

## 北新ネット研修報告書

北上市議会議員 三宅 靖

■研修日時：平成29年2月13日（月）～14日（火）

■研修場所：立川市「たましん RISURU ホール」

■参加研修：第27回議員の学校

■主催：NPO 法人 多摩住民自治研究所

■内容：

【講義1】『2017年度国家予算と地方財政の課題』

講師：川瀬 光義（京都府立大学教授）

### 1. 財政は政治の鏡

①政府や地方自治体は「租税」という特異な収入を元手としている。

→政府や種瀬地帯に対する信頼があってこそ人々は租税の支払いに応じる。

②政治の役割として、公共サービスの内容を確定し必要な歳出規模を決める「量出制入」が基本である。

③現政権における疑問点。

a. 国政選挙の低投票率。

b. 日銀による異常な国債買い入れによる財源調達。

c. 度が過ぎる米属国、沖縄差別。

### 2. 軍事国家化する日本。

①辺野古基地建設をめぐる裁判は、地方自治体の判断が国によりひっくり返された例であり、今までの地方分権が水泡に帰した。

②国家公務員の人数が2016年度に約58万人余であり、そのうち防衛省職員と自衛隊員を合わせると約27万人弱であり、46%を占める。

③国有財産のうち土地だけを見ると、面積ではなく評価額ベースで割合をみると、行政財産のうち防衛省所管が31.3%を占める。また、普通財産のうち、在日米軍基地への提供地は、評価額ベースで41.7%になる。

④防衛予算が、歳出の5%だが、5年連続で5兆円を超える。

⑤安倍政権になってからの補正予算に防衛予算が組み込まれている。(2000年～2011年で補正予算に防衛予算が組み込まれたのは1回だけ)

→特に2016年度3次補正約1兆7千億円のうち1割の1,700億円が防衛費。

### 3. 2017年度予算の注目点。

①経済政策の失敗により税収が増えず、「埋蔵金」頼み。→為替変動に対応する為の「外国為替資金特別会計」の剰余金約2兆5千億円を100%繰り入れている。(今までは7～8割程度)

②当初予算では、財政再建をうたう。→毎年のように当初予算ではそうだが、補正予算で景気対策と称し赤字が拡大。

③社会保障費や地方交付税の縮小化。→給付型奨学金が設定されたが、所得制限付きであり、高校生の場合、1校で1～2人程度しか対象にならない。

④防衛関係費の特異な伸び。

- a. 「安全保障技術研究推進制度」…防衛関係の技術研究にたいする補助金。

2015年:3億円、2016年:6億円、2017年:110億円。

- b. 「再編関連特別地域支援事業費補助金」…名護市の辺野古、豊原、久志の3行政区だけに対して、基地新設に反対しない任意団体へ、市を通さず直接交付。(これは地方自治を無視した手法)

2015年:3,900万円、2016年:7,800万円、2017年:1億500万円。

4. 地方財政との関係。

- ・地方公務員の減少と非正規職員の増加。  
→2016年4月時点で、臨時、非正規職員は約64万5千人で、2012年より約4万6千人増加。
- ・地方の借入金残高は、約200兆円でほぼ横ばいだが、「臨時財政対策債」増加している。  
→本来は、その年に地方交付税で手当てすべき財源であり地方に余分な負担を強いている。
- ・地方交付税法第6条の3(特別交付税の額の変更等)第2項の慢性的違反。

5. 諸政策の問題点

- ・成果主義にもとづく配分。→地方交付税の趣旨に反しないか。
- ・さらなる財政縮小、人員削減が求められる。→すでに人員削減は限界。
- ・財政再建は収支のつじつま合わせではない。
- ・財政を良くするには、住民の信頼を獲得して税収を増やすこと。
- ・国の財政の軍事化に警戒を。

【講義2】『介護保険「改革」に自治体はどう向き合うか』

講師：石川 満（元日本福祉大学教授）

1. 介護保険制度改正について

- ・医療法等と介護保険法等を一括で改正する法律が2014年6月18日に成立した。  
→医療と介護の連携の開始。
- ・地域包括ケアシステムの構築。
- ・全国一律の予防給付を市町村が取り組む地域支援事業に移行、多様化。
- ・特別養護老人ホームの新規入居者を、原則、要介護3以上に限定。  
→待機老人は、全国で約50万人。
- ・費用負担の公平化。→国が示している段階より多くの13～15段階に設定している自治体が多い。

2. 国民の生活実態調査(平成27年)

- ・65歳以上の者が居る世帯のうち、単独世帯が26.3%。夫婦のみの世帯が31.5%。
- ・生活意識調査で、「大変苦しい」「やや苦しい」を合わせた割合は、H13には57.2%だったが、H27には61.3%と増えている。

- ・生活保護者数は、H25 頃から横ばいだが、世帯数が増えている。これは少人数世帯が増えた為と思われる。
3. 介護保険の状況
- ・年金について。
    - 厚生年金の平均月額：144,886 円(基礎年金含)
    - 国民年金の平均月額： 50,040 円(基礎年金のみ):
  - ・保険料の状況。
    - 基礎年金第 1 号被保険者 1,668 万人。うち、全額免除者は 576 万人(35%)
    - また、現年度納付率 63.4%
    - 仮に全額免除だけに注目して「100 人の村」だったら、  
保険料納付者(100 人-35 人)×63%=41 人
  - ・これらの事から、介護保険は支払えない者も多く財政面でも制度が成り立ちにくくなっている。
    - 今後は、利用者負担の引き上げ、軽度者の介護給付外し、福祉用具や住宅改修への補助の提言などが行われていく。
  - ・平成 29 年度予算編成に関する建議(財政等審議会)では次のような記述がある。  
「一般会計の伸びを 5,300 億円に、社会保障関係の伸びを 5,000 億円に確実に抑制すべき。」
  - ・平成 29 年度の介護報酬改定の基本的考え方とその対応では、介護職員処遇改善加算も検討されている。
  - ・なんでも介護保険の枠内で実施するのはおかしい。例えば、地域包括支援センターの費用は一般会計から市主査すべきではないか。
4. 地域医療構想と在宅看取り
- ・死亡場所の調査は、各自治体毎に実施している。その全国集計として「自宅」は 12.8% しかない。しかも小規模自治体では訪問診療がなかったりして、この割合は更に低下している。→自分の地域の死亡場所は調べてみるべき。
  - ・7 対 1 看護の要件とは、地域包括ケア病棟で、重症や医療看護が必要な割合を 10%以上、在宅復帰率を 70%以上にしようとするもの。  
→限りなく在宅へ戻される傾向にある。
  - ・MSW(医療ソーシャルワーカー)は、退院支援に忙殺されている。
  - ・これらの事から、今後必要とされるのが「機能強化型訪問看護ステーション」である。これは今までの看護ステーションと異なる点として、24 時間対応や一定数の常勤看護師の確保などを要件に加算を受けられるものです。その為、ある程度大規模化が必要なものの、地域における医療と介護の連携の切り札となるべき施設。課題としては、大規模化など資金力も必要な為、すべての自治体に設置されるかは不透明である点。
  - ・「看護小規模多機能型居宅介護」施設の拡充も望まれる。これは、「訪問看護」と「小規模多機能型居宅介護」を組み合わせて提供するサービスであり、H24 に創設された。

## 5. 今後について

- ・「地域包括ケア」の確立が望まれるが、それを取り巻く環境は厳しい。  
→地道な努力を積み上げていくしか無い。
- ・市町村、社協、議会、介護関係機関の連携と役割が重要であり、特に自治体の財政面での責任の明確化が必要。  
→地域包括支援センターや地域支援事業の費用など介護保険以外の財政の活用すべき。
- ・必要なサービス水準の確保が課題。

### 【講義3】『子どもの成長・発達と「小中一貫教育」「学校統廃合」』

講師：荒井 文昭（首都大学東京教授）

#### 1. 小中一貫教育と学校統廃合について

##### (1) 学制改革としての小中一貫教育

- ①世界的には、初等教育＝小学校、中等教育前期＝中学校/後期＝高等学校、高等教育＝大学・大学院という位置づけであり、それぞれの段階でどのような教育がふさわしいかを模索している。
- ②日本では、2014年7月3日「教育再生実行会議」第5次提言「今後の学制等の在り方について」の中で、『小学校から中学校までの9年間の中で、教育過程を4－3－2や、5－4のように弾力的に設定することができるようにする』とされた。  
→初等段階と中等段階前期を合わせた教育課程はいかかなものかとも言われている。
- ③2015年6月24日「学校教育法の一部を改正する法律」が公布され、『義務教育学校』も設置できるようになった。  
→『小中一貫校』は、「連携型」「併設型」などがあるが、いずれにしても小学校と中学校にそれぞれ校長と教職員が別々に存在するが、『義務教育学校』では、校長も教職員組織も1本となる点が異なる。

##### (2) 学校統廃合について

- ①前項②の「教育再生実行会議」第5次提言には『国は学校規模の適正化の指針を示すとともに、地域の実情を踏まえた学校統廃合に対し、教職員配置や施設整備などの財政的支援の配慮を行う』と書かれた。
- ②2015年5月「衆議院文部科学委員会」の付帯決議として『小中学校は、各地域のコミュニティの核としての性格を踏まえ、安易に統廃合を行わないように』と指摘している。  
→これらの事から、「小学校の学級数は12以上18学級以下を標準とする。ただしね地域の実態その他により特別の事情のあるときはこの限りではない」とされた。(学校教育法施行規則第41条)
- ③2015年1月27日文部科学省「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～」の中では『教育的な観点からは“一定規模の児童生徒集団が確保されていることが望ましい”』とする一方で『地域コミュニティの観点からは“まちづくりの在り方と密接不可分”』ともされている。

→学校の適正化は、行政が一方的に進めるものではなく、学校の持つ多様な機能にも留意し、児童生徒の保護者や就学前の保護者の声を重視ししつつ、地域住民の十分な理解と協力を得て「地域とともにある学校づくり」の視点で議論を行っていく。

## 2. 地域と学校の連携政策

### (1) コミュニティ・スクール(学校運営協議会)と地域学校協働本部

- ・2015年12月21日「中央教育審議会」の答申「新しい時代の気養育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」で示された。
- ・「コミュニティ・スクール」とは、地域住民、保護者などが構成する「学校運営協議会」を設置している学校のこと。この協議会では、①学校運営の基本方針、②学校運営に関する意見、③教職員の任用に関する意見、④学校と地域住民等との連携・協力の促進について協議していく。
- ・「地域学校協働本部」とは、地域住民、団体等による緩やかなネットワークの事で、①学校支援、②放課後活動や地域活動の支援、③ボランティアの確保などを行う「地域コーディネーター」を配置して、学校を支えていく組織。

### (2) まちづくりと教育大綱

- ・学校を核としたプラットフォーム構想がある。これは学校を防災拠点、地域包括支援センター、地域づくりセンターなどと統合・併設していくという考え方。これによりまちづくりの拠点とする。

### (3) 主権者としての住民、教育を受ける権利の実現と自治体の役割

- ・一般的に、自治体や特に議会は選挙権を持つ「有権者」の代表でありその層の意見ばかりを聞きがちだが、全ての住民が主権者であり、子供の意見も反映すべきである。  
→一部の議会では「子ども議会」などで関心を高めてきている。
- ・憲法第26条では基本的人権として「すべての国民はひとしく教育を受ける権利を有する」「義務教育は無償とする」とされている。解釈によっては、給食費、就学旅行費も無償にすべき、とか、障がい者を「特別支援」として分けている事も憲法違反なのではないか。

## 【講義4】『子どもの貧困と幼児教育の課題』

講師：池上 洋道（「議員の学校」学校長：自治体問題研究所理事）

### 1. 子どもの権利と貧困

#### ①相対的貧困率：等価可処分所得が中央値の半分未満の世帯。

例えば、その地域の世帯の年収の中央値（平均値ではない）が400万円だった場合、その半分の200万円未満の世帯を指す。

→2005年の日本は14%だった。主要35ヶ国でワースト9。

#### ②世界的な飢餓人口は、2017年に初めて8億人を切った。

#### ③日本国憲法の中で人権保障の項目は43あるが、年齢制限などにより子供が関与しない項目は7つしかなく、他はすべて子どもにも有するものである。

④「子どもの貧困対策法」が、平成 25 年 6 月 26 日に施行されている。

また、「生活困窮者自立支援法」も平成 25 年施行。

⑤これらの法律や施策の問題点

a.市町村の権限が弱いこと。

b.住民と子ども参加の視点が弱いこと。

c.NPO などの社会的救済システムとの連携が弱いこと。

d.”全ての“子どもの権利保障の視点が弱く、「貧救政策」になっていること。

→これらの視点で各施策を総点検する必要がある。

## 2. 幼児政策の課題

①政策活動は、妊産婦の時期から終末期まで全ての年齢に展開している。

②幼児政策の基本は「いのちの尊さに向き合う」こと。そして、幼児も権利主体者である事を認識すること。

→例えば、保育園で子どもがおやつを食べている間に、おひねるの準備をすることは、保育士からすると仕事の効率化の為だが、子どもの視点としては「ゆっくり楽しんでおやつをたべているのか」「次はお昼寝だけど寝なくちゃいけないのか」など、大人の都合を押し付けているのではないか。このような些細なことから、子どもの視点で子どもに対峙していく必要がある。

③今後の課題としては、保育士の身分の保証など専門職を確立させること、住民の主体性における地域社会との連携を広げることなどがある。

## 【報告】『原発被害者・避難者が置かれた現状と子どもに対するいじめ』

講師：鴨下 裕也（福島原発被害者東京訴訟原告団団長）

### 1. 汚染の現状

- ・原発事故は全く収束しておらず、いまだに放射性部室が噴出している。
- ・いわき市の自宅のベランダの埃を測定すると、事故後にいったん綺麗に掃除した場所ですら、現在でも 4 万 Bq/m<sup>2</sup>を上回る。
- ・いわき市、福島市、郡山市などの大都市は、お政されていないかのような報道となっている。
- ・山林の完全なる除染は不可能であり、河川などに流出している。特に子どもが好きな水場に影響が強い。

### 2. 住宅問題といじめ問題

- ・仮設住宅が H29.3 で打ち切れようとしているが、まだ戻れない人が多数いる。また、新しい場所への移転は新たないじめを生む可能性がある。
- ・子どもだけではなく大人社会でも偏見と差別がある。
- ・無償避難住宅の長期延期が必要。

## 【所感】

- ・国の予算については、防衛費やどの問題は全く知らない事であり、マスコミももっと報道すべきと感じた。
- ・国の政策のミスが、貧困層の拡大や地方の衰退に繋がっていると改めて実感した。
- ・介護制度については、今、教育民生常任委員会が取り組んでいる「きたかみ版ふくしあ」について検討を急ぐべきだと思ったし、検討している方向が間違っていないと確信した。
- ・学校統廃合については、地域と自治体の考え方によるが、基本は子供にとって何が良いのか、という視点を忘れない事、という点が最もであり、北上市でも子供たちを議論に入れるべきではないかと思った。
- ・また、地域拠点としての学校は、考え方は良いが、今の仕組みでは教師たちが疲弊してしまう。それを救う仕組みとして「地域学校協働本部」だと思うが、キーマンとなるコーディネーターの力量に左右されてしまう。もう少し人材に依存しない仕組みづくりが必要かもしれない。
- ・子どもの貧困は社会的にも大きな問題であり、NHK スペシャルでも「見えない貧困」として取り上げていたが、北上市でも大規模な実態調査が必要だと思う。
- ・原発問題は、いまだに放射性部室が噴出されているという点に、改めて驚いた。避難者の事もそうだが、原発再稼働などもってのほかであり、国民の意識が低すぎる。

－以上－