

地方分権の推進に関する提言

令和元年 5 月
全国施行時特例市市長会

地方分権の推進に関する提言

我が国においては、人口減少、少子高齢化など自治体運営の根幹に関わる課題に対応するため、地域社会の形成や就業の機会の創出、子育て支援など、地方創生の取組が始動している。

今後も我が国が発展を続けるためには、国と地方が一体となって地域の活性化を進めるとともに、地方が元気な姿を示していくことが必要である。

平成 26 年度より導入された提案募集方式においては、手挙げ方式の導入など、本市長会のこれまでの提言が一部実現するとともに、地方の積極的な提案に対し、農地転用許可の権限移譲など、提案の実現に向けた国の精力的な取組が見られたことは、今後の地方分権の推進に大きな期待を抱かせるものであった。

しかしながら、国と地方、あるいは都道府県と市町村には、旧態依然とした関係も残されており、国においては、国と地方の役割分担や税財源のあり方の検討など、基礎自治体を中心とする地方制度の実現に向け、引き続き改革を進める必要があると考える。

平成27年4月に特例市制度は廃止されたが、全国施行時特例市市長会は、引き続き住民に最も身近で最適な規模の基礎自治体として、地方創生を主体的に推進していく立場から、これを可能にする都市制度の実現を目指して、次のとおり提言するものである。

1 地域自律に向けた地方制度の抜本的な見直しについて

基礎自治体優先の原則に従い、基礎自治体・広域自治体・国の役割分担を明確にした上で、全ての基礎自治体が自律的な地域経営を行うことができるよう、包括的な権限の配分、税源を含む権限に見合った財源の適切な配分を行うこと。

また、国と地方、都道府県と市町村の事務配分及び役割の見直しや、新しい政策パッケージの決定の際には、早い段階から住民に身近な基礎自治体である施行時特例市等と率直な意見交換を行うなど、丁寧な議論を行う中で制度設計を行うこと。

2 県費負担教職員人事権等の移譲について

平成26年の提案募集において、「中核市等に県費負担教職員人事権等を移譲する方向で検討するとともに、事務処理特例制度の一層の活用を図る」との対応方針が国から示されたが、事務処理特例制度を活用した事例は広がりを見せておらず、平成29年度に指定都市へ移譲されただけに留まっている。

問題発生時に対応し、かつ責任を問われるのは教育現場に最も近い市でありながら、市の意向に沿った教育行政や人事異動を必ずしも行えないこと等、教育現場が抱えている課題を国等は認識し、地域の特性や実情に応じた特色ある質の高い教育行政を実現するため、「責任と権限は一体」という観点から、希望する市への手挙げ方式による移譲が早期に実現されるよう制度設計を行うこと。

移譲にあたっては、県費負担教職員の任命権、県費負担教職員給与等の負担、学級編制基準の決定及び県費負担教職員の定数決定権、任免・分限・懲戒処分
の基準制定権の4つの権限について選択的又は包括的に議論することに加え、人事異動の広域性や人材確保と財源措置を併せて検討し、柔軟に対応すること。

3 提案募集方式の充実について

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財源配分や税制改正などの財政措置についても提案の対象とすること。併せて、地方から国へ、又は市町村から都道府県への移譲を提案の対象とすること。

また、手挙げ方式の位置付けを明確にするとともに、事務処理特例制度による対応が可能であることをもって法令改正の提案を退けることなく、提案団体の意見を尊重した検討を行うこと。仮に事務処理特例制度の活用をもって手挙げ方式の提案を退ける場合には、少なくとも当該権限等の移譲を希望する市町村と都道府県が協議を行うことができるよう、実効性のある措置を国の責任において講じること。

4 条例による事務処理の特例制度の見直しについて

条例による事務処理特例制度については、都道府県から市町村への権限移譲を進める仕組みとして着実な成果を挙げている一方で、運用面においては、条例制定権を有する都道府県の意向が強く反映される仕組みとなっていることや、移譲対象事務の選定や財政措置においても、都道府県によってばらつきがあるなどの課題が見受けられる。

そこで、同制度に基づく権限移譲が提案募集方式と並び一層の地方分権改革を進めるツールとして機能するよう、都道府県と市町村が対等な立場で協議を行う場の設置や、事務移譲に伴う適切な財政措置や移譲対象事務のパッケージ化等を定めた制度運用の指針の策定を行うなどの措置を講じること。

5 児童相談所の設置を希望する市への支援と児童虐待防止のための体制の強化について

中核市における児童相談所の設置促進については、本会各会員市が進めている地方分権や中核市移行の取組に影響を及ぼすものであり、人口や財政規模、都道府県が設置する児童相談所との関係など各市の置かれた状況も異なることから、中核市への一律設置ではなく、希望する市が設置できる現行の選択制を維持すること。併せて、児童相談所の設置を希望する市が、子どもの命と安全を守るための権限に伴う責任を果たせるよう、設置の後押しとなる十分な財政措置や専門的人材の確保・育成にかかる支援の充実を図ること。

また、急増する児童虐待に対応するためには、都道府県の児童相談所の「介入」と市町村の「支援」という機能的な役割分担を推進することが優先的に取り組むべき課題であり、国においても「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」を策定するなどの取組が進められているところであるが、国は引き続き現場の声に耳を傾けつつ、関係機関の連携強化のための制度設計や専門職の確保・育成に必要な人的・財政的支援の充実に努めること。

6 地方分権を確立する財源確保について

住民に必要なサービスを地方自らが自主的、効率的に提供するために、国と地方の役割分担を明確化したうえで、地方が分担する役割に見合った財源措置を講ずること。

また、国庫補助負担金の改革のうち、国の責務として格差なく全国統一的な措置が望まれるものについては、国が直接事務を行うべきであり、地方に事務を求める場合は、システム改修等に要する経費も含め、国の責任において確実に財源保障し、地方に財政負担を求めないこと。併せて、国の歳出削減を目的とした単なる補助率の引き下げや補助対象経費の制限は、地方への一方的な負

担転嫁であるため、是正すること。

さらに、地方がそれぞれの特色や地域資源を踏まえ、その魅力の開発や積極的な発信により、多種多様な地域経済の活性化や雇用創出事業を展開することは、地方分権の確立に向けて極めて重要であり、まち・ひと・しごと創生に係る交付金など、積極的に地方創生に取り組めるよう、より自由度が高く活用しやすい制度とし、実現に向けて一層の財源確保を図られたい。

また、令和元年10月1日以降に開始する事業年度から地方法人税の税率が引き上げられることとなったが、その所在地等に関係なく税収を配分することは、受益と負担という税負担の原則の観点に加え、地方分権改革の流れにそぐわないものであり、現在それぞれの市町村において企業立地等の地域活性化の取組みを検討実施している状況にもあることから、税源涵養のインセンティブを確保することについて十分な配慮を検討されたい。

7 地方交付税について

地方交付税は、地方が基本的な行政サービスを提供することができる財源を保障するための地方固有・共有の財源であることから、地方自治体が直面している福祉、医療、子育て等の社会保障関係費、情報・英語教育、いじめ・ひきこもり対策等の教育関係経費、経年劣化による道路・橋梁、学校等の改修費用などの増大や、合併自治体の人口動態の変化や行政区域の拡大、市街地の分散化等、地方自治体の実情を的確に反映するため、算定方法の見直しを図り、その配分に関しても改善を図ること。さらに、「トップランナー方式」が導入されたが、様々な条件のもとに置かれている各地方団体の財政運営に、支障が生じることのないよう十分に配慮し、トップランナー団体の情報を提供すること。

また、近年、地方債残高のうち臨時財政対策債の占める割合は増大の一途にあったが、平成31年度地方財政計画では前年度から0.7兆円が抑制され、地方財政健全化に向けた第一歩となったことは評価する。しかし、依然として巨額の財源不足解消には至っていないことから、恒常的な地方交付税の財源不足については、引き続き臨時財政対策債への振替に頼ることなく、地方交付税の法定率を引き上げること等により、安定的な財政運営に必要な総額を確保するとともに、財源調整機能を強化すること。なお、国の政策目的のために、地方固有財源である地方交付税を一方的に削減することは厳に慎むこと。

その中で施行時特例市の財政需要を的確に捕捉し、安易に施行時特例市の財源を他に配分するようなことは厳に慎むこと。

8 地方債制度の改善について

地方債は、地方公共団体にとって、中長期的視点による財源の効率的・安定的配分や将来にわたって債務の平準化を図るうえで重要な歳入項目である。

施設の長寿命化の視点から、現在起債の対象となっていない、施設の原状回復のための修繕等などに対する事業費の財源に地方債が充てられるよう、より柔軟な地方債の発行に配慮するとともに、公共施設の耐震化に向けた制度の拡充を図ること。平成29年度地方財政計画において、公共施設等適正管理推進事業債制度が創設されたが、交付税措置や対象事業の拡充など、地方債制度の一層の充実を求める。

また、平成24年度をもって終了している政府資金補償金免除繰上償還について、公債費負担の軽減の観点から、同様の財政措置を再び講じるとともに、年利等の対象要件の緩和を図ること。

さらに、平成29年度地方財政計画において、緊急防災・減災事業債制度が令和2年度まで継続することとなったが、近年、大規模な災害が発生しており、計画的に防災対策を進めることができるよう、安定的に制度の活用ができるよう求める。

9 道路財源の充実について

地方の道路整備水準は国に比して低い状況にあることから、市町村が道路整備を計画的に行えるよう、社会資本整備総合交付金など、整備に係る財源の充実強化を図ること。

また、老朽化が進んだ道路施設の長寿命化に対する財源措置の充実を図ること。

10 消費税率の引き上げに伴う地方財源の確保について

消費税率の引き上げに伴う地方の増収分については、社会保障関係経費に係る財源とすることとされているが、増収分の配分に当たっては、社会保障関係経費について基準財政需要額以上に地方が負担している現状を是正したうえで、地方の役割に見合った適切な財源措置を行うこと。なお、令和元年10月の消費税率引き上げまでの間においても、地方における充実した社会保障施策の実施に支障が生じることのないよう、一層の財源措置を求める。

1 1 都市税財源の安定的な確保及び用途について

固定資産税は市税収入のうち大きな割合を占めており、その一部となる償却資産への課税に係る税収についても、安定的な行政サービスの提供に欠くことのできない重要なものである。

平成30年度税制改正において、新たに中小企業の一定の設備投資について、償却資産に対する固定資産税を2分の1からゼロまで軽減することを可能とする3年間の時限的な特例措置が創設されたが、施行時特例市など一定以上の行政規模を備えた地方自治体には、多数の工場等が立地している場合が多く、特例措置の実施により固定資産税収入に影響を受けることとなる。固定資産税は地方自治体にとって市民生活や地域の経済活動を支えるうえで極めて重要な基幹税であることを鑑み、本特例措置は期限をもって確実に廃止し、今後、特例措置の拡充を行わず、現行制度を堅持するよう求める。

また、本特例措置を実施したことによる固定資産税の減収分については、地方交付税で補填するとされているが、不交付団体を含むすべての自治体について、国の責任において確実に補填すること。

平成31年度税制改正において、自動車取得税が消費税率10%引上げ時に廃止され、代わりに環境性能割の導入とともに、市町村に対する新たな交付金制度が創設されるなど、車体課税について大幅な見直しが行われるが、これらの見直しにより市町村への配分が減少し、行政サービスの提供に支障が生じることがないように、引き続き新たな制度の運用状況を的確に把握し、市町村への安定的な配分が行われるよう求める。

都市計画税については、地方税法上目的税として位置付けられており、都市計画事業又は土地区画整理事業に要する費用に充てられている。今後は、地域の実情や新たな需要に応じて運用できるよう、その用途について充当範囲の拡大を求める。

1 2 ふるさと納税制度について

ふるさと納税制度は、自分を育ててくれたふるさとへの感謝や、お世話になった場所など対象となる地方団体を応援する趣旨で創設されたが、高額な返礼品や、資産性・返礼割合の高い返礼品などが寄附の対価と取られかねない現状が問題となっている。この問題を改善するべく返礼割合等に関する通達が出されているが、自治体により対応が分かれているところである。

地域振興のための国策として導入され、地域の取り組みや特産物などにスポットが当たるなど一定の効果を得ているが、自治体によっては税収に多額の欠損を生じていることは地方税法の根幹に関わる大きな問題である。

平成31年度税制改正において、返礼品の基準を守らない自治体を指定自治

体から外し、寄附をしても税優遇が受けられなくなる新たな仕組みが示された。ふるさと納税制度の健全な発展に向け、明確なルールが示されたことは評価できるものであり、引き続き制度本来の趣旨に則った運用がなされるよう求める。

また、減収分については地方交付税で補填するとされているが、その全額が交付されるものではないこと、不交付団体には何ら補填がないことを鑑み、普通交付税以外の方法ですべての自治体に対し、全額財源措置を講ずること。

令和元年5月31日

全国施行時特例市市長会