

平成26年5月6日

第38回

# 自治体政策セミナーin東京参加報告書

日本共産党松阪市議団

報告責任者 松田千代

セミナー参加日程 4月26日(土)～4月27日(日)

セミナー開催場所 東京都千代田区一ツ橋2-6-2 日本教育会館7階 中会議室

セミナー主催者 自治体問題研究所

セミナー参加者 4月26日(土) 今井一久 松田千代 久松倫生  
4月27日(日) 今井一久 松田千代

4月26日(土)

13:00～13:10

### 開会挨拶

第38回自治体政策セミナーは、一昨年が開かれてから2年目ぶりの開催となりました。今日と明日、政策セミナーの趣旨に従って皆さんと一緒に交流し、学びあっていきたいと思っています。

今回の自治体セミナーのテーマは、民間活力の爆発で自治体はどうなるか。オバマ大統領が来て、日本の行方がどうなるのか気になるところであるが自治体も同様に、様々な民間活力を活用して自治体の本質を変えていくという動きが出ている。各地のみなさんからもどう自治体に変化しているか、問題点を出していただき、今後の力にできるようなセミナーにしていきたい。

13:10～15:00

### 講演1 「自治体財政を巡る現況と課題をどう読み解くのか」 —資料①参照—

講師 森 裕之氏 (立命館大学教授)

### 課題提起 1 「公共施設の維持管理・再配置計画にどう対処する」

安倍内閣になってから、国も自治体も財政が大きく変わってきている。自治体の財政がこれからどうなっていくのか、また、どうしていかなければならないのかを話していく。喫緊の課題になっている公共施設の維持管理・再編計画にどう対処していくのかを話したい。



安倍内閣が誕生したのは、2012年12月。年明けの13年1月緊急経済対策を打つ。日本の経済政策全体が大きく転換していくことになった。目的は、日本経済全体の円高・デフレが原因で不況を引き起こしている。これを解決するというのが、安倍政権が誕生した大きな要因である。

安倍内閣は、「3本の矢」という経済政策を打ち、

①大胆な金融政策—金をジャブジャブと市中に撒く＝これを使うと需要が喚起されるので、景気が回復していくだろうという考え方で実施している—これは今も続いており、月7～8兆円がばら撒かれている。株が上がっているため、景気が回復しているように見える。しかし、消費自体は伸びていない。

②機動的な財政政策—公共事業を実施すること

③成長戦略—国家戦略特区

等を打ち出し、デフレからの脱却をするというのが、安倍内閣の戦略であるが、これが地方自治体にどう影響を及ぼすのかを見ていく。

安倍内閣のもとで推進されてきているのが、国土強靱化である。

この国土強靱化とは、内閣府が膨大な資料・パンフレットを出しているが、今、日本は災害の多発気に入っているので、①被害が及ばないようにする②被害にあってもすぐに回復できる地域づくり—地域単位・日本全体で回復できるようにする。＝これが国土強靱化の中身である。

これらを公共事業で実施していくというのが、緊急経済対策で掲げられた大きな財政政策の中身である。2013年2月から補正予算を組み、防災安全交付金をうちだしている。この交付金は予算要求すると、ほぼ満額で入ってくる。—この意味するところは、国土強靱化である。

防災面の対策に取り組まなければならない自治体にとっては、財源を要求できるのでメリットがあるが、自治体によっては、地域の活性化に取り組みたいのに予算がもらえないので、予算の取れる防災に取り組むというようなこともあり、防災や安全にシフトした10兆円を超える財政誘導がされており、自治体の自主性は阻害されている。平成12年度から13年度にかけての14か月予算で、ほとんどの自治体は繰越明許で対応した。

この時の予算の重点化は、公共予算の充実が一番大きい。さらに、防衛予算が伸びている。この時の予算で大きな争点は、生活保護と、公務員の人件費の適正化(減らすこと)であった。

民主党政権時は、コンクリートから人へということであったが安倍内閣では、福祉と人件費を削減し、人からコンクリートへと大きく転換したことが明らかになっている。

①生活保護は、各扶助があるが中心は生活扶助である—これを段階的に減らしていく(適正化)

この問題は、地方自治体では大きな議論にはならなかった  
もっとも議論になったのは、

②地方公務員の給与削減—7.8%の削減

今年度は無くなったが、一般財源8,000億円を削るということ—昨年度は地方財政の中で大きな問題であった。

安倍内閣で実施している国土強靱化にふさわしいものとして掲げられた「緊急防災減災費」「地域の元気づくり事業費」等は増えた。減らした額と増やした額は、同じくらいである。

③公共事業は、増えたが中身は大きく変わっている。

- ・民主党政権時につくられた「地域自主戦略交付金」(公共事業を所管する全省庁の補助金を集約し互いに流用し使えるようにした)—これが廃止され「社会資本整備交付金」(まちづくり交付金)に変わり、元に戻ってしまった。

- ・自治体が行う公共事業に国費を入れる国庫補助事業が増えている。—自治体を実施する公共事業は日本全体の8割に上っているため補助金をつけている。さらに地方債の発行も緩和している。

- ・全国の地方公務員の給与を削減し、その金をどう使うのか—リストラ・給与削減に励んできた自治体に優先的に配分するというやり方をしている(地方自治体の抵抗無かった)

この金が「地域の元気づくり交付金」の財源となっている。その狙いは消費税の増税にある。地方自治体では、このような理念の無い論理は通らないという議論をもっとするべきであり、道理にもとづいて声を上げるべきである。このようなことが続けば、国の下部組織化している。

「元気臨時交付金」—自治体は借金をして国の補助事業を実施。

- ・京都府—国の補助事業のオンパレード＝国に補助金申請したら、予想の3倍の補助金がついた。数千億円の申請でその10倍の予算がついた。職員数からいっても、10倍の予算がつくということは、手が回らなくなって—民間に丸投げという事態になる。

地方交付税は、国が勝手に算定して一般財源として地方に配分される。「どのように使うかは地方の裁量であり、用途を限定してはならない」となっているにもかかわらず、国の言う通りに公共事業を実施している自治体には予算を多く配分するという差別化をしている。これを許すと、自治体は常に国のほうを見て施策を実施していくということになる。この傾向は強まってきている。

こういうことについて、全国の自治体で「けしからん」という声を上げるべきである。

2014年度予算は2013年度予算と殆ど同じで、公共事業の増加、防衛費の増加、それ以外は

減っている。人件費も物件費も、扶助費なども削減し、事業を民間委託して全体としての予算を下げさせていく方向である。国の方向で頑張る児肢体には、補助金を多く出すということがなされると、自治体は「無駄をなくす」という名目でどんどん削っていく。地方交付税をこういうやり方で削ってはいけない。標準的な行政サービスを措置するためには、国として最低限守らなければならないものである。地方交付税を餌にして自治体間の競争をあおっている。

今年度から、消費税が大きく変わったが、地方自治体への影響は、地方の負担分は措置され地方交付税の財源になるが、消費税8%の内3.1%、10%になったら3.8%が地方に来るが、自治体の行っている社会保障の定義から考えると、地方単独事業では重大な問題が生じてくる。

国は、2.6兆円の社会保障の財源で良いとしているが、地方単独事業では6.2兆円かかっている。自治体として実施している社会保障の分野は全国で共通している分野が多い。これは、社会保障として確立されているとみなすべきで、それに対して国は財源措置するべきなのに「やらない」という姿勢である。消費税で措置すべき。消費税が上がっても自治体の財政が楽になるわけではない。国は、自治体が持っている公共施設について、再編統合したいので予算措置を行ってきた。「公共施設総合管理計画」をつくれということで、必要な経費は特別交付税で措置するとしている。(特別交付税は予測不可能な事に措置するものであるので、国の予算措置はおかしい)

解体撤去でも交付税措置すると言っているが、地方債の発行にはそぐわないが、法改正で措置する。

「割れ窓理論」—活気のある地域は、割れた窓を持ち主が直す。放置したままだと、その町はそういうことに「無頓着な町」と犯罪者が思い、犯罪が多発する。きれいにすると、犯罪は減る。

自治体は12,000軒の公共施設をつぶした。これに係る費用が4,000億円、来年はもっと増えてくる。撤去金額で大きいのは、ゴミの焼却施設である。総務省が予算をつけてくれるから公共施設をどんどん撤去していく方向であるが、その施設が前提で地域のくらしが成り立っていることがある。

再生する手立てはないのかということを考えていく必要がある。自治体の課題となっている。

国は公共事業は2割しかやっていない。残り8割は地方自治体がやっている。公共施設は8割が地方自治体が自治体の金で管理している。国から金が来ないので、維持管理が大変になってきている。民間の活用は、成長戦略とも関連しており、国土強靱化とも一致している。

## 問題提起

- ①首都直下型地震がほぼ100%起こるとされているのに、このことに配慮した施策が打たれていない。(国土強靱化と言いながら、東京一極集中で東京オリンピックが主になっている)
- ②2025年には人口が8,600万人と言われている。2100年には人口5,000万人を切ると言われている。このことを念頭に置いて考えるべきである。地方では高齢化が進むが、高齢者の数も減る。首都圏では急激な高齢化。地方地域で自立した分権化。自立的な経済圏を構築する。

## 各地の報告・質疑

- ・三重県松阪市—今井市議＝合併算定換えを財政の中でどのように考えたらよいのか。
- ・静岡＝幼保一元化、病院の独立行政法人化、国保の法定外繰り入れと単年度黒字など福祉の切り捨てがやられている。全体の流れの中で、どう見たらよいのか。

4月27日(日)

9:30~11:10

講演 2 「自治体民営化の現況と課題」 —資料②参照—

講師 尾林芳匡氏 (八王子合同法律事務所・弁護士)

## 1. 関連する立法の動き

自治体の「構造改革」民営化のための様々な法制度は、1999年～2013年にかけて民営化の法制度が急進的に進められてきた。

今後、法文の言葉通りに実行され自治体に広がっていけば、ほぼ自治体の公共サービスは民間企業の手にわたり、地方自治体で働く人はおおむね非正規に置き換わる。2006年の「市場化テスト法」について、早い時期から批判をしていた。2007年からの「派遣村」「官制ワーキングプア」等の問題から、改善に向け押し戻せるかという矢先に、東日本大震災が発生し、その後、「総合特区法」、「PFI推進法」などが打ち出されてきたので、これを跳ね返していくために、地域からの声を上げていかなければならない。



## 2. 制度のあらまし

地方自治体、地方独立行政法人、営利企業、NPOなど、分野ごとに構造改革特区として、地域限定で規制緩和が行われていく。

- ・憲法上の地方自治体—法人格を持ち、独自の事業を実施—施設建設・施設所有・施設管理等の実施、正規職員を多く配置
- ・地方独立行政法人—自治体とは別法人、自治体からの事業移行、自治体の施設を所有・出資職員は独立行政職員となる
- ・営利企業 —会社組織、事業は規制緩和・特区、PFIでの施設建設と所有、指定管理者職員は非正規・派遣等となる
- ・NPO —NPO法人、職員はボランティアとなる

\* 市場化テスト—官と民の競争でサービスを実施というが、偽り・見せかけの競争で必ず民が勝つようになっている。

↓  
・その結果、全体的な経費が削られる中で利益が確保されるため、人件費の切り下げが行われる

### ↓ ・民営化市場化による担い手の非正規化・「官制ワーキングプア」の拡大

2009年の公共サービスの広がりの際に、公契約条例等の歯止めがかかったが、大震災の時に揺り戻されるということが起き、2010年、総務省が「今後の行政改革のあり方について」という調査を実施し、自由記載の中で自治体からの「恨み」などが多く記載されていた。

2013年、内閣府の調査でも地方自治体から多くの苦情が寄せられている。自治体の現場が職員、地方自治体の矛盾が次々と押し寄せ職員の限界を超え、その中で知恵の絞りようがなくなってきた。職員や住民の声を聞き、もっとこうすべきという議論は大いにやるべきである。

現場が混乱してきている中で、町を良くしていくための建設的な論戦のあり方を工夫しなければ

ならない。

2003年、地方自治法改正で「公の施設の指定管理者制度」が実施されたが、住民サービスへの低下、癒着問題、雇用問題など問題が広がってきている。

2009年～2010年震災の直前の時期の運用の留意点なども明らかにして、公募を義務付けたりして、公募が自治体の義務ではなく、地域の経済政策として実施されるよう方向づけたが、PFI法（民間の資金やノウハウで公共施設の建設や調達をおこなう法律）

- ①財政難でも施設建設ができる
- ②設計も仕様も細かく庁内でチェックをしてきたものを民間に丸投げする（仕様発注～性能発注）
- ③自治体と大企業の癒着の恐れ（長期契約で莫大な利益）
- ④事故の際の負担の問題等が多くなっている

### •PFI神話の崩壊

大企業をもうけさせるための発想が破たん—相次ぐ経営破たんや不正が発覚

### 地方独立行政法人

毎年、1%程度の交付金削減

半分は企業化して、金を稼ぐ必要がある

問題点

- ・住民サービス交代の恐れがある
- ・住民自治・住民参加の後退につながる
- ・議会の関わりが後退・空洞化する
- ・職員・労働者の身分保障が脆弱になり権利のはく奪につながる

### 特区

- ①構造改革特区
- ②総合特区法
- ③国家戦略特区

### 市場化テスト（競争原理の導入により公共サービスを変えていく法律）

「官から民へ」を加速させ、公共サービスの廃止推進の解体法である

保育、学童、図書館、文化・芸術、介護、水道、体育施設、学校給食、病院、公共交通、戸籍・国保事務等の分野で、担い手や、サービスの質等の問題が集中していて、これらの分野での変化が生まれてきている。

### 公共サービスの質の擁護の運動

公共サービスを提供する最良の方策を民主的かつ自主的に決定することは、地方自治体の責任であり、権利である。

今後、より一層、職員、現場の声を突き付けて、法律や制度の改善に向けた取り組みに力を尽くすことが求められている。

### 世界の運動

公共サービスを提供する最良の方策を民主的かつ自主的に決定することは地方自治体の責任であり権利である。（欧州公共サービス憲章—欧州自治体協会）

## 課題提起 2 「指定管理者制度の運用の実態、抜本見直しに向けて —資料③参照—

講師 角田英昭（自治体問題研究所）

2003年6月の地方自治法一部改正で創設後、公共施設の再開発計画において指定管理者制度の導入が始まり10年が経過した中で、全国で8万件に近い施設に導入されてきた。



### 指定管理者制度とは何か

地方自治法の条文の一部改正がこんなに影響が出てくることに驚いている。指定管理者制度になじまない施設にまで、指定管理の波が押し寄せており、コストカットのツールとして自治体が職員の非正規化を推し進め、官制ワーキングプアを大量に生み出してしまっている。住民のライフサイクルを通して、福祉の増進を図る目的で設置された「公の施設」の管理を、企業など民間事業者の参入を許し、かかる経費の削減を第一の目的としてそれを担う事業者が3年～5年ごとに再指定していく制度。

### 指定管理者制度の問題点

- ①「公の施設」が企業の収益活動の道具にされてしまう。
  - ②指定期限があるため、管理・運営が不安定になり、働く人の生活不安から専門職員が辞めるケースも多く、専門性・経験が蓄積されず、サービスの低下につながる。
  - ③公募における選定の中で、管理経費の削減(事業費の抑制)が競争される。
  - ④経費の削減は、雇用や賃金・労働条件の引き下げにつながり、派遣労働、非常勤、パートが増え、雇用不安や賃下げ、解雇問題などが発生している。
- さらに、最大の問題点は、指定取り消し、業務停止等が制度創設以来9年間で4,549件と増加してきていることである。

### 指定取り消しの理由と状況

施設の休止・廃止が21%、民間譲渡20%で合わせて4割を超えている。さらに、指定管理者の合併・解散が11%、経営困難・業務不履行、不正などが8%で、これらの理由の合計は6割に達し、施設別では社会福祉施設70%、文化教育施設も69%とさらに高くなっている。

指定管理者制度は事実上破たんしており、行政による公の施設の仕分け、再編・整理の便宜的な手法になってしまっている。

### 業務の内容、質、実施体制をどう担保するのか

- ①設置条例や施行規則、応募要綱等がどのようになっているのかの点検が必要である。
- ②指定基準は「県内に事務所を有する社会福祉法人とする」こと、  
施行規則は「同等規模以上の入所施設を良好に運営した実績のある法人」であること。
- ③公募となる場合は、施設の特性を踏まえた条件設定が必要である。

### 協定書の中身

#### 基本協定の内容

・指定期間、管理業務の内容、管理経費、事業計画・人員配置計画・収支計画の提出、管理業務の一括再委託禁止、指定管理者の義務、リスク分割、守秘義務、個人情報保護、情報公開、利用料金の取り扱い、管理経費の支払い方法、実績・実施報告書の提出、余剰金の返還、モニタリング、利用者サービス水準の向上(第三者評価・オンブズパーソンの活用)、事故報告、権利義務の譲渡等の禁止。

・年度協定は、この他に当該年度の事業・人員配置・収支計画の提出と管理経費の確定が中心である。

- ①人員配置は国の定める基準に、県が独自に加配している人員も加えた水準とすること。
- ②直接支援職員の人数は、下校を下回らないよう確保することと、必要な人件費は指定管理料として支払うこと。
- ③プロパー職員は、正規の専門職を採用すること。採用前の新採職員研修費をつけること。
- ④職員配置では、処遇の継続性を担保し、利用者、家族の不安解消を図ること。
- ⑤利用収入のある施設では、利用料金制度の在り方、委託費の積算・妥当性・利益の自治体還元割合等のチェックと是正が必要。

### 管理経費・人件費の確保

管理経費の確保は、「公の施設」の役割を適切・効果的に果たし、職員が誇りを持って働き続けるために様々な課題となっている。

多くの自治体で、経費削減が条例に明記されており、コストカットが進められている。

その結果、深刻な事態も出てきており、2008年総務省は「管理を安定して行うことが可能な人的・部的能力を有しているか、適切な委託料の積算がされているか等、再点検と改善が必要である。

### 見直しの動き

- ・札幌市は、2009年2月、指定管理者制度の運用を見直すガイドラインをまとめた。
- ・静岡市は、専門職はハローワークの「求人募集賃金・求職者希望賃金」の類似職業求人賃金の上限額を使用。
- ・熊本市は、公募施設のランク別人件費単価表を示しそれに基づいて積算する。
- ・板橋区では、区職員の給与勧告に向けて実施する民間従業員の給与実態調査結果の内、階層別平均給与額を適用し、法定福利費(事業主負担分)を加算した額にしている。
- ・川崎市・相模原市・多摩市は、公契約条例の適用範囲に指定管理者との協定も含め、最低賃金を担保する措置を講じている。

このような前進的な事例を広げることが必要である。

### 制度の抜本見直しが課題

指定取り消しの調査結果から、「公の施設」を担っているという受託団体の自覚・モラル・人材の欠如・不安定な運営・ビジネスととらえる企業倫理の横行・身勝手な撤退等がみられる。

自治体側では、リストラ優先・安易な制度適用・経費削減・専門性の軽視・長期的な人材育成より目先の対応重視・制度移行後の責任履行の欠如などがみられる。このことは、自治体リストラの切り札として導入されたこの制度が本質的に持っている問題と言える。

指定管理者制度は、他の行政民間化の手法と連動しながら、社会福祉・社会保障制度や社会教育制度を管理・運営・組織面から改悪するツールとなっている。このような動きに歯止めをかけるなければならない。

- ①社会福祉施設、社会教育施設など、公共性の高い施設は、制度の適用を除外すること。
- ②業務委託の場合は、範囲の限定、公的責任の明確化で施設の設置目的が効果的・実質的に達成されるよう厳密な運用をすること。
- ③公務労働にふさわしい待遇が確保されるようにすること。



### 外部委託の問題点

- ①プライバシーが危ない
- ②住民の声を聞く職員がいなくなる
- ③国民健康保険証の機械的な取り上げ
- ④偽装請負など法令違反の疑い
- ⑤不測の事態や困難ケースに対しては今までより手間がかかる
- ⑥ほとんどの職員が契約・非正規社員で、ワーキングプアを生み出す
- ⑦情報公開については、企業の著作権が最優先されるため、議会もチェックできない
- ⑧安定したサービス提供が困難になる
- ⑨大手企業の儲けの道具にされる

### 解決策

- ・住民の声で際限ない外部委託に歯止めをかけることが必要である。

### 参加所見

安倍政権が昨年6月に打ち出した「日本経済の成長戦略と骨太方針」は、「民間活力の爆発と称した更なる市場開放と、規制緩和への政策誘導で、民間主導の成長戦略を具体化していく方向である。1990年代後半以降、自治体の民活法の手法として、PFI法、構造改革特区法、指定管理者制度、地方独立行政法人法、市場化テスト法などが次々と制定され、民主党政権時代には総合特区法の創設、PFI法の抜本改正、公共施設の大幅削減と再配置計画が具体化されている。さらに、2014年度からは、行革や地域活性化等に積極的に取り組んだ自治体には、地方交付税を重点配分する方向が出され、小さな政府論と自治体の財政危機を理由に、露骨な政策誘導と歳出削減で、自治体の再編・民間化、地方分権改革、交付税改悪などが一体的に推進されている。2日間のセミナーでは、民間化、再編の新たな動向と課題、自治体財政との関連を事実

に即した講義の中で、自治体本来の役割を發揮できるよう再構築していく方向を学ぶことができた。松阪市の行財政運営の方向を議員としてしっかり考え、提案もしていきたい。