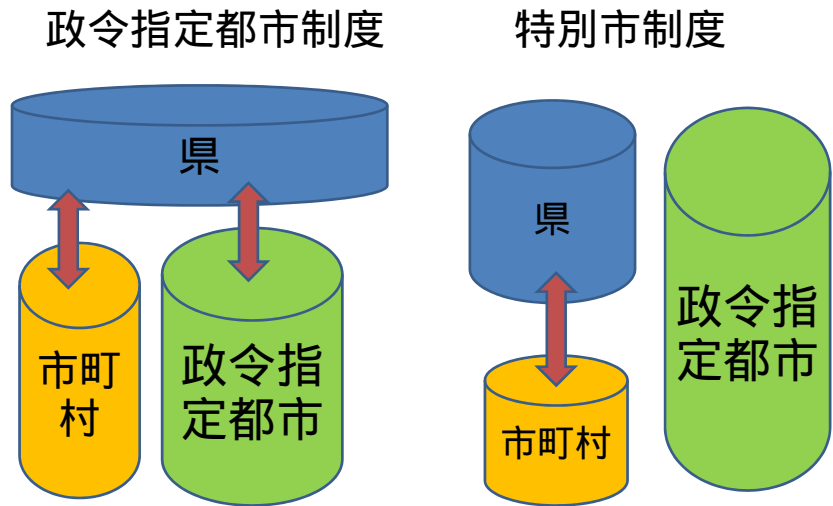


【新・地方自治 2007 : No.10】
政令指定都市の税源問題

前回の本新地方自治 NEWS「大都市制度と第二次分権改革 政令指定都市問題」で、地方分権議論において大都市制度を如何に位置づけるかについて問題提起した。それは、具体的には道州制も視野に入れた議論が展開される中で、政令指定都市を如何に位置づけるかの問題であり、その際の論点は、第一に道州制の中での政令指定都市の位置づけ、すなわち道州政府の中に取り込み一般市と同等に基礎自治体として取り扱うのか、それとも特別市構想(前回本 NEWS「大都市制度と第二次分権改革 政令指定都市問題」参照)と同様に道州政府からは独立した一層性の基礎自治体として制度設計するかにあること、そして、この問題は第二の財源配分問題と密接に関係することにあると指摘した。

政令指定都市地域での地方税収はすべてが政令指定都市の税収となるのではなく、政令指定都市を包含する道府県の税収ともなる。この税収は道府県の歳出を通じて主に道府県内の非大都市部への財源として再配分される。こうした仕組みは二層制によって道府県が政令指定都市を包含していることによって法的権限として正当化されている。仮に、特別市として政令指定都市が道府県から独立した場合、この道府県内での非都市部への財源配分に制約が生じることになる。道州制の検討においても同様の枠組みが存在し、道州政府に包含する政令指定都市と包含しない政令指定都市の位置づけでは、道州政府内の財源調整の仕組みに大きな違いを生じさせることになる。

政令指定都市の位置づけ



以上に加え、さらに「事務配分の特例」と「税源配分の特例」が連動していないことが問題となる。すなわち、都道府県から指定都市に地方自治法等の特例として事務配分が設けられている一方で、それに対応した税源配分の措置が設けられていないことである。

具体的にみると、地方自治法による大都市特例事務(地方自治法第 252 条の 19)やその他法令上の事務として、児童福祉に関する事務、国道・道府県道の管理などを担う措置が指定都市に設けられている。すなわち、これらの特例事務について指定都市は道府県に代わって事務を担うことになっている。しかし、こうした事務を担うための財源確保に向けた税制上の措置は、道路特定財源関係の 1400 億円程度

(2006 年度予算ベース)が指定都市に措置されているに過ぎない。特例に基づく事務配分を実施するため道府県に代わって負担している一般財源ベースの経費は約 4200 億円(同)に達しており、前述の税制上の措置 1400 億円程度は、経費の 1/3 にとどまっている。もちろん、地方交付税によって措置されている部分は制度上あるものの、地方交付税の削減、不交付団体化が進めば財政的負担がより大きなものとならざるを得ない。

こうした問題は、政令指定都市だけの問題ではない。特例市、中核市も含めた都市制度が多様化を進める中で、現行税制は地方道路譲与税、石油ガス譲与税など一部のものを除き、事務権限に関係なく画一的に市町村の税制を措置している。そのことが特例市以上の都市の財政にも大きな負担を余儀なくしている。こうした状況に対して、道府県から指定都市などへの税源移譲や税制上の特例の設置等が検討の課題となる。

地域間の税源格差是正には大きく分けて、三種類の対処がある。第一は税を負担する経済力の格差を是正すること、第二は税制によってもたらされている格差を税制度上是正すること、第三は結果として生じてくる税収の格差を単純に是正すること、である。都市部と非都市部の税源格差の是正は、まず第二の税制上の是正(地方税目の見直しや交付税税源の見直しなど)、第三の税収格差の是正(税収の多寡による財源調整など)が中心となる。しかし、都市制度、とくに大都市部を担う政令指定都市の場合、都道府県 - 市町村という行政体制の中の位置づけそのものを議論することも税制や財源調整と並んで大きな選択肢として存在している。