『住民と自治』(通巻662号)6月号付録　2018 年6月1日発行　自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所　所報　第185号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ﾎﾟﾗｰﾉ･どんぐり 103 号　TEL/FAX 0282(83)5060
メール：support@tochigi-jichiken.jp　ホームﾍﾟｰｼﾞ：http://tochigi-jichiken.jp
郵便振替　00170-7-251641　とちぎ地域・自治研究所

○ とちぎ地域・自治研究所第 17 回定期総会議案 ---------- 2
○「我が事・丸ごと」地域共生社会のねらいと地域・自治体の課題(下) 芝 田 英 昭　10

とちぎ地域・自治研究所第 17回定期総会

とちぎ地域・自治研究所第 17 回定期総会を下記のとおり開催します。

■ と き　６月１０日（日）13:30～16:30

■ ところ　宇都宮市総合コミュニティセンター 集会室
（〒320-0845 宇都宮市明保野町 7-1）

■ 内 容

◎ 記念講演（13:30～15:30）

「ＴＰＰ・ＦＴＡ、自由貿易協定でどうなる日本の食と農業」

講師：**小 倉 正 行**氏（フリーライター、食べ物通信編集顧問、農政ｼﾞｬｰﾅﾘｽﾄの会会員）

◎ 第１７回定期総会（15:40～16:30）

・2017 年度活動報告・収支決算　・2018 年度事業計画・収支予算

・2018 年度役員選出　等

交流会を開催します

総会終了後、ＪＲ宇都宮駅近辺で講師を交えた交流会を開催します。参加希望者は、総会の出欠に併せて報告ください。

総会の出欠を同封の用紙にて FAX でお知らせください。
欠席の場合は、議事委任について記入し、必ず送付ください。
※別途、メールでも案内しました会員の皆様はメールでの返信でも結構です。

とちぎ地域･自治研究所第 17 回定期総会議案

第１号議案

２０１７年度活動報告

2017 年度は６月１１日に宇都宮市内で第 16 回総会を開催し、承認された事業計画に基づき、⑴自主的な調査研究活動、⑵ 県内の地域・自治に関わる学習・交流と自治体問題研究所開催の「自治体学校」等全国的な事業への積極的な参加、⑶ 議員、自治体関係者、住民運動関係者など幅広く会員の要求に応えた事業の企画、⑷県内の基礎自治体や一定の地域を単位にした「まちの研究所」を展望して地域に根ざした自主的な研究組織の設立支援の４つの柱に沿って事業を推進してきました。

安倍内閣の立憲主義破壊の暴走が続くもとで、地方創生政策の推進や社会保障の改悪が進むなか、11 月の第 15 期自治講座:議員研修会、２月の第 10 回とちぎ地域･自治フォーラムの開催、７月に千葉市で開催された第 59 回自治体学校への参加など学習・交流事業を中心に取り組んできました。

１　調査・研究事業

⑴　地域、自治に関わる資料やデーターの収集、分析
　　県及び市町村の決算データ―の整理を行いました。

⑵　テーマ別研究グループによる調査・研究

２　学習・交流事業

⑴ 総会記念講演

2017 年６月 11 日開催の第 16 回定期総会では「なぜ今　学校給食の無料化が広がるのか」をテーマに竹下登志成氏（自治体問題研究所）を講師に記念講演を行いました。

⑵ 第 10 回とちぎ地域･自治フォーラム

2017 年２月４日に２年ぶりに「自助･共助強制の『地域共生社会』でどうなる社会保障」をテーマに開催しました。

・講演①「『我が事・丸ごと』地域共生社会のねらいと地域･自治体の課題」
　講師：芝田英昭立教大学教授、

・講演②「地域医療構想でどうなる栃木の医療･介護」
　講師：太田正作新学院大学名誉教授（研究所副理事長）でした。

社会保障の改悪が続いていることもあり、医療･介護関係者や群馬県館林市からの参加者もあって 40 名近が参加しました。

⑶ 第 15 期とちぎ自治講座：議員研修会。

引き続き議員研修会としても位置付け、2017 年 11 月 15 日､16 日に「公共サービスの産業化で、どうなる自治体と職員の行方」をテーマに連続講座として開催しました。

・講座①「2017 年地方自治法･地方公務員法改正と地方自治体」
　講師：太田正氏（作新学院大学名誉教授、副理事長）、松尾泰宏氏（自治労連）

・講座②「公共施設の民間化と自治体の課題」

講師：長澤成次氏（千葉大学名誉教授）、角田英昭氏（自治体問題研究所）

開催時期が既に市町の 12 月議会が始まっていたところもあり、議員の参加が数名に止まり、今後、開催時期のより精査が課題となりました。

(4) 自治体学校への参加

2017 年 7 月 22 日～24 日千葉県千葉市で開催された第 59 回自治体学校には、関東での開催ということもあり 17 名が参加しました。

3　広報・出版事業、講師派遣事業等

(1) 所報の発行

毎月発行し、講座の講義録や会員からの投稿等を掲載してきました。今後内容の充実を目指しなお一層取り組みを強めます。

(2) ホームページ

できるだけデーターの更新に努めましたが、数回の更新に止まり、一層の充実が求められます。

4　「まちの研究所」づくり

小山市の会員を中心に活動している「小山市民自治研究会」の活動を引き続き支援しました。小山研究会では、小山市の公共施設管理計画の系統的な学習や小中学校の統廃合、小中一貫教育（義務教育学校）の問題点等について和光大学の山本由美教授を講師に 10 月に学習会を開催するなどの活動をしています。

5　組織体制の確立

(1)　理事会

２回の開催に止まりましたが、事業の基本的な方向や県政白書の編集について協議しました。

(2)　事務局体制の整備

・原則として月１回事務局会議を開催しましたが、事務局員の拡大など体制の強化が望まれます。

(3)　会員

会員数 130 名を目標に会員の拡大に取り組みましたが、高齢会員や議員引退による退会が続く一方、３月、４月のミニ統一選で当選で当選された議員の加入がありましたが、現在、会員数　　名（全国研会員　　名、その他　　名）、「住民と自治」の読者　名で、引き続き若干の減少傾向が続いています。

また、2017 年度は理事の所属している団体等を訪問するなどして団体加入を勧めましたが、十分な理解が得られず加入までには至りませんでした。

(4)　財政

事務所の安定的な維持のため必要な 150 名の会員に達するまでの当面の措置として、事務所維持のため組織強化募金に取り組んでいますが、2017 度は約 10 万円の募金がありました。また、2017 年度は、自治体研究社の社会保障関係の書籍の販売が好調で、財政の安定化に寄与しました。

第２号議案

２０１７計収支決算書

（２０１７年４月１日～２０１８年３月３１日）

１　収入の部

項　　目	決算額	予算額	差　引	内　　訳
前年度繰越金	40,536	40,536	0	
会　　費	820,100	820,000	100	
事業収入	182,970	120,000	62,970	講座等資料代、書籍等売上等
雑　収　入	141,760	150,000	▲ 8,240	募金、預金利子、自治体学校還元金
合　　計	1,185,366	1,130,536	54,830	

２　支出の部

項　　目	決算額	予算額	差　引	内　　訳
総　会　費	17,290	10,000	7,290	会場費、講師謝金等
講師謝礼	71,539	120,000	▲ 48,461	自治講座、フォーラム等
会　場　費	5,611	20,000	▲ 14,389	自治講座、フォーラム
通　信　費	145,156	150,000	▲ 4,844	電話代、住民と自治･所報等送付費他
事　務　費	140,384	100,000	40,384	封筒、コピー用紙、コピー機トナー代 ホームページ維持費、事務用品
事務所維持費	307,008	310,000	▲ 2,992	事務所維持負担金、コピー機リース代
図書購入費	15,026	20,000	▲ 4,974	ブックレット等資料購入
「住民と自治」仕入	341,472	341,000	472	
派遣旅費	0	10,000	▲ 10,000	
雑　　費	26,236	20,000	6,236	払込手数料等
予　備　費	0	29,536	▲ 29,536	
合　　計	1,069,722	1,130,536	▲ 60,814	

差引 115,644 円は2018年度に繰越

第３号議案

２０１８年度事業計画

１　はじめに

朝鮮半島での非核化を目指した南北首脳会談、米朝首脳会談が行われるなど国際情勢が大きく動いているいるなか、昨年の総選挙で与党が３分の２超の議席を得、安泰かに見えた安倍政権は、今年に入って森友・加学園計問題や裁量労働制をめぐるデーター改ざんの発覚、相次ぐウソ答弁や閣僚の暴言などで支持率が急落し、政権崩壊の危機に直面するに至っています。しかし、改憲に急ブレーキがかかったとはいえ、安倍首相は改憲に執念を見せており、予断を許さない情勢です。

2018 年は、国保会計の都道府県単位化など医療・福祉等社会保障の大改悪が行われ、また、ＴＰＰ１１やアメリカからの２国間ＦＴＡの要求など自由貿易協定の更なる進展、人口減小を口実にした地方創生政策のなかでコンパクト＋ネットワークによる地域再編や小中学校をはじめとした公共施設の統・廃合が進められています。また、那須町で今年４月から県内で初めて窓口業務の民間委託が行われるなど、経済界の要請に応えた公務・公共サービスの産業化も一層進められています。

栃木県では、４期目となる福田知事のもとで、自民党が多数を占める県議会をバックに国政追随の保守県政が進められています。塩谷町の指定廃棄物最終処分場や宇都宮市でのＬＲＴ事業、馬頭廃棄物最終処分場事業、思川開発事業など地元住民の反対の民意が強い事業が強行されています。さらに、2022 年の栃木国体や 2020 年東京オリンピック開催などに向けて総合スポーツゾーン整備など大型施設の建設による公共事業重視の財源運営が復活しています。

アベノミックスの破たんによる一層の貧困と格差の拡大のなかで、子どもの貧困対策や地方創生という名による地域再編への対抗、頻発する自然災害や大震災、原発事故等への防災対策、自然エネルギー政策の推進という課題とともに、本格的な政策転換を図るためには、何よりも県民生活を守るため医療や福祉、教育、商工業、農業、雇用など諸分野の運動が連携して制度改悪に反対する運動や政策的対案の提示を行うなどの国民的な運動を強めていく必要があります。

とちぎ地域・自治研究所（以下、単に「とちぎ研究所」と記します。）は、全国の調査・研究、運動にも学びながら、「憲法と地方自治法の原則」に基づく「住民が主人公」を基本理念に、山積する地域や自治体の課題に的確に応えられるよう、広く各分野の研究者、議員をはじめ自治体関係者、そして県内各地で活躍されている地域住民運動の関係者と広く連携し、政策や運動に貢献する調査・研究活動に取り組んでいきます。そして、県内各地の課題に対応し、広く地域に根ざして活動を展開するための取り組みとして活動している小山市民自治研究会（「まち研」）と連携するなど、より地域に根差した調査・研究事業、学習・交流事業を着実に推進していきます。

２　事業の基本方向

憲法と地方自治の本旨に基づき「住民が主役」「住民自治」を県内の隅々に行き 渡らせ、県民のくらし最優先の立場に立った自治体のあり方や行財政のあり方などの調査・研究と政策提言を行っていきます。

そのため、これまで培ってきた県内の自治体首長との新たな連携、行政や議会関係者をはじめ、医療、福祉、教育、雇用、商工業、農林魚業等県内各層・諸分野の運動との交流・連携の強化を基本にしながら、自治体問題研究所が進める諸事業とも呼応して、次の４つの事業を柱に活動を進めます。

(1) 自主的な調査研究活動

全国と県内の地域・自治の動向を把握し、これらの諸問題に住民自治の立場から組織の英知を結集し自主的な調査・研究活動をすすめます。

(2) 学習交流活動

県内の地域・自治に関わる学習・交流を行なうとともに自治体問題研究所が開催する「自治体学校」や「政策セミナー」、「市町村議員研修会」等全国的な事業に積極的に参加します。

(3) 会員の要求に基づく企画と活動

議員、自治体関係者、住民運動関係者など幅広く会員の要求に応えて事業の企画を組み立てます。

(4) 県内各地に「まち研づくり」

県内の基礎自治体や一定の地域を単位にした「まちの研究所」を展望して、地域に根ざした自主的な研究組織の設立を支援します。

３　調査・研究事業

(1) 次の３つを 2018 年度の重点テーマとして取り組みます。

① 地方創生政策に抗した地域活性化のあり方、地域経済振興と自治体の役割

② 国保の広域化や医療・介護等社会保障改悪、子どもの貧困対策、環境問題、再生可能エネルギー、防災のまちづくり等の動向と自治体の役割

③ 公共サービスの産業化、公共施設の統・廃合の動向等県内市町の行財政分析と地域自治区など住民自治充実のあり方

(2) 県政研究会等テーマ別の研究グループによる調査・研究に取り組みます。

(3) 地域や自治体に関わる全国及び県内自治体の動向や決算カード等の資料 やデーターの収集・分析を行い、ホームページや所報等で提供していきます。

(4) 調査、研究の成果は会員だけでなく、幅広い県民を対象にした講演会やフォーラムの開催や出版物等で普及していきます。

４　学習・交流事業

(1) とちぎ地域・自治フォーラム

2018 年 11 月を目途に第 11 回とちぎ地域・自治フォーラムを開催します。その際、各分野の運動団体や自治体との連携を重視して取り組みます。

(2) 県内で唯一の「地域自治区」活動として模索している栃木市の実践を自治体問題研究所を介して全国の先進事例に学び支援します。

(3) とちぎ自治講座

議員研修会としての位置づけを明確にしたうえで、会員のニーズを踏まえ地域・自治をめぐる年間のテーマを決め、３の(1)の重点テーマと連動した年間を見通した事業として開催していきます。開催回数や開催時期は、これまでの経験を踏まえ会員の状況に合わせて検討します。一定数の参加者を確保するため、参加の呼びかけやＰＲの方法など工夫していきます。

(4) 議員研修会

2017 年度の実績を踏まえ引き続き議員研修会を開催します。その際、議員会員による企画検討会で開催時期も含め準備を進めるます。

(5) 会員や諸団体等の要望に応じて、ミニ講座やミニ学習会を随時開催します。

(6) 自治体問題研究所主催等事業への参加

①2018 年７月 21 日～23 日に福岡市で開催される第 60 回自治体学校に参加を呼びかけます。

②全国小さくても輝く自治体フォーラムに、県内の関係自治体に参加を呼びかけるとともに研究所からもスタッフの参加を図ります。

③自治体政策セミナーや市町村議員研修会に、議員の会員を中心に参加を呼びかけます。

５　広報・出版事業、講師派遣事業、調査研究受託事業

(1) 住民運動団体や地域での「まち研」に繋がる学習会・研究会等への講師の派遣や斡旋を行います。

(2) 調査・研究の成果やイベントの結果を所報やホームページへの掲載、出版物として普及します。

(3) 調査研究を受託できるよう体制の整備を進めます。

６　地域に根ざした「まちの研究所」つくり

「小山市民自治研究会」の活動を引き続き支援するとともに、組織的に連携した関係として活動を進めます。さらに、設立の動きのある茂木町の取組を支援するとともに、県央地区などを中心に自治体単位、ブロック単位での「まちの研究所」づくりを目指します。

7 組織体制

(1) 理事会運営

４か月に１回の割合を目途に理事会を開催し、事業の基本的な方向を定めていきます。

(2) ４役会議及び事務局体制

① ４役会議の開催

理事長、副理事長、事務局長、事務局次長による４役会議を開催し理事会提案議案の検討を行います。

② 事務局体制

月１回の事務局会議を開催し、安定した事業の推進を図ります。事務局体制強化のため事務局員の増員に取り組みます。

(3) 会員の拡大

① 会員の高齢化が進み数年後には会員数の大幅な減少が見込まれることを直視し、自治体職員、地方議員、住民運動関係者、幅広い研究者等の専門家など、現員数を確保しつつ、130 名を目標に会員の拡大に取り組みます。

② 県内の住民運動等諸団体、まちづくり研究会等各種団体との交流・連携を進め、団体会員の拡大に取り組みます。

(4) 所報の発行

月１回の発行を堅持するとともに、会員からの投稿や、県内各自地体での優れた実践例の紹介、県内研究者の研究発表などの掲載等内容の一層の充実を図るため会員の皆さんのご協力をお願いします。

(5) ホームページ等情報発信の充実

データ―の更新に努め、充実を図るとともに、メーリングリストなどを通じた会員への情報発信の充実に努めます。

(6) 財政の確立

① 事務所の安定的な維持を図るため、財政基盤の強化を図ります。

② 会員の拡大とともに当面の措置として事務所維持のための募金に取り組みます。

③ 自治体研究社の出版物の普及・販売による事業収入の拡大を図ります。

第４号議案

２０１８年度会計収支予算書

（２０１８年４月１日～２０１９年３月３１日）

１　収入の部

項　　目	予 算 額	前年予算額	差　　引	内　　訳
前年度繰越金	115,644	40,536	75,108	
会　　費	820,000	820,000	0	
事 業 収 入	120,000	120,000	0	講座等参加費、書籍等売上等
雑　収　入	150,000	150,000	0	事務所維持･活動強化募金等
合　　計	1,205,644	1,130,536	75,108	

２　支出の部

項　　目	予 算 額	前年予算額	差　　引	内　　訳
総　会　費	35,000	10,000	25,000	講師謝金、会場費等
講 師 謝 礼	120,000	120,000	0	フォーラム、自治講座等
会　場　費	15,000	20,000	▲ 5,000	フォーラム、自治講座、理事会等
通　信　費	150,000	150,000	0	電話代、住民と自治･所報等送付費　他
事　務　費	100,000	100,000	0	封筒、用紙、コピー機トナー代、 ホームページ維持費等
事務所維持費	310,000	310,000	0	事務所維持負担金、コピー機リース代
図書購入費	20,000	20,000	0	
「住民と自治」仕入	341,000	341,000	0	
派 遣 旅 費	10,000	10,000	0	全国研総会等
雑　　費	20,000	20,000	0	払込手数料、その他
予　備　費	84,644	29,536	55,108	
合　　計	1,205,644	1,130,536	75,108	

本稿は、講演者が当日の講演内容を全面的に書き直して作成したものです。

「我が事・丸ごと」地域共生社会のねらいと地域・自治体の課題(下)

立教大学： 芝 田 英 昭

目　　次

はじめに
1．自己負担増を強いる医療保険制度等改定
　1）医療保険制度改定案の概要と問題点
　2）社会保険における自己負担（増）は、受診・サービス利用抑制につながる
2．「我が事・丸ごと」地域共生社会の本質を見抜く
　1）地域共生社会は社会保障概念を矮小化
　2）自助・共助を強調する地域共生社会の先にある憲法改正
　3）総合的相談窓口の設置
　4）共生型サービスの創設は、介護保険法と障害者総合支援法の一元化の第一歩(以上、前号)
　5）療養病床の介護医療院への転換　（以下、本号）
　6）３割負担の導入と介護納付金への総報酬割制の導入
　7）地域共生社会と国民監視国家の親和性
おわりに

5）療養病床の介護医療院への転換

表３　医療療養病床（20 対 1・25 対 1）と介護療養病床の現状

療養病床については、医療法施行規則に基づき、看護師及び看護補助者の人員配置は、本則上４対１（診療報酬基準でいう20対1に相当）以上とされているが、同施行規則（附則）に基づき、経過措置として、平成30年３月31日までの間は、６対１（診療報酬基準でいう30対1に相当）以上とされている。
※ 医療法施行規則に基づく人員配置の標準は、他の病棟や外来を合わせ、病院全体で満たす必要がある。

		医療療養病床		介護療養病床
		20対1	25対1	
人員	医師	48対1(3人以上)	48対1(3人以上)	48対1（3人以上）
	看護師及び准看護師	20対1 (医療法では4対1)	25対1 (医療法では、4対1が原則だが、29年度末まで経過的に6対1が認められている。)	6対1 (診療報酬基準でいう30対1に相当) (医療法では、4対1が原則だが、29年度末まで経過的に6対1が認められている。)
	看護補助者	20対1 (医療法では、4対1)	25対1 (医療法では、4対1が原則だが、29年度末まで経過的に6対1が認められている。)	―
	介護職員	―	―	6対1
施設基準		6.4㎡以上	6.4㎡以上	6.4㎡以上
設置の根拠		医療法(病院・診療所)	医療法(病院・診療所)	医療法(病院・診療所)
病床数		約13.7万床(※1)	約7.6万床(※1)	約6.1万床(※2)
財源		医療保険	医療保険	介護保険
報酬(例)(※3)		療養病棟入院基本料1	療養病棟入院基本料2	療養機能強化型A、療養機能強化型B、その他

(※1)施設基準届出(平成26年7月1日現在)
(※2)病院報告(平成27年8月分概数)
(※3)療養病棟入院基本料は、医療区分・ADL区分等に基づく患者分類に基づき評価。介護療養施設サービス費は、要介護度等に基づく分類に基づき評価。

出典：厚生労働省（2016b）「療養病床・慢性期医療の在り方の検討に向けて」、第 45 回社会保障審議会医療部会、2016 年 4 月 6 日、p.17。

介護療養病床等は、2011 年の介護保険法の改正で、2017 年度末までに廃止することとなっていたが、今回の法改正では廃止を 6 年間延長（2023 年末）するものの、その間に新たな介護保険施設「介護医療院」に転換させるとしている。現在療養病床数（2015 年 3 月末時点）［厚生労働省（2016b）］の内訳は、介護療養病床は約 6.3 万床、医療療養病床は約 27.7 万床で、介護療養病床約 6.3 万床と、医療療養病床のうち看護師及び准看護師人員基準が 25 対 1 の約 7.6 万床分の合計約 13.9 万床を介護医療院に移行するものである。

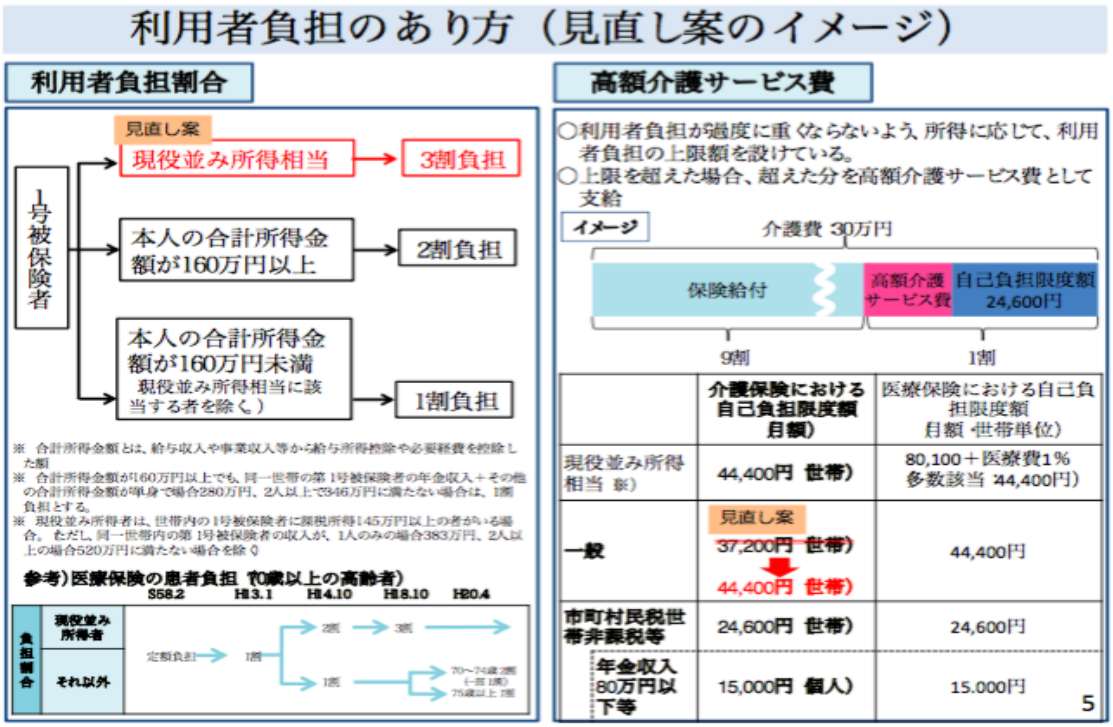
表 3 からもわかる様に、医療療養病床 25 対 1 は、その財源を「医療保険」としているが、介護医療院に移行することで、財源を介護保険に付け替えることとなる。また、1 月に要する 1 人当たりの平均的費用［厚生労働省（2016c）p. 15］は、療養病棟入院基本料 1 は約 59.6 万円、療養病棟入院基本料 2 は約 45.8 万円、介護療養病床は約 35.8 万円である。さらに、看護師配置基準であるが、療養病棟入院基本料 2 は 25 対 1、介護療養病床は 30 対 1（介護報酬上は 6 対 1）である。

このことからも、より安く、より看護師人員基準の緩い介護保険施設に転換するのが狙いであると思われる。

６）３割負担の導入と介護納付金への総報酬割制の導入

現役並所得（単身者、年金収入だけで３８３万円）の利用料負担を３割にする、と提案された。2015 年８月より 280 万円を超える人の負担が２割になっており、今後自己負担割合が３割、２割、１割が存在し、結果３割が標準負担であり、２割や１割負担を軽減負担とみなす可能性が高い。

表 4 介護保険利用者負担のあり方



出典：厚生労働省「資料」、社会保障審議会介護保険部会、2016 年 11 月 25 日。

今日まで社会保障運動の一部では、自己負担は所得に応じて支出されるべきとの“応能負担原則”を掲げてきた。厚生労働省は、一定所得以上の所得のある人を対象に３割負担にすることで、国民要求に応え応能負担を導入したと思わせる効果性を狙ったと言えよう。しかし、社会保険の原理原則を考えれば、社会保険における一部負担・自己負担は、受診抑制を招く傾向があり、国の医療費・介護費の抑制の一翼を担う可能性が高いことは、前述の通りである。

また、応能負担を理由に現役世代（第 2 号被保険者）の介護納付金に、現在は加入者数に応じて決定されている制度を 2017 年より総報酬割制を導入する。既に、厚生労働省は 2017 年度予算案にて総報酬割制導入を見越し、協会けんぽへの国庫負担削減を示した。

表 5　総報酬割制導入で保険料変化

	平均賃金	1 人当り保険料月額
健康保険組合	456 万円	5,125 円→ 5,852 円　　727 円増額
協会けんぽ	315 万円	4,284 円→ 4,043 円　　241 円軽減
共済組合	553 万円	5,125 円→ 7,097 円　1,972 円増額

出典：厚生労働省「資料」、社会保障審議会介護保険部会、2016 年 11 月 25 日、より筆者作成。

確かに所得から勘案すれば、健康保険組合や共済組合加入者の平均所得は高く、所得に見合った保険料の納付が求められるのは事実であろう（表 5)。しかし、中小零細企業の従業員が多く加入する協会けんぽは恒常的に財政難で、2015 年度においても 1,470 億円の国庫負担が投入されており、結果的には総報酬割制導入で、健康保険組合と共済組合の分担金を増額し、その分を協会けんぽへの国庫負担削減分の補填にまわすのが狙いである。

2017 年度からは納付金を、加入者の収入（報酬総額）に応じた総報酬割制に段階的に移行する。17 年、18 年度は総報酬割の 2 分の 1、2019 年度は 4 分の 3、2020 年度から全面実施する。ちなみに、2017 年度は 8 月からの実施となっており、国庫負担削減額は約 440 億円となる。

７）地域共生社会と国民監視国家の親和性

2013 年に「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（以下「マイナンバー法」）」が成立した（2013 年 5 月 24 日）。マイナンバー法は、社会保障領域等への利用拡大を目指して 2015 年９月に、2013 年法が施行される前に改正され、同年 10 月 5 日に施行された。同年 10 月より、マイナンバーの通知がなされた。2016 年年明けから自治体においてマイナンバー・カード（任意）の交付が始まったが、交付の際「顔認証システム」での本人確認が行われた。この顔認証データは、マイナンバー交付以外には使用しないとしているが、破棄されない限り住民の膨大な顔認証データが、自治体に蓄積されることとなる。

また、「刑事訴訟法等の一部を改正する法律」が 2016 年 5 月 24 日に可決・成立し、

取り調べの可視化（部分的な録音・録画）、司法取引（合意制度等）の導入、通信傍受（盗聴）の拡大、等が盛り込まれた。捜査当局による盗聴は、国民的批判の下、対象犯罪を薬物、銃器、組織的殺人など、暴力団関係の組織犯罪 4 類型に限定し、通信事業者の常時立会いを義務付けすることで1999年に成立した。しかし、2016年改正法は、盗聴対象を組織犯罪 4 類型から、窃盗、詐欺、恐喝、逮捕監禁、傷害等の一般犯罪を含む広範囲に拡大し、実質的に一般市民を盗聴対象とした。また、通信事業者の立会い義務を外したことで、国家が常時国民を監視できることとなった。

さらに、2017年6月15日には、犯罪を計画段階で処罰する「共謀罪」の趣旨を盛り込んだ組織犯罪処罰法改正法が、可決・成立した。

この一連の流れから見えてくるのは、国民が国家から常時監視されていることで、民主的な政治的発言や行動・活動をしにくくする狙いが透けて見えてくる。ただ、国家が監視しているだけでは、国民を完全には統制できないことから、一段進んだ形態として、「住民相互の監視システム」を構築させようとしている。それが、まさしく「現代版隣組制度」としての「地域共生社会」ではなかろうか。

改革工程は、「地域共生社会」の実現が求められる背景を、「歴史的に見ると、かつて我が国では、地域の相互扶助や家族同士の助け合いにより、人々の暮らしが支えられてきた（下線筆者）」［厚生労働省（2017）p. 1］とし、「このような日常の様々な場面における『つながり』の弱まりを背景に、『社会的孤立』や『制度の狭間』などの課題が表面化している（下線筆者）」［厚生労働省（2017）p. 2］なかで、「人と人との繋がりや支え合いにおいては、支援の必要な人を含め誰しもが役割を持ち、それぞれが、日々の生活における安心感と生きがいを得ることができる。このような人と人とのつながりの再構築が求められている（下線筆者）」［厚生労働省（2017）p. 2］からとしている。

地域共生社会が言う「つながり」は、戦前の相互扶助組織であった隣組制度（隣保）を想起させる。同組織は、いわゆる「五人組」という部落内の相互扶助・相互監視組織にまで遡ることができる。

日中戦争時に、戦争遂行・国家監視体制の強化のため、五人組の慣習を発展させ、隣組が強化された。具体的には、1940 年 9 月 11 日通達された「部落会町内会等整備要領」［内務省（1940）］により、部落会や町内会が戦時国家体制に内包されていった。

同要領はその目的（第一条）に、

一、隣保団結ノ精神ニ基キ市町村住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ則リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムルコト

二、国民ノ道徳的錬成ト精神的団結ヲ図ルノ基礎組織タラシムルコト

三、国策ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ国策万般ノ円滑ナル運用ニ資セシムルコト

四、国民経済生活ノ地域的統制単位トシテ統制経済ノ運用ト国民生活ノ安定上必要ナル機能ヲ発揮セシムルコト

とし、第二条十のロ項では、本内務省訓令の目的を達成するために「部落会及町内常会ハ第一ノ目的ヲ達成スル爲物心両面ニ亘リ住民生活各般ノ事項ヲ協議シ住民相互ノ教化向上ヲ図ルコト」とした。これは、地域共生社会の実現に向けてこの程改正され、社会福祉法 4 条に新たに加えられた 2 項に通じる思想とも読み取れる。条文は先述していることから再掲はしないが、「部落会

及町内常会ハ」は「地域住民等は」に、「住民生活各般ノ事項」は「地域生活課題」に、「協議シ住民相互ノ教化向上ヲ図ルコト」は「関係機関との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする」と読み替えてもかのうである。

地域社会を、住民自治の観点から論じることは極めて重要であるが、それはあくまでも住民の自発的運動・実践によって達成されるべきであって、国が一律に住民の組織化を奨励・強制することがあってはならなし、その場合は戦前の隣保組織の体制内化を教訓として学ぶべきではないだろうか。

今後、地域共生社会が地域生活課題に我が事・丸ごと関わる住民とそうでない住民を峻別する「装置」として機能する可能性を、筆者は危惧している。

おわりに…共同の力と繰り出し梯子理論

シドニー・ウェッブが 1911 年に著した『防貧策』は、社会福祉領域における公私関係論を論じた歴史的著作と言われている。同書において、ウエッブは、「この理論（「繰り出し梯子」理論：extension ladder）のもと、新たな支援方法を常に追求し、困難な事例に対しても愛情に溢れたケアを心がけ、（中略）公的機関だけによって実施される比較的低水準のサービスを上回るサービスを実践・実施することで、結果的に公的サービスにおける健康で文化的な水準を押し上げる効果がある」［Webb, S. & B.（1911）p.252］と指摘している。この「繰り出し梯子理論」には、現代にも通じる示唆がある。

地域における住民共同の運動・実践が、公的サービス（社会保障やその他の公共サービスも含む）を上回る内容を有することがしばしばある。この住民共同の運動・実践が、私的サービスを公的サービスに昇華させれる流れが、あたかも繰り出し梯子が伸びるように見えることから、そう命名された。例えば、介護保険における訪問介護事業は、1956 年に長野県で制定された「家庭養護婦派遣事業」を端緒として、その後大阪市など革新自治体に広がり、結果的に 1963 年老人福祉法 12 条に「老人家庭奉仕事業」として法定され、2000 年施行の介護保険法では、8 条 2 項に明記された。

また、保育運動においても、同様の状況があった。1960 年代の高度経済成長に伴い女性労働者の増大の中、労働と保育の両立を求めて、「ポストの数ほど保育所を」を合言葉に大きな運度が広がり、結果的に公的保育所（認可保育所等）の増設につながった。

さらに、老人医療無料化（医療保険給付における自己負担の無料化）も、住民共同の運動・実践が結果的に国の制度として位置づけることとなった。端緒は、岩手県沢内村（現・西和賀町）の取り組みで、1960 年、同村は住民の要求受ける形で、全国で初めて 65 歳以上の老人医療の無料化を実施、翌年には対象を 60 歳以上に拡大した。これをきっかけに 60 年代後半以降に老人医療無料化が拡大、1969 年革新自治体東京都で 70 歳以上の医療費無料化実施が画期となり、1973 年 1 月から、70 歳以上の老人医療費無料化が国の制度として実施されたのである。

現在政府が言う「地域共生社会」は、社会保障等の公的サービスを縮小したところに、その代替として地域住民に地域課題解決責任を押し付けるものであり、住民共同

の運動・実践とは全く異なるものである。

住民共同の運動・実践は、その目的に公的責任の強化、あるいはその実践を公的制度に押し上げる狙いがあるが、「地域共生社会」は、そもそも公的責任を捨象し住民の自助・共助（助け合い）に変質させることが狙いであることを鑑みれば、ますます住民共同の運動・実践が必要になってきたと言えるのではなかろうか。

引用参考文献

＊邦文

・畝博（2002）「医療費の自己負担増による高血圧症患者と糖尿病患者の受診行動の変化」、2003 年度厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業研究報告書、2002 年3 月。

・厚生労働省（2016a）「地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現」、我が事・丸ごと地域共生社会実現本部第一回会合、2016 年7 月 15 日。

・厚生労働省（2012）『平成 24 年版厚生労働白書』、日経印刷、2012 年9 月。

・厚生労働省（2016b）「療養病床に関する基礎資料」、第 7 回社会保障審議会療養病床の在り方等に関する特別部会、2016 年12 月 7 日。

・厚生労働省（2016c）「療養病床・慢性期医療の在り方の検討に向けて」、第45 回社会保障審議会医療部会、2016 年4 月 6 日。

・厚生労働省（2017）「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）【概要】」、我が事・丸ごと地域共生社会実現本部、2017 年2 月 7 日。

・政府（2017）「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案のポイント」、2017 年2 月 7 日。

・内務省（1940）「部落会町内会等整備要領（内務省訓令第十七号）」、1940 年9 月 11 日。

・日本医療政策機構(2008)　「日本の医療に関する 2008 年世論調査」、2008 年8 月。

・日本医療政策機構(2013)　「2013 年日本の医療に関する年世論調査」、2013 年7 月。

・毎日新聞2017 年9 月 5 日付。

・吉田あつし、伊藤正一（2000）「健康保健制度の改正が受診行動に与えた影響」、『医療経済研究』VoL. 7、医療経済研究機構。

＊英文

・Webb, S. & Webb, B. [1911] *The Prevention of Destitution,* Longmans, Green & Co.

高齢期社会保障改革を読み解く

社会保障政策研究会（代表・芝田英昭）編

A 5判　160 ページ　本体 1600 円

新刊

安倍政権下の社会保障政策は、予算削減や自己負担増だけではなく社会保障の市場化・産業化にある。とりわけ高齢期社会保障政策において顕著にみられる。本書は、高齢者の生活実像を踏まえて「改革」を分析し、市民による改革運動の姿を提起する。

主な内容

第Ⅰ部　安倍政権下の高齢期社会保障改革
第 1 章　高齢期社会保障に潜む課題と地域共生社会の本質　芝田英昭
第Ⅱ部　医療・介護・福祉・年金・生活保護
第 2 章　高齢者を対象とした医療制度「改革」　濱畑芳和・荻原康一
第 3 章　地域医療構想から考える医療提供体制のこれから　鶴田禎人
第 4 章　介護保険制度改正と改革の課題　柴崎祐美
第 5 章　高齢者福祉「改革」と市場化・産業化　曽我千春
第 6 章　新成長戦略下の公的年金制度改革　密田逸郎
第 7 章　高齢者世帯の増加と生活保護「改革」　村田隆史
第Ⅲ部　生活の実像・運動の視点
第 8 章　高齢期に発生する生活問題の捉え方　小川栄二
第 9 章　市民による改革の必要性　本田　宏

自治体研究社　〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル 4 F　TEL 03-3235-5941　FAX 03-3235-5933　http://www.jichiken.jp/　E-mail　info@jichiken.jp

■書籍の注文は、とちぎ研究所事務局までメール・FAX で。送料無料です。

Dr. 本田の社会保障切り捨て日本への処方せん ●本田　宏 著

日本の医療、日本の社会保障はどうなっているのか。外科医として36年間、医療の最前線に立ち続けてきた著書が、医療・社会保障崩壊の現実を体験とデータに基づいて糾弾。そして日本のどこが問題で何を変えれば医療や社会保障が充実するのかを、政治、社会、教育、デモクラシーのあり方まで俎上に載せて追究する。

定価（本体 1100 円＋税）

第１章　外科医引退、市民運動へ
想像を絶した地方勤務医の生活
第２章　諦めずに明らめるために
グローバルスタンダードと比較する
第３章　報道の自由度とメディア・リテラシー
考えさせない日本の教育
第４章　日本の社会保障が充実しない理由
社会保障充実を阻む？ 日本人の国民性
第５章　社会保障財源獲得は可能か
社会保障財源獲得のために　　ほか

自治体研究社　当社の書籍は、ホームページからも購入できます　http://www.jichiken.jp/ E-mail info@jichiken.jp

データベースで読み解く 自治体財政 ●武田公子 著

地方財政状況調査ＤＢの活用

定価（本体 1600 円＋税）

総務省がウェブサイトで公開する「地方財政状況調査関係資料」のなかの「地方財政状況調査個別データ」からさまざまなエクセルファイルをダウンロードして、自治体財政を分析する。その手順、整理の方法、分析手法を、図版を駆使して分かりやすく解説する。

第１章●自治体財政の制度概要と全般的動向／第２章●地方財政状況調査データベースの利用方法／第３章●グラフの読み取りとさらなる分析方法／第４章●一般会計と他会計との関係／第５章●合併自治体の財政分析／第６章●被災自治体の財政分析

自治体研究社　当社の書籍は、ホームページからも購入できます　http://www.jichiken.jp/ E-mail info@jichiken.jp