

令和2年度 会派調査研究報告書

(視察先1箇所につき1枚)

会 派 名	日本共産党上田市議団
事 業 名	第62回自治体学校
事 業 区 分	①研究研修 ②調査

1 上田市での課題と研修・調査の目的

各分野の講師の講演や全国の先進自治体の施策が学ぶことができることから毎年のように参加している。今年は、新型コロナウイルス感染拡大防止として、DVD およびインターネット(Zoom)を活用した講座および分科会として開催された。4人の議員団は、分担して講座及び分科会に参加して研修した。

2 実施概要

○開催状況と報告書の一覧は以下の通りです。

日付・時間帯	視聴方法	講座名・分科会名
いつでも	DVD	記念講演 報告1
いつでも	DVD	緊急報告 報告2
8月1日 午前	ZOOM	分科会 公共施設統廃合、民間委託の現状と対抗軸
8月1日 午後	ZOOM	講座 自治体財政の知識と応用 報告3
8月2日 午前	ZOOM	分科会 新型コロナウイルス影響にともなう国保改善～自治体の取り組みと国保運営方針の見直し 報告4
		分科会 災害問題と行政等の役割
8月2日 午後	ZOOM	分科会 コロナ禍で地域医療は大丈夫か？424 病院リスト、地域医療構想で地域が衰退する
		講座 権利としての生活保護を考える 報告5
8月8日 午前	ZOOM	分科会 保育—コロナ禍から見えてきたこと
		分科会 働き方改革と自治体職員—公務の世界のこまで、いま、これから 報告6
8月8日 午後	ZOOM	分科会 「全世代型社会保障」は何を狙うか 自治体の役割は—新型コロナウイルス感染症対策の実態を踏まえて
		分科会 水は人権「水道の目的は憲法25条・生存権の保障」 報告7
8月9日 午前	ZOOM	交流会 「まち研」交流会 地域から自治力を育む
8月9日 午後		分科会 コロナショックと地域経済 報告8
		報告9・まとめ

○会場 DVD およびネット通信による研修であり、会場指定はない。

報告1

○記念講演「地球環境の危機と地方自治—コロナ問題と SDGs」○講師 宮本憲一氏(大阪市立大学名誉教授、滋賀大学名誉教授)

◆記念講演の主な項目

はじめに

- ・ 自治体学校の歴史的継承

1957年に始まる自治体の地方自治研究活動が重要な役割を果たし、1963年自治体問題研究所を創設。そして、1964年自治体学校が創設した。宮本氏は「創設から参加してきた生き証人の一人として、継承、再生していく決意」が述べられた。

1 地球環境の危機とSDGs

- ・ パンデミック(世界的大流行)と新自由主義の破綻

★環境の危機の被害は公害と同じ ★国土の分散、自治体の行政機能の強化と災害対策の分権

2 システム改革と地方自治運動

- ・ 高度経済成長と公害問題
- ・ 自治研の創設
- ・ 地域開発の夢と現実
- ・ 公害研究委員会と『恐るべき公害』
- ・ 成長政策＝公害無策の行政

3 公害反対の市民運動誕生

4 公害問題解決の道(二つの道)

- ・ 革新自治体の誕生
- ・ 公害裁判(1967年から)

◆上田市政に活かせる課題等

○講演では、「地球環境の危機と災害の世紀に入った日本の状況は、政治社会経済のシステムを変えねばならないことを示している。」と提言している。持続可能な社会を目指すうえでも、現在の延長線上ではなく新しい視点で行財政システムを見直していく事が必要だと感じている。

○緊急報告「第32次地方制度調査会答申が狙う自治体再編」

○講師 岡田知弘氏(自治体問題研究所理事長、京都大学名誉教授)

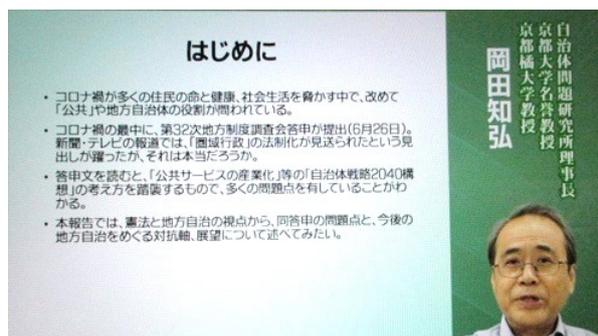
◆主な講演項目および内容

1 コロナ禍で浮かび上がった日本社会の脆弱性と

「公共」・地方自治の重要性

2 第32次地方制度調査会答申は、現下の日本の地方自治・地域社会の要請に答えているか？

ここでは、「答申」について次の9点を論点としてあげている。



- ① コロナ禍問題を取り込んだと言っているが、議論せずに、付け焼刃で付加する形に
 - ② そもそも、「自治体戦略2040構想」の枠組み、「バックキャストिंग」の考え方に縛れている状況。
 - ③ 逆算方式の発想による制約→現状分析の弱さ
 - ④ 「圏域」行政の法制化が見送られたと言われるが
 - ⑤ なかでも、キーになっている装置が「地域未来予測」なるもの
 - ⑥ 「地域未来予測」や「連携計画」づくり、実施過程で企業の積極的関与を提案
 - ⑦ 住民の基本的な人権、「公共」の責任に対する意識の低さ
 - ⑧ 増田寛也氏らによる団体自治・住民自治否定論
 - ⑨ 地方制度調査会の存在そのものが問い直されるべき
- 3 すでに始まっている「自治体戦略2040構想」の先取りと「ポスト・コロナ戦略」
- 4 コロナ禍で浮かび上がった対抗軸と展望

市政に活かせる課題等

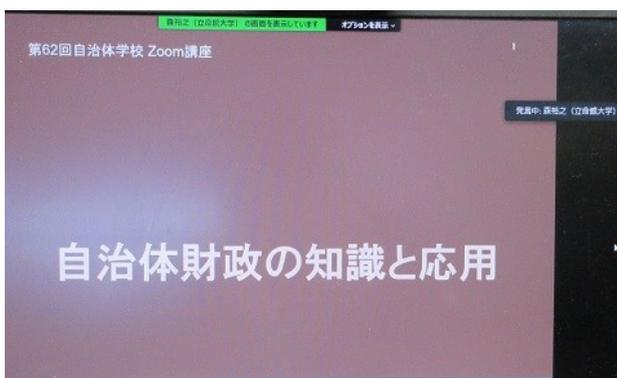
○第32次地方制度調査会答申は、今後の地方自治体のあり方の指針として重要なものであり、その動向を正確に知ることができ、「答申」を考える9つの論点は参考になりました。

○また、ポスト・コロナとして、地方制度改革をめぐって憲法を基準にしたあらたな対抗軸にする動きがすでに始まっているようです。上田市でも参考にしていきたいと思っています。

報告3

○講座 自治体財政の知識と応用

○講師 森裕之氏(立命館大学教授)



○ 国と地方の財政規模 (教

育・福祉・公共事業などの内政分野の大部分は地方財政が支えている)

○ 国・地方間の財政配分(平成30年度)を参考にしている。

- ・国民全体の租税(歳入)104.1兆円のうち国税64.2兆円(62):地方税39.9兆円(38)だが、歳出は国71.9兆円(43):97.3兆円(57)となっている。この差を埋めるのは、地方交付税と国庫支出金

○歳入は4つの項目にして、家計に置き換えて考える。講義では、夫、妻、大学生、高校生、中学生の5人

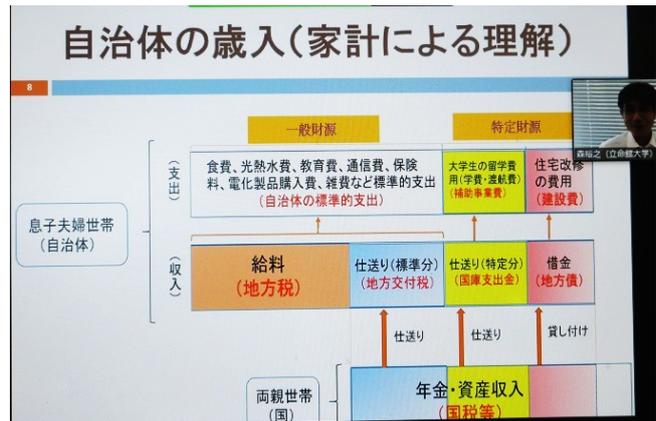
- 1 地方税(市税など)⇒家計では給与(収入)
- 2 地方交付税(地方譲与税、地方特例交付金など)⇒家計では、両親からの仕送りだが、金額は標準的な額となる。

※1+2が一般財源と言われる。一般財源は使い道は自由であり、自治体にとって決定的に重要なもの。また、他の自治体との比較や財政指標を調べるために重要となる。

3 国庫支出金⇒これも、両親からの仕送りだが、使い道が決められているもの。

4 地方債(借金)⇒家計では、借入金となる。

★ 日本で一番わかりやすい財政講座というだけあって、非常にわかりやすい講義でした。



◆上田市政に活かせる課題等

○ 新潟市や浜松市、交野市などの財政指標も示して自治体財政の着眼点をわかりやすく学べた。

上田市は、庁舎建設や台風災害復旧事業さらに新型コロナ対応など多額の予算が必要であり、財政状況について、しっかり議論をしていきたい。

報告4

○分科会「新型コロナウイルス影響にともなう国保改善～自治体の取り組みと国保運営方針の見直し」

○講師 長友薫輝氏(津市立三重短期大学)

○新型コロナ対策

- ・傷病手当金の対象者拡大は、自営業者への対応を検討し、実践している自治体に注目する。
- ・保険料の減免は、収入が激減した(3割以上)被保険者を対象としているが、減少見込みでも良い。厚労省通知どおり行い、広く知らせていくことが必要

○国保運営方針の見直し

・2021年度からの国保運営方針に対する取り組みは、今年度見直し作業が進められている。各都道府県の国保運営方針に記載されている文言等に、地域の実情が反映しているか、どのような内容かについて関心を持つことが重要である。今後の統一保険料への方向性を強化するかどうか注視。

・具体的な対応として考えられること

- ① 過剰な被保険者への負担強化は回避する必要がある。
- ② 統一保険料とするかどうか。応益・応能負担割合、算定方式の統一について
- ③ 法定外繰り入れ解消計画、赤字解消計画等
- ④ 資格証明書や短期保険証などの発行基準など、事務処理基準の統一について
- ⑤ 財政調整交付金や保険者努力支援制度交付金について
- ⑥ 収納率向上対策として、差し押さえ強化など

- ⑦ 健診、レセプト点検等の医療費適正化
- ⑧ 保険料引き上げ(年次計画作成、財政難などを強調し、広報強化)

○国保の都道府県単位化

- ・都道府県が医療費の管理をしながら、同時に医療供給体制のコントロールも担う。新たな公的医療費抑制策
- ・データヘルス計画など、健康管理の徹底を図り、予防・健康づくりの部分的市場化。
- ・2018年度から本格的に導入されたインセンティブ(誘導型報奨)の政策展開、保険者努力支援制度(国保)、保険者機能強化推進交付金(介護保険)

○自治体に求められること

- ・自治体にとって面倒な仕事をやめてわかりやすい行政を行う。制裁措置を講じるから無駄な費用と労力をかけることになる。制裁よりも丁寧な生活・労働実態の把握に努めるのが自治体行政。広島市、横浜市で短期保険証はなくなった。
- ・高すぎる保険料負担を下げる。また国保44条減免【医療費減免】など利用できる水準に改善することが必要である。

○上田市では新型コロナの傷病手当金は、国の方針どおり被用者のみが対象の条例改正を6月に実施したが、自営業者への拡大の検討や国保税減免の広報も広く行う必要がある。

○来年度からの国保運営方針を注視するとともに、上田市独自の国保税減免の検討も必要ではないか。広島県福山市では、今年度から軽減税率対象世帯の子ども均等割り2割軽減が一人目からに拡充との報告あり。

○自治体の役割は、制裁ではなく丁寧な生活実態の把握との指摘があった。以前から上田市で行っている短期保険証発行事務は見直すべきと提言しているが、今後も求めていきたい。

報告5

○講座 「権利としての生活保護を考える」

○講師 横山秀昭氏 (全国公的扶助研究会:横浜市 社会福祉課 職員)

田川英信氏 (生活保護問題対策全国会議)

○新型コロナウイルス感染症が収束しない中、全国的に生活相談や生活保護申請が増加している。

○住居確保給付金は、コロナ禍でハローワークでの求職活動要件が免除されるようになったことから相談・申請が急激に増えている。

○生活困窮者自立支援制度の窓口は生活困窮者の生活再建をする窓口が本来の姿である。しかし、5~6月は住居確保給付金の手続きをする窓口となってしまう、「どのようにして困窮に陥り、どうやって再建していくか」という本来の話ができていない状態を窓口担当者は嘆いていた。コロナウイルスの問題が落ち着いたら、生活再建に向けた相談活動をしていきたいと現場職員は言っている。

○生活困窮者自立支援制度の窓口は、多くの自治体で生活困窮と生活保護で窓口がわかれているため、窓口間で相談内容の引継ぎがしっかりと行われているかという点や、相談者が生活保護の窓口に行っても「あなたはまず生活困窮の窓口に行ってください」と追い返される事例など、様々な課題がある。

窓口は一体化するべきと考える。(横浜市は一体化している)

○現状の問題の一つとして、社旗福祉に従事する職員の非常勤化が広がっていることがある。会計年度任用職員制度が導入されたことにより、全国的に見て加速している。非常勤化職員で専門性が必要なソーシャルワーカー、社会福祉の仕事ができるのかという疑問がある。

○職員配置の問題もある。ケースワーカーは80世帯に一人という基準があるが、守られていない自治体が少な

からずある。

○生活困窮者自立支援制度ができたことで、就労支援、一人暮らし支援、学習支援など様々なことで外部委託化が多くなっている。厚労省は、公務員であるケースワーカーが行っている生活保護業務のケースワーク業務を社会福祉推進事業から切り離していくと明言している。

○今後の大きな問題は、政府が令和元年12月23日閣議決定した以下の2点である。

1. 『現行制度で外部委託が可能な業務範囲について令和2年度中に整理したうえで、必要な措置を講ずると、現行制度内で外部委託が可能な業務は今年度中に外部委託を進める。』
2. 『現行制度で外部委託が困難な業務については、(～中略～)外部委託を可能とする』と現行法では、外部委託できない業務を外部委託できるように法律を変えてでも行うとしている。

○生活保護の本来あるべき方向性とは、『生活保護は住民の生活を守る最後のセーフティネット。法律に基づく業務であるため、制度などに精通した社会福祉専門の常勤職員により自治体直営で行う必要』がある。

○今後コロナ禍によって、生活困窮する市民が増加することが予想されることから、相談体制を強化する必要がある。

○政府はケースワーカーの業務の民間委託を進めていく方針だが、行政が責任を負うべきで、慎重な議論が必要である。

○生活保護は誰にでもある権利であり、ためらいなく受けることができることを市民に周知を図る必要がある。

報告6

○分科会「働き方改革と自治体職員—公務の世界のこまで、いま、これから」

○講師 黒田兼一氏(明治大学名誉教授)

◆主な講演項目および内容

1 2040構想、AI・ロボティクスと公務労働

- ・ 国と財界は、少子高齢社会・人口減少対策として「自治体」のあり方の「改革」を急ピッチで進めている
- ・ 「自治体戦略2040(2018年)」、「スマート自治体構想」など

2 AI・ロボティクスの導入事例—川崎市の場合

- ・ 2018年度、2019年度にAI導入に関する実証実験
- ・ 実証実験から認識された課題(AIと人間による作業との併用の必要性、AIだけのやりとりで完結してしまうのにはリスクがある、など)

3 AI・ロボティクスとのつきあい方

講師 山縣宏寿氏(専修大学准教授)

◆主な講演項目および内容

- ・ さいたま市は、AIとロボティクスを職員の仕事の効率化、時間の短縮を企画して2017年から一部導入して、2020年から本格導入した。この内容を詳しく報告されました。

◆上田市政に活かせる課題等



「自
る。
体」

- 国が進める「自治体戦略2040(2018年)」で、AI(人工知能)とロボティクスを活用して、「自治体職員を半分にする」としている。AIには、できることとできないことがあり、人間に取って代わることはできない。導入している自治体の例なども参考にして、上田市はどうあるべきかを考えていきたい。

報告7

○分科会 「水は人権『水道の目的は憲法 25 条・生存権の保障』」

○講師 橋本 淳司氏 (水ジャーナリスト)

近藤 夏樹氏 (名古屋水道労働組合)



① コロナウイルス感染症と水道料金減免

水道料金の仕組みは一般家庭の基本料金をできるだけ低く抑え、一定水量を超えると使用料が高くなっていく仕組みをとっています。今回のコロナウイルス感染症により、全国で 177 水道事業体(厚労省調べ)が水道料金の減免措置を行っています。基本料金を減免する理由を「うがい、手洗いの励行」としている水道事業体が多くある。水道法の目的である「公衆衛生の向上」と一致している。

※上田市も減免措置を実施している。

② 水道法は何をめざしたのか

日本の高水準な水道は、快適な生活はもちろん、疫病を防ぐという重要な役割を果たしてきた。又、水道は火災の際の消防水利という大切な役割を担っています。まちの隅々まで張り巡らされた「加圧水」は、住民のいのち・財産をまもるための水です。水道法は、憲法 25 条・生存権の保障を具現化するために、国民すべてに安全で安定的な水の供給を目指したものです。そのために莫大な費用のかかる水道の機関設備投資に対して、国は補助金や金利の有利な公的な借り入れ先を用意して水道の普及に努めてきました。しかし、それらの施設が更新時期を迎えたいま、国は、その費用を「住民負担(水道料金)」でまかなえ・・・という方向で動いています。

※上田市では 2021 年水道料金改定が審議される予定。

③ 緊急事態でも平時と変わらない給水を

ライフラインである電気・ガス・水道・下水道は平常時と変わらない供給を行う努力を続けて来ました。たとえ災害でも水道を止めることは「いのちの水」を断つことになるため、水道法には「常時給水義務」が課せられています。そのために浄水場の運転管理、排水管路網の維持などの夜間要員の確保は緊急時であっても対応できるよう技術・技能を持った職員を日常から育てておく必要があります。今のところ甚大な災害とコロナ感染症が重なっていないと幸いですが、いくつかのリスクを想定して対応できるだけの組織体制の維持は大変な努力必要ですが、「平時における効率性」のみを追求される情勢では、

その維持もままならない状況です。

④ 水は貴重な公共の財産

水環境基本法は 2014 年 3 月衆議院本会議で成立しました。「水が国民共有の貴重な財産であり公共性の高いものである」として「すべての国民がその恵を将来にわたって享受できること」を基本理念にあげています。この理念と水道法の理念は一致し、水が憲法の生存権に関わることをあらためて示すものです。貴重な水を享受する住民、自治体職員、そして企業も参加して流域単位の水環境と水の適正利用に関心を高め、話し合える場を創りあげていくことが健全な水環境の維持に欠かせません。

⑤ 水道の広域化・民営化を考える

先の水道法改正は「水道事業は危機的状況にある」とし、人口減少による収入減少、耐震化や大規模更新の費用、職員の減少による技術の低下などがあげられ「官民連携」により解決するというものです。しかし、はたして広域化と民営化により解決は可能なのか？

4 上田市政に活かせる課題

○住民のいのち・財産をまもる水、水道法は憲法 25 条・生存権の保障を具現化するために、国民すべてに安全で安定的な水の供給を目指したもので、施設の更新時期を迎えた今「住民負担(水道料金)」をどう考えるか、安易な値上げについては十分な議論が必要ではないか。

○水は公共の財産です。貴重な水を享受する住民、自治体職員、企業も参加した水環境と水の適正利用に関心を高める啓発が必要で、話し合える場が必要ではないか。くわえて国のすすめる水道事業の広域化、水を商品とする民営化でいのちの水が守れるのかを考える必要がある。

○「水道の広域化・民営化」については、上田市でもすでに委託業務、請負工事などにより業務を民間企業が行っています。2000 年頃からの職員の大量退職時には採用抑制が行われ多くのノウハウが失われました。国はコンセッション方式導入でもモニタリング機能を残すといいますが、すでに現場のノウハウは失われています。さらにコロナウイルス感染症だけでなく大規模災害などのリスクを企業は負うことはなく「公」の側に残す仕組みです。国は、いのちの水にたいして財源を保障せず、水を商品とする民営化を進めようとしています。

○緊急事態でも平時と変わらない給水を行うために、事業継続計画(BCP)の策定が必要ではないか。

報告8 ○分科会 「コロナショックと地域経済」

○講師 大貝健二氏(北海学園大学)

◆主な講演項目および内容

1 新型コロナ・ウイルスパンデミックの進行状況

- ・ アメリカジョージア州ホプキンス大学のダッシュボードにみる感染国、感染者数、死者数
- ・ 日本国内での新型コロナウイルス感染状況
- ・ 例えば、北海道に見る感染者数の推移

2 新型コロナ・パンデミックが明らかにしたもの

- ・ 経済のグローバル化の負の側面としてのパンデミック
- ・ 医療体制の脆弱さを露呈:なぜ PCR 検査を十分に行わなかったか?

3 地域経済社会の持続可能性を維持するために何が必要か?

- ・ 常に備えること
- ・ 地域経済循環、社会連帯経済のような考え方を取り入れる
- ・ 加速するかもしれない「地方分散」に対する対応

◆要請レポートとして「中小企業・小規模基本条例」をもとに自治体と共同で地域づくりを

★ 広島県と県内市町村における「中小企業・小規模基本条例」の制定の状況及び制定後の運用についてのレポートがありました。その中で、平成29年広島県「中小企業・小規模基本条例」を制定。施行後、条例に基づく推進方法について具体的な取り組みがなされていることの報告でした。

◆上田市政に活かせる課題等

- 上田市も「中小企業・小規模基本条例」を制定しましたが、条例にもとづく具体的な推進方法については参考になる報告がありました。
- ポスト・コロナを見据えて、「地方分散」への対応が報告されました。京都大学と日立の共同研究で二つの未来予測シミュレーションがされているそうです。一つは「東京集中シナリオ」もう一つは「地方分散シナリオ」です。地方分散にこそ持続可能な日本社会であると予想して、備えるまちづくりも必要と考えます。

WEB カメラを活用して参加しました。

- 本来なら、広島市で開催される予定の第62回自治体学校が新型コロナウイルス感染症防止対策により、DVD とネットを使った形で開催されました。
- ネット中継は、スタッフの方や参加者が不慣れのところもありスムーズにいった講座や分科会だけではありませんでしたが、おおむねうまくいったと思っています。
- また、ネットの良さは移動や宿泊に労力をかけなくてもいいことが最大の利点ですが、あわせて講師に対する質問や意見はチャット機能を使ってできることです。この方が会場で質問や意見を述べるよりも効率的で的確な回答が得られるのが収穫でした。
- 今後は、ポスト・コロナを考えればこのようなネットを活用した講演会、研修会、シンポジウムが増えていくような気がします。