

# 2017年度事業計画

## 1. 地方自治をめぐる情勢の特徴

- (1) 2016年4月1日時点の地方公務員数は273万7,263人と、1994年をピークに1995年から22年連続で減少し、対前年比で見ると1,074人減少しています。厳しい財政状況が続くなか、各自治体は人員削減を余儀なくされ、行政事務の多様化により既に限界に達しており、これ以上の削減は公共サービスの提供を困難にする恐れがあります。また、この間、臨時・非常勤等職員は増え続け70万人とも推計され、2012年から約4万5,000人も増加しています。公共サービスの現場で不可欠な存在であるにもかかわらず、賃金をはじめとした各種労働条件や雇用形態は低位におかれ、社会問題としてクローズアップされており、その改善は大きな課題となっています。
- (2) 一方、この間の地域社会の情勢を見ると、産業構造の変動に伴って農山漁村から地方都市、地方都市から地方中核都市、地方中核都市から三大都市圏へ、そして三大都市圏から東京一極集中へと人口の地域間移動が加速されてきました。また「平成の大合併」により、1999年に約3,200あった市町村数は、2015年4月末で約1,700まで減少したことも相俟って、中山間地域や離島を中心にした過疎化・高齢化の急速な進行、コミュニティの維持が困難な地域の増加、都市・地方を問わず景気悪化による地元産業の低迷や中心市街地の衰退、などの問題が表面化しています。さらに急速な少子・高齢化、総人口減少、高齢者世帯・単身世帯の増加などにより人と人のつながりが希薄になるなど、日本の社会構造は大きく変化してきました。
- (3) 2014年5月8日に民間の有識者会議である日本創成会議が、「このまま何もしなければ2040年には896の自治体が「消滅する」とする報告を発表し、大きな衝撃を与えました。政府は、2014年12月27日の閣議で、人口減少の歯止めと東京一極集中の是正をはかるとして、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を決定し、2016年6月2日に基本方針が閣議決定されました。長期ビジョンは、人口減少は経済社会に対して大きな重荷となることや、地方の衰退を加速し、地域経済社会の維持が重大な局面を迎えるとの危機感を示した上で、若い世代の結婚・子育ての希望が実現すると、出生率は1.8程度に向上し、2040年に2.07に回復すれば、2060年に総人口1億人確保との将来展望を示しています。総合戦略は、2014年12月に成立した「まち・ひと・しごと創生法」に基づき、政府が策定するもので、長期ビジョンが示す将来人口の展望を踏まえ、2015年度を初年度とする今後5カ年の目標や施策の基本方向を示しています。地方自治体は、国が策定する「長期ビジョン」と「総合戦略」を勘案し、「地方人口ビジョン」と5カ年の「地方版総合戦略」を策定、その後、PDCAサイクルに基づき、「地方版総合戦略」の進捗状況の検証、改善を進めています。
- (4) 地方自治をめぐることは、2014年5月15日、第31次地方制度調査会を発足させ、安倍首相が諮問した「人口減少社会に対応した地方行政体制のあり方」など審議がスタートしています。同調査会での議論は、人口減少社会における自治のあり方から、道州制の行方にも影響を与える可能性があるなど、今後の展開を注視していく必要があります。東日本大震災・福島原発の事故については、発生から6年が経過するとともに、2016年4月14日に発生した熊本地

震の対応など復興に向けた取り組みを着実に実施していく段階に入っています。県内においても、今後高い確率で発生が予想される大震災と津波への防災・減災の取り組みとして、計画の見直しをはじめ災害に強いまちづくりを進める必要があります。

- (5) 戦後 72 年を迎える今年、ひとつの区切りとして地方自治の変遷を見ながら、ともすると首長・議会や専門家だけの議論が進みがちな地方制度改革などについて、そこに住む市民・住民への情報の提供と議論の場づくり、そして市民・住民が決定に参加できる仕組みづくりに向けて、今後の自治体のあり方を考えることが求められます。

## 2. 自治体の動向の特徴

- (1) 徳島県の要約によれば、県内市町村の平成 27 年度普通決算合計は、歳入が 3,787 億円で前年度より 1.2%減少し、歳出が 3,639 億円で前年度より 1.1%減少しています。実質収支は 109 億 8,800 万円の黒字となり、実質単年度収支は、前年度に比べ 6 億 700 万円減少し、61 億 3,200 万円の黒字で 11 年連続の黒字となっています。なお、実質収支が赤字の自治体はありません。歳入は、前年度と比べ、地方消費税交付金など各種交付金が 52.6%増加したものの、地方税が 4.9%減少、地方債が減少したことなどにより、3 年ぶりに減少となりました。歳出では、前年度に比べ、義務的経費が前年度並みの水準となったものの、投資的経費は施設整備事業や防災関連整備事業などの減少により、12.5%の減少となったことから歳入と同様、3 年ぶりに減少となりました。県内市町村の財政状況は、定員管理の適正化や経費の見直し、歳入の確保や公債費の抑制などの歳入・歳出両面における行財政改革への不断の取組と国における地方財政措置の充実により改善傾向にあるものの、高齢化の進展などをはじめとする社会保障経費の増加による財政運営への影響も懸念される状況にあります。
- (2) 県内市町村平成 29 年度当初予算の規模は徳島県の要約によれば、3,514 億 7,800 万円で、前年度当初に比べ 112 億 5,300 万円(対前年度比△3.1%)の減少となっており、地方財政計画の伸び率(通常収支分 1.0%)を 4.1%下回っています。歳入面では、地方交付税は、国の総額が 3,705 億円の減少(△2.2%)となったことに伴い、前年度に比べて 16 億 5,100 万円減少(△2.0%)となっています。一方、臨時財政対策債は 10 億 3,700 万円(9.8%)増加しましたが、両者を合わせた実質的な地方交付税総額は 6 億 1,400 万円(△0.6%)の減少となっています。また、市町村税は、家屋の新築等による固定資産税の増収が主な要因となり、前年度に比べ 5 億 5,500 万円(0.6%)の増加となっています。歳出面では、義務的経費は、子ども・子育て支援関係経費をはじめとする扶助費の増加(0.9%)の一方、定員管理の取組による人件費の減少(△0.4%)とともに、元利償還金の減少による公債費の減少(△2.7%)により、前年度に比べ 7 億 7,700 万円(△0.4%)の減少となっています。投資的経費では、普通建設事業において大型事業が終了したことなどにより、補助事業が減少(△31.8%)するとともに、単独事業も減少(△16.3%)した結果、前年度に比べ 131 億 8,500 万円(△23.7%)の大幅な減少となり、構成比も前年度に比べ 3.3 ポイント減少し、12.1%となっています。
- (3) 市町村の平成 29 年度当初予算は、大型の普通建設事業の終了等により、総額では前年度より減少したものの、地方創生の本格展開を加速するため、まちづくりや子育て環境の充実に加え、防災・減災対策など、喫緊の課題に積極的に取り組むものとなっています。一方、市

町村財政は、社会保障施策に要する経費の増加に伴い、扶助費や繰出金が増加するなど厳しい状況が続いており、今後とも行財政改革への取組による財政構造の弾力化を進めていく必要があります。また、地方創生をはじめ、一億総活躍社会の実現に向けた取組など地方の財政需要の増加に対応するため、国の地方財政計画の充実による地方財源の確保や、安定的な財政運営に向けた地方税体系の構築が求められています。

### 3. 公益社団法人徳島地方自治研究所の調査研究活動

このような情勢の下、地方自治研究所としての役割を果たすべく、次の課題について研究・調査に取り組みます。

#### (1) 分権型行財政改革の推進

平成の大合併により行政区域が広域化した自治体においては、周辺部となった旧市町村部の人口減少に歯止めがかからず、地域の疲弊が深刻な状況に直面しています。当研究所においても2012年、「合併後の市町村における周辺部の過疎化の検証」として、合併後の旧市町村別の人口変化に注目し、徳島県内の市町村に絞った分析を行いました。合併特例法に基づいた合併算定替の措置が終了した場合、大幅な財源不足が生じることも見込まれており、住民の総意に基づくまちづくりと責任ある行財政運営を可能とする本格的な地方分権の確立について、引き続き調査研究を進めます。

#### (2) 公契約条例の推進

自治体の入札・契約制度の改革・改善を進めるため、自治体の入札・契約制度に、ダンピングを防止する「最低制限価格制度」や価格以外の要素も含め受託事業者を選定する「総合評価方式」を積極的に導入し、良質な受託事業者の選定と労働者の適正な労働条件を確保することが必要です。現在、いくつかの自治体で、このような入札・契約制度の改善策を盛り込んだ「公契約条例」の制定が進められていますが、全国的には、まだ大きな動きとなっていません。さらに自治体財政の圧縮により予算規模が縮小する一方で、アベノミクスによる公共事業の集中投下、東京オリンピックの建設需要などを背景とした資材、人件費の高騰、入札不調により、地域に必要な事業が採択されず、震災復興の停滞を招いています。質の高い公共サービスを提供するため、必要財源の確保、予定価格の適切な積算など入札・契約制度の改善を検証します。

#### (3) 徳島県における、まち・ひと・しごと創生（地方版総合戦略）に関する検証

増田レポート(2014年5月)による「消滅可能性自治体」によって、人口減少問題と東京一極集中の解消が注目されましたが、「2040年までに896地方自治体が消滅する」という極端な推計は自治体関係者の不安をあおり、社会資本投資の「選択と集中」を進めようとするものでした。しかも、地方では景気回復の実感がないことへの不満が高まるなかで、政府は人口減少の歯止めと一極集中の是正をはかるため、まち・ひと・しごと創生の取り組みを打ち出しました。これにより、地方自治体は2015年度中に「地方人口ビジョン」および「地方版総合戦略」を策定する必要があります。国主導のもとで、地方自治体が一斉に「地方版総合戦略」を策定・実行することは、人口をめぐる自治体間競争をあおるものであり、極めて問題です。地方自治体は政府の方針に左右されることなく、地域の現状を検証・分析し、将来

のまちづくりを自主的、主体的に検討する必要があります。そこで、徳島県内の地方自治体における「地方版総合戦略」の策定内容を検証し、地域の現状と著しくかい離した数値目標でないかなど、地域の課題が反映されたものとなっているか、県と市町村が連携し「地方版総合戦略」を推進しているかについて検証していきます。

#### (4) 地域包括支援センターの現場における問題や課題を把握するための調査

2006年4月の介護保険制度改正に伴い、各市町村に地域包括支援センターの設置が義務づけられ、地域包括ケアシステムの構築に向けた具体的な取組については、自治体が主体的に行うこととされています。

しかし、センターの運営形態については自治体直営ではなく、社会福祉協議会や社会福祉法人若しくは医療法人などの外部委託が多く、職員数や事業内容についても地域差が生じています。

地域包括ケアシステムがめざす、住み慣れた地域で生活し続けるための包括的支援を構築するためには、センターで働く職員（保健師・ケアマネージャー・社会福祉士）の現場力が不可欠であり、現場で支援を行っている職員に対しアンケート調査を行い、現状と直面する課題を明らかにしていきます。

#### (5) 農林漁業，教育，環境，平和人権に関する調査

食料、エネルギー、環境、平和など個人の問題としては大きすぎると思われていた課題が、住民自治の進展やNPO法人の活動で身近なものになる一方、これまで推進されてきた地産地消が、TPPによりISD条項で訴えられる可能性も注視しながら、有機農業など地域での小さな経済活動をとまなう自治をさぐる取り組みを進めます。また、多様化する自治体業務に対して、セーフティーネットとしての自治体行政のあり方を考えていきます。原発事故に伴う代替エネルギーについては、再生可能な自然エネルギーの導入に伴う地域経済への波及効果を研究し、住民に安心・安全で持続可能なエネルギーの提供と、地方自治体や地域住民の生活が発展するための調査研究を進めます。

#### (6) 調査研究の成果発表

調査研究の成果については、以下を通じ発表していきます。

- ① 機関誌「徳島自治」
- ② 県内自治研集会，全国自治研集会
- ③ ホームページ内での事業報告

## 4. 公益法人改革への対応

2010年7月に徳島地方自治研究所が公益法人に移行登記されたのを受け、公益認定の主旨に沿った運営を図ると同時に、2015年1月に実施された徳島県の立ち入り検査の結果を踏まえて規則等の整備を進めます。また、この間の取り組み課題となっています女性の理事の選任を進めていきます。