

## 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。

また、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、国を挙げて「地方創生」に取り組む中、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であることから、着実に推進していくことが必要である。

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の一括法、「提案募集方式」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・権限の移譲は地方が求めてきたものの一部しか実現しておらず、義務付け・枠付けの見直しに際しても「従うべき基準」が多用されてきた。また、「提案募集方式」についても実現に至らなかった地方の提案が相当数あるなど、その取組は十分とは言えない。

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下、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に回復しているものの、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の増加をはじめ、消費税率の引上げ再延期など、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、これまでに移譲した事務・権限にとどまらず、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、地方の意見を十分に踏まえ、積極的に取り組むこと。

特に、地方版ハローワークなどの新たな雇用対策の仕組みについては、財政的支援では特別交付税措置等がされたものの、地方にとって十分とは言えないため、より一層の支援を求める。また、情報の提供では平成31年度に求人情報は一定の改善がされるものの、求職者の情報には課題があるため、地方に対しても国と同等の情報の提供を進めること。

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、新たな雇用対策の仕組みの成果や課題を検証し、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、地方の裁量を許さない「従うべき基準」は真に必要なものに限定し、新たな設定は原則行わないこと。

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、立法プロセスにおける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

政府は昨年の「提案募集方式」について、地方からの提案のうち、実現・対応するものが約9割であるとしている。

しかし、実現・対応となった提案の中には、「検討」とされたものや提案どおりの対応になっていないものも含まれている。また、全国から寄せられた提案総数311件のうち、実際には101件が提案対象外等として扱われており、関係府省との調整が行われていない。

今後の提案募集に当たっては、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、政府全体としてより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。

その結果、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、地方に委ねることによる支障などの立証・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取り組むこと。

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、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進行管理及びフォローアップを行うこと。併せて、提案どおりの対応になっていないものについては、制度開始から4年が経過したことから、支障の解消に繋がっているのか提案団体の意見を踏まえた検証をしていくこと。

第8次地方分権一括法案により措置される事項等については、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。

また、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・協力の関係の下、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30年度与党税制改正大綱において、「特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に復元されること等も踏まえて検討し、平成31年度税制改正において結論を得る。」とされたが、本来、税収格差の是正は、国から地方への税源移譲により地方税を拡充する中で行うべきであり、そのために、行政サービスの受益に応じた負担という地方税の原則が歪められることがあってはならない。検討に当たっては、法人が地方自治体の行政サービスを受けていること、地方法人課税が地方自治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を踏まえるとともに、今後の地方法人課税のあるべき全体像を見据え、地方分権改革に資するものとする。こと。

さらに、消費税率10%段階において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

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」策定から3年が経過し、地方創生への熱意が薄れつつあるとの指摘もなされている。地方創生の取組はまだ道半ばであり、急速な少子高齢化の進行に対する危機意識を風化させることなく、地域の実情を踏まえた地方自治体の主体的な取組に対する支援を更に拡充すること。

平成30年度の地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」は前年度同額が確保され、「地方創生推進交付金」も前年度同額を確保するとともに、地方自治体の要請を踏まえて施設整備等事業の運用の弾力化や交付決定時期の早期化など一定の改善が図られたところである。もとより地方創生の目的は、地域特性に応じた主体的かつ多様な事業展開を通じて地域の活力を高めていくものであり、地方自治体の創意工夫が最大限発揮されるよう、今後も交付金の運用の自由度をさらに高め、使い勝手のよいものに改善すること。

なお、国の政策においては「生産性革命」と「人づくり革命」を車の両輪と位置付けているが、平成29年度補正予算で措置された地方創生拠点整備交付金が生産性革命に資する事業を対象としているように、地方創生関連交付金では短期間で成果を上げることが難しい人づくり関連事業より生産性革命関連事業に重点が置かれる傾向が見受けられる。将来にわたり地域の活力を維持し向上させるには、人材育成やリカレント教育等の取組が不可欠であることから、「人

づくり」に関する事業の採択についても配慮すること。

特に、関東地方知事会構成都県の多くでは、介護、保育、看護など社会保障関連分野を中心に人材不足が深刻となっている。今後も生産年齢人口の減少や高齢化等を背景に社会保障関連分野をはじめとする人材の一層の逼迫が予想されることから、各地方自治体の人づくりの取組に対し、国としても十分な支援を講ずること。

### **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を再々延期することなく、平成31年（2019年）10月に、確実に実施すること。また、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。

なお、10%への引上げに伴い社会保障を全世代型のものとする事等「新しい経済政策パッケージ」を実施する際には、地方行財政に係るものについて、地方と十分に協議をするとともに、地方において必要となる安定財源を国の責任においてしっかり確保すること。

さらに、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、国民健康保険制度については、平成30年度から都道府県が財政運営の責任主体となったが、制度の安定的な運営や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、平成30年度から実施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、制度の円滑な運営に配慮し、地方の実情を十分に把握した上で検討を進めること。

その上で、全ての医療保険制度の全国レベルでの一元化に向けた具体的道筋を提示すること。

#### **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30年度税制改正の大綱」（平成29年12月22日閣議決定）において、平成31年度税制改正において森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設するとされた。創設に当たっては、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するとともに、住民の理解が得られるよう丁寧な説明に努めること。また、今後、森林管理の主体となる市町村等の意見に十分配慮し、都道府県と市町村の実情に合わせた制度設計を検討すること。

## **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自治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、地方自治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するとともに、法人事業税の暫定措置については期限の到来をもって確実に廃止し、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在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、分割基準の在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30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、その税収の3割はゴルフ場所在の都道府県の貴重な財源となっているとともに、その税収の7割は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、厳しい地方自治体の財政状況等を踏まえ、現行制度を堅持すること。

## 9 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。

## 10 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。

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とともに、平成31年度以降も引き続き地方の一般財源総額を確保・充実すること。

なお、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）については、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。

また、平成30年度地方財政対策に向けての議論の中で、地方の基金残高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行うべきとの議論があった。近年の財政調整基金の増加は、大規模災害や経済不況による税収減等不測の事態に備えた財政運営の年度間調整の取組の現れである。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も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、歳出削減や基金取崩し等により対応せざるを得ないことを十分踏まえるべきである。

加えて、総務省が行った基金の積立状況等に関する調査では、国の施策に基づく特定目的基金の増加などの「制度的な要因」も指摘されたところである。

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断じて容認できない。

平成30年度地方財政対策では、地方の一般財源総額について、前年度を上回る62.1兆円を確保するとともに、概算要求時点で見込まれた地方交付税の減と臨時財政対策債の増について、可能な手段を最大限活用することにより、地方交付税を16.0兆円確保しつつ、臨

時財政対策債を対前年度0.1兆円の減まで抑制された。しかし、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。

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とともに、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。

## 11 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が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、地方自治体が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。

## 12 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。