

# 地方創生及び地方分権改革の推進等について

平成30年10月15日

地方六団体

我が国の経済は、全ての都道府県で引き続き有効求人倍率が1を超えるなど雇用環境の改善が続き、外国人宿泊者数は三大都市圏以外の地方部でも増加し、個人消費も持ち直すなど、景気は緩やかに回復している。

他方で合計特殊出生率はほぼ横ばいとどまるなど、人口減少及び少子高齢化が一段と進行するとともに、東京圏への転入超過も22年連続し、東京一極集中の傾向が続いている。地方においては、あらゆる分野で深刻な担い手不足が生じ、地域経済の成長の足かせとなっている。また、世界経済における通商問題の動向等が、地域の産業に与える影響も懸念される。頻発する大災害により地方創生の基盤となる社会資本や国民生活が脅かされており、国土強靱化の取組は喫緊の課題である。

こうした状況を踏まえ、地方創生の第2ラウンドに向けた戦略を早急に構築しなければならない。

また、人口減少社会の到来など社会経済が大きく変化する中、地方が担う役割は増大している。地方がその役割を自らの判断と責任の下、効果的・効率的に実施できるよう、地方分権改革を推進し、地方の自由度を高めることが必要である。

- 地方創生の実現に必要な地方の安定的財源の確保
- 持続可能な社会保障の基盤づくり
- 次世代を担う「人づくり」
- 人口減少に対応したまちづくり
- 防災・減災対策の推進と強靱な国土づくり
- 地方分権改革の着実な推進
- 地方の税財源の確保・充実

## □ 地方創生の実現に必要な地方の安定的財源の確保

- 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」において示された新たな経済・財政再生計画に基づき、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など地方の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを十分担えるよう、2019年度（平成31年度）以降の地方財政計画の策定に当たっても地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源総額を確保・充実すること。
- 地方交付税は、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるようにするとともに、地域間の財政力格差を是正するために必要不可欠なものであり、「地方の固有財源」であることから、その総額を確保するとともに、財源保障機能と財源調整機能の維持・充実を図ること。また、極めて厳しい地方財政の現状等を踏まえ、累増する臨時財政対策債の廃止や地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な改革等を行い、臨時財政対策債に頼らずに安定的に交付税総額の確保を図ること。
- いわゆるトップランナー方式を含む地方の歳入歳出の効率化を議論する場合には、条件不利地域等、地域の実情を配慮すること。また、地方の改革意欲を損ねることのないよう、地方団体の行財政改革により生み出された財源は必ず地方に還元すること。
- 地方創生の実現に向け、地方がその実情に応じた息の長い取組を継続的かつ主体的に進めていくため、平成30年度地方財政計画に計上された、「まち・ひと・しごと創生事業費」（1兆円）を拡充・継続し、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源を十分に確保すること。また、その算定が「取組の必要度」から「取組の成果」に段階的にシフトしていくことについて、努力している条件不利地域や財政力の弱い団体において、地方創生の目的を達成するには長期にわたる取組が必要であることを考慮すること。
- 地方創生の実現に向け、地方の主体的かつ継続的な取組を支援するため、「地方創生推進交付金」を拡充・継続すること。その際、交付額上限の目安の撤廃、インターンシップ参加学生の旅費等を含むよう対象経費の弾力的運用や年度末までの事業期間の確保など、地方の実情を踏まえた制度に見直すこと。

- 「地方創生拠点整備交付金」については、2019・2020年度は消費税・地方消費税率引上げに伴う対応の一環として当初予算に計上するとともに、既存施設への新規設備導入等の交付対象化や基金事業の対象範囲の拡大など、地方の実情を踏まえた対象経費等の弾力的な取扱いを行うこと。
- 平成30年度予算で新設された「地方大学・地域産業創生事業」については、文部科学省計上分（国立大学法人運営費交付金及び私立大学等改革総合支援事業のうち25億円分）を別枠で確保した上で確実に配分するなど、対象となる大学等に早期に実効性のある形で配分するとともに、引き続き財政需要に十分対応できる額を確保すること。

#### **□ 持続可能な社会保障の基盤づくり**

- 現在直面する国・地方を通じた厳しい財政状況や急速に進む少子高齢化という現状に鑑み、2019年10月1日に予定されている消費税・地方消費税率の8%から10%への引上げを確実に行うこと。
- 消費税・地方消費税率の引上げに当たり、2019・2020年度当初予算における需要変動の平準化に向けた取組を検討するに際しては、地方の財政運営に支障が生じないように十分留意するとともに、地域経済の活性化に十分配慮した総合的かつ積極的な実効性のある経済対策を講じること。その際には、地方の中小企業等の生産性向上や国内外の販路開拓等に対する支援の充実に努めること。
- 持続可能な社会保障制度の構築のためには国と地方が適切な役割分担の下で協力することが重要であり、地方は都道府県レベルでの健康寿命の延伸等の地方の先進・優良事例を全国的に横展開し、地方の責任を果たしていく。国においても保険者や日本健康会議等を通じた取組にとどまらず、地方の取組を財政措置等で支援し、取組の対象を広げるとともに加速すること。
- 国民健康保険制度については、新制度の運用状況に鑑み、必要な見直しを行うとともに、平成28年12月22日社会保障制度改革推進本部決定により確約した財政支援について、国の責任において確実にを行うこと。
- 国民健康保険制度の普通調整交付金が担う地方団体間の所得調整機能は

大変重要であることから、配分方法等の見直しについては容認できない。国民健康保険制度における保険者へのインセンティブ機能を担うものとしては、平成30年度に創設された「保険者努力支援制度」を有効に活用すること。

- 介護保険制度について、消費税・地方消費税の10%への引上げの際には、「社会保障・税一体改革」による低所得者保険料の軽減強化のための1,400億円は確実に確保すること。
- 介護保険制度の調整交付金は、保険者の責めによらない要因による第1号保険料の水準格差の調整を行うものであり、その機能を損なうような措置を講じるべきではなく、保険者機能強化推進交付金の財源に調整交付金を活用することは断じて行わないこと。

#### □ 次世代を担う「人づくり」

- 「人づくり革命の実現と拡大」として実施する幼児教育・高等教育の無償化などの施策には、地方が重要な役割を担う取組が含まれていることから、国と地方の役割分担や負担の在り方を早急に示した上で、地方と十分協議するとともに、国の責任において、必要な地方財源を確実に確保すること。
- 幼児教育・保育の無償化については、国において提唱した施策であることから、その実施に当たっては、これまでの経緯を踏まえ、国の責任において必要な財源を確保するとともに、地方と十分協議すること。また、円滑な事務処理、幅広い保育人材の育成・確保、施設整備費等に対する財政措置など、あらゆる支援措置を講じること。また、多様な保育形態の公平性を確保するとともに、幼児教育・保育の質の担保の仕組みを構築すること。なお、実施時期については、全ての地方団体において円滑に実施できるよう十分配慮すること。
- 少子化対策の抜本強化に向け、子どもの医療費助成等に係る国民健康保険の国庫負担減額調整措置の全面的な廃止、多様な保育サービスの拡充、無利子奨学金の充実、不妊治療への支援の拡充等を図るとともに、地域少子化対策重点推進交付金の拡充と運用の弾力化や、子ども・子育て支援新制度の完全実施に向けた1兆円超の安定財源の確保など、子育て支援の充

実を図ること。また、子ども・子育て支援新制度の完全実施に向けた1兆円超の安定財源とともに、「子育て安心プラン」の前倒し等で必要となる安定財源については国の責任において確保すること。

- 放課後児童クラブについて、本年9月に策定した「新・放課後子ども総合プラン」において「2021年度末までに約25万人分を整備し、待機児童の解消を図る」との目標を掲げているが、国においてこれに対する安定的な財源を確保するとともに、放課後児童支援員の確保等のため、処遇改善の補助の拡充や補助要件の緩和を図ること。また、資格要件の見直しなどにより、優れた人材の確保、定着のための対策の充実・強化を図ること。
- 現在の教育現場は、特別な配慮を必要とする児童生徒の増加、新学習指導要領の円滑な実施や教職員の働き方改革など、様々な課題が山積している状況にあることから、国においては、これらの課題に対処できるよう、地方が必要とする教職員定数を長期的な視点から安定的に確保するとともに、加配定数の一層の拡充や必要な財源の充実確保を図ること。
- 地方の実情を勘案することなく、国の財政健全化のために教育費の削減を図ることは、義務教育に対する国の責任放棄であり、単に国の財政負担を地方に転嫁することになりかねず、また、強制的な学校の統廃合につながり、地域コミュニティの衰退を招く恐れもあることから、決して行わないこと。
- 公立小中学校施設等について、耐震化や老朽化対策とあわせ、空調設備の設置、トイレ改修等の教育環境整備に係る事業を計画的に実施できるよう、当初予算において必要な額を確保すること。また、平成30年度については、補正予算による十分な財政措置を実施すること。
- 貧困の世代間連鎖を断ち切るため、実効性のある養育費確保方策、母子父子寡婦福祉資金の貸付限度額の引上げなど、ひとり親家庭への支援策の拡充、地域子供の未来応援交付金の当初予算規模の拡充と対象事業の拡大などを図ること。

#### **□ 人口減少に対応したまちづくり**

- 地方創生に不可欠な基盤として、高速道路、リニア中央新幹線、整備新

幹線等をはじめとする交通ネットワークの整備促進に加えて、新幹線の基本計画路線から整備新幹線への早期格上げを図ることにより、国土のミッシングリンクを解消し「地方創生回廊」を早期に実現すること。

- 活力ある地域社会を実現するため、路線バスのみならず区域運行バス、自家用有償旅客運送等について地域の協議に基づき活用を促進できるよう制度を見直すなど、地域の実情に応じた地域公共交通の維持・確保及び充実のため、関係する法規制の横断的な見直し及び地方への支援を行うこと。
- 日本遺産や歴史文化基本構想策定地域など、各地域の未指定を含む地域の文化財群を観光資源として面的・一体的に魅力向上を図る取組、伝統的建造物等での宿泊促進など、様々な文化資源を生かした「まちづくり」の取組等への支援を強化し、優良事例の創出と横展開を進めること。また、国際観光旅客税については、これまでも地方が観光資源の魅力向上等に対し、様々な取組を行っていることなどを踏まえ、国際観光旅客税の税収の一定割合を地方団体にとって自由度が高く創意工夫を活かせる交付金等により地方に配分するよう検討すること。
- 地方がまちづくりを主体的に実施するため、都市計画法や農地法をはじめとする土地利用関連法制の統一に向けた検討を行うこと。また、都市公園整備など大都市と地方都市で同一の基準が適用されることで地域の実情に合わないまちづくりとなっているため、地方の裁量を拡大すること。
- 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が本年6月に成立したが、さらに所有者不明土地の抜本解消に向け、登記制度・土地所有権の在り方などについても、早期に具体的方向性の検討状況を示すこと。なお、土地を手放すことができる仕組み等の検討に当たっては、地方の意見を十分に踏まえること。
- 農山漁村が持つ国土の保全などの重要な公益的機能を国民共有の財産として維持・再生するため、都市と農山漁村が共生する社会の実現を図り、都市住民や若者を中心に高まりつつある「田園回帰」を一層促進するとともに、移住・定住以外の農山漁村と何らかの関わりを持つ「関係人口」の拡大に向けた取組を支援すること。
- 平成30年6月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」に基

づく施策やTPP（TPP11を含む）及び日EU・EPAの発効を見据えた「総合的なTPP等関連政策大綱」に掲げる施策を、各地域の農林水産業・農山漁村の実情を踏まえながら着実に実施するとともに、十分な予算措置を講じること。なお、交渉の開始が合意された「日米物品貿易協定（TAG）」については、交渉の帰趨いかんでは、国内農林水産業、関連産業及び地域経済に及ぼす影響が甚大であることを十分に踏まえ、厳しい姿勢をもって対応すること。

## □ 防災・減災対策の推進と強靱な国土づくり

- 近年、大規模な地震や津波、集中豪雨・豪雪等が発生し、住民生活の安全・安心が脅かされる事態が生じていることから、道路、河川、砂防、上下水道等の社会資本整備を重点的に推進するため、防災・安全交付金及び社会資本整備総合交付金等の予算を十分に確保すること。また、地方においても計画的に対策に取り組めるよう、緊急防災・減災事業債に加え、地方単独事業に地方財政措置を充実するなど、国土強靱化と防災・減災対策を加速するための財源を十分確保すること。
- 大規模災害がもたらす被害の軽減や復旧・復興期間の短縮を目指し、ハード・ソフトの両面で事前の予防対策から復旧・復興までを見据えた自由度の高い施設整備交付金の創設等、地方において主体的、計画的に事前復興に取り組むことができる新しい財政支援制度等を創設すること。
- 近年の豪雨災害を踏まえ、全国の河川関係施設や土砂災害防止施設、ため池、排水機場などの総点検を緊急に実施し、必要な対策を早急に講じるとともに、治水対策、土砂災害対策の抜本的強化を図ること。また、住民の自主的な避難行動につながるよう、河川監視カメラの増設や新たな技術を活用した住民の目線に立った防災情報提供方法の開発などハード・ソフト面の充実強化を図るため、大幅な予算の拡充など必要な措置を講じること。
- 巨大地震等に備え、医療機関の耐震化や高台移転、資機材の整備、救護活動にあたることができる人材の育成・確保など、医療救護体制の充実を図る取組に対する財政的支援を一層充実・強化すること。
- 今後の災害に備え、通学路、学校施設、避難路などの安全確保のために

現行法令に適合しない又は危険な状態にあるブロック塀等を即時に撤去・改修できるよう、国庫補助制度の創設・拡充や地方財政措置の拡充により財政支援等を行うこと。

## □ 地方分権改革の着実な推進

- 人口減少等が進む中、地方創生と車の両輪として地方分権改革を進めるため、地方税財源の充実、地方への事務・権限の移譲、「従うべき基準」を含めた義務付け・枠付けの見直しなど、制度的な課題について検討を開始すること。
- 「提案募集方式」における提案については、国において地方に委ねることによる特段の支障等の立証を示せない限り実現を図ること。また、提案の実現に当たっては、単に運用改善にとどまらず、国と地方の役割分担の観点から、事務・権限の移譲や義務付け・枠付けの徹底した見直しを進めること。
- 義務付け・枠付けについては、福祉分野を中心に施設の面積、有資格者の配置等に関する基準が「従うべき基準」とされており、人材の確保や各地域での新たなサービス実施などの上で支障を生じているため、速やかに「従うべき基準」を廃止し、「参酌すべき基準」等へ見直すこと。特に放課後児童クラブに係る「従うべき基準」については、地域の実情に応じた施設の設置や運営に多くの支障が生じていることから、速やかに参酌基準化すること。
- 新たな法令の制定により「従うべき基準」が多用されるなど、地方の自由度が高まっていない面があることから、今後、国が法令等を定める場合は「従うべき基準」の設定は厳に行わないなど、義務付け・枠付けが許容される基準について見直すとともに、「義務付け・枠付けに関する立法の原則」の法制化、政府における「チェックのための仕組み」の確立について実現すること。

## □ 地方税財源の確保・充実

- 森林環境税（仮称）は2024年度から課税を開始、森林環境譲与税（仮称）は2019年度から譲与を開始することとされているが、新たな森林管理シス



テム下における私有林を中心とした間伐等の新たな業務に係る都道府県と市町村の役割分担、都道府県の超過課税と国の森林環境税（仮称）の関係の整理、市町村の事業実施体制の確保等が円滑に進むよう、林野庁を中心に必要な助言や十分な説明を行うなど、制度の円滑な実施に向けた取組を進めること。また、森林環境譲与税（仮称）を財源として実施する森林整備等に係る新たな歳出を地方財政計画に確実に計上すること。

- 償却資産に対する固定資産税については、固定資産税が市町村財政を支える安定した基幹税であることに鑑み、制度の根幹を揺るがす見直しは断じて行うべきではなく、現行制度を堅持すること。なお、平成 30 年度税制改正において創設された固定資産税の時限的な特例措置については、今回限りのものとし、その期限の到来をもって確実に終了するとともに、その期限までの期間内であっても対象の拡充は断じて行わないこと。
- ゴルフ場利用税については、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、消防・救急など、所在都道府県及び市町村が行う特有の行政需要に対応しており、域外から来訪する担税力のあるゴルフ場利用者が受益に応じて負担している。その税収の 3 割はゴルフ場所在都道府県の貴重な財源となっており、その 7 割は所在市町村に交付金として交付され、財源の乏しい中山間地域をはじめとする市町村の貴重な財源となっている。ゴルフ場利用税に代わる恒久的かつ安定的な財源はあり得ず、引き続き現行制度を堅持すること。
- 消費税・地方消費税 10% 段階における地方法人課税の偏在是正措置については、2019 年 10 月 1 日の消費税・地方消費税引上げと併せて実施することとされており、この措置により生じる財源については、必要な歳出を地方財政計画に確実に計上するとともに、地方の経済や財政の状況等にも留意して、実効性のある偏在是正措置とすること。
- 地方分権改革を進め、更なる地方税の充実を実現していくためには、地方税の充実そのものが財政力格差拡大の要因とならないよう、税源の偏在性が小さい地方税体系の構築は避けては通れない課題である。したがって、平成 30 年度与党税制改正大綱に基づき、都市と地方が支え合う社会の構築に向けて、特に偏在が大きくなっている地方法人課税について、新たな偏在是正措置を講じるべきであること。その際には法人が地方団体の行政サービスの提供を受けていること、地方法人課税が地方団体にとって企業誘

致等による税源涵養のインセンティブになっている面もあることなど地方法人課税の意義や、都市も地方も各地域がそれぞれの役割を果たしていくことが重要であることから、大都市部及び地方部の行財政需要や各地域の活力の維持、向上にも配慮しながら、今後の地方税及び地方法人課税のあるべき全体像を見据えた検討をすること。

- 法人税改革を継続する中で、外形標準課税の更なる拡大や適用対象法人の在り方等について検討を行う際には、地域経済への影響を踏まえて、引き続き、中小法人への適用については慎重に検討すること。
- 電気供給業、ガス供給業などに対する収入金額課税は、受益に応じた負担を求める課税方式として、長年にわたり外形課税として定着し、地方税収の安定化にも大きく貢献していることから、現行制度を堅持すること。
- 個人所得課税改革に当たっては、配偶者控除・配偶者特別控除の見直しによる個人住民税の減収額について、地方財政に影響を及ぼすことがないよう、確実に全額国費で補填すること。また、個人住民税が地方団体が提供する行政サービスの充実や質の向上のための財源確保の面で最も重要な税であるとともに、応益課税の観点から広く住民が負担を分かち合う仕組みとなっていることも踏まえ、その充実・確保を前提として検討すること。
- 自動車取得税の廃止までの間のエコカー減税及び自動車税におけるグリーン化特例の延長並びに環境性能割の導入に当たっては、地方の財政運営に支障が生じないようにするとともに、税制のグリーン化機能を維持・強化する観点から、基準の切替えと重点化を行うこと。
- 自動車の保有に係る税負担の軽減に関する総合的な検討に当たっては、自動車税は都道府県の基幹税であり、車体課税に係る地方税収はエコカー減税の導入等により大幅に減少してきていることなどを考慮し、地方財政に影響を与えるような見直しとならないよう留意すること。