

平成28年3月22日

浜田市議会議長
西田 清久 様

議員名 西村 健



調査研究活動報告書

下記のとおり調査研究のため研修等を行ったので、その結果を報告します。

記

1. 期 間 平成28年 2月 1日 (月) 13:00 ~
2月 2日 (火) 15:30
2. 研修内容
第35回市町村議会議員研修会
(企画:自治体問題研究所、主催:(株)自治体研究社)
2/1 記念講演「地方財政の変貌と自治体政策の焦点」
講師:森 裕之・立命館大学教授
2/2 選科B「公共施設の再編と地域づくり」
講師:森 裕之・立命館大学教授
3. 研修先
2/1 静岡商工会議所静岡事務所会館 (静岡市)
2/2 静岡駅ビル「パルシエ」(静岡市)
4. 調査経費 71,220 円

(経費内訳 参加費 27,000 円、交通費 36,720 円、宿泊費 7,500 円)
5. 調査研究活動の概要一別紙



【別紙】調査研究活動の概要

I. 2/1 記念講演「地方財政の変貌と自治体政策の焦点」

講師：森 裕之・立命館大学教授

1. 国の予算と地方行政－基本的な構造－

国の地方財政計画と各自治体の財源保障の仕組み（財政需要の総計である基準財政需要額と地方税の75%からなる基準財政収入額との差額が各自治体に地方交付税として配分される）について説明があった。

地方交付税の財源額は法律で定められているが、近年、国の財源不足が顕著になってきたため、この財源不足を国・地方で折半するルールをきめ、地方分に対しては2001年度から臨時財政対策債を充ててきたが、いまや全地方債発行額の約半分にもものぼり、建設債を原則としてきた地方債のあり方は大きく変貌している。

2. 2016年度の地方財政計画と自治体財政

2016年度の地方財政計画の東日本大震災分を除いた通常収支分については、①一般財源総額の確保、②重点課題対応分の創設等、③地方財政の健全化、の3つの特徴が示されたとして、それぞれについて説明があった。

②の重点課題対応分の創設の「公共施設の老朽化対策の推進」は、自治体が現在策定している公共施設等総合管理計画にもとづき、既存の公共施設の集約化・複合化に積極的に取り組んでいく事業に対して0.2兆円財源保障しようとするものであり、公共施設等の維持補修費も1.22兆円と対前年比で600億円増額された。

③の地方財政の健全化については、地方税が大きく伸びたことによって財源不足が大幅に減少したことを受け、臨時財政対策債の発行が抑制され、さらには交付税特別会計の借入金の償還額が前年度より1千億円伸びた。

3. 財政健全化と地方財政

2016年度予算や地方財政計画を見れば、地方財源はひとまず確保されているように思えるが、国の財政健全化目標によれば今後、地方財政計画を通じた地方財源の引き下げを促していくことは間違いない状況となっている。

2016年地方財政計画の個々の歳出経費については、給与関係経費では、国並みの民間委託率を前提とすれば700億円の削減との試算が示されている。

一般行政経費では、14兆円もの規模ながらそのほとんどが「枠計上」されており、内訳や積算がないという批判が出されている。

地方財政抑制の流れを受け、地方財政改革の動きが加速しつつあるが、ポイントは大きく二つある。

第一は、歳出効率化において他団体のモデルとなるようなものを基準財政需要額に反映する方式（トップランナー方式）の導入が掲げられていることである。2016年度には民間委託や情報システムのクラウド化等を前提とする基準財政需要額の改定がなされようとしており、2017年度以降についても、指定管理者制度の導入や各種窓口業務のアウトソーシングが検討されており、事例として足立区の戸籍業務の民間委託の実態について批判的に紹介があった。

第二は、まち・ひと・しごと創生（地方創生）との関係において地方財政改革が進められていくことである。

4. 連帯型地方自治へ向かって

地方財政が国の予算によって強く制約されている以上、自治体が自律的に団体自治・住民自治にもとづく公共事業・サービスを展開し、持続可能な地域の発展を追求するためには政府との財政関係を変えていくしかない。

しかし、財政危機が進む中、国から自治体が潤沢な一般財源を得ていく状況ではなく、必須となるのが自治体と住民の協働であり、すでに小規模自治体を中心に多くの先例がある。

自治体財政改革の要諦はそのプロセスにある。公共施設の統廃合や住民への補助金の見直しの過程で、住民参加の政策形成ができるかがカギを握る。また、場合によっては、自治体同士の連帯によって地域住民へのサービス維持の道を模索することも必要である。

連帯型地方自治の模索こそが、内発的な発展をベースとした真の地方創生として求められている。

II. 2/2 選科B 「公共施設の再編と地域づくり」

講師：森 裕之・立命館大学教授

1. 公共施設とは何か

公共施設の再編にあたり、理性と熟議に基づいた公共施設のあり方を検討することが必要である。

公共施設とは何か―地方自治法第 244 条「公の施設」で規定しており、自治体は、正当な理由がなければ、住民の公共施設の利用を拒否したり、その利用において差別的な扱いをしてはならないことを明示している。

人間一人ひとりが「特殊な存在」でしかない以上、社会の中で共に暮らしていくためには、お互いに交流し、認知し、理解し、共同的な意思決定を行っていくことが民主主義が機能するうえで決定的に重要であり、公共施設は民主主義そのものに関わる問題である。

2. 公共施設の老朽化と財政

公共施設の老朽化に対応して国が掲げている全体計画が「国土強靱化」である。国の国土強靱化基本計画にあわせ自治体には国土強靱化地域計画を定めることが推奨されており、その傘下に総合計画や防災計画などのあらゆる計画等がおかれ、国や自治体は、公共施設の再整備に財源を割かなければならない状況にある。

しかし、国も自治体も財政はひっ迫しており、財政抑制の焦点があてられたのが公共施設である。国は、公共施設の更新等を抑えることを政策の柱に位置付け、その根拠として掲げたのが「人口減少社会」である。

3. 地方創生と総合戦略

いま安倍政権における内政の最大課題とされているのが「地方創生」であるが、この政策の最大の特徴は、人口減少問題を中心に据えた点にある。

創生本部は、2014 年 12 月に「長期ビジョン」を策定し、①人口減少問題の克服、②成長力の確保、が必要であることを示し、この「長期ビジョン」を目標に取り組むべき政策方向として「総合戦略」を打ち出した。

人口減少や地域経済成長のための「総合戦略」といえば、地域の観光振興や農林漁業の6次産業化などがイメージされるが、それはほんの一面でしかなく、そもそも国は、こうした「積極戦略」は中心的な都市にしか期待しておらず、本当の狙いは、全国の自治体を財政効率のよい地域に再編することであり、それは「調整戦略」と呼ばれる。

地方創生関連の財源措置に関連して、この間顕著になってきたのが日本版CCRC（高齢者移住支援）である。この狙いは、東京をグローバル経済競争の戦略都市とするための「スーパーメガリージョン」構想を実現することにある。

4. 公共施設と地域再編

(1) コンパクトシティとコンパクトビレッジ（小さな拠点）

地方創生と地域再編がどのような手段で進められようとしているのか—それを示す典型的なものが、コンパクトシティの形成を直接的な対象とした改正都市再生特別措置法であり、その中で最も重要な柱となるのが、市町村による都市計画である「立地適正化計画」である。

立地適正化計画区域＝都市計画区域であるが、都市計画区域の中に市街化区域等の範囲が「居住誘導区域」という形で縮小され、居住誘導区域の内部には「都市機能誘導区域」が設定されている。

このような立地適正化計画にもとづいて都市機能を整備する自治体には、都市再構築戦略事業として社会資本整備総合交付金がかさ上げされて配分される（交付率 40%→50%）。こうしたインセンティブを通じて地域の居住空間の集約化を図ることが改正都市再生特別措置法や立地適正化計画の目的である。

コンパクトシティの典型は富山市に見ることができるが、富山市では、コンパクト化による光と影の部分があることがよく分かる。コンパクト化を進めようとするれば、周辺部への経済資源の投入は抑制され、衰退が激しくなる。まさに「選択と集中の論理」である。このような事例にも学びながら、国の動きを踏まえた今後の自治体政策が必要である。

(2) 公共施設等総合管理計画

居住空間の集約化の柱として組み込まれているのが、公共施設やインフラの再編・統廃合である。2014年7月の「日本再興戦略」改定版では、国や自治体等の各管理・所管者は、2016年度末までに「インフラ長寿命化計画」を策定したうえで、施設ごとの個別施設計画を策定することとされ、自治体には公共施設等総合管理計画および個別施設計画の策定が求められることとなった。

公共施設等総合管理計画の策定に対し、自治体には2015年度予算から種々の地方財政措置がとられており（表1）、国が自治体公共施設の縮減を強く求めていることを示している。

表1 公共施設等総合管理計画に関連した財政措置

- ①集約化・複合化事業に係る地方財政措置（公共施設等最適化事業債）の創設
2017年度まで、充当率90%、交付税参入率50%
- ②転用事業に係る地方債措置の創設（地域活性化事業債）の創設
2017年度まで、充当率90%、交付税参入率30%

③除却についての地方債の特別措置

2014年度より当分の間、充当率75%

(3) 自治体間連携—連携協約制度—

2014年5月の都市再生特別措置法の改正と同時に地方自治法の改正も行われ、新たに「連携協約」と「事務の代替執行」が制度として設置された。

この後、連携協約と定住自立圏との違いや連携協約が財政面で有利な状況にあることが論じられ、最終的に立地適正化計画は、自治体内における公共施設の集約・統廃合だけではなく、自治体間の「連携」を通じて全体としての公共施設の縮減を進めることを求めるものであると結論付けている。

5. 公共施設の統廃合政策—先行事例を通じて—

政府の様々な地方自治体の公共施設再編促進策の一方で、自治体の人口減少、公共施設の老朽化、財政制約の強まりという客観的な条件のもと、今後、全国の自治体において、公共施設の統廃合が急速に進む蓋然性は高い、として公共施設の再編に積極的に取り組んできた3つの自治体について事例紹介があった。

相模原市：本市では、2011年5月に「公共施設マネジメント取組方針」を策定し、2013年3月には「公共施設白書」を取りまとめている。学校教育施設が多くを占める本市では、統廃合を中心とした施策を展開していかざるを得ないが、小中学校は地域コミュニティの中核をなしており、学区の再編なども必要となり、簡単には進まない。詳細な公共施設分析は行われているが、住民への説明や統廃合への手続きは今後の課題となっており、統廃合から売却までのマニュアル作成の必要性についての議論も出されているが、そうした機械的な対応で公共施設の再編を進めるのは困難であろうと結論付けている。

浜松市：本市では、2008年度に資産経営推進方針を策定し、すべての公共施設のデータベース化を行う。それにもとづき「施設評価」と「再配置計画」を策定・公表し、2014年度までに施設数を20%削減するとし、2008～2014年度の間全体施設数約2000のうち413を削減した。このような実践が可能になったのは、「施設評価」によるところが大きく、対象施設の廃止が不可能であるとした場合、所管課に強い説明責任を求めたということである。本市では、相模原市とは逆に、各論から入ることで公共施設の廃止を先行させている点にその特徴がある。

飯田市：本市では、2015年3月に「公共施設マネジメント基本方針」を策定したが、これは詳細な「白書」ではなく、公共施設に関する基本的な政策方向のみを提示したものであるとのことである（浜田市でいえば「公共施設再配置方針（素案）」に相当するものか）。本市では、公共施設を「全市的施設」と「地域施設」に分類し、前者には「目的別検討会議」、後者には「地域別検討会議」を設置し、後者に対して市は公共施設のデータを提供し、市民が主体的にそれらの利用方を検討するという手続きが取られる。経費との兼ね合いをどうつけるのかが気になる点だが、公共施設のあり方を住民自身の手でゆだね、住民自治を具体化する取り組みではある。

6. 緊迫する公共施設の統廃合

以上3市における公共施設の統廃合は、それぞれの自治体の明確な方針にもとづき進められている取組として紹介されているが、本章ではもう一例、国の誘導に強く影響されている自治体として大阪府の阪南市が紹介されている。

阪南市では、国の地域創生関連交付金と公共施設最適化事業債などを活用して、市内の公立幼稚園4園と保育所3所を集約して、新たに園児数600人の総合こども園を整備する計画である。最大の理由は、総事業費および市負担額が5億円程度安くなるという点だが、阪南市では、これを立地適正化計画を使って実施しようとしている。

森氏は、この事例をもちろん反面教師として紹介しているが、同時に、こうした事例が起きる要因として、住民の自治力の劣化をあげており、「問われているのは、この国の民主主義そのものである」という指摘は示唆に富んでいる。

7. 「上からのマネジメント計画」から「住民の自治計画」へ

どの自治体においても人口減少と財政制約が不可避免的に進む中で、自治体の公共施設政策がどのように行われるべきかが問われているとして森氏は、「地域への投げかけを行おうとする」飯田市の取組を高く評価し、このような事例が広がっていくことの重要性を強調した。

同時に、公共施設の統廃合問題が表面化したとき、どのように考え行動すればいいのかについて住民の導きの糸となるべき存在が、住民から信託を受けている議員であるとも力説され、最後に重い課題を与えられた。

【感想】

あらかじめ分かっていたことではあるが、合併後10年を経過し、地方交付税の算定替えを主要因とする財政問題や公共施設の再配置問題への対応が全国の自治体にとって最大の課題となる中、5市町村が合併した浜田市ではその影響が極めて大きいことから本研修を受講した。

記念講演「地方財政の変貌と自治体政策の焦点」では、自治体財政改革の結論として①自治体と住民の協働、②自治体同士の連帯の二つが挙げられた。

1点目の方向性として、「公共施設の統廃合や住民への補助金の見直しの過程で、住民参加の政策形成ができるかどうかのカギを握る」との指摘は的を射たものであると感じた。浜田市においては、地区まちづくり推進委員会の組織化と政策形成への参加がカギになると受けとめた。

2点目については、理論としては理解できるがそのイメージは、面積の小さな自治体同士を前提としているように感じ、浜田市にとってはあまり参考にならないように感じた。具体例が聞ければまた違ったのかもしれない。

選科B「公共施設の再編と地域づくり」では何よりも、全国4市の先行事例が参考にはなったが、いずれの例もその取組は緒についたばかりで限界があり、それぞれの自治体で苦勞しながら進めていくしかないと感じた。

ただ、講義を通じて感じたのは、住民参加型で、できれば「まちづくり」と合わせて議論し進めていくことが不可欠であるという点である。