市政

平成30年8月号

特集

持続可能な都市税財政に向けて

全国市長会では昨年の7月、「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会」を設置。以来、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、税財政上の課題を検証しつつ、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について調査研究を行ってきました。

今回の特集では、全国市長会の提言内容をご紹介するとともに、座長の牧野・飯田市長に研究会での議論を振り返っていただきました。また、アンケート調査結果の概要、都市自治体の税財政の課題等について有識者のご意見をご紹介します。

特別提言
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
全国市長会

寄稿 1
『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』を振り返って
全国市長会 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　飯田市長　牧野光朗

寄稿 2
『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』アンケート調査結果概要
公益財団法人日本都市センター研究室

寄稿 3
「2040」と「ネクストステージ」
―自治体戦略2040構想研究会から見る報告書
東京大学先端科学技術研究センター教授　牧原　出

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

平成30年6月6日

全国市長会

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、都市自治体が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と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にあって、国の財政措置が十分になされておらず、財政面、事務負担面で苦慮している。さらに、都市自治体は、地域包括ケアシステムの構築に当たって、地域社会のニーズを踏まえ、高齢者の医療・

介護のみならず障がい者福祉や子ども・子育て、子どもの貧困対策といった課題とも関連させて対応を図ってきているが、国の従来の縦割の仕組みのもとでは、こういった取組に適切に対応することができない。

また、教育においては、都市自治体は、いじめ・不登校・発達障害など特別な教育ニーズに対応する必要に迫られているほか、ＩＣＴ教育など新たな教育への対応も求められている。このように多様な社会ニーズに対応するため、教育や人づくりにおいては、質の確保が重要となっているが、現行の義務教育国庫負担金の仕組みだけでは、教育現場におけるニーズに十分対応できない。各都市自治体は、地域の特色を生かしながら教育や人づくり施策に取り組んでいるが、その多くが単独事業によって賄われており、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にあって、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続けている。消費税率の10％への引上げは２０１９年10月に実施されることとなっているが、消費税増税の使途は社会保障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が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ことのない社会保障制度の維持のためには、安定的な税収である地方消費税の役割は大きい。したがって、まずは消費税・地方消費税率10％への引上げについては、２０１９年10月に確実に行うこと。

イ 消費増税による増収分の使途及び配分

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

こと。

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

ウ 消費税・地方消費税率の引上げの検討

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

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

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

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

(2) 地方交付税（地方共有税）の充実

ア 地方交付税の機能強化と総額確保

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

イ 地方交付税の「地方共有税」化

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

ウ 地方交付税の財源確保・拡充

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

また、相続税を対象税目に追加するなど、交付税財源の拡充を図ること。

(3) 国の関与について

ア 国庫補助負担金のあり方

超高齢・人口減少社会において都市自治体が地域の課題に真正面から取り組んでいくためには、国の縦割りによる従来型の国庫補助負担金の仕組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。

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きており、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。

寄稿 1

『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』を振り返って

全国市長会 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 飯田市長（長野県）
牧野光朗（まきのみつお）

はじめに

「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」は、昨年7月に（公財）日本都市センターの協力を得て設置され、約1年をかけて、市長委員と学識者委員との協議を行い、提言・報告書をとりまとめ、5月15日、私と座長代理の沼尾波子・東洋大学教授から並木心・副会長（当時）に提言・報告書を提出した。また、6月6日開催の第88回全国市長会議（総会）では、私から「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」を提案し、原案のとおり決定された。

研究会報告書を副会長に提出（右から並木副会長（当時）、飯田市長、沼尾教授）

研究会の委員市区長、学識者各位のご協力に感謝申し上げるとともに、以下では、研究会での取り組みや経緯等についてご紹介したい。

研究会設置の経緯

超高齢・人口減少社会を迎え、人々の暮らしのあり方は急激に変わりつつある。また、対人社会サービスや人づくり・教育、あるいは観光などの新たな政策課題への対応も含め、行政に対するニーズは拡大・多様化してきており、これらのニーズに対応していくためには、それだけの財源が必要となってくる。

全国の都市自治体では、これまでも徹底した行財政改革に取り組んできたが、社会保障関係費が年々増嵩（ぞうすう）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。超高齢・人口減少社会に突入したわが国の都市自治体が将来にわたって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取り組みが不可欠である。

そこで、都市自治体が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、さまざま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等について調査研究を行うべく、政策推進委員会の下に当研究会が設置された。

研究会の設置に当たり、会長から座長として私、座長代理には髙橋正樹・高岡市長が指名され、地域性等を考慮しながら市区長委員が指名された。また、専門的な意見を求めるために、沼尾座長代理をはじめ計4名の学識者を加え、総勢31名の参画を得て、研究会が発足した。

研究会の開催風景

昨年8月24日、第1回研究会が開催された。会議では、講師としてお招きした神野直彦・日本社会事業大学学長から、都市のあり方の変遷を踏まえつつ、これからの都市においては社会的なインフラストラクチャーとセーフティネットの「張り替え」が必要であり、その財源確保のため所得税と消費税を軸とした増税の必要性等が示された。

続く第2回研究会では、沼尾座長代理から、社会保障をはじめとする対人社会サービス分野における支出の増大や、都市自治体の役割が多様化・複雑化している現状を踏まえ、今後の財源確保についての問題提起がなされた。また、東北大学大学院准教授の青木栄一委員からは、教育分野においては国の負担金によって一定の財源が確保されている一方で、新たな教育ニーズ等への対応が難しいといった課題が指摘された。

第3回研究会では、前2回の研究会で行われた需要面からの議論を踏まえ、この財政需要を満たすための歳入のあり方等について検討を行った。立教大学教授の関口智委員からは、一般財源としての市町村税が基幹となることを前提としつつ、税交付金等の重要性や国税・都道府県税との関係など租税体系の全体像を考慮する必要性が指摘された。また、慶應義塾大学教授の井手英策委員からは、「自己責任」だけでは限界があることを指摘しつつ、人々が暮らすために共通するニーズ（「コモンニーズ」）を満たす観点から「地方連帯税」の提案がなされた。

第4回、第5回研究会では、アンケート調査の結果報告、提言と報告書の取りまとめについて意見交換を行った。

市区長委員からも、地域包括ケアシステムをはじめとする対人社会サービスや地域公共交通などさまざまな分野でのニーズの実態、自治体間の広域的な連携等に係る財政需要など、都市行財政の現場の視点から、拡大・多様化する財政需要への対応の必要性や課題について、毎回多くの発言があった（各回の講演・議論の概要については、報告書を参照）。

こうした市区長委員による現場の視点と、学識者の専門的な視点とにより、現場の実態と理論の両方を踏まえた有意義な議論を展開することができたと思っている。

財政状況が厳しい中で苦慮する都市自治体―アンケート調査結果から―

研究会では、都市税財政に関する課題や実態等を把握するため、全都市自治体を対象としたアンケート調査を実施した。当該調査には、7割を超える都市自治体から回答が寄せられ、都市税財政をめぐる各都市自治体の関心や課題認識の高さがうかがえた。

回答結果によると、まず歳出面では、7～9割の都市自治体で介護・高齢者福祉や子ども・子育てといった対人社会サービス分野で今後の歳出増を見込んでいる。また、歳入面では、都市自治体の基幹的な税である個人住民税と固定資産税を重要な税財源としつつ、地方消費税（交付金）を重要視していることが明らかになったほか、消費税・地方消費税の使途を教育などに拡大することを求める意見もあった。地方交付税については、法定率の引上げや臨時財政対策債の廃止など、安定的な交付税財源の確保を求める意見が多数寄せられた。一方で、都市自治体が個別に超過課税によって財源確保を図ることは現実的には難しいという声も寄せられた。

また、国から実施を義務付けられている事務のうち、障がい者福祉や義務教育に関する事務において、国の財源措置が不十分であるとの意見が6割に上った。財源措置が不十分な場合には、都市自治体の「持出し」で実施せ

ざるを得ないが、厳しい財政状況の中、事務負担面も含め、都市自治体が対応に苦慮している実態が改めて浮き彫りになった。

研究会の成果

研究会での議論や調査結果をもとに、研究会の成果として、「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」を取りまとめた。報告書では、特別提言（本誌50～54頁参照）のほか、提言の背景となる現状分析やネクストステージに向けた都市税財政の構築に向けた提案等を示すとともに、学識者委員による考察や課題提起等を収録した。また、アンケート調査の結果等も掲載している。

この提言を含む報告書は、各委員の積極的な研究会運営への参画と協力、そして、調査への各都市自治体の協力が大きな成果として反映されたものであり、心から感謝している。

そして、議論やアンケート調査を通じ、都市の規模や財政状況等の違いを超えて、都市税財政に対する厳しい現状認識や都市自治体が直面する課題を研究会に参加した皆で共有できたこと自体が、本研究会の重要な成果の一つだと思っている。

今回の提言では、超高齢・人口減少社会といった未経験の社会的局面を見据え、都市自治体がその役割を確実に果たしていくために必要な都市税財政の仕組み、国・地方を通じた財源確保策等について、提案している。

まず、基本的な方向性としては、国・地方を通じて基幹税の充実強化を行うことを提言している。これは、今後一層需要の増加が見込まれる都市自治体の対人社会サービスや人づくり分野等の財源を確保する上で、必要不可欠との認識からである。加えて、財政調整制度の充実強化とともに、新たな政策課題に対応するための財源や、地域コミュニティの再構築のための財源の確保を提言の大きな柱として挙げている。

とりわけ、社会保障関係経費の増加が避けられない中、安定的な税収である消費税・地方消費税の役割は大きい。そこで、まずは同税の10％への引上げを確実に行うことが求められる。また、地方消費税を市町村の自主財源、基幹税であることを明確化するため「市町村消費税（仮称）」とすることなどについても提言している。

記者発表の様子

また、例えば、観光や公共施設・インフラの維持管理等、地域公共交通といった分野で、今後、財政需要の拡大が見込まれることから、これらの政策分野それぞれについて都市税財源の充実確保等についても提言を行っている。今後の財政需要の増加や多様化に的確に対応できるよう、これらの課題については、国の早急な対応を求めたい。

さらに、地域コミュニティの維持や存続に対する強い危機感が、研究会において多くの市区長委員から示されたことを踏まえ、地域のさまざまな公共的活動への支援や住民の交通手段の確保など、既存の財政制度の枠組みでは十分に対応しきれない財政需要を満たすための「協働地域社会税（仮称）」の創設を提案している。

研究会での市区長さん方の発言のとおり、単に提言するだけでなく、提言を実現していくことが重要である。また、われわれ都市自治体も自ら汗をかかなければならないこともあるだろう。超高齢・人口減少という困難な状況に都市自治体が立ち向かっていけるよう、都市税財政の充実に向けて、引き続き取り組んでまいりたい。

『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』アンケート調査結果概要

公益財団法人日本都市センター研究室

全国市長会などが設置している「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」（座長・牧野光朗長野県飯田市長）は、都市自治体における税財政の状況などを把握し、これからの都市自治体における税財政のあり方を探るためのデータを得ることを目的として、全国814の都市自治体を対象としたアンケート調査を実施した。

アンケートにおいて、都市自治体における税財政の現状と課題、今後の税財政制度のあり方について網羅的に調査し、601の都市自治体から回答を得た。本稿ではアンケート調査結果を分析し、その結果浮き彫りとなった税財政のあり方についての傾向や課題等について取りまとめた。

Ⅰアンケート調査実施概要

- 調査対象：全国814市区
- 調査期間：平成29年9月25日～平成29年11月10日
- 回収方法：市長部局（秘書課）宛に郵送メール・FAXにて回収
- 回収率等：601市区／814＝73・8％

なお、回収率については、7割を超える結果となり、本分野に関する都市自治体の関心および問題意識の高さを感じさせた。

Ⅱアンケート調査結果概要

アンケートは全部で26の問いから構成されており、「歳出分野」「教育分野」「歳入分野」「財政運営」の4つの項目に分類される。以下では、それぞれの項目ごとに結果をまとめた。

歳出分野

■各政策分野における今後（5年～10年）の歳出の見込み

対人社会サービス分野については、7～9割の都市自治体で増加を見込むとの回答が得られた。（例）介護・高齢者福祉（保険事業）…96・2％、医療（保険事業）…89・1％、子ども・子育て…80・5％、貧困・格差対策等…70・2％等

また、子ども・子育て分野については、人口規模が大きな都市自治体ほど、増加を見込む傾向があった。

地域公共交通分野では47・6％の都市自治体が増加を見込み、人口10万以上（政令指定都市、中核市を除く）および人口5万人未満の都市自治体の増加を見込む割合は、その他の類型と比較して10ポイント以上高い結果となった。（図1参照）

教育分野

■教育（義務教育）における地方単独事業の実施状況

教育に関する各種単独事業の実施率については、特別支援教育支援員、学校職員（ALT）の雇用のように85％以上の都市自治体で実施している事業もあれば、実施率が数％

図1 各政策分野における今後（5年～10年）の歳出の見込み

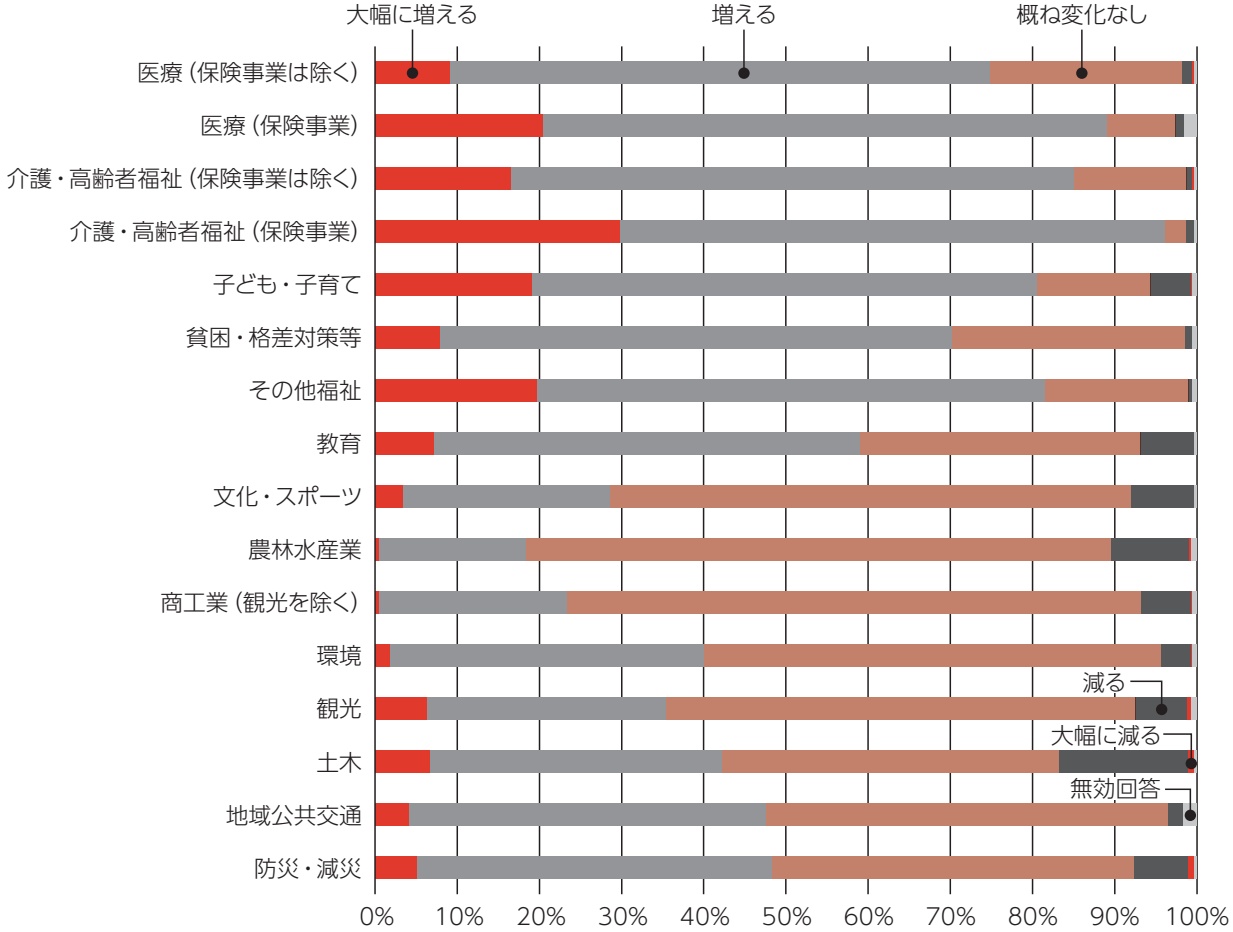
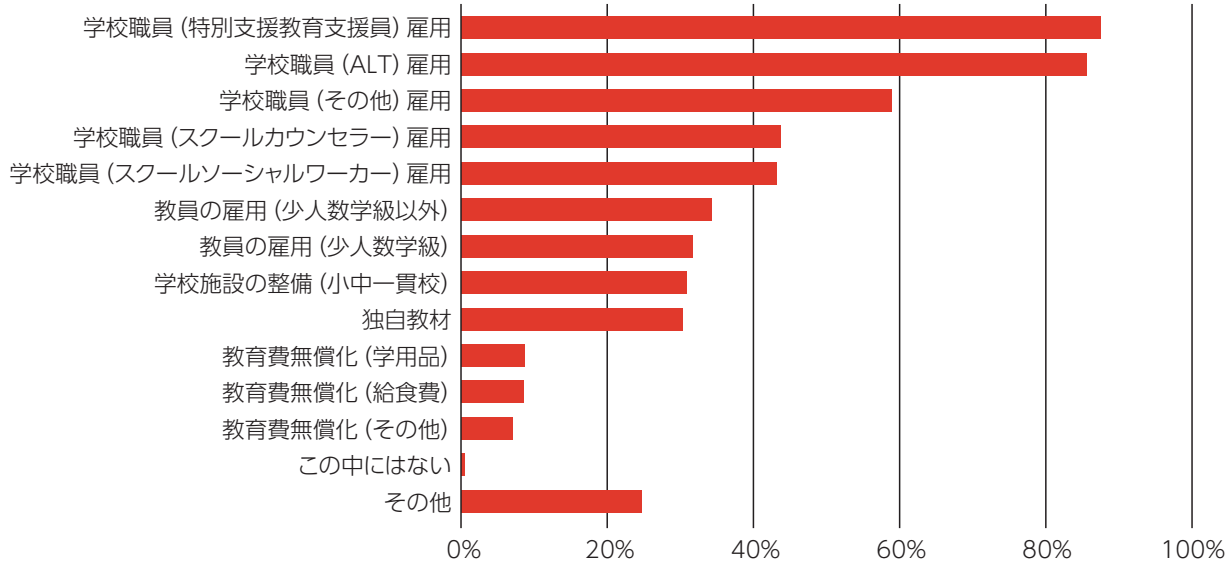


図2 教育（義務教育）における地方単独事業の実施状況



にとどまるものもあり、事業によってかなりばらつきがみられた（図2参照）。また、全般的に財政力指数が低下するほど、実施率は低下する傾向がみられた。

歳入分野

■重視する税は何か

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都市自治体が7割以上に上った。また、地方消費税（交付金）については、3位と選択した都市自治体が3割程度となった。

■今後税法等の改正により増税するとすればどの税目か

半数以上の都市自治体が地方消費税を1位に選択した（図3参照）。なお、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」等が挙げられていた。

■超過課税の状況・考え

個人住民税や固定資産税に関し、超過課税を「検討する予定がない」との回答が7割～8割に上った一方、「現在検討中」「今後検討したい」とする都市自治体は2～3％に留まる結果となった。

■消費税の新たな使途はどの事務（政策）分野が望ましいか

教育を1位に挙げる都市自治体が最も多く、インフラ・公共施設、貧困・格差対策がそれに続く結果となった。また、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程1位を選択する割合が高くなる傾向がみられた。（図4参照）

■地方交付税についての意見

主なものとしては

①法定率の引き上げを求める意見…66・0％（315団体）

②臨時財政対策債の廃止を求める意見…50・9％（243団体）

が挙げられる。（右記のパーセンテージは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割合）

財政運営

■国から執行が義務付けられている事務分野の財源措置の状況

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結果となった。

また、その他の事務分野においても財源保障が不十分との認識が今回の調査で示された。（図5参照）

■今後の増税についての賛否

・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）

となった。（右記のパーセンテージは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割合）

Ⅲ おわりに

今回の調査結果から浮かび上がってきた事実を端的に表現するならば、多くの政策分野において執行すべき事務に対する財源が十分に保障されていないという実態にある。ムードや流行に流されることなく、今一度、都市税財政の置かれている状況を冷静に受け止め、将来を見据えた慎重な対応が今後より一層望まれるであろう。なお、本稿では紙面の都合上アンケート結果のごく一部しか紹介することができなかったため、詳細については研究会報告書を参照いただければ幸いである。

図3 今後税法等の改正により増税するとすればどの税目か（有効回答数=590）

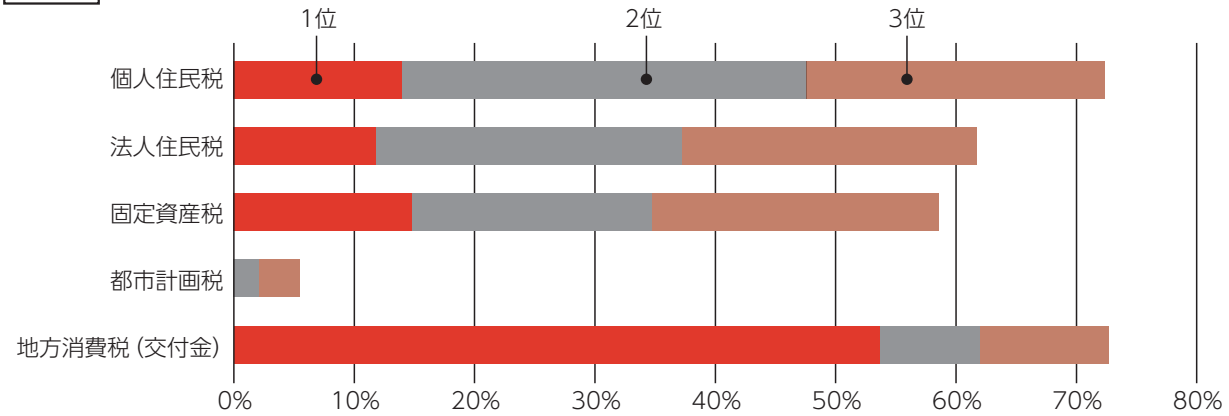


図4 消費税の新たな使途はどの事務（政策）分野が望ましいか（有効回答数=495）

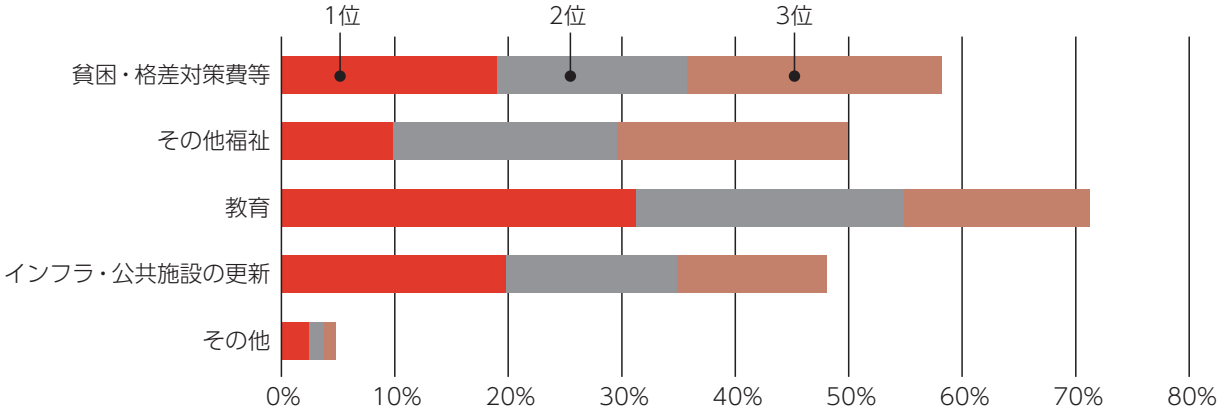
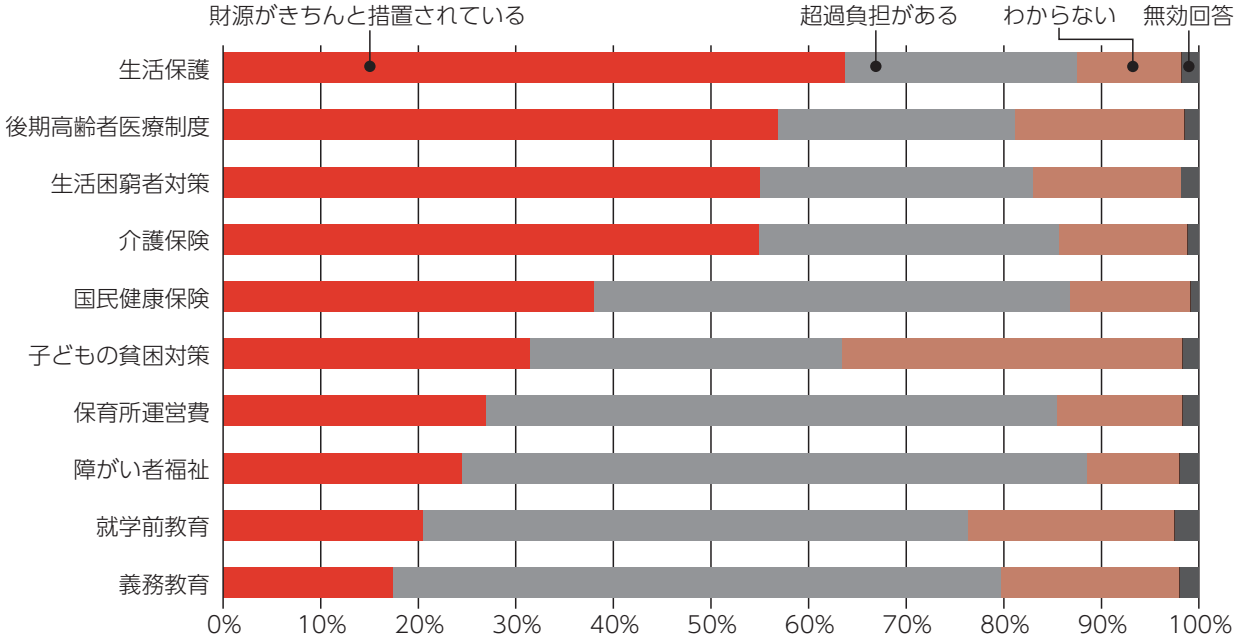


図5 国から執行が義務付けられている事務分野の財源措置の状況



寄稿 3

「2040」と「ネクストステージ」
―自治体戦略2040構想研究会から見る報告書

東京大学先端科学技術研究センター教授
牧原（まきはら） 出（いづる）

はじめに

総務省の研究会「自治体戦略2040構想研究会」（以下、2040構想研究会）は、4月末に一次報告を総務大臣に提出した後、6月末に二次報告を提出して閉会した。この課題は、7月より審議の始まる第32次地方制度調査会で制度改正論へと移行する予定となっている。筆者は、2040構想研究会に参画し、引き続き地方制度調査会の委員も務めている。そこでの議論を振り返りつつ、全国市長会政策推進委員会が5月に公表した「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研究会」（以下、ネクストステージ研究会）とその報告書について、検討することが本稿の課題である。

2つの研究会は未来を予測し、そのための地方自治体の課題を洗い出し、改革を提言している。近年多くの行政機関が、未来学的手法で将来を予測し、その結果としての長期的課題を検討してきた。その中でも内政なかんずく地方自治体に絞って検討するものがこの2つの研究会であった。もっともその射程は、2040構想研究会が、2040年という約20年後の「危機」をとらえた上で、そのためにどう今備えるかという「バックキャスティング」の手法を取っているのに対して、ネクストステージ研究会は直近の未来に必要な税財政の手当を考えるという発想に立っている。そのため、同種の問題をとらえていながら、そこから引き出す処方箋は共通点もある一方で、かなりの相違点もにじみ出ている。以下では、このうち後者の相違点に焦点を当てつつ2つの報告書を生かす読み方を考えてみたい。

2040構想研究会の概要

2040構想研究会の一次報告では、2040年という第2次ベビーブーマー世代が65歳を迎え、高齢人口がピークとなる時期に3つの危機が迫るとみる。「若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏」「標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全」「スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ」である。人口減が進む一方、東京圏は全国から若者を吸収するが高齢者への医療・介護サービスの供給が圧倒的に不足する。人々のライフコースは多様となり、人口増の時代に行政が想定した出生・教育・就職・出産と子育て・自宅購入・退職といった標準的なライフコースはもはや消滅した。そして、都市部では虫食い状に空き家が発生するという「スポンジ化」が常態となり、そこでのインフラ整備は極めて不完全なものとなるというのである。

その背景には、第2次ベビーブーマーの世代こそ、失われた20年による就職氷河期の直撃を受け、前後の世代と比較しても収入が低く、出生率も低く、いわゆる就労人口の割合も低い。その世代が高齢化することは、日本の地域社会に大きな歪みをもた

らすことがほぼ明らかなのである。

必要なことは、自治体は「プラットフォーム・ビルダー」として、さまざまな主体と連携しつつ、最適の行政サービス供給を目指すべきとされる。人口減という条件下では、従来の人口増を前提とした地方制度のOSを、人口減に適したOSへと変換する必要があり、そのための制度変更を目指すべきだと言うのである。

そこで、二次報告では、このOSの変更について、自治体内部、地域レヴェル、圏域レヴェルと3層にわたって改革の方向性を打ち出している。まず自治体内部では、従来の半数の職員でも本来自治体が担うべき機能を発揮できるよう、AIなどを事務作業に動員した「スマート自治体」への転換が必要だとする。地域レヴェルでは、政府機構としての自治体という「公」、地縁団体などによって構成される「共」、民間事業者や市民の「私」の三者による協力関係を作り上げ、自治体の地域ガヴァナンス能力を高めるべきだとする。そして、自治体の枠を越えた圏域マネジメントについては、垂直的には都道府県による小規模市町村の事務の補完、水平的には大規模の市が周辺町村と連携し圏域単位で行政サービスをフルセットにするような施策が必要だというのである。

こうした発想から見て、ネクストステージ研究会は、何を危機ととらえるか、どう解決するか、という2点で違いが見られる。以下、それらについて考えてみたい。

今から見える問題と将来から浮かび上がる問題

「都市自治体」の「超高齢・人口減社会への対応」を検討するという未経験の状況、すなわち「ネクストステージ」への対応が、報告書の出発点である。「都市自治体」には、人的インフラへの投資が重要であり、そのための経費の総額確保と、社会的ネットワークの再構築が必要であるとする。前者について、報告書が特に強調するのは、高齢者福祉、介護、子育てに加えて、「教育」である。いじめ、不登校、発達障害といった特別な教育ニーズや、ICT教育などの新たな教育への質的な対応も求められているとする。

この人的インフラと教育に重点を置くところは、2040構想研究会とは大きく異なる。後者では、2040年の「危機」が、もっぱら医療・介護、インフラと災害対策といった面を中心に議論されており、労働の担い手となる世代への対応については、ほとんど検討されなかった。これに対して、都市自治体では、報告書の自治体アンケートが雄弁に物語るように、教育へのさまざまなニーズが強いという現状認識がある。

こうした重点の置き所の違いは、バックキャスティングの手法を取る2040構想研究会と、現状から出発するネクストステージ研究会との違いでもある。2040年を考えたときに、働き方がどうなっているかまでは具体的には予測しにくく、就労支援としての保育サービスの拡充までは想定できたとしても、教育の内容や方法についても同様である。2040構想研究会が提案するのは、行政サービスそのものというよりは、そこでOSと呼ぶサービス提供の形態なのである。

とはいえ、人口減が既に教員不足となって現れ始めている。しばらくは財源措置を取ることで、一定範囲で教員の採用も可能であろうが、やがては雇用可能な教員の数が全国的に不足することもまた十分想定される。他方で、多様なニーズが突きつけられる教育の現場では、超過勤務が常態となっている。教育のあり方を抜本的に見直し、少数の教員でも対応可能なカリキュラムについて、やがては考えなければならなくなるであろう。

つまりは、現在から改革を考えるならば、税財政措置を十分に取ることが課題となる。消費税率の10％引き上げを目前にしたときに、国と地方の配分の見直しは確かに必要であろう。相続税が東京に集中することが予想されることから、地方交付税の財源の検討や、教職員定数の拡充・財源措置も同様に必要である。

しかし2040年を見越すならば、定数を増やしても人を雇用できるとは限らない。人的資源が圧倒的に不足することが、最も

確実に把握できる与件だからである。そのため、人口増を前提とせず、「半数程度の職員」でサービスを提供することが一般的には必要となる。ただし、筆者の見たところ、サービスを削減できる多くの部分は庁内の事務作業であり、地域ガヴァナンスを充実させるために、庁外の市民・企業との対人接触は、今後とも必要であろう。教育が典型であるが、そこにどれだけの人的資源を割くことができるかを全国レヴェルでも地域単位でも考えなければならないのである。

解決策

２０４０構想研究会が、圏域レヴェルでの協力関係の構築を掲げているのに対して、ネクストステージ研究会報告書では、連携中枢都市圏や定住自立圏などの現行制度について、地域の実情に応じた財源措置が必要であることが提案されており、議事録では、現行の財源措置が不十分であることや、要件に満たない小規模自治体の連携協約を県単独で財政的に支援している例があることなどが報告されている。この点は、２つの報告書がかみ合う論点であり、今後の制度設計の１つの焦点となるものと思われる。

そうした財源措置を求めるには、都市自治体の覚悟が問われる。１つが行政改革の徹底としてネクストステージ研究会報告書が触れている点である。当面は従来の経営努力の手法が用いられるであろうが、将来的には２０４０構想研究会が提案する「スマート自治体」の方向性が行革にふさわしい手法となるであろう。一つの自治体を越えて、クラウド化や、行政文書や条例の共通化など、さまざまな圏域で連携できる改革はあり得る。行政サービスの連携のために望ましい技術革新を導入することを、やはり一定の規模の大きい市が周辺の小規模市町村に働き掛けていく必要がある。地域事情に即した対応が望ましいこの課題は、全国市長会が全国町村会などとも連携して、どのようにそれを実現できるか考えることも必要になるであろう。

第２が、ネクストステージ研究会報告書が力点を置く「協働地域社会税」構想である。これは２０４０構想研究会でいう圏域マネジメントの枠とも関連する財政措置である。「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共同で超過課税を行うものとされている。実際には大規模市が税を通じて周辺の小規模市町村を支援する形になるであろうが、圏域としての一体性が高まるならば、国の財政措置を頼りにするだけではなく、自治体独自の課税努力は有効である。ただし、地方の徴税能力に差があることなど制度設計には、多くの課題がある。また、長期的に見た場合には、この構想をさらに発展させ、恒久化・拡充する必要も出てくるであろう。全国知事会は、地方税財政制度研究会を通じて、地方共同税から地方共有税化という税制の発展過程を見通した提言を発表しているが、やはりここからさらに制度構想を発展させたビジョンを全国市長会も持つべきではないだろうか。

自治のありか

以上のように、人口減を前提に今後の自治体のガヴァナンスを考えていくときには、外部との連携、自治体間の協働は必須である。だが、そこで問題となるのは、自治はどこに担保されるかである。自己決定としての自治という観点から見れば、域内の課題は住民と域内の企業によって解決すべきことになる。ほかの自治体の支援を当てにする課題解決は、自己決定を掘り崩す面があることは否定できない。そうした自治イメージは、果たして人口増だから可能だったのであろうか。もし人口減でも可能であるならば、連携を垂直的・水平的に展開する自治体における新しい自治を観念しなければならなくなるように思われる。「地方共同自治」とは何かは、あるいは21世紀の課題なのである。

市政

平成30年8月号