

(別紙1-1)《会派用》

令和4年8月12日

狭山市議会議長

太田博希様

会派名
代表者氏名

日本共産党
猪股嘉道



研 修 会 報 告 書

このことについて、別紙のとおり、報告がありましたのでご報告いたします。



代表者 猪股嘉直様

研修者(代表)氏名 夜川千代子

研 修 会 報 告 書

このことについて、次のとおり報告します。

1 期 間 2022年7月23日~2022年7月25日(2泊3日)
2 研修会名 第64回自治体学校in松本
7月31日 Zoom

3 研修会主催者 第64回自治体学校実行委員会

4 開催場所 長野県松本市

5 研修会参加人数 3人

参加者は次のとおり

猪股嘉直 大沢えみ子 夜川千代子

6 研修会スケジュール

7 研修会概要

「憲法を活かし地方自治が息づくまちづくり」
信州から発信」をテーマに開催される自治体学校

第64回自治体学校 in 松本 2022年7月25日(月)

3日目全体会特別講演「地球環境の危機と地方自治」

講師：宮本憲一(大阪市立大学名誉教授)

◆三大危機と日本社会

・人類は戦後最大の危機の時代にはいった。

・第1は、温暖化による地球環境の破壊防止のための体制的転換。

2050年までに産業革命以後地球平均気温を1.5℃以内に制御することを昨年国際気候枠組み変動会議は合意。日本政府も合意。

・第2は、2019年末に始まる新型コロナによるパンデミック。

経済成長による生態系の破壊による感染症の急増。世界の感染者5.6億人、死者63.6万人、日本102.2万人、死者3万人、終息の目途は立たない。

・第3は、2月に始まった国連憲章違反のロシアによるウクライナ戦争。

これに対してNATOと日本などが軍事・経済援助。停戦の目途が立たず、軍事ブロック間の核を含む第3次世界大戦の危機。

危機の増幅は資本主義体制の危機へ

・三大危機のそれぞれの被害、対策は異なるが、次のように共通している。しかも政界全体が共通し重複している。しかも世界全体が共通した危機に落ちいつている。

・災害の犠牲は共通して、貧困者、身障者など生物的・社会的弱者に集中し、貧困の格差、先進国と途上国の格差をもたらしている。しかも地球環境の破壊は温暖化問題にみるように不可逆的・絶対的な損失を生み、時期を誤れば取り返しがつかない。

・原因はグローバリゼーションを進めてきた資本主義の破綻であり、特に80年代以降の新自由主義体制。南の途上国の資源や労働力を搾取し、民営化、政府による福祉・医療・教育などの縮小、所得再分配の税制の制限、社会的規制緩和によっている。

・このため国際経済団体のダボスは「新しい資本主義」、株主資本主義からステイクホルダー資本主義など政策・制度転換が課題としているが、体制転換は容易でなく、特に日本は展望を失っている。

まず停戦、軍事ブロック間の緊張緩和

・三大危機は相互に関連している。特に戦争は地球環境対策を挫折させ、スタグフレーションをすすめつつある。・ウクライナ戦争によるエネルギーの危機と食糧価格の上昇はカーボンフライの政策を逆転し始めた。

- ・戦争と軍需資本の増産は co2 の増大となっている。
- ・日本政府は石炭火力の稼働と原発の再稼働に踏み切った。しかし、この弥縫策すら実行可能かどうか疑わしい。再生エネルギーの開発を遅らせれば、2030 年に 46% の CO2 削減は不可能。
- ・三大危機の中では、まずウクライナ戦争を停止し、軍事ブロック間の緊張、特に米中の対立を緩和する世界外交が必要である。

◆復帰 50 年の沖縄の自治

- ・この講演では地球環境問題と地方自治を中心とするが、他の問題についても、現在地方自治の視点で指摘しておきたい。
- ・地方自治の危機と世界戦争の危機は沖縄問題に集中している。
- ・今年が復帰 50 年。当時の復帰運動の指導者屋良朝苗琉球政府主席は反戦平和基本的人権の確立、自治という「沖縄のこころに基づく復帰政策の基本方針として「建議書を提出した」が、日本政府は全く無視をした。表 1 のように復帰後米軍基地は一部返還されたというものの在日米軍基地の 70% を占め、本土にあった海兵隊は沖縄に移駐した。米軍基地は沖縄本島の中心部にあつて、経済開発を妨げている。
- ・米軍による事故、犯罪が後を絶たない。日米地位協定によって、その多くが正規の裁きをまぬかれている。
- ・騒音公害は県人口の 40% に当たる 50 万の住民の日常生活を破壊しているが、米軍は責任を取らず公害裁判が繰り返されているが、日本政府が賠償を払うにとどまり、騒音は野放しになっている。
- ・米軍基地の有害物の汚染は最近の PFAS (有機フッ素化合物) 水道汚染のように繰り返し発生しているが、日米地位協定によって、基地内の調査が阻まれている。

第 1 表 米軍基地の変化

	施設数	施設面積 (ha)	軍人軍属数	賃貸料 (百万円)
1972 年 5 月	87	28,661	42,229	12,315
1995 年	42	24,447	52,288	60,317
2017 年	32	18,822	48,340	86,062
2019 年	33	18,494	不明	88,146

資料：沖縄県「沖縄の米軍基地」

ウクライナ戦争とノーモア沖縄戦

- ・この 50 年の間で最も重要なのは沖縄に新しい基地は作らせないというアイデンティによるオール沖縄の運動である。

・日本政府は辺野古基地を作らせないという沖縄県の要求を虚偽し、裁判や国地方紛争処理機関にまでも圧力をかけて、建設を強行している。戦後最大の地方自治の危機である。

・2015年安保法制制定以後、政府は日米軍事同盟に基づいて、自衛隊の基地を奄美大島から以南の南西諸島に建設中である。水のある離島の全てに自衛隊が配備された。今や沖縄政策は防衛庁基地拡大政策である。

・アメリカのバイデン政府は中国敵視論を取り、台湾有事に出兵する政策をとろうとしている。

・ウクライナ戦争で政府・自民党は自衛隊の拡大、敵地攻撃、核の共有を唱えている。このための憲法改正をすすめようとしている。

・沖縄を再び戦争に巻き込む危険が進んでいる。戦後の最大の教訓は「中国と戦争は起こさない」「二度と沖縄戦はしない」「ヒロシマ・ナガサキの悲劇はくりかえさない」である。

・今こそ世論を反戦平和の憲法の実現に向けて行動しなければならない。

◆SD（地球維持可能な発展）論の歴史

・1972年ストックホルム国際人間環境会議で地球環境保全が初めて取り上げられた。

・第2次大戦後資本主義の黄金時代で、高度成長が進んだが、日本の公害を典型にして、資源・環境の破壊が深刻になり、人類は初めて地球環境保全のために西洋の限界を討議した。

・これは工業化・都市化の近代文明のコペルニクス転換をもたらす会議になると期待がもたれた。

・しかし、インド、ブラジルを先頭に途上国は「貧困こそ環境問題」であり、開発を環境保全で制約するのは帝国主義だと批判が出た。これは途上国を搾取する先進国への当然の告発であった。このため国際協定は全くできず、WEOのような国際環境規制組織もできなかった。

開発か環境かの二元論を超えうるか

・このため翌年の東京会議は開催中止、20年にわたってこの南北問題を解決できなかった。地球環境危機は進んだ。

・80年代に入るとヨーロッパの大気汚染が深刻になり国際的な環境協定が始まった。チェルノブイリの原発事故は国際協力の必要を待たなしにした。他方途上国は経済が停滞しているにもかかわらず環境破壊が深刻化した。

・このような状況の下で1984年「開発と環境に関する世界委員会」が発足し、開発か環境かの二元論を乗り越えるために3年間討論。

・1987年4月「われら共有の未来」というSD (Sustainable Development) の発表。

・「持続可能な発展とは、将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすことである」

国連環境開発会議（1992年）とSDの採用

・国連はSDの提案を受け入れ冷戦終結後の世界政治の中心として地球環境の危機と貧困の双方を解決し、新国際政治秩序を作り上げる目的でリオデジャネイロで行われた。

・1992年6月国連史上はじめて、世界105か国の首脳を含め178か国の政府代表、100か国を超える4000のNGOが参加して、「地球サミット」が開かれた。私もNGO代表。

・これは地球政治の始まりとしての大きな期待があったが、アメリカ政府は乗り気でなく、発展途上国は先進国の援助が明確でないこともあって次の国際協定—「気候枠組み変動条約」「生物多様性条約」「森林保全原則」「砂漠化対処条約」の締結の提案にとどまり、具体的な目標と達成時期は示されなかった。ストロング事務局長は、会議は大成功と評価したが、軍産共同体の地球破壊に触れられなかったことが欠陥とした。

環境と開発に関するリオ宣言

・批判はあるが「リオ宣言」（27原則）はその後の環境政策の原則となった。

・第1原則—人は自然と調和しつつ健康で生産的な生活を営む権利を有する

・第3原則—開発の権利は現在および将来の世代の開発及び環境上の必要性を衡平に満たす

・第10原則—環境問題は、それぞれのレベルで、関心のあるすべての市民が参加することにより最も適切に扱われる。

・第15原則—環境を保護するための予防的方策は各国より、その能力に応じて広く適用しなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害が存在する場合は、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない。（予防原則）

目標項目の問題点

・最も重要なのは第1項目の貧困の克服である。この項目には貧困の基本的原因となっている新自由主義グローバリゼーションの改革ではなく、途上国の貧困対策への先進国の援助が期待されている。しかし、先アメリカに見るように先進国の貧富の格差は歴史上最悪の状況。この改革について、ここではふれていない。

・SDの基本となる第17の平和の項目では核戦争の禁止、軍縮、さらに世界平和条約などの国際協約の必要については全く書いていない。これは国連内の大国の反対によるのだが、最大の欠陥ではないか。

・目標第3の健康と福祉の項目は主として途上国について書いてあり、感染症についても先進国を含めた今回のような新型コロナウイルスによるパンデミックへの警戒はない。

・ほかにも現状と合わぬところがあり、今回パンデミックや、人種差別ウクライナ戦の経験からSDGsの目標は改定が必要でないかと考える。

民間資本依存でよいか

・SDGsの最大の問題点は政策主体が各国政府以上に国際的な民間大企業に置かれていることだ。国連はSDGsの実現に年5～7兆ドル必要、その多くを民間投資に期待している。2008年のリーマンショック以降民間投資の対象が社会資本、特に自然エネルギー、上下水道、医療、高等教育、福祉のような公共政策の分野に入り込み始めている。

・NGOなど社会運動の地球環境保全、性差別撤退、不正規労働の是正などのコンプライアンスを求める圧力もあって、欧米を中心に企業がESG（環境、社会、企業統治）を新しい投資基準に採用している。欧州ではこれが総投資額の26%を占めている。日本は遅れていたが、機関投資家の投資が急増し始めている。

・UNEPは、このESG投資をSDGs投資の中心において、全投資の3分の1を民間投資に求め、このための「SDGインパクト」という認証制度を作りたいとしている。

◆自治体による温暖化対策の革新を。政府の温暖化対策

・環境問題の核心は温暖化対策＝グリーン・リカバリーである。この具体的な国際協定は30年遅れた。

・政府と財界のグリーン戦略は、温暖化防止に名を借りた成長戦略で自動車のEV化、洋上風力、アンモニアや水素の電源導入など新技術の開発を進めようとしているが、短期の実現性に乏しい。

・CO2排出割合は電力37%、産業25%、運輸17%、業務・家庭17%。削減計画では家庭66%、産業37%、運輸38%、業務その他50%削減となっている。この案は実現性に乏しい。

・政府はエネルギー危機で、石炭火力の増設、原発の開発・導入などを計画しているが、環境危機対策に逆行している。

EUの温暖化防止の自治体戦略

- ・1985年EUはヨーロッパ地方自治憲章を採択した。これはグローバル化による国民国家の再編に伴って、内政の機能を自治体に移譲した。このため中央集権の強かったイタリア・フランスは憲法を改正して、補完性の原理を採用し、自治体への行財政の権限を移譲した。統治構造の改革のために北欧は市町村合併を進め、仏・伊は基礎自治体を残したまま広域行政制導入。
- ・リオ会議により温暖化ガスの抑制をはじめ地球環境問題に対応して、EUは90年代持続的都市戦略を制定し、都市区域の自然資源の維持、再生エネルギーの普及、自動車交通の制限、公共交通機関の整備を進めている。農村でも景観保全と再生エネルギー普及のために土地利用計画が法制化された。
- ・特にドイツでは再生エネルギーの供給自体が自治体や協同組合などの地域住民組織で、すでに電源の40%以上を供給している。

住民による学習会と計画

- ・再生エネルギーの使用は遅れている。特に大阪市のような大都市は、地方の原発や石炭火力発電所にエネルギーを依存している。
- ・他方で佐久市のような農山村を合併した地域は再エネ使用が全使用量の32%にのぼり、全国平均20%をはるかに上回っている。それでも地域の再生エネルギー賦存量はまだまだ開発の可能性を示している。
- ・これまで大部分の電力原料を輸入していたが、温暖化防止の国際協定により、それは大幅に削減せざるを得ない。再生エネルギーの開発は焦眉の急であり、その可能性は大きい。
- ・再生エネルギーの開発は、地域経済の内発的発展の中心になることは、研究成果が示している。
- ・この開発が農林業と共存し、自然破壊とならぬように、自治体が土地利用計画を立て、自ら経営をし、公的責任を持つ民間供給主体をつくりだしていかなければならない。このためには自治体職員の質的量的拡大が必要となる。
- ・脱炭素などの環境税を地方財源とするなどの財政改革が求められる。

◆結び—地域から平和と環境を守る運動を

- ・緊急の課題は不戦平和の理想を守り、憲法の改悪を阻止することである。
- ・特に日米軍による南西諸島の「要塞化」を阻止し、沖縄の自治を守り、ノーモア沖縄戦の運動を進めることである。
- ・待ったなしになってきた温暖化防止について具体的に地域から再生普及とカーボンフライの社会を目指すことである。
- ・このためには自治体を核にして住民の学習を進めに自然エネルギーの普及と自然環境の保全、地域産業による内発的発展を進めることであろう。

ドイツでは、再生エネルギーの供給自体が自治体や協同組合などの地域住民組織で、電源の40%以上を供給しているということを知り、なぜ、それが出来たのか詳しく知りたいと思いました。

再生エネルギーの開発は、農林業と共存し自然破壊とならないように、自治体が土地利用計画をたて、自ら経営をして、公的責任を持つ民間供給主体をつくりだしていく。それには、自治体職員の質的量的拡大が必要になると学びました。

宮本憲一教授は、「そのためには自治体を核にして住民の学習を進め、自然エネルギーの普及と自然環境の保全、地域産業による内発的発展を進める」ことと結びました。

狭山市では、どうなっているか、どう考えているのか等これからの課題として取り組んでいこうと思います。 (記：衣川)

第64回自治体学校 第6分科会「地域循環型経済を実現し自立したまちづくり」

循環型地域づくりの重要性と実践例—いかに地域系座業を診て、取り組みに繋げるか
講師：小山大介（京都橘大学）

はじめに

私たちは、今、岐路に立っている。新型コロナウイルスの感染拡大、ロシアによるウクライナ侵攻、米中対立などは、ほんの一例。そのような中地域経済は活力を失いつつあり、賃金が伸び悩み、物価が上昇し、住民の日々の生活が脅かされている。このような問題は日本経済のグローバル化の結果として発生しており、地域経済や社会を見つめなおし、循環型づくりを進めることが重要となっている。

なぜ循環型地域づくりが重要なのか、検討した後、地域の特長を生かした地域づくり、そして地域経済の構造を調査分析によって明らかにし、政策提言から実践へと結びつけている事例を紹介していきたいと思う。その際「中小企業振興基本条例」や「公契約条例」は、地域づくりの法的根拠として大きな助けになることを示したいと思う。

1. グローバルで不確実な時代こそ必要となる循環型地域経済

1980年代以降、日本経済は大企業の海外進出とともにグローバル化の道へ。大企業が全世界で大きな売上と利益を上げる中で、国内の地域経済は、東京一極集中、過疎、工場の撤退、若者の流出などによって活力を失っていく。しかし、政府の政策はこれまでと同様、企業誘致、観光誘致など地域の特長を生かした地域内経済循環の促進とは程遠いものに。その結果、地域経済は、住民生活の基盤を支える「場」であるにも関わらず、グローバル経済と直結し、外部経済環境の変化によって大きく動揺するようになっていく。現在起こっている食糧危機、原材料価格の高騰、物資不足は、まさにグローバル化を推し進めた結果として発生している。

そのようななかで、地域の経済主体が中心となって、地域づくりを進めようとする動きが活発化へ。1990年代後半以降の中小企業振興基本条例、公契約条例制定運動は、そのような地域主体、中小企業主体による地域づくりへの出発点となっている。循環型地域経済は、地域内再投資を促すことによって成り立っており、国内外における情勢の急激な変化に対応することができる、強い経済基盤を持った地域経済の構築のために必要不可欠であり、不確実な時代だからこそ、求められている取り組みなのだ。

2. 地域の特長を生かした地域づくり

宮崎県の基礎自治体の事例を紹介。キーワードは地域の特長を生かし、無理せず地域づくりを進めるということ。

宮崎県は、九州の東側に位置し、南北に長く、海、山、平野が存在し、約105万人が暮らす地域。新幹線はもちろん開通していない。県を縦断する高速道路は、対面形式となっており、鉄道は単線。必ずしも便利だと言える地域ではない。

宮崎県の基礎自治体で、「地域の特長を生かしたまちづくり」が進められている。中山間地域の自治体で実践活動が盛んなことが宮崎県の特長でもある。

「綾町」

有機農業を軸とした地域づくりが進められている。移住者が多く住む地域となっている。

「西米良村」

高齢者と若者がともに働き、地域を支える仕組みづくりが進められている。

「諸塚村」

林業を中心とした循環型の地域づくりが進められている。

これらの地域は、県中心部から遠く離れた地域となっているが、急激な人口減少は発生しておらず、豊かな地域経済・社会が構築されている。

3、政策提言へとつながる地域調査

循環型地域づくりにおいては、中小企業振興基本条例の存在も重要。

条例に地域経済振興や中小企業振興における自治体の責務、中小企業や大企業の役割が明記されているから。条例によっては、住民参加型地域づくりの「場」として「産業振興会議」などを設置している自治体もある。

中小企業振興基本条例を根拠として、地域経済分析を大規模に行い政策提言から実践へと繋げている自治体も存在する。

「北海道別海町」「香川県丸亀市」「京都府与謝野町」は、中小企業振興基本条例を根拠として、地域経済分析調査を実施し、地域の経済・社会を診たうえで政策提言を行い、実践活動へと繋げる取り組みを進めている。これらの取り組みの重要な点は、地域経済の基本的な構造をしっかりと捉えたうえで、中小企業、小規模事業者、農家などの地域経済主体を、地域内経済循環の担い手、あるいは起点として位置付けていることにある。

「別海町」

酪農と漁業、そして商工業との連携が提言されている

「丸亀町」「与謝野町」

活力ある中小企業や小規模事業者が地域経済を支える中心主体であることが明らかになっている。

これらの地域調査は、まちづくりを住民が中心となった取り組みへと高めるためにも必要不可欠な取り組みである。

国内地域経済は多様であり、1つとして同じ経済・社会構造を持っている地域は存在しない。しかし、政府からの政策パッケージは画一的であり地域の実情に合っていると云えない場合もある。その際、重要となるのが地域調査による地域経済分析なのである。

おわりに：調査から始める政策提言、ポスト・コロナ時代に向けた実践へ

多くの自治体は、グローバル化が進む中であっても、地域内経済循環を意識した取り組みを進めてきた。根拠となっているのが、中小企業振興基本条例であり、条例制定運動のさらなる活性化や実践が求められている。また、地域調査は、地域の実情にあった施策実施のために必要不可欠であり、住民自治をより確かなものにするため、地域経済や社会の現状分析から政策提言へと繋げることが重要となる。

コロナ禍の長期化は、地域づくりの停滞を生んでいる。そんななかであっても京都府与謝野町では、地域経済分析を産官学連携によって進め、報告書の作成、そして政策提言、シンポジウムの開催を実現した。それは、コロナ禍のなかでも実践活動が可能であることを示すことになった。ポスト・コロナ時代は、不確実な時代であり、循環型地域づくりの実践活動を活発化することが求められている。

【受講して】

自分たちの地域や町のことを、分かっていないと感じていましたが、今回のお話は、地域調査がとても大事と強調されました。

先生は、普段の生活や仕事、教育、医療を受けるなど地域経済や社会が「豊か」でなければ「衣食（職）住」が満たされない。「豊かな地域」とは、事業者が地域内で再投資を繰り返しており、分業が行われ住民が活動的である地域である。自治体はそれらの取り組みを支援している地域である。

具体的には、地域住民が生き生きとしているか、個性ある事業者が活躍しているのか、事業者、住民がまちづくりに参画しているかであると話している。住民が主体となって地域経済や環境などを地域調査し、地域状況を把握。「調査なくして政策はない」というように把握したうえで政策提言に結び付けていく、こと重要と思いました。また、このためには、中小企業振興基本条例や産業振興会議の設置が後押しになると勉強しました。これからの活動にとっても参考になりました。 (記：衣川)

全大会 記念講演 「参院選の結果とこれからの課題」

講師：奈良女子大教授 中山徹氏(自治体問題研究所理事長)

今回の参院選挙では、昨年の衆院議員選挙とは違って、市民と野党の共闘がほとんどうまくいかなかった。昨年の衆院選挙から、市民と野党の共闘が進んでいくことに危機感を覚えた自公政権と、それをバックアップする一部マスメディア、労働組合の連合が市民と野党の共闘を徹底的に攻撃する中で、立憲民主党の中枢が共闘に背を向けた結果である。

そうした状況の中で、自民党は比例で議席を減らしながら、選挙区では7議席を上乗せ、公明は比例も選挙区も1議席ずつ減らした。また、与党の支援者である維新の会が大阪以外でも伸長した。

自公連立か野党共闘以外に維新・国民・参政党等などで第3極をつくり、その第3極が過半数の議席を確保するのは不可能で、維新が政権につくためには、自公との連立しかない。その場合、これまでの自民批判とどう整合させるのか、国政レベルにおける維新の展望は見いだせない。

読売新聞の全国世論調査では「選挙後優先的に取り組んでほしい課題」では、①景気や雇用対策②物価対策③外交や安全保障④年金や社会保障⑤少子化対策で、憲法改正は10番目。最後の11番目が「特にない」の結果である。

NHKの世論調査「参議院選挙で1番重視する政策」では、①経済対策43%、②社会保障16%、③外交・安全保障15%、④新型コロナ対策5%、⑥憲法改正5%で、「憲法改正」はほとんど重視されていない。

日本経済の低迷、雇用の不安定化、社会保障の後退は自民党政治が進めてきた新自由主義的施策によってもたらされてきたが、このことが国民に伝わっていない。また、どのように、これを打開できるのかも国民には伝わっていない。これに応えることができれば情勢は大きく動く。

改憲派が衆参共に3分の2を超えた。維新は憲法改正にのめり込んでいるが、選挙演説では憲法改正については全く触れていない。国民は憲法改正を国政の最重要課題とは考えていないが、以前と比べると、改憲を肯定する国民が増えている。9条を変えることがどのような意味を持つのかは、国民に十分伝わっていない。

地方の政治ではどうか。昨年から今年にかけて、野党共闘の候補者が沖縄県宮古島、東京都小平市、兵庫県宝塚市、千葉県柏市、神奈川県横浜市、東京都武蔵野市、杉並区と勝利しているが、地方で野党共闘はまだまだこれからの課題。地域における野党共闘は、国政を変えるためだけでなく、地方政治を変えることも追及すべき。地方政治を変革するための地域における野党共闘はその地域の市民、住民団体、組合、政党でしっかりと組むべきである。

地方自治の拡充の視点から捉えると、

今、米軍基地、原発など、国策を強力に進めるために、地方自治が蹂躪されている。防衛、エネルギー等を掲げていけば、地方自治は無視されていいのか？大半の自治体が自治体DXを進めてきている。その枠組みは政府が決定し、自治体が独自に進めてきた上乗せ、横出しが認められない方向。

政府と企業が想定するデジタル化社会は、企業が地域と市民生活をコントロールし、市民生活すべてを収益の対象とする。従来は行政が全体を把握し、一部を民間委託にしていたが、新たなデジタル化社会で

は、具体的施策の内容を民間企業が決め、民間企業が提供する。行政はお墨付きを与える役割で、究極の民間委託となる。

こうした状況に抗していくために、その地域の問題について共通の問題意識を持つ人々、保守も革新も関わらず、共に闘う。意見の相違があっても実践的に乗り越えていく。意見の一致ができない場合は、その点では保留しながら、どちらかの方針を採用せざるを得ないときは多数を採用し、相違があった施策や方針実施した場合はその後に検証し、継続するかどうかを改めて議論する。そうした過程を踏みながらも住民が主人公の地方自治をつくっていくことが求められている。

(記：猪股)

第5分科会 「公務労働とデジタル化＝便利になるけど“落とし穴”にご用心＝」

講師：明治大学名誉教授 黒田兼一氏

2021年9月にデジタル庁が設置され、デジタル化への「司令塔」がつくられた。デジタル庁は「マイナンバーと預金口座とのひも付け」「2025年までに自治体の業務システムの統一化・標準化」をめざす。現在、デジタル化に向けて、民間企業が主導的役割をしながら急ピッチで進めている。官はその基盤整備を行い、22年末までに全国民がマイナンバーカードを取得するよう、もくろんでいる。

デジタル化は、便利にはなるけれど落とし穴もある。「どのようなデータをどのように処理するのか」は、人間が策定する。そのあり方によっては人間社会に悪影響をもたらす「落とし穴」がある。公務公共の分野では「落とし穴」にはまることは許されない。

今、各分野でAI (artificial Intelligence) が普及している。AIとは人間の知的行動の一部をソフトウェア化して人工的に再現したもので、囲碁やチェスのプレーから自動車の自動運転まで深層学習機能 (Deep Learning コンピューター自体が学習する手法) を組み込んでいる。AIの高度な判断を可能にして支えているのが「アルゴリズム」である。アルゴリズムとは、コンピューターで計算を行うときの「計算手順・方法」をプログラム化したもので、何か物事を行うときの「やり方」のこと。人間社会の全ての「やり方」をプログラム化 (アルゴリズム) = 数式化することは不可能。

AIは「判断する」のではなく、予め決めた基準でデータを整理・分類するだけ。AIはコンピュータ上で動くソフトウェアで、計算はするが、人間の知的活動の全てを数式化することはできない。AIが人間に取って代わることはない。AIには得意分野と不得意分野がある。得意分野は計算・認識・整理。「判断」するのではなく「分類」して共通点を素早く見出す。予め人間が設定した基準で「回答」(分類) する。この、「誰がどのような考えで『基準』を作るのか」が決定的に重要。

講師が経験したAIの限界事例。静岡のくれたけホテルで「あなたの質問に宿・ホテルに代わってお答えします。24時間いつでもすぐに回答。人工知能が相手なので気楽に聞ける」とあったので実験。

講師がQ「静岡の誇りは何ですか」 A「申し訳ありません。この質問は理解できませんでした」
Q「静岡の市長は誰ですか」 A「申し訳ありません。分かりません」 Q「くれたけホテルの料金は？」 A「時期や人数によって代わります。直接係の者にお問い合わせ下さい」という結果だったと。これから分かるのは、質問に答えているのではなく、分類しているに過ぎないことが分かる。予め用意したどの答えが近いかを選んで提示している。

スマホで「この近くの美味しいイタリア・レストランは？」には答えられるが、「まずいイタリア・レストラン」は答えられない。

AIとは高度な情報処理技術＝ソフトウェアで、「判断」ではなく、データを「整理・分類」するもの。例えば「明日、山本と広島に行く」をGoogleで翻訳すると、「Tomorrou, I will go to Yamamoto and Hirosima」と訳され、判断ができない。

AIでは、ソフトウェアに人間が判断基準を書き込む。作業手順 (方法) = アルゴリズムの策定する。即ち、分類基準 (= 判断基準) を人間が策定し、AIに学習させる (プログラムとして書き込む)。何が必要か、何を基準にするかの判断は人間が行う。これは、市民サービスや公務労働のデジタル化にとって

重要なポイントになる。

アルゴリズムの精度は、深層学習機能を持っていれば、使い込むほど向上する。大量のデータ（情報）を処理すればするほど精度は上がる。どのようなビッグデータを誰がどのように収集し、利用するのが重要で、現状ではGAF Aの独占。GAF Aとは、グーグル（G）、アップル（A）、フェイスブック（F）、アマゾン（A）のこと。

AIの命は①デジタル化された情報、②アルゴリズム。デジタル化された情報しかAIは機能しない。数値化できないものは情報から脱落する。AIは「判断・予測」するのではなく、情報を「整理・分類」するに過ぎない。しばしば数値化できないものに重要なものがある。だからAIの「判断・予測」には限界があるだけでなく、間違える事さえある。

AIはビッグデータから「正解」を出すことに優れていると言われているが、ビッグデータには社会にある差別や偏見が含まれ、AIは統計的差別をする。

デジタル情報を整理・分類する手順や手法をプログラム化するアルゴリズムを設計し、プログラム化するのは人間。設計者の主観や思惑が入り込む可能性は大きい。例として「食べログ」の問題がある。どのようなデータをどのような手順でどのように処理するか。権力を持つ者とその周辺のみで設計することは危険。オスターマンの主張「公共部門のDXの推進のためには、トップだけではなく全ての関係者が参加することが必要である」。

DXの利便性と危険性。人事労務管理にAIを使う。人事業務の効率化等に役立つ。人材募集、面接、選考を過去のデータを使ってエントリーシートのふり落としや動画を使ってAIが自動的に「選考」する。人事評価、賃金管理、配置では、過去の人事評価記録、勤怠情報、業績、成果情報を使って「人事評価」をし、出勤時の打刻の際の顔写真、従業員にウェアラブル機器を付させ行動と労働意欲管理を行う。こうした業務にAIを使うことによって落とし穴にはまった事例がある。アメリカのアマゾン社ではAIを利用した採用者決定で、女性差別を生んだ。AIで過去10年間分の履歴書を読み込ませ、採用されたヒトのパターンを学習させ、AIに応募者のランク付をさせて採用者を決定するというシステム導入で、「女性部長」「女子大卒」のように履歴書に「女性」という言葉の関連単語がある場合、応募者の評価点が下がる。その理由は過去の技術職の応募のほとんどが男性だったために、AIが男性採用が好ましいと判断したため。そのことによって、アマゾン社はAIによる選考を廃止した。過去のデータに基づいた判断が結果的に差別を再現してしまうことになった。統計的差別がおきた。

また、日本IBMのAIによる人事評価と賃金決定では、従業員の賃金改定にAIによる人事評価結果を利用した。労働組合側は「AI活用は評価家庭がブラックボックス化する可能性が高い」として、「評価結果の公開」を要求。会社側が拒否をして、東京都労働委員会で審理中。

IBMのAI（ワトソン）。デープレラーニング（深層学習）機能を持つAIだからこそ、その内部でどのような処理が行われているのかは「ブラックボックス化」する。投入データと結果の関係が不明となる。

公務のデジタル化では「落とし穴」回避が必須条件である。さいたま市は職員の仕事の軽減化をめざし、保育所の入所マッチング作業をAIで自動化。約8000人の入所希望者申請の振り合わせ作業を、これまで30人の担当者が述べ1500時間かけていたが数秒で終了。2020年から正式導入。ところが同年1月にトラブル発生。理由はシステム設計上のミス。結局例年のように担当者が休み返上で処理。

これまで職員が行ってきた作業知識は職場に蓄積しておくべき。職員が培ってきたノウハウは導入後も不可欠。マッチング作業を通して可能であった市民とのつながりは重要である。（記：猪股）

第 64 回自治体学校(松本)

全体会 記念講演②「大規模災害に備える自治体の課題」

講師:室崎益輝(神戸大学名誉教授)

全体会2つめの記念講演は「大規模災害に備える自治体の課題」と題して、神戸大学名誉教授・兵庫県立大学特任教授の室崎益輝氏が講演を行いました。災害の多発化、甚大化で、自治体の防災についても新たな視点が求められています。室崎氏は、「災害は進化する。防災も進化しなくてはならない」として、近年の災害に対して、自治体が行政責任をどう果たすかとの視点を解説しました。

●「災害動向に応える視点」では、災害の進化に見合った災害の進化が図られているかが問われるとして、次の視点を強調。

- ①公衆衛生 災害の多様化 頻発化 災害に弱い基盤や体質の改善
- ②個別対応 個別の状況にあった細やかな対応 人権
- ③多元防御 質の異なる対策の補完的な組み合わせ
- ④最悪想定 最悪のケースを想定して備える

現在、各地域で策定されている「地域防災計画」では、地域経済の観点や教育の在り方などが盛り込まれていないなどの問題点があることも指摘しました。

●「行政責任」については、「公助としての自治体の責任を正しく果せる体制になっているか？」が問われているとして、災害害対応の主体は基礎自治体＝住民が何を求めているかを把握するのが仕事なのに、現在は、国や県など上からのお金の範囲で行おうという姿勢になっていることを批判しました。

室崎氏の「自助、共助、公助＝7:2:1と言われているが、本来、自助(共助):公助は5:5。自己責任を押し付けてはならず、住民と一緒に力を合わせて問題解決しなくてはならない。そして住民と共に行う復興の可能性は無限大になる」とのお話は印象的でした。

●「SDGsの取り組み」の観点についても、今後重要になります。室崎氏は「災過去の災害からの反省をふまえ、SDGsの課題を捉え直すこと」を提起。自然への敬意を払い、力で制圧するのではなく、自然と共生を図りつつ緩和を図る「謙虚な減災」の必要性を提起。具体的には、事前には「壊れない・起こさない」対策、事後は「環境や地域経済への配慮」などが求められるとして、行政、住民、NPO などとの連携(人間の足し算)、昔からあったような意図的に氾濫さ

せる対策など「柔らかな防災」、ソフト、ハードの整備があっても逃げられない中、コミュニティをどう作っていくか(空間の足し算)、そこにいる人間の思いをきちんと汲み上げる(手段の足し算)などの手法を組み合わせることで減災へつなげることが重要だと指摘されました。

●「災害の時代と行政」という観点では、災害の広域化や長期化が指摘される時代において、避難所や仮設住宅の在り方も問われます。「緊急対応として1週間とされているからプライバシー無しで許されているが、避難生活が1ヶ月以上にも及ぶなら人権の観点から現状の仮設住宅の基準は許されない」との指摘は、改めて災害対応を考え直すものでした。

●「防災はDXでは解決しない」室崎氏は、災害時にあっては地域を歩き回る「人口と面積にみあった人手が必要」と述べました。国の行革の影響もあり、行政の減災力は減退しています。日本の行政職員は、人口比でいえばアメリカやイギリスの半分。災害時の権限も縮小されており、「国の顔を見ながら、お金の縛られながらの対応となっている」という点も厳しく指摘されました。行政の苦しみも共感しながら、どうやって職員が住民を見て動く仕組みを作るか？これは本当に大切な視点だと感じました。

●「これからの防災」について、室崎氏は「共助の力を引き出すことが大切。そのために公助は背中を押すこと。共助は自発的で未知数だが無限の可能性を秘めている」と述べました。想定外を許さない(定性的予測:災害の動向と地域の実情を踏まえる)、予測誤差を認識する(定量的予測:予測科学の未熟性を踏まえる)ことをふまえて、臨機応変、即決即断、応援受援を可能にするシステムの構築をはかり、地域の防災力を上げていく取り組みが重要との指摘はまさにその通りだと感じます。「土の人(住民)、風の人(交流人口・タネを持ってくる)、水の人(専門家)、太陽の人(行政)がいて、初めて実りが生まれる」とのお話は、防災だけでなく、今後のまちづくりの基本になる考え方だと感じました。

(大沢)

分科会 4 自治体民営化を考える

分科会では「自治体民営化を考える」と題して、PFI 事業を長年研究されていき
た尾林芳匡弁護士の講義を受けました。

●尾林氏は、経済的な視点からの民営化の本質とは、「全体の経費は下がる」
「物的経費は変わらず」「利益分が必要になる」ことから、「必然的に人件費が
圧縮される」と分析し、「民営化とは財界の要求による公的分野の搾取システ
ム」と指摘しました。

●PFI

PFI については、導入から、仙台松森 福岡タラソ 北九州ひびきコンテターミ
ナル 名古屋港イタリア村 高知病院 滋賀近江八幡医療センターなど、多く
の事故や問題を抱えて撤退している例があります。しかし、多くの問題がある
にもかかわらず、2011、2013、2015 年と、国は企業にとって都合の良い法改
正を繰り返し、PFI 方式に固執しています。

尾林氏は 2021 年 5 月に会計検査院が PFI 報告書を作成したことを紹介。
報告書では「2018 年までに 11 府省等で実施した 76 事業(いずれも国の事
業)のうち 26 事業 2300 件余りで不具合があった」とされ、「VFM が大きく算
定され、PFI 方式の経済的優位性が高く評価されていた可能性」「サービス購
入型で契約不履行が繰り返し発生」「SPC の財務状況悪化」「施設を十分に利
用できない状態が継続しているものがあつた」など、多くの問題点が指摘され
ているとの事。検査院の所見として、「事後検証が不実施」「金利情勢を反映さ
せた割引率の設定を」「SPC に競争の原理を」「国は VMF ガイドラインの改訂
を検討すること」「不具合を解消するための修繕を十分に行うこと」「事業期間
終了に伴う評価を客観的に行うこと」を検討するよう求めています。これは狭山
市をはじめとするPFI導入自治体で、個別の検証が必要だと感じました。また、
今後のPFI導入事業においても、注意しなければならない点だと感じます。

■指定管理者制度

指定管理者制度については、「儲けの場であっても公の施設であることに留意
することが必要」と強調しました。総務省局長通達で示された「公共サービスの
水準確保」「単なる価格競争ではない」「安全確保」「法令遵守」「労働法令の遵
守と労働条件の配慮」...これらをわざわざ書かなくてはいけない程の問題点
(沖縄 浦添市:児童公園の手作業での除草→除草剤使用・大阪池田市:葬祭

場 出入り業者からマージン徴収の実態)が出ているとの指摘はあらためて注意が必要だと気づかされました。

■各分野の動向

現在、公的分野の多くに様々な形で民間委託が導入されていますが、問題も起こっています。保育の分野では、企業参入の保育園で運営困難事例が多発。介護施設では介護報酬の不正請求や死亡事例も。公的施設では、指定管理者による運営中にプールの事故(2006 ふじみ野 流れるプールで防止柵が外れる バイト対応・2007 出雲ゆうプラザ 1つに2人→実際は2つに1人死亡事監視員おらず・2011 大阪泉南市 学校プール 監視員数 規約通り37回中5回のみ)などが起こっています。

直近では、都市公園がPFIによる整備の影響で、大幅な樹木の伐採が行われ、住民から大きな反対運動が起きていることも紹介されました。

■自治体の公共サービスの民営化を考える視点

尾林氏は、地域住民の願いは公務・公共サービスの充実にある、として、5つの視点①専門性・科学性 ②人権保障と法令順守 ③実質的平等性 ④民主制 ⑤安定性 が必要、と指摘しました。世界的にも公的サービスを守るための様々な動きが起こっており、日本でも図書館などは再公営化の動きが起こっていることも紹介され、究極は、「自分の大切な子どもや親を、フェアな心を持った人に任せたいか、それともバランスシートを見ている人に任せたいか、という事だ」と結びました。

事業を行うために予算は必要ですが、営利を目的とする民間事業者では、最終的な目的は事業利益となり、そのために低賃金や過重労働、法令違反などが起こりやすくなる状況が作り出されている点に注意して、民間委託を見ていかなければならないと痛感しました。(大沢)

第64回自治体学校 Zoom分科会・講座 7月31日(日) 13:00~15:00

12 ● 将来につなぐ農業・農村政策の考え方

助言者：伊藤亮司（新潟大学農学部）

農業・農村政策とは、そもそも何か？農業基本法時代（1968～1999）には、農業政策で済んだ。そこでは「農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正…農業従事者が所得を増大した産業従事者と均衡する生活を営む」ことが政策的目標であった。

1999年からの新基本法（食料・農業・農村基本法）の下では、それぞれ3つの分野に分けられ、かつ、食糧が前に（農村が一番後ろにつく）出てくる、そこでは「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展」が政策目標となり、「良質な食糧が合理的な価格で安定的に供給されるために「輸入及び備蓄とを適切に組み合わせ」つつ、農業者には「基本理念の実現に主体的に取り組むよう努める」努力を義務付けるものとなった。消費者や食品産業（食料）に従属する農業・農村という図式である。

新基本法の下で5年に一度策定される「食料・農業・農村基本計画」で、具体的な制度が展開される。現在は「基本計画2020（Ver.4）」。

担い手政策としては「大規模化経営体への農地集積・集約化」が掲げられる。

品目政策としては、儲からないコメを減らしつつ、既存の転作作物への補助すらも「収益性が低い転作作物」を温存するとして削除対象とし（補助金なしの自己責任で）「高収益作物（野菜等）」を作って輸出せよとの論調である。

農村政策は、小粒（2022年度予算：①農山漁村振興交付金、②多面的機能支払、③中山間地域等直接支払いの計は846億円・農林水省予算の4%）である。「基盤」すなわち公共土木事業（7000億円）やスマート・DXを忍ばせて、関連業界に多くの予算を流すことは忘れない。ちなみに食料自給率の目標値は、2010年計画（民主党時代）では50%とされたが、2015年より45%へ引き下げられ、今回もそれが継続された。

食料自給率目標は、新基本法第15条で「この向上を旨として、基本計画において定める」とされているが、実際には45%すら達成できず、37%と低下傾向にある。

これでは「食料主権」「農家・農民」のための政策・制度設計とは言い難い。農業者が生活できる政策、農村が維持・発展していける政策に向けて、抜本的な転換が求められる。

2. 農業・農村は大規模経営（担い手）だけではやっていけない

「我が国の基幹的農業従事者数は、2020年と比べて2030年には約4割、2040年には約7割減少することが見込まれる」と政府自らが認めている。

農業センサス2020では、10年前に比べて農業経営体数が都府県で64%、北海道でも75%減少した。内訳は、都府県で10ha以上が増加、10ha以下が減少。北海道では経営体数が増加しているのは100ha以上層のみで、それ以下は減少している。

政府は「我が国の農業の生産力を維持、向上させていくためには、農地の集積・集約を進めていく必要がある」とした。いわば中小農家数の減少を前提として担い手層に農地を集める方向を強めている。問題は、大規模層の数が増え、大規模層の経営耕地面積が増加しても、中小規模層の経営耕地面積の縮小をカバーしきれないことである。この結果として都府県で約36万ha、北海道で4万haの経営耕地面積の減少となっている。

農業集落における農家数の減少は、農業生産の前提となるムラ仕事・共同的管理を困難化させる。今や農家数5戸以下の集落が30%を超えて最大となり「10～19戸」より大きな集落は、全て割合を減らしている。特に都府県では、販売農家および組織経営体だけではなく、自給的農家や土地持ち非農家も大事な存在で、これらを加えて集落の維持・集落行事や農業資源・土地改良施設管理などが成立している。それらの資源の保全管理状況は、農業用排水路の管理を単独集落で行っている割合は、半数を下回り、他の集落と共同あるいは保全していない集落も一定割合となっていて悪化している。農地や森林の保全には手が回らない集落が大半です。

3. 厳しい農業経営（コメつくって飯食えねえ）

一般的に大規模経営体ほど経営は厳しい。

水田作り場合、「規模別農業経営収支の状況」は、事業収入を上回る事業支出により本業の利益を示す営業利益が赤字の経営体が多く、「10～15ha」層は44千円の黒字、「15～20ha」層は206千円の黒字を除き赤字です。

- ・「20～30ha」層 Δ 1932千円 ・「30～50ha」層 Δ 5840千円
- ・「50ha以上」層 Δ 18219千円 大規模経営ほど赤字幅が拡大。

他方で、大規模層ほど共済金補助金の受け入れなどの営業外利益が増え結果、経常利益ではプラスになっている。いわゆる補助金頼りの経営は、大規模層において一般的である。

野菜（路地）作においても同様の傾向で、事業輸入から事業支出を差し引いた営業利益は「10～15ha」層が最も多く以降は減っていき「20ha以上」層では Δ 8456千円の赤字に。これを共済金・補助金などの営業外利益で補っている。

背景には、農産物（特にコメ）の価格低迷による事業収入不足と資材費高騰による事業支出の増加が考えられる。

米価は長期的には低下傾向にある。物価水準はこの間高く、物価の変動を勘案して実質化した米価では、2021年度産は、今世紀最低だった2014年産に近い水準に迄下がった。多くの食料品価格が高騰する中で、コメのみが価格低下が顕著で、まさに「コメつくって飯食えねえ」状態に。

2018年コメ消費減少のもと、国による生産調整（減反政策）を廃止し、産地間競争で過剰在庫が増加し価格が低迷したことは当初から予想されたこと。政府は（結果的に）それを誘導し、水田作の不利を定着（コメへの回帰を封じ）させ、次の段階として、長

年続けられてきた転作助成を、今年度から「5年間に一度もコメの作付けを行わない農地を交付対象外にする」水田活用の直接支払い交付金見直し・厳格化が開始された。さらに転作農地を輸出基盤に生まれ変わらせ、その際には、海外マーケットのニーズを踏まえた高収益が見込める作物を見出すこととされている。

農産物輸出・食品の中身は必ずしも国内農業とリンクする訳ではない。ビールやウイスキー、カップラーメン等の「食品」がいくら輸出されても、その原料の多くは輸入(麦)農産物。清酒や米菓等の加工品を含めても商業用米の輸出量は5万トンにも届かず、国内生産量の1%にも満たない。単価は下がる一方。

4、真の農業・農村再生のための政策を

食糧管理法時代は、生産者の再生産が可能な「生産者米価」が算定され、国の責任で全量買い取りされてきた。1970年産より本格実施された減反政策では、コメ作付けを制限しつつ、他の作物への転換(転作)には手厚い補助を行ってきた。政府の規制威嚇推進会議は「自由な生産・流通・販売競争、優勝劣敗こそ活力ある地域、強い農業」と言うが、農業・農村は疲弊するばかり。農業・農村を「トンネル会社」に補助金を機械産業に回すためのIT農業・SMART農業振興では農村は活性化しない。ひとりで3台操作できる最新トラクターは、人減らし・農業法人等の雇用を減らす要因になりうる。高性能・先端技術を導入するほど高額となる農業機械は、ますます機械化貧乏を加速させ(大規模ほど)農業経営体の経営的ゆとりを失わせる。

市場原理に任せて受給環境の変化により価格が乱高下する矛盾は、結局、消費者・国民に及ぶ。消費者・国民が安心して購買できる国産農産物、食料主権の確立こそが問題解決の方向である。

農(林水産)業に加え地元の中小食品加工・流通・飲食などの地域産業を集積し、地域内で循環し支えあう経済構造・雇用を作る。地域内での資源・商品の循環は環境にも優しい。豊かな水、豊かな土地、豊かな食を育み、それを支える家族農家とその協同を発展させよう。低コスト持続型家族農業の持続的発展が国民、国土、さらには地球環境を支える。

【受講して】

国が農業政策をどのように進めてきたのか、年代を追って話して下さり、よく理解できました。

両親の実家は、昔からの米作農家でした。国の政策により、コメつくって飯食えねえということ、聞いたことありましたが、それでも代々農業を続けています。農業未来は、IT化でも、大規模経営でもなく、家族農業が大事であるということに確信を覚えました。地元の狭山市でも訪問すると「後継者がいない。私らで終わりになる。続けたいのに」という声を聞きます。自治体としてどういう政策を持っているのか、地元の良さは何か、困っていることはなど学習していこうと思います。(記：衣川)