

人口減少社会を克服する活力ある
地域社会の実現に向けた共同提言

指定都市市長会
中核市市長会
全国施行時特例市市長会

令和元年 10 月

目次

はじめに	1
重点提言	2
提言事項	
1 【重点】 Society 5.0の実現に向けた取組の推進	3
2 【重点】外国人との共生に向けた取組の推進	4
3 【重点】児童虐待防止対策の強化	4
4 【新規】文化芸術立国の実現	5
5 国と三市長会との定期的な協議の場の設置	5
6 地方創生の一層の推進と東京一極集中の是正	6
7 地方制度改革の一層の推進	7
8 【新規（一部）】地方税財政制度の再構築	9
9 災害復旧・復興や安全・安心な施設整備に向けた財政措置の拡充等	10

はじめに

我が国の人口は8年連続で減少しており、平成27年の国勢調査においては、大正9年の調査開始以来初の減少に転じ、前回調査時点より100万人近い減少を記録する中、総人口に占める65歳以上の割合は26.6%と過去最高となった。また、平成28年以降、3年連続で出生数が100万人を切り、併せて合計特殊出生率も連続して減少するなど、急速な人口減少・少子高齢化が進んでいる。

一方で、東京都への転入超過数は、平成30年は約8万人の高い水準であり、人口の東京一極集中には歯止めがかかっている。

人口減少・少子高齢化と東京一極集中による地域経済の縮小等の危機的状況を克服し、将来にわたって活力ある地域社会を維持していくための地方創生の取組を強力に推進していかなければならず、とりわけ日本の総人口の約44%が居住し、それぞれの地域における社会・経済活動の中心的存在である指定都市・中核市・施行時特例市が果たすべき役割は、かつてなく大きくなっている。

また、第4次産業革命の到来や世界的なデジタル化の流れを受け、次世代の人材育成や行政のスマート化など、Society 5.0時代にふさわしい仕組みづくりを早急に進めていく必要がある。

そこで、指定都市・中核市・施行時特例市がその役割や機能を存分に発揮し、近隣市町村を含めた地域社会・経済を活性化させ、真の地方創生が実現できるよう、次のことを提言する。

令和元年10月17日

指定都市市長会
中核市市長会
全国施行時特例市市長会

重点提言

今後、更なる人口減少や人口構造の変化は、大幅な労働力の供給不足により、これまでになく社会経済活動の停滞が危惧される。

そのため、新たな技術を基盤とした効率性の高い働き方へと移行することが求められ、また年齢や性別、国籍などにかかわらず一人ひとりが輝き、多様な力を最大限に発揮できる社会を実現する必要がある。

そうした視点のもと、これまでの地方制度などに係る提言項目に次の新規事項を加え、特にそれらを重点化して要望する。

Society 5.0の実現に向けた取組の推進

P 3

- (1) Society 5.0時代を担う次世代の育成のための財政措置の拡充
- (2) 地方自治体がICTやデータの利活用に積極的に取り組むために必要な支援
- (3) AIの導入等成功事例の周知、次世代型行政サービスの構築に向けた取組を支援する制度の充実
- (4) 大都市圏に遅れることのない地方における5Gのインフラ整備

外国人との共生に向けた取組の推進

P 4

- (1) 総合的対応策における国と地方自治体等の役割分担の明確化及び恒常的かつ十分な財政措置
- (2) 地方自治体の実情に合わせた支援の充実強化
- (3) 日本語習得や子どもの教育・日常生活の支援等共生社会実現に向けた制度設計及び法律整備
- (4) 省庁横断的な司令塔機能を持つ組織の設置検討

児童虐待防止対策の強化

P 4

- (1) 地域の特性が異なる各地方自治体の現状や意見を十分に踏まえた施策実施、財政措置及び専門的人材の育成・確保に係る支援の充実

提言事項

1 【重点】 Society 5.0の実現に向けた取組の推進

(1) Society 5.0時代を担う次世代の育成にあたっては、子どもたちの誰もがイノベーション創出の素地となるAI等の先端技術を使いこなすリテラシーを身に付けられるよう、財政措置の拡充など必要な措置を講ずること。

(2) AI等を活用した行政のスマート化の推進に向けて、地方自治体が社会の変化や技術の革新に的確に対応しながら、政策推進・行財政運営の双方において、ICTやデータの利活用に積極的に取り組めるよう、財政措置の拡充など必要な支援を講ずること。

特に、業務プロセス・情報システムの標準化にあたっては、地方自治体を含む国全体での長期的な支出抑制等を目指すため、国が主体性を発揮し、早急に取り組むこと。

(3) 現在、新たなイノベーションの社会実装に向け、地方自治体と企業が連携し、社会課題解決や事務効率化のためのAI等の新技術の導入や、車の自動運転、MaaS(Mobility as a Service)といった実証実験などが進められているが、これらの成功事例を周知するとともに、次世代型行政サービスの構築に向けた制度改正や地方自治体の取組を支援する制度の充実を図ること。

また、AIやIoTなどにおけるサイバーセキュリティの新たな脅威に対し、安全・安心な次世代型行政サービスが提供できるよう、セキュリティガイドラインの策定など国が積極的な役割を果たしたうえで、適切な調達のための指針を示すとともに、必要となる財政措置を講ずること。

(4) Society 5.0時代を支える重要なインフラである5Gは、遠隔医療、IoT活用によるアグリテック、高齢者の見守り、自動車の自動運転によるオンデマンド交通といった新しいサービスを実現するものであり、超高齢化が進む市町村の課題解決に繋がることから、大都市圏だけでなく、地方においても5Gのインフラ整備を早急に進めること。

2 【重点】外国人との共生に向けた取組の推進

- (1) 平成30年12月に政府が取りまとめた「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」について、国と地方自治体等の役割分担を明確にするとともに、地方自治体や事業者等の意見を聴取し、充実、発展させながら確実に実施すること。特に、外国人受入れ後の共生の現場となる地方自治体が必要とする施策を継続的に実施するための恒常的かつ十分な財政措置を講ずること。
- (2) 国内に居住する外国人は、国籍や在留資格、在留期間などの特徴が地域により大きく異なることから、国の機関からの専門家の派遣や情報の提供等、地方自治体の実情に合わせた、受入体制の構築が図れるよう支援を充実強化すること。
また、共生施策の実施に必要な専門性の高い人材の育成や確保を、国の主導により確実に進めること。
- (3) 外国人を生活者として捉え、日本語習得や子どもの教育、日常生活及び災害発生時の支援、社会保障制度等、共生社会の実現を目指した社会統合政策推進のための制度設計を行うとともに、国をあげて共生に向けた取組を推進できるよう、基本となる法律を整備すること。
- (4) 外国人の受入れ環境整備に関する総合調整の機能を担う組織として創設された「出入国在留管理庁」の機能と体制の強化充実を図るとともに、共生社会の実現に向けては、「政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行」が必要であることから、省庁横断的な司令塔機能を持つ組織を内閣府に設置することについても検討すること。

3 【重点】児童虐待防止対策の強化

昨今の児童虐待相談件数の急増や児童虐待重大事例の発生を踏まえ、国においても児童虐待防止対策の強化が図られているところであるが、施策の実施にあたっては、地域の特性が異なる各地方自治体の現状や意見を十分に踏まえること。

また、各地方自治体が児童虐待対策を着実に進めることができるよう、必要かつ十分な財政措置及び専門的人材の育成・確保に係る支援の充実を図ること。

4 【新規】文化芸術立国の実現

国の文化芸術推進基本計画では、国及び地方自治体は、心豊かで多様性のある社会を実現するとともに、創造的で活力ある社会を構築するため、文化芸術の「多様な価値」を創出して未来を切り拓き、文化芸術の価値を重視する社会を築くことが求められている。

については、文化芸術の社会的意義について国民的理解の醸成を図るとともに、官民双方からの持続的な文化芸術への投資を引き出すための仕組みを構築すること。

また、文化財・歴史事象の復元など、文化財の付加価値を高め、保存と活用の好循環を創出するための取組を強化するとともに、生活文化の振興と共生社会の実現に向けた取組を拡充すること。

さらに、SDGs（持続可能な開発目標）の推進を通じて、持続可能で多様性と包摂性のある「文化芸術立国」の実現を目指すこと。

5 国と三市長会との定期的な協議の場の設置

国に地方の声を届ける仕組みとして、いわゆる地方六団体については「国と地方の協議の場に関する法律」に基づく国との協議の場をはじめ、様々な機会が設けられているが、指定都市市長会・中核市市長会・全国施行時特例市市長会には、同様の仕組みが確立されていない。

地方自治体を取り巻く状況がめまぐるしく変化する中、多種多様な課題に迅速かつ的確に対応するとともに、今後起こりうる課題に先手を打つためには、これまで以上に国と地方自治体の積極的な連携・協力が欠かせない。

とりわけ、人口減少社会にある中、国が打ち出す「三本の矢」「新三本の矢」を柱とした経済の好循環を進め、一億総活躍社会を実現するためには、地域経済の活性化に尽力し、子育てや介護などを最前線で支える指定都市・中核市・施行時特例市の声を反映させることが最も効果的である。

そこで、国における各種検討会議に、それぞれの地域における社会・経済活動の中心である指定都市・中核市・施行時特例市を積極的に参画させることにより、地域の実情の把握に努めるとともに、これら市長会との定期的な協議の場を早急に設けること。

6 地方創生の一層の推進と東京一極集中の是正

(1) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が5年の計画期間の最終年度に入り、それぞれの地方自治体においては、地域の実情を踏まえた地方版総合戦略に基づき、様々な創意工夫を凝らして課題の解決に取り組んでいる。

そのような中、国においても、平成28年度に地方創生推進交付金を創設し、平成29年度以降も、段階的に交付上限額の引上げを行うなど、意欲的な地方自治体を応援する仕組みが整えられ、活用実績において成果を上げている事例も見られる。

については、地方創生推進交付金が、地方創生の実現に向けた継続的な取組を強力に後押しする制度となるよう、対象事業分野の拡充や手続の簡素化を図るなど、地方自治体がより活用しやすい制度とするとともに、継続的な財政支援を行うこと。

(2) 連携中枢都市圏構想については、制度創設から5年が経過する中、連携中枢都市となる指定都市・中核市等が積極的に圏域を形成し、コンパクト化とネットワーク化による圏域の経済成長のけん引や高次の都市機能の集積・強化、生活関連機能サービスの向上を図る取組を進めている。

また、施行時特例市においては、中核市移行後の連携中枢都市圏の形成を検討している市もあり、今後も更なる圏域形成の拡大が期待される。連携中枢都市圏構想は、人口減少社会において、基礎自治体が抱える課題を解決し、安定的・効率的な行政サービスを提供していく上で重要な枠組みである。

については、現行の連携中枢都市圏制度は要綱に基づいて運用されているが、今後、連携中枢都市及び連携市町村が圏域全体の持続的発展につながる取組を一層安定的に推進できるよう、基礎自治体の自主性や自立性を十分に尊重しつつ、当該制度を「法定化」とするとともに、財政面も含めた支援を強化すること。

あわせて、三大都市圏においても、近隣市町村とさらに連携し、少子高齢化や社会資本老朽化への対応等、切実な地域の課題解決に向け継続的に取り組むことができるよう、財政措置を含む新たな支援制度を創設すること。

加えて、各自治体が数値的根拠をもって圏域における戦略・施策を立案できるように、国において広域的な社会・経済活動に関するデータ基盤を整備すること。

(3) 東京一極集中を是正するため、東京から地方への新たな「ひと」の流れをつくることは喫緊の課題である。その取組の一つである地方拠点強化税制により進める企業の東京 23 区からの本社機能の移転は、地方での雇用創出、東京への人口流出の抑制や地方への U I J ターンの推進、地方自治体の税収増加、官民連携の促進など、移転先の都市のみならず周辺市町村への好循環が期待されている。

地方拠点強化税制については、平成 30 年度税制改正において特例措置の延長と要件の緩和等の拡充が行われたところであるが、令和元年度までの適用期限であるため、令和 2 年度以降も特例措置を延長することはもとより、企業にとって活用しやすい真に実効性のある制度とするため、更なる支援措置の拡充や適用要件の緩和などを図ること。

また、対象地域について、移転型及び拡充型のいずれも、三大都市圏を優遇措置の対象とすること。

さらに首都圏の既成市街地等が対象外とされているが、東京 23 区以外は優遇措置の対象にするとともに、過疎地域に準ずる地域など、特に配慮が必要な地域に対しては更なる優遇措置を講ずること。

加えて、地方から東京 23 区への本社機能の移転を抑制する措置を講ずるとともに、東京から地方への企業の機能移転が促進されるよう、省庁等政府機関の東京からの移転やサテライトオフィスの設置を推進し、東京一極集中の是正に向けて国が率先して取り組むこと。

7 地方制度改革の一層の推進

(1) 指定都市・中核市・施行時特例市は、その規模や歴史・文化をはじめ、地域で果たす役割等、それぞれが異なる特性を持っており、各都市において、その地域にふさわしい都市像の実現を目指した取組が行われている。

しかしながら、各都市が直面する課題と向き合い、自らの判断と責任により 10 年後、20 年後を見据えたまちづくりを行うためには、事務・権限及び税源の移譲が未だ不十分であり、より一層の地方制度改革が必要である。

については、「補完性の原理」、「基礎自治体優先の原則」に基づき国と都道府県、市区町村の役割を改めて整理するとともに、指定都市・中核市・施行時特例市が必要とする事務・権限及び税源の移譲を積極的に進めること。

また、大都市制度については、道州制も視野に入れつつ、指定都市市長会が提案している「特別自治市」等、地域の特性に応じた多様な大都市制度を実現すること。

あわせて、地方分権を今後進めるにあたっては、平成 27 年 4 月に中核市の指定要件が緩和されたことにより、人口 20 万人程度から 60 万人程度と多様な中核市が誕生していることを踏まえ、都市区分による一律の議論のみによらず、「手挙げ方式」などの活用により、地域・圏域の実情に応じて選択的に事務・権限等の移譲が受けられる制度を創設すること。

特に、中核市市長会及び全国施行時特例市市長会がかねてより求めている「県費負担教職員の人事権等移譲」については、平成 29 年度に指定都市に対して教職員に係る税財源の移譲が行われたことも踏まえ、一向に進展の見えない「事務処理特例制度による対応」という整理ではなく、希望する中核市及び施行時特例市が地域の実情に応じて選択的に事務・権限の移譲を受けられるよう、抜本的な制度改革を行うこと。

- (2) 現在、国において、地方分権改革における「提案募集方式」による取組が進められているが、指定都市・中核市・施行時特例市が持つ能力を最大限に発揮できるよう、その発意による創意工夫の趣旨を十分に酌み取るとともに、提案対象を権限移譲と規制緩和に限定することなく、権限移譲に伴い必要となる税源移譲をはじめとした税財政制度についても対象とすること。

さらに、多くの都道府県で条例による事務処理特例制度を活用して移譲されている事務・権限に関する提案はもとより、現状における支障事例の有無にかかわらず、住民の利便性の向上及び行政の効率化に資することが明らかな提案は、移譲先となる基礎自治体の意見を広く踏まえた上で、積極的に検討を行い、その実現を図ること。なお、新たな事務・権限の移譲に伴い必要となる財源についても確実に措置を講ずること。

あわせて、大都市に関する特例等により、道府県から指定都市に移譲されている事務・権限及び新たに移譲される事務・権限について、所要額が税制上措置されるよう、道府県から指定都市への税源移譲により大都市特例税制を創設するとともに、権限移譲を希望する中核市及び施行時特例市が権限及び税源移譲を受けられるよう積極的な検討を行うこと。

- (3) 国と民間企業との間では、「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」に基づき人事交流が図られているが、地方自治体と民間企業の間では同様の法律が整備されておらず、その人事交流の形態については、研修の位置付けか、若しくは任期付職員としての採用に限定されており交流実現の支障となっているため、国と同様の制度を地方自治体でも構築できるよう、法制度を創設すること。

8 地方税財政制度の再構築

- (1) 真の分権型社会の実現のため、消費税、所得税、法人税等、複数の基幹税からの税源移譲を行い、国・地方間の「税の配分」を現状の6：4からまずは5：5とし、さらに、国と地方の役割分担を抜本的に見直した上で、その新たな役割分担に応じた「税の配分」となるよう、地方税の配分割合を高めしていくこと。

また、地方法人税は単なる地方間の税収の再配分となる制度であり、真の分権型社会の実現の趣旨にも反する不適切な制度であるため、地方自治体間の財政力格差の是正は、法人住民税などの地方税収を減ずることなく、国税からの税源移譲や地方交付税の法定率引上げ等、地方税財源拡充の中で地方交付税等も含め一体的に行うこと。

- (2) 地方が必要とする一般財源総額について、社会保障と税の一体改革や人づくり革命のほか、地方公務員法等の改正による会計年度任用職員制度創設等に伴う新たな地方負担を含めた地方の財政需要と地方税等の収入を的確に見込むことで、地方の安定的な財政運営に必要な額を確保すること。

また、地方の財源不足の解消は、地方交付税の法定率の引上げによって対応し、臨時財政対策債は速やかに廃止すること。さらに、地方交付税は、大都市等に特有の財政需要を的確に反映させた客観的・合理的な基準によって算定し、配分すべきであり、大都市等に限定した削減は決して行わないこと。

あわせて、具体的な算定方法を早期に明示し、各地方自治体における予算編成に支障が生じないように地方交付税額の予見可能性の確保に努めること。

- (3) 【新規】国民健康保険制度の持続的・安定的な運営のため、被保険者の急速な高齢化や職業構成の時代的变化などにより生じた構造的課題の解決に向けて、国庫負担の拡大による財源強化と、医療保険制度の一本化に向けた抜本的な制度の見直しを行うこと。

また、国、地方を通じて子育て支援を強化するための様々な政策を進めている中で、国の責任と負担において子どもに係る均等割保険料（税）の軽減措置等の導入を行うこと。

(4) 固定資産税は基礎自治体の歳入において大きな割合を占める基幹税目であることから、今後も公平かつ簡素な税制を目指すとともに、その安定的な確保を図ること。

とりわけ、国の経済対策の一環として創設された償却資産に係る中小企業設備投資の特例措置については、今後、対象範囲の拡大や期間の延長、類似の特例措置の創設等を行わないこと。

また、土地の固定資産税等に係る負担調整措置については、現行の商業地等の据置特例を廃止し、負担水準が70%に収斂される制度とすること。

さらに、家屋評価においては、納税者に分かりやすく、地方自治体の事務の効率化が図られるよう、現行の評価方法である再建築価格方式自体の見直しも含め検討を行い、資産を的確に評価し、確実に簡素化を図ること。

(5) 地方の保有する基金は、災害対策など特定の目的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り、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。

9 災害復旧・復興や安全・安心な施設整備に向けた財政措置の拡充等

(1) 東日本大震災、熊本地震や、昨年発生した大阪府北部地震、7月豪雨、台風第21号、北海道胆振東部地震、また、本年8月から9月の前線に伴う大雨(台風第10号、第13号及び第15号)及び台風第19号などの大規模災害の被災地では、災害復旧・復興に向けて全力を挙げて取り組んでいるが、その取組は長期にわたるのが実態である。そして復興が長引くほど、避難生活の長期化による心身の疲労を原因とする人的被害や、復興の遅れによる経済停滞、風評被害といった影響が拡大し、被災地から人が離れ、元の生活を取り戻すことが困難となり、さらに地域の再生が危ぶまれる事態にもなりかねない。

国においては、住民に最も身近な存在である基礎自治体の意見を十分に踏まえ、被災者の生活再建への支援、インフラの早期復旧、災害廃棄物処理、地場産業の復興、風評被害の払拭等、一日も早い災害からの復旧・復興に向けた取組を強化し、十分な財政措置を早急に講ずること。

(2) 災害復旧事業に係る国庫負担金の採択限度は、原形復旧までを原則としているため、対象施設の効用を増大させる部分の事業については、原形復旧までの災害査定を受けた上で、改めて設計変更協議を行わなければならない、事業着手までに多くの時間を要していることから、当初から施設の効用を増大させる部分も含めた災害査定を実施する等の柔軟な対応を可能とすること。

(3) 学校施設の老朽化対策や防災・減災機能の強化、トイレ改修などの教育環境改善を計画的に進められるよう、必要かつ十分な財政措置を講ずるとともに、実情に見合った基準単価への改正、補助率の引上げ及び対象の拡大など制度充実を図ること。

(4) 国民の生命と暮らしを守るため、道路、河川、上下水道などを含めた公共施設の計画的な維持管理・更新等が不可欠であることから、ライフサイクルコストの縮減を目指す予防保全型の修繕や更新等に必要な財源を安定的に確保するとともに、ライフサイクルコストの縮減に向け、新技術等によるコスト低減手法の開発・支援・情報提供を行うこと。

また、下水道施設の改築に係る国費負担について、下水道が担う公共的役割を将来にわたり果たしていくため、今後増大する改築に対して確実に継続するとともに、浸水対策をはじめ、地震対策など、国土強靱化のための事業費について、住民の安全で安心な暮らしを実現するため、財源の確保に努めること。