



第4号（第6条関係）

平成28年 5月 31日

富士見市議会議長 津波 信子 様

会 派 名 日本共産党
代 表 大谷 順子

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28年5月16日～平成28年5月17日（1泊2日）
- 2 参加者名 川畑 勝弘、小川 匠
- 3 場所（行政視察地・研修場所） 岡山県岡山市（岡山商工会議所）

4 調査・研修概要

第36回市町村議会議員研修会（企画：自治体問題研究所／主催：（株）自治体研究社）

● 1日目…記念講演「三位一体改革」後10年を振り返り自治体財政の未来を展望する（川瀬 光義・京都府立大学公共政策学部教授）

1日目の記念講演「『三位一体改革』後10年を振り返り自治体財政の未来を展望する」は、2004年から06年までの間に行われた財政改革、いわゆる「三位一体改革」の内容を再確認し、10年が過ぎた現状を踏まえて自治体財政をめぐる様々な問題を検証することがテーマであった。講演の概要は以下の通り。

日本の地方財政制度の基本的特徴として、①公共サービスの提供においては地方自治体が国よりも大きな役割を果たしている②大きな役割を果たしている

一方で、自治体の裁量権が限定されている③国から地方自治体へ大規模な財源の再配分を行っている、の3点にまとめられ、国が地方に財源保障を行うことは、戦前の地方自治制度ではほとんどなかったことであり、全国に一定水準の行政サービスを普及させるうえで有効な役割を果たした。

他方で、国からの財源の比重が高いことで、国の財政支援への期待によって自治体の財政権が十分機能しておらず、例えば地方税の税率決定権がほとんど機能していないことがまさにその象徴である。自治体の公共サービスの内容については、住民合意によることが最も大切なはずだが、実際には、補助金獲得のために中央省庁の了解を得ることが最優先となっており、これらの大規模な財源再配分をどう評価するかが、財政改革での争点になった。併せて、改革が必要とされた背景には、①行政需要の重点がハードからソフトに移行してきたこと②「土建国家」と言われるほど過大な公共土木事業中心の財政運営が行き詰まっていたことも挙げられる。

次に、財政改革の争点と帰結について。

分権型財政改革の目指すべき将来像については概ね一致しており、①歳出額と税源配分の著しい乖離を縮小すること②そのために所得税など基幹的税源を大幅に移譲し、自治体の仕事は自治体の税収でまかなえるようにすることの2点にまとめられる。しかし、問題の所在をどこに見出し、どういう手順で進めるかをめぐり、2つの立場がせめぎあっていた。すなわち、①自治体がどのような事業を行うにせよ国の補助金などに依拠せざるを得ないことに問題の所在を見出そうとする立場と②国への過度の依存が招く「受益と負担」の乖離に問題の所在を見出そうとする立場である。そしてこれらは、地方分権社会における地方交付税の位置づけをめぐる対立でもあり、分権社会のなかで公共部門の役割をどのように位置づけるかという問題とも密接に関わっている。①の立場は、教育・福祉など人的サービスの提供において、地方自治体をはじめとした公共部門に積極的な役割を見出そうとするもので、②の立場は、営利企業やNPOなどに依拠して対応し公共部門の縮小を図る考えに通じており、現実には②の立場で施策が展開された。これにより、2004年度から06年度まで間の改革の中身は、国庫補助負担金4.7兆円削減されたのに対し、所得税から地方住民税への移譲は3兆円にとどまり、地方交付税が5.1兆円も削減された。しかし、国庫補助負担金の削減は、例えば義務教育費国庫負担金の教育人件費の国の負担率を引き下げたように、結局は自治体の裁量拡大につながる国の負担率の引き下げに過ぎない事例が多数を占めた。

税源移譲と国庫支出金改革は、不十分な成果しか上がらなかったのに対し、地方交付税総額の削減は改革に先んじて行われた。

さらに、交付税の削減によって地方自治体を財政的に困難な状況に追い込む一方、「合併特例債」をちらつかせて、合併が推進されたことは重大な問題である。合併については①対人サービスなどソフト事業の充実が求められる時代において、行政職員が地域の事情に精通し、きめ細かなサービスを提供するのに有利な条件を有している小規模自治体を狙い撃ちにした政策であったこと②合

併という地域の大問題について、期限付きの「合併特例債」という有利な起債がアメとして持ち出されたことで、十分な検討がなされないまま、いわば兵糧攻めにされて追い立てられるように合併という自治権を放棄する施策となったことから見て、分権の受け皿づくりどころか分権に逆行するものである。

次に、「三位一体改革」後の地方財政について、改革後10年を経てどのような状況にあるのか検証する。

三位一体改革以降、国の歳出純計に対する地方の歳出純計の比率がかつてなく低下している。本来ならば、自治体に多くの財源が配分され、自治体の歳出規模が大きくならなければならないはずだが、逆になっている。地方財政計画の10年間の歳出の推移で詳細を見ると、歳出総額は、2001年度89.3兆円をピークに減少もしくは横ばい傾向にある。その内訳は、社会保障費の増加を給与関係費などの減少で補っていることが分かる。

これにより地方公務員の数は1994年度の328万人から2014年度には274万人へと減っている。内訳は、警察・消防関係が微増だが、一般行政・教育が減少している。

「分権の受け皿づくり」として市町村合併が進められたが、合併算定替の特例措置の期限切れを控えて、新たな財政優遇措置を講じざるをえなくなった。また離島振興法、過疎地域自立促進特別措置法などの政策でも、従来の施設整備に加えてソフト事業にも使える財政措置が盛り込まれた。これらは、国がここまでやらざるをえないほど条件不利地域の衰退に歯止めがかからないことを示している。さらに、三位一体改革が終了した2006年の翌年2007年に「頑張る地方応援プログラム」が始まり、最近の「地方創生」に至るまで毎年のように地方経済立て直しのための政策が予算化されることになる。「地方創生」の前に、よく似た内容の10年間の施策を検証するべきである。

これら一連の施策には大きく3点の問題がある。一つは、このような施策に地方交付税措置を使うことが適切かどうかという点。地方交付税は、自治体がナショナル・ミニマムといわれる基礎的・必需的サービスを担えるように配分するものである。成果主義的な措置に充当される財源は、臨時財政対策債の減額などに充てられるべきである。

二つ目は、成果指標に「行革」があげられ、人件費など経常経費のさらなる縮小を求めていること。医療、介護、保育、教育など人的サービスの充実が切実な課題であるが、民営化などにより公的責任を後退させ、人手不足も深刻となっている。そのような中で、これまでのような縮小策でよいのか。

三つ目は、計画やプロジェクトの乱立である。どこの自治体も10年の長期計画を有している。条件不利地域を対象とした特別立法が適用される自治体にも計画策定が求められている。これらに屋上屋を重ねるような計画をつくることにどのような意義があるのか大いに疑問である。

財政をよくする王道は、地域経済をよくし、税収を増やすことである。条件不利地域でも再生可能エネルギーに着目して、地域経済の好循環を実現している自治体も少なくない。これらの取り組みに大いに学ぶ必要がある。

● 2日目…選科 A 市町村から国保は消えない～地域で医療保障をつくる視点～（長友 薫輝・三重短期大学生活科学科教授）

この講義は、国民健康保険の都道府県単位化（広域化）に向けて、課題と問題点を社会保障論の視点から明らかにしたものである。概要は以下の通り。

1. はじめに

今日の国保を考える論点として、①社会保障の政策動向、社会保障の視点②社会保障制度改革と国民健康保険③地域で医療保障をどうつくるか、といった角度で考える必要がある。その前提として憲法25条の立場から捉えることが大事である。なぜならば、25条は理不尽な政策を社会の仕組みとして捉えて、変えることができる主体的権利だからである。この講義のテーマは、①今の政策の方向性を知る②どうすればいいかを理解する③無知・無関心は罪④小さなことでもよいのでチャレンジを、の4点である。

2. 政策動向

地域の医療・介護をめぐる政策動向は、社会保障費の抑制が中心である。制度改革とともに、部分的市場化・産業化が図られ、「成長戦略」の具体化とされている。社会保障制度改革・「プログラム法」や「医療・介護総合確保法」などが成立したが、社会保険は「自助の共同化、助け合い」との考え方が色濃い。しかしこれは一面的な見方だ。そもそも家族や地域の助け合いでは解決できないからこそ生み出された制度が社会保障であり、それを自己責任や助け合いに還流しようとするのは歴史的な逆行である。

日本の医療保障の特徴として、「公的医療保険による皆保険制度」と「医療の提供体制」に分けられる。医療保険制度改革関連法は、これらの一体的改革を図るものである。それが、両輪となっている「地域包括ケアシステム」と「地域医療構想」である。後者は今年度中に県が策定するとしている。

国の責任が地方へと転嫁されているのが今の制度改革である。社会保障における公的責任からの脱走を図るかのようになり、「自己責任、助け合いで何とかしなさい」と言っているようなもの。近年、社会保障制度改革において、「自助、互助、共助、公助」で社会保障の理念・考え方の変更が図られ、「精神的な側面」の強調が相次いでいる。しかし、社会保障とは、自己責任で、助け合いで、地域で、自治体で努力すべき事柄なのか。

所得格差と健康格差の関連性についても考える必要がある。所得格差が拡大すると、健康格差も拡大するとされており、地域の健康度全体が低下する。所得格差が大きいと、その地域の死亡率も高くなる。平均寿命は地域の健康を示している。所得格差を是正していくのが社会保障である。病気、貧困、失業など自己責任ではどうしようもない問題への社会的対応が社会保障である。社会保障の正確な認識に基づく政策的展開こそ必要である。

3. 国保の実態

国保には他の公的医療保険に加入する人以外のすべてが加入する構造となっており、皆保険体制を下支えするセーフティーネットの役割を担っている。国保は当初から、A；農業者や都市部の自営業者の医療保険、B；無業者・低所得・高齢者の公費医療制度という性格を帯びている。

加入者1人当たりの平均所得の比較では、市町村国保が84万円、協会けんぽが137万円、組合健保が198万円である（2011年度）。国保加入者の所得は、所得なし世帯が27.8%、所得100万円以下が55.3%である（2014年度）。このようななかで、低所得者に高い保険料が課せられている実態があり、低所得者に対して25%を超える国保料はそもそも払える金額ではない。国保が貧困を拡大する原因となっているのではないか。最も平均所得の低い国保加入者が最も高い保険料を支払っている実態。国保の広域化によって、国保料の負担増が懸念される。

新たな医療費抑制策として実施されようとしているのが、都道府県で医療費を管理する国保広域化である。仕組みとしては、保険者を都道府県に完全移行するわけではなく、市町村は引き続き国保を運営する。都道府県は各市町村に対して、医療費水準、所得水準をもとに「納付金」を設定する。さらに市町村は国保加入者に対して賦課・徴収を行い都道府県に「納付金」を納める。

4. 地域で医療保障をつくる視点

国保を通じて、住民の声が生きる地域づくりが必要。医療と住民自治、地方自治がつながる契機にもなる。議員の役割を果たすべき。また、データに基づいた「戦略」を持って国保の改善に臨むことが重要。「子どもの医療費助成」と「障害者の医療費助成」に関する自治体へのペナルティーはなくすべき。また、「人頭税」（均等割）廃止へ。

計画や方針に住民を当てはめようとするのは本末転倒。地域の医療需要や住民の生活問題を科学的に分析把握し、住民とともに地域づくりを進めることが社会的な役割である。社会保障の活動こそ経済活動そのものである。社会保障は地域経済に貢献する「持続性」のあるもの。「一過性」のものではない。地域内循環の要素としても大切。社会保障とは、私たちが心に体に無理をせず、働き生きることができる社会づくりを志向するものである。

5 感想及びまとめ

今回の研修で学んだ地方財政と国民健康保険の現状からは、国の経済財政政策の全体的方向性がいかに地方自治体に住む住民の暮らしに大きな影響与えているかを再認識させられた。それは、財政の持続性、もしくは医療保険制度の持続性から議論が発しているため、自治体が直面している課題や地域に住む住民の暮らしをより良くしよう、解決しようとする方向と相反することになっているのではないだろうか。今、子どもの貧困問題、待機児童問題、児童・高

高齢者虐待、高齢者福祉など、自治体においては人的サービスがますます必要になってくる課題や施策が展開されようとしているのに、実際に行われていることは公的責任の縮小・後退であり、自治体職員の削減である。果たしてこれでよいのか改めて疑問をもった。

国保の実態を見ても、同じ財政的枠組みで問題解決を図ろうとしても限界があることは従来から言われてきたが、都道府県化（広域化）で国保の課題が解決される見通しは不透明である。

地方自治体として、地域に住む住民の暮らしや、課題をもっと浮き彫りにして、そのために必要な公的責任を国が果たすべきことをいっそう求めなくてはならないと同時に、国の税・財政制度そのものの在り方や考え方を転換していくことも求められていると感じた。

*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