

研 修 参 加 報 告

〈日本共産党〉

□ 第 4 9 回市町村議会議員研修会

〈研修目的〉

自治体財政の仕組み並びに国の政策の最新の動向をつかみ、地方自治体の果たすべき役割そして課題を学ぶことによって、住民の目線で政策提言ができる力を養っていく。

〈研修概要〉

研修年月日	講 演 テ ー マ	講 師
令和 2 年 1 月 2 7 日 (月)	1. 【全体公開・講演】自治体財政の基礎と 2020 年度予算 (向田聡・原田貴与子受講)	自治体問題研究所理事・立命館 大学教授 森 裕之氏
1 月 2 8 日 (火)	2. 【選択講座】国保・地域医療再編の動向と自治体 (原田貴与子受講)	津市立三重短期大学教授 長友薫輝氏
	3. 【選択講座】地域公共交通にどのように取り組むか (向田 聡 受講)	金沢大学地域政策研究センター 客員教員・金沢大学名誉教授 西村 茂氏

主催：自治体研究社

研修場所：TKP 神田ビジネスセンター

〈参加者〉 向田 聡・原田貴与子

〈概要報告〉

1. 自治体財政の基礎と 2020 年度予算

◆講 師 自治体問題研究所理事・立命館大学教授 森 裕之氏

◆概 要

1. 地方財政計画（地方財政対策）を見る—2020年度の地方財政はどのようなのか

①地方財政計画とは

内閣による地方自治体全体の翌年度の歳入歳出総額の見込み額の提出及び公表の義務を定めたもの（地方交付税法）。

②令和2年度の地方財政の姿

地方団体が人づくり革命の実現や地方創世の推進、地域社会の維持・再生、防災・減災対策等に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、地方交付税等の一般財源総額について、令和元年度を0.7兆円上回る額を確保（交付団体ベースの一般財源総額は令和元年度を1.1兆円上回る額を確保）。

③地方財政をどう考えるか

歳出の増加分（幼児教育・保育無償化、第2期地方創世、地域社旗再生、防災・減災、会計年度任用職員制度、次世代型行政サービス、地域医療など様々な歳出増加が見込まれる） 歳入の措置分（一般財源や地方債などによって地方歳入の確保を図る）。

④令和2年度の地方財政対策のポイント

一般財源総額の確保（前年度を0.7兆円上回る64.4兆円を確保するとともに、交付団体ベースでは前年度を1.1兆円上回る61.8兆円を確保） 偏在是正財源を活用した歳出の計上（地方法人税の偏在是正措置による財源を活用して、新たに「地域社会再生事業費（仮称）」を0.4兆円計上） 具体的なものとして、防災・減災対策の推進（緊急浚渫推進事業費0.1兆円計上、森林環境譲与税の倍増400億円）、地方財政の健全化（臨時財政対策債を0.1兆円抑制と令和2年度末残高見込み0.5兆円縮減）、緊急防災・減災事業費の対象事業の拡張等、ICTインフラ整備の推進、先端的な情報通信技術の導入の推進、地域医療の確保（公立病院に対する地方財政措置の見直し）、まちひとしごと創生事業費1兆円確保、社会保障の充実及び人づくり革命、会計年度任用職員制度施行への対応等である。

2. 自治体財政の基礎—日本一わかりやすい説明

①国と地方の歳出規模

教育・福祉・公共事業など内政分野の大部分は地方財政が支えている（国：地方＝4：6）。

②地方財政の仕組み（地方歳入の内訳）

地方税・地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税・国庫支出金・地方債・その他 租税（地方税）は平均で4割弱に過ぎず、残りを地方交付税・国庫支出金等と地方債で賄っている。また、地方債の償還は地方税または地方交付税による。

③自治体の歳入を家計で理解する

自治体財政を理解しやすくするために家計に置き換えて説明を受ける。例えば、地方税＝給料、地方交付税＝仕送り（標準分）、国庫支出金＝仕送り（特別分）、地方債＝借金という具合にして解説。

④なぜ一般財源が重要か

自治体が自分たちの望む施策を実行するためのお金として活用できること。自治体にとっては自分の財布のお金である（財政部局はほとんど一般財源だけをみている）こと。一般財源がなければ、特定財源（国庫支出金、地方債等）を受けることができないことなど。

3. 地方税—共同事務のための自主財源

①地方税（市町村）

住民税（＝市町村民税）と固定資産税に大きく依存、その他に、都市計画税、たばこ税、その他。

②地方税（道府県）

道府県民税と事業税に大きく依存、地方消費税の半分は市町村分が入っている。

③住民税

個人均等割と所得割と利子割（道府県民税のみ）、法人均等割と法人税割がある。

④消費税・地方消費税等

地方に来るのは交付税分として1.52%と地方消費税の2.2%（うち半分は市町村へ行く）。

⑤地方税の区分

一つ目の分類方法は、普通税（使途が特定されない税）と目的税（使途が限定される税）があり、地方税は一般財源として分類されるが、その中に特定財源のような目的税が含まれている。もう一つの分類方法は、法定税（地方税法4条、5条に規定されている税）と法定外税（自

治体が独自に課税する地方税)がある。

4. 地方交付税と臨時財政対策債—地方財政制度の理解の要

①地方交付税の仕組み

i 地方交付税は、国が地方に変わり国税の一部(所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の全額)として徴収し、言つての基準に基づいて再配分する間接課税形態の地方税であり、地方の一般財源(使途は自治体の自主的な判断にゆだねられる)となるものである。 ii 地方交付税の94%が普通交付税で4%が特別交付税である。

②臨時財政対策債とは

平成13年度以降、地方財政不足を国と地方が折半し、国負担分については一般会計から繰り入れ加算、地方負担部分については臨時財政対策債(赤字地方債)による財政調達を実施したもので、臨時財政対策債の元利償還金は、臨時財政対策債発行の有無にかかわらず全額後年度に基準財政需要額へ算入するもの。臨時財政対策債とは、本来国が地方交付税として自治体に配布しなければならない自治体の一般財源分であるにもかかわらず、国の財政事情が厳しいために自治体に当面借金をして肩代わりさせているものである。

③自治体の普通交付税の決定方法

i 普通交付税額=基準財政需要額-基準財政収入額(=財政不足額)。 ii 基準財政収入額:地方団体の標準的な税収の75%+地方贈与税額。 iii 基準財政需要額:各自治体が標準的な行政を行うために必要な経費のうち一般財源で賄うべき額。 iv 基準財政需要額=測定単位×単位費用×補正係数(例:ごみ処理費用21億円=人口10万人×一人当たり2万円×1.05)。

5. 国庫支出金(補助金)—国から地方への補助金

①国庫支出金(補助金)

自治体が特定の支出に充てるために国から受ける補助金である。その特徴は使い道が決まっている特定財源であり、自治体が行う事業の費用全体に対して、その一部を国が国庫支出金として負担する仕組み。今の国庫支出金は公共事業と社会保障を大きく支えている。

②国庫支出金の事例(一部)

国民健康保険制度・後期高齢者医療制度・介護保険制度・生活保護・こども子育て支援(保育所運営費、児童手当、児童扶養手当)・障がい者自立支援の例が示された。

6. 地方債—自治体の借金の中心、臨時財政対策債の再登場

①地方債

自治体の公共事業を主な対象事業として認められている借金である。地方債の対象となる事業は「適債事業」(地方財政法で定められている)とよばれ、i 公営事業に要する経費、ii 出資金及び貸付金、iii 地方債の借り換えに要する経費、iv 災害応急事業費・災害救助事業費、v 公共施設・公用施設の建設事業費となっている。

②地方債の基本的な仕組み

事業費全体に対して、その一定割合(充当率)が地方債によって措置される。この充当率は、事業ごとに異なっているが、100%が充足される事業は過疎対策事業債など一部を除いては存在しない。そのため、自治体が公共事業を行う場合は、地方債に加えてそれに見合った一般財源を出さなければならない。

③地方債は主として公共事業のための財源として措置されるものだが、近年の地方債で最も大き

いのは臨時財政対策債で、地方債全体の4割近くを占めている。これは、地方債の例外的な部分がどんどん大きくなっていることを意味しており、国の地方に対する財源措置が場当たりの進められてきた結果として、地方債制度そのものがゆがめられてきていることを表す。

7. 地方財政をめぐる議論

①総務省のスタンス

i 自治体歳出の必要額の増加（高齢者の増加・現役世代の減少、条件不利地域の日常移動手段や医療などのサービス確保、地域コミュニティの再生と維持、防災・減災対策、AI・ロボティクスの活用、会計年度任用職員への給与等の支給など）。 ii 一般財源の確保（持続可能な、確固たる税財政基盤の構築が不可欠であり、地方税や地方交付税等の一般財源の総額を適切に確保していく必要がある）。 iii 近年の歳出総額（国の制度に基づく社会保障関係経費の増加を給与関係経費や投資的経費の削減で吸収することによってほぼ横ばいで推移してきた）。 iv 今後の歳出の見通し（給与関係経費や投資的経費はピーク時から大幅に減少しており、喫緊の課題への取り組みも求められる中、これまでと同様の対応を続けることは困難である）。

②今後の自治体財政の運営

i 地方創生、社会保障、防災・減災、まちづくりなどにおける創造的・能動的な実践の重要性。 ii 自治体政策の軸を定める（例えば、地域共生社会かコンパクトシティかなど）。 iii 自治体の財政運営の在り方について、短期的・中期的に政策的・政治的に判断していく（将来の見通しを考えながらやる。） iv 自治体政策・財政運営が裁量的かつ複雑になる中で、住民への説明責任と合意形成こそ注力していくことが重要である。

◆所感（向田聡・原田貴与子）

（向田 聡）

- ・財政の用語と仕組みを理解するのになかなか苦勞をしているところだが、今回の講座では、その理解を促進する方法として、「家計」に置き換えて説明をしていただいた。そのことによって、難しい財政用語も日々の生活の中で経験している身近な感覚でとらえることができた。細部にわたってすべて家計と同じというわけではないが、大枠をとらえる意味では大変良かった。特に今回は自治体財政ということに絞っての説明であったため、議員として日々触れている自治体財政用語の理解を深めることができた。
- ・国が毎年の地方財政の総枠を策定していくベースになるのが、地方財政計画（地方交付税法）であり、それによって各自治体への地方交付税等の配分額が決まっていくわけだが、令和2年度の地方財政がどうなるかについてそのポイントを解説していただいた。地方交付税が減って地方財政が減るのではないかと危惧していたが、偏在是正措置による財源なども活用し前年度より1.1兆円上回る形になった。その理由についての説明で、防災・減災対策をはじめ、幼児教育・保育の無償化、地方創世、ICT活用、地域医療など様々な歳出増が見込まれるが故の地方交付税等の増であることが分かった。
- ・地方財政を今後どうするかという議論では、総務省と財務省との間で様々な議論がなされているということが分かった。財務省は何とかして地方への支出を抑えたいという目論見と、総務省は何としても地方への枠組みは維持したいというせめぎあいを常にしているということである。今後国の財政も厳しくなる中で、どう地方財政を運営していくか非常に大きな課題を突き付けられているが、最後に述べられた、「住民への説明責任と合意形成こそ注力していくことが重要である」という言葉は、非常に重みのある言葉だと感じた。つまり、今後の地方自治の

在り方、防災減災はどうか、まちづくりはどうか、社会保障はどうかなど自治体が創造的・能動的に実践していかなければならない時代に来ており、そのためには、住民との意思疎通・合意形成が大きなカギを握ってくるということである。住民の意見考えも反映できる仕組みづくりを本気で考えなければならぬということを痛感した。

(原田貴与子)

・財常用語の解説があり、また、とかく難しくとらえにくい財政を、例を用いてわかりやすく説明がなされたので、話が分かりやすかった。

・人づくり革命実現、地方創生推進、地域社会の維持・再生、防災・減災対策等の取り組みの財源と安定的に財政運営を行う財源確保されたとの説明であった。地域社会再生事業費が創設された。防災・減災対策では、河川の浚渫、森林環境譲与税の活用が望まれる。地域医療では、公立病院に、100床以上、二次救急、へき地拠点病院、災害拠点病院の指定を受けていると、医師確保や、災害拠点等としての機能維持に要する経費等に係る繰り出しに対し、特別交付税措置が講じられることになった。市立病院の健全な経営に役立つ朗報であってほしい。

・地方財常用語の説明は聞いたが、地方の条件によって、政策によって、将来見通しが加わって、財政運営がされるので、いざ安来市はと考えると、依然財政は難しいと思えた。さらなる数字や、用語の理解で財政をもっと把握していきたいと思えるヒントがある研修であった。

2. 国保・地域医療再編の動向と自治体 (選科 A 国保・地域医療)

◆講 師 津市立三重短期大学教授 長友薫輝氏

◆概 要

【講師提供の視点】

- (1)医療と自治体をめぐる政策動向を把握する。入院だけでなく外来も管理される。
- (2)公立・公的病院の再編統合と地域医療の近況を理解する。
- (3)国民健康保険の都道府県単位化と、自治体・保険者に求められることを理解する。
- (4)公的医療費抑制策の全体像、地域・自治体でできることは何かを検討する。
- (5)各地に求められている地域包括ケアシステムの構築と連動させる。

1、医療と自治体をめぐる社会保障の政策動向

地域の医療・介護をめぐる改革の方向性を知る。社会保障は「経済の足かせ」、「お荷物」…など非科学的な認識は捨てる。日常の入院計画など、医療や介護の疑問や、今の医療・介護をめぐる改革がなぜ、いつからどう変わってきたのかを知ることが大事である。そのなかで、自治体は社会保障を地域循環に生かすことや、市民は社会保障を知り、つくることをしていくことが重要である。地域でお互い様や住民によるサービスづくりが始まっている。

2、公的医療費抑制策と地域包括ケアシステム

松阪市地域包括ケア推進会議では、様々な場面で地域住民、専門職、自治体職員がともに政策動向を学びながら、地域の医療・介護に関わる体制作りに励んでいる。公的医療費抑制が続けられている。新たに、予防によって医療費抑制を図る、政策的シフトがされた。

3、地域で医療・介護をつくる視点

「地域医療構想」と「地域包括ケアシステム」については、医療と介護を分断せず、トータルにとらえることに重要性が増している。地域の医療・介護をつくる視点はつながりができるし、健康にも経済にも良い効果がある。地域づくりの視点は、A「困った人」は「困っている人」B

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を提唱している。社会保障とは、私たちが心に体に無理をせず、働き生きることができる社会づくりを志向するもの。頑張らなくてもよい社会づくりとして、社会保障をつくる＝地域で医療・介護をつくるとしている。

◆所感（原田貴与子）

日常生活の中で、病院や介護施設を転院することはよく聞く話である。進められてそれに従っているが、患者や、要介護者に良い医療、よい介護の体制といえるのかと突き付けられた思いである。国や県、自治体の予算がないから、あるいは社会保障費、医療費抑制策だから、というのがなぜそのようなになったか、よく知りなさい、よく考えなさいと住民自身もお役所任せにしないようにと忠告する。データに基づき、本来の目的の社会保障とは何かに視点を置き、住民とともに作れば、よいもの、目指すものが作れるという内容は説得力があり、希望が持てる講義であった。そのためには、今の施策をしっかりと把握し、かみ合った議論をしていかなければならない。住民にとって理想や目的をはっきり持つことも重要である。全国には、また、身近なところでも「お互いさま」のつながりができており、増えているということは参考となり、頑張りすぎなくても社会保障を作っていけるようになることができる講義であった。住民代表として市民と共に考え、提言できるようにしていきたい。

3. 地域公共交通にどのように取り組むべきか～高齢化・人口減少でも住民を元気にする実践から～

◆講師 金沢大学地域政策研究センター客員教員・金沢大学名誉教授 西村 茂

◆概要

1. 高齢者の移動

①高齢化社会に対する基本的な視点

人の寿命が延びたという現実。長寿化は、公共政策の在り方に大きな影響を与えている。対応する政策分野は、健康、社会保障、経済開発、都市デザインなどだが、すべての分野にとって、高齢者が健康寿命を延ばし、元気で自立した生活を送ることができ生活の質を高めることができる基本的な視点は、移動（モビリティ）である。社会参加＝健康。外出＝健康の関係は明確になっている。

②高齢者の外出手段

（データを見ながら1995年と2018年の比較）基本的に歩けさえすれば歩く。自分で運転が増えた。バス利用はあまり変わらない、少し減っている。多くの人は公共交通を利用していない、時代の特徴。都市と農村部の格差、自家用利用。小都市での高齢者に対する政策がない、自家用車返納者の外出減。

③高齢ドライバーの現実

高齢のドライバーの運転は危険という認識（イメージ化）。事故率は16歳から19歳が一番多い。85歳以上は3位。しかし、死亡件数は85歳以上が1位。70歳から74歳はそんなに多くない。65歳以上の高齢者を一律に扱えない。事故率自体は、歴史的に減少している。車の安全性能、免許返納の推進が考えられる。運転できる期間（運転寿命）を延ばすことが健康寿命の延伸にとっても重要である（国立長寿医療研究センター）という研究結果もでていいる。

2. サービス事業者（事業者）の問題

①旅客運送における運送密度

大量の人を大量に運ぶという公共交通を事業として成立させるには、単位当たり一定の人を乗せる必要がある。人数が多くなるほど利益は大きいといえる。「輸送密度」が「収入」に直結する。そこで路線バスであれば「密度」が高くなるようなルートと時間帯に運行するように設計されている。

②バス事業は儲からない

東京都営バスの例（1日63万人利用者がいて年間390億円の収入があるが、6億3000万の赤字が出ている。47路線は黒字だが、80路線で赤字。）。路線の競合問題（複数の事業者が、乗客が多く見込める黒字路線で競合している）。

③「過疎」と旅客運送

過疎地域は人口密度が低い。「単位当たりの乗客」も少なく輸送密度も少なくなる。乗客が少なくなれば収支比率も悪くなり、赤字が大きくなる過疎地域は、バス路線の維持が困難になる確率もともと高い。自動車の普及でもともと多くないバス利用者をさらに減少させる。日本では、過疎地の人口減少が、路線バス廃止の動きをさらに加速する要因になっている。自動車のない人は移動がますます困難となっている。自治体の責任として、地域や町内会のような単位から公共交通政策を考えていく必要がある。「過疎」や「限界集落」という言葉は、「衰退」や「消滅」というマイナス面が強いが、自治体の公共交通政策を充実させることでこのイメージを変えることになる。

3. 体系的なネットワークの整備（隙間を埋めるサービス）

公共交通政策では、「隙間」を埋めるサービスを導入すると同時に全体をつなげる体系化が不可欠。

①デマンド交通と定期路線バスの組み合わせ

過疎地の公共交通サービスとして、デマンド交通と定期バスを組み合わせた広域的な再編による面的整備が有効。デマンド交通（隙間）と定期バス（幹線）を組み合わせる。デマンド（需要）の利点－予約型、効率性、耐用年数。

- ・四万十市の例－市街地におけるデマンドバス、中山間地のデマンド交通
- ・土佐清水市の例－NPOによるデマンド交通、過疎地有償運送

②スクールバスとの競合対策

スクールバスの活用は、自家用車を利用できない通学者・高齢者の移動手段を確保するための貴重な手段となる。一般乗客を乗せて走る工夫も可能。スクールバスの目的が時代とともに変化してきており、活用範囲、対象の拡大がある。

- ・珠洲市の例－一般乗客のスクールバス利用

③市営電車と民間バス事業のリンク

函館市の取り組み紹介（市電路線と民間の函館バス路線が競合し、乗客を奪い合うという問題対策の一つとして、「市電と函館バスのリンク」が進められた。共通の磁気カード導入、共通1日乗車券発行、乗り継ぎ割引、時刻表見直し、路線再編、拠点停留所とシャトルバスの連結等。）

4. 有償運送の取り組み

①佐井村の例

村が運行にかかわる公共交通〔コミュニティバス（通院バス）（民間委託）生活交通路線維

持費補助 社福による過疎地有償運送（デマンド型）事業への運営費補助〕 住民組織が、民間の路線バスと「村営」の通院バスを補完する、多目的で比較的安価な移動サービスを提供する貴重な試み。

②知内町の例

社会福祉協議会による過疎地有償輸送（過疎地有償輸送が福祉有償輸送に変更されたことで、元気な高齢者の外出支援という課題が残った。）

5. 住民によるバス

①函館市の陣川旭町内会のコミュニティバスの例

町会による通学バスから町会バスへそして民間路線バスへ 住民の主体的で具体的な動きが自治体そして民間事業者を動かした例。

②氷見市山間部の NPO 法人による会員制バスの例

民間事業者が撤退した地域で住民組織がバスを運営した例（地元の足を守るため NPO 法人を結成 会員登録制 地元住民の元バス運転手がドライバー 車両購入は市が全額補助）。

◆所感（向田 聡）

- ・ 寿命が延び高齢化社会が進んでいる中で、健康の重要性が強調されるようになり、どう生き生きと元気でらせる社会をつくっていくかという大きな課題が現実におきてきている。その課題を解決する視点として、今回、モビリティ（移動）から読み解いていくという示唆をいただいた。「移動」は病院に通院とか買い物に行くだけでなく、娯楽や余暇を利用しての旅行観光など経済にも大きく貢献するということまで考えて、今後の公共交通のあり方を探る必要があるということである。
- ・ 今公共交通の運営主体の多くは民間が担っている。民間であれば収益が上がらなければ、その事業から撤退もしくは縮小という流れをとるのは当然といえば当然である。現実、都会でも地方でも縮小・撤退によって、車がなければ移動が困難になっている住民も増えてきているのが現実である。そこで、今、自治体の公共交通政策の在り方はどうあるべきか、またどう充実させていくべきかが真剣に問われている時代であるということ強く感じた。
- ・ 今各地で取り組まれている公共交通対策を具体的な自治体の例を示して、それぞれの特徴とその評価並びに課題を指摘していただいた。デマンド交通と路線バスの組み合わせ、スクールバス活用、市電と民間バスのリンク、社福による有償（デマンド）交通、NPO 法人による住民バスなど様々な取り組みがあることが分かり、大変参考になった。と同時に、全てがうまく機能しているかというところでもなく、それぞれの課題を抱えているということも分かった。講師から、その解決策の「正解」はないという指摘であったが、それぞれの地域の実情をしっかりと分析し、やはりここでも、住民の声から出発することの必要性・重要性を再確認した。