

地方財政の充実・強化に関する意見書
(取り組みの意義とモデル案解説付き～2024年度予算編成にむけて)

(取り組みの意義)

政府予算編成スケジュールは、6月にいわゆる「骨太方針」等で政府全体の基本的な方針が示され、年末の財務省・総務省間の協議で地方財政対策と翌年の地方財政計画が策定されることとなります。そのため、政府の予算編成のスケジュールに合わせて、地方財政確立の取り組みを進めることが重要です。

地方自治法第99条では、議会の意見書提出権について「地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる」旨を定めています。これは、「自治体の事務に属するものに限らず、自治体の公益に関係するすべての事項に及び得る」とされ、意見書を受けた国や関係省庁には受理の義務があると解されています。

意見書採択を行う目的は、各地の地方議会から、地方財政と社会保障の重要性を直接国に訴えるためであり、一つでも多くの地方議会で採択を進めることが地方財政の確立につながります。

このモデル案については、その時々状況により毎年修正をしていますが、地方財政の確立にむけた、基本的な部分は例年同様の内容となっています。しかし、総務省などが予算案を編成する際は、こうした意見書が多く集まっているかを注視しています。このため、継続して意見書の採択を続けることが重要です。

(要請項目の1)

1. 社会保障の維持・確保、人への投資も含めた地域活性化、デジタル化、脱炭素化、防災・減災、物価高騰対策、地域公共交通の再構築など、増大する地方公共団体の財政需要を的確に把握するとともに、それを支える人件費を重視し、十分な地方一般財源総額の確保をはかること。

<解説>

2023年度地方財政対策では、一般財源総額が62兆1,635億円(前年比+1,500億円)と、骨太方針2021に記載されるとおり、ほぼ前年度の水準が確保されました。地方交付税についても同様に、18兆3,611億円(前年比3,073億円増)と三位一体改革以降では最高の水準となっています。

この間の骨太方針が「前年度水準を確保する」としてきた背景には、国の厳しい財政状況を地方にまで転嫁しない、いわば「縮小化への歯止め」としての機能が期待されていましたが、近年の地財計画を見ると、むしろ前年度水準を「上限化」しているようにも思われます。

現在の日本の財政は国も地方も急激な高齢化を反映し、恒常的に社会保障費が増加する性格を持っています。これに加えて、脱炭素化、デジタル化の進展、コロナ禍はもとより、ロシアによるウクライナ侵攻以降は、物価高騰への対応も迫られています。このように地方自治体の仕事は増加の一途をたどっており、今まで通りの地方財政規模を確保するのみで、十分なサービス提供ができるのか大いに疑問です。とくに地方で提供される社会保障サービス等を支えるのは現場の労働者です。2023年の地財計画においては、全国ベースで地方公務員を0.3万人増加させることを見込んでおり、それ自体は自治体における人員確保を国も一定求めているものと理解できますが、自治体の実態を踏まえれば、より積極的な財源と人員の確保を求めする必要があります。

(要請項目の2)

2. とりわけ、今後一層求められる子育て対策、また地域医療の確保、介護や生活困窮者の自立支援など、急増する社会保障ニーズが自治体の一般行政経費を圧迫することから、地方単独事業分も含め、十分な社会保障経費の拡充をはかること。とくに、これらの分野を支える人材確保にむけた自治体の取り組みを十分に支える財政措置を講じること。

<解説>

前項でも指摘したとおり、2023年度地方財政計画については前年度水準が保たれています。このこと自体は地方三団体等からも歓迎的な考えが示され、自治労としても否定はしていません。しかし、歳出における一般行政経費の内訳を見ると、補助事業分は2.2%増加していますが、地方単独事業分への配分は0.7%増と抑制的です。国の補助事業分を厚くし、地方単独事業分を抑制的にしている傾向は、ここ10年に及んでいます。

しかし、地方単独事業には国の制度の不完全性を補完する役割があり、保育・子育て支援、予防・健診、救急医療、生活保護、障害福祉など多岐に渡っています。こうした社会保障を支える経費は恒常的に増加傾向にあることから、補助事業分に相当する伸びは地方単独事業分にも求められます。とくに社会保障を支えるのはマンパワーに頼るところが大きいことから、人材確保も含めた視点から要請します。

(要請項目の3)

3. 地方交付税の法定率を引き上げるなどし、臨時財政対策債に頼らない、より自律的な地方財政の確立に取り組むこと。また、地域間の財源偏在性の是正にむけては、所得税や偏在性がより小さい消費税を対象に国税から地方税への税源移譲を行うなど、より抜本的な改善を行うこと。

<解説>

2023年度地方財政対策については、項目1でも指摘したとおり、前年度を若干上回る水準が確保されています。同時に、臨時財政対策債の発行を抑制し、その年度末残高見込みも3兆円程度縮減するなど、地方財政の健全化にも一定の配慮がされています。これ自体は地方三団体も歓迎しており、自治労としても一定の評価をしています。しかし、こうした地方財政計画は、コロナ以降、予想よりも税収が好調だったことを反映しており、なおも地方の財源不足が生じていること、また地方の借入金残高は依然として約182兆円程度が見込まれていることには変わりはありません。

地方自治体がより自律的に運営されるためには、地方固有の財源とされる地方交付税総額を引き上げること、すなわち、その原資となる国税収入における法定率を引き上げるといった抜本的な改革が必要です。

地方交付税法においても、普通交付税の総額が著しく不足している場合は、税率（地方交付税率）を引き上げる旨を規定しています。現行の地方交付税率は国税4税において、所得税の33.1%、法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%となっていますが、本来この比率を上げ、地方財源全体を引き上げることが重要です。

とくに消費税は地方による偏在性が少ない、安定的な税源です。その地域で税を支払い、その地域で受益する。こうした負担と受益の関係性を希薄化させないためにも、より偏在性の少ない租税のあり方を追求すべきです。

（要請項目の4）

4. 引き続きの新型コロナウイルス感染症対策として、5類移行後におけるワクチン接種体制や保健所も含めた医療提供体制について、自治体での混乱が生じることのないよう、十分な財政措置やより速やかな情報提供などを行うこと。

<解説>

新型コロナウイルスについては、5月8日から季節性インフルエンザと同様の「5類感染症」に指定が変更される予定です。このため、自治体や医療現場における対策の変更が想定されます。例えば、ワクチン接種について自己負担となれば、接種控えが起こる可能性もあります。また、緊急対応となっていたワクチン接種が通常 of 定期的な接種となる場合、自治体や医療機関における新たな準備も必要となります。都道府県や保健所が行っている緊急搬送先の調整作業なども今後どうするのか、財政面また体制面での様々な対応が求められます。このため国には十分な財政措置と速やかな情報提供、そして地方の声を十分の勘案することを求めます。

（要請項目の5）

5. 「まち・ひと・しごと創生事業費」の1兆円については、新たに「地方創生推進費」として2023年度も確保されているが、持続可能な地域社会の維持・発

展のため、より恒久的な財源とすること。

<解説>

「まち・ひと・しごと創生事業費」の1兆円は2015年度以降、一般行政経費における補助事業・単独事業とは別枠で計上されてきました。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」第2期の開始にともない、2022年度も1兆円が確保されましたが、2023年度は新たに「地方創生推進費」に衣替えし、デジタル田園都市国家構想事業費の中に組み込まれる形で1兆円が確保されました。

「まち・ひと・しごと創生事業費」自体が「まち・ひと・しごと創生総合戦略」第2期に位置付けられており、これは2024年度までの時限措置だったため、これまで財源としての安定性に不安がありました。しかし、また新たな政策としてデジタル田園都市国家構想事業費に組み込まれたことは、1兆円の財源がその時々々の政治判断に委ねられた形とも言え、財源としての安定性が増したとは言えません。

さらに、「まち・ひと・しごと創生事業費」では、行革努力分や人口増減率等による取り組み成果などが交付算定の指標とされてきましたが、これらの算定方法は変更されることなく、そのまま残るものと見られています。国の施策誘導ともいふべき、運用上の問題もあることから、地方の安定的かつ独自の財源を確保する視点にたち、より「恒久的」な財源とするよう要請します。

(要請項目の6)

6. 会計年度任用職員制度の運用については、2024年度から可能となる勤勉手当の支給も含め、今後も当該職員の処遇改善や雇用確保が求められることから、引き続き所要額の調査を行うなどし、その財政需要を十分に満たすこと。

<解説>

2020年4月から会計年度任用職員制度については、2020年度には一般行政経費として1,738億円が計上され、2021年度は制度の平年化による期末手当の支給月数増加分に対応し、さらに651億円が上積みされました。しかし2022年度から地方財政計画上はすでに措置したものとして組み込まれた形となり、2023年度も特段の記載はされていません。しかし、職場の実態からすると、昇給制度の導入や給料・報酬の基本額改善まで織り込まれた予算とはいえず、いまま職場における継続的な処遇改善の取り組みが必要となっています。これに加え、2024年度は勤勉手当の支給が可能となります。このため、新たな財源措置について明記されるよう、必要な財政需要に位置付けて要請します。

(要請項目の7)

7. 特別交付税の配分にあたり、諸手当等の支給水準が国の基準を超えている自治体に対して、その取り扱いを理由とした特別交付税の減額措置を行わないこ

と。

<解説>

地方公務員の給与は、地方自治の本旨と地方分権の理念に基づき、各地方自治体における労使交渉を踏まえて決定されるべきものです。総務省も、地方公務員の給与について、地方公務員法の趣旨を踏まえ、各団体の議会において条例によって定められるもの、との考えを示していますが、総務省令では、諸手当等の支給水準が国の基準を超えている自治体に対して、特別交付税を減額することとしています。これらの措置は、人事委員会の勧告制度、労使交渉を経て、条例で定めるという給与決定の原則を否定することになりかねません。財源不足から手当等が国の支給基準を下回るような自治体の財源不足は調整せず、国の基準を上回っている部分についてのみ減額措置を行うことは制裁措置とも受け取れることから、そうした取り扱いの是正を求めます。

(要請項目の 8)

8. デジタル化における自治体業務システムの標準化については、引き続き「地域デジタル社会推進費」に相当する財源を確保するなど、十分な財源を保障すること。とくに戸籍等への記載事項における「氏名の振り仮名」の追加については、自治体において相当な業務負荷が予想されることから、現場における意見を十分に勘案しながら、必要な経費を国の責任において確保すること。

<解説>

政府はデジタル・ガバメント化を強力に推進し、自治体業務システムの標準化については、2025年までの完了をめざしていますが、その規模や人材不足などにより、目標達成が困難という自治体も存在しています。

また、システム化を進める一方で、それについて行けない住民の存在、いわゆるデジタルデバインド問題や、旧制度と新制度の過渡期には両制度での業務対応も求められるなど、自治体職場における一層の繁忙化も予想されます。

これに加えて、マイナンバー法の改正では戸籍等の記載事項に「氏名の振り仮名」の追加が見込まれており、その確認・登録が自治体に求められることになりました。マイナンバーカードの申請や標準化対応でも現場の負荷が極めて高まっているなか、「氏名の振り仮名」を登録する作業にどれだけの時間と手間が費やされるのか全く不透明です。こうした作業で必要となる人員やシステム対応について、国としてしっかり対応するよう求めます。

(要請項目の 9)

9. 森林環境譲与税については、より林業需要を見込める自治体への譲与額を増大させるよう、人口による配分を3割とする現行の譲与基準を見直すこと。

<解説>

森林環境譲与税・森林環境税については、個人住民税への1000円上乗せ徴収がはじまる2024年度に先立ち、度重なる台風被害の影響なども加味して、2019年には譲与額200億円、2020年度からは倍増して400億円がすでに自治体に譲与されています。しかし、大都市における木材利用や、中山間地における林業人材あるいは担当職員の確保などを急速に進めることは難しく、結果的に譲与された財源が有効に活用されていないとの指摘も見られます。

しかし一方では、一旦基金に積んだ財源を公共施設の建築時に活用するなど、単年度に止まらない財源活用をしている事例も見られます。

また、現行の譲与基準が、私有林人工林面積5割、林業就業者2割、人口3割となっているため、結果として人口の多い横浜市や大阪市など大都市への譲与額が大きくなっています。大都市部においては林業等に関連する部署がない可能性もあることから、より有効に財源活用するには、まず人口基準を見直し、伐採や植林などより林業需要が見込める自治体への譲与額を増加させるべきです。

(要請項目の10)

10. 人口減少に直面する小規模自治体を支援するため、段階補正を拡充するなど、地方交付税の財源保障機能・財政調整機能の強化をはかること。

<解説>

総務省は「合併後の市町村の姿の変化に対応した交付税算定」で、2014年度から5年間をかけて、支所経費の算定充実、人口密度等の補正係数の引き上げ、標準団体の面積の見直しなどを進め、合併時点で想定されなかった財政需要として6700億円程度を交付税の算定に反映させてきました。また合併にかかわらず、2005年に普通交付税算定から廃止されていた人口急減補正が2010年に復活、2016年に拡充された経緯もあることから、今後も全国的に直面する人口減少問題に備えた対応が求められます。