

地方創生に向けた東京一極集中及び
人口減少に対する提言



平成 27 年 12 月
指定都市市長会

地方創生に向けた東京一極集中及び 人口減少に対する提言

急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、将来にわたって活力ある日本社会を維持するため、国は、「まち・ひと・しごと創生法」を平成26年11月に制定し、各地域にはそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生することが求められている。

指定都市市長会では、平成27年5月に「地方創生プロジェクト」を設置し、地方創生に向けて指定都市が果たすべき役割と、その役割を果たすために必要な税財源及び方策を検討してきた。

平成26年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、地方創生に向けた東京一極集中の是正が掲げられているが、地方創生を実現するためには、圏域の中核である指定都市が周辺自治体との連携のもと、わが国全体の地方創生をけん引する役割を果たしていく必要がある。

しかしながら、東京特別区と指定都市の財政状況を比較すると、東京特別区は、基金残高が指定都市の約4倍となっているのに対して、地方債残高では10分の1以下となっている。

指定都市が地方創生のけん引役としての役割を積極的に果たしていくには、東京に集中する「ひと」や「しごと」に新たな流れを作り出し、指定都市の税財源を充実・強化していく必要がある。

また、人口減少に歯止めをかけるためには、日本の人口の約2割を抱える指定都市において、合計特殊出生率の向上を図っていくことが必要であることから、指定都市を含む大都市圏において、安心して子どもを産み育てられる環境をより一層向上させていくことが不可欠である。

さらに、指定都市が地方創生のけん引役として、地域の状況に応じた柔軟な施策を展開していくためには、指定都市の税財源の充実・強化に加え、指定都市の財政需要の中でも特に負担が大きく、今後さらに増大すると予測される社会保障関係費の適正化を図る取組が不可欠である。

これらの観点から、指定都市が地方創生のけん引役としての役割を果たし、人口減少に歯止めをかけるために、政府において取り組むべき施策について取りまとめたので、以下のとおり提言する。

1. 地方創生をけん引する役割を担う指定都市の税財源の充実・強化

- (1) 地方創生に向けて、東京一極集中の是正が掲げられているが、地方創生を実現するためには、圏域の中核である指定都市が周辺自治体との連携のもと、わが国全体の地方創生をけん引する役割を果たしていく必要がある。

この役割を果たしていくには、東京に集中する「ひと」や「しごと」に新たな流れを作り出し、指定都市の税財源を充実・強化する必要がある。

これまで5次にわたる地方分権一括法により、指定都市には、例えば、病院の開設許可や都市計画区域マスタープランの決定など、既に多くの事務・権限が移譲されているほか、県費負担教職員の給与負担等も移譲されることとなるなど、指定都市が担う役割は以前にも増して大きくなってきている。地方創生のけん引役として多くの事務を担う指定都市が十分な住民サービスを提供し続けるために、指定都市の事務・権限に応じた税源移譲を基本とし、併せて地方交付税の必要額を確保することにより、所要額全額を措置すべきである。

また、地方拠点強化税制については、東京一極集中の是正に向け制度設計がなされるべきであるにもかかわらず、高度成長期に秩序ある発展を目的として昭和31年に制定された「首都圏整備法」や昭和38年に制定された「近畿圏整備法」等を根拠に、三大都市圏の既成市街地等が一律に対象外とされている。しかしながら、現状では、人口、税財源ともに東京都及び特別区に一極集中しており、当該対象外地域も指定の根拠法が制定された当時とは状況が大きく異なることや、指定都市が地方創生のけん引役としての役割を果たしていく必要があることから、現在の各地域の実態に合わない対象外地域の指定は是正すべきである。

このようにして、東京に集中する「ひと」や「しごと」に新たな流れを作り出し、地方創生に取り組む地方を真に応援する仕組みを構築することが必要である。

さらに、今年度、地方財政計画の歳出に計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、少なくとも総合戦略の期間である5年間は継続し、1兆円程度の額を維持するとともに、平成28年度に創設が予定されている地方創生の深化のための新型交付金について、指定都市が積極的に地方創生に取り組めるよう必要額を確保し、より自由度の高い活用しやすい制度とすべきである。

- (2) 指定都市は、人口、産業の集積や高次な都市機能などにより圏域での中枢性を有している一方、その規模や歴史・文化、地域社会との関係など、それぞれが異なる特性を持ち、また、広い市域の中で過疎化や限界集落化が進む地域を有するなど、他の地方自治体と同様の課題を抱える市も多い。

例えば、いわゆる昭和の大合併により指定都市に編入された旧町村の地域の中には、過疎地域自立促進特別措置法上の過疎地域としての要件を満たす程度の人口減少が進行している地域が存在する。しかし、当該地域は指定都市の区域内であるという理由から、過疎地域を対象とした様々な財政措置を受けることができない。

指定都市が、それぞれの指定都市内部の地域課題に応じた取組を進め、三大都市圏、あるいは各地域や道府県の中核として、周辺地域と共に発展するためのエンジンとしての役割を持続的・安定的に果たしていくためには、例えば、指定都市内の過疎地域に準じる地域にも着目して、地方創生に資する補助金・交付金等財政措置の充実を図るなど、地域の状況に応じた支援の仕組みが必要である。

- (3) 地方創生の深化に向けて地方自治体間の広域連携を促進していくにあたり、指定都市には圏域のけん引役として、地域の一体的発展を担う役割がこれまで以上に求められる。

指定都市を中枢とする圏域は、生活圏や通勤圏、企業の活動圏、経済圏など、さまざまな種類の圏域が存在することから、例えば、指定都市を核とする広域連携促進に向けて、連携事業の枠組みに応じた形で受けることができる交付金を創設するなど、圏域の状況に応じた柔軟な支援の仕組みが必要である。

2. 指定都市における子育てのしやすい環境づくり

人口減少に歯止めをかけるためには、日本の人口の約2割を抱える指定都市において合計特殊出生率の向上を図っていくことが必要である。また、地域別に合計特殊出生率と女性の就業率を比較すると、指定都市を含む大都市圏は出生率、就業率が共に低いことから、安心して子どもを産み育てられる環境づくりを進めていくには、大都市ならではの子育て需要に応じた方策が必要である。

大都市において子育てと仕事を両立できるよう、例えば、テレワーク等在宅勤務の推進による就労支援を行うなどライフイベントに応じた柔軟な働き方の推進や三世帯同居・近居の促進、保育機会の提供に資する取組を行うとともに、物価の地域差に応じた適切な給与水準となるよう処遇改善を行い、大都市の子育て需要に対応する保育士を確保する必要がある。

誰もが結婚や出産の希望がかなえられる社会づくりを目指すこれらの取組について、「一億総活躍社会」の実現に向けた施策として、幅広く活用できる交付金を創設する等の財政措置が必要である。

子どもの医療費の助成については、現在、厚生労働省の「子どもの医療制度の在り方等に関する検討会」において議論がなされているが、人口減少に歯止めをかけるという趣旨・目的に照らせば、地方自治体間に財政力格差がある中で、地方自治体同士が負担軽減に競争的に取り組む状況は不健全であり、人口減少社会の中で子ども・子育て支援を充実するという観点から、国策として取り組むべきである。また、限られた財源の中で持続可能な制度とするため、利用者の自己負担を求めることにより、適正な利用を担保すべきである。

3. 地方創生実現に向けた指定都市における社会保障関係費適正化の取組

指定都市が地方創生のけん引役として、地域の状況に応じた柔軟な施策を展開していくためには、指定都市の税財源の充実・強化に加え、指定都市の財政需要の中でも特に負担が大きい社会保障関係費の適正化を図る取組が不可欠である。

特に、急速な高齢化が深刻な課題となっている指定都市において、社会保障関係費は今後さらに増大すると予測されている中、必要な財政措置を講じることに加え、例えば、指定都市の財政における社会保障費の中でも、大きな負担となっている生活保護費の適正化を図るため、最低限度の生活を保障した上で生活保護における医療費の一部自己負担を導入するなど、社会保障制度全般のあり方を含めた生活保護制度の適正化を推進することにより、財政需要を抑制するための制度改正が必要である。