


平成 28 年 6 月 10 日

北名古屋市議会議長
沢田 哲 様

日本共産党
渡邊 麻衣子 

視察・研修報告書

政務活動費により視察・研修のため出張いたしましたので、下記のとおり報告します。

記

参加議員名	渡邊 麻衣子	
日程	平成 28 年 5 月 16 日 から 5 月 17 日 まで 2 日間	
月 日	視察・研修先	視察・研修概要
5・16	会場： 岡山商工会議所 (岡山市)	第 36 回市町村議会議員研修会
5・17	会場： 岡山商工会議所 (岡山市)	第 36 回市町村議会議員研修会

旅費合計	交通費	宿泊費	土産代	通信費	参加費
63,700 円	23,700 円	13,000 円	円	円	27,000 円

調査の成果

2日間の研修会の初日は、京都府立大学公共政策学部教授の川瀬光義氏による記念講演〈「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〉が行われました。

■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
講師：川瀬光義（京都府立大学公共政策学部教授）

2004年から2006年にかけて行われた「三位一体改革」。地方分権をすすめるよう、(1)地方への財源移譲、(2)国庫補助負担金の廃止と縮小、(3)地方交付税の縮小を一体的に行ったこの財政改革の内容はどうだったのか。そして、改革後の自治体財政にはどのような問題があるのか。その背景と内容確認、問題検証について、3つの項目に分けて講演がされました。

1つ目の項目は、日本の地方財政の特徴と改革の課題です。

日本の地方財政は国家財政よりも規模が大きく、公共サービスの提供において、国よりも大きな役割を果たしていることを挙げています。しかし、その3分の1は国庫補助事業であり、自治体単独事業であっても国が法令で実施を義務づけているものが多く、裁量の権限は限られていました。その事業を実施するためには、財源措置が必要で、国から地方へは大規模な財源が移転されています。

しかし、特徴は課題でもあり、国から再配分されると国の財政支援に頼りがちとなってしまい、地方税の税率決定権がほとんど機能していないなどの実情が生まれました。

この課題に加えて指摘をされたのは、行政需要が変化したことでした。それは、公共施設整備が一段落して、高齢者サービス等の人的サービスの拡充や、地域経済を立て直す地域政策の充実など、地方独自の取り組みが求められたことです。同時に、公共土木事業中心の財政運営が、国の優遇策に依拠した地方債を財源としたため、借入金残高が増えたということも背景となり、地方分権改革がすすめられたと振り返りました。

2つ目の項目は、こうした背景事情の中で課題をどうするのか、という争点と帰結についてです。

三位一体改革の目指すところは、主権者ニーズに応じた多様なサービスを独自に提供できるような財政システムの構築であったのですが、地方分権型福祉社会を主とするのか、地方交付税の財源保障機能の見直しを主とするのか、という立場の違う二つの争点に注目をされました。

地方分権型福祉社会を主とするのは、特定財源である国庫支出金を優先し、地方交付税は国の関与の廃止・縮小と一体で事件をかけて検討するべきという、言うなれば地方自治体の考え方であり、地方交付税の財源保障機能の見直しを主とするのは、交付税への依存を甘えだとして、地方交付税の財源保障機能を大幅に縮小することによって自治体財政の自立を促す、言うなれば国の考え方だと、二つの立場を批評されていましたが、自治体には都市部と農山村部などそれぞれに特徴があり、特に農山村部では住民や企業など納税者が少ないので、税源移譲がされても、廃止される補助負担金の方が多いため、財政力の不均衡が生じます。そのために重要なのが地方交付税の役割であるのに、その機能を縮小化すれば住民サービスの低下につながるのは明確です。

しかし実際には、国側の立場に基づく施策が展開されました。その結果、大幅な補助負担金の削減がすすめられたものの、その中身は、義務教育費国庫負担金だったり、自治体の裁量拡大にはつながらない国の負担率の引き下げに過ぎなかったと指摘をしています。私は、それだけではなく、教育の機会均等を保障する責任、全国的な教育水準の確保を財源で保障するという責任が果たされないという点で問題だとも考えます。

地方交付税の削減は顕著で、三位一体改革に先行して毎年減少を続けました。川瀬教授は、交付税の削減により財政困難に追い込まれた自治体に対して行った財政優遇措置の「合併特例債」は、分権の受け皿づくりを目的にしているとしながらも、地方交付税に甘えているとして自治体を合併させる（減らす）政策は、分権に逆行する重大な問題だと考察されました。

なぜなら、教育や福祉、地域コミュニティの構築など、人的サービスの充実を求められる時代に、顔と顔が見える、いわば職員が地域の事情に精通し、きめ細かなサービスが出来る有利な条件を持っている小規模自治体を消滅させてしまう政策であり、合併を決めるのに期限を付け、自治体の存立（自治権の放棄）に関わる重大な問題について十分な検討時間を保障しなかったからだと言及をされました。

確かに、優遇措置によって合併による地方交付税の激減は緩和され、合併に

関わる建設計画事業が合併特例債によりすすめることができましたが、臨時財政対策債は増加し、合併特例債が交付税として十分に措置されるのかどうかという懸念はぬぐえません。今後は行財政改革がすすめられることにより、基準財政需要額の減少も影響していくことを推測します。これまで10年間の検証と、償還の財政シミュレーションを示していくことが必要ではないかと考えます。

3つ目の項目は、三位一体改革後の地方財政についてでした。

国から地方への歳出は縮小されました。社会保障関連費の増額を補うように、給与関係費が減らされ地方公務員の縮小につながり、公共事業関係費が減らされたことで過疎地域化がすすみ、東京圏一極集中が深刻化しました。自治体が歳出抑制を行っても債務残高は横ばいのままで、財源も不足のままです。「分権の受け皿づくり」のための市町村合併は、合併算定替え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得なくなりました。改革が狙っていた効果とは逆の結果となったと指摘をされました。

川瀬教授はおわりに、森林資源を活用した地域内循環型経済で創生する上野村を紹介しながら、合併を選択しなかった小規模自治体が示した希望を語られました。国がすすめる「地方創生」では、地域の衰退に歯止めをかけようとしていますが、人件費など経常経費の更なる縮小を求めていることにより、人的サービスの民営化がすすめられ、職員の人手不足が深刻になっています。地域の事情に精通した職員が、福祉・教育など基礎的サービスを充実させて住民の信頼を得ることで、地域経済力は充実し、税収増につながるのだとまとめられました。

交付税や国庫補助負担金は、どの自治体でも公共サービスを安定して提供できるよう、国民の権利を保障し、国が財政的に責任を持つために設けられたものです。補助金の大幅削減は、住民の生活を支えを失うことにつながります。暮らしや福祉に関わる補助金を継続・向上させ、行政サービスの役割を営利企業など公共でないところに依拠しない姿勢が、地方を守り住民を守ることにつながるのだと、財政の検証・試算とともに必要だと考えた講演でした。

2日目は、選科 B 地方創生総合戦略各論コースの〈地方創生と公共施設等総合管理計画〉を受講しました。

■ 地方創生と公共施設等総合管理計画

講師：中山徹（奈良女子大学大学院人間文化研究科教授）

地方創生の状況と特徴、課題を概観した上で、立地適正化計画、公共施設等総合管理計画、空き家対策特別措置法の内容を説明し、自治体としてどのように対応すべきかを提言した講義内容でした。

「いま、地方創生で、地域が再び大きく地域再編成へと動いている」との冒頭の言葉は、平成の大合併を経て迎える人口減少が、どのように自治体に影響を及ぼして、どのような政策がとられているのかを端的に表していました。

日本の人口は、今のままで推移すると、2008年に1億2800万人のピークを経て、2110年には4300万人と、100年前の人口に戻ると、国立社会保障・人口問題研究所は予測しているそうです。これだけの勢いで人口減少が起きると社会に大きなひずみが出てくるとされながらも、高齢化は26.9%と世界一位となり、開発が進む東京圏へは人口が一極集中し、人口規模の小さな市町村ほど人口減少率は拡大しています。

国は人口減少の理由を出生率の低下だとして、出生率の数値目標を発表し、対策として都道府県に人口ビジョンと総合戦略を策定させましたが、出生率低迷や転出超過については現象面の分析にとどまり、原因が分析されておらず、結婚や出産を阻害している要因の分析はなかったと指摘をされました。また、総合戦略については、マニュアル通り作成された人口ビジョンを実現するために作られているので画一的だと批判し、既存政策の延長に陥りやすいことと、企業頼みの傾向になっていることを懸念しています。

国の総合戦略が定める政策分野は、安定した雇用の創出、新しい人の流れ、結婚・出産・子育て支援、地域・安全・連携とありましたが、若者の就労が抜けていると私は考えます。北名古屋市人口ビジョンによる、本市のアンケート及び愛知県の人口動向調査では、予定子ども数が理想子ども数を下回る理由として、60%に近い率で「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」となっており、経済力の基盤が安定して作れるように、働きながら子育てが出来る環境が求められていることが読み取れますので、その環境づくりが人口安定化率の向上のために重要ではないでしょうか。

政府は、連携中枢都市圏、立地適正化など、人口減少に対応した自治体・地域の再編成を求めています。

地域再編成の柱だとしていたのは連携中枢都市計画でした。これは、市町村合併ではなく、市町村の枠組みを残しながら連携をし、県域全体の経済成や都市機能の集積・強化、県域全体の生活関連機能サービスの向上を狙ったものです。東京・大阪・名古屋の三大都市圏を除く指定都市又は中核市が中枢都市の要件になりますが、名古屋はこの計画を行おうとしています。

しかしこの計画は独自性に乏しく中枢都市と連携市町村の温度差が生じているのが実情だとここでは報告しています。

地域の再編成のために見直しをしていこうというのが公共施設等総合管理計画です。

自治体税制状況が悪化する中、既存公共施設の送料が維持できなくなり、耐震化と長寿命化を経て、統廃合そして地域再編成へと位置づけられているということでした。

この公共施設等総合管理計画で懸念されるのは、統廃合推進方針だけではなく、民営化によってサービス間の調整が取れていなかったり、子育て・教育・介護の全てにおいて過密になっていることを問題としてあげていました。

そこで、中山教授が指し示す自治体の方向性は、公共施設を地域型と広域型の二つの面で捉えるべきだとしました。

基本的な施設を小学校区内に配置することで、地域型日常生活サイズで地域生活やコミュニティを支えることが出来ると言います。身近なことは身近なところで機能すれば、顔の見える細かな子育て支援や高齢者支援や、住民で組織した防災対策が出来るというのです。

ただ、広域型として、統廃合ではなく施設によって都市の格を上げることが将来にとって重要だとしていました。特に、日本における文化施設は施設だけ作って貸館のようになってしまい、公共施設が持つ歴史性が置き去りにされています。民営化ではなく、そこに専門員を置いて運営することが公共施設に本来の意味を持たせることができるという分析には納得させられました。さらに、公共施設は自治を学ぶ場所だとして、自覚的な市民に成長し、市民の意向が反映することを望んでおられることに共感をいたしました。

最後に、地方創生とは何か、として、日本は国際競争力を維持するために、三大都市圏をリニアでつなぎ、世界最大の都市圏を形成する「スーパー・メ

ガ・リージョン（国際経済戦略都市）」構想があると話されました。人口減少に対応した地方の再編成・コンパクトシティ化では従来の地方では持続ができず、不満を抑えることが出来ません。しかしこの構想は、国が主導するのではなく自治体が自ら再編成をすすめる仕組みとなっています。ですが、競争型のため、自治体が連携しにくいという側面も持っています。果たしてアベノミクスと地方創生は両立可能なのでしょうか。

中山教授は、現行の枠組みで地方創生を実現するのは困難で、枠組み変更を国に働きかけること、地域独自の取り組みを展開することを提言されました。「地方創生加速化交付金」や「新型交付金」をいかに活用できるかが問われているのです。北名古屋市においても独自政策の実効性を強めるために、積極的な活用が期待されます。地域に経済が回るような仕組みづくりのために、ここでは、第一次産業とその関連産業を基本に捉えて、規模だけでなく、質と独自性を伸ばすことが必要だとしています。それは、食料であったり、観光材料であったり、再生可能な自然エネルギーであったり、地域が元々持っている資源を活用するということです。

市町村が元来持っている資源（歴史であったり産物であったり）を生かした連携や、公共施設と日常生活の関係が混乱しないような慎重な再編にするべきだとのまとめは、合併して10年を迎えた北名古屋市が、私たちの町として発展していくべき姿はどうあるべきかを映し出しました。それは、地方が中心に集約されるような再編成ではなく、基礎自治体を残した連携で、それぞれの市町村が対等の原則を尊重する関係性であり、中心市が周辺を支えるのではなく、周辺町村が中心市を支える連携が重要だということだと考えます。多くを学んだ講演でした。