

指定都市市長会・中核市市長会・全国施行時特例市市長会 人口減少社会を克服する活力ある地域社会の実現に向けた共同提言

我が国の人口は、平成 27 年の国勢調査において、大正 9 年の調査開始以来初の減少に転じ、前回調査時点より 100 万人近い減少を記録する中、総人口に占める 65 歳以上の割合は 26.6%と過去最高となった。また、平成 28 年の人口動態調査において、出生数が初めて 100 万人を切る結果となり、急速な人口減少・少子高齢化が進んでいる。

一方で、東京都への転入超過数は、平成 28 年は 7 万人を超える高い水準であり、人口の東京一極集中には歯止めがかかっていない。

人口減少・少子高齢化と東京一極集中による地域経済の縮小等の危機的状況を克服し、将来にわたって活力ある地域社会を維持していくための地方創生の取組を強力に推進していかなければならず、とりわけ日本の総人口の約 44%が居住し、それぞれの地域における社会・経済活動の中心的存在である指定都市・中核市・施行時特例市が果たすべき役割は、かつてなく大きくなっている。

そこで、指定都市・中核市・施行時特例市がその役割や機能を存分に発揮し、近隣市町村を含めた地域社会・経済を活性化させ、真の地方創生が実現できるよう、次のことを提言する。

1 三市長会との定期的な協議の場の設置

国に地方の声を届ける仕組みとして、いわゆる地方六団体については「国と地方の協議の場に関する法律」に基づく国との協議の場をはじめ、様々な機会が設けられているが、指定都市市長会・中核市市長会・全国施行時特例市市長会には、同様の仕組みが確立されていない。

地方自治体を取り巻く状況がめまぐるしく変化する中、多種多様な課題に迅速かつ的確に対応するとともに、今後起こりうる課題に先手を打つためには、これまで以上に国と地方自治体の積極的な連携・協力が欠かせない。

とりわけ、人口減少社会を迎える中、国が打ち出す「三本の矢」「新三本の矢」を柱とした経済の好循環を進め、一億総活躍社会を実現するためには、地域経済の活性化に尽力し、子育てや介護などを最前線で支える指定都市・中核市・施行時特例市の声を反映させることが最も効果的である。

そこで、国における各種検討会議に住民に身近な基礎自治体である指定都市・中核市・施行時特例市を積極的に参画させることにより、それぞれの地域の実情の把握に努めるとともに、三市長会との定期的な協議の場を早急に設けること。

2 地方創生の一層の推進と東京一極集中の是正

(1) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が5年の計画期間の折り返しを迎え、それぞれの自治体においては、地域の実情を踏まえた地方版総合戦略に基づき、様々な創意工夫を凝らして課題の解決に取り組んでいる。

そのような中、国においても、平成28年度に地方創生推進交付金を創設し、平成29年度には交付上限額の引上げを行うなど、意欲的な地方を応援する仕組みが整えられ、昨年度の活用実績において成果を上げている事例も見られる。

については、地方創生推進交付金が、地方創生の実現に向けた継続的な取組を強力に後押しする制度となるよう、対象事業分野の拡充や手続きの簡素化を図るなど、自治体がより活用しやすい制度とするとともに、継続的な財政支援を行うこと。

(2) 連携中枢都市圏構想については、制度創設から3年が経過する中、連携中枢都市となる指定都市・中核市が積極的に圏域を形成し、コンパクト化とネットワーク化による圏域の経済成長のけん引や高次の都市機能の集積・強化、生活関連機能サービスの向上を図る取組を進めている。

また、施行時特例市においては、中核市移行後の連携中枢都市圏の形成を検討している自治体もあり、今後も更なる圏域形成の拡大が期待される。連携中枢都市圏構想は、人口減少社会において、基礎自治体が抱える課題を解決し、安定的・効率的な行政サービスを提供していく上で重要な枠組みである。

については、現行の連携中枢都市圏制度は要綱に基づいて運用されているが、今後、連携中枢都市及び連携市町村が圏域全体の持続的発展につながる取組を一層推進できるよう、当該制度を「法定化」とするとともに、財政面も含めた支援を強化すること。

あわせて、三大都市圏内に所在する都市も地方と同様に近隣市町村と更に連携し、少子高齢化や社会資本老朽化への対応等、切実な地域の課題解決に向けた取組を進めることができるよう、三大都市圏における対象要件を緩和し、財源措置を含む新たな支援についても検討すること。

(3) 東京一極集中を是正するため、東京から地方への新たな「ひと」の流れをつくることは喫緊の課題である。その取組の一つである地方拠点強化税制により進める企業の東京からの本社移転は、地方での雇用創出、東京への人口流出の抑制や地方へのU I J ターンの推進、自治体の税収増加、官民連携の促進など、移転先の都市のみならず周辺自治体への好循環が期待

されている。

この好循環を確実なものとするため、地方拠点強化税制については、これまでの活用実績等に鑑みて適用期間を延長するとともに、適用対象の拡大や措置内容の充実により現行の支援制度を拡充するなど、企業にとって活用しやすい真に実効性のある制度とすること。また、対象地域について、三大都市圏の既成市街地等が対象外とされているが、当該地域についても優遇措置の対象にするとともに、過疎地域に準ずる地域など、特に配慮が必要な地域に対しては、更なる優遇措置を講じること。

加えて、企業の移転が促進されるよう、省庁等政府機関の東京からの移転やサテライトオフィスの設置を推進し、東京一極集中の是正に向けて国が率先して取り組むこと。

3 地方制度改革の一層の推進

(1) 指定都市・中核市・施行時特例市は、その規模や歴史・文化をはじめ、地域で果たす役割等、それぞれが異なる特性を持っており、各都市において、その地域にふさわしい都市像の実現を目指した取組が行われている。

しかしながら、各都市が直面する課題と向き合い、自らの判断と責任により10年後、20年後を見据えたまちづくりを行うためには、事務・権限及び税源の移譲が未だ不十分であり、より一層の地方制度改革が必要である。

については、「補完性の原理」、「基礎自治体優先の原則」に基づき国と地方自治体の役割を改めて整理するとともに、指定都市・中核市・施行時特例市が必要とする事務・権限及び税源の移譲を積極的に進めること。

また、都市制度については、道州制も視野に入れつつ、指定都市市長会が提案している「特別自治市」等、地域の特性に応じた多様な大都市制度を実現すること。

あわせて、地方分権を今後進めるに当たっては、平成27年4月に中核市の指定要件が緩和されたことにより、人口20万人程度から60万人程度と多様な中核市が誕生していることを踏まえ、都市区分による一律の議論のみによらず、「手挙げ方式」などの活用により、地域・圏域の実情に応じて選択的に事務・権限等の移譲が受けられる制度を創設すること。

特に、中核市市長会及び全国施行時特例市市長会がかねてより求めている「県費負担教職員の人事権等移譲」については、今年度、指定都市に対して教職員に係る財源の移譲が行われたことも踏まえ、一向に進展の見えない「事務処理特例制度による対応」という整理ではなく、希望する中核市及び施行時特例市が地域の実情に応じて選択的に事務・権限の移譲を受けられるよう、抜本的な制度改革を行うこと。

- (2) 現在、国において、地方分権改革における「提案募集方式」による取組が進められているところであるが、指定都市・中核市・施行時特例市が持つ能力を最大限に発揮できるよう、その発意による創意工夫の趣旨を十分に酌み取るとともに、提案対象を権限移譲と規制緩和に限定することなく、権限移譲に伴い必要となる税源移譲をはじめとした税財政制度についても対象とすること。

さらに、多くの都道府県で条例による事務処理特例制度を活用して移譲されている事務・権限に関する提案はもとより、現状における支障事例の有無にかかわらず、住民の利便性の向上及び行政の効率化に資することが明らかな提案は、移譲先となる地方自治体の意見を広く踏まえた上で、積極的に検討を行い、その実現を図ること。なお、新たな事務・権限の移譲に伴い必要となる財源についても確実に措置を講じること。

あわせて、大都市に関する特例等により、道府県から指定都市に移譲されている事務・権限及び新たに移譲される事務・権限について、所要額が税制上措置されるよう、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とともに、権限移譲を希望する中核市及び施行時特例市が権限及び税源移譲を受けられるよう積極的な検討を行うこと。

4 地方税財政制度の再構築

- (1) 真の分権型社会の実現のため、消費税、所得税、法人税等、複数の基幹税からの税源移譲を行い、国・地方間の「税の配分」を現状の6：4からまずは5：5とし、さらに、国と地方の役割分担を抜本的に見直した上で、そ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) 地方自治体間の財政力格差の是正は、地方法人税のような単なる地方間の税収の再配分となる制度ではなく、国税からの税源移譲や地方交付税の法定率引上げ等、地方税財源拡充の中で地方交付税等も含め一体的に行うこと。
- (3) 地方が必要とする一般財源総額については、歳出特別枠を実質的に堅持するとともに、地方の財政需要や地方税等の収入を的確に見込むことで必要額を確保すること。

加えて、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」において、地方の一般財源の総額については、平成30年度まで平成27年度地方財政計画と同水準を確保することとしているが、平成31年度以降も地方の安定的な財政運

営に必要となる一般財源の総額を確保する方針を打ち出すこと。

また、地方の歳入確保の取組・歳出削減努力によってもなお生ずる財源不足の解消は、地方交付税の法定率の引上げによって対応すべきであり、臨時財政対策債は速やかに廃止すること。

(4) 消費税率 10%への引上げについては、二度にわたる延期により平成 31 年 10 月まで先送りされることとなったが、子ども・子育て支援や医療・介護の充実等の社会保障施策が財源不足を理由に足踏み・後回しにされないことがないよう、国の責任において必要な財源を確保すること。

(5) 固定資産税は地方自治体の歳入において大きな割合を占める基幹税目であり、基礎的行政サービスの提供を安定的に支える上で重要な財源であることから、地方自治体の厳しい財政状況を鑑み、安定的確保を図ること。

特に、平成 28 年度税制改正において時限的に創設された償却資産に対する固定資産税の特例措置については、今後、対象の拡大は行わず、その期限の到来をもって確実に終了すること。

また、土地の負担調整措置については、現行の商業地等の据置措置を廃止し、負担水準が 70%に収斂される制度とすること。

(6) 地方の保有する基金は、災害対策や社会資本の老朽化対策、将来実施する特定の事業に向けた計画的な財源確保のために、各自治体が地域の実情を踏まえて、各々の責任と判断で積立てを行っているものであり、基金の増加や現在高を理由とした地方財源の削減は決して行わないこと。

5 災害復旧・復興や安全・安心な施設整備に向けた財政措置の拡充等

(1) 東日本大震災や熊本地震、九州北部豪雨のような大規模災害・広域災害による被害は、直接的なものだけではなく、避難生活の長期化による心身の疲労を原因とする人的被害や、復興の遅れによる経済停滞など多方面に及び、復旧・復興に向けた取組は長期にわたるのが実態である。そして復興が長引けば長引くほど、その街から人が離れ、元の生活を取り戻すことが困難となり、地域の再生が危ぶまれる事態にもなりかねない。

国においては、被災者に最も身近な存在である指定都市・中核市・施行時特例市をはじめとした基礎自治体の意見を十分に踏まえるとともに、災害復旧・復興の取組に必要な財政措置を早急に講じること。

また、特に、指定都市市長会が長年にわたり求めている災害対応法制の見直しについては、避難所や仮設住宅の設置、食品や飲料水の提供などの

災害救助の実施主体として指定都市を位置付ける法改正を速やかに行い、災害時における迅速な救助・支援に資するよう、道府県から指定都市への権限移譲を行うこと。

- (2) 近年、学校施設の改修・整備に係る交付金が大幅に減少しており、基礎自治体が計画する事業の多くが採択されない状況にある。また、採択された事業についても、多くが当初予算ではなく、補正予算で採択されている。このような状況下では、基礎自治体は計画的な改修・整備に取り組みず、児童生徒の安全確保や教育環境の改善に重大な支障が生じることとなる。

さらに、学校施設は、児童生徒が学習・生活する場であるのみならず、災害発生時には住民の命を守る拠点となる場所であり、住民の安全・安心を守るためにも施設改修・整備に早急かつ着実に取り組む必要がある。

ついでには、熊本地震の際に、多くの小中学校で体育館が避難所として使用できなくなったこと等も踏まえ、老朽化対策や環境改善対策、防災機能の強化に向けた改修等を各基礎自治体が着実に進めることができるよう、必要かつ十分な財政措置を講じること。

平成 29 年 11 月 21 日
指定都市市長会
中核市市長会
全国施行時特例市市長会