

平成29年8月2日

登米市議会議長
及川 昌憲 殿

会派名 日本共産党市議団
代表 佐藤 恵喜



調査報告書

調査の概要は次のとおりであります。

記

1、調査目的

住民参加で輝く自治体について学ぶ。

2、調査地 千葉県

「第59回自治体学校 in 千葉」
住民参加で輝く自治体を

3、調査期間

平成29年7月22日～7月24日

4、研修内容と所感

別紙

5、添付書類

調査報告書 調査経費内訳書 研修資料の写し

6、調査者氏名

佐藤恵喜 工藤淳子



調査報告書

第59回 自治体学校 in 千葉

憲法施行70年 共同広げ地方自治に輝きを

(日程) 平成29年7月22日(土)～7月24日(月)

(会場) 青葉の森公園芸術文化ホール、植草学園大学

(1日目)

記念シンポジウム 住民参加で輝く自治体を

コーディネーター：岡田知弘(京都大学大学院教授、
自治体問題研究所理事長)

シンポジスト：渡辺 治(一橋大学名誉教授)

中山 徹(奈良女子大学大学院・
人間文化研究科教授、
大阪自治体問題研究所理事長)

渡辺氏は、自民党の歴史的な大敗、都民ファーストの大勝、野党共闘勢力の伸び悩みと共産党の健闘など、東京都議選の結果を分析した上で、安倍政権の改憲のねらいと危険性を報告。改憲阻止のためには、野党共闘の敷居を低くし、今までやったことのないような大きな共同を急いでつくり、

安倍政権の代わる受け皿をつくる重要性を強調しました。

中山氏は、大坂で起きているカジノ万博、インフラ整備という大阪維新政治の特徴を紹介。その上で、大坂に限らず、今全国的に、人口減少に対応するためとしてコンパクト化(中心部に公共施設などの集中)の名の下で、大型開発計画が進められていること、問題点を指摘しました。

○ 岡田氏は、沖縄県知事選での「オール沖縄」翁長知事の誕生(2014年11月)、「人間の復興」、幸福追求権の保障を第一にし達増岩手県知事の無投票当選(15年9月)、16年7月の参院選挙1人区における野党共闘候補の勝利、新潟県知事選挙での米山知事誕生(16年10月)をあげて、新しい民主主義・地方自治の流れがあると指摘。こうした新たな潮流を生み出した力は、「ポスト真実」の政治手法に対し「真実」を科学的に明らかにする取り組みであると強調。「調査なくして政策なし」、現場で粘り強い活動が市民の共感と合意を得ることにつながっていると語りました。人口定住対策を自治体と住民が協働で取り組んでいる小さな町村こそ、人口を維持、増加させていることを紹介。有機農業、森林エネルギーの活用など、「個性」を重視した地域づくりの重要性を訴えた。

(2日目)

分科会 地域内循環型経済と地域づくり

佐藤 恵喜

講演 岡田知弘(京都大学教授)

なぜ地域づくりが必要になっているのか。地震・火山活動期に入ったことや地域温暖化による集中豪雨の頻発など、大災害の時代に入った日本列島。高齢化・人口減少などによるコミュニティの弱体化、富の集中と貧困化などが進み、持続可能性の危機が進化していることから、正しい処方箋に基づく地域づくりが必要になっている。

地域が豊かになるとは、住民一人一人の生活が維持され向上すること。最終目標は、「一人ひとりが輝く地域」(高橋彦芳・長野県栄村元村長)といかにつくるか。

地域づくりの具体例から学ぶ

①九州・湯布院

リゾートブームの間違いを見抜き、乱開発規制と景観保全を重視した「潤いのあるまちづくり条例」の規定、農・観・旅の結合、泊食分離で地域内産業関連づくりなどを進めている。全国で最も人気のある観光地になっている。「明日の湯布院を考える会」など、住民が主体となった取り組みが基礎となっている。

②長野県栄村

日本有数の豪雪地帯、山、過疎とのたたかひの中で、大都市と交流しながら「内部循環型経済」をめざしている。下駄履きヘルパー、PKK運動、国保・介護保険会計の健全化など、長い間の社会教育運動の蓄積が、村づくりへの積極的住民参加につながっている。

(所感)

岡田氏は、原子力発電所の地域経済効果を検証したら、せいぜい1割に過ぎない、それどころか、東京への所得移転と地域経済との連関性の欠如、自己リスク負担が増すばかりと話した。さらに、企業誘致で成功したとしても、利益は本社に移転、地域内に再投資されない。従って従来大型公共事業+企業誘致型地域開発政策は失敗する。立派な道路や建物ができたとしても、また雇用効果の少ないハイテク工場が立地したとしても、そこで住民が住み続けることができなくなれば、地域の活性化とは言えない。親が子どもに「いい大学、いい会社に入って豊かな生活を」と望んでいながら、どうして地域おこしができるのかと岡田先生。改めて、住民こそ主人公、住民自身が主権者として学習し、住民自治を行使することが重要と感じた。

報告 千葉県沿岸小型漁船漁業組合の粥道と課題

鈴木正男(千葉県沿岸小型漁船漁業組合組合長)

外房の漁師たちは真剣に次の事に取り組んでいます。キンメダイの産卵期は、キンメ漁をしない。体長 25 cm以下のキンメダイは海に返す。一日の操業時間は4時間と自主規制。生態調査のため、標識漂流している。

なぜなら、昔は魚がたくさんいたのに、今はいなくなっている。大・中型巻き網漁で魚源が減少。今、日本漁業の78%の経営体をもつ沿岸漁業は、家族漁業だが衰退している。海の資源が守られていないから。

そこで、小さな漁師が声をあげている。資源には限りがある。未来に残すために行動する。巻き網漁業は、そもそも禁止漁法。大きな網で、一度にたくさんの魚を根こそぎ獲ってしまう漁法、だから資源のために禁止なのだ。昔は資源が豊富だったから、許可が出せたけれど。もう乱獲はだめ。時代も海も変わったことを国は責任をもって認め、ルールを変えることが必要。古い制度を改善すべき。

手作業で、一匹ずつ釣小規模業者。今の乱獲では生活ができません。持続可能な漁業を、消費者に分かってもらい続けたい。

(所感)

持続可能な漁業を守るために、漁獲量を自主規制(一本釣り)しながら頑張っている漁師たち。海の世界連鎖をしっかりと守る重要性を強調していた組合長の話は、一つの修飾語もお世辞もなく、胸に響きました。農業も同じで、大規模化を強引に進めようとしている政府。実際に地域農業を守ってきた家族農業の実態から目をそらせた結果、持続できるかどうかの瀬戸際に立たされています。しかし、どんな逆況でも事態を科学的にとらえながら楽観的に生業に打ち込む姿に、頼もしさを感じたのは私だけではなかったと思う。

報告 大阪におけるカジノ・万博誘致の危険性

山口 毅(大阪自治体問題研究所事務局長)

カジノは人格を破壊する。他人の不幸(負けたものの金)の上に経済の活性化を図るといふ考えそのものが邪道。カジノの狙いは、インフラ=公共事業の推進。大阪府・市が

推進するカジノ・万博誘致の問題点を具体的に指摘した上で、それに対する市民のた
たかいを紹介する。

報告 地域循環型経済を地域から積み上げる運動の中で、県政転換が実現した

福島 富(新潟自治体研究所)

昨年の新潟県知事選。市民と野党共闘候補がいかにして勝利したか、米山氏が当選
したのは「原発イシュー」(原発単一争点)ではなく、TPPへの怒り、安倍政権の「地方
創生」では地方が豊かにならないことを、県民が見抜き立ち上がったことによるものと、
福島氏独特の笑いを誘う情熱的語り口で、参加者を魅了した。2004年の中越地震では、
「集落の類利を取り戻そう」と住民が主体となって議論し、復興につなげたことが、底
流となっているとも話す。

(所感)

大阪と新潟県の減力の報告を聞いて、一人ひとりの主権者が立ち上がれば、大きな
変化を作り出せること。住民自治を発展させるためには、科学的に地域の将来を見通
せる「地域学」、そのためには住民、議員、職員、議員が共同して学習することの重要
性を痛感した。

(2日目)

分科会 どうなる国保

～地域でつくる医療保障の視点～

工藤 淳子

講演 長友 薫輝 (三重短期大学教授)

社会保障は無駄ではない。公共事業等よりも効果がある。無駄どころか、経済に寄与し、雇用創出に寄与するもの。そろそろ冷静で客観的な事実に基づいて、社会保障を進める必要がある。地方において、医療・福祉・介護は雇用者割合が元も高い分野である。

日本の医療保障とは、公的医療保険による皆保険体制と医療提供体制。社会保険とは、社会保障の予算の9割を占める。(医療・年金・雇用・労災・介護保険)

公的医療保険要政策は、1980年代から続く医療費政策。介護保険が出てきたのも医療費抑制策(訪問介護・訪問リハビリ)。新たな公的医療費抑制制度へ(2018年度～)。それが「都道府県単位」。

皆保険体制(1961年～)の準備段階において、そもそも保険料を支払えるような所得階層ではない。公費の対象者(生活保護の医療扶助利用者など)が国保被保険者に。国保に加入する人々の仕組みは、50年以上経過しても変化なし。一方で、1980年代から継続する公的医療費抑制策の結果、国保への公費額は半減。国保の都道府県単位化でこれまでの課題が解決するのか。

国保の都道府県単位化(新たな公的医療抑制策)は、保険者を都道府県に完全移行するものではない。市町村は引き続き国保を運営する。「国保運営方針」は運営協議会と市町村長の了解で都道府県知事が決定。国保運営を都道府県に任せて、自助の共同化を図る。都道府県は各町村に対して、医療水準、所得水準をもとに「納付金」を設定する。市町村は国保加入者に対して賦課・徴収を行い、都道府県に「納付金」を納める。

新たな公的医療費抑制策として、その主な手法(1980年代から継続)

- ①受診抑制—患者自己負担割合を増加(医療費抑制効果は?科学的根拠は?)
- ②供給抑制—病院・診療所の減少、病床の削減(例 療料病床)、在院日数の短縮

化、医師養成数の抑制など。「入院から在宅へ」。

③診療報酬の操作—次回は2018年4月に、介護報酬と同時改定。

④他分野への移行—長期療養状態にあってケアが必要な人々を介護保険へ移行。
後期高齢者医療保険制度（新たな公的医療保険）の新設。

⑤生活習慣病対策—特定検診、特定保健指導など。

⑥医療費適正化計画の推進—都道府県ごとに医療費適正化レースに参加。
現在第2期。

⑦国保の都道府県単位化—市町村が運営する国保を都道府県単位化する方向性。
協会けんぽ、後期高齢者医療制度はすでに都道府県
単位化。

*国保の都道府

北海道は一番最初に試算が出る。(最大2倍超)

広島・滋賀・奈良県—統一保険料と決定。

標準保険料率は、参考程度に県が示す。決定は市町村で決める。

報告 国保運営の実態から社会保障制度を充実させる提案を

正木 満之(せんだい市民自治研究会)

- ・社会保障の原則は「給付は平等に、負担は能力に応じて」が原則。
- ・法定外繰入は精査しない—必要な事もあるだろう。
　　どういう論戦をすると有効か=自治体の判断なので
　　尊重すべき、必要なもの。
- ・自治体の独自減免—統一されたら、独自の取り組みが反映されない。よくよくは統
　　一保険料をめざすという可能性がある。
- ・地域包括ケア、医療構想と連動している。
- ・現行制度のままでも「応益」分—個人均等割、家族平等割を限りなく縮小すること。
　　市町村国保が条例で決めている「応能：応益」比率を改める。賦課限度額(上限)を上
　　げない=応益割縮小とセットで考えること)が大事。

(所感)

皆保険制度とは言うけれど、実態は長友教授が指摘しているように、そもそも国民が保険料を支払えるような所得段階ではない。払いたくても払えないのが現状である。

これまで「国保には構造的問題がある」「国保が貧困を拡大している」など、解消する方向での政策的対応が検討されてきたが現在に至っていないとのこと。

それが国保の都道府県単位化で、本当にこれまでの課題が解決する方向に踏み出したのか疑問に思う。これでは「国保が貧困を拡大する」状況だと思う。

また講演の中に「言っても仕方がない」「変わるはずがない」という賢明な諦めは国の思うツボ、こういう指摘があった。議員としても、忘れてはならない、大事な視点だと思う。

計画や方針に住民をあてはめるのは本末転倒。地域の医療需要や住民の生活問題を科学的に分析・把握し、住民とともに地域づくりを進めることが社会的な役割という。そして地域づくりの視点の一つは、「困った人」は「困っている人」（例ごみ屋敷）、地域で一番しんどい暮らしをしている人を取りこぼさない地域づくりが必要という。本当にその通りだと思う。

こういう事を基本しながら、国保の都道府県単位化の仕組みをこれからも考え、学んでいきたい。保険料はどうなるのか、どのように保険料は決まるのか、地域医療構想、地域包括ケアシステムなど、医療をめぐる現状をもっと学ばなければと思う。

ナイター企画

自治体病院危機の現状と展望

八田 英之(非営利・協働総合研究所副理事長、

千葉勤労者福祉会理事長、全日本民医連顧問)

地域医療の崩壊が全国で起こり、警鐘が鳴らされて10年以上が経過する。国・厚生労働省は、社会保障制度改革推進法以降、国保の都道府県化とセットにしながら、40兆円といわれる医療費の削減を目的に、入院費の削減、在宅医療の推進を実行しようとしている。

自治体病院の経営は、大都市部の大規模病院と地方都市の病院で2極分化ともいえる様相を呈し、それぞれ違った局面の厳しい実態があらわれている。その経営は、自治体の財政支援なしには成り立たない状況にある。

そういう中で、全国で県立病院が一番多い岩手県では、県立病院は、県医療局(1950年発足)によって管理されている。その特徴は、

- ①「県下にあまねく良質な医療の均てんを」（雨露が均等に医療にかけめぐられるように）をスローガンに、県立病院中心に地域医療が県主導で組み立てられていること。9つの2次医療圏に県立病院を地域基幹病院として配置している。

- ②県庁に医療局を設置して、全県的な県立病院の運営に当たっていること。
- ③医師会と地元私立医大が県の地域医療に、水平関係で参加協力していること。
- ④地元の医療に参加する医師を獲得すべく、県は、早くから奨学金制度を設置し、私大の入学助成など積極的に取り組んできた歴史がある。

自治体病院の経営問題は、軽視してよい問題ではない。その中心点は、管理問題である。病院が機動的に状況に対応できるような権限を持つことは重要である。それと同時に、地域に開かれた病院でなければ自治体病院の役割を十分に果たすことはできない。

自治体が地域医療に対する見識をもって医師など医療従事者との信頼関係をいかに築き、病院がいかに地域に根差した病院となっていくかが、展望の根本的な問題ではないか。

また自治体病院が経営的側面のみを重視し、不採算医療から手を引くなどの方向を強めるなら、それは自治体病院として自らの存在の意義を否定することになりかねない。

県の責任で保険と供給体制の一元的な費用抑制、地域ビジョンの名のもとに、さらなる病床削減が進められようとしている。重大なことは、これと地方創生が結び付けられていることである。地方創生とは、過疎化が進む地域で住民を「小さな拠点」と「コンパクトシティ」に集め、行政需要を抑制しようというものである。これを実行されたならば、既存集落は加速度的に消滅していくであろう。これは亡国の道である。

(所感)

改めて、隣の岩手県と宮城県の医療に対する対応が全く違う事を知らされる。岩手県行政が、全2次医療圏に県立病院を配置して、地域医療に責任をもつ体制にあることがわかる。

岩手県は県独自に地域医療に関する基本的施策に関わっているが、宮城県では市町村が地域医療に直接かかわってきたのが特徴だ。

また、患者・住民が主体となって患者の受診行動などの啓もう活動に取り組み、病院幹部との共同を進めて、医師の確保と定着をめざす運動も現れた。「県立柏原病院小児科を守る会」だ。地域医療と自治体病院を守る運動は、病院の医師との共同を追及しつつ、自治体が地域医療を守る姿勢に立つところまで展望することが必要だという。登米市に必要なのはこういう立場にたつての行動なのではと思う。医師と患者、住民の結びつきが肝心とつくづく考えさせられる。

(3日目)

特別講演 社会教育・公民館の役割と地方自治をめぐる課題

長澤 成次(千葉大学名誉教授)

今年(2017年)は日本国憲法施行70年・1947年教育基本法70年。

2017年5月2日放送、NHK首都圏ネットワーク「公民館と憲法」
憲法普及に果たした公民館の役割は、新憲法(1947年)の精神を日常生活に具現するための恒久的施設(昭和22年1月20日発社「新憲法発布記念公民館設置奨励について」)

1、戦後社会教育法制における社会教育の自由と自治

戦前の教育勅語を中心とする天皇制教学体制と侵略戦争に対する深い反省から、戦後教育改革が出発。戦後、日本国憲法によって「教育を受ける権利」が、人権のカタログに位置づけられ、社会教育もまた憲法・教育基本法・社会教育法制のもとで構造的に位置づけられた。

日本国憲法26条

「1 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、等しく教育を受ける権利を有する。2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする。」

教育基本法第7条(社会教育)

「①家庭教育及び勤労の場所その他の社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

②国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の設置、学校の施設のり用その他適当な方法によって、教育の目的の実現に努めなければならない。」

社会教育基本法第3条

「国及び地方公共団体は、この法律及び他の法令の定めるところにより、社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作製、頒布その他の方法により、すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成するように努めなければならない」

ユネスコ学習権宣言(1985年の第4回国際人教育会議、パリ)

「学習権とは、読み書きの権利であり、問い続け、深く考える権利であり、想像し、創造する権利であり、自分自身の世界を読み取り、歴史をつづる権利であり、あらゆる教育の手立てを得る権利であり、個人的・集団的力量を発達さ

せる権利である」「学習権はたんなる経済発展の手段ではない。それは基本的権利の一つとしてとらえなければならない。学習活動はあらゆる教育活動の中心に位置づけられ、人々を、なりゆきまかせの客体から、自らの歴史をつくる主体に変えていくものである。」

こうした位置づけの中、今自治体社会教育をめぐって何が起きているのか。

(1) 公共施設再編成計画と社会教育施設の統廃合—習志野市を事例に

- ①教育委員会が管理する教育機関を含めて、公共施設の首長部局による一元化をめざして、習志野市資産管理室を設置。
- ②2015年4月から新習志野公民館は、UDS株式会社オーエンスが指定管理者として指定。大久保地区公民館施設再生事業では、UDS株式会社に事業委託。公共施設そのものが民間事業者への委託と不可分の状況で進行していること。
- ③習志野公共施設再生基本条例(H26年7月7日):「第5条(市民の責務) 市民は、次世代の負担を軽減するため、公共施設の再生並びに管理運営及び維持保全に必要となる、現在および将来の財政負担に関する理解を深め、市が実施する公共施設再生に関する施策に協力するよう努めなければならない」

地域住民の学習権保障に果たす地域・自治体の課題

- (1) 人権としての学ぶ権利を保障する自治体社会教育行政の構築
- (2) 多様な住民参加システムの活用(社会教育会議・公民館運営審議会・図書館協議会・博物館協議会・・・)と、社会教育を考える会、公民館を考える会・公民館を守る会・・・など、市民による社会教育を学ぶ公共の広場づくり。
- (3) 暮らしと生き方を支え、地域の課題と向き合う学びの構築と、そして、いまこそ、公民館で憲法学習を！！

(所感)

これまでの長い歴史の中で築かれてきた、日本国憲法26条や教育基本法や社会基本法など、改めていかに素晴らしいものかを実感させられる。特に社会基本法については、ほとんど認識がなかったので、機会があればもっと学びたいと思う。

いま全国的に実施されている公民館の指定管理者制度の導入で、これまでの実態から大きく変わってきている。

その考え方の基本として、講師の先生は次の点を強調していた。(枚方市教育委員会のテーゼより)

- 1、社会教育の主体は市民である。
- 2、社会教育は、国民の権利である。
- 3、社会教育の本質は、憲法学習である。
- 4、社会教育は、住民自治の力になるものである。
- 5、社会教育は、大衆運動の教育的側面である。
- 6、社会教育は、民主主義を育て、培い、守るものである。

社会教育、公民館の役割など、とても難しい問題や課題がある。もっと学習しなければと思う。

平成29年度 政務調査行程表 (第59回自治体学校in千葉)

(1日目) 7月22日(土)

くりこま高原駅 8:57発 はやぶさ104号

東京駅 10:56着

11:15発 快速

千葉駅 11:55着

自治体学校全体会 13:00~17:00

(青葉の森公園芸術文化ホール)

記念シンポジウム 住民参加で輝く自治体を

特別報告 千葉県いすみ市のめざす地域づくり

千葉ワシントンホテル(宿泊) 17:30

(2日目) 7月23日(日)

ホテル出発 8:30

分科会・講座 9:30~16:00

(植草学園大学)

5分科会 「地域内循環型経済と地域づくり」 (佐藤 恵喜)

12分科会 「どうなる国保~地域でつくる医療保障の視点」

(工藤 淳子)

ナイター企画 16:30~18:00

(植草学園大学)

②自治体病院危機の現状と展望

(3日目) 7月24日(月)

ホテル出発 9:00

全体会 9:30~11:45
(青葉の森公園芸術ホール)

特別講演 社会教育・公民館の役割と地方自治

千葉駅 13:01

東京駅 13:40着
14:36発 やまびこ55号

くりこま高原駅 17:01着