

第45回 市町村議会 議員研修会 参加報告書

報告者 日本共産党高山市議団 牛丸尋幸

1. 研修期間 2018年11月12日～13日

2. 研修会会場 長野市 JA長野県ビル

3. 研修項目

第45回市町村議会議員研修会のうち、下記のような記念講演、特別講演、選科Bを受講しました。

- ・記念講演 自治体はどのような少子化対策を進めるべきか
- ・特別講演 議会改革「住民自治の根幹」としての議会力・議員力の発揮へ
- ・選科B 自治体アウトソーシング・PFIと水道の民営化・広域化

4. 研修の目的

少子化対策、議会改革、水道の民営化については、高山市にとっても目前の重要な課題となっています。市民の立場からどのように考えたらよいのか、今後の施策の方向性を検討するために、今回の研修会を受講しました。

5. 研修内容

受講した3つの研修講座の主な内容は、次のような内容でした。

記念講演 自治体はどのような少子化対策を進めるべきか

日本の少子化をめぐる状況について、人口は約1億2600万人で、2017年には、日本人が40万人減少し、外国人が13万人増加して、全体で27万人の減少であり、中核市1市分が減少している。今後、少子化対策が失敗すると、100年後に100年前の人口になる。22世紀ごろに明治時代の人口5000万人になる。少子化対策は地域の決定的課題であり、全てに関わる重要課題である。しかし、地方創生の効果は出ていない。出生率が上がっていない。

子ども・子育て支援新制度は、保育所や学童保育の視点からではなく、経済対策の一環としてスタートした。また、縦割り行政を打開するために新制度が必要と宣伝された。新制度の財源については、消費税率の値上げという形で、国民が負担することにした。

新制度では、施設型給付、地域型保育給付、地域子ども・子育て支援事業の3つに区分し、様々な施設・事業をその3つに集約した。新制度では子どもの認定区分を、1号認定、2号認定、3号認定という全国的な基準で認定し、認定を受けた子どもが新制度の各施設・事業を利用するようにした。新制度では、施設に対する補助金はなくなり、保育料に一元化された。新制度を利用する子どもを全国一律の基準で認定し、その家庭に保育料の一部を補助し、施設の運営費を全て保育料に一元化した。

新制度により、保育園・幼稚園は減少し、認定子ども園・地域型保育事業は増加した。また、事業主体は公立から私立へとなり、小規模な事業は企業中心となった。新制度により、0歳から2歳については、大幅な規制緩和と企業参入が進んだ。一方、3歳以上については、大きな規制緩和はおこなわれず、幼稚園は企業参入が認められず、全体として企業参入も進んでいない。新制度では、保育所については、市町村に実施義務が残されたが、認定子ども園・地域型保育事業については、市町村に対し実施義務までは設けていない。

2019年10月から消費税が10%に上がると、幼児教育無償化がスタートする。無償化については、いろいろな意見が出されている。無償によって、公立幼稚園が崩壊し、幼稚園の認定子ども園化が加速されと考えられる。幼児教育無償化により、財源が生まれる市町村では、それを引き続き子育て支援分野で使うように働きかけるべきである。幼児教育無償化は、新制度の実質化を図る施策でもある。その内容は、公立幼稚園を大きく減らすこと、私立の新制度外幼稚園を認定子ども園に移行させ、新制度の枠内に入れることといえる。

地域、自治体の「再編」でどう変わるのか。コンパクトシティ、立地適正化では、350自治体が出ている。市街地を縮める考え方で、そこにある保育園などはなくなる。地域全体が大きく変わる。憲法22条では、居住の自由が認められているが、居住の自由も財産の保証もない。人口減、財源の減に対して、コンパクト化を進めようとしている。公共施設の再編成では、子どもの施設が多いので、その統廃合をすすめようとしている。将来人口や、財政状況から、公共施設の総面積を減少させる。

フルセット型自治体から、連携型自治体へ進めるため、県と市町村の間に圏域という単位をつくろうとしている。一部事務組合とは違う。中心市が周辺市を含めたサービスを行い、圏域で施策を展開する。周辺自治体はフルセットでなくなり、周辺市の住民の声が届きにくくなる。

連携に入れない市町村は県が担当して行うこともありうる。これは、二層制の柔軟化ともいえる、。

今後、さらに人口減少が進む。2014年に出生率は1.44、目標は2020年に1.6だが、実際は2017年に1.43に減っている。地方創生では、目標にはほど遠い状況。2045年将来予測では、地域が崩壊し、人口が79%減少する市町村も出てくる。東京一極集中では、地方が発展しない。2014年の東京の転入11万人、これを2020年にゼロにする目標だが、2017年には、転入12万人に増加している。先進国の首都には、人口は集中していないが、東京のみ人口増で、集中している。地方のコンパクト化は不要であり、無理である。生活と地域が崩壊する。人口減少を30%以内にとどめれば、コンパクト化はいらない。住み慣れた地域に、住み続けられるような施策が必要。財政の悪化については、公共施設の長寿命化こそがコスト減となる。川崎市の場合、長寿命化でコスト減を進めている。耐震化と長寿命化へこそが流れ。70年から80年、施設を使う方向へ進めるべき。

日常生活圏の単位で、整備の方向を示すべき。小学校区で、人口5000人から1万人がよい。市民的に議論できる区域だ。日常生活圏に必要な公共施設があると、生活がしやすい。そうした小学校区域では、年間50人から100人生まれると考えられる。認定子ども園は、4ヶ所ぐらいになる。0歳が7人、1・2歳が13人、3～5歳が25人で、計110人ぐらい。定員は100人程度とする。園長が全体を見られるし、0～6歳のつながりができる。地域の状況や子どものあり方によるが、基本の保育時間は7～8時間とすべき。認定子ども園・幼稚園・保育園によって、保護者会のあり方が異なる。集まれる時間帯が違うため。地域の問題点をハッキリしながら考えるべき。

子どもの格差が広がりつつある。小学校の放課後に格差が出てきている。お金がないと、塾へ行くことができない。豊かな放課後とするために、習い事ができる学童保育が求められている。学童保育で保障すべき。欧米では、朝食のため、朝の学童保育をしている例もある。また、防災上の問題として、小学校1年生が自宅に一人でいて、地震に対応できるとは考えられない。また、朝8時前の保育園の対応は、パートばかりとなっている。こうしたことも検討する必要がある。

特別講演 議会改革「住民自治の根幹」としての議会力・議員力の発揮へ

議会改革10年の実践で明らかとなったこと。住民に信頼される新しい地方議会創りが目指したこと。到達点と今後の課題。議会改革の取り組みが各種メディア、研究者らに紹介される。

議会改革への動機、取り組みの経過、「学ぶ議会」と「議員の自由討議」が推進力となる。議会改革への動機は、三セクの経営破綻、議会の議決責任が問われたことから。平成20年1月から、半年間で30数回の学習会と自由討議を重ね、めざす議会像と8項目の改革課題を整理する。4年余の議会改革の実践の成果を踏まえ、平成24年9月定例会で「議会基本条例」を制定、さらに新しい地方議会創りをめざす。

取り組みの特徴と成果、議会と議員の変化は、追認機関からの脱出、町長と切磋琢磨し町行政発展の一翼になる。二元代表制を形式的なものから実体あるものにして機能させる。全員協議会で議案の論点・争点整理するが、本会議での賛否は本人判断とする。議員の力量向上と議案の否決、修正、不承認もおこなう。一方で町長に解決策の提言書を提出する。町議会は否決、修正、不承認とするにとどまらず、行政執行をめぐる諸問題が発生した際に、町長に積極的提言を行ってきた。

「チーム議会」の政策提言活動を重視し、「政策サポーター制度」を新設する。「住民自治の根幹」としての地方議会を重視、飯綱町における政策サポーター制度の新設とその実践、議会として毎年9月頃に、「予算・政策要望書」を町長に提出する。

開かれた議会、議会への住民参加を広げ「議会の見える化」を進める。模擬議会・休日・夜間議会を開催。町民と議会との懇談会。「議会だより」モニターは延べ178名を組織する。平成28年から「飯綱町議会白書」を新たに発行。情報発信と住民の検証を求める。

議会事務局は議会改革と議員活動支援に転換。

議員報酬・定数問題に取り組み、議会をして結論を出す。飯綱町議会は、「議員定数・報酬等調査研究特別委員会」を平成25年12月に設置。議論を重ね、結論を得る。平成28年10月「議員定数・報酬問題に関する飯綱町議会から町民の皆さまへの訴え」を発表。「飯綱町議会議員定数・報酬問題意見交換会」を開催。平成28年11月、町長に要望書を提出する。議会として、町民意見を踏まえ、「訴え」の内容を充実させる。また、さらに議会内でグループをつくり、地域に入り説明、意見交換を実施。平成29年3月定例会、条例改正により、報酬の増額を決定。同時に町長は政務活動費を検討。平成29年9月臨時会で、政務活動費支給条例（年12万円）を可決。平成29年10月の町議選で、サポーター、モニター経験者5人が当選する。

全国的問題となっている「議員のなり手不足問題」をどう考えるか、飯綱町議会のこれまでの独自の取り組み。

議会と議員は変わったか、住民の反応はどうか。「学ぶ議会」の定着、議員は確信をもって発言、質疑、議論が活発化している。「学ぶ活動」を町民にも広げ、

自治の裾野を広げる。「議会改革シンポジウム in 長野」を4回開催。町民の反応は、住民意識を変えていくことの難しさ。

2017年11月に「地域政策塾21」を立ち上げる。

選科B 自治体アウトソーシング・PFIと水道の民営化・広域化

自治体のアウトソーシングのあらましについて。立法の経過、制度の相互関係、経済的な特徴。

PFIを考える。PFI法とは、問題点、事例、増加の鈍化と増加策としての相次ぐ法改正、公共サービス「産業化」の柱としてのPFI、PFI導入をめぐる問題、2018年新年からの猛烈なPFI法改正のキャンペーン、2018年PFI法改正。

水道の民営化・広域化を考える。水道とは、水道事業は地方公営企業、「水道事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究報告書」、「公営企業の経営のあり方に関する研究報告書」、経済界からの提言、2018年水道法改正案、水道の民営化・広域化の事例、公共施設等運営権実施契約書の実例、世界で進む水ビジネスと再公営化、水道の広域化・民間化の問題点、提言。

公共サービスのアウトソーシングを考える視点。地域住民の願いは公務・公共サービスの充実、世界の動向。

6. 考察

受講した3つの研修講座についての考察は、次のような内容です。

記念講演 自治体はどのような少子化対策を進めるべきか

人口減少のなぜ進むのか、根本には、出生率の低下と東京一極集中がある。とくに先進国の中で、首都に人口が集中しているのは日本だけであること。住み慣れた地域で住み続けられるような施策が重要であり、国政の問題と市政の問題を整理していくことが必要ではないか。

子ども・子育て支援新制度は、学校以外の施策を1つにまとめることが目的。新制度の基本的な考え方は、保育料は親が払い、国は保護者に対し保育料の一部を補てんするもの。施設に対する補助金から、親の負担への補助に変えるものである。施設に対する補助は監査が必要になるが、親に対する補助となれば、監査

が不要になるため、結局、民間の参入をしやすいようにし、その拡大を狙っている。補助金の使途制限が減らす方向で、お金の流れを変えたものである。

新制度導入後の動きは、認定子ども園と地域型保育所が増大しているが、保育園と幼稚園が減少している。この方向が、子どもにとってどうなのかを考える必要がある。

公共施設については、耐震化と長寿命化がコスト減につながることをはっきりさせて、取り組む必要がある。公共施設を考える場合には、先ず、地域のあり方を考える必要がある。日常生活圏としては、小学校区単位が望ましいこと。人口で言えば、約5000人～1万人程度が望ましい。そこで住み続けられるように考えるべき。

特別講演 議会改革「住民自治の根幹」としての議会力・議員力の発揮へ

飯綱町議会では、町民が求める議会像として、次の6点にまとめている。①町民に開かれた議会、②町長と切磋琢磨する議会、③活発な討論が展開される議会、④住民の声を行政に反映する努力を貫ける議会、⑤飯綱町の住民自治発展の推進力となる議会、⑥政策提言のできる議会。こうした内容は、重要と言える。

飯綱町議会では、政策サポーター制度を立ち上げて、議会活動への町民参加を広げると共に、町民の知恵をかりながら、政策づくりを協働ですすめている。さらに、「議会だより」モニター制度により、町民の多様な意見・要望を把握するための一助としている。モニターには、議員のいない集落からの人選と共に、女性や若者の人選を重視している。こうした政策サポーター制度や「議会だより」モニター制度は、取り入れてもよいのではないか。

議員のなり手不足の要因について、①地方議会が首長の追認機関となってしまっているため、議員が信用できなくなっていること、②地域社会、住民の自治力が弱体化していることがあると指摘された。平成の大合併により、定数削減がおこなわれ、町村議員が半減して、身近に議員がいなくなってしまった。戦後、社会教育が弱まり、人材作りも弱まっている。このことに目を向けて、取り組むことが重要である。

飯綱町議会では、事務局人事は議長が任命している。それは、自治法に書かれている。事務局員の条件は、①新しい課題に挑戦できること、②政策能力があること。こうした条件で議長が選んでいる。議会改革が進むと、事務局が忙しくなるので、こうしたことも重要と言える。

飯綱町議会では、議員のなり手不足を解消するために、育てる取組を進め、自治の裾野を広げることを重視している。これまでに、政策サポーター、「議会だ

より」モニターから議員になってもらっている。自分たちが住みよい地域をつくるためには、どのような自治が必要かを考える必要がある。さらに、そのような自治を進めるために、地域住民の自治力を育てることが重要であるが、その自治力は、住民全体で努力して、作り出していくものではないか。そのことに議会がどのように取り組むかが問われるのではないか。

飯綱町議会では、議案の修正、否決をする場合には、その根拠について、説得力をしっかりと示すようにしている。議論して、論点、争点の整理が大事と言われた。そのためには、議員がしっかり議論できるような「議員力」を身につけることが重要ではないか。

選科B 自治体アウトソーシング・PFIと水道の民営化・広域化

自治体のアウトソーシングが進められているのはなぜか。その根本的な問題をはっきりさせることが重要といえる。そもそも株式会社は、利益を上げることが目的である。公共サービスを民営化すると、多くの職員は非正規・派遣となってしまう。民間企業は、人件費を公開しない。民間が安くできるのは、経費を安くしているから。しかし、その内容は公開されない。経費を人的経費と物的経費に分けて考えると、民間に委託した場合、物的経費は変わらないが、人的経費が変わる。民間は先ず利益を必ず上げることが求められる。その分人的経費が削られる。さらに、非正規・派遣に置き換えることで、人的経費を削減できる。公共サービスの職場が、労働者を搾取する職場になってしまっている。これがアウトソーシングの正体といえる。

PFIの問題点が4つあげられた。①財政難のもとでも施設建設推進。民間資金で公共施設ができると、財政難の自治体がPFIに飛びつく。②自治体の関与と住民の立場の後退。仕様発注から性能発注へと変わる。建物のコンセプトから考えていたものが、設計や仕様などは民間任せになる。PFIによる建物は、強さより美しさが特徴となる。③自治体と大企業との癒着のおそれ。PFIは原則20年間の契約となるため、癒着する恐れがある。④事故等の損失の負担。事故が起きたとき、損害賠償の責任が自治体側にあるとされた例がある。こうした問題点を分かりやすく、明らかにしていくことが重要と言える。

進まないPFIの増加策として、相次ぐ法改正が行われている。例えば、コンセッション方式は、民間企業が不動産を持たないため、固定資産税を払わなくても済むようにした。また、政府が基金を作って、資金を出すようにした。これは、PFI本来の方向ではなくなるもの。さらに、人材まで提供できるように法改正をしている。こうしたこともみておく必要がある。

そもそも水道とは何か。清浄にして豊富低廉な水の供給は、本来国の責任であること。水こそ政治の責任であることを、先ずはっきりさせることが重要。それは、生存権の保障でもある。

地方公営企業について、経済性の発揮と書かれているが、独立採算とは決められていない。公営企業ではあるが、水道は住民に対して生存権として保障すべきものであることを、しっかり踏まえて議論すべきである。

2006年から2017年までの10年間、水道の民営化が進んでいないのが実態。衛生基準がキッチリしているのが日本。民間のほうが安くできる根拠はない。

浜松市の下水道コンセッション契約書については、80ページもの膨大なもので、弁護士がみてもありえない契約書となっている。行政側でも理解できないのではないか。日常の行政実務からも、かけ離れたものとなっている。実際に、20年先まで分かるのか疑問である。契約書の内容で問題と考えられる点をいくつか上げると、経費削減分は企業のもので、増えた費用は自治体の負担とされている。企業が自分を点検（自己点検）することになっているが、企業が好きなようにできる仕組みといえる。近隣住民の反対運動や訴訟等による企業側の損害は、自治体が補償することになっているが、ここまで民間のためにしなければならないのか疑問。料金の決定は、協議することになっているが、内容は情報公開されない、行政側には専門家がいなくなり、民間企業の思うままとなると考えられる。結局、住民と行政側にとってコンセッション方式は、困難ばかりが多く、メリットは乏しいといえる。

世界の動向では、公共サービスを取り戻す流れとなっている。イギリスでは、PFI・民営化で、不透明な利益が問題となった。パリの水道公社の話でも、不透明な利益が問題となった。経費の内容が、タックスヘイブン、子会社への経費など、どこでどれだけの利益を上げているか見抜くことができない。

公共サービスのアウトソーシングを考える視点について、次のことが強調された。地域住民の願いは、公務・公共サービスの充実である。公共サービスを考える場合には、次の5つの視点に照らして考えることが必要。①専門性・科学性、②人権保障と法令遵守、③実質的平等性、④民主制、⑤安定性。こうした点を踏まえて、高山市のアウトソーシングを検討することが、住民の立場に立った議会と言えるのではないか。

以上