

「地方の元気」のための中核市税財源の拡充・強化に関する提言

現在、我が国は、「人口急減・超高齢化」とも言われる状況を迎え、高齢化の進展に伴う社会保障関係経費は経済成長を上回るペースで増大し、一方で少子化による労働力人口の減少が経済規模の縮小を引き起こすといった負のスパイラルに陥るおそれもあり、この流れを変えていくことが喫緊の課題となっている。

このような現状の中、この流れの一因とも言われる東京一極集中に歯止めをかけ、「日本の元気」を取り戻すためには、国・地方が一丸となって抜本的な対策を行うことが必要であるとともに、地域住民に最も身近な基礎自治体であり、地域の拠点都市である中核市が、地域活性化・雇用対策・防災減災対策といった地方が抱える諸課題に取り組み、周囲の地域を牽引しながら「地方の元気」を生み出していくことが必要である。

しかしながら、この急激な人口減少と著しい高齢化の進展は、社会保障関係経費の大幅な増加を招き、中核市財政に大きな影響を及ぼし始めており、社会保障関係経費の自然増分を人件費の圧縮等による経常経費や公共事業の削減などの行財政改革によって捻出することにも限界があり、中核市の財政状況は一層厳しさを増していると言わざるを得ない。

このため、中核市市長会としては、「地方の元気」、ひいては「日本の元気」のため、中核市財政の実態に即した税財源の拡充・強化について、政府において早期に積極的な措置を講じるよう求める。

1 平成 27 年度地方財政計画について

- (1) 「中期財政計画（平成 25 年 8 月 8 日閣議了解）」においては、地方財政の安定的な運営の観点を踏まえ、国の歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額については、平成 25 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保することとしている。

また、「経済財政運営と改革の基本方針 2014（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定。以下、「骨太の方針 2014」という。）」においても、必要な地方の一般財源総額を確保しつつ財政の健全化を図るとしていることから、平成 27 年度の地方財政計画策定にあたっては、少なくとも平成 26 年度地方財政計画の水準を下回らないよう、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保し、その積上げにあたっては、次項「2 地方交付税改革について」に留意すること。

- (2) 「中期財政計画」においては、「地方財政については、経済再生に合わせ、

歳出特別枠等のリーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく必要がある」、と明記しており、地方財政計画上の「歳出特別枠」とこれを受けた地方交付税の「別枠加算」については見直しの議論があるが、上記「一般財源総額の確保」の趣旨に照らし、当該制度については今後においても堅持すること。

2 地方交付税改革について

(1) 地方交付税については、中核市が直面している財政需要の増嵩を的確に反映させた上で、必要な総額を確保すること。

(2) 臨時財政対策債については、平成 26 年度から平成 28 年度まで延長されることとなったが、制度上過去に発行済の臨時財政対策債の元利償還金に対しても新たに借金を重ねる構造は、負担の先送りであり、将来世代へのつけまわしに他ならない。

財源不足解消のためには、国・地方ともに今後においても徹底した歳出削減を図ることが前提ではあるが、それでもなお地方財政運営上恒常的に生じている地方財源不足額への対応は、臨時財政対策債の発行ではなく、本来の地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の規定どおり、法定率を変更し、その解消を図ること。

(3) 財源不足額基礎方式による臨時財政対策債の算定は、財政力の強い普通交付税交付団体ほど発行割合が多くなり、交付税が減額されてしまうことから、財政力による傾斜配分の度合を緩和するよう見直すとともに、その場合、配分額が増えると想定される地方部における資金調達先確保の観点から、今後も公的資金の配分を行うこと。

3 消費税率引上げに伴う対応について

(1) 本年 4 月 1 日をもって消費税が 8 %へ引上げられ、3 %引上げ時点においては、引上げ分の国・地方の配分割合の決定の際には、地方単独事業分もその算定に含めた上で、国が 2.08%、地方が 0.92%と整理されたが、一方で消費税増税分の使途として整理された社会保障の充実部分に要する経費については、平成 26 年度においては、保育緊急確保事業といった少子化対策の分野及び国保等の保険料軽減制度の拡充といった医療介護分野における国の制度に係る社会保障給付費の地方負担分のみとされたところである。

しかし、社会保障関係の地方単独事業はいわゆる社会保障 4 経費の給付に該

当するものに限定したとしても、中核市平均で約 97 億円/年に上り、今後においても扶助費を中心に増加が見込まれるところである。

このため、遅くとも今後予定されている消費税の 10% 引上げ時までには、社会保障の充実分の使途として、国の制度による地方負担分とは別に、一定割合については地方が行う社会保障関係経費に充てられるよう地方財政計画に計上すること。

- (2) 平成 26 年度の地方財政計画においては、地方消費税率の引上げによる増収分は、国の制度に係る社会保障給付費の地方負担に対応するためのものであり、地方消費税率引上げによって財政力格差が拡大しないよう、地方消費税率引上げに伴う地方消費税及び地方消費税交付金の増収分については、当面基準財政収入額へ 100% 算入し、また、消費税・地方消費税率の引上げに伴う社会保障の充実分等の地方負担額については、基準財政需要額に 100% 算入することとされた。

しかしながら、中核市はその特性上社会保障に要する経費の割合が他都市に比べて高く、また、各中核市においては、義務教育就学前の乳幼児などを対象とした医療費助成や国民健康保険事業に対する保険料軽減のための基準外繰出、保育料軽減のための追加負担など、歴史的に独自の社会保障政策を実施していること、さらに法人住民税法人税割の一部交付税原資化により、地方にとっては今後留保財源が減少することからも、交付税算定上当面 100% 算入として整理された増収分については、偏在性是正策の一環とするのではなく、都市の実情に合わせた社会保障施策が実現できる仕組みとする観点から、早期に通常の算入率である 75% とすること。

その際には、併せて、地方消費税率引上げに伴う増収分に対する基準財政収入額への算入率引下げは、都市部で更なる留保財源を生み有利に働くため、別途、地域間の税源の偏在性是正措置の拡充等についても十分に配慮すること。

- (3) 平成 26 年度の地方税制改正においては、地域間の税源の偏在性是正のため、法人住民税法人税割の税率を引下げ、地方法人税として引下げ分の税込額を地方交付税原資としたところである。

しかしながら、平成 25 年 11 月の「地方法人課税のあり方等に関する検討会報告書」では、「偏在性の小さい安定した地方税体系を構築するためには、地方消費税の充実又は消費税に係る地方交付税法定率分の地方消費税化と、法人住民税法人税割の地方交付税原資化によることが基本」としており、今回の改正内容では「消費税に係る地方交付税法定率分の地方消費税化」がなされていないことから、こちらについても早期に実現すること。

4 中核市の事務権限に見合った税源の移譲について

事務配分の特例として、中核市には都道府県の事務・権限が移譲されているが、移譲された事務に必要な財源については、主に地方交付税によって措置されており、これに見合う税源が都道府県に残されたまま移譲されていない。特に、保健所に要する経費については、中核市移行経費の中でもその比率が高く、影響が大きいだけでなく、本年5月の地方自治法の改正による中核市と特例市との制度統合により、今後保健所設置市が増加することが想定されることから、地方の中核都市としての責任を果たしていくためには、税源移譲による安定的な財源確保がより一層重要になってくる。

よって、これまでの移譲分も含め、市民サービスの提供者と税の徴収権者を一致させる観点から見直し、都道府県から税源移譲を行うなど、税制上の措置を講ずるとともに、引き続き適切な普通交付税措置を行うこと。

5 法人税改革について

「骨太の方針 2014」において、数年で法人実効税率を 20%台まで引下げることを目指すことが明記されたが、国・地方を通じた法人関係税収のうち、法人住民税と法人事業税の地方法人二税に加え、国税である法人税の地方交付税原資分や今後税収全額が地方交付税の原資となる地方法人税を含めると、約6割が地方の財源であり、法人課税の見直しは地方財政に大きな影響を与えるものとなる。

法人事業税（都道府県税）における外形標準課税の拡大が議論されているところであるが、中核市においてもその機能や役割を十分果たしていくためには、自主的かつ安定的な都市財政運営に必要な財源の確保が不可欠であることから、法人実効税率を引き下げる場合には、必ず安定的な代替財源を確保すること。

平成26年11月7日

中核市市長会

< 参考資料 >

① 『2 地方交付税改革について』関係

地方債残高に占める臨時財政対策債残高及び公債費元利償還金に占める臨時財政対策債償還額の割合の推移に関する試算

② 『3 消費税率引上げに伴う対応について』関係

消費税率引上げにあたり国・地方の配分割合の決定の際に含まれた地方単独事業の額に関する試算

③ 『4 中核市の権限にあった都道府県税の税源移譲について』関係

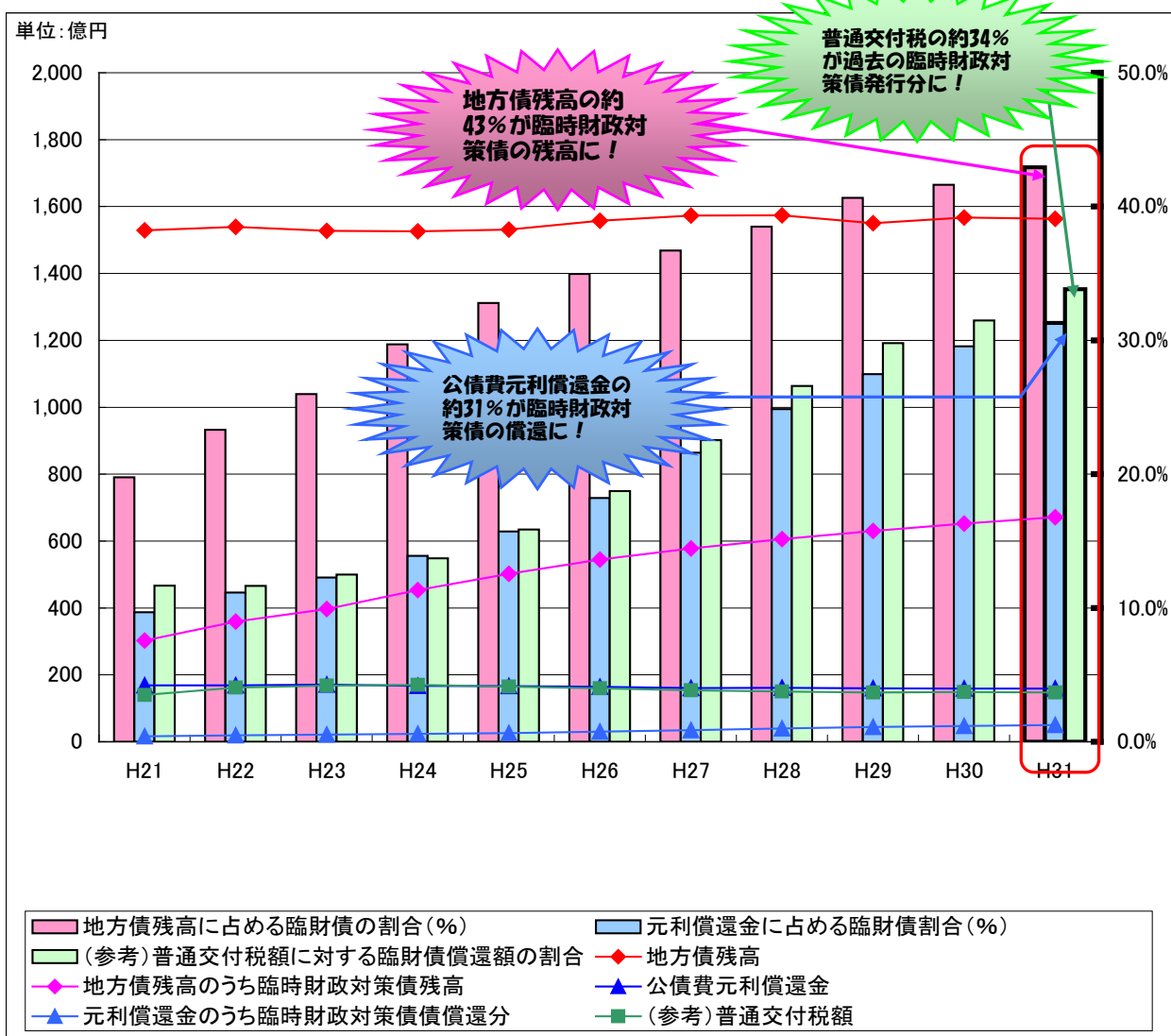
道府県民税(所得割)に対する中核市関連需要額の税源移譲に関する試算

地方債残高に占める臨時財政対策債残高及び公債費元利償還金に占める臨時財政対策債償還額の割合の推移に関する試算

臨時財政対策債が平成26年度から28年度の3カ年延長されたことを受け、中核市市長会において、平成26年度の前5年間に於ける地方債残高に占める臨時財政対策債残高及び公債費元金に占める臨時財政対策債償還額を試算し、その割合の推移を算出したものである。

単位：億円

	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31
地方債残高	1,529.2	1,539.2	1,527.2	1,526.3	1,531.2	1,557.7	1,573.3	1,573.9	1,549.9	1,567.0	1,563.8
地方債残高のうち臨時財政対策債残高	302.2	358.9	396.9	453.4	502.1	544.8	577.7	606.0	630.2	652.1	671.4
公債費元利償還金	168.9	168.9	170.8	167.3	166.1	164.1	160.6	160.9	159.7	158.8	158.9
元利償還金のうち臨時財政対策債償還分	16.3	18.8	21.0	23.2	26.1	29.9	34.7	40.0	43.9	46.9	49.7
(参考)普通交付税額	140.0	162.0	168.0	170.0	165.0	160.0	154.0	150.0	147.0	149.0	147.0
地方債残高に占める臨時財債の割合(%)	19.8%	23.3%	26.0%	29.7%	32.8%	35.0%	36.7%	38.5%	40.7%	41.6%	42.9%
元利償還金に占める臨時財債割合(%)	9.7%	11.2%	12.3%	13.9%	15.7%	18.2%	21.6%	24.9%	27.5%	29.6%	31.3%
(参考)普通交付税額に対する臨時財債償還額の割合	11.7%	11.7%	12.5%	13.7%	15.9%	18.7%	22.5%	26.6%	29.8%	31.5%	33.8%

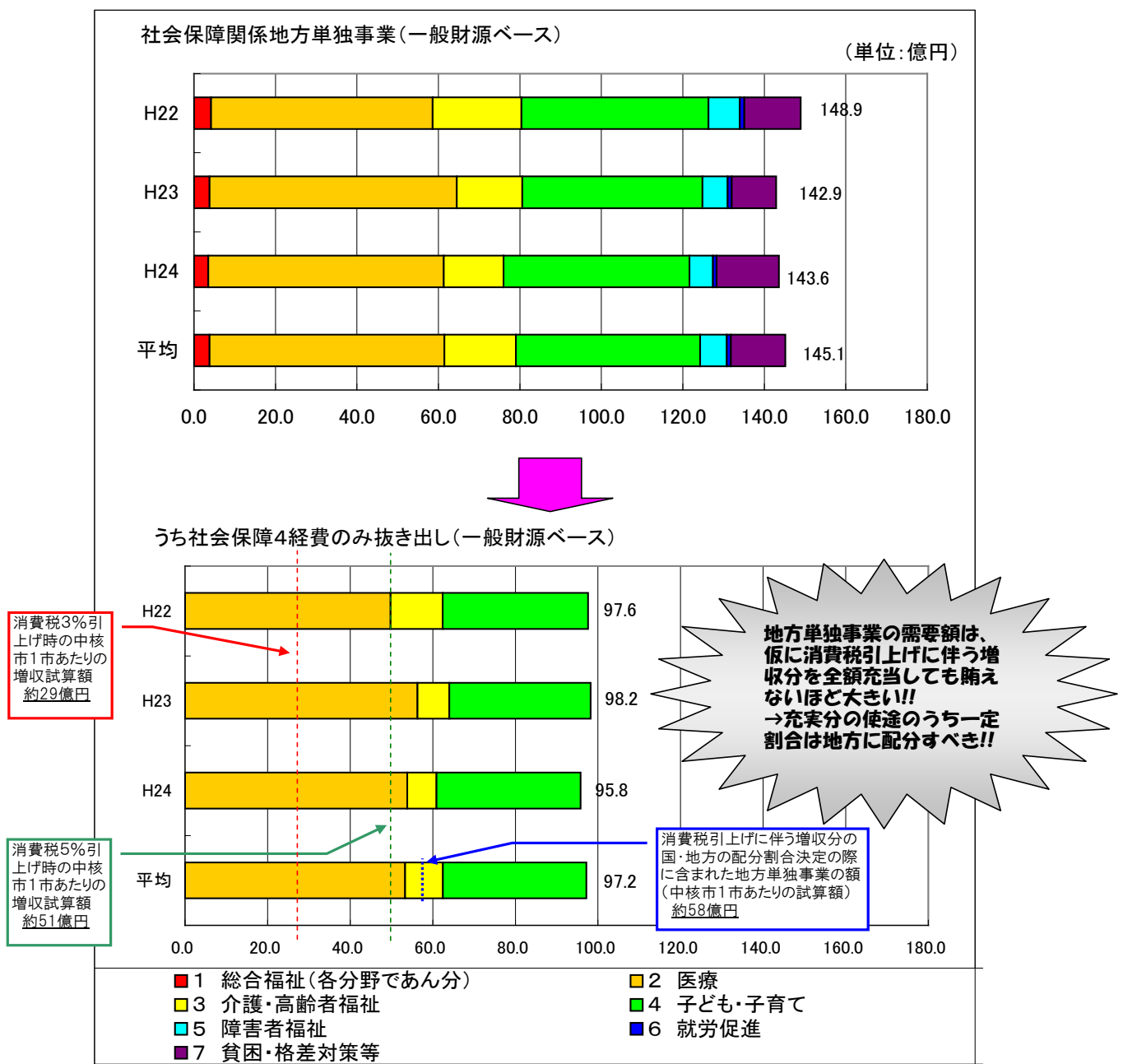


※平成21年度から平成25年度までは地方財政状況調査の結果を、平成26年度については決算見込、平成27年度以降は各市の財政計画の数値を基に算出している。

消費税率引上げにあたり国・地方の配分割合の決定の際に含まれた地方単独事業の額に関する試算

消費税率引上げの際には、国と地方の協議の場において、その配分割合をどうするかが大きな議論となり、結果として地方単独事業2.6兆円をその算入割合に含めた上で、5%引上げの際には国が3.46%、地方が1.54%とされた（※）。

しかし、社会保障の充実分の用途については少なくとも今年度は国の制度に伴う裏負担分のみという構造となっており、上記の経緯を踏まえるとこの「充実分」の用途においても一定割合は地方へ配分がなされるべきであることから、中核市市長会において、この国と地方の配分割合を決定した際に地方単独事業に要する経費として計上された地方単独事業の金額のベースとなった「社会保障関係の費用に関する調査」を分析し、地方単独事業の額を算出したものである。



※ 調査対象は平成22年度から24年度までの3か年とし試算。

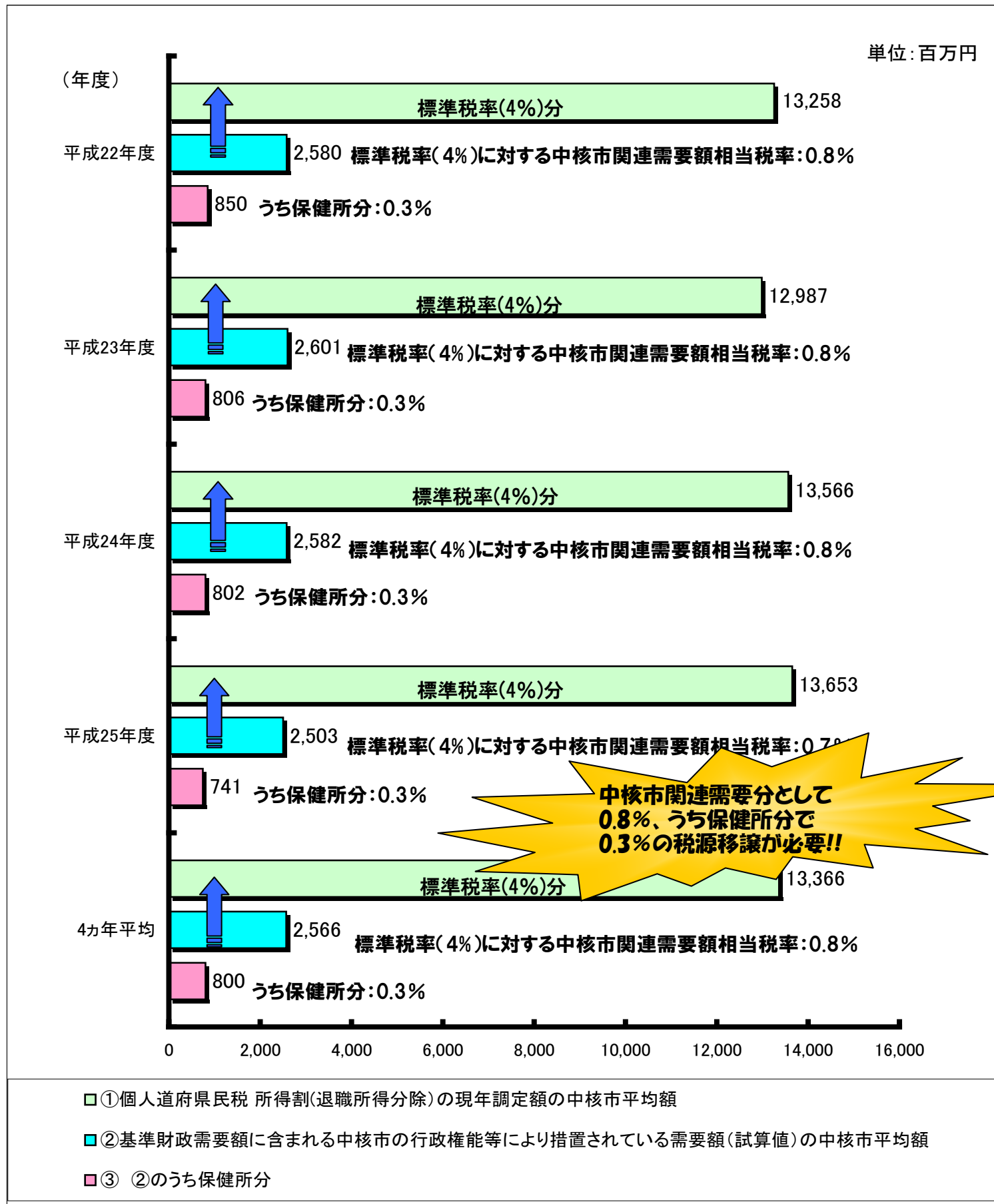
※ H22については調査内容の一部（国保・後期高齢者医療関連）に単独事業以外の経費が含まれていることから、その分の影響額を控除している。

※ 地方消費税率引上げによる増収額の試算方法は、地方消費税1%増収分を2.8兆円とし、各都道府県の地方消費税収の5年決算（H19～23）平均シェアで按分し都道府県の影響額を算出後、その額を県のH22年度国勢調査人口に対する各市の人口割合で按分したものの中核市平均。3%引上げ時の影響額は0.7掛け、5%引き上げ時の影響額は、1.2掛けとしている。

道府県民税(所得割)に対する中核市関連需要額の税源移譲に関する試算

中核市市長会において、平成22年度から平成25年度の4カ年について、基準財政需要額に含まれる中核市に係る行政権能等により措置されている需要額（以下、「中核市関連需要額」という。）を試算し、また、その都市で徴収している道府県民税所得割（退職所得分を除く）の標準課税分の現年調定額を試算し、各中核市における道府県民税所得割の標準税率（4%）に対する中核市関連需要額の相当税率を算出したものである。

なお、中核市関連需要額のうち、特にその経費の割合の大きいと思われる保健所分については、別途抜き出して割合を計算している。



※各年度の数値は、次のとおり中核市43市のうち当該年度において中核市移行前であった都市を除いた平均値としている。

- ・平成22年度: 中核市43市のうち、中核市移行前の4市(高崎市、豊中市、枚方市、那覇市)を除く39市の平均
- ・平成23年度: 中核市43市のうち、中核市移行前の3市(豊中市、枚方市、那覇市)を除く40市の平均
- ・平成24年度: 中核市43市のうち、中核市移行前の2市(枚方市、那覇市)を除く41市の平均
- ・平成25年度: 中核市43市のうち、中核市移行前の1市(枚方市)を除く42市の平均

※生活保護費(市部人口)について、基礎数値である「被生活保護者年間延人員」の取り扱いとして、指定都市及び中核市においては生活保護法第73条の居住地不明者等に係る被保護者がある場合は、当該指定都市分及び中核市分に含めることとされており、本来であれば中核市関連需要額として試算に含めるべきであるが、対象数値の把握が困難であることから、その影響は含めていない。