

平成30年度 大都市税財政制度調査特別委員会報告書

平成31年3月11日

川崎市議会大都市税財政制度調査特別委員会

1 付議事件

大都市の実態に適應する税財政制度の確立を目的として、大都市における税財政制度の諸問題及び国等への税財政要望行動に関する事項について調査研究を行うこと

2 委員会活動の経過

(1) 平成29年4月4日(第1回)

ア 議題

- ・正副委員長の互選
- ・委員会の運営について

イ 概要

年長委員の渡辺学委員の指名推選により、橋本勝委員が委員長に、かわの忠正委員が副委員長に選任された。

委員会の運営については「大都市税財政制度調査特別委員会の設置について」及び「大都市税財政制度調査特別委員会実施要領」のとおり進めることを確認した。

(2) 平成29年4月27日(第2回)

ア 議題

- ・指定都市「平成30年度 国の施策及び予算に関する提案(通称:白本)」について
- ・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(通称:青本)」について

イ 概要

総務企画局から「平成30年度 国の施策及び予算に関する提案(通称:白本)」について、今後の進め方及び提案項目の説明を受け、また、財政局から「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(通称:青本)」における平成28年度の要望行動及び主な結果等について説明を受け、質疑・意見交換を行った。

説明の中で示された指定都市「平成30年度 国の施策及び予算に関する提案(通称:白本)」に関する個別行政分野関係の提案項目について、今後の委員会において重点的に調査研究すべき項目を選定し、その内容を踏まえ、個別行政分野に対応する関係理事者の出席を求めることとした。

ウ 委員意見

- ・白本、青本要望に対する国の対応の部分になるが、毎年、同様の内容で要望を行っており、特段状況が変わらないものについては、発展的な議論を行うためにも、要望行動の経緯や問題点、要望に対する国の反応等についてできる限り把握していく必要があると考える。

(3) 平成29年5月31日(第3回)

ア 議題

- ・「平成30年度 国の予算編成に対する要請」について

イ 概要

「平成30年度 国の予算編成に対する要請」について、取りまとめが行われた要請事項について財政局から説明を受け、質疑・意見交換を行った。

また、7月下旬に報告が予定されている、指定都市「平成30年度 国の施策及び予算に関する提案(通称:白本)」における提案項目(個別行政分野関係)の中から、「義務教育施設等の整備促進」に対応する関係理事者の出席について調整を進めていくこととした。

ウ 委員意見

- ・要請事項にある保育所待機児童の解消に向けた取組の更なる推進等については、政府が新たに打ち出した「子育て安心プラン」等の国の方針に基づき、円滑に検討を行ってほしい。また、保育料の保護者負担を必要経費として確定申告の際に税額控除できるような仕組みについても、国に対する要請として検討してほしい。
- ・子どもの医療費助成について全国一律の制度とすることに関する要請については、特に市外から転入してきた方々から差異や不公平感を感じるとの声を多く聞くため、引き続き国に対して要請して行ってほしい。
- ・新規の要請事項である、ふるさと納税に係る財政措置については、本市が抱える課題を明確に示し、国の理解を得た上で、現状を訴えいくことが重要と考える。
- ・介護サービス制度の改善に係る要請については、本市が進めるかわさき健幸福寿プロジェクトの考え方に沿った形で、要介護度が改善された際のインセンティブの導入を制度化する動きが見られることは望ましいが、事業者等にとって最適なインセンティブの在り方など、具体的な中身の部分については、先進的な取組を行っている本市から、積極的に提案を行ってほしい。

(4) 平成29年7月27日(第4回)

ア 議題

- ・「平成30年度 国の施策及び予算に関する提案(通称:白本)」について

イ 概要

「平成30年度 国の施策及び予算に関する提案(通称:白本)」について、指定都市市長会及び指定都市議長会において取りまとめが行われた提案内容及び要請活動について総務企画局及び財政局から説明を受け、質疑・意見交換を行った。

なお、提案項目(個別行政分野関係)の中から、「義務教育施設等の整備促進」に対応する関係理事者として、教育委員会事務局から所管課長が出席した。

ウ 委員意見

- ・都道府県及び市町村を含めた地方全体と国との関係における税源配分の是正については、一定理解をするが、指定都市として白本に基づく要請を行うのであれば、指定都市と国との関係を踏まえた形での制度改正、税源措置についても考慮すべきと考える。
- ・大都市制度の早期実現に向けた取組としては、本市の目指す特別自治市の実現に向け、まずは特別自治市制度の法制化が重要であると考え、引き続き近隣都市を含め指定都市との連携強化や市民の理解を得るための活動を進めてほしい。

(5) 平成29年8月30日（第5回）

ア 議題

- ・今後の委員会運営について

イ 概要

今後の委員会運営として、10月上旬に予定する指定都市「大都市税財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」についての調査・研究及び11月上旬に予定する青本に基づく党派別要望行動の実施に先立ち、委員会として有識者を招致し、大都市における税財政制度の諸問題に関する調査・研究を行うため、「大都市税財政制度調査特別委員会参考人実施要領」に基づき、参考人招致を実施することとした。

(6) 平成29年9月25日（第6回）

ア 議題

- ・大都市における税財政制度の諸問題に関する調査・研究について

イ 概要

参考人として専修大学経済学部教授の原田博夫氏を招致し、都市における税財政制度の諸問題について講演をいただき、講演内容等を踏まえ、意見交換を行った。

ウ 講演概要

初めに、導入として「租税原則と地方税制の沿革」、「地方税制の仕組み」、「市町村税制の特徴」、「都市圏及び地方圏における地方税収の比較」について説明があった。

次に、「川崎市の税収構造」について説明があった。説明では、国内総生産に占める川崎市の総生産を基準とした際に、個人市民税、法人市民税及び固定資産税において川崎市は基準を上回っており、特に、個人市民税では、全国値に占める川崎市の占有率は年々上昇傾向にあることが示された。また、主要財政指数における政令指定都市間の比較が示され、川崎市は全国的にみて良好な財政状況と言えとの見解が示された。

次に、個別課題として「ふるさと納税」について説明があった。説明では、平成20年度の税制改正により導入されたふるさと納税制度について、当初はあまり普及していなかった

が、平成23年3月の東日本大震災を契機に、関心・意欲が高まり、件数、適用者数、納税額が約10倍に急増したこと。しかし、その後、急速に低下し、平成24年以降は当初の2倍の水準で移行していることなどが示された。

また、平成28年度に導入されたふるさと納税ワンストップ特例制度により利用者がさらに増加した一方で、本来所得税から控除されるべき税額が住民税から控除されることから、自治体によっては控除額が寄付金受入額を上回る「流出超」となり、川崎市においては「流出超」の影響額が23億5,000万円に上り、全国第6位となることなどについて言及があった。

次に、個別課題として「滞納への取組」について説明があった。説明では、川崎市では平成20年に滞納債権対策室を設置し、平成26年に川崎市債権管理条例を制定した成果により、収入未済額を142億円まで縮減したことが示された。

次に、個別課題として「超過課税」及び「法定外税」について説明があった。説明では、都市計画区域を有し、都市計画税を徴収している大都市圏においては、固定資産税の超過課税を実施している例が少ないが、住民税における超過課税については、1,700団体中、約1,000団体で実施している構造があることが示された。また、法定外税の実施件数は、全国で38件、102億円にとどまり、そのほとんどが県の場合は原発関係、市町村の場合は産業廃棄物関係であることが示された。

また、川崎市の特徴として、区別の課税対象者の平均所得にばらつきが見られること。また、生産年齢単独世帯比率は7区全てで全国平均を上回っており、その中でも中原区と多摩区では数値が高いことが示された。

講師からは、これらの状況に見られる川崎市の特徴としては、異なったタイプの住民、企業が市域内に居住、活動していることが挙げられる。また、本来であれば異なったタイプの住民に対しては異なった政策を打つことが有効であるが、同じ市域内で異なった税制を導入することは困難であることから、例えば、南部と北部でタイプが大きく分かれるようなものについては、その中間的な領域、結節点となる中部（本市では中原区）を観察しながら実施する政策を検討することも手法の一つではないかとの提案が示された。

さらに、近隣自治体（例えば横浜市）などと協同・連携し、港湾や上下水道、工業用水道の整備、更新経費のための法定外目的税を法人向けに導入するといった取組の検討についても提案が示された。

最後に、講師からは、近年の川崎市の実態として、個人住民税収入の順調な伸びが見受けられるが、それだけに依存することは危険との基本的認識のもと、上記に挙げた法人向けの対応など、将来を見据えた税制の検討が必要であるとの見解が示された。

エ 意見交換概要

質疑. 多くの企業がある本市において法人市民税が減収となっている要因について

応答. 企業活動の景気動向が低下していることが前提として挙げられる。また、市内に事業所があっても、そこで働く従業員のウェイトが下がっている、いわゆる従業員割の点も要因の一つと考えられる。

質疑. 提案として示された法定外目的税を法人向けに実施することの有効性について

応答. 法人税収の減収分を埋めるだけの効果があるかどうかはわからないが、行政の具体的な意思表示、施策の絶対的な必要性のアピールとして実施すべきと判断した際には、そこまでやるべきだと考える。

質疑. 政令指定都市における主要財政指標の中で本市の実質公債費比率及び将来負担比率が他都市に比べ低い算定となっていることについて

応答. この数字は、これまでの財政運営を手堅く行ってきた一つの結果と考える。

質疑. 異なったタイプの住民・企業活動を対象とした政策実施に関する考えについて

応答. 具体的には、企業が南部（臨海部）に多く集まっているのに対し、住民は中部から北部の方に割と高所得者が居住している場合、本来、財政ニーズが異なるため、異なるタイプの政策を実施すればよいと考える。しかし、税制については一つの共通のもので実施した場合、結果としてアンバランスな税収となってしまう。そのため、両者の中間地点となる地域、例えば武蔵小杉辺りに注目し、新しいタイプの事業活動が展開し、人の流入が促進されるような活動を仕掛けることが有効なのではないかとの提案である。

(7) 平成29年10月2日（第7回）

ア 議題

- ・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30年度）（通称：青本）」について

イ 概要

「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30年度）（通称：青本）」について、指定都市市長会及び指定都市議長会において取りまとめが行われた提案内容及び要請活動について財政局から説明を受け、質疑・意見交換を行った。

また、今後実施される指定都市税財政関係特別委員長会議及び各政党への要望活動（党派別要望）の予定について財政局から説明が行われた。

ウ 委員意見

- ・要望事項の「地方債の借入条件等の改善と補償金免除繰上償還の実施」については、要望の成果として制度の変更が行われた結果、昨年度の要望事項と比較して緊急防災・減災事業についての記述が削除されているとのことであるが、防災・減災対策をわかりやすく示すことには意味があるため、文言を残すことも必要と考える。
- ・重点要望事項の「事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設」については、道府県

から指定都市へ事務・権限が新たに移譲、又はすでに移譲されているものに対して、サービスを提供するのは指定都市、税収は道府県といったねじれ構造を解消する制度の整備が重要である。

- ・国と地方間の税源配分の是正については、現状の配分割合6：4を、まずは5：5に是正するとしているが、指定都市として要望するものについては、大都市特有の税制や事務等を考慮し、指定都市だけでみた配分状況を基に要望することも検討してほしい。

(8) 平成29年11月9日（第8回）

ア 議題

- ・「平成30年度 県の予算編成に対する要望」について

イ 概要

「平成30年度 県の予算編成に対する要望」について、要望の方法、時期及び内容について財政局から説明を受け、質疑・意見交換を行った。

ウ 委員意見

- ・「県単独補助事業における補助基準の格差是正等」については、かなり以前から補助率の改善を要望しているにもかかわらず、現状の補助率が継続していることは、県内における租税負担の公平性が損なわれていると考えるため、引き続き補助率の改善を要望していくべきである。

(9) 平成30年4月26日（第9回）

ア 議題

- ・「平成29年度中間取りまとめ（案）」について
- ・委員会の運営について

イ 概要

「平成29年度中間取りまとめ（案）」について事務局より説明を行い、協議の結果、委員会の中間取りまとめとして、議長宛てに提出することとした。

また、今後の委員会運営については、おおむね「平成30年度大都市税財政制度調査特別委員会日程（案）」のとおりとし、詳細については各会派からの意見等を参考に、正副委員長に一任することとし、その他の運営については、昨年度と同様とすることとした。

ウ 委員意見

- ・昨年度は、「白本」の個別行政分野に関する調査・研究を行ったが、20政令市共通の幅広い課題ということもあり、議論の広がりが見られない印象を受けた。
青本に基づく党派別要望行動においては、各会派とも、市独自の要望について国に直接発言する機会があるため、本年度については、本市財政の抱える課題や税制上の課題につい

- て、委員会として掘り下げて調査・研究することが効果的な取組となると考える。
- 各会派の意見があり、調整が必要であると考え、正副委員長で御検討いただきたい。
- ・本市が政令市で唯一の地方交付税不交付団体であることや、ふるさと納税の問題等、国との関係における財政問題に関して委員会として集中的に議論を行い、必要な場合には市政に反映することが必要であると考え、国の関係機関等から話を伺う機会を設けることについて、御検討いただきたい。

(10) 平成30年5月29日(第10回)

ア 議題

- ・「平成31年度 国の予算編成に対する要請」について

イ 概要

「平成31年度 国の予算編成に対する要請」について、取りまとめが行われた要請事項について財政局から説明を受け、質疑・意見交換を行った。

ウ 委員意見

- ・要請事項にある幼児教育・保育の無償化に関して、本市が普通交付税不交付団体であることによる影響や対応について、今後の要望活動において国に対して提言していく必要があると考え、本事項に係る情報について適切に提供願いたい。

(11) 平成30年8月9日(第11回)

ア 議題

- ・「平成31年度 国の施策及び予算に関する提案(通称:白本)」について

イ 概要

「平成31年度 国の施策及び予算に関する提案(通称:白本)」について、指定都市市長会及び指定都市議長会において取りまとめが行われた提案内容及び要請活動について総務企画局及び財政局から説明を受け、質疑・意見交換を行った。

ウ 委員意見

- ・各政令指定都市共同の内容ではあるが、個別行政分野の提案事項のうち、本市としても重要な項目については、今後も国に対して要望していきたいと考える。

(12) 平成30年9月5日(第12回)

ア 議題

- ・大都市における税財政制度の諸問題に関する調査・研究について

イ 概要

参考人として立教大学経済学部教授の関口智氏を招致し、日本の地方税制改革と財源保障

等について講演をいただき、講演内容等を踏まえ、意見交換を行った。

ウ 講演概要

初めに、「日本の地方税改革の背景」として、少子化・高齢化や家族機能・企業保障機能の縮小等に伴う財政需要の増加による政府機能の変化について説明があった。

次に、全体構成として、日本の事務配分の特徴としての重層的な事務配分による市町村・都道府県レベルでの「財政需要」、財政需要に対応する課税力と「税源配分」、地方の財源不足への対応としての「財源保障と財政力格差の是正・財政調整」等について概要説明があった。

次に、具体的内容として、近年の「地方税改革の改革案と改革内容」について説明があり、改革案においては、税収の偏在度が高い法人所得課税と税収の偏在度が少ない消費税との交換を見据えた「安定的で偏在度が少ない地方税体系の構築」、地方（道府県と市町村）の歳入構造を意識した「財源調整等の利用による安定的な財源確保」が志向されたこと、実際の改革が改革案の内容の方向性に近い形で行われたことの説明があった。

次に、地方税制改正の変遷について概観が示された。平成20年の法人事業税の国税への一部充当に始まり、平成26年の税制改正による法人住民税を一部充当する形での地方法人税が創設・拡充されていくプロセスの中で、地方法人税が地方交付税の原資として配分される仕組みにより、都道府県のみならず、市町村にも影響が出ることとなった。特に、消費税の引上げにより、市町村にも交付金として配分が行われる地方消費税の割合も引き上がることとなり、実質的には国税に充当される法人事業税及び法人住民税の地方法人2税と消費税が交換されるような形となっていることの説明があった。地方公共団体全体としては、安定的な一般財源を獲得できる側面がある一方、地方交付税の観点からすると、川崎市のように産業が集積している地方公共団体から、その他の地方公共団体へ税収が移転してしまう局面として捉えられることの説明があった。

次に、望ましい歳入構造の在り方に関して、「地方税原則」、「州・地方税体系の国際比較」、「地方税全体としての租税体系」等について説明があり、都道府県と市町村という地方政府内部の租税体系の在り方に関する議論の必要性について指摘があった。

次に、市町村の地方税の特徴について、固定資産税、個人住民税、法人住民税の割合が多いことが特徴として挙げられるため、財政需要に対してどれだけの税を賄うのかを考察する場合は、これら基幹税をどう捉えるのが基本となる旨の説明があった。

講師からは、大都市である川崎市の特徴として、固定資産税や個人の市民税に加えて、法人市民税と都市計画税の占める割合の高さが挙げられた。併せて、ふるさと納税により大都市において市民税が非常に減収となっている状況について、寄附行為に対して返礼品を付与する行為や返礼品に伴う財政支出に対する市民の合意形成について、支出統制の側面から考慮する余地があるとの意見が示された。

また、市町村にとって非常に重要な税目である固定資産税について、土地に関する課税標準額の算出に際しては、特例上の措置による減額が行われており、減税措置により減少した財源分が住宅政策等に活用されることにより、形式上、市民にとっては受益となっていることについて説明があった。しかし、減税の状況が不明瞭であると受益意識が希薄となってしまうので、課税標準算定の簡素化や受益（減税額）の明示努力の必要性について指摘があった。

次に、財源調達の方途としての課税自主権の行使について説明があった。課税自主権の行使の方法としては、新たな税目を設ける法定外税、既存の課税税率の調整により超過課税等があり、多くの市町村が法人住民税において超過課税を行っているが、地方税収全体に占める割合はわずかであり、基幹税に対する課税自主権の行使による財源調達の在り方に関する議論の必要性について指摘があった。

次に、地方税制における財源保障と財政調整について説明があった。制度的には、地方交付税が財源保障や財政調整の機能を果たしてきたが、現在、地方交付税の調整機能の役割に対する不安感がやや高まっている状況であることが指摘された。その場合、地方消費税や法人事業税等の地方交付税以前の地方税の内部段階において、財政調整を行うという発想が出てくるが、地方消費税自体を財政調整の財源に使うことは、地方消費税の都道府県間での配分基準である清算基準を恣意的に調整して大都市から地方へ流れさせるものであるとの指摘が示された。同様に、法人事業税についても、複数の地方公共団体に事務所等を有する法人について地方公共団体間で課税を調整するための分割基準があり、これを財政調整目的で変更することは、本来ならば大都市に帰属していた法人事業税を、経済活動をしていない地域に移動させてしまうことになるとの説明があった。そして、地方税の内部段階で財政調整を行わない場合には、譲与税の基準変更などが地方の各地域に対する配分割合の変更として財政調整の余地があり、市町村においては、地方交付税交付金が譲与税的な位置付けに該当するとの説明があった。地方交付税交付金を税収が発生した帰属地に配分すべきか、財政調整的な発想に基づいて剰余基準を考えるのかについては、自治体によっても濃淡の出る議論であること、地方交付税は税の偏在性について議論する際に重要であり、地方交付税の実効性や限界について財政調整との関連を意識することの重要性について指摘があった。

次に、財政力格差について説明があり、地方交付税の算定を基礎とした標準財政規模に対する留保財源と財源超過額の占める割合から見た場合、川崎市は相対的に裕福であると示されてしまうが、地方交付税が算定基礎として想定する財政需要は、どの自治体にもあり得る財政需要として捉えられているため、特有の財政需要を地方交付税により面倒を見る仕組みとなっていないことに注意する必要があるとの指摘があった。

最後に、講演の総括として、「地方内部における大都市特有の租税体系の在り方を考察する必要性」、「安定的で偏在度が少ない地方税体系」、「地方交付税の実効性・限界と他の手法の

財政調整化の関係」、「財政調整による受益と負担の関係希薄化の側面と課税自主権の行使」及び「受益の希薄さが負担を回避させる悪循環」に関する認識を深めることの重要性について、見解が示された。

質疑. 川崎市は3年連続で地方交付税の不交付団体であり、ダメージが非常に大きいことを痛感している。指標の在り方に対して、どのような意識付けで臨むことが有効であるか。

応答. 財政需要をどのように捉えるのが議論の出発点であり、勝負どころとなると考える。標準的な財政需要と特有の財政需要の区分は難しい部分があり、現在の地方交付税の仕組みからすると、標準的な財政需要に対して川崎市の税収は充足している形で示されてしまうがゆえに、不交付団体となってしまう。標準的な財政需要が標準であるかどうかを問うことがポイントとなる。

次に、特有の財政需要が生じているのであれば、その特有の財政需要に応じて税収を取るような仕組みにどのようなものがあるかを考察することである。現在の地方交付税制度の仕組みでは特有の財政需要を捉えていないため、特有の需要を標準の需要であるとして議論を行うか、特有の財政需要を根拠として超過課税等を行うことが考えられる。例えば大都市においては都市計画税をかけ得る余地があるが、使い勝手の悪さもある。

非常に難しい問題ではあるが、税の議論においては、満たされる財政需要が負担に対してどのようなものであるかを捉えることが重要である。そのような財政需要が満たされていないのか、あるいは満たされるべきであるのかを地道に説明していくところから始めるしかないと考える。

(13) 平成30年10月9日 (第13回)

ア 議題

・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31年度)(通称:青本)」について

イ 概要

「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31年度)(通称:青本)」について、指定都市市長会及び指定都市議長会において取りまとめが行われた提案内容及び要請活動について財政局から説明を受け、質疑・意見交換を行った。

また、今後実施される指定都市税財政関係特別委員長会議及び各政党への要望活動(党派別要望)の予定について財政局から説明が行われた。

(14) 平成30年11月15日 (第14回)