

第68回九都県市首脳会議

地方分権改革の推進に向けた
取組について

平成27年11月

地方分権改革の推進に向けた取組について（案）

検 討 の 経 過	
<p>【検討の必要性】</p> <p>地域の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するためには、国と地方の役割分担を明確にし、地方分権改革を確実に推進していくことが必要であり、あわせて、地方が主体的に行財政運営を行うことができるよう、地方税財政制度を抜本的に見直すことが不可欠である。</p> <p>地方分権改革については、これまで様々な取組が進められてきたが、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが十分に行われておらず、国から地方への税源移譲も三位一体改革以降行われていないなど、道半ばであり、更なる取組が必要である。</p> <p>特に、国と地方が総力を挙げて人口減少の克服と地方創生の実現に向け取り組んでいる中、地方創生において極めて重要なテーマであり、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるとされている地方分権改革の推進は、一層重要性を増している。</p> <p>こうしたことから、今後の地方分権改革が確実に推進されるよう、国等への効果的な働きかけについて、九都県市として精力的な検討を行う必要がある。</p> <p>【検討の経過】</p> <p>地方分権改革推進本部等における議論など、国等の動向を注視しつつ、九都県市として意見を表明すべき事項について検討を行った。</p>	
検 討 の 成 果	今 後 の 取 組（案）
<p>地方分権担当者会議での検討を踏まえ、九都県市として「地方分権改革の実現に向けた要求（案）」を取りまとめた。</p> <p>その内容は、2ページから9ページのとおりである。</p> <p>また、「地方分権改革の実現に向けた要求（案）」について、九都県市の地元選出等国會議員に対しても要請活動を行うこととした。</p>	<p>地方分権改革推進本部等における議論など、国等の動向を注視しながら、機会を捉え意見表明を行うなど適宜適切に対応していく。</p>

地方分権改革の実現に向けた要求（案）

地域の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するためには、国と地方の役割分担を明確にし、地方分権改革を確実に推進していくことが必要であり、あわせて、地方が主体的に行財政運営を行うことができるよう、地方税財政制度を抜本的に見直すことが不可欠である。

地方分権改革については、これまで様々な取組が進められてきたが、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが十分に行われておらず、国から地方への税源移譲も三位一体改革以降行われていないなど、道半ばであり、更なる取組が必要である。

特に、国と地方が総力を挙げて人口減少の克服と地方創生の実現に向け取り組んでいる中、地方創生において極めて重要なテーマであり、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるとされている地方分権改革の推進は、一層重要性を増している。

そこで、本日、九都県市首脳会議は、政府に対し、真の分権型社会の構築に向け、地方の意見を確実に踏まえ大胆な改革を断行するよう、以下の事項を強く要求する。

I 真の分権型社会の実現

(1) 更なる権限移譲の推進

これまでの地方分権改革に係る一括法等により、国から地方への権限移譲及び都道府県から基礎自治体への権限移譲が実施されたが、国の出先機関の見直しは行われておらず、権限移譲もいまだ十分ではない。

については、国の出先機関は原則廃止する視点も踏まえ、国と地方の役割分担の徹底した見直しを行い、更なる国から地方及び都道府県から基礎自治体への大幅な権限移譲を進めること。

また、権限移譲を進めるに当たっては、住民に身近な事務・権限は全て地方自治体に移譲することを基本とし、事務事業を実施するために必要な税財源を移譲するとともに、人員移管について地方との協議を行うこと。

なお、以下の事項については、優先的に取り組むこと。

- ・ハローワークについては、「ハローワーク特区」や「一体的実施」の取組により、住民の利便性がより向上し取組の効果も出ていることを国は直ちに認識し、地方への移管を早期に実現すること。

それまでの間、「ハローワーク特区」や「一体的実施」の一層の充実を図るとともに、ハローワーク求人情報のオンライン提供を活用する地方自治体の職員が国の職員と同内容の情報を利用して職業紹介を行える環境を整備すること。

- ・直轄道路・直轄河川については、地方が移譲を求める全ての区間を対象として、適切な移管時期などを関係する地方自治体と十分に協議するとともに、移譲に当たっては確実に財源措置等を講じること。

- ・中小企業支援に関する事務など、地方が強く移譲を求めている事務・権限を速やかに移譲すること。
- ・県費負担教職員の給与負担等の権限移譲に当たっては、道府県・指定都市の双方にとって財政運営への影響を最小限とする適切な地方財政措置を確実に講じること。

(2) 更なる義務付け・枠付け等の見直し

国による関与、義務付け・枠付けについては、地方からの意見を十分踏まえ、早期に、廃止を基本とした更なる見直しを徹底して行うこと。また、国は一括法等により「枠付け」の見直しを行ったとしながら省令で「従うべき基準」を設定することにより、実質的に「枠付け」を存続させている。したがって、「従うべき基準」の設定は行わず、既に設定されたものについても撤廃すること。

また、条例による法令の上書き権を認めるなど地方自治体の条例制定権を拡大すること。

(3) 「提案募集方式」に基づく改革の推進

「提案募集方式」については、2年目の募集が行われ、地方から334件が提案されたが、関係府省からの回答の多くは実現に向けた前向きな内容となっていない。そのため、国は地方分権改革を着実に推進するという制度創設の趣旨を踏まえ、年末の政府の対応方針の決定及び来年度予算編成に向け、提案を実現する方向で積極的に取り組むこと。あわせて、提案の検討の際には、地方が示す現行制度の具体的な支障事例等だけでなく、住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ね、国と地方の役割分担のあるべき姿を実現するという観点も重視すること。

また、「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」については、「引き続き検討を進める」こととされた提案に関し、実現に向けた確実なフォローアップを行うとともに、対応方針全体の進捗状況を地方と共有すること。加えて、第5次地方分権一括法等により措置された事項については、地方が十分な準備期間を確保し、条例制定などの必要な対応を支障なく行えるよう、速やかに政省令の整備を行うこと。

さらに、「提案募集方式」の導入により、国自らがこれ以上、権限移譲、義務付け・枠付けの廃止等を検討しないということはあってはならず、更なる地方分権改革に主体的に取り組むこと。

(4) 地方自治法の抜本改正

現行の地方自治法をはじめとする地方自治制度は、地方自治体の組織・運営の細目に至るまで規定し、事実上、国が地方行政を統制する仕組みとなっていることから、地方自治体の裁量権を広範に保障するため、地方の意見を十分に踏まえ、早急に地方自治法を抜本改正すること。

(5) 「国と地方の協議の場」の実効性ある運営

国と地方は対等・協力の関係にあるとの基本認識のもと、地方の意見を確実に政策に反映させること。

そのため、分科会も含め、政策の企画・立案の段階から協議事項について十分に説明するなど、実効性のある協議の場の運営を行うこと。

また、地方側の代表者の数を増やすとともに、指定都市の代表者を正式な議員として位置付けるよう法改正を行うこと。

II 真の分権型社会にふさわしい地方税財政制度の構築

(1) 地方税財源の充実・確保

ア 税源移譲の確実な実現

地方が担う事務と権限に見合った地方税源の充実強化を図るため、国と地方の税体系を抜本的に見直し、地方への税源移譲を確実に進めること。

また、地方が真に住民に必要なサービスを自らの責任で自主的、効率的に提供するため、税源の地域偏在性が小さく、安定的な税収を確保できる地方税体系を構築すること。

イ 社会保障分野における地方税財源の確保

地方自治体は、医療、介護及び子育て施策など幅広い社会保障行政において、サービスの運営・給付主体として重要な役割を果たしている。

このことを踏まえ、今後も増加が見込まれる社会保障分野に係る行政需要に見合った地方税財源を確保すること。そのためにも、まずは、法定化された地方消費税の税率2.2%への引上げを確実に実施すること。

さらに、消費税の軽減税率制度については、平成27年度与党税制改正大綱において、税率10%時に導入することとされたが、地方消費税の税収や地方交付税の原資が減少することから、軽減税率制度の設計に当たっては、地方の社会保障財源に影響が生じることがないように、国の責任で代替財源を確保すること。

ウ 課税自主権の拡大

地方自治体の財政需要を賄う税財源は、法定税により安定的に確保されることが基本であるが、地方は必要な財源を自ら調達する等のために、地域の特性に応じた法定外税を創設することができる。

しかし、法人事業税に関する規定が及ばない法定外税として創設した神奈川県臨時特例企業税は、平成25年3月の最高裁判決で、法定外税であっても、別段の定めがない限り、法定税に関する規定に抵触してはならないという強行規定が及ぶものと判断され、違法・無効となった。

この判決は、地方自治体が独自に創設する法定外税は法定税に関する強行規定の制約を受け、国税を含む法定税が課税対象を幅広く押さえている現状を踏まえると、実質的に法定外税の創設が困難であることを示したものである。

現状のままでは、地方自治体の課税自主権の積極的な活用が阻害される

ことから、地方自治体が、法定外税を法定税から独立した対等の税目として創設することを可能とするなど、地方税法をはじめとした関係法令を抜本的に見直すこと。

エ 自動車取得税の廃止に伴う地方税による代替財源の確保

消費税率10%段階での自動車取得税の廃止については、平成27年度与党税制改正大綱において、平成28年度以後の税制改正で具体的な結論を得ることとされた。その減収分については、軽自動車税の税率引上げ等により一部が補填されるものの、一方で、軽自動車税の減収につながるグリーン化特例（軽課）が導入されるなど、減収分に見合った代替財源の全体像は、いまだ明らかにされていない。

自動車取得税が地方自治体の都市基盤整備等の貴重な安定財源となってきた経緯等を踏まえ、地方自治体に減収が生じることのないよう、地方税による安定的な代替財源を確保すること。

オ 償却資産に対する固定資産税の現行制度の堅持

平成27年度与党税制改正大綱では、設備投資促進を目的とした固定資産税の償却資産課税に関する税制措置について、引き続き検討することとされているが、償却資産に対する固定資産税は、償却資産の所有者が事業活動を行うに当たり、行政サービスを享受していることに着目して課税しているものであり、都及び市町村の重要な基幹税目であることから、国の経済対策の観点から廃止などの見直しを行うべきではなく、現行制度を堅持すること。

カ 地球温暖化対策に必要な地方税財源の確保

平成27年度与党税制改正大綱では、地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について、COP21に向けた2020年以降の温室効果ガス削減目標の設定までに具体的な姿について結論を得るとされたものの、削減目標が設定された現在においても、結論は示されていない。については、地方自治体が地球温暖化対策に果たす役割と責任などを踏まえ、地方の意見を取り入れながら、必要な地方税財源を確保する制度を早急に創設すること。

キ ゴルフ場利用税の現行制度の堅持

ゴルフ場利用税は、アクセス道路の整備・維持管理、廃棄物処理、地滑り対策等の災害防止対策、農薬・水質調査等の環境対策等の行政サービスと応益関係にあるものである。また、その税収の7割がゴルフ場所在市町村に交付されており、地方自治体における貴重な財源となっていることから、現行制度を堅持すること。

(2) 自主財源である地方法人課税の堅持

ア 地方法人特別税及び地方法人税の撤廃

地域間の税収格差の是正を名目に、消費税率の引上げまでの暫定措置として導入された地方法人特別税は、速やかに撤廃し、地方税である法人事業税に確実に復元すること。

また、同様の名目で、平成26年10月に地方法人税が導入され、消費税率10%段階においては、法人住民税法人税割の地方交付税原資化をさらに進めるとされている。本来、税収格差の是正は、税源移譲や法定率引上げ

などによる地方交付税の増額により、地方税財源を拡充する中で、国の責任において行うべきであり、これに地方税を用いることは、地方分権に反するとともに、地方自治体同士での財源の奪い合いとなり、極めて不適切である。

加えて、同制度は、実質的には地方交付税の総額不足の補填に利用されており、国による地方財源の確保という責任を放棄した極めて不当な措置となっている。

このように、地方法人税は、地方分権に反するのみならず、制度運用の面からも将来にわたって地方財政に悪影響を及ぼすものであることから、速やかに撤廃し、地方税である法人住民税に復元すること。

イ 法人実効税率の見直しに伴う代替財源の確保等

法人実効税率については、平成27年度与党税制改正大綱において、法人税及び法人事業税所得割の税率引下げにより、平成28年度に31.33%まで引き下げることに加え、平成28年度以降も、法人実効税率20%台を目指した法人税改革を行うことが明記された。法人税率の更なる引下げに当たっては、法人税額が法人住民税法人税割の課税標準となっており、また、法人税の33.1%が地方交付税原資になっていることから、国税から地方税への税源移譲や租税特別措置の見直しによる課税ベースの拡大等により、確実な代替財源を確保し、地方の歳入に影響を与えないようにすること。

なお、法人課税における超過課税は、地方税法に定められた制限税率の範囲内で課税自主権の行使の一環として、地方自治体の判断により行っているものである。これに国が介入することは、地方分権に反するものであるため、法人実効税率を引き下げの場合であっても、地方の超過課税の撤廃や見直しを求めないこと。

ウ 法人事業税の分割基準の適正化

平成27年度与党税制改正大綱において、法人事業税の分割基準のあり方について検討を行うこととされた。

法人事業税の分割基準については、企業の事業活動と行政サービスとの受益関係をよりの確に反映させ、法人の事業活動が行われている地域に税収をより正しく帰属させるものとなるよう適正化を図ること。

また、自治体間の財政調整を目的として変更するような見直しは行わないこと。

(3) 地方交付税制度の改革

ア 地方交付税の総額確保等と適切な運用

「経済財政運営と改革の基本方針2015」（骨太の方針）では、「地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018年度までにおいて、2015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」、「別枠加算や歳出特別枠といったリーマンショック後の歳入・歳出面の特別措置について、経済再生に合わせ、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく」とされているが、地方においては、不可避免的に増加する社会保障関係費に加え、少子化対策の強化、地域経済の活性化、雇用の創出、防災・減災対策など、必要な施策を将来にわたり実施

していく必要があることから、これら行財政需要の増加を的確に把握し、地方交付税の法定率の更なる引上げを含む抜本的な見直しにより、地方の安定的財政運営に必要な総額を確保すること。

また、地方交付税は国による義務付けや政策誘導を行うための制度ではなく、地方共有の固有財源であることを強く認識し、適切に運用すること。あわせて、地方交付税が「国からの仕送り」であるかのような誤った認識を国民に与えないよう、正確に周知するよう努めること。

さらに、各地方自治体の予算編成に支障が生じないように、地方交付税の具体的な算定方法を早期に明示すること。

イ 臨時財政対策債の廃止

臨時財政対策債は、平成13年度に3年間の措置として導入されて以来、地方から廃止と地方交付税への復元を繰り返し要求してきたにもかかわらず、数次にわたり特例的な措置の延長がなされてきた。

平成27年度は地方税の増収などにより発行額が減少したが、臨時財政対策債の大量発行による地方財源不足の補填を継続することは、将来の世代に負担を先送りしていることにほかならず、国がその責任を十分果たしているとは言えない。また、過去に発行した臨時財政対策債の償還を、新たな臨時財政対策債の発行により行うという現状は、持続可能な地方財政制度という観点から、抜本的な見直しが急務である。

地方財源不足の解消は、税源移譲や地方交付税の法定率引上げ等によって確実に対応すべきであり、地方が国に代わって借り入れる臨時財政対策債を廃止することとし、その工程を早急に示すこと。それまでの間、財政力指数の高い地方自治体に過大に配分されている不公平な臨時財政対策債発行可能額の算定方法をさらに見直すこと。

(4) 国庫支出金の改革

ア 国庫支出金の抜本的な改革

国庫支出金については、国と地方の役割分担を見直し、地方への権限及び税源の移譲を基本とした抜本的改革を進めることとし、国は速やかにその工程を明らかにすること。

それまでの間、国庫支出金は首都圏特有の行政需要を斟酌し、必要額を安定的かつ確実に確保すること。

また、地方自治体間の財政調整は地方交付税により行い、国庫支出金による財政力格差の是正は行わないこと。

さらに、事務手続の簡素化など運用改善を図るとともに、国の関与は最小限とし、地方の自由度を高め、地域の知恵と創意が生かされる制度となるよう見直すこと。

なお、平成26年度において、国庫支出金の一方的な地方への付け替えとも受け取れる事業見直しがなされた事例があったが、国と地方は対等・協力の関係にあることを踏まえ、事業の規模等に関わらず、こうした一方的な見直しを行うことは厳に慎むこと。

イ 基金事業の見直し

国庫支出金の廃止、地方への税源移譲が行われるまでの間、国からの交付金等により造成された基金事業については、事業の進捗状況などを踏まえ、地方の必要に応じた増額や、事業期間の延長を図るとともに、地方の裁量による主体的かつ弾力的な取組が可能となるよう、基金の造成を指定都市にも認めることなど、要件の見直しを行い、あわせて事務手続の簡素化など運用改善を図ること。

(5) 国直轄事業負担金の見直し

国直轄事業については、国と地方の役割分担を見直すことにより、真に国が行うべき事業に限定した上で、国が全額費用負担するとともに、それ以外の事業は地方に権限と必要な税財源を移譲すること。なお、そのための具体的な手順等を盛り込んだ工程を早急に示すこと。

また、国直轄事業の実施や変更に当たっては、負担金を支出する地方自治体の意見を確実に反映させるため、事前協議を法制化すること。

加えて、国は、地方が国に支出した国直轄事業負担金について、厳正な検査を行い、不適切な支出等があった場合は地方自治体に負担金を返還する仕組みを構築すること。

Ⅲ 道州制の議論に当たって

道州制の議論に当たっては、真に地方分権に資するものとなるよう、地方の意見を十分に尊重すること。

また、道州制の議論にとらわれることなく、権限移譲、義務付け・枠付けの見直し、地方税財源の充実・確保等の改革を一体的に進めること。

Ⅳ 国の財政規律の確立と地方税財源の復元

地方は、厳しい財政状況の中、大幅な職員数の削減や給与カットなど、徹底した行政改革を断行し、財政健全化に努めている。

しかし、国は、職員の削減や給与カットなど、行政改革への取組が不十分であると言わざるを得ない。

このような中であっても、地方が国に代わって借り入れる臨時財政対策債や、地方の貴重な税源を国税化した地方法人特別税を継続するとともに、平成26年10月には地方法人税を導入し、更なる地方税の国税化を行っている。

国は、行政改革と財政健全化に取り組むとともに、こうした国の財政難を地方にしわ寄せする制度については、財政状況にかかわらず見直しを行うべきであり、速やかに制度の撤廃と地方の税財源の復元に取り組むこと。

平成27年 月 日

内閣総理大臣 安倍 晋三 様

九都県市首脳会議

座長	千葉県知事	森 田 健 作
	埼玉県知事	上 田 清 司
	東京都知事	舛 添 要 一
	神奈川県知事	黒 岩 祐 治
	横浜市 長	林 文 子
	川崎市 長	福 田 紀 彦
	千葉市 長	熊 谷 俊 人
	さいたま市長	清 水 勇 人
	相模原市長	加 山 俊 夫