

くらしと地域を守る 地方財政の確立を

もくじ

くらしと地域を守る地方財政の確立を

憲法と地方自治をいかして……………2

I 地方財政確立に向けた緊急対策と4つの提言

かがやけ！いのち・くらし・地方自治……………4

緊急対策 「三位一体改革」でとりあげた地方経費を元に戻す 4

4つの提言

- 1 「小さすぎる福祉国家」から「くらしと地域を守る国家」へ転換する 4
- 2 地方の財源を保障し、地方が決めるしくみをつくる 5
- 3 地域循環型の地域経済を再生する 6
- 4 くらしと地域を守る財源はある 6

II 提言の背景と考え方

1 このままでは安心してくらしを

—くらしと地域の危機……………8

- 1 アメリカに迫る貧困化 8
- 2 低賃金・不安定雇用の野放しでつくり出されたワーキングプア 8
- 3 生活できない年金で高齢者のなかに広がる貧困 9

4 ふえつつける「医療難民」 9

5 必要なのに利用できない「介護難民」の広がり 10

6 安心して産み育てられない社会と地域 10

7 広がる地域間の格差 11

8 生活共同体としての集落が崩壊、国土の荒廃広がる 11

2 くらしと地域の危機に対応できない自治体

—地方自治「空洞化」のおそれ……………12

- 1 このままではいのちとくらしが守れない 12
- 2 拡大する地方財政の格差 13
- 3 縮小する所得再分配機能 14
- 4 地方財政危機2つの要因：地方自治体をだました国の責任 15
- 5 自主性をしぼる「骨太方針」と財政健全化法 16

3 国民と地方に負担を押しつけたままの政府予算……………18

- 1 「構造改革」をいっそう推進する予算 18
- 2 国の責任をはたさない地方財政計画 18



くらしと地域を守る

憲法と地方自治をいかして

いま、自治体が「底力」を 発揮するとき

「構造改革」によって、貧困と格差が大きく広がり、深刻な問題をなげかけています。

不安定・低賃金でネットカフェに寝泊りする青年、とても年金だけでは暮らせない高齢者、貯蓄がなく家族が病気になればたちまちゆきづまる家庭—住民のくらしが危うくなっています。経済の「グロ

ーバル化」によって農業や中小企業がつぶされ、地域経済が落ち込んでいます。「医療崩壊」で、いのちが守られない地域が広がっています。

こんなときこそ、国や自治体が、住民の健康で文化的な生活と地域を支えるときではないでしょうか。

住民の危機に対応できない自治体

ところが自治体のなかには、「財政危機」をあおり、住民のくらしと地域の危機に対応できない深刻な事態が広がっています。「第2の夕張にならないために」という「理由」で、住民の負担を増やし、公共サービスを縮小し、自治体病院や公立保育所などの廃止・民営化をすすめています。住民の願いや要求は「お金がないから」と切り捨てられ、住民は国や自治体への正当な要求すら自粛し、自治体への

信頼が失われてきています。自治体職場では、賃金の1割、2割削減すら一方的に強行され、仕事の量を度外視した人員削減がおこなわれ、不安定・低賃金の非正規労働者に置き換えられ、自治体の継続性、公平性等が保てず、自治体労働者の誇りや働く意欲も奪われようとしています。

このままでは憲法が保障する地方自治の形骸化や空洞化が広がるばかりです。

くらしと地域を守ることが基本

住民のくらしと地域を守る自治体の基本的な役割が発揮できない最大の要因は、新自由主義にもとづく「構造改革」の政策が国と自治体の財政を削減したために自治体財政が悪化し、自治体が行政の「縮小」と「市場化」をすすめたことにあります。

しかし、国の地方財政削減に追随した「財政健全化至上主義」や、地域間競争に煽られた「経済優先

主義」では住民の生活を守ることができません。

自治体は、住民のくらしの場であり、環境、経済、社会を総合した存在である地域を守っていくという基本に立ったうえで、あえて「財政の再建」と「地域の再生」の二兎を追うことが求められるのではないのでしょうか。

地方財政の確立を



自治体の役割を財政的に保障するのは国の責任

国に問われるのは、自治体の暮らしと地域を守る自治体財政を保障する責任です。国は、08年度予算で、これまでの地方財政の削減策を少し手直ししました。このことは財政削減策が国民生活を破壊する限界にまで達していることを示すものにほかなりません。しかし修正はわずかであり、一方的に削減した地方財政を元に戻す方向に転換していません。

国が憲法25条（生存権）や26条（教育権）の責任を果たし、「どこにいても同じサービスを受ける権利」を保障するためには、国の財政削減路線を根本から転換させなければなりません。

住民の暮らしを守り地域経済を再生するための地方財政確立が今ほど求められるときはありません。

住民とともに、憲法が生きる地方財政の確立を

このパンフレットでは、今日の地方財政危機の特徴として、本来、住民の暮らしを守る責務をもつ自治体が、「構造改革」によってきわめて深刻な状況にある住民生活と地域を目の前にしながら、対応できないところにあることを明らかにし、次に紹介する「緊急対策と4つの提案」をまとめました。

自治労連は「憲法が生きる、こんな地域と日本をつくりたい—提言案」の運動をすすめています。

「構造改革」がもたらした、暮らしと地域の危機、そして地方自治の危機を住民の皆さんとともにのりこえ、いのち・暮らし・地方自治が輝く地域と日本をつくりたいと願っています。

財政問題での学習会やシンポジウム、自治体の行財政分析、自治体関係者との対話と懇談、議会決議などをおこなって、地方財政を確立する運動を職場と地域から広げようではありませんか。

I 地方財政確立にむけた緊急対策と4つの提言

かがやけ！ いのち・くらし・地方自治

緊急対策 「三位一体改革」でとりあげた地方経費を元に戻す

分権のための改革であったはずの「三位一体改革」ですが、地方経費の削減だけが突出した結末をむかえました。その原因は、「骨太方針2003」にあります。骨太方針は新自由主義路線が貫かれ、国の歳出削減のために公共事業費や社会保障費とならんで地方経費が最大のターゲットの1つに位置づけられました。

〈交付税総額を増やす〉

地方経費を削減するため、地方財政計画、交付税総額抑制を中心とした改革が組み立てられました。

税源移譲そのものは地方団体から評価されましたが、交付税削減のもとでの税源移譲は、かえって自治体間格差拡大を促進するマイナス作用が大きくなりました。地方財政計画の圧縮・交付税の抑制路線を根本的に転換させない限り、これ以上の税源移譲は、地域間格差を拡大するばかりであり、交付税の総額を増やすべきです。

このような不当な交付税総額の削減を、まず元に戻すために、住民及び地方団体、自治体労働組合が共に運動をつくりましょう。

4つの提言

1 「小さすぎる福祉国家」から「くらしと地域を守る国家」へ転換する

〈国の責任〉

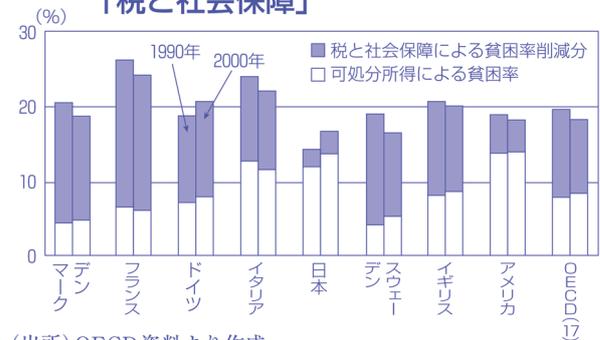
「小さすぎる福祉国家」は、貧困と格差、地域社会の崩壊に対して機能麻痺を起こしています。図1をみても日本の税と社会保障がいかに機能不全に陥っているかがうかがえます。「政府は小さい方がよい」という新自由主義思想の病理に今こそ決別し、「小さすぎる福祉国家」からの脱却を図るべきです。

くらしと地域が危機に直面しているときだからこそ、国と地方自治体が一体となって、税と社会保障がもつ所得再分配機能を発揮し、貧困と格差を是正するときです。

そのために具体的には

- ・最低保障水準の大幅引き上げ（最低保障年金、最低賃金の引き上げによって）
- ・生活保護抑制路線からの転換

図1 貧困率の改善に貢献していない日本の「税と社会保障」



(出所) OECD資料より作成

- ・医療費抑制政策からの転換
 - ・介護費用抑制政策からの転換
 - ・累進課税の強化
- などがあります。

これらの転換を実現するためには社会保障費を抑制する「構造改革」路線を根本的に転換する以外にありません。

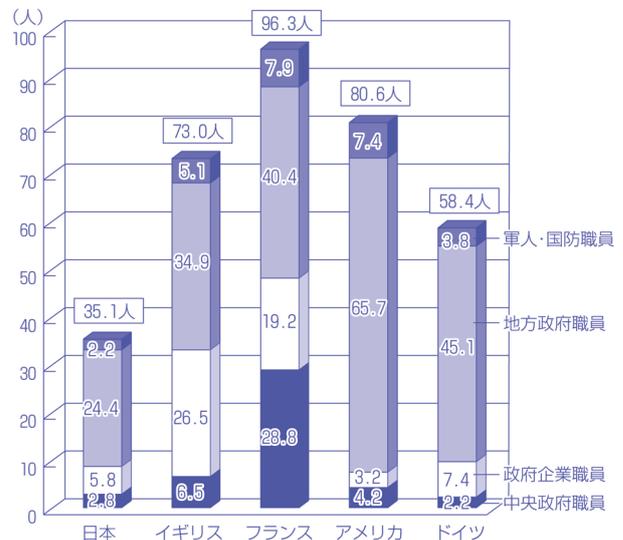
〈自治体の役割〉

住民のくらしを守る福祉や教育などの現物給付（対人サービス）は、自治体の役割です。ところが、住民のくらしと地域を支える公務員の数、先進諸国のなかで最低水準です（図2）。

介護サービスや地域包括支援センターでの相談業務の充実、不足する保育所や学童保育の新增設と子育て支援の充実、地域医療を立て直す医師や看護師の確保、中小企業の振興と地域経済の再生、さらに食料の安全確保、地球温暖化に対する環境政策など、住民のくらしと地域を最前線で支える職員をもっと充実させなければなりません。このように、自治体が独自の判断によってくらしと地域を守るサー

ビスを充実させるためには、「基準財政需要額」の算出基準を改善し、国による一般財源保障を強化（交付税の復元）することが必要です。

図2 公的部門の職員数はアメリカの半分以下(人口千人あたり)



(注) 諸外国のデータは、原則として2001年資料
(出所) 経財財政諮問会議2005年

2 地方の財源を保障し、地方が決めるしくみをつくる

〈国が一方向的に決めるしくみをかえる〉

国が一方向的に地方財政の歳出規模を決める現在のしくみを改め、地方団体が必要な財政需要を積み上げ、それをもとに国と協議し、財源が不足すれば国税と地方税をどうするかも含めて検討し、国民に問うていくしくみが必要です。具体的には、自治労連が提案している「地方財政委員会」（仮称）や、地方6団体が提案した「地方行財政会議」を設置することです。そのしくみを通じて地方財政計画のもつ財源保障機能を発揮させ、地方交付税を「地方共有税」として位置づけることは、「量出制入」（出るを量って、入るを制す）という財政の基本原則に沿ったものです。その意味で行政需要を積み上げない新型交付税は廃止し、元に戻すべきです。

〈国は地方交付税を政策誘導の手段に使わない〉

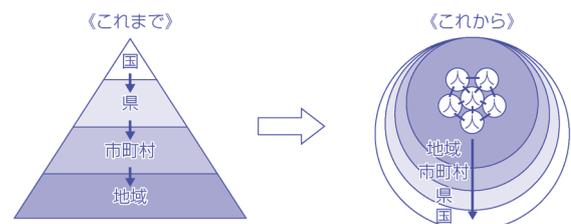
国は地方交付税を政策誘導の手段に使うべきではありません。90年代以降、国の強引な政策誘導によって、自治体には不相応なりゾート施設、過度の下水道整備、地域住民の意向を踏まえない市町村合併などが推進されました。その結果、自治体が財政危機におちいっても、国は自治体と住民の責任に転嫁して、自らの責任をとろうとしません。地方交付税は、自治体が自主的かつ独自でおこなう「住民福祉

の増進」をおこなう財政保障機能と財政調整機能を保障するものでなければなりません。

〈地域から積み上げる行財政のしくみをつくる〉

国の政策を一方向的に地方に押し付ける行財政のしくみが、自治体の本来のあり方を歪めてきました。行財政のしくみを住民のくらしの場である環境、社会、経済を活動の場である地域から積み上げていくしくみへと根本から改革することが必要です（図3）。住民自治が発揮されるならば、その地域のニーズに見合った生活環境の改善が効果的に行われ、財政の効率化にも役立つことは「小さくても輝く自治体フォーラム」などでも確かめられています。住民の共同の力を引き出す改革と計画が必要です。

図3 地域から積み上げるしくみに(政策の流れ)



資料: 長野県「未来への提言: コモンズからはじまる、信州ルネッサンス革命」2004年

3 地域循環型の地域経済を再生する

「構造改革」によって農業や林業、地場産業、中心商店街などが破壊されたなかで、地域経済の再生を図ることとあわせて、自治体財政の建て直しは達成できます。

地域経済の再生を、地域の特性を生かした地域づくりと国土の保全を行い、地域循環型の経済をすすめるなかで実現することを提案します。大企業の誘

致や大規模開発は、進出企業の先行投資を自治体が莫大な費用を投じて肩代わりしながら、不安定・低賃金な雇用の拡大にしかつなげていません。さらに、地域経済への波及効果も少なく、逆に地域がもつ富を吸い上げて本社機能のある大都市に移転し、地域間の経済格差、地方の疲弊を拡大するだけです。

4 暮らしと地域を守る財源はある

1. 大企業や資産家に応分の負担を求める

社会保障や地方財政の「復元」のための財源は、先進国で最も低いレベルにある法人税等の水準を国際水準並みにすることで確保できます。税制改革は消費税など低所得者層の税負担を増やすのではなく、特別に優遇されている大企業や高所得者、資産所得者に応分の負担をしてもらうことが基本となります。

①法人税の応分の負担と優遇税制の是正を

現代社会において企業は自然から有用性をもつ資源を取り出し、財・サービスを生産し、社会的剰余を蓄積する主要な主体です。企業活動は政府・自治体によるインフラ整備や人材育成を抜きには成り立ちません。また企業は社会の一員として社会に貢献する責任があります。ですから、企業は社会に貢献するために、その能力に応じて、あるいは政府・自治体からのサービスに対して法人税等を負担する必要があります。

ところが、企業の負担に関しては「国際競争力に勝つため」などの論がまかり通り、企業の「社会的責任論」がどこかにいって、法人税率が引き下げられ(図4)、事実上、消費税で穴埋めされてきました(図5)。さらに大企業は「グローバル化」「国際間競争」を優先させ、市民社会に対する貢献の基本である税を引き下げる要求を強めています。しかし国際的に見ても法人税率と経済成長率との間に相関関係があるという具体的な研究は見当りません。

日本の法人税制で優遇されている各種準備金、引当金は国際的にみても異常に多く、企業は巨額な内部留保をさらに増やしています(図6)。このような制度によって隠された利益への適切な課税が必要

図4 こんなにも低くなった法人税率

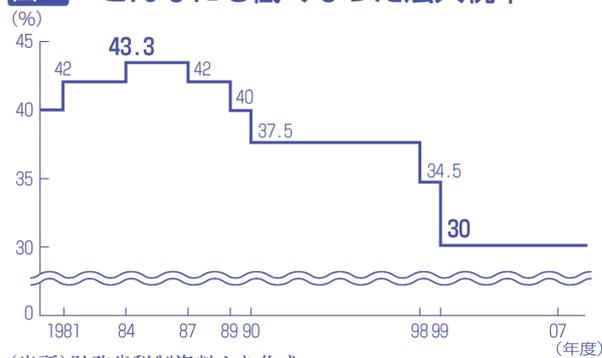


図5 消えた法人税と増えた消費税

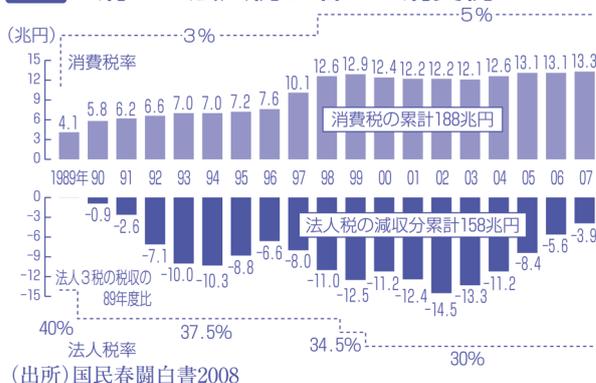


図6 10年で5割も増えた内部留保
全企業の内部留保額



です。

さらに暫定的な特例であるはずの企業むけ租税特別措置約60件のうち、「海外投資等損失準備金の損金算入」「新鉱床探鉱費の特別控除」など半数以上が20年を超えた「恒久的」な減税は、廃止すべきです。

②所得税における累進課税と総合課税の再建・強化を

所得税の累進性は税率区分と各種の所得控除等によって確保されます。ところが、1987年以前には75%を最高に15段階あった所得税の税率区分は段階的に減らされ、99年には4段階になってしまいました。高額所得者への税率は大幅に優遇されています。2006年の税源移譲にともない、所得税の税率区分は37%から40%へと少し増えましたが、住民税と合わせると負担率は変わっていません。

累進構造が弱められる一方で資産所得課税が十分でない状況を改め、総合累進所得税を再建・強化することが、格差社会に対する税制改革の基本でなければなりません。

証券優遇税制は、上場株式等の配当所得、株式譲渡所得に対する所得税・住民税の軽減税率適用（本則20%を10%に軽減）により証券市場に個人資金を呼び込もうというものです。これらの優遇税制は

2007年度の期限切れを1年間延長しました。せめて預貯金並みの20%に改めるだけで、現行の2倍の税収を確保できます。

さらに相続税の最高税率も引き下げられています。本人の経済活動によらない資産であり、かつ格差社会を世代を超えて拡大する方向に働くものと考えられるので、適正な課税が必要です。

一方、最低生計費の非課税原則（生活できるぎりぎりの金額には税金をかけない）に基づいて、基礎控除（38万円）を大幅に引き上げることが必要です。

③国民年金保険料などのあり方を是正する

国民年金保険料と国保料の均等割・平等割（世帯割）の部分は「定額税」の性格をもっており、きわめて逆進性の高い負担となっています。だからこそ公的負担による負担軽減、料金の抑制による公平性が求められます。

④消費税は引き上げない

今日、国と地方自治体に求められている最大の課題は、貧困層の救済と格差社会の是正であり、このことに逆行する消費税を引き上げるべきではありません。大企業や金持ち減税・分離課税など不公平税制を放置し、無駄な税の使い方の見直しを棚上げにしたままの消費税増税はすべきではありません。

2. 国と地方の無駄づかいを見直して財源を

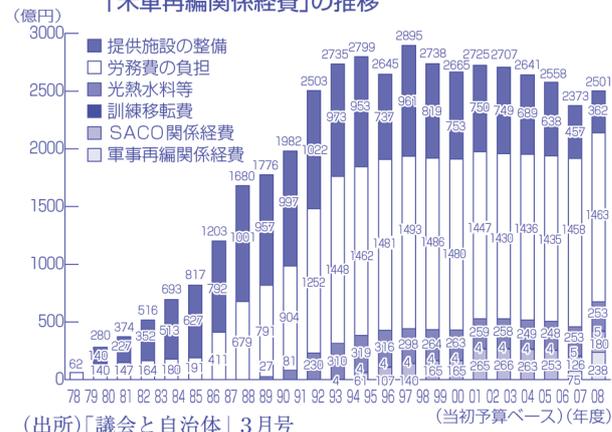
財政上、莫大な借金が膨む要因に、税金の無駄づかいがあります。軍事費と不要不急の公共事業です。軍事費は4兆7796億円にのぼり、日米協定に基づく米軍への財政支出以外に、米軍への思いやり予算や、「専守防衛」といいながら行動半径が1500kmもある侵略的機能を持つ戦闘機、米軍の4倍もの数の対潜哨戒機、さらには適正な価格を大幅に上回る価格での兵器・軍需品の購入も含まれます。軍事費の無駄づかいを見直す必要があります。また、減額されたとはいえ公共事業についても、船の入らない港に象徴されるような浪費型の事業が多く、直ちに中止する必要があります。また道路特定財源についても一般財源化し、国民生活に必要な生活道路の整備はおこないつつ、福祉や教育など必要な分野に財源を回す見直しが必要です。さらにODA予算についても、真に発展途上国の国民のくらしの向上に役立つものに限定するなどの精査が必要です。

地方自治体も「大企業の誘致」を理由に不相応な

道路や港湾などの大型公共事業、補助金や減税をおこない、不要不急のダム建設等にもストップがかかっていません。

税金の使い方に関し国民の強い批判があり、行政の無駄づかいは許されるものではありません。

図7 増えつづける米軍関連予算 「思いやり予算」と「SACO関係経費」、 「米軍再編関係経費」の推移



II 提言の背景と考え方

1

このままでは安心して くらしせない

——くらしと地域の危機

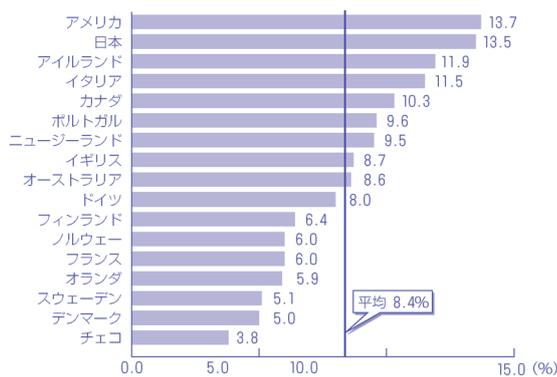
1 アメリカに迫る貧困化

日本において貧困と格差が拡大していることは周知の事実です。たとえば、OECDの「対日経済審査報告書」(2006年)では、日本の相対的貧困率がアメリカに次いで第2位というOECDの報告は、日本の格差社会拡大を裏付けるものとして衝撃を与

えました(図8)。

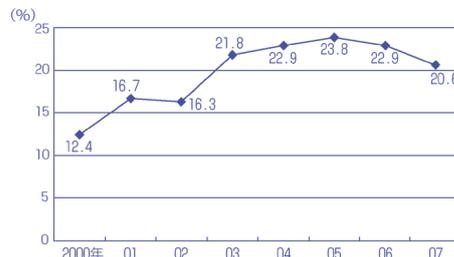
「貯蓄残高ゼロ世帯」の割合は2000年の12.4%から2007年の20.6%に急激に増加しています(図9)。いまや5世帯に1世帯近くが無貯蓄世帯になっています。こうした世帯は、失業や病気などの不測の事態が生じるとたちまち家族生活が破綻に追い込まれ、生活の基盤がきわめて脆弱になっていると言えます。

図8 日本は世界2位の貧困率



(出所) OECD対日経済審査報告書より作成

図9 貯蓄ゼロ世帯が2割以上



(出所) 日銀金融広報中央委員会調べ

2 低賃金・不安定雇用の野放しでつくり出されたワーキングプア

日本に貧困が蔓延し、格差が拡大していることは、政府統計によっても明らかです。年収が200万円以下の給与所得者は1022万人(2006年)にのぼり、1991年から317万人も増加しており、とくに2000年以降、198万人も増加しています。この年収では、自立した生活はできず、親と同居か企業の社宅にでも入居しない限り、単身で生活することは相当の困難が伴います。およそ人間らしいくらしとは程遠い生活しかできません。しかも、低年収層は年々増加しつづけ、それも固定化することが指摘されています(図10)。

この大きな要因は、財界・大企業が雇用形態を正

図10 年収200万円以下が1000万人を超えた



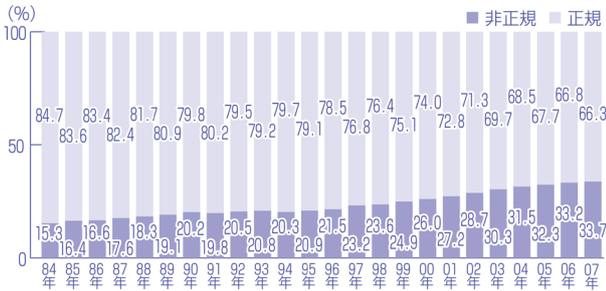
(出所) 国税庁「民間給与実態統計調査」より作成

規からパート、アルバイト、派遣など非正規労働にシフトし、不安定で低賃金、かつ劣悪な労働条件によって、労働に従事させていることにあります。非

正規労働者は年々増え続け、政府統計によってもすでに全労働者の3分の1以上を占めるまでに至っています(図11)。

こうした非正規労働者は、雇用形態が不安定で、

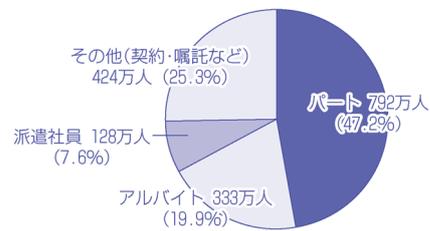
図11 ①非正規へのおきかえすすむ



(注)84年から01年は2月時点、02年からは1月～3月平均

いつ解雇や雇用契約を打ち切られるか不安を覚えながら労働に従事し、使用者側の理不尽な要求に対しても十分に反撃できず、劣悪な賃金、労働条件に甘んじざるを得ない状況におかれています。

図12 ②非正規の内訳(2006年平均)



(出所)厚生労働省「労働力特別調査」より作成

3 生活できない年金で高齢者のなかに広がる貧困

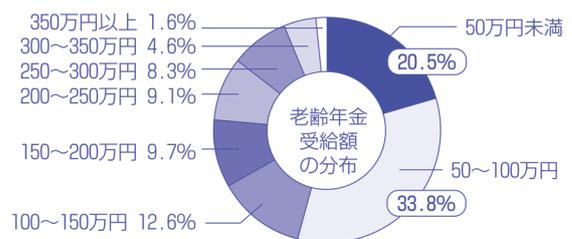
5000万件にも上る行方不明の年金が問題になっていますが、一方で無年金者も100万世帯を超えると推測されています。国民年金受給者の平均年金額は63万8千円、月額換算5万3千円程度であり、国民年金だけで生活することは不可能です。比較的恵まれていると言われる厚生年金でも平均年金額は194万7千円、月額換算16万2千円程度であり、とても安心して老後を支える金額ではありません(図12)。

しかも公的年金のみに頼って生活している65歳以上の世帯は62.6%を占め、総所得に占める年金の割合が80~100%が10.4%、60~80%が10.6%と、83.6%もの世帯が低い年金に頼って生活しているという深刻な事態になっています。

4 ふえつづける「医療難民」

日雇い派遣やパートなどの不安定雇用の労働者は、健康保険組合や政府管掌健康保険に入れず、雇用主負担のない国民健康保険への加入を余儀なくされています。一方で低収入のために保険料を納められない労働者、国民が増大しています(図13)。その結果、保険証に代えて資格証明書を交付されるものの、窓口で一旦、医療費を全額支払わなければならないため、病気になっても医療を受けられない「医療難民」が増大しています(図14)。他方、国民健康保険会計も、保険料の滞納率が20%近くこのほり、国民健康保険の仕組みそのものが危機に瀕しています。

図12 老齢年金100万円未満が約半数



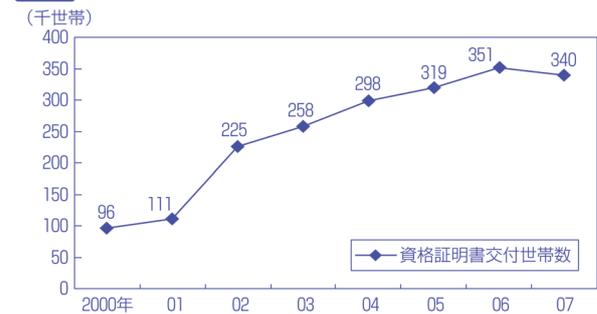
(出所)「2006年老齢年金受給者実態調査」より作成

図13 国保滞納世帯数が2割も



(出所)厚生労働省調べ

図14 ふえる資格証明書交付世帯



(出所)厚生労働省調べ

5 必要なのに利用できない「介護難民」の広がり

介護保険法の改正（05年）によって、05年10月より施設の食費・居住費（いわゆるホテルコスト）が全額自己負担とされ、負担増にたえられない高齢者が施設を退所し、ショートステイやデイサービスを利用できなくなりました。

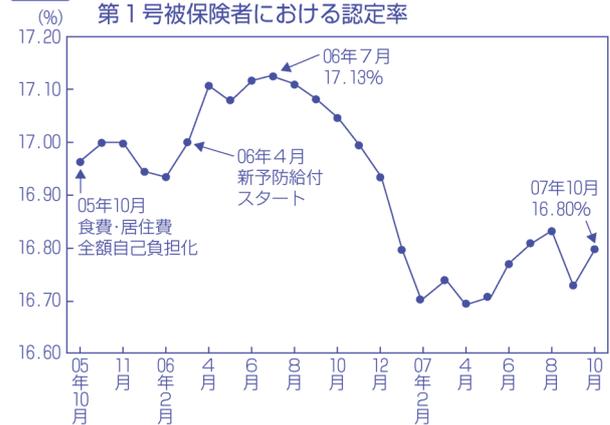
06年4月より「介護予防」を理由に、要支援1、同2、要介護1の「軽度」であれば原則として福祉用具が利用できなくなり、介護ベッドの利用者は27万4千人から1万人へと激減、車いすの利用者は11万8千人から5万人に半減しました。

そのため「介護予防事業」が進んでいないのに、介護保険の認定を受けた高齢者は減少しはじめています。高齢者のうち要介護認定を受けた人の割合は06年7月をピークに急速に下がっています（図15）。

介護を必要としながら、利用できない「介護難民」が、行政によって生み出されているおそれがあります。医療制度の改定（05年）により、療養病床が23万床削減されることも、拍車をかけそうです。

その結果、東京都監察医務院によれば、東京23区内の孤独死は2611人（2006年度）にのぼり、うち約8割が病死、自殺も135人に増加しています。さらに、家族による要介護老人の殺人事件が増えるという深刻な状況が報告されています。

図15 落ち込む介護保険認定
第1号被保険者における認定率



(出所) 国民健康保険中央会資料より作成

6 安心して産み育てられない社会と地域

低賃金・不安定雇用や長時間労働、保育所不足などの理由から「結婚できない」「出産できない」「第2子を産めない」問題が広がっています。育児不安へのサポートも求められています。保育所をもっと増やし、職員や設備を充実し、保育所の役割を大きくすることが地域と社会のニーズです（図16）。国も「新待機児童ゼロ作戦」（08年2月）で、今後10年間に100万人の子どもの保育、145万人の学童保育を増やす必要があると述べています。

ところが、日本の保育・子育て予算（家族支援予算）が国際的に低い水準なうえに、社会保障費を抑

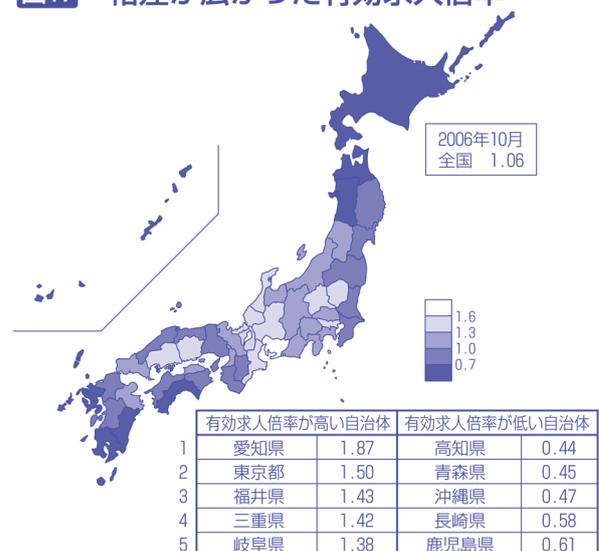
制し地方財政を縮減しているため、保育所の新設、老朽化や危険施設の建替え、子育て支援などの職員配置が実現されないだけでなく、逆に公立保育所の廃止や保育士の非正規職員化がすすんでいます。

図16 減らない保育所の待機児童



(出所) 待機児童数及び保育所数の推移(厚労省調べ)

図17 格差が広がった有効求人倍率



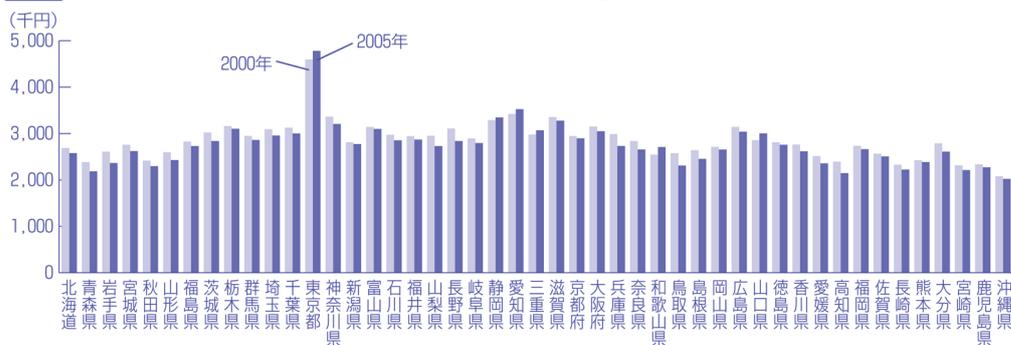
(出所) 産業構造審議会資料

7 広がる地域間の格差

経済のグローバル化によって、多国籍化した巨大企業が巨額の利益をあげる一方で、国際競争に太刀打ちできない農業や林業、地場産業などが壊滅的な打撃をうけました。一部の大都市では企業の業績が

持ち直したといわれていますが、地方では雇用状況がますます深刻になっています(図17)。小泉内閣以降の構造改革による弱肉強食の政治が、地域間の所得格差をさらに拡大しました(図18)。

図18 1人あたり県民所得 2000年と2005年比較



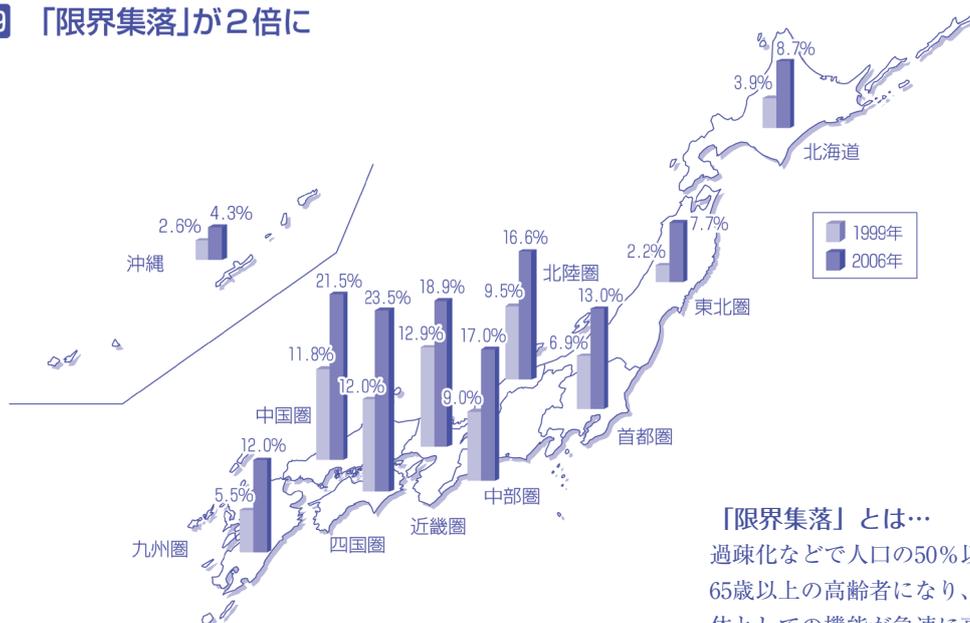
(出所)内閣府「2007年度県民経済計算」より作成

8 生活共同体としての集落が崩壊、国土の荒廃広がる

中山間地域や農業地域に点在する集落は、農業用水や生活道路の管理、購買や冠婚葬祭など重要な役割を担っています。しかし、「限界集落」が7年間で倍加し、北海道から九州圏まで、首都圏も含めて集落の崩壊が急速に進行しています(図19)。農業や林業の破壊、地元企業の衰退などにより人口が都市へ流出し、市町村合併によって周辺部がさらに過

疎化し、リストラによって行政サービスが行き届かなくなる深刻な問題に直面しています。その結果、河川の源流域などから国土の荒廃がすすんでいます。都市部でも、高齢者や貧困層が集中し、空き家率が50%をこえる公営住宅や民間共同住宅など、生活共同体としての地域の機能が低下しています。

図19 「限界集落」が2倍に



(出所)国土交通省「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果」2006年より作成

「限界集落」とは…

過疎化などで人口の50%以上が65歳以上の高齢者になり、共同体としての機能が急速に衰えている集落などをいう。

2

くらしと地域の危機に 対応できない自治体

——地方自治「空洞化」のおそれ

地方財政の危機と、各自治体における歳出削減は、住民生活を支えるべき国と自治体の機能を著しく低下させ、自治体の「空洞化」のおそれがあります。住民のくらしが危機に瀕しているときこそ、地方自治体が「国の悪政からの防波堤」として、住民が健康で文化的な生活を営めるように、あらゆる知恵と力を絞りつくして努力すべきです。現に、「上

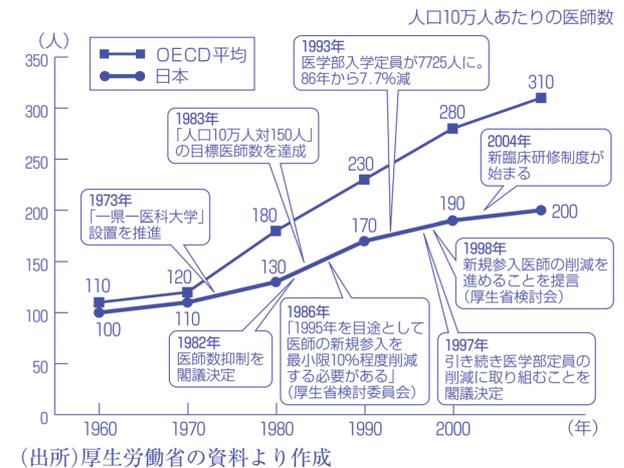
乗せ」「横出し」などといわれる独自の施策を実施し、国の制度の矛盾を自治体がカバーしてきた歴史的事実があります。しかし、今日の財政危機のもとで、地方自治体はその役割を発揮できず、住民のくらしを守り切れずに、国の悪政の「共犯者」になりかねない状態になっています。

1 このままではいのちとくらしが守れない

1. 地域から病院がなくなる?!

国が社会保障費を抑制するなかで、医師不足によって病棟閉鎖や診療科閉鎖などに追い込まれ、診療報酬の引き下げが追い打ちをかけて、地域医療を担う公立病院・公的病院の経営状況が急速に悪化しています(図20、21)。ところが国は、財政健全化法や公立病院ガイドラインなどによる効率化一辺倒の経営的な締め付けをおこなっているために、全国各地で自治体病院・公的病院の廃止、縮小による地域医療の崩壊をまねいています。

図20 国際水準においつかない医師数



2. セーフティネットが危ない

「健康で文化的な生活」を支える生活保護も、「構造改革」がもたらした貧困の増大と、社会保障費の削減、地方財政の縮小のなかで、機能不全の状態が見られます(図22、23)。生活保護の申請を受け付けられないまま餓死し、あるいは抗議の自殺をおこない、さらに孤独死が長期間放置されるなど生活保護にまつわる異常な状況が、全国各地に広がっています。

図21 深刻な経営難の自治体病院

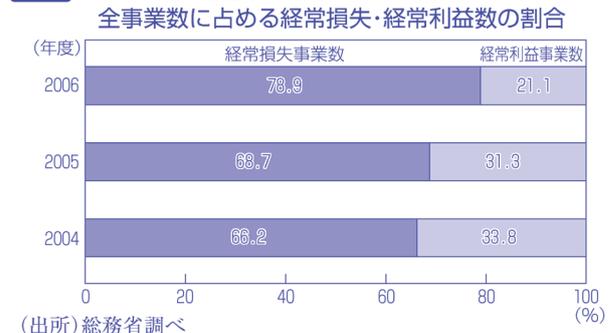
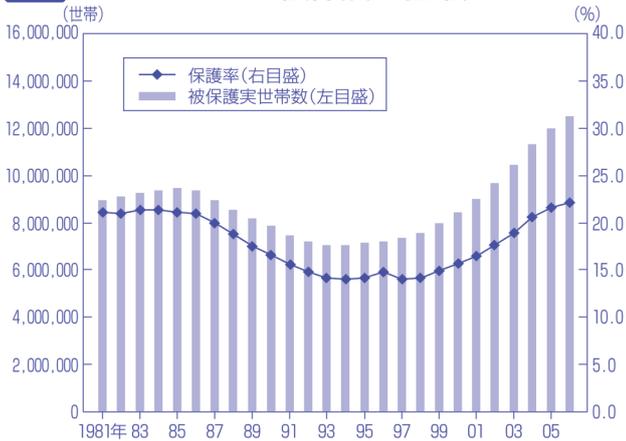


図22 ふえつづける被保護実世帯数



(注)保護率の算出は、被保護世帯数(1ヵ月平均)を「国民生活基礎調査」の総世帯数(世帯千対)で除したものである。
 (出所)国立社会保障・人口問題研究所
 「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」より作成

図23 自治体によってちがう生活保護(2006年度)

		平均	最大(A)	最小(B)	格差	
					(A/B)	(A-B)
申請率	全国の福祉事務所	30.6%				
	政令市福祉事務所	30.6%	千葉市 71.1%	北九州市 15.8%	4.5	55.3ポイント
	中核市及びその他市福祉事務所		山梨県 69.1%	福井県 19.7%	3.5	49.4ポイント
開始率	全国の福祉事務所	89.5%				
	政令市福祉事務所	91.5%	千葉市 98.0%	福岡市 87.0%	1.1	11.0ポイント
	中核市及びその他市福祉事務所		神奈川県 99.1%	熊本県 73.8%	1.3	25.3ポイント
	県福祉事務所	74.8%	奈良県 92.6%	大分県 59.1%	1.5	33.5ポイント
相談・開始割合	全国の福祉事務所	28.0%				
	政令市福祉事務所	28.0%	千葉市 69.7%	北九州市 14.6%	4.7	55.1ポイント
	中核市及びその他市福祉事務所		山梨県 65.7%	福井県 16.5%	3.9	49.2ポイント

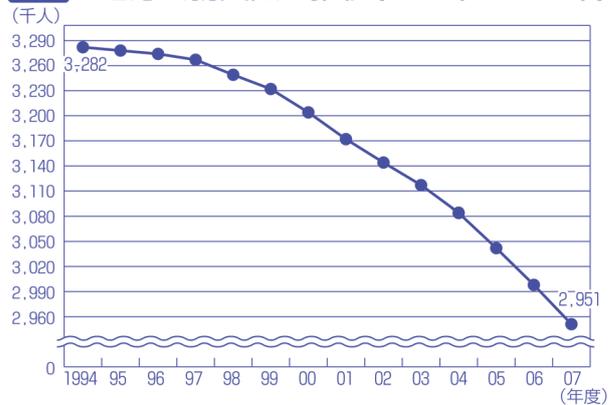
(出所) 会計検査院「社会保障費支出の現状に関する会計検査の結果について」2006年より

2 拡大する地方財政の格差

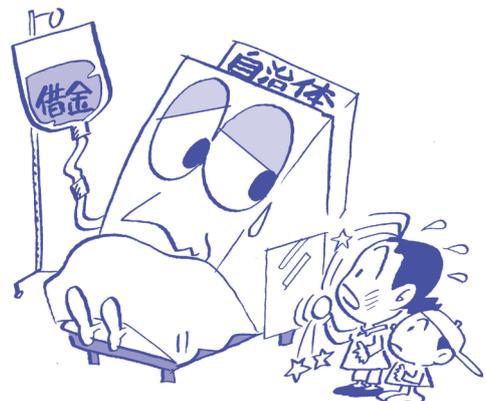
財政健全化法と「夕張ショック」の相乗効果・誘導効果により、自治体財政運営において「財政健全化至上主義」とでもいうべき現象が進行しています。特に国が「財政健全化」において重視しているのが「集中改革プラン」の推進による総額人件費の削減です。総務省調査によれば、2007年4月現在、1874団体中1145団体(61%)が独自の給与削減措置を実施し、年額1500億円を削減しています。また、地方公務員は2007年度に過去最大の純減(マイナス4万7千人)となっており、1995年度から13年連続して純減し、累積33万人以上の純減になります(図24)。

また、朝日新聞の全国首長アンケートによれば、3割の自治体が国保、下水道料の値上げを検討するとしており、307自治体が病院を見直す意向(51自治体が診療所への転換、52自治体が公設民営化を検討)を示すなど、財政健全化法の本格適用を前に、公営企業会計の「経営健全化」に向けた動きが強まっていることがわかります。また、施設運営の民間委託の検討は自治体の8割、施設利用料の引き上げ検討は6割、小中学校の再編検討は4割弱、公立保育所民営化検討は4割弱といった首長の意向にみられるように、自治体の縮小・市場化と住民負担の増大の流れが急になっています(朝日新聞、07年12月12日)。

図24 地方公務員数の推移(1994年～2007年)



(出所) 総務省「地方公共団体定員管理調査結果」2007年より作成



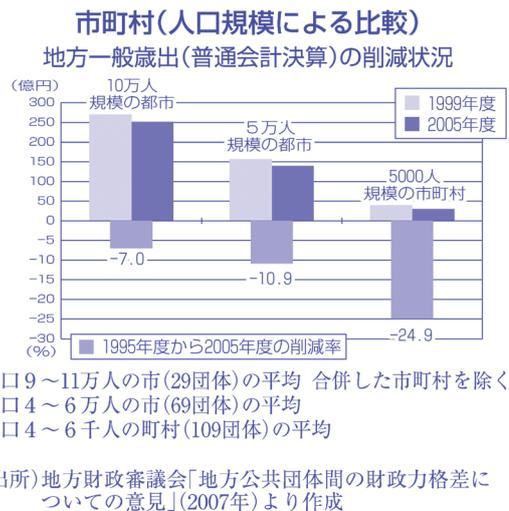
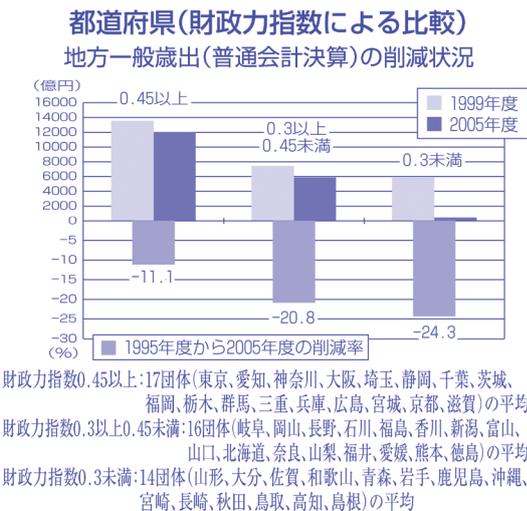
自治体財政危機の程度は地域的に格差が見られます。北海道、青森、長野、島根など過疎地域の道府県や市町村においては相対的に厳しい状況があります。

地方財政審議会の資料によると、2000年度以降の地方一般歳出の削減は、都道府県で見ると財政力の低い道府県ほど削減率が高くなっており、財政力指数0.3未満の道府県は6年間で4分の1近くの削減となっています。また、市町村においては人口規模

の小さい自治体において相対的に大きな一般歳出削減となっており、人口5000人規模の町村平均をみると6年間で約4分の1削減となっています(図25)。

一方、都市においても町村とともに財政硬直化がさらに進んでいます。加えて道府県の財政も財政悪化がすすみ、歳出を削減しても、また基金を取り崩しても財源不足を解消できず、危機的状況にあります。

図25 財政力指数でも人口規模でも格差が広がる



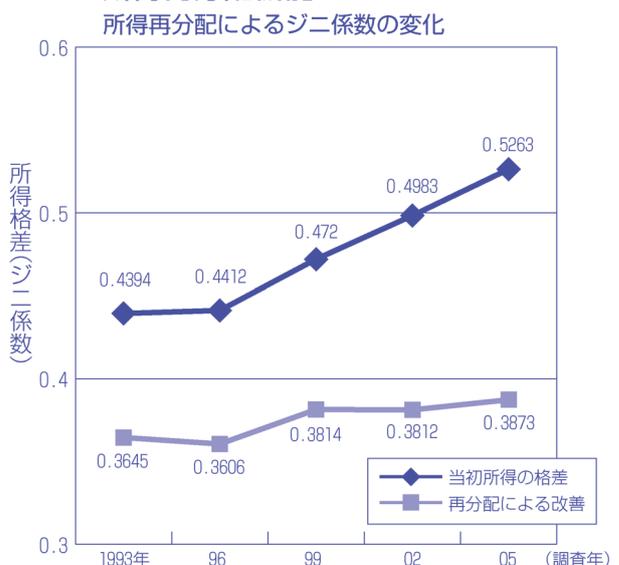
3 縮小する所得再分配機能

拡大する貧困と格差を是正する役割をもつのが税と社会保障です。しかし、所得再分配機能が縮小しています(図26)。税制をみると、個人所得課税においては、配偶者特別控除の廃止、高齢者控除の廃止、定率減税の廃止がおこなわれる一方で、所得税の基礎控除は38万円のまま据え置かれています。ところが、資産所得課税については税率を引き下げたうえで時限的な減税措置もとられました。また消費課税については、消費税の簡易課税の縮小・免税点の引き下げ、酒税、たばこ税の引き上げなどがおこなわれました。

一方、法人課税については、税率が大幅に引き下げられるとともに、法人税における研究開発、設備投資、情報技術投資に対する減税がおこなわれました。

このように所得格差の是正とは逆方向に税制が改定されるだけでなく、社会保障においても医療保険料、介護保険料、年金保険料が引き上げられる一方で年金給付が引き下げられ、国民負担を増やし、格

図26 賃金格差を解消できない所得再分配機能

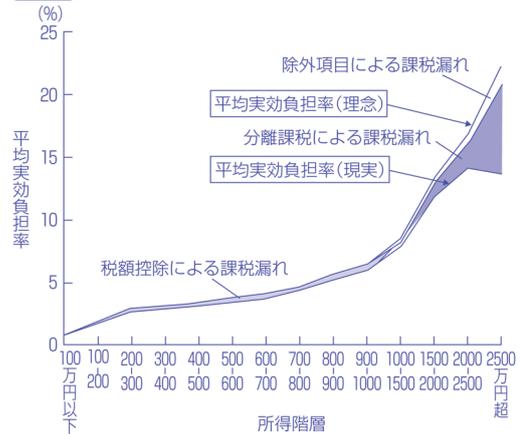


差拡大に拍車をかけました。

法人課税や資産課税での異常なまでの優遇処置が格差拡大を増長していることがみてとれます（図27）。

今、地方自治体に求められるのは、自治体そのものが「地方自治の本旨」に立ち戻り、「財政健全化至上主義」を克服し、財政情報の徹底した住民への提供と共有化を前提として、住民とともに財政の民主的再建を図ることです。同時に、貧困と格差問題、医療・福祉・教育問題が深刻化するなかで、国による所得再分配機能の再構築と、自治体による対人サービスの充実が不可欠であることは明らかです。したがって国が進める「歳出・歳入一体改革」や地方経費削減路線を根本的に転換させる必要があります。

図27 所得税(国税)の平均実効負担率(2004年度)



(出所) 神野直彦・井出英策編「希望の構想 分権・社会保障財政改革のトータルプラン」より

4 地方財政危機2つの要因：地方自治体をだました国の責任

1. 国が押しつけた公共事業の借入金

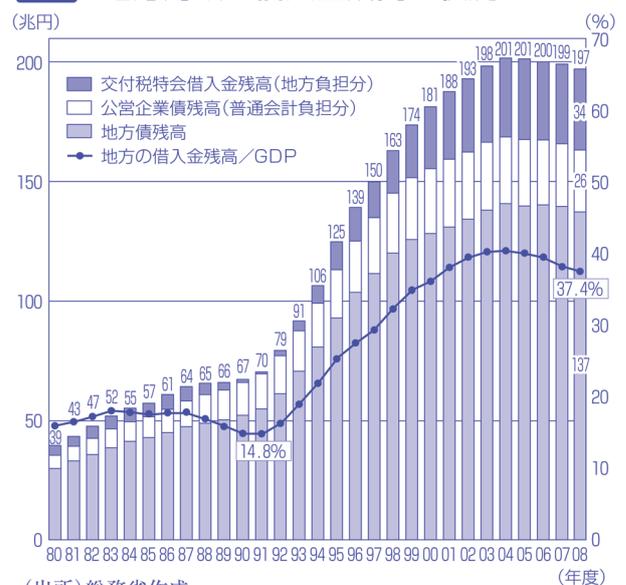
地方財政危機の大きな要因は2つあります。

第1に、90年代における国の経済対策や各種長期計画による地方債ストックの累増と公債費の増大です。国の公共事業長期計画とそれにもとづく財政誘導により、自治体の普通会計における道路、廃棄物処理施設、都市公園、ハコ物などの他、公営企業会計における下水道、農業集落排水事業などにおける公共投資とそれに伴う起債が増大しました（図28）。

これらの公共投資と起債の拡大は、地方債ストックの累増となり、後年度の公債費増につながるのみでなく、維持管理費を増大させることにより財政の硬直化を促進することになります。

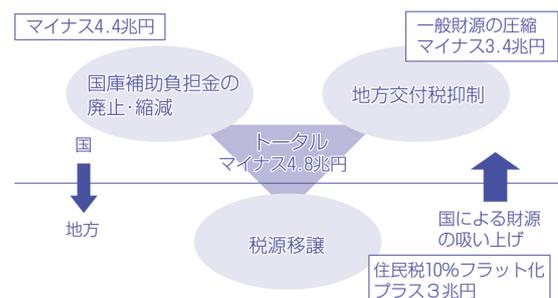
農山村地域において特に影響が大きいのが下水道、農業集落排水事業（漁業集落排水事業）と廃棄物処理施設です。農山村の小規模自治体において地域にそぐわない大規模な公共投資が推進されることにより、小規模自治体の財政の持続可能性が取り崩されました。

図28 地方財政の借入金残高の状況



(出所) 総務省作成

図29 三位一体改革で削減された交付税
トータルで4.8兆円も



(出所) 平岡和久・森裕之「新型交付税と財政健全化法を問う」より

2. 国の借金を地方におしつけた 三位一体改革

第2に、「三位一体改革」による一方的な地方経費の削減です(図29、30)。小規模自治体については、1998年度から地方交付税の削減(段階補正の縮小)が始まっており、その頃にはすでに多くの自治体で財政悪化が進行していました。さらに介護保険対応の保健福祉施設、ダイオキシン対応の廃棄物処理施設、国の長期計画にもとづく下水道、農業集落排水事業などによる起債が増大し、膨大な起債償還を続けなければならない状況となったところへ、2004年度の交付税削減が直撃しました。

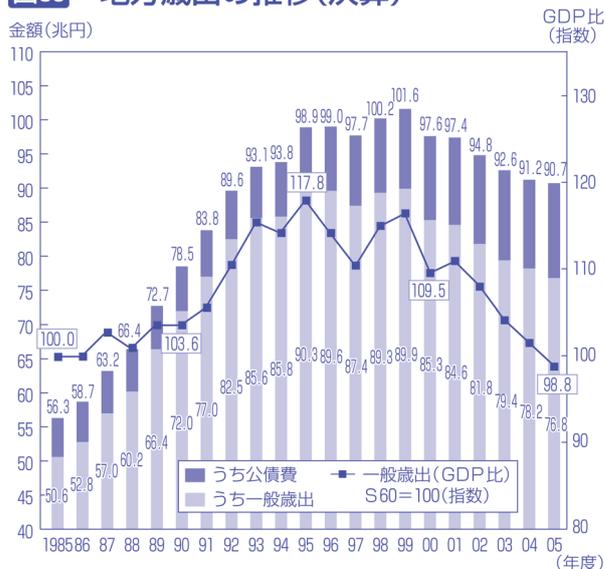
都市自治体でも財政の硬直化は深刻です。都市におけるインフラ整備は農村部と比べて早期におこなわれたため、投資から維持管理へと財政需要の中身がシフトしていますが、それに対する交付税の算定は十分ではありません。また保育所などの都市的な財政需要の増大に対しても交付税は十分に対応していません。こうした都市的な財政需要の増大のなかで交付税の大幅削減が都市自治体の財政を直撃しました。

これらの地方財政危機の2大要因のうち、近年では後者の「三位一体改革」による地方経費削減の影響が深刻化しています。さらに、2大要因に加えて、地方経費以外の国の歳出削減や失政の影響がク

ローズアップされています。自治体病院の経営悪化の主要な要因は診療報酬引き下げ、医師不足、および患者負担増に伴う受診抑制にあります。国民健康保険会計の悪化の背景には貧困の深刻化による滞滞問題や国による財政支援の不足などがあります。

こうした基本的要因に加えて、地域間の財政力格差の拡大が、地方財政危機の地域的な現れ方の違いに影響しています。

図30 地方歳出の推移(決算)



(注)「一般歳出」は、地方歳出計から公債費を除いた額である。
(出所)総務省資料をもとに作成

5 自主性をしぼる「骨太方針」と財政健全化法

1. 国民生活をしめあげる「骨太方針2006」

小泉「構造改革」以降、国は地方財政の縮減を進めてきましたが、地方財政危機が深刻化するなかで限界点にきています。そのなかで「骨太方針2006」で打ち出した「歳出・歳入一体改革」の目標を達成するためには、自治体財政の「健全化」を強力に進める手段が求められました(図31)。そのため、国は夕張市の「財政破綻」を最大限に利用し、地方財政再建法に代わる早期是正を含む新たな再建法制の導入を進め、「自己責任」による「財政健全化」を誘導・推進しています。しかし、国の地方経費削減や社会保障経費抑制が国民生活の限界点を超えて破壊的影響を及ぼしているなかでの自治体の「財政健全化」は、歳出削減と負担増を通じて住民生活にいつそう深刻な影響をもたらすこととなります。格差

と貧困問題、医療・福祉・教育問題の深刻化のなかで自治体による対人サービスの充実が求められるのに対して、「財政健全化法」は逆に自治体の機能不全を促進しています。

図31 骨太方針2006 今後5年間の削減額

	2006年度	2011年度までの削減額
社会保障	31.1兆円	▲1.6兆円程度
人材費	30.1兆円	▲2.6兆円程度
公共投資	18.8兆円	▲5.6~▲3.9兆円程度
その他分野	27.3兆円	▲4.5~▲3.3兆円程度
合計	107.3兆円	▲14.3~▲11.4兆円程度

(出所)「骨太方針2006今後5年間の歳出改革の概要」より

2. 地方をコントロールする「財政健全化法」

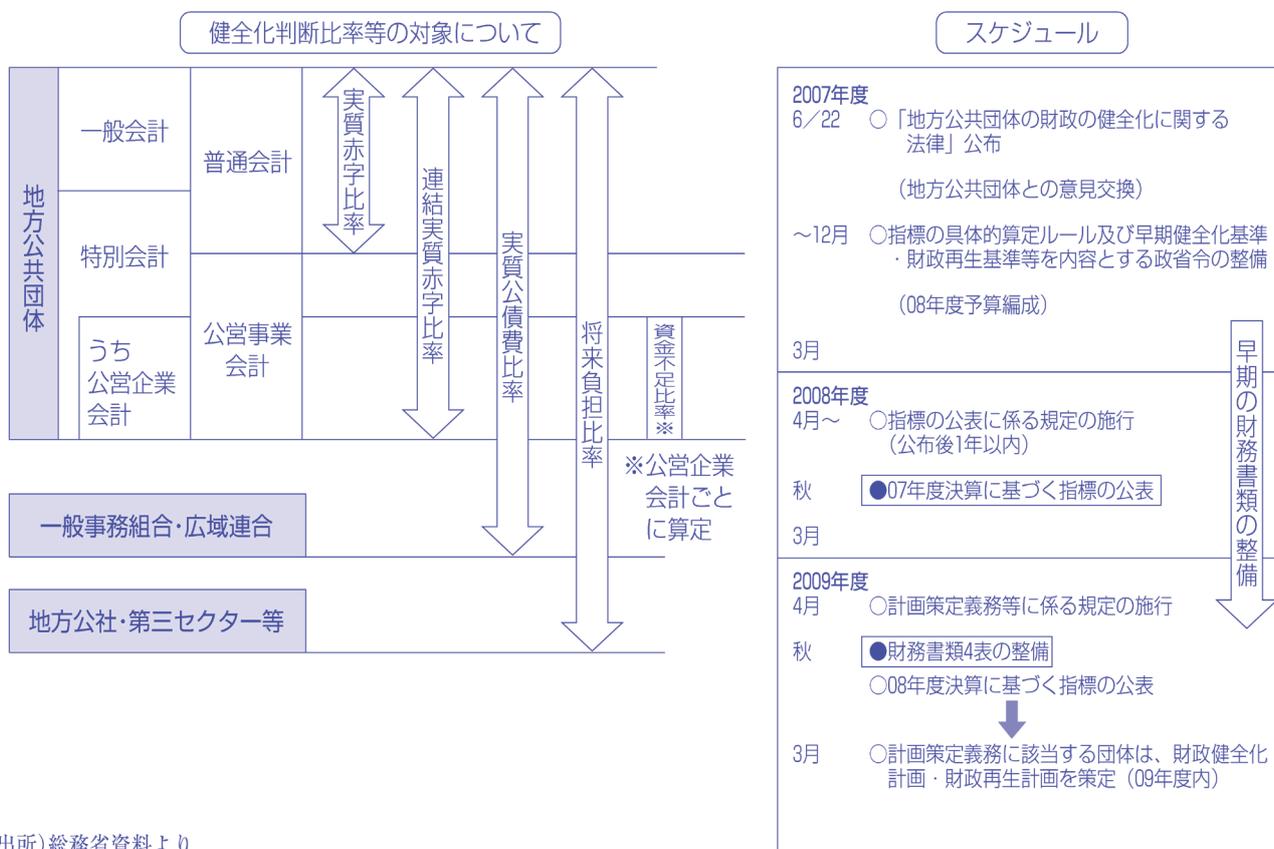
「財政健全化法」は自治体財政に対する行政的統制強化策であり、総人件費削減や公立病院、公社、第3セクター等のリストラにより究極の地方経費削減をはかるものです（図32）。国による画一的な自治体リストラ・「市場化」への誘導・統制に対して住民生活に責任をもつ自治体の対応のあり方はきわめて重要です。

政府は高金利地方債を対象に2007年度から3年間で総額5兆円規模の公的資金の補償金免除繰上償還を認める措置をとりました。繰上償還に際しての財政健全化計画や公営企業経営健全化計画には、行革推進法を上回る職員数の純減や人件費総額の削減、物件費削減、民間委託推進やPFI活用、地方税の徴収率向上、公営企業の料金引き上げ、売却可能資産の処分等による歳入確保、地方公社の改革や地方独立行政法人への移行の促進、行政改革や財政状況に関する情報公開、行政評価の導入などの項目を記入

しなければなりません。さらに種別ごとの職員数、人件費総額や各経費について年度ごとの目標数値を設定しなければなりません。公営企業に対する一般会計からの基準外繰出しの解消も求められます。また、公営企業経営健全化計画には「再編・ネットワーク化」（2次医療圏における病院統合）や「経営形態の見直し（民間的経営手法の導入）」の項目も盛り込まれています。これらの内容に「財政健全化法」がめざすものが示されています。この意図は「三位一体の改革を進めて国から地方に仕事を移す。また市場化テストの本格的導入により、政府の業務を最小化して民間開放する。さらに、予算制度改革によってNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）を進める」という「骨太方針2005」に端的に示されています。

公立病院改革プランは、経営の悪化した自治体病院に対して、病床の削減や病院統合、経営形態の見直し（指定管理者制度、民間譲渡、診療所化などを含む）を迫るものです。

図32 財政健全化法のしくみとスケジュール



(出所)総務省資料より

3

国民と地方に負担を押しつけたままの政府予算

07参議院選挙における与党の敗北と安倍首相の政権投げ出しを受けて発足した福田政権は、9月25日の自公政権合意で「構造改革路線」の堅持をうた

い、国民の批判の強い部分は修正するとしながら、その本質は変えていません。

1 「構造改革」をいっそう推進する予算

08年度政府予算は、これまでの歳出削減路線への一定の手直しはおこなわれたものの、地方公務員削減などの歳出抑制路線の基本は継続しています。社会保障関係費は「骨太方針2006」から2200億円の抑制が目標とされ、診療報酬の若干の引き上げの代わりに薬価代の引き下げなどを行い、抑制目標をクリアしています(図33)。教育費は教員増を盛り込みましたが、国立大学運営費交付金削減、私学助成削減などその他の歳出削減は継続しています。また農林水産業費、中小企業関連予算も削減されています。

一方、公共事業費削減も継続し、なかでも道路整備は全体としてマイナス3%ですが、基幹網は増額、整備新幹線維持といった重点化がみられます。

軍事費についても、装備調達や米軍再編をめぐる利権疑惑があったのに5兆円近い規模を維持しています。日米地位協定のうで負担義務のない米軍への「思いやり予算」や「SACO(日米特別行動委員会)関係経費」も同様です。

参議院選挙の敗北を受けて国民の負担面で若干の手直しをしただけで、新自由主義的な歳出削減路線

を転換したわけではないとみなければなりません。

「骨太方針2006」及び「歳出・歳入一体改革」という「構造改革」路線を堅持し、公務員削減、社会保障費・教育費抑制路線、行政の「市場化」は継続しており、その影響はますます自治体財政と公共サービスの制約度を増しています。

図33 自・公内閣による社会保障予算の連続圧縮



(注) 数字は各年度の概算要求基準
(出所)「議会と自治体」3月号

2 国の責任をはたさない地方財政計画

国の地方経費については、政府予算とともに策定される地方財政計画が基本となります。地方財政計画の総額、一般財源総額、実質的な地方交付税総額は若干増額に転じましたが、地方一般歳出は前年度同額であり、少子高齢化を考慮すれば、実質的に削減路線が続くとみる必要があります。地方団体の交

付税「復元」の要求からみても全く不十分であり、自治体財政危機はいっそう深刻化するといわざるをえません(図34)。

地方財政計画の歳出の内訳をみると、給与関係経費は職員数2.9万人純減、給与抑制によりマイナス0.3兆円、投資的経費(単独)はマイナス3%(マ

イナス0.3兆円)、一般行政経費(単独)はマイナス0.8%(マイナス0.1兆円)、一般行政経費(補助)は社会保障関係費の自然増によりプラス0.3兆円などとなっています。特に一般行政経費(補助)の中心をなす社会保障関係費においては生活保護の母子加算の段階的廃止、介護保険の国庫負担削減といった削減路線を継承しています。参議院選挙を受けて母子家庭に対する児童扶養手当削減の凍結、障害者自立支援法における負担軽減措置の継続など一定の手直しをし、全体としては微増となっています。

目玉としての「地方再生対策費」(プラス0.4兆円)は、自治体間格差拡大に対して、国は法人事業税の半分近くを「地方法人特別税」で逆税源移譲し、地方譲与税として都道府県間に配分する「改革」です。それにより従来と比べると東京都、愛知県などから約3700億円が他の道府県に実質的に財源が移転されることとなります。

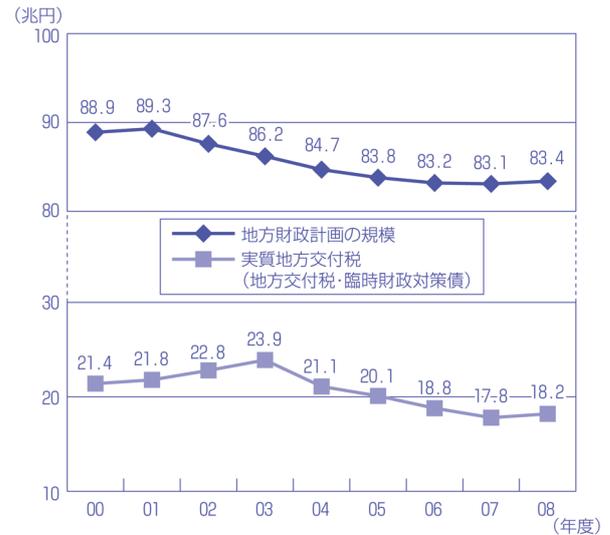
こうした財政調整自体は地方の財政自主権を侵害するという重大な問題点があるうえ、国の財政責任を免罪するものにほかなりません。一方で財源を渴望している自治体にとっては「干天の慈雨」であり、結果として自治体間の財政力格差をある程度縮小することになります。

ただし、そのままでは交付税不交付団体である東京都の税収が減少した分は交付税増の要因にならない一方で、他の道府県における税収増が交付税減につながり、地方全体としての交付税総額が減少してしまうこととなります。そこで国は地方交付税総額が減少しないように「地方再生対策費」(4000億円程度)を特別枠で創設しました。

地域再生対策費は基準財政需要額の新しい行政項目であり、人口・面積を基本に算定される点では2007年度に導入された「包括算定経費(いわゆる新型交付税)」と似ていますが、段階補正や種別補正



図34 「構造改革」で減らし続けた地方財政



(出所)総務省資料より作成

だけでなく、第1次産業就業者比率や高齢者人口の比率を考慮している点で農山漁村地域により配慮した内容となっています。その内訳は都道府県1500億円(標準団体で20億円程度)、市町村2500億円(人口10万人規模で2億円程度、人口5000人規模で6000万円程度)となっています。このように地方再生対策費は一定の格差「是正」効果が見込まれますが、恒久的な制度ではなく、算定根拠があいまいであることから、交付税復元の課題を先送りしたものに他なりません。地方債においては、引き続き退職手当債と行革推進債によってリストラ誘導を進めるものとなっています。

徹底した人件費削減等を内容とする財政健全化計画や公営企業経営健全化計画を策定することを条件として繰上償還と公営企業借換債を認める措置は、すでに2007年度から実施されるものであり、高金利地方債を抱える自治体にとっても効果は決して少ないものではありません。ただし、財務省が繰上償還に見合う経費削減を担保していることを考慮したうえで認めていることをみておく必要があります。

さらに公立病院改革プラン策定を条件に公立病院特例債の創設(2008年度限り)による過去の不良債務を長期債に振替る特例措置を導入しました。

鳴り物入りだった「ふるさと納税」は、結局は個人住民税の寄付金控除拡充が行われるだけとなっています。

提言及び背景と考え方を作成するにあたって、平岡和久教授(立命館大学)の助言をいただきました。



自治労連 (日本自治体労働組合総連合)

〒112-0012 東京都文京区大塚 4-10-7 自治労連会館

TEL 03-5978-3580 FAX 03-5978-3588

E-mail: jichiroren@jichiroren.jp URL: <http://www.jichiroren.jp>