



様式第4号（第6条関係）

平成 29年 8月 7日

富士見市議会議長 尾崎 孝好様

会 派 名 日本共産党
代 表 川畑 勝弘

行政視察・研修（政務活動）報告書

下記のとおり、行政視察・研修（政務活動）を実施しましたので、報告いたします。

記

- 1 期 間 平成29年7月22日・23日・24日(0泊3日)
- 2 参加者名 川畑 勝弘 寺田 玲 小川 匠
- 3 場所（行政視察地・研修場所）
 - ・千葉県青葉の森公園芸術文化ホール(千葉市中央区)
 - ・植草学園大学(千葉市若葉区)
- 4 調査・研修概要
第59回自治体学校in千葉(憲法施行70年、共同を広げ地方自治体に輝きを)
[全体会] 22日
（1）住民参加で輝く自治体を(岡田知弘講師)
[分科会] 23日
（1）地域包括ケアの確立に向けて
（2）地域内循環型経済と地域づくり
（3）よくわかる市町村財政分析
[全体会] 24日
（1）社会教育・公民館の役割と地方自治体(長澤成次 千葉大学名誉教授)
- 5 感想及びまとめ
（1） 住民参加で輝く自治体を(岡田知弘・渡辺治・中山徹講師)

自治体学校1日目(22日)は、3人の研究者による「住民参加で輝く自治体を」と題する記念シンポジウムが行われた。コーディネーターは岡田知弘・京都大学大学院教授、パネリストは渡辺治・一橋大学名誉教授、中山徹・奈良女子大学大学院教授であった。

冒頭岡田氏は、シンポジウムの狙いとして、国政において総理大臣による期限を切った改憲発言、森友学園・加計学園問題での行政の私物化への国民的批判、また東京都議員選での自民党の敗北という直近の政治的变化を受けて、当初のテーマである大都市部・地方における多様な地方自治と住民参加に加え、都議選後の改憲動向と地域での対抗軸形成の展望を議論したいとした。

初めに渡辺治・一橋大学名誉教授が、「都議選の結果と、安倍改憲、小池都政のゆくえ」と題して報告を行った。一番最近の地方自治体をめぐる大きな動向として東京都議会議員選挙の結果について言及があった。都議選でなぜ自民党が負けたのかという点について、強権的な政治姿勢と森友・加計学園の疑惑、失言、暴言などの続発に都民の怒りが爆発したと指摘する一方、政権の新自由主義的な改革、軍事大国化、安保法制などに対する批判までには至っていないと述べた。一方で都民ファーストの会が議席を伸ばした結果については、都民の多くは、政権に対する怒りを都民ファーストへ託したと述べ、自民党に代わる政治勢力として、都民に安心感、離反保守層の受け皿となったと述べた。

都議選の結果が日本と東京にどのような影響を及ぼすのかについて、政権の新自由主義政治に一定のブレーキがかかるだろうが、野党共闘勢力の進出ではないので現政権下での改憲が加速するだろうこと、都知事のグループが国政進出の基盤をつくり、野党共闘を分断する可能性も指摘した。

続いて憲法改正論議について報告があった。総理の唱える改憲の特徴として、①2020年という目標年を設定した、②本命が憲法9条にあることを明らかにした、③9条改憲方式で、加憲論を出してきた、④9条と教育無償化のセット論の4点を示した。このような憲法をめぐる問題が、これからの大きな課題となってくるとしながら、そこには大きく3つの困難があると指摘。すなわち、①改憲多数派の要である民進党が、反改憲の共闘でスクラムを組んでいる、②このまま野党共闘がすすむと政権の存立が危うくなる、③自民党の従来改憲草案では改憲の多数派形成は難しいが、そこにこそ改憲派の原動力がある一方、5月3日の憲法記念日の総理大臣の提言(自衛隊の憲法明記)を困難打開の決め手とできるか、である。こうした困難を打破しようと、現状の国会の勢力関係のまま改憲を実現するためにハードルを下げ、国民投票になっても「自衛隊を追加するだけなら」という平和主義を堅持する色彩を持たせているなどの工夫を凝らしたものが「9条加憲論」と指摘した。このような動きに対して、憲法の生きる地域と日本をつくるのが対抗軸としてなければならないと

述べた。

続いて中山徹・奈良女子大学大学院教授が、「開発型自治体の典型・大阪維新政治」と題して発言した。

初めに、大阪維新の会による大阪府下の自治体の特徴として、①地域の諸問題をカジノ万博やインフラ整備などの大規模開発で乗り越えようとしていること、②大規模開発のための財源としての市民向け予算の削減と地下鉄、水道などの民営化の促進で企業の収益先確保、③都構想に係る住民投票の再挑戦や労働組合への攻撃、徹底した競争型教育など民主主義、民主的教育の軽視、を挙げた。その上で、現在の自治体の特徴を3類型に分類。一つ目は、人口減少を大規模開発で乗り切り、コンパクトとインバウンド（呼び込み）を主導し、市民向け予算の削減によって財源を確保する「開発型自治体」。二つ目は、地域資源や文化を活かした開発を市民と行政の共同で進め、福祉を優先し、雇用を確保しようとする「市民共同自治体」。三つ目は、そのどちらでもない圧倒的多数の自治体とした。開発型自治体の行く末として危惧される点について、自治体消滅が叫ばれ、過大な人口減少予測に基づく開発計画を立案し、財源確保のために市民向け予算を削減し、開発計画を実施するも失敗し、地域経済が低迷した結果地域が疲弊する、市民向け予算を削減したことで市民生活が悪化する。そうして過大な人口減少予測が現実のものになってしまうという悪循環を指摘した。

東京と大阪における自治体をめぐる動向について報告があった後、コーディネーターの岡田知弘・京都大学大学院教授から、日本における地方自治と住民自治をめぐる現状、課題等について報告がなされた。

日本の現状に入る前に、世界の動向について触れられた。イギリス、アメリカ、韓国における政治変革に共通する要因として、グローバル化と新自由主義政策のもとでの貧困と格差の拡大、少数の富裕層・多国籍大企業への富の集中と労働者の反発などを挙げた。

日本でも、3・11東日本大震災の被災地、沖縄、新潟から新しい地方自治の流れが生まれていると述べた。

安倍政権が進める「地方創生」「国家戦略特区」について矛盾が出てくると指摘。加計学園の問題で、「国家戦略特区」の「私益性」が明らかになったとして、手続きの密室性、官邸主導による省庁の専門官僚の排除、地方自治の否定など問題点を挙げた。また、「住民の福祉の増進」を追求すべき地方自治体の目的を「経済成長」「国際競争力の強化」に純化させるやりかたで、しかもその便益は特定企業、団体、個人に限定されており、地方自治法の理念に反すると指摘した。

このような動きに対して、岡田氏は、憲法と地方自治法に基づく地域政策と

して、地域経済・社会に担い手である住民一人ひとりを重視した政策に転換をしていくべきと述べた。一国の経済、国土を形作る基礎細胞である地域経済の地域内再投資力の担い手は、圧倒的に中小企業と農林漁家、協同組合であると指摘し、「小さくても輝く自治体フォーラム」に参加する自治体から地域づくりを学ぶことができると述べた。同フォーラムでは、早くから人口定住対策を自治体と住民が共同で取り組み、人口を維持・増加させている自治体が多いとのことである。また、有機農業、森林エネルギーの活用、地球環境問題で地域からの取り組みを強め、また、社会教育の力で住民自治や議会改革へと結び付けている自治体も多いとのことであった。また、新潟県上越市での公募公選制地域協議会、静岡県掛川市での地区まちづくり協議会、政令市である新潟市での区自治協議会など、大規模自治体における住民自治の基盤づくりとしての「都市内分権」についても言及があった。

こうしたなかで、多数者の住民のための自治体による新たな地域政策も広がっており、中小企業振興条例は43道府県、261自治体に広がり、地域の最低賃金・原価底上げと地域経済の振興をはかる「公契約条例」は30の自治体で制定されているということであった。また、地域内経済循環のための再生可能エネルギーの取り組みも注目されているとのことであった。滋賀県湖南市では、産業振興と生活・福祉・景観・環境政策との結合がはかられ、所得の域内循環と経営維持、地域社会、景観形成、環境保全が相互に関係し合う取り組みが行われているようである。さらに、東日本大震災の被災地においても、復興資金と事業の地元への還元、波及を進める取り組みも広がっており、中小企業振興基本条例や公契約条例に復興や脱原発の課題を盛り込んでいる自治体もあるとのことであった。自治体の地域振興方策の多様化のなかで、産業の自治、エネルギーの自治への志向も広がりを見せているとのことである。同時に、このような動きに対しては、往々にして地域振興政策への「住民の参加」を、行政サービスの「下請け」的なものに抑える動きが常に生まれてくるとの指摘があった。主権者である住民の参加を、意思決定過程や企画・実践の両方で保障する地域住民自治の在り方を、個々の自治体の条件に合わせて探究することが大事であると述べた。

おわりに、グローバリズムのなかで、短期的な金儲けを追求する「経済性」と、命と人間らしい暮らしの尊重を求める「人間性」の対立が広がっていると述べ、グローバル化に左右されない「個性」を重視した地域づくりが重要であることが強調された。そのためのバリアとして、中小企業振興基本条例、公契約条例が役に立つとのことであった。大災害を経験するなかで、足元から住民の命を守り、人間らしい暮らしを再生・維持する持続可能な地域づくりが求められているのが今の時代であり、地域住民が主体となって地域を分析し、自治

力をつけていくことが重要であること、そのためには、住民、職員、議員が地域を知り、科学的に将来を見通せる地域学、「自治研・地域研」といった活動の強化が不可欠と強調した。

【感想】

今回のシンポジウムでは、東京と大阪という国内の二大都市において、それぞれ地方自治をめぐる大きく動揺している状況を整理することができたが、いかに現在の地方自治が、ある一つの政治勢力によって大きく揺さぶられようとしているかを実感するものとなった。既成の政治への批判の受け皿として、新たな試みへの期待として、それらは表れているのであろうが、地方自治法に基づいた「住民の福祉を増進する」という本来の目的が置き去りにされている部分もあるのではないだろうか。そして、そのようななかで憲法「改正」が議論の俎上に載ってきているように、憲法を変えたうえで地方自治のありかたも変えていこうという議論も見られる。しかし、改めて人々の暮らしの実態を見ると、介護や医療の不安、待機児童問題、奨学金、重い税負担への怒り、長時間労働や不安定雇用など仕事の悩みや将来に対する不安など、実に多くの悩みが取り巻いていると言えよう。こうした中で、今必要な自治体政策は、このような市井の人々の暮らしにしっかりと寄り添っていくことだと考える。その点からすると、富士見市は、様々な施策が年々充実してきているとは言え、開発計画を中心にハード面の整備についてはこの間声が大きくなってきているけれども、本来の自治体が持っているものを生かした内発的な施策や市民の悩みにしっかりと寄り添う姿勢がまだまだ弱い。この度のシンポジウムで各氏が示した共通の方向性は、憲法と地方自治法の精神を暮らしに生かし、誰もが安心して暮らすことのできる自治体、地域の産業が潤い、地域内での経済循環が生まれる地域こそ、求められているということであった。この見地で、市政をチェックし、新たな政策の提案にいつそう努力していかなくてはならないと感じた次第である。

23日【分科会】

(1) 地域包括ケアの確立に向けて 石川満 (多摩住民自治研究所)

この分科会においては、国が推進している地域包括ケアについて、多摩住民自治研究所の石川満氏から、その到達と課題が報告された。報告の概要は以下の通りである。

すべての都道府県で2016年度末までに2025年の必要病床数を推計した地域医療構想が策定された。それによると、全体として全国の病床数は削減されていく方向にあるが、高齢化がいつそう進み、高齢者が増える中で病床の削減を行っていくことは、高齢者が果たして十分な医療を受けることができるのか

危惧される。また、診療報酬制度の「改正」で高齢者の入院日数の短縮が進められ、特養ホームは入所者を要介護 3 以上にするなど、現在でも在宅医療・介護の確保が困難な中で、在宅での対応が求められる方向が打ち出されている。これらの受け皿となるのが地域包括ケアである。しかし各市町村における地域包括ケアは未だに確立されていない。予防給付の訪問介護・通所介護を市町村の地域支援事業に移行させることもすでに実施されているが、その実態を見ると、従来の報酬単価を引き下げて実施した市町村も多く、地域住民の担い手も育っていない。障害レベルの重い人も、医療を必要とする人も「地域包括ケア」という便利な言葉に押し込めているが、国・自治体の責任は明確ではないし、具体的なシステムづくりも進んでいない。これにどう取り組むのかが課題。

今年 5 月に行われた介護保険法の「改正」は大きな問題をはらんでいる。介護予防・重度化防止などの取り組みに対する財政的インセンティブの付与、介護療養病棟等の転換先としての介護医療院の創設、所得の高い層に対する 3 割への自己負担増などである。そのベースには社会保障費の伸びをこれまで以上に抑制しようとしていることに留意する必要がある。

自治体における介護予防の取り組みに財政的インセンティブを付与することで、介護予防・重度化防止のため、更新時等に軽度への認定を求められることになり、重度への認定を渋り、軽度者の介護保険からの「卒業」を求められることも想定される。インセンティブを「餌」にして、それぞれの市町村に介護予防・重度化防止を求めることは、高齢者が住み慣れた地域での生活の継続に困難さをもたらす可能性が極めて高い。様々な困難を抱える高齢者に対し、その人にふさわしい援助をタイムリーに提供することこそ必要。

法「改正」では、新たに医療的機能と生活の場としての機能を合わせ持つ「介護医療院」を創設することとなった。介護療養病床の廃止と医療療養病床の削減の受け皿となる施設だが、介護保険給付費の増加による影響や高齢者が安心して病院医療にアクセスできるのか、生活の質が保障されるのか大きな課題である。

「地域共生社会の実現に向けた取り組みの推進」も強調されている。このなかでは、包括的な支援体制をつくる上で、その第一に住民が登場し、行政は二番目となっている。これでは、行政は何のために税を徴収し、何のためにあるかという基本と矛盾するものである。また、「高齢者と障がい児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障がい者福祉制度に新たな共生型サービスを位置付ける」ことも問題である。住民にとって一か所で相談に応じてくれること自体は助かるが、介護にも障害にも対応できるスタッフが配置されていなければ、大きな混乱を招くことになるだろう。さらに、障害福祉を介護保険制度に一本化していこうという道筋をつけるものであり、障がい者

のサービス水準の低下と自己負担増をもたらす可能性が高い。

年金収入等が340万円以上の単身者の負担が3割に引き上げられることになった。これは全体で約12万人と推定されている。医療保険での負担を見ると、現在70歳未満の負担は3割で、70～74歳の負担割合は2018年度中に2割となる。このことを鑑みると、介護保険制度においてもすべての高齢者を2割負担にすることも検討されることが予想できる。

今回の「改正」は、様々な問題をはらんでおり、その中で、利用者・住民の地域生活をどう守っていくかが大きな課題となっている。

【感想】

介護保険制度の変化はめまぐるしい。富士見市においては、今年度から新・総合事業がはじまり、要支援1・2の通所・訪問介護サービスが地域支援事業に移行したが、今後利用者や事業所にどのような影響がでるのか不透明であり、危惧される。しかし、ここでさらに法「改正」が行われ、介護予防施策に対するインセンティブの付与、地域共生社会、自己負担増など、高齢化により増える予算をいかにして切り縮めるかという考えのもとに行われようとしていることは、ますます人々の高齢期の暮らしを不安に追いやるものである。聞こえのいい言葉で本質を覆い隠そうとしているところにその矛盾が表れていると言えよう。この状況で地域包括ケアを声高に叫んでも、それは単に予算削減のための手段であって行政の責任を住民自身に転嫁するものに他ならない。本来的に高齢者1人ひとりに合う介護サービスをどう構築していくか、そこが先に立つ議論であれば、何のための施策かということになる。よくも悪くも各自治体の力量が問われていると思う。市民の実態をつかむ努力を、議員も行政もしていかななくてはならないと強く思った。

(2) 地域内循環型経済と地域づくり

分科会は①千葉県沿岸小型漁船協同組合の活動、②大阪におけるカジノ・万博誘致の危険性、③米山知事を誕生させた新潟から、地域内循環型経済を地域から積み上げる運動の中で県政転換が実現したという3人の方から報告がされた。特に漁業という日本の1次産業を支えている現場の取組みが印象に残った。勝浦の漁師である鈴木さんは、「自分たちは、沿岸小型漁船の漁業組合。家族経営で厳しい規制の中やっている。自分たちは、どうやったら次の世代に魚や資源を残せるか真剣に考え、組合員皆で産卵期は禁漁にしようなど話し合っただけでルールを作ってやってきた。一方でまき網漁は全国に5つの大きな団体があって天下りの人がほとんど。禁漁の期間も守らず、やりたい放題。これではフェアじゃない。オリンピックは資源管理をしているものを使うとしている。私たちがずっと大事にしてきたことが世界にも認められたと思っている。今は6次

産業おこしとして地元の魚を使った給食、食育に取り組んでいる。」と報告を行った。また、手書きのイラストのカラービラをつくり配布している支援者は「少しでも鈴木さんたちの活動を知らせたい」と語った。島国の日本は海に囲まれた国であり、漁業は農業、林業と並ぶ第1次産業ですので、国がしっかり小規模の漁師さんを支える制度を作って欲しいと感じた。

後半の京都大学大学院教授の岡田知弘氏の講義では、「これまでの大型開発や企業誘致では、地域は豊かにならない。なぜなら大企業を誘致しても、利益は本社に吸い取られてしまい、地元にお金が回ってこない。これからのまちづくりは、防災・減災の観点からも、地元の産業発展の観点からも、地域の中で資源が循環する仕組みを作っていく必要がある。災害時、どれだけ町の事を知っている地元業者を増やすかが大事。これまでの経験からも被災直後、地元の建設業者が重機を持って駆け付け、いち早く救助をおこなった例がある。配達を行ってくれる地元業者を支援し増やすことで、見守り活動も一緒にしてもらえる。モノ、エネルギー・サービスの循環を地域の資源を活用し行っていくこと、自分の町の宝物探しをみんなでもらいたい。」「地域づくりとはコミュニティの再構築。がむしゃらにやれば良いというものではなく、地域内再投資力がカギになる。地域内経済循環とは、本源的には歩いて暮らせる地域で、半径500mと言われている。集落、小学校区を中心に、最終的には一人ひとりが輝く地域を」とのお話が印象的であった。

【感想】

今回の講習を受け感じた事は、これからのまちづくりに大切なことは、企業誘致でも大型開発でもなく、それぞれの自治体の中で資源やエネルギーが循環していくため仕組みを作ること、地元業者や商店、農業、漁業などが元気になる支援を自治体が共に行っていくことが大切なのだと感じました。公民館を拠点に、共に学びながら住民が主人公のまちづくりを行っていきたいと感じた。

(3) よくわかる市町村財政分析 大和田一紘(多摩住民自治研究所)

石山 雄貴(学習院大学)

決算のあらましを通してまちの広報のありかたを考えると、単年度だけで見るとはならず、経年的に広報などの決算を見てどの分野で多く使われているかなど見る必要がある。また、類似自治体なども参考に分析することも必要で、そこには、広報が重要になる。また、広報(予算・決算のあらまし)がなかなか読まれない、そこを、読んでもらうためにどの様にしていくかが重要な課題。議会では、予算や決算の議論ができるが市民は広聴の機会が少ないので予算・決算などの意見を聞く場も必要で全体に見える化を行う事で財政の民主主義が確立できる。

財政分析は、慣れることが重要で類似自治体を比較しながら自分の自治体の「財政運営の堅実性」「財政構造の弾力性」「住民のニーズに応え、行政水準の向上や確保」など、地域特性を踏まえ特徴点を出すことで自治体の可能性が見えてくるようになる。そして、決算カードをもとに、歳入・歳出の分析方法や経常経費と投資的経費の考え方や今後の財政運営をどの様に考えるかなどの説明があった。

【感想】

今後、財政分析をしていく際に20年間の決算カードをもとにその時々によって、財政をどの様に使われてきたのかなどを分析し、これからの財源をどの様に計画していくかなど研究していく事が今後の課題。

24日 [全体会]

(1)社会教育・公民館の役割と地方自治—地域・自治体に住民の学びの自由と自治の権利を創造しよう

(千葉大学名誉教授 長澤成次氏)

今年が日本国憲法施行70年、教育基本法施行70年という節目の年です。憲法、教育基本法の施行に先立ち発表されたのが「公民館の設置運営について」であります。政府は戦後直後、日本国民に新憲法の精神を日常生活に具現するための恒久的施設として公民館を各市町に設置し、積極的に助成することを奨励した。

戦前の教育勅語を中心とする天皇制教育体制と侵略戦争に対する深い反省から、日本の戦後教育改革は出発した。憲法では恒久平和、基本的人権、国民主権を定め、教育基本法で、憲法で語られた理想を現実としていくためにもっとも大切なのは教育であると位置づけた。憲法26条『教育を受ける権利』は、義務教育のことだけを定めているわけではなく、すべての人に対し、その権利を保障している。人は何歳になっても、その能力に応じて、等しく教育を受ける権利を有している。それが社会教育であり、公民館は社会教育の中心を担う施設なのだということが語られた。今回の講義の中で、図書館、博物館、公民館の無償の原則は憲法や教育基本法で定められていること。また、図書館は教育機関であることから指定管理は馴染まないということは、国が自ら法律で決めていたこと語られた。

この間、公共施設再生計画と社会教育の統廃合が進められている。また、政府は教育基本法、教育委員会制度などを変え、教育への政治介入が出来る仕組みを復活させてきている。今こそ公民館で憲法を学ぶことが大切になってきている。1985年第4回国際成人教育会議で出された『ユネスコ学習権宣言』では「学習権とは読み書きの権利であり、問い続け、深く考える権利であり、

想像し、創造する権利であり、自分自身の世界を読みとり、歴史をつづる権利であり、あらゆる教育の手だてを得る権利であり、個人的・集団的力量を発達させる権利である」「学習権は単なる経済発展の手段ではない。それは基本的権利の一つとしてとらえなければならない。学習活動はあらゆる教育活動の中心に位置づけられ、人々を、なりゆきまかせの客体から、自らの歴史をつくる主体に変えていくものである」と語られている。社会を動かす主人公は一人ひとりの国民であること。教育によって人は自由を手に入れ、自分の人生における本当の主人公となることが出来ると語られた。

【感想】

富士見市は、4つの公民館を中心に社会教育、平和事業、まちづくりが行われ、市民参加協働のまちづくりが進められてきている。この素晴らしい社会資源を生かしつつ、より多くの人々と共に社会教育の場としての公民館を発展させていくために、力を尽くしていきたいと感じた。

*行政視察に関する調査書、概要、参考資料等は、会派にて保管