

**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**

**平成 30 年 9 月
指定都市市長会
中核市市長会
全国施行時特例市市長会**

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、平成 29 年はさらに減少するなど、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 29 年は 7 万 5 千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 国と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年の計画期間の過半を経過し、それぞれの地方自治体においては、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、意欲的な地方自治体を応援する仕組みが整えられ、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、地方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4年が経過する中、連携中枢都市となる指定都市・中核市等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市もあり、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安定的に推進できるよう、基礎自治体の自主性や自立性を十分に尊重しつつ、当該制度を「法定化」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さらに連携し、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、三大都市圏を対象とした、財源措置を含む新たな支援制度を創設すること。

- (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京23区からの本社機能の移転は、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、地方自治体の税収増加、官民連携の促進など、移転先の都市のみならず周辺市町村へ

の好循環が期待されている。

地方拠点強化税制については、平成 30 年度税制改正において特例措置の延長と要件の緩和等の拡充が行われたところであるが、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ため、適用対象の拡大や措置内容の充実など更なる措置を講ずること。

また、対象地域について、首都圏の既成市街地等が対象外とされているが、東京 23 区以外は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ずること。

加えて、地方から東京 23 区への本社機能の移転を抑制する措置を講ずるとともに、東京から地方への企業の機能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」に基づき国と都道府県、市区町村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、平成 29 年度に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、移譲先となる基礎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ずること。

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) 地方法人税は単なる地方間の税収の再配分となる制度であり、また、真の分権型社会の実現の趣旨にも反する不適切な制度であるため、地方自治体間の財政力格差の是正は、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、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」において、三市長会の共同提言を踏まえ、2021年度まで2018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旨が明記されたが、消費税率の引き上げに伴う社会保障の充実等も含めた財政需要や地方税等の収入を的確に見込むことにより、地方の安定的な財政運営に必要な額を確保すること。

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を引き上げ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。

さらに、地方交付税の算定に当たっては、大都市等に特有の財政需要を的確に反映させるとともに、各地方自治体における予算編成に支障が生じないように地方交付税額の予見可能性の確保に努めること。

(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・後回しにされることのないよう、国の責任において必要な財源を確保すること。

(5) 固定資産税は基礎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ることから、今後も公平かつ簡素な税制を目指すとともに、その安定的な確保を図ること。

また、国の経済対策の一環として導入された償却資産に係る設備投資の特例措置については、今後、対象範囲の拡大や期限の延長、類似の特例措置の創設等を行わないこと。

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

加えて、家屋評価においては、納税者に分かりやすく、地方自治体の事務の効率化が図られるよう、現行の評価方法である再建築価格方式自体の見直しも含め検討を行い、資産を適確に評価し、確実に簡素化を図ること。

(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、各地方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 子ども・子育て支援の充実

(1) 子育て世帯に対する経済的負担の軽減策として、国において検討している幼児教育・保育の無償化については、実務上相当の準備期間が必要となることを踏まえ、基礎自治体と十分に協議し、その意見を反映した上で早期に詳細な制度設計を示すとともに、国の責任において、基礎自治体に負担を生じさせないよう必要な財源措置を講ずること。

なお、円滑な事務処理に必要な制度設計や財源措置が間に合わない場合は、適切な対応を検討すること。

また、無償化の実施に当たっては、需要の増加も踏まえた上で、保育の質の確保を前提に、多様な保育形態がある地域の実情に配慮し、公平性を確保するとともに、在宅育児世帯との公平性についても配慮すること。

- (2) 子ども・子育て支援新制度の趣旨である幼児期の教育・保育や地域子ども・子育て支援事業の量的拡充と質の向上を図るため、1兆円超程度の財源について恒久的な確保策を講ずるとともに、待機児童対策のための保育所等の施設整備に係る補助率の嵩上げ措置を継続するほか、保育士等の人材確保策の更なる拡充などを実現するための財源を確保すること。

6 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) 今年各地に甚大な被害をもたらした北海道胆振東部地震、平成30年台風第21号、平成30年7月豪雨及び大阪府北部地震並びに九州北部豪雨、熊本地震及び東日本大震災のような大規模災害の被災地では、災害復旧・復興に向けて全力を挙げて取り組んでいるが、その取組は長期にわたるのが実態である。そして復興が長引くほど、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、風評被害といった影響が拡大し、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。

また、平成29年度の北陸地方を中心とした記録的な豪雪は、道路や鉄道など地方の主要な交通に大きな混乱を生じさせ、市民生活に多大な影響を及ぼすとともに、度重なる道路の除・排雪作業等は地方自治体に大きな財政的負担を強いることとなった。

国においては、住民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、被災者の生活再建への支援、インフラの早期復旧、災害廃棄物処理、地場産業の復興、風評被害の払拭等、一日も早い災害からの復旧・復興に向けた取組を強化し、必要かつ十分な財政措置を早急に講ずること。

- (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、地方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、地方自治体は計画的な改修・整備に取り組みせず、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。

特に、学校をはじめとした施設のブロック塀等の安全対策については、早急に財源を確保するとともに、補助制度を拡充するなどの対策を講ずること。

また、今夏は命にかかわる危険な暑さが続き、小中学校へのエアコン設置が急務となっており、地方自治体はエアコン設置の前倒しに向けて様々な手法で緊急対応を進めている。しかし、エアコンの設置や更新には莫大な費用を要し、設置が進まない要因となっている。

さらに、学校トイレでは洋式化の要望が教育現場や保護者、地域住民等から多く寄せられており、バリアフリーの観点からもトイレの洋式化への転換も急務となっている。

については、各地方自治体がこうした学校施設の改修・整備を着実に進められるよう、実情に見合った基準単価への改正、補助率の引上げ及び対象の拡大などの補助内容の更なる拡充を行うなど、必要かつ十分な財政措置を早急に講ずること。

- (3) 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。

については、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地方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ずること。

- (4) 平成 29 年度の財政制度等審議会において、下水道事業の国庫補助制度における「受益者負担の原則」との整合性が取り上げられているが、市民生活や社会経済活動を守り、安定的に公衆衛生や公共用水域の水質を保全するために、汚水に係る下水道施設の改築への国費負担を継続すること。

平成 30 年 9 月 27 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