

# 研修参加報告

〈日本共産党 向田聡〉

## □ 第47回市町村議会議員研修会

〈研修目的〉

国が進めようとしている自治体再編の動きが地方自治にどのような影響を与えていくのかをつかみ、これからの地方自治のあるべき姿を考えていく。また、子ども・子育て制度の今後の動向と今進められようとしている幼保無償化の中身をつかみ、議会での質問に生かし政策提言ができる力量を身につけていく。

〈研修概要〉

研修年月日	講演テーマ	講師
2019年 5月20日(月)	【講演】 自治体再編の潮流とこれからの自治体・まちづくり	中山 徹氏
5月21日(火)	【選科】子ども・子育て 子ども・子育て支援新制度の動向と幼保無償化への対応	奈良女子大学大学院 人間文化研究科教授

主催：自治体研究社

研修場所：中央大学駿河台記念館

〈研修概要報告〉

### 1. 自治体再編の潮流とこれからの自治体・まちづくり

◆講師 中山 徹氏 奈良女子大学大学院人間文化研究科教授

◆概要

#### 1. 政府が進める国土と地域の再編

- ①自治体の構造改革とその背景—人口減少と高齢化、そして国際化
- ②再編する目的—国際競争の加速化、人口減少、少子高齢化(日本の大手企業が競争に勝ち残るための再編・大手企業のもうけを獲得するため)
- ③再編の内容—国土と大都市の再編、地方の再編、農村中山間地の再編、コミュニティーの再編
- ④自治体再編の方向性(自治体戦略2040構想研究会報告書より)
  - ・サービスプロバイダーからプラットホームビルダーへ(直営→民営、スマート自治体、職員半減)
  - ・フルセット型自治体から連携自治体へ(圏域という新たな単位で)
  - ・2層制の柔軟化(連携に入れない小規模な市町村が対象、基礎自治体の業務を都道府県が担当)
- ⑤再編のキーワード—コンパクト(国土規模で言えば東京と地方、地域規模で言えば中心市と周辺、農村で言えば拠点と周辺)、連携、行政責任の後退(コミュニティと民間へ丸投げ)

#### 2. 自治体の動き

- ①典型例2つ—開発型自治体(人口減少で生じる問題を、大型開発で乗り切ろうとしている自治体、アベノミクスの下で急増)と消滅型自治体(財政状況の悪化に伴いアウトソーシングや職員削減などの歳出削減をだらだらと続けている自治体、将来展望はほとんどない)

②開発型自治体の行く末（1990年代の開発型は、動機としては都市間競争。内容は都市再開発や空港。財源は起債。現在の開発型は、動機は自治体消滅。内容はコンパクトやインバウンド。財源は市民向け予算の削減）

③消滅型自治体の行く末（人件費などの歳出削減→消費の縮小→地域経済の衰退→税収の減少→歳出削減。削減の先には削減しかない。いつまで削減を続けるのか。展望がない。）

### 3. 市民共同自治体の政策

①新自由主義ではない保守と革新の共同、グローバリゼーション・人口減少時代における市民の視点から見た地域のあり方を展望する。

②経済対策－循環型地域経済、格差是正による経済対策、地域経済対等の主体(市町村そして事業者と行政)をつくる。

③医療・福祉・教育を充実させる。

④東京一極集中を是正する。

### 4. 地域のあり方を考える

①中心部への集中（コンパクトシティ、行政の民営化、公共施設の統廃合）から住み続けられる地域（日常生活圏、行政の地域化、公共施設の維持）へ転換する。

②住み続けられる日常生活圏をつくる。

③行政の地域化を図る。

④公共施設の維持・長寿命化を図る。

### 5. まちづくりは人づくり

①一生懸命地域のことを考える人がいるかどうか鍵となる。

#### ◆所感

- ・今、自治体の構造改革がどんどん進められようとしている。その背景には、人口減少と高齢化による財政的な危機があると同時に、国際競争の加速化の中で民間の大手企業がどうやって生き残っていくかという課題があり、その上で今国土と地域の再編に取り組もうとしている。再編の中身は、国土と大都市の再編、地方の再編、中山間地の再編、コミュニティの再編と全てを包括したものとなっている。そうした中で自治体の再編も打ち出されているわけだが、その方向性は、2040 構想研究会報告書「自治体戦略 2040 年構想」に端的に表されている。興味深かったのは、それを読み解くためのキーワードのようなものを示していただいたことである。例えば、「サービスプロバイダーからプラットホームビルダーへ」「フルセット型自治体から連携自治体」「2 層制の柔軟化」「コンパクト」「連携」「直営から民営」「スマート自治体」「アウトソーシング」などである。今後打ち出されてくるであろう（もうすでに打ち出されているものもある）施策を考えていく上で参考になる言葉であると感じた。
- ・再編に向けてすでに動き出している自治体の典型例を 2 つ示していただいたが、一つは、開発型自治体と、もう一つは、消滅型自治体である。「開発型自治体」は、90 年代の時は、都市間の競争による都市再開発で財源は起債であったが、今は、自治体が消滅しないためにコンパクトやインバウンドの流れを作り出し、その予算を生み出すために、市民向け予算を減らさなければならないという矛盾をはらんでいる。「消滅型自治体」は、人件費などの歳出削減から始まり、消費の縮小→地域経済の衰退→税収の減少→歳出削減と、削減に次ぐ削減で将来展望が持てない特徴を持っているのである。これらはどちらも、行く末に未来がないという指摘には大変共感が持てて興味深かった。

- ・ではどうしたら自治体が生き残り再生していくかという点で示されたのが、市民共同自治体という新しい自治体のあり方の提唱であった。それは、新自由主義から脱却し、保守や革新を越えて、市民の視点から地域のあり方を展望するものである。具体的には、循環型の地域経済にし格差是正の経済対策を行って、医療や福祉、教育など民生部門を充実させることであり、また何としても東京一極集中を是正することであるという、ある意味では当たり前のようにも見えるが、要するに本来の自治体にもどる、地方自治の本旨に立ち返るということではないかと感じた。
- ・今後そういう自治体に作り変えていくためにはどうしていくのか。それは、今進められようとしている中心部への集中（コンパクトシティ、行政の民営化、公共施設の統廃合）ではなく、住み続けられる地域（日常生活圏、行政の地域化、公共施設の維持）へ転換していくことであるという指摘であった。そういう住み続けられる地域をつくっていくために何が必要であるかと最後に言われたが、それは、「まちづくりは人づくり」であり「一所懸命地域のことを考える人がいるかどうか」が鍵である。」という言葉には重いものがあつた。行政と地域住民が一緒になって知恵を出し考えていく関係をどうやって広げていくかが、今後の自治体再生の鍵になるということを感じた。今後の政策提言に生かしていきたい。

## 2. 子ども・子育て支援新制度の動向と幼保無償化への対応

◆講 師 中山 徹氏 奈良女子大学大学院人間文化研究科教授

### ◆概 要

#### 1. 新制度のねらいと実際の変化

- ①新制度の発端と概要（経済対策としてスタートし、財源は消費税の税率引き上げ）
- ②新制度後の変化（保育所・幼稚園が減少し、認定こども園・地域型保育事業が増加。公立施設の減少、児童福祉法 24 条 2 項の施設が増加。小規模は企業が中心。）

#### 2. 幼児教育無償化の背景・問題点

- ①そもそもの目的・背景（生産人口を増やす一億総活躍プランからうまれた。女性の就業率の引き上げ 80%をめざす。）
- ②無償化の問題点（公立幼稚園の崩壊が進む。幼稚園の認定こども園化。認可外保育施設の固定化。給食費の実費徴収。財源が消費税によるため、所得の高い人ほど恩恵が高い。）

#### 3. 公共施設統廃合の新たな段階

- ①新たな段階（公立保育所民営化から公共施設等総合計画へ。保育政策の観点ではなく、数合わせの削減計画の先行。市民参加がなく、地域の再編と連動。）
- ②人口減少を理由とした削減計画（将来人口予測をもとにした削減計画。30%削減。行政改革の視点での策定。総務省の指針に基づき、政府の定期的なチェックが入る。公共施設等適正管理事業債。）
- ③財政的理由による削減計画（経費＝更新費＋維持費の考え方。建て替え期間が短い＝更新費が大きく維持費が少ない。建て替え期間が長い＝更新費が少なく維持費が大きい。経費削減の方法は、面積の削減ではなく、更新期間の延長[長寿命化]の方が削減効果は大きく、市民に与える影響は少ない。）

#### 4. 待機児童の現状

- ①現状(働く母親増で、0～2才の利用が増えていく。定員充足率の低下→東京一極集中により、地方は空き定員が増加する。地域型保育事業、企業型保育事業は定員充足率が低い。)
- ②待機児童対策の問題点(量的拡大が質的低下を招く。量的拡大が待機児童の解消に繋がらない。地域型保育事業、企業型保育事業が増えると定員充足率が低下し、供給の偏りが生じる。保育の産業化=企業主導型保育事業が急増。)
- ③本来の待機児童対策のあり方(公立幼稚園の3才児を受け入れる認定こども園化。小規模保育事業A型[有資格者]の活用。保育施設を通じた東京一極集中の是正。子どもが減っても保育予算を確保する。)

#### 5. 保育制度改革の全体像・根本問題

- ①根本問題(どのような保育、幼児教育を進めるのかではなく、景気対策、女性の就業率引き上げなどの理由で改革が進められていること。3～5才は認定こども園中心で、0～2才は企業による小規模保育。直接契約による市町村の役割が縮小。施設間の競争激化。地域との関係が希薄。保育者の専門性の低下。保育環境の改善進まず。)
- ②地域単位での発達保障(日常生活圏の設定。日常生活圏での保育所、幼稚園の整備を進める。)
- ③保育資格要件の必修化と基準の統一(規制の緩和ではなく、認可外・認定こども園・地域型保育事業・預かり保育など基準を統一する。)
- ④消費税以外での財源確保と施策の優先順位(保育士の処遇改善。認可外施設の認可化と基準の統一。保護者の個人負担軽減。地方における保育予算確保。配置基準の見直し。)

#### ◆所感

- ・2015年に子ども・子育て支援新制度が始まったが、そもそもの発想が、幼児教育をどうするか保育をどうするかという発想ではなく、経済対策としてリーマンショック後に議論が始まり、その内容は生産人口を増やすために女性の就業率を80%まで引き上げたいという意図で始まったものであると聞き、だから、保育の質があまり語られず、量的に施設を増やすためにいろいろな地域型だとか企業型だとか保育事業が作られていったのだということが分かった。しかも公的なお金を極力使わず、民間に任せる方向を打ち出し、民営化への流れをつくろうとしているということが、児童福祉法改正24条に2項を設けたことによって裏付けられたのだということが理解できた。ただ24条の1項が残ったことによって、国が考えていたようには民への流れがスムーズには進んでいないということも分かった。
- ・幼保無償化自体は、子育て世帯を励ます上で重要な施策であると考えているが、今回の無償化には、様々な問題点があるという指摘であった。それは、4・5歳児しか受け入れていない幼稚園の崩壊が進み、認定こども園化に拍車がかかること、認可外保育施設が固定されることで保育の質を向上させることができないこと、財源が消費税によるために、所得の高い人ほど恩恵が高くなるということなどが挙げられた。公費による完全無償化であれば、全ての子育て世帯に恩恵があるが、基本的には3～5才児だけであり、0～2才は該当せず、また給食費は無償化から外れたことなどによって制度が複雑化し、混乱や不公平感が生まれはしないか心配するところである。
- ・興味深かったのが、無償化によって逆に市町村に財源が生じるという話である。それは、今まで市町村独自でいろいろな多子減免など国基準以上に措置をしていたものがあるはずだが、今回の無償化によって減免措置をする必要がなくなり、財源が生まれるということである。新たに生まれた財源で、給食費や職員の処遇改善などに生かすことができるのではという説明を受

けたので、今後調査をし、少しでも保育の充実や保護者負担を減らせるよう研究をしていきたい。

- ・講座の最後に、世田谷区長保坂展人氏の講演があり、『世田谷区の子ども・子育て支援策とその理念』と題したお話を聞くことができた。世田谷区も待機児童が多いところであるが、子ども・子育て応援都市宣言を平成27年に行い、子どもが輝く世田谷を目指し、今をきらめく宝・未来の宝として大事にすることに力点を置き、保育を人格形成の場と位置付けて、ただ保育所の数を増やしてインフラ整備をすればいいというのではなく、保育の質にこだわり、保育人材を確保することに力を入れているという話で、待機児童解消と保育の質確保の両面で努力をしている区だということがよく分かった。貴重な話を聞くことができた。無償化で保護者負担軽減を図ることは言うまでもないが、保育の質を維持し向上させていくためにも、公費をきちんと投入し、保育者の質の向上のための賃金保障や正規雇用化を図り、そして一クラスの児童の人数を減らして配置基準を見直すなど保育の質の向上も並行して進めなければならないということを強く感じた。