比率 (2011年)

(%)

	国	自治体	合計
所得課税	26	0	26
消費課税	39	7	47
資産課税	4	15	19
その他	2	7	9
合計	71	29	100

注：ここでは法人課税は所得課税に計算上含まれている。
 出典：図表2-4-1に同じ

他方、所得課税と消費課税のほとんどが国に配分されている（図表2-4-3参照）。これに対して、地方自治体では、コミューン（市町村）に帰属する住居税と未建築地税、デパルトマン（県）とコミューン（市町村）に帰属する既建築地税といった資産課税に加えて、事業による付加価値などを課税ベースとする地域経済税が主要4税となっている。地域経済税のうち、事業による付加価値を課税ベースとする部分（事業付加価値税）の税率は全国一律であり、この部分の税収はレジオン（州）、デパルトマン（県）、コミューン（市町村）に配分される。

なお、スウェーデンとの比較では、フランスでは1980年代初めに、地方自治体は地方税の主要4税（当時）に関して税率決定権を獲得したことにより、上限はあるものの税率を自由に決定することができるようになった。また、フランスでは地方自治体が法定外税を新設することはできないものの、地方税の税目は任意税も含めて一般法典に規定されており、ここにリスト化された税目を選び、税を課すこともまた可能である²⁰。

ウ 財政調整

国の政策責任において自治体の歳出増や歳入減が生じる場合には、その財源を国が補償するという考え方が定着している（詳しくは、本書の鎌田論文（第IV部の第6章）を参照されたい）。全ての交付金のうち約8割を占める、使途に制約のない経常総合交付金(DGF)を含め、多くの交付金がこの趣旨で創設されてきた。なお、2003年の憲法改正では、国から自治体へ権限移譲を行う際には財源の移譲も伴うこと、国の政策により自治体の歳出が増大する際には国がその財源を保障することが明記された。また、フランス共和国憲法には、自治体間での平等に向けた財政調整の制度化も示されており、同一層の自治体間の財政調整も行われている。こうした水平的財政調整は拡大しているが、これは地方税収の構成比の拡大と裏腹の関係にあると思われる。

²⁰ 例えば、ストラスブールでは企業の支払賃金に税金を掛ける「交通機関税」を設けており、これが同市のサステイナブル・シティを形成する前提条件ともなっている。この点の詳細については、神野（2019）の8頁を参照。

3 社会保障、教育分野における予算配分 —国際比較の視点から—

(1) 諸外国の社会保障財政（国際比較）

人口の少子高齢化の進展に伴い、社会保障財政は OECD 諸国においても増加する傾向にある。ただし、これまで本章でみてきたとおり、どのような政策分野で給付（セーフティネット）を拡充するかは国ごとに異なっている。本書の前半部の都市税財政報告書（第Ⅰ部～第Ⅲ部）においても、多様な政策の分野の中でも、特に人づくり（＝主に教育）および対人社会サービス（＝主に社会保障）はその重要性から提言と報告書で繰り返し取り上げられてきた。そこで、本節では、諸外国の社会保障分野と教育分野における予算配分を国際比較の視点から概観する。

図表3-1-1 主要国の政策分野別社会支出（対 GDP 比）（2012年：合計降順：右欄）

	高齢化率	年金	医療	他所得補助	他社会サービス	合計
フランス	17.5	13.8	8.6	4.7	3.0	31.0
デンマーク	17.7	6.2	6.7	7.9	7.0	30.1
ベルギー	17.5	10.2	8.0	8.2	2.1	29.4
フィンランド	18.5	10.3	5.7	6.5	4.8	28.3
オーストリア	17.8	13.2	6.7	5.1	1.9	27.7
イタリア	20.0	15.8	7.0	3.3	1.0	27.6
スウェーデン	19.0	7.4	6.7	4.5	7.5	27.2
スペイン	17.6	10.5	6.8	6.5	2.2	26.3
ギリシャ	19.9	14.5	6.6	3.0	1.3	25.7
ドイツ	20.6	10.6	8.0	3.8	2.4	25.5
ポルトガル	19.2	13.0	6.3	4.2	0.6	24.8
オランダ	15.8	5.5	7.9	6.4	2.6	23.5
日本	24.2	10.2	7.7	2.3	2.7	23.1
イギリス	17.0	5.6	7.7	5.1	3.9	22.7
アイルランド	12.0	5.3	5.8	8.3	2.1	22.3
ノルウェー	15.5	5.4	5.6	5.3	4.9	21.8
ニュージーランド	13.8	5.1	8.4	5.1	2.1	21.0
スイス	17.8	6.6	6.5	4.1	1.6	19.3
アメリカ	13.7	6.7	8.0	2.4	1.4	18.7
オーストラリア	14.2	3.6	6.1	4.8	3.5	18.3
カナダ	14.9	4.5	7.2	4.6	0.9	17.4

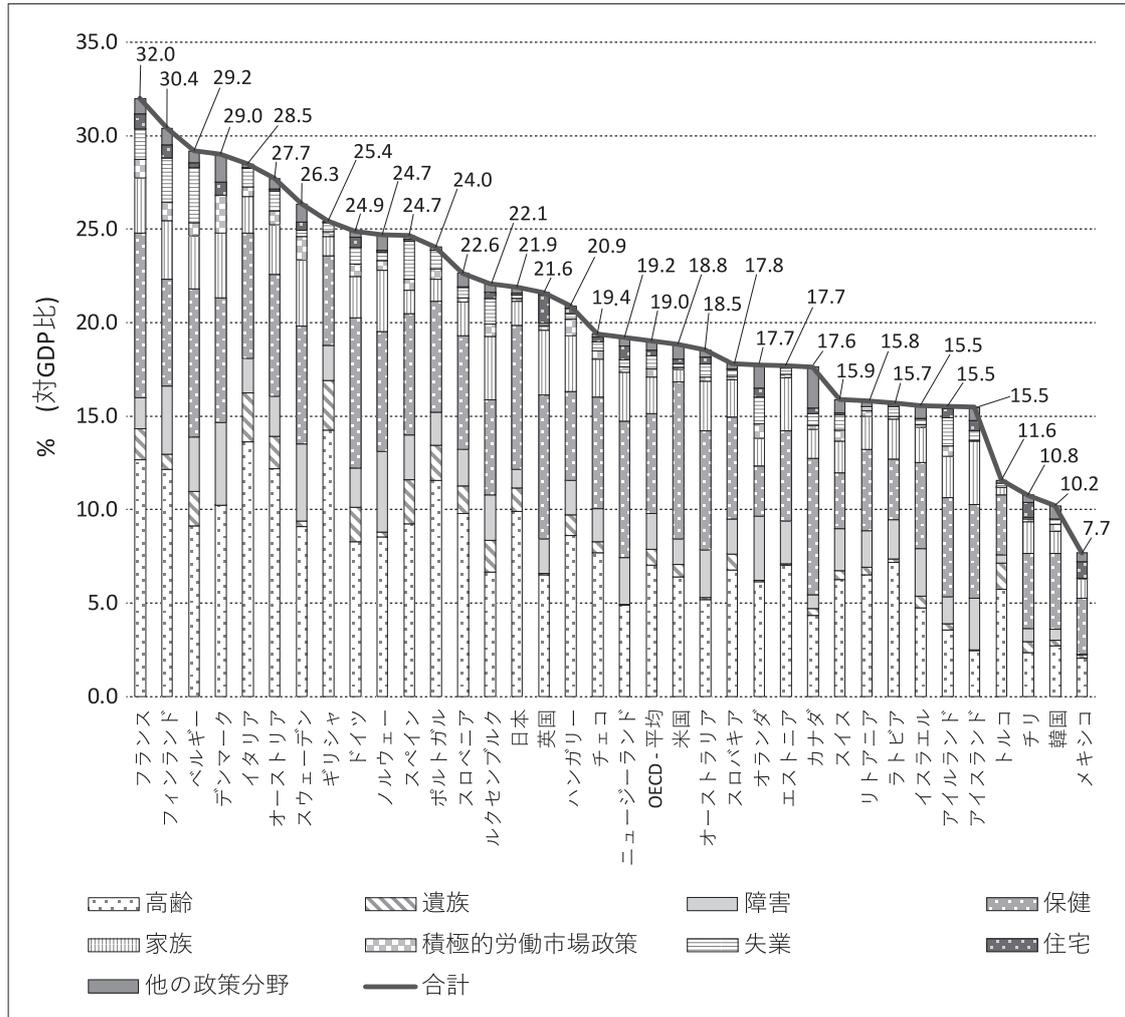
備考1：年金は遺族・障害年金を含む。他所得補助は勤労人口への失業手当、児童手当等。他社会サービスは福祉・住宅サービス等。

出典：宮島（2016）、OECD, Social Expenditure Update（November 2014）。高齢化率は国立社会保障人口問題研究所「人口問題研究」より。

まず、社会保障（政策分野別社会支出：OECD が作成・公表している社会支出統計（Social Expenditure Database））についてみると、日本は社会保障の水準は急激に高齢化が進展してきた割にその水準が比較的低い点に特徴がある。急速な高齢化により高齢化率が格段に高くなった日本では、年金・医療だけで（給付額の）8割近くを占めるようになっている（図表3-1-1）。こうした傾向は同じく年金のウェイトが高いイタリアやギリシャなどと同様であり、こうしたことから我が国の社会保障財政は高齢者に手厚いと言

われている。他方、スウェーデンなど一部の欧州諸国は社会保障の水準そのものが高い点が目立っているが、年金をはじめとする高齢者向け給付が相対的にはそれほど大きいわけではなく、むしろ家族、失業、積極的雇用政策、住宅などの給付分野もまた一定のウェイトを占めている。具体的には、先の図表1-8よりも広範囲の OECD 諸国のデータを収めている図表3-1-2からわかるのは、既に一部の国々ではそのような給付によるセーフティネットが整備されつつあることである。

図表3-1-2 政策分野別社会支出の国際比較 (OECD 諸国) 2015年



注：税や社会保険による社会支出 (Social Expenditure; Public and mandatory private) の対 GDP 比である。日本の厚生年金保険からの給付は Public、厚生年金基金からの給付は mandatory private である。メキシコの失業、韓国の住宅は不詳。なお、図表の作成に際して、本川裕 HP「社会実情データ図録」(https://honkawa2.sakura.ne.jp/2798.html) を参考にした。

出典：OECD.Stat、Socx Database 2018。

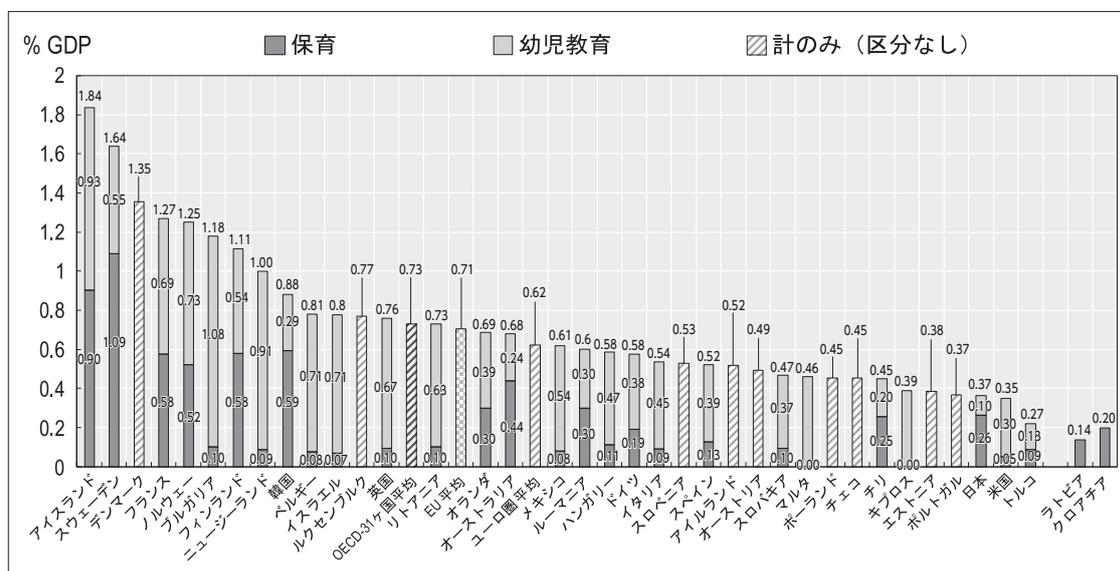
(2) 諸外国の教育財政 (国際比較)

超高齢・人口減少時代の進行に伴い、就学前教育 (幼児教育)、保育、IT、地域支援などの教育 (人づくり) の財政需要は増大しつつあり、質的にも変化している。さらに、我が国では新しい教育ニーズ (言語教育、地域教育、特別な教育ニーズ等) へ対応が諸外国

に比して遅れており、従来から指摘されてきた集団教育、教員不足などの諸問題も顕在化している。（詳細は都市税財政報告書（本書の第Ⅱ部）の沼尾論文（対人社会サービス）、青木論文（教育・人づくり）の章を参照）。

そこで、我が国の教育（人づくり）政策の国際的な位置づけを把握するため、まず「保育・幼児教育費」を国際比較の観点からグラフにしたもの（図表3-2-1）を見ると、日本のそれは対 GDP 比で0.37%と諸外国に比して低い水準（32カ国中30位）にあるが、幼児教育費は0.1%というさらに低い水準にある。他方、スウェーデンなど北欧諸国やフランスでは保育・幼児教育への公的支出レベルが1%以上と日本の2倍以上の水準にある²¹。

図表3-2-1 保育・幼児教育への公的支出の国際比較（対 GDP 比（%）、2013年）



注：保育（3歳児以下）は保育所（Day-care centers）などの施設のデイケアと家族内保育を含む。幼児教育（就学前の3～5歳児）は幼稚園、および通常の子どもの面倒とともに教育内容を提供しているデイケア施設を含む。連邦制の国では地方政府の支出が適切に把握されていない場合がある。

出典：OECD Family Database、本川 裕 HP「社会実情データ図録」（<http://honkawa2.sakura.ne.jp/5123.html>）などを元に作成。

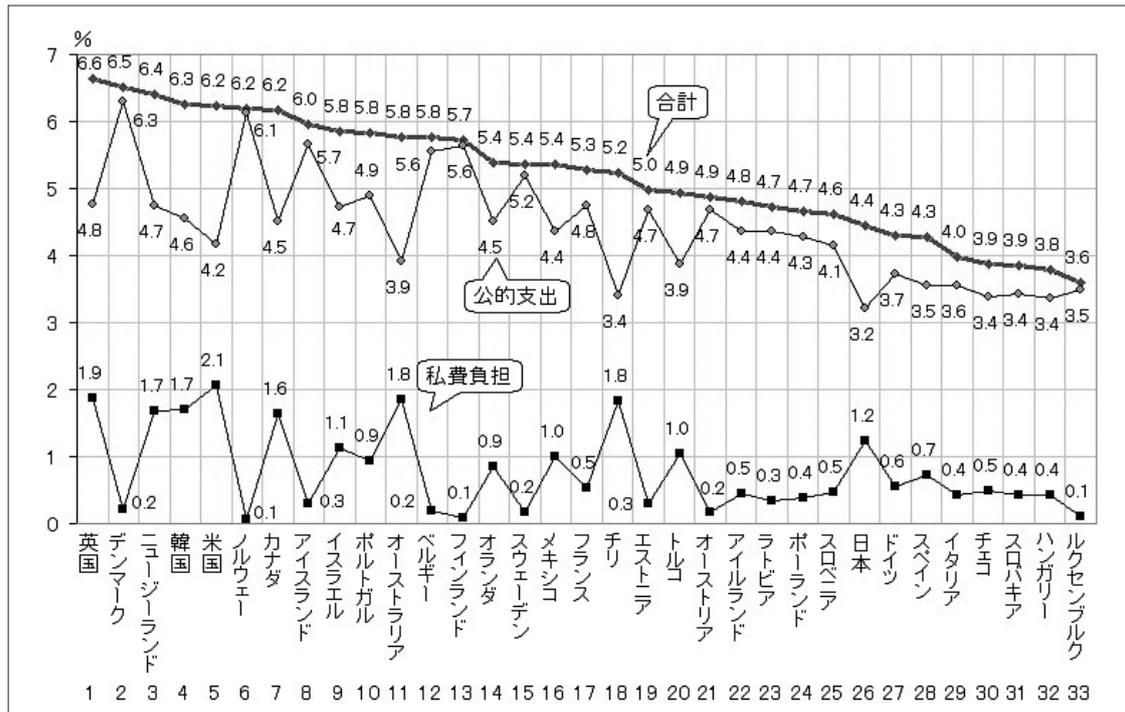
また、より年齢層の高い義務教育段階の「学校教育費」の対 GDP 比を OECD 諸国についてみると（図表3-2-2）、日本は OECD 諸国の中では学校教育費も対 GDP 比の水準は低いが、公的支出の比率のほうが3.2%とさらに低く、OECD 諸国の中で最下位となっている（ただし、私費負担の比率は対 GDP 比で1.2%となっており、家計の負担が大きいことがうかがえる）。他方、アメリカ、イギリス、ニュージーランドやカナダといった英語圏の国々とともに、デンマーク、ノルウェー、アイスランドなど北欧諸国の学校教育費の比率が高くなっている。ただし、概して英語圏の国々は私費負担が高く、北欧諸国は

²¹ スウェーデンの保育・幼児教育の政策的動向については、本書の第Ⅳ部の第3章（大野論文）において分析がなされているため、あわせて参照されたい。

公的支出が高いという傾向がある。近年は我が国でも教育に係る公的支出の低さが注目され、教育の無償化などその改善に向けて国と地方が動き出している。

こうした社会保障（対人社会サービス）、そして教育（人づくり）の財政に関する国際的な傾向は、ネクストステージに向けて都市税財政によるセーフティネットを今後どのように構築していくかを考えていくうえで今後も参考となるであろう。

図表3-2-2 学校教育費の対 GDP 比（OECD 諸国、2014年）



注：学校教育費に充てられる家計への公的補助金は公的支出に含まれる。ギリシャ、スイスはデータなし。チリは2015年データ。韓国、オーストラリア、エストニアの公的支出は国際資金を含まず。ハンガリーの公的支出は学士、修士、博士課程のみ。

出典：本川 裕 HP「社会実情データ図録」(<http://honkawa2sakura.ne.jp/3950.html>)、OECD, Education at a Glance 2017 (Figure B2.2.1.)

参考文献

片山信子 (2013) 『レファレンス』「課税自主権と地方への税の配分の国際比較」 9月号
 国立社会保障・人口問題研究所 (2016) 『平成28 (2016) 年度「社会保障費用統計」』
 (http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/security.asp)
 神野直彦 (2019) 「ネクストステージの都市税財政へ～超高齢・人口減少社会に立ち向かう～」 全国市長会『市政』 2月号
 竹前希美 (2014) 「主要国における地方財源とその仕組み」『21世紀の地方分権：道州制論議に向けて：総合調査報告書』 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2014年3月
 宮島洋 (2016) 「税制と社会保障－年金を中心として－」 公益社団法人 日本年金数理人会 平成28年度特別講演会講演録、平成28年8月

- 古市将人（2016）「再分配政策を支える地方財政について—国際比較の視点から—」（平成27年度 全国知事会 自主調査研究委託事業 調査研究報告書）
- 広井良典（2009）「コミュニティを問いなおす—つながり・都市・日本社会の未来」（ちくま新書）
- 半谷俊彦（2005）「課税自主権と財政調整の関係について～ドイツ地方財政の事例を中心に～」日本財政学会第62回大会報告要旨（<http://www1.econ.hit-u.ac.jp/zaisei62/program.htm>）
- 本川 裕 HP「社会実情データ図録」（<https://honkawa2.sakura.ne.jp/HDT/profile.html>）

スウェーデン都市税財政のネクストステージ

スウェーデンの選挙制度は比例代表制のため変化は比較的緩やかであるものの、他のヨーロッパ諸国にみられるように極右政党が伸びており、福祉ショーヴィニズムの傾向を特徴とする。自治体財政は、地方税自体に地方財政調整機能、すなわち狭い意味での水平調整機能をもつ部分があるため、これを含めた地方財源としての地方税比率は高く、大都市部には、需要算定上実質的に納付する団体がある。丁寧な財政調整をした上で最後の手段として自治体議会によって決められる地方所得税率は29%から35%程度であり、2割程度の税率差の範囲に止まる傾向は長く変化していない。高負担の福祉国家であり民主主義度、男女平等度で高評価を受けることは多いものの少子高齢化は進んでおり、外国出身者数の伸びが都市を中心に人口増を支えている。基準財政需要額算定項目に含まれる外国出身青少年比率はこの影響を考慮したものであり、国の総人口は1,000万人の大台に乗った。

明治大学政治経済学部教授
星野 泉

はじめに

昨年9月の総選挙結果を受けて、前政権の継続という形でようやくスウェーデンに新政権が誕生した。当面、変化の振れは大きくないものの、イギリスに見るように、これまでのシステムを全面的に変えてしまうほどの大きな波がここにも来ていることは確かな傾向といえるようである。都市税財政のネクストステージに向け、どのような状況にあるのか、政治状況と現行制度を照らし合わせていく中で、若干の考察を試みたい。

1 スウェーデンの政治状況

スウェーデンで極右政党が初めて国会に議席を得たのは、2010年である。スウェーデン国会は、一院制で任期4年、非拘束名簿式比例代表制をとっているが、この比例代表制は日本のようにドント式ではなく、得票を1.4で割るところから始める修正サンラグ式というものである。ドント式より小政党に配慮したサンラグ式の修正版とされる。得票が4%ないと議席を持たないという極小政党の議席獲得を防ぐ最低基準はあるものの、死票が少なく自分の投票が無駄にならないことで、伝統的に高い投票率を示してきた。選挙は、国会、ランスティング（県議会）、コミューン（市町村）議会同時に行い、選挙権は18歳以上。地方議員選挙は、ノルウェー、アイスランド、EU加盟国民、また3年以上の居住があれば外国人でも投票できる。スウェーデンで国会に議席をもつ政党は、社民党（社会民主労働党）、環境党緑（いわゆる緑の党）、左翼党（旧共産党）（この3党が、赤緑連合という左グループ）、穏健党、国民党自由、中央党、キリスト教民主党（この4党が、連合という保守中道グループ）、そして独立系のスウェーデン民主党（極右）である。

スウェーデンで2大政党といえるものは、社民党と穏健党ということになるが、議席、支持率とも5割を超えず、社民党が3割、穏健党が2～3割といったところがこれまでの状況であった。その他の政党は、1割を下回ることが多く、議席を確保可能な4%基準を維持できるかどうか注目される水準の小政党もある。しかし、これまでは、議席をもつほばすべての政党が次期政権担当の候補であるという意味では、2大政党ではなくとも2大連合（グループ）ということができた。

2006年の選挙前までは社民党の少数単独政権で、左翼党と環境党緑が閣外協力することで過半数を確保していたが、2006年の選挙で、穏健党、中央党、国民党自由、キリスト教民主党の保守中道4党が過半数を占め政権に就いた。社民党は第1党を維持したものの下野することとなり、穏健党のラインフェルト首相が保守中道の与党連合を率いることとなった。2006年選挙前世論調査で支持率4%を超えていた極右政党、スウェーデン民主党は、この時、得票率が足りず議席獲得はできなかった。

2010年の選挙でも社民党など赤緑連合3党との比較で与党連合の保守中道4党が相対多数を確保したが、極右政党スウェーデン民主党が初めて5.7%の得票で20議席獲得し

たことで過半数割れ、少数政権として政権維持となった。与党連合の勝利ということにはなったが、与党4党のうち、議席を増やしたのは首相を出している穏健党のみで10議席増やして107議席へ。後の3党はそれぞれ数議席の減少で各20議席前後。与党4党連合としては5議席減の173議席。過半数の175を下回った。野党連合は、社民党が18議席減で112議席、左翼党も3議席減で、このブロックでは環境党緑のみ6議席増、野党3党では15議席減で156議席となった。

差別的とされテレビ放映が取りやめとなり、ネットで流されたスウェーデン民主党のCMは、党の考え方と性格をかなり明確に表している。年金経費、移民経費の札束を計算する職員。緊迫感を感じさせるBGMに暗い背景。シルバーカーを押しつつゆっくり歩むスウェーデン人に見えるお年寄り。その脇を、乳母車を押して走り抜けようとする移民風に見せた集団。向かう先は移民ブレーキ、年金ブレーキとそれぞれ書かれたつり革のようなブレーキ。どちらを引くか、あなたが決める、というもの。早く移民ブレーキを引かないとあなたの年金がなくなるということで、移民を社会保障のフリーライダーととらえ追い出そうとする、いわゆる「福祉ショーヴィニズム」そのもののCMであった¹。この年、10月初めには、議会開催に先立ってストックホルム大聖堂で行われた司教によるお説教（スピーチ）が、一国を超えた世界の単位の重要性、民族差別への批判に触れると、特定の政党名が出ていないにもかかわらずこの政党の議員たちは早々に出て行ってしまった。党の政策を批判されたと解釈したようであった。その後も、度々排外主義的な活動で批判を浴びてきたところである。

2014年9月、2期8年続いた穏健党中心の保守中道4党（穏健党、中央党、国民党自由、キリスト教民主党）連立政権から社民党と環境党緑の2党連立、左翼党の閣外協力による赤緑連合政権に交代した。この時の選挙結果でも、349議席のうち、保守中道連合が32議席減の141議席、赤緑連合が3議席増の159議席といずれも過半数に届かず。前回よりも、多数派の過半数は遠くなり、極右スウェーデン民主党が29議席増の49議席（得票率12.86%）で第3党となった。政権は、社民党のロヴェーン首相に決まったが、2015年度予算についてはスウェーデン民主党が保守中道連合の予算案に賛成票を入れたことで野党予算案が通ってしまうという特殊な形になった。与党からは3月再選挙との計画もでて、結局それはなくなったものの、2015年度についてみれば新しい政権の選択肢はかなり限定的となった。

保守中道政権時代の経済政策は、全体として大きくなりすぎた財政の点検の意味が大きい。必ずしも福祉国家路線を否定することなく、民営化やコストの見直しなどで対応する、いわばスウェーデン型「第三の道」によって、政治的にも経済的にもウイングを左に伸ばしたといえる。実際、8年間に国民経済に対する財政の規模はかなり縮小された。また、

¹ “Sverigedemokraternas valfilm 2010”（スウェーデン民主党の2010年選挙CM）。2014年、2018年の選挙の際は、より治安悪化を強調する内容になっている。

2010年に政権継続となった理由に、リーマンショックなどの国際的経済危機に対しても立て直しは早く、経済のかじ取りに成功してきていることがあった。

2018年9月9日に実施されたスウェーデンの総選挙については、事前の予想通り、極右政党スウェーデン民主党が伸びてきた。ただ、第2党になるとの予想もあったが、かろうじて穏健党（保守中道連合グループ）がなんとか第2党をキープし、4年前と同様、第1党、社民党（100議席）、第2党、穏健党（70議席）、第3党、スウェーデン民主党（62議席）の順となった。2大政党がそれぞれ13～14議席下落、スウェーデン民主党が13議席増えて、極右政党の議席は、2大政党にかなり接近したことになる。

政権担当を目指すグループとしては、与野党グループとも約40%の得票で、旧与党の赤緑連合（40.7%、144議席）が旧野党の保守中道連合（40.2%、143議席）をほんのわずかに上回る程度でありそれぞれのグループとも過半数確保まではかなり遠い。左右の2大政党はいずれも大幅に得票を減らしており、社民党は31.0%から28.3%へ、穏健党は23.3%から19.8%へ、それぞれ3ポイント前後減少した。左翼党は大幅増となっており、スウェーデン民主党とともに政治的に明確な主張があるとみられる政党が強い。

スウェーデン民主党は、得票率が大幅に増え、12.9%から17.5%へ増加した。しかし、2005年にノルウェーの進歩党（Fremskrittspartiet）が、2015年にデンマークのデンマーク国民党 Dansk Folkeparti が超えた得票率20%には到達しなかった。スコーネ・レーン（Skåne län）では、伸びが大きく、とくに、この地域の北東部選挙区（Skåne läns norra och östra）では、4年前総選挙で、社民党に次いで第2党であったスウェーデン民主党が、28.8%の得票で第1党となった。選挙区は異なるが、スコーネの中心都市は、30万人口を擁するスウェーデン第3の都市マルメである、かつてはデンマーク領であり、デンマークとの国境にはオーレスレン橋がある。外国人や高齢者が多く、失業率が全国平均より高い地区である。

スウェーデン民主党の党勢は、国政におけるものが中心であり、国会の得票率は、地方選挙の得票率を4.6ポイントほど上回っている。2大政党の場合は、国、地方選挙の得票率に大きな違いはないが、その他の小規模政党、とくに中央党、自由党は地方選挙の票に比べ国会の得票率が低く、その分がスウェーデン民主党の得票となっているようである。スウェーデン民主党の得票率は、ランスティング、コミューンいずれも前回2014年は9%程度であったから、4ポイントほど増加してはいるものの13%を若干下回っている。

保守中道政権となった2010年、赤緑連合政権となった2014年、2018年の3回の選挙は、いずれも過半数をもっていない少数政権であり、とくに、2014年は、国会でスウェーデン民主党が野党予算に賛成票を投じたことで、野党提出予算が通過するという異常事態となった。これまでと同様、今回も左右の2大グループはスウェーデン民主党とは連立を組まないと明言し、それはなんとか維持したが、選挙結果を受けて、世界的なナショナリズムの波が沈静化していないことは確認された。こうした傾向から、スウェーデン型福祉国家と都市財政にどのような影響があるだろうか。若干の予想をすれば、以下のようなようである。

国政選挙の結果では、ナショナリズム的傾向がみられたが、地方選挙の結果を見る限り、政党の得票には大きな変化は見られない。すなわち、高齢者福祉、児童福祉、教育、医療などについては、政治を大きく転換すべしという住民の強い意識は感じられない。日本では、新自由主義と排外主義に親和性を感じることもあるが、北欧では必ずしもそうともいえない。2014年、総選挙の際、極右勢力が社民党政権の予算を否決したが、それは、社民党の予算の内容を大いに問題視したというより、否決することにより与党予算をつぶすことで揺さぶりをかけるという効果を狙ったとみられる。社会保障の枠としてどこまでを包含するかが異なるだけで、どちらかといえば、スウェーデン民主党の社会保障政策は社民的色合いももっている²。

2 スウェーデンの少子高齢化と都市人口の推移

2013年（OECD 統計）によれば、「外国人」が10%以上居住する国は、34か国中6か国に過ぎないが、総人口に占める「外国生まれ」の人口比率が10%を超える国は34か国中19か国に及ぶ。外国生まれ人口比率が最も高いのは地理的経済的環境から44%のルクセンブルク。続いてスイス、ニュージーランド、オーストラリア、カナダなどが20%を超え、スウェーデン、ノルウェー、アメリカ、ドイツ、イギリス、フランスなどが10%超となっている。なお、統計の定義としては、「外国人」が、居住国でなく出身国の国籍、すなわち外国籍を持つ者。一方、「外国生まれ」は国籍にこだわらない概念なので、外国生まれの数値の方が若干高い国が多い。日本は、日本居住で日本生まれの外国人の方が多く1.6%、外国生まれは2000年の数値となるが1.0%であり、極めて少ない国に位置する³。

OECD 諸国における高齢者人口は、2000と2014年の間に、総人口の伸びより3倍以上も早く増え、高齢化が進んでいる。日本には、さらに、非婚化を含む少子化の影響と日本に海外生まれ住民が少ないことも要因としてある。結果として、総人口に占める65歳以上人口比率として示される高齢化率は、近年急激に上昇してきた。2000年には17%（OECD 平均は14%）で、イタリア、スウェーデンなどヨーロッパの長寿国と同レベルであったものが、2014年には26%（同平均は16%）。イタリア、ドイツを5ポイント近くも上回り、OECD データが示されている国の中で世界一のとび抜けた高齢者居住国家となった。一方、スウェーデンは、2014年、19%に止まり、38か国中では、2000年の

² 選挙関連情報は電子版“Sweden Local”による。

得票率数値等は、“Val till riksdagen 2006”, “Val till riksdagen-Röster 2010”, “Val till riksdagen-Röster 2014”, “Valpresentation 2018”, Valmyndighet, による。

赤緑連合より1議席足りない保守中道グループが政権樹立を目指したが実現せず、結局、2019年の年明け、ようやく中央党、自由党との閣外協力交渉がまとまり、これまで通り Stefan Löfven（ロベーン）首相を擁する社民党と環境党緑の政権継続、という形で、極右排外政党は政権入りしないことになった。

³ ‘Immigrant and foreign population’, “OECD Fact Book 2015-2016, Economic, Environmental and Social Statistics”, OECD, 2015, p.p.20-21.

3位(17%)から6位へと後退している⁴。

さらに、15歳～64歳の生産年齢(労働年齢)人口に対する65歳以上高齢者人口として示される老年人口指数(old-age dependency rate)でも、比率は着実に上昇しており、2015年、OECD諸国平均で28%となっているが、その中でも日本は46%と2位のイタリアを8ポイントも上回ってトップである。OECDはさらに、国連資料をもとに将来予測も公表しているが、6年後、2025年の日本は54%(OECD平均は35%)となるとみている。もっとも、世界の高齢化は今後加速され、2050年にOECD平均53%、2075年に59%になるという。日本の水準は世界を25年先取りしていることになるが、2050年予測で78%。ここまでは世界一、2075年予測で少し下がって75%。ただし、その時は世界一ではなく、韓国とポルトガルが80%近いことになるようである。2015年、スウェーデンは、34%、25年予測で、38%とOECD平均を上回るが、50年には46%、75年には52%と、その伸びは小さくなく、OECD平均を下回るようになると予測されている⁵。

先進国で少子化傾向がある一方、途上国では相変わらず人口爆発が起きている。正反対の人口問題を生じているが、人口爆発の規模の方が大きいため地球規模でみれば人口は増加している。人口減少は世界的問題ではなく、あくまで先進諸国の問題なのである。人口減少は、若年層中堅層の減少による労働力不足とそれに伴う税収減、そして高齢者など財政負担を多く必要とする年齢層の増加という形で問題とされる。その際、現状の国籍や民族を前提とすれば、解決不能な問題として立ちふさがってくる。

家族支援策と女性活躍により出生率が増加に転じ、人口増を維持しているスウェーデンでも⁶、2014年に、13%の自治体は人口減少である。また、移民の流入がなければ人口減少自治体は過疎地域や工業地域など58%の自治体に及び、移民を計算に入れなくても人口増がみられるのは都市部のみとなる。人の居住がまばらな地域や工業都市でも、移民の人々の存在抜きでは、人口の維持はかなり厳しい。自然減、社会減ともに安定的にマイナスとなっており、移民のみが上昇傾向にある。工業都市ではまた、移民が労働力として期待されている。2014年の人口増加率は1989年以来最低で、急激にブレーキがかかっている。もはや、大都市部においても例外とはいえない状況になりつつある。スウェーデン各地の人口は、過疎地では減少傾向、都市部では増加傾向であるが、外国生まれ住民の数が、人口増減に影響を与えている。国全体としては、外国生まれ住民がいなくても人口増ではあるが、その幅は小さくなってきている⁷。

⁴ 'Elderly population by region', op.cit., p.p.18-19.

⁵ 'Old-Age Dependency Ratio', "Pensions at a Glance 2017-OECD and G20 Indicators", OECD, 2017, p.p.122-123.

⁶ 'Fertility', "OECD Fact Book 2015-2016, Economic, Environmental and Social Statistics", OECD, 2015, p.p.14-15.

⁷ "Ekonomirapporten, April 2015 om kommunernas och landstingens ekonomi", Sveriges Kommuner och Landsting, 2015, p.34.

3 スウェーデンの地方財政調整

こうした移民問題への不安への対応が迫られ、地方財政支出は、高齢者福祉とともに、難民受け入れに関する経費が地方財政に大きな影響をもたらしている。とくに、2016年、難民受け入れに関する支出は、地方財政支出増加分の半分近くを占めた⁸。それでも2018年総選挙で極右政党が2大政党に割って入ることがなく、20%の得票を超えることもできなかったことを考えれば、選挙制度が小選挙区制でなく比例代表制を取っていることから、基本的にはスウェーデン・モデルは、当面、漸進的な調整に止まるものとみられる。

スウェーデンの財政や税の考え方は、みんなで払ってみんなでサービス、給付を受けているということがある。普遍的な社会政策として紹介されるサービスや給付面、財政支出面ばかりでなく、負担についても普遍的でありその意味で本格的な普遍的な政策といえる。日本のこれまでの制度にみられたように、結婚した、子どもが高校生になった、年寄りと家計を一緒にしたなどの家庭内の事柄が、所得控除の形で、すなわち限界税率の高い高額所得者の減税幅を大きくする形で所得税、住民税減税の材料となってきたのとは異なり、家庭内の個別事情を税で斟酌する規模は小さい。所得控除は極めて少なく所得税負担は比較的所得者から始まるということになる。消費税（付加価値税）についても、25%の標準税率で課税される範囲は大きく、イギリスやアイルランドで食料品や子供服など幅広く適用されてきたゼロ税率の採用はほとんどなく、12%、6%の軽減税率適用範囲も他のEU諸国に比べれば限定的といえる。なお、デンマークには、軽減税率もゼロ税率もほばない。消費税率が高いから軽減税率の必要性が出るのではなく、格差が小さいから軽減税率をそれほど重要視しなくてよいのである。北欧で格差の小さくなる社会政策を進めていることは、税制度に大きな影響をもっている。国民の生活にかかわる給付、サービスは財政支出からということになり、高齢者・児童福祉、教育、医療を中心にサービス提供が行われている。税の弾力性があり、財政も持続的安定的運営がなされているから、リーマンショックの経済的影響からの復活も早い。

こうした普遍性は、地方財政制度やその財源についても同様である。スウェーデンの地方財政調整制度は、地方税そのものの中にいわゆる水平的財政調整、すなわち資金に余裕があれば余裕分を資金不足団体に回すという仕組みを取り入れている。かつては、完全な水平的財政調整制度で、住民一人当たり課税力（課税所得）が平均より多いか少ないか（財源調整交付金・納付金）、地域の一人当たり財政需要が平均より多いか少ないか（需要調整交付金・納付金）の差額について、余裕があれば納付、なければ交付。したがって、納付総額と交付総額が同じというものであり地方税の中で調整完了、その他に、ほぼすべての団体に公平に配分される一般交付金があった。

2005年以降は、一般交付金相当額を、住民一人当たり課税力（課税所得）で計算する

⁸ “The Economy Report, Oct. 2017, on Swedish Municipalities and County Councils Finances”, p.7.

財源調整交付金・納付金制度に組み入れたため、財源調整制度部分のみ交付金額の方が多くなっている。財源調整交付金の財源は主として国からとなり、以前の一般交付金が主たる財源となったことで財源調整効果は高まったといえる⁹。財源超過団体からの納付金は、資金源としてはほんのわずかを構成するに過ぎず、より部分的な水平的財政調整となった。

財源調整交付金・納付金は、各自治体の課税力と税均衡化基準との乖離から算定される。全国平均の一人当たり課税力（一人当たり課税所得）に対し、コミューン（市町村）の場合115%、ランスティング（県議会→国の機関レーンとほぼ同じ行政区域を管轄）の場合110%が基準とされ、この基準まで交付金が交付される。さらに、2012年の改正で、ランスティングもコミューンと同様115%まで保障されるようになった。この基準を超える場合には、財源調整納付金を納付することになる。ランスティングの財源保障率が115%に引き上げられコミューンと同じ水準になったことは、日本の道府県留保財源率の引き上げと似た動きである。

各自治体の課税力算定の際には、コミューンの場合、（レーン毎の）平均税率の95%、ランスティングの場合90%に減らした税率を用いる。ただし、納付団体の場合、コミューン、ランスティングとも、平均税率の85%とする。つまり、税収が豊かということで国へ納付する団体は、課税力見積もりが交付団体より低めに算定されることになり、納付金額が少なくなるのである。この制度改革の結果、納付団体は2004年に54コミューン、2ランスティングであったものが、新制度の2005年には13コミューン、1ランスティングにとどまり、その後若干の制度改正後もほぼ同様で、2019年、9コミューン（各年とも290団体中）、1ランスティング（各年とも20団体中）である。納付するランスティングはストックホルムのみ、納付するコミューンもすべてストックホルム地域内である¹⁰。

一方、需要調整交付金・納付金は、自治体として影響を及ぼすことのできない、基本的構造的コストの違いを調整するものであり、以前と同様、交付総額と納付総額がほぼ均衡する水平的財政調整のしくみをとっている。2005年新制度導入時に、コミューンは、8つのサービス分野毎に、ランスティングについては衛生・医療のサービス分野について指標が設けられたが、2008年に地域の賃金水準や人口変化が加えられ¹¹、現在、調整項目はコミューン10サービス分野、ランスティング4サービス分野となっている¹²。この他、共通項目として、両者が責任を分担する公共交通がある。

⁹ “Kommunalekonomisk Utjämning-En informationskrift om 2005 års utjämningsystem för kommuner och landsting”, “Local government financial equalization in Sweden-An information brochure on the equalisation system for municipalities and county councils from 2005”, Finansdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁰ “Kommunalskatterna 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

¹¹ “Local government Financial Equalisation-Information about the Equalisation System for Swedish Municipalities and County Councils in 2008”, Sveriges Kommuner och Landsting. “Historik - kommunalekonomisk utjämning”, Statistiska centralbyrån, 2017.

¹² “Kommunalekonomisk utjämning för kommuner Utjämningsår 2019”, “Kommunalekonomisk utjämning för landsting Utjämningsår 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

表1 スウェーデンの地方財政調整制度

(単位：100万 SEK)

年	所得均衡化		需要均衡化		構造 交付金	過渡的 交付金	調整	地方財政 調整制度計
	交付金	納付金	交付金	納付金				
コミュニティ								
2006	46,212	-3,229	4,703	-4,732	1,533	838	-160	45,165
2007	48,139	-3,289	4,855	-4,862	1,533	462	8,317	55,157
2008	51,962	-3,654	5,198	-5,208	1,528	308	-4,199	45,935
2009	54,331	-4,050	5,551	-5,564	1,525	192	-4,528	47,456
2010	52,817	-3,912	5,701	-5,697	1,523	90	2,394	52,916
2011	54,075	-3,898	6,070	-6,058	1,521	-	9,630	61,339
2012	56,364	-4,245	6,492	-6,468	1,519	-	4,662	58,324
2013	60,106	-4,841	6,846	-6,827	1,519	-	4,350	61,153
2014	61,548	-3,874	6,058	-6,071	1,908	2,428	2,235	64,231
2015	64,627	-4,218	6,369	-6,388	1,916	778	-377	62,707
2016	68,986	-6,351	6,640	-6,653	1,050	784	-337	64,121
2017	72,969	-7,157	7,150	-7,168	1,052	259	-97	67,007
2018	75,047	-7,354	7,448	-7,480	1,055	34	1,589	70,339
2019	77,854	-7,641	8,000	-7,990	1,053	0	4,274	75,550
ランスタイピング								
2006	15,233	-1,997	1,091	-1,096	657	348	-1,272	12,964
2007	15,780	-1,952	1,164	-1,165	658	235	937	15,656
2008	16,947	-2,090	1,360	-1,354	657	174	869	16,563
2009	17,677	-2,209	1,414	-1,412	656	113	1,077	17,316
2010	17,187	-2,134	1,550	-1,540	657	53	4,060	19,833
2011	17,557	-2,114	1,609	-1,610	657	-	7,565	23,664
2012	25,218	-388	1,563	-1,556	657	-	-1,843	23,651
2013	26,566	-516	1,612	-1,614	657	-	-2,255	24,450
2014	27,101	-335	2,018	-2,022	638	911	-2,414	25,897
2015	28,514	-411	2,015	-2,016	641	470	-4,198	25,016
2016	30,383	-893	2,039	-2,040	530	237	-4,697	25,559
2017	32,087	-1,143	2,143	-2,148	534	143	-3,965	27,650
2018	33,076	-1,152	2,266	-2,276	539	76	-3,060	29,470
2019	34,330	-1,244	2,303	-2,305	540	7	-1,828	31,802

出典 kommunalekonomisk-utjamning-for-kommuner-2019-preliminart-utfall, SCB, 2019.

表2 一人当たり基準財政需要額
(コミュニティ平均)

(単位：SEK)

2019年	
幼児・児童保育(学童など)	8,284
幼児教育学級と小中学校	11,418
高等学校	3,880
個人・家族ケア	4,245
外国出身の青少年	139
高齢者介護	10,793
人口変化	103
建物の構造	223
給与費	0
公共交通	1,192
合計	40,275

出典 表1に同。

表3 一人当たり基準財政需要額
(ランスタイピング平均)

(単位：SEK)

2019年	
衛生・医療	23,886
人口変化	34
給与費	0
公共交通	1,399
合計	25,318

出典 表1に同。

これらは主に2つの種類に分かれる。一つは、公共サービスニーズの違いであり、年齢構成や住民構成（移民の状況など社会経済的条件）に関わるもの。もう一つは、特定のサービス供給の際の供給コストの違いであり、規模の経済性や地理的要因によるものとなる。すべてのモデルの標準的コスト合計が、自治体の構造的コストとよばれ、これが全国平均より多くかかる場合、国から交付金を受け、全国平均より低い場合、納付金となる。この需要調整制度部分は、納付自治体の納付金額が交付自治体に交付されるため財政的には中立であり、ネットで支出を伴うものではない。これまで、年齢構成、住民、地域の特徴をベースに、個人・家族福祉、高齢者福祉、義務教育・保育等の分野において需要算定を行い、さらに北欧やEU以外の出身者、19歳までの移民子弟、彼らに対する母国語教育のコストなどが考慮されてきている¹³。

こうした丁寧な財政調整をした上で最後の手段として自治体議会によって決められる地方所得税率は29%から35%程度であり、2割程度の税率差の範囲に止まる傾向は長く変化していない。各地の税率は、概して都市部で低く、農村部で高い傾向にある。2017年、コミューンの一般財源のうち、地方所得税が4,550億SEK、財政調整・交付金が920億SEK、ランスタングでは、地方所得税が2,490億SEK、財政調整・交付金が540億SEK、合わせると7,040億SEK、財政調整・交付金が1,460億SEK、82.8%が地方税ということになる¹⁴。

4 都市税財政のネクストステージ

(1) 財源確保と地方税

都市財政における財源確保を考えると、日本の場合であれば、料金改定などでなく比較的大がかりなものとして、法定外税や超過課税が考えられるが、スウェーデンの場合、条例による新税導入は認められていないため、基本的には地方税率を動かすことで対応することになる。標準税率がないことから、超過課税というよりイギリスと同様、自由な税率決定ということになるが、1980年代から40年間の状況をみても、全国の平均税率にあまり変化はなく、前年比横ばいか微増傾向である。個別自治体の状況でも同様で大きな変化はなく、前年の税率をベースに算定されてきている。イギリスでは大幅な変化がある年があり、また地域の負担格差も大きい¹⁵。これは、イギリスの地方税が財産税をベースとした制度であり、大きな開発や新築住宅が増えるようなことがないと、課税ベースが広がらないためといえるが、スウェーデンの場合、地方税が所得課税であるため住民の所得が増えれば、あるいは人口が増えれば徐々に増えていく可能性がある。

¹³ “Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

¹⁴ “Ekonomirapporten, December 2018 om kommunernas och landstingens ekonomi”, Sveriges Kommuner och Landsting, 2018, p.70.

¹⁵ “Local Government Financial Statistics, England no.28, 2018”. Ministry of Housing, Communities and Local Government, UK.

1人当たり課税ベースは年々、少しずつ増加しており、2019年における地域格差は、コミューン単位で比較すれば、ストックホルムに突出したコミューンがあるため、平均を100として175.5 (Stockholms län の Danderyd) から73.4 (Värmlands län の Årjäng) まで、県 (län) 単位で比較すればストックホルムの117.3からGotlandの87.0までである。87は、人口6万人を下回り1コミューンのみでランスティング相当のGotland島であるから、これを除けば、90～110の間に収まる程度の小さいものといえ、格差の変化も大きくはない¹⁶。また、自治体として、個人としての課税ベースの変化は、個人所得によるものであり、所得あるいは経済状況に弾力的で、年々3%前後上昇している。この点は財産税のみを地方税とするイギリスの制度に対して強みである。また、2011年11月1日、人口は947万6,000人であったが、2018年11月1日、1,021万5,000人と、人口が増加していることも理由としてあげられるだろう。これは、地域の格差が、地方財政調整制度によって調整され、格差の少ない国づくり定住型地域づくりが行われた結果であり、各地の雇用状況と住民の年齢構成の結果でもある。夏は白夜になるような北部の人口の極めて少ない地域でも、65歳以上高齢化率は30%程度に収まっており、その理由は、こうした地域における雇用の中心が、高齢者や児童などの福祉、教育、医療を含む公共部門であることが大きい。

地方税率は2019年、平均32.19% (コミューン20.70、ランスティング11.49%) となる見込みで、Dorotea kommun (北部の過疎地) の35.15%からÖsteråkers kommun (ストックホルム) の29.18%まで2割程度の差の範囲に収まっている。低いところは、ストックホルムやスコネなど大都市部のコミューンが多く、高いところは過疎地が多い。税率は、教会税が廃止された直後2000年の30.38% (コミューン20.57%、ランスティング9.82%) と比べても、この20年近くほとんど変化はなく、コミューンはほぼ横ばい、ランスティングは微増である¹⁷。

また、地域格差是正、あるいは人口増加に影響を与えている仕組みとみられるのは、地方財政調整制度における、外国にルーツをもつ子供や若年層に関する項目である。現行制度では、北欧・EU以外で生まれ少なくとも一人の親を持つ0～19歳について、自治体人口数に占める外国出身青少年数 (%) から国の人口に占める外国出身青少年数 (%) を差し引いた数字、つまり、その地域が全国の数値 (%) より多い場合について、その差に人口一人当たり保障額 (2019年は75SEK) を掛けて標準コストが決定される。データは2017年12月31日のものを使う。小中学校の項目では、そのコスト計算の際、人口に占めるスウェーデン、デンマーク、ノルウェー以外で生まれた7歳から15歳の児童、あるいは両親がこれらの国の外で生まれた場合に、補正のような形で考慮される。母国語やス

¹⁶ “Kommunalekonomisk utjämning för kommuner Utjämningsår 2019”, “Kommunalekonomisk utjämning för landsting Utjämningsår 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

¹⁷ “Kommunalskatterna 2019”, Statistiska centralbyrån.

ウェーデン語教育などの当該自治体の財政需要といえる¹⁸。最終的に、小中学校、高等学校など他の分野の需要金額を含めた需要金額と全国平均値を比較して、地方財政調整制度における需要交付金、納付金を構成することになる。

(2) 交通対策と財源確保

東京の人口は約1,386万人（2019年1月1日）。23区内だけでも957万人でスウェーデン総人口に近い。行政区域内人口としてはこういうことになるが、国連（United Nations）統計による世界の都市圏人口見積り2018年版（World Urbanization Prospects: The 2018 Revision）では、東京は世界で最も大きい都市圏とされ2015年に人口3,726万人となっている。これは、人口が集中する圏域として、行政区域を超えたものとして表されるためであり、日本の場合、ほぼ首都圏の数値ということになる。こうした世界最大ともいえる大都市東京で利用されていないのが混雑税や渋滞税（Congestion Charge）あるいは課徴金のようなロードプライシングの試みである。

こうした取り組みは、交通対策としていくつかの国、地域で採用されてきている。東京のように、あまりに人口が多く抜け道が多いと技術的に難しいことがあるかもしれないが、ロンドンやシンガポールのように、極めて人口の多いところでも実施されている。スウェーデンでは、東京より交通、環境問題の程度はより小さそうな、人口150万人のストックホルム、57万人のヨーテボリ（いずれも同国連統計による2015年の数値）といった、はるかに少ない人口のところで導入されている。基本的には、交通、環境対策といえるが、財源確保の観点からも見ておく必要がある¹⁹。

ストックホルムでは、2007年8月より交通課税が導入されている。先立つ2006年1月から7月まで、中心市街地への流入車両に対し混雑税（trängselskatt）実験を行い課税が実施され、この効果をもて本格導入することとなった²⁰。これは、2003年にイギリスのロンドンですでに導入されていたような、いわば自動車入市税型の環境対策税である。ロンドンは中心部12km²の範囲、当初5£で導入され、その後少しずつ引き上げられ、現在11.5£に引き上げられている。日本でも、東京都税制調査会において、2000年11月に大型ディーゼル車高速道路利用税導入や、継続検討課題として昼間流入人口等への課税案も提示されていたが、今後、2020年東京五輪時の渋滞対策として議論されるようである。

平日、ストックホルムでは6時半から18時29分までの間、時間帯ごとに11SEKから35SEKまでで一日最大105SEKの負担となる。ヨーテボリでは6時から18時29分までの間、同じく9SEKから22SEKまでで一日最大60SEKの負担となる。交通量を減らすことを目的として、交通量の多い時間帯は高い料金とするなど時間帯ごとに効果的な料金設定を行っている。完全に自動化されており、コントロールポイントを通過した車につい

¹⁸ “Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2019”, Statistiska centralbyrån, 2019.

¹⁹ “World Urbanization Prospects: The 2018 Revision”, UN, 2018.

²⁰ “Congestion taxes in Stockholm and Gothenburg”, transportstyrelsen.se.

て、電子決済や請求書送付によって支払いを求める。

自動車の私的利用を減らし公共交通機関の利用やパーク・アンド・ライドを推進することにより、環境浄化、混雑緩和、それに伴う経済的利益が期待され、2006年の実験時には、ラッシュアワーに出入りする30万台のうち、15%の減少があれば、45,000台の減少が期待された。ストックホルムの2006年1月から7月までの実験では、10%から15%の交通量減少を目標数値としていたが、それを上回る20%から25%の減少効果、朝のラッシュでは33%、夕方のラッシュで50%改善されたことが報告され、その後の本格実施、さらに2013年からヨーテボリでの導入につながった。二酸化炭素や粒子放出など大気汚染物質の数値や渋滞についても大幅な減少が報告された。また、バス、トラック、タクシーなどドライバーの労働環境が改善され、その身体的負担は10%程度改善したとされている。公共交通機関の利用も4.5%程度増加したとみられる。混雑税導入実験のための費用は38億SEKかかり、テスト期間に4億SEKの税収入、これは予想よりかなり少ないものであったようであるが、それだけの通行を減らす方向で改善がみられたということであった。なお、この時、ストックホルム市内の車が42%であった²¹。

ストックホルム市民からは、実験開始前には批判的意見も多く聞かれたが、環境改善との評価が報道されると、どちらかといえば非保守系政党支持者を中心に支持が高まった。2006年9月の総選挙の際、本格導入するか否かについて住民投票が実施され、賛成票が上回った。当初、ストックホルム市民のみの住民投票が予定されたが、周辺自治体住民から批判的意見が多く、ストックホルム市内への通勤者を多く抱えるストックホルム内14自治体でも住民投票が実施され予想通り否定的な結果となった²²。スウェーデンでは地方税導入は国会の権限であるため、国税としての導入とされた。郊外自治体の投票結果は反対が多かったが、最終的に国会の決定ということで2007年8月から導入となったものである。

このように、制度としては、国税として課税し、全額当該自治体に戻される譲与税であり、ストックホルムのみで実施されていた2012年に8億1,200万SEK、ヨーテボリで導入された2013年には、2都市で14億9,300万SEK、2014年16億7,600万SEKとなっている²³。表4のように、自動車税など道路交通税収の約1割を占め、2都市にとっても比較的大きな収入源となっている。税収は地下鉄の拡張、バイパスの建設など、交通インフラに活用されている。

²¹ Vägverket (sweden), Stockholmsförsöket, Sweden.se 各HP。

「全国レベルに拡大する混雑税制度の導入に向けたパイロット事業（英）」『マンスリー・トピック』2005.12、CLAIR ロンドン事務所、拙著『スウェーデン 高い税金と豊かな生活—ワークライフバランスの国際比較—』イマジン出版、2008年。

²² 福田大輔「ストックホルムにおける道路混雑課金恒久実施までの計画・施策調整プロセス」『交通工学』Vol.44 No.2, 2009年。

²³ “Taxes in Sweden-Tax Statistical Yearbook of Sweden 2015”, “Skatter i Sverige Skattestatistisk årsbok 2015”, Skattverket. 2015.

表4 道路交通関連税収1994-2014 (100万 SEK)

年	自動車税	自動車 売上税	道路 利用料	混雑税	交通保険税	道路交通諸税計
1994	4 065	1 723	-	-	-	5 788
1995	4 049	1 752	-	-	-	5 801
1996	5 471	1 400	-	-	-	6 871
1997	6 242	207	-	-	-	6 449
1998	6 103	270	530	-	-	6 903
1999	6 421	230	600	-	-	7 250
2000	6 868	258	565	-	-	7 691
2001	7 017	-23	646	-	-	7 641
2002	7 429	15	743	-	-	8 188
2003	7 686	0	641	-	-	8 327
2004	8 062	0	720	-	-	8 781
2005	10 297	2	722	-	-	11 022
2006	10 572	2	718	492	-	11 784
2007	10 349	3	748	345	1 641	13 086
2008	11 288	0	782	687	3 270	16 027
2009	11 682	0	891	785	3 018	16 376
2010	11 875	0	778	799	2 948	16 400
2011	11 237	0	778	802	2 907	15 724
2012	11 191	0	771	812	2 828	15 603
2013	11 492	0	752	1 493	2 765	16 502
2014	11 576	0	753	1 676	2 801	16 807

出典 “Skattestatistisk årsbok 2015”, Skatter i Sverige

おわりに

以上のように、都市財政は、基本的に、地方所得課税による税率調整と細かい財政調整を合わせて一般財源を確保することになるが、増加する福祉サービスの財源確保は、課税ベースの増加がその要因であり、税率自体はそれほど引き上げられているわけではない。しっかりとした雇用による課税ベースの拡大、その要素として公共部門雇用、海外からの人材受け入れも大きい。歳出削減と人件費削減ばかりでなく、国地方を通じた財源確保の取組みも必要となる。また、日本より人口が少なく、都市人口も少ない中で環境、交通対策課税を行っていることも見ておかななくてはならないものである。

スウェーデンにおける保育・教育行政の課題 —保育分野への新たな社会的要請に向けて—

スウェーデンは、就学前施設を学びの場への積極的に再編することで生涯にわたる学びの土台を充実させて、教育全体の質を上げようとする生涯学習型による保育政策を展開していることを特徴とする。しかし、近年ではグローバル化の進行により、就学前施設に在籍する子どもの年齢や文化的背景による構成が急激に変容しつつあり、社会的に不平等な立場にある子どもとその家庭に対する社会的包摂の窓口としての役割が新たに求められ始めた。そのため自治体では、①財政における社会経済的資源配分モデルの導入、②ニューカマー児の教育権利にかかわるガイドラインの策定、③子育て支援施設における移民家庭への包括的な言語教育プログラムの提供、といった取組みにより、新たな社会の要請に応えようとしていることが示された。今後の我が国においても、あらゆる子どもへの機会均等を念頭に、質の高い保育・教育の提供とそれを効果的に支える財の配分を矛盾なく実現していくことが重要である。

山梨大学教育学部准教授
大野 歩

1 スウェーデンの保育改革とその理論的解釈

近年のEUでは、グローバル化した社会における社会経済的格差や移民の社会的包摂が大きな政策課題となっている。各国の保育政策においては、社会的に不利な立場にあると捉えられる子どもと保護者の社会的包摂を促進する施策という側面からも、「教育投資の収益率が高い」乳幼児期における保育への公平なアクセスと質の高い保育の提供が重視されるようになった。このため、EUでは、ここ10年の間に保育の量的拡大から質の向上へと保育政策の重点を移行させている¹。こうした動きの中、Vandenbroeck²は、EU各国における保育の質を比較した上で、政策のモデル国としてスウェーデンをあげる。なぜならば、スウェーデンは国民を育てる教育を国家戦略として展開しており、公教育制度の第一段階に就学前施設を位置づけているからである³。

スウェーデンの保育改革は、1930年代の「大きな育児室」構想を嚆矢とする。人口減少による社会問題を回避する方策として女性就労の促進が議論され、社会政策の一環として就学前施設を公的に設置すべきだという結論が導かれた。この際、Alva Myrdal⁴が提示した「あらゆる子どもに発達の可能性を等しく保障する」就学前施設を作るという考えが、その後のスウェーデンにおける保育政策の骨子となっていくこととなった。

やがて1960年代からの高度経済成長期を迎えると、保育政策の視点は育児中の両親のワークライフバランスへ向けられ、1970-80年代には両親保険制度の整備、保育の量的拡大、保育の規制緩和などが家族政策の一環として行われた。特筆すべきは、子どもの生育環境の格差や身体的・知的・社会心理的な問題などによらず、親が働いている間に子どもが過ごす施設の構造やそこで行われる保育の内容を公平な形で提供することへも、保育改革の焦点が当てられたことである。このため、幼保一体型施設の創出、幼保一元化、保育指針の策定、子ども自身の権利として保育を受けるための法的整備などが図られ、子どもがケア・養育・教育を一体化した活動を行う施設に安価で預けられる状況が形成された。

1990年代に入ると、国の経済危機を乗り越える施策の一環として、国民のライフチャンスの均等な配分を実現する人的資本の開発、すなわち、人づくりに投資する「知識国家」構想が中央政府によって打ち出された。この際、知識国家の屋台骨となる生涯学習の充実に向けて、要石と目されたのが保育分野であった。改革においては、保育を生涯学習の基礎に位置づける制度設計が課題となり、保育の教育制度への行政移管、学校法の適用、就

¹ Vandenbroeck, M & Lazzari, A. (2014) Accessibility of Early Childhood Education and Care. *A state of affairs. European, Early Childhood Education Research Journal*, 22(1), pp.327-335.

² Vandenbroeck, M (2016) 「欧州およびベルギーにおけるチャイルド・ケアの政策と実践」日本保育学会第69回大会 国際シンポジウム 配布資料 (2016年5月7日 東京学芸大学)。

³ 川崎一彦・澤野由紀子・鈴木賢志・西浦和樹・アールベリエル松井久子 (2018) 『みんなの教育 スウェーデンの「人を育てる」国家戦略』ミツイパブリッシング。

⁴ Myrdal, A. and G. Myrdal. (1934). *Kris i befolkningsfrågan* : Bonnier, Stockholm.

学前教育⁵教育要領の策定、就学前クラス⁶の設置などが行われた。この結果、スウェーデンは保育と学校教育を統合したユニバーサルな教育制度を構築し、国際的に高い評価を得た。

2000年代以降は、学校教育のみならず保育にも普遍主義を貫くために、教育制度における学校教育との公平性を担保するような制度改革が図られた。保育料の上限設定、3～5歳児への半日保育無償化により、就学前学校における子どもの在籍率が上昇していった。並行して、PISA（OECD生徒の学習到達度評価）を背景とする学校教育改革が、教育制度の俎上に乗った保育分野にも影響を及ぼし始めた。児童生徒の学力低下の要因と乳幼児期の保育・教育の質との関係が議論され、就学後の学習の基盤形成を保育実践に求める見解が示されると、保育における教育的意味合いを強化して、保育の質の向上を図る施策が展開された。これに伴い、保育者の地位の向上、実践評価への言及、学校種としての法的整備、教育要領の改訂における教育内容の強化が行われ、就学前の子どもに対する教育の質がこれからの福祉国家の発展における基幹であることが示された。

このような過程を経て、現在のスウェーデンは、就学前施設を学びの場への積極的に再編することで生涯にわたる学びの土台を充実させて、スウェーデン国内における教育全体の質を上げようとしている。言い換えれば、社会資本としての国民を育てる生涯学習制度の基礎たる保育分野の充実こそが国家の発展を導くという前提に立って、保育政策を展開していると考えられる。

2 保育分野に要請される新たな社会的役割

スウェーデンが受け入れている難民・政治亡命者の人口比割合は、他のEU諸国に比べても突出しており、いまや人口の2割程度は外国生まれという北欧最大の多民族国家という現状にある。基礎学校⁷では、スウェーデン語以外の母国語による教育を受ける権利を有する児童生徒の割合が2016/17年度において全生徒の27%を占め、特にストックホルム、ヨーテボリ、マルメの3大都市圏では40%前後にもものぼる。これら都市圏では、外国にルーツを持つ子どもが90%以上を占める就学前学校や基礎学校も存在し、語学上の問題から学校内での活動や学習面への困難を抱える子どもが多い⁸。義務教育段階での学習困難が将来的な失業や貧困といった生活面での困難に繋がることも懸念され、外国にルーツを持つ子どもの学習困難への対応は、スウェーデンが今日抱える大きな教育的課題のひとつとなっている。こうした中、社会学者でストックホルム大学教授のリシャルド・

⁵ 主に1～5歳を対象とする幼保一体型施設。

⁶ 6歳児を主対象とする年間525時間の無償教育。担任は就学前学校教員が担当することが多いが、活動は基礎学校学習指導要領に準拠する。これまでは任意就学であったが、2018年秋から義務教育へ移行する。

⁷ 7～15歳児を主対象とする9年間の義務教育課程。日本の小・中学校に相当する。

⁸ 大城愛子（2017）「スウェーデンにおける就学前クラスの意義と役割—就学前クラスカリキュラムと実践の検討を通して—」『畿央大学紀要』14(2) 59-63.

シュルキン (Ryszard Szulkin) からは「移民が増加し、経済格差が広がる中で、労働市場の外に置かれている人々への新たな職業訓練を行うとともに、就学前学校や学校における教育の質を高めることが、コストの削減につながる」との見識が示された⁹。

これら社会情勢を踏まえ、2011年には大規模な教育改革の一環として就学前学校教育要領の改訂が行われ、言語や数、科学的思考の基礎を育むような発達目標が新たに加わるなど、就学前段階からリテラシーを形成していくことに重点が置かれた。続く2016年には、就学前学校から就学前クラスや基礎学校への接続を強化する改訂がなされた。また、2018年秋からは6歳児への就学前クラスが義務教育となり、実質的な就学年齢の引き下げによって、幼児期から義務教育へ向けた学びの連続性がより一層強調された。さらに、2019年秋からは、内容を大幅に改訂した就学前学校教育要領が実施される。改訂の要点は、ICTを活用したデジタル・コンピテンスの発達や持続可能な開発のための教育、少数民族の言語や文化への尊重、聴覚障害の子どもに対する手話による言語発達支援などの推奨にある¹⁰。つまり、近年のスウェーデンでは、就学前学校の保育実践において、学びの基礎段階としての教育的要素に加え、グローバルかつ長期的な将来像を見通した能力の育成や多様性への尊重に基づいた教育内容が重視されつつある。

このように、近年の保育改革では、生涯学習の基礎という名のもとに就学前教育における学習面を強化する方向性が打ち出されている。そこでは、乳幼児に対してケア・養育・教育を一体化して働きかける包括的アプローチを継続しながらも、乳幼児期の学びをより意図的・明示的にする方法へ保育実践が変化しつつある。この状況に対して国外の研究者から「保育の学校化 (schoolification)」が進行しているのではないかと懸念される¹¹一方で、スウェーデン国内では、外国にルーツを持つ子どもの保育・教育へのアクセスが大きな課題として浮上してきた。2016/17年度の統計において、1～5歳児の就学前学校在籍率が84%であるのに対し、外国にルーツを持つ子どもの就学前学校在籍率は78%と、家庭環境による格差が生じていることが示されたからである¹²。

外国にルーツを持つ子どもの就学前施設における在籍率格差は、スウェーデンだけの課題では決してない。隣国のノルウェーにおいては、移民家庭の子どもの就学前施設への在籍率が増加する一方で、就学前施設に通わない場合には家庭保育手当が受給される1～2歳児の在籍率については、移民家庭の子どもの方が西洋文化を背景に持つ家庭の子どもよりも22%低いという結果が示された¹³。このため、親の選択の自由を認める家庭保育手当を廃止して保育の無償化に財源を分配し、社会的不平等を軽減する活動の場として就学前

⁹ DN.se 「Sociologen : Förskola och skola av hög kvalitet är viktigt」 (2010/2/26) DN.se

¹⁰ Skolverket (2018) Läroplan för förskolan Lpfö 18 : Skolverket, Stockholm.

¹¹ Kaga, Y., Bennette, J. & Moss, P. (2010) *Caring and Learning Together A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. UNESCO.

¹² Skolverket (2018) Beskrivande data 2017 Förskola, skola och vuxenutbildning, Stockholm : : Skolverket.

¹³ Statistics Norway (2012) Andelen barn i barnhege flater ut : Statistics Norway, Oslo.

施設を発展させるべきだという議論が進んでいる¹⁴。また、ドイツにおいては、幼児への言語教育のみならず、育児中の移民の母親に対して生活にかかわる情報提供や居場所作り、家庭外の他者との交流などを図る活動が就学前施設で行われ、移民支援におけるエンパワメントの役割を就学前施設が担っているとの報告もある^{15,16}。

このように、グローバル化によって在籍する子どもの年齢や文化的背景による構成が急激に変容しつつある中、就学前施設で提供される保育実践の内容に対しては、質の高さがますます求められ、就学前施設の財政や運営管理、環境の充実が喫緊の課題となっている。そこでは、就学前施設はもはや、親の就労支援のために提供される場ではなく、国の人的資本を創出する場と見なされているばかりか、社会的に不平等な立場にある人々への社会的包摂の窓口としての役割をも担いつつあると考えられる。

3 地方保育・教育行政の動向

上記のような社会状況を踏まえ、スウェーデンの自治体はどのような取組みによって、時代の要請に応えようとしているのであろうか。以下では、その事例を検討する。

(1) 財政における社会経済的資源配分モデルの導入

2017年度の保育・教育総経費における自治体の負担率は43%であり、2690億 SEKを歳出した。このうち、自治体の歳出に占める保育経費の割合は11.8%、義務教育経費は23.1%、後期中等教育経費は7.2%、成人教育経費は1.6%であり、保育・教育経費が歳出全体の43.7%を占めている¹⁷。保育・教育分野への経費が極めて高い水準で歳出される一方では、これら資源を地域や学校へいかに公平に配分するかという課題が残されている。こうした中、自治体で検討されているのが社会経済的資源配分モデルである¹⁸。

社会経済的資源配分モデルとは、在籍する子どもの社会構成、例えば、家族構成、児童生徒の性別、両親の収入や教育水準、スウェーデンでの居住期間などの要素に基づいて必要な経費を計上し、就学前学校や学校へ資源を配分する方法である。もちろん、特別な支援を要する児童生徒への特別配分や農村部の小規模校などへの特別経費とは異なる。

社会経済的資源配分モデルを活用する上でどのような要素を考慮するかは、個々の自治体が地域の特性に従って決定する。一般的に考慮される点は、保護者の教育水準や外国文

¹⁴ Ellingsæter, A.L. (2014) 'Towards universal quality early childhood education and care : the Norwegian model', in Gambaro, L., Stewart, K. and Waldfogel, J. (eds.) *An equal start? Providing quality education and care to disadvantaged children* : Policy Press, Bristol, pp. 53-76.

¹⁵ 伊藤亜希子 (2006) 「ドイツにおける移民家庭への言語教育支援－保育所におけるイニシアチブ・グループの取り組みから」『九州教育学会研究紀要』34, 51-58.

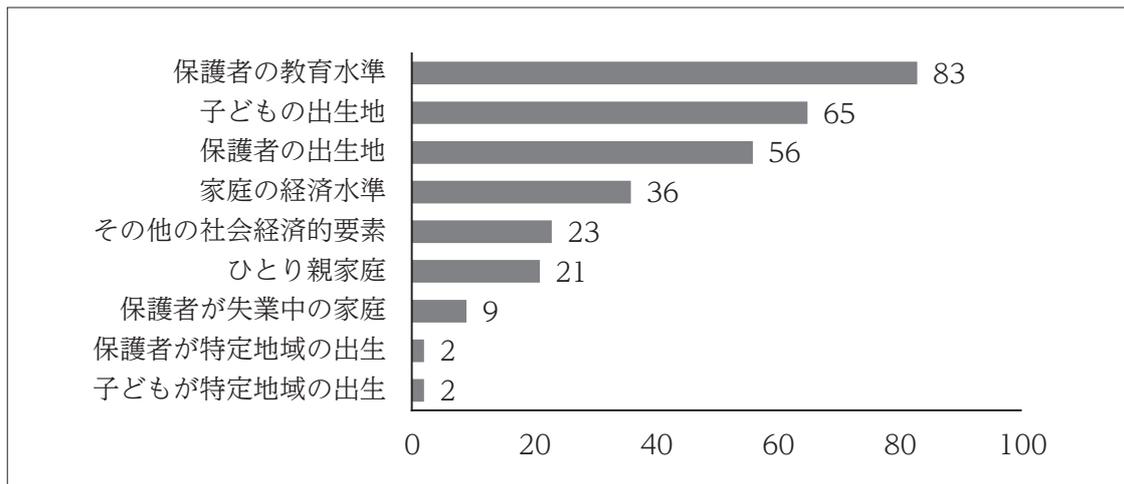
¹⁶ 松岡洋子 (2018) 「第7章 ドイツの移民の社会統合」『アジア・欧州の移民をめぐる言語政策』ココ出版.

¹⁷ Sveriges Kommuner och Lansting (2018) Ekonomirapporten, december 2018 om kommunernas och landstings ekonomi, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.

¹⁸ Sveriges Kommuner och Lansting (2018) FOKUS PÅ Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola, Sveriges Kommuner och Landsting : Advant Produktionsbyrå, Stockholm.

化の背景である。後者については、保護者の出生地・生育地が海外である場合、子どもの出生地が海外である場合、子どもが海外で育った期間など、なにを要素として計算するかは、自治体によって異なる。また、モデルを作成するために用いる要素は、学校種によっても異なる。例えば、就学前学校では基礎学校よりも保護者との関係が密接なため、保護者に関係する要素を重視することが多い（図1）。

図1 就学前学校の社会経済的資源配分モデルにおいて考慮される要素（％）



Skolinspektionen (2016) Socioekonomisk resursfördelning till förskolan p.9より作成

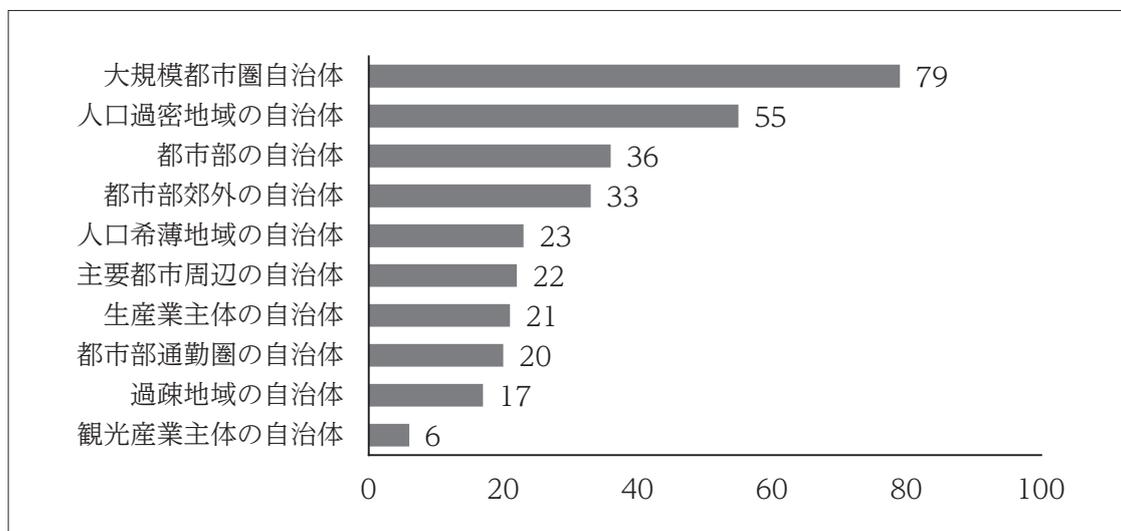
社会経済的資源配分モデルの導入は、自治体の規模や地域性によって差異があり、小規模自治体や過疎地域では導入率が低く、大規模都市圏では高いという結果が出ている（図2）。また、学校種によっても異なり、就学前学校での導入率は他校種に比べ最も高い。就学前学校に対する自治体の社会経済的資源配分モデルの導入率は約45%であるが、大規模都市圏では79%にのぼるものの、観光産業を主体とする自治体では6%と低く、地域差がみられる。さらに、モデルを導入している自治体間においても、就学前教育予算のうち、どの程度を社会経済的資源配分モデルとして割り当てるかという点については、非常に幅がある。およそ7割の自治体は5%を割り当てているが、全体としては2%未満から20%以上の自治体まで点在しているのが現状である。

導入後は、モデルに従って学校へ経費を配分するだけでなく、モデルに沿った用途になっているか、子どもの習熟に適切な影響が表れているかなどを評価し、地域の実態に合うより適正なモデルを構築するために修正していくことも必要となる。しかし、この評価体系については、統一的な方法が確立されていないばかりか、評価担当者も自治体によってまちまちであり、モデル導入に際する課題の一つとなっている。

このように、課題は山積するものの、自治体連合（Sveriges Kommuner och Lansting：SKL）は目下、社会経済的資源配分モデルのさらなる導入拡大に向けた検討を重ねている。3歳児以降の保育無償化によって保育に普遍主義が貫かれても尚、解決しきれない地域や家庭環境による教育格差を減ずる財政的手立てとして、今後の動向に注目し

たい。

図2 地域別による自治体の就学前学校への社会経済的資源配分モデル導入率 (%)



Skolinspektionen (2016) Socioekonomisk resursfördelning till förskolan p.8より作成

(2) ニューカマー児の教育権利にかかわるガイドラインの策定

保育・教育の実践面にかかわる公平性を講じる施策として、各自治体では移民などの外国にルーツを持つ子どもの社会的包摂にかかわるガイドラインを策定している。例えば、ヨーテボリでは「就学前学校と学校のための統合教育に向けた行動計画」を作成し、障害のある児童生徒や不登校の子どものみならず、移民家庭の子どものニューカマー児 (nyanlända barn) と称して、彼らへの教育的配慮を示した指針を策定している¹⁹。さらに、就学前学校については別途、「就学前学校におけるニューカマー児の教育権利にかかわるガイドライン」を特別に策定し、ニューカマー児とその保護者にかかわる教育的配慮を示した指針を示している²⁰。なぜならば、乳幼児期における保育・教育においては、子どもの安定的な発達、家庭との密接で協力的な信頼関係のもとに保障されると考えるからである。

ガイドラインでは、就学前学校やオープン保育室、教育的ケアといった就学前施設をニューカマー児が社会に飛び立つための「滑走路」と定義する。その上で、就学前学校が子どもの発達と学習の利益をもたらす明確な基盤となるための方針を述べている。中心となるのは、就学前学校において、ニューカマー児が母語とスウェーデン語の両方を活用しながら、言語能力とともにアイデンティティーを発達させていく機会を公平に提供するた

¹⁹ Göteborg Stad (2016) Handlingsplan för inkluderande arbetssätt inom Göteborgs förskolor och skolor : Göteborg Stad, Göteborg.

²⁰ Göteborg Stad (2017) Riktlinjer för nyanlända barns rätt till utbildning i förskolan : Göteborg Stad, Göteborg.

めの実践の在り方である。

保育実践においては、ニューカマー児の言語発達や文化理解には配慮を要するとしつつも、ニューカマー児を子ども集団から分離して特別な指導を行うのではなく、子ども集団の中で統合的に保育を行うことが重視されている。その意図は、文化的背景によらず、あらゆる子どもたちが各々の背景にある文化的資産を認識するとともに、多様な文化にかかわる経験をもとに、自分自身とそれを取り巻く周囲の世界を理解していく力を発達させることにある。したがって、実践はスウェーデン語の習得を直接的にねらうものではなく、就学前学校の生活を通じ遊びの中で言葉や文化を理解していくことを目指す。例えば、ヨーテボリ市内のある就学前学校では海外から来たばかりの子どもに他児や職員がかかわりやすいよう、簡単な挨拶や言葉がけについてのその国の言語を表記した表を保育室の壁に貼り、クラスの中では二か国の言葉を使って挨拶をしていた。このような多様性への実践的配慮により、就学前学校において、その子の文化的背景を尊重しつつ、周囲が他文化への理解も深め、共感性を高める機会をも創出している。

また、乳幼児期の発達特性を生かし、絵、歌、音楽、劇遊び、リズムやダンス、運動遊びなど多様な表現方法と、シンボルや書き言葉・話し言葉、言葉が表象する概念への理解を組み合わせた活動を集団の中で他児とかかわりながら行うことで、言語能力の発達を支援していくものとされる。さらに、コミュニケーションにおいても、口頭言語のみならず、ボディーランゲージや表情、手話など多様な手段で子どもが表現したい内的な「声」を認めていく姿勢を重視している。

加えて、ニューカマー児の家庭支援にも比重を置いている。なぜならば、ニューカマー児の保護者は、移住によって育児に必要な多くの社会関係資本を失っているからである。したがって、就学前学校と家庭の密接な連携によって保護者との信頼関係を築きながら、保護者がスウェーデンにおける社会関係資本を再構築するための支援を行う。しかし、その意図は、あくまでも個々の子どもが豊かな能力を発達させる最善の条件を整備することであり、保護者のニーズに応えるものとは一線を画す。このため自治体では、必要に応じて、通訳者や言語支援の職員を採用し、就学前学校と保護者が円滑にコミュニケーションを図れるよう配慮している。また、子どもがスウェーデンに来るまでの養育歴や養育環境、子どもの実態に基づいた個別の指導計画を作成して、適宜に保護者と話し合いをする場を設けるなど、保護者が就学前学校という場やそこでの子どもの過ごし方を理解しながら就学前学校とかかわっていくための手立ても図っている。

このように、ヨーテボリでは、ニューカマー児のみならず保護者も含めた包括的な支援を行うための教育的な指針を示して、就学前学校が多様な文化的背景を持つ子どもとその家庭の「社会的文化的な出会いの場」になることを目指している²¹。これは、自治体が就

²¹ Göteborg Stad (2017) Riktlinjer för nyanlända barns rätt till utbildning i förskolan : Göteborg Stad, Göteborg.

学前教育を、文化的背景に寄らず子どもも大人も含め、個々の生活の延長線上で他者とかかわりを持つことができるような「地域の包摂拠点」にしていこうとする意識の表れであると考えられる。

(3) 子育て支援施設における移民家庭への包括的な言語教育プログラムの提供

保育分野におけるニューカマー児とその家庭に対する包括的な支援は就学前学校での保育実践にとどまらず、未就園児の保育にかかわる子育て支援施設にも拡大している。中央政府は2018年春から3年間の国庫補助を設けて、オープン保育室と呼ばれる子育て支援施設で、乳幼児期の親子に移民のためのスウェーデン語教育事業（SFI）と連携した言語教育プログラムを提供する事業を奨励し始めた。これを受け、各自治体ではオープン保育室において乳幼児期特有の発達や学びを踏まえた親子向けの言語教育プログラムの提供を模索している。SKLの調査によると、既に13の自治体で取組みが始まっている。その内容は様々であり、保護者の生活や就労支援に焦点を当てた活動を提供する地域もあれば、語学の取得を重視したプログラムを提供している地域もある²²。

例えばマルメでは、移民を中心とする外国籍の親子を対象とした言語教育プログラムの提供を、自治体の発展戦略の一環と捉えて行っている。したがって、言語教育プログラムだけではなく子育てにかかわる情報提供も含めた多様な生活情報を、オープン保育室という場で提供できるような環境の整備を進めている。具体的には、週2回、言語教育のためのスタッフが親子と市内を散策しながら会話をしていくようなプログラムを組んだり、就労支援のスタッフが加わって就職活動に必要な語学のプログラムを週4回提供したりしている。活動のねらいは、スウェーデン語の理解を向上させるにとどまるのではなく、語学を通じてマルメで生活する上で必要なルールを理解したり、育児や就労にかかわる行政機関の窓口を確認して、とりわけそのような場で必要となる言葉を理解することにある。つまり、言語教育を糸口にした、外国籍の家庭に対する生活や就労の支援を行っているのである。

また、ファールンでは、週に一度、6歳までの子どもを持つ外国生まれの母親を対象として、オープン保育室で子どもと一緒に就学前教員との会話を楽しむ「ランゲージ・カフェ」を開催している。「ランゲージ・カフェ」はレクリエーション・センターと連携しており、スポーツや野外活動に参加しながら、親子がスウェーデンでの生活を送るうえで必要な基礎的情報にアクセスし、多様な人との社会的な交流が促される機会を提供する。これにより、親子がスウェーデンにおける社会関係資本を築く契機を創出しようとしている。

ヨーテボリでは、大まかに3つのプログラムによって構成された活動を提供している。1つ目は子どもも加えたスウェーデン語教師との会話レッスンであり、他者と交流すると

²² SKL HP : 「Öppen förskola för språk och integration」,
(<https://skl.se/skolakulturfrifrid/forskolagrundochgymnasieskola/forskolafritidshem/oppenforskolaforssprakochintegration.15273.html>) (2018/12/08情報取得)。

きに必要と言葉を中心に単語やフレーズを学ぶ。2つめは歌や音楽を通して、親子が楽しくスウェーデン語に親しむプログラムである。このプログラムでは、スウェーデン語とともに、参加者の母語である言葉で歌を歌うなど、多言語対応が重視される。3つめは、幼児のための食事やかかわり方などをグループで話し合うようなミーティングである。ねらいは、親子が簡単なスウェーデン語に親しみながら語学を習得する機会を創るとともに、スウェーデンにおける就学前学校の役割や保育の重要性を伝えて、子どもが家庭から就学前学校へ移行する際に必要な親としての権利や義務を学ぶ場を設けることにある。

これら自治体の取組みは、活動のねらいや提供するプログラムに幅がある。しかし、いずれも、子どもと保護者、双方に向けて包括的に提供されている点が大きな特徴である。果たしてなによえ、移民家庭への言語教育プログラムを子育て支援施設という場で提供することに拘るのであろうか。

ねらいのひとつは、外国にルーツを持つ子どもが、生涯学習の基盤となる就学前学校よりもさらに前の段階でスウェーデン語に触れる物理的な環境と言語発達の機会を保障することにある。なぜならば、子育て支援施設における言語教育プログラムによって、子どもが家庭の外でスウェーデン語に触れる機会が生まれるとともに、保護者がスウェーデン語を学ぶことで家庭内でもスウェーデン語に触れる機会が増えるからである。したがって、未就園の子どもに対しては、言語発達がより促進されやすい環境を家庭の内外に整備して、就園・就学後における教育上の格差や職業選択の不利につながる可能性を軽減するねらいがある。

一方で、保護者、とりわけ育児中には家庭内にいる時間の長い母親に対しては、スウェーデン語の習得機会とともに社会との接点を創出することが、第一歩になる。子どもが少しずつスウェーデン語を覚えて家庭でも使うようになれば、日常生活でスウェーデン語を聴く機会も増え、保護者のスウェーデン語習得が促される。育児の中で子どもとともにスウェーデン語を身につけ始めた保護者は、同じ言語を話すコミュニティ外の人たちと接するよう挑戦し始めるかもしれない。そのような場や機会を生活の中で提供しながら、就労に向けた自立支援を図れば、生活支援を必要とするニューカマーではなく、スウェーデン語を理解する外国人として働くことができるようになるだろう。つまり、子育て支援施設における保護者への言語教育プログラムの提供は、母親が家庭の中から社会へと足を踏み出す際の基盤を形成するエンパワーメントの側面も担っているのである。したがって、子育て支援施設を活用した未就園の親子に対する言語教育プログラムの提供は、外国にルーツを持つ家庭を丸ごと社会へ包摂するための打開策でもありとえられる。

4 これからの時代へ向けて

スウェーデンの事例からは、急速にグローバル化が進む中で、乳幼児期の保育・教育が社会的な役割を変容させつつあることが理解できよう。このような保育政策の潮目におい

て、スウェーデンの自治体が柔軟に対応できる要因の一つは、保育を大人の就労支援や福祉の一環とみなすのではなく、社会資本を整備する事業と捉え取り組んできた点にある。この政策的な視点に加え、生涯学習という教育概念によって、ライフサイクルの最初期にいる市民への教育として保育をとらえ、提供してきたことが大きい。これらビジョンのもとに、地域に住む乳幼児期と育児期の市民が集い、かかわり、学びあって、家庭から社会へと自立的に歩み出す仕組みを、就学前施設を拠点に築こうとしているのではないだろうか。その際、実施運営にかかわる物理的側面からも、政策の志向性や概念的側面からも、保育・教育の質を担保する手立てを講じている点には注目すべきである。

翻って、我が国でも、幼児教育が重要な政策課題に位置づけられ、次年度からは無償化の実行が計画されている。この施策は少子高齢化時代において、質の高い保育を実現するものとして高い期待が寄せられる。しかし、その保育政策の視点は、いまだ女性の就労支援にとどまっており、公的支出も諸外国に比べて少ないのが現状である。一方で、社会変化の波はスウェーデンと等しく押し寄せている。日本保育協会が全国の自治体を対象に行った調査²³によると、2008年8月時点で外国人児童が入所している保育所は、22都道府県（46.8%）、9政令指定都市（52.9%）、19中核市（47.8%）で計50自治体（48.5%）であり、保育所が保護者とのコミュニケーションで困難を抱えていると同時に、保護者も日本語ができないことで課題を抱えているとの結果が示された。また、外国人児童が、学校現場において、日本語が十分にできないという理由から障害があると判断されて、特別支援学級に在籍している実態が報告される²⁴など、外国にルーツを持つ子どもへの保育・教育体制への不備が明らかとなっている。改正入管法に伴い、この状況が加速することは想像に難くないものの、これら課題に対する取り組みは自治体任せである現状も指摘されている²⁵。

こうした中、自治体に期待される役割は、保育・幼児教育を親の就労支援や福祉の一環ではなく、地域の資本となる市民を育てるための教育事業と捉えるような保育行政への発想の転換である。今後は、諸課題を自律的に解決していく「人」を乳幼児期から丁寧に育てることこそが地域の発展につながるのだという長期的な展望を持って、保育・教育行政へ持続的に取り組むことが重要となるであろう。まずは、育児期にある家庭への支援を含めた、乳幼児期からの教育機会の均等や格差是正、貧困防止など多方面へ影響を及ぼしうる包括的な教育的施策を講じ、実施することである。そのためには、子どもの育ちにかかわる活動や課題を中心とした柔軟で分野横断的な行政組織を編成することが必要条件となる。それら組織のもとに、あらゆる子どもへ質の高い保育・教育の提供を図り、それを効果的に支える財の配分を矛盾なく実現していくことが喫緊の課題であると考えられる。

²³ 日本保育協会（2009）『保育の国際化に関する調査研究報告書』。

²⁴ 朝日新聞デジタル「特別支援学級在籍率、外国人の子が日本人の倍 民間調査」（2018/6/24）。

²⁵ 朝日新聞デジタル「増える外国人の子、保育現場困惑も 保護者との意思疎通に課題」（2019/1/5）。

ドイツ地方税制度改革の動向

ドイツにおいて、市町村は、営業税と不動産税を基幹税としている。第二次世界大戦後にドイツ連邦共和国が建国された当初、市町村税収に占める営業税収と不動産税収の割合は、合計すると9割前後であった。しかし1969年には、営業税の一部を共同税に納付する制度が導入され、1980年には営業税の一部である賃金高税が、1998年には同じく営業税の一部である営業資本税が廃止された。また、これに伴い、共同税である所得税および付加価値税の税収の一部が、地方独自税源として市町村に配分されるようになった。これにより、営業税収と不動産税収の市町村税収に占める割合は6割以下となった。

こうした改革は、市町村に税収の安定性や財政格差の縮小をもたらした一方で、物税としての、そして応益課税としての営業税の性質をゆがめるとともに、市町村の税率決定権が及ぶ範囲を狭め、課税自主権を縮小させるものであった。

和光大学経済経営学部教授
半谷 俊彦

はじめに

ドイツ連邦共和国建国当初の税制においては、物税である不動産税と営業税が市町村税収の9割前後を占めていた。この2税は、ドイツ税制では物税（Realsteuer）であり、応益原則（Äquivalenzprinzip）に基づく租税であると位置付けられており、市町村が提供する行政サービスの費用を、その受益者に求めるものであるとされている。また、この2税については、市町村に税率決定権が与えられており、提供する行政サービスの水準に合わせて、受益者に求める租税負担の水準を市町村が自ら決定できるシステムとなっている。そうした側面からみれば、当時の市町村税制は、地方自治を支える租税体系として、高く評価することができる。しかしながら、租税収入の偏在性の是正、安定性の確保、経済成長の促進、企業の国際競争力の改善などを目的とした諸々の税制改革を通じ、2019年現在、市町村税制は大きく変わったものとなっている。本稿では、ドイツについて、市町村税制改革が地方自治にどのような影響をもたらしてきたかについて検討する。

1 市町村の税源

ドイツは16の州で構成される連邦国家であり、州はそれぞれが独自の憲法を有する共和国である。地方自治体のあり方は、各州の憲法とそれに基づく州法で規定している。広域自治体の形態や名称は州によって異なるが¹、市町村を基礎自治体としていることはどの州も共通している。租税は、共同税、連邦税、州税、地方税に大分される。共同税は連邦・州・市町村の共同の財源であり、連邦税、州税、地方税は、一義的にはそれぞれ、連邦、州、市町村の財源となる。広域自治体は州からの交付金や市町村からの分担金を財源としており、州または地方自治体が独自に定める地域的消費税・支出税を除き、直接的な税源は有していない。

共同税は、所得税、法人税、付加価値税から構成される。ドイツ連邦共和国の建国当時は、付加価値税（当時は全段階一般売上税²）は連邦税、所得税と法人税は州税とされていたが、1955年には所得税と法人税が、1969年には付加価値税が共同税とされた。また、1969年には同時に、地方税である営業税の税収の一部が営業税納付金として連邦と州に支払われ、代わりに、所得税の一部が市町村に配分されることとなった。さらに、営業税の一部である営業資本税が廃止されたことに伴って、1998年以降は、付加価値税の税収

¹ 全ての州で広域自治体として郡（名称は州によって異なる）を設置している。また、多くの州では1970年代に市町村合併を行ったが、これを行わなかった州（旧西独地域のうちニーダーザクセン、ラインラント・プファルツ、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの3州と旧東独地域のベルリンを除く5州）では、規模の小さな市町村が多いため、郡と市町村の中間的な広域自治体として市町村小連合（名称は州によって異なる）を設けている。

² 全段階一般売上税（Allphasen-Bruttoumsatzsteuer）は、1918年にドイツ帝国で導入された。その後、ワイマール共和国、ドイツ連邦共和国に引き継がれたが、ヨーロッパ共同体の租税ハーモニゼーション政策に基づき、1967年にヨーロッパ型付加価値税へと移行した。1918年から1967年までの全段階一般売上税と1967年以降の付加価値税とは、ドイツ国内では共に、売上税（Umsatzsteuer）と呼称されている。

の一部が市町村に配分されている。

税目の分類上で市町村税とされるのは、営業税、不動産税、地域的消費税・支出税のみであるが³、1969年および1998年の改革以降は、所得税と付加価値税からの配分も市町村の固有財源となっている。その意味で、市町村の税源は、営業税納付金控除後の営業税収、不動産税収、所得税収の市町村分、付加価値税収の市町村分、地域的消費税・支出税の税収で構成されているといえる。

2 各税の変遷とその影響

(1) 不動産税

不動産税はドイツで最も古くからある租税の一つであり、ドイツ連邦共和国建国当初から市町村の独自財源とされている。不動産税 A と不動産税 B で構成されており、不動産税 A では農業用資産の評価額、不動産税 B ではその他の不動産の評価額を課税標準としている。これは不動産や農業用資産からはその評価額の一定割合に相当する収益が生じるものと考え、これに課税しようとするものであり、そのことから不動産税は、予定収益課税 (Sollertragsteuer) であるとされている⁴。また、不動産や農業用資産の所有を課税要件とする物税であり、市町村が提供する行政サービスに対応する応益課税であると考えられている。税率決定権が市町村にあり、市町村は、行政サービスを提供する水準に応じて税率を決定することができる。その点で、地方自治を支える租税として高く評価できる。

現在に至るまで制度に大きな変更はないが、課税標準である不動産の評価額は陳腐化が進んでおり、それによって生じる応益性の低下が問題とされている。不動産税における資産の評価は、統一評価法に基づいて行われることになっているが、実際に評価が行われたのは、第二次世界大戦前の1935年と、1964年の2回だけである。現在では、旧西独地域では1964年の、旧東独地域では1935年の評価額が使用されている。ドイツの多くの地域では古い街並みがそのまま維持されてるが、それ以上に、多くの地域で都市再整備や工業用地や商業地域の開発が行われており、評価された当初と現在では、地域間や個々の不動産の間において、不動産価値に相対的な変化が生じているはずである。そのため、個々の不動産所有者の間の負担配分は、予定収益に応じた負担配分からかけ離れたものとなっていると考えられる。

(2) 営業税

営業税は第二次世界大戦前から引き継がれたものであり、ドイツ連邦共和国建国以来、市町村の基幹税である。当初は、営業収益税、営業資本税、賃金高税で構成されていた。

³ ドイツでは、州法や市町村条例で独自に地域的消費税・支出税 (örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer) を導入することが認められている。これには、犬税、娯楽税、狩猟税などが挙げられる。

⁴ Tipke, T. und Lang, J., "Steuerrecht", Verlag Dr. Otto Schmidt KG, 2002, S.544参照。

それぞれ、収益額（利潤と支払利子や支払賃借料の一部の合計額）、総資産額（純資産と負債の一部の合計額）、支払報酬総額を課税標準としている。3税の課税標準に3税それぞれに定められている全国一律の課税係数（Steuermesszahl）を乗じ、それを合算したものに各市町村が定める税率（Hebesatz）を乗じて得られる金額が営業税の税額となる。営業収益税と営業資本税は、全ての市町村に課税が義務付けられていたが、賃金高税については、一定の条件の下で、課税するか否かの権限が市町村に与えられていた。

地方財政の安定化を目的とした1969年の税制改正により、1970年からは、営業税収の一部が営業税納付金として連邦と州に納付され⁵、代わりに共同税である所得税について、その税収の14%が市町村に配分されることとされた。

1980年には、賃金高税が廃止された。一部の市町村においてのみ課税されていることが、市町村間の財政力格差の拡大につながっているということも廃止する根拠の一つに挙げられていたが、主たる理由は、雇用コストを削減することによって、雇用を促進することにあった。またこの年には同時に、所得税の市町村への配分が、税収の14%から15%に引き上げられた。

1993年には、中小企業に対する負担軽減措置として、営業収益税において、人的企業（個人事業者、合名会社、合資会社など）に対して累進課税が導入された。それまで課税係数は5%に固定されていたが、人的企業にかぎっては、収益額に応じて1%から5%まで段階的に増大する形に改められたのである。また、基礎控除も大幅に拡大された。ヨーロッパでは1993年に市場統合が行われたため、当時のドイツは企業立地としての条件を改善する必要に迫られており、この改革は、そのための政策の一環として行われたものである。

1998年には、営業資本税も廃止された。ドイツ再統一以来、旧東独地域においては、営業資本税の徴収が時限立法によって見送られていた。これは、旧東独地域における経済成長促進政策の一環として行われたものであるが、時限立法の期限が過ぎても、依然として、旧東独地域は、営業資本税の課税を開始できるような経済状況ではなかった。また、旧西独地域においても、企業立地としての条件をさらに改善する必要に迫られていたため、廃止に踏み切ったものである。営業資本税の廃止に伴い、その税源を補償するため、共同税である付加価値税の一部が市町村に配分されるようになった。

2008年に行われた企業税制改革では、1993年に導入された人的企業への累進課税が廃止され、単一の課税係数による比例課税に戻された。同時に、課税係数が5%から3.5%へと引き下げられた。また、営業税は従来、課税対象となる利益を算出する際に損金として扱われていたが、これが廃止された。この年の企業税制改革は、EU諸国の中で飛びぬけて高い企業の税負担を抑制し、ヨーロッパ統一市場におけるドイツ企業の競争力を引き上げることを目的としたものであった。

⁵ 営業税納付金の仕組みと納付率の詳細については、半谷俊彦「ドイツ地方財政に見る税源交換の事例」『地方税』地方財務協会、2013年、第64巻第11号、p.2～p.10を参照されたい。

ドイツの税体系において、営業税は不動産税と同様、物税とみなされており、応益原則に則って課税されているものと解されている⁶。即ち、営業税は、市町村が企業に提供した公共サービスにかかる費用の一部を、企業に負担させるために課されるものである。より多くの生産活動を行う企業が市町村の公共サービスからより多くの恩恵を受けると考えられることから、営業税の課税標準は、企業の活動規模を反映するものであるべきであるされている。

生産要素を資本と労働であるとするならば、総資産額と被雇用者数は、企業による生産活動への「投入」の大きさを表すものといえる。他方、収益額と支払報酬総額は合計するとおよそ付加価値額となる。付加価値は企業が生産活動によって生み出したものであり、その金額は「産出」の側面から生産活動の大きさを示したものである。支払報酬総額は投入した労働への対価であり、収益額は投入した資本への対価である。その意味で、支払報酬総額は産出面から労働投入の大きさを、収益額は同じく産出面から資本投入の大きさを示すものであると考えられる。これらの関係は図表1のようにまとめることができる⁷。

図表1：生産活動規模を表す指標

	投入面からみた 生産活動規模の指標	産出面からみた 生産活動規模の指標
資本	総資産額	収益額
労働	被雇用者数	支払報酬総額

※筆者作成。

営業資本税、営業収益税、賃金高税の課税標準はそれぞれ総資産額、収益額、支払報酬総額であるので、ドイツ連邦共和国建国当初の営業税は、生産活動規模をあらゆる指標のうち、労働の投入量は除外されているものの、それ以外の3つの指標を使って、投入面と産出面から生産活動の規模を総合的に捉え、これを課税標準としていたものであり、応益原則に基づく租税として高く評価できるものであった。

しかしながら、賃金高税と営業資本税が廃止され、営業税が営業収益税のみで構成されるようになったことによって、営業税の課税標準は収益額だけとなってしまった。総資産は投入面から生産活動を捉えるものであるから、市場での生産物の売れ行きに影響を受けない。また、報酬もあらかじめ決められた金額が支払われるのであるから、支払報酬総額も、短期的には市場動向から受ける影響は小さい。これに対して、収益額は、直接的に市場での成果に左右される。つまり、多くの資本を投入して大規模な生産活動を行ったとしても、産出物が市場で受け入れられなければ収益額は大きくならない。営業収益税の課税標準である収益には支払利子や支払賃借料の一部が含まれるので、利潤や事業所得と同一ではないが、賃金高税と営業資本税が廃止されたのちの営業税は、応能課税に近い租税に

⁶ Tipke, T. und Lang, J., "Steuerrecht", Verlag Dr. Otto Schmidt KG, 2002, S.476参照。

⁷ Littmann, K. 1980, Überblick über die Ertragsteuern, in: N. Andel und H. Haller (Hrsg.), "Handbuch der Finanzwissenschaft Band II", Tübingen, S.574参照。

なったといえる。

また、2008年からは比例課税に戻されたものの、人的企業には1998年に累進課税が導入された。これも、営業税を応益課税から応能課税へ、物税から人税へと変質させる改変であったといえる。

さらに、2008年からは、税務会計における営業税の損金算入が廃止された。営業税を物税であり応益課税であるとするれば、企業からみれば営業税は、公共サービスへの対価として市町村に支払っているものであり、市場で原材料を購入した場合と同様、費用として認められるべきである。損金算入の廃止は、応益課税の原則や物税としての性質に反するものである。

以上のように、1980年、1993年、1998年、2008年の改変により、営業税の物税および応益課税としての性質は著しく棄損された。これにより、市町村が、提供した行政サービスにかかる費用の一部を、市町村内で活動する企業から応分に徴収するという機能は、十分に果たされなくなったといえよう。

(3) 所得税

所得税はもともと州税であったが、1955年の税制改正で共同税となり、連邦と州との共同税とされた。その後、1969年の税制改正で、市町村が営業税収の一部を連邦と州に支払う営業税納付金制度が導入されたことに伴い、市町村にも税収の14%が配分されることとなった。さらに、1980年に賃金高税が廃止された際には、市町村に配分される割合が15%へと引き上げられた。また、資産所得に対する源泉徴収制度 (Kapitalertragsteuer) が整備されてからは、資産所得源泉徴収分の12%がこれに加えられた。

市町村間の配分は、各市町村の所得税収総額の比率に応じて行われる。但し、各住民の所得税額は、課税所得額8,000 DM (単身世帯の場合。夫婦世帯の場合は16,000 DM) に対応する所得税額を上限とすることとされた (制度導入当初)。つまり、課税所得が上限に満たない場合には実際の所得税額が、上限を超える場合には上限に対応する所得税額がその住民の所得税額とされ、それを全住民について合計した金額を、その市町村の所得税収総額とみなすのである。この上限には度々変更が加えられており、2012年からは単身世帯が35,000ユーロ、夫婦世帯が70,000ユーロとなっている。この方法によれば、実際の所得税収総額に応じて配分する場合に比べ、配分比率は市町村内の家計数に応じて均されたものになり、住民一人当たり税収の市町村間格差は小さく抑えられる。

1969年の税制改正は、いわば営業税と所得税の税源交換であるといえるが、これには、景気の影響を大きく受ける営業税と比較的安定性の高い所得税とを交換することによって、市町村財政の安定を図るという市町村税源の質的改善と、営業税納付金を上回る所得税収を配付することによって市町村の税源を拡充するという量的改善という2つの目的が

あったといわれている⁸。また、営業税は、もとより課税標準が農山村に少なく都市に多く存するが、1960年代においては、全税収の77%が全納税義務者の5%によって納められており、その遍在性は極端に大きいものとなっていた⁹。この税源交換が市町村間における税源偏在の是正に果たした役割は大きい。

他方で、税源交換にはマイナス面もある。市町村は不動産税と営業税については完全な税率決定権を有しているが、所得税については税率の決定に全く関与することができない。図表2は市町村の税収構成を示したものである。税源交換が行われるまで、市町村の税収のほとんどは不動産税と営業税で占められていたが、税源交換後は、税収の40%前後が、市町村が税率決定権を有さない所得税によって占められている。この税源交換によって、市町村の課税自主権は大きく棄損されたといえる。

図表2：市町村の税収構成

	不動産税	営業税	所得税	付加価値税	その他
1950年	43%	46%	—	—	10%
1960年	17%	77%	—	—	6%
1970年	15%	42%	39%	—	5%
1980年	11%	42%	43%	—	3%
1990年	12%	44%	43%	—	1%
2000年	15%	38%	40%	5%	1%
2010年	16%	42%	35%	5%	1%
2017年	13%	41%	38%	6%	1%

※1980年までの営業税には賃金高税を含む。

※1970年からの営業税は営業納付金納付後の金額。

※所得税および売上税は市町村へ配分された金額。

※Bundesministerium der Finanzen, "Finanzbericht 2017", August 2016, S. 300 - S.327より筆者作成。

(4) 付加価値税

ア 連邦・州・市町村への配分

付加価値税（1967年までは全段階一般売上税）はもともと連邦税であったが、1967年に共同税となり、連邦と州との共同財源とされた。さらに、営業税の一部である営業資本税が廃止されたことに伴い、1998年からは、市町村へも配分されるようになった。連邦、州、市町村への配分比率は、連邦基本法第106条に示された基本原則に基づき、連邦法である財政調整法によって定められており、必要に応じて変更される。

共同税となった当初は、単純な比率によって連邦と州の間の配分が決められていたが、1996年以降は、連邦法の変更によって連邦、州、市町村の任務に変化が生じるたびに、連邦と州の間の比率による配分を行う前後に、連邦、州、市町村への配分を調整する手続

⁸ Bundesministerium der Finanzen, "Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform", Januar 2019 (www.bundesfinanzministerium.de), S.3参照。

⁹ Bundesministerium der Finanzen, "Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969", Januar 2019 (www.bundesfinanzministerium.de), S.8参照。

きが加えられるようになった。現在は、第1に連邦へ税収の一定割合を配分し¹⁰、第2にその残額の一部を市町村に配分、第3にさらにその残額を単純な比率によって連邦と州で分け合ったのち、第4に連邦への配分を増額または減額し、それに相当する分だけ州への配分を減額または増額するという手続きになっている。

市町村への配分は（上記手続きの第2段階）1998年の配分開始以来、税収から連邦へ一定割合を配分した残額の2.2%とされてきたが、2015年以降はこれに一定額が加算されるようになった。その金額は、2015年および2016年は5億ユーロ、2017年は15億ユーロ、2018年は27億6千万ユーロ、2019年は34億ユーロとなっている¹¹。

税収から連邦へ一定割合を配分した残額の2.2%は廃止された営業資本税の税収を補償するためのものであるが、2015年から行われている一定額の加算は、2013年11月にCDU/CSU・SPDが連立政権を樹立する際に結んだ連立協定で示した、市町村の財政負担を年に50億ユーロ軽減するという政策に沿って行われているものである¹²。つまり、付加価値税の市町村への配分は、営業資本税の廃止に伴う税収の減少を補償するために開始されたが、2015年以降は、主に社会保障分野で増大する市町村の負担を軽減するという目的も加味されたものに変質したといえる。

イ 市町村間の配分

市町村に配分された付加価値税収を各市町村へ配分する方法は2008年までと2009年以降とで大きく変わっている¹³。

市町村への配分が開始されたのは1998年であるが、当初は、営業資本税の税収に見合った配分を可能にする統計が存在しなかったため、暫定的な配分基準が用いられた。市町村に配分された付加価値税収はまず、85：15の割合で旧西独地域分と旧東独地域分に分け

¹⁰ この段階で連邦に配分される金額は、2009年以降、税収の4.45%と、それを差引いた残額の5.05%とを合計したものである。

¹¹ 2018年12月19日に改定された財政調整法 ("Gesetz über Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001 [BGBl. I S.3955, 3956], das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 [BGBl. I S.2696] geändert worden ist") による。

¹² 市町村の財政負担を50億ユーロ軽減するという政策は、2013年11月27日にCDU/CSU・SPDが結んだ連立協定 (Der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), der Christlich-Sozialen Union in Bayern (CSU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD): „Deutschlands Zukunft gestalten“) の第3章 (3. Solide Finanzen) に示されている。これに基づいて立案され、2016年12月1日に成立した連邦法 (Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 [BGBl. I S.2755]) により、50億ユーロの負担軽減は、2019年度から、州への付加価値税の配分を10億ユーロ増額すること、市町村への付加価値税の配分を24億ユーロ増額すること、連邦が社会保障における住居費および光熱費の給付を16億ユーロ負担することを通じて行われることになった。その後、2018年12月17日に成立した連邦法 (Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 17. Dezember 2018 [BGBl. I S.2522]) により、2019年度の市町村への付加価値税の配分は10億ユーロ引き上げられて34億ユーロとなった。

¹³ 市町村へ配分された付加価値税収の市町村間への配分については、Bundesministerium der Finanzen, "Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer", Februar 2019 (www.bundesfinanzministerium.de) を参照。

られた¹⁴。これらは、旧西独地域では、総額の70%は営業税収額を基準として、30%は社会保険加入義務を有する被雇用者数を基準として各市町村へ配分された¹⁵。旧東独地域では、社会保険加入義務を有する被雇用者数について利用可能なデータが未だ存在しなかったため、全額が営業税収額を基準として配分された¹⁶。

その後、当初から予定されていた暫定配分基準の見直しが行われ、2000年からは新しい暫定配分基準が用いられた。これによって、旧西独地域では、総額の42%は営業税収額を、18%は社会保険加入義務を有する被雇用者数を、40%は平均税率に基づいて修正された過去の営業資本税収額を基準として配分されることとなった¹⁷。旧東独地域では、総額の70%は営業税収額を、30%は社会保険義務を有する被雇用者数を基準として配分されるようになった¹⁸。

次いで、継続可能な配分基準を定める抜本的な改定が検討され、2009年から2017年を移行期間として、2018年より全面的に新しい配分基準が適用されることとなった。新しい配分基準では、旧西独地域と旧東独地域との区別なく、市町村に配分された付加価値税収総額の25%が営業税収額を、50%が社会保険加入義務を有する被雇用者数を、25%が社会保険加入義務の対象となる支払報酬総額を基準として配分される¹⁹。但し、被雇用者数と支払報酬総額には、当該地域における平均税率の全国平均からの偏差によって加重が加えられる。

2009年から2017年までの移行期間については、市町村に配分された付加価値税収の一部には2000年から2008年まで適用されていた旧配分基準を、残りには新配分基準を適用することとし、段階的に新配分基準を適用する割合を増やしていくこととされた。2009年から2011年までは全体の75%に旧配分基準、25%に新配分基準が、2012年から2014年は全体の50%に旧配分基準、50%に新配分基準が、そして2015年から2017年は全体の25%に旧配分基準、75%に新配分基準が適用されることとされた。以上の配分基準の変遷は、図表3のようにまとめられる。

¹⁴ 旧東独諸州では、ドイツ再統一以来、営業資本税の徴収が見送られていたため、補償すべき金額の算定根拠が存在しなかったが、旧東独地域の市町村にも付加価値税収額を配分するため、このような手続きが採用された。

¹⁵ 営業税収額としては、1990年から1996年までの営業税収（営業収益税および営業資本税からの税収）の合計額が使用された。社会保険加入義務を有する被雇用者数としては、1990年から1995年の6月30日において社会保険加入義務を有する被雇用者（公務員を除く）の平均値が用いられた。

¹⁶ 1992年から1996年の営業税収（営業資本税は徴収が見送られていたため、営業収益税からの税収のみ）の合計額。

¹⁷ 営業税収額としては、1990年から1997年の営業税収（営業収益税および営業資本税からの税収）の合計額が用いられた。社会保険加入義務を有する被雇用者数としては、1990年から1998年の6月30日において社会保険加入義務を有する被雇用者（公務員を除く）の平均値が用いられた。営業資本税収額としては、実際の税率による税収額ではなく（市町村は税率決定権を有している）、1995年のデータを基に平均税率を用いて推定した税収額が用いられた。

¹⁸ 営業税収額としては、1992年から1997年までの営業税収（営業収益税からの税収）の合計額が使用された。社会保険加入義務を有する被雇用者数としては、1996年から1998年の6月30日において社会保険加入義務を有する被雇用者（公務員を除く）の平均値が用いられた。

¹⁹ 営業税収額としては、2010年から2015年までの6年間の営業税収（営業収益税からの税収）の合計額が使用される。社会保険加入義務を有する被雇用者数としては、2013年から2015年の3年間について6月30日において社会保険加入義務を有する被雇用者（公務員を除く）の合計額が使用される。社会保険加入義務の対象となる報酬については、2012年から2014年の3年間の報酬（公務員の報酬を除く）の合計額が使用される。これらの数値は3年ごとに更新される。

図表3：付加価値税収の市町村間における配分基準の変遷

	配分基準
1998年～1999年	旧西独：70%は営業税収、30%は被雇用者数 旧東独：営業税収
2000年～2008年	旧西独：42%は営業税収、18%は被雇用者数、40%は営業資本税収 旧東独：70%は営業税収、30%は被雇用者数
2009年～2011年	75%は旧配分基準、25%は新配分基準
2012年～2014年	50%は旧配分基準、50%は新配分基準
2015年～2017年	25%は旧配分基準、75%は新配分基準
2018年以降	25%は営業税収、50%は被雇用者数、25%は支払報酬総額

※旧配分基準：2000年～2008年の配分基準、新配分基準：2018年度以降の配分基準。

※筆者作成。

営業資本税の課税標準は企業の総資産額（純資産額と負債額の一部との合計額）であり、営業収益税の課税標準は企業の収益額（利益と支払利子や支払賃借料の一部との合計額）である。営業資本税が廃止されたのちの営業税収は、営業収益税収に等しいので、収益額に比例するものである。よって、新配分基準は、収益額、被雇用者数、支払報酬総額と言い換えることができる。

前述のように、生産要素を資本と労働であるとするならば、総資産額と被雇用者数は、企業による生産活動への「投入」の大きさを表すものといえる。他方、収益額と支払報酬総額は「産出」の側面から生産活動の規模を捉えたものである（前掲図表1参照）。そう考えると、3つの新配分基準である収益額、被雇用者数、支払報酬総額はそれぞれ、産出面から資本の投入を捉えたもの、労働の投入そのものを捉えたもの、産出面から労働の投入を捉えたものであるといえる。これらの指標の間には、それぞれある程度の相関関係があると考えられる。営業資本税収の大きさを推定する指標としては総資産額が最も優れているわけではあるが、統計の制約上、総資産額を使用することが困難なのであれば、生産活動の大きさを表す残りの3つの指標を併せて使用する新配分基準は、次善の策として高く評価できよう。

地方自治の観点から問題であるのは、税率決定権が弱められたことである。営業資本税には営業収益税と共に市町村に税率決定権が与えられていた。1998年から1999年の旧西独地域と2000年から2008年の旧東独地域においては、市町村へ配分された付加価値税収の70%が営業税収を基準に配分されていた。営業税収には当然のことながら税率が反映されている。その意味で市町村の税率決定権は、この期間、まだ比較的高い水準で残されていたと考えられる。しかし新配分基準では、営業税収による配分は全体の25%にしか過ぎず、税率決定権は縮小されたといわざるを得ない。営業税の税率は、社会資本整備への支出が大きい都市や工業地域において高く設定される傾向にあるが、そうした地域では税収が抑制されることになる。

おわりに

1949年の建国から現在に至るまでの間、市町村の基幹税である不動産税には大きな変更が加えられることがなかった。しかしその間に、課税標準である不動産の評価額が陳腐化したため、市町村が提供する行政サービスの費用負担を受益に応じて求めるという応益原則からは乖離したものと考えられる。

他方、もう一つの基幹税である営業税には、複数回にわたって大きな改正が加えられた。営業税納付金制度を導入し、それに伴って所得税の市町村への配分を導入したこと、そして営業資本税を廃止し、それに伴って付加価値税の市町村への配分を導入したことは、市町村間の税収格差を縮小するとともに、市町村税収の安定性を高めることに貢献した。しかしそれは同時に、市町村の税率決定権が及ぶ範囲を狭め、課税自主権を縮小するものでもあった。

また、賃金高税と営業資本税が廃止されたこと、営業税の税務会計における損金算入が廃止されたことは、営業税の物税・応益課税としての性質を大きく棄損するものであった。

こうしたドイツ地方税の変遷と変容は、税収を十分かつ安定的に確保するという租税本来の目的を果たしつつ、応益課税によって企業や住民の間の個別的な応益性を確保することや、税率決定権などの課税自主権を通じて市町村が提供する行政サービスの水準と受益者が負担する水準との集合的な応益性を確保することの困難さを物語っている。ドイツでは、営業税や不動産税の廃止をも含む市町村税制の抜本的改革がたびたび議論の俎上に載せられるが、市町村税制が当初から大きく変容した現在、応益性と税収確保とのバランスや、自主性と普遍性とのバランスに配慮した見直しが求められる。

ドイツ都市自治体の税財政の課題 —歳出面の変化と対応する税財源—

ドイツも超高齢・人口減少社会を迎え、高齢者福祉や子ども子育てなどの社会福祉費用が増加している。また、ドイツ統一に伴う負担でしばらくの間、多くのインフラ整備が後回しになってきており、特に学校教育施設の老朽化に伴う対応が急務となっている。さらに、都市自治体は、地域教育にも関わるようになり、移民等の増加やデジタル化教育への対応も迫られている。

一方、観光・ツーリズムが地域の重要な経済分野となっており、そのための財源確保策として地域的消費税・支出税や地方目的税（負担金）の活用が図られている。地域公共交通については、連邦からの手厚い財源移転のもとで地方自治体が運輸連合を結成し維持確保してきたが、今後も持続可能なモビリティ確保のため財源も含め総合的な対応を検討している。

地域格差の拡大への対応も地方税財政における重要な政治課題である。連邦州間財政調整制度については、2020年以降、財政調整を強化する形での改正が行われたが、さらに、憲法に規定される“同等の生活条件”の確保をめぐり、州、そして連邦において議論が行われている。

このように、ドイツの地方税財政もネクストステージに向けた対応を図ってきており、その動きは我が国にも示唆を与えるものとなっている。

(公財) 日本都市センター理事・研究室長
石川 義憲

はじめに

(1) 都市税財政を取り巻く情勢（ドイツ統一前後まで）

ドイツでは、都市自治体は税源として物税¹（営業税及び不動産税）を配分され、社会福祉や生活基盤整備など公共的な事務を総合的に実施²してきた。また、ワイマール共和国時代に始まった財政調整制度は、第二次世界大戦後は、連邦州間財政調整制度と州内地方自治体財政調整制度として整備され、このもとで、地域財政格差の是正が図られてきた。そして、分散型の国土かつ分権型の行政構造のもとで、しばらくは経済成長が続き、地域の均衡ある発展が図られてきたと言える。

その後、1969年の連邦制度改革を機会に、それまでの経済成長の歪みを是正するために財政調整が強化される形で見直しが行われた。さらに、産業構造の変化で経済的に疲弊する地域も出てきたが、しばらくは既存の制度の枠内で対応が図られてきた。

しかし、1990年のドイツ統一後は、旧東独という財政が著しく弱体な地域を抱えることとなり、旧西独の地方自治体も旧東独の地方自治体の支援の枠組みに組み込まれることとなった。一方、高齢化の進行などで引き続き社会福祉支出が財政を圧迫、インフラ整備が停滞するようになった。また、保育所のニーズが高まり、旧東独地域に比べ整備水準が低かった旧西独地域の地方自治体は急速な整備を迫られる形となり、さらに、その後の女性の社会進出や少子化対策に伴い子ども子育ての経費は増大している。

(2) 現在の都市税財政を取り巻く情勢と課題

ア 政策課題と政治情勢

こうした中、経済は好調が続き、国・地方の税財政は総じて健全性を保つようになったが、東西の経済格差はいまだ存在し、近年では産業構造の転換に伴う南北の格差が目立つようになった。さらには、ドイツも超高齢・人口減少時代を迎え、同時に経済のグローバル化の進行で、大都市部への人口集中と農村部における過疎化の進行による地域格差が顕在化するとともに、統一後の財政ひっ迫のもとで後回しになってきたインフラ投資が急務となっている。そのほか、移民、難民問題があり、外国人の社会包摂も大きな課題となっている。

そして、2013年9月22日に行われた連邦議会選挙後に発足した CDU/CSU・SPD の大連立政権のもとで、2017年6月に連邦基本法が改正され、ドイツ統一から30年を迎える2020年からは、新たな連邦州間財政調整の枠組みが講じられることとなった。さらに、2017年9月24日に行われた連邦議会選挙では、極右政党の AfD（ドイツのための選択肢）

¹ 物税（Realsteuer）とは、租税客体に着目し、租税主体が租税客体に従属して決まる税のことで、営業税や不動産税、日本で言えば固定資産税や事業税がこれに相当する。一方、租税主体に着目し、租税主体に帰属する事実を租税客体とする税を人税といい、所得税などがこれに相当する。一般に、物税は地方税に適した税であるとされている。

² ドイツの市町村の事務については、2(2)エ i で解説。

が新たに議席を獲得する一方で CDU/CSU（キリスト教民主・社会同盟）や SPD（社会民主党）といった大政党が議席を減らしたことで、CDU/CSU・緑の党・FDP（自由民主党）といった新たな連立の枠組みが模索されたが実現に至らず、2018年3月になってようやく CDU/CSU・SPD の連立政権が継続して発足することとなり、現在に至っている。しかしながら、難民問題などで連立政権を構成する各党間の軋みが目立つようになり、各州の議会選挙³でも、大政党が議席を減らす一方で、AfD が議席を獲得するなど、政治は不安定な状況が続いている。

イ 都市税財政の課題

最近では、超高齢・人口減少や産業構造の変化に伴う地域格差の拡大を背景に“同等の生活条件”（ドイツ統一を機に連邦基本法及び各州憲法に挿入された文言）の確保に向けた制度・施策の見直しが行われており、地域間格差が拡大する地方税財政のあり方についても検討課題となっている。

また、地方自治体は、教育においては、従来、学校施設の管理・運営のみに関わってきたが、その学校施設の老朽化への対応⁴を迫られている。さらに、小学校の終日制学校への移行⁵に伴い、地域教育の推進に関わることとなった。とりわけ、移民等の増加で学校教育は地域のきめ細かなケアが必要となっており、デジタル化教育⁶の推進も求められている。保育を担う地方自治体においては就学前教育⁷への取組も行われている⁸。

³ ドイツの連邦参議院は、各州政府の代表（人口規模に応じてそれぞれ3～6票を持ち、全体で69票）で構成されているため、州議会の選挙結果（小選挙区併用比例代表制）は、各州政府を構成する政党分布に反映され、したがって州議会選挙は国政選挙としての意味合いを持っている。

⁴ 教育は州の管轄であるため、連邦は教育関係で市町村への財政支援を行うことができなかったが、2017年7月の連邦基本法の改正で、学校施設老朽化への対応を念頭に、連邦は財政力弱化市町村の重要な教育インフラ投資のための財政支援が可能となった（連邦基本法105C）。

⁵ ドイツでは、小学校（Grundschule）（一般的には我が国の小学校1～4年までに相当する学年を対象）は、従来、原則として授業は午前中だけであったが、2001年の学習到達度調査（PISA）の結果や社会状況の変化などを踏まえて、終日制学校の導入が促進されるようになった。合わせて地域との連携も重視されるようになり、地方自治体は学童保育や社会教育、地域教育の担い手のコーディネーターなどで役割を担うようになった（Deutscher Städtetag, *Aachener Erklärung Positionen zur Bildungsreform*（アーヘン宣言 教育改革に向けたドイツ都市会議の基本方針）、2007 及び同、*Münchener Erklärung „Bildung gemeinsam verantworten“*（ミュンヘン宣言 教育の共同責任を担う）、2012年）。財源については、連邦・州からの支援が行われる。なお、横田守弘、『ドイツにおける終日制学校の拡充と法』、西南学院大学法学論集第45巻第2号、2012年において終日制学校導入をめぐる経緯が紹介されている。

⁶ デジタル化教育については多額の経費を要することから市町村への財政が求められており、一方で、注4で述べたとおり教育については、州の管轄となるため、連邦の財政支援については連邦基本法改正が必要である。いくつかの州から反対があったが、最終的には、州の権限に配慮する等の形の改正を行うことで決着し、2019年以降、デジタル化教育について、連邦から市町村への財政支援が行われることとなった（2019年3月15日に連邦参議院でも連邦基本法改正議決）。

⁷ 坂野慎二、『ドイツにおける就学前教育の現状と課題』、玉川大学教育学部紀要、2016年3月。

⁸ 地域における学び（Lernen vor Ort）（就学前教育、終日制学校を含む学校教育、職業教育、社会・継続教育、大学教育、高齢者教育）を総合的に捉え、コミュニティ教育環境（Kommunale Bildungslandschaften）の整備というコンセプトで解説したものとして、ベルテルスマン財団（Bertelsmann Stiftung）のプロジェクト課題論文（*Kommunen gestalten Bildung vor Ort*（地方自治体の地域教育づくり）、2015）がある。2009年以降、ベルテルスマン財団は、「地域で学ぶプロジェクト（Projekt Lernen vor Ort）」（連邦教育学術研究省と多くの地方自治体が、多くの財団の協力を得て、実態に即した教育マネジメントを展開）に参画しており、同財団は、アーヘン都市圏連合、フライブルク市、ライプツィヒ市と協働してプロジェクトを実施している。ベルテルスマン財団は、地域の教育は地方自治体が地域で市民組織や非営利団体等とも協働して取り組む課題であり、連邦・州・地方自治体

そのほか、1970年代に地域公共交通重視に向けて大きく舵を切ったドイツでは、1990年代における連邦鉄道の地域交通部門の州移管を経て、連邦からの財政支援と各地における運輸連合の形成を通じ地域公共交通を維持確保してきているが、引き続き連邦からの財源が確保できるかが課題となっており、それに代わる財源確保の検討も行われてきた。さらに、地域公共交通と地域内交通に一体的に取り組むモビリティ確保対策についての検討も行われている。

観光大国を自負するドイツであるが、観光客が著しく増加していることも最近の特徴であり、保養、観光振興からツーリズム対応に向けて、地方自治体にとってそのための財源確保が大きな課題となっている。

税制面では、基幹税である営業税については、法人課税の見直しの流れの中で課税ベースが縮小してきた。1998年には営業資本税が廃止されたが、その見返りで付加価値税の配分を受けることとなり、付加価値税収は、その後、都市自治体にとって景気に左右されない貴重な財源となっている。また1998年には連邦基本法に物税保障の規定が新設され、都市自治体の税源保障の大きな礎となっている。一方、地方自治体の独自の税である地域的消費・支出税については、その新設に当たっては法律上の厳しい制約があるため、その税収規模は合わせても市町村税収全体の1%程度にすぎない⁹が、規制手段としての効果もあるほか、近年では宿泊税の導入など様々な試みが行われている。また、地方目的税（特定目的負担金）¹⁰については、ツーリズム目的税の導入が進められているほか、交通目的税の導入も一つの選択肢とされている。

1 都市の税制

(1) 基本的枠組み

ドイツの都市の基幹税は、営業税と不動産税である。この2つの税は市町村に帰属すること、さらには市町村が税率決定権を有することが連邦基本法で規定されている（連邦基本法106条6項1文及び2文）。さらには、地域的消費税・支出税が市町村に帰属すること（州の立法により郡¹¹などにも帰属）と規定されている（同法同条同項I文）。

所得税収の一部（14%）は、市町村に配分される。一方で、市町村は、営業税の一部を連邦・州に納付する。これらは、1969年の財政制度改革に伴う措置である¹²。また、前

が共同して責任を担い、地方自治体は専門人材を確保し、そのために州からの継続的な財政支援が欠かせないとしている。

⁹ 地域的消費・支出税は、その税収規模の低さから、やや自虐的に雑税（Bagatellsteuer）とも呼ばれる。

¹⁰ ドイツの場合、税は反対給付のない収入とされており、我が国における目的税に相当する収入は、法律上は負担金として整理されている。

¹¹ 郡（Kreis）は、市町村の広域連合であり、公選の議会を持つ課税権を有する地方公共団体であるが、市町村とは異なり、地域共同体の事務のすべてを自己の責任で規律する権利（全権限性）が保障されておらず、法律の基準に従って自治権を持つ地方公共団体として位置付けられている（連邦基本法28条1項・2項）。同時に州の下級行政機関としての性格を持つ。主な財源は、構成市町村からの納付金と州からの交付金である。

¹² 市町村税収に占める営業税収の割合は、営業税が州から市町村に移管された当時は20%程度だったが、1955年に

述のとおり、1998年以降、付加価値税収の一部が市町村に配分¹³されている。営業資本税の廃止に伴う減収補填の意味合いを持ち、さらに、その後、市町村が社会福祉分野の一定部分の役割を受け持つことに伴う財源補填としての意味合いもあり、それに対応した自治体間配分基準が設定されてきている。

さらに、州に配分される共同税（所得税、法人税、付加価値税）の税収の一部は、各州の法律に基づき市町村及び市町村広域連合に配分することが義務付けられており（連邦基本法106条7項）、すなわち、州内財政調整財源となる。なお、州は、各州の法律に基づき、州間財政調整交付金、営業税納付金、不動産取得税、その他の州税の一部などを州内財政調整財源に加えている。

(2) 地域的消費税・支出税

ア 概要

ドイツでは、各州に地域的消費税・支出税（örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer）¹⁴に関して法律を制定する権能が憲法上保障されている（基本法105条2a項）。各州は、それぞれ地方自治体公租公課法（Kommunalabgabengesetz）を制定しており、地域的消費税・支出税として、州によって、犬税（Hundesteuer）¹⁵、娯楽税（Vergnügungssteuer）¹⁶、

は67%、1964年には80%にも達していたとされる。（伊東弘文、『現代ドイツ地方財政論（増補版）』、p.26、文真堂、1995年）。このため、市町村財政は景気に左右されやすく同時に地域偏在が著しかった。営業税納付金はその地域偏在を是正する意味も持ったが、ドイツ統一に際しては、旧東独市町村の支援のため、旧西独市町村の営業税納付金が大幅に引き上げられ、しばらくの間、続いてきた。なお、旧東独支援のための納付金増額は2019年で終了する。

¹³ 1998年に設定されたルールは付加価値税収の2.2%である。その配分の考え方は減収補填の金額をベースにしたもので、その後の付加価値税収の増加と、市町村が社会福祉分野の一定部分の役割を受け持つことに伴う財源補填としての意味合いから、割合として見た場合には、毎年、少しずつの変動があり、2017年現在では、付加価値税収の約2.7%に相当する額となっている。（Bundesfinanzministerium, *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung Ausgabe 2017*）

¹⁴ “地域的支出税”については、“地域的奢侈税”と訳す場合（高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集第5版』p.276、2007年、信山社出版）（『ドイツの地方自治』p.236、2003年、自治体国際化協会）、（『ドイツの地方自治（概要版）』p.77、2011年、自治体国際化協会）があるが、課税の実態からは適切な訳とはいえず、むしろ誤りと考えるべきである。日本語で“奢侈”とは「度をこえてぜいたくなこと。身分不相応な暮らしをすること。」（大辞林 第三版、三省堂）であるが、一方、Aufwandsteuerでは、その支出が日本語で“奢侈”とは言えない場合にも多く課税されているからである。例えば、宿泊税は一般には örtliche Aufwandsteuer と解釈されており、また、自動車税（Kraftfahrzeugsteuer）（ドイツでは連邦税）は、全国的に課税される Aufwandsteuer とされる（Sarah A. König, *Typusprägende Merkmale der Verbrauch- und Aufwandsteuern*（消費税・支出税の要件）、p.59、Tectum Verlag Marburg、2016）。古野豊秋氏は、「Aufwandsteuer の定義としては、古い租税論では、奢侈税の一種とされたが、現在の財政学では、消費税と同義として使われている。これに反して、税法上は、色々と区別がなされており、消費税と Aufwandsteuer の区別が曖昧なところがみられる」（古野豊秋「ドイツ憲法判例研究 205 別宅税事件」、p.154、『自治研究』第94巻第6号、2018年、第一法規）と指摘している。また、ドイツ連邦財務省は、地域的消費税・支出税を tax on expenditure に属すると整理している（Bundesfinanzministerium, *An ABC of Taxes*, p.94、2016）。さらに、ドイツ連邦基本法の英語版でも local taxes on consumption and expenditures とされている（Deutscher Bundestag, *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, 105条2aの箇所、2017年改訂版）。

なお、財政学で“支出税”といった場合、“expenditure tax（ある期間の個人の消費支出総額に対して累進的に課す直接税）”を指す場合が一般的であるとされるが、実際に課税を行っている国はないとされ、あくまで学説上の概念である。expenditure tax については、本来の趣旨からは総支出税とでも訳すべきであろう。そこで、本稿では、örtliche Aufwandsteuer については、地域的支出税という訳を用いることとする。

¹⁵ 犬の所有者に対して課される支出税・直接税で、飼育頭数を制限する狙いがあり、頭数の増加で税率が上がったり、闘犬には高い税率が掛けられたりすることも少なくない。

¹⁶ ダンス、映画上映等の娯楽、ゲームセンター等のゲーム機械等に関して課税される支出税・間接税である。ゲームセンター等を規制する狙いもある。なお、近年、性風俗店に対しても課税する場合がありますこれも規制目的である。

狩猟（漁猟）税（Jagd- und Fischereisteuer）¹⁷などを規定している。また、地方自治体は州法で規定されていない地域的消費税・支出税を条例で定めることも可能（いわゆる新税創設権（Steuerfindungsrecht））であるとされている。

この新税創設権は無制約なものではなく、ヴェルンスマン教授¹⁸によれば、次のような前提があるとされる。

① 「税」であること

税とは、課税に際して反対給付がないことであり、したがって、目的税はこの税のカテゴリーには入らない。一方で規制効果を狙い税収があまり期待できない税（闘犬に対する犬税の課税など）も許容される。

② 消費・支出に関する税であること

消費税については、財貨の消費に係る消費税であり、価格転嫁が行われるものである（取引行為に係るものであり、したがって、取引ができないもの、例えば、風の利用に対して課税することはできない）。支出税は、個人が需要を満たすために経済的給付に所得を振り向けることに対して課税を行うものである。多くは、直接税として構築され、犬税や副次的住居税¹⁹がこれに相当する。しかし、間接税の形態もあり、例えば、娯楽税や宿泊税がこれに相当する。

③ 地域の税であること

地域の税であるということは、地域の事案、特に課税を行う市町村の地域における事物・事象に結びつけられている公課であるという意味にすぎず、直接的な効果が市町村の領域に限定されているがゆえに経済単位に起因する公課としては導入できない租税なのである。したがって、使い捨て容器等に課税する包装税²⁰も市町村領域内における消費に起因するものであることから、地域的な税であると認められている（なお、⑤及び注20を参照）。また、地域に居住していることもなんら前提ではなく、例えば、副次的住居税は多くの場合、域外の住民に課税するものであるが、連邦憲法裁判所は地域的な税として許容している。同様に、宿泊税も地域的な税としてはなんら問題なく、また、犬税のように、たとえ、多くの市町村が導入したとしても、地域的な税として許容されると考えられている。

¹⁷ 狩猟（漁猟）税は、その1年間の狩猟（漁猟）権に見合う価値に対して課税するものであり、支出税・直接税である。

¹⁸ Wernsmann, *Möglichkeiten/Grenzen der gemeindlichen Steuerautonomie*, p.99-105 (Joachim Wieland 編著、*Kommunale Steuern und -abgaben* (地方自治体の税・負担金等)、Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft Band 35 (ドイツ租税法学会 第35巻)、2012。

¹⁹ 副次的住居税は、別荘等の副次的住居の所有または賃貸に課税される支出税・直接税である。観光地を中心に導入されている。支出税であることから、職業用または研修用に使用される場合は非課税となる。

²⁰ 包装税は、地域的消費税・間接税で、1992年にカッセル市が初めて課税を行い、その後、多くの市町村で課税が行われるようになったが、⑤で述べるような理由で違憲無効とされた。しかしながら、欧州連合や連邦政府の使い捨てプラスチック容器をめぐる政策の転換で、ドイツでは再びこの包装税の導入を検討している都市自治体が出てきている。バーデン・ヴュルテンベルク州のチュービンゲン市議会は2018年12月20日に2020年からの課税を決定した（条例案は今後審議）。チュービンゲン市ホームページ (<https://www.tuebingen.de/1620.html#/24387>) (2018年12月24日最終閲覧)。ちなみにチュービンゲン市長は緑の党に属し、議会の最大会派は緑の党、またバーデン・ヴュルテンベルク州首相は緑の党に属している。

④ 連邦法で規定されている税と同種でないこと²¹

同種の税の課税禁止の原則は、一般的には、同一の税源に対する二重の課税を禁止しているものであるが、地域的消費税・支出税の場合は、ゆるやかに解釈されている。1969年の連邦基本法改正で地域的消費税・支出税の規定が新設される以前からあった税については問題とされていないし、また、特に付加価値税²²との関係においては、地域で発生した消費に結びつけられているものであれば、ゆるやかに解釈されている。

⑤ 法秩序との矛盾がないこと

連邦憲法裁判所は、カッセル市の包装税についての判決に際し、法秩序との矛盾がないこととの原則を打ちだし、この税は課税がもたらす効果が事物・税法立法権限との調和の限界を超えているとした。また、バイエルン州では、公共の利益を侵害する場合には、地域的な税の許可を認めない根拠となる（バイエルン州地方自治体公租公課法2条3項3文）としている。

この地域的消費税・支出税として、近年、新たに課税が行われているのが宿泊税（Bettensteuer）である。その詳細は、観光税財源のところで紹介する。

イ 各州における地域的消費税・支出税

13の広域州は連邦基本法に基づき、それぞれ地方自治体公租公課法を制定している。（図表4-5-1 13広域州の地方自治体公租公課法における地域的消費税・支出税に関する規定（旧西独地域）、図表4-5-2 13広域州の地方自治体公租公課法における地域的消費税・支出税に関する規定（旧東独地域）を参照。）

規定の内容は、州によっていくつかの違いがある。新税創設権については、どこの州でも基本的に認めているが、郡には認めていない州が多い。許可については、不要²³とする州が多いが、いくつかの州では、新規または課税を強化する場合には許可を必要としている。

各州では郡と市町村の間の課税権を調整する規定も設けられている。例えば、バイエルン州やチューリンゲン州では、市町村が同種の課税（年度当初で判断）を行っていない場合のみ郡に課税を許容しているし、娯楽税はニーダーザクセン州、ラインラント・プファルツ州、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州では、市町村のみに許容される。一方で、狩猟（漁猟）税や飲食店・旅館・酒店免許税といった規制に関連する税については、郡のみに許容されている場合が多い。

²¹ 連邦基本法において、「連邦法で規律された税と同種でない限度及び範囲で」と規定されている（連邦基本法105条2a項）。

²² 付加価値税については、ドイツにおいては、消費税ではなく流通税（Verkehrssteuer）として分類されており、流通税としては、そのほか、不動産取得税、保険税などがある。消費税としては、たばこ税、コーヒー税、ビール税、エネルギー税、電気税などがある。

²³ 許可が不要とはいっても、ドイツの場合は、地方自治体の税条例に対して取消訴訟が提起される（訴えの利益がなくとも提起できる抽象的規範統制訴訟）場合が少なくなく、裁判によるコントロールが行われていることに留意する必要がある。

また、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ニーダーザクセン州、ブランデンブルク州では、税（犬税・娯楽税を除く）より料金・負担金を優先する原則を規定している。

図表4-5-1 13広域州の地方自治体公租公課法における
地域的消費税・支出税に関する規定（旧西独地域）

事項	詳細	旧西独（条文 ○条項 ローマ数字・文）							
		BW	BY	HE	NS	NW	RP	SH	SL
許可	新規または強化の場合は州の許可が必要		2③			2②			2②
	公共の利益を侵害する場合（特に州の経済政策や税制）の不許可		2③						
新税創設権の付与 （連邦基本法105条2a）	市町村及び郡				3① i			3①	3① i
	市町村	9	3①	7②		3	5②		
	郡		3②						
市町村と郡※の課税権の関係	同じ課税客体への課税禁止				3① ii				3① ii
	共通の課税禁止または収入配分禁止							3①	
	市町村が同種の課税（年度当初で判断）を行っていない場合のみ郡※に課税を許容		3②						
	市町村の犬税課税義務	9③							3③
	狩猟（漁猟）税は郡※のみに許容	10②		8①	3② i	2012年まで	6①	3③	3④
	飲食店・旅館・酒店免許税は郡※のみに許容			8②			6②		3④
	娯楽税は市町村のみに許容				3② i		5④	3②	
税（犬税・娯楽税を除く）より料金・負担金優先の原則				3⑤	3②				
課税禁止対象	飲料税		3③ i		3③			3④	
	アイスクリーム税		3③ i						
	狩猟税		3③ i			3① ii (2013年以降)			
	飲食店・旅館・酒店免許税				3③	3① iii		3④	
	娯楽税		3③ i						
	娯楽税 (ギャンブルを含む場合)							3② i	
	娯楽税 (映画館における映画上映)							3② ii	
宿泊税とツーリズム目的税との関係	ツーリズム目的税を課税している場合の宿泊税の禁止				3④		3④		

出典：ドイツ租税法学会第35巻 p.143の図表をもとに各州地方自治体公租公課法を確認し、筆者作成
州略称名：BW = バーデン・ヴェルテンベルク、BY = バイエルン、HE = ヘッセン、NS = ニーダーザクセン、NW = ノルトライン・ヴェストファーレン、RP = ラインラント・プファルツ、SH = シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、SL = ザールラント
※郡には特別市²⁴を含む

²⁴ 市町村の中でも人口が比較的大規模な都市（州により異なるが大体は人口10万人以上が要件）は、郡の事務をも合わせて実施するところから、郡独立市（Kreisfreie Stadt）または都市郡（Stadtkreis）として位置付け（州によって呼び方が異なる）ている。以下、本稿においては、これらの都市を特別市と呼称することとする。

図表4-5-2 13広域州の地方自治体公租公課法における
地域的消費税・支出税に関する規定（旧東独地域）

事項	詳細	旧東独（条文 ○条項 ローマ数字・文）				
		BB	MV	SN	ST	TH
許可	新規または強化の場合は州の許可が必要	2②	3②			
	州の許可が必要					2④
	公共の利益を侵害する場合（特に州の経済政策や税制）の不許可					2④
新税創設権の付与 （連邦基本法 105条2a）	市町村及び郡		3① i		3① i	
	市町村	3① i		7②		5①
	郡					5②
市町村と郡※の 課税権の関係	同じ課税客体への課税禁止		3① ii		3① ii	
	市町村が同種の課税（年度当初で判断）を行っていない場合のみ郡※に課税を許容					5②
	狩猟（漁猟）税は郡※のみに許容			8②		
税（犬税・娯楽税を除く）より料金・負担金優先の原則		3②				
課税禁止対象	狩猟税	3① ii	3① iii		3②	
	娯楽税（ギャンブルを含む場合）		3① iv			
	娯楽税（映画館における映画上映）					
	田園管理建物に対する副次的住居税		3① v vi			
宿泊税とツーリズム 目的税との関係	ツーリズム目的税を課税している場合の 宿泊税の禁止			7③		

出典：ドイツ租税法学会第35巻 p.143の図表をもとに各州地方自治体公租公課法を確認し、筆者作成
州略称名：BB = ブランデンブルク、MV = メクレンブルク・フォアポンメルン、SN = ザクセン、ST = ザクセン・
アンハルト、TH = チューリングゲン
※郡には特別市を含む

(3) 地方目的税（法形式上は特定目的負担金）

ドイツでは、税とは用途を特定しないものとされ、目的税は許容されていない。しかし、特定目的の公租公課については、地方自治体公租公課法のもとで認められており、法形式としては特定目的負担金とされるが、日本の制度に照らしてみると、地方目的税に相当するものである。

各州の地方自治体公租公課法では、いくつかの特定の地方目的税を明示しており、観光関連でその見直し・活用が図られているほか、交通目的税の導入も議論されている。詳細は、後述する。

2 近年の都市財政と“同等の生活条件”確保に向けて

(1) 都市財政の状況と課題

ドイツでは1980年代以降、社会扶助や子ども子育てなど社会福祉への財政支出が引き続き増加している。

地方自治体は、社会扶助として、生活扶助、高齢・稼得減少時基礎保障、障がい者統合扶助、介護扶助等の経費を受け持ってきた。また、2005年には、社会扶助から就労可能な層を抜き出して失業扶助と統合した「求職者のための基礎保障」を創設し、稼働能力の

ある長期失業者への支援を地方自治体等が行う仕組みが構築されたが、地方自治体は連邦からの財政支援のもとで住宅費・暖房費の経費を負担している。こうした経費は地方自治体の裁量の余地が小さいが、近年、増加が著しく、自治体財政を圧迫してきた。このため、連邦政府は2010年に市町村財政委員会（Gemeindefinanzkommission）を設置して検討を行い、2011年6月に提言をとりまとめ、順次、連邦負担に切り替えていくことや、地方自治体に義務付ける基準の弾力化を図ることなどを盛り込み、実行に移している^{25,26}。

子ども子育てに関しては、2002年以降、従来までの3歳になるまでは子どもは家庭で育てるべきという建前を転換して子どもの保育需要に対応して保育所の整備が求められるようになり、現在は、1歳以上のすべての子どもの保育請求権が認められ²⁷、そのための施設整備が進められている。こうして地方自治体においては、施設整備や運営費などの経費も増加している²⁸。これらの子ども子育て経費に対しては、連邦からの支援が行われているほか、州内財政調整でも手当てされてきている。

また、教育分野においては、従来、ドイツの市町村は施設整備とその管理運営のみを担当していた。しかし、移民の増加やデジタル化教育²⁹の必要性などに伴い、市町村も教育そのものに関わらざるを得なくなっている。かくして、“教育は地域で”との基本理念で大きな見直しに向けた取り組みが進んでいる。なお、地方自治体は保育において就学前教育にも取り組んでおり（はじめに(2)イ注6参照）、移民の増加や低所得層への配慮もあり、就学前1年間の保育料については、各州で無償化が行われている。

そのほか、グローバル経済の進行、産業構造の変化に伴い、地方自治体の地域間財政格差が拡大している。炭鉱・鉄鋼産業を抱えるザールラントやノルトライン・ヴェストファーレン、靴・繊維産業を抱えるラインラント・プファルツ、あるいはヘッセンといった州において、大きな累積債務を抱えている地方自治体が多い。その結果、2017年の投資支出を見ると、バイエルンでは住民一人当たり550ユーロの投資支出があるのに対して、ノルトライン・ヴェストファーレンでは住民一人当たり190ユーロと3分の1程度にとどまっている。なお、旧東独の州では、投資支出は旧西独の州の平均以下の水準となっている³⁰。

²⁵ 武田公子、『ドイツ・ハルト改革における政府間行財政関係』、p.160-161、法律文化社、2016年。連邦財務省ホームページ（<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2011/08/Artikel/analysen-und-berichte/b02-gemeindefinanzkommission/Gemeindefinanzkommission.html>）（2019年2月28日最終閲覧）。なお、2010年7月の連邦基本法改正で、求職者のための基礎保障は、連邦と州（州法に基づき所管する市町村・市町村連合）の共同任務となっている（連邦基本法91e）。

²⁶ Deutscher Städtetag, *Entwicklung kommunaler Sozialausgaben 2006-2015*, 2019.

²⁷ 2008年に制定された保育支援法（Kinderförderungsgesetz）において、2013年8月以降1歳以上のすべての児童（それまでは3歳以上）の保育請求権が認められることとなった。ドイツでは、2017年時点で1歳以上3歳未満の33.1%（需要は45.2%）、3歳以上就学前の93.6%（需要は96.8%）の子どもが保育施設で保育を受けている。（Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2017*）

²⁸ 子ども子育て経費は、2015年には2001年の水準の2倍に達している。（注26のDeutscher Städtetag資料による。）

²⁹ デジタル化教育については、注6を参照されたい。

³⁰ Deutscher Städtetag, *Stadtfinanzen 2018*, p.14-15.

(2) “同等の生活条件” 確保の要請

ア 経緯

ドイツの連邦基本法で用いられている重要な概念に“同等の生活条件 (Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse)”がある。連邦法に初めて登場したのは、1975年の連邦国土計画法 (Bundesraumordnungsprogramm) においてであり、主に国土計画法上の概念であった。

連邦基本法においては、その当時は、“生活条件の一体性 (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse)”という概念が用いられていた。連邦基本法上のこの概念は、連邦が競合立法権を行使する場合の基準となる考え方³¹であり、連邦・州間財政調整の考え方の基礎となるものであった。当時の西独では、地域格差は比較的小さく、その後の産業構造の変化で、ブレーメン都市州やザールラント州といった地域への支援が求められたものの、財政調整に関しても、この概念が用いられていた。

しかし、1990年に東西ドイツが統一し、地域格差が大きい旧東独の各州が加わり、1994年の連邦基本法改正で“生活条件の一体性”³²の概念を継承しつつもこれに代えて“同等の生活条件”³³という概念が用いられるようになった³⁴。

イ 国土計画法上の概念としての“同等の生活条件”

国土計画法上の概念としての“同等の生活条件”の主要手段は、中心地構想 (Zentrale-Orte-Konzept) とされる。いわば国土整備計画において全国全地域に中心地や開発軸を設置して生活基盤のサービスを十分に享受できるように、「点と軸による開発構想 (punktachsiales Entwicklungskonzept)」が用いられ、1968年には連邦と州の国土整備備働会議において4階層からなる中心地の認定が決定され、各州の国土整備計画において採用されている³⁵。

³¹ 連邦の競合立法権の範囲は、例えば、経済法、労働法、社会法、交通法、民法、刑法の各領域に及んでいる (74条、105条2項) が、1994年改正前においては、連邦が競合立法を行使できる場合としては、“①当該事項が個々の州の立法によっては有効に規律されない、②当該事項を州の法律によって規律することが、他の州または全体の利益を害する可能性がある、③法的または経済的統一性を維持する必要、特に一つの州の領域を越えて生活条件の一体性を維持する必要がある” (改正前の72条2項) との3つのケースが規定されていた。1994年の改正後は、“連邦領域における同等の生活条件をつくり出し、または、連邦全体の利害から法的もしくは経済的統一性を確保するために、連邦法律による規律を必要とする場合” (72条2項) とされている。(訳文は、片木淳「地方分権の国ドイツ」p.87及び「地方主権の国ドイツ」p.99を参考にした。傍点筆者。)

³² 生活条件の一体性の概念は、共同税の配分の規定においては、なお用いられている (連邦基本法106条3項)。これは、納税義務者の過重な負担を避けること等とあいまって地域間格差を回避する意味合いと思われる。

³³ なお、“生活条件の一体性”といっても、労働機会や生活費、学校教育などは州によって異なっており、生活条件の一体性はなく、それどころか多様であるなど、その意味は不明確であった。連邦議会の憲法調査会は、1976年には既に“同等の生活条件”に代える提案を行っていた。(Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW (ノルトライン・ヴェストファーレン州議会調査局)、*Gleichwertige Lebensverhältnisse* (同等の生活条件について)、p.9-11、2005)

³⁴ コンラート・ヘッセは、1994年の連邦基本法改正前は“生活条件の統一性”の維持に資する場合は、従来の慣行では『連邦法律によって規律する必要が通常認められた』(旧法72条2項3号)ため、制限が実際に無力化していたとした上で、同時期に導入された規定 (93条1項2a号) では、ある法律が72条2項の要件を充たすか否かについての見解の相違に関する決定を、明文で連邦憲法裁判所の管轄としていると解説している。(コンラート・ヘッセ著・初宿正典・赤坂幸一訳、『ドイツ憲法の基本的特質』p.153、2006年、成文堂)

³⁵ 森川洋、「ドイツの空間整備における「同等の生活条件」目標と中心地構想」『自治総研』通巻470号 2017年12月

ウ 財政調整制度を補完し“同等の生活条件”の確保に資する仕組み

財政の枠組みとして、財政調整制度を補完するものとして、共同任務 (Gemeinschaftsaufgaben)³⁶、財政援助 (Finanzhilfen)³⁷、欧州構造基金 (europäischer Strukturfonds) があり、連邦や欧州連合からの財政支援が行われている。共同任務には、地域経済構造の改善 (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW))、農業構造及び海岸保全の改善 (Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK)) があり、財政援助には、都市整備助成 (Städtebauförderung)³⁸、社会住宅助成 (soziale Wohnraumförderung)、市町村交通財政法に基づく財政援助 (Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) などがある。欧州構造基金は、これらの共同任務及び財政援助を補完・拡大するもので、欧州連合の構造政策に基づく措置 (Maßnahmen der Europäischen Strukturpolitik) である。これらの支援は特に地方自治体の経済格差の調整を図り、“同等の生活条件”の確保に資するものであるが、時限が設定されているものが多く、その継続如何が課題となっている。

エ “同等の生活条件の確保”に向けた新たな動き

さて、ドイツでは、我が国よりいち早く高齢社会を迎えていたが、近年では人口減少社会にも突入していることが明らかとなり、その対応策が議論されている。統一後に大きく人口減少に見舞われたのは、産業が疲弊して旧西独地域に人口が流出した旧東独地域の州であったが、近年は、ノルトライン・ヴェストファーレン州やヘッセン州といった旧西独地域でも人口減少局面を迎えている。一方で、経済が順調で人口増がまだ続いているバイエルン州などにおいても、都市部と農村部における経済格差が目立つようになってきているとされる。

i バイエルン州の動き

バイエルン州では、2013年11月に州憲法の改正³⁹を行い、3条2項に「州は、全域の

号、p.4-。なお、p.2で「ドイツの空間整備における「同等の生活条件」―「生活条件の同等性」とも呼ばれる―の確立目標は、教育・医療・買物などの生活条件について全国どこに住んでも同等の生活条件が得られるように国土を改善し維持することである。同等 (gleichwertig) とは全く等しい (gleich) という意味ではない。」と指摘している。

³⁶ 共同任務は、1969年の連邦制度改革において、連邦基本法に盛り込まれた。連邦は、州の任務が全体のために重要な意味を持ち、かつ、連邦の協力が生活条件を改善するために必要であるときは、州のそれらの任務の遂行に協力する (連邦基本法91a条1項) というものであり、連邦の財源負担が規定されている (91a条3項)。

³⁷ 財政援助は、1969年の連邦制度改革において、連邦基本法に盛り込まれ、2006年の連邦制度改革において改正が行われた。条文では、基本法が連邦に立法権限を付与している限度において、連邦は、州及び市町村 (市町村広域連合) の特別に重要な投資について、州に対して、必要な援助を与えることができるとし、その要件として、①経済全体の均衡が乱れることを防止するため、または②連邦領域における経済力の違いを調整するため、または③経済成長を促進するため、と規定している (連邦基本法104b条1項)。

³⁸ 都市整備助成 (都市計画助成) は、1971年にスタートしたもので、都市改造プログラム、社会都市プログラムなどがあり、衰退した地区の都市再生や問題を抱えている都市・地区のハード・ソフト両面からの活性化に重要な役割を果たしている (『ドイツの空き家問題と都市・住宅政策』p.12-13, p.130-137, 2018年、日本都市センター)。

³⁹ バイエルン州憲法の改正に当たっては、州議会が3分の2以上の多数の議決で改正案を発議 (2013年6月20日) し、改正5項目 (同等の生活条件・労働条件の確保の促進、公共の福祉のためのボランティア活動の促進、欧州連

都市及び農村地域で、同等の生活条件と労働条件の確保を推進する。」という規定を新設した。また、83条3項に「州は市町村が財政的な対応を図ることができるよう、適切な財政の仕組みを構築することを保障する。」という規定を追加した。

その後、バイエルン州議会は2014年7月1日、各党（CSU、SPD、自由選挙連盟、緑の党）の議員の提案に基づき、「同等生活条件確保調査委員会」を設置し、調査研究を行うことを決議した。その調査研究結果は、バイエルン州議会同等生活条件確保調査委員会報告（2018年1月30日）【Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“】（以下、「バイエルン州議会報告書」という）に取りまとめられている。

バイエルン州議会報告書の中で、同等生活条件確保のための地方財政制度についても、事務分析を行い、諸課題の検討を行っている。

地方財政関連の記述としては、バイエルン州自治体連合組織⁴⁰が“事実上の義務事務”の存在を指摘していることである。指摘された事務としては、“ブロードバンド通信環境、産業振興、企業誘致、地域の各種クラブの活動支援、観光レクリエーション、スポーツ振興、都市・農村の再生、社会都市、買い物弱者対策、介護付き住宅の確保、地域公共交通、モビリティ（交通弱者対策）、年金相談、バリアフリー、統合学校、学校の情報通信環境整備、歌唱・音楽教育、文化振興、劇場、博物館、生活基盤施設の事業運営、コミュニティスクール”などがある。

ドイツの市町村の事務は、任意事務、法律で実施が義務付けられた義務事務、指示義務事務、委任事務などに区分される⁴¹。通常、義務事務や委任事務については、基準交付金（地方交付税に相当）などで相応の財源措置⁴²が行われるが、バイエルン州自治体連合組織は、任意事務についても、義務的なものについてはきちんと財源措置をすべきと主張している。

バイエルン州議会報告書は、このバイエルン州自治体連合組織の意見を取り入れ、基準交付金（地方交付税に相当）の充実などを提言しており、そのいくつかは既の実現してい

合に関する事項、債務の抑制、市町村への適切な財政保障）についてそれぞれ住民投票（同年9月15日）が実施され、すべて賛成多数で可決された。

⁴⁰ バイエルン州自治体連合組織としては、バイエルン州都市会議（Bayerischer Städtetag）、バイエルン州市町村会議（Bayerischer Gemeindetag）、バイエルン州郡会議（Bayerischer Landkreistag）がある。

⁴¹ 市町村の事務を一元化している7州（BW, HE, NW, SH, SN, ST, TH）では、他の州における委任事務に相当する事務については、都市が自治体の事務（指示義務事務）として事務を実施している。一方、バイエルン州をはじめとする6州（BY, NI, RP, SL, MV, BB）では、州からの委任事務として整理されている。なお、指示義務事務の自治体の事務としての法的性格をめぐることは、議論がある。Alfons Gernによれば、指示義務事務については原則として連邦基本法28条2項の保障は及ばないが、個別の場合には州の指示権の行使が及ばない場合があり、その場合は自治事務となると解釈される。（Alfons Gern, *DEUTSCHES KOMMUNALRECHT*, p142-143, 1994, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden）

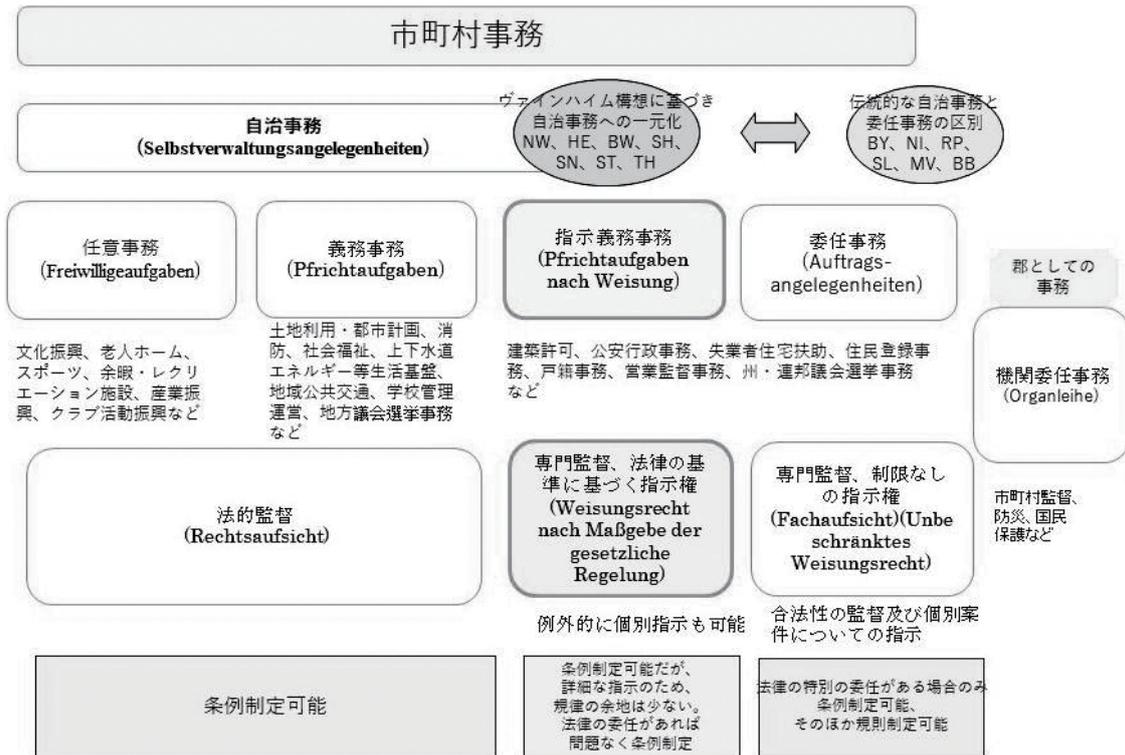
⁴² 近年、各州の憲法に導入されたものに牽連性の原則（Konnexitätsprinzip）がある。具体的には「立法者負担の原則 Grundsatz der Gesetzeskausalität」（原因者負担の原則）として、「国が地方に対して義務づけを行った事務・事業に係る経費については、国がその財源を措置する責任を有す各州が地方自治体に新たな仕事をさせようとするときには必ずその財源を措置しなければならないというものである（片木淳、『プレーメン州による財政調整違憲訴訟とドイツの第2期連邦制度改革』、2008年、自治体国際化協会）。委任事務や指示義務事務を新設する場合、牽連性の原則（各州の憲法に規定）により財源措置が義務付けられるが、義務自治事務については、牽連性の原則が適用されるか否かは州によって対応が異なる。なお、任意事務（文化行政など）や義務自治事務についても、各州は市町村財政調整の枠組みの中で市町村の所要の財源を確保している。

る⁴³。

さらに、農村部において人口減少などで負債が増加し財政困難に陥っている市町村に対しては、報告は、別途、財政措置を提言している。

そのほか、バイエルン州議会報告書は、インフラ、地域公共交通、教育などで提言を行っている。

図表4-5-3 ドイツにおける市町村事務の法的分類



出所：諸資料を参考に筆者作成

ii 連邦政府における動き

連邦政府においても、こうした地域間格差の拡大などを背景に、2018年9月26日“同等生活条件確保委員会 (Die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“) が設置された。ホルスト・ゼーホーファー内務・建設・ふるさと政策⁴⁴大臣 (CSU)、ユリア・

⁴³ バイエルン州議会報告書の p.93-94によれば、州内財政調整制度が改革 (2016年1月施行) され、基準交付金における保育施設の財政負担配慮や小規模自治体・人口減少自治体への配慮、投資交付金の充実、義務事務 (例えば学校施設整備) における補助金の充実など多くの見直しが行われ、充実が図られた。

⁴⁴ ふるさと政策 (Heimatpolitik) は現内閣における連邦内務省の所掌事務の一つである。これについて連邦内務省のホームページでは、“ドイツ社会も近年、移民等の増加と超高齢・人口減少という人口構造変化の波の中にある。一方で、グローバル化とデジタル化も我々の社会に大きな影響を与えている。国家も、市民社会も、そして我々ひとりひとりがこの変革の過程と共に歩まなければならない。その場合、開かれた多元的社会を守っていく必要があり、我々の自由でありかつ民主的な基本秩序を認識し、我々の共同社会の法的な枠組みとして守っていく必要がある。”として、共生社会に欠かせない、社会の構成員相互の社会ルール、公共の福祉による結びつき、組織における信頼を醸成すること、市民の社会参加を促進すること、人口構造の変化に立ち向かうこと、空間整備においてすべての利害を公正に持続可能に衡量すること、移民の社会包摂と共生を促進することなどをあげている。https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/heimat-integration-node.html (2018年12月22日最終閲覧)。

クレックナー食糧・農業大臣（CDU）、フランツィスカ・ギファイ家庭・高齢者・女性・青少年大臣（SPD）を共同議長として、各州首相などの州代表、ドイツ都市会議会長など地方自治体代表が同委員会に参加した。委員会の主要検討課題は、地方自治体の累積債務解消、産業振興、地域づくり、インフラ整備、社会福祉・雇用、社会参加・共生である。委員会は2019年7月までに具体的な提言を行うとともに、2020年までに最終報告を出す予定である。

ドイツ都市会議は、この委員会に強い関心を寄せており、累積債務解決に向けた財政支援、産業疲弊地域への財政支援の拡充、社会福祉（長期失業者・子育て支援）、教育（施設老朽化・デジタル化）、モビリティ（交通弱者対策）の分野における支援などに期待するとし、独自の意見書⁴⁵も発表している。

ドイツ都市会議のマルクス・レーヴェ会長（ミュンスター上級市長）は、委員会で「我々は、条件不利地域・圏域を再生するための方策を求めている。すべての国民に同等の未来が必要で、どこに住んでいても、そして育ち、生活していてもである。それは良い教育、社会参加、生活基盤サービスである。委員会は2020年までには目に見える成果を出さねばならない。」と発言している⁴⁶。

iii 2020年以降の連邦州間財政調整制度

こうした動きに先立ち、前述のとおり、2020年以降の連邦州間財政調整制度の枠組みが2017年の連邦基本法改正で決定している⁴⁷。

連邦州間財政調整制度の基本的枠組みは次のとおりである。連邦基本法では、連邦と各州はそれぞれその任務の遂行のために必要な経費を負担する（104a条1項）とともに、全国的生活条件の一体性を保障（106条3項）している。すなわち、ドイツでは、連邦法を通じて内政の多くの事務を州及び市町村が実施しており、その実施に当たって納税義務者に過重な負担が生じることを避ける⁴⁸ため、連邦と州間で財政調整が行われるのである。

また、ドイツの各州でふるさと政策を明示的に担当している省庁としては、ノルトライン・ヴェストファーレン州ふるさと政策・自治・建設・機会平等省（Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen）、バイエルン州財務・ふるさと政策省（Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat）がある。

⁴⁵ Deutscher Städtetag（ドイツ都市会議）、*Chancen und Teilhabe überall - Strukturschwäche bekämpfen Deutscher Städtetag zur Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“*（すべての人に機会と参加を～構造的困難に立ち向かう ドイツ都市会議の「同等の生活条件確保委員会」への意見書）、2018。

⁴⁶ ドイツ都市会議ホームページ（<http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/086508/index.html>）（2018年12月21日最終閲覧）。

⁴⁷ 改正の経緯と内容を紹介したものとして、渡辺富久子、『ドイツにおける財政調整制度の改革 一州間財政調整の縮小と連邦交付金の拡大一』（外国の立法278）、2018年。

⁴⁸ ドイツでは、地域的消費税・支出税を除く税については連邦に立法権があり、連邦が定める各税法においては、不動産取得税（州税）、営業税（市町村税）、不動産税（市町村税）を除き、税率は全国共通となっている。なお、州税については、1990年代に各州が課税自主権を行使する方策と可能性（新税創設権の付与、課税標準の変更、税率の変更や付加税賦課）について議論も行われたことがあり、“新税創設権の付与と課税標準の変更の変更については否定的だが、所得税（市町村取得分を含む）と法人税の税率については一定の範囲で各州に自律を認める可能性がある”（Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1992）（邦訳（伊東弘文、『ドイツ連邦共和国における州間財政調整制度に関する勧告』（『地方財政』、該当部分は平成7年3月号）、地方財務協会）との見解が示されたことがある。しかし

具体的には、まず①税収を連邦、州間で配分（垂直的税収配分）する。次に②州に帰属する税を各州に配分（水平的税収配分）する。この場合、共同税（所得税・法人税・付加価値税）については、所得税及び法人税は原則として地域的収入の原則で配分されるが、付加価値税については、人口基準と財政力基準で配分される。さらに③税収配分後の州間の財政力格差をさらに小さくするために、財政力に応じて財政力が強い州から弱い州への財源移転（狭義の州間財政調整）が行われる。最後に④州間の財政力格差のさらなる縮小のために、連邦補充交付金が交付される。

この連邦州間財政調整制度の枠組みについては、前述のとおり、1990年のドイツ統一に伴って新たに加わった旧東独地域の各州の支援のために講じられた措置を前提としている。しかし、ドイツ統一から30年を経て、旧東独地域の復興は一定の成果を挙げたものの、西独地域においても産業構造の転換に苦しむところが出てきて、地域経済は東西格差のみならず南北格差の様相も呈していた。さらには、狭義の州間財政調整については、拠出州などから連邦憲法裁判所に訴訟が頻繁に提起されるなど、制度の安定性が疑問視されていた。かくして、超高齢・人口減少時代を迎える中で、連邦憲法裁判所が判決を通じて是正を求めていることもあり、連邦・州間で協議が続けられた結果、2016年10月14日の連邦・州のトップ合意を経て、2017年6月に連邦基本法が改正され、2020年以降の安定的な連邦州間財政調整制度が講じられるに至った。

その主な内容は、次のようなものである。①付加価値税の州への配分を増額、②州間における付加価値税の配分については、原則として人口割合で配分するが、財政需要と財政力（市町村の財政力も加算）をこれまで以上に勘案して増減を行う。③狭義の州間財政調整は廃止する。④連邦補充交付金については、財政力格差是正を強化するほか、旧東独地域の州のための連邦補充交付金を廃止し、代わって、税収の少ない市町村を抱える財政力の弱い州のための連邦補充金制度を新設する。

この連邦州間財政調整制度改革に対しては、ドイツ都市会議は、連邦と州の合意を歓迎するとともに、市町村の財政制度を所管する各州に対して、今こそ各州は市町村財政を改善すべきとのメッセージ⁴⁹を寄せている。

3 観光・ツーリズムの税財源

(1) 観光・ツーリズムをめぐる動き

ドイツはヨーロッパ最大の観光地の一つである。JNTO が公表している世界各国・地域への外国人訪問者数ランキング（2017年国連世界観光機関 UNWTO 作成の2018年

ながら各州は租税競争を嫌い、結果的に、租税競争が起りにくい不動産取得税についてのみ、各州が自由に税率を決めることができることとなった。

⁴⁹ ドイツ都市会議の2016年10月14日プレスリリース (*Deutscher Städtetag begrüßt Verabredungen zu Finanzbeziehungen*) (<http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/079308/index.html>) (2019年3月15日最終閲覧)。

8月暫定値)では、37,452千人で第9位を占める(日本は28,691千人で第12位)。

延べ宿泊客数は、2017年には459.6百万人泊となり、8年連続の増加となった。国内客は375.7百万人(3%増)、外国客は83.9百万人(4%増)であった(日本の場合は509.6百万人泊(2017年)、うち日本人429.91百万人泊、外国人79.69百万人泊(観光庁宿泊旅行統計調査))。

観光・ツーリズムは、ドイツの多くの市町村にとって重要な経済分野であり、ツーリストはもちろんのこと、地元住民、企業をはじめ、地方自治体そのものに大きな恩恵をもたらしている。こうした中、ドイツの市町村は、観光施設の整備や観光キャンペーンなどを進めており、そのための財源確保が急務となっている。

(2) 観光・ツーリズムの財源確保

ドイツにおいては、観光・ツーリズムの財源としては、古くからの税として温泉保養地等で宿泊客に課税する保養目的税(Kurtax)⁵⁰がある。近年では温泉保養地以外で関係業者に負担を求める観光目的税(Fremdenverkehrsbeitrag)が普及し、さらにはツーリズム目的税(Tourismusabgabe)と拡大している。これらの目的税は、ツーリズム目的税に整理統合される傾向にある。一方で、温泉保養地ではない都市を中心に、近年、地域的支出税としての宿泊税(Bettensteuer)を新たに課税する動きが広がっている。これに対して使途の限定がないことなどから観光業界を中心に反対があり、訴訟も提起され、判決を受けて見直しも行われているが、大都市を中心に定着してきている。さらに普通税である宿泊税を目的税であるツーリズム目的税(負担金)として再構築したり、自主的な財源調達モデルを採用したりしている都市もある。

i 保養目的税、観光目的税、ツーリズム目的税

各州の地方自治体公租公課法は、保養目的税及び観光目的税の課税について規定している。課税権は、保養地または行楽地として州の認定⁵¹を受けた市町村に限り認められる。保養目的税及び観光目的税の導入は市町村の裁量判断によるものである。詳細は、地方自治体の条例で決められる。さらに近年は、州の地方自治体公租公課法によっては、ツーリ

⁵⁰ ドイツでは、1507年には既にバーデン・バーデンで保養目的税の課税が行われていた。シュバルツバルト情報集ホームページ(<https://www.schwarzwald-informationen.de/geschichte-stadt-baden-baden/badekultur-baden-baden.html>) (2018年12月10日最終閲覧)。

⁵¹ 観光目的税については、行楽地としての認定が必要であり、バイエルン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ザクセン・アンハルト州では、年間宿泊客数が市町村人口の7倍を通常超える場合という要件がある。一方、バーデン・ヴュルテンベルク州ではそうした要件はなく、適用が緩和されていると考えられている。なお、適用が緩和されているといっても、その程度には議論があった。ちなみに、ドレスデン市が2014年に保養目的税を導入した。これはドイツの人口20万人以上の大都市で保養目的税を導入した最初の事例であり、温泉保養地等の整備ではなく、劇場、美術館などの整備運営のための財源を求めるものであった。しかし、直ちにホテル業界が訴訟を提起し、同年にザクセン上級行政裁判所は、ドレスデン市は、保養・行楽地には該当せず、違法との判決を下した。一方、ドレスデン市は、それに代わり、2015年に宿泊税の導入を決定した。これにも訴訟が提起されたが、ザクセン上級行政裁判所は合法との判決を下している。

ズム対象地の認定⁵²も受けられるようになり、ツーリズム目的税の課税ということで、課税団体は拡大しつつある。

保養目的税の課税は宿泊に結びついている。保養目的税は、一般的には保養地の宿泊客のみを対象とする。日帰り旅行者は、飲食店その他の旅行サービス提供者だけでなく小売店もかなりの売上げをあげているが、考慮されていない。

一方、観光目的税・ツーリズム目的税（観光関連業者賦課タイプ）では、観光で利益を得るすべての業者が売上げの第1・第2段階に応じて市町村の観光関連支出を賄うといったものである。観光地を抱えるシュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州では、自治体連合組織の要望⁵³もあり、2014年にシュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州地方自治体公租公課法を改正し、ツーリズム目的税（観光関連業者賦課タイプ）⁵⁴を導入した。

また、ツーリズム目的税（宿泊客・施設利用者賦課タイプ）があり、これは、宿泊税のようにホテル等の宿泊や観光施設の利用に負担を求めるものである。地域的支出税としての宿泊税が普通税であるのに対して、目的税の形式を取る。採用しているのは、ヘッセン州で、ヘッセン州地方自治体公租公課法13条4項に基づき「保養・行楽・ツーリズム対象地の認定に関する政令」（2017年1月施行）が制定され、ツーリズム目的税導入の体制が整った。フランクフルト市で2018年に導入された宿泊税は、このツーリズム目的税である。

保養目的税、観光目的税、ツーリズム目的税は、特定目的負担金、すなわち特別な形式の公法上の課徴金である。納税義務者（旅行者または観光で受益を受ける事業者）は負担金の支払いにより市町村の観光関連支出の一部を賄う。市町村は、観光振興関連の支出のみにこの財源を充当することが許容される。

⁵² ツーリズム対象地については、年間宿泊客数が市町村人口の7倍を通常超える場合といった要件はない。

⁵³ Arbeitgemeinschaft der kommunalen Landesverbände SH(シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州自治体連合)、*Kommunales Abgabenrecht-Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG)* ; *Tourismusabgabe* (地方自治体公租公課法改正案(ツーリズム目的税導入)に対する意見)、2013.

⁵⁴ シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州地方自治体公租公課法では、「市町村及び地域自治区は、保養地、行楽地またはツーリズム地としての認定を受けることができる。」(10条1項)、「市町村は、観光キャンペーン経費及び観光経費(その全域若しくは一部の地域が保養・行楽地として認定されている場合には保養・行楽目的に設置される公共施設の維持管理のために、またはその全域または一部の地域がツーリズム対象地として認定されている場合には、文化・ツーリズム目的の公共施設の設置、運営、維持管理の経費に充てるために) ツーリズム目的税を課税することができる」(同条6項)、「ツーリズム目的税は、観光で経済利益を受ける人及び団体が負担する。」(同条7項)と規定されている。

図表4-5-4 各州の保養目的税、観光目的税、ツーリズム目的税

課税対象	税の名称\州名	旧西独							旧東独					
		BW	BY	HE	NS	NW	RP	SH	SL	BB	MV	SN	ST	TH
宿泊客または保養施設利用者に課税	保養目的税 (Kurtax=KX, Kurbeitrag=KB, Kurabgabe=KA)、旅客目的税 (Gästebeitrag=GB, Gästetax=GX等) ★保養地、行楽地、その他の観光地 (州が認定) が課税可能	43KX	7KB	13KB	10GB	11KB	12GB	10KA	11KA	11KB	11KA	34GX	9KX	9KB
宿泊客に課税	ツーリズム目的税 (Tourismusbeitrag=TB) (宿泊税形式)			13TB										
ツーリズム関係事業者負担形式 (☆旅行関連事業者・団体に課税し、広報経費、観光施設経費等に充当)	ツーリズム目的税 (Tourismusbeitrag=TB, Tourismusabgabe=TA)、事業者旅行目的税 (Betriebliche Tourismusabgabe=BTA)、保養目的税 (Kurbeitrag=KB) (保養関係事業者負担形式)				9TB		12TB	10TA	11KB	11TB	11FA	35TA	9aBTA (※あり)	8TB
観光目的税 (Fremdenverkehrsabgabe=FA, Fremdenverkehrsbeitrag=FB) ★保養地・行楽地以外の観光地 (宿泊客数要件がある場合がある) が課税可能 (※宿泊客数要件=人口に対する宿泊客7倍以上)、STのBTAにも該当)		44FB (※なし)	6FB (※あり)				11FB (※あり)							

州略称名：BW = バーデン・ヴュルテンベルク、BY = バイエルン、HE = ヘッセン、NS = ニーダーザクセン、NW = ノルトライン・ヴェストファーレン、RP = ラインラント・プファルツ、SH = シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン、SL = ザールラント、BB = ブランデンブルク、MV = メクレンブルク・フォアポンメルン、SN = ザクセン、ST = ザクセン・アンハルト、TH = チューリンゲン

出典：各州地方自治体公租公課法をもとに筆者作成 (数値は条文、アルファベットは税の略称)

なお、ニーダーザクセン州、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州及びザクセン州では、地方自治体公租公課法において、ツーリズム目的税を課税している場合の宿泊税の禁止が規定されている (図表4-5-1及び4-5-2参照)。

ii 宿泊税または文化振興税

ドイツでは、2009年からいくつかの都市自治体でホテル等の宿泊に対する税が導入されている。名称は、文化振興税 (Kulturförderabgabe)、都市税 (City-Tax)、宿泊税 (Beherbergungsabgabe、Bettensteuer) など様々である。主には地域的支出税であるが、宿泊に課税する税の中にはフランクフルト市のようにツーリズム目的税の形式をとることもあることに注意する必要がある。

最初に導入されたのはワイマール市⁵⁵である。2005年に18歳以上の宿泊客にワイマールの文化に係る多額の経費支出の補填を根拠に地域的支出税として文化振興税⁵⁶が導入された。さらに拡大のきっかけとなったのは、2010年からホテルの宿泊代金について付加

⁵⁵ ワイマール市は人口約6万人の小都市であるが、第一次世界大戦後の1919年に共和国憲法制定会議が開かれた都市であり、ゲーテがワイマール公国宰相を務めていたことでも知られる。会議の場となったワイマール国民劇場のほか、パウハウスなど、様々な歴史文化遺産があるが、それらの維持管理の財源確保に苦しんでいた。1999年には欧州文化都市に指定されている。

⁵⁶ ワイマール市の文化振興税としては、宿泊に対する課税 (Kulturförderabgabe für Übernachtungen) のほか、博物館等への入場料や文化・スポーツイベント参加料に対する課税 (Kulturförderabgabe für Eintrittsentgelte) も行っている。

価値税の軽減税率が適用されたことであり、これを契機に、宿泊税を導入する都市が出てきた。現在では、ベルリン、ブレーメン、ダルムシュタット、ドレスデン、ハンブルク、ケルン、リューベック、トリアなど多くの都市が課税を行っている。課税都市は、一時は60を超えていた。訴訟が起こされて廃止されたり政治的に廃止されたりでその数は減った⁵⁷ものの、2018年12月現在でも20を超える都市で課税が行われている。なお、連邦行政裁判所判決（2012年）をうけて、業務で宿泊する場合には課税は免除⁵⁸されている。

iii 自主的財源調達モデル (Freiwillige Finanzierungsmodelle)

観光財源については、都市自治体と連携してホテルや飲食業といった観光業界が自主的に資金を集める仕組みをつくっている地域もある。ドイツ観光連盟⁵⁹によれば、次のような仕組みがある。

・ニュルンベルク市の基金モデル (Fonds-Modell)

観光業界の拠出金の金額と同額を市が拠出し、観光振興の財源に充てるというもの。ニュルンベルク市では2010年に導入が決定され、集められた資金は、観光マーケティングに充当される。

・ロストック市の分担金モデル (Umlage-Modell)

ロストック市では、2010年に、ツーリズムマーケティング公社の財源を確保するために公民連携の財源調達モデルが導入された。宿泊業者は部屋数に応じて、ツーリズム関連業者は売上げに応じて資金を分担する。資金の使途は、構成メンバーによる専門委員会決定する。都市自治体も追加の資金を分担する。

・ミュンヘン市のミュンヘンモデル (Münchner Modell)

ミュンヘン市では、2012年にニュルンベルク市の基金モデルを発展させたミュンヘンモデルを導入した。観光業界の拠出金の金額と同額を市が拠出し、観光振興の財源に充てるという点では、ニュルンベルク市の基金モデルと同様であるが、違いは、できるだけ多くのツーリズム関連業者が参画するようにと、ツーリズム振興協会「ミュンヘン・ツーリズム運動 (登録社団) (Tourismusinitiative München e.V.)」を中心に据え、基金の調達と管理を委ねたことである。使途については、市と経済界の代表が参加する15人の委員会で決定する。

⁵⁷ この宿泊税に対しては、ホテル業界や観光連盟からは根強い反対がある。それは、ツーリズムで利益を受けるすべての企業が関わっておらず、また、この財源をツーリズムだけに振り向けるといった持続可能なツーリズム財源調達の仕組みではないからというものである。

⁵⁸ 個人の宿泊に限定するのは、税の性格を地域的支出税として捉えているためである。なお、ドイツでは、ホテルの宿泊費は、業務で宿泊する平日や見本市開催日のほうが週末の個人客の宿泊費より高額であるのが通常であるといった事情にも注意しておく必要がある。

⁵⁹ Deutscher Tourismusverband e.V. (ドイツ観光連盟 (登録社団)、*Tourismus nachhaltig und fair finanzieren : Die Tourismusabgabe* (ツーリズムのための持続可能かつ公正な財源確保：ツーリズム目的税)、2016。そのほか、Finanzgruppe Saar (ザール地方金融グループ)、*Wer soll das bezahlen? Leitfaden zur Finanzierung und Organisation des Tourismus auf Ortsebene* (地域の観光組織の財源調達の手引き)、2013 に詳しい。

4 交通税財源

ドイツでは1960年代にモータリゼーションによる交通混雑の悪化などをうけて都市整備のあり方について大きな議論が沸き起った。地域公共交通に関しては、当時の連邦政府は鉱油税の財源を活用して特定の地域に集中投資を行いながら段階的に整備を進めてきており、1960年代には1972年のミュンヘンオリンピックに備えてミュンヘン市の地下鉄整備を進めたが、地下鉄工事には思いのほか資金がかかることが問題視されていた。

そうした中、ハンブルク市においては、1965年に運輸連合を結成し、地域公共交通の整備・運営を一元化し、こうした動きが各地に拡大していった。一方、ミュンヘンに次いで整備のニーズが高かったノルトライン・ヴェストファーレン州においては、建設コストが高い地下鉄に代えて路面電車を整備する方針を採ることとした。かくして、自動車の過剰状態を解消するための措置として1971年に市町村公共交通財政法が制定され、鉱油税の財源をもとに各州⁶⁰は地域公共交通の整備を進めることとなり、拡大しつつあった運輸連合はその推進主体となった。ドイツ都市会議も、地域公共交通の整備については、都市交通の当事者として当時から強い問題意識を持ち、様々な提言を行っている。

1990年代には、連邦鉄道の地域交通部門が州に移管されることとなり、地域化法により、その整備・運営には連邦の資金が充当されることとなった。その後、2006年の連邦制度改革において、地域公共交通基盤整備・道路建設促進法に基づく措置には一般財源が、地域化法に基づく措置にはエネルギー税（かつての鉱油税）が充てられることとなった。なお、2006年の連邦制度改革は、連邦と州の役割分担を見直すものであり、州の投資政策への連邦の介入を排除するという趣旨から、州のプログラムに対する補助は廃止されることとされ、その代替措置として連邦は解消法を制定し2007～2019年の間、連邦は解消資金⁶¹を州に交付することとした。

こうした中、各地域の地域公共交通は一定の乗客数を確保し運営は概ね順調ではあるが、連邦の財源措置は、時限措置（地域化法に基づく資金は2031年まで、解消法に基づく資金は2019年まで）であり、一方で運賃は消費者物価以上に上昇を続けており、将来の地域公共交通の安定的な整備・運営に向けた財源の確保に向けた検討が行われてきた。

ドイツ都市会議のシンクタンクであるドイツ都市研究機構（Difu）は、様々な財源案を提示しているが、直接的・潜在的な受益者を対象として、観光目的税・ツーリズム目的税（観光関連業者賦課タイプ）を参考にした法定の特定目的負担金（法定地方目的税（Pflichtabgabe auf kommunaler Ebene））としての交通目的税（負担金）（Nahverkehrsbeitrag）⁶²の導入

⁶⁰ 整備の内容は各州に任された。ノルトライン・ヴェストファーレン州などにおいては、鉱油税の財源は、すべて地域公共交通の整備に充てることとされた。一方、バイエルン州などにおいては全額が道路整備に充てられることとされた。

⁶¹ 解消資金については、地域公共交通インフラからインフラ一般に用途が拡大されている。なお、ノルトライン・ヴェストファーレンなどにおいては、従来通り、地域公共交通の整備に限定している。

⁶² Difu, Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge（交通目的税による地域公共交通財源方策）, 2014。また、齋藤純子、「ドイツの交通インフラ及び地域公共交通の財源問題をめぐって—利用者負担をめぐって—」、『レファレンス』

も重要な選択肢であるとしている。交通目的税（負担金）の立法権限管轄は州にあり、観光目的税やツーリズム目的税と同様に各州の地方自治体公租公課法に盛り込まれるべきものである。また、ドイツの交通目的税（負担金）の対象としては、フランスやウィーンで導入されている事業者だけを対象とした交通目的税とは異なり、公平性の観点から受益と負担の関係が厳密に判断されるとし、バス事業のみを運営している中小都市において事業者だけに負担を求めることが難しいことを考慮して、地域の全住民若しくは全住民世帯を対象とすべきとしており、またノルトライン・ヴェストファーレン州議会「地域公共交通財源調査委員会」⁶³の資料などでは、不動産税の課税標準価格等⁶⁴をベースとすべきといった案が例示されている。さらに、ドイツ都市会議やノルトライン・ヴェストファーレン州、バーデン・ヴュルテンベルク州などにおいて様々な可能性が模索されているが、現在のところ、各州は交通目的税の導入には否定的⁶⁵である。

なお、連邦の財源措置については、2020年以降も現在の措置が継続・増額⁶⁶されることとなったが、地域公共交通が行き届かない地域におけるモビリティ確保といった問題も顕在化し、いずれにしても、地域公共交通・モビリティ確保のための財源確保については、引き続き大きな課題となっている。ドイツ都市会議は、2030年以降を展望し、報告書⁶⁷を取りまとめており、その中で、持続可能なモビリティ確保のためには、交通システムの抜本的な変革に向けた政治的・社会的な合意が必要であり、特に地域公共交通は、都市と連携したシェアリングシステムを基盤とした個人の移動と強く結びつけられなければならないこと、そのための財源としては、連邦及び州からの財源の充実強化が欠かせない⁶⁸ことを論じている。

平成27年12月号、2015年、国立国会図書館調査及び立法考査局では、こうした動きについて紹介している。

⁶³ ノルトライン・ヴェストファーレン州議会では、2014年に地域公共交通財源調査委員会（Enquete-Kommission: ÖPNV-Finanzierung）が設置され、その調査結果が2017年に公表されている。2015年5月8日の説明資料（Dr. Christoph Zimmer, *Grundlagen und Lösungsnanzätze für einen ÖV-Beitrag*-, 2015）のp.23-24において、不動産税をベースとする案が提示されている。

⁶⁴ ドイツにおいては、BID・HID地区（連邦建設法典171f条に基づき各州の法律で制度化）において、地区内の不動産税の課税額を引き上げ、引上げ分をBID・HID地区の事業に充てる仕組みがあり、この仕組みを交通目的税（負担金）にも応用しようというものである。

⁶⁵ ノルトライン・ヴェストファーレン州議会調査報告書では、各党の見解が示されており、CDU, FDP（同州では2017年5月にSPD・緑の党の連立政権からCDU・FDPの連立政権に交代）は、交通目的税（負担金）の導入に反対している。（NRW Landtag, *Enquete-Kommission: ÖPNV-Finanzierung*, p.143-156, 2017）。

⁶⁶ 2017年7月の連邦基本法改正で継続されることとなった。なお、同時に2025年以降、連邦法で改正できるとされた（連邦基本法125c条）が、この規定は2019年3月15日の改正で削除された。

⁶⁷ Deutscher Städtetag（ドイツ都市会議）、*Nachhaltige städtische Mobilität für alle Agenda für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht*（持続可能な都市のモビリティ）、p.5, p.9, 2018。

⁶⁸ ドイツ都市会議は、交通目的税やその他の構想（例えば市民乗車券（Bürgerticket）=市民に一定の負担を義務付ける代わりに運賃は不要とするもの）についてはさらなる検討が必要であるとし、いずれにしても、連邦・州からの助成に置き換わるものではなく、補完するものに過ぎないとしている。（前掲 *Nachhaltige städtische Mobilität für alle Agenda für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht* p.32）。市民乗車券については、いくつかの地方自治体で試行されている。

おわりに

(1) ネクストステージの認識（超高齢・人口減少社会、移民等の増加の中での同等生活条件確保の重要性）

以上のように、ドイツにおいても超高齢・人口減少社会を迎えており、さらには、移民等の増加に伴う教育や都市政策における対応、観光・ツーリズム行政の見直し、地域公共交通さらにはモビリティ確保の必要性などが課題となっている。そうした課題を検討するに当たってのドイツの基本線は、分権国家であると同時に連帯を基盤とした福祉国家であるということである。この連帯の理念は、連邦基本法や各州憲法が掲げる“同等の生活条件”というコンセプトに象徴され、そこにゆらぎが生じていると認識されているのである。そこでネクストステージに向けた行財政のあり方が議論されていることは我が国と同様であり、地方税財政が重要なテーマとなっている。

さらに、ここでは、地域間財政格差の解消に向けて抜本的な見直しが検討されていることが注目される。一つには、これまで市町村が独自に取り組むものとされてきた文化・スポーツ振興といった事務や、ブロードバンド通信環境の整備、教育のデジタル化といった新たな事務が、市民社会に不可欠な存在となっており、市町村の財源確保をきちんとすべきであると認識されていることである（バイエルン州議会報告書）。次に、地域間財政格差は、既存の財政調整の枠組みでは解決できず、広域レベル、全国レベルで抜本的な見直しの必要性が指摘されていることである（バイエルン州議会報告書、ドイツ都市会議意見書）。多額の負債を抱える地方自治体に対しては、ドイツ都市会議は、連邦・州の共同事務を創設し、連邦から財政支援を行うことを提案している⁶⁹。そのほか、ドイツ都市会議は、産業振興・技術革新、空間計画、交通基盤等の公共インフラ、社会福祉・雇用、子ども子育て・教育・住民協働にわたり提案を行っている。

なお、連邦州間財政調整の枠組みは、2017年7月の連邦基本法の改正により、大きく変わる事となった。第二次世界大戦後の連邦国家の誕生とともに構築され、1969年の抜本改正を経て、さらに様々な見直しが行われ、そして1990年のドイツ統一に伴う旧東独支援のための仕組みが講じられてきたが、2020年以降は、新たな枠組みに移行する。それは、連邦基本法が掲げる“生活条件の一体性”及び“同等の生活条件”の確保を引き続き目指し、旧東独地域と同様に旧西独地域も抱える超高齢・人口減少時代の課題、とりわけ市町村がハード・ソフトの社会インフラ構築を図っていくための前提条件であると言えよう。

⁶⁹ 前掲、Deutscher Städtetag（ドイツ都市会議）、*Chancen und Teilhabe überall - Strukturschwäche bekämpfen Deutscher Städtetag zur Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“* p.15-17.

(2) 地域的消費税・支出税と特定目的負担金（地方目的税）

営業税などの基幹税をめぐる動向が注目される一方で、ドイツの地方税財政の仕組みでこれまであまり紹介されてこなかったのが、地域的消費税・支出税と特定目的負担金（地方目的税）である。したがって、本節では我が国への示唆となる点を中心に整理しておく。

ア 地域的消費税・支出税と宿泊税

地域的消費税・支出税は1969年の連邦基本法改正で明文化されたもので、犬税などその税目のいくつかは各州の地方自治体公租公課法で規定されているものの、連邦基本法に基づく新税創設権も認められると解釈されていることから、我が国における法定外税に似通った仕組みでもある。近年では宿泊税もこの地域的消費税・支出税の仕組みを活用している。主な制限としては、連邦法で規定されている税と同種でないこと、支出・消費に関する税であることが挙げられる。新税創設においては、州の許認可を要しない場合も多いが、一方で、行政裁判所に条例自体の違法性を求めて訴訟が提起される⁷⁰ケースも多く（宿泊税についても、訴訟が頻繁に提起されている）、実際のニーズに基づいた課税については、裁判を通じて、成熟した制度となってきたことも確かである。特に宿泊税の導入は観光・ツーリズム業界に幅広い議論を呼び起こし、普通税ではなく特定目的負担金の一種であるツーリズム目的税といった新たな仕組みの導入ももたらした。

我が国でも、法定外税については、都市自治体とその議会における議論はもちろんであるが、関係者、専門家を交えた熟議を通じて、サービスとその負担についての合意形成を図っていく必要がある。

イ 特定目的負担金（地方目的税）と観光・ツーリズム振興

ドイツでは目的税という概念がないが、特定目的負担金の仕組みがあり、これが我が国における目的税に相当するものである。この特定目的負担金は、各州の地方自治体公租公課法で法定されるが、観光・ツーリズム分野では、既に紹介したように、市町村、州、観光・ツーリズム業界の協議のもとで、これまでの特定目的負担金を拡充し、観光・ツーリズム振興に積極的に活用していることは注目に値する。我が国においても、観光振興財源としては、宿泊税の導入のほか、入湯税の用途の見直しやその超過課税の取組があるし、また、併せてDMO⁷¹の財源確保の検討が進められているが、こういった検討に示唆を与えるものである。

⁷⁰ 前掲注23参照。

⁷¹ 観光庁のホームページでは、「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です。」(http://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000048.html)とされ、2018年7月31日時点で広域連携DMO 8件、地域連携DMO 48件、地域DMO 30件の計86件が観光庁に登録されている。(http://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000054.html) (2018年12月14日最終閲覧)。

(3) 地域公共交通の維持確保からモビリティ確保まで

さらに、この特定目的負担金の仕組みは、地域公共交通財源の検討に当たっても注目されている。なお、2030年の地域公共交通は、超高齢・人口減少社会、ICTの発達、シェアリングシステムの確立、自動運転技術の確立などを背景に、すべての人のモビリティ確保という観点からは、大きく様変わりすることが予想されており、コンセプトづくりが難しいものとなっている。

いずれにしても、ドイツの地域公共交通については、連邦や州の財政支援が欠かせないものとなっているが、我が国における地域公共交通についても、まずは、国からの財政支援も含め基本的な財政の枠組みをきちんと構築すること、その上で、すべての人のモビリティ確保という観点からさらなる枠組みを検討していくことが求められるだろう。

参考文献（文中に掲げたものを除く）

○ 都市税財政一般

- ・齋藤純子、『ドイツの保育制度 ― 拡充の歩みと展望―』（レファレンス 平成23年2月号）、国立国会図書館調査及び立法考査局、2011年。
- ・半谷俊彦、『ドイツにおける財政調整制度の改革について』（地方分権に関する基本問題に関する調査研究会報告書 座長 神野直彦）、自治総合センター、2018年。

○ 同等の生活条件

- ・BBSR、*Raumordnungsbericht 2017 Daseinsvorsorge sichern*（2017国土計画報告 生活基盤の保障）、2017。
- ・Markus Eltges、*Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse*（財政調整制度と同等の生活条件）、Information zur Raumentwicklung Heft 6/7, 2006、BBSR。

フランスで進む地方改革

フランスではこの10年あまり、地方制度と地方税財政制度をめぐり諸改革が切れ目なくしかも連動しながら行われてきた。コミューンを対象とした広域行政組織に、権限や財源を一層付与する「メトロポール」と呼ばれるスーパー大都市圏が創設されたほか、地方税収の柱だった職業税を廃止し代わりに導入された地方法人諸税の税収の地域格差を是正するため、「水平」的な財政調整の仕組みが初めて全国に導入された。国の狙いは都市・都市圏の地域経済を底上げして国の経済発展につなげると同時に、公的財政赤字を縮減することであり、現在のマクロン大統領による政権下でも改革の波は途切れていない。しかし、都市・都市圏での新たな「一極集中」への懸念や、地方財政運営の自主性が損なわれるといった不満の声が上がるなど、諸改革の見直しも課題となっている。

元 地方財政審議会委員
鎌田 司

はじめに

この10年あまりの間、フランスでは地方制度と地方税財政制度の両改革がほぼ連動しながら切れ目なく行われてきた。2007年からの右派・国民運動連合（当時）のサルコジ大統領、そして2012年からの左派・社会党のオランド大統領と、政権は異なっても両制度の改革は維持された。2017年の大統領選挙で旗揚げした中道の「前進」から出馬し、既成政党の候補を破り当選したマクロン大統領の下でも、改革の波は途切れてはいない。基礎自治体であるコミューン（市町村）は、「新コミューン」と呼ばれる合併推進策と同時に、広域行政組織（日本の広域連合に相当）の再編という波の渦中にある。広域行政組織にはスーパー大都市圏とも言える「メトロポール」が創設されるなど、規模を拡大する再編策が行われ、そこにより権限と財源が与えられて役割と存在感が顕著になっている。地方税の中でとりわけ主要な収入源だった職業税が廃止されて、代わりに導入された企業を対象とした地方税では、各自治体議会の税率決定権が大きく制約されるなどしたため、地方側からは財政運営の自主性が損なわれたとの不満も聞かれる。また一連の税制改革で税収がパリや首都圏の自治体などに偏る税収格差を是正するため、豊かな自治体の税収の一部をそうでない自治体に移す「水平」的な財政調整の仕組みが初めて全国に導入された。近年の改革が都市自治体などにおよぼした影響を報告する¹。

1 サルコジ、オランド両政権下の改革

(1) 地方制度改革－広域行政組織の規模を拡大

フランスは人口約6699万人、面積が55万4000平方キロで、面積は日本の1.46倍、人口は約半分に対応する。地方自治体は、基礎自治体のコミューン、広域自治体の県、州の3階層からなる。コミューンは3万5228（ほかに海外コミューン215）で、このうち人口2000人以下のコミューンが約80%に上る。県は96（首都パリを含む、ほかに海外県5）、州は13（海外州5）で、パリはコミューンと県を兼ねる存在となっている²。コミューン、県、州ともに議会議長が首長（執行機関）となる。コミューンは都市計画や小学校の維持管理、県は社会福祉や中学校の維持管理、州は経済開発や高校の維持管理など、各階層でおおむね権限が分けられている。

隣接コミューンが共同で公共サービスを行う目的で組織する「広域行政組織」が計1264ある。人口や都市・都市圏の規模別に分けられ、それぞれ権限も異なる。最大の広域行政組織は、パリがかかわる「グラン・パリ・メトロポール」を含めた「メトロポール」

¹ 本稿は2016年10月にフランスで現地調査をした時の報告を基にまとめている。詳しい調査報告については以下を参照されたい。鎌田司「フランスの地方制度改革と地方税財政改革」『地方財政』2017年5月、7月、8月、10月、12月各号、地方財務協会。

² 「LES COLLECTIVITES LOCALES EN CHIFFRES 2018」19P、広域行政組織分は23p、DGCL (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf) (2019年2月1日以下同じ)。

で22ある³。

これに伴い従来からあった広域行政組織も人口要件などが見直された。以下人口規模の大きい順に大都市共同体11、都市圏共同体222、コミューン共同体1009となっている。ほぼ全コミューンが広域行政組織に参加し、独自の課税権と住民の直接選挙による議会(メトロポール議会は2020年予定)もある。住民サービスで役割と存在感を増していることから、フランスの地方制度は「3・5層制」といわれることもある。

こうした広域行政組織の枠組みができあがったのは、1999年の市町村間協力強化簡素化法(当時の内相の名を取りシュベヌマン法と呼ばれる)からである。2010年1月現在の設立状況は、大都市共同体が16、都市圏共同体181、コミューン共同体2409だった。ちなみにコミューン数は3万6570に上っていた⁴。ただし、首都パリは単独のコミューン兼県の状態が続き、広域行政組織にかかわるのはメトロポールが設立されてからとなる。

サルコジ政権の2010年に成立した地方自治体改革法で、メトロポールの創設が初めて規定された。メトロポールの人口要件は50万人以上とされた。この影響でそれまで圏域で50万人以上を要件としていた、大都市共同体の人口要件は45万人以上に緩和された。都市圏共同体は、県都を含む圏域では5万人以上から3万人以上に緩和された。コミューン共同体の人口要件は原則5000人以上とされた。この結果、2012年にはメトロポール1(ニース・コート・ダジュールメトロポール)、大都市共同体15、都市圏共同体202、コミューン共同体2358となった。

オランド政権の2014年に成立した地方行政現代化法(MAPTAM法と通称される)は、任意だったメトロポールの設立を義務化した。パリ、リヨン、マルセイユの3大都市圏は地域の特性に基づいた「特別型」とした。それ以外の大都市圏で「一般型」のメトロポールの設立も義務化した。具体的には65万人以上の人口を抱える都市圏で、既にある構成人口40万人以上の広域行政組織などが対象となった。

これを受けて、大都市共同体の構成人口要件は45万人以上から25万人に引き下げられた。都市圏共同体についても、これまでは圏域人口5万人以上で人口1万5000人以上の都市を少なくとも一つ含むこととしていた都市の要件を、「都市域で1万5000人以上であれば可能」に緩和した。一方でコミューン共同体の人口要件は、原則5000人以上から3倍の1万5000人以上でなければならないことが規定された。このようにサルコジ、オランド両政権で広域行政組織の規模拡大が連続して進められた。

▽「新コミューン」で合併推進

フランスでは1970年代に、都市化の進展に伴う福祉サービスなどの需要の増加や、農村地域の小規模コミューンでの過疎化の進行などを背景に国主導で合併が進められた。し

³ 本来広域行政組織とされていない「リヨン・メトロポール」も、便宜上広域行政組織のメトロポールとして計上してある。

⁴ [LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2010] 8p, 15p
(https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/ouvrage_complet.pdf)
(https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/03_chapitre_2.pdf).

かし中世の教会教区に由来し、住民のコミューンに対する強い愛着心などからほとんど合併が進まず、コミューンの数は長年3万6000台で推移してきた。新コミューンは半世紀ぶりに導入された合併推進策と言える⁵。

新コミューンは、まずサルコジ政権時に広域行政組織に参加している全コミューン議会の賛成があれば、合併して新コミューンとなることが規定されたが、目に見えるような動きはなかった。オランダ政権の2015年の法律で、広域行政組織の構成コミューンの3分の2以上が賛成し、住民投票で登録有権者数の4分の1以上の投票と有効投票の過半数の賛成により新コミューンに移行できると規定された。また住居税などの各種課税に12年間の不均一課税を認めたり、各旧コミューンは3年間合併前の経常費総合交付金（DGF、日本の地方交付税に相当）を受け取れるとした⁶。さらに新コミューンに3年間は経常費総合交付金（DGF）を5%増額するといった手厚い優遇措置が取られた。

これにより2015年までの15年間で合併で発足したコミューンは41にとどまったのに対して、2016年1月は317（1090コミューンが参加）、2017年1月には200（同670）の新コミューンが誕生した。2018年1月は過去2年に比べて減少したものの96のコミューンが合併に参加し、37の新コミューンとなった⁷。

一方、州についても「欧州連合（EU）内の各国州並みの規模と経済力の確保」を目的に再編統合が進められた。現行の州制度は、第2次世界大戦後の国土振興策の一環として1956年、本土（コルシカ島を含む）を22の区域に分けたのが始まりとなっている。「分権第一幕」といわれる、1980年代の社会党のミッテラン大統領による第1次地方分権改革で成立した地方分権法に、州は正式に地方自治体と位置付けられた。そして住民の直接選挙による州議会と議員から互選された議長が首長（州知事）となる、完全な地方自治体の仕組みができあがった。

フランスの州は、面積的には他国の州とそん色がないものの、経済力を確保する観点からは人口規模は十分ではないことがかねて指摘されてきた。サルコジ政権は地方自治体改革法に、関係する州ごとの住民投票などで合併できるとした自主的な合併推進を規定した。しかし自主的な合併は起こらなかった。オランダ政権は2014年6月に国会に、EU諸国の州の平均人口からみて1州あたり400万人を超す規模とする14州への再編統合法案を提出した。国会の審議で、数と統合する州の組み合わせが修正されて13州で落ち着いた。

再編統合前の22州では、首都パリがあり人口1200万人とずば抜けたイル・ド・フランス州があるものの、100万人台が8州と最多だった。再編統合後は300万人以上の州がイル・ド・フランス州を含め10州に上る。中にはオーベルニュ州とローヌアルプ州が

⁵ 「LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES guide pratique」 31p、DGCL (https://www.interieur.gouv.fr/fr/content/download/.../Guide_crt.pdf).

⁶ 「LES DOTATIONS DES COMMUNES NOUVELLES」 3～26p、DGCL (<http://www.manche.gouv.fr/content/download/25392/180286/file/II%20communes%20nouvelles%20-présentation%20DGF%20et%20FCTVA.pdf>).

⁷ 「LES COLLECTIVITES LOCALES EN CHIFFRES 2018」 14p.

統合した「オーベルニュ・ローヌアルプ州」が770万人、アキテーヌ州などフランス南西部の3州が統合した「ヌーベル・アキテーヌ州」が580万人など、『『欧州規模』の州』をしのぐような州も誕生した⁸。2016年1月から新体制が始まっている。

(2) 地方税財政改革－職業税を廃止

地方税財政改革で最大のものは職業税の廃止である。職業税は住居税、既建築固定資産税それに非建築固定資産税と並ぶ地方税の主要4税の一角を占め、中でも主要4税の40%以上を得る「稼ぎ頭」の存在だった。

不動産など法人資産の賃貸価格をベースに課税され、税率はコミューン・広域行政組織、県それに州の各議会が決定できた。自治体間の税率の最高と最低が県間では4倍、州間では2倍の開きがあり、コミューン間では著しい格差が指摘された。課税標準となる固定資産の賃貸価格の見直しが長年行われず、地域や企業の実勢を反映していないという課題も抱えてきた。経済界からは、課税が製造業やエネルギー産業に重いといった産業別の負担の不均衡に対する批判も続いてきた。

時の政権は新規事業への課税を2年間免除したり、施設の新設や拡張への5年間の免税、雇用・投資減税などの措置を取ってきた。その際地方の減収分は国が財源補償をしてきたが、1990年代以降、国の財源補償規模は職業税収の30%を超すまでになった。こうしたことから、国は職業税の納税の「第一人者」とまでいわれるようになった⁹。

職業税は2010年1月に廃止された。廃止後の企業関係税制として「地方経済税(CET)」と「ネットワーク型企業概算税(IFRER)」の二つが創設された¹⁰。このうち地方経済税(CET)は「企業不動産税(CFE)」と「企業付加価値税(CVAE)」の二つから成っている。企業不動産税(CFE)は事業用不動産の賃貸価格を課税標準としていて、職業税の不動産部分を引き継いだ形となっている。課税団体はコミューンと広域行政組織で、税率決定権がある。

企業付加価値税(CVAE)は、企業の付加価値(売上高)に課税する。課税団体はコミューンと広域行政組織、県、州だが税率は全国一律の1.5%で、地方自治体に税率決定権はない。税収の26.5%がコミューンと広域行政組織、23.5%が県、50%が州に配分される。同税の導入時は県48.5%、州25%だったが、その後県の学校運送業務などの権限が州に移譲されたのに伴い、配分割合が変更された。それぞれの階層内では、企業の従業員数の割合に応じて配分される。

ネットワーク型企業概算税(IFRER)は、水力発電や原子力・火力発電、変電施設、電話回線施設、鉄道施設といった設備網に課税する。コミューン・広域行政組織、県、州が

⁸ 「LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2016」21p
(https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/publication_globale_0.pdf).

⁹ Michel Bouvier 「Les finance locales 15e édition」134p、LGDJ、Lextenso éditions 2013

¹⁰ 青木宗明「フランス地方財政調整における『水平調整』導入の背景と意義」57～72p、『地方財政』2013年2月号、地方財務協会。

それぞれ課税団体となる。設備あたり一定額が課税され、設備によって課税階層が定められている。

当初の制度設計では職業税の廃止に伴い、296億ユーロの減収となるとされた。この穴埋めとして、企業不動産税（CFE）と企業付加価値税（CVAE）にネットワーク型企业概算税（IFRER）を含めると、計226億ユーロを確保できるとした。残りの不足分として、不動産有償譲渡税（DMTO）を含めた国税3税が税源移譲されたほか、職業税改革補償交付金（DCRTP）による補てんなどが行われた。さらに職業税の廃止関連の改革によって税収が増える地方自治体の増収分を財源に、逆に減収となる地方自治体に、交付金では賸りきれない分を補償するため、財源個別補償全国基金（FNGIR）が創設された。

職業税の廃止は、経済界にとっては75億～82億ユーロの税負担の軽減になったとされる。一方地方側から見ると、企業付加価値税（CVAE）の税収の30%あまりがパリとその首都圏があるイル・ド・フランス州内に集まり、職業税の時の3倍近くも増加する「一極集中」が起きるなど、地域的な偏在が顕著になるという課題が浮上した。

こうした地域的な偏在や地方自治体間の収入格差を是正するため、全国で初めて「水平」的な財政調整の仕組みが導入されることになる¹¹。職業税を廃止した翌年の2011年には、県間の財政調整を目的に不動産有償譲渡税平衡基金（FPDMTO）が創設された。翌年にはコミューン・広域行政組織財源平衡全国基金（FPIC）がつくられた。さらに2013年には企業付加価値税（CVAE）に関して、県間の平衡化を目的に企業付加価値税平衡県基金（FDPCVAE）と、州間の平衡化を目的に企業付加価値税平衡州基金（FRPCVAE）が創設された。

▽経常費総合交付金（DGF）の削減

経常費総合交付金（DGF）は、国から地方への移転財源のうち50%以上を占めている。「最も重要な補助金」といえる。国の予算計上前に、地方財源として譲渡する「直入」として扱われてきた。

経常費総合交付金（DGF）は、財源保障機能と同時に財政調整の機能も果たしている。各階層内では、主に人口、面積をベースに配分されて財源保障機能を果たす「定額交付金」と、都市や農村といった地域の実情に応じて配分されて財政調整の機能を果たす各種交付金の部分に分けられる。2017年の総額は309億ユーロで、階層別にはコミューンが118億ユーロ（38%）、広域行政組織66億ユーロ（21%）と両者を合わせると60%近い。残りは県86億ユーロ（28%）、州39億ユーロ（13%）となっている¹²。

ちなみに、経常費総合交付金（DGF）の配分が適切に行われているかどうかを監視する独立機関として、コミューン・広域行政組織や県、州などの地方代表と、内務省はじめ関係省代表で構成する地方財政委員会が設置されている。地方財政委員会は地方財政にか

¹¹ 2016年10月10日の内務省地方団体総局地方財政担当、アドリアン・ベール氏への調査。

¹² 「Les finances des collectivités locales en 2017」37p DGCL
(https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017_03.pdf).

かわる国の政策などに関して、国の諮問に対し意見を述べるなどの役割も果たしている。

経常費総合交付金（DGF）の総額は、主に年間物価上昇率プラス国内総生産（GDP）の伸び率の一定割合で改定されてきた。地方側から見ると、例えば増加率はわずかではあっても総額が確保されていて、毎年の交付額が予測できるので、長年それなりの安心感を持ってきたことがうかがえる。しかしリーマン・ショックで2009年のGDP伸び率が3%近いマイナスとなったほか、景気てこ入れのため行った巨額歳出の反動で国の財政が一挙に悪化し、財政再建が急務となった。そのあおりを受けて経常費総合交付金（DGF）の削減となった。

サルコジ政権発足後の2008年の経常費総合交付金（DGF）は総額400億5600万ユーロだったが、2014年はマイナス3.3%の減少、さらに2015年は366億700万ユーロ、マイナス8.8%もの減少となり、総額が400億ユーロを割り込んだ。2016年は332億2200万ユーロ、マイナス9.3%とさらに減少した。

これほどまでの削減が起きた背景には、2009年に欧州連合（EU）から一般政府財政赤字を改善するよう是正勧告を突きつけられたことがある。歳出削減が待ったなしとなった国は、経常費総合交付金（DGF）の総額については予算法で決定するとし、国の予算編成前に総額を先取りで確保できないようにした。2014年～2019年財政計画法には、2015年から3年間で国全体で500億ユーロの歳出削減目標が規定された。そして地方には3年間で計110億ユーロの削減額を割り当てた。これは一般政府歳出に占める地方予算の割合が約20%に相当する額として設定された。経常費総合交付金（DGF）の総額削減は、「パラダイムの変更におよぶほど」の大きなものだったとされる¹³。

経常費総合交付金（DGF）総額の凍結や削減は、直ちに自治体の財政運営に影響した。特に教育や福祉といったソフト面の公共サービスにしわ寄せされる形で表面化した。2012年、2013年と前年比3%台の増加で推移していた地方自治体の経常歳出は、2014年は前年比2.5%増、2015年は1%台の伸び率に鈍化した。

公共サービスの低下を危ぐする全国の地方自治体議会の議長（首長）や議員から「とてもやっていけない」と強い反対の声が上がった。財源を確保するため、コミューンの中には、住居税など家計部門の増税に踏み切ったケースも相次いだ。

2 近年の制度改革に伴う都市自治体への影響

(1) 広域行政組織に一層の権限と財源

広域行政組織について、都市自治体への影響の観点から詳しく見ておくことにしたい。

各広域行政組織の権限と財源を整理すると、基本的には規模が大きくなるほど権限が広がる。これに伴う財源も確保されるように制度設計されている。

¹³ 同上内務省地方団体総局、フランソワーズ・タヘリ次長への調査。

後で取り上げるメトロポール以外では、まず大都市共同体は空間・インフラ整備、地域の住宅政策、経済・社会・文化政策、上下水道など六つの義務的権限を担う。この中には道路の建設・維持、文化・スポーツ施設整備、中央市場や墓地の管理などが含まれる。また県が同意すれば、県道整備や県の福祉権限の移譲を受けることができるとしている。

都市圏共同体は、空間・インフラ整備や観光推進、下水道など五つの義務権限に加えて、上水道、文化・スポーツ施設など五つの権限から三つを選択するとしている。県の権限である福祉、県道整備を県の同意の下に移譲されるとしている。コミューン共同体は義務権限として空間・インフラ整備、観光、下水道など都市圏共同体と同じ五つを担う。加えて道路、文化・スポーツ施設、まちづくりなど七つの権限から三つを選択するとしている。

財源としては、経常費総合交付金（DGF）の広域行政組織分がそれぞれ配分される。独自課税として住宅税など主要3税がある。また企業不動産税（CFE）、企業付加価値税（CVAE）、ネットワーク型企业概算税（IFRER）に加えて、国税からコミューンと広域行政組織に移譲され、小売店舗の売り場面積あたりの売上高に課税する商業面積税（TASCOM）が、それぞれ規定に沿って配分される。家庭廃棄物収集税の徴収も可能となっている。

▽グラン・パリ・メトロポール

首都パリにとっては初めて広域行政組織への参加となったグラン・パリ・メトロポールは、2016年1月に発足した。パリ市とセーヌ・サンドニ県など隣接してパリ市を取り巻く3県の合わせて131のコミューンで構成する。人口は720万人。面積814平方キロ。ちなみにパリ市は人口223万人、面積105平方キロ。

グラン・パリ・メトロポールの発足に伴い、セーヌ・サンドニ県など3県内に設立されていた広域行政組織は全て解散となった。グラン・パリ・メトロポール議会の議員は総勢209人。このうちパリ市は62人と断然多く、ほかのコミューンには1～3人が割り当てられている。2020年に初の議会選挙を予定している。

ガバナンスを確保する一環として、パリ市長はじめ参加コミューンの議長（首長）で構成するメトロポール構成市長会議が設置されている。メトロポールの行動計画などの報告を受けたり、意見や勧告をメトロポール議会に送るといった役割を果たす。また人口30万人以上の圏域ごとに計12のテリトワール（地域）議会が設置されている。メトロポール議会から委託を受けて、圏域内で都市計画や住宅計画などを担う。

グラン・パリ・メトロポールの権限は、大都市共同体の義務権限から上下水道を除いた五つの権限を担うとしている。この中には東京の次の2024年オリンピック・パラリンピックの準備といった大規模イベントへの関与もある。またパリ市が特に力を入れている大気汚染対策や、再生可能エネルギーへの転換といった環境対策もある。首都圏特有の慢性的な住宅不足への対応として、国との協定により住宅政策など一定の事務を実施することも規定されている。

財源に関しては2016年予算で見ると、旧職業税の減税分など国からの補償交付金と、

企業付加価値税（CVAE）が歳入の3分の1ずつを占める¹⁴。経常費総合交付金（DGF）に加えて、商業面積税（TASCOM）やネットワーク型企业概算税（IFER）などの経済税収もある。

パリやリヨン、マルセイユの3大都市圏のメトロポールは「特別型」と紹介したが、グラン・パリ・メトロポールと同じくマルセイユを中心に設置されたエクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポールも基本的には広域行政組織であるのはそのとおりである。これに対して、特別型ではあるがリヨンを中心としたリヨン・メトロポールは広域行政組織ではなく、法律上は「特別地方自治体」とされる組織として扱われている。

▽競争力強化を国全体の発展に

それはリヨン・メトロポールが、その区域を包括するローヌ県から独立して、それまでその区域でローヌ県が保持していた県の権限をそっくり受け継いでいるためだ。厳密に言うと、リヨン・メトロポールはメトロポールとして地方現代化法（MAPTAM法）で与えられた権限と、メトロポールに参加する各コミューンから委任を受けた権限に加えて、県の権限も持つというところが、独特の組織のゆえんと言うことができる。

リヨン・メトロポールは2015年1月、それまでのリヨン大都市共同体に代わる組織として発足した。人口135万人、面積は535平方キロ、リヨン市など59のコミューンが参加する。この結果、これまでフランス東部の中核県の存在だったローヌ県は、人口が約43万人で面積は2700平方キロ、コミューン数は221とその多くが農村地域にあるという小県に変貌してしまった。

こうしたメトロポールが生まれた背景には、政党を超えた地域の有力政治家同士の合意によるとされる¹⁵。その意図は、EU内の都市間競争に勝ち残るため、メトロポールによって都市力の強化や経済発展に力を注ぎ、そこで得た税収の一部を新しいローヌ県がかかわる農村地域の財源に充てる、ということだったという。こうしたことからリヨン・メトロポールから新ローヌ県に対して、移転財源として補償交付金が配分されている。その額は新ローヌ県の予算歳入の約10%に相当する。

一方リヨン・メトロポールは、リヨン市街地に隣接したローヌ川とソーヌ川の合流域を対象に、大規模な再開発事業を進めている。ITや再生可能エネルギーを活用して再開発区域全体を「スマートシティー」とするための実証プロジェクトなど、EU内での都市間競争に生き残るための意欲的な取り組みが並んでいる。

リール、ボルドー、トゥルーズ、ナントといったフランスの各都市・都市圏では2015年1月以降、メトロポールの設立の動きが広がっている。メトロポールには都市の交通輸送インフラの整備や水系管理・洪水防止、高等教育・研究プログラムへの支援といった個別の権限が新たに付与されている。

¹⁴ Métropole du Grand Paris Web
(https://www.metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2019-01/2-Budget_2016.pdf).

¹⁵ 2014年6月26日のローヌ県、ヴァンサン・ロベルティ総務部長への調査。

また社会連帯基金への支援や一定の困難を抱えた若者や家族の支援、県道の維持・管理などについても、県との合意に基づいて権限移譲を受けることができるようになっている。既に都市間を結ぶ県道に関する権限移譲を受けて、交通網の整備に取り組んでいるメトロポールも出てきている。

メトロポールには、均衡ある地域の発展のほか、経済、交通、大学といった圏域内の各機関・組織や、それらを生み出している価値をネットワーク化するなどして、さらなる価値を生み出そうという狙いがある。メトロポールが生み出した持続的な発展や競争力の強化を、ひいては国全体の発展につなげようという意図がある。

広域行政組織は時代とともにその期待や役割が変化し、それに伴い規模が拡大する方向をたどってきた。それぞれ単独のコミュンから都市圏のまとまりへ、そしてそれを束ねるメトロポールなどの広域行政組織が、その存在感を大きくしている。

(2) 「水平」的な財政調整の仕組み

全国で導入された「水平」的な財政調整の仕組みのうち、コムューン・広域行政組織財源平衡全国基金（FPIC）について詳しく取り上げることにする。

導入された2012年の基金額は1億5000万ユーロで設定され、課税権のある広域行政組織2581団体と広域行政組織に参加していない1380コムューンのうち、1165の広域行政組織と705のコムューンが拠出した¹⁶。これに対して1548の広域行政組織と533のコムューンが交付を受けた。ただし、443の広域行政組織と78のコムューンは、拠出をする一方で、交付も受けていた。この結果、拠出のみだったのは広域行政組織が750、コムューンが650で、反対に交付のみは広域行政組織が1520、コムューンが510だった。311の広域行政組織と220のコムューンは拠出も交付もなかったという。

コムューンと広域行政組織を対象としたこのFPICの基金額は年々増加しており、2015年に7億8000万ユーロとなり、2016年以降は10億ユーロで推移している。2018年の動向を見ると、人口規模1万人以上の計1274の広域行政組織のうち、626（49%）の団体が拠出した¹⁷。このうち拠出のみだったのは431で、残りの団体は拠出をする一方で、交付も受けていた。逆に853の団体が交付を受けており、このうち763団体が交付のみだった。

政府から議会に提出されたFPICに関する2018年の報告書は、「拠出団体が交付団体になったり、あるいは逆に交付を受けていた団体が拠出に回るケースは年々少なくなって

¹⁶ [Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012] 9p~10p (http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/rapport_fpic2012.pdf).

¹⁷ [Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2018]. (<https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Rapport%20du%20gouvernement%20au%20Parlement%20relatif%20au%20FPIC%20en%202018%20.pdf>).

いる」と指摘している¹⁸。拠出が多いのはグラン・パリ・メトロポールを含む首都圏域や、南東部のスイス国境に隣接したスキーリゾートなどがある地域となっている。課税力や経常費総合交付金（DGF）を合わせた住民1人あたり財政力が、全国平均の90%を超す団体に拠出してもらうなど単純に全国平均で線引きせず、幅を持たせて極力拠出と交付の団体が固定化するのを回避しようとする工夫が講じられてはいる。しかし、それにも限界があるということなのだろうか。

「分権第二幕」といわれる第2次地方分権改革の幕開けとなった2003年の憲法改正では、国として地方分権を推進することが明記された。同時に、地方財政の自主権の規定などに加えて自治体間の財政調整を制度化することも規定された。自治体間の財政調整つまり「平衡化」の措置は、これまではもっぱら国から地方への移転財源である経常費総合交付金（DGF）によって行われてきた。

国による垂直方向の財政調整の仕組みは2012年は、8種類で総額76億4700万ユーロだった¹⁹。これに対して「水平」的な財政調整の仕組みは、4種類で総額9億4000万ユーロだった。2017年は垂直方向の財政調整の仕組みは8種類、総額78億4200万ユーロに対して、「水平」的な財政調整の仕組みは8種類、総額32億6900万ユーロに達した²⁰。「水平」的な財政調整の仕組みは5年間で種類は2倍に、総額は3倍以上増加した。

ただフランスの地方税財政に詳しい、パリ郊外にあるカシャン高等師範学校のギュイ・ジルベール名誉教授によると、基金に拠出を求められる自治体や広域行政組織と、受け取る側の自治体や広域行政組織との対立は「非常に過激なものがある」という²¹。また仕組みが複雑で、財政運営を担う各議長はじめ地方議会の議員には理解しにくいという問題も抱えていることを指摘した。今後の動向をしばらく注視していく必要があるようだ。

(3) 権限と移譲財源のミスマッチ

権限とそれに必要な財源を確保するため移譲された税源とのミスマッチが一連の改革で大きな論議を呼んだ。フランスでは、社会福祉サービスは主に県の役割となっている。職業税の廃止に踏み切った国は、代替として企業付加価値税（CVAE）などの経済関係税や交付金といった財源に加えて、国税も3税を移譲した。このうち土地・建物の有償譲渡に課税される不動産有償譲渡税（DMTO）と、火災休業・医療などに課税する保険契約特別税（TSCA）の2税が県に移譲された。両税で35億ユーロの財源が見込まれていた。

しかし両税は経済活動や不動産市場の影響を受けやすく、税収が安定しないことが指摘されていた。県は社会福祉関連費が経常支出の半分以上を占めている。既に述べたように

¹⁸ 同上。

¹⁹ 「Les finances des collectivités Locales en 2012」197p
(https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2012_00.pdf).

²⁰ 「Les finances des collectivités locales en 2017」212p
(https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofgl2017_15.pdf).

²¹ 2016年10月18日ジルベール名誉教授へのインタビュー、地方財政2017年5月号を参照。

経常費総合交付金（DGF）の削減の影響もあって、財源が不足し厳しい財政運営を迫られる県が相次いだ。パリ北部のセヌ・サンドニ県などのように、収支のバランスを取ることや社会福祉に力を入れるため、県道の補修をしないと宣言する自治体も現れた。職業税の時代には、財源の確保策として議会の議決により職業税の税率を上げることができた。しかし、不動産有償譲渡税（DMTO）と保険契約特別税（TSCA）の税率は国の法律事項で、県に税率決定権はない。

全国の県議会議長（知事）で組織する全仏県連合によると、日本の生活保護に似た社会活動最低限所得（RSA）の財源だけでも年間7億ユーロが不足している²²。このため2015年の総会で、社会活動最低限所得（RSA）の財源を確保することを国に求める全会一致の決議をした。翌年も、そのための財源として職業税廃止後の補償交付金の確保を求める決議をしている。

権限と必要な財源をめぐっては、規模拡大に伴い権限が増える広域行政組織にとっても慎重な対応をせざるを得ない状況が出てきているようだ。広域行政組織は課税権を有しており、住居税など地方直接3税や企業不動産税（CFE）のほか、企業付加価値税（CVAE）、ネットワーク型企業概算税（IFER）といった税収を財源としている。メトロポールと大都市共同体、都市圏共同体は、県と合意すれば社会福祉と県道整備の権限移譲を受けることができる。社会福祉の権限はコミュン共同体も受けられる。しかし既に述べたように社会福祉は国の基準に基づいて実施しているサービスが多く、節約などの工夫がしにくい。

こうした事情を背景に、どの広域行政組織も福祉権限の移譲を受けることには慎重な姿勢が目立つという。全仏県連合によると、メトロポールの権限強化の一環として、県が行使している観光・文化・スポーツや県道、中学校、住居権限、社会福祉のほか社会融合県計画、問題を抱える若者への支援、問題を抱える家族への支援、高齢者支援の計9つの権限から三つの権限を協約によってメトロポールに移譲することが法律に規定された。

メトロポールと関係する県との協議の結果、多くのメトロポールが住居権限と若者への支援それに家族への支援の3項目を希望し、社会福祉の権限移譲を求めたメトロポールはなかったという²³。住居や若者と家族への支援の権限は、支援によって住居の確保や就職者が増えると見返りの税収が期待できるという思惑がメトロポール側にはあるとされる。

フランス南東部の大都市マルセイユなどで構成するエクス・マルセイユ・プロバンス・メトロポールは域内の交通ネットワーク整備の一環として、ブーシュ・ドゥローヌ県との協定により、マルセイユと北部の古都エクサンプロバンス間を結ぶ都市道路など100キロあまりの県道の移譲を受けた²⁴。ただこうしたケースは少ないようだ。

²² 2016年10月17日、全仏県連合フランソワーズ・ジル事務総長への調査。

²³ 同上。

²⁴ Département des Bouches-du-Rhône Web
(https://www.departement13.fr/uploads/tx_elyrapportdeliberation/R0TP2.pdf).

おわりに

これまでサルコジ、オランダ両政権による地方制度改革と地方税財政改革をみてきた。リーマン・ショックで落ち込んだ経済の建て直しと企業へのてこ入れ策として巨額の財政出動が行われ、さらに地方税の「稼ぎ頭」だった職業税が廃止された。同時に自治体階層や組織の簡素化、効率化などを目的に新コミューンや州の再編統合が行われ、都市・都市圏の競争力強化に向けてメトロポールの創設をはじめとした広域行政組織の規模拡大が推し進められた。

また国の歳出削減の一環として、地方の重要財源である国からの経常費総合交付金(DGF)が削減された。その結果十分に機能を果たせなくなった垂直的な財政調整の仕組みに加えて、税収が豊かな自治体の財源の一部をそうでない自治体へ配分する、「水平」的な財政調整の仕組みが階層ごとに初めて全国で導入された。こうした複雑多岐にわたった改革をめぐっては、「水平」的な財政調整の仕組みを含めて手直しが必要という声が自治体関係者などから上がっている。

サルコジ、オランダ両政権による地方制度と地方税財政をめぐる改革は、現在のマクロン政権でも続けられている。メトロポールを中心に都市・都市圏の広域行政組織に権限と財源を集中して地域力を底上げし、ひいては国の経済発展につなげようという取り組みは、まだ始まったばかりである。ただ広域行政組織内で、規模の大きな特定のコミューンがより繁栄するような「一極集中」を懸念する声もあるようだ。諸改革がどのように落ち着くのか。今後の推移を見守っていく必要がある。

地方交通財政の国際比較

本章は、日本における地方交通財政のあり方を検討するための含意を示すことを目的として、ヨーロッパの地方交通財政との国際比較をおこなうものである。欧米では、公共交通の資本費・運営費ともに地方財政から負担するケースが多い。財源として地方交通税制度を導入する方法、一般財源のみで地方交通を支える方法、公益事業間の内部補助によって支えるケースの3つがある。主たる研究対象として、市町村が任意に課税できる地方交通税の仕組みを持つフランスを中心に、交通財政における政府間関係という点で注目すべきスペイン、MaaSの発信源であるフィンランドにとくに注目する。日本は、大都市圏の鉄道こそは独立採算制でうまくいっているが、地方圏では過疎地域のみならず人口20~70万人クラスの都市圏でも公共交通の衰退・停滞が生じており、欧米の経験を活かしつつ地方交通財政を確立する必要がある。

中央大学研究開発機構 機構助教
社会科学高等研究院日仏財団 (FFJ-EHESS) 共同研究者
南 聡一郎

はじめに

超高齢・人口減少社会への突入は、モータリゼーションの曲がり角でもある。2013年の交通政策基本法制定に象徴されるように、地方公共交通の再生は喫緊の課題となっている。しかし、本報告書第Ⅲ部のアンケートの回答からは、「地方公共交通に関する補助制度がパッチワーク的で使いにくく、金額も十分ではない。また、いまの補助の仕組みの永続性も保障されていない」という現状が浮かび上がってくる。一方で、欧米の多くの国では、公共交通への財政支出は地方財政が担うのが主流となっている。日本でも近年の交通法制度改正により、国は自治体の公共交通への責任を拡充する方針をとっている。それゆえ、地方交通財源の整備が喫緊の課題となりつつある。そこで本章では、海外の地方交通財政の現状について比較し、日本の地方交通財政の望ましいあり方について展望を示す。

1 日本における地方公共交通の危機

金澤史男（1953-2009）は、最晩年に全国町村会の Web コラムにおいて、独仏の制度を引用しつつ、「そもそも公共交通は、民間業者が市場原理に基づいてすべてを整備し経営できる性質のサービスではない。むろん料金収入を徴収することが合理的なので全額税金に依存する必要もない。いわば、その中間領域に属しているのであり、独立採算制の枠のなかに押し込めること自体に無理がある」と指摘した¹。また、蠟山昌一（1939-2003）は、高岡短期大学の学長を務めた晩年に自治体の懇話会の座長として地元の路面電車・万葉線の存続に貢献した²。蠟山は講演で「地域へのメリット、地域公共財としての公共交通を維持するためには、どうしても地域の意志を代弁する地域の財政が、一部の費用を負担することにならざるを得ません。これは市場経済の鉄則です³」と説いている。両者の主張に共通しているのは、日本においても大都市圏以外の地方公共交通は、独立採算制での維持は不可能であり、地方財政が担うべき領域であるという認識である。

2002年の公共交通需給規制撤廃により、日本において鉄道会社やバス会社の路線廃止の手続きが事実上自由化された。多くの公共交通事業者が赤字線の廃止に踏み切った。路線バスが撤退した地域においては、市町村がコミュニティバスやデマンドバス、乗り合いタクシーなどを運行するケースが増加しており、地方財政の負担が増加している。日本にも地域公共交通を維持するための補助プログラムは確かに存在している。しかし、事業者は補助金を受け取るよりも、赤字線からは撤退し市町村に路線を委ねることを選択した。交通事業者の判断には二つの背景がある。第一に、赤字線への補助金制度の使い勝手が悪

¹ 金澤史男（2009）「公企業に独立採算を求める不思議」全国町村会 Web サイトコラム、2676号、2009年4月13日、<http://www.zck.or.jp/column/kanazawa/2676.htm>（2018年6月29日閲覧）。

² 蠟山昌一（2001）「これからの万葉線についての提言」『高岡短期大学紀要』16巻、pp.63-70。

³ 路面電車と都市の未来を考える会・高岡（RACDA 高岡）編著（2004）『万葉線と RACDA 高岡 5年間の軌跡』RACDA 高岡、pp.171-172。

い点があげられる。例えば、欧米では地域ブロック単位で交付するのが一般的なのに対し、日本の路線バス補助金は路線単位の交付であり、日本の欠損補助金は路線網全体の持続可能性を高めるものではない。第二に、黒字部門の収益で赤字部門の欠損をカバーする、内部補助が規制緩和後も半ば公式の方法として日本社会に根付いている点である。2018年2月、岡山県の大手バス事業者の両備グループは、自社のドル箱路線に競合する路線バスが認可されたことに対して、31路線の廃止届を提出した。結局、岡山市が法定会議の公共交通網形成協議会を設置したことをうけ、3月には廃止届を取り下げた⁴。

すでに日本の地方公共交通は、これまで機能してきた補助システムではカバーできない領域になってきている。2013年の交通政策基本法など近年の地方交通再生に関する法制度改正は、地方公共交通の維持を地方自治体の財政負担に委ねる方向の改革でもある。これは1987年の国鉄分割民営化以来の大改革である。国鉄改革は、経営が弛緩した公共企業体を民営化することで、国民の鉄道を消費者のもとに取り戻したという意義があった。たとえばJR九州は、経営多角化と鉄道サービス改良により観光資源など地域の価値を高め、黒字企業に生まれ変わった。好景気の時代において市場システムは公共サービスを高効率で配分できるので、国鉄民営化は市場メカニズムによる鉄道サービス向上という成功をもたらした。しかし、ネクストステージに突入すると、新自由主義時代の勝利の方程式は成り立たない。勝ち組であったはずのJR九州も過疎地域の普通列車が大減便に追い込まれた。ネクストステージとは、中規模都市圏であってももはや公共交通は市場に委ねることができない状況である。日本の地方公共交通の前には、単に技術革新やインフラ投資、経営上の工夫では解決しない、運営の持続可能性という問題が横たわっているのである。

2 海外における地方交通財政の現状

海外では、欧米を中心に独立採算制を放棄し、地方財政で公共交通を支える国が増えていく。本節では、各国間の地方財政負担の方式を比較し、類型化する。地方公共交通の財政負担は、インフラや車両などへの投資などの資本費補助と赤字路線維持や低料金化のための補助金に該当する運営費補助に分けられる。前者の資本費補助に関しては、中央政府や連邦政府の補助金制度が整備されている国がある。代表的な例として、アメリカとドイツにおける連邦ガソリン税収の一部を都市公共交通のインフラや車両整備補助に充てる制度があげられる⁵。一方で、運営費補助に関しては地方財政からの負担とされる国が多い。インフラ投資も含めて地方財政の領域とする国もある。地方自治体による費用負担の方法という観点から、3つの類型にわけることができる。

⁴ 両備ホールディングス(2018)「地方バス路線網維持・発展に向けた特設情報サイト」：<https://www.ryobi-holdings.jp/rosenbus-okayama/> (2018年12月23日閲覧)。なお、両備グループは和歌山電鐵貴志川線など全国の地方公共交通の再生請負で高く評価されている企業であり、余計に世間に衝撃をあたえた。

⁵ 西村弘(1998)『クルマ社会アメリカの模索』白桃書房、および、阿部成治(1998)「ドイツにおける公共交通施設整備への財政援助と路面電車の復権」『運輸と経済』58巻2号、pp.45-52。

第一の類型は、独自の地方交通税を導入するケースである。このケースでは、自治体が運営費補助・インフラ投資の双方を用途とする特定財源をもつので、自治体財政の自主性は飛躍的に高くなる。このケースとしてフランスとアメリカをあげることができる。アメリカの多くの都市では、域内の売上税に交通税分を上乗せする方法が採用されている。ワシントン州シアトル市で最初に採用され⁶、カリフォルニア州など各地で活用されるなど⁷、アメリカの都市交通財源の主流として定着している。一方、売上税がないオレゴン州のポートランド市は、フランスと類似した域内の事業所に課税する交通税を採用している⁸。

第二の類型は、地方一般財源のみで地方公共交通財政を担うものである。典型例としてスペインをあげることができる。スペインには交通税など地方交通の財源が存在しない。加えて、国による地方公共交通のインフラに対する補助制度もない⁹。

第三の類型は、公益事業間の内部補助によって地方公共交通の財源を調達する方法であり、ドイツが典型例である。ドイツは水道や電力など他の公益事業部門の収入で、交通部門の赤字を埋め合わせる仕組みを採用した。ドイツの多くの都市では、地域の公益事業を一括して運営する都市公社（シュタットベルケ）が設置されている。都市公社が水道事業・市営電力・公共交通を一括して運営し、水道や電力からの収入で公共交通の赤字をカバーするという方法である。都市の公益事業全体で収支を合わせるという方法である¹⁰。

一口に海外では公共交通に公的資金を投入しているといえども、財源調達の方法は多様であることがわかる。日本では、首都圏のように世界一の高収益鉄道網を持つ地域がある一方、地方圏では公共交通は危機的な状況にある、というように多様性がある。そのため、日本の地方交通財政の将来像は多様性を許容する方向が望ましいといえる。そこで、以下の節では、多様性という点をふまえ、特徴的な国を3つ取り上げて分析する。

3 フランスの地方交通財政

フランスは、交通法典により交通権を明文化し、交通政策の地方分権と都市自治体向けの都市交通税の導入をおこなった。約30都市でLRTが導入されるなど、公共交通の抜本的改良・拡充にも成功している。総合的・包括的な地方交通制度の改革をおこなった例として、本節ではフランスの事例について述べる¹¹。ただし、過疎地域の交通に関しては、フランスでも日本と同様に公共交通の衰退は深刻な状況にある。この問題と背景について

⁶ 鎗田邦男（2002）「市民化されたアメリカの地方公共事業－シアトル・メトロの経験－」金澤史男編著『現代の公共事業－国際経験と日本』日本経済評論社、pp.181-211。

⁷ 西村弘、前掲書。

⁸ 川勝健志（2009）「米国ポートランド都市圏の交通まちづくりと持続可能な都市交通経営」『公営企業』41巻6号、pp.47-57。

⁹ 塚本直幸、ペリー史子、吉川耕司、南聡一郎（2016）「スペイン、フランスにおけるトラム整備に関する研究－6都市を事例として－」『大阪産業大学人間環境論集』15号、pp.101-137。

¹⁰ 諸富徹（2016）「エネルギー自治・シュタットベルケ・地域経済循環」『地方財政』55巻11号、pp. 4-16。

¹¹ 本節は、南聡一郎（2013）『フランスにおけるサステナブルな都市交通政策 - 交通財政・交通経営を中心に』京都大学大学院経済学研究科博士論文、をもとにまとめたものである。

も分析する。

(1) フランスの地方交通制度の概要

フランスの都市交通政策の根幹をなすのが、交通法典（Code des Transports）である。交通法典は、2010年に国内の交通法を統合して制定されたもので、交通政策の目標とミッション、政府および地方公共団体が果たすべき責任、交通の規制や許認可、費用負担や料金施策、安全基準などあらゆる規定を含むものである。交通権は、1982年に制定された交通基本法（LOTI、国内交通の方向づけに関する1982年12月30日第82-1513号法）で明文化された。1996年の大気法施行にあわせて、LOTIに環境保護規定が導入され、都市部における自動車交通量の削減と、公共交通・徒歩・自転車交通の強化が義務化された。LOTIは2010年、交通法典に事実上の発展的解消を遂げた。

フランスの交通政策は、地方分権を採用している点が特徴である。営業上の許認可や計画上の権限は、管轄する政府機関を中央政府（Etat）と地方公共団体（Collectivités Territoriales）で分担しており、政府は地方公共団体が管轄する領域には技術や安全の許認可のみ権限を持つ。政府間の分担は補完性原則を採用しており、原則として地方公共交通は基礎自治体であるコミューンが担い、コミューン間にまたがる公共交通は県が担い、ローカル鉄道など広域の地域交通はレジオン（州に相当する地方公共団体）が担い、中央政府は全国幹線交通網や国際交通を担う。ただし、コミューンが地方交通政策を担うには、単一または複数のコミューンから構成される都市交通政策ブロックを構成し、AOM（モビリティ政策局）を設置する必要がある。AOMは交通政策を担う自治体間連携組織であり、このAOMが各コミューンから権限を委譲される形で地方交通政策を実施する。AOMはメトロポールなど総合的な自治体間連携組織内に交通政策部局を設置する場合もあれば、交通政策のみを担う一部事務組合を設置する場合もある。ただし、パリ首都圏のみ例外で、レジオンと県が都市交通政策を担うとされ、レジオン、県の資格も持つパリ市、周辺7県で設置した一部事務組合であるイル・ド・フランス交通政策組合（通称：イル・ド・フランス・モビリティ）が都市圏交通政策と交通財政を管轄する。

都市交通政策の中でもっとも重要なものの一つが、PDU（都市圏交通計画、Plan de Déplacements Urbains）である。公共交通の投資と供給を司る基準となり、フランスの都市交通政策の根幹をなすものである。人口10万人以上の都市圏で策定が義務化されている。PDUは、都市計画や土地利用計画と連動した十数年間の交通投資・供給に関する計画であり、公共交通のインフラ投資やサービス供給水準、道路網再編や駐車場施策を含む。5年ごとにレビューをおこなうことが義務づけられ、法定の市民合意形成プロセスを経て策定されなければならない。交通法典第L1214-2条にてPDUが達成すべき11の目標が定められている。第一に交通ニーズと環境の持続可能性の均衡、第二に社会的連帯の強化、第三に交通安全、第四に自動車交通の削減、第五に公共交通・徒歩・自転車の強化、第六に道路利用・異モード間の再配分、第七に駐車場再編および料金施策、カーシェ

アリングの実施、第八に物流交通・配送の再配分、第九に通勤交通の改善、第十にパークアンドライドを含む公共交通料金の再編、第十一に電気自動車の利用環境整備、である。すなわち、PDUは、都市の環境・社会・経済のサステナビリティを実現することを目的とした、社会的共通資本としての交通インフラ・サービスの供給と利用の配分に対する、住民によって倫理的合意を得られた拘束力のある基準ないし目標であるといえる。

(2) 交通負担金制度：都市自治体の強力な武器

基礎自治体が担う都市公共交通の運賃カバー率は平均して30%程度である(図1)。小規模都市では運賃カバー率は2割を切ることが多く、リヨンやストラスブールといった利用客数が多い都市でさえ運賃カバー率は4割強程度である。これは、フランスが交通法典にて交通権と環境保護を優先して独立採算制を放棄しているからである。都市自治体の公共交通への高い負担をカバーするために、独自財源としてフランスでは交通負担金制度(Versment Transport、都市交通税や交通機関税ともいう)が導入されている。これは、都市自治体が域内の事業所(企業や公共機関、学校や病院など)に対して従業員の給与を課税ベースとして徴税することができる法定任意税である。税収は軌道・バスを問わず都市公共交通の建設費・資本費・運営費および自転車・パークアンドライドの整備費に当てることができ、使途の配分も各自治体が自由に決めることができる。

基本的に都市圏人口1万人以上のAOMが徴税可能であり、都市圏人口5万人以上のAOMが地下鉄やLRT、バスレーンなど占有走行空間のインフラを建設・保有する場合は、税率を高くすることができる。税率は上限税率制で、認められた範囲で自由に設定できる。インフラなしの場合が1.0%(人口10万人未満は0.55%)、インフラありの場合が1.75%(人口5万人以上10万人未満は0.85%)であり、コミューン連合や観光特区に対する税率上乘せボーナスもあり、人口10万人以上でインフラありの場合は最大で2%となる。交通負担金制度は、第一にLRTや地下鉄などインフラストラクチャ整備財源(資本費補助)の機能、第二に主に大都市や中核市における低運賃政策実施のための財源(運営費補助)としての機能、第三に小都市や郡部における路線バスの維持のための財源(運営費

図1 フランスの都市交通財源の割合

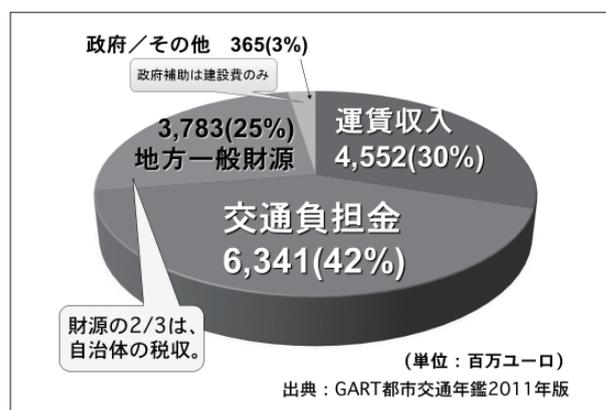
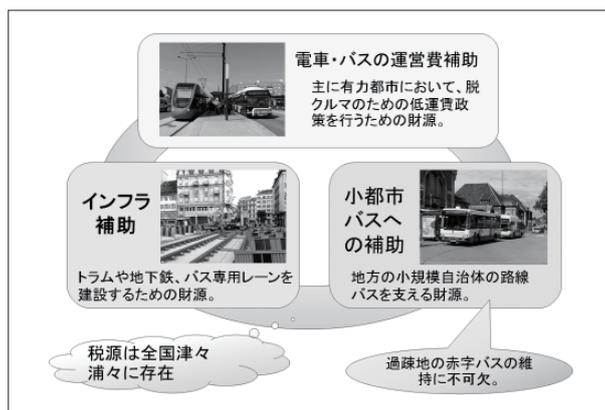


図2 交通負担金の3つの役割



補助)としての機能の3つの異なる役割をもっている(図2)。

パリ首都圏のみ仕組みが異なっており、県が徴収権を持つとされ、実際はAOMであるイル・ド・フランス交通政策組合が徴税する。また、税率は各県ごとに法律で定められている。パリ市は税率が2.6%と高税率であり、パリから離れば税率が安くなる仕組みで、事業所の郊外分散を促している。

交通負担金制度導入の成果として、公共交通の抜本的改良・拡充をあげることができる。とくに約30都市におけるLRT導入は、交通負担金の税収がインフラ投資の財源をカバーできる水準であった点に負うところが大きい。ストラスブール市を筆頭に、持続可能なまちづくりと一体となったLRT導入は日本においても高く評価されている¹²。また、多くの中小都市の路線バス維持にも貢献しており、これも重要な成果である。

(3) 非都市地域や過疎地域における交通困難問題

2018年11月末からフランス全土でジレジョーヌ(黄色チョッキ)運動と呼ばれるマクロン政権に対する大規模な抗議デモが発生した¹³。ジレジョーヌ運動のきっかけは、ガソリン税引き上げに対する反対行動であった。地方ではクルマは生活必需品であり、ガソリン税値上げによって生活苦に直結する人が多く、多くの人々がジレジョーヌ運動に参加ないし共鳴している。フランスは、いち早く交通権を明文化し、安定した地方交通財政を持つなど、これまでクルマに依存しない地方公共交通政策の優等生のように考えられてきた。ジレジョーヌ運動は、フランスにおいてもまだまだ多くの人々がクルマに依存しているという事実を見せつけたといえる。

一つの背景として、フランスの地方財政における地域間格差が激しいことがあげられる。パリ首都圏と地方の間の格差もさることながら、近年は地方内における格差も広がって

¹² 望月真一(2001)『路面電車が街をつくる-21世紀フランスの都市づくり-』鹿島出版会、および、ヴァンソン藤井由実(2011)『ストラスブールのまちづくり:トラムとにぎわいの地方都市』学芸出版社など。

¹³ 翌2019年1月に入ってもデモは終息せず、マクロン大統領は反対運動が激しい施策に関して、国民討議(法定の仕組みである)を開催するに至った。

り、交通・モビリティ政策においてもその格差は顕著である。交通権は、あくまでミニマムのアクセス権の保障に過ぎず、財政の裏付けが無い地域では公共交通が失われるという問題が生じている。交通負担金の税収が乏しい AOM や、そもそも AOM が存在しない地域では地方公共交通が困難な状況に陥っている。AOM が存在しない地域では、公共交通は県の管轄となってしまう、きめ細やかな路線サービスは望めず、県営バス路線が廃止されて公共交通を失ったコミューンもある。また、県とレジオンは交通負担金のような特定財源制度を持たず、一般財源から公共交通に投資しなければならない。県やレジオンの交通財源制度の創設はフランスでも課題となっている。

(4) フランス地方交通財源からの含意

フランスの都市交通政策は、政策理念・地方分権・財源をトータルシステムとして構築している点で、先進的であるといえる。非都市地域や過疎地域の地方公共交通や交通権の保障に関しては、フランスは日本と同じく深刻な課題を抱えているとはいえ、人口20万人～70万人の地方都市圏での公共交通の再生・拡充にめざましい成果を挙げており、この規模の都市圏の地方交通財政を考える上では、極めて有益な事例といえる。

4 スペインの LRT 導入における地方財政の役割

近年、スペインでは LRT 導入が盛んであり、2017年までに15都市で LRT が開業しており、うち13都市が21世紀に入ってから開業である。スペインは州毎に LRT 事業への財政支出の方法がまったく異なるという特徴がある。スペインの LRT プロジェクトの財政負担は、主に3つに分類できる。第一は基礎自治体であるムニシピオの単独事業としておこなうものである。第二は自治州の単独事業としておこなうものである。第三は、自治州とムニシピオの共同事業として実施するものである。フランスと同様に、公共交通は赤字経営なので運営費補助のための財源確保が必要であり、地方財政負担は軽い。

ムニシピオ単独事業のケースとして、2011年に開業したサラゴサ市の LRT があげられる。サラゴサ市はアラゴン州の州都で、マドリッドとバルセロナの中間に位置する人口66万人を擁するスペイン第5位の大都市である。LRT は、建設費・運営費補助ともに市の一般財源で賄った。大都市であるサラゴサ市は財政的にも豊かであり、交通需要も旺盛であるため、市単独事業として LRT を成功させることが出来たといえる¹⁴。

州の単独事業のケースとして、北東部のバスク自治州の LRT 整備をあげることができる。バスク自治州は州の事業として高速鉄道建設を進めるなど、鉄道インフラ投資に積極的な州の一つである。LRT は最大都市のビルバオ市（2002年開業）と第二の都市で州政府があるビトリア＝ガステイス市（2008年開業）の二都市で導入されている。運営の財

¹⁴ 塚本ほか前掲書。

政に関しても州が責任を担う。両市の LRT は、州営鉄道であるバスク鉄道（バスク語で Eusko Tren）によって運営されている。州営鉄道が都市近郊鉄道輸送を担ってきた経緯があったため、バスク自治州では LRT も州の事業として実施されたのである¹⁵。

州とムニシピオの共同事業として LRT 導入を推進しているのが、南部のアンダルシア自治州である。スペインの LRT の 1 / 3 がアンダルシア自治州に集中しており、LRT は 5 都市で開業済みであり、カディス都市圏の LRT も開業準備が進んでいる。アンダルシアでは、自治州がインフラ投資を担当し、ムニシピオが運営の財政負担を担当する上下分離方式を採用している。軌道や線路などのインフラは自治州の所有である。州都のセビリア（セビリア市交通局の路面電車と、別の事業者による LRT メトロの 2 路線がある）、マラガ、グラナダといった州内の主要都市の LRT は運輸面で好成績をおさめている。しかしながら、2 都市の LRT はすでに休廃止に追い込まれている。

海洋リゾート地・ベレス＝マラガ市の LRT は 2006 年にアンダルシア初の LRT として開業した。しかし、ベレス＝マラガの人口は 8 万人であり、交通需要は小さい。加えてバスとの競合に敗れて赤字が嵩んだため、市当局は 2012 年に LRT を休止した。運営費補助の大きさから、運行再開は延期し続けられている。ハエン市の LRT は 2009 年から建設工事が始まり、2011 年に 17 日間だけ試験運行した後、開業がキャンセルされた。ハエン市は人口 12 万人で、オリーブ産業の中心地でありハエン大学もあり、交通需要は小さくはない。試験運行期間中に地元のバス会社から訴訟を起こされ、裁判所から開業凍結命令が下された。その後の選挙で LRT 消極派の市政に変わったことから、LRT 事業は事実上キャンセルされ、LRT の線路や停留所などのインフラは廃墟となった¹⁶。

アンダルシア州における LRT の失敗事例の原因としては、自治州とムニシピオの間に意思決定の齟齬があった事があげられる。LRT 投資の選択と集中をおこなわず、LRT のバラマキ投資となった感が強い。アンダルシアでは LRT のインフラは州所有であることもあり、一部のムニシピオでは市当局の当事者意識が希薄な感があり、これが LRT 廃墟誕生の要因でもあろう。

スペインは、基礎自治体単独、州単独、上下分離による州と基礎自治体の共同事業と多様な財政負担の方式があるのが特徴であり、日本においても地域によって異なる地方交通財政負担方式を採用する方法があることを示唆してくれる。またアンダルシア自治州における LRT 失敗事例は上下分離を採用する場合の一つの教訓として重要である。

¹⁵ 塚本ほか前掲書。

¹⁶ 塚本直幸、伊藤雅、ペリー史子、波床正敏、吉川耕司（2013）「スペインでの事例調査に基づく LRT 事業要件に関する考察」『大阪産業大学人間環境論集』12号、pp.33-93。

5 ヘルシンキ – MaaS 発祥の地の交通財政

近年交通の分野で世界的に注目されている概念が、MaaS (Mobility as a Service、マースと呼ぶ) である。国土交通省は MaaS を「出発地から目的地までの移動ニーズに対して最適な移動手段をシームレスに提供する等、移動を単なる手段としてではなく、利用者にとっての一元的なサービスとして捉える概念。スマートフォンアプリを用いて、出発地から目的地までの移動手段の検索・予約・決済を一括して行えるサービス等が典型」としている¹⁷。

公共交通政策サイドが推進する MaaS は、モータリゼーションに対するアンチテーゼとして開発された側面が強い。アプリケーションによって、鉄道・バスだけではなく、タクシー、自転車、徒歩さらにレンタカーやカーシェアリングの利用も含めて、統合的に情報を検索し、かつ決済機能ときっぷの機能を持たせる、という狙いである。一方で、自動車メーカーも MaaS の推進に熱心であり、自動運転技術を見据え鉄道会社など公共交通との連携強化を図りながら新しい統合アプリの開発を目指す動きがみられる。日本において、国交省も委員会を立ち上げるなど、MaaS は地方公共交通問題解決の切り札として期待されている。そこで、本節では MaaS 発祥の地といえるフィンランドのヘルシンキ市の事例を、MaaS に果たす地方交通財政の役割、という観点から分析する¹⁸。

ヘルシンキ市で提供されている MaaS アプリ、Whim は MaaS の先駆けとして高く評価されている。フィンランドの新興 IT 企業、MaaS Global 社によって開発されたもので、2017年11月から運用が開始されている。Whim アプリは、一つのアプリで人の移動に関して必要な事をすべて完結させることを目指して設計されたものであり、出発地(スマートフォンの GPS 機能により現在地を自動認識)と目的地を入力すれば、いくつかの合理的な選択肢を提示し(情報検索機能)、一つのルートを選択するとアプリ上で登録したクレジットカードやデビットカードでの支払いが完了し(決済機能)、公共交通機関の場合はアプリがそのまま E チケットになる(切符機能)というものである。Whim がカバーする交通手段は、公共交通機関(市営のトラム、バス、地下鉄とフェリー、国鉄の近郊線)、徒歩、自転車(レンタサイクル含む)、タクシー、レンタカーである。検索すると、種別毎に複数の手段と時刻ないし所要時間が表示され、徒歩を選ぶと最適な歩行ルートを表示し、公共交通を選ぶと切符の購入を行い、乗り換え案内を表示し、タクシーを選ぶと配車と支払いがおこなわれ、レンタカーを選ぶと自動車の予約をおこなう。

現在の日本なら、まず情報検索専用アプリで調べた後、交通機関ごとのアプリを使って決済や予約をする、というように異なる交通機関ごとに複数のアプリを使用する必要があ

¹⁷ 国土交通省(2018)「MaaS などの新たなモビリティサービスの全国展開を目指します～第1回『都市と地方の新たなモビリティサービス懇談会』の開催～」(報道発表資料、2018年10月10日)。

¹⁸ ヘルシンキの事例に関しては、中央大学研究開発機構でおこなった調査(団長:秋山哲男教授)をもとにしている。本調査の詳細は、中央大学研究開発機構(2018年11月)『フィンランドにおける MaaS (Mobility as a Service) 実践内容に関する調査 報告書』を参照のこと。

る。それに対して、Whim なら一つのアプリで情報検索・決済・切符の機能すべてが完結するというメリットがある。また、Whim は料金体系でも新機軸を導入しており、手配ごとに決済をおこなうプラン（タクシーやレンタカーは時間料金がかかる）の他に、月額49ユーロ（約6300円）で公共交通乗り放題&タクシーとレンタカーが定額料金で利用できるプラン、月額499ユーロ（約6万3千円）で公共交通&タクシー乗り放題、レンタカーとレンタサイクル使い放題になるプランも導入されている。Whim アプリは、実は各々の交通機関が提供するアプリケーションのシステムとローミングしているという特徴がある。そのため、既存のアプリとは競合関係にあるのではなく、協働関係にある。

フィンランドで MaaS アプリが誕生したのは、政策的に全ての公共交通を一つのネットワークとして利用できるように指導してきた政府の施策が背景にある。特に、2018年7月に輸送のデジタル化を前提条件にした新法である、運輸サービスに関する法律（The Act on Transport Service）を制定し、ビッグデータの活用や第三者による乗車券販売を自由化するなど、新法によって MaaS を推進する体制を確立した。また、地方自治体と地方財政によるヘルシンキの公共交通の抜本的改良・拡充も MaaS 成功の鍵である。アプリがどれだけ優れていても、公共交通サービスが貧弱では意味がない。ヘルシンキ都市圏では公共交通の料金カバー率は50%であり、残りは国とヘルシンキ市など基礎自治体が負担している。すなわち、地方財政による公共交通充実策があってはじめて、MaaS アプリが市民に受け入れられたといえる。

日本で MaaS を活用して地方公共交通再生を実現する上での、ヘルシンキからの含意は以下の通りである。第一に、MaaS アプリは市民の公共交通への情報アクセスや決済の利便性を飛躍的に改善するものだが、公共交通それ自体を改善するものではないこと。地方財政による地方公共交通への投資があってはじめて、MaaS が成功するものであること。第二に、一事業者が単独で自社のテリトリー確保のためにおこなう事業ではないこと。Whim は様々な交通事業者が提供するアプリとローミングすることで、全社横断的なサービスを実現しているものである。第三に、MaaS アプリが成立した背景に、法改正により公共交通チケットの販売権があらゆる第三者に開放された点にある。ビッグデータの共同利用やチケットの販売権などの法制度改革もまた、重要な要素であるといえる。

6 日本の地方交通財政への展望

本章では海外の地方交通財源について、地方交通税制度を導入する方法、一般財源のみで地方交通を支える方法、公益事業間の内部補助によって支えるケースの3つに分類し、特徴的な事例について分析した。また、ヘルシンキ市の MaaS の事例では、地方財政による公共交通のサポートがあつてこそその ICT 活用であったことを紹介した。本報告書の他の箇所でもくりかえし述べられているように、地方公共交通の財源確保は多くの自治体にとって喫緊の課題の一つであり、本節ではまとめとして海外事例分析を踏まえて、ネク

ストステージを見据えたあるべき姿について考察する。

理想的な方法は、フランスやアメリカのように地方交通税を導入する方法であり、安定した財源と財政的な自主性の確保という大きなメリットがある。ただし、地方交通税導入は単なる税制改革にとどまらず、独立採算制を前提に設計されている国内の交通法規制そのものを根本的に変える必要があるため、長期的な課題となる。短期的には、スペインのように一般財源から公共交通への投資をおこなうという選択になる。しかし、地方財政の厳しさを考えれば、本報告書で提案されている様々な地方税財源の強化策（消費税率の引き上げと地方基幹財源化、協働地域社会税（仮称）の導入など）が必要であることはいうまでもない。地方財政の厳しさを考えれば、どこかの都市圏でドイツ型の都市公社を社会実験的に導入するのも、税負担の増加がないという意味で悪い選択肢ではない。

しかし、本当に変えなければならないのは、「公共交通は独立採算制であるべきであり、このシステムは永続可能であり、日本全国で適用可能である。」という人々の認識それ自体である。日本の大都市圏の鉄道が独立採算制で成功しているのは事実であり、もし首都圏や近畿圏で独立採算制を放棄する方向で改革をしたのならば、その改革は市場メカニズムによって実現している鉄道経営の高い効率性と生産性を奪うことで、消費者の利益を損ね、社会的厚生の上昇という意味では逆効果になる恐れもある。一方で地方の交通は独立採算制によって疲弊・衰退しているのも厳然たる事実である。ネクストステージにおいては、日本社会に根付いた内部補助の仕組みも通用しなくなってくる恐れすらある。このことには、行政関係者や交通事業者だけではなく、マスコミや研究者（とくに財政学者や交通経済学者）もより一層注意をはらう必要がある。

地方財政で公共交通を支える仕組みも導入しなければ、地方交通が消滅して多くの地域が衰退する、という事実認識を大都市圏の市民と地方の市民で共有する必要がある。フランスでさえ、パリ市民はジレジョーヌ運動のデモによって始めて、地方がかかえる交通困難の問題に気づくことができた。地方には新しい交通財政のしくみが必要であるということ、それが人々の共通認識となることが、ネクストステージにおいて地方財政が地方公共交通の維持の重責を担ううえで肝要であるといえる。

諸外国における付加価値税の政府間配分 —国際比較からみた地方自主財源としての付加価値税—

本章の目的は諸外国における付加価値税の政府間配分の事例から、わが国の地方消費税のあり方に対する示唆を引き出すことである。なぜ地方に付加価値税を配分することが望ましいのかを伝統的な財政連邦主義の議論に対する批判から示したうえで、具体的な事例としてドイツ、オーストラリア、カナダの付加価値税配分の特徴を見ていく。これらの国々では、制度の相違は当然ながら、「税収配分型」であれ「税源移譲型」であれ、政府間の付加価値税配分における地方の関与の在り方、自主財源としての地方側のとらえ方や権限についての相違も見る事ができる。市町村にとって、使途の縛りがあり、しかも交付金として都道府県から受け取るかたちとなっている地方消費税について、今後どのようにして自らの自主財源としてとらえ、充実を図っていくかが課題である。

立命館大学経済学部准教授
篠田 剛

はじめに

人口の少子高齢化に伴い、医療や介護、子育てなどをはじめ地方に求められる役割は増加しており、住民生活を支えるために地方財政基盤の強化と安定化が求められている。地方消費税はそうした地方財政にとって今日重要な財源として定着している。また、消費税は地方交付税交付金の重要な原資でもある。一方、他の先進諸国においても付加価値税の政府間配分は様々な形で行われており、わが国と同様に地方の重要な財政基盤となっている。本章では、主として、ドイツ、オーストラリア、カナダを取り上げ、国際比較を通じて地方消費税を地方の財源として充実させていくうえでの示唆を引き出すことを目的としている。

以下では、最初に福祉国家を支える付加価値税の役割について確認したうえで、地方の財源として付加価値税が配分されるべき理由を考察する。その後、「税収配分型」としてドイツの売上税とオーストラリアの GST、「税源移譲型」としてカナダの HST の特徴を紹介した上で、まとめとしてわが国の地方消費税への示唆を述べたい。

1 地方自主財源としての付加価値税

(1) 福祉国家と付加価値税

1980年代以降、各国の税収構造は大きく変化してきたが、それは一言でいえば付加価値税（value added tax：以下 VAT）の比重の増加である。OECD 諸国平均でみると、個人所得税収の対 GDP は1980年の9.8% から2015年には8.4%に低下する一方で、一般消費税収（主に VAT）は4.5% から6.9%に増加している¹。わが国では1990年代以降に税収構造は大きく変化し、法人所得税収と個人所得税収の対 GDP 比が低下する一方で、1989年の消費税の導入とその後の税率引上げにより一般消費税収は、2015年には対 GDP 比で4.2%に達している²。

こうした各国における VAT の比重の増加は、この期間に各国の中央政府による VAT の導入が相次いで行われたことを反映している。フランスの1954年の VAT 導入に始まり、1960年代にはデンマーク、ドイツ、オランダ、スウェーデンが VAT を導入した。1970年代にはイタリア、イギリス等のヨーロッパ諸国をはじめ、チリ、イスラエル、韓国が導入、1980年代、1990年代にはカナダや日本などヨーロッパ諸国以外にも広く

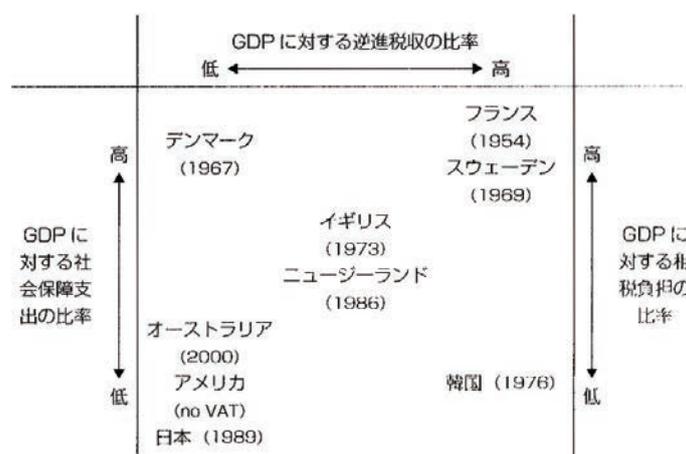
¹ 数値は OECD. Stat, Revenue Statistics を参照。なお、社会保障拠出金の対 GDP 比も1980年の6.9% から、2015年には9.0%に増加しており、この期間に一般消費税とならんで大きくその比重を増加させている。

² わが国の数値についても OECD. Stat, Revenue Statistics を参照。なお、わが国の社会保障拠出金の対 GDP 比の増加は OECD 諸国平均よりも顕著であり、1990年の7.5% から2015年には12.1%に増加している。本稿の対象は VAT であるため、社会保障拠出金の動向については詳述しないが、福祉国家の財源として社会保障拠出金もまた重要性を増していることを指摘しておく。

VATの導入が進み、2000年にはオーストラリアが導入している³。

一方で、このVAT導入のタイミングによって、VATに対する国民の反応と福祉国家のあり方は大きく異なるものとなった。Kato (2003) は、1970年代初めに導入した国々では大きな公共部門を発達させ、1980年代以降の福祉国家バックラッシュに抵抗できたのに対し、財政赤字が慢性化した1980年代以降にVATを導入した国々では強い租税抵抗に遭うことになったと指摘する。なぜなら、慢性的な財政赤字の下では、逆進的な税であるVATが福祉の充実に使われることなく、単に財政赤字の改善に使い尽くされるとの疑念を国民にもたれてしまうためである。このことは、国ごとのVAT税率の水準の相違や税率引き上げに対する国民の抵抗の強さにも影響を及ぼしている。実際、1980年代以前からVATの比重を高めてきた国々では対GDP比で見た租税負担率も高く、社会保障支出比率も高い傾向が見られる(図表8-1)。

図表8-1 OECD諸国における租税負担、逆進税収、および社会保障支出の比較



注：国名の後ろの()内はVATの導入年。
出典：Kato (2003) p.198、篠田 (2013) p.245。

以上の議論は次のことを示唆している。第1に、VATは現代の福祉国家を維持する上で重要な役割を担っているということである。VATは租税負担の側面から見れば垂直的公平性に反する逆進的な税であるにもかかわらず、支出面から見れば再分配を強固に支えてきたという「逆説的」な性格を有している。第2に、逆進的な税に依存するのであれば、支出面も含めた国民の信頼と同意が一層求められるということである。とりわけ、財政赤字が慢性化した下ではこのことは容易ではない。わが国のように、消費税の用途をいわゆる社会保障4経費に限定するという方法は、こうした困難を打開する一つのあり方ではあるが、ノン・アフェクテーションの原則から逸脱せざるを得なかった点に、むしろ国民の信頼と同意にもとづく増税に課題を残したと見ることができる。どのような共同のニーズが

³ ヨーロッパ諸国でVATの導入が先行した直接の要因として、ヨーロッパ共同体(EC)への加盟の条件となっていたことが大きい。ただし、スウェーデンのように欧州連合(EU)に加盟した1995年よりも前に、国内の事情からVATを導入した国もある。

存在し、そのためにどれだけの収入をどのようなタックスミックスで調達すべきなのかということについて、広範な議論と理解なしに逆進的な税を国民が受け入れることは難しい。上記の2点は、以下で見るように地方レベルでVATのあり方を考えるうえでも留意されるべき点である。

(2) 政府間税源配分論と付加価値税

国と地方はそれぞれ多様な役割と支出を担っており、収入においてもそれぞれの政府に税源が配分されている。VATもまた多くの国で、地方レベルの税財源として位置付けられており、第1章でも見たように近年その地方財政における役割はますます重要になってきている。こうした政府間税源配分の観点から、地方税としてVATを課す、あるいはVATの税収を地方に配分することはどのような今日的意味を持つだろうか。

Musgraveによる伝統的な財政連邦主義（Fiscal Federalism）の規範理論では、政府の財政的機能が最も効率的に遂行できるように、政府間にまず財政的機能を配分し、その上で税源を配分するという理論構成をとる⁴。したがって、所得再分配機能や経済安定化機能は隣接地域間で効果が漏出してしまうため、地方政府が担うことは非効率であり、資源配分機能のうち地方公共財の供給のみが地方政府に割り当てられる。そして、税源も財産税のような課税管轄区域間の移動性の低いもののみが地方政府に割り当てられ、ほとんどの税源が中央政府に割り当てられることになる。

これに対してBird（1999）は、伝統的な財政連邦主義の税源配分論は、中央政府に主要な税源を集中させる議論であり、「この中央集権化された税源配分は、ますます重要な支出が地方に分散化する最近の傾向と相俟って、政府間財政移転に対する圧力を高め、……少なくともいくつかの下位政府による無責任な行動を助長している」として、再検討を主張する⁵。つまり、現実に地方政府が担う業務が増加している下で、地方政府の税源が貧弱なままであれば、財政移転に依存せざるを得ず、そこにモラルハザードが生じるとの指摘である。

こうした問題意識から、Birdは地方分権化に対応した新たな地方税原則を提示する。持田（2004）の整理に従えば、①地方固有財源の十分性の原則（下位政府の地方税はその経費を賄うのに十分であること）、②地域性の原則（歳入は行政サービスの受益に比例して地域住民のみから徴収すること）、③効率性と税務行政上の原則（課税ベースは地域間の移動性が少ないものを採用し税務行政は簡素であること、であり①～③はさらに7つの小原則に分けられる⁶。「地方固有財源の十分性」を主軸に展開されるBirdの地方税原則のとりわけ特徴的な点は、VATを地方政府の主要財源の1つとして明確に位置付けている点である。しかも税率決定権も税務行政権も州政府が担うとしている。ここでは、

⁴ Musgrave and Musgrave (1980), Musgrave (1983), Musgrave (2000).

⁵ Bird (1999) p.3.

⁶ 持田 (2004) p.79.

後述するカナダの州レベルの VAT (ケベック売上税、協調売上税) が念頭に置かれており、ケベック売上税では課税ベースの決定権も州政府が有している。従来、VAT は境界統制の難しさから、課税自主権を有する地方レベルの VAT の実施は困難とされてきたが、カナダの事例は現実をもってそれを反証している。

Bird の議論から明らかなように、地方政府は住民の生活に必要なサービスの提供主体であり、その責任を果たすためには過度に財政移転に頼ることのないように「地域固有財源の十分性」が最大限考慮されなければならない。同時に、可能なかぎり税率決定権をはじめとした課税自主権を地方に与えることで、住民へのアカウントビリティを担保することも必要である。そして、他の税源に比べ税収が安定しており、地域的偏在性の低い VAT を地方の自主財源として充実させることは合理的であるといえる。実際、わが国をはじめ多くの国で VAT は地方の税源としても位置付けられている。

一方で、わが国において地方消費税に対する認識が地域住民にどこまで浸透しているかは疑問である。消費者が買い物時に受け取るレシートには地方消費税分も含んだ「消費税」の項目があるだけであり、国民・住民は国税と地方税を区別して認識する機会もない。また、基礎自治体にとっても都道府県から交付金として受け取る地方消費税を自主財源としては認識しがたいかもしれない。都道府県にとってさえ、自身が課税自主権を持たない地方消費税を地方税として認識することは難しいだろう。しかし、逆進的な税である VAT を増税するならば、支出を含めた納税者の信頼と合意は不可欠である。地方消費税を地域住民のニーズを満たすための財源として「可視化」し、都道府県、基礎自治体が地方消費税の決定に一定の裁量を持つことが重要である。こうした点に注目し、諸外国でどのような VAT 配分が行われているのか、次節で見ていくことにする。

2 税収配分型 ——ドイツ、オーストラリアにおける付加価値税配分

(1) 付加価値税配分の類型

地方の担うサービスへの需要は増大しており、地方がその財政基盤を VAT に求める傾向は、各国で共通している。そのため、政府間の VAT の配分は諸外国でも大きな論点となっている。片山 (2015) は、各国における VAT の政府間配分について、図表8-2のような類型化を試みている。片山 (2015) は税源配分の類型において、中央政府が集権的に制度設計を行い、地方政府に基幹的な税を配分するケースと、国と地方がそれぞれ独立に課税権を行使し、課税権限をめぐって競合が生じるケースとを区別し、前者を「合意に基づく税の配分」と呼んでいる（ここでは後者を「独自課税」と呼んで区別することにする）。その上で、「合意に基づく税の配分」をさらに、国が課税権を有する税目の税収の一部又は全部を地方に配分・交付する「税収配分型」と、地方政府に地方税として税目を課税する権限を与える「税源移譲型」とに区別している。

図表8-2 各国における付加価値税の国と地方の配分の類型

	国 税	地方税	地方への 税収配分	税収配分比率又は 地方税の課税標準・ 税率の決定方法	地方の 税率 決定権	徴 税	納税協力 ・徴収費用	財政 調整 機能	集権 / 分権
合意に基づく税の配分：税収配分型									
ドイツ			VAT は共同税 であり基本法で 連邦政府と州政府 に共同で帰属 と明記 連邦：州：市町村 =53.2:44.6:2.2 (2015年)	政府間配分を決める財 政調整法と課税標準を 決める売上税法の改正 は、基本法に基づき、 州政府の代表から構成 される連邦参議院の同 意が必要	×	州	低い	○	集権的
オーストラリア	GST	—	全税収を 地方に交付	連邦州間の政府間協議 に基づき、税率等を変 更する際には州政府の 合意が必要	×	国	低い	○	集権的
スペイン	VAT	—	税収の50% を 地方に公布	配分比率は、中央政府・ 自治州間協議を踏まえ て自治州財政法で定め、 各自治州では比準手続き	×	国	低い	○	集権的
日本	消費税 (税率 6.3%分)	—	交付税を通じて 税率1.4%相当 (=6.3%×22.3%)	法律	×	国	低い	○	集権的
合意に基づく税の配分：税源移譲型									
日本	—	—	地方消費税 (税率1.7%相当分)	法律	×	国	低い	○	集権的
カナダ①	GST/HST 【オンタリオ州 など5州】	—	HST のうち州税分 の税率分が州税分	連邦州間税制協定を締 結。州税率は各州政府 が決定し、政府間協定 にも定める	○ (2010 年以降)	国	やや 高い	×	集権/ 分権的
(参考) 独自課税									
カナダ②	GST	—	付加価値税 (QST) 【ケベック州】	QST の課税標準と税率 は州法で決定。ただし 課税標準は州の判断で GST に調和している	○	州が QST と GST を 一括徴収	やや 高い	×	分権/ 集権的
カナダ③	GST	—	州小売売上税 【プリティッシュ・ コロンビア州など3州】	州法	○	税収は各 州、GST は連邦政 府が徴収	高い (課税 ベースが 異なる)	×	分権的
アメリカ	—	—	州小売売上税	州法	○	州	やや 高い	×	分権的

備考：日本は交付税と地方消費税を合わせると VAT 税収の38.8% が地方に配分される。

出典：片山 (2015) p.6、鎌倉 (2018) p.20に一部修正の上作成。

上記の類型に基づいてわが国の VAT 配分で見ると、中央政府が集権的に制度設計を行い地方に配分するという意味で「合意に基づく税の配分」ということができるが、交付税を通じて配分される部分は「税収配分型」であり、都道府県税である地方消費税は「税源移譲型」ということになる。したがって、「税収配分型」の交付税財源の部分と「税源移譲型」の地方消費税の部分とは区別して国際比較を行う必要がある。

(2) ドイツの売上税配分

ドイツの政府間 VAT 配分は「合意に基づく配分」の中でも「税収配分型」に分類でき

る。ドイツの VAT は売上税 (Umsatzsteuer) と呼ばれるが、その最大の特徴は連邦と州の共同税として課税されているという点である。ドイツの基本法 (憲法) において、売上税の税収は連邦政府と州政府に共同に帰属することが明記されており、1998 年以降は市町村にも配分されている。配分比率は、連邦が 53.2%、州が 44.6%、市町村が 2.2% (2015 年) となっており、州に配分される売上税については、最大 25% の財政調整分を除いた部分が人口を基準に各州に配分される (基本法 107 条)。財政調整分については、州間財政調整に先行する売上税事前調整 (Umsatzsteuervorwegausgleich) と呼ばれ、住民一人当たりの所得税、法人税、州税が平均以下の団体に優先的に配分される⁷。

ドイツでは所得税、法人税も共同税となっているが、所得税と法人税の配分比率が基本法で固定されているのに対し、売上税については「連邦及び州の収支関係が甚だしく変動したときは、改めて確定する」こと等が基本法に定められており (基本法 106 条 3 項、4 項)、連邦と州の財政事情によって配分比率は変更される。ただし、配分比率の変更や課税ベース、税率など共同税に関する連邦法の改正には、州政府の代表で構成される連邦参議院の同意が必要とされる (基本法 105 条 3 項、106 条 3 項)⁸。

(3) オーストラリアの GST 配分

オーストラリアの VAT すなわち財・サービス税 (Goods and Services Tax : 以下 GST) の導入は 2000 年と OECD 諸国の中でも比較的新しい。もっとも 1990 年代初頭にも GST 導入の動きはあったが、逆進税であることから一度政治的に挫折している。この政治的膠着状態を打破したのはハワード政権であるが、産業界と福祉関係団体の両方から支持を獲得することで既存の卸売売上税を GST に置き換えることに成功した⁹。この時、福祉関係グループは、所得税の脱税と歪みを取り除き、社会保障支出の水準を維持することを条件に GST 導入を支持したとされる。

オーストラリアの GST は連邦税であり、その政府間配分の特徴は、連邦政府が徴収した GST を GST 歳入交付金としてすべて州に配分するという点にある。紆余曲折の末に 2000 年に導入された GST は、その全額が州政府間の財政調整の原資として活用されている。各州への配分額は、「GST 税収×調整後の当該州人口÷調整後の全州の人口」で算出される。なお、調整後の当該州の人口は、「12 月 31 日時点の当該州の推定人口×GST 相対係数」で計算される。GST 相対係数とは、各州の財政力の違いを考慮した財政調整を行うための係数である¹⁰。

オーストラリアの財政調整制度における運営の特徴について、花井 (2006) は次の 3 点に整理している。第 1 に、連邦政府は州財政に交付金を配分し、地方政府に対しては州

⁷ 中村 (2017) p.467。

⁸ 片山 (2015) p.6。

⁹ オーストラリアにおける GST 導入の過程については Kato (2003) を参照。

¹⁰ 総務省 (2017)。

政府を通じて配分する二段構えの配分手法をとっていること。第2に、州政府間の財政調整は、連邦政府と州政府から独立して設けられた連邦交付金委員会が交付金の配分計算のための基礎作業をおこなっており、地方政府間の財政調整についても、州と地方から独立した地方政府交付金委員会が設けられていること。第3に、あくまで連邦交付金委員会の役割は相対係数を求め、連邦政府に勧告することが中心であり、交付金の配分総額および原資のあり方については、連邦政府と州政府間での協議機関である首相会議や閣僚評議会の場でおこなわれること、である。GSTの導入以降、交付金原資の総額が決まっているため、政府間での協議の争点は主として各州の配分に直接影響を与える相対係数のあり方へとシフトしている¹¹。

以上、ドイツとオーストラリアにおけるVAT配分の特徴をみてきたが、地方政府が配分の決定に何らかの形で関与する仕組みを有していることが注目される。もちろん連邦制国家であるという基本的な構造に起因する部分はあるが、VATを地方の自主財源と呼ぶならば、こうした仕組みの有無は大きいと思われる。

ドイツやオーストラリアのように、実際には多くの国で採用されているVAT配分は集権的な「税収配分型」をとっている。しかし、わが国の地方消費税についていえば「税源移譲型」であり、地方消費税を考えるうえでもっとも適切な比較対象となりえるのはカナダにおける協調売上税（Harmonized Sales Tax：以下HST）である。そのためカナダのHSTについて節を変えて少し詳細に紹介したい。

3 税源移譲型——カナダにおける協調売上税（HST）

(1) 連邦GSTの導入と連邦・州の多様な消費課税システム

カナダは一国の中に複数の消費課税システムを有している特殊な国である。もともと、多くの州は小売売上税を課しており、連邦は製造業者売上税を課していた。しかし、1980年代に入り、連邦政府は財政赤字への対応と国際競争力強化の観点から製造業者売上税に代えてVATの導入を模索するようになり、1991年に連邦VATすなわち財・サービス税（Goods and Services Tax：以下GST）が激しい各州や国民の反対を押し切るかたちで導入された。この時点で、連邦GST、州政府の小売売上税、そしてGSTの導入に合わせて小売売上税を州VATに代えたケベック州のケベック売上税（Québec Sales Tax：以下QST）の3種類の一般消費課税が併存することになった。

その後、もともと州の小売売上税を廃止して全国統一のVATシステムを構築したかった連邦政府は、財政力の比較的弱い大西洋3州と合意し、1997年に連邦GSTと調和した協調売上税（Harmonized Sales Tax：以下HST）を導入することに成功した。これにより、連邦GST、州小売売上税、QST、HSTが併存することとなった。

¹¹ 花井（2006）p.92。

(2) HST の配分方法

HST は連邦消費税法 (Excise Tax Act) に基づく事実上の連邦税であるが、その州への配分の方法には州の消費課税としての性格が維持されている。HST 加盟州以外では連邦 GST 税率のみが課されるが、HST 加盟州では州の税率を GST 税率に加算して、連邦政府が徴収し、加盟各州に事後的に配分する仕組みを取っている。その特徴は、あくまで州の消費課税であるということから、財政調整機能を持たせず、加盟州の消費支出をとらえ仕向地ベースで配分することを徹底している点にある。そのために、カナダ統計局から提供される国と州の経済データ(経済計算、産業連関表)、カナダ歳入庁及びカナダ国境サービス庁の行政(税務)データ等に基づき、消費支出の課税標準推計額を算出する¹²。

さらに特徴的なことは、課税標準として各州の最終消費額をとらえるため、HST 加盟州間で異なる税率を採用することができる点である。徴収の段階では、まず各 HST 加盟州における州税率に基づいて各取引段階で仕入税額控除を適用する。ただしこの段階ではその州内で徴収される税金とその州に帰属すべき税金が一致しない。そこで、各州の税率と各州の消費支出の課税標準推定額をもとに算定された配分額をその州に事後的に配分する。具体的には、「GST/HST 税金総額×当該州の按分比率」によって当該州の配分額を決定する。当該州の按分比率は「当該州の課税標準推計額×当該州の税率÷{(連邦の課税標準額×連邦税率)+(全ての州における課税標準推計額×税率の合計)}」によって算出される¹³。このような仕組みによって、結果的にその州に帰属する税金はその州の税率とのみ関係をもつ仕組みとなっている。

こうした配分方法を取ることで、各州ごとに異なる税率を採用することができ、州の消費税という性格が明確にされている。実際、2010年に HST 加盟州となったオンタリオ州では他の加盟州の税率(10%)と異なる税率(8%)を採用している。連邦 GST 分の税率が5%であるため、オンタリオ州では合計13%の税率が適用されるが、他の HST 加盟州では合計15%の税率が適用されている。

(3) HST における州の税率決定権の獲得プロセス

HST は各州が税率決定権を行使することが可能であるが、理論的に可能ということと実際に行行使することは別である。効率性と簡素性の観点から言えば、各州の税率は統一されている方が望ましいため、連邦政府も1997年の HST 導入当初はすべての加盟州の税率を統一させていた。税率決定権の行使を認める画期となったのは、2008年のリーマンショック後のオンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州の HST 加盟をめぐる交渉である¹⁴。

カナダの中でも最大の経済規模をもつオンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州は、

¹² 消費支出の課税標準推計額の計算方法の詳細については、総務省(2017)を参照。

¹³ HST 非加盟州の税率は0%として計算される。詳細は総務省(2017)を参照。

¹⁴ より詳細な過程については、篠田(2013)、篠田(2017)を参照。

2007年頃まで、HST 加盟を拒み、小売売上税を保持することを表明してきた。その主たる理由は、連邦 GST の調和により、課税ベースや税率の決定権つまり州の課税自主権を失うことを恐れたためである。実際、小売売上税には逆進性緩和のための非課税項目も多く、より広い課税ベースをもつ HST への加盟は、州の住民からの反対も強かった。しかし、2008年のリーマンショックにより、両州の経済は大きな打撃を受けることとなり、より税収調達能力が高く、簡素で効率的な HST への移行を本格的に検討し始めた。

そこで連邦政府は、両州の課税自主権への配慮として、HST への加盟にあたって「追加的なフレキシビリティ」の付与を提案した。それは、既に税率 7% の小売売上税を課していたブリティッシュ・コロンビア州、税率 8% の小売売上税を課していたオンタリオ州に同じ税率のままの加盟を認めることであった。州側の課税自主権の要求が、現在の各州の税率決定権を認める HST の形を実現したと言える。こうした連邦政府の妥協により、2010年7月にオンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州が新たに HST に加盟することとなった。もっとも、ブリティッシュ・コロンビア州では州政府の強引な HST 移行の決定が州住民の反発を招き、わずか1年で小売売上税に戻ることを決定せざるを得なかった。ブリティッシュ・コロンビア州では、HST 移行の正当性を十分に説明できず、州民の信頼と同意の獲得に失敗したと言える。

カナダの HST はその導入や制度変化の過程も含め、「税源移譲型」の VAT 配分を考えるうえで、多くの示唆を与えてくれる。そこには、単に財源確保という論理だけでなく、地方の課税自主権をどう考えるか、住民への説明、信頼と同意の調達をどのように行うべきかという論点を含んでいる。

おわりに——地方消費税をめぐる論点とわが国への示唆

本章では国際比較の観点から各国の多様な VAT の税収配分の在り方を見てきた。まず第1節では、VAT が逆進的な税でありながら福祉国家を支える重要な役割を果たしていること、一方で逆進的な税であるがゆえに VAT への依存は納税者の信頼と同意がとりわけ重要であることを確認した。その上で、VAT を地方の財源として充実させていくことの意義を論じた。地域的偏在性が少なく税収の安定した VAT は「地方固有財源の十分性」の原則に適合的であるが、自主財源の拡張は、地方政府がその税に一定の裁量を持ち、税に対して住民への説明責任果たすことと表裏一体である。第2節では、VAT の政府間配分について「税収配分型」と「税源移譲型」に分け、前者の事例としてドイツとオーストラリアの事例を紹介した。第3節では、わが国の地方消費税と同じ「税源移譲型」の事例としてカナダの HST について見てきた。以上を踏まえ、最後にわが国への示唆を考えてみたい。

第1に、課税自主権の問題である。この点でもっとも特徴的なのはカナダの HST である。HST はわが国と同じ「税源移譲型」でありながら、各州が税率決定権を有している。税

率決定権は応益性の確保、住民からの信頼や同意の調達において重要な役割を果たす。税率決定権を持たなければ、増税の判断において地方は汗をかかなくてもよい代わりに、増税や減税の判断に関与できない。課税自主権は中央政府から自然に与えられるものではなく、地方政府の側の強い要求によって獲得されるものであることは、HSTの事例からも明らかである。

第2に、付加価値税配分における地方の関与の問題である。各地方政府が個々に税率決定権を持つようなことは、例え都道府県レベルであれ日本の狭い国土では困難であろう。その意味では、地方レベルの税率は統一したとしても、ドイツやオーストラリアのように、国と地方の配分比率や地方間の配分方法について政府間で議論する仕組みがあってもよいのではないだろうか。地方消費税の拡充の機会が国の消費税率引き上げのタイミングに限定されることは、都道府県、市町村の地域の財政ニーズとは別の論理で動くことを意味する。これでは、自主財源として地方消費税をとらえ、国民・住民に対して地方消費税の拡充を訴えることも難しい。さらに市町村にとっては交付金の形で都道府県から交付されるため、自主財源の意識を持つことはさらに困難であろう¹⁵。

第3に、税収の使途を巡る問題である。諸外国では、地方の権限に応じて財源が移譲されるのが一般的であり、当然ながら地方の担うべきサービスに支出される。現在、地方消費税1%を超える部分は交付税も含め社会保障財源化されている。これは「社会保障と税の一体改革」の中で定められたもので、消費税の使途を社会保障4経費に限定したことが地方消費税にも影響している。しかし、基礎自治体レベルのニーズと国レベルのニーズとは必ずしも同じではない。基礎自治体が果たすべき役割に基礎自治体自身の判断で十分に支出できないのであれば、やはり自主財源とは言い難い。地方が実際に担っている責任と役割に応じて財源は移譲されるべきであろう。現状は国税としての消費税に対する不人気のつけを地方レベルでも引き受けざるを得ない構造になっている。

以上の点で他国に学ぶことは、これからの地方消費税を拡充するための論理を支えることになる。地方への配分部分を拡充することは喫緊の課題であるが、問題は、国が大きな財政赤字を抱え、国民の租税抵抗が強い下で、どのような論理に基づいてそれを実現するかである。国民の消費税増税に対する抵抗感は強くても、身近な自治体サービスの充実に資する地方消費税であれば同意できるということもあり得るのではないだろうか。付加価値税配分に対して地方が一定の関与を行える仕組みを備え、地方消費税を地方の自主財源として広く国民に理解してもらい、地方の共通のニーズを示すことで、地方消費税への信頼と同意を得る理路を作ることが重要である。

¹⁵ 本書の提言にもあるように、「市町村消費税（仮称）」として都道府県経由ではなく、各市町村に直接交付する仕組みにすることも、こうした問題への対応として一助になりうる。

参考文献

- 片山信子 (2015) 「政府間税源配分と付加価値税」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』857号。
- 鎌倉治子 (2018) 『諸外国の付加価値税 (2018年版)』国立国会図書館調査及び立法考査局。
- 篠田剛 (2013) 「カナダにおける売上税制調和と州の課税自主権——オンタリオ州とブリ
ティッシュ・コロンビア州を中心に」『商経論叢』第64号、1～27頁
- 篠田剛 (2014) 「付加価値税の導入過程と逆説的性格」諸富徹編『日本財政の現代史Ⅱ
——バブルとその崩壊 1986～2000年』有斐閣、225～256頁
- 篠田剛 (2017) 「地方消費課税における税制調和と課税自主権——カナダにおける多様な
連邦—州消費課税システムの形成過程と米国への示唆」日本租税理論学会編『消費課税
の国際比較 (租税理論研究叢書27)』財経詳報社、84～105頁
- 総務省 (2017) 「地方消費税に関する検討会 第3回検討会 (平成29年6月23日開催)
配布資料」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000492385.pdf)
- 中村良広 (2017) 「ドイツ連邦財政調整改革論の現段階 (伊藤維年教授退職記念号)」『熊
本学園大学経済論集』第23巻1-4号、465～485頁
- 花井清人 (2006) 「水平的財政平衡原則の二元的運用：オーストラリア」持田信樹編『地
方分権と財政調整制度—改革の国際的潮流』東京大学出版会、83～105頁
- 持田信樹 (2004) 『地方分権の財政学——原点からの再構築』東京大学出版会
- 持田信樹・馬場勇夫・望月正光 (2010) 『地方消費税の経済学』有斐閣
- Bird, Richard M. (1999) “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax
Assignment”, IMF Working Paper/99/165.
- Bird, Richard M. and Pierre-Pascal Gendron (2010) "Sales Taxes in Canada: The
GST-HST-QST-RST "System", *Tax Law Review*, Vol.63, No.3, p.517-582.
- Eccleston, Richard (2007) *Taxing Reforms: The Politics of the Consumption
Tax in Japan, the United States, Canada and Australia*, Edward Elgar.
- Kato, Junko (2003) *Regressive Taxation and the Welfare State: Path
Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge University press.
- Musgrave, Richard A. (1983) “Who Should Tax, Where, and What ?,” in Chares
E. McLure, Jr (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National
University.
- Musgrave, Richard A. (2000), *Public Finance in a Democratic Society*, Volume
III, Edward Elgar.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave (1980) *Public Finance in Theory
and Practice*, Third Edition, McGraw-Hill Book Company, Inc. (木下和夫監修・
大阪大学財政研究会訳『マスグレイブ 財政学——理論・制度・政治 III』有斐閣、
1984年)

第V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・地方消費税率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29年10月4日（水）10時～12時15分

場 所：全国都市会館3階 第2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と。

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。法人から地元へ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経験していきべきではないか。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ため、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。

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）9:00～11:00
- 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。
- 本市では、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。

執筆者プロフィール

(第Ⅱ部)

神野 直彦

日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授

東京大学経済学部卒、日産自動車株式会社を経て、東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学経済学部助教授、東京大学経済学部助教授、同教授、東京大学大学院経済学研究科長・経済学部長などを歴任。2017年4月より現職。総務省地方財政審議会会長、内閣府地方分権有識者会議座長なども歴任。専門は財政学・地方財政論。著書に『地方に税源を』（共編著、東洋経済新報社、1999年）、『「福祉政府」への提言』（共編著、岩波書店、1999年）、『二兎を得る経済学—景気回復と財政再建』（単著、講談社、2001年）、『教育再生の条件—経済学的考察』（単著、岩波書店、2007年）など多数。

沼尾 波子

東洋大学国際学部教授

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程単位取得退学。同大学経済学部研究助手、財団法人東京市政調査会（現 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）研究員、日本大学経済学部教授などを経て、現職。専門は財政学・地方財政論。主な著作に、『交響する都市と農山村：対流型社会が生まれる（シリーズ田園回帰）』（編著、農山漁村文化協会、2016年）、『地域包括ケアシステムにおける自治体行財政運営の課題』『地域包括ケアと生活保障の再編』（単著、明石書店、2014年）、『水と森の財政学』（共編著、日本経済評論社、2012年）などがある。

青木 栄一

東北大学大学院教育学研究科・教育学部准教授

東京大学教育学部卒、同大学大学院教育学研究科博士課程修了。博士（教育学）。専門は教育行政学、行政学、地方自治論、公共政策論。日本学術振興会特別研究員、国立教育政策研究所研究員等を経て、現職。中央教育審議会専門委員、文部科学省「学校評価の推進に関する調査研究協力者会議」委員などを歴任。全国市長会都市税財政研究会では委員を務めた。主な著作に『地方自治論—2つの自律性のはざままで』（共著、有斐閣、2017年）、『地方分権と教育行政』（単著、勁草書房、2013年）、『教育行政の政府間関係』（単著、多賀出版、2004年）などがある。

関口 智

立教大学経済学部教授

東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）。新日本監査法人（現 新日本有限責任監査法人）、立教大学経済学部専任講師、同准教授を経て、現職。専門は財政学・租税論。主な著作に、『現代アメリカ連邦税制－付加価値税なき国家の租税構造』（単著、東京大学出版会、2015年）、『地方財政・公会計制度の国際比較』（編著、日本経済評論社、2016年）、「国の財政と消費税の歴史的展開」日本税務研究センター編『消費税の研究』（単著、日本税務研究センター、2017年）などがある。

井手 英策

慶應義塾大学経済学部教授

東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）。東北学院大学経済学部助手、横浜国立大学大学院国際社会科学研究所准教授、慶應義塾大学経済学部准教授などを経て、現職。専門は財政社会学。主な著作に、『高橋財政の研究 一昭和恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』（単著、有斐閣、2006年）、『中央銀行の財政社会学 一現代国家の財政赤字と中央銀行』（共著、知泉書館、2006年）、『経済の時代の終焉』（単著、岩波書店、2015年。第15回大佛次郎論壇賞受賞）、『分断社会を終わらせる－「だれもが受益者」という財政戦略』（編著、筑摩書房、2016年）などがある。

(第Ⅳ部)

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

立教大学経済学研究科博士課程単位取得満期退学。明星大学人文学部専任講師、同大学人文学部助教授などを経て、現職。専門は財政学・地方財政論。著書に『自治体財政がよくわかる本 - 改訂版』（共著、イマジン出版、2018年）、『税のかたちは国のかたち－財政再建のための24のポイント－』（朝陽会、2015年）、『グローバル財政論』（共著、税務経理協会、2012年）、『スウェーデン高い税金と豊かな生活』（単著、イマジン出版、2008年）、『分権型税制の視点』（ぎょうせい、2004年）などがある。

大野 歩

山梨大学教育学部准教授

広島大学大学院教育学研究科博士課程後期単位取得満期退学。博士（教育学）。広島大学大学院教育学研究科附属幼年教育研究施設特任助教、大分大学教育福祉科学部講師、同准教授、大分大学教育学部准教授を経て、現職。専門は保育学・幼児教育学。著書に、「スウェーデンの就学前教育における科学的リテラシー能力の育成に関する研究—2011年教育改革後の保育実践の検討から—」『大分大学教育学部研究紀要』（第38(2)巻所収、2017年3月）、「スウェーデンの保育改革にみる就学前教育の動向—保育制度と「福祉国家」としてのヴィジョンとの関係から—」『保育学研究』（第53(2)巻所収、2015年12月）などがある。

鎌田 司

元 地方財政審議会委員

早稲田大学政治経済学部卒業。共同通信社編集委員・論説委員として、総務省、国土交通省など行政取材に長年に渡り携わる。地方分権改革を中心に内政関係の評論・論説を担当。2005年に年間企画「地方自治—戦後の軌跡」を取材。内閣府・道州制ビジョン懇談会委員、全国市長会都市分権政策センター委員などを歴任。今年1月まで地方財政審議会の委員を2期6年務めた。日本自治学会理事・企画委員、自治・分権ジャーナリストの会会員でもある。共著に『スコットランドの挑戦と成果』（イマジン出版、2010年）、『フランスの地方分権改革』（日本評論社、2005年）、『平成デモクラシー』（日本評論社、2003年）などがある。

半谷 俊彦

和光大学経済経営学部教授

ドイツ・マールブルク大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。和光大学経済学部専任講師、同学部同学科助教授、経済経営学部経済学科助教授、同学部同学科准教授を経て、現職。専門は財政学。著書に、「ドイツ財政調整制度の変遷と特徴」『地方財政』（地方財務協会（第52巻第2号所収、2013年）、「法人企業課税改革のあり方に関する考察～課税根拠に適合する負担配分を実現する観点から～」『地方財政』地方財務協会（第53巻第8号所収、2014年）などがある。

南 聡一郎

中央大学研究開発機構 機構助教

社会科学高等研究院日仏財団 (FFJ-EHESS) 共同研究者

京都大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。京都大学博士（経済学）。公益財団法人公害地域再生センター特別研究員、大阪大学大学院法学研究科特任研究員、京都大学大学院経済学研究科特定助教、社会科学高等研究院 日仏財団 パリ日仏高等研究センター (CEAFJP) ヴァレオフェローなどを経て、現職。専門は経済学、財政学、交通政策論、環境政策論。著書に、「フランス交通負担金の制度史と政策的含意」『財政と公共政策』（第34(2)巻所収、2012年）、「条文比較分析からみる公共交通条例の含意」『交通科学』（第45(2)巻所収、2015年）、共著に『緑の交通政策と市民参加』（大阪大学出版会、2016年）、『路面電車レ・シ・ピ～住みやすいまちとLRT～』（技法堂出版、2019年）などがある。

篠田 剛

立命館大学経済学部准教授

京都大学大学院経済学研究科博士課程後期課程修了。京都大学大学院経済学研究科研究員、鹿児島県立短期大学商経学科専任講師、同准教授を経て、現職。専門は財政学、租税論。著書に、「付加価値税の導入過程と逆説的性格」『日本財政の現代史Ⅱ』第9章（有斐閣、2014年）、「カナダにおける売上税制調和と州の課税自主権：オンタリオ州とブリティッシュ・コロンビア州を中心に」『商経論叢』（第64巻所収、2013年）などがある。

石川 義憲

公益財団法人日本都市センター理事・研究室長

東京大学法学部卒業。鳥取県総務部長、総務省市町村税課長・自治政策課長・自治大学校副校長、ジェットロ・デュッセルドルフセンター駐在員などを経て、2014年より現職。専門は地方行財政、人材育成、ドイツ・韓国の行財政。主な論文に、『ドイツの空き家問題と都市・住宅政策』（共著、日本都市センター、2018年）、『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』（共著、日本都市センター、2018年）、「都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構 (Difu)」都市とガバナンス29号（単著、2018年）、『ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』（共著、自治体国際化協会、2007年）など。

清水 浩和

公益財団法人日本都市センター主任研究員

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。2006年より現職。専門は財政学・公営企業論。主な著作に、「水道事業広域化の先進事例に見る自治体間の多様な連携（垂直連携、水平連携等）に関する調査研究」『公営企業の経営戦略、法適用化、広域連携の取組等に関する調査報告書』地方公営企業連絡協議会（単著、2017年）、『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—（地域経済財政システム研究会 WG 報告書）』日本都市センター（3章および4章、共著、2017年）、「地域ブランドづくりのポイント—合併市町村を取り巻く環境と課題—」関満博・（財）日本都市センター編『新「地域」ブランド戦略』（単著、日本経済新聞出版社、2007年）などがある。

ネクストステージの都市税財政に向けて
～超高齢・人口減少時代の地域社会を担う
都市自治体の提言と国際的視点～

平成31年 3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

T E L 03 (5911) 8660

ISBN 978-4-909807-09-0 C 3033

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-09-0
C3033 ¥1500E



9784909807090

定価(本体価格1,500円+税)



1923033015003

