



研修視察報告書

令和 5年 2月 20日

〔会派名：日本共産党 〕

代表者氏名	三原 淳子 	記録者氏名	藤川 美広 
視察者氏名	三原 淳子、藤川 美広		
視 察 日	令和 4年 7月 23日（土）～令和 4年 7月 25日（月）		
視 察 先	キッセイ文化ホール／松本市勤労福祉センター（長野県松本市）		
目 的	第64回自治体学校 in 松本参加		
研修概要			
7月23日（土）全体会			
記念講演：参院選の結果とこれからの課題（中山 徹／奈良女子大学教授）			
記念講演：大規模災害に備える自治体の課題（室崎 益輝／神戸大学名誉教授）			
7月24日（日）分科会・講座			
分科会：医療と公衆衛生体制の強化を考える（長友 薫輝／佛教大学教授）			
分科会：自治体民営化のゆくえー『公共』の変質と再生（尾林芳匡／弁護士）			
7月25日（日）全体会			
特別講演：地球環境の危機と地方自治（宮本 憲一／大阪市立大学名誉教授）			
特別報告：社会教育から住民自治へー松本市のとりくみ（田開 寛太郎／松本大学専任講師）			
Zoom 分科会・講座			
分科会：自治体財政のしくみと課題（川瀬 憲子／静岡大学教授）			
分科会：交通権を保障した交通政策と地域の交通のあり方（可児 紀夫／愛知大学研究員）			
分科会：将来につなぐ農業・農村政策の考え方（伊藤 亮司／新潟大学助教）			
分科会：学校統廃合・小中一貫教育を考える（山本 由美／和光大学教授）			
<詳細別紙（上記の内、参加分）>			

記念講演①「参議院選の結果とこれからの課題」

中山 徹・自治体問題研究所理事長／奈良女子大教授

地方政治の課題や地方が抱える諸問題は、全国共通するところがあり、共通の解決策が必要ではないか。地方政治をどうやったら変えられるか、課題をどうやったら解決できるか。雇用の在り方や社会保障制度など、地方だけではどうにもできない分野がある。国と地方自治体の政策を一体的の考える必要がある。先進国で賃金が下がり続けているのは日本だけだ。格差と貧困が広がり、個人消費が減少し景気の低迷が続いている。大企業だけでなく中小企業が発展し、安定雇用を増やし、男女の賃金格差をはじめ、国政において格差是正にむけ進むことが求められる。

日常生活圏内での循環型地域経済を確立させるのは市町村の役割である。まちづくりは人づくり、人は実践を通じて成長する。まちを良くしていこうと考える市民を増やすことが大事であり、あわせて住民の福祉向上という行政の責務を明確にして実行することも重要である。

国政選挙では、与党対野党の構図だが地方選挙は違う。知事選挙においても与野党相乗りの候補者が多数であるが、野党共闘が発展した地域ではこれまでとは違う政策を掲げる知事の誕生もみられる。地方自治体を持続可能で安心が得られるようにどうやったら変えられるか、市民とともに考え提案していく。

記念講演②「大規模災害に備える自治体の課題」

室崎 益輝・兵庫県立大学特任教授／神戸大学名誉教授

阪神淡路大震災とそれ以降の大規模災害の教訓に学び、自治体の防災を考える。公衆衛生をはじめ、一人ひとりの人権を大切にす対応、ケースマネジメントが必要である。自助・共助・公助の割り当ての関係ではなくどう力を合わせるか、分担ではなくプラスにしていけるように。科学的マネジメントの考え方の導入を進める。具体的には、地域防災計画の「理念・目標・態勢・課題」を問いなおす。想定外に備えるためにも悲観的に想定に楽観的に準備する。減災サイクル PDCA サイクルを回し、検証に基づく取り組みを続ける。

大規模な災害が次々とおこっている時代に、自然を人間の力で制圧する考えではなく、自然と共生を図りつつ災害を緩和できるように防災だけでなく、減災の視点を取り入れた対策が求められる。そして、即応体制の確立、臨機応変、即決即断、応援受援を可能にするシステムの構築が必要である。

市内でも危険性のあるところへの対策や、これまでの防災計画と防災訓練に留まらず、絶えず見直しをしていくことが必要だ。防災専従職員の体制強化を求めていく。

三原 淳子

感染症は繰り返し発症・流行がおきる。それをコントロールするのが政府の役割である。長く続く新型コロナウイルス感染症対策は、人々の自己責任、現場の努力、助けあいに依存されてきた。「自宅療養」というあいまいな規定で、感染者が医療やケアがうけられないままの状態が多くみられた。これは、政府の医療・公衆衛生体制の抑制を主眼とした政策を進めてきた結果、医療崩壊と保健所での対応不能となったからだ。

これらを教訓に感染症に備える医療・公衆衛生体制の強化が必要だが、コロナ前の政策が継続されて、公的医療機関の統廃合の構想が進められている。公的医療抑制政策の転換と公衆衛生体制の強化を図ることが求められる。

分科会では、進行中の全世代型社会保障費改革の制度の方向性、浸透する自己責任論や同調圧力の一方で、ダイバーシティの広がりがあること。そして地域の中での医療・公衆衛生をめぐる政策動向（地域包括ケアシステム、地域共生社会）。地域の実態から住民の命と医療を守る公衆衛生、医療体制、皆保険制度の維持をつくっていくことが提起された。

その実践として、全国各地からの報告があった。中でも、保健所職員が心身ともに疲弊する中でも、感染者対応を行う実態報告は切実であった。他には、「亀岡市生活保護行政についての実態と対応に対する申し入れ」や「新自由主義の知事のもとで、新潟県の地域医療政策は」等の報告があった。私は、「名張市立病院の経営形態の検討に対する市民運動」の報告をした。

日常から市民一人ひとりが社会保障などに意識を持ち、地域を豊にすることを共有できるように、そして、要望・要求に留まらず行政と協働して実現できるように、考え働きかけていくことが必要だ。行政の合理化一辺倒では、持続可能なまちづくりはできない。実態を把握し地域から政策提言を図り行動していく。

1999年のPFI法制定を皮切りに、わが国の自治体民営化は急速に進んでおり、2002年に構造改革特別区域法、2003年には地方自治法一部改正により指定管理者制度の導入、同年地方行政独立法人法と、手法や形態も様々である。

しかし、営利企業、民間企業に公共サービス、施設の建設、維持管理等を任せる事により、各分野において問題が発生している。公共サービスの民営化の経済的な特徴は、現場の担い手を非正規・派遣におきかえることにより、民間事業者が利益を得ようとする事である。これにより安定した職や身分が失われ、結果として、官製のワーキングプアを多く生み出しているのが現状である。実際に保育現場では、多くの保育士が契約社員や短時間パートにおきかえられたために、多くの退職者を出してしまい廃業した事例もある。その他にも施設管理では、利益を得るために指定管理者が協定書に違反する、介護や体育施設では採算がとれないため、不十分な人員配置を行い、利用者の命が危険に晒されているなど、利益のためにサービスが著しく後退している事例が全国にある。

自治体のコスト削減で始めた民営化だが、委託料の増加など、民営化してもコスト削減にはならないという結果が出始めている。

名張市においても、様々な公共サービスの民営化が進んでいるが、改めて慎重な検討が必要であると学んだ。

公共サービスとは、社会福祉、教育、労働者保護など、社会権保障を中心とする人権保障のために獲得されてきたものであり、国と地方自治体の責任による質の高い公共サービスの充実、経済力の格差を緩和して人々の実質的な意味での平等を保障することになるものである。公務員は全体の奉仕者であるとされているが、公共サービスに従事する公務員は、全体の奉仕者として、社会的弱者についても社会権保障が実現するように努める責任がある。公務員は「お金持ちへの奉仕者」や「権力者への奉仕者」ではない。「官から民へ」論あるいは「小さな政府」論は、行政を縮小し、公務員を減らすことを通して、社会権の保障そのものを後退、低下させるものである。自治体民営化がさらに進んでいけば、「社会的格差」はさらに拡大してしまう。

近年、こうした経験を踏まえて、世界で再公営化が進んでいる。民営化への反対運動や再公営化の事例から私たちが学び、果てしない公共サービスの民営化からの脱却を市民と共に考え、模索していく必要があると学んだ。

※PFI (Private Finance Initiative)

民間の資金やノウハウにより公共施設の建設と調達を行う法律。施設、道路や鉄道・水道等の大規模な建設事業を企画から建設・運用まで民間に委託する。

(民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律)

環境危機により人類の存続が危ぶまれる。気候危機対策は喫緊の課題である。その解決のための電気自動車の開発、グリーンリカバリー戦略を経済成長の軸に位置付ける政府の政策ではあまりにも不十分であると指摘がされた。このままでは産業革命から気温を1.5℃以内に抑える目標達成はできない。大規模な再生可能エネルギーの普及が重要である。欧州連合は自治体が主体で再生可能エネルギー戦略を進め、ドイツでは共同組合など地域住民組織での取り組みがされ、再生可能エネルギーの比率が40%を超えていると報告された。

これらを参考に日本も再生可能エネルギーを基軸に経済循環への転換が必要だ。環境省が公表する各自治体の電気使用量と再生可能エネルギー量のデータを活用し、地域経済循環と環境を両立させる方策を、自治体職員と地域住民が共同で構築する、新しいエネルギー政策の在り方を進めるように呼びかけられた。

講演では、環境問題と地方自治の危機という視点で、復帰50年の沖縄についても触れられた。沖縄復帰後米軍基地は一部返還されたが、未だ在日米軍基地の70%を占め、本土にあった海兵隊は沖縄に移住した。米軍基地は沖縄の中心にあって経済開発を妨げている。米軍による犯罪、事故が後を絶たず、米軍機による騒音公害は県人口の40%にあたる50万人の日常に起きている。有機フッ素化合物の水道汚染も改善がされていない。そのような中日本政府は辺野古基地をつくらせないという沖縄県の要求に対し、裁判や国地方紛争処理機関まで使い建設を強行している。戦後最大の地方自治の危機だと指摘された。

結びに、地域から平和と環境を守る運動を、緊急の課題は最悪の人権侵害と環境破壊につながる憲法の改悪を止め、不戦平和への道筋へと進むこと。まったなしの地球温暖化防止については、地域からその特性に合わせた再生可能エネルギーの普及とカーボンフライの社会を目指す。そのために自治体を核とした住民の学習を進め、自然エネルギーの普及と自然環境の全前、地域産業による内発的發展を進めていくことだ。

近年、少子高齢化、人口減少、グローバル化、所得格差と地域間格差の拡大、非正規雇用の拡大、ワーキングプア、官製ワーキングプア、相対的貧困率の高さと子どもの貧困（6人に一人が相対的貧困）などが問題となっており、コロナ禍でさらなる格差拡大が広がる恐れがある。大きく変化しつつある政府予算の特徴を掴み、自治体財政のしくみと課題をよく理解することが重要である。

<政府予算の特徴>

- ① 予算規模の拡大
- ② 防衛関係費の増加
- ③ 社会保障関係費の伸びの抑制

伸びを抑制するため、1400億円規模の社会サービス見直し（2017年度）が行われ、一定の所得のある高齢者の負担増などによって、医療分野で950億円、介護分野で450億円の経費を圧縮。医療分野では、2017年8月から「高額療養費制度」で一定以上の収入のある70歳以上の負担上限額の引き上げ（220億円）。75歳以上の後期高齢者医療制度では、所得が比較的低い人の保険料を5割程度とする特例を2割に縮小。扶養家族だった人の保険料を9割軽減する特例を7割にする（190億円）、協会けんぽの国庫補助金320億円減額など。また、介護分野では「高額介護サービス費制度」の利用者負担上限の引き上げ（中間所得層で月4万4400円）による10億円の削減などがある。

- ④ 地方財政計画の見直し自治体

DX計画とデジタル人材確保：自治体DX計画を策定し、デジタル人材確保（2021年から実施）など、必要な支援を国として提供するとともに、地方のデジタル化について、経済・財政一体改革推進委員会のWGでフォローアップ。

水道・下水道の広域化計画：都道府県が2022年度までに策定する水道・下水道の広域化計画の中に、デジタル化及びPPP/PFIの推進など民間活用に関する事項を盛り込む。2022年度までに、水道は650団体、下水道は450地区で広域化を目指す。

自治体間の広域連携：2021年度以降、多様な広域連携に取り組む地方自治体間の合意形成を国として支援。

<新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金>

- ① 新型コロナウイルス感染症の拡大防止
- ② 人流抑制等の影響を受ける方々への支援
- ③ 「新しい資本主義」の起動のいずれかに該当する事業

新型コロナウイルス感染症への対応として実施される事業、政府が進める「地方創生」政策、「新しい資本主義」の起動、デジタル化などとの関わりで交付されることに。多くの自治体では、緊急性のない事業までが交付対象となり、コロナ対策を「地方創生」と関連付けたところに最大の欠陥を持つ事業となった。

<基準財政需要額の算定>

地方交付税は、基準財政需要額と基準財政収入額の算定によって算出される。

地域振興費、地域の元気創造事業費、公債費等が減少。社会福祉費、高齢者保険福祉費の増加、地域社会再生事業費の創設により、前年度比2億3,300万円、3.2%増加。基準財政収入額の算定においては、個人所得税所得割、法人市民税法人税割等が減少したが、固定資産税、地方消費税交付金等の増加により、2.3%増えている。地方交付税算定で用いられる地域の元気創造事業費は、成果が反映される仕組みであり、単位費用×人口×段階補正（経常態容補正Ⅰ+経常態容補正Ⅱ）で計算する。

Ⅰはラスパイレス指数、経常的経費削減率、地方税徴収率、クラウド導入率など行革努力、Ⅱは1次産業産出額、製造品出荷額、宿泊客、若年就業率、女性就業率など地域経済活性化分。コロナ禍において、宿泊客が大幅に減少した観光都市にとっては、厳しい査定となる。

<自治体財政の課題>

- ・財政誘導装置としての交付税・補助金に焦点を当てながら、集約型国土再編への流れを概括する必要がある。
- ・中央集権型システムへの統治機構の再編過程と捉えることができるのではないか。
- ・デジタル関連法案の行方に注視し、デジタル庁設置、集権システムの加速化に留意する必要がある。
- ・地方交付税のトップランナー方式により、成果主義への転換と行政サービスの市場化が進行するし、ナショナル・ミニマム保障という意味での財源保障機能がますます低下する。
- ・「地方創生」政策は、立地適正化計画、アセットマネジメントと連動するが、アセットマネジメントは福祉や教育、文化施設などの統廃合を含んでおり、市民生活に及ぼす影響が大きい。
- ・都市機能や居住機能の集約を促す一方で、災害リスクの高まりなど市民の生活権からみれば多くの課題が残る。

こうした問題がある現状で自治体に求められるのは、地方財政権の確立と住民主権であり、住民主権を守るためには公共施設や公共サービスの公共性を「市民的公共性」の観点から問題提起することが重要であることなどを学んだ。

コロナ禍で人と人の交流(交通)が生きていく上でどんなに大切かを改めて知らされました。今こそ、交通は基本的な人権であることを認識し、交通権を保障した交通政策と地域交通のあり方について考える事が重要です。交通権を保障した交通とは、誰もが、いつでも、快適、便利、低廉で安全、安心して享受できる交通でなければなりません。

しかし、現在の地域交通は、多くの問題と課題を抱えており、交通権が保障されていないのが現状です。

<地域交通の現状と課題>

- ・民間バスからコミバス、デマンド、自家用有償、ボランティア輸送と地域が主体となる。
- ・通学路の交通事故など「安全で安心な地域社会」への総合的な交通政策が欠如している。
- ・地方鉄道では、「多様な選択」、「自治体・地域へ」という議論が進んでいる。
- ・国土交通省の検討会では、交通事業者、多分野などとの「共創」が議論されている。
- ・民間バスへの補助が強化される一方、自治体への予算・権限はないがしろにされている。

<交通は基本的な人権であるという理念を掲げ、住民参加と自治で持続可能な地域交通政策を市民、行政、関係機関などとの「協同」で創りあげていく>

交通を考える意義とは

- ・交通は、人間社会を支える基本的な人権です。国民の交通する権利(交通権)
- ・交通は、文化を育みます。交流を通じて文化を育み、豊かな社会を築きあげます。
- ・交通は、経済発展とエネルギー・食・水などとともに持続可能な地域社会を実現します。
- ・交通は、国づくり、地域づくりの土台・基盤となり、持続可能な社会を構築します。
- ・交通は、医療、福祉、教育、環境、観光、地域経済など社会的便益をもたらします。

持続可能な地域社会とは、人間の尊厳、人権が尊重され、住民の参加と自治で、地域の中小企業がいきいきと事業展開され、農林水産業が地域の産業となり、地域資源をいかしたエネルギーの自給・自立と循環型の地域経済が確立している地域である。

人口減少・高齢社会における地域交通政策とは、憲法を理念とし、交通権を保障した政策・制度の確立と持続可能社会をめざす循環型の地域経済を確立するため、地方自治の本旨と協同で地域づくりをめざす政策である。

交通まちづくりは、市民、行政、関係機関などとの「参加・協同・責務」を原則として、日常的な生活の範囲(日常生活圏)で、公共的な施設が整備され、徒歩、自転車等で移動ができる、安心して暮らし続けられる地域づくりであることを学んだ。