

第 55 回自治体学校 in 新潟 参加報告 2013 年 8 月 3 日(土)～5 日(月)

《記念講演》

「参議院選挙の結果と安倍政権」

一橋大学名誉教授 渡辺治氏

金融緩和や財政出動を特徴とするアベノミクスは構造改革政治の矛盾への保守の側からの対案であり、これに期待せざるを得ない地方の実情が反映…公共工事請負金額の著増地域と自民党の得票率増大地域が合致しているという指摘は、安倍政権が今後繰り出そうとしている「構造改革」路線に国民が支持を与えたということではないという思いを強くした。

しかし、その帰結として今後増税と社会保障削減の圧力が強まり、自治体の市場化など構造改革の新たな段階に移行する可能性がある。一方で憲法改定と戦争できる国づくりの動きも急速に進むと考えられるが、いずれも国民との矛盾を激しくするものであり、地域=自治体を「根城」にした住民の共同を広げる中で、福祉国家型対抗構想を実現する道が開けてくる。そのような大局的な地方自治をめぐる情勢を学ぶことができたと思う。

(塚本正弘)

《特別報告》

「道州制に対抗して新しい時代の地方自治を構築しよう」

京都大学 岡田知弘氏

東日本大震災以降国と地方自治をめぐる対抗軸が明確になってきたとして、①新自由主義的な成長戦略・構造改革か住民の生存権と暮らしを守る福祉国家か、②原発推進か小規模分散型の再生エネルギー普及か、③東京一極集中か持続可能な地域社会の再生か、④さらなる市町村合併と市場化推進か「平和的生存権」を基本とした住民自治に基本をおく自治体か。これらの焦点として国籍企業が活動しやすい規制緩和を実現する道具立てとして道州制の導入が主張されてきていることがよくわかった。

これらに対して、小さくても輝く自治体など国民主権の具体化としての住民自治をさらに深化させる取り組みが進んできた。経済自治・エネルギー自治などの制度づくりや顔の見える住民自治組織を活かした地域づくりなど創意・工夫を大津市でも活用していくことが求められていると感じた。

(塚本正弘)

《講座報告》

【第 1 講座】「地方分権改革・道州制の正体と地域の未来」

京都大学 岡田知弘氏

国と地方の役割分担を前提として住民への総合的なサービスを提供できる自治体づくりとして平

成の大合併が進められてきた。しかし、東日本大震災で十分な救援活動ができなかったことに示されるように、一人一人の住民の暮らしを支える点では問題がある。

「地方分権」にしても「地域主権」にしても、団体自治という観点はあるものの、主権看住民の自治という観点は弱く、財界などの求める開発型の行政機構への再編の道。大型投資には便利だが、道州制はもはや自治体とは呼べない。

大型公共事業や企業誘致に頼る開発政策ではなく、地域内再投資力と地域内産業連関の創出、産業政策と福祉・環境政策の結合だとする講師の提案は説得力があった。住民と自治体との協働＝生活領域と行政領域の距離が近いほど、きめ細かく効率的な行政ができるとする考え方は、今後の大津市での住民本位の行政推進のヒントになると思った。

(塚本正弘)

《分科会報告》

【分科会 4】 孤立を防ぐ地域コミュニティ

明治大学社会学部教授 河合克義

1. 深刻化する孤立問題

・孤立問題はひとり暮らし高齢者の問題であったが、同居世帯でも孤立している状況や、子どもが親の年金を頼って暮らさざるをえない状況。

→不審な死に方 17 万人のうち 15 万人が誰にも看取られないで一人でなくなっている(2013 年 2 月朝日新聞)

2. 実態把握の取り組み

●東京都港区…港区政策想像研究所が調査

1995、2004、2011 年ひとり暮らし高齢者、2012 年 75 才以上高齢者

●山形県…県民生委員児童委員協議会が調査

2011 年ひとり暮らし高齢者

●横浜市鶴見区…民生委員が調査

2006 年実質ひとり暮らし高齢者→2 次訪問面接調査

●沖縄県宮古島…民生委員が調査予定

2013 年ひとり暮らし高齢者

・調査から見えてきたこと

経済的問題…年収 120 万円未満(生保基準)の合計が 44.1%。150 万円未満が 56.6%→6 割が不安定な層

3. ひとり暮らし高齢者の出現率から見る地域の違い

・大都市部が急増→都市部は若者も多いが繁栄の中心部になるほどひとり暮らし高齢者が多くなる

4. 社会的孤立問題発生背景

(1) 家族の変化

○急速な高齢化の中で高齢者のみ世帯、夫婦世帯、単身世帯の増加。

それだけでは孤立死は生まれない。

○正月三が日を一人で過ごしたひとり暮らし高齢者は都市部で3割、地方でも3割近く、差がない。

日本の家族の変化…低所得→交際費の減少→親族関係・地域関係が切れていく

(2) 地域社会の変化

農村地域には仕事がないので都会へ出てしまう(食糧自給率4割)ことが親族関係・地域関係を狭めている(オーストラリアは237%)。地域経済をどう再生するか。

自営業が減り、サラリーマン化してくる中で町内会の役員のなり手がみつからない。

緊急時に誰も来てくれない孤立した人が港区で17%、鶴見区では30%弱もいる。

(3) 生活基盤と貧困

若者も含めて生活基盤が危うくなる。生活と労働の安定を。

5. 公的な底支えと地域コミュニティ活動

(1) 公的責任による事態把握

●港区での課題…①潜在化する問題 ②買い物困難

↓新たな施策

①東京都のシルバー交番制度を使い、10名のふれあい相談員を新たに配置

ひとり暮らし高齢者3800人と、75才以上の二人暮らしで介護保険や福祉制度を一切利用していない人の訪問を行う(高齢者支援課ふれあい相談室)。看護師・保健師が直接訪問。→ひとり暮らしの54%が生保受給者である。生保に至るまでの支援を。

②高齢者買い物支援事業の創設(地元の商店街の活性化施策と福祉施策を結びつけた買い物支援)

土日はコンビニも休みなので、地元商店街の商品を生き生きセンターで販売し、買い物だけでなく、地域に引き出し、生き生きプラザの他の行事にも参加してもらえるように。

(2) 住民活動の方向性

●高齢者に限らず、地域で問題を抱えて困っておられる人の支援

ex. 全国平均で65才以上の高齢者の介護保険認定者率16.9%。そのうちでサービスを利用している人は8割の13.5%(2011年3月)。

→問題を抱えていて、ネットワークやサービスから外れている人たちの中で孤立問題は起こっている。

●住民活動レベルで出来ることと出来ないことがある(精神疾患・やくざなど公的支援が必要)。行政による底支え(例えばふれあい相談員のような専門家)があることによって地域活動が活発化し、コミュニティレベルの連携が強まってくる。

*公的(行政)支え+住民の支え合い…重層的に

☆NHK 無縁社会より…高齢者の孤立問題解決への3つの提案

(その1)湯浅 誠「第4の縁」

地縁、血縁、社縁を補う社会的サービスとして「パーソナルサポーター」が必要なサービスにつなげていく → 寄り添い型支援

(その2) 結城 昌弘(淑徳大学元ケアマネ)「おせっかいの復権」

毎日家の玄関にバラを飾り安否確認・ベランダに緑のサイレンを付け、室内ボタンで点灯する → 支え合いマップ

(その3) 河合 克義「公的ヘルパー」

その1、その2などを受け入れない人の最後の切り札。こうした人には行政が手をさしのべる責任がある。権限を持ち、暮らしに入っていける公的ヘルパーなら福祉の他に住宅、水道、保険などの窓口と直接連携をとってプライバシーも個人情報も扱えて適切な支援ができる。今は民間介護ヘルパーが主。介護保険の枠内でしているので認定を受けた人のみが対象。受けていない8割以上の高齢者は対象外になっている。こうした人の中に孤立、病気を放置している人がいる。切れ目のない支援を。

2006年(平成18年)に地域支え合い事業(400億の国庫補助)が廃止され、並行して地域包括支援センターの設置が進められてきたが、このとき失ったサービスを考えるべき。

早期発見につながるならトータルコストは高くないはず。

【報告レポート】

(報告1) ひとり暮らし高齢者等の実態調査から

里村純子(東京江東区職員労働組合)

公営住宅での悲劇を受けて、江東区職員労働組合の呼びかけで「こうとう福祉プロジェクト」が発足、2011年公営集合住宅での高齢者等生活実態調査を実施。これを踏まえて4項目の提言をまとめる。

① 高齢者の社会的孤立を防ぐ対策をすすめる

- ・ 局地的高齢者地域(まんべんない調査でなく)の状況とニーズの把握
- ・ 「公助」の役割を明確に
- ・ 「暮らしの保健室(仮)」を設置し、公的ヘルパー(保健師など)を配置、この地域で何が必要なのか考える人が必要。

江東区では「民生委員・区・居宅介護ヘルパー」この3者が情報共有しているが、この場合は問題があった時のみの対応になっている。ここに公的ヘルパー(常時いる)が入ると、早期発見につながる。世田谷の公的ヘルパーは支援を拒否する人を説得してサービスにつなげることもしている。(虐待以外は強制できず、申請が中心。ケースワーカーは生保以外必要ないのでケースワークできる人が減っている。)

江東区は自治会や老人クラブと連携する区のポストがなく、民間任せ。それを区に作るのか社協にさせるのか、地域組織をどう位置づけるのか、公的ヘルパーとの役割とあわせて考えていきたい。

② 地域コミュニティを育成し守る

- ・ 地域包括センターと在宅支援センターの役割の再構築

- ・地区社協の設立…今は区長が社協の会長をするなど区の下請けになっている
- ・自助・共助というなら、財源補助も含めたコミュニティ支援策を

③住み続けられる住宅施策を

- ・高齢者向けの低家賃公営住宅の増設…URは3ヶ月の滞納で追い出し。ひとり暮らしの人の年金では払えない額。

④高齢者を災害から守る

- ・建物の耐震化対策、家具転倒防止対策
- ・要支援者台帳を整備し、一人ひとりの避難支援計画を作る→介護保険使っていない3割の人の調査が必要、そういう体制を作る。
- ・福祉避難所を地域ごとに設置し、医療・保険・福祉の連携による支援を。

(報告2)「住民自治」の生きる「地域づくり」—新潟市の事例から—

新潟市西区自治協議会委員 福島富

- ・厚労省の調査では、65才のひとり暮らしの男性で普段の会話の頻度が「2週間に1回以下」が16.7%もいることがわかる(女性は3.9%)。高齢单身男性の社会的孤立が深刻化。
- ・新潟市で2011年6月、第5期介護保険計画を作るために高齢者実態調査を実施。
→都市部の急激な高齢化(高齢化率40%以上の地区も)。孤立死は2年間で207名。
- ・自治会で事務委託料が不正使用→背景に、新興住宅地が多く、自治会長が短期間で替わってしまう現状。

●新潟市のコミュニティ協議会と区自治協議会

- 新潟市は2005年、周辺13市町村と合併し、8つの区からなる政令指定都市となる。
→地方自治法による地域自治組織である「自治協議会」を発足(政令市20市のうち作ったのは2市)。
区自治協議会は小中学校区単位の「地域コミュニティ協議会」からの委員で構成されており、審議機関。住民が活動する基盤は地域コミ協で小中学校すべての団体個人が参加。

●坂井輪中コミ協の高齢者のゴミ出し支援事業「坂井輪中ふれ合い収集事業」

- 自治会の「協働支援事業」として有償ボランティアがおこなう。ゴミ収集受託者は身体障害者福祉作業所であり、委託活動費はゴミ有料化の還元の補助制度を活用する(自己負担は1回10円のみ)。この活動の中で、出すべき人が出していない家庭があれば地域包括に連絡し、訪問・安否確認してもらう。高齢者とのつながりを再構築する機会。

この活動が隣の自治会にも広がり、自治会の質が向上する。

(報告3)「地域課題の発見に向けた社会福祉協議会の取り組み」

社会福祉法人山形県社会福祉協議会 奥山伸広

- 社会福祉協議会とは民間の社会福祉事業充実のため市町村に配置された組織。住民主体の地域活動、地域福祉の推進を視野に入れ業務を行う。

「地域の絆づくり推進事業」

2011年実施…民生委員児童委員協議会(市区町村社協にある)が実施主体で行う。まとめ役を県社協がする。回収率95%→訪問で回収したことと日頃からの信頼関係

高齢者の実態把握から地域での気づきや見守りを強化し、孤立化を防ぐ活動を検討する。

○調査から→新たな支援活動を社協が開発・提案するしくみづくりを。

- ・年齢、男女によってニーズが違う。
- ・手続き、預金出し入れなど加齢により苦手になる生活行動がある
- ・前期高齢者男性は子どもとの行き来が少ない
- ・男性は車の運転ができるので外出の際の交通手段、困りごとが違う(バスの必要性)
- ・サロンなど社会活動の参加は女性の方が多い。親しい友人がいるかも大きく影響。

【分科会5】公務公共サービスの質を考える

講演：尾林芳匡氏(弁護士)

第1 関連する一連の立法と全般的な動き

1：関連する立法の動き

自治体の構造改革 → 財界のビジネスチャンスを広げることが目的
担い手は非正規や派遣など不安定雇用でまかなわれる。

労働の基準・国の責任の後退→基準の廃止・質の劣化

1999年 PFI法を皮切りに立法ラッシュ

2009年 公共サービス従事者の権利保障(強制力ない…)

公契約条例労働条件低下に歯止めへ

2011年 東日本大震災 新自由主義の構造改革に再アクセルへ
総合特区法、PFI法改正

2013年 転換点 参議院選挙…維新の会の衰退

2：制度のあらまし

地方自治体

地方独立行政法人

営利企業 → 2000年営利企業の進出を目的に通達、規制緩和。地域限定で規制緩和も。

NPO → 本来地方自治体がやるべき公共サービスをボランティアでまかなう。＝“新しい公共”、最賃以下で仕事

社会福祉法人 → すべて一様ではない(良心的なもの～限りなくボランティアに近いもの、営利企業に近いもの)地方自治体に近いものもある。

3：民営化市場化による担い手の非正規化・「官製ワーキングプア」の拡大

限られた公共サービスの民営化 → 受け皿となる企業…格差が広がる

(担い手の賃金が下げられる) (東京一極収奪へ)

コストが高いことから民営化へ、財界のビジネスチャンスを広げることが求められた(企業の利益

を増やすことが目的)

→公共サービスに強度な搾取の構造をつくることになった。

物的経費は変わらず、必ず株式会社が関わることで利益配当を背負う

→必然的に人的経費を圧縮することになる

さらに…地方分権一括法 → 福祉の基準設定・財源 → 壊す！

国のつくりかえ=道州制

4：自治体民間化市場化をめぐる動向

(1)総務省調査「今後の行政改革のあり方について」

集中改革プラン5年を経て、全国にアンケート実施

各自治体が提出している→情報公開が可能

第2 分野横断的制度

1：公の施設の指定管理者制度

①2兆円規模のビジネスチャンスといわれた。

税金を使って建てた施設を使って、企業が金儲けをする(設備投資をせずに儲ける)→新しいことのように思われた… →おかしい！

②問題 a.住民サービス低下→料金 up

b.癒着…東京・板橋区スポーツ施設「コナミ」を行政が特定企業の宣伝

c.雇用問題…雇い止め

③「指定管理者制度の運用について」通達が出された。

「公共サービスの水準の確保という要請」

→あまりに安かろう、悪かろうが横行

「住民の安全確保に十分に配慮」→沢山の事故の発生を認めている

2：PFI法(Private Finance Initiative)

失敗事例が多い

民間企業に設計仕様を流して、民間に儲けを増やすしくみ

仕様発注 → 性能発注へ

材質 材質・デザインなど設計全てを企業任せ

デザインなど公が指定する

失敗を行政が尻ぬぐい

PFIで建設された建物の特徴

{ ガラス張り
吹き抜け(使える床面積を小さくしている)
絨毯敷き

2011年以降、財界がPFIをもっと活用せよと要求、法改正おこなう。

2013年「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」

=アベノミクス第3の矢

3：地方独立行政法人

営利企業ではない、独立採算ではないが、交付金を減らせ。もっとコスト低下させるのか、独立採算でいくのか、3～5年毎に問われることになる(見直しする)。

問題点：(事例)首都大学東京…毎年2.5%予算を削減されることが決まっている。顕著な外部資金を獲得できるかどうか職員、教員の評価となる。

自由に使える資金がどんどん減らされるため、資金を提供してくれる事業者、企業の言うことを聞くことになる。従属関係になる。

4：その他

地域限定の規制緩和が推し進められようとしている。

①構造改革特区、②「総合特区」法 → いずれも地方自治体が議会にかけずに申請することになっている。住民の意思に関係なく推進される。

5：市場化テスト

競争という形で市場化を広げていく。委託と派遣の組み合わせで推進、見せかけの競争。

窓口業務・住民票交付などの公共サービスの分野の職員関与を減らす。

■公共サービスの質や量を考えるときに、常に住民にとってどうか、という視点を忘れてはならない。

第3 各分野ごとの動向

1：保育

財界が規制が強すぎるため企業が参入できないと言ってきた。

構造改革特区 → 愛知県で給食室なしで保育園がつくられる。

企業立の保育園＝経営破綻のリスクがついて回る → サービスの中断

委託先の撤退が予測できるのか、粉飾決算を見抜けるか。

横浜市「待機児ゼロ」 → 予算を積極的に増やしてきたことは評価できる。しかし質の確保はできていない実態

2：学童

運用の基準の確立が遅れている。

3：図書館

進む民営化 → そもそも論を忘れてはならない！ =図書館の役割

住民の知る権利に応える施設 =知識・経験の蓄積が重要

図書館は無料で利用できるもの。図書館で儲けを上げるということは許されない。

ex.TSUTAYA:T ポイントカードで個人情報の流出の危険

個人がどんな本を借りているのか、ということは思想・良心の自由に関わる。

4：文化芸術

文化の保全は営利企業でできることではない。

沢山の人の入ってもらって儲けを上げることよりも、財産となるものを今後のためにきちんと残す。そのことに行政が手をいれるべき。

5：介護

コムスン問題　：2007年介護報酬の不正請求で国から請求される。

現場の劣悪な労働環境

ワタミ　：経営する介護施設で入浴中の高齢者の死亡事故が相次ぐ

→質の劣化の事例の一つ

6：水道

検針委託：随意契約 → 競争入札 …人件費が下がったために人の確保ができなくなった

■上下水道で施設の更新時期が来たときに、PFI 導入を狙う業界の動きがある。

7：体育施設

ふじみ野市プール事故…監視員の未教育問題

静岡バスケットボール事故…メーカーからの危険の指摘があったのに使用制限を出す権限を指定管理者が持たないために、すぐに対応できなかった。

文部科学省・国土交通省から安全指針なるものが出されても…

現場でのコスト削減が優先されるため、体制を強化できない。

■国と自治体は、住民が安心してスポーツに興じることができるように役割果たすべき。

また、一部の商業施設でできるのではなくて、いつでもスポーツに供することができる環境を整備することが公の役割。

8：建築確認

9：学校給食偽装請負問題

10：病院

「公立病院改革ガイドライン」：統廃合を目的としている
救急搬送のための時間がかかるようになってしまった…

11：試験研究機関

12：公共交通

被災鉄道の復興 → 地域住民の足の確保には関心がなく、遅れている。儲け最優先

第4 公務公共サービスの質の擁護の運動

1：公共サービス

憲法第15条 公務員は全体の奉仕者

…金でサービスが自由には買える人ではない、住民、経済的に弱い立場の人たちへのサービス提供

公共サービスの視点

- ①専門性・科学性
- ②人権保障と法令遵守
- ③実質的平等性…金持ちだけがサービスを受けられるのはおかしい!
- ④民主制…住民や議会がきちんと関与できるシステム
- ⑤安定性…安定的に提供されるもの

2：世界の運動

3：わが国の原発をめぐる運動や政治戦線の状況とこれから

<報告1>事故調査の重要性を考える

プール事故刑事裁判と事故調査機関設置を求める運動の経験から

ふじみ野市職員労働組合執行委員 鶴田昌弘氏

<報告2>公務労働の雇用の劣化を調査し、議会で取り上げる

日本共産党新潟市議会議員団

【所感】

財界からの要請で財界のビジネスチャンスをいかに広げるのか、これを命題として法制化し、全国の自治体に押しつけてきた国のねらいをあらためて確認した。

単に民営化・市場化といっても、さまざまな手法があり、ねらいを着実に推進しているように見えているが、全国的に大きな問題や事故も多発しており、微妙に法改正や通達などで徹底をはかろうとしている。

この間も住民の視点で議会でも民営化問題に取り組み、「新しい公」などに論破しきれずにきたが、市民にとってのサービスのあり方をしっかり検証することが非常に大切だと思った。同時に公が担うということが、その後の地域にとってどうなのかを展望することも大切だと感じた。

今後さらなる推進が自治体に求められることになるが、自治体が果たすべき役割を住民とともにチェックしながら、より充実した公共サービスを提供して、住民が安心・安全に暮らすことができるまちづくりに取り組んでいきたい。

(杉浦智子)

《特別インタビュー》

「韓国の地方自治―その現状と展望」

朴珍道氏 池上洋通氏

大津市でも韓国亀尾市との交流などが行われてきたが、地方自治の制度ができて 20 年あまりという浅い歴史の中でも、地方自治の考え方が大きく発展してきていることが印象的だった。特に住民投票の制度などはどの程度使われているかはわからなかったが、日本よりも進んでいると感じた。

韓国でも自治体合併の動きが起こっており、住民自治の観点から問題になっているというのも日本と共通していると思った。全体的に日本の自治体行政の成果・マイナス面も含めて教訓を活かしていると感じた。

(塚本正弘)