

松阪市議会  
議長 中島 清晴 様

平成26年5月28日

報告者 中瀬古初美

## 研 修 報 告 書

今般、下記のとおり研修を受講致しましたので、その内容等を報告します。

### 記

1. 研修の日程 平成26年5月13日(火)～5月14日(水)

2. 参加者 あかつき会：中瀬古初美

3. 研修項目

5月13日(火) 会場 横浜ワールドポーターズ  
第16期自治政策講座 in 横浜

第1講義：地方制度調査会答申と自治の仕組み

－「住民自治の根幹としての議会」を創り出す

講師 江藤俊昭（山梨学院大学教授）

第2講義：TPPと自治体の課題

－グローバル経済と地域再生の道

講師 鈴木宣弘（東京大学教授）

5月14日(水)

第3講義：介護保険制度改正について

－高齢者福祉と自治体の課題

講師 結城康博（淑徳大学教授）

第4講義：地域子育て支援の体制づくり

－子育て新システムと自治体

講師 渡辺顕一郎（日本福祉大学教授）

第5講義：低炭素・気候変動適応型社会へ

－自治体の対応と課題

講師 白井信雄（法政大学地域研究センター特認教授）

## 第16期自治政策講座 in 横浜

これからの自治体政策 ―持続可能な社会への視点

5月13日（火）

### 第1講義

地方制度調査会答申と自治の仕組み

―「住民自治の根幹としての議会」を創り出す

江藤 俊昭（山梨学院大学法学部教授）

#### 1、地方制度調査会と第30次答申の射程

##### (1) 地制調とは

① 法律設置、首相の諮問機関→自治法改正（至らないものも多々ある）

② 廃止（構想）から復活（地域主権戦略会議、地方行財政検討会議）

##### (2) 第30次地制調答申（2013年6月）の位置

① 諮問と答申

② 住民自治をめぐる事項の攻防（拘束型住民投票、条例制定の直接請求の括弧書きの廃止の答申に書き込まれなかった）→改正

##### (3) 大都市と広域連携をめぐる

① 大都市・都市自体にも問題を抱えている

② 大都市・都市が連携（地方の大都市「地方中枢根拠都市」）→2014年改正

##### (4) 都市における住民自治

① 政令指定都市：区への権限移譲、区長の位置づけの変化、「都市内分権」

② 大都市（政令指定都市を含めて）：地域自治区の活用、選挙区選挙による地域別常任委員会→等々

#### 2、地方政治の台頭と地方自治制度改革―地方分権改革の第2ステージへ

##### (1) 地方分権改革が引き起こした地方政治の台頭―地方分権改革の第2ステージへ

① 地方分権による地域経営の自由度の高まり

② 財政危機による選択と集中

##### (2) 地方政治の台頭と地方自治制度改革―第2ステージ

① 地方政治が活性化するとその容器である地方自治制度（地方政府形態）を再考

② 地方政治が活性化すると公共サービスの供給の仕方（自治体間連携・補完）を再考

→地方から国法を変える（正確に言えば自由度を高める）

#### 3、二代表制の変容：地方自治制度（地方政府形態）の再考

##### (1) 二代表制（機関対立・競争主義）の意味

① 正統性の対等性、両者の特性を踏まえた対立・競争

- ② 政策過程全体にわたっての両者の対立・競争
  - ③ 政策過程全体での住民による統制・住民参加
  - (2) 二元代表制をめぐる議論（2つではなく3つの選択肢）
    - ① 議会内閣制採用の議論（議院内閣制、兼職許容：議員の兼職禁止規定を廃止）  
→制度改革とともに実際の運用（地域政党による議会多数派形成）
    - ② 純粹二元代表制
    - ③ 機関競争主義とその困難性
  - (3) 二元代表制と住民参加
    - ① 行政への住民参加の進展
    - ② 議会への住民参加の進展（外に向かう参加と議会全体への参加）
  - (4) 今日の二元代表制の実際：飯田市議会、会津若松市議会  
－議会からの政策サイクル：住民との意見交換会を起点－
    - ① 議会からの政策サイクルとは
    - ② 議会からの政策サイクルの実際
    - ③ 議会からの政策サイクルの特徴
- 4、二層制の変容：公共サービスの供給の仕方（自治体間連携・補完）再考  
－第30次地方制度調査会答申を中心に－
- (1) 「総合行政主体」論と「都道府県による市町村補完」論の「変化」
  - (2) 広域連携の新段階
    - ① 従来の広域連携の評価と新しい柔軟な連携：住民の統制の視点から
    - ② 従来の広域連携再考：一部事務組合や広域連合の透明性や住民参加
  - (3) 都道府県による市町村の補完
  - (4) 議会はどうかわるかⅠ（市町村議会を中心に）
    - ① 視点：それぞれの議会で議会改革を推進、それを広域連携・補完に活かす
    - ② 広域連携Ⅰ（たとえば広域連合議会の中で）：議会改革の蓄積を活かす
    - ③ 広域連携Ⅱ（たとえば広域連合議会の議論を豊富化する）：市町村議会ですっかり議論  
\*さらなる住民・市民参加の模索
  - (5) 議会はどうかわるかⅡ（都道府県議会を中心に）
    - ① 広域自治体の責務の自覚
    - ② 大都市を有する都道府県における大都市出身議会議員の位置
      - i かわる仕事がないのでは→議員定数削減
      - ii より広域的な議論ができる議員へ

補足：もう2つの「二層制」の変容

- ① 特別自治市：1つだけの選挙、都市内分権の不透明性

## ② 道州制：1つの法律で都道府県を解体できるのか

### 第2講義

#### TPPと自治体の課題

##### ーグローバル経済と地域再生の道

鈴木 宜宏（東京大学大学院農学生命科学研究科教授）

TPP交渉の難航をどう受け止めるか＝いつ急展開するかは予断を許さない

TPP交渉は昨年末に続き、2月の閣僚会合の合意にも失敗し、少なくとも11月の米国の中間選挙が終わるまでは進まず、その後「漂流」といった「楽観論」も広がった。しかし、過去の貿易交渉でも、大丈夫と言われていたのに急展開したことは何度もある。

2月25日のシンガポールでの決裂の日の夜のテレビで、4月のオバマ大統領訪日時の決着可能性についての鈴木教授の懸念に対してある閣僚は「総理に牛肉、豚肉、チーズの関税がどうだという議論をしてもらわなければならない」と発言し、4月のオバマ大統領の訪日に合わせて、安倍総理の最終決断で決着というシナリオが間に合わないことを強く示唆した。

日本は、想定された「茶番劇」を進めているとみたほうがよい。いよいよ他の国々が妥協しそうになってきたら（最終的には、ベトナムやマレーシアは何とか着地点を見出そうとするだろうとの観測がある。なぜなら、内閣府の試算でも、米国の生活用品（衣類や履物など）市場への輸出拡大でTPPによるGDPの増加はベトナムで13%、マレーシアで5%と非常に大きいと見込まれるからである。タイミングを見計らって、日本も最後のカードを切る。「1mmたりとも動かない」と頑張ったが、米国から「全部やれ」と言われ、それでも、もう決めるしかないから、中間をとって、これくらいでと、さらなる譲歩で決着させようとする。そういうシナリオの進行途中だと、鈴木教授は言う。

2、農産物関税問題は国民の命と健康の問題＝国内禁止薬剤を輸入にも適用するのが関税引き下げの条件に、肉や乳製品が安くなるからよいではないか、という消費者は、一部で発がん性リスクが懸念され、日本では使用が認可されていない成長ホルモン入りの豪州牛肉・米国産牛肉、遺伝子組み換えの牛成長ホルモン入りの米国乳製品の摂取が増えることでの健康リスクの問題をもっと認識すべきである。EUは成長ホルモンが入っているとして米国産牛肉の輸入を拒否しているが、オーストラリア産を拒否していないので勘違いしている人が多いが、オーストラリアがEU向けについては、成長ホルモン未使用を証明しているため、輸入が認められているのであり、日本向けのオーストラリア産牛肉は、特別な場合を除き、成長ホルモンが入っていると所管官庁に連絡済みという。

消費者は、農産物関税が下がるということは農業だけの問題なのではなく、国民全体の命、健康のリスクの増大につながる問題なのだとということをもっと認識する必要がある。そして、日本は、関税引き下げの条件として、国内で禁止している薬剤については輸入品についても適用することを表明すべきである。

### 第3講義

#### 介護保険制度改正について

－高齢者福祉と自治体の課題

結城 康博（淑徳大学社会福祉学科教授）

#### 地域包括ケアシステムは可能か？

市町村の現場力の力量差、財源問題、自助・互助の低迷、地域包括支援センターの力量差、人材不足（介護人材不足、在宅系看護師不足）医療系資源不足、在宅資源少ない、在宅志向が多い家族など、問題が多い。現在 2014 年から 2030 年までの一般世帯・世帯主が 65 歳以上の世帯（単独世帯・夫婦のみ世帯）の推移をみると、独居高齢者と老夫婦のみ世帯が増加するという統計が出ている。そんな中で、社会保障を担う基本システムは、1 自助：自分（本人） 2 互助：家族や地域 3 共助：社会保険 4 公助：福祉制度 であるが、この国の考え方で良いのか否か。

今回の制度改正のポイントは、●要支援 1・2 における予防給付の見直し、●介護保険自己負担 2 割の導入、●補足給付における資産勘案、●市町村への権限移譲、●特養における申込み要件の変更、●サ高住における住所地特例の導入、●低所得者の保険料の見直し、●地域包括支援センターの強化（地域ケア会議）、●介護予防（一次と二次予防）、●介護職員の処遇改善等である。この改革によって、多様なサービスの担い手が増える。従来、画一的な給付サービスが事業化されることによって、地域ニーズに応じた柔軟なサービス形態になる可能性が期待できる、サービス単価、運営基準などが弾力的になる、生活支援サービスなど、新しいサービス形態が構築される可能性があり、従来、無償ボランティア的に従事していたインフォーマルサービスの担い手に加え、本改革によって有償ボランティア的な担い手も増やすことができる。その結果、インフォーマルサービスの活性化にもつながる、従来の介護予防サービス事業が一次と二次が統合され、効率的な事業運営が可能となる。そのようなメリットはあるというが、このようなメリットとなる地域は、一部の自治体であって、全国的みて少数と言われている。

論点は、5 つ。まず論点①：市町村の力量。市町村（保険者）に過大な期待を寄せる本改革は、一部を除いて市町村の力量差によって疑念がある。その結果、地域間格差が拡充するのではないかと。論点②：要介護認定の問題。現行の要介護認定制度は、軽度者を中心に公正性、妥当性に疑念がある。特に、地域間格差があるため、要支援 2 と要介護 1 の判定に課題が残る。要支援 1・2 を対象としたサービスの一部が、事業化されることで、要支援 2 と要介護 1 におけるサービス利用形態が、さらに変わるため、今まで以上に要支援 2 と要介護 1 の判定に苦情が生じるのではないかと。論点③：財政問題と地域間格差。第 6 期においては、事業化される訪問介護と通所介護の財源は、前年の枠組みが踏襲されるため大幅なサービス削減とならず、結果的に「軽度切り」とはならないと考えるが、第 7 期

以降は、事業化される財源の伸び率が、後期高齢者の伸び率に連動することが促されており、結果的に多くの自治体の介護保険事業計画では、第 7 期以降の事業規模が縮小される懸念がある。自治体によっては、サービス単価の引き下げ、利用料の引き上げなどによって、サービス削減となる懸念もある。その結果、より生活支援サービスに期待が高まるのではないかと。論点④：自助、互助の低迷。生活支援サービスの拡充に期待を寄せる本改革は、「地域間格差」「サービスの担い手不足」「ボランティア養成」など多くの課題が残る。そのため、制度の補完的な機能としては十分期待できるものの、事業化して本格的なサービスの担い手として想定するにはどうか。「市民後見人の低迷」「民生委員の定員割れ」「自治会組織の低迷」などから推察される。論点⑤：地域包括支援センターの力量差。多くが委託され、自治体のフォローに疑問、力量に差がないか。予防給付の一部事業化により、訪問介護と通所介護の利用は、基本チェックリストによる判定となり、現行と比べてモラルハザードが生じないかなどが懸念される。

これからの介護保険制度を考えると、とりわけ、在宅分野の人材不足が深刻化して、在宅介護の危機が訪れるため、介護職員の確保が重要である。また、介護保険を「完全市場」と考え、営利企業が台頭してくる可能性がある。最後の看取りの場をどう考えるか、認知症ケアについても考えていかなければならない。

政令指定都市や県庁所在地を除き、地方都市の介護資源は、特養・老健が大きな柱となっている。その意味で、小規模多機能型居宅介護をヒントに、これら 2 つの施設を中心とした大規模多機能型居宅介護のイメージを持って、地域包括ケアシステムの構築を目指すことが現実的である。また、施設を中心とした在宅介護資源の拡充のほうが、効率的で合理的であるといえる。

#### 第 4 講義

地域子育て支援の体制づくり

一子育て新システムと自治体

渡辺 颯一郎（日本福祉大学子ども発達学部教授）

平成 27 年の子ども・子育て新制度の施行をにらみ、自治体が動き出している。保育所の待機児童を抱える大都市圏では保育サービスの拡充が、人口減少が進む地方都市や郡部では保育所・幼稚園の統廃合などが課題となっている。新制度において独立した就学前施設となった幼保連携型認定こども園は、こうした課題解決の切り札になるかもしれない。日本はすでに人口減少社会に突入し性別にかかわらず若い労働力を確保することが課題にもなっている。男女共同参画社会、ワークライフバランスといった理念の実現だけでなく、現役世代の労働力を維持するためにも、保育サービスの充実が必須となっている。

1、 児童虐待における予防的視点としては、虐待件数の増加をどう見るべきか、 2、

子育て・子育てを取りまく社会の様相では、「孤独を感じているこども」の割合は、日本が最も高かったことが報告されている。また、2008年の日本青少年研究所による中・高校生に対する国際調査では、日本の子どもの自己肯定感の低さが示されている。

3、地域における子育て支援—地域子育て支援拠点を中心に—子育て支援とは、地域や社会全体で子育てを支えるという意味として理解している。4、地域における子育て支援をめぐる課題としては、市町村に委ねられた事業が多く、地域格差が生じている。子育て家庭の実態に沿った支援の質的向上、多様な保育、子育て支援の連携（点から線へ、線から面へ）が必要である。

このようなことから、保育所は学校を含む子どもの施設の中でも、最も多く設置されている場所である。子育て家庭にとって身近に感じられる保育所をはじめ、認定こども園、児童館、地域子育て支援拠点などの地域の施設が、単に子どもへの支援だけでなく、子育てをする親を含めた家庭支援を積極的に担い、地域の連携を築いていくことが喫緊の課題である。

## 第5講義

### 低炭素・気候変動適応社会へ

#### —自治体の対応と課題

白井 信雄（法政大学地域研究センター特任教授）

気候変動（地球温暖化）対策には、緩和策と適応策の2つがあり、適応策とは、悪影響への備えと新しい気候条件の利用をいい、渇水対策、治水対策、洪水危機管理、熱中症予防、感染症対策、農作物の高温障害対策、生態系の保全など最大限の緩和策でも避けられない影響を軽減する。適応策とは、気候変動の影響を顕在化する人間社会の側の弱さを改善することで、キーワードは、守るのではなく、社会を変えることである。

最も厳しい緩和の努力をしても、今後数十年は気候変化のさらなる影響を回避することができないため、適応は不可欠である。気候変動リスクを将来に軽減するためには、緩和策と適応策の両方のアプローチが必要である。適応策には、防御、順応、転換・再構築という3つのレベル、豪雨時に人間の命を守る、食糧・熱中症等生活費や産業を守る、倫理や文化を大事にする3つのタイプがある。現在及び短期的影響への適応と中・長期的影響への適応を考える必要がある。行政における適応策として、日本の適応策は、他先進国に比べて5年は遅れている。ようやく適応国家戦略の検討が開始されているが、その一方、適応策に先進的に取り組む地方自治体も出てきている。

地方自治体への提案として、地方自治体が地球温暖化防止実施計画に、適応策の基本方針を盛り込むうえで、環境部局との適応策の考え方が共有できておらず、適応策においては、将来影響の予測の結果を用いた検討が必要であるが、ツールやノウハウがない。そ

ここで、法政大学地域研究センターでは、地域でのモデルスタディを経て、地域適応ガイドラインを作成している。

適応策を考えるうえで、様々な立場があるが、最も大切にすべきことは、人類は、気候も含めた自然システムに絶大な影響力を与える存在であることを自負しなければならない。そして、自然システムのすべてを解明して、将来を完全に予測することや、自然の猛威を技術で完全に制御することは不可能であることを自覚しなければならない。

気候変動の緩和策は、人類が自然システムを変えてしまう冒涔への反省として実施されるべきものであり、適応策は、自然システムを解明・制御できるという不遜への反省として実施すべきである。

自然を尊重し、謙虚に付き合うという姿勢をもって、気候変動問題にのぞまないと、何も解決しない。

所感：第30次地方制度調査会答申で提言されたこれからの自治体の姿と自治体議会の役割について特に、指定都市において区への権限移譲と市議会内に1または複数の区ごとの常任委員会を設置することなど、現状でも行える改革の考え方や、広域事業における議会の役割など、今後の議会改革を展望するものであった。

今後の議会活動の条件整備を住民とともに考え、質量ともに大事になっていく議会改革であるが、そのなかで議会事務局の体制が大事であることは常に言われているが、またしても今回も同様であった。ムダを省き住民の声を聞き、住民福祉を考えていくことで、次世代をにつなぐ議論を続けていくことが重要である。

高齢者福祉行政の全体が見直される中で、現場からの研究者として自治体の取り組みについての学びがあった。また、自治体の保育事業、子育て支援策が見直され、子育て支援を地域全体で推進する趣旨で「新システム」が進められている中、地域子育て支援拠点事業のガイドライン作成を監修された講師からの孤立化する子育てについて、身近な地域に根ざした子育て支援のあり方や自治体の役割について、また今後新システムについては大きな問題として議論していくものであることを再認識するものであった。