

# 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<sup>1</sup>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」<sup>2</sup>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。」<sup>3</sup>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<sup>4</sup>。

#### (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、

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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>）。

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>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。

---

<sup>5</sup> 総務省統計局「平成24年就業別雇用調査結果の概要」, p.17。

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>。

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<sup>10</sup>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<sup>11</sup>。

## 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<sup>12</sup>、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<sup>13</sup>。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。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> OECD「Education at a Glance 2017」([http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-en](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。

<sup>12</sup> 総務省統計局（2017）「労働力調査（詳細集計）」。

<sup>13</sup> 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<sup>14</sup>。

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

---

<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>。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<sup>16</sup>設定にも対応していく必要があるだろう。

---

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 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Q1）。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」<sup>17</sup>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。

---

<sup>17</sup> 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<sup>18</sup>。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<sup>19</sup>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

<sup>18</sup> 例えば、本報告書Ⅲ部 Q1 及び Q2 参照。

<sup>19</sup> 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<sup>20</sup>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<sup>21</sup>。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。

---

<sup>20</sup> 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。

<sup>21</sup> 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ならないことであり、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<sup>22</sup>。

### (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

---

<sup>22</sup> 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。DMO<sup>23</sup>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、

---

<sup>23</sup> 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<sup>24</sup>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<sup>25</sup>。

### 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

---

<sup>24</sup> 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。

<sup>25</sup> 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<sup>26</sup>。

### 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<sup>27</sup>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<sup>28</sup>

→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

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

<sup>27</sup> 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』。

<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>  
→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<sup>30</sup>  
→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<sup>31</sup>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<sup>32</sup>。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。

<sup>29</sup> 国土交通省「社会基盤整備総合交付金」。

<sup>30</sup> 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。

<sup>31</sup> 日本都市センター（2018）前掲書、p.196-210。

<sup>32</sup> 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<sup>33</sup>。

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<sup>34</sup>を

<sup>33</sup> 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。

<sup>34</sup> 総務省「平成30年度地方税制改正(案)」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000522323.pdf](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%<sup>35</sup>（道府県民税4%と合わせると10%）の比例税率<sup>36</sup>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<sup>37</sup>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<sup>38</sup>。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。

---

<sup>35</sup> 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。

<sup>36</sup> 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。

<sup>37</sup> 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。

<sup>38</sup> 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ふものとして、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<sup>39</sup>。

### (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<sup>40</sup>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<sup>41</sup>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<sup>42</sup>。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。

<sup>39</sup> 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。

<sup>40</sup> 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。

<sup>41</sup> 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。

<sup>42</sup> 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<sup>43</sup>。

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」<sup>44</sup>の導入や「地方炭素税」<sup>45</sup>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。

---

<sup>43</sup> 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。

<sup>44</sup> 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。

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

## 第3章 都市税財政のネクストステージに向けて

### 1 超高齢・人口減少社会において都市自治体に求められる多様な役割と責任

#### (1) 増大する行政需要と都市財政の課題

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

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

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

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

<sup>46</sup> 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<sup>47</sup>。)

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<sup>48</sup>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

<sup>47</sup> 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。

<sup>48</sup> 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<sup>49</sup>。

## 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<sup>50</sup>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

<sup>49</sup> 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課税することが重要である。本報告書第Ⅱ部第1章。

<sup>50</sup> 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」<sup>51</sup>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<sup>52</sup>。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

<sup>51</sup> 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。

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

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

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

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

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

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

さらに、人口減少時代に対応した課税の例として、諸外国では、再開発事業を行う地区において、土地に係る固定資産税を一定程度増税し、その経費を賄うという仕組みがある<sup>53</sup>。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

---

<sup>53</sup> 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<sup>54</sup>。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<sup>55</sup>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

<sup>54</sup> 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）。

<sup>55</sup> 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<sup>56</sup>、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<sup>57</sup>。

#### 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。

---

<sup>56</sup> 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。

<sup>57</sup> 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<sup>58</sup>。このほか、金沢市<sup>59</sup>、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<sup>60</sup>。

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、

<sup>58</sup> 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。

<sup>59</sup> 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。

<sup>60</sup> 「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<sup>61</sup>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<sup>62</sup>。

### 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

<sup>61</sup> 「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）。

<sup>62</sup> 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<sup>63</sup>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<sup>64</sup>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<sup>65</sup>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

<sup>63</sup> 「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。

<sup>64</sup> 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。

<sup>65</sup> 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<sup>66</sup>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<sup>67, 68</sup>。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<sup>69</sup>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<sup>70</sup>。

<sup>66</sup> 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。

<sup>67</sup> 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）。

<sup>68</sup> 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。

<sup>69</sup> 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）。

<sup>70</sup> 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<sup>71</sup>。これは、東独復興という財政需要に対応したものであり、通常の財政調整制度の外に位置づけられている。また、我が国では、2018年度の税制改正で森林環境税が創設されることとなったが、これも、森林環境の保全という特別な財政需要に対して、緊急性にかんがみ、これまで都道府県を中心に取り組んできた超過課税による財源確保の方策を踏まえながらも、従来の市町村・都道府県・国といった制度の枠組みを越えて拡大し、地方の連帯で取り組む例ということができる。

#### ウ 「協働地域社会税（仮称）」の仕組み

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

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

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

<sup>71</sup> 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。

<sup>72</sup> 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<sup>73</sup>。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<sup>74</sup>。

---

<sup>73</sup> 「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。

<sup>74</sup> 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 児 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)

