

# 第72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29年11月

## 地方分権改革の推進に向けた取組について

### 検 討 の 経 過

#### 【検討の必要性】

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。

また、現在、国が進めている「一億総活躍社会の実現」に向けた取組において、地方創生は「最も緊急度の高い取組の一つ」とされている。こうした中、地方分権改革の推進は、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ものであり、地方創生において極めて重要なテーマであることから、その重要性はより一層増している。

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。

#### 【検討の経過】

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。

### 検 討 の 成 果

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。

その内容は、2ページから9ページのとおりである。

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会議員に対しても要請活動を行うこととした。

### 今 後 の 取 組 ( 案 )

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。

## 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。

また、現在、国が進めている「一億総活躍社会の実現」に向けた取組において、地方創生は「最も緊急度の高い取組の一つ」とされている。こうした中、地方分権改革の推進は、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ものであり、地方創生において極めて重要なテーマであることから、その重要性はより一層増している。

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。

### 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、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更に進めること。

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、第6次地方分権一括法において、「地方版ハローワーク」や「地方公共団体がハローワークを活用する枠組み」（ハローワーク特区における取組を全国に展開）など、新たな雇用対策の仕組みが創設された。しかし、人的・財政的支援や、国と同等の求人・求職情報の提供などの点に課題も残されていることから、引き続き地方と協議を重ね、より実効性ある制度とすること。また、新制度の成果検証を行い、国と地方の連携や役割分担の在り方等を改めて検討すること。
- ・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。

## (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、地方の意見を十分踏まえ、早期の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」を設定し、実質的に「枠付け」を存続させているが、地方の自由度を高めるために今後「従うべき基準」の設定は行わないこと。また、既に設定された基準についても撤廃すること。

そのほか、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、4回目の募集が行われ、地方から311件の提案を行ったが、関係府省からの現時点の回答は、前向きな内容のものがある一方、対応が困難とされたものも多い。

地方分権改革を着実に進める取組として、より一層の成果が得られるよう、対応方針の閣議決定及び来年度予算の編成に向けて、地方からの提案を最大限実現する方向で取り組むこと。その際、地方が示す現行制度の具体的な支障事例等だけではなく、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、検討の結果、提案内容を実現できなかった場合は、提案主体の納得が得られるよう説明責任を果たすこと。

さらに、過去に「実現できなかった」提案のうち、地方から再提案があったものについては、改めてその実現に向けて積極的に検討すること。

これまでの対応方針に掲載された事項については、全ての進捗状況を適宜確認し、速やかに地方が活用しやすい形で共有するとともに、引き続き検討するとされた提案については、実現に向けた確実なフォローアップを行うこと。加えて、第7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でき、条例制定等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。

また、こうした対応にとどまらず、制度の課題も明らかになってきたことから、地方がより活用しやすい制度となるよう、地方の意見を踏まえ、提案対象の拡大など「提案募集方式」の見直しを行うこと。

なお、「提案募集方式」があることを理由に国自らがこれ以上、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

地方自治法をはじめとする現行の地方自治制度は、地方自治体の組織・運営の細目に至るまでを規定し、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。

### 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のための抜本的改革

現状では地方と国の歳出比率が6対4であるのに対し、税源配分は4対6であり、事務に見合う税源が地方に配分されていない。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。

消費税率10%への引上げは再延期することとされたが、社会保障の充実に伴う地方負担については、地方財政の社会保障財源に影響が生じることのないよう、必要な財源を確実に措置すること。また、消費税率10%への引上げと同時に導入される軽減税率制度についても、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 地方消費税の清算基準の適正化

地方消費税の清算基準のあり方については、平成29年度与党税制改正大綱を踏まえ、国において検討が進められている。清算基準は最終消費地と税収の最終的な帰属地を一致させるためのものであることを踏まえ、可能な限り経済活動の実態を考慮したものとすることとし、地方自治体間の財政調整を目的として、制度本来の趣旨を歪めるような見直しを行わないこと。

#### オ 車体課税の見直しに伴う地方税による代替財源の確保

自動車取得税については、消費税率10%への引上げ時に廃止することとされた。その減収分については、自動車税及び軽自動車税における環境性能割の導入等により一部が補填されるものの、十分な代替財源が確保されていない。

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、自動車取得税を廃止する際には、地方税による安定的な代替財源の確保により、減収分の補填措置を行うこと。

また、平成29年度与党税制改正大綱において、平成31年度税制改正までに、自動車の保有に係る税負担の軽減に関し、総合的な検討を行い、必要な措置を講じることとされたが、仮に負担軽減措置を講じる場合には、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。

#### カ 償却資産に対する固定資産税の制度の堅持

平成29年度与党税制改正大綱において、「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、償却資産に対する固定資産税の制度は堅持する」とされた一方で、平成28年度税制改正で、3年間の時限措置として機械・装置を対象に創設された償却資産に係る固定資産税の特例措置の対象に、平成29年度税制改正において、一定の工具、器具・備品等が追加された。

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、国の経済対策などの観点からの見直しを行うべきではなく、引き続き制度を堅持すること。また、時限的な特例措置については、今回限りのものとして、対象範囲の拡大等を行うことなく、その期限の到来をもって確実に終了させること。

#### キ 地球温暖化対策に必要な地方税財源の確保

地球温暖化対策の一環である森林吸収源対策の地方税財源の確保については、平成29年度与党税制改正大綱において、「森林環境税（仮称）の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら、具体的な仕組み等について

総合的に検討し、平成30年度税制改正において結論を得る。」とされたことを踏まえ、国において検討が進められている。森林環境税（仮称）については、その税収の全額を地方自治体に配分すること。その際、受益と負担のバランスに配慮しつつ、都道府県及び市町村の新たな役割分担に応じて配分するなど、税財源の確保について、地方の意見を十分に踏まえ、適切な措置を講じること。

また、都市部の住民からも理解を得られるよう丁寧な説明等に努めるとともに、その税収の用途を拡大するなど、地方が独自に課税している森林環境税等への影響が生じないように適切に調整すること。

また、税制抜本改革法第7条第1号ヲでは、森林吸収源対策に加え、「地方の地球温暖化対策に関する財源確保について検討する。」とされており、地方自治体が実施している地球温暖化対策は、省エネルギーの推進や再生可能エネルギーの導入など多岐にわたることから、これらの対策に必要な地方税財源を確保する制度についても早急に創設すること。

#### ク ゴルフ場利用税の現行制度の堅持

平成29年度与党税制改正大綱において、「ゴルフ場利用税については、今後長期的に検討する。」とされた。しかし、ゴルフ場利用税はアクセス道路の整備・維持管理、地滑り対策等の災害防止対策、廃棄物処理等の行政サービスと応益関係にあるだけでなく、その税収の7割がゴルフ場所在市町村に交付され、地方自治体の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拡充強化

#### ア 地方法人課税の拡充強化

地域間の税収格差の是正を名目に、平成26年10月に地方法人税が導入され、消費税率10%への引上げ及び法人事業税の暫定措置の廃止に伴い、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こととされた。地方法人税は、地方分権に反するとともに、地方自治体同士で財源を奪い合う極めて不適切な制度であり、到底容認できるものではない。

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ものであり、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。

本来、税収格差の是正は、税源移譲により地方税を拡充する中で、国の責任において行うべきであり、法人の行政サービスの受益に応じた負担という地方税の原則を踏まえるとともに、産業振興、地域活性化に取り組む地方自治体の自主的な努力が報われるよう、自主財源である地方法人課税の拡充強化を図ること。

#### イ 法人事業税の分割基準の適正化

平成28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、平成29年度税制改正において、電力システム改革による事業環境の変化を踏まえ、電気供給業に係る法人事業税の分

割基準について見直しが行われた。

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引き続き適正化を図ること。

また、地方自治体間の財政調整を目的とする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」とされている。

しかし、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や、歳出特別枠の実質的な同水準の確保により、地方の安定的な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。

なお、地方の保有する基金は、大規模な災害や経済不況による税収減、不測の事態への対応など財政運営の年度間調整や、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る。

また、地方は国と異なり、金融・経済政策・税制等の広範な権限を有しておらず、赤字地方債の発行権限が限定されていることから、不測の事態により生ずる財源不足については、歳出の削減や基金の取崩し等により収支均衡を図るほかないことを十分に踏まえるべきである。

したがって、地方の基金残高が増加していることをもって地方財政に余裕があるかのような議論は適切ではなく、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。

#### 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、地方からは制度の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、5度目の延長期限である平成28年度で廃止されることなく、平成31年度まで延長されたところである。

平成29年度は地方交付税の原資を確保することにより臨時財政対策債の増が抑制された。しかし、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極めて不適切な状況であり、持続可能な地方財政制度という観点からも、抜本的な見直しが急務である。

地方の財源不足の解消は、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は、直ちに廃止すること。

また、臨時財政対策債の既往の元利償還金については、その償還額が累増していることを踏まえ、償還財源を確実に別枠として確保すること。

#### (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考慮し、必要額を安定的かつ確実に確保するとともに、地方自治体の超過負担の解消を図ること。

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、国と地方は対等・協力の関係にあることを踏まえ、国庫支出金の改革に当たっては、事業の規模等に関わらず、国の負担を一方的に地方に付け替えるような見直しは厳に慎むこと。

##### 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、要件の見直しを行うこと。あわせて、事務手続の簡素化などの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あたっては、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。

## 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。

## 国の財政規律の確立と地方税財源の拡充

地方は、厳しい財政状況の中、大幅な職員数の削減など、徹底した行政改革を断行し、財政健全化に努めているが、国は、地方に比べて、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、国は、地方が国に代わって借り入れる臨時財政対策債を継続するとともに、地方法人税の税率を引き上げることとしており、更なる地方税の国税化を行おうとしている。

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拡充に取り組むこと。

平成29年 月 日

内閣総理大臣 安倍 晋三 様

### 九都県市首脳会議

座長	相模原市長	加山俊夫
	埼玉県知事	上田清司
	千葉県知事	森田健作
	東京都知事	小池百合子
	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