

## 第 22 回都市分権政策センター一会議 議事概要

日 時：平成 29 年 1 月 24 日（火）10 時～11 時 30 分

会 場：日本都市センター会館 6 階 601 号室

出席者：松浦共同代表（防府市長）、大西共同代表（高松市長）、小笠原委員（登別市長）、服部委員（茅ヶ崎市長）、松本委員（和光市長）、神谷委員（安城市長）、綾委員（坂出市長）、横尾委員（多久市長）、井手委員（慶應義塾大学教授）、宇賀委員（東京大学大学院教授）、斎藤委員（東京大学大学院教授）、西村委員（成蹊大学教授）、昇委員（名城大学教授）

### 1 開会

### 2 共同代表挨拶

- 松浦共同代表 平成 19 年にこのセンターを設置し、本日で 22 回目の会合になる。井手先生のお話をしっかり聞かせていただいて、我々がそれぞれの地域で抱えている課題の解決に向けて、半歩、一歩前進していければと思っている。
- 大西共同代表 この都市分権政策センターは、地方分権の推進に当たって、学識者の皆様方と我々基礎自治体の市長が、現状をいろいろと報告をしながら、課題に当たっていろいろな新たな方向性を見出していくことを目的に、全国市長会と日本都市センターとの共同により設置している。これまで会議を重ね、成果も出てきていると自負している。本日も、先生方から貴重なご報告をいただいて、率直な意見交換をしてまいりたい。

### 3 地方自治、都市経営等をめぐる意見交換

#### （1）行政の義務履行確保、実効性確保について（宇賀委員）

- ・ 最高裁判決で、条例に基づく義務の履行を求めて民事訴訟で争うとしてもそれが専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行の確保を求める訴訟であれば法律上の訴訟にはならないとされており（最判平 14.7.9（宝塚市パチンコ条例事件））、行政上の義務履行確保手段は非常に限定されている。
- ・ 近年、空き家問題等で話題に上っているように、自治体が行政代執行を行う事案は今後増加すると思うが、行政代執行法は、昭和 23 年の制定以来、問題が指摘されながら実質的な改正の動きはない。
- ・ 一方、税の分野では、自治体間で徴税機構の共同設置や徴税事務の委託等、義務履行確保のための工夫が見られる。
- ・ 今後は、行政の実効性確保についての関心を高めるとともに、法制度改革を検討する必要がある。
- ・ （意見）空家法に基づく特定空家の認定要件が厳しく行政代執行が困難となっている。また、代執行しても費用回収が難しい。
- ・ 法律上は代執行に要した費用を徴収できることになっているが、実際上は費用を徴収できるケースは多くない。この点について、民事執行分野では改革が進んでいるので、民事執行の専門家も交えて行政上の義務履行確保について検討を行う必要性は高いと思われる。

(2) 都市内分権について（斎藤委員）

- ・ 地方自治法の 2004 年改正で導入された地域自治区制度は、合併市町村が合併特別区などと並んで活用する実例はあるが、合併と関係なく地域自治区を使う動きがあまりない。
- ・ 他方、条例で住民協議会や地域協議会等を設置する市町村は多い。これらの協議会では、公募型委員や一括交付金の導入等の取組みが見られ、これを評価し、後押ししていくべきではないかと考える。

(3) 地方公務員の人事・定員管理等について（西村委員）

- ・ 定員管理については人件費ばかりが目立され、必要な人員やサービスの確保が困難になっているのではないかと危機感を持っている。
- ・ 行政改革にも限界があり、地域にコミュニティ等の人間関係が形成されていない状態で行政サービスを縮小・撤退させると、住民生活に支障を来す場合がある。
- ・ 公民連携を進めるのであれば、連携相手となる住民が人間らしい生活が送れ、かつ地域で人間関係を築けるようなワーク・ライフ・バランスが重要ではないか。
- ・ （意見）地域住民に本当に必要なサービスが行われているかを考えなくてはならない。
- ・ （意見）都市自治体は、介護予防生活支援相互事業など、住民の生活や行動パターンに即した連続的なサービスを構築する必要がある。
- ・ （意見）近い将来、地域包括ケアシステムにおいて介護事業者や医療機関への給付等にかんがりの金額を費やすことになると思う。西村委員の指摘を踏まえ、都市自治体として力を入れていきたい。

### 3 分断社会から尊厳保障社会へ～みんなのくらしだからみんなで変える～

(1) 報告 井手教授（慶應義塾大学経済学部）

- ・ 現役世代向けの給付の割合は高齢者向け給付に比べてかなり低い。日本社会は貯蓄を前提とする社会であり、貯蓄ができなくなると生活の危機が訪れる（資料 3 ページ）。
- ・ 1998 年頃が日本経済の転換点となっていて、1998 年を境に家計の貯蓄率が低下し、直近の 2013 年には家計の貯蓄率はマイナスになっている。一方、企業の貯蓄率はプラスに転じている。また、1998 年の家計の貯蓄が難しくなる局面で急激に自殺者がふえている（資料 6 ページ）。
- ・ 「どの階層に属しているか」との国際比較アンケートによると、日本では、自らを「中流の下（緑色）」だと考えている人の割合が最も高くなっている（資料 10 ページ）。
- ・ この「中流の下」の人々の所得は低下傾向にあるにもかかわらず、「格差是正」や「弱者救済」は、政治的支持を得にくい。日本ではこの「中流の下」が富裕層と連帯することで多数派を形成して、低所得層をバッシングすることが見受けられる。
- ・ 地方分権が重要であることは皆わかっているはずだが、論理的になぜ重要かを説明することは、簡単なことではない。
- ・ 教育、医療、住宅、子育て、介護など全てのサービスを低所得層に限定せず、あらゆる人々を受益者にした場合に、所得改善率において、格差は小さくなる（資料 14 ページ）。
- ・ 例えば、A の所得 200 万円、B の所得 2,000 万円で、20%の比例課税を行う場合、可処分所得は A が 160 万円、B が 1,600 万円となり、所得格差は 10 倍である。ここで、A と B からの税収 440 万

円のうち 400 万円を、定額の現物給付として 200 万円ずつ A と B に提供した場合、可処分所得は A が 360 万円、B が 1,800 万円となり、格差は 5 倍に縮小する（資料 15 ページ）。

- ・「皆が負担者」という地方税の原則と、普遍的な給付（あらゆる人々を受益者とする給付）とをセットにすると、格差は小さくできる。そのために、再分配を二つに分けてはどうかという提案をしたい。一つは富裕層にかけ、低所得層に分配する「救済型再分配」、もう一つはあらゆる人々を受益者にしながら、あらゆる人々を負担者にしていく「共生型再分配」である（資料 17 ページ）。
- ・国による生存保障の観点からの「救済型再配分」（中高所得者へ課税、低所得者へ現金給付）と、地方による生活保障の観点からの「共生型再配分」（全員への比例課税、サービスを全員に均等給付）のうち、共生型再分配の領域を地方財政につくっていくことが重要である。
- ・あらゆるサービスを普遍的に給付し、所得制限を緩和していき、同時にそのための租税負担を地方税に求めていくようなモデルをここで示している。そうすることで、貧しい人も負担をし、豊かな人も受益があるという状況の中で、他者への共感、「私たち」と呼ばれるような領域が再生されていくのではないかという提案である。
- ・格差が大きくなると、成長率が落ちる（資料 20 ページ）。地方財政によってサービスを広く給付することにより格差を小さくする。したがって、格差が小さくなれば統計的には成長率も上がっていく。これは、地方財政の役割は、格差の是正ではなく、あらゆる人々の生活のニーズを満たすことだが、ニーズを満たすことが結果として格差を小さくし、さらにその結果、成長を生むということである。
- ・この中で決定的に重要なのは、就学前教育で、幼稚園、保育園の教育の質を高めていくと、高校、大学の退学率、ひいては犯罪の発生率が下がり、治安のコストが安くなる。また、優秀な労働者が経済成長の源泉となり、彼らは納税者になっていく。そして子どもたちの教育の場が確保されると、才能のある女性が働きに出られるようになる。これが格差を小さくすること、すなわち子どもの貧困と向き合うことで経済成長を生むというそのメカニズムの問題である。
- ・最後に、図の左側の貧しい人々だけを受益者にするから、徐々に所得制限を外し、普遍的な給付をしていく。そして、みんなが受益者になっていくと総税収が明確な右上がりの関係が出てくる（資料 21 ページ）。
- ・重要なポイントは、人々の生活を保障することで租税抵抗を緩和するという戦略である。租税負担率を高めながら、とりわけ「中流の下」の人たちを受益者として巻き込むことで、痛税感を緩和する。そのために、今後、どのような地方税の体系が必要かという議論をしていくべきではないか。

## （2）質疑・意見交換

- （意見） ただ今の話を住民にわかりやすく理解してもらうための戦略的な方法があれば教えてもらいたい。
- 井手委員 自分が受益者になったとき人はそれを支持する。消費税の軽減税率についても、低所得者層に効果がないと低所得者層にいと意識している国民の 7 割が回答した。国民の支持を得られるかがまず重要である。
- 井手委員 例えば消費税を 7% 上げるとすると、大增税のように感じられるが、実は租税負担率では

- 欧州の平均であるドイツ以下、イギリスよりも少し上程度の水準であり、決して重税国家になるわけではない。しかしながら、それによって生まれる税収 20 兆円は、地方税収入の約 1.5 倍に相当する。この半分を財政再建に充てても 10 兆円残る。この 10 兆円で、恐らく幼保、介護の無償化は可能だと思う。それに加えて医療費負担、大学教育の負担、障害者福祉の負担をかなり軽減できると思う。
- 井手委員 消費税率を 8%から 10%に増税する場合、2%のうち 1%が財政再建、1%が貧困対策では、大半の人に受益感がない。この財政再建部分を中間層の受益に使えば、就学前教育と介護の負担が相当軽減されると思う。たった 2%の増税で、これだけ国民の生活が変わるという経験をすれば、恐らく増税に対する国民の意識は一変すると思う。
- 井手委員 それを消費税で行うか地方税で行うかという問題がある。後者の場合、地方個別ではできないので、地方全体として増税を可能にする地方共同税、地方連帯税の議論を進めることができるかどうかは鍵である。「我々が汗をかく」という態度を見せることができれば、交付税削減の動きに対しても待ったをかけられるのではないか。そういった方向性も含めて検討していく価値があると思う。
- 井手委員 受益を洗い出し、そのための負担を求める。そしてその負担を消費税でやるのか、所得税や相続税もあわせてやるのか、あるいは地方税でやるのかという議論。我々が一体として、連帯的に増税をできる仕組みについて議論する価値は十分にあると思っている。
- （意見） これは、おそらく市長会全体で取り組む話だと思う。個別の自治体としてなかなか議論し辛い。
- （意見） 本市では、公共料金の必要額を示して徴収し、それを財源に地域包括ケア等に充てようとしている。例えば、保育料無料化はトレンドであるが、傾斜負担なので無料化せずに負担率を上げ、それで保育園を充実して、待機児童を減らそうとしている。下水道においても、赤字の下水道財政に税金を投入するかわりに料金を値上げすることで、その分の自主財源を確保する。ただ、住民の所得はその分減少してしまう。
- 井手委員 所得が減るという懸念があるが、逆に経費が軽くなっているはずである。そこはあわせて議論すべきだ。増税がマイナスの影響を与えるのは、借金返済に使うからである。サービスの給付に使えば、本来は、景気に対する影響は中立的なはずである。
- 井手委員 料金と税の違いを意識した方がよい。「誰かのために払え」では、租税抵抗が非常に強くなる。「皆にとって必要だから、皆で負担し合う」というのが財政の本質である。利用料金は、使った人が払うというのが原則である。それと前述の財政の原理とは異なる。特定の人々、富裕層に対してだけ負担を大きくして、これを皆のために使うというのは、実は財政の原理からは外れているということ意識したほうがよいと思う。
- 井手委員 例えば、乳幼児の医療費助成・無償化と介護の負担軽減をパッケージで出すことによって、子育て世代と高齢者、さらには（将来、介護ニーズが生じる）子どものいない世帯も含め、皆が利益者になる。そして、そのために必要な財源は、利用料金ではなく、税で賄うと訴えることができるかどうかにかかっていると思う。現状では、それが難しいので利用料金で穴埋めしているのだと思うが、財政の原理からいうと、少し違う気がする。
- （意見） 基本的には、例えば所得最低限、課税最低限を低くして、地方税をより普遍的な税として課税しつつ、消費増税によって負担を求める。それを財源に、医療、保育、介護等について、所得制

限を全くかけない普遍的な給付制度を構築をする。それによって人々の増税に対する理解が得られるだろうし、社会が安定していく。その場合の対人サービスの提供の担い手が地方自治体だと理解した。

- 井手委員 そのとおりであり、一つは現金ではなく、サービスだというのがポイントである。現金給付では貯金に回ってしまうが、サービス給付では雇用にもつながる。
- 井手委員 もう一つは、今般の臨時福祉給付金と先般の定額給付金の比較をしていただきたい。定額給付金は全員に配るので日常の仕事の片手間のできる。ある自治体では受給率99.9%だった。それに対して、臨時福祉給付金は、所得制限があるため、行政の業務量が増え、深夜残業や臨時職員を雇う必要が生じている。また、ある自治体では受給率が6割で、4割は受給に来ない。所得制限がもたらす行政の非効率化は考慮すべきである。また、誰もが受益者になるということは、既得権をなくすということである。
- （意見） システムを変換する必要がある提案である。国会、政府、国民が意識改革をしていく必要があるが、なかなか大変だと思う。
- 井手委員 市長会でも、今までのように「増税は無理」ではなく、どうすれば増税が可能なのかという議論を始める必要があると思う。増税を財政再建に結びつけるのではなく、どのようなサービスのためにどのような増税をするか、そのためのシステムをどうするか議論を開始したほうが良い。
- （質問） 有権者の意識をどうするか。北欧諸国の持っている理念を基にした政策への理解をどうするか。そのために学校教育のなかで教えるなど、良い手段はないか。
- 井手委員 この議論は、「北欧モデルを目指す」というよりは、「皆の必要を皆で満たす」という財政の原理をいかに実現するかということである。農村社会でも、道普請や水の管理、警察、消防、稲刈り、田植え、寺子屋など皆が必要なものを皆で汗をかき、皆が受益者になってきた。それを行政が吸い取ってできたのが財政である。北欧は財政の原理に近いだけである。
- 井手委員 全体のニーズのために必要な財源を地方が上げる仕組みについて考えるのと同時に、町内会・自治会や地域コミュニティなど「共」の領域や、企業など「私」の領域で補完的にニーズを満たすことについての議論もあわせて進める必要がある。

#### 4 閉会

（文責：日本都市センター）