

大都市財政の実態に即応する 財源の拡充についての要望

(平成19年度)

指 定 都 市

大都市財政の実態に即応する財源の 拡充についての要望

平成 18 年 10 月

札幌市市長	仙台市長	さいたま市長	千葉市長	川崎市長	横浜市市長	静岡市長	名古屋市長	京都市市長	大阪市長	堺市長	神戸市長	広島市長	北九州市市長	福岡市長	上梅相鶴阿中小松栴關木矢秋末山	田原川岡部田嶋原本	原田葉吉崎	文克宗啓孝	善武頼淳敬立忠興広	雄彦一一夫宏吉久兼一介郎利一郎
札幌市議会議長	仙台市議会議長	さいたま市議会議長	千葉市議会議長	川崎市議会議長	横浜市議会議長	静岡市議会議長	名古屋市議会議長	京都市議会議長	大阪市議会議長	堺市議会議長	神戸市議会議長	広島市議会議長	北九州市議会議長	福岡市議会議長	大柳青三矢伊石岡卷坂服浜藤中妹	越橋木須沢波川本野井部本田島尾	誠邦一和博洋久善	良	りつ博慎俊	幸彦郎夫孝助雄博渡和昇子之一見

近年における少子高齢化、国際化、情報化の進展等、社会経済情勢の変化に伴い、大都市においては、住民福祉の充実、生活環境の整備、都市機能の活性化など財政需要は増加の一途をたどっております。さらに地球温暖化対策や廃棄物処理をはじめとする環境問題への対応や都市の再生、安全・安心な都市づくりなどの緊急かつ重要な施策についても積極的に推進していかなければなりません。しかしながら、これらの財政需要に対し都市税源は十分ではないうえ、多額の借入金残高を抱え、その償還が将来にわたり大きな負担となるなど、財政運営は極めて厳しい状況にあります。

このため、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を踏まえ、従来にも増して、事務事業や組織機構の見直し、定員の縮減、各種施策の優先順位についての厳しい選択を行うなど、行財政運営の簡素・効率化や税外収入の確保などに格段の努力を払っておりますが、根本的には地方税など自主財源の拡充強化を図ることが何よりも急務であります。

こうした中、平成18年度までの三位一体の改革において、3兆円規模の税源移譲が実現したところではありますが、真の地方分権を実現するためには、その規模、内容とも不十分な

ものでした。

また、本年7月には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」が閣議決定され、地方税については、「国・地方の財政状況を踏まえつつ、交付税、補助金の見直しとあわせ、税源移譲を含めた税源配分の見直しを行うなど、一体的な検討を図る。」との方針が盛り込まれたところではありますが、具体的な数値目標や工程は示されておられません。

地方公共団体が自主的・自立的な行財政運営を行えるよう、歳入構造を地方税中心とすることを目指すべきであり、そのためには引き続き、消費税・所得税・法人税など複数の基幹税からの税源移譲による地方分権改革（「第2期改革」）に取り組む必要があります。

今後とも、国と地方の役割分担を抜本的に見直したうえで税源配分の是正を行うとともに、住民に最も身近な基礎自治体である市町村の税源、とりわけ都市税源の充実を図ることにより、大都市の実態に即応した税財政制度を確立することが重要であります。

こうした方向を目指しつつ、次により税財政制度の改正が行われるよう強く要望します。

目 次

I	大都市財政の実態	1
1	大都市の実態	1
2	大都市財政の実態	3
II	税制の改正	5
1	真の地方分権の実現のための国・地方間の税源配分の是正	5
2	大都市特有の財政需要に対応した都市税源の拡充強化	5
3	事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設	7
4	具体的要望項目	9
(1)	消費・流通課税の充実	9
(2)	所得課税の充実	10
(3)	固定資産税の安定的確保	11
(4)	市町村道路特定財源の拡充	12
(5)	定額課税の見直し	13
(6)	租税特別措置等の整理合理化	14
(7)	日本銀行の国庫納付金にかかる適切な措置	15
III	国庫補助負担金の改革等	16
1	国庫補助負担金の改革	16
(1)	国庫補助負担金の改革	16
(2)	大都市特例事務に係る国庫補助負担金の見直し	17
2	国直轄事業負担金の廃止	18
3	国庫補助負担金の運用・関与の改善	19
IV	地方交付税の改革	20
V	地方債の発行条件の改善等	21
1	地方債の発行条件の改善	21
2	地方債協議制度の運用改善	22
3	公営企業金融公庫の財政基盤の新組織への承継	23

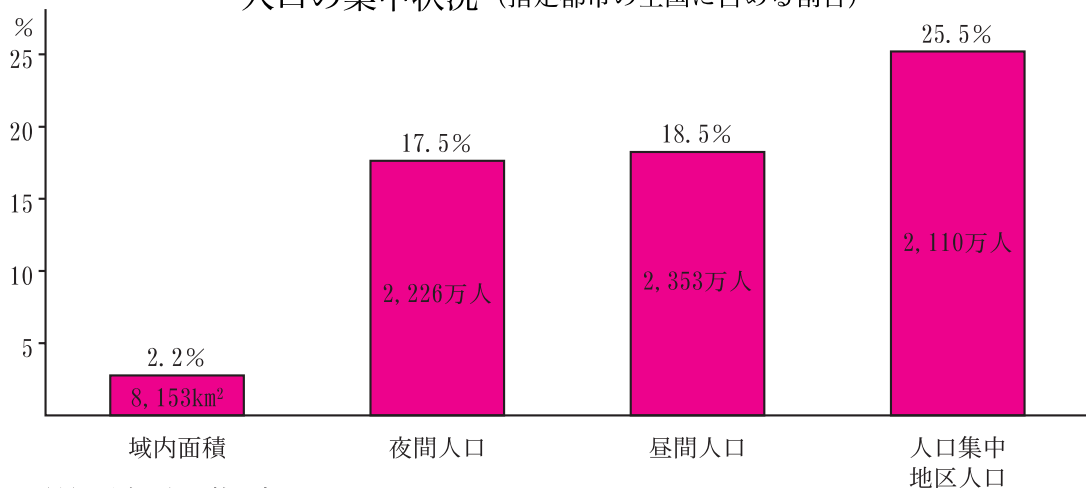
I 大都市財政の実態

1 大都市の実態

大都市は、政治、経済、文化など日本の中核機能を支え、我が国の発展に貢献するという重要な役割を担っており、その大都市機能の強化は、わが国の経済を活性化するうえでも極めて重要な課題であります。

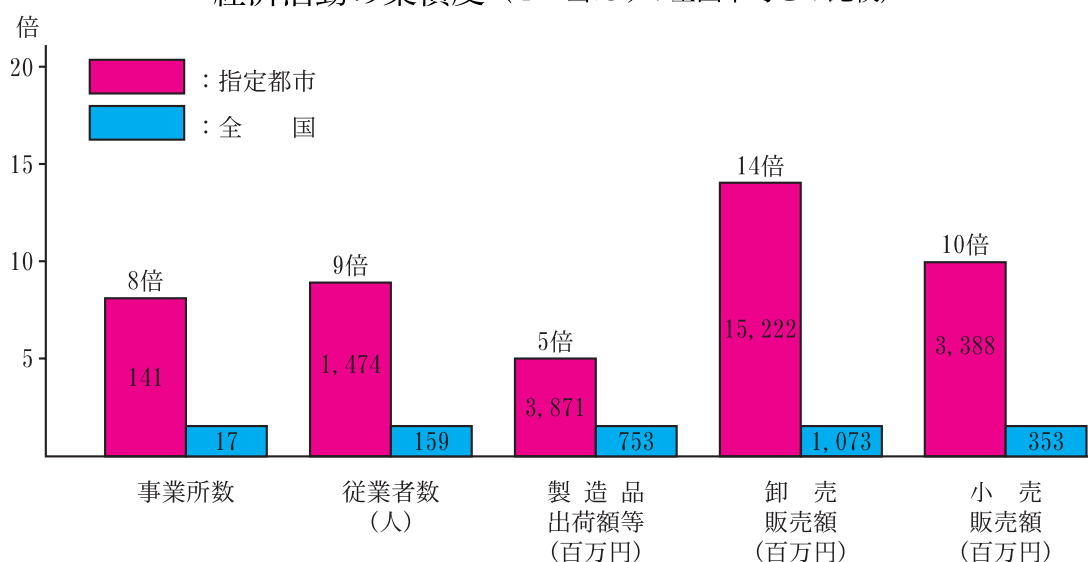
しかしながら、大都市への人口、産業経済の集中は、社会資本整備、交通、廃棄物、住宅などの課題を生じさせています。また、これまで整備してきたインフラの更新による多額の財政負担が見込まれるといった問題もあり、これらにより、大都市特有の財政需要は増加の一途をたどっております。

人口の集中状況（指定都市の全国に占める割合）



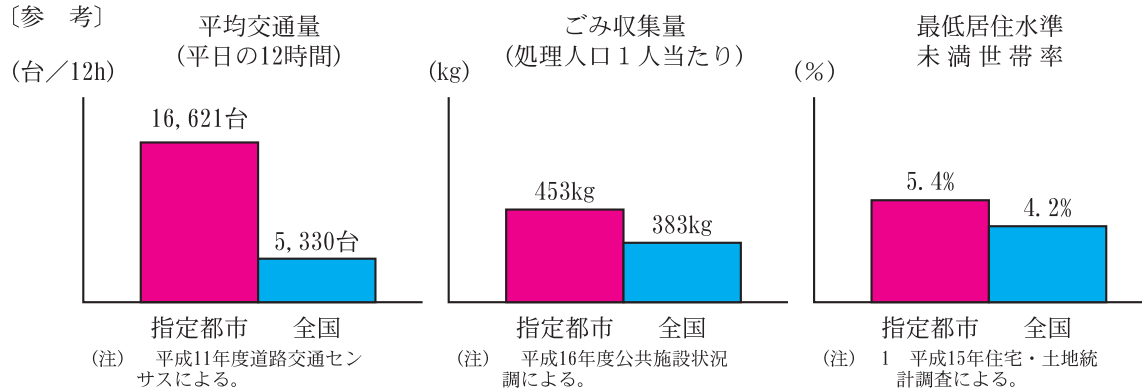
(注) 平成12年国勢調査

経済活動の集積度（1 km²当たりの全国平均との比較）



(注) 平成13年事業所・企業統計、平成16年工業統計、平成16年商業統計

[参 考]



(注) 平成11年度道路交通センサスによる。

(注) 平成16年度公共施設状況調による。

(注) 1 平成15年住宅・土地統計調査による。
2 最低居住水準未満世帯率とは、寝室及び食事室の規模により住宅・土地統計で定める条件以下の世帯（最低居住水準未満世帯）の住宅総数に対する割合をいう。

2 大都市財政の実態

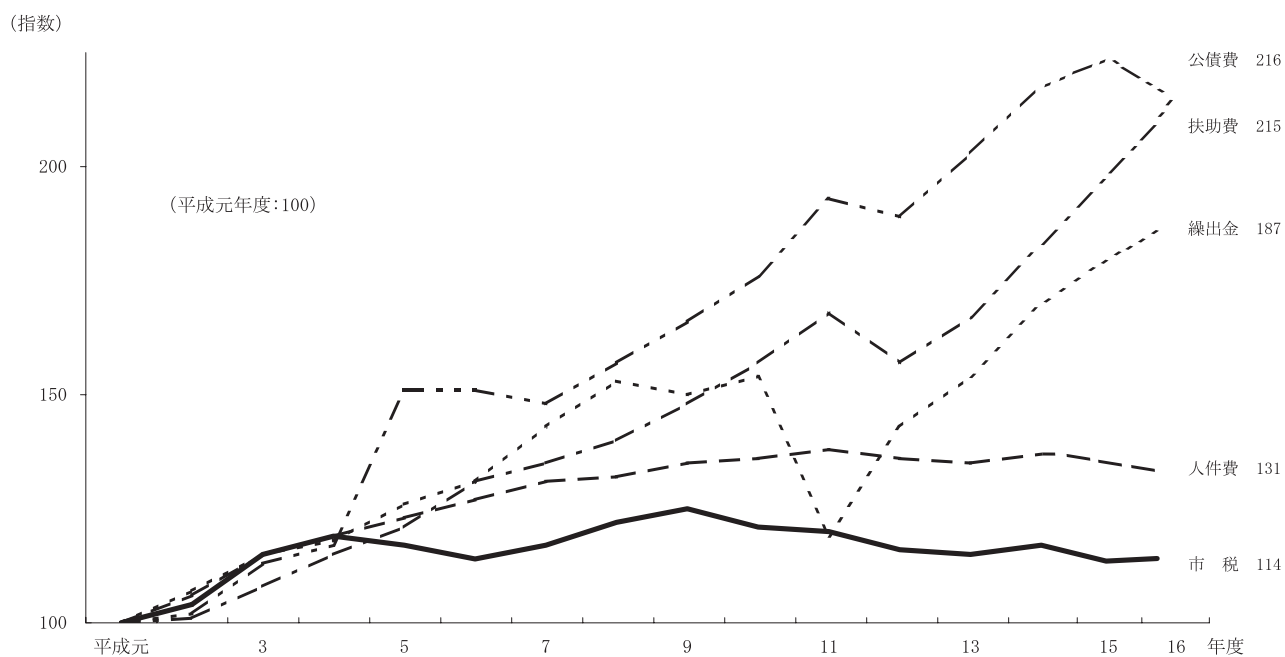
大都市は、事務事業や組織機構の見直し、定員の縮減等による行財政運営の簡素・効率化や税外収入の確保等の行財政改革に努力していますが、その財政は、都市施設の整備に伴う管理運営費とその公債費や扶助費、公営企業会計等への繰出金など義務的な経費が増加しており、依然として厳しい状況にあります。

今後も引き続き、少子高齢化、国際化、情報化社会への対応、地球温暖化対策や廃棄物処理をはじめとした環境問題への対応、都市再生プロジェクトの推進など都市の再生や活性化に関する施策の実施、安全・安心な都市づくりなど財政需要が増加していくことが見込まれるのに対し、税等一般財源の伸びが期待できないほか、臨時財政対策債や景気対策等に伴う地方債の増発により多額の借入金残高を抱えており、この償還が将来にわたり大きな負担となるなど、大都市の財政運営はますます厳しくなっていくことが予測されます。

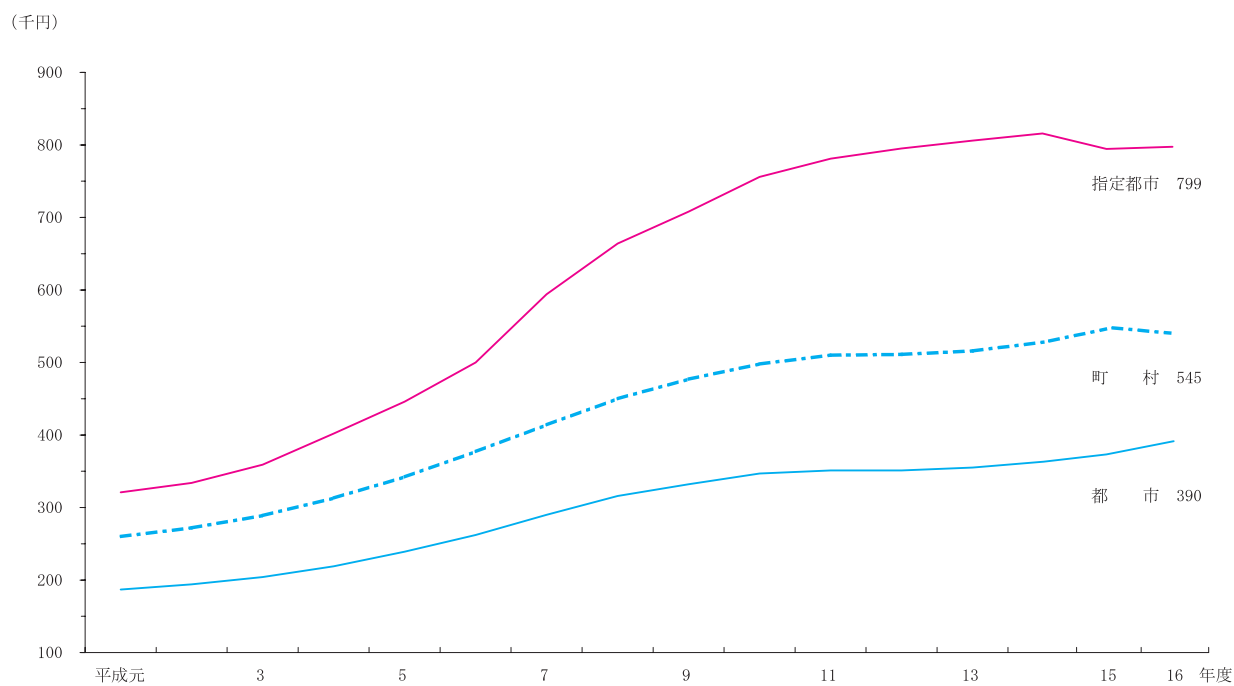
職員数の削減状況

区分	平成11年度から平成16年度 まで（5年間）の実績
指定都市	▲7.1%
地方全体	▲4.6%
国	▲3.1%

義務的な経費と市税の伸びの比較（指定都市）



人口1人当たり地方債残高（普通会計ベース）の推移



Ⅱ 税制の改正

1 真の地方分権の実現のための国・地方間の税源配分の是正

平成 18 年度までの三位一体の改革において、所得税から個人住民税への 3 兆円規模の税源移譲が実現し、国・地方間の「税の配分」は 5 : 4 となったが、地方交付税、国庫支出金等も含めた「税の実質配分」は 1 : 3 となっており、依然として大きな乖離がある。

地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるように真の地方分権を実現するためには、平成 19 年度以降も引き続き、国・地方間の税源配分を是正していく必要がある。

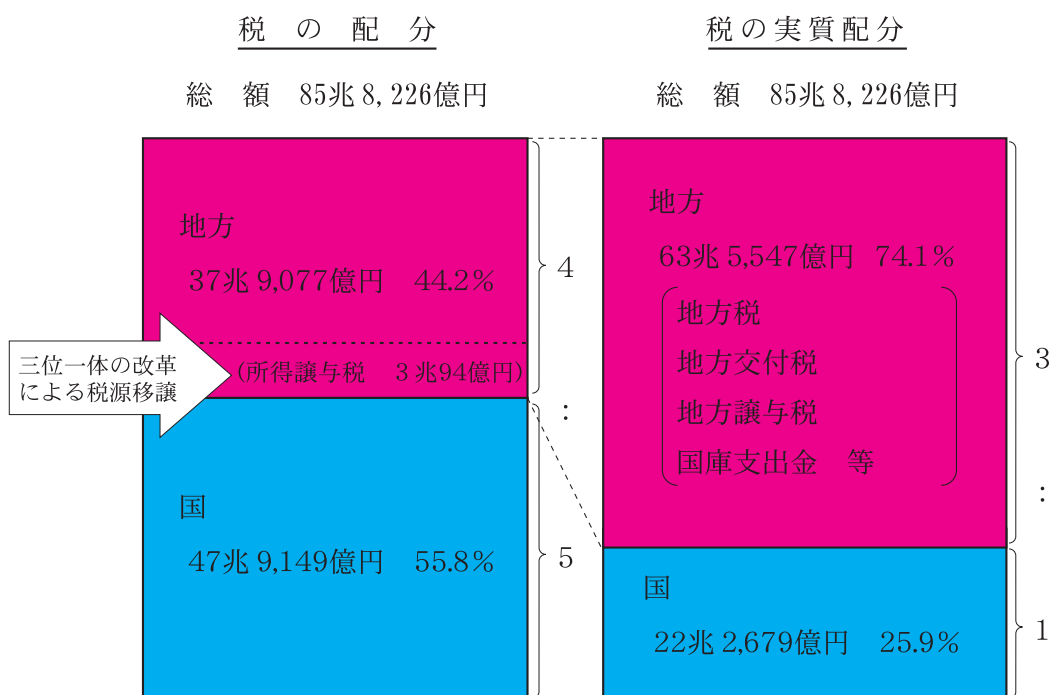
ついては、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税源の充実確保を図るため、消費税・所得税・法人税など複数の基幹税からの税源移譲について、国・地方間の「税の配分」が当面 1 : 1 となるよう、その具体的な工程を明示したうえで、早期に実現すること。

さらに、国と地方の協議と合意のうえで、真の地方分権の実現のための改革を継続し、将来的には、国と地方の新たな役割分担に応じた「税の配分」となるよう、地方税の配分割合を高めていくこと。

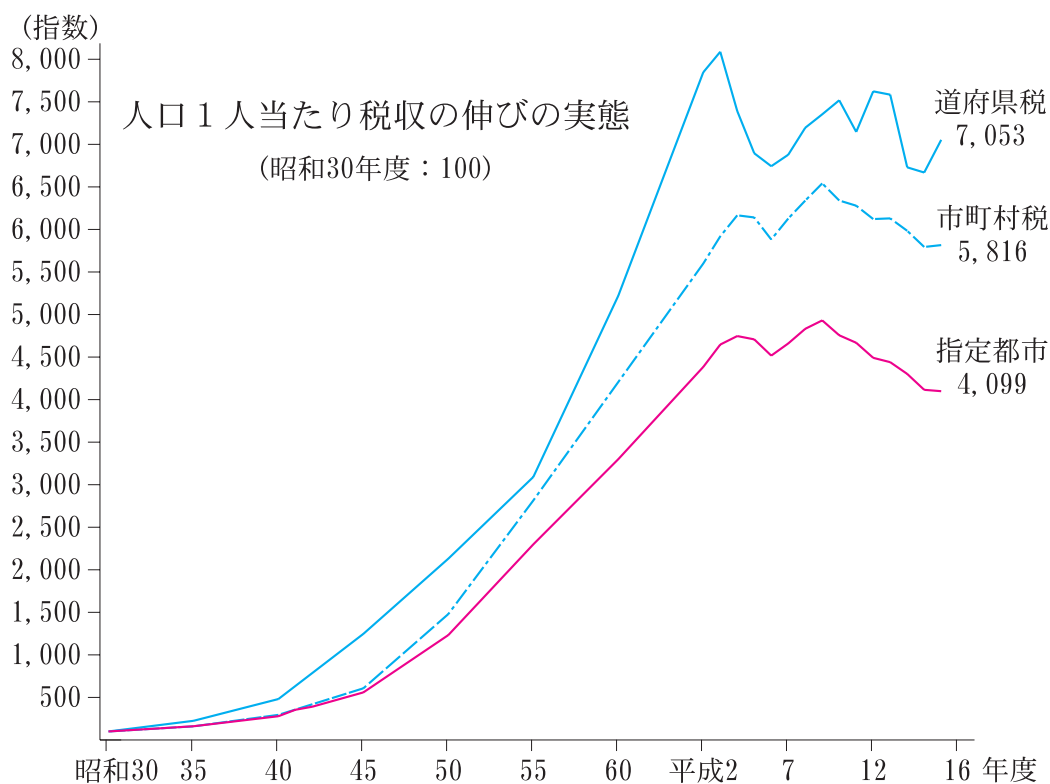
2 大都市特有の財政需要に対応した都市税源の拡充強化

基礎自治体である市町村、とりわけ指定都市の人口 1 人当たりの税収入の伸びは相対的に低い状況にあり、大都市特有の財政需要に対応するため、大都市においては、消費流通活動が活発に行われていること及び法人が産業経済の集積に伴う社会資本の整備などの利益を享受していることを勘案して、都市税源、特に消費・流通課税、法人所得課税などの配分割合を拡充強化すること。

国・地方における租税の配分状況（平成18年度）



(注) 国の当初予算額、地方財政計画額による数値である。



(注) 平成2年度以前は5ヵ年ごと、平成2年度以降は各年度ごとの決算ベースでの推移

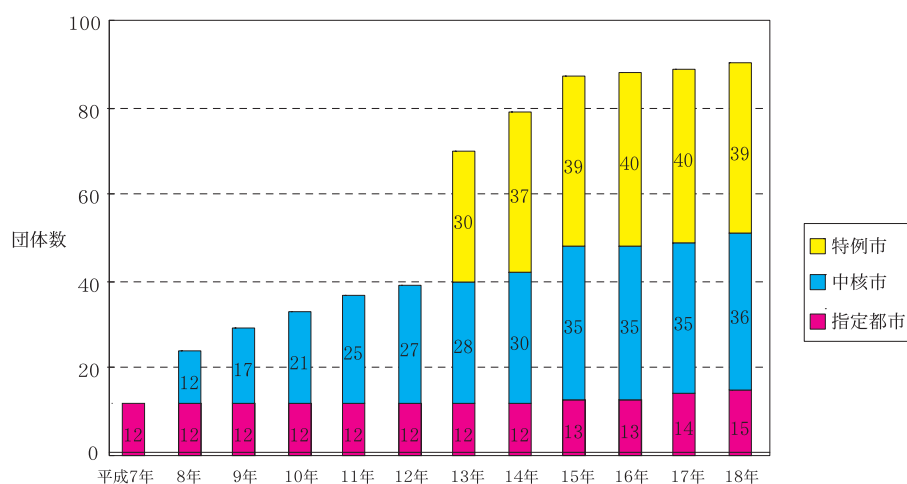
3 事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設

地方分権の進展とともに、指定都市に加え、中核市、特例市の創設など地方の権能は多様化しているものの、市町村税制は事務権限に関係なく画一的であり、受益と税負担の関係にねじれが生じている。

指定都市においては、国・道府県道の管理その他事務配分の特例が設けられ、道府県に代わってこれらの事務を行っているにもかかわらず、所要額が税制上措置されていない。さらに、道府県費負担教職員給与費の指定都市への移管が想定される状況にある。

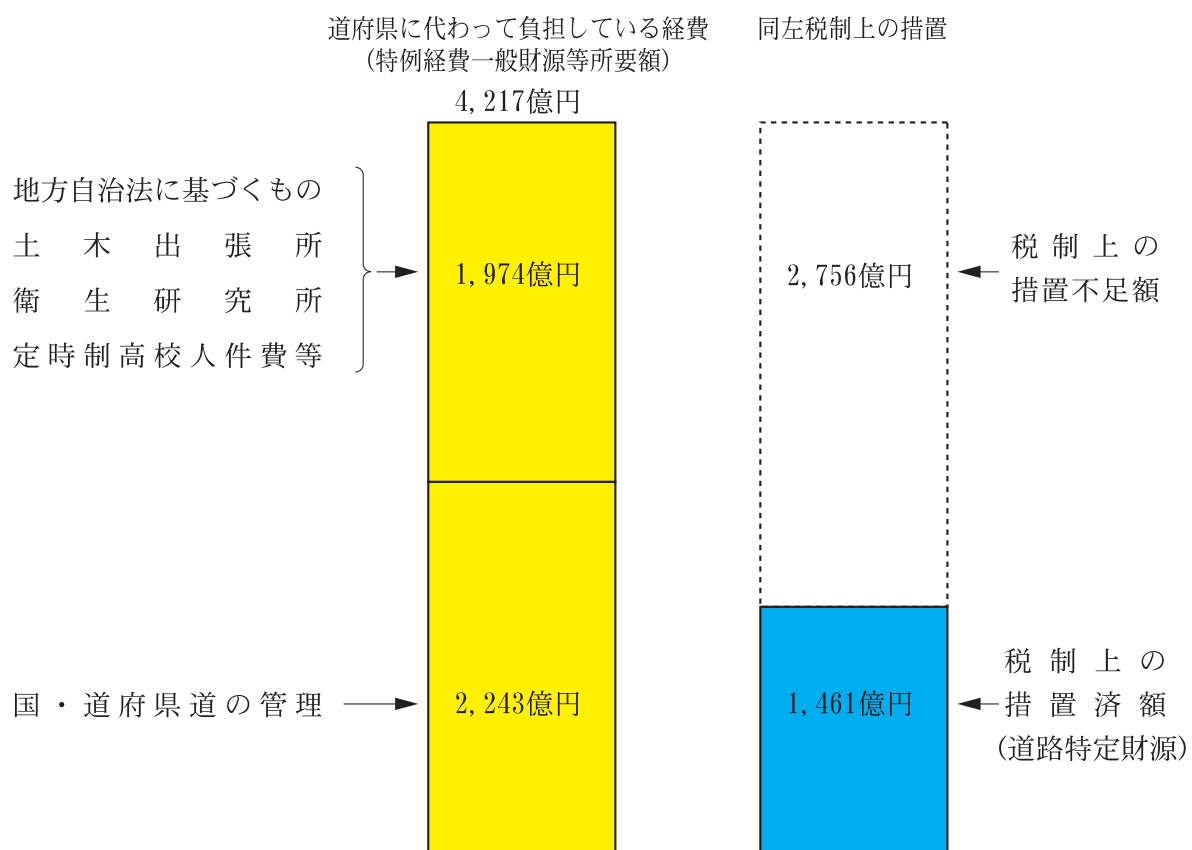
こうした状況を十分考慮し、真の地方分権の実現を図るための事務権限に応じた地方税制のあり方を示す第一歩として、道府県から指定都市への税源移譲により大都市特例税制を創設すること。

地方の権能の多様化（毎年4月1日現在）



大都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足

(平成18年度予算)



※ 道府県費負担教職員給与費が指定都市の負担とされると、税制上の措置不足額はさらに約7,300億円（平成16年度決算額から国庫負担率変更〔1/2→1/3〕を考慮し算定）拡大。

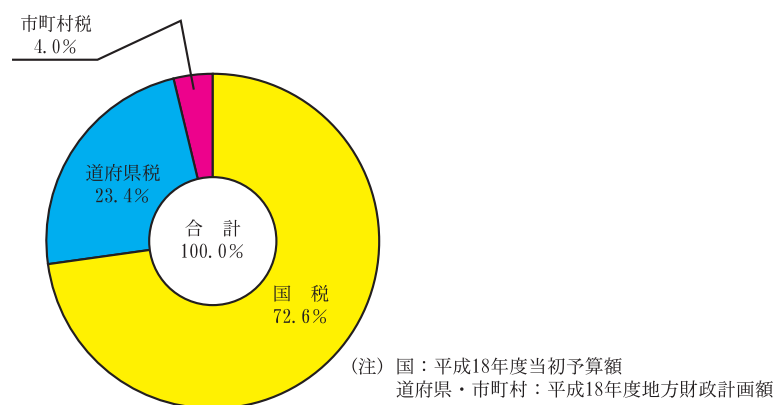
4 具体的要望項目

(1) 消費・流通課税の充実

消費・流通課税は、市町村への配分割合が4.0%と極めて低い現状にあるが、都市における消費・物流の実態を反映する都市的税目であることを考慮し、その配分割合の大幅な拡充を図ること。

また、地方消費税は、少子高齢化等の進展に伴い、今後、増加が見込まれる行政需要に地方が責任を持って対応していくうえで、極めて重要な財源であるため、国・地方間の税源配分の是正を図る中で、一層の充実を図ること。

消費・流通課税の配分割合（平成18年度）



(2) 所得課税の充実

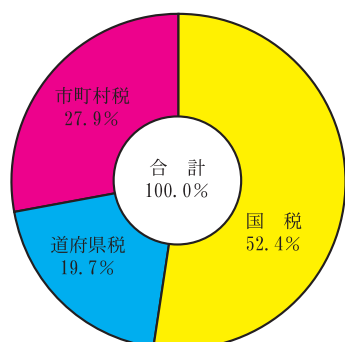
住民税は、地域社会の費用を広く分担する税であり、基礎的行政サービスの提供を安定的に支えていくうえで極めて重要な税源であることを踏まえ、引き続き地方税体系の基幹的地位を占めるべきものである。

ア 平成 18 年度までの三位一体の改革において、所得税から個人住民税への 3 兆円規模の税源移譲が実現したものの、個人住民税は、税源の偏在性が少なく、税収が安定した市町村の基幹税目であることを考慮し、引き続き、国・地方間の税源配分の是正を図る中で一層の充実を図ること。

また、利子所得、配当所得及び株式等譲渡所得に対する課税のあり方については、税負担の公平と地方税収入の確保を図る見地から、適切な見直しを推進すること。

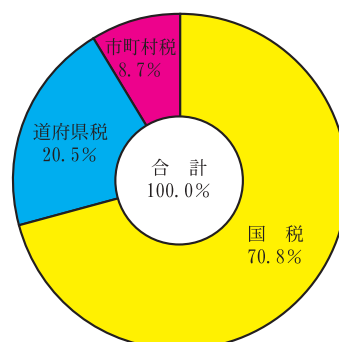
イ 法人は、産業経済の集積に伴う社会資本の整備などの利益を享受している。しかしながら、都市的税目である法人住民税については、法人所得課税の市町村への配分割合が、8.7 %と極めて低く、大都市特有の財政需要に見合う税収確保ができない仕組みになっていることから、その配分割合の拡充を図ること。

個人所得課税の配分割合（平成 18 年度）



(注) 国：平成18年度所得税当初予算額
道府県・市町村：平成18年度住民税所得割・事業税(個人)
の地方財政計画額及び所得譲与税額

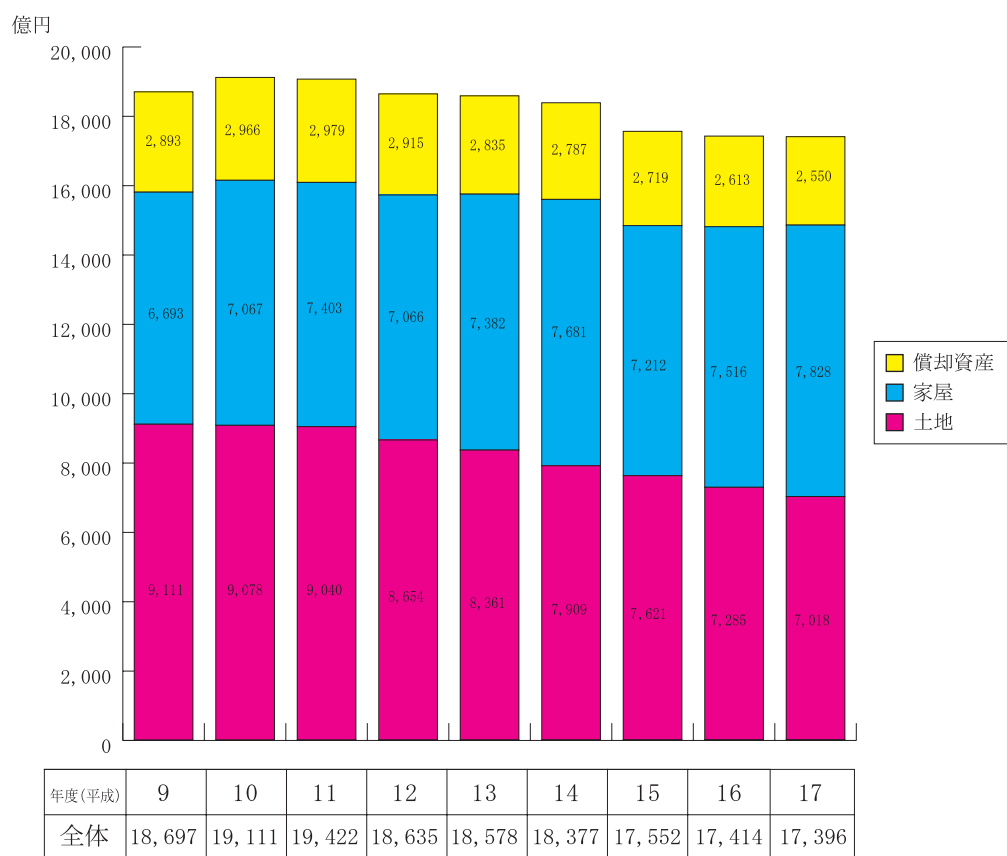
法人所得課税の配分割合（実効税率）



(注) 実効税率は、法人事業税が損金算入されることを調整した後の税率である。

(3) 固定資産税の安定的確保

固定資産税は、税源の偏りも小さく、住民税と同様に基礎的行政サービスの提供を安定的に支えるうえで重要な基幹税目であるので、今後も公平かつ簡素な税制を一層目指すとともに、その安定的な確保を図ること。



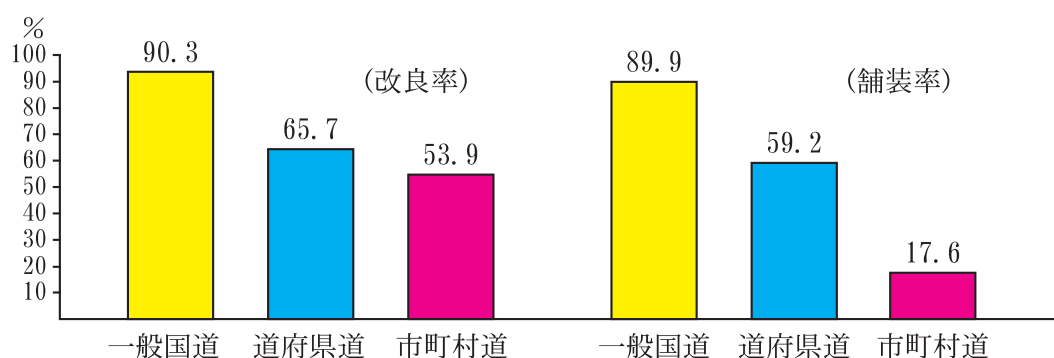
(注) 1 平成16年度までの税額は決算額、平成17年度は決算見込額である。
 2 表中における評価替え年度は、平成9、12、15年度である。

(4) 市町村道路特定財源の拡充

市町村道の整備に要する道路特定財源の比率は、国・道府県道に比し極めて低く、依然として、その整備が著しく立ち遅れているため、市町村道路特定財源の配分割合を大幅に引き上げること。

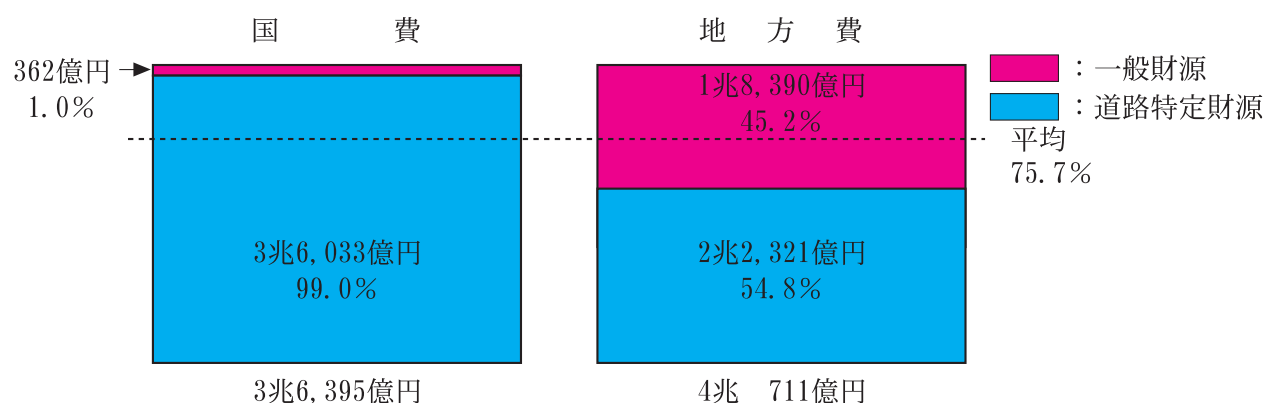
なお、道路特定財源の見直しにあたっては、市町村への配分について十分に配慮すること。

道路整備状況（平成 16 年 4 月 1 日）



[参 考]

道路整備事業費における国費・地方費別財源内訳（平成 18 年度予算）



(5) 定額課税の見直し

相当期間にわたって据え置かれている定額課税については、税負担の均衡や物価水準等を考慮し、適切な見直しを行うこと。

〔参 考〕

定額課税の現行税率の改正状況

税 目	改 正 年 次	経 過 年 数
特 別 と ん 税	昭和39年	43年
法 人 市 民 税 (均 等 割)	昭和59年 (平成 6 年一部改正 (注) 1)	23年
軽 自 動 車 税	昭和59年	23年
事 業 所 税 (資 産 割)	昭和61年	21年
個 人 市 民 税 (均 等 割)	平成 8 年 (注) 2	11年

(注) 1 従業者数が50人以下の法人等について一部改正

2 平成16年度に人口段階に応じた税率区分が廃止されたが、指定都市の税率は、平成 8 年度から据え置かれている。

(6) 租税特別措置等の整理合理化

国税の租税特別措置及び地方税の非課税等特別措置については、漸次その見直しが行われてきたが、なお不十分であるため、主として国の施策により地方税に影響を及ぼすもの及び課税の均衡上適当でないもの等については、一層の整理合理化を進めること。

特に、地方税における固定資産税等の非課税、課税標準の特例については、抜本的な見直しを行うこと。

租税特別措置等による地方税の減収見込額（平成 18 年度）

（単位：億円）

区 分		国税の租税特別措置による地方税の減収見込額	地方税の非課税等特別措置による減収見込額	合 計
道府県税	道府県民税	781	395	1,176
	事業税	914	1,012	1,926
	計	1,695	1,407	3,102
市町村税	市町村民税	1,187	851	2,038
	固定資産税	—	2,856	2,856
	計	1,187	3,707	4,894
合 計		2,882	5,114	7,996

(7) 日本銀行の国庫納付金にかかる適切な措置

日本銀行納付金は、本来益金であるにもかかわらず、日本銀行法により所得計算上損金に算入される特例措置がとられており、法人市民税の課税対象となっていない。このため、応分の地方税負担がなされるよう適切な措置を講ずること。

なお、当面は、平成10年4月に、日本銀行の事業年度が6月から1年に改められたことにより、納付金制度に伴う多大な還付を生じ、地方財政に影響を与える場合があるので、このような多大な還付の生じることのないよう適切な措置を講ずること。

日本銀行に対する地方税の課税状況及び日本銀行納付金の納付状況

(単位：億円)

事業年度(平成)		純益金	法人税	地方税	納付金
9	上期 (4月～9月)	10,465	972	557	7,388
	下期 (10月～3月)	7,407	2,372	1,295	87
10	4月～3月	(経常利益) 17,994	1	1	14,360
11	4月～3月	(経常利益) 11,925	0	0	10,858
12	4月～3月	(経常利益) 14,595	0	0	12,581
13	4月～3月	(経常利益) 14,832	0	0	13,904
14	4月～3月	(経常利益) 6,620	0	0	5,053
15	4月～3月	(経常利益) ▲222	120	50	472
16	4月～3月	(経常利益) 5,074	1,441	762	1,690
17	4月～3月	(経常利益) 7,279	1,492	791	3,172

(注) 平成12年度から平成15年度までの地方税の額については、東京都及び大阪府の外形標準課税による法人事業税分を除外している。

Ⅲ 国庫補助負担金の改革等

1 国庫補助負担金の改革

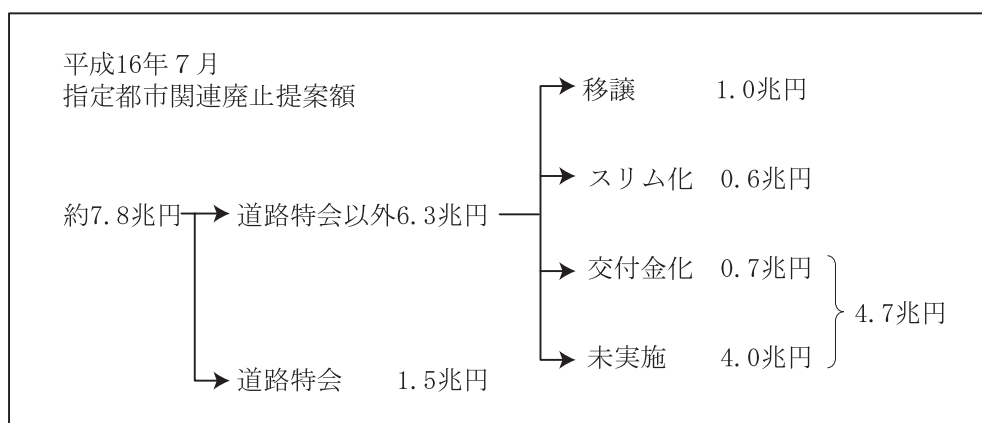
(1) 国庫補助負担金の改革

国庫補助負担金の改革は、国と地方の役割分担を明確化したうえで、真に国が義務的に負担すべき分野を除き、国の関与・義務付けを廃止・縮減しつつ、税源移譲と一体で進めること。

指定都市市長会がこれまでに提言した「廃止すべき国庫補助負担金」の未実施分について、早期にこれを実現し、その際には、これまでの改革で行ったような、地方の自由度の拡大につながらない国庫補助負担率の引下げは、決して行わないこと。

また、交付金化された国庫補助負担金についても、国の関与が依然として残ることから、併せて廃止のうえ、税源移譲を進めること。

指定都市提言の「廃止すべき国庫補助負担金」の状況



（２）大都市特例事務に係る国庫補助負担金の見直し

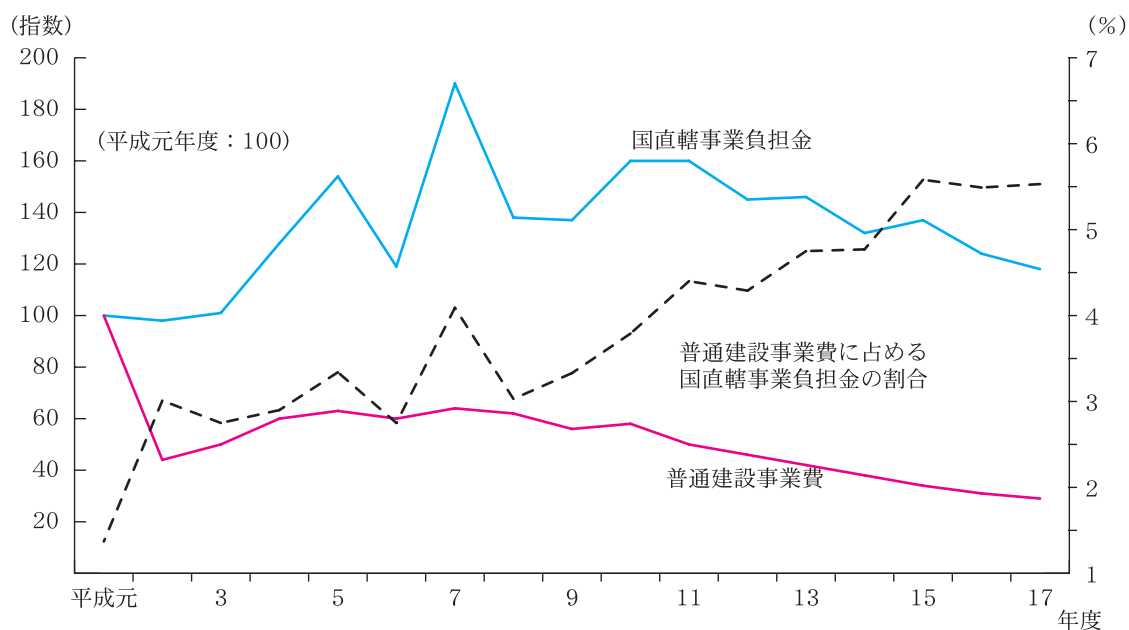
大都市特例事務に係る国庫補助負担金について、一般財源化等の見直しが行われる場合には、都道府県への税源配分のみが行われることなく、指定都市に対しても税源移譲による財源措置等を行うこと。

2 国直轄事業負担金の廃止

国家的施策として実施されながら、地方公共団体に対して個別に財政負担を課す国直轄事業負担金については、廃止すること。

特に、維持管理費について、本来の管理者である国の全額負担とし、地方負担を直ちに廃止すること。

普通建設事業費と国直轄事業負担金の伸びの比較（普通会計ベース）



- (注) 1 平成元年度から平成12年度まではさいたま市・静岡市・堺市を除いた12市計、平成13年度から平成15年度までは静岡市・堺市を除いた13市計である。
 2 近年、地方公共団体の公共事業関連予算が大幅な減少傾向にあるのに対し、国直轄事業はほぼ横ばいで推移しているため、国直轄事業負担金の占める割合は、年々増大している。

3 国庫補助負担金の運用・関与の改善

見直しを行ったうえでなお存続する国庫補助負担金については、超過負担の解消を図るとともに、地方の実情にあった弾力的運用を図ることができるものとする。

あわせて、交付申請のための事務手続等の簡素合理化を図ること。

IV 地方交付税の改革

- (1) 地方交付税は、地方固有の財源であり、その改革については、地方の役割や行政サービスの水準について地方と十分な議論を行ったうえで進め、その際には、財源の保障機能と税源偏在の調整機能を分離することなく双方を重視し、国の関与や義務付けを見直すことなく、国の歳出削減のみを目的とした根拠のない地方交付税の削減は決して行わないこと。
- (2) 税源移譲の際に生じる交付税原資の減額分の補填や、国・地方を通じた歳出削減によってもなお生じる通常収支不足の解消は、交付税の法定率引上げによって対応すること。
- (3) 地方交付税の算定基準の見直しにあたっては、単に人口・面積で機械的に配分するのではなく、大都市特有の財政需要を的確に反映させる仕組みを構築すること。
- (4) 地方財政の予見可能性を高め、地方自治体が計画的な財政運営を行うことができるよう、地方とともに、「中期地方財政ビジョン」を早期に策定すること。

V 地方債の発行条件の改善等

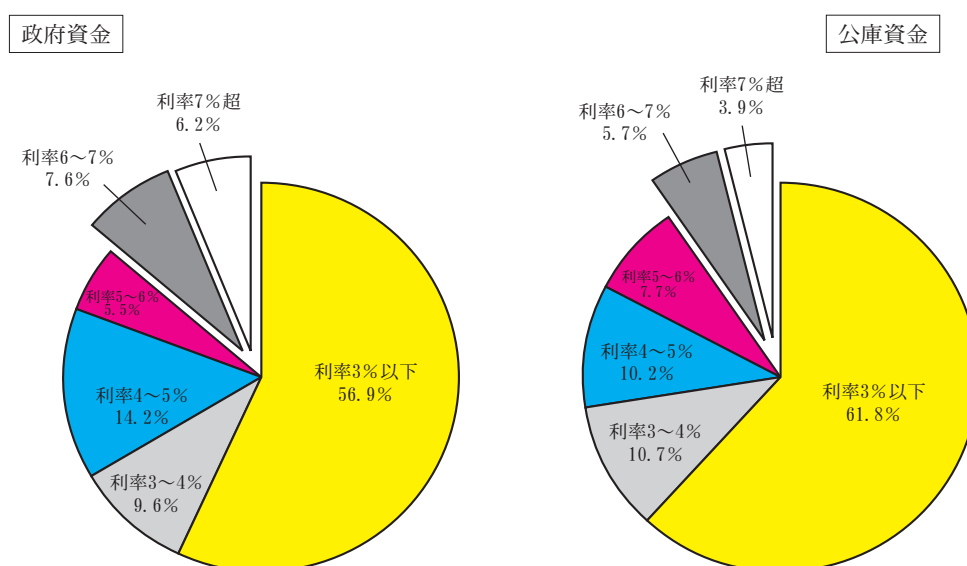
1 地方債の発行条件の改善

公債費負担の軽減を図り、地方公共団体の財政健全化を推進するため、政府資金や公庫資金について地方債の発行条件を改善し、安定的に確保すること。

さらに、政府資金や公庫資金に係る既発債の繰上償還、借換えについて特段の配慮をすること。

また、地方債の償還については、施設の耐用年数に応じた償還期間の延長などの弾力的運用ができるよう配慮すること。

政府資金及び公庫資金の利率別借入残高の構成比
(平成 17 年度決算見込全会計ベース 指定都市合計)



(注) 都市施設の整備や近年の累次の景気対策等に伴い、公債費が急増しているほか、過去に高金利で借り入れた政府資金等の償還が大都市の財政運営にとって多大な負担となっている。

2 地方債協議制度の運用改善

地方債の協議制度は、地方分権一括法の施行に伴い、地方の自主性をより高め、地方債の円滑な発行、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等を図る観点から、これまでの許可制度に替えて平成 18 年度から導入されたものである。

協議制度への移行に際し導入された新たな基準としての実質公債費比率は、単に公債費による財政負担に着目した指標にすぎず、これのみをもって制度を運用することは、地方公共団体の財政力や財政の健全性に関して市場の誤解を招く恐れがある。

大都市は、わが国の発展を支える重要な役割を担うため、交通網、下水道などのインフラ整備に努めてきているが、現行の運用は、そのような大都市の特殊性や、各団体の将来の財政健全化に向けた公債残高の縮減努力が全く反映されないなどの問題がある。

地方分権の推進の観点から行われた地方債協議制度への移行の趣旨に鑑み、都道府県、大都市、一般市町村それぞれの特性や財政状況を的確に反映することにより、地方公共団体の自主的な資金調達に支障を来さないよう、制度の運用を改善すること。

3 公営企業金融公庫の財政基盤の新組織への承継

公営企業金融公庫の廃止に伴う「政策金融改革に係る制度設計」において、「地方公共団体は共同して、資金調達のための新組織を自ら設立」し、「公庫が保有する既往の資産・負債は、デューデリジェンスに基づき適切に同組織に移管・管理する」とされているが、指定都市の地下鉄や上・下水道などの都市基盤整備・更新に要する長期・低利の資金についても、安定的な調達が可能となるよう、現在の公庫の財政基盤については、新組織へ確実に、全額を承継させること。

また、国が「必要な法制度を整備する」に当たっては、地方と協議を行い、地方の意見を反映すること。

公営企業金融公庫の資産等（平成 17 年度末）

資産		資本・負債	
貸付金	24.8兆円	発行済み債券	21.8兆円
現金預け金	0.6兆円	特別法上の引当金	2.8兆円
		うち債券借換損失引当金	2.6兆円
		※ 借換に伴う将来の金利変動リスクへの対応等のため、地方団体の利払いを原資として引当てているもの	
		公営企業健全化基金	0.9兆円
		※ 地方団体が公営競技の収益金の一部を公庫へ納付	
その他	0.5兆円	その他	0.4兆円
合計	25.9兆円	合計	25.9兆円

利払い

収益

地方団体