

稚内市議会政務活動費収支報告書

平成29年 4月 18日

稚内市議会議長 中井 淳之助 様

議員名 中尾 利一

次のとおり平成28年度稚内市議会政務活動費の収支報告書を提出します。

1 収入

政務活動費 360,000 円

2 支出

科 目	金 額	備 考
講 査 研 究 費		
研 修 費	130,060	市町村議会議員・職員研修会、 第39回市町村議会議員研修会
広 報 費		
広 聴 費		
要請・陳情活動費		
会 議 費		
資 料 作 成 費		
資 料 購 入 費		
人 件 費		
事 務 所 費		
その他の経費		
合 計		

3 残 額 229,940 円

(注) 備考欄には、主たる支出の内訳を記載すること。

活動内容報告書

平成28年 9月 1日

稚内市議会議員 中尾 利一

活動等の名称	市町村議会議員・職員研修会
期 間	平成28年 8月23日 ~ 平成28年 8月23日
実施場所	札幌市
実施経費	<p>1,540 円</p> <p> <input type="checkbox"/>調査研究費 <input checked="" type="checkbox"/>研修費 <input type="checkbox"/>広報費 <input type="checkbox"/>広聴費 <input type="checkbox"/>要請・陳情活動費 <input type="checkbox"/>会議費 <input type="checkbox"/>資料作成費 <input type="checkbox"/>資料購入費 <input type="checkbox"/>人件費 <input type="checkbox"/>事務所費 <input type="checkbox"/>その他 </p>
活動等の概要	<p>第1部 全体会 10:~12:00</p> <p>講義 自治体の真の「地方創生を考える」 講師 中山 徹氏 (奈良女子大学教授)</p> <p>「地方創生」が言われてから2年がたつが、現状はどうなっているか、今後の課題は何かについてわかりやすい講義があった。稚内の地域づくり・まちづくりの参考となった。</p> <p>第2部 分科会 13:00~17:00</p> <p>「市町村議会と議会」について</p> <p>講義 「自治体消滅」論を超えて～地域づくりと自治体、議員の役割～</p> <p>地域の活性化について具体例をたくさん示してくれた。どのまちにも光り輝くものがあるはず、それを磨いていくことが重要だということを学んだ。</p>
備 考	

所 感

稚内市議会議員 中尾 利一

【市町村議会議員・職員研修会（北海道）に参加して】

第1部全体会で、奈良女子大教授の中山徹氏による「自治体の『地方創生』を考える」というテーマでの講義があった。

地方の衰退が進み、そこに、人の多くが不安を感じながら暮らしているが、全国的な「地方創生」の現状はどうなっているのか、関心があり講義に聴き入った。

「地方創生」の名の下に、現状では東京一極集中を進めているのが実態ではないかという指摘があったが、まったくその通りだと思う。

現政権が打ち出した国土計画の最大のポイントは、リニア中央新幹線で東京、名古屋、大阪を結び、スーパーメガリージョン（都市圏）を形成するというものだった。リニアのほか、東京オリンピックに向けたインフラ整備など開発・公共事業を大都市圏に集中させており、若い世代が仕事を求めて東京に集まる流れは止まっていない。

一方、地方で雇用をつくることは日本全体にとって望ましいことだ。食糧自給率は40%を切り、エネルギー自給率はわずかだが、これらをしっかり確保するために大きな役割を果たせるのが本市のような地方である。

地方に働く場があり、子育てでできるような状況をつくれれば、教育、福祉などの需要が生まれ地方の活性化につながる。

地方の活性化のためには、「東京一極集中」で、東京に人やカネを集中させるような政治は変えなければならない。地方にお金がちゃんと流れる仕組み、働く場をつくることが必要という中山先生の指摘には大いに共感できた。

第2部は分科会だった。当初、酪農学園大学名誉教授の河合博司氏の分科会ということで希望したが、先生の都合で京都大学教授の岡田知弘氏に変更となった。「自治体消滅」論を超えて～地域づくりと自治体、議員の役割～というテーマで報告があった。

岡田先生は、地域づくりについて全国のさまざまな実践例を紹介してくれた。とくに印象に残ったのは、長野県栄村の「一人ひとりが輝く村づくり」であった。地域住民の積極的参加型の村づくりで、高齢者も意欲的に活躍している姿が目につかんだ。

【北海道】

市町村議会会議員・職員研修会

2016年8月23日(火)
札幌コンベンションセンター

NPO 法人
主催 北海道地域・自治体問題研究所

もくじ

タイムスケジュールと会場	2
受講者の皆さんへのお祝いとご案内	3

第1部 全体会

講義 自治体の真の「地方創生」を考える	
.....	中山 徹 5

第2部 分科会

分科会① 生活保護と生活困窮者支援	
.....	木下 武徳 25

分科会② 子ども子育て支援と自治体の役割～	
.....	河野 和枝 47

分科会③ 自然エネルギーと自治体 ～北海道におけるバイオマス利用の意義	
.....	山形 定 58

分科会のタイムテーブル

報告 札幌都心地区における地域熱供給と木質バイオマス利用の取り組み

報告 占冠村木質バイオマス導入促進事業概要

報告 農業廃棄物系バイオマスの循環熱利用社会に向けて

分科会④ 地域経済の循環づくり ～「中小企業振興基本条例の役割」	
.....	大貝 健二 78

分科会⑤ 「自治体消滅」論を超えて ～地域づくりと自治体、議員の役割～	
.....	岡田 知弘 81

タイムスケジュールと会場

第1部 全体会 10:00～12:00 会場 107・108 連結会議室
講義 自治体の真の「地方創生」を考える
中山 徹氏 (奈良女子大学教授・大阪自治体問題研究所理事長)

第2部 分科会 13:00～17:00

分科会① 生活保護と生活困窮者支援 会場 104 会議室
木下武徳氏 (立教大学コミュニティ福祉学部教授)

分科会② 子ども子育て支援と自治体の役割 会場 107・108 連結会議室
河野和枝氏 (北星学園大学社会福祉学部教授)
山野良一氏 (名古屋市立大学教授)

分科会③ 自然エネルギーと自治体 会場 105 会議室
山形 定氏 (北海道大学大学院工学研究院助教)

分科会④ 地域経済の循環づくり 会場 201 会議室
大貝健二氏 (北海学園大学経済学部准教授)

分科会⑤ 市町村議員と議会 会場 202 会議室
岡田 知弘氏 (京都大学教授・自治体問題研究所理事長)

懇親会 17:15～19:00 会場 グラスレストラン SORA (1階)

受講者の皆さんへのお願いとご案内

1 名札の着用について

受付で名札をお渡ししました。用意してある白紙に自治体と氏名を記入するか若しくは名刺を挿入のうえ着用してください。研修会終了後、受付にご返却ください。

2 昼食について

昼食をご予約いただいた皆様には、受付で「昼食券」をお渡しいたします。昼食時には、会場の受付にお弁当とお茶を用意していますので、「昼食券」と引き換えにお受け取りいただき、全体会の会場等でお召し上がりください。弁当空箱は、受付に備えております袋にお入れください。

なお、お弁当を申し込みにない方は、会場内にレストラン(1階)がありますのでご利用ください。

3 アンケートのお願い

別紙でお渡ししたアンケートは、お帰りの時に受付にご提出ください。

4 図書の販売について

図書の販売は、開会前、お昼休み、研修会終了後の若干の時間行います。

5 携帯電話について

講義中は、携帯電話の電源を切るか、マナーモードにしてまわりの方のご迷惑にならないようにお願いします。

6 懇親会へ参加の皆さんへ

懇親会の参加を申し込まれた方には、受付で「参加券」をお渡しします。懇親会は、午後5時15分から1階のテラスレストラン SORA で行います。研修会終了後、開会時間までに会場にお越しください。

第1部

講義 自治体の真の「地方創生」を考える

中山 徹氏 (奈良女子大学教授・大阪自治体問題研究所理事長)

自治体の真の「地方創生」 を考える

奈良女子大学
中山 徹

人口減少と高齢化

人口予測

1900年:4400万人

2008年:1億2800万人

2110年:4300万人

100年後には100年前の人口に戻る

20世紀:人口増加率世界1位

21世紀:人口減少率世界1位

1. 国土と地域の再編性

高齢化

ピーク時の高齢化率 41%

その後も40%程度で推移

年少人口比率 8%

21世紀:高齢化率世界1位

21世紀:年少人口比率世界最下位

国際化

再編成の目的と内容

(1)国土の再編成

・首都圏の国際競争力強化

・スーパーメガリージョンの形成

国全体で人口が減っても、首都圏の国際競争力を強化する

1960年代:太平洋ベルト地帯

新幹線、高速道路

(2)地方の再編成

・人口減少の中で首都圏の一極集中を進める

→地方は崩壊に瀕する

・小泉構造改革

地方切り捨て→地方の反乱→構造改革が頓挫

・アベノミクス

地方の再編

・地方再編成の内容

①コンパクト:人口減少に対応してまちを縮小立地適正化

②ネットワーク:地域の連携、通信

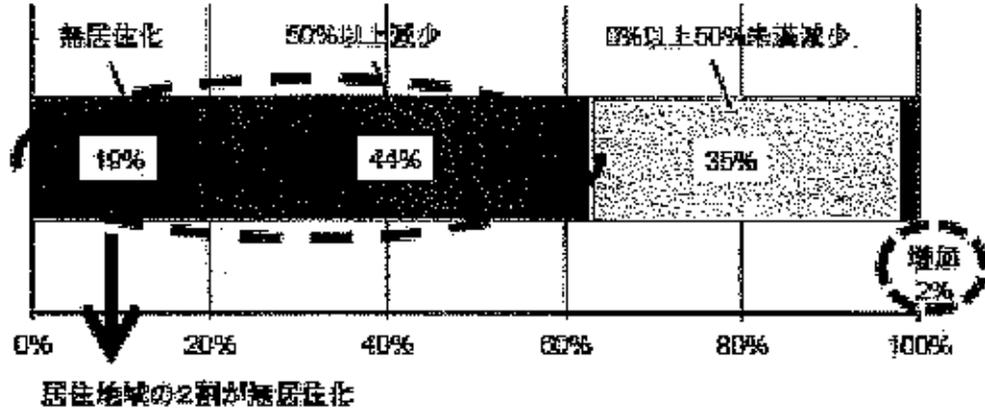
③連携:地域の連携で生き残る

連携中枢都市圏、定住自立圏

1960年代:人口減少、補助金を通じた地域運営

地点別、人口増減予測

6割以上(63%)の地点で現在の半分以下に人口が減少



東京一極集中

東京一極集中の様相

2050年

- ・無人化する地域19%
- ・人口半減以下になる地域44%
- これらの多くは地方
- ・人口が増加する地域2%

人口減少率は地域で差があり、首都圏の人口集積率は高まる

(3)地域の再編性

- ・税収の減少、高齢化→公費負担の上昇→国際競争力強化の予算が確保できない
- ・税収の減少、高齢化→国際競争を進めるための予算確保→介護・市民向け予算の仕組みを変える→地域の再編性

地方創生とは何か

・再編成の内容

- ①介護の受け皿づくり: 介護保険→地域: 互助コミュニティ組織の再編
町内会→NPO、企業: まちづくり協議会
- ②市民向け予算の拠点を削除
公共施設の削減

- ・自治体が政府の意向に沿って自ら再編を進める仕組み
- ・地方創生の大枠は政府が決定
- ・交付金の上乗せは政府が決定
- ・計画の進捗状況を自治体が検証

政府の長期的見通し

1. 出生率

現在: 1.42

2030年: 1.8(希望出生率)

→一億総活躍プラン(2025年: 1.8)

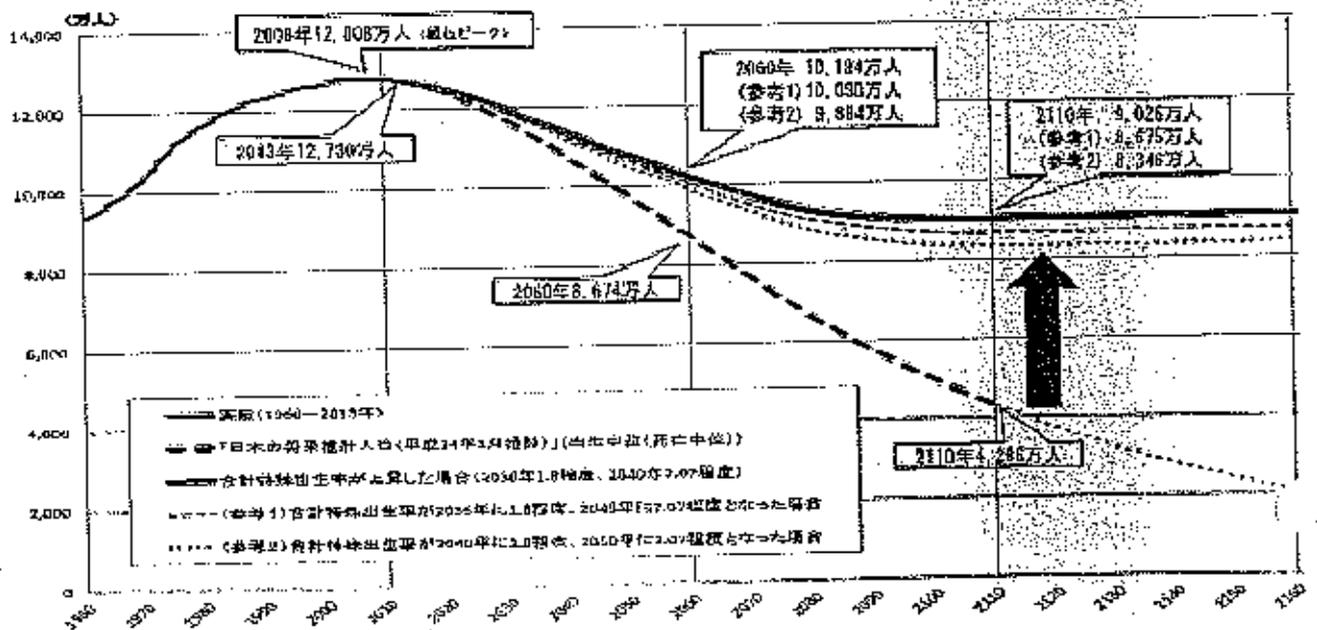
2040年: 2.07

2. 人口の見通し

2060年: 1億人(対策をとらなければ8600万人)

21世紀後半: 9000万人で安定

将来人口の見通し



3. 高齢化率

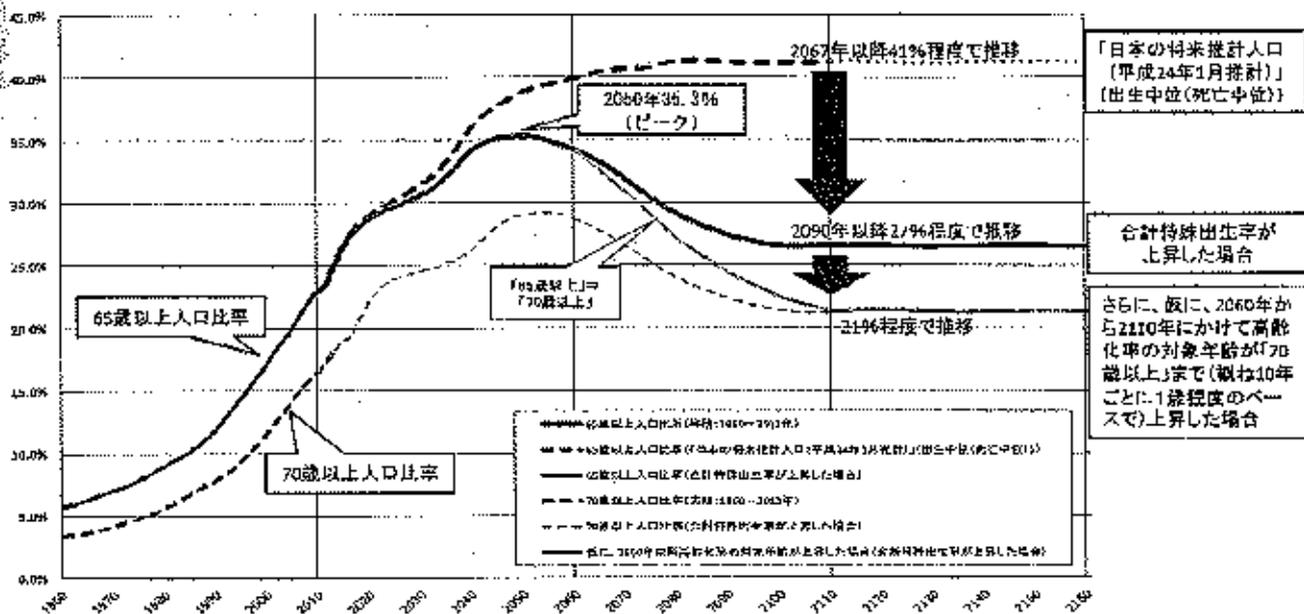
ピークで35%(対策をとらなければ41%)

21世紀後半には27%程度で安定

4. 東京一極集中の是正

2020年: 首都圏一地方圏の転出入について均衡を図る

人口構造の見通し



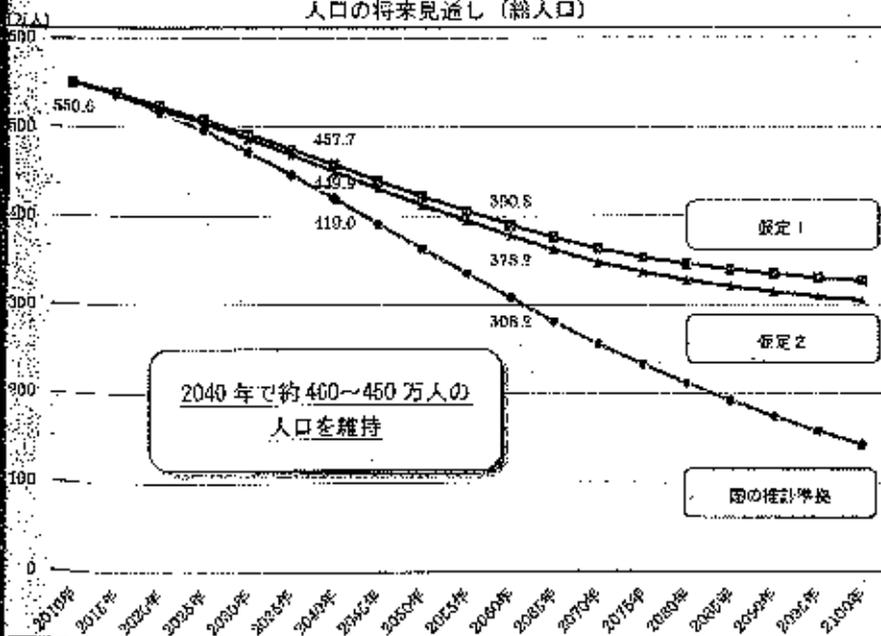
2. 人口ビジョン

人口ビジョンと総合戦略

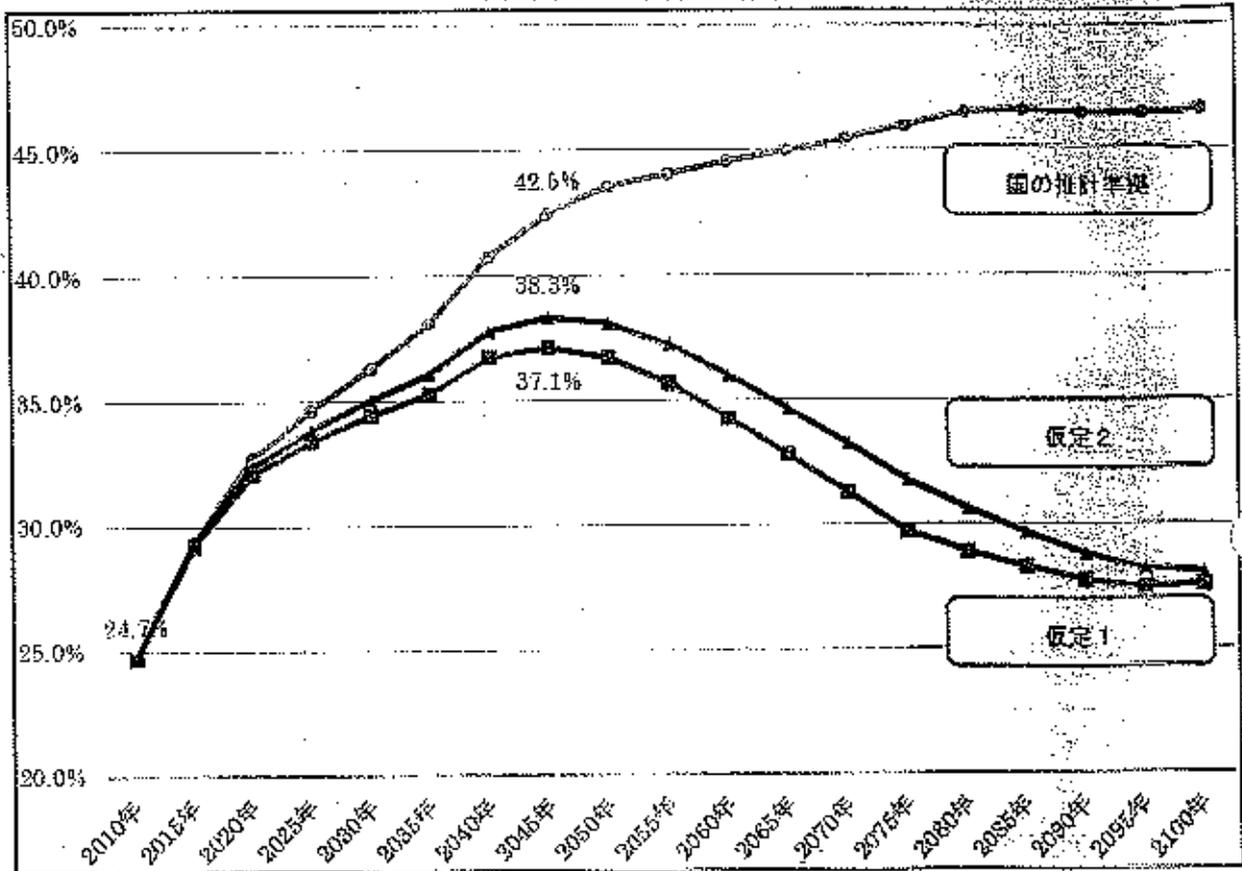
- ・都道府県、市町村は2015年度中に策定
- ・人口ビジョン
 - 原則として2060年の目標値を明記する
- ・総合戦略
 - 人口ビジョンを実現するための施策
 - 5カ年計画(2015年～2019年)
 - 数値目標を明記する

転載:「北海道人口ビジョン」

人口の将来見通し (総人口)



高齢者人口割合の推移



都道府県人口ビジョンの特徴

- ①人口現状分析について
出生率の低迷、転出超過について、現象面の分析にとどまり、原因が分析されていない。
- ②人口の将来展望
結婚、出産等に関する意識調査を行っているが、阻言している要因の分析はなく、それが解決できれば出生率がいくらまで上がるという分析になっている。

- ③人口シミュレーション
分析とは関係なく突然、記載されている。
・政府の目標をそのまま引き写したもの
・2060年でどの程度の人口にしたいか(きい数字)をあらかじめ決め、それが実現するように目標を定めたもの(政府の目標よりも高い目標になる)

都道府県人口ビジョンの目標値

1. 大半は政府の人口ビジョンにそろえている出生率、2040年に2.07としたのは29府県
国より低いのは4県
秋田(2050年に2.07)、東京(2060年に1.76)
滋賀(2040年に1.94)、兵庫(2040年に1.8)
国より高いのは
沖縄(2050年に2.43)、大分(2040年に2.3)
後は2.07の達成時期が政府目標より早い

2. 社会増減も均衡を想定している県が多い
社会減: 2県(和歌山、鹿児島)
社会増: 15県
(茨城、埼玉、千葉、神奈川、石川、山梨、愛知、滋賀、京都、大阪、徳島、香川、高知、大分、沖縄)
均衡: 残りすべて
(東京は明確な数値を示さず)

2060年の目標(2010年を100)

平均:79.6

・100以上:沖繩(116.3)

・90~100:埼玉、千葉、東京、神奈川、新潟、
愛知、滋賀

・80~90:茨城、山梨、静岡、京都、大阪、兵庫
広島、徳島、福岡、大分

・70~80:北海道、宮城、福島、栃木、群馬、富山
石川、福井、長野、岐阜、三重、奈良
和歌山、鳥取、岡山、香川、愛媛、高知
佐賀、長崎、熊本、宮崎

・60~70:青森、岩手、山形、鳥根、山口、鹿児島

・50~60:秋田(56.3)

目標が達成されると 首都圏一極集中が進む

人口比率(全国に対する割合)

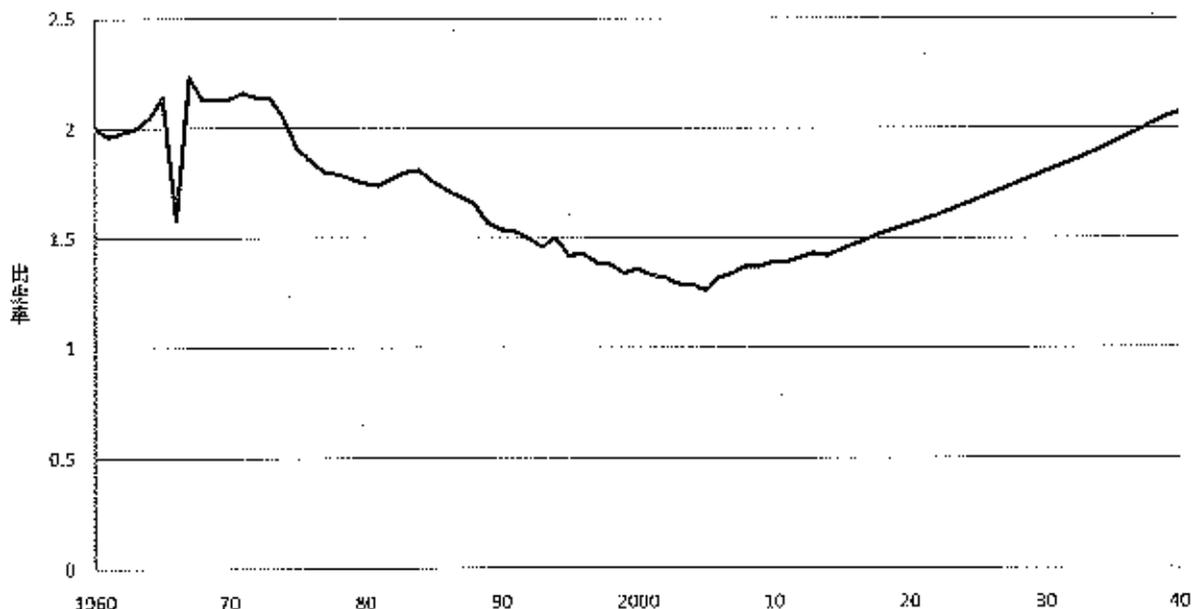
2010年:首都圏(27.9)

東京(10.3)、神奈川(7.1)、埼玉(5.6)、千葉(4.9)

2060年:首都圏(30.9)

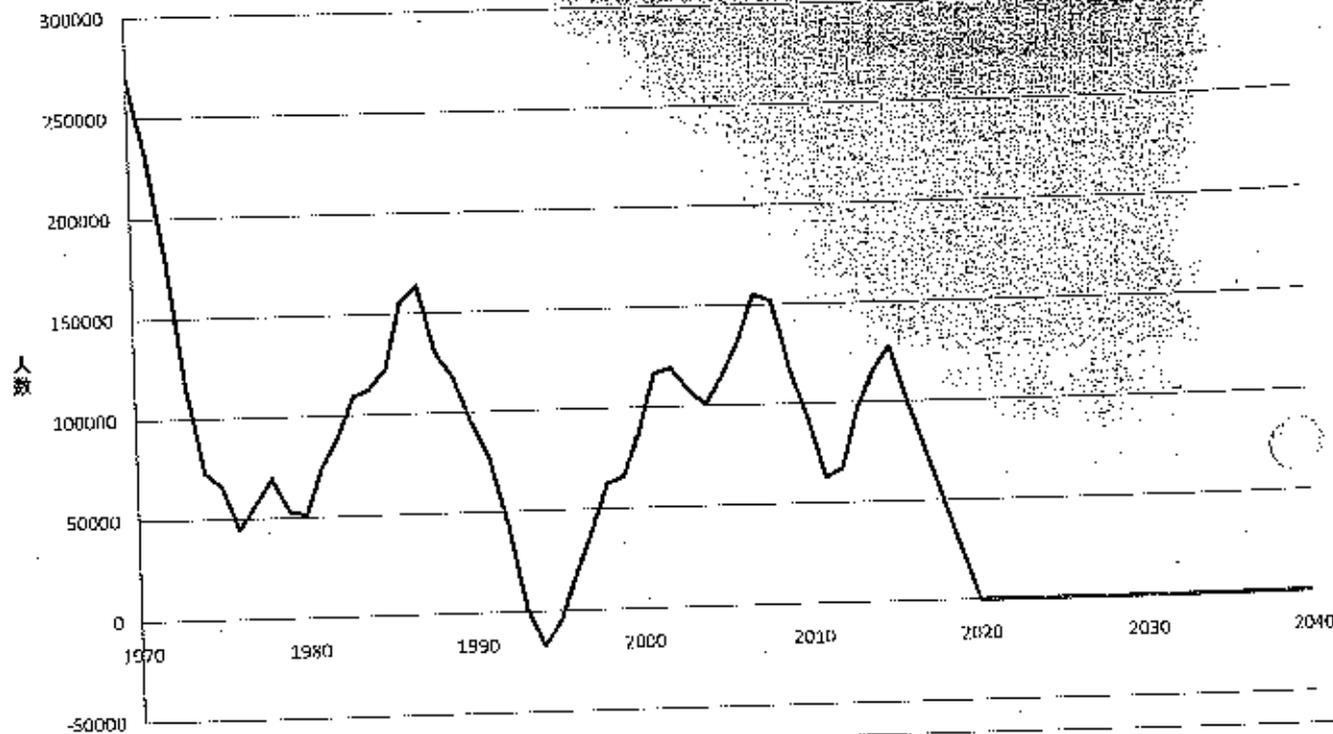
東京(11.4)、神奈川(7.8)、埼玉(6.3)、千葉(5.4)

人口ビジョン達成の条件 その1. 出生率のV字回復



人口ビジョン達成の条件

その2. 東京への転入削減



3. 総合戦略

マニュアルで示された 地方版総合戦略の構成

国の総合戦略が定める政策分野

- ①地方における安定した雇用を創出する
- ②地方への若い人の流れを作る
- ③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- ④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

地方版総合戦略の位置づけ

1. 人口ビジョンを実現するための戦略
2. 対象期間: 5カ年計画、H27年度～H31年度
3. 記載事項
 - ・基本目標
 - ・基本目標を達成するための基本的方向
 - ・客観的な重要業績指標(KPI)
 - ・客観的な効果検証の実施
(PDCAサイクル、検証機関の設置)

都道府県総合戦略、基本目標の構成

1. 大半の都道府県が国の示した4分野で基本目標を定めている
 - ・北海道: 札幌圏への人口集中に対応する
 - ・青森: 課題をチャンスに、めざせ健康長寿県
 - ・千葉: 東京オリンピック
 - ・石川: 北陸新幹線
 - ・福井: 幸福な暮らし
 - ・沖縄: 離島の振興

課題をチャンスに、めざせ健康長寿県



平均寿命が全国で最下位という課題を克服することで、県民総時間が増加し、人口減少スピードの抑制や生産と消費の拡大による県内経済の活性化が見込まれることから、健康長寿県の実現に向けて、県民一人ひとりの健康的な生活習慣や心の健康づくり、スポーツを通じた健康づくりなどを促進します。

○基本目標:2020(平成32)年

■平均寿命:厚生労働省(都道府県別寿命表)

・全国平均との差を縮小

(2010(平成22)年:男 2.31年、女 1.01年)

※県民総時間……「青森県基本計画未来を支える挑戦」では、青森県内であるなしにかかわらず、青森県という一定の地域で一定の期間に住まれる時間＝県民総時間＋及び移入時間(県外からの来訪者などの滞在時間)としています。

安定した雇用の創出

1. 大半の都道府県が上げている項目

- ・農業の振興(46/47)
- ・観光の振興(45/47)
- ・企業誘致(42/47)
- ・林業の振興(37/47)
- ・漁業の振興(35/47)
- ・創業支援(34/47)
- ・再生可能エネルギー(31/47)

36

新しい人の流れ

- ・県内就職率の向上(31/47)
- ・移住相談(23/47)
- ・Uターン就職支援(22/47)
- ・県内でのインターンシップ(21/47)

37

結婚・出産・子育て支援

- ・職場環境の改善(36/47)
- ・保育の充実(36/47)
- ・婚活(32/47)
- ・地域子育て支援(27/47)
- ・学童保育(26/47)
- ・育児休暇取得率向上(23/47)

38

地域・安全・連携

- ・介護の充実(31/47)
- ・自主防災、避難(30/47)
- ・地域活動支援(28/47)
- ・医療の充実(28/47)
- ・学校教育の充実(28/47)
- ・スポーツの振興(26/47)

39

全体的な評価

(1) 枠組みとしては既存施策の延長
興味深い発想はあるが、「安定した雇用の創出」「子育て支援」は特に既存施策の延長が強く、この展開で人口ビジョンが実現できるとかどうか疑問。

(2) 安定した雇用の創出
第一次産業、観光、企業誘致、創業支援、再生可能エネルギー

(3) 子育て支援
職場環境の改善、保育、婚活

(4) 新たな人の動き

地方では、県内就職率の向上、移住相談が中心。ただし、具体的な施策は模索中。

(5) 「地域・安全・連携」

政府の中心は連携中枢都市圏、立地適正化など、人口減少に対応した自治体、地域の再編成。自治体の中心は、高齢者介護、防災など。

4 連携中枢都市圏

連携中枢都市圏の目的

市町村合併ではなく、市町村の枠組みを残しながら連携する。

- ① 圏域全体の経済成長のけん引
- ② 高次の都市機能の集積・強化
- ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

連携中枢都市の要件

- ① 指定都市または中核市、
- ② 夜間人口よりも昼間人口が多い、
- ③ 三大都市圏外(ただし一定の条件を満たせば三大都市圏内でも可)

該当する市は全国で61市

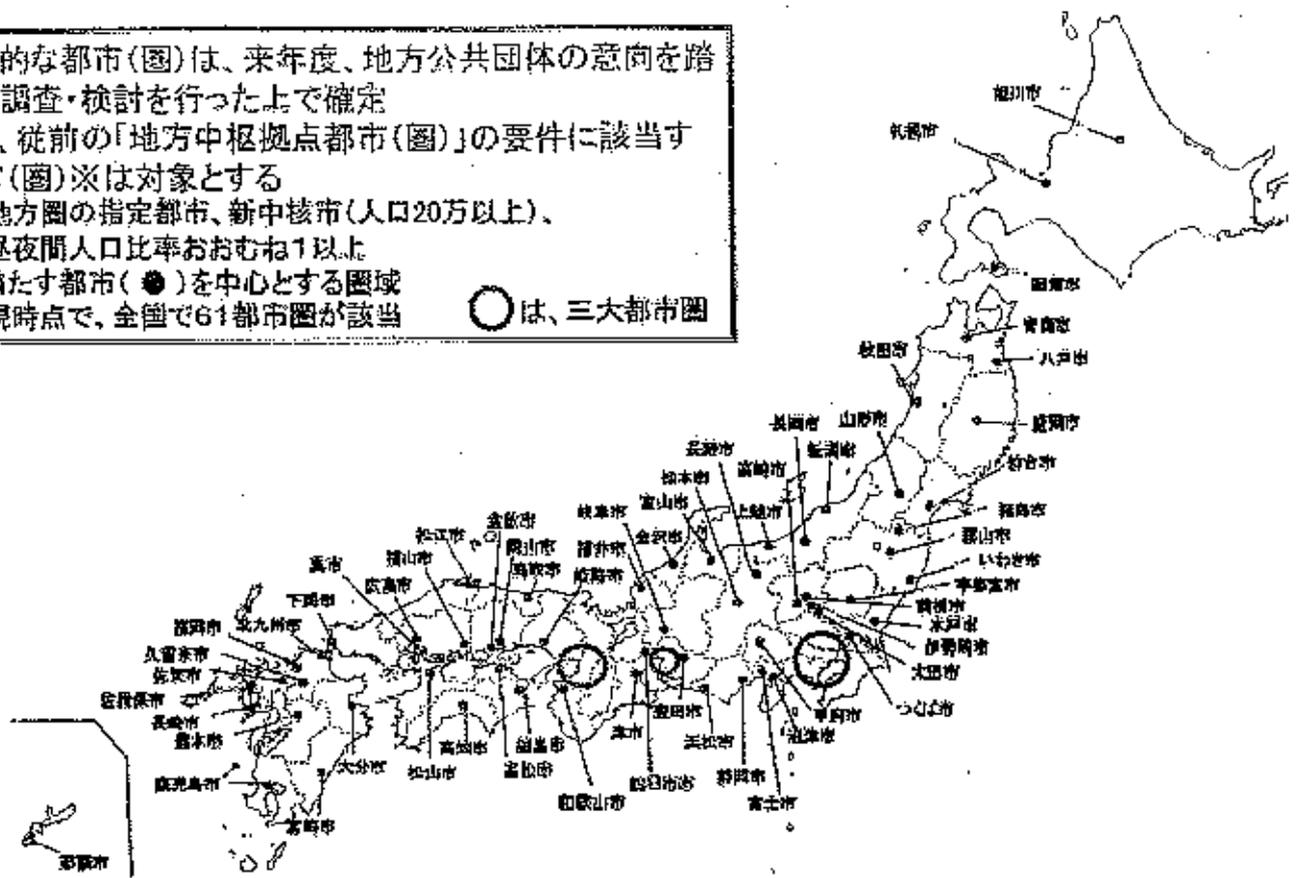
連携中枢都市の進捗状況

連携中枢都市ビジョン策定済み13圏域
(宮崎市、姫路市、倉敷市、福山市、熊本市、下関市、高松市、盛岡市、久留米市、金沢市、大分市、広島市、長野市)
連携中枢都市宣言: 2市
検討中: 8市

特徴

- ・独自性に乏しい
- ・従来施策の延長が多い
- ・新たな連携は少ない
- 連携: 集客、ブランド化
- 公共施設の相互利用
- ・中枢都市と連携市町村の温度差

○ 具体的な都市(圏)は、来年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定
 なお、従前の「地方中核拠点都市(圏)」の要件に該当する都市(圏)※は対象とする
 ※①地方圏の指定都市、新中核市(人口20万以上)、
 ②昼夜間人口比率おおむね1以上
 を満たす都市(●)を中心とする圏域
 ⇒現時点で、全国で61都市圏が該当 ○は、三大都市圏



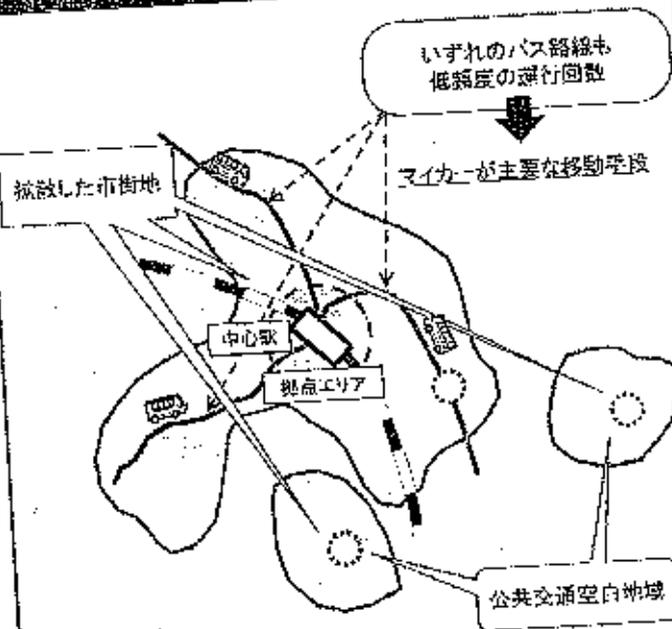
連携中核都市	連携中核都市宣言	連携協約	都市ビジョン	連携市町村	圏域人口
姫路市 (モデル都市)	2015年2月	2015年3月	2015年4月 「播磨圏域連携中核都市圏ビジョン」	相生市、加古川市、高砂市、加西市、 宍粟市、たつの市、稲美町、播磨町、 市川市、福崎町、神河町、太子町、 上郡町、佐用町(6市8町)	127万6670人 (姫路市:53万6270人)
倉敷市 (モデル都市)	2015年2月	2015年2月	2015年3月 2016年3月改訂 「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」	新見市、高梁市、総社市、早島町、 欠掛市、井原市、浅口市、里庄町、 笠岡市 (6市2町)	78万3035人 (倉敷市:47万5513人)
福山市 (モデル都市)	2015年2月	2015年3月	2015年2月 「びんご圏域ビジョン」	三原市、尾道市、府中市、世羅町、 神石高原町、笠岡市、井原市(5 市2町)	87万5682人 (福山市:46万1357人)
広島市 (モデル都市)	2016年2月	2016年3月	2016年3月改訂 「広島広域都市圏発展ビジョン」	呉市、竹原市、三原市、大竹市、 東広島市、廿日市市、安芸高田市、 江田島市、府中市、海田町、熊野 町、坂町、安芸太田市、北広島町、 大崎上島町、世羅町、岩国市、柳 井市、周防大島町、和木町、上関 市、田布施町、平生町(10市13町)	234万1287人 (広島市:117万3843人)

5. 立地適正化計画

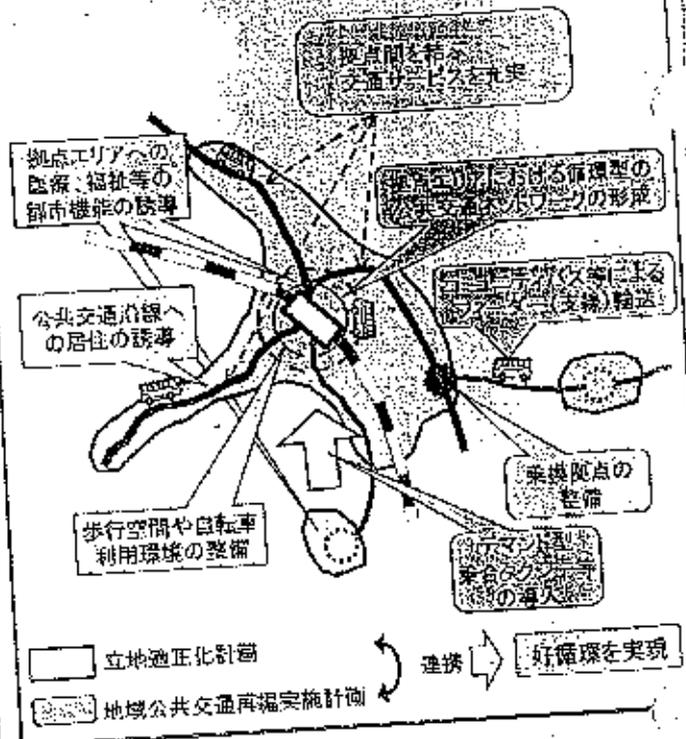
目的
人口減少に応じて市街地の範囲を縮小し、効率的に施策を展開し、新たな活性化に繋げる

進捗状況
策定済み：大阪府箕面市、熊本市、札幌市
4市町がパブリックコメント
埼玉県毛呂山町、青森県弘前市、岩手県花巻市、神奈川県藤沢市

現状

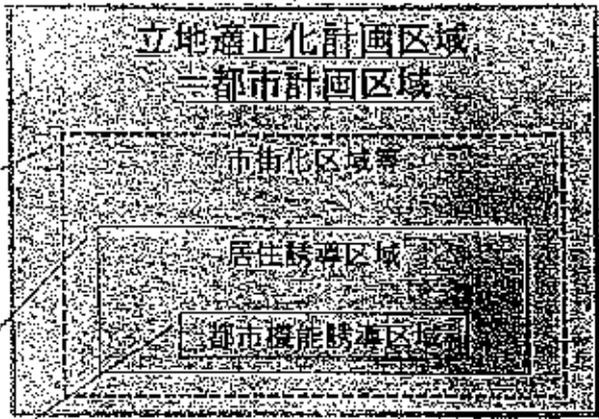
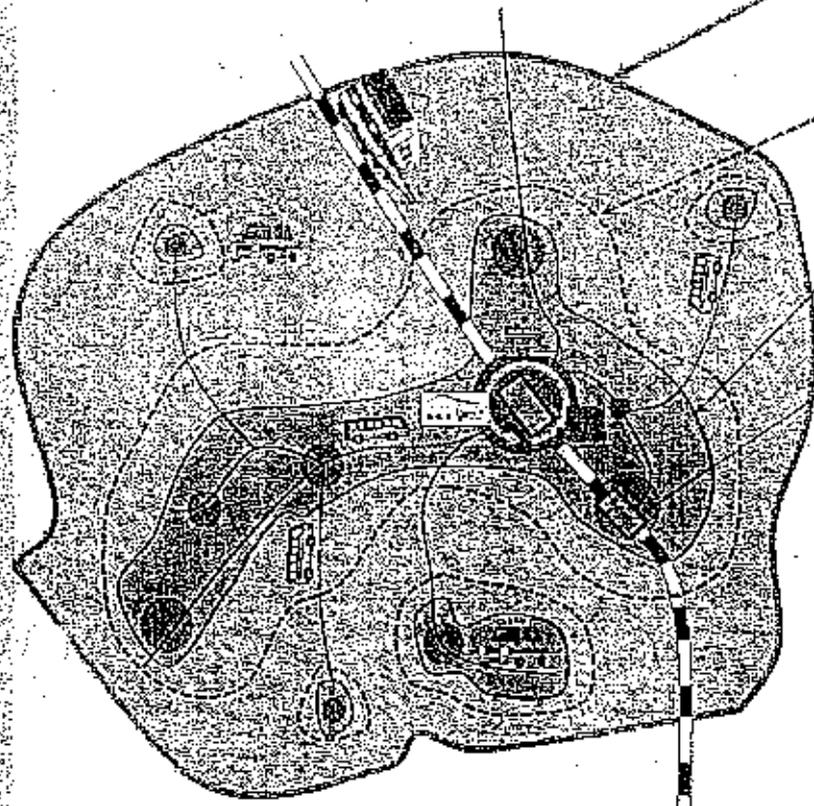


これからの姿



内容

- ・居住誘導区域の設定
誘導施策
- ・都市機能誘導区域の設定
誘導施設
誘導施策



特徴

(1) 中心は都市機能誘導区域

誘導機能を集積、地域の再編成

誘導施設の例(箕面市)

④教育・文化施設、通所型障害者福祉施設、

③子育て支援施設、介護予防・健康増進施

②病院・診療所、食料・日用品店舗

①大規模病院、地産地消型商業施設、複合商業施設

(2) 誘導方策の整備

居住誘導区域については誘導が具体化されず

都市機能誘導区域については、税制、財政、規制緩和などの措置が明確化

都市機能誘導区域が機能するかどうかはネットワークの整備にかかっている

→未知数

(3) 居住誘導区域はコンパクト化とは限らない

箕面市

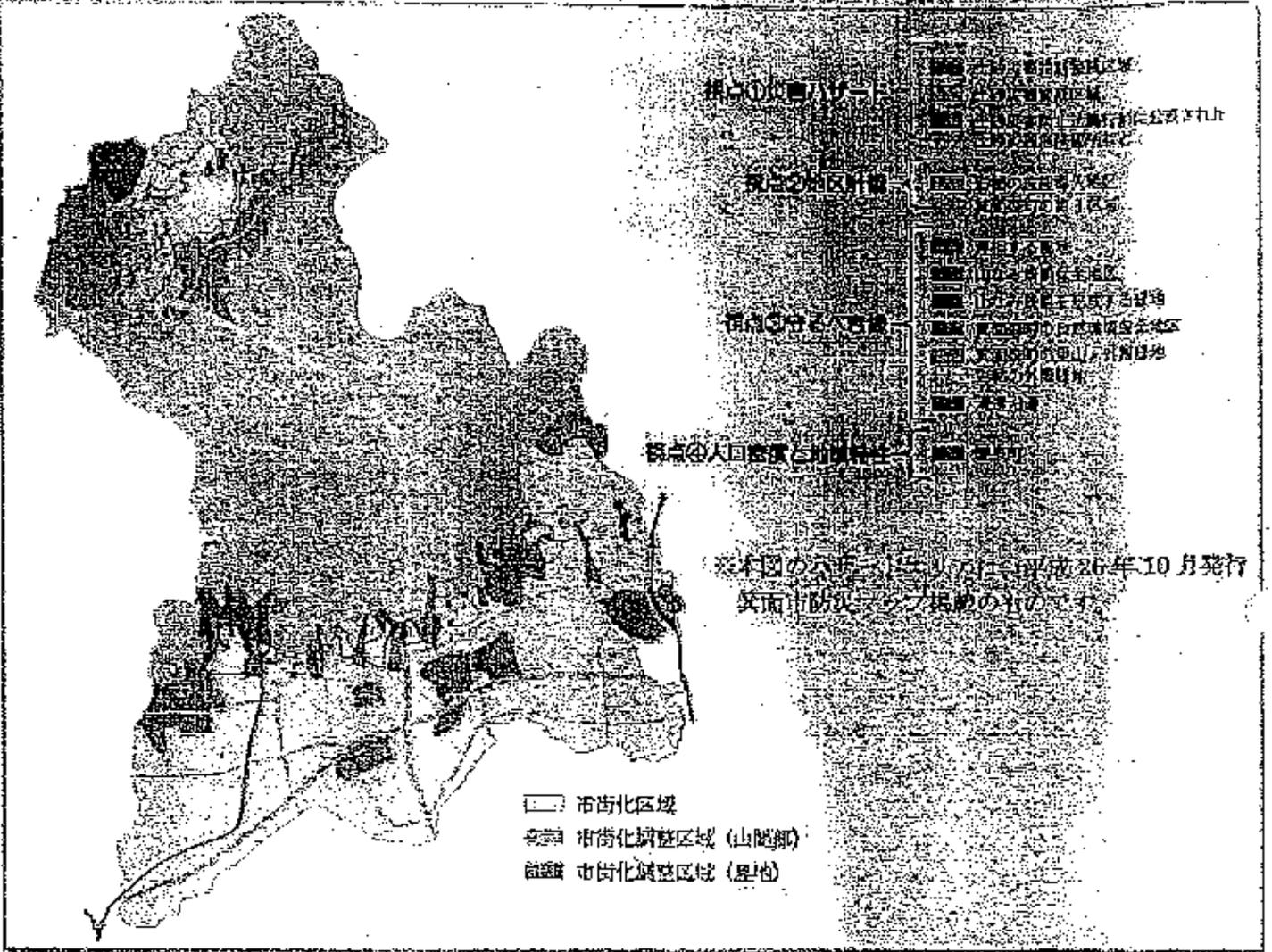
居住誘導区域：市街化区域の85%

全人口：12万2502人

居住誘導区域外：1万2558人

居住誘導区域外の多くは災害ハザード

居住誘導区域に含まないエリア



6. 公共施設等総合管理計画

公共施設を巡る動き

- (1)2013年6月:「日本再興戦略」
- ・社会資本に係わる規制緩和→成長産業に
- ・国際競争に勝つためのインフラ投資
- ・インフラ長寿命化
- 2013年11月「インフラ長寿命化基本計画」

- (2)2014年4月「公共施設等総合管理計画指針」
自治体の財政状況が悪化
→既存公共施設の総量が維持できない
人口が長期的に減少
→公共施設に対する需要が変わる
公共施設の見直し
→耐震化、長寿命化+統合、廃止

- (3)2014年12月「地方創生総合戦略」
・連携中枢都市圏、立地適正化計画、小さな拠点
・公共施設の再編整備
→地域の再編成
○公共施設の位置づけ
維持・耐震→統廃合→地域再編成

公共施設の動向

- (1)子どもに関する施設の統廃合
・少子化の影響
・保育所、幼稚園、学校、児童館etc
(2)文化施設等の民営化、指定管理者
・図書館、公民館etc
(3)公共施設を巡る新たな動き
→地域の再編成を公共施設が先導

問題点

- ①人口予測
・人口ビジョンではなく、社人研の予測値を利用
・人口ビジョンの予測値を使うと大幅な削減は不要
②以前の水準に戻す予定
・人口減が生じても元の水準に戻す必要はない

- ③インフラは対象から除外
・公共施設のみで財政予測
・インフラも含めて考えるべき
④公共施設の耐用年数を長くすべき
・30年～60年ではなく90年～100年で計算すべき
○結局、公共施設の削減計画になっている

7. 国土と地域のあり方

国民側からの提案
・人口減少と高齢化、国際競争
・高度経済成長以降もたらされた国土、地域問題の解決

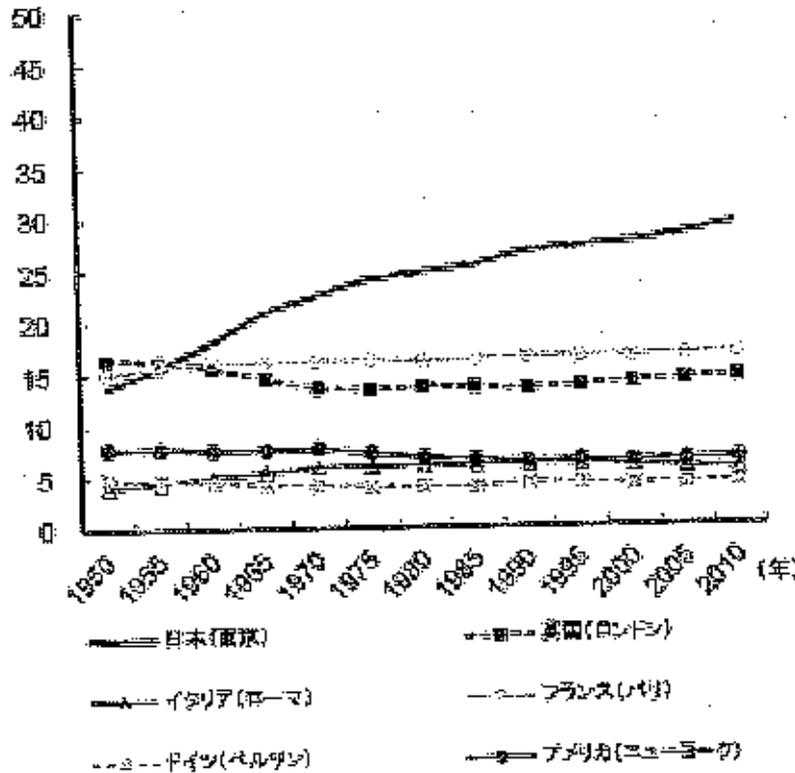
地方創生に対する姿勢
・本質を指摘する
・可能な範囲で活用する

- (1)人口減少は不可避
ただし東京一極集中は避けられる
地方の位置づけ
①食糧供給
②エネルギー供給
③観光

首都圏への人口集中割合

(首都圏人口/総人口、%)

欧米諸国との比較



(2) 連携のあり方

連携の原則: 対等平等

中心市が周辺農山村を吸収

→農山村が中心市を支える連携

都道府県による広域調整

(3) コンパクト化

人口減少率が30%程度までであればコンパクト

化は不要

- ・防災
- ・自然の保全と再生
- ・ゆとりの確保

公共施設(地域型)の方向性

(1) 基本的な施設は小学校区内に設置

- ・保育所、学童保育、デイサービスetc
- ・基本的なサービスが小学校区から消滅すると地域が衰退する
- ・個々の施設が小さくなるというなら、運営で規模の拡大を図れば良い

(2) 施設規模の適正化

- ・小学校・・・ヨーロッパ、1クラス25名程度
日本は規模が大きすぎる
 - ・認定こども園・・・全体規模に関する規制なし
100名以下が望ましい
 - ・高齢者施設・・・ユニット型で小規模に
地域の中に多数の施設をつくる
- 人口20~30%減であれば統廃合は不要、コンパクトも不要

(3) 小学校区を基礎とした行政機構の再編

○ 小学校区単位に行政の出張所を設置

・ 高齢者介護、子育て支援、社会教育、防犯、防災等の施策を出張所が担当

・ 地域包括支援センター、公民館、子育て世代包括支援センター・地域子育て支援拠点等は出張所で直営で実施。

(4) 小学校区に住民組織を設置

・ 自治会、社会福祉協議会、公民館運営協議会、民政児童委員、NPO

・ 住民組織の民主的運営

・ 出張所が進める地域施策に住民意見を反映させる

○ 行政と住民組織は車の両輪

公共施設(広域型)の方向性

(1) 日本は公共施設が不足

・ 他の先進国と比較して公共施設が圧倒的に不足している

・ 統廃合ではなく、財政的に無理のない範囲で施設を充実させる長期計画を持つべき

・ 都市の格を上げることが日本の将来にとって重要

(2) 施設整備と同時に専門職員の確保が必要

・ 文化施設は貸館ではない

(3) 公共施設が持つ歴史性、地域性

・ 公共施設と地域の相互関係

・ 公共施設がそこにある意味

・ 日本は建物を安易に壊しすぎる

参加型で計画立案を

・ 公共施設のあり方に市民の意向を反映させる

・ 公共施設は自治を学ぶ場所

・ 公共施設を通じて自覚的な市民に成長する



「自治体消滅」論を超えて ～地域づくりと自治体、議員の役割～

岡田知弘 (京都大学)

はじめに

1) 大災害とグローバル化の時代

- ①1990年代半ば以降、大規模な震災、水害、雪害、火山災害が相次ぐ
- ②住民の命と基本的人権の尊重、国土及び地球規模での自然環境との共生をいかに図っていくか。これらの重い課題が、国だけでなく、地方自治体とその首長、議員、職員、そして主権者である住民につきつけられている。

2) 地域からものを見ることの重要性 人間生活の再生産という根本的視点から捉える

- ①地域＝何よりも、特定の自然条件を基礎にした「人間の生活の領域」＝「基礎細胞」
「人間の生活の領域」と「資本の経済活動の領域」への分離

地域は階層的につくられている 集落・街区―市町村―都道府県―国―世界

★「地域」があつてはじめて国や世界があり、その逆ではない。 日常意識の錯覚

- ②現代では、経済のグローバル化のなかで両者が大きく乖離し、矛盾を深めている

★自動車・IT家電の海外への生産移転と産業「空洞化」問題

- ③誰が、今後の地域の経済、住民の暮らしを担うのか

グローバルに自由に移動できる多国籍企業⇄地域に固着した住民・企業・産業

- ④地域経済をつくる、地域社会を維持する最大の経済主体→中小企業・業者、農家、

協同組合、NPO、そして地方自治体 それらの経済力をつけることこそ重要

- ⑤国や地方自治体が誰のためにあるべきかが鋭く問われる時代

I 日本創成会議・増田レポートの「自治体消滅」論の意味―ショックドクトリン

1) 2014年5月、日本創成会議「ストップ少子化・地方元気戦略」発表(増田レポート)

- ①2040年までに、20～30歳代女性が5割以上減少する自治体を「消滅可能性都市」、うち1万人未満を「消滅自治体」としてリストアップし公表。北海道の78%の市町村が「消滅可能性都市」に。

- ②提言では、「ストップ少子化戦略」と「地方再生戦略」を2つの柱としているが、個別施策的には新味なく、各省庁の既存政策を「尊重」(増田寛也座長)

- ③ただし、将来の国土・地方制度をめぐる方向づけがなされている

国土をグローバル競争の拠点となる「グローバル経済圏」と、地域の顧客の需要に対応する「ローカル経済圏」に分業化し、東京については「海外の人材や資源を大胆に誘致」した「国際都市」に純化すべきとする

- ④「地域拠点都市」(政令市・中核市クラス)への「選択と集中」提言

- ⑤「長期ビジョン」と「総合戦略本部」設置を求める

2) 安倍政権の基本政策・成長戦略づくりに活用された増田レポート

- ①経済財政諮問会議 「骨太の方針 2014」の情勢認識

- ②第31次地方制度調査会発足(2014年5月15日)

○会長は鮮柳三菱東京UFJ銀行特別顧問(経団連副会長、道州制推進委員長)

就任直後のぶら下がり取材で、「自然に道州制の議論にもなるだろう」と答える

分科会⑤

市町村議員と議会

岡田 知弘氏 (京都大学教授・自治体問題研究所理事長)

○諮問文「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」

○第二回専門小委員会（長谷部委員長）で増田レポートをもとにした「人口減少社会に対応した地方行政体再編の審議項目案」を議論

○専門小委員会答申（2016年2月）では、道州制については一言も触れず、連携中核都市圏も骨抜きにして、小都市群も対象にする内容に

★さらなる市町村合併に対しては全国町村会、町村議長会から猛烈な反発

★西尾勝元地方制度調査会会長の総括 「平成の大合併は大失敗」

『参議院 国の統治機構に関する調査会会議録』第1号、2015年8月4日

③国土交通省『国土のグランドデザイン2050』（2014年7月4日）との連動

○2050年に向けての国上の長期計画

○状況認識としての「地域存続の危機」「巨大災害の切迫」

○基本戦略 コンパクトな拠点とネットワークの構築等10項目をあげる

★都市再生特別措置法（コンパクトシティ都市法）改正（14年5月14日成立）

★「日本版コンパクトシティ」の問題性、イギリスの本来の意味とは全く異なる

○リニア新幹線建設を大前提に三大都市圏を結合した「スーパーメガラージョン」形成と「コンパクト+ネットワーク」による「高次地方都市連合」（人口30万人程度）構築と集落再編のための「小さな拠点」整備を盛り込む

○15年度中の「国土形成計画」見直し 全国計画（昨年8月決定）と広域地方計画

④菅官房長官と調整したうえでの増田レポートの発表（日経新聞2014年6月22日）

○「増田氏は菅氏とも調整して、新成長戦略策定前のタイミングでの公表を狙った」

II 「増田レポート」を検証する

1) 「自治体消滅」論のシミュレーションの虚構

①2005～2010年の人口動態をベースに、東京一極集中が収束しないことを前提

②3.11以後の人口移動（首都圏等からの積極移住）をみていない 「田舎回帰」傾向

③自治体ごとの定住政策や地域づくりの努力による傾向変化をみていない

④過去の国上庁推計においても10年後の「集落消滅」については外れた地域が多数

1999年時点での消滅予想と実際の消滅集落数			
消滅予想判定(1999年時点)	1999年時点での該当集落(A)	2007年時点で消滅していた集落(B)	実際に消滅した比率(B/A)
10年以内に消滅	419	61	15%
10年以上に消滅	1,090	42	2%
存続	46,580	68	0%
合計	48,089	181	0%

資料：新潟県総務管理課地域政策課「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果(新潟県)」

⑤そもそも、若い女性人口が半減したとしても、自治体も、「地方」も消滅しない

2) 「小さくても輝く自治体」での実践的批判

①早くから、人口定住対策を、自治体と住民が協同で取り組んで、人口を維持、増加

させている自治体が多い 北海道東川町、長野県原村、島根県海士町、宮崎県綾町

★合計特殊出生率が大都市圏よりも高いところが「フォーラムの会」自治体に多い

全国小さくても輝く自治体フォーラムの会編『小さな自治体 輝く自治体』自治体研究社、2014年

②宮崎県西米良村の実践 村づくりの目標は「村民の幸福度の向上」（黒木村長）

○1994年時点での厚生省人口研の将来推計人口は2010年で748人

○2013年4月の人口は1249人

○西米良型ワーキングホリデー事業や第3セクター「米良の庄」による村づくり事業と雇用の創造、高齢者を中心とした多様な事業展開。若者のIターン増加。

3) 増田レポートでの人口減少要因分析の弱さ

①少子化は自然法則ではなく、「グローバル国家」型構造改革による青年層の不安定就業化・低所得化の帰結である。その最大の場合が東京をはじめとする大都市圏

	男性		女性	
	20代	30代	20代	30代
合計平均	18.8	23.3	24.4	30.0
300万円未満	8.7	9.3	25.7	35.7
300~400万円未満	25.7	26.5	16.2	17.1
400~500万円未満	30.5	29.4	22.7	20.0
500~600万円未満	39.2	35.3	32.9	23.0
600万円以上	29.7	32.6	34.0	16.3
正規雇用	25.5	29.3	8.8	15.5
非正規雇用	4.1	5.0	16.9	18.1

出所: 内閣府「平成22年度結婚・交際形成に関する調査報告書」。

	1995年	2010年	2011年	2012年	2013年	単位
日本	268399	243608	245201	245946	247978	(10億円)
	100	90.8%	91.4%	91.8%	92.4%	
ドイツ	991.8	1282	1337	1388	1426	(10億ユーロ)
	100	129.3%	134.8%	139.0%	143.8%	
フランス	619,209	1040	1069	1091	1104	(10億ユーロ)
	100	168.0%	172.6%	176.2%	178.3%	
アメリカ	4197.4	7969	8277	8615	8854	(10億USドル)
	100	189.9%	197.2%	205.2%	210.9%	
イギリス	386,035	817	828	849	878	(10億ポンド)
	100	211.6%	214.5%	219.9%	227.4%	

出所: 労働政策研究・研修機構「国際労働比較」各年版から作成。

増田レポート

②大都市及び地方の地域経済の衰退を引き起こしたのは、大企業の海外シフト、農林水産・中小企業製品・エネルギー資源の積極的輸入、大型店等の規制緩和を行った構造改革政策。さらに、これに輪をかけた「平成の大合併」+三位一体の改革による周辺地域の産業衰退と人口減少。この問題も無視。

③「人口流出のダム」効果が期待されたとした「地方中枢都市」も上記の矛盾のなかで、すでに人口減少局面に入ったところが増える。

○「地方中枢都市」のモデルとされた浜松市では、工場閉鎖と大規模市町村合併によって周辺部・中心部で人口減少が加速し、「ダム」からの人口流出を止められず。

面積(km ²)	2007年末	2013年末	増減数	増減率	
中区	44	246,388	247,388	3,999	1.6%
東区	46	127,838	129,561	1,723	1.3%
西区	85	112,853	115,108	2,255	2.2%
南区	47	103,447	105,228	1,779	1.7%
北区	278	95,915	94,929	-986	-1.0%
浜北区	67	89,257	94,825	5,568	6.1%
天竜区	944	35,850	33,576	-2,274	-6.3%
浜松市	1,511	1,111,446	1,115,614	4,168	0.5%

出所: 浜松市ホームページ掲載統計から作成。

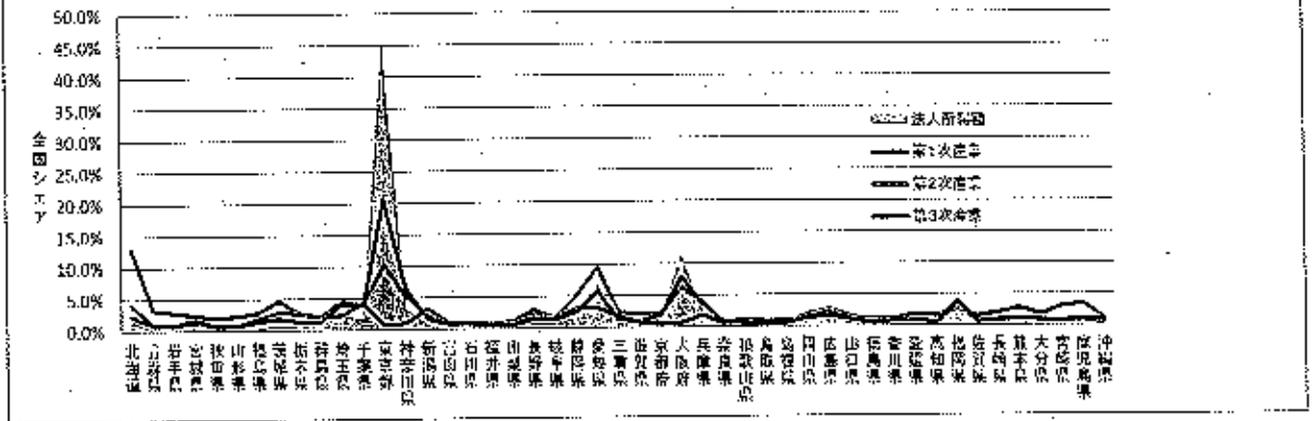
旧市町村名	2005年10月1日	2014年4月1日	増減数	増減率
天竜	22,131	20,073	-2,058	-9.3%
佐久間	5,512	4,993	-519	-9.4%
音野	6,193	4,209	-1,984	-32.0%
水窪	3,345	2,424	-921	-27.5%
龍山	1,169	774	-395	-33.8%
天竜区計	38,350	32,473	-5,877	-15.3%

出所: 浜松市ホームページ掲載統計から作成。

④地域経済の不均等発展・格差の主因は、東京への経済的な権能（本社機能）の集中にあり、それが「地方」の地域経済の自律的発展を阻害させている。

白川前日銀総裁「回転ドア」方式に問題あり。(『国際文化研修』2015年春号)

都道府県別に見た生計と法人所得の不均等性(2009/10年)
資料:内閣府「2009年国民経済計算年報」、国税庁「2010年国税統計」。



Ⅲ 「地方創生」で地域は持続的に発展するのか

1) 地方創生関連2法の制定(14年11月21日)と地方創生総合戦略づくりの開始

①「まち・ひと・しごと創生法」は、基本理念と創生本部設置の組織規程、国及び地方自治体での総合戦略策定の責務規程を盛り込む

②実施法としての地域再生法の一部改正(コンパクトシティ関係の規制緩和促進とともに、六次産業施設目的の農地転用特例、首相に調整・勧告権付与)

③国の地方創生総合戦略の重点分野(14年10月10日)

移住(移住希望者支援、企業移転促進、地方大学の活性化)、雇用(農業、観光、福祉)、子育て、行政の集約と拠点化(拠点都市の公共施設・サービスの集約、小さな拠点整備)、地域間の連携(拠点都市と近隣市町村の連携推進)

★総務省「公共施設等総合管理計画」策定の「要請」(2014年4月～)

→公共施設のスクラップ&ビルド、民営化計画のラッシュと利権構造

★文科省「公立小中学校の統廃合に関する下り案」公表(2015年1月)

→地域づくりの核として小中学校の統廃合計画

★大都市圏＝地域包括ケア、地方都市圏＝地域連携、中山間地域・小さな拠点

④国の地方総合戦略決定(14年12月26日)&「連携中枢都市圏」に一本化

○企業、ひとの「誘致」への優遇策が往

○数値目標管理と財政誘導、国家公務員派遣によるトップダウン的手法

○75万人の圏域人口を抱える拠点都市に2億円交付

⑤自民党「政権公約2014」における「地方創生」の位置づけ【道州制の地ならし】

【道州制の導入に向けて、国民的合意を得ながら進めてまいります。導入までの間は、地方創生の視点に立ち、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体(市町村)の機能強化を図ります。】

【地方創生を規制改革により実現し、新たな発展モデルを構築しようとする『やる気のある、志の高い地方自治体』を、国家戦略特区における『地方創生特区』として、早期に指定することにより、地域の新規産業・雇用を創出します】(自民党「政権公約2014」)

11/13
PTB
同地ネットワーク

10/21

- ★石破地方創生担当大臣の担当分野—道州制、国家戦略特区、地方分権改革
- ⑥「骨太の方針2015」及び「地方創生基本方針」の決定（2015年6月30日）
- 医療・社会保障分野での歳出抑制・削減
 - 地方財政支出を削減するために、地方交付税算定方式を「標準」から市場化前提の「トップランナー方式」に切り替えるとともに、成果主義的算定分を拡大
 - 社会資本整備分野においてPFI、PPP法人による「公的サービスの産業化」推進
- ⑦地方版総合戦略の策定（15年度中に策定努力義務）
- 基本目標（数値、客観的指標）と目標達成のために講ずべき施策の明記求める
 - 雇用創出、人口流入、結婚子育て等の目標の下に、「新規就農者数、観光入込客数、移住相談件数、進出企業数、若者就業率、小さな拠点数」をKPIに
 - 農業分野では、輸出額、国産材供給量、都市との交流人口をKPIに
- ★都道府県はもとより、大規模都市ほど、市単位でのプロジェクトや施策のオンパレード。生活圏ごとの産業、定住、医療福祉政策の結合がなければ絵に描いた餅か、これまで通りの開発主義的な施策に終わるだけ。これを機に、住民主体の地域再生計画をつくるのが重要であり、小規模自治体では実施可能。

2) 「地方創生」の矛盾

- ①大都市及び地方都市、農山村の地域経済を破壊するPPPと矛盾する「地方創生」
鈴木宣弘東大教授の試算では、GDP▼0.36%、1.8兆円減、雇用▼76.1万人
- ②「少子化」対策と矛盾するグローバル企業の国際競争力強化・「稼ぐ力」（日本再興戦略）論に基づく労働改革（派遣労働者制度の拡大等）
- ③東京に本社をおく大企業は、地方への「本社機能」移転には否定的 経団連調査（2015年9月。将来的に本社機能移転可能性回答企業比率は75%）
- ローカル・アベノミクスで潤うのは、規制緩和はPPP、PFIで参入する大企業であり、地元の中小企業や農家ではない
- ★あくまでも東京に拠点を置くグローバル企業の「中央」の視点から見下した「地方」であり、既存の農家や中小企業による「地域再生」ではなく、規制緩和の利益を得た外部企業による新市場「創生」を根幹においた「地方創生」の矛盾
- ④地方重視といいながら、数値目標設定、財政誘導、国家公務員派遣、ビッグデータ活用による情報管理を中央集権的にすすめていることへの自治体の反発が強まる
- ⑤「選択と集中」による連携中枢都市への行政投資・経済機能の集約化は、災害に弱い国土をつくり、周辺部の人口減少を加速させ、食料・エネルギー基盤を崩す
- ⑥長い時間がかかる地域づくりを、短期間で成果を出すように求めることの無理

IV 地域を「活性化」するにはどうということか

1) 戦後の地域開発政策の基本的考え方

- ①新産業都市（1960年代）からリゾート開発まで→「トリクルダウン」（したたり落ち）理論（拠点への投資の集中が回り回って周辺産業・地域も潤すという考え方）
- ②だが、結果的には、ほとんどの開発政策は失敗に終わる 地元は公害と借金を残す
- 2) なぜ、従来の大型公共事業+企業誘致型地域開発政策は失敗したのか（失敗学）

- ①大型公共事業は地域経済への波及効果が少ない上、地方財政、環境に負荷をかける

②企業誘致に成功したとしても、利益は本社に移転、地域内に再投資されず。また、立地・撤退サイクルの短縮化・国際化（「産業空洞化」）のなかで、地方への工場立地件数が減少した上、撤退増大

3) 「地域が豊かになる」とは、住民ひとり一人の生活が維持され、向上すること

①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」とはいえない。

②地域発展の決定的要素→「地域内再投資力」の量的質的形成。地域内にある経済主体（企業、農家、協同組合、NPO、そして地方自治体）が、毎年、地域に再投資を繰り返すことで、そこに仕事と所得が生れ、生活が維持、拡大される。その再投資規模（量）、個性的な産業、企業、地域景観づくり（質）をいかに高めるかが、問われる。

③地域産業の維持・拡大を通して、住民一人ひとりの生活の営みや地方自治体の税源が保障される。→地域経済の自律性の向上が、財政力の強化につながる

④地域内の再生産の維持・拡大は、生活・景観の再生産につながるうえ、農林水産業の営みは土地・山・海といった「自然環境」の再生産、国土の保全に寄与する

⑤大都市と農村を「選択と集中」で分断するのではなく、相互の連携を強め、とくに農山村に社会的投資を行うことが災害の時代において特に重要

	人口規模別自治体数・人口・面積の推移						増減ポイント		
	2001年度			2012年度			自治体数	人口	面積
	自治体数	人口	面積	自治体数	人口	面積			
100万人以上	0.3%	20.1%	1.4%	0.6%	15.5%	1.6%	0.3%	-4.6%	0.2%
50～100万	0.3%	0.1%	0.9%	1.4%	12.8%	2.4%	1.0%	0.7%	1.4%
20～50万人	2.5%	20.7%	4.9%	5.7%	24.4%	7.6%	3.1%	3.7%	2.7%
10～20万人	3.8%	13.0%	3.9%	9.0%	16.9%	10.7%	5.2%	3.9%	6.8%
5～10万人	7.0%	12.4%	6.7%	15.7%	14.8%	10.9%	8.7%	2.5%	10.2%
3～5万人	8.3%	8.1%	7.8%	13.8%	7.3%	13.6%	5.5%	-0.8%	5.7%
1～3万人	29.6%	12.7%	26.3%	29.9%	6.5%	22.6%	-3.7%	-6.2%	-3.0%
1万人未満	48.1%	6.5%	48.0%	27.8%	1.9%	24.7%	-20.3%	-4.6%	23.3%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
(うち20万人～)	3.2%	46.8%	7.3%	7.7%	52.6%	11.5%	4.5%	5.8%	4.3%

(資料)総務省「平成24年度 市町村別決算状況調査」各年版から作成。

注:人口は、各年度末時点の住民基本台帳人口。面積は、各年度10月1日現在。

4) 地域経済の持続的発展のカギを握る中小企業・業者と、地方自治体の役割

①投資主体として重要な役割を果たす個別企業、農家、協同組合、NPO

○地域経済における経済活動、雇用の創造の圧倒的部分を担う

○地域における社会的活動、社会的ネットワーク（人間関係づくり）の担い手

○地域文化の担い手

②地方自治体の独自の役割と地域づくり

○地域経済における「大投資主体」

○自治体の行財政権限、法的権限によって地域づくりの方向が決定、保障できる

○最終的には、地域の主権者であり、地域経済や地域社会の担い手でもある住民、

地元企業経営者・農家が地方自治体のあり方を決定できる自治組織

V 地域の活性化、地域づくりの具体例から学ぶ

1) 九州・由布院（現・大分県由布市湯布院） 中谷健太郎『由布院に吹く風』

- ①由布院の地域づくりの歴史 ダム、自衛隊誘致にもめた寒村
- ②中谷健太郎氏を中心とした町づくりの開始 牛喰い絶叫大会、映画祭、音楽祭
- ③観光総合事務所、旅館組合を中心とした資源の掘り起こしとネットワーク（泊食分離と地域内産業連携づくり） 料理研究会 アトリエときのクラブ
- ④リゾートブームと「潤いのある町づくり条例」の制定 乱開発規制と景観保全
- ⑤市町村合併後、条例の死文化と生活領域に基礎をおいた新たな地域づくりの開始
「風のハルカ」のメッセージ 農・観・商の結合、自治の重要性
- ⑥以上の基礎には、『明日の由布院を考える会』をはじめとした「ココ学」の活動

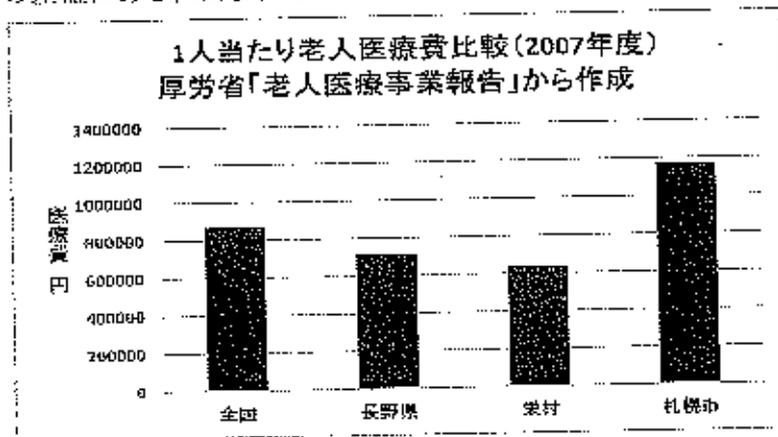
表9 湯布院町の産業別生産額の推移 単位:百万円

	1980年	1985年	1990年	1995年	1995年/1980年
農業粗生産額	1,191	1,491	1,543	1,876	1.58
製造品出荷額	1,432	1,147	1,144	1,803	1.26
商品販売額	5,319	7,573	9,187	10,870	2.04
観光消費額	7,384	10,728	11,130	14,075	1.91
観光客数(万人)	181	272	302	380	2.11

資料:湯布院町『2000 町政要覧 ゆふいん物語』2000年、36頁。

2) 長野県栄村での村づくり

- ①日本有数の豪雪地帯 山間地域での過疎化とのたたかい
- ②高橋彦芳村長の下で、地域の個性に着目し、大都市と交流しながら「内部循環型経済」をめざす 「一人ひとりが輝く村づくり」
- ③「田直し事業」、村振興公社の役割、雑穀づくりと大都市消費者、観光
- ④地域経済・問題の正確な把握と政策の創造性、技術開発の努力。
- ⑤村づくりへの住民の積極的参加（「実践的住民自治」）。高齢者の活躍と福祉との結合
- ⑥高い政策効果 下駄履きヘルパー事業、国保・介護保険会計の健全性
- ⑦3.12震災からの再生 2013年春には仮設住宅はなくなり、木造復興村営住宅へ
- ⑧村づくりの基盤にある社会教育運動の蓄積と村議の活躍



3) 宮崎県綾町の有機農業を基盤にした地域づくり

- ①ダム開発後の「夜逃げの町」からの脱却
- ②郷田実町長の下で、営林署の照葉樹林伐採計画への反対から始まった「照葉樹林保全」の取り組み→国定公園

- ③自然と共生した有機農業の先駆的提唱→条例化と認証システム、液肥センター設置
 - ④「ホンモノ」重視と「一戸一品運動」の展開
 - ⑤良質な水、土地に注目した焼酎メーカーの立地
 - ⑥進出企業を含む地域内調達組織化
 - ⑦スポーツ合宿を軸にした通年・滞在型観光の実現→エコパーク指定
 - ⑧以上の基礎にある公民館を軸にした学習と住民自治。議員の活発な学習、研修活動
 - ⑨前田穂町政の下で人口増。ふるさと納税 10 億円の 5 割が地域内に循環
- 4) 「小さくても輝く自治体フォーラム」参加自治体での注目すべき地域づくりの実践
- ①「一人ひとりが輝く地域づくり」を目的に、地域内経済循環と実践的住民自治による村づくり→お年寄りを大切にした高福祉・低負担の長野県栄村のとりのくみ
 - ②有機農業、森林エネルギーの活用、地球環境問題への地域からの取り組み
宮崎県綾町、徳島県上勝町、高知県馬路村、岩手県紫波町など
 - ③社会教育による学習の力、自治力が、地域づくりや住民自治・議会改革に結びつく村（阿智村） 「ひとりひとりの人生の質が向上する村づくり」
 - ④団体自治と住民自治、地域づくりの「三位一体」関係が明確に。地方自治の原点
★「小さいからこそ輝く自治体」と「大きくても輝かない自治体」
- 5) 広域自治体、政令市における地域自治組織と地域づくりの可能性
- ①合併による大規模自治体では、地域自治組織の活用が可能に
 - 【地方自治法 202 条 4～9】地域自治区と地域協議会の設置を認める
 - 新潟県上越市では、条例で旧市内含め地域自治区・公募公選制地域協議会設置
★上越市創造行政研究所での市職員の研究成果が具体化
 - 2010 年度から地域活動資金制度開始（総額 2 億円） 1 区あたり 500-1400 万円を、地域協議会の議論を経て、地域づくりに自由に活用できる
 - ②政令市においても、区ごと、あるいは区内の小地域ごとに地域自治組織が設置できるようになる（地方自治法 250 条 20-6）
○新潟市、浜松市では、政令市移行とともに実施。地域の個性にあった総合的な地域政策の立案・執行が、ある程度可能に。

VI 自治体の力で、グローバル競争に左右されない個性あふれる地域社会の再構築を

1) 地域内再投資力を高めることが決定的に重要

- ①地域の「宝もの」、個性の発見
○墨田区による条例に基づく事業所密着調査と政策立案
- ②地方自治体による個別経営体、協同組合等への支援と再投資力の形成
○財政、補助金、融資等の有効活用。官公需の拡大。不断の技術開発・新技術の応用。新商品の開発とマーケティング。
★中小企業振興基本条例の活用（全国 210 自治体。墨田区、北海道別海町）
- ③自治体施策を通じた、仕事・雇用創出
○住宅リフォーム補助金制度の波及効果の大きさ確かさ
★山形県庄内町持家住宅建設祝金制度の成果 町内業者と契約する施工主に工事費の 5%を交付（最高 50 万円）。着工件数の増加と家具・家電・調度品購入へ

の波及、約 30 倍の経済効果。固定資産税の増収は単年度 300 万円に

- ④地域金融機関による地域内企業への金融円滑化←米国の「地域再投資法」
帯広市、帯広信用金庫、中小企業との連携
- ⑤大企業の地域貢献を求める（八尾市条例等←米国の工場閉鎖法、現地調達法）
 - 雇用、原材料・サービス調達、環境保全、社会的安全性
 - 大型店規制と商業まちづくり条例による地域貢献誘導（福島県、熊本県）
- ⑥公契約条例で、地方自治体の調達（工事、物品、サービス発注）を通して、行政サービスの質保証と地域経済の振興を図る（千葉県野田市等 30 自治体が制定）

2) 企業のネットワークづくりと、産業と生活、環境をつなぐ地域内産業連関の重要性

- ①地域内での産業連関の強化⇔既存の連関を根こそぎ破壊するグローバル化
「下請」から「横請」へ。
- ②産業振興と生活・福祉・景観・景観政策とのリンク（結合）
 - 所得の域内循環と経営維持、地域社会、景観形成、環境保全の相互連関
 - 「年金経済」の重要性 年金を出発点にした資金循環と仕事起し、福祉の連関性
 - 地域内経済循環が形成されることで、一人ひとりの住民の生活の維持、向上へ

3) TPP と地域経済・社会、地方自治 なぜ TPP を警戒しなければならないのか

- ①TPP の発効は不透明な情勢
 - ★TPP はまだ未成立。真の地域再生のためには、TPP に加わらないことが最適解
 - ★米大統領選・議会情勢を見る限り、同国が批准する可能性は半々
 - ★「秘密交渉ルール」によって交渉の全容がわかるのは発効後 4 年目
 - ★ただし、日米等の二国間交渉は合意済であり、FTA として再浮上も
- ②大半の農産物に留まらず、あらゆる商品の関税撤廃とサービス貿易を含む非関税障壁の撤廃、投資の自由化、労働力輸入の自由化に合意。
 - ★とりわけ農林水産物、同加工品関連産業にとっては、輸入品増し価格低落により大きな打撃になることは必定。
 - ★経過措置、特例措置も TPP 委員会によって将来的に撤廃される可能性大(27章)。
協定発効要件に GDP85%以上・6 か国合意の原則を持ち込む (30 章)
- ③「政府調達」(地方自治体含む)における対象機関、対象金額の拡大を盛り込む
 - ★先行する TPP (P4) においては、630 万円以上の物品・役務、6 億 3000 万円以上の工事については、TPP 圏内での非差別・最恵国条項。
 - ★初期設定基準の WTO 協定では、都道府県、政令市 19 億 4000 万円以上の建設工事、2500 万円以上の物品、役務調達については、国際入札義務づけ。
 - ★TPP 協定案では、3 年以内の追加交渉義務づけ とりわけ地方自治体が対象
- ④「投資」分野では「ローカルコンテンツ」(現地調達、地域貢献)規制を禁止
 - ★発効後は、地元中小企業振興を特定した産業施策、公契約条例は、ISD (投資家対国家の紛争処理) に抵触し、執行できない可能性も
- ⑤医療、薬品の自由化、食品安全基準の緩和等を含め、消費生活にも大きな影響
- ⑥規制緩和で問題が生じた場合も規制強化ができないラatchet 条項を盛り込む
- ⑦地域経済・社会を維持し、住民生活を守るためのバリア (中小企業振興基本条例や公契約条例等) を、TPP が発効する前に制度化し、実効化する必要がある。

おわりに

- ①グローバリズムの中で、「経済性」と「人間性」の対立が広がる
 - ②東日本大震災を経験するなかで、足元から住民の命を守り、人間らしい暮らしを回復する地域づくりが求められている時代に
 - ③個別の地域のなかでの地域内再投資力の強化と、国土の持続的発展のための都市と農村の連携の強化を併せて追求する必要がある。農林業、自然エネルギーの重要性。
 - ④個々の地域・地域レベルで、地域の住民と経営を科学的に分析し、その将来方向を合理的に提起しうる一段高い水準の政策形成力が要請されている。
 - ⑤地域づくりは、行政と住民との協同、そして団体自治、住民自治の実質的結合によって前進する
 - ⑥そのためには議員、職員、住民が、地域を知り、科学的に将来を見通せる「地域学」・社会教育の場が必要不可欠。自治体立の研究所及び住民による自治研活動の重要性
- ★生涯にわたる「学び」こそ、人間を成長させるとともに、地域づくりの源泉

【参考文献】

- 岡田知弘『地域づくりの経済学入門』自治体研究社、2005年
- 岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年
- 岡庭一雄・岡田知弘『協働がひらく村の未来』自治体研究社、2007年
- 岡田知弘『一人ひとりが輝く地域再生』新日本出版社、2009年
- 岡田知弘『震災からの地域再生』新日本出版社、2012年
- 岡田知弘他編『震災復興と自治体』自治体研究社、2013年
- 岡田知弘編『増補版 中小企業振興条例で地域をつくる』自治体研究社、2013年
- 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会編『小さな自治体 輝く自治』自治体研究社、2014年
- 岡田知弘『「自治体消滅」論を超えて』自治体研究社、2014年
- 岡田知弘・秋山いつき『災害の時代に立ち向かう 中小企業と自治体の役割』自治体研究社、2016年

【黒澤丈夫前上野村村長（元全国町村会長）のことば】

「我々は平素、『自治』という言葉を手易に使用しているが、それは人間が生きるために構成した社会の経営に関する深遠にして重大な行為の一つである。／動物の多くは、成長して独り立ちができる頃になると、一匹一羽で生きて行くが、人間は知性によって、他人と協力して生きることが有利なるを悟り、同じ地域に定住する者たちで助け助けられつつ、協力して生きてきた。／この社会の経営を律する方策は種々あるが、住民の意志に従って方策を決するのが、自治と呼ばれる制度だ。自治する社会においては、常に他人を意識し、協力の愿に感謝する心を持たなければならない。この理を学び育てる教育が、不足しては居るまいか」(第10回全国小さくても輝く自治体フォーラムへのメッセージ)

()

()

活動内容報告書

平成29年 3月27日

稚内市議会議員 中尾 利一

活動等の名称	第39回市町村議会議員研修会
期 間	平成29年 2月 6日 ~ 平成29年 2月 7日
実施場所	東京
実施経費	<p style="text-align: center;"><u>118,520</u> 円</p> <input type="checkbox"/> 調査研究費 <input checked="" type="checkbox"/> 研修費 <input type="checkbox"/> 広報費 <input type="checkbox"/> 広聴費 <input type="checkbox"/> 要請・陳情活動費 <input type="checkbox"/> 会議費 <input type="checkbox"/> 資料作成費 <input type="checkbox"/> 資料購入費 <input type="checkbox"/> 人件費 <input type="checkbox"/> 事務所費 <input type="checkbox"/> その他
活動等の概要	<p>1日目 全体会 (13:10~17:00)</p> <p>記念講演① 2017年度予算と自治体財政の焦点 講師 川瀬 憲子氏 (静岡大学教授)</p> <p>記念講演② 「住民自治の根幹」としての議会を作動させる 講師 江藤 俊昭氏 (山梨学院大学教授)</p> <p>2日目 選科A (9:30~15:30)</p> <p>介護保険・新総合事業を見据えた自治体の役割 講師 服部万里子氏 (立教大学教授)</p> <p>両講演・選科とも具体的な内容が多く、今後の議会活動の参考となった。くわしくは所感で述べる。</p>
備 考	

所 感

稚内市議会議員 中尾 利一

【第39回市町村議会・議員研修会（東京）に参加して】

1日目は2つの記念講演があった。①は静岡大学教授川瀬憲子氏が「2017年度予算と自治体財政の焦点」と題して、105分の講演があった。

まず、政府予算案の総額が97兆を超え、過去最大規模となっているが、社会保障関係費については自然増加分を抑制するために、1400億円の削減が盛り込まれたこと、一方では防衛関係費は5兆円を超え（1.4%増）、過去最高を更新したと説明があった。

これに対して、地方交付税交付金は3705億円少ない16兆3298億円（2.2%減）となり、5年連続の減額となっている。地方創生関連では、「地方版総合戦略」にもとづく支援（地方創生推進交付金）として、昨年に引き続き1000億円が計上されているが、トップランナー方式に象徴されるように成果主義への転換が求められている。

自治体同士を競わせる政府の方針については、理解も納得もできない。地域住民の声を聞いて、「まちづくり」に反映させることが大切ではないか。

②は山梨学院大学教授江藤俊昭氏が「『住民自治の根幹』としての議会を作動させる」と題して、105分の講演があった。

特に印象に残ったのは、議会というのは驚くべき権限を与えられているという点だった。条例、予算、決算、主な計画などを指している。なぜ議会にこのような権限を与えているのか、議会は住民代表機関だからだと明快に述べていた。

江藤先生の講演を聴いて、もっと住民の中に入って声を聞き、住民とともに歩む議員にならなければならないと強く感じた。

2日目は、選択の分科会だった。私は介護問題に関心があったので、東京医科歯科大学非常勤講師の服部万里子氏の分科会を選択した。テーマは、「介護保険・新総合事業を見据えた自治体の役割」であった。講義1～3に分かれ、のべ280分の長丁場となった。

服部先生は、ケアマネジャーでもあるので、理論的なことだけでなく、実践的な話も豊富にもっており、スライドの活用も効果的で充実した5時間となった。

新総合事業は本市でも始まったばかりで、その全体像はなかなか見えてこないが、高齢化が急速に進展している現在、介護保険制度の充実は待ったなしである。ここで学んだことを今後の議会活動に活かしていきたい。

中尾利一議員 第39回市町村議会議員研修会in東京

旅行期間／平成29年2月5日～平成29年2月8日

旅行行程表

月 日	行 程	滞 在 地
2/5	稚内 → 稚内空港 → 羽田空港 → 浜松町 → 東京	東京都
2/6	東京(第39回市町村議会議員研修会)	東京都
2/7	東京(第39回市町村議会議員研修会)	東京都
2/8	東京 → 浜松町 → 羽田空港 → 稚内空港 → 稚内	

旅費計算表

項 目	内 訳	金 額
航空運賃	33,980円(2/5稚内空港 → 羽田空港18,090円 2/8羽田空港 → 稚内空港15,890円)	33,980
バス	2/5、2/8 稚内 ⇄ 稚内空港 1,200円 (600円片道)	1,200
鉄道	2/5、2/8 浜松町 ⇄ 東京 320円(160円片道)	320
モノレール	2/5、2/8 浜松町 ⇄ 羽田空港 980円(490円片道)	980
日 当	@3,000 × 4日	12,000
宿泊費	@13,500 × 3泊	40,500
合 計		88,980



領 収 証

B 002490

植村トシカズ 様

28年12月20日

種 別	金 額
現 金	0
小 切 手	
銀 行 振 込	
税 金	

¥ 3 3 9 8 0

印
紙

但し 3/5 雑費等 ¥18,090

2/8 雑費等 ¥15,890

北海道知事登録旅行業 第



北都観光株式会社

種内本社 種内市中央4丁目5番29号 西(0)



取扱名印

振込元
00000000000000000000

振込先
00000000000000000000

振込元	振込先	振込日	振込金額
00000000000000000000	00000000000000000000	5/4/16	29,000
お名前	お名前	お名前	お名前
株式会社自治体研究社 研修会	株式会社自治体研究社 研修会	中尾 利一	中尾 利一
お名前	お名前	お名前	お名前
00000000000000000000	00000000000000000000	00000000000000000000	00000000000000000000

※お振込先が「現金 自治体研究社」の場合は、本書を「振込先取書 (現金振込受取書)」として取扱いさせていただきます。
※お振込先が「現金 振込先」の場合は、本書を「振込受付書 (現金振込受取書)」として取扱いさせていただきます。

- ご振込の口座から預金を払戻して振込の場合、その払戻しがない場合は振込はできませんのでご注意ください。
- 振込先金融機関・支店へ、振込人名 (カタカナ) ・振込人名 (カタカナ) のほか振込元・口座番号を通知します。
- 振込依頼書に記載内容との不一致があった場合には、担当者のために振込が滞ることがあります。
- お振込の理由によるお振込料、お振込の滞りによるお振込料がかかります。
- この振込先取書または振込受付書は、振込が完了するまで必要となりますので、大切に保管してください。

ろうせん

権内

印紙
200円
現金+印紙
500円以上
振込先取書の場合は
17号文書

<ろうせん>をご欄外に記述していただきありがとうございます。
今後ともよろしくお願ひ申し上げます。

領収証

中尾 利一 様

¥29,000

但、第39回市町村議会議員研修会 in 東京(2017年2月6日・7日)受講料として 上記正に領収いたしました。
(受講者様ご氏名：中尾 利一 様)

2016年12月20日

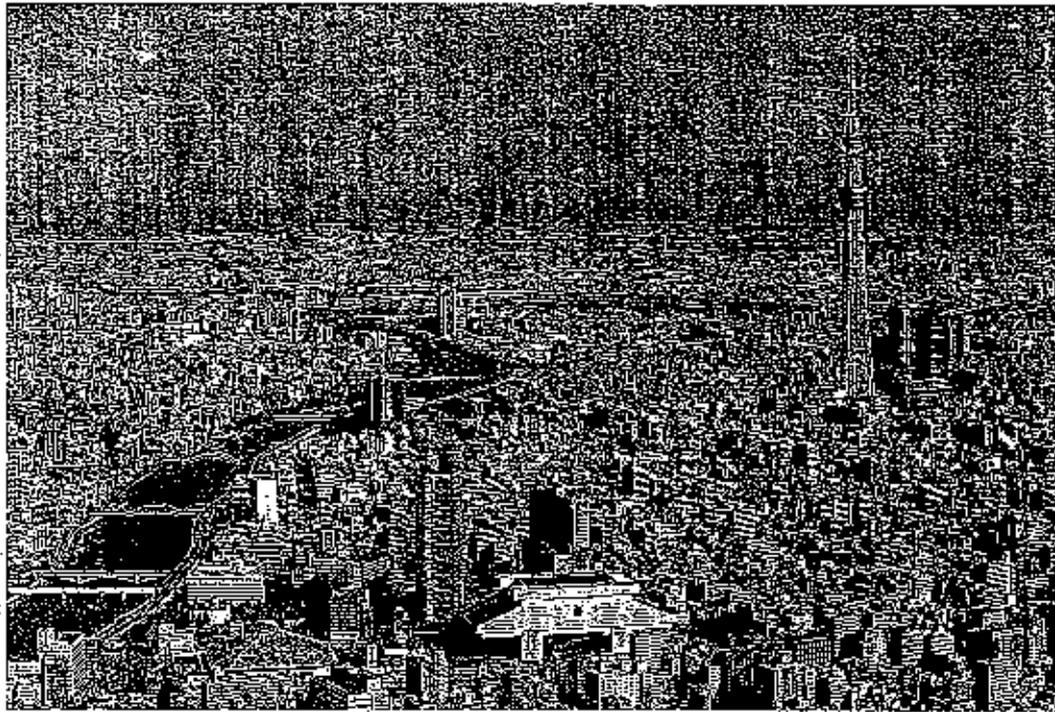
株式会社自治体研究社

代表取締役 福島 謙

〒162-8512
東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4階
電話番号 03-3235-5941

第39回

市町村議会 議員研修会



●2017年2月6日(月)・7日(火)

●(東京・麹町) 弘済会館

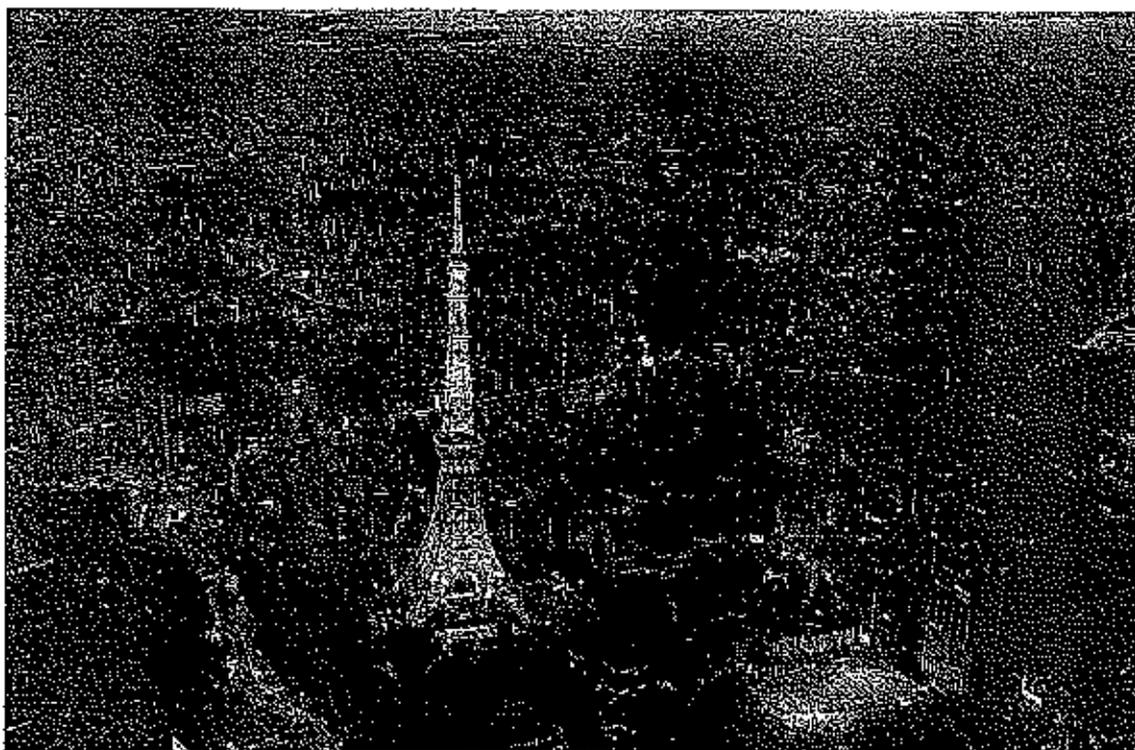
企画:自治体問題研究所 / 主催:(株)自治体研究社

3月議会を前に、最新の政策課題を

じっくり学びます

第39回市町村議会

議員研修会



表紙、本ページの写真提供：(公財)東京観光財団

企画：自治体問題研究所

主催：(株)自治体研究社

*表紙の写真は東京スカイツリー、本ページの写真は東京タワーの夜景。

◎2日間のタイムスケジュール *若干前後する場合があります。

1日目 全体会 (2月6日・月)

記念講演① 2017年度予算と自治体財政の焦点 川瀬 憲子 氏

講義 13:10~14:55 (105分) 質疑・応答含む

休憩 14:55~15:10 (20分)

記念講演② 「住民自治の根幹」としての議会を作動させる 江藤 俊昭 氏

講義 15:10~16:55 (105分) 質疑・応答含む

事務連絡 16:55~17:00 (5分)

2日目 選科 (2月7日・火)

選科A 介護保険・新総合事業を見据えた自治体の役割 服部 万里子 氏

講義1 9:30~10:40 (70分)

休憩 10:40~11:00 (20分)

講義2 11:00~12:00 (60分)

昼休憩 12:00~13:00 (60分)

講義3 13:00~14:30 (90分)

質疑・応答 14:30~15:30 (60分)

選科B 公共施設等総合管理計画の問題と公共施設のあり方 中山 徹 氏

講義1 9:30~10:40 (70分)

休憩 10:40~11:00 (20分)

講義2 11:00~12:00 (60分)

昼休憩 12:00~13:00 (60分)

講義3 13:00~14:30 (90分)

質疑・応答 14:30~15:30 (60分)

1日目 記念講演①

2017年度予算と自治体財政の焦点



かわせ のりこ

講師：川瀬 憲子

静岡大学人文社会科学部教授
専門は財政学、地方財政論
京都大学博士(経済学)

【プロフィール】

大阪市生まれ

1990年 大阪市立大学大学院博士課程単位取得退学

1989年～1990年 埼玉大学非常勤講師

1990年 静岡大学助教授

1999年～2000年 ニューヨーク大学客員研究員(二人の息子を連れて一年間赴任)

2004年～静岡大学教授(現在に至る)

日本地方自治学会理事

日本地方自治学会企画委員長(2009年～)

日本地方財政学会理事(2011年～)

自治体問題研究所副理事長

静岡県地方自治研究所副理事長

静岡県史編さん委員(2012年～)

【主な著書】

【著書】

川瀬憲子(2001)『市町村合併と自治体の財政－住民自治の視点から』自治体研究社

重森暁・関野満夫・川瀬憲子(2002)『地方交付税の改革課題』自治体研究社

川瀬憲子(2011)『「分権改革」と地方財政－住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社

川瀬憲子(2012)『アメリカの補助金と州・地方財政－ジョンソン政権からオバマ政権へ』勁草書房

【最近の主な論文】

拙稿(2012)「東日本大震災後の復旧・復興と自治体財政－宮城県内自治体の事例を中心に」『経済研究』静岡大学、16巻4号、2012年2月

拙稿(2012)「東日本大震災の復旧・復興と自治体財政－産業基盤重点投資と進めめ生活再建」『経済科学通信』基礎経済科学研究所、2012年1月

拙稿(2013)「被災者・被災地支援と市町村合併－宮城県石巻市財政を事例に」岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体－「人間の復興」へのみち』自治体研究社

拙稿(2015)「震災復興財政の現状と課題－石巻市の事例を中心に」『経済研究』静岡大学、20巻1号

拙稿(2015)「市町村合併と復興格差をめぐる現状と課題」『環境と公害』第45巻第2号、岩波書店

拙稿(2016)「大震災後の復興交付金事業と復興格差をめぐる諸問題」網島不二雄他編『東日本大震災◎復興の検証－どのようにして「惨事便乗型復興」を乗り越えるか』合同出版

その他、エッセイに「ニューヨーク子育て日記」『住民と自治』(2001年5月号～10月号、自治体研究社)などがある。

2017年度政府予算案と地方財政計画めぐる焦点

川瀬薫子 (静岡大学)

はじめに

① 日本の政治経済をめぐる情勢

・少子高齢化、グローバル化、所得格差と地域間格差の拡大、非正規雇用の拡大、ワーキングプア、相対的貧困率の高さと子どもの貧困

・第二次安倍政権下での諸政策(三本の矢から新三本の矢)

成長戦略、待機児童問題(2017年度4万人)、介護問題

※高齢化比率、合計特殊出生率

内閣府『高齢社会白書』では現役世代(15-64歳)と高齢者(65歳以上)を比較。

2015年には高齢者一人に対して現役世代2.3人、2060年には1.3人になると試算。

しかし、実際には就労者と被扶養者を比較する方が現実的。

また、合計特殊出生率は2015年では1.46(厚生労働省統計)。2015年度から初めて人口減少を記録し、「人口減少時代」に入っている。

・東日本大震災関連事業 5年間の「集中復興期間」終了 → 昨年度から第2ステージへ
仮設住宅などでの避難生活者、まだ終わらない「人間の復興」(⇔「創造的復興」)

②国際比較(OECD諸国)から見た財政の課題

・政府長期累積債務、社会保障給付(年金と医療中心、家族関係社会支出)、公的教育支出、国民負担率(税と社会保険)、公務員の比率

③分権社会における地方の役割の重要性

地方分権一括法(機関委任事務の廃止)、「三位一体改革」、地方財政健全化法

国土強靱化法、まち・ひと・しごと創生法

国と地方の役割(事務配分と財源配分) 地方:事務配分7割、財源配分4割

課題:新年度政府予算案と地方財政計画、交付税改革、「地方創生」事業などに焦点を当てつつ、現状と課題を明らかにしていく

J 2017年度政府予算案の特徴

①政府予算案の総額

2016年12月22日、2017年度政府予算案が閣議決定された。一般会計の総額は、97兆4547億円(2016年度は96兆7218億円)と、第二次安倍政権発足直後の2013年度予算92兆2611億円と比べても、5兆円を上回る過去最大規模となっている。「5年連続で過去最高額を更新した。」

②社会保障関係費、防衛関係費等

政府予算案では、社会保障関係費については自然増加分を抑制するために、1400億円の社会サービス削減などが盛り込まれることとなっている。一定の所得のある高齢者の負担増などによって、医療分野で950億円、介護分野で450億円の経費を圧縮するといった内容である。

具体的には、医療分野では、2017年8月から「高額療養費制度」で一定以上の収入があ

る70歳以上の負担上限額の引き上げ(220億円)、75歳以上の後期高齢者医療制度では、所得が比較的低い人の保険料を5割程度とする特例を2割に縮小、扶養家族だった人の保険料を9割軽減する特例を7割にする(190億円)、長期入院する高齢者の水光熱費(20億円)、協会けんぽの国庫補助金320億円減額。介護分野では、「高額介護サービス費制度」の利用者負担上限の引き上げ(中間所得層で月4万4400円)による10億円の削減などが含まれている。ただし、年金の受給資格については25年を10年に圧縮(2017年9月より64万人が受給資格を得ることとなる。加入期間10年で受給額1万6000円、25年4万円、40年6万5000円)。

これに対して、防衛関係費は対前年度比1.4%増の5兆1251億円となり、過去最高を更新した。「中期防衛力整備計画」(2014年度～18年度)に基づく予算編成であり、辺野古新基地建設計画を含む在日米軍再編経費も含まれる。第二次安倍政権発足前の2012年度では約4.7兆円であったが、5年連続で急増している。また、防衛関連の研究に対しては、大学などへの補助金を6億円から110億円に大幅に増加させることなども盛り込まれている。

③地方交付税

地方交付税交付金(震災復興特別交付税を除く)は3705億円少ない16兆3298億円(2.2%減)となり、5年連続の減額となっている。地方創生関連では、「地方版総合戦略」にもとづく地方取り組みの支援(地方創生推進交付金)として、昨年度引き続き1000億円が計上されるなど、まち・ひと・しごと創生事業が進められると同時に、成果主義への転換、歳出の見直しやサービスの合理化、民間委託などがより一層推進されていくこととなっている。

II 2017年度地方財政計画

①財政制度審議会(歳出抑制主張)と地方財政審議会(地方のマンパワー不足対応)

政府の財政制度審議会では、①国・地方プライマリーバランス改善のため、地方財政計画の歳出を着実に抑制し、歳出歳入のギャップを縮小していくこと、②地方の財政収支改善等の成果を迅速に把握・検証し、事後的に地方財政計画に結び付けること、③歳出「特別枠」や「まち・ひと・しごと創生事業費」等を加えた実質的な地方単独事業の水準について、適正な規模に縮小する必要があること、④歳出特別枠及び特別加算を速やかに廃止すべきこと、⑤給与関係経費、公営企業繰出金の精査など、地方歳出・歳入の適正化・効率化に取り組む必要があることなどが掲げられている。

つまり、職員給与などの人件費削減や地方単独で行う公共事業の縮小など、地方財政の歳出抑制を全面に掲げた方針を掲げていると見てよい。

これに対して、地方財政審議会の意見では、一般財源の総額を確保すること、地方公務員数はピーク時の328万人(1994年度)に比べると274万人(2014年度)にまで大幅な減となっており、社会保障等の対人サービスを提供するためにはマンパワーの確保が重要で、これ以上地方公務員の数を減らすことは限界にきているとの見解が示されている。

ちなみに、政府予算案で示された2017年度の地方公務員数は230万人となっており、さらに削減される内容となっている。

②地方財政計画の概要

2017年度地方財政計画についてみておこう。2017年度地方財政収支見通しによれば、地方財政計画（通常収支分）の規模は、86.6兆円（東日本大震災分を含めると約88兆円）であり、財源不足額は約7兆円と昨年度に比べて1兆3600円多い金額となっている。表1は、通常収支分と東日本大震災分を合わせた地方財政計画を示したものである。通常収支分の歳出内訳をみると、給与関係費は20.3兆円ではほぼ前年度並み、一般行政経費36.6兆円は2.1%増、公債費は12.6兆円で1.7%減、投資的経費は11.3兆円で1.4%増などといった内容になっており、投資的経費で地方単独分が昨年度に引き続き3.6%増えているのも特徴的である。

歳入面では、地方税（見込み）は39兆円とはほぼ横ばいだが、その一方で、地方譲与税は4%減少、震災復興特別交付税を除く地方交付税は16.3兆円の水準で、前年度に比べると2.2%減、臨時財政対策債（後年度の地方交付税に振り替えられる地方債）は4兆円、7%増となっている。また、東日本大震災分では、震災復興特別交付税は昨年度には2割近く減少となったが、さらに6%減となる。ここで考えなければならぬ論点の一つは、地方交付税が2013年度から5年連続で減少を続けているという事実である。

③地方交付税—5年連続の削減

地方交付税は、地方自治体の財源を保障し、地域間の財政力格差を是正する重要な役割を持つ制度である。地方財政計画では、国税4税（所得税、法人税、酒税、消費税）の法定率分等（14.5兆円）と一般会計における加算措置等（約1.3兆円）を合わせた額で示されている。国税4税の法定率分については、消費税の税率が2014年度から5%から8%に引き上げられるのに伴って、8%のうち1.7%分が地方消費税となり、国税としての消費税は6.3%となっているため、交付税に含まれる消費税相当分は増額となっている。

また、地域間の税源の偏在を是正し財政力格差の縮小を図る目的で、法人住民税法人税割の税率が引き下げられ、その引き下げ分に相当する「地方法人税」が、2014年度に創設された。課税標準は法人税割である。その地方法人税の法定率分が、交付税特別会計に直接繰り入れられて、地方交付税の原資として加えられている。その一部は、交付税特別会計の借入金返済にも充てられている。また、昨年度からは、交付税の「別枠加算」も廃止された。そのため、消費税が増税され、地方交付税の財源が増額されたにも関わらず、交付税総額が5年連続でマイナスになるという事態が生じているのである。

ところで、交付税財源は「交付税及び譲与税配付金特別会計」（以下、「交付税特別会計」と略称）に組み入れられて、地方自治体に配分される仕組みになっている。1990年代から2000年代にかけて交付税特別会計の借入金が増加してきたが、それは、景気対策のため地方単独公共事業を推進するために地方債の一部を交付税で措置することや、市町村合併を進めるために合併特例債を交付税で措置するといった諸政策によるところが大きいといえる。一時は50兆円を突破する規模にまで膨らんだ。

現在、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上されている。2007年度から国負担分借入金残高の全額が一般会計に承継されているため、2007年度以降は地方負担分だけが残されており、その額は2015年度末で約32.8兆円。2017年度地方財政計画における交付税特別会計借入金の償還額は、4000億円（当初の計画では5000億円だったが、1000

億円は後年度に繰り延べられている)。特別会計借入金の支払利子は 820 億円となっている。つまり、過去の景気対策や合併推進のために膨らんだ交付税特別会計の借金のツクが、交付税減額の一つの要因となっているといえる。

④地方交付税「トップランナー方式」による成果主義への転換

本来、国税 4 税の法定率分は「間接課徴形態の地方税」(国が地方に代わって徴収する地方税)としての性格を持つものである。財源保障機能と同時に、自治体間の格差を是正する財政調整機能を有している。地方交付税は、国民の生存権や生活権を保障し、ナショナル・ミニマム(国家的最低行政水準、国民的最低居住水準)を保障する上では不可欠な制度であるといえる。地域間格差が拡大し、財政力格差もまた拡大する中で、地方交付税はますます重要になってきている。

ところが、近年の交付税見直し論では、交付税算定にあたって、これまでの財源保障機能重視から、成果主義重視の方向性への転換が示されている。その背景には、モラル・ハザード論がある。その背景には、地方財政の自律性を高めて、なるだけ交付税への依存を減らして、財政規律を高めていくという考え方が強くあらわれているといつてよい。つまり、地方が工夫可能な歳出については、クラウド化の推進や民間委託の推進等の業務改革を行い、その進捗に合わせて地方交付税の算定基準を大きく変えていく方針が掲げられてきている。そのため、昨年度から、歳出効率化に向けた業務改革でモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映するという「トップランナー方式」を導入することや、地方税の実効的な徴収対策を行う自治体の徴収率を、標準的な徴収率として反映することなどが提起された。

交付税の「トップランナー方式」では、交付税の計算に用いられる単位費用に計上されている全ての業務(23 業務)が対象とされる。表に示されるように、2016 年度中に 16 業務について着手し、3 年から 5 年かけて段階的に反映させること、2017 年度からは残りの業務についても導入を図るとされている。具体的にみると、2016 年度からは、学校用務員事務、道路維持補修・清掃等、本庁舎清掃等、一般ごみ収集、学校給食(調理・運搬)については民間委託等、体育館管理等、公園管理については指定管理者制度導入や民間委託等、庶務業務は集約化、情報システムはクラウド化といった業務改革を行うことが、基準財政需要額の算定基盤とすることが明記されている。

2017 年度以降は、図書館、博物館、公民館、児童館、青少年教育施設の指定管理者制度導入、公立大学運営の独立行政法人化、窓口業務のアウトソーシングを前提とした算定へと移行することが謳われている。つまり、これらのサービスを民間委託や指定管理者への移行、独立行政法人化をさらに推し進める内容となっている。すでにこれらの領域で指定管理者制度や独立行政法人化などを進めている自治体をモデルとし、まだ移行していない自治体に対しては、交付税による財政誘導によって、強力に推し進めようとする狙いがあるといつてよい。

Ⅲ 「地方創生」関連事業、東日本大震災関連事業と地方財政計画

①「地方創生」関連事業

次に、地方創生関連事業についてみておきたい。2015 年 5 月にいわゆる「増田レポート」

（『成長を続ける 21 世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』において、日本創成会議の人口減少問題検討分科会による提言が行われた。そこでは、2040 年（25 年後）に 896 の自治体が消滅の恐れがあると指摘し、地方圏の人口急減、大都市とくに東京圏への人口集中、国民の希望出生率と地方から都市への若者の流出の流れを変えて、東京一極集中に歯止めをかける提言がなされた。

そうした問題提起を受けた形で、2014 年 9 月には、「まち・ひと・しごと創生本部」が発足し、まち・ひと・しごと創生法が可決された。翌 2015 年度には各自治体にて地方創生総合戦略策定が促されることとなった。同年の補正予算では、地方創生先行型交付金（あるいは地方創生加速化交付金）が創設された。それは、各省庁がもつ補助金縦割りを排除するために、内閣府が所轄することとなった。2016 年度からは、地方創生推進交付金が導入され、地方財政計画には、まち・ひと・しごと創生事業として 1 兆円規模の予算が計上された。企業版ふるさと納税や地方拠点強化税制などの税制改革といった内容も盛り込まれた。

「地方版総合戦略」5 年間は、こうした 1 兆円程度の予算が維持されることとされている。地方創生事業の本格的な実施を進めるための財源として、昨年度から地方創生推進交付金として 1000 億円が計上された。今年度も同じ額の交付金が計上されている。これは地方からの提案に対して内閣府が審査して配分されるもので、地方も費用の半分を負担するため、事業費ベースでは 2000 億円規模になっている。具体的には、都市部の高齢者を地方に移住させる受け皿づくりや地域の特産品の販路開拓、一定の地域に人や企業を集めるための公共交通網の整備などに充てられる。

「地方創生」とは第二次安倍政権の内政面での政策を意味している。その手段は、地方に人口ビジョンを策定させ、メニュー方式の中から選択する方式がとられており、成果目標が明示されていることである。各自治体の政策については、PDCA で検証（査定は政府）、RPT（重要業績評価指標）による評価が行われることとなっている。各自治体の動きに注目する必要がある。

②東日本大震災関連事業

東日本大震災からの復興については、5 年間の集中復興期間を終えて、昨年度から第二ステージである復興・創生期間（2016 年度～2020 年度）へと移行した。前半は約 26 兆円であったのに対して、後半の総額は約 6 兆円となっている。復興財源は、所得税と住民税の復興増税（所得税は 2037 年度まで、個人住民税は 2023 年度まで。法人税は 2014 年度で打ち切り）や歳出削減（子ども手当見直し、公務員人件費削減など）等によって賄われている。復興関連予算は災害復旧事業や復興交付金事業という形で計上されている。東日本大震災後、復興庁が創設されて復興交付金が創設された。復興庁といっても窓口にすぎず、実際には 5 省 40 事業や効果促進事業という枠組みが設けられた。その 8 割は国土交通省である。

被災地では、多額の予算が投入されたにも関わらず、大震災から 6 年近くたった現在でもなお、多くの住民が仮設住宅の生活を余儀なくされる状況が続いている。今後も「人間の復興」（大震災によって破壊された生存機会の復興）は重要な政策課題となっているといえよう。

おわりに

これまで、2017年度政府予算案と地方財政計画についてその特徴をみてきた。交付税見直しによる「トップランナー方式」の導入など、成果主義への転換が促進されていくこととなっている。安倍政権下での防衛関係予算は膨張を続けており、農業関連では TPP に向けた農業の企業化、大規模化、競争力の強化が強調されている。ブラック企業が社会問題化し、非正規雇用の拡大、ワーキングプアの増加、公務労働部門での官製ワーキングプアの拡大など雇用の不安定化が進行している。地域の実情に照らし、内発的發展に向けた方策が求められている。

また、東日本大震災後の被災地では、防潮堤の建設などの大規模公共事業がすすめられているが、生活再建や産業再建は遅々として進まない状況が続いてきた。地方財政計画は自治体財政にとどまらず、地域経済や住民の生活に直結する側面がつよく、今後も引き続き検討すべき課題が山積しているといえよう。

()

()

「住民自治の根幹」としての議会を作動させる — 議会改革の前史から本史へ —



えとう としあき

講師：江藤 俊昭

山梨学院大学法学部 教授
博士（政治学、中央大学）

【プロフィール】

1956年東京都生まれ。中央大学大学院法学研究科博士課程後期単位取得満期退学。山梨県経済財政会議委員、鳥取県智頭町行財政改革審議会会長、地方制度調査会委員等を歴任。現在、マニフェスト大賞審査委員など。専門は地域政治論。

【主な著書】

- 『議会改革の第二ステージ』（ぎょうせい、2016年）
- 『自治体議会の政策サイクル』（編著）（公人の友社、2016年）
- 『Q&A地方議会改革の最前線』（学陽書房、2015年）
- 『図解地方議会改革 実践のポイント100』（学陽書房、2008年）
- 『地方議会改革』（学陽書房、2011年）
- 『討議する議会』（公人の友社、2009年） など

2017 (平成 29) 年 2 月 6 日の自治体問題研究所

「住民自治の根幹」としての議会を再構築する

— 議会改革の前史から本史へ —

山梨学院大学法学部/大学院研究科長 山崎俊昭

tc100717@gmail.com

はじめに

— 負の連鎖と正の連鎖 (資料 1)

* 本日の研修の方向は、地方政治の負の連鎖を断ち切り、正の連鎖に向かう方法

① 地方政治の重要性の認識、② 地域経営に責任を持つ議会

1. 地方政治の誕生

(1) 地方行政重視の時代から「調整と統合」の政治の重視へ

① 地方分権改革 = 地域経営の自由度の高まり → 政治の重要性

② 財政危機 = 「あれもこれも」から「あれかこれか」へ → 政治の重要性

(2) 水戸黄門主義が期待されている ???

— 首長主導型民主主義：首長主導の強調 = 議会不信 —

① 水戸黄門はいつもいるのか

② 水戸黄門を求める発想を問う

(3) 議会 (議事機関) と首長等 (執行機関) による政策競争

① 議会に驚くべき権限を与えている

(自治体の法律 = 条例、予算、決算、主要な計画、執行権限にも)

② なぜ議会に権限を与えるのか (住民代表機関 + 議事機関)

(二十四の歳入効果 = 多様性、12 人の怒れる男たち効果 = 論点の明確化、合意の可能性、オセロ的発想を脱却する効果 = 世論形成)

* 驚くべき権限の自覚を！！ = 議会改革の起点

議決責任の再確認 → 説明責任の確認 → 議員問討議 (問題をえぐり出す、第 3 の道の発見)

→ 独善性の排除 (調査研究、住民との意見交換 (議会報告会))

参考 自治法第 96 条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

二 予算を定めること。

三 決算を認定すること。

149 年

(四～十四 省略 財産の処分、契約など)

十五 その他法律又はこれに基づく政令(これらに基づく条例を含む。)により議会の権限に属する事項

○2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる。

(4) 国政とは異なる地方政治

① 二元的代表制(機関競争主義) = 議会内に与党も野党もない → 政策・監視機能の重視
議決事件をしっかりと議決、その追加と議決、首長提案の説明義務、質疑応答の手法
(一問一答(単発から議論を踏まえた上での)、反問)

② 院制、直接民主主義の導入 → 住民参加を積極的に導入 → 行政にも議会にも
議会報告会、意見交換会(会津若松市議会)、審議会メンバーとの交流
公聴会・参考人制度の活用、陳情・請願を政策提言として受け止める

住民と共に歩む
おのづかの

③ 議会の存在意義 → 討議と決定(政策立案、討議、議決、監視) → 委員会から
議会の意思をまとめ上げる議員向上の討議
住民を巻き込んだ議論

* 住民に開かれ住民参加を促進し(閉鎖的ではなく!)、首長とも切磋琢磨し(与党野党関係は存在せず、監視と政策立案の役割を発揮しつつ、議員の質問に対する執行機関からの反問権も認める!)、議会の存在意義である議員同士の討議と議決(質問のいいっぱなしではなく!)を重視する議会である。

第138条の2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

第121条 普通地方公共団体の長、教育委員会の委員長、選挙管理委員会の委員長、人事委員会の委員長又は公平委員会の委員長、公安委員会の委員長、労働委員会の委員、農業委員会の会長及び監査委員その他法律に基づく委員会の代表者又は委員並びにその委任又は囑託を受けた者は、議会の審議に必要な説明のため議長から出席を求められたときは、議場に出席しなければならない。ただし…

3. 基本条例の意義・構成・実践

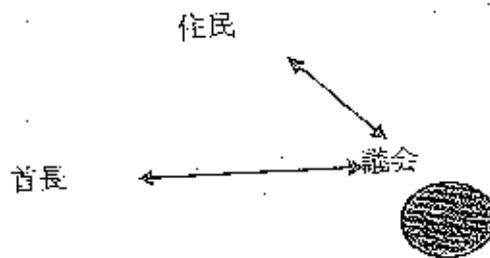
(1) 議会基本条例制定の意義

- ① 住民に対するマニフェスト：透明性
- ② 議会改革の本史の宣言：従来と異なる議会運営の宣言

③ その作動によって議会改革の本史の第二段階

(2) 議会基本条例の構成：住民自治に関する条例

- ① <住民-議会>関係
- ② <議員-議員>関係、議員の資質
- ③ <議会-首長等>関係
- ④ 原則、条件、危機管理等



*住民自治の原則に由来する原則

(3) 議会基本条例の10年（資料2）

- ① 豊富化する議会基本条例
- ② 議会基本条例のもう一歩
 - i <条例、規則、規程>体系
 - ii 自治基本条例を意識する
 - iii 組織・権限を考慮する

*もう一つの議会基本条例の意義

- ① 条例づくりを学ぶ
- ② 議員間討議を学ぶ

*少ない議会報告会参加者の悩み

- ① 原理的
- ② 広報の仕方（決まったことの報告では行政報告会とかわらず興味はわからない。どのような議論をしたか）、広聴も同時に（政策サイクルの起点）
- ③ 共催等
- ④ 市民教育（長期的）

4. 地域経営を担う議会の活動視点-自治・議会基本条例と総合計画

(1) 総合計画と自治・議会基本条例

- ①地域経営の軸（へソ）＝総合計画
- ②地域経営のルール＝自治・議会基本条例

(2) 実効性ある総合計画が！

- ①予算と連動、②個別計画と連動、③首長の任期と連動

(3) 思いつき質問から「マニフェスト型質問」

(4) 総合計画を軸とした地域経営

- ① 問題状況：地方自治法一部改正（基本構想制定の義務化の廃止（自治法2④））に伴う対応→議決事件に追加→自治基本条例・議会基本条例、総合計画根拠条例（総合計画の策定と運用に関する条例、北海道栗山町2013年4月1日）
- 「市町村は、総合的な計画行政を行うために、議会の議決を経て、基本構想を策定しなければならない」（自治法2④）の削除。
- ② 総合計画を中心とした地域経営

5. 新しい政策サイクル：自治・議会基本条例を使いこなす

——住民意見を政策提言へ——

(1) 「議会からの政策サイクル」の必要性

——ブツン切られていれば後手に！——

(2) 実践されている「議会からの政策サイクル」I

- ①質問 ②条例 ③財政

(2) 実践されている「議会からの政策サイクル」II（資料3）

- ①飯田市議会の実践
- ②会津若松市議会の実践
- ③「議会からの政策サイクル」の最先端の課題
- Ⅰ飯田市
- Ⅱ会津若松市

(3) 「議会からの政策サイクル」の特徴

——「議会からの」を考える（総合性（包括性ではない））——

- ① 住民目線⇔執行の論理
- ② 合議体⇔縦割り行政

- ③ 少ないし資源⇔豊富な資源 (財政・人事)
→総合計画、「隙間 (ニッチ)」政策

(4) 「議会からの政策サイクル」の道具

- ①委員会の通年化
②課題を発見し深化する道具
③議会を支援する道具

*道具としての通年議会

補足: PDCAサイクルの意義と地域経営における陥穽——地域経営には PDDCA サイクルを！——

- ① 行政は PDCA サイクルを回している。これは非常に重要な視点であり実践である。
- ② ただし、住民自治を進める上で、また地域経営を行う上で、議会の政策サイクルという視点からその活用の範囲を確定しない安易な活用は中央集権時代の行政主導に引きられる。結論を先取りすれば、PDCA サイクルは重要だとしても、地域経営全体にこの PDCA サイクルを位置づけ実践すると、議会が排除・軽視される可能性がある。PDCA サイクルには、地域経営にとって重要な討議と議決が含まれていないからである。
- ③ 本来地域経営は、PDDCA サイクルを創り出さなければならない。PDDCA サイクルの P は計画案・提言 (proposition, proposal, planning)、D の最初は討議 (deliberation, debate, discussion)、次の D は決定 (decision)、三番目の D が実行 (do)、そして C は監視・評価 (check)、A は改善 (action)、というものである。
- ④ 従来の PDCA サイクルの P の中に決定も討議も挿入されている議論は確かに成り立ちつつが、「公開で討議」する議会の役割がそこでは見えていない。もちろん、従来議論されてきた PDCA サイクルは、人間行動でも組織行動でも当然意識されるべき手法である。行政改革と同様に、議会改革でも活用されるべきものである。議会基本条例の条文を基準に毎年その改革を評価しようという発想はその1つである。それは、議会という枠としてだけでなく、機関内、たとえば委員会、議会事務局等々での評価も行われることになる。つまり、PDCA サイクルはさまざまな実践において活用されるべき手法であることには間違いない。
- ⑤ とはいえ、行政改革や議会改革において PDCA サイクルの発想は重要であるとしても、地域経営において、PDCA サイクルで軽視されていた P (討議) と D (決定) を組み込むことが必要である。議会改革の多くはそれを踏まえない PDCA サイクルの活用は、知らず知らずのうちに行政的発想へと移動せざるを得ない。このことは、しっかりと留意していただきたい論点である。

6. 自治体間連携・補完と議会の役割 (資料4)

(1) 自治体間連携・補完の意義

(2) 当該議会を活性化させる

(3) 一部事務組合、広域連合で議会改革を

7. 制度と運動の弁証法

(1) 制度改革を活用しよう！

表 議会にかかわる制度改革 (主なもの)

議会制度にかんするもの：議員の議案提出要件、および修正動議の発議要件の緩和 (1999 年)、政務調査費の制度化、意見書の国会提出、常任委員会数の条例化 (以上 2000 年)、議員派遣の制度化 (2002 年)、議会の定例会回数の条例化 (2004 年)、議長に議会招集請求権付与、専門的知見の活用、議員の複数委員会の所属可能、委員会に議案提出権の付与 (以上 2006 年)、全員協議会等の制度化、議員の報酬の議員報酬への名称変更と規定の明確化 (以上 2008 年)、議員定数の上限値の撤廃、法定受託事務の議決事件の対象化、共同設置に議会事務局等を対象化 (以上 2011 年)、専決処分の厳格化、議会招集にあたって首長が招集しない場合に議長に招集権を付与、条例で定例日を定めて定期的に議会を開催することのできる通年期制の導入、政務調査費の政務活動費への変更 (以上 2012 年)

議会制度ではないが議会・議員と関連あるもの：市町村の基本構想の法定化の廃止 (2011 年)、議員年金制度の廃止 (2011 年、地方公務員等共済組合法)。

(2) 制度改革の視点

- i 制度は固定化していない
- ii 解釈も変更されている
- iii 誰に説明するか→住民

8. 新しい議会の条件整備 (資料5)

(1) 行政改革の論理 (効率性重視) と議会改革の論理 (地域民主主義の実現)

- ① 行政改革の論理と議会改革の論理
- ② 条件を考えるのは現在の議員のためではない (参加のハードルを低くする)

(2) 新たな議会の議会事務局

- ① 議会事務局のミッション—住民代表機関としての議会のサポート
- ② 議会事務局充実の条件整備—議会事務局機能としての把握
 - i 参考人・公聴会制度の活用
 - ii 議会アドバイザー (サポーター制度)

- iii 附属機関の設置（三重県議会）
- iv 大学との提携（山梨学院大学ローカル・ガバナンス研究センターと昭和町議会）
- v 議会がより編集を住民に依頼

むずび（資料6、7）－議会からの主権者教育、議会図書室

参考：『議会改革の第二ステージ』（ぎょうせい、2016年）、『Q&A 地方議会改革の最前線』（編著、学陽書房、2015年）、『自治体議会学』（ぎょうせい、2012年）『地方議会改革』（学陽書房、2011年）『討議する議会』（公人の友社、2009年）『地方議会改革マニフェスト』（共著、日本経済新聞社、2009年）『議会基本条例―北海道栗山町議会の挑戦』（共編著、2008年）『図解 地方議会改革』（学陽書房、2008年）『増補版自治を担う議会改革』（イマジン出版、2007年）、など。

また、江藤俊昭「連載 自治体議会」『ガバナンス』各号。

介護保険・新総合事業を 見据えた自治体の役割



はっとり まりこ

講師：服部 万里子

日本ケアマネジメント学会副理事長・
NPO渋谷介護サポートセンター事務局長
服部メディカル研究所所長
東京医科歯科大学大学院非常勤講師

【プロフィール】

大学で社会学を学び、一般企業で勤務後、病院に勤務しながら看護師資格取得、病院に10年勤務後1989年に高齢者医療看護福祉のコンサルティング事業を看護師3名で立ち上げる(服部メディカル研究所)。2000年より城西国際大学教授。同年NPO渋谷介護サポートセンターを設立し、ケアマネジャーとして現役。2001年産能大学経営情報学研究科卒業(MBA取得)。2007年より立教大学コミュニティ福祉学部福祉学科教授。2012年4月より立教大学コミュニティ福祉学部福祉学科講師。最近の著作に『服部万里子のケアマネジメント実践法—インタビューからケアプラン評価まで—』(中央法規、2013年)、『最新版 介護ビジネス実践ガイド』(PHP研究所、2015年)『図解でわかる介護保険のしくみ』(日本実業出版社、2015年)がある。

【資格】看護師・社会福祉士・介護支援専門員

【学会役員等】日本ケアマネジメント学会副理事長、日本精神保健社会学会理事、全国訪問看護事業協会理事、日本介護支援専門員協会理事、日本高齢者虐待防止学会監事

【公務】渋谷区介護認定審査委員、渋谷区介護保険運営協議会委員長、渋谷区地域包括支援センター運営協議会委員長、渋谷区地域密着型サービス運営委員会委員長、渋谷区指定管理者選定委員会委員、渋谷区介護保険事業計画等作成委員長、渋谷区ボランティア運営委員会座長、千葉県中核地域生活支援センター評価委員会委員、埼玉県介護保険審査会委員ほか多数

介護保険・新総合事業を見据えた 自治体の役割

日本ケアマネジメント学会副理事長
NPC渋谷介護サポーターセンター事務局長
服部メデイカル研究所 所長
東京医科歯科大学大学院非常勤講師
服部万里子

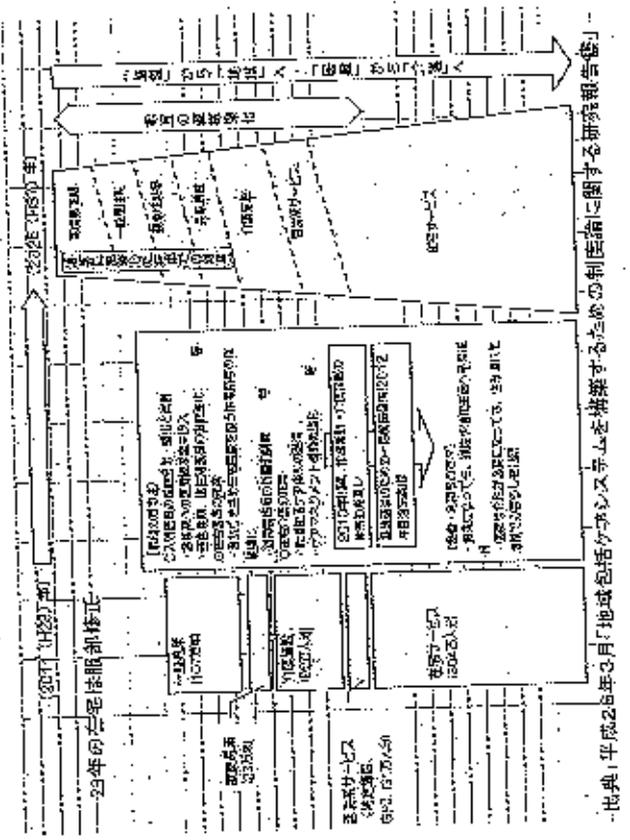
1. 国が進める地域包括ケア の現状と自治体の課題



医療保険から介護保険への移行
パッケージ型サービスへの誘導
重度中心型・軽度は住民主体で対応
介護保険は民間介護サービスへ

講演内容

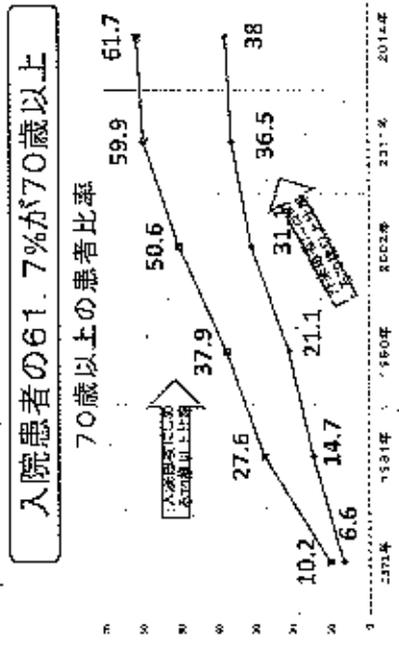
1. 国が進める地域包括ケアの現状と自治体の課題
2. 介護予防・総合事業の現状と自治体の課題
3. 2018年の医療保険・介護保険制度改正と自治体の課題
4. 介護の安心と介護現場の未来を拓く



地域包括ケアの法的根拠

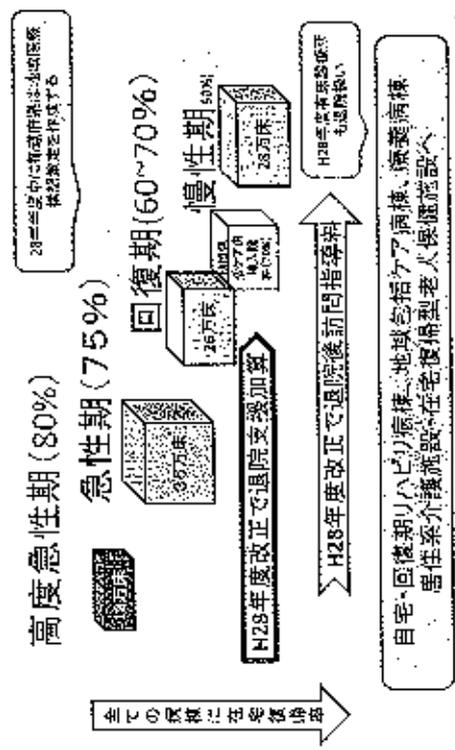
この法構において、「地域包括ケアシステム」とは、地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じて自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制をいう。

地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律2014年6月制定



出典：厚生労働省調査課「各年度統計作成

地域で医療→介護の流れを作る

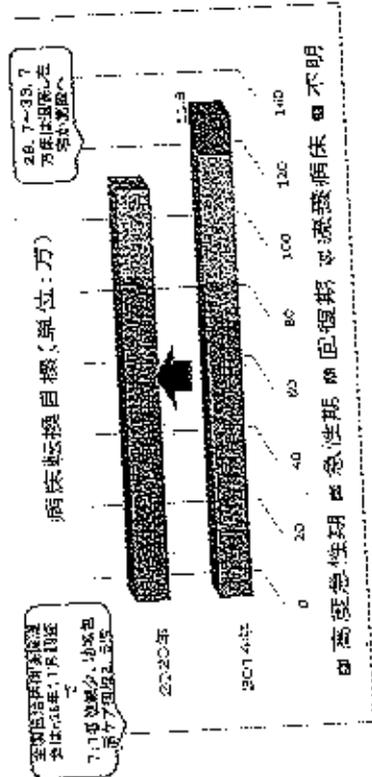


ひとりあたりの年間医療費は65歳以上が4倍、75歳以上5倍

- ・ 年齢別一人あたり年間医療費
- ・ 65歳未満 17万7100円
- ・ 65歳以上 71万7200円
- ・ 再掲75歳以上 91万8440円
- ・ 再掲80歳以上で 100万円

出典：厚生労働省の医療費等の統計

内閣府の病床削減計画 H27年6月15日



介護福祉士の医療行為の法制化

- 介護福祉士法の一部改正で。医師の指示の下で業としてできる。[診療の補助行為]
- 内容: 痰の吸引、その他日常生活を営むのに必要な医療行為(胃ろう、腸ろう、鼻腔栄養、口腔内、気管カニューレ内痰の吸引)
- 対象: 介護福祉士は2015年4月以降、それまでは研修をうけてできる。介護職は「特定行為」とする。「認定特定行為業務従事者」の届け出... 2012年4月から

医療・介護統括による地域包括ケアシステム

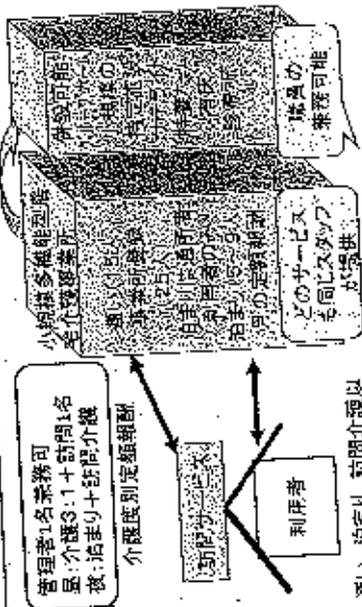
- ① 医療⇒退院すれば在宅医療・看護の体制: 急変から看取りまで、医療関係者と介護関係者の連携を市町村が作る
- ② 介護⇒定期巡回随時対応型訪問介護看護、小規模多機能、複合型サービスが重要である
- ③ 予防⇒生活環境調整と機能訓練のため、リハ職の活用
- ④ 生活支援⇒生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)によるNPO、ボランティア、企業、社福法人の支援と協同
- ⑤ 住まい: 自宅、賃貸住宅、有料老人ホーム・サービス付き高齢者住宅の確保と指導監督、生活困窮者の住まい確保
- ⑥ 認知症: 認知症ケアパス、初期集中支援チームはH30年には全市町村に作る
- ⑦ かがりつけ調剤薬局が担い手の1つに位置づけられる

看護の特定行為(2014年)

- 医師または歯科医師の判断を待たずに、手順書により、一定の診療の補助を行う看護師
- 経口、経鼻気管挿管の実施、気管カニューレの交換
- 腹腔ドレーンの抜去
- 褥瘡の壊死組織のデブリードマン
- 脱水の判断と輸液による補正
- 中心静脈カテーテルの抜去

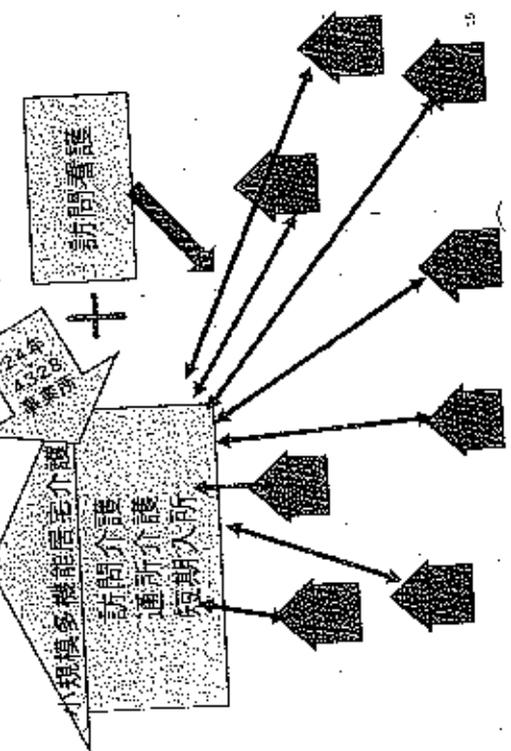
平成18年第一回介護保険制度改正

小規模多機能型居宅介護



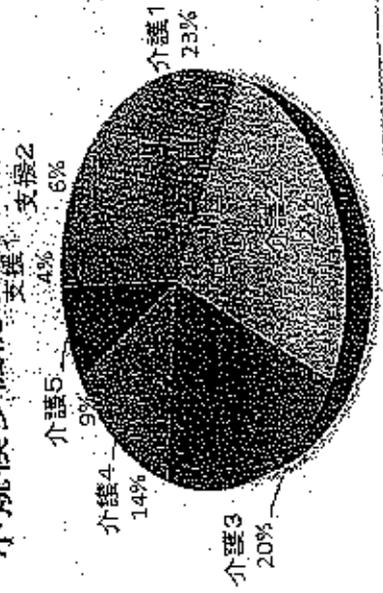
週1泊まり、訪問介護以外は介護保険利用可能

看護小規模多機能型居宅介護 (平成24年度誕生) (24時間・定額)



小規模多機能は軽度者が57%

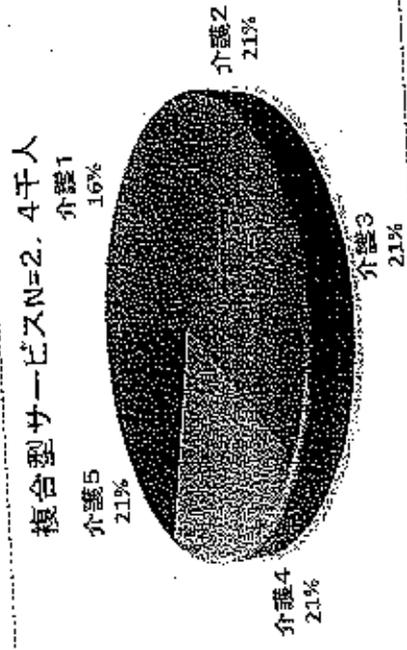
小規模多機能型居宅介護N=83千人



出典:厚生労働省介護給付費実態調査平成26年7月調査分

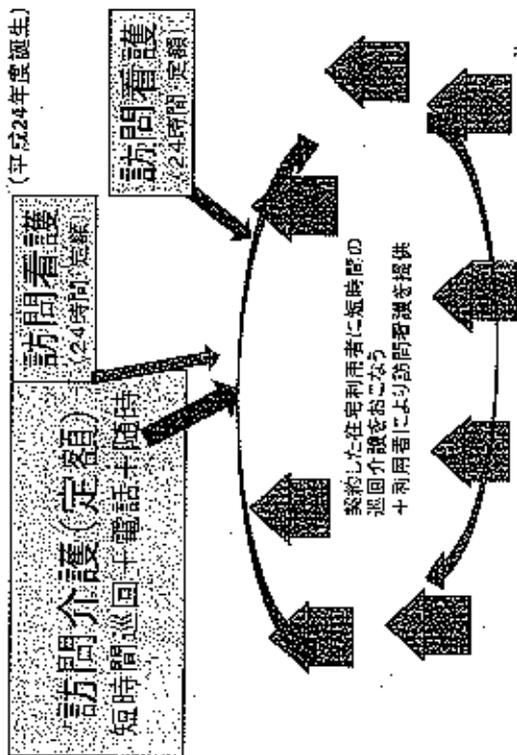
複合型サービスは介護4・5で42%

複合型サービスN=2,4千人



出典:厚生労働省介護給付費実態調査平成26年7月調査分

定期巡回随時対応型訪問介護看護



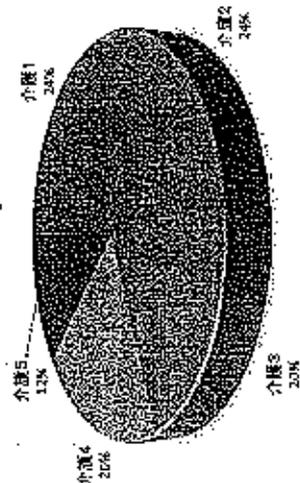
定時巡回・随時対応型訪問介護看護

目的: 独居・老老世帯では現在の制度では、在宅困難のため、施設希望が増える⇒この流れを防止在宅継続をさせる。

サービス: 1日数回の短時間サービスを定時で提供、場合により随時提供、介護と看護の一体的提供
共同ケアマネジメント: 24時間事業所(の看護)が継続的アセスメントをし、ケアマネジャー、他のサービス事業者等との情報共有・共同マネジメント
24時間コールセンター: 不安や相談・緊急対応等

定期巡回随時対応型は軽度者が48%

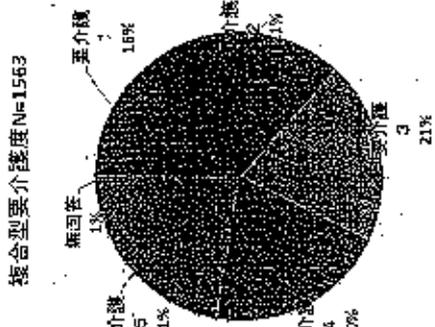
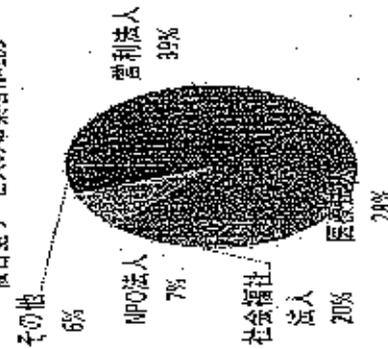
定期巡回随時対応型訪問介護看護(N=7,979人)



出典:厚生労働省介護給付費実態調査平成26年7月調査分

複合型(看護小規模多機能)

複合型サービスの事業者(N=505)



出典: 複合型サービスにおけるサービス提供実態に関する調査研究事業(結果概要)

国が誘導する包括単価サービス

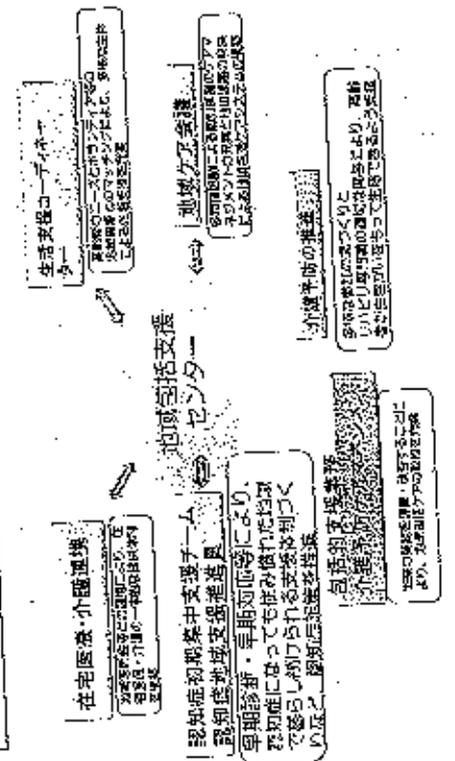
包括単価サービス事業所推移



■ 在宅医療・介護連携
 ■ 認知症初期集中支援チーム
 ■ 認知症地域支援推進員
 ■ 早期診断・早期対応等により、認知症になっておぼがれられた認知症の患者から行われる支援体制づくりに応じ、認知症支援推進員

出典：厚生労働省介護付有料老人ホームの概要（各年5月現在、H28年のみ4月調査分）

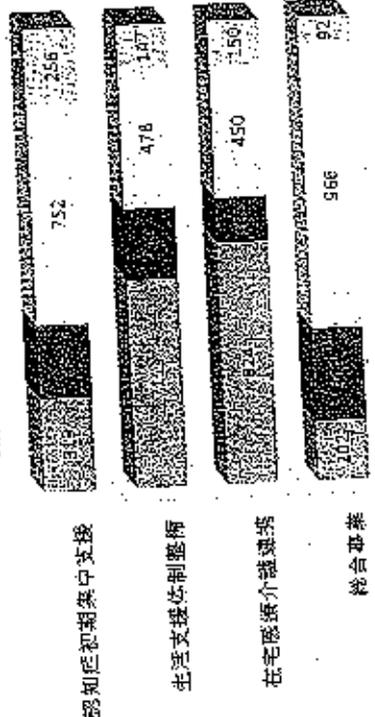
地域包括支援センターの機能強化



出典：厚生労働省平成20年7月31日参閣「地域包括支援センターの機能強化に関する調査報告書」

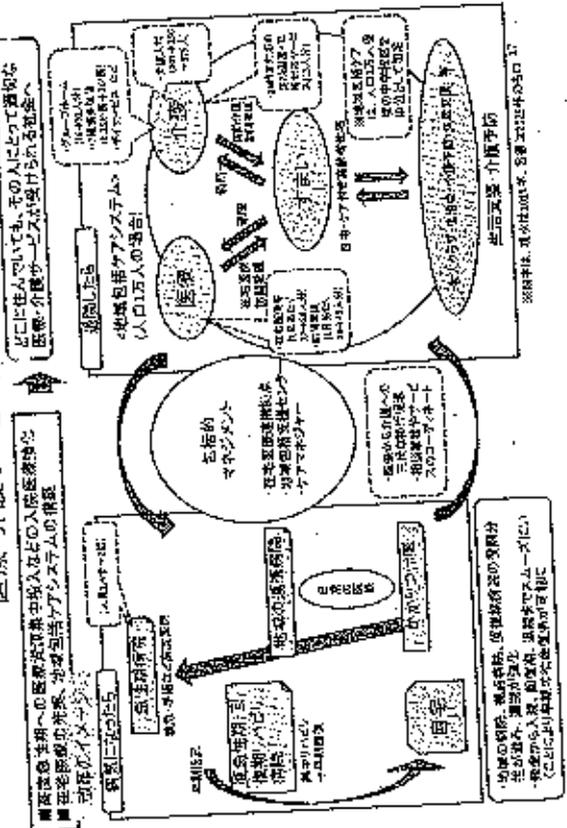
自治体取り組み状況N=1579

平成27年度 ■ 平成28年度 ■ 平成29年度 ■ 不明

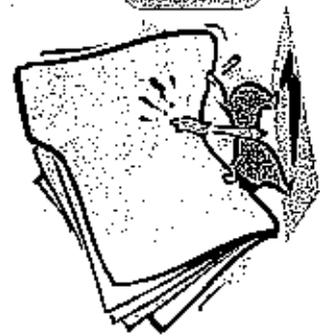


出典：厚生労働省「自治体事業取組状況」27年10月

医療・介護サービス保障の強化

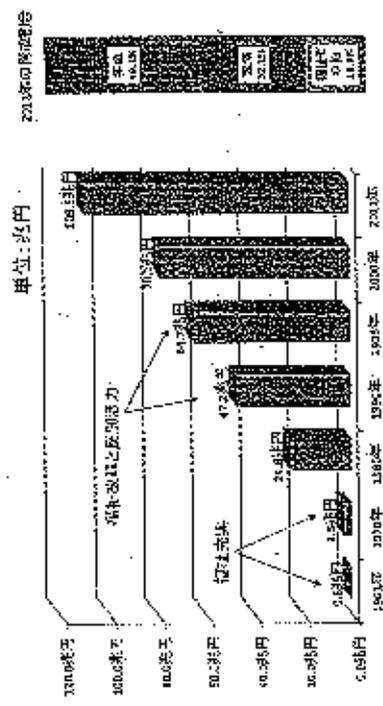


1-2 介護保険の基礎知識



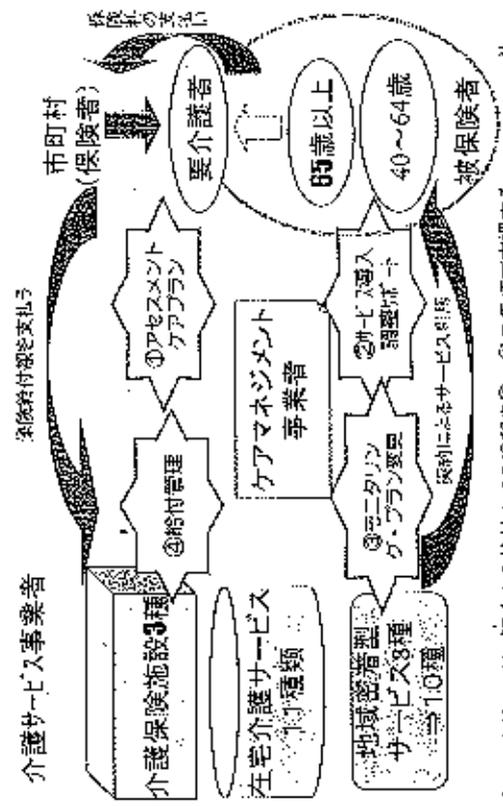
介護が必要になる原因
介護サービスと介護保険

日本の社会保障給付費の推移



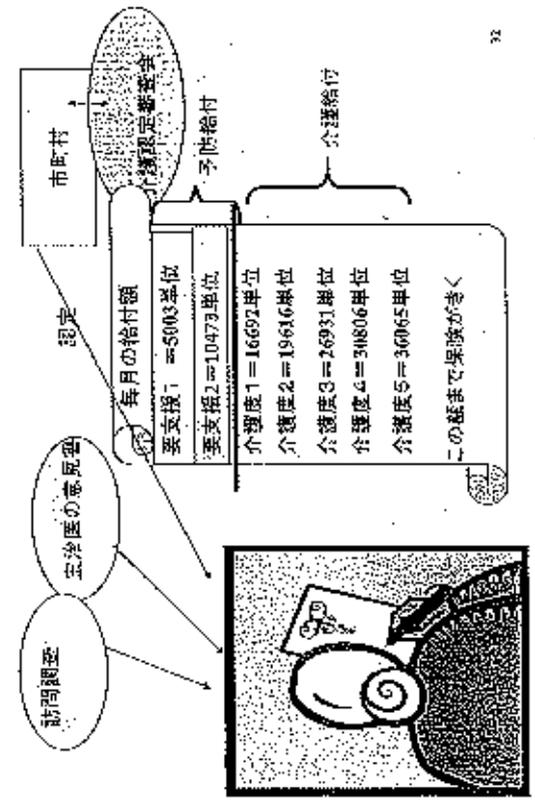
出展：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」

介護保険制度の仕組みとケアマネジメント



ケアマネジャーは、認定から給付までの過程を①~⑧の手順で支援する

要介護認定で予防給付と介護給付に分かれる

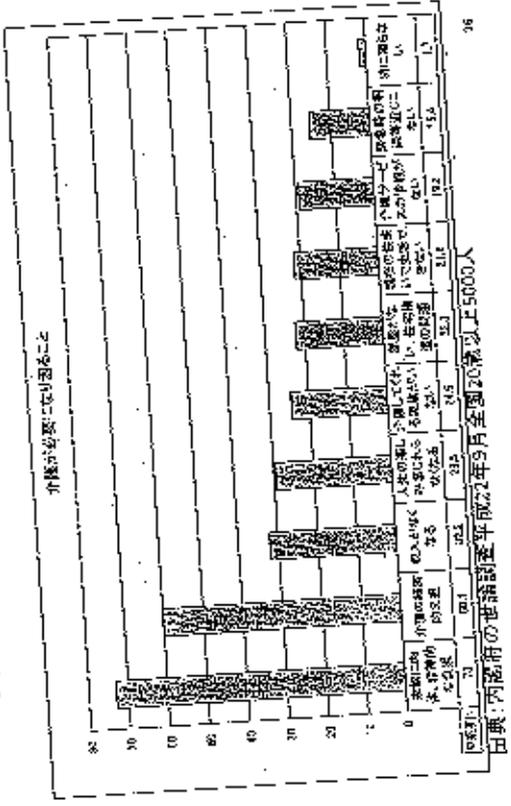


1-3地域のニーズとその根拠を捉える

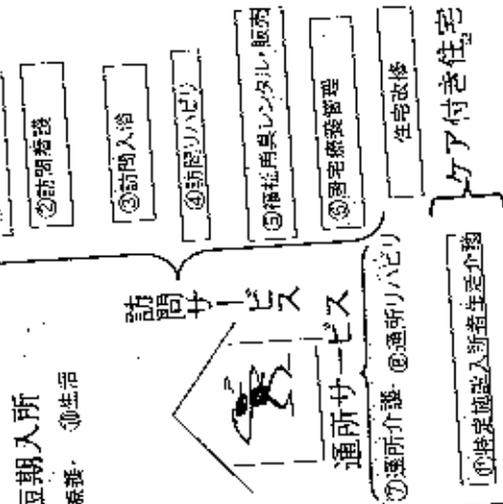


介護が必要になる原因
介護サービスと介護保険

介護が必要になり困ること

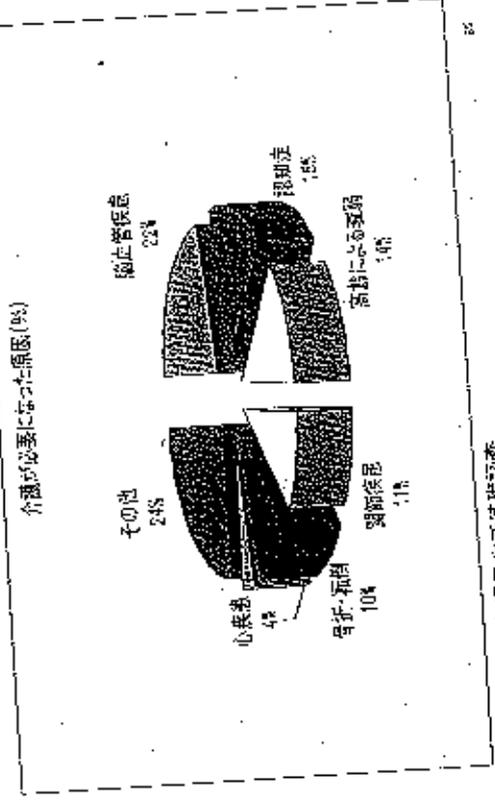


介護保険のサービス



- 施設3種
- 介護老人福祉施設
 - 介護老人保健施設
 - 介護療養型医療施設
- 地域型サービス(8種⇒拡大)
- 小規模多機能居宅介護
 - 夜間訪問介護
 - 小規模特定施設
 - 小規模特養ホーム
 - 認知症対応型共同生活介護
 - 認知症対応型居宅介護
 - 定額巡回随時対応型介護
 - 複合型サービス(平成18年)
 - 小規模通所介護(平成18年)
 - 複合通所介護(平成18年)

後期高齢者が要介護になる原因



出典：平成22年国民生活意識調査

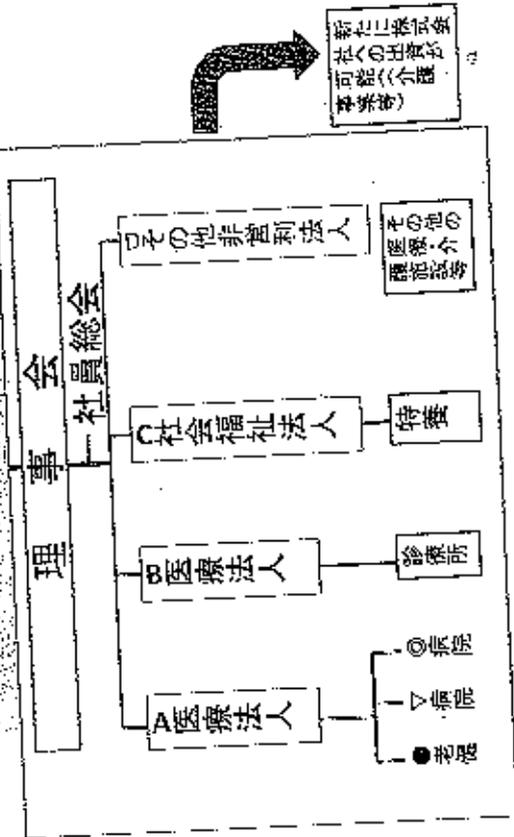
地域医療連携推進法人の医療法改正が8月5日衆議院厚生労働委員会可決

- ・ 地域医療構想の構想区域で「非営利ホーリング・カンパニー型法人制度」の創設
- ・ 医療・介護・非営利法人が統合し事業を展開する
- ・ 目的は経営の効率化

都道府県知事の認可

- ・ 一般社団法人として
- ・ 1) 地域医療構想区域を基本とする事業地域範囲内で病院、診療所、老健施設を開設する複数の医療法人やその他の非営利法人の参加が必須
- ・ (2) 定款の定めにより、介護事業などの地域包括ケア推進に資する事業のみを行う非営利法人の参加も可能

非営利ホーリングカンパニー型法人



新型法人は次のような業務を実施できます

- ・ 法人全体でのキャリアパス構築、医薬品・医療機器の共同購入
- ・ 介護事業など地域包括ケアの推進に資する事業のうち、本部機能に支障のない範囲内の事業
- ・ 一定の範囲での参加法人への資金貸付、債務保証、出資
- ・ 地域包括ケア推進に関連する事業を行う企業への出資(新型法人が100%株式保有することなどが条件)
- ・ 関連事業を行う一般社団法人などへの出資(基金に限定)
- ・ 病院などの経営(都道府県知事の認可が条件)
- ・ 介護事業を行うために参加法人は基金を提供しますが、本部経費(新型法人事務員の人件費や社員総会開催費用などは「社会福祉・共通事務経費(共同研修や共同購入など)は「業務委託料」として提供します。

日本郵便が8社で高齢者支援新会社

- 郵便局の職員が自宅を訪問しサービス
- 8社:日本郵政グループの日本郵便、かんぽ生命が過半数出資、日本IBM、総合警備保障(ALSO K)、第一生命ホールディングス、電通、セコム、NTTドコモ
- 月1回訪問30分対話、健康状態など家族や医療機関へIBMタブレットで買い物し郵便職員が届ける、体調急変は警備保障
- 富士経済は見守りや健康管理、生活支援は2021年に5572億円で2016年から30%増えると試算
- 出典:日経新聞H28.11.18

45

国の目的、サービスの流れ、制度枠組み、関係者の意識共有

- ①要支援者の能力を活かす、②生活支援の充実、社会参加を促す、③住民主体のサービス利用による④費用の効率化
- 1. サービス類型:現行サービス、基準緩和、住民主体等
- 2. サービス提供:認定受けずエックリスト活用
- 3. 事業の枠組み:市町村直接、委託、事業所補助
- 4. 地行基準、単価:国の上限の枠内で市町村が設定
- 5. サービス充実:コーディネーターや協議体、ポラティア活用
- 6. 介護予防ケアマネジメント:短期集中で自立に繋げる
- 7. 29年4月までに取り込む

出典:厚生労働省介護給付委託制導入平成27年04月発表分

46

2. 介護予防・総合事業の現状と自治体の課題



44

要支援二大サービスを市町村

事業へ

要支援のサービス利用額(万円) 平成27年07月



出典:厚生労働省介護給付委託制導入平成27年04月発表分

43

総合支援事業への移行2016年1月

総合事業実施次第



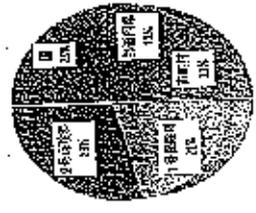
総合事業の財源は前年度の予防給付と予防事業に75歳以上の増込率を上げた物で早いと多い

移行した市町村は要介護認定の期間を延長できる
原則12ヶ月→24ヶ月
新制度と区分業員は従来どおり(5・12ヶ月)

出典: 厚生労働省「自治体高齢者福祉状況」2015年3月公表

介護予防・日常生活支援事業

介護予防日常生活支援総合事業財源



- 訪問型サービス←予防訪問介護
- 通所型サービス←予防通所介護
- その他の生活支援サービス(互助)
- 介護予防支援事業
介護予防ケアマネジメント(介護予防生活支援サービス)の活用する前に実施)

4つは市町村必須事業

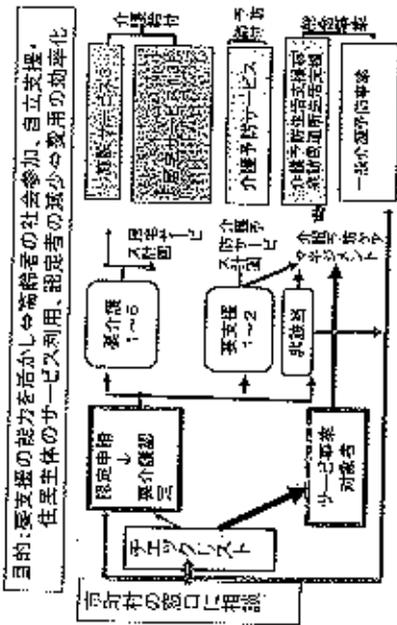
予防訪問介護サービスの5類型

サービス類型	サービス内容	提供事業者	提供者
1 加付のサービス提供	訪問介護	事業主指定	自治体指定
2 訪問型サービスの提供	生活援助等	委託/指定	民間機関
3 訪問型サービスの提供	住民主体	委託/指定	市民団体
4 訪問型サービスの提供	地域団体の活用	委託/指定	区町村等
5 訪問型サービスの提供	推進団体の活用	委託/指定	ボランティア

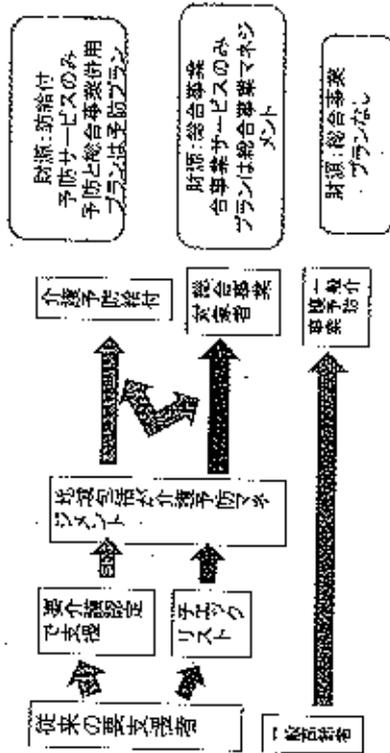
予防通所サービスは4類型

サービス類型	サービス内容	提供事業者	提供者
1 通所介護	通所介護	事業主指定	自治体指定
2 エキサイト	認知症対応型通所介護	委託/指定	民間機関
3 主体的型	主体的型	住民主体	市民団体
4 課題別型	課題別型	委託/指定	区町村等

介護予防・日常生活支援総合事業ガイドラインは
 チェックリストの活用が前提！！



要支援の訪問介護・通所介護が変わる



市町村の総合事業への移行

- ・ 他市町村のサービス利用：国基準はみなしはサービス提供可能、独自基準は他市町村の総合事業の事業者指定を受ける
- ・ 訪問・通所以外の要支援の他の予防サービスは介護保険の予防給付になる
- ・ 要支援で訪問介護で入浴の介護と買い物支援をうけた場合は「みなしの国基準」と「緩和の生活支援」に分かれる
- ・ 総合事業のケアマネジメントはケアプラン数から外れる

予防プラン・地域支援事業子チェックリスト-1

1. バスや電車一人で外出している
2. 日用品の買い物をしている
3. 預貯金の出し入れをしている
4. 友人の家を訪ねている
5. 家族や友人の相談にのる
6. 階段をすすりや壁をつたわずに昇る
7. イスから何もつかまらずに立ち上がる
8. 5分くらい続けて歩ける
9. 1年間に転んだことがある
10. 転倒の不安が大きい
11. 6ヶ月で2~3kgの体重減少
12. MI=体重÷身長÷身長×18.5以下

高齢者の機能向上
 事業評価

チェックリストからサービス事業対象選定

- №1～20 までの 20 項目のうち 10 項目以上
- №6～10 までの5項目のうち3項目以上
- №11～12 の2項目のすべてに該当
- №13～15 までの3項目のうち2項目以上
- **№16** に該当
- №18～20 までの3項目のうちいずれか1項目
- №21～25 までの5項目のうち2項目以上

出典：介護保険法施行規則140条62の4

予防プラン・地域支援事業チェックリスト-2

- 13. 半年前に比し困いものがたべにくい
- 14. 茶や汁ものでむせることがある
- 15. 口の渇きが気になる
- 16. 週に1回以上外出する
- 17. 昨年に比し外出回数が減っている
- 18. 周囲から同じことを聞く等の物忘れがある
- 19. 自分で番号を覚えて電話をしているか
- 20. 今日が何月何日か分からないうちがある
- 21. ここ2週間毎日の生活に充実感がない
- 22. ここ2週間これまでに楽しんできたことがない
- 23. ここ2週間以前楽しいことがない
- 24. ここ2週間自分が役立つ人間と思えない
- 25. ここ2週間関わってもらいたくない

介護保険法施行規則140条62の4

介護予防マネジメントの対象者 ：市町村が選定する

- 要支援者・・・総合事業のみ利用する人
- 事業対象者、チェックリストで該当
- 認定で非該当の人、チェックリストで該当

総合事業の対象者を実施するのが
介護予防ケアマネジメント
本人が市町村に届け出る
(予防給付利用者は対象外)

予防ケアマネジメントは包括から 受けることを市町村に届け出る＝ サービス受給者

- 介護予防ケアマネジメントは3パターン(自宅訪問)
- ①A:原則的予防ケアマネジメント(3ヶ月毎)
 - ②B:簡略化した予防ケアマネジメント
(サービス担当者会議やモニタリングを省略)
 - ③C:初回のみ予防ケアマネジメント
モニタリング・評価は必要に応じて順議ならセルフケアの継続で
るようアドバイスする
- セルフケア・セルフケアマネジメントの活用
『介護予防手帳』を活用する。
★委託費は市町村が決める、直接払う

総合事業のケアマネジメント

- その人の年齢、心身の状況、生活歴と生き方、希望する生活・持てる力と支援の必要性の把握・環境・家族関係・近隣や友人関係・経済状況などの総合的なアセスメントが必要
- サービスの当てはめでは、不満しか残らない
- 地域における包括的(生活全体を地域資源を活用し支援する)ケアマネジメントが求められる
- 既存の地域資源の活用を進め、生活全体をマネジメントする
- 不足するニーズへの対応は「新たな地域資源」の育成、提案から
- 個別支援から包括ごとの地域支援、市町村全体の地域支援へ繋げる

総合事業の課題

- 主治医の意見書・訪問調査がなくて良いのか？
- チエックリストでは疾患、対応上の注意、リスクマネジメント、認知症の自立度、日常生活自立度の判定ができない⇒生活支援で事故が起きる可能性がある(食事の禁忌・悪化の負適こし・転倒危険等)
- 生活支援が最も難しく、苦情に繋がる・・・「なんでもやります」で良いのか・・・誰が責任を負うのか
- 時間とサービス内容、サービスのレベルなど契約は誰が確認するのか・・・総合事業のケアマネジメントが大切
- 家政婦は利用者の指示下にはいる。生活援助は指示はだれができるか、民間の自費サービスと介護財源の違い
- 地域が新たな支え合いの担い手を育成し、多様なサービス提供を行う体制作り

総合事業の訪問介護、報酬減額：参加事業所の減少（H28年10月2日毎日新聞）

- 全国1579市町村の中で平成28年度に総合事業に取り組む323市町村の中で「事業所を公募」方式の市町村157が「緩和基準サービス」の実施状況を調査。
- 参入授業者 総合事業訪問介護 総合事業通所

千葉県船橋市	21.6%	7.5%
東京都世田谷区	48.9%	11.3%
長野県松本市	10.0%	7.2%
名古屋市	27.1%	8.2%
高松市	2.6%	1.3%
北九州市	32.8%	16.3%
沖縄県宮古市	10.5%	0.0%

3. 2018年の医療保険・介護保険制度改正と自治体の課題



3-1 介護保険法改正動向



- ① 平成18年度制度改正
- ② 平成20年度介護保険法
老人福祉法改正
- ③ 平成24年度制度改正
- ④ 平成27年度制度改正
- ⑤ 平成30年度制度改正

報酬は▲2.27%減額改定

- ・ 処遇改善 : +1.65%
- ・ 介護サービスの充実 : +0.65%
- ・ その他 : ▲4.48%
- ・ 基本単価は減額、処遇改善は介護職のみ、重度・認知症対応は加算評価、包括報酬への移行促進・運営基準緩和、高齢者住宅利用者の減額

平成15年 : ▲2.3% (在宅+0.2・施設▲4.0)

平成18年 : ▲2.4% (在宅▲1.0・施設▲4.0)

平成21年 : +3.0% (在宅+1.7・施設+1.3)

平成24年 : +1.2% (在宅+1.0・施設+0.2)

処遇改善交付金⇒介護給付へ2%実質▲0.8%

平成27年介護保険法改正の特徴

1. 利用者負担増
 - ① 2割負担 (H27年8月)
 - ② 補足給付 (H27年8月)
2. サービス利用者減・重度者に絞る
 - ① 要支援の地域移行 (H27年4月～30年3月)
 - ② 認定なしのチャットリスト (H27年4月～30年3月)
 - ③ 特養は要介護3以上 (H27年4月)
3. 保険者機能強化 (H30年4月) *在力かあり*
 - ① ケアミホの市町村指定 (H30年4月)
 - ② 住宅改修届出 (市町村)
 - ③ 小規模デイ・療養通所介護を地域密着型移行 (H28年4月)
 - ④ お泊りデイの届出制 (都道府県H27年4月)

一度に数変更せず、時間を段階的に変更する

財政健全化計画 (27年6月作成)

- ① 2020年に基礎的財政収支の健全化
- ② 軽度者(要介護2まで)の生活援助、福祉用具、住宅改修は原則自費
- ③ 軽度者(要介護2まで)向けサービスは地域支援事業へ移行
- ④ 2割負担の対象拡大 (65歳～74歳・75歳以上も収入の見直し)

財務省と厚生労働省は2017年度度の医療介護1400億円削減(国は3年間で1.5兆円抑制)

医療:①かかりつけ医外の受診に定額負担

②高額療養費のみ直し

③薬価削減

介護①自己負担2割の拡大

②高額介護費の上限の見直し

③要介護の低い人の介護保険外し

④大企業の介護保険料の見直し

① 利用者負担増②補足給付

H27年度①世帯の一人でも課税であれば、入所者・ショート入居者の家賃・食費の減額なし

②預貯金提出、一人千万、夫婦2千万以上は不可
次期改正

①入院時生活療養費等の負担能力の判定に際し、補給付と同様、資産要件:入院控える(厚生労働省)

②金融資産の保有状況(国債・株・宝石)

③資産も勘案したものにすることや、資産に賦課した上でリハースモゲージの活用も含む死後精算を行う仕組みとすることなどについても議論していくことが望まれる(厚生省保健医療2035推進本部のプログラム案)

国が3年間で1.5兆円削減

① 利用者負担増②割負担

財源740億円削減⇒介護保険開始以来15年ぶりに8割給付導入⇒在宅の15%、施設の5%

次期改正はその拡大

①③割負担:現役並み(単身世帯で年収383万円以下、夫婦世帯で年収520万円以上)(居宅利用者は13万人、特別養護老人ホームは1万人程度)

②本人の合計所得は150万円以上:2割負担

③本人所得150万円以下は:1割負担

④高額介護費の上限引き上げにより一度支払い、戻す基準額をアップ(37200円⇒44400円) 住民税非課税は24,600円、年金80万円以下は15,000円

② サービス利用者減・重度者に絞る

H27年:①特養は要介護3以上

②支援の利用者109万人の85%(訪問介護・通所介護利用者)を市町村事業へ移行

③総合事業のケアマネジメントは地域包括、居宅が委託受けてもケアプラン数にはならない⇒セルフケアプランへ

次期改正

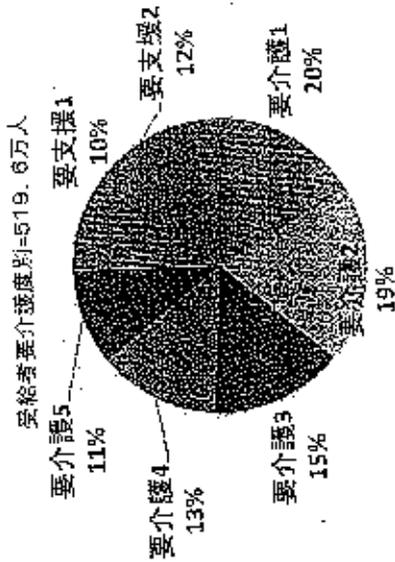
①要支援～要介護2までは総合事業へ移行、要支援の総合事業も6割は未実施のため、実施は延期する

②要支援～要介護2の生活援助は自費、継続だが報酬は削減

③要支援～要介護2の福祉用具は自費、条件付き変更

④要支援～要介護2の住宅改修は自費、条件付き変更

サービス利用の61%が要支援～介護2



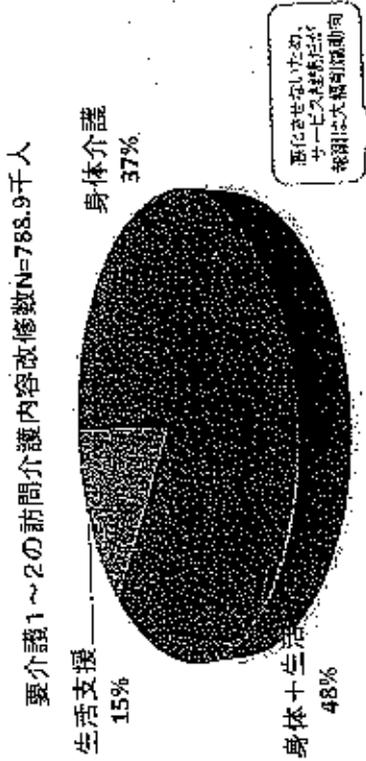
出典:厚生労働省介護給付費実態調査平成27年11月調査

福祉用具貸与は条件付きで継続の方 向

- ・貸与のレンタル、繰入価格の国による公開
- ・専門相談員による価格、特徴の説明義務化
- ・福祉用具貸与計画書をケアマネジャーにも交付
- ・極端な価格は貸与に保険者の了解が必要

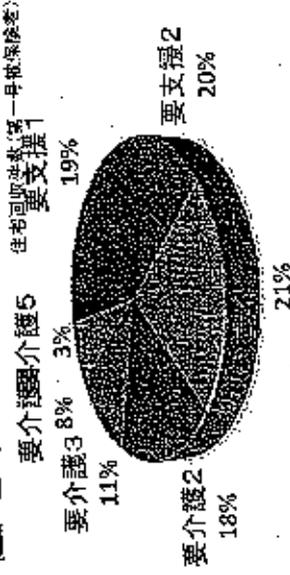
サービス継続になったが、国の方向性は変わらない
対象者の限定が出るのではないか？
総合事業への以降は変わらない
市町村格差

生活援助を自費にすると訪問介護の 63%が自費になる



出典:厚生労働省介護給付費実態調査平成26年2月調査分

住宅改修の78%が自費になる



条件付き継続
①継続、見直しも積もりを取る
②複数の見直しも取る
③改修の専門家が適切な事例を紹介する

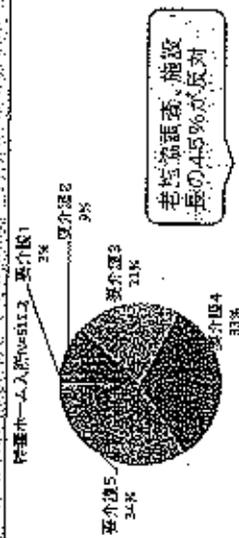
出典:厚生労働省 平成26年度介護保険事業状況報告

保険医療2035の推進本部 8月6日厚生労働省→秋に方向性

- ・「人材開発」＝総合的資源を核計(医療・看護・介護・リハビリ)
- ・介護保険制度においても、ケアマネージメント・プラン作成のサービス利用における利用者負担の設定など、給付を受けているが利用者負担のないものについて見直しを検討する出典:保健医療2035推進本部のプログラム案(厚生労働省事務次官がトップ)

★委員会では賛否両論:質の向上・低下
⇒H29年度の介護給付費分科会で継続論議
★パッケージ型サービスにケアマネージメント業務

④特養ホーム入所は要介護1⇒3以上へ



- ・特定条件(虐待で措置入所や精神科的障害重度認知等で対応困難)は可能
- ・現待機者52万人のうち、要介護1・2は17.8万人
大で34.1%、在宅に在る待機者は10.7万人

次期改定では療養病床の増設⇒医療ケア付き住宅を
増設し、待機者が削減される見込み

③施設入所者の補足給付に資産要件

- ・平成17年の介護保険法改正により、施設に家賃、食費は材料費から人件費が全額自費へ
- ・1)生活保護受給者(2)年金収入が年80万円以下(3)市町村民税非課税世帯...など低所得者を対象に、1カ月の食費として最大3万2000円、居住費として3万5000円を介護保険から支給している。
- ・特養ホームで入所者45万人の内、30万人が補足対象
- ・平成27年度改正で、世帯非課税でも預貯金単身1000万、夫婦2000万以上は、補足給付しない。
- ・世帯分離しても配偶者が課税の場合は対象外。
- ・非課税年金(遺族年金・障害年金)も収入に換算する。

今後の改正では資産(持ち家)を検討し、死後清算検討

⑤介護保険法とケアマネジメント

2013年1月介護支援専門員の発覚向上と今後の在り方検討会中間報告
自立支援を担うケアマネジメント・地域包括ケアを担う医療連携/多職種連携
①ケアマネジャーの発覚向上 ②自立支援のケアマネジメントの質確保

- ・居宅介護支援事業所の指定は市町村に移行し保険者機能を強化する(平成30年から)
- ・ケアマネの実務試験は国家資格者に限定(生活相談員等資格外でもOK)...ヘルパーが外れる
10月7日総務省が生活相談員の資格で通達指導
- ・ケアマネ研修に「講師研修ガイドライン」修正試験
・主任ケアマネに更新制・カリキュラム変更、時間増、地域動向実地研修の導入など
- ・地域ケア会議の義務化

⑥介護保険と福祉用具

- ・福祉用具専門相談員のスキルアップ: 国家資格者と研修修了者へ
- ・上級資格者も検討 (EX福祉用具プランナー・福祉用具選定士等)
- ・指定研修は40時間⇔50時間 (用具サービス計画等追加)



福祉用具サービス計画のガイドライン(ワークプラン)と運動・アセスメントは2巻に記載の目標を用具で表現する
モニタリングは短期目標時期

介護利用病床 国の動向

- ・新たな選択肢の基本条件
 - ①長期療養の対応、地域交流: 住まいの要件が必要
 - ②経管栄養や喀痰吸引等を中心とした日常的・継続的な医学管理や、充実した看取りやターミナルケアを実施する体制
- 医療を内包した施設類型 (患者に合わせた人員配置、税源設定)
- 医療を外から提供する「住まい」と医療の併設類型

⑦小規模デイ・住宅改修

- ・小規模通所は定員を28人に変更し、平成28年度から地域密着型サービスへ移行または小規模多機能の通所のサテライトにする
- ・お泊りデイサービスは登録制
- ・お泊りデイサービスについて、負担保のため、「介護サービス情報公表」を推進する。
- ・住宅改修は市町村への登録制



次期改正では指定権限がある市町村に拒否権の発動

2号被保険者の給報酬制保険料

- ・介護保険の財源は税金50%、保険料50%
- ・保険料は40～64歳と65歳以上の人数比で分ける、現状は65歳以上22%、40～64歳28%である。
- ・第2号保険料は(介護保険給付の28%÷2号被保険者数)で算出していた。
- ・それを健康保険加入者の所得に応じた配分にすることが改正案(共済健保、組合健保が所得高く、協会健保や国保は低くなる)

サービス供給への保険者の関与 強化

- ・市町村協議制の対象拡大(ショートステイ)、
- ・地域密着型通所介護の指定拒否の仕組の導入
- ・居宅サービス指定への市町村関与の強化

85

保険者業務の簡素化と介護保険 の対象

- ・更新認定有効期間の上限を36か月に延長することができる
- ・要支援2と要介護1の判定をする場合に、状態安定者について二次判定の手続きを簡素化
- ・被保険者範囲の拡大(年齢引き下げ)は継続論議する

86

介護職の処遇改善加算(平成29年度)

- ・介護職に月1万円を加算する
- ・処遇改善4段階⇄5段階、定昇に入れることが条件
- ・キャリアパス要件Ⅲ
- ・①経歴、資格、評価のいずれかに応じた昇給の仕組みを儲ける
- ・昇給の方法は基本給、手当、賞与を問わない
- ・就業規則で明記する

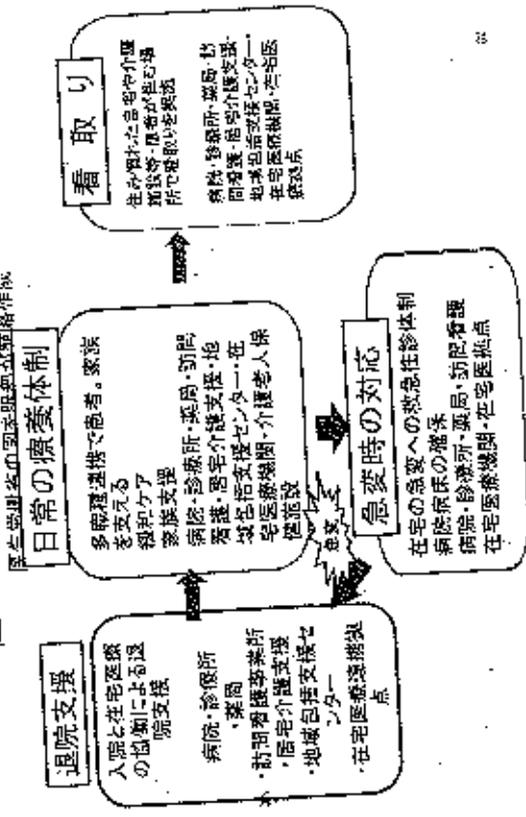
87

3-2 医療保険制度改正動向



88

在宅医療の体制（イメージ）



医療保険制度改革法 H27年5月27日成立

- ・ 国民健康保険法等5本をまとめた一括法
- ・ 2016年度①入院中の食事利用者の負担増260→360円②紹介状なしの大病院受診に定額負担③月額121万以上で保険料アップ④患者申請で混合診療スタート
- ・ 2017年度①後期高齢者の保険料軽減特例の廃止②組合健保公務員健保の後期高齢者医療支援金の負担の引き上げ
- ・ 2018年度①国保運営を市町村から都道府県に変更、②食事代自己負担1食460円③国保の健康増進、予防に奨励策

70歳以上の外来の負担軽減策⇒見直し案

年収	入院	外費
370万円未満	44,400円⇒58,000円	12,000円⇒24,600円
370～770万	87,000円⇒87,000円	44,000円⇒87,000円
770～1160万	87,000円⇒17万2,000円	44,000円⇒172,000円
1160万以上	87,000円⇒254,000円	44,000円⇒254,000円

住所持者74.7万人(75歳以上の6割)の負担し
・負担見直し「オプジーボ」は半額だが欧米より高い
・利用者負担
・初診料を病種別に自費導入:500床⇒200床
・65歳以上の入院の光熱費など、1日520円⇒370円

医療保険の改正

後期高齢者医療保険の見直し2008年に75歳以上は年金引きで独自負担
代40%、10%自己負担
この導入時に専業主婦で無料で受けていた人は保険料の減額特例、169万人を特例を段階的になくす。2～9割の軽減を段階別廃止

0～168万円	70%の減額 (1130円)
168～211万円	50%の減額 (1890円)
211～264万円	20%の減額 (3020円)
264万円以上	後期高齢者保険料の減額なし

70歳以上の医療費負担上限12月14日

- ・住民税課税所得年間370万円以上の中
間層
- ・当初:月額を24000円への引き上げ案
- ・⇒H29年から2年かけて18000円にする、合わせて年間14万2000円の上限も設ける

4. 介護の安心と介護現場の未来を拓く



ケアマネジメントは直接サービスと違う ソーシャルワーク: 自費導入は不適切

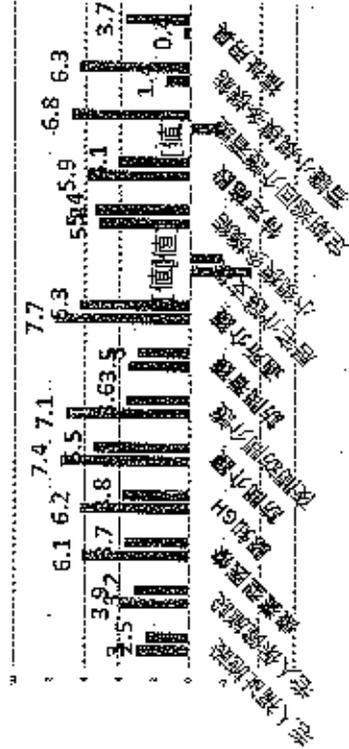
- ・心身の状態、悪化リスクのアセスメント
- ・医療ニーズへの対応
- ・生活質と生活の希望と生活の課題を明らかにする
- ・介護者の負担軽減とサポート
- ・本人の急変や介護者の急変への対応
- ・サービス事業所の適合性と調整
- ・近隣との連携
- ・地域資源の活用で生活全体の支援
- ・経済的課題への対応
- ・他職種との連携・調整・情報共有
- ・利用者・介護者・地域・事業者・請制度のコーディネート

地域包括ケア マネジメント



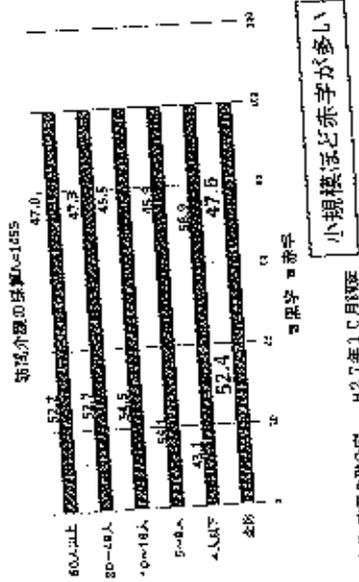
平成27年度決算: 21事業所のうち 16が減収

介護事業収益率(%)



□ 26年度決算 □ 27年度決算

訪問介護は事業所の47.6%が赤字



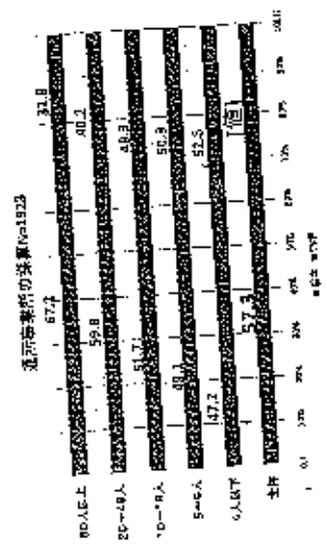
介護研修を巡る最新動向: 介護研修

- ・ 新介護職養成・・・初任者研修130時間の半分で身体が中心、トイレ誘導、認知症、緊急対応、(福祉人材確保専門委員会)
- ・ 50時間のヘルパー3級は廃止
- ・ 総合事業では3日間17時間研修の市町村が多い
- ・ 老施設協は、介護職の医療行為拡大提案(インスリン注射補助、浣腸、提便、人工肛門、創傷処置、褥創処置、在宅酸素療法)

訪問介護の方向性

- ・ 地域支援事業に参入する: 予防を切らない
- ・ 新たな人材(生活支援の獲得)A型対応
- ・ 現在のヘルパーに介護福祉士・行動援護資格
- ・ 重度への対応(医療ニーズ対応): 退院支援
- ・ 多職種との役割分担: 機能維持、転倒防止
- ・ 在宅の個別援助計画はケアマネジャーと連携し、悪化防止
- ・ 虚弱者には代行ではなく、できるよう支援
- ・ 地域資源・遠方家族・ボランティア活用

通所介護は事業所の42.7%が赤字



デイサービスの方向性

- ・ 総合事業への参加で多様なニーズに対応
- ・ 短時間リハ
- ・ 地域交流
- ・ 長時間型
- ・ 認知症型
- ・ 高度への対応力を付ける⇒在宅支援
- ・ 介護福祉士化・機能強化で加算取得
- ・ 介護者支援の具休化⇒負担軽減・虐待予防
- ・ 個別対応に地域ボランティアの活用で利用率アップ、地域による共同運営

301

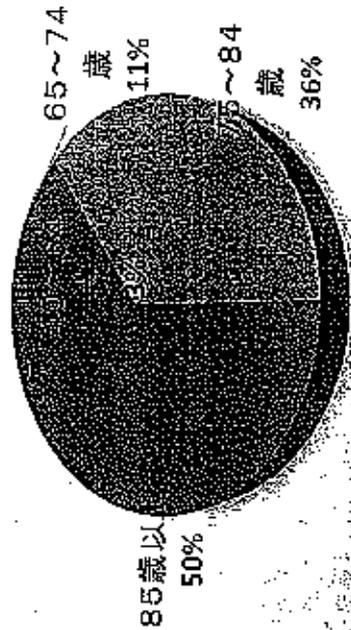
サービス事業所の方向性

- ・ 職能グループ・業界団体としてのまとまりと交渉力のアップ
- ・ 現場の実態、声をデータとして収集し、提言に繋げる
- ・ 制度を活用し人材の育成を団体として進める
- ・ 給与体系の見直し
- ・ 研修体系の見直し
- ・ 記録やマネジメントの見直し
- ・ 個別支援は多職種との連携が鍵となる

302

サービス利用者の86%が75歳以上

利用者年齢別N=519万5800



■40~64歳 ■65~74歳 ■75~84歳 ■85歳以上

出典：厚生労働省介護給付費実態調査平成28年11月調査分

303

在宅ができなくなる原因への対応

- ・ 状態悪化のリスクと予防
- ・ 家族の介護負担の軽減
- ・ 独居者の高齢化

施設が無理なら有料老人ホーム・サービス付き高齢者住宅か？

家賃を自分に使い、住み慣れた自宅で過ごすことが最適

304

ケアマネと医療・介護の連携で入院リスクのアセスメント ➡ 悪化予防

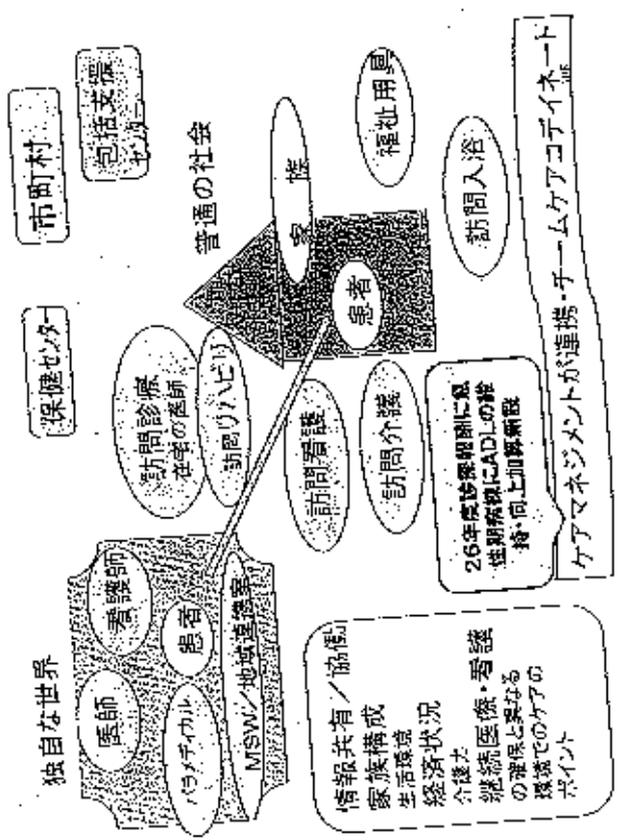
- ・ 脱水: 1日1500mlの水分をどう取るか
- ・ 転倒・骨折: 歩かないと劣化、環境整備、杖、段差解消、筋力、ふらつき防止
- ・ 肺炎: 風邪、インフルエンザ
- ・ ノロウイルスや感染予防
- ・ 誤嚥の予防・低栄養の防止
- ・ 病状の悪化: 服薬管理、通院や診療の確保

居室管理指導の活用: 医療・看護・歯科・薬剤

入院から在宅への具体化

- ・ ケアマネジャーは入院日から「在宅に戻れる状態像」を病院に示す。
- ・ 本人には『あきらめない』ための関わり
- ・ 友人・知人・親族への関わり
- ・ 病状と今後の展望を医療から説明
- ・ 洗濯・新聞・郵便物・自宅のケア・植木・花のケア・犬猫のケア

早期退院のためのケアマネジメントと医療・在宅連携



介護者支援・親族への連携

- ・ 日頃から介護者との関係性に関する支援は在宅の重要なポイント
- ・ コミュニケーション力のアップで介護者の負担軽減
- ・ 介護者は「がんばらせない」「あきらめない」「見放さない」支援の具体化...何が負担か?の見極め(ケアマネジャーの底力)
- ・ サービス提供責任者は、在宅復帰に向けた支援をケアマネジャーと連携する

家族支援のケアマネジメント・多職種連携

リハビリ・体調管理と連携廃用症候群 ⇨意欲・生活力の引き出し

- ・ 廃用症候群への対応のため、意欲・生活力を引き出すケアで専門性を発揮する。
- ・ ケアマネジャーは「サービス拒否」にとどまらな
い『どうして』から、関わり継続・ケアマネ改革
- ・ 地域包括や市町村と連携し、地域力で関わり
継続：孤立死防止・・・コンビニが気配り
- ・ 酒屋から酒とラーメン配達・ゴミ屋敷・引きこも
りへの関わり

食欲低下⇨体力低下⇨医療低下⇨かかわりの継続

108

在宅をより長くできる⇨給付削減

- ・ ケアマネジャーと連携し、在宅の利用者の在宅困難になるリスクや介護者の負担への対応
- ・ 入院したら、当日から在宅にむけ、医療機関の度総合力の発揮＋在宅支援のケアマネジ
メント⇨介護・看護・用具の効果を挙げる
- ・ 在宅をより長くできるように総合力

決め手はケアマネジャーと訪問看護

退院支援～在宅ターミナルまで

- ・ 利用者は在宅で介護受けたいが70%
- ・ 退院時の多職種連携の集中的ケアプラン：1週間ごとに成果確認⇨次のステップ：自宅で暮らせる目標を明示し⇨ステップを踏む
- ・ 在宅ターミナルケアの実践、介護者支援、メンタルヘルス・医療・看護・介護の連携の創造・・・聴く、向き合う、共感する、チームケアの創造

介護者の医療行為解禁はこれの実体化

多職種連携の改題

1. 通所や訪問、リハ計画、看護計画、介護計画は在宅の利用者の総合的目標(課題)と、今できる(取り組むべき)目標(課題)を意思一致し、情報を共有する。
2. 次にそれぞれの個別課題の具体的な目標と、推進課題、方法、達成時期の共有を図る
3. それぞれのサービスが直接担当者に、援助指針を提案し⇨実践し⇨評価し⇨持ち寄り
4. 新たな課題、次の目標に向け取り組む

11

介護にまともな報酬を！

- ・ 訪問介護員の採用困難の上位5位は低賃金、過酷労働、社会的評価、休めない、雇用不安定が原因である。
- ・ 賃金は全産業平均より月額10万円以上低い。365日24時間の仕事
- ・ 訪問介護員の75.1%が非正規雇用であり、短時間労働者である。
- ・ 入院・入所で雇用が不安定であり、介護や子育てとの両立も過酷である。
- ・ 「報酬アップ」介護をなりたい仕事にしよう

118

医療・介護を減らすより、税の検証！

- ・ 年金の運用損失は2015年度4兆円、今年も4～6月で4兆円である。格式投資はリスクをとるもので、このような損失をもたらすような運用は見直すべきである。
- ・ 2015年度の会計監査院の報告では、前年の7.8倍の「税金の無駄使い」や不正支出が指摘されている。この是正が先である
- ① 東日本大震災の復興税で1.7兆円が工事費の水増しや領収書偽造など無駄に使われた。
- ② 預金保険機構が管理している「利益剰余金」のうち、1兆9000億円は国庫に戻すべき金であり、それが放置されている。
- ・ 国の防衛予算は世界で5番目で多い、教育費は世界で28位
- ・ 「報酬アップ」で介護をなりたい仕事にしよう

119

総務庁の家計調査9月で家計消費は 前年同月より▲2.1%

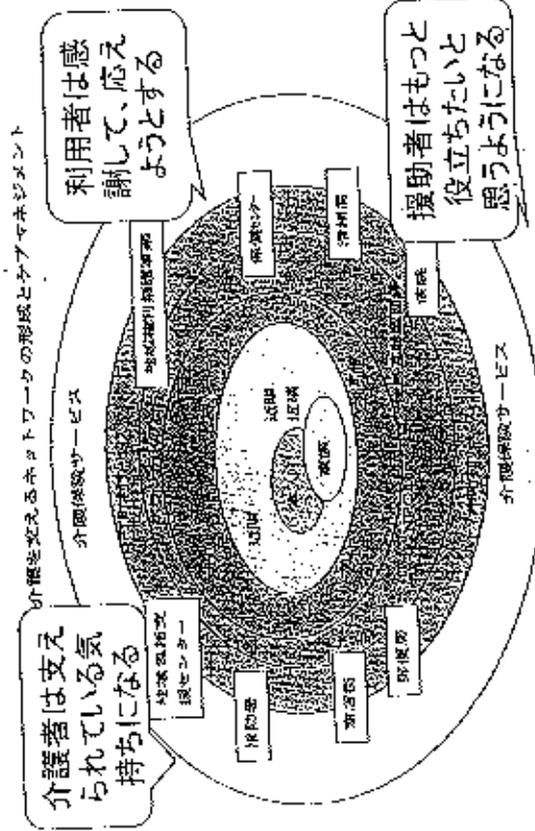
- ・ 13ヶ月連続消費が伸びない
- ・ 理由は
- ・ 賃金の伸びなやみと将来不安

「年金制度改革法」

H28.11.16に可決し、H29年10月から実施、対象は64万人は10年間納めていれば、基礎年金1万6000円が毎月もらえる
それでも無年金者26万人いる
物価が上昇しても現役世代の賃金が下落した場合には年金額を引き下げる

124

介護を支えるネットワークの形成とサブマネジメント



地域の正しくネットワークや地域の資源

(1)

(2)