

1 地方分権改革の推進について

地方分権改革は、地方自らの判断と責任による自主的・自立的行政運営を促進し、個性豊かで活力のある地域社会を実現するために不可欠である。

地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服するため、国を挙げた「地方創生」の取組が本格化する中、地方分権改革はその基盤となるものであり、極めて重要なテーマとして、その着実な推進を図ることが必要である。

政府は、これまで、国と地方の協議の場に関する法律や累次にわたる一括法の成立、「提案募集方式」の導入などにより地方分権改革を進めてきた。しかし、国から地方への事務・権限の移譲に関して地方が移譲を求めてきたものの一部しか実現していないことや、義務付け・枠付けの見直しに際して「従うべき基準」が多用されてきたこと、「提案募集方式」による地方からの提案について実現に至らなかったものが相当数あることなど、その取組は十分とは言えない状況にある。

政府においては、国と地方の役割分担を明確にし、地方の自主性及び自立性を高めるという地方分権改革の原点に立ち、「地方分権改革の総括と展望」において改革の使命とされている「個性を活かし自立した地方をつくる」を実現するために、国から地方への事務・権限の移譲や税源移譲の実現等の更なる改革の具体化に向け、強いリーダーシップのもと、迅速かつ全力を挙げて取り組むべきである。

また、我が国の景気は緩やかな回復基調にあるものの、住民生活を守り、地方経済を支える地方財政は、臨時財政対策債の累増や社会保障関係費等が増加する中であって、消費税率10%への引上げが再延期されるなど、引き続き厳しい状況にあることから、持続可能で安定的な財政運営ができる地方税財政制度を早急に構築すること

が不可欠である。

したがって、政府は真の地方分権型社会の実現と、それにふさわしい地方税財政制度の構築のため、次の事項について特段の措置を講じられたい。

I 真の地方分権型社会の実現

1 事務・権限の移譲

国の役割は外交・安全保障などに特化し、地方でできることは地方に移譲するという観点から、これまでの一括法等によって国から地方へ移譲される事務・権限にとどまらず、地方の意見を十分に踏まえ、これまで地方が強く求めてきたハローワークや中小企業支援に係る事務・権限などの移譲についても、積極的に取り組むこと。

特に、第6次地方分権一括法の成立により導入された「地方版ハローワーク」や地方公共団体が国のハローワークを活用する枠組みなどの新たな雇用対策の仕組みについては、人的・財政的支援、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、より実効性のある制度とすること。また、ハローワークの地方移管については、これで最終決着とせず、全面移管を実現すること。

事務・権限の移譲に当たっては、税財源を一体的に移譲し、新たに担う役割に見合う財源を、全ての地方自治体が確保できるようにすること。なお、税財源の移譲が実現するまでの間は、移譲される事務・権限に係る事業の実施に要する財源総額を、法律に基づく交付金により確実に措置すること。

また、人員の移管を伴う場合には、地方が必要とする人材の確保が可能となるよう、主体的に選考できる仕組みなどについて、地方と十分に協議を行うこと。

2 義務付け・枠付け等の見直し

地方自治体の自由度を拡大し、地方の創意工夫を活かした住民本位の施策を推進できるようにするため、「従うべき基準」は真に必要なものに限定すること。

既に設定された「従うべき基準」については、三次にわたる一括法の附則の規定を踏まえ、廃止又は参酌すべき基準とするよう速やかに見直すとともに、今後の見直しに当たっても、地方の裁量を許さない新たな「従うべき基準」の設定は原則行わないこと。

なお、設置基準等が条例に委任される施設等については、地方が独自に基準を策定した場合でも、国庫補助負担金や介護報酬の設定などを通じて、実質的に地方の自由度を損なうことのないよう留意すること。

また、今後の新たな義務付け・枠付けを必要最小限にするため、地方分権改革推進委員会の第3次勧告において示された、各府省における法案の立案段階での「チェックのための仕組み」を確立すること。

3 「提案募集方式」による改革の推進

「提案募集方式」について、昨年度は、地方からの提案のうち、約77%について実現・対応する旨の方針が示されたが、その中には「検討」とされた提案や提案どおりの対応になっていないものも含まれており、今年度は地方から311件の提案を行ったが、関係府省からの現時点での回答は、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ことから、今後は制度導入の趣旨を踏まえ、具体的な支障事例等を基礎とするだけでなく、住民に身近な行政は地方自治体にできる限り委ね、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し、多くの提案が実現されるよう政府全体として積極的に取り組むこと。

加えて、本来の提案の趣旨が税制改正を求めるものではなかったにも関わらず、要項上「国・地方の税財源配分や税制改正」に関す

ることが提案の対象外であることを理由として、提案自体が認められないケースもあったので、改善を行うこと。

また、これまでの対応方針に掲載された全ての事項の進捗状況を適宜確認し、地方と情報共有を図るとともに、「検討」するとされている提案についても政府全体として適切なフォローアップを行うこと。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、速やかに政省令を整備すること。

さらに、税財源に関することも提案対象とするなど、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、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、国自らによる権限移譲、義務付け・枠付けの見直し等の検討を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 国による規制改革の推進

地方創生の取組を具現化し、力強い潮流をつくっていくために、地方分権改革の推進と併せて、地域の実情を考慮した規制改革を進めること。

この場合において、規制改革実施計画の着実な実施を図ることはもちろん、規制改革ホットラインに寄せられた要望の実現に向け積極的に検討するとともに、「地方創生特区」を含む国家戦略特区や構造改革特区において、地方からの提案を最大限実現する方向で取り組むなど、大胆な規制改革を講ずること。

また、国家戦略特区の成果の全国展開を着実に推進するとともに、全国的に要望の多い規制改革事項については、特区に限ることなく直ちに全国的な規制改革を実施すること。

なお、国が検討を進めている地方における規制改革については、これまで着々と進められてきた地方分権改革の成果を否定すること

のないよう、議論を行うこと。

5 「国と地方の協議の場」の実効性確保

国と地方の協議に当たっては、真に国と地方が対等・協力の関係のもと、協議の対象を幅広く捉え、国は自ら、政策の企画・立案段階から積極的に地方と協議し、地方の意見を十分に反映させること。

また、協議に際しては、事前の検討期間を十分設けるほか、分科会も積極的に活用するなど、実効性のあるものとし、形式的な運用は断じて行わないこと。

6 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、早急に地方自治法の抜本改正などを行うこと。

II 真の地方分権型社会にふさわしい地方税財政制度の構築

1 分権型社会にふさわしい税財源の充実強化のための抜本的改革

地方が真に自立した安定的な財政運営を可能とするために、地方が自由に使える財源の拡充につながる地方税財政制度の抜本的改革を行うこと。

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、仕事に見合う税源が地方に配分されていないことから、地方が担うべき事務と権限に見合った地方税財源の充実強化を図るため、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を図りつつ、国からの税源移譲を速やかに進めること。

この場合において、税財源の調整が優先され、税源移譲の推進が

偏在是正措置という名目で地方間の水平調整に置き換えられることがないようにすること。

また、平成 31 年 10 月に創設される法人事業税交付金については、都道府県が独自に実施している超過課税による税収も交付金の財源とされているが、課税自主権の観点から、超過課税による税収については交付金の財源から除くなど、制度開始前に地方の意見を踏まえて対応を検討すること。

なお、地方税財源の充実が図られるまでの間にあっても、全ての地方自治体の財政運営に支障が生じないように、地方一般財源総額を安定的に確保すること。

2 地方創生に必要な財源の確保

現在、国において一億総活躍社会の実現に向けた取組が進められているが、少子高齢化の流れに歯止めをかけ、誰もが活躍できる社会を創り上げていくために、全国的に高まっている地方創生の大きな流れを更に加速させていくこと。

平成 29 年度の地方財政計画において「まち・ひと・しごと創生事業費」は前年度同額が確保されるとともに、「地方創生推進交付金」も前年度同額を確保した上で、運用の弾力化が図られたところであるが、地方創生の実現に向けては、それぞれの地方の実情に合わせた継続的かつ主体的な取り組みが必要であるため、十分な財源を確保すること。特に、地方創生推進交付金については、施設整備事業に係る要件をさらに緩和するなど、自由度を一層高めるとともに、年度当初から事業着手ができるよう早期の交付決定を行うなど、地方においてより使い勝手のよいものとする。

また、平成 28 年度第二次補正予算で創設された地方創生拠点整備交付金については、地方創生の推進に有効であることから、複数年にわたる地域再生計画に基づく拠点づくりなどの施設整備等を実施できるよう、継続的に予算を確保すること。

3 社会保障関係費に係る安定財源の確保等

少子高齢化の更なる進行に伴い、社会保障関係費は今後も増大することが見込まれる中、その増収分が社会保障財源となるべき消費税及び地方消費税の引上げが再延期されたことから、10%への引上げまでの間、地方が社会保障の充実に向け取り組むための必要な財源は国が確実に措置すること。また、10%への引上げの際には、増収分は全て社会保障の充実・安定化に向けるという原則や、地方が社会保障分野において担っている役割、社会保障分野における地方単独事業の重要性を十分に踏まえ、地方への安定した財源配分を確実に行うこと。なお、軽減税率の導入により、地方の社会保障財源に影響を与えることのないよう、代替税財源を確実に確保すること。

また、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」に基づく改革を推進するに当たっては、今後の大幅な人口減少と少子高齢化を見据え、国民の負担の増大を抑制しつつ、持続可能な制度を実現できるよう、社会保障の機能の充実、給付の重点化、制度運営の効率化に向けた検討を更に進めるとともに、「国と地方の協議の場」等において地方と真摯な議論を行うなど、制度設計に当たっては、企画立案段階から地方の意見を十分に反映させること。

特に、国民健康保険制度の見直しについては、「持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律」に基づき、平成30年度から都道府県が財政運営の責任主体となるが、将来にわたり持続可能な制度の確立と国民の保険料負担の平準化に向けて、引き続き地方と協議しながら様々な財政支援の方策を講じ、今後の医療費増嵩に耐えうる財政基盤の確立を図ること。その際には、新たな地方負担を前提とせず、あくまで国の責任において、全ての地方自治体に対して財源を確保すること。

なお、国民健康保険の財政基盤の強化のため、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の拡充については、国と地方との信頼関係を損なうことのないよう、消費税及び地方消費税率の引上げ等の状況に関わらず、国の責任において確実にを行うこと。

さらに、医療費適正化への取組を踏まえた国民健康保険の普通調整交付金の配分方法等の見直しに当たっては、所得調整機能を維持することを基本とするとともに、新制度への円滑な移行に配慮し、地方の実情を十分に把握した上で検討を進めること。

4 車体課税の見直しへの対応

車体課税の見直しに伴う自動車取得税の廃止に当たっては、都道府県はもとより市町村への影響が大きいことから、自動車取得税がこれまで地方の社会基盤整備などの貴重な安定財源となってきた経緯等を踏まえ、環境性能割で確保できない減収分について地方財政計画において確実に措置するなど、地方自治体に減収が生じることのないようにすること。

なお、平成 29 年度与党税制改正大綱では、平成 31 年度税制改正までに、安定的な財源を確保し、地方財政に影響を与えないよう配慮しつつ、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、必要な措置を講ずることとされているが、都道府県の基幹税である自動車税の税率の引下げを議論する場合には、地方財政に影響を及ぼすことのないよう具体的な代替税財源の確保を前提とすること。

5 地球温暖化対策のための税財源の確保

森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する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、「市町村が主体となって実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、個人住

民税均等割の枠組みの活用を含め都市・地方を通じて国民に等しく負担を求めることを基本とする森林環境税（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。」とされたところであり、国において平成 29 年 4 月に「森林吸収源対策税制に関する検討会」が設置され、検討が進められているが、検討に当たっては、地方の意見を取り入れながら、都道府県・市町村の役割分担などの課題について十分に整理すること。

また、税収の使途について、都道府県を中心として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適切に調整した上で、全額を地方に配分するとともに地方の役割等に応じた税財源を確保する仕組みとし、住民の理解が得られるよう丁寧な説明等に努めること。

6 地方法人課税の堅持

地方法人課税は、法人が事業活動を通じて地方団体から享受する様々な行政サービスに対して応分の負担をするという大原則に基づくものであり、地方団体の重要な財源であることから縮減は行わないこと。

また、法人住民税の国税化は、自主財源である地方税を縮小することにほかならず、地方分権の流れに逆行することから、今後の在り方について引き続き議論し、地方分権改革に資する地方法人課税とすること。

7 法人実効税率の見直しに伴う代替財源の確保等

平成 28 年度税制改正においては、法人実効税率の引下げに当たり、法人事業税の外形標準課税の拡大等による課税ベースの拡大を行うことで財源を確保することとされたが、今後も更なる税率の引下げを行う場合には、恒久減税には恒久財源を用意するという原則

に則り、地方税による代替財源を確実に確保し、地方交付税原資の減収分も含め、全ての地方自治体の歳入に影響を与えることのないようにすること。

法人税改革を継続する中で、外形標準課税の適用対象法人のあり方等について検討を行う場合には、地域経済への影響も踏まえて、引き続き、中小法人への負担に配慮し慎重に検討すること。

また、分割基準のあり方について検討する場合には、社会経済情勢の変化に応じた企業の事業活動と行政サービスとの受益関係を的確に反映させ、税源の帰属の適正化を図るという観点を踏まえるとともに、法人の納税事務負担の軽減・簡素化を考慮した上で、より客観性のある指標とすることを基本とし財政調整を目的とした見直しは行わないこと。

さらに、法人実効税率の引下げに関連し、地方自治体が自らの課税自主権に基づき実施している超過課税については、地方自治体の判断を尊重すること。

8 ゴルフ場利用税の堅持

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こととされたが、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等、特有の行政需要に対応しており、また、その税収の 7 割が所在市町村に交付金として交付され、特に財源に乏しい中山間地域の当該市町村にとって貴重な財源となっていることから、厳しい地方団体の財政状況等を踏まえ、現行制度を堅持すること。

9 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、国において平成 29 年 4 月に「地方消費税に関する検討会」が設置され、検討が進められているが、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という制度本来の趣旨を踏まえ、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、財政調整を目的とした見直しは行わないこと。

10 課税自主権の拡大

地方自治体の最も基幹的な自主財源である地方税に係る課税自主権の発揮については、制度的には法定外税や超過課税等が認められているものの、実際の適用には高いハードルがある。

神奈川県臨時特例企業税条例を違法、無効とした平成 25 年 3 月の最高裁判決は、そのことを明確に示したものである。

この判決の補足意見では、地方自治体が法定外税を創設することの困難性が示され、「国政レベルにおける立法推進に努めるほかない」と指摘されたところである。

こうした指摘も踏まえ、真の地方分権型社会の実現に向けて、地方の課税自主権の拡大を制度的に保障するため、関係法令の抜本的見直しの検討を進めること。

11 地方交付税の復元・充実及び臨時財政対策債の廃止

地方交付税については、地方固有の財源であることを明確にし、国による義務付けや政策誘導は排除すること。

また、地方が責任を持って地域経済の活性化等の施策を実施するには、基盤となる財源の確保が必要であるが、今後社会保障関係費の大幅な増加が見込まれる中、地方財政計画の歳出総額はピーク時から減少しており、地方は増加する社会保障関係費の財源を給与関係経費や投資的経費の削減により捻出していることから、地方財政計画に地方の行政需要を的確に積み上げ、地方交付税本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、地方交付税総額を充実すること。

特に、平成 29 年度地方財政対策では、歳出特別枠について実質

的に前年度水準が確保されたが、地方歳出は、歳出特別枠を含めてもピーク時に比べて減少しており、高齢化に伴う社会保障関係費の自然増や人口減少・少子化への対応、地域経済活性化・雇用対策に係る歳出を特別枠で実質的に確保してきたこと等を踏まえ、引き続き、歳出特別枠を実質的に同水準確保し、地方歳出の一方的な削減は行わないこと。

また、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるものを基準財政需要額の算定に反映する取組（トップランナー方式）の対象業務が段階的に拡大されているが、国による政策誘導とならないよう、引き続き、条件不利地等、地域の実情に配慮し、交付税の財源保障機能が確保されるようにすること。

なお、地方の積立金が増加していることから地方財政計画の歳出の適正化等を速やかに行うべきとの議論があるが、近年の財政調整基金の増加は、将来の税収変動に備えた財政運営の年度間調整の取組の現れであり、また、大規模災害や経済不況による税収減等不測の事態により生ずる財源不足については、歳出削減や基金取崩し等により対応せざるを得ないことを踏まえ、短期的な積立金の増減による安易な歳出削減の議論は行わないこと。

平成 29 年度は前年度からの繰越金がないなど近年にない非常に厳しい状況の中で、国において可能な手段を最大限活用し、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加が抑制されたが、臨時財政対策債については、特例的な措置であるにも関わらず、依然として継続され地方の財源不足は解消されていないことから、臨時的措置で対応することなく、税源移譲や地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な対策を講じ、平成 31 年度の期限を待たずに、速やかに廃止すること。

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。

また、廃止までの間、臨時財政対策債発行可能額の算定においては、過度な傾斜配分にならないようにすること。

12 国庫補助負担金の見直し

地方の自由裁量を拡大し、国からの依存財源ではなく自主財源である地方税への税源移譲を進めることが重要であることから、国と地方の役割を見直した上で、国の関与をなくすべき事務に係る国庫補助負担金については、原則として廃止し、権限の移譲と併せて、地方税財源の拡充に向けた本質的な議論を行うこと。無論、国の負担を地方に付け替えるような一方的な見直しは厳に慎むこと。

なお、各府省の交付金等についても、税源移譲されるまでの間は、地方の自由度拡大や事務手続の簡素化などによる一層の運用改善等を図るとともに、地域経済に悪影響を与えることのないよう、事業の着実な実施のために必要な予算を継続的に確保すること。

さらに、国庫支出金のパフォーマンス指標の設定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。また、国庫負担金については、法令に基づいて地方自治体を実施しなければならない事務であって、国が義務的に支出する経費であることから、引き続き、指標の対象から除くこと。

また、国が都道府県を介さずに民間事業者等へ直接交付する補助金（いわゆる「空飛ぶ補助金」）は、地方の実情が反映されない恐れがあるばかりか、国による地方への過度な関与や二重行政の拡大につながるなど、地方分権改革に逆行するものであることから、

「空飛ぶ補助金」のうち中小企業支援やまちづくり、里地里山整備等の地域振興に資するものは、都道府県へ権限・財源を移譲するなど、地方自治体の実施する事業との連携を図り効果を最大限に発揮できる制度とすること。

13 直轄事業負担金制度の改革

直轄事業負担金制度は、直轄事業が全国的視野の下に国家的政策として実施されながら、地方自治体に対して個別に財政負担を課すものであることから、国と地方の役割分担等の見直しや地方への権限と財源の一体的な移譲とあわせ、制度の廃止など抜本的な改革を速やかにかつ確実に進めること。

また、その際には、社会資本整備の着実な実施に配慮した新たな仕組みづくりに向けて、「国と地方の協議の場」等を通じて、地方と十分に協議をすること。