

全国市長会 決議・特別提言

平成 29 年 6 月 7 日
第 87 回全国市長会議決定

目 次

東日本大震災からの復旧・復興及び 福島第一原子力発電所事故への対応に関する決議……………	1
地震・津波・台風等防災対策及び 原子力安全・防災対策の充実強化に関する決議……………	5
地方創生の推進・分権型社会の実現に関する決議……………	8
都市税財源の充実強化に関する決議……………	10
持続可能で安定的な社会保障制度の構築に関する決議…	13
参議院選挙制度改革に関する決議……………	17
土地利用行政のあり方に関する特別提言……………	18

東日本大震災からの復旧・復興及び 福島第一原子力発電所事故への対応に関する決議

東日本大震災から6年余りが経過し、被災した各自治体が懸命の取組を続ける中、それぞれの被災自治体は復旧・復興の段階に応じた種々の課題に引き続き直面している。

国においては、昨年3月に平成28年度からの5年間を「復興・創生期間」と位置づけた復興の基本方針を決定し、ハードだけではなく、ソフト面の対応や自立に向けた取組を進めているところであるが、被災自治体において地域の実情に応じた被災者の生活再建や地域の復興に向けた取組を一層加速していくためには、復興財源の確保はもとより、復興事業に係る専門的知識を有する人材の確保、予算制度の拡充・強化、柔軟な運用等、更なる取組が必要である。

また、東京電力福島第一原子力発電所事故についても、国は、早期収束へ向け、引き続き、事業者と一体となって総合的かつ全面的な責任のもとに全力で取り組まねばならない。

よって、国は、被災地の一日も早い復旧・復興を実現するとともに原発事故が早期に収束されるよう、下記事項について特段の措置を講じるよう強く要請する。

記

1. 復旧・復興事業の実態に即した財政支援等について

(1) 震災からの復興を成し遂げるために必要な事業については、復興の進捗に応じ、復興交付金や震災復興特別交付税などの財源を確実に措置すること。

また、復興交付金を地方創生のモデルとなる取組にも活用できるよう、被災地の自立につながる取組や避難解除等区域等と連携して取り組む事業など、被災地が必要と考える取組に柔軟に対応すること。

(2) 震災発生から時間が経過すること等により、各支援自治体では職員等派遣が困難となる状況が見受けられることから、被災市町村への職員等派遣について必要な措置を講じること。

(3) 避難先における十分な支援を継続するため、避難者受入市町村の負担が生じないよう、十分な財政措置を講じること。

(4) 災害援護資金貸付制度において、各自治体が当該貸付金に係る債権を免除また

は放棄することが適当であると判断する場合には、国においても自治体への債権を免除する規定を整備すること。

2. 被災者の生活再建支援等について

- (1) 他自治体からの避難者のみが残るプレハブ仮設住宅等に入居する被災者に対しては、借上げ民間賃貸住宅への転居を認めるよう運用を見直すこと。
- (2) 国民健康保険及び介護保険の一部負担金等免除措置については、震災の影響により保険財政の逼迫を招くことなく制度運営ができるよう全額財政支援措置を講じるとともに、東日本大震災等の影響による医療費の増加は、今後も続くことが想定されることから、医療費増加に伴う負担増分として財政支援を継続すること。
- (3) 被災者生活再建支援金については、被災地の実態にかんがみ、上限額や適用範囲の拡大等、総合的な制度の見直しを図ること。

3. 地域産業の復興・再生について

- (1) 津波・原子力災害被災地域雇用創出企業立地補助金については、申請期間及び事業実施期間を延長するなど柔軟な制度運営を行うこと。
- (2) 地域で働く意識醸成やU J I ターン促進に向けた取組に対する財政措置を講じること。

4. 公共施設等の復旧支援について

- (1) 復興道路や復興支援道路等については、財源を十分確保し、整備方針に基づく着実な事業実施により、早期に全線開通を図ること。
- (2) 地域公共交通確保維持改善事業については、国庫補助要件の拡充を図るとともに、広域的・幹線的路線バスへの支援措置を継続すること。
また、鉄道の早期復旧が図られるよう、鉄道事業者に対する支援措置を講じるとともに、鉄道復旧事業について財政措置を講じること。
- (3) 港湾関係予算を確保し、未整備となっている湾口防波堤の整備促進を図ること。

5. 福島第一原子力発電所事故への対応と福島復興再生について

- (1) 原発事故の早期収束を成し遂げるため、除染・放射線モニタリングなど原発事故由来の事業については、引き続き、全額国費負担により強力に推進すること。

また、都市自治体が取り組む原子力災害からの復興に係る施策を推進するため、福島再生加速化交付金等の対象事業の拡大など財政措置を充実すること。

- (2) 放射性物質汚染廃棄物の管理・中間処理・最終処分などの処理のプロセス及び中間貯蔵施設・最終処分場の設置等について、国が主体的に責任を持って住民に説明し、その推進を図ること。また、基準を超える廃棄物の処理及び必要な施設の設置について、国が迅速に責任を持って対応すること。

なお、除去土壌等の輸送に当たっては、関係機関と連携し、地域の実情に応じた道路改良や補修など必要な道路・交通対策を実施すること。

- (3) 福島第一原子力発電所の汚染水対策については、国が主体的に取り組み、実効性のある地下水対策、汚染水流出阻止及び風評被害防止に関する措置を早急に実施すること。

また、廃炉対策については、事業者に作業を任せることなく、国が前面に立ち、国内外からの英知を結集し、安全かつ確実に行うこと。

- (4) 原発被災地の都市自治体が放射性物質対策に要した費用及び財物賠償については、国及び事業者の責任により、完全賠償すること。

- (5) 商工業等に係る営業損害賠償については、原子力損害賠償審査会中間指針（第二次追補）において、営業損害及び就労不能損害の終期は、被害者が従来と同等の営業活動が営むことが可能となった日とすることが合理的としていることから、賠償を継続するよう東京電力に対し強く指導すること。

また、農林水産業に係る営業損害についても、依然として出荷制限や風評被害により厳しい状況におかれていることを踏まえ、十分な賠償を確実に継続するよう東京電力に対し強く指導すること。

- (6) 原発事故により影響を受けている避難者を含めたすべての被災者の健康の確保、特に子どもたち、高齢者等の心と体のケアや学校現場での対応について人的及び財政支援を講じること。

- (7) 原発周辺地域においては、居住環境が大きく変化し、治安悪化に対する地域住民の懸念や不安が高まっているため、都市自治体の治安維持向上に係る取組に係る財政措置を充実すること。

- (8) 「原子力災害により影響を受けた地域」とのイメージから生じる風評については、国内外に対し放射線に関する正しい知識の啓発及び風評被害払拭に向けた積極的な広報を行うこと。

- (9) 原発被災地における鳥獣被害については、野生鳥獣肉の出荷制限に起因する狩

猟者の減少等により、その被害が深刻化していることから、電気柵の設置等の被害防除や緩衝地帯の環境整備など被災地における鳥獣被害防止対策を充実するとともに、広域的な視点から国・県が連携して支援すること。

(10) 福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想の実現に向けて、構想に掲げる福島の復興・再生の推進力となるエネルギー、医療、ロボットの研究開発、産業創出拠点の整備などの各プロジェクトを産学官連携のもと強力で推進すること。

(11) 福島新エネ社会構想の実現に向けて、再生可能エネルギーの導入拡大及び水素社会実現に向けたモデル構築等について、国及び関係地方自治体等が一体となって具体的な取組を強力で推進すること。

以上決議する。

平成 29 年 6 月 7 日

全 国 市 長 会

地震・津波・台風等防災対策及び 原子力安全・防災対策の充実強化に関する決議

我が国は、その自然条件から、地震、津波、台風、豪雨、火山噴火、豪雪、竜巻など、これまで数多くの災害に見舞われてきた。昨年においても、4月の熊本地震、10月の鳥取県中部地震、相次いで上陸した台風等によって、大きな被害が発生したところである。

都市自治体においては、現在、様々な防災・減災対策の充実強化に取り組んでいるところであるが、南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模地震の発生も懸念されており、これらの災害による被害を可能な限り抑止し、住民の生命と財産を守るためには、ハード面・ソフト面の様々な防災・減災対策をより一層進めていくことが急務である。

また、東日本大震災では東京電力福島第一原子力発電所の深刻な事故が発生したところであるが、原子力災害から国民の命を守る第一義的責任は国にあることを踏まえ、国は、二度と同様の事故による被害と困難を招かないよう万全の措置を講じなければならない。

よって、国は、地震・津波・台風等防災対策及び原子力安全・防災対策の充実強化を図るよう、下記事項について、迅速かつ万全の措置を講じられたい。

記

1. 地震・津波・火山噴火対策の充実強化について

- (1) 国と地方が連携して地震対策に取り組んでいくために、地域の実情を十分配慮のうえ、「国土強靱化基本計画」、「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」等の諸計画を着実に推進すること。
- (2) 日本海側及び太平洋側における地震・津波に関する被害想定調査を早急に実施するとともに、地域防災計画の見直し、都道府県単位での広域防災拠点施設の整備、市町村単位での防災拠点施設の整備及びハザードマップの整備等、防災対策の推進について支援措置を講じること。
- (3) 津波対策等として、防潮堤等を早期整備するとともに、既存の堤防等の耐震化等について財政措置を講じること。また、企業や住宅、公共施設等の移転を促進するため、土地利用の規制緩和、土地収用等の課税の特例の対象拡大など地域の

実情に応じた法令整備を図ること。

- (4) 「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」の津波避難対策特別強化地域における防災対策推進に係る事業の所要財源を確保すること。
- (5) 火山噴火による被害を最小限とするため、監視・観測体制の充実強化を図るとともに、国及び都道府県が主導となった広域的な組織体制の構築や、実践的な防災対策、風評被害対策を講じること。

2. 台風・集中豪雨対策の充実強化について

- (1) 土砂災害防止法の警戒区域における砂防施設の整備を促進すること。
- (2) 河川堤防の強化や河川保全区域制度の適切な運用など水害に関する防災対策の強化を推進すること。また、地方管理河川における維持管理について支援措置を拡充すること。
- (3) 気象観測体制の充実強化を図るとともに、局地的な豪雨をより正確に予測できる予報システムを構築すること。
また、特別警報の発表については、市町村単位など限定された地域で行うよう見直すこと。

3. 防災・減災対策の充実強化について

- (1) 平常時の予防対策から応急対策、復旧・復興対策を総合的に推進する広域ブロックの中核的な防災拠点となる「基幹的広域防災拠点」を、国の責任において全ブロックに早期に整備すること。
- (2) 公共施設や都市基盤施設、民間住宅等の耐震化事業及び民間事業者による避難施設整備等、防災・減災に係る諸事業を推進するために、財源措置を拡充・強化すること。
- (3) 住民の安全・安心を確保するため、消防・救急無線や防災行政無線の施設整備及びデジタル化に係る整備費用、維持管理費用等について、財政措置を更に拡充すること。
- (4) 地域防災力の中核として位置付けられる消防団活動への支援として、団員処遇及び活動のための装備の改善、資機材の確保等に関わる具体的な財政上の措置を講じること。

4. 発災時の支援対策の充実強化について

被災自治体への支援を効果的に行うため、災害救助法及び関係する諸制度において、支援物資の提供、職員派遣、避難先確保等の地方自治体間の支援に係る仕組みを確立するとともに、財政措置を拡充すること。

5. 原子力安全・防災対策の充実強化について

- (1) 東京電力福島第一原子力発電所事故の徹底した検証に基づき、いかなる場合においても原子力発電所の安全が確保できるよう万全の対策を講じることにより、住民の安全確保と不安解消に努めるとともに、新規制基準に基づく適合評価について、厳格なる審査のもと、結果を分かりやすく説明すること。

また、新規制基準については、不断の改善に必要な科学的知見の整備・蓄積を行い、更なる高度化を図ること。

- (2) 関係地方自治体が策定する地域防災計画及び避難計画の実効性を高めるため、都市自治体だけでは解決が困難な課題について、国・県等が連携して支援すること。さらに、原子力防災対策の拡充強化に伴う財源を確実に措置し、速やかな事業実施に配慮すること。

以上決議する。

平成 29 年 6 月 7 日

全 国 市 長 会

地方創生の推進・分権型社会の実現に関する決議

我々都市自治体は、かねてより地域の実情に応じた少子化対策や地域活性化策を実施し、主体的に人口減少対策に取り組んできており、また、近年ではそれぞれの地方版総合戦略等に基づき、地方の創意工夫を活かした施策に鋭意取り組んでいるところである。

政府は、本年度を「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中間年として、現在の取組を更に深化させるとともに、地方創生に資する大学改革、研究機関等の地方移転、遊休資産活用による商業活性化など、地方創生を加速化するための新たな取組を行い、地方創生の新展開を図るとしている。

地方創生への対応は、個々の自治体や一地方だけでは限界があり、徒に地域間の競争を招かないよう公平な条件を整えたいうえで、国・都道府県・市町村等がそれぞれの役割分担を踏まえつつ、相互に連携を図りながら、様々な課題に一体となって積極的に取り組むことが重要である。

このような観点から、国は、医療・教育に係る少子化対策の抜本強化や介護サービス基盤の確保をはじめ、地域交通、情報通信等の社会基盤整備の推進による地方と都市部における格差の解消など、国が本来行うべき施策について、その果たすべき責務を法令等で明確にしたうえで、少子化への対応や東京一極集中の是正等の喫緊の重要課題の解決に向け、複数の関係省庁が連携して実効性のある取組を進められる環境を整備し、早急の実施すべきである。あわせて、国と地方の協議の場の実効性の確保、地方の提案に基づく権限移譲等の推進、義務付け・枠付けの見直し、役割分担に見合った税財源配分の実現など、地方分権改革についても、より一層推進すべきである。

地方創生に資する大学改革については、地方大学（地方のサテライトキャンパス等を含む）が、地域におけるシンクタンク機能を担い、地域の将来を支える人材や産業を育成し、若者の県内定着を導くなど、地域の産官学のネットワークの中核として地方創生の推進に多大な貢献をしていることを踏まえ、地方大学を地域の「知の拠点」として明確に位置づけることが必要である。

こうした基本的な考え方に立って、東京一極集中の是正を図るため、東京の大学・学部の新増設の抑制及び定員管理の徹底を図るとともに、地方創生に資する取組が弱まることのないよう地方大学の運営基盤の充実を図るべきである。

多くの地方大学では、地域ニーズを踏まえた学問分野の再構築や人材育成に積極的に取り組み始めているが、その成果を得るには一定の時間が必要であり、近視眼的に国公私の機能分担や隣接県の国立大学間の学部・学科の再編・統合等を進めるというような考えは、東京一極集中を加速させる懸念がある。

国においては、地方創生の取組が国民運動的に展開されるよう、国民の関心を高める広報・啓発活動をより一層充実し、分権型社会の実現に向けた積極的な取組を行うとともに、地方が創意工夫により、多様な主体と連携を図りながら、地方への移住定住政策をはじめとする地方創生に資する取組を安定的に実施できるよう、地方財政計画のまち・ひと・しごと創生事業費の拡充・継続、地方創生推進交付金等の継続実施及び弾力的な運用などについて必要な措置を積極的かつ確実に講じられたい。

以上決議する。

平成 29 年 6 月 7 日

全 国 市 長 会

都市税財源の充実強化に関する決議

今日の地方財政は、急速に進行する少子・高齢化社会に対応した福祉・医療サービスの充実や地域経済の活性化、さらには多発する自然災害に備えるための防災・減災対策など、様々な課題への対応に必要となる財政需要は増加する一途にある。

全国の地方自治体においては、これまでも民間委託の推進や総人件費の抑制など、徹底した行財政改革に取り組んできたところであるが、今後、社会保障関係費の更なる増嵩が見込まれる中において、消費税率 10%への引上げが先送りされ、社会保障充実のための財源を失うなど、地方の財源不足は更に拡大し、依然厳しい状況が続いている。

一方、経済財政諮問会議等においては、地方の基金残高の増加等をもって地方財政に余裕があるかのような議論がなされているところであるが、このような議論は地方財政の実態を踏まえていないものと言わざるを得ず、国財政の健全化を優先した地方歳出の削減は断じて容認できない。

我々都市自治体が地域の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを持続的に提供し、かつ、人口減少社会を踏まえた地方創生への取組をはじめとする新たな行政課題に的確に対応するためには、安定的な税財源の確保が不可欠である。

よって、国においては、都市行政が果たしている役割とその現場の実態を十分踏まえ、都市税財源の充実強化に向け、下記事項の実現を図られるよう強く要請する。

記

1. 地方税財源の充実強化

(1) 地方が担う事務と責任に見合う税財源配分を基本とし、当面、税源移譲による国・地方の税源配分「5：5」の実現を図ることにより、地方の財政自主権を拡充すること。

また、都市自治体が行う住民生活に直結した行政サービスの財政需要の急増と多様化に迅速かつ的確に対応できるよう、一般財源を充実確保する観点から、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築すること。

(2) 社会保障の機能強化・機能維持のための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指した「社会保障・税一体改革」の実現に向け、平成 31 年 10 月に予定されている消費税・地方消費税率 10%への引上げを確実にを行うこと。

また、都市自治体が既に取り組んでいる子ども・子育て等をはじめとする社会保障の充実のための施策の推進に支障が生じることのないよう、消費税・地方消

費税率が引き上げられるまでの間において必要な財源を確保すること。

(3) 個人所得税改革に当たっては、配偶者控除・配偶者特別控除の見直しによる個人住民税の減収額について、地方財政に影響を及ぼさないよう、確実に全額国費で補填すること。

(4) 固定資産税は市町村財政を支える安定した基幹税であり、市町村の行政サービスを支えるうえで不可欠なものとなっていることから、引き続きその安定的確保を図ること。

また、平成 28 年度税制改正において創設された償却資産に対する固定資産税の時限的な特例措置については、今回限りのものとし、その期限の到来をもって確実に終了するとともに、その期限までの間であっても対象範囲の拡大は断じて行わないこと。

(5) ゴルフ場利用税については、その税収の 7 割が交付金としてゴルフ場所在市町村に交付されており、市町村のゴルフ場関連の財政需要に対応するとともに、特に財源に乏しい中山間地域の市町村にとっては貴重な財源となっている。また、18 歳未満、70 歳以上及び障がい者並びに国体のゴルフ競技及び学校の教育活動は非課税とするなど、生涯スポーツの実現にも十分に配慮しながら課税しており、市町村の財源確保のためにも現行制度を堅持すること。

(6) 森林環境税（仮称）については、その税収を全額地方の税財源にするとともに、森林整備等に係る国・都道府県・市町村の役割分担を整理したうえで、市町村の役割に応じた継続的かつ安定的な財源確保の仕組みとするなど、地方の意見を十分に踏まえ、具体的な制度設計を行うこと。

2. 地方交付税の総額確保と法定率の引上げ

(1) 地方創生への積極的な取組をはじめ、医療・介護等の社会保障、施設の老朽化や防災・減災対策を含めた社会資本整備、地域の人口動態や行政区域の拡大等に伴う新たな対応など、都市自治体の行政運営に必要な財政需要については、単独事業を含め的確に地方財政計画に反映させ、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保すること。

また、地方交付税については、引き続き、財源調整・財源保障の両機能を強化するとともに、その総額を確保すること。

(2) 恒常的な地方交付税の財源不足については、臨時財政対策債によることなく、地方交付税の法定率の引上げ等により対応するとともに、地方の固有財源である「地方交付税」を特会直入とする「地方共有税」に変更すること。

(3) 地方創生への積極的な取組を推進するため、地域の実情に応じたきめ細かな施

策が実施できるよう、地方財政計画に計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」を拡充・継続すること。

3. 地方の実態を踏まえた歳出改革の実現

(1) 地方歳出の大半は法令等に義務付けられた経費であることを十分に踏まえ、国の制度や法令の見直しを行わずに地方の歳出を見直すことは断じて行わないこと。

また、いわゆるトップランナー方式を含む地方の歳入歳出の効率化を議論する場合は、地方の財政力や行政コストの差は、人口規模や高齢化率、経済情勢、地理的条件など、歳出削減努力以外の差によるところが大きく、一律の行政コスト比較にはなじまないことに十分留意すること。特に地方交付税の基準財政需要額については、地方自治体の標準的な水準における行政を行うために必要となる経費を反映するものであることに留意すること。

(2) トップランナー方式による効果が地方財政計画に反映されるよう、計画策定を工夫する必要があるとの議論があるが、地方の努力により行政コストを下げた分、地方の財源が削減されることになれば、地方自らが創意工夫を行うインセンティブが阻害され、地方の改革意欲を損ねることから、地方の行財政改革により生み出された財源は必ず地方に還元すること。

(3) 近年の地方における基金の増加をもって、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、都市自治体においては、独自に財政支出の削減に努めながら、不測の事態による税収減や災害への対応に備えるとともに、地域の様々な課題に対処するため、各々の判断に基づいて基金を積み立てているところであり、地方の基金残高が増加していることをもって短絡的に地方歳出を削減しないこと。

(4) 都市自治体においては、更なる歳出効率化に向けて、公共施設等総合管理計画に基づく公共施設の更新・統廃合・長寿命化等の取組が本格化することから、引き続き十分な財源を確保すること。

以上決議する。

平成 29 年 6 月 7 日

全 国 市 長 会

持続可能で安定的な社会保障制度の構築に関する決議

我が国は、これまでどの国においても経験したことのない人口減少社会に直面しているところであり、社会保障制度の持続可能性を確保し、将来世代に確実に引き継いでいくための改革に全力で取り組むことが求められている。

このような中、国は、我が国における社会保障の機能強化・維持のための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指した「社会保障・税一体改革」の実現に向け取り組んでいるが、消費税・地方消費税の10%への引上げについては、平成31年10月まで再延期された。

我々都市自治体は、社会保障は国との信頼・協力関係に基づき着実に推進すべきものと認識し、既に子ども子育て等をはじめとする社会保障の充実のための施策については、地域の実情に即して実施するなど、懸命の努力を傾注している。

よって、国は、都市自治体が社会保障の最前線において中心的役割を果たしていることにかんがみ、持続可能で安定的な社会保障制度を構築すべく、特に下記事項の実現を図られるよう強く要請する。

記

1. 社会保障に係る安定財源の確保について

(1) 子育て支援、医療、介護等の社会保障の充実を推進し、持続可能な社会保障制度を構築するため、所要の安定財源を確実に確保すること。

既に、都市自治体においては、「社会保障・税一体改革」の一環として、子ども・子育て支援新制度をはじめとする社会保障の充実のための諸施策に取り組んでおり、消費税・地方消費税10%への引上げの再延期により、これら都市自治体が発行する社会保障施策の推進に支障が生じることのないよう、必要な財源を確保すること。

(2) 都市自治体においては、国の画一的な制度では対応できないニーズを地方単独事業と組み合わせて社会保障を維持しているという実態を踏まえ、地方単独事業を含めた社会保障サービスに係る財政需要を的確に地方財政計画に反映させ、安定的な財源を確保すること。

2. 新たな専門医制度について

新たな専門医制度については、プロフェッショナルオートノミー（専門職自律）の建前のもと、現在、日本専門医機構において研修プログラムを検討しているところであるが、すべての医師を同機構の認定する専門医に振り分けるとなると、多く

の専門科を整備できない中小病院での診療が困難になる、あるいは大学病院や大病院の所在地以外の地域は医師不足が助長される等の恐れがある。

国は、新たな専門医制度の構築に当たっては、地域における医療の確保と住民の健康維持に責任を持つ都市自治体の意見を十分に踏まえ、国民的議論を重ね、慎重に対応すること。

3. 国民健康保険制度について

(1) 平成 27 年度から実施している保険者への財政支援の拡充 1,700 億円の公費投入を継続するとともに、平成 30 年度以降の保険者努力支援制度等の実施のための 1,700 億円の公費投入を確実に実施すること。

また、財政安定化基金については、平成 32 年度末までとされている必要な積み増しを速やかに行い、2,000 億円規模を確実に確保すること。

(2) 政府の審議会等において、標準的な医療費水準に基づく普通調整交付金等の配分によりインセンティブ機能を強化する方向性が示されているが、国保の構造的課題を解消するためには、普通調整交付金が担う自治体間の所得調整機能は極めて重要であり、当該機能は国と地方の協議により平成 30 年度以降も維持することとされていることを踏まえ、見直しは行わないこと。

(3) 今後も引き続き医療費の増加が見込まれることから、国による財政支援を拡充し、更なる国保財政基盤の強化を図ること。

4. 介護保険制度について

(1) 介護保険財政の持続的かつ安定的な運営のため、都市自治体の個々の実態を考慮しつつ、将来にわたって都市自治体の財政負担や被保険者の保険料負担が過重とならないよう、国費負担割合を引き上げること。

また、保険者の責めによらない要因による第 1 号保険料の水準格差の調整を行う調整交付金については、その本来の機能を損なう見直しは行わないこと。

(2) 社会保障・税一体改革による低所得者保険料の軽減強化のための 1,400 億円は確実に確保すること。

(3) 介護人材の確保が困難を極め、労働力人口が減少していく中、安定的に介護人材を確保していくため、介護職員の処遇改善等の抜本的な対策に早急に取り組むとともに、介護サービスの質と量の確保に向け、多様な人材の確保やキャリアパスの確立などの施策を強力に推進すること。

(4) 介護報酬の改定に当たっては、保険料の水準に留意しつつ、簡素、明快な報酬体系を構築すること。特に、適切な人材の確保や介護従事者全体の処遇改善、サービスの質の向上などを図るため、都市自治体の意見を十分踏まえ、地域やサービスの実態に即した報酬単価とするなど、適切な報酬の評価・設定を行うこと。

- (5) 平成 30 年度においては医療・介護報酬が同時に改定されることから、都市自治体における予算編成、条例改正、保険料改定等の手続きが円滑に行うことができるよう、速やかな情報提供を図ること。

5. 子育て支援等について

- (1) 子ども・子育て支援新制度の実施主体である都市自治体が地域のニーズに基づきサービスの質・量の改善に向けた総合的な子育て支援施策を展開することが可能となるよう、1兆円超の財源を確実に確保すること。
- (2) 現在、すべての都市自治体において子どもの医療費助成が行われているが、子どもの医療費助成等の地方単独事業を実施している都市自治体に対する国民健康保険の国庫負担減額調整措置については、極めて不合理な措置であることから、子どもの対象年齢に関わらず減額措置を全面的に廃止すること。また、少子化対策は我が国における喫緊の国家的課題であることにかんがみ、国の責任において、子どもの医療費助成制度を創設すること。
- (3) 待機児童解消に向け、保育士の処遇改善等の対策を強化すること。また、すべての施設が安定的に運営できるよう公定価格を適切に設定するとともに、保育所等施設整備交付金については、十分な財政措置を講じたうえで、地域の実情に応じた柔軟な運用を可能とすること。さらに、幼稚園等の認定こども園への移行を促進するため、施設の収入面での不安や新制度移行に伴う事務負担増大等の懸案事項の解消を図る措置を講じること。
- (4) 子ども達の将来がその家庭の事情等に左右されてしまうことがないように、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」に基づき、教育を受ける機会の均等を図るとともに、生活の支援、保護者への就労支援等を行うことにより、子どもの貧困対策を更に総合的に推進すること。

6. 生活保護制度等について

- (1) 生活保護に係る財源負担については、生活保護が憲法に基づき、国が保障するナショナルミニマムに関わる事項であることから、本来全額国庫負担とすべきであること。
- なお、それまでの間、受給世帯増加による都市自治体の負担増に対し、十分な財政措置を講じること。
- (2) 生活保護の医療扶助費については、医療の高度化、高齢化の進展に伴って増加を続けており、医療扶助の適正化について具体的な取組を進めること。
- (3) 生活困窮者自立支援制度については、生活保護に至る前のセーフティネットとして真に実効ある制度とするため、国の責任において、事業実施に必要な人材の育成や法人・民間団体等の参入を促進するための更なる措置と併せ、制度の運営

や事業の適正かつ円滑な実施に必要な情報提供等の支援措置と十分な財政支援措置を講じること。

- (4) 生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに当たっては、都市自治体の意見を十分に踏まえるとともに、十分な準備期間を確保できるよう、適切な工程の設定及び速やかな情報提供を行うこと。

7. 障害者施策の充実について

- (1) 平成 30 年 4 月の障害者総合支援法等一部改正法の本格施行に当たっては、障害者の生活が保障された一層安定的な制度となるよう、都市自治体等の意見を十分に反映するとともに、所要の財政措置を講じること。
- (2) 2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を契機として、ユニバーサルデザインの社会づくり（心のバリアフリー・街づくり）を積極的に展開することにより、障害者の自立・社会参加を更に促進すること。このために都市自治体が行う取組に対し、必要な支援措置を講じること。

以上決議する。

平成 29 年 6 月 7 日

全 国 市 長 会

参議院選挙制度改革に関する決議

二院制を採る我が国において、参議院では、憲法制定以来、都道府県を単位として代表が選出され、地方の声が国政に反映されてきた。

現在の我が国において、急激な人口減少に歯止めをかけ、大都市圏への過度な一極集中を是正する地方創生への取組は喫緊の課題となっており、地方の活性化を図るためには、全国各地域の声を、国政に直截的かつ確実に反映させることが重要である。

昨年7月10日、「一票の格差」を是正するとして、人口が少ない選挙区を統合した合区による憲政史上初の選挙が実施されたが、投票率について平成25年参院選と比較すると、全国平均が2%伸びている中で、合区が実施された4県の合計では2%の減少となっており、国政への関心の低下が懸念される。

また、都道府県ごとに集約された意思が参議院を通じて国政に届けられなくなることは、人口減少問題の解消等に係る政策の推進に当たり、全国各地域の実情を踏まえた政策の実施・展開に支障となる可能性も否定できない。

合区による参議院選挙は、公職選挙法の附則に基づく抜本的な見直しが行われるまでの間のものとされており、速やかに合区を解消し、地方の多様な意見を確実に国政に反映することのできる地方創生にふさわしい仕組みを構築することを強く求める。

以上決議する。

平成29年6月7日

全 国 市 長 会

土地利用行政のあり方に関する特別提言

全 国 市 長 会

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、空き地・空き家、耕作放棄地や荒廃森林が増加する一方、一部において無秩序な開発が散見される。また、所有者不明土地の増加で公共事業の執行に支障が生じたり、近年設置が相次いでいる太陽光発電施設の中には防災や景観上問題のあるものが発生するなど、地域社会では土地利用について様々な課題が浮き彫りとなっている。

こうした都市の『縮退』・低密度化や農山漁村における課題を解決するためには、経済的な成長や人口増加を前提とした従来の土地利用の仕組から、超高齢・人口減少時代に適合的な土地利用の仕組に転換することが必要となっている。

そして、その際に何よりも重要なことは、住民の意向や地域の実情を土地利用に反映することであり、そのためには、土地利用の現場である都市自治体において、一元的な土地利用行政を実現することが求められる。

以上の認識に立って、次のとおり提言を行う。

I 一元的・包括的な土地利用行政が求められる背景

元来、都市的土地空間と農山漁村等の非都市的な土地空間は、連続した空間領域であり、相互に関連し、依存しあう性格を有している。我が国においては、近代化以降、都市と農山漁村、森林は機能的に区分され、それぞれ別個の法制度によって計画・管理されるようになったが、都市化が進展し、都市、農村の区別なく成熟社会を迎えている現代にあっては、これらの土地空間の相互依存性はますます強まっており、一元的・包括的に計画・管理することが望まれる。

1 超高齢・人口減少社会への移行

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会には様々な課題が生じている。

(1) 都市の「縮退」・低密度化に伴う課題

人口減少と日常生活圏の広域化は、従来の人口フレームを基本としたまちづくり（都市計画）が想定していない状況を生み出している。

マクロに見れば、市街地の拡大が依然として続いている一方で、市街地の内部においては、空き地・空き家の増加といった都市の「縮退」・低密度化が進行している。また、人口減少の中で公共施設の維持管理・施設の適正配置が課題となっている。さらに、都市における憩いの場であり防災機能としても緑地や農地の果たす役割が注目される中、その一翼を担う都市内の緑地や市街化区域内農地の保全の担い手は減少している。

(2) 農山漁村における課題

農山漁村においても、耕作放棄地や荒廃森林の増加といった課題が生じているなど、担い手によって継続的に生産活動・管理が行われることを前提とする従来の土地利用政策が想定していない状況が生じている。

(3) 日常生活圏の広域化に伴う課題

教育、商業、医療、就業面での日常の生活圏は拡大しており、学校の統廃合に伴う通学手段の確保の問題が生じたり、地域によっては、生鮮食料品や日常生活用品の入手に支障が生じたり、医療サービスに支障が生じたりするといった課題が生じている。

2 土地利用における地域の課題

(1) 都市計画区域外や非線引き区域における一部の無秩序な開発

都市計画区域外や非線引き区域においては、一部において無秩序な開発が散見され、隣接する都市計画区域内の計画的開発との整合性が取れなくなっている。また、無秩序な開発が進行した地域での都市基盤整備にも困難が生じている。

(2) 都市計画決定の見直しの必要性

人口増加を前提として決定した都市計画道路など都市施設のうち、人口減少下で不要となってきたものについて、柔軟に都市計画決定の見直しを行うことが必要となっている。

(3) 農業振興地域における開発の抑制

農業振興地域においては、農産物直売所、農家レストラン、工業用地の確保など、農地から産業用地への柔軟な土地利用の変更等が求められているが、農業振興地域の変更、農地転用許可には厳しい条件が付されている。また、農地区分は周辺状況の変化に伴って変わるため、いわゆる農振白地地域の開発により、隣接する農振農用地が優良農地でなくなり農用地から除外される「道連れ」が生じてしまう等の問題もある。

(4) 法が想定していない構造物への対応の困難性

太陽光発電施設が防災上問題となる斜面に設置されたり、景観上の支障が生じる等の事例が全国各地で見られるが、既存法令の規制では不十分であり、市町村が独自の条例で対応しているのが現状である。

(5) 市町村合併に伴う課題

市町村合併によって多くの都市自治体の区域が拡大し、都市自治体は都市部・農村部を包含した多様性に富む地域の経営主体として、様々な土地空間の管理を担うこととなった。都市自治体の財政状況や今後のインフラ更新を考えると、市域全体を対象とした計画的なまちづくり・土地利用が課題となっている。

(6) 縦割り・多重行政の弊害

土地利用に係る法・計画体系や運用の実態をみると、都市的土地利用については都市計画法、農業的土地利用については農地法・農振法といったように、縦割り・多重行政となっている。また、農地転用許可と都市計画法上の開発許可が一体的になされないことで、農地転用許可後、適切な利用がなされず、空き地化や資材置き場化する場合も散見される。さらに、都道府県との調整に時間を要し、必要な土地利用及び土地利用の規制ができなくなる事態も生じている。

Ⅱ 提 言

我が国は、超高齢・人口減少社会に移行し、地域社会には様々な課題が生じており、都市自治体は、これらに対応するため、土地空間を資源として有効に活用することが必要となる。また、土地利用に係る広域的調整や、防災、水源管理、自然景観・生態系保全等の観点から自然環境の維持・保全を行うことが極めて重要となっている。

1 超高齢・人口減少時代に適した制度への転換

経済的な成長や人口増加を前提とした市街地の拡大を念頭に置いた土地利用の仕組から、都市の「縮退」・低密度化や農山漁村における課題等を踏まえた、超高齢・人口減少時代に適合的な、総合的な視点による土地利用の仕組へと転換すること。

すなわち、防災、水源管理、自然・生態系保全、グリーンインフラ等の観点から、無秩序な開発を防止し、非都市的な土地空間を保全・活用するとともに、コンパクトシティ化やファシリティマネジメントなど都市的な土地の再利用・再開発を行うことが重要となっており、こうした都市自治体の取組を支援すること。

2 都市自治体による都市と農山漁村を包含した一元的な土地利用行政の確立

超高齢・人口減少社会に移行する中で、何よりも住民の意向や地域の実情を反映した土地利用が求められている。土地利用は、住民が自らのまちを守り育てていくための最も重要な手段の一つであり、地方分権改革の方向性とも一致している。

このため、土地利用の現場である都市自治体レベルにおいて、都市的土地利用と非都市的土地利用を含めた一元的な土地利用行政を実現するための計画体系（都市・農地・山林等市域の全体を包含する土地利用マスタープランを軸とした計画の仕組）・法体系を構築すること（24頁「計画体系の全体イメージ図」参照）。

3 「計画なくして開発なし」の仕組の構築

都市自治体が意思決定した市域全体の計画体系に法的拘束力を付与し、これに基づかなければ新たな土地利用を行うことができないことを基本とする、「計画なくして開発なし」の仕組を構築すること。

関連して、農地や森林については、当該地域を保全の必要度に応じて等級化した規制状況を事前に周知する仕組を構築すること。

また、土地利用の計画の実効性を担保するため、建築物の用途や高さ・容積率といった、まちづくりに関係する規制を都市自治体が的確に行うことができる仕組を検討すること。

4 土地利用行政の展開のために必要な権限・事務の移譲、規律密度の緩和

(1) 権限・事務の移譲、規律密度の緩和の方向性

土地利用法制の多くは全国一律の規制となっているが、地域の実情や住民の意向を踏まえて策定された計画に基づいて、都市自治体が自主的かつ総合的な土地利用行政を展開できるよう、都市自治体へ必要な権限・事務を移譲するとともに、その実施に係る裁量を広く認めること。

また、計画策定や区域指定等に係る権限と許可事務については、都市自治体への一元化を図ること。

(2) 都市自治体への権限の移譲

土地利用に係る以下の権限について、都市自治体への権限の移譲を行うこと。

ア 都市計画の線引き権限の移譲

都市計画に係る権限については、そのほとんどが都市自治体へ移譲されてきたが、残る都市計画の線引きの権限についても、政令指定都市以外の都市自治体へも移譲すること。

イ 農業振興地域の変更権限の移譲

農地転用許可権限については、指定市町村への移譲が行われたが、残る農業振興地域の変更の権限についても、都市自治体への移譲を行うこと。

ウ 特別区への用途地域指定権限の移譲

用途地域は、合理的土地利用を図る最も基本的な制度の一つであり、都市構造や都市機能の骨格に即して定める、地域に密着した制度であることから、他の市町村と同様に、用途地域の指定権限を特別区へも移譲すること。

(3) 「手挙げ方式」の活用などによる段階的な権限・事務の移譲

都市自治体の規模に応じて権限・事務を移譲したり、移譲を希望する都市自治体の自主性を尊重して、希望する権限・事務を選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入したりするなど、段階的に権限・事務の一元化を進めること。

(4) 規律密度の緩和

法律による規律密度について、例えば、条例による用途規制の強化や開発行為の対象の追加、住民周知手続の追加ができるようにするなど、規律密度をより緩和し、画一性を排した柔軟な仕組を構築すること。

5 既存の法令の対象とならない行為の規制

太陽光発電施設や資材置き場など既存の法令の対象とならない土地利用について、より小規模な開発についても開発許可の対象としたり、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」において防災・安全の確保、景観への配慮、周辺環境の保全、施設の適正な撤去・廃棄の観点から基準を策定して許可するなど、法的規制を行うこと。

6 社会状況の変化に即した都市施設等の計画の見直し

人口増加を前提として決定した都市計画道路といった都市施設等の整備について、地域の実情や人口減少・縮退といった社会状況の変化に即した適切な土地利用が行われるよう、市町村の計画や意向を反映しながら、速やかに見直しを進めること。

7 土地利用行政の展開に向けた所有者不明土地への対応

土地空間の一体的有効利用等への阻害要因となっている所有者不明土地について、国は、都市自治体が所有者不明のまま土地利用権を設定し、必要な施設整備を行うことができる仕組みを法令整備も含めて構築すること。あわせて、所有者とその所在を明確化するため相続登記等のあり方について検討すること。

8 土地利用に係る広域的調整および自然環境の維持・保全等の仕組みの構築

土地利用に係る広域的調整は、関係市町村相互の調整や都道府県による協議等を通じて行うことを原則とすること。また、地域や都市自治体の自主性の尊重と広域的観点からの効率的な土地利用の両立を図るべく、都市自治体の計画を優先することを基本としつつ、都市自治体の計画と広域的な計画との整合性を確保すること。

また、広域的視点を踏まえ、非都市的な土地利用がなされている地域では、防災、水源管理、自然景観・生態系保全等のために必要な保全・管理を行うことができる仕組みを構築すること。

9 土地利用行政の展開のために必要な人材の育成・確保

土地利用行政の中核を担うべき都市自治体が効果的かつ円滑な土地利用行政を行うために、都市自治体の行政を補完する立場から、国・都道府県は、人的支援や、研修等、職員の能力向上手法・機会の提供を含めた専門性の向上のための支援を行うこと。

計画体系の全体イメージ図

(都市自治体の計画体系と国・都道府県・近隣自治体との関係性)

