



第 6 3 回市町村議会議員研修会

2023/6/29、30、7/3 開催（オンライン受講）

日本共産党 帯広市議会議員団

参加議員：杉野 智美、播磨 和宏、大平 亮介

【第一講義】

「そもそもがわかる地方自治」を受講して

○講師：岡田知弘（京都橘大学教授）

○日時：2023 年 6 月 29 日（木）10:00～12:00

○内容：

第 63 回市町村議会議員研修会の第一講義は、「そもそもがわかる地方自治～主権者の視点で自治体のあり方を考える～」として、岡田知弘・京都橘大学教授が講師として行われた。

はじめに、岡田氏は「今私達はどのような時点にいるのかをしっかりと掴むことが必要」として、コロナ禍はまだ明けたわけではないこと、ロシアによるウクライナ侵攻によって、戦争が身近なものになっていること、デジタル化を通して地方自治が揺らいでいることなどを紹介した。こういった状況のもとで、本来、地方自治法での自治体の責務は「住民の福祉の増進」にあるはずが、「儲ける自治体」へと変化させられてきていること、そのことがコロナ禍で顕在化された、と岡田氏は指摘した。



次に、日本の地方自治の生い立ちについて、明治時代から順次説明があった。「明治時代は『地方団体』として、国の出先機関の役割でしかなかったものの、自由民権運動の中で五日市憲法、東洋大日本国々憲案などでは、地方に国が手出しできないという地方自治の概念が盛り込まれ、盛んに人権や自治についても考えられていた」、「戦時体制になると、体制強化と地方団体の統合が行われた」と岡田氏は話し、「戦後になり、憲法に地方自治が定められ、『地方自治体』が誕生。主権者は国民と『公務員』となり、団体自治と住民自治を明確化している」と続けて戦後の動きについて話した上で、今の政府がどのような国、地方自治体をつくろうとしているのかに触れた。

現在、政府が進めているものは「2018 年 7 月の『自治体戦略 2040 構想』研究会第二次報告が皮切りになっている」と岡田氏は話していた。大前提に増田レポートの「人口減少」「地方消滅」論があり、そこから「パラダイム転換」の理論で、デジタル化推進の元、スマート自治体や、県や市町村の二層制の柔軟化を進めていると指摘した。さらにコロナ禍では、2020 年 6 月の「ポストコロナ」戦略で、全面的なデジタル化の推進、同 6 月 26 日の第 32 次地方制度調査会答申

では、地方創生政策の失敗を示しつつも、政策的な検証はされなかった。

岸田政権になり、2023年の施政方針演説で述べられた内容は、「新しい資本主義」論で、特に強調されていたのは経済安全保障であり、分配の見直しでも社会的課題の解決でもなかったことについて、岡田氏は「コロナ禍で明確となった『地方創生』の根幹思想＝『儲ける自治体』づくりによって、とりわけ大阪で矛盾が噴出した。維新政治の中で、行財政のリストラと職員削減が進行し、特別定額給付金の給付の立ち遅れも、職員削減と民間委託が主要因」と指摘した。「日本は元々公務員数が先進国中でも人口1000人あたりで最低(36.7人・2016年)で、ドイツでも約60人」だと話しつつ、「総務省の構想では2040年までに更に公務員を半減させ、民間企業等に代替させようとしており、これでは住民の命と暮らしは守れない」と訴えた。

このコロナ禍で見えてきた「地域」・「自治体」のあり方について、「災害とコロナで本来のあるべき地方自治の像が見えてきた」と岡田氏は話していた。例えば和歌山県は新型コロナ感染拡大の初期に徹底したPCR検査を実施した。実現できたのは、現場と地域の共同の取組みで、保健所と保健師を守り続けてきた。世田谷区の社会的検査への予算措置も、最終的に全国へ広がった。国が、手が打てないうちに、地方自治体が独自に施策を進め、小規模自治体の優位性も明らかになった」と分析した。

最後に、岡田氏は新たな地域経済社会への展望について話した。「これから必要なのは『新しい生活様式』ではなく、『新しい政治・経済・社会のあり方』で、『地域循環型経済』『連帯経済』をつくるための自治体の役割と可能性を求めていくとともに、その連帯の環(わ)となる主権者を広げていくこと。そのためには広い意味での『社会教育』が決定的に重要」とまとめた。

○所感：

改めて、地方自治体の役割とその成り立ちについて学ぶことができた。戦後の日本国憲法でしっかりと位置づけられた地方自治が、今、効率化やあたかも便利になるというような言い回しでの、デジタル化推進には疑問があったところで、今回の講義で進める意図などもはっきり理解することができた。

「暮らしが不便になってきている」との話を聞くことも増えてきたように感じている。一人一人が不便にさせないような意思表示をしていくこと、そして、地方から国の押しつけを押し返していくような力をつけていくことが、今必要になっていると実感した。

【第二講義】

「豪雨災害と自治体の防災・減災対策」を受講して

○講師：室崎 益輝 氏（神戸大学名誉教授）

○日時：2023 年 6 月 30 日（金）10:00～12:00

○内容：

災害の時代を迎えている。豪雨だけではなく、地震や火山噴火もある。次から次へと災害が襲ってくるなかで、大きな課題は雨の降り方が変わってきており、そのことで豪雨による被害が大きくなっている。新しい災害動向に自治体がどう向き合うか考えたい。

1. 災害対応を考える視点

正しく学ぶ、正しく恐れること。阪神淡路以降では、災害の規模や形状が大きく変化している。災害が進化し、そのことでどう向き合うかが問われている。新たな防災のニーズが突き付けられている。

（1）過去の教訓に学ぶ視点

学ぶ視点は3つある。

① 減災戦略

防災ではなく減災と言われるようになった。今までは、土木技術によって自然を抑え込む考え方であった。技術を過信した備え方、ハードの偏重の備え方ではうまくいかない。できるだけ被害を少なくする。結論は、さまざまな対策をつなぎ合わせ融合させる。

② 危機管理（リスクマネジメント）

従来の防災対策は、絵に描いた餅になっている。地域防災計画をみるとリアリティがなく願望だけが書いてあり、実現できるかどうかわからない。できないことがたくさん記載されている。できないことに夢を託すのではなく、できることを確実にやっていくリアリティが求められる。科学的な手段や戦略を持ち実践していく PDCA サイクルを活用する。

③ 連携協働

自助と公助の関係については正しく理解をする。かけ算の関係である。連携協働はどうすればすすむのか。最終的には一緒になって政治を行う。協働的ガバナンスである。リーダーシップとパートナーシップをどう融合させるか。

(2) 災害の動向に応える視点（正しく恐れる）

災害はどんどん進化している。災害が進化すれば、見合った形で防災や減災も進化する。従来通りの防災や減災にこだわってはいけない。自主防災組織が必要と言われるが、従来通りでいいのか考えなければならない。コミュニティが果たせないことまで押し付けている。コミュニティの在り方も変えなければいけない。進化を考える上で、災害の動向が我々の防災に何を求めているのか。

① 公衆衛生

病気の場合は風邪薬も必要だが、それ以上に健康な体を作ることが求められる。公衆衛生にあたる。行政と住民の関係性を見直すなど暮らしの基盤を変えていく。基礎体力づくりが重要である。

② 個別対応

- ・多様化と同時に被害も多様化している。外国の方が来られるようになったし、人の考え方や心情も異なるし食生活も多様化している。避難所の食事では、アレルギー体質の子には対応する、歯の悪いお年寄りには柔らかい食事が必要になるし、お肉を食べられない人も置かれた状況に応じた対応も必要になる。
- ・被災の多様化は、個別の状況に見合った細やかな対応が求められる。
- ・ケースマネジメントについて、避難でも一人一人の実情に応じて、避難計画も考えなければ、一律的な対応ではなく個別的な対応が求められる。
- ・個別的な対応では、一人一人に寄り添うとマンパワーが必要になる。社会システムにおいて、連携チームが必要になる。

③ 多元防御

- ・災害の巨大化は、質の異なる対策の補完的な組み合わせを求めている。
- ・質の違う対策を組み合わせる、並列システムである。電気をすべてに依存すると停電でストップする。停電をしても別のエネルギーで対応できるシステムも必要である。質の異なる次元の異なる対策を組み合わせることが大事である。東日本大震災から強く言われるようになった。

④ 最悪想定

記録的な災害が次々に発生し、過去の経験則が通用しない。災害の巨大化や複合化は、最悪のケースを想定して備えることが求められる。

(3) 役割と責任を問う視点（正しく備える）

- ・それぞれの役割と責任を果たす視点が必要である。一番のポイントは、自治体の責任とは何か。自治体が権限、情報をもっている。防災対応に必要な資源をもっているのが自治体である。
- ・2番目のポイントは、被災者に最も身近なところにいる自治体は、被災者のニーズを一番把握している。
- ・3番目のポイントは、自助、共助、公助である。大量の泥が山に放置されていた。樹木の木材などが流れ出して、家のなかに泥が入ってくる。個人の敷地の泥は個人の責任だと手を出さない自治体が多い。住民の暮らしの責任を守るとすればサポートする。

2. 災害教訓からの課題

(1) SDGs

公衆衛生に関係する。大きな災害が起きる背景には、社会のひずみがある。社会的な矛盾があるゆえに被害が大きくなる。社会的な矛盾を解決することが大切である。社会的な矛盾は、地球全体の課題として提起されたのがSDGsである。社会が抱える矛盾をグローバルな視点で考えることが重要である。

(2) 減災

- ・減災は、力任せに自然を抑え込むだけでは駄目である。ハード、技術偏重の力だけでは災害は抑えきれない。
- ・小さな人間が大きな自然に向き合うために何が必要か。ハード技術至上主義の戒めである。実用的にとらえると、減災は被害の引き算である。
- ・傲慢な防災から謙虚な減災へ方向転換していくことが重要である。
- ・対策の足し算：時間、人間、空間の足し算。戦後の日本の防災対策はハード偏重である。ヒューマンウェアを変えていかなければならない。
- ・人間の足し算：公助と共助の足し算をどうするか。行政とコミュニティと民間の事業所がどうスクラムを組むか。

(3) 危機管理

- ・リスボン地震：遺体を海に流して感染症を防いだ。
- ・被害想定で人々の生活はどうか。南海トラフの疎開が起きた時にどうなるのか、ハードだけではなくソフトの被害を想定すること。地獄絵を描く。リスクマネジメントは、何が起きるか、起きた場合にどうすれば被害を小さくできるかということである。

3. 災害動向と豪雨災害について

- ・石川県珠洲市の直下型地震の際には、数日後に豪雨があり、複合災害の例である。
- ・災害が重なり合う状況であった。
- ・豪雨災害に遭う確率や頻度も高くなっている。激甚化している背景がある。破壊力が激甚化している。

(1) 災害の動向と背景

激化している理由は、2つある。

① 自然の強暴化

自然の凶暴化は、リスクを認知する上で重要である。

② 社会の脆弱化

- ・たとえば交通事故で無くなる人は、3000人を切る。これは技術至上主義で抑えられる側面の結果である。その反面、お風呂でおぼれて亡くなる人が5000人を超える。交通事故が3000人で、風呂で亡くなるのは5000人である。家庭の中の助けあいシステムの弱化である。豪雨災害が起きると、高齢者夫婦が泥まみれの家で生活して、体調を崩して亡くなる例もある。
- ・2004年の中越地震では限界集落があり、災害時に助け合うことができない集落になっていた。
- ・少子高齢化、過疎過密化が被害の拡大を招く。行政やコミュニティの縮小が地域の防災力の減退を招いている。

(2) 豪雨災害の動向

豪雨災害の激甚化がなぜ急速に進んでいるのか。

① 地球温暖化

林野火災で、新しいウイルスが発生し、拡大している。

② 線状降水帯

③ 土砂災害の併発

林業に関わる人が山の保全に努めた。林業が衰退するなかで、山に人が入らなくなった。その結果、山が荒れ果てる。一つは台風などで倒れた樹木が放置されることもあるし、雨が降っても山がすぐ崩れる。

4. 災害の時代と減災の課題

(1) 求められる防災の方向

① コミュニティ防災計画

- ・ 10 分ごとにコンビニの前に車が来たりする。
- ・ 避難所の 1 日目の食事の献立の計画を立てる。一日目から温かい食事を提供するなど、小さいコミュニティではできる。避難しやすい避難所づくりが重要である。
- ・ コミュニティの自発的な取組みを自治体が応援する。避難所で炊き出しをしようとする食中毒が出るからと行政がストップする。温かい食事をすることで被災者が元気になる炊き出しは、重要な取組みである。自発性を抑えてしまう。そのことが必ずしも良くない。避難所の中に遊んだりする場所も必要だが、うるさいなどで排除することもある。避難者が元気になるプロセスにどう関係するのか。避難所の生活のルールもコミュニティが尊重する。

② 多様化

公衆衛生の担い手は、コミュニティ、隣近所の関係性が重要である。みんなで助け合える関係が根付いていたか、生活防災、日常防災でいうとコミュニティがとても大事だと位置づけられる。

③ ケースマネジメント

地域や個人の実態に即した防災の展開が重要である。それぞれの人に必要なケアをするためのサポートシステムをどうつくるかが大切になる。

○所感：

高齢化率が 3 割を超える中で、自らの力では避難することが困難な「災害弱者」の問題が顕在する中で、より個別対応が求められる状態にあると感じる。本市においても個別避難計画の作成率が 2 割にも満たないなど課題も大きい。災害弱者を支援する体制をどう築いていくのか、本研修の知見を議会議論でも活用していく。

【第三講義】

「自治体財政のイロハがわかる財政講座」を受講して

○講師：渡辺 繁博 氏 （元國學院大学経済学部兼任講師）

○日時：2023 年 7 月 3 日（月）10:00～12:00、13:00～15:00

○内容：

【1】市町村財政を考える前提

はじめに

地方議員にとって自治体財政のしくみやわがまちの財政の特徴などを知することは必須科目である。自治体財政の内容としくみを学ぶ目的は、わがまちの財政運営は、主権者である住民の願いや要望に沿ったものになっているか、地域的な特性や地域的ポテンシャルに対応しているかどうかを検証することであり、国の財政制度や施策を活用し、改善の意見も出しながら、最小の費用で最大の効果を上げる自治行政を推進することである。

I 自治体の役割と地方交付税制度

1 自治体の役割と財政原則

- ・「地方公共団体は、住民福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（地方自治法第1条の2）

- ・「地方公共団体は、その事務を処理するにあたっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない」（地方自治法第2条14項）

- ・財源である税は、市場経済のように直接の反対給付を伴う等価交換ではなく、その使途（出）も、調達（入）も、国・自治体の政治過程で決まるという特質を持っている。

- ・家計が「量入制出」（収入を量って支出を決める）の原則で動いているのに対して、財政は「量出制入」（支出を量って収入を決める）を原則としている。

⇒さまざまな自然的社会的条件を踏まえて、住民のくらしと権利を守り、福祉の増進を図るためにはいくら必要かを見積もって、それに必要な財源を税制のあり方や、事業の再編などを検討して確保していくのが財政である。

2 交付税制度と財政力指数

① 地方交付税の種類

- ア 普通交付税 財源不足団体に対して交付
交付税総額の 94%
(4, 6, 9, 11 月の 4 回に分けて交付)
- イ 特別交付税 普通交付税で補足されない特別の財政需要に対して
交付
交付税額の 6% (12, 3 月の 2 回に分けて交付)

② 自治体ごとの普通交付税額

$$\text{基準財政需要額 (A)} - \text{基準財政収入額 (B)} = \text{財源不足額} \\ \div \text{普通交付税額 (C)}$$

- * 基準財政需要額 = 単位費用 $\times$ 測定単位 $\times$ 補正係数
- * 基準財政収入額 = 標準的な地方税収入等 $A \times 75\% +$ 地方譲与税等
- * 財政力指数 = 基準財政収入額 $\div$ 基準財政需要額

3 地方交付税と臨時財政対策債

① 臨時財政対策債のしくみ

国は 2000 年から地方財政計画の財政不足を交付税特別会計借入金によって補てんする方法から、臨時財政対策債の発行による方法に変え、本来の基準財政需要額から臨時財政対策債分を控除したために基準財政需要額は大きく減少した。

$\Rightarrow$ 基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 財源不足額 $\div$ 普通交付税という算式が本来だが、基準財政需要額の一部を臨時財政対策債に振り替えると、その分の基準財政需要額が減り、財源不足額は圧縮される。したがって、財政力指数が上がり、交付税交付額が減る。

② 臨時財政対策債振替分は、交付税の一部

本来、交付税として交付されるべきお金を自治体の地方債に振り替えるもので、後年度に交付税で全額措置されることになっている。地方自治体のナショナルミニマムを保障する機能を果たしている交付税の振替分としての性格を持ち、常識的には全額を一般財源として活用することが前提になっていると考えざるを得ない。

③ 高まる臨時財政対策債廃止の声

9都県市首脳会議（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市）は、国に対して臨時財政対策債の廃止を求める意見書を提出している。

4 交付税制度による政策誘導・中央統制

国の政策を推進するために地方交付税制度をつかった政策誘導・中央統制が推し進められている。

- ① 公共施設の再編推進
- ② 地方創生の推進
- ③ トップランナー方式
- ④ マイナンバー交付率を地方交付税の算定に連動

II 国の財政と財政政策

1 国家財政の現状

- ① 2023 年度一般会計予算では、歳出は、社会保障費、地方交付税交付金、国債費だけで 78 兆 5 千億円となっている。この 3 つだけで税収を 9 兆 1 千億円も上回ってしまう状況である。歳入総額 114 兆 3812 億円のうち 31.1%の 35 兆 6230 億円が公債費であり、そのうち 29 兆 650 億円は特例国債（赤字国債）である。公債残高は 1068 兆円で一般会計税収の 15 年分を超え、国民一人あたり 855 万円、4 人家族で 3420 万円。国・地方をあわせた債務残高は 1257 兆円で GDP の 224%となり世界一の借金大国となっている。
- ② 日本の財政問題は、90 年代を境に始まった税収の落ち込みが長期にわたって続き、歳出と税収との差が広がってきたことが直接的な原因である。
- ③ バブル崩壊やリーマンショックなどの影響の他に、景気が上向いても税収があまり増えない税構造にしてしまったことが主な要因と考えられる。
- ④ この税構造の変化は、不安定雇用の構造的な拡大や賃金の引き下げ、ゼロ金利政策の継続などと結合して、急速に貧困と格差を拡大した。貧しい人ほど相対的に税負担、社会保険料負担が増える構造が、消費の力を奪い、国内市場を冷え込ませ、それが企業活動や投資を国外に向かわせる梃子（てこ）に働くという悪循環に陥っているのが現状である。
- ⑤ なぜこうした事態が続いてきたのか？あまりにも乱暴なグローバル経済と関連して政府が行ってきた政策（規制緩和、市町村合併、労働者派遣法、原発政策等）が経済の停滞を招いたと推察する。

- ⑥ また、グローバル経済対応と関連して政府が行ってきた財政運営の経過をみると、税収は増加せず、日本経済の中で最も大きな割合を占める個人消費を冷え込ませるとともに、雇用を細らせ日本の経済基礎を取り崩してきたといえる。

2 国の財政政策に大きく左右される自治体財政

市町村の歳入のほとんどは国の政策によってもたらされている状況である。国の財政運営や政策が地域の実情や住民のくらしと権利の実態に対応しているのかどうかを検証し、国に対して意見具申や異議申し立てをすることが重要である。

3 自治体から国を見る視点

全国的に経常収支比率が高くなり政策的経費が窮屈になると、国の補助金や交付税措置のある事業の実施に向かうことが増える。自治体の基本責務である「住民福祉の増進を図る」ためには、自治体の地域特性に対応した政策や制度が重要である。地域特性やポテンシャルに対応した施策を国の制度を使いながら、最小の経費で最大の効果を上げるように実施することが求められる。

○所感

「住民の福祉の増進を図る」という地方自治体の責務を出発に、国の財政政策のあり方を住民の立場で分析し、自治体財政のありかたを検証する意義が明確になった。地域の特性に合った施策をつくりあげ、最小の経費で最大の効果をはかる行財政計画が重要と考える。

本研修で学んだことを財政の検証や議論に活かしていきたい。