

区画整理・再開発対策全国連絡会議主催

「夏の自治体議員研修セミナー」参加報告

日本共産党 楠木宏彦

日程 8月18日

場所 東京都江東区東陽町「江東区文化センター・大研修室」

【記念講演】

「みなさんはどう自治しますか（白藤博行）」

地方自治とは何か

津市出身で、四日市の大気汚染公害に接した。小学校の校歌は、煙突の火を「希望の火」と歌っていた。住民の命が脅かされているのに、自治体は何もできないのか、という問題意識から行政法の研究に進んだ。大気汚染、騒音を規制する法律はあった。しかしその程度の基準では住民の健康を守れない。高度経済成長の時代にあつて、国は産業を規制することにはためらいがあつた。しかし、条例で、法律より厳しい規制をかけることは違法になる。「法令先占論」。憲法 94 条も、法律の範囲内で条例をつくらうと定めている。

戦後憲法の特徴の一つに、「地方自治」が規定されたことがある。明治憲法では「地方政治」という章があつたが、戦後憲法は「地方自治」となっている。しかし、抽象的でよくわからない概念が規定されている。ひとつは、「地方公共団体」、いまひとつは、「地方自治の本旨」。重要な概念だが、法律家の中で定まった定義はない。

2000（平成 12）年、地方分権一括法が成立し、機関委任事務が廃止され、法定受託事務と自治事務に分けられた。しかし、法定受託事務という名称で、法令先占論は生きている。法定受託事務は、本来、地方自治体が自律的に決めることができるものだ。しかし、国の言っていることに従わなければ、国から「関与」が入ってくる。市役所職員に言わせれば、「面倒なことはいやだ」ということか。

【講義】

「都市計画・区画整理・再開発（遠藤哲人）」

1. 都市計画の基礎知識

① マスタープラン（長期的で総合的な都市計画の方針）

民間ディヴェロッパーが行政を巻き込んで進めている。

「都市計画法」1919 年。この制度の下ではすべて国が決めていた。

「新都市計画法」1968 年。「地区計画制度」（1980 年）の成立で形が整う。

・土地利用規制（用途地域等）…土地利用を規制

地域地区、用途地域、生産緑地帯、土地の使い方を色で規制。

・都市施設整備（道路等の買収）…権利を買収

道路、鉄道、公園、下水道、ごみ焼却施設、火葬場など、公共による基本的なインフラ整備。(点と線の整備)

- ・市街地開発事業(区画整理、再開発)…権利を買わず動かす
土地区画整理事業、市街地再開発事業など。(面の整備)

「基本構想」

民間企業(ディベロッパー)は「計画」でしばられ^るものと考え、嫌っている。

この20年間は、市街地の都市計画は、マスタープランに基づき、土地利用規制・都市施設整備・市街地開発事業を組み合わせ、都市整備を行っていた。しかし近年、民間大手企業が市街地開発事業(個別開発プロジェクト)を固めてから、上位にあるはずのマスタープランの改変を求めていくということが常態化している。「まず個別プロジェクトありき」の様相で、個別プロジェクトを民間大手ディベロッパーが地区住民を組織し、地元自治体を巻き込み、それまでの計画の改変を迫るという構図だ。結果、都市は乱開発状態におかれることになる。

2. 区画整理の基礎知識

震災・戦災・大火からの復興などで活用されてきている制度。20世紀の郊外住宅開発、21世紀のインター周辺開発等々。

① 用語

「換地」:一定の地区内のすべての土地を総入れ替えする。

「減歩」(げんぷ):「土地の提供」。総入れ替えの時に少しずつ宅地・農地を削る。

削った土地は、道路用地、公園用地(公共減歩)になる。

「清算金」:削り足りない土地、削りすぎた土地についてはお金で精算。

「建物などへの移転補償」:建物の移転費用は補償する。

「減歩」は使い勝手が良くなるという理屈(「利用増進」)で財産権を規定した憲法第29条違反ではない。日本国憲法第29条第3項「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」

② 区画整理の施行者は「行政処分」の権限を与えられた者。

土地区画整理法では、「個人・共同」、「土地区画整理組合」、「区画整理会社」、「地方公共団体」、「行政庁」、「UR都市再生機構」、「住宅供給公社」。近年、郊外のインター周辺などでの区画整理は、大半が土地区画整理組合施行だ。しかし、地権者による組合といっても、内実はディベロッパー、大和ハウスなどが業務代行者として仕切っている。かつての地上げ屋が規制されて私企業ではできなくなったので、「組合」を隠れ蓑にしている。

3. 市街地再開発の基礎知識

再開発の仕組み

・敷地を共同化し、高度利用することにより、公共施設用地（道路、駅前広場などを指す）を生み出す。

・従前の権利者の権利は、原則として等価で新しい再開発ビルの床に置き換えられる（権利床）。

・高度利用で新たに生み出された床（保留床）を処分（組合が取得）し、事業費に充てる。現代の再開発は「保留床」を大きくつくるための事業。

自治体の税金投入はどうなっているか。

- ① 補助金（交付金） 再開発事業主体の事業を補助する補助金。その「公共性」に鑑みて投入。国土交通省の「社会資本整備交付金交付要綱」に基づく。
- ② 負担金 公共施設管理者負担金。道路・駅前広場など、「公共施設」の整備に要する負担金。自治体に帰属する。
- ③ 再開発ビル内に「公益施設床」を確保する費用。それぞれの施設整備に対応する補助金は、所管する部局の流れで、文科省であったり、厚労省であったり、「いろいろなところが補助金メニューをもっている。起債で対応も。

3つのタイプがある。（1）権利床型（2）保留床型（3）床賃貸型。

（以上）

◎「大学、専門学校(看護学校など)への進学は賛沢ですか

大学、専門学校への進学率は80%を超えている。しかし生活保護世帯では、進学率が40%程度だ。生活保護世帯の子弟は進学すると世帯分離され、保護が廃止される。しかし、看護学校に進学し、准看護師資格を取って収入が増えたというケースについて、その結果、世帯として保護基準オーバーになるので、世帯分離が解除され、保護が廃止される。これはかえって、生活保護の制度が子どもの自立を阻害することになる。なぜ、高等教育への進学を認めていないのか。世帯単位の原則、保護の補足性の原理（稼働能力の発揮）、勤労原則・扶養原則がある。しかし、高等学校については、厚生省は、進学率が80%を超えたということで、世帯分離をやめた。

この問題は、困窮した大学生等が生活保護を受けられないという問題が起こる。一時的に保護を受けたいという場合には、休学や退学を強いられる。職業にかかわらず、生活保護は権利だが、大学生は受けられないというのはおかしい。

◎「生活保護と自動車保有」の意味を考える

鈴鹿市で、「保護決定後は自動車の保有は原則認められない」と指導。しかし、主治医が公共交通機関を利用した通院は困難とのべ、保有は認められるが、自動車利用のたびに運行記録票に記録するよう求められる。これはプライバシー権の侵害に当たる。保護をするための情報として必要なのか。

鈴鹿市によると、①交通事故時の補償が困難だ。②資産価値が高い。③維持費が高額だ。とっている。

年間の通院移送費（タクシー代）が車の維持費よりはるかに高くても自家用車の保有を認めないのは社会通念上おかしくないか。また資産の活用、自立の助長からいってもおかしいのではないか。車の保有を認めないことが、保護が必要な人からの申請を遠ざける水際作戦になっていないか。

こういった問題の根本には、厚労省の姿勢がある。自動車の保有について、厚労省から「自動車を保有容認目的以外に使用することは認められない」という事務連絡が出されている。しかしもともと、「保有目的以外で利用してはならない」という規定はない。「日常生活において保有する自動車を利用することなく、費用を負担してタクシーを利用したり、第三者の介護を求めたりすることは、補足性の原則（法第4条1項）にも反する（枚方判決）。

公共交通機関の消滅、郊外型店舗の増加などで、自動車がないと生活が成り立たない。自動車がないと生活できないということになれば、自動車か生活保護かの二者択一が求めら

れ、結果として、生活保護をあきらめざるを得ない状況が生まれる。

◎今こそ、「生活保護法」から「生活保障法」へ

生活保護は47の制度に連動している。ナショナル・ミニマムを示している。

片山さつき議員が生活保護制度を攻撃し、その後、平成25年8月から平成27年度までの3年間で、生活扶助基準の削減を670億円行った。

平成16年に老齢加算を廃止(年300億円)。平成25年に生活扶助を平均6.5%、最大10%引き下げた(年670億円)。平成27年住宅扶助年190億円引き下げ。厚労省は物価が下がったと言っているが、パソコン・テレビの下落率が大きく、保護世帯にはほとんど関係のない品目が考慮されている。

平成25年7月以来、27都道府県で1万0645件が審査請求。

老齢加算の削減・廃止を巡って生存権裁判がたたかわれた。平成24年4月2日の最高裁判決で、「統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性」がなければ、基準の変更は違法となる。といった枠組みが示された。

今後の課題として、

1. 違法な引き下げの原状回復と被害回復
2. 生活扶助基準の改定方法の適正化、透明化、当事者参加。
3. 夏季加算の創設
4. すべての人にとって利用しやすい生活保護制度にすること
 - (1) 申請者の同意なき扶養照会を廃止すること
 - (2) 処分価値の乏しい自動車について生活用品としての保有を容認すること
 - (3) 大学生の世帯分離をやめること
 - (4) 人権としての生活保護制度の広報・啓発を強化すること
5. 「生活保障法」を制定すること
 - (1) 法律の名称を「生活保障法」とし用語も置き換えて権利性を明確にすること
 - (2) 国と実施機関の周知・広報、教示・助言義務を法定し、捕捉率の調査・向上義務を明記すること
 - (3) 生活保護基準の改定にあたっては、専門家による審議会の意見を聴き透明性を確保することを法定し、審議会に当事者、弁護士、支援者を入れること
 - (4) 住宅、教育、医療、生業の各扶助について1.3倍基準での探求を認めること(住居確保給付金の支援要件を緩和することを含む)
 - (5) ケースワーカーの増員と専門性確保を法定すること

(以上)

伊勢市議会議員 品川 幸久 様

令和5年11月22日
日本共産党 川口 浩

研修報告書

自治体問題研究所の第65回市町村議会議員研修会にオンライン参加しましたので、下記の通り報告します。

1 研修概要

日時：令和5年11月7、9日（※9日の講義は講師急病で17日に録画配信）

場所：自宅

講義内容：日時、テーマ、講師

(1) 7日13時-17時

マイナンバーカードの「市民カード」化—その構造と問題点—

名古屋大学法学部教授 稲葉一将氏

・事例報告① 加賀市医療版情報銀行の検討 いしかわ自治体問題研究所事務局長
木村吉伸氏

・事例報告② マイナンバーカードの図書館カード利用 兵庫県自治体問題研究所
岡田章宏氏

(2) 9日13時-17時 ※講師急病のため17日に録画配信

マイナ保険証と「保険者の自治」

広島修道大学法学部教授 門脇美恵氏

・9日は事例報告のみ

国民皆保険を支える保険者の立場からの「要望書」

神奈川県自治労連執行委員 神田敏史氏

2 講義概要・所感

(1) マイナンバーカードの「市民カード」化—その構造と問題点—

2013年6月の閣議決定は、世界最高水準のIT利活用社会の実現を目指す上で、個人の行動履歴がヒト、モノ、カネと並ぶ新たな情報資源となることに着目した。これがマイナンバーカードの起点である。

マイナンバー制度は、マイナンバー（個人番号）、マイナンバーカード（以下マイナカード、個人番号カード）、マイナポータル（情報提供等記録開示システム）の三要素から

なり、多機能である。特に IC チップ内の機能が重要である。民間を含むオンライン手続において公的個人認証の手段になる。市町村はチップ内の空き領域を使用した行政サービスを提供できる。マイナカードとマイナポータルとの関係は密接であり、マイナポータルにログインするためには、マイナカードと数字 4 桁の暗証番号が必要である。

政府はマイナカード普及のため、普通交付税の算定に自治体のマイナカード交付率を反映させている。自治体も国の出先機関のように住民にマイナカード取得を促している。本来、地方交付税法は自治体の自主性を損なわないよう、財源の均衡化を図って地方財政を保障することにある。地方自治の本旨、自治体の独立性を揺るがしている。

マイナカードの取得は任意である。しかし、事実上の「義務化」である。2024 年秋の健康保険証廃止とマイナカードへの一体化、母子手帳とマイナカードの一体化などの動きが進んでいる。

マイナカードは「市民カード」というが、各自治体で異なるものではない。カードが一つになれば、地方自治体の情報システムの標準化→事務処理の共通化→組織の統廃合→行政広域化と、行財政改革のツールとなる。実際、公共アプリを共通化する動きもある。

健康保険証、母子健康手帳など、異なる個人情報が記載されてきた書類を、マイナカードに一体化するということは、分散管理されていた個人情報が連携されることを意味する。個人情報が匿名加工され、ビッグデータとして活用されていく。匿名加工の過程、結果のチェックは議会の重要な役割である。

マイナカード取得の有無によって、行政サービスを等しく受ける権利を損なってはならない。群馬県前橋市では、地域交通でマイナカードの取得者に限定した料金割引を実施している。居住地域、高齢といった条件で等しく交通で移動する権利が保障されるべきだという立場からは、自治体の行財政責任が問われる。

【マイナカードの利活用事例】

◎石川県加賀市の医療版情報銀行構想は、マイナカードのデータ連携により健康・医療サービスを提供する。医療機関、薬局、自治体、介護事業者がデータを共有する。本人同意を得て、匿名加工のうえで第三者にも提供する。マイナカード活用で世界一の電子自治体を目指すとしている。

◎各地でマイナカードを公立図書館の図書カードに利用する動きが広がっている。図書の貸出履歴は慎重な扱いが求められ、履歴は返却時に消去している（児童・生徒の貸出履歴を出力する読書手帳など例外も）。ここにきてマイナカードを使って履歴を利活用する動きがある。履歴を匿名加工した上で購入図書の選定に役立てるケースなど。

【所感】マイナカードによる行動履歴の利活用は、現時点では情報漏えいによる実害よりも、個人情報の使われ方に不透明感がある。匿名加工が IT 事業者に丸投げされており、行政、議会として監視、関与できるのか見えない点に問題があるようだ。引き続き、個人情報

保護の観点から問題意識を持ち続けたい。

(2) マイナ保険証と「保険者の自治」

マイナ保険証の利用率が低い中、24年秋に健康保険証を廃止する方針が決まった。全国保険医団体連合会によると、10月18日時点で87の地方議会が保険証廃止延期などを求める意見書を採択した。保険者からの反対の意思表示は目立つ動きになっていないが、国保組合の一部からは保険証廃止で国保組合への帰属意識の低下を懸念する声がある。地方議会の意見書は「保険証廃止が国民皆保険の土台を揺るがしかねない」といったものだ。

国保は都道府県、市町村が保険者であり、地域（住所）による領域的自治と、保険機能を運用する機能的自治の二つの側面を持つ。首長、議員を通じた政治参加とも重なる。

国保は法令で運営協議会の設置が定められており、被保険者代表、保険医・薬剤師代表、公益代表、被用者保険代表が参加する。ここに健保組合、国保組合にない特徴があり、自治の側面から積極的に意義を見出せる。例えば京都府向日市では、被保険者代表を公募し、小論文を審査する手続きを定めている。

議会は被保険者のみで構成されるものでなく、被保険者の利益を十分に反映させるのは難しい。しかし、領域的自治と機能的自治が重なる特徴ゆえに、公益を配慮できる余地がある。マイナ保険証問題を巡って、国民皆保険を担保する受け皿としての国保の重要性があらためて注目され、保険者の市町村で議会の議論が活性化した。被保険者個人としての機能的自治への参加（国保協議会の被保険者代表）、住民代表としての議会への参加と二つのルートがあり、民主主義や自治の可能性が開かれている。

【事例報告】マイナカードと健康保険証の一体化について、神奈川県と県内の全33市町村、6つの国保組合、後期高齢者医療広域連合が6月20日、国に要望書を提出した。異例の事態である。要望内容は、オンライン資格確認等システムにおける障害の速やかな改善と情報提供、登録システムの抜本的な見直しなど。要望書は、オンライン資格確認等システムで資格の相違や別人の個人番号が登録されるなどの障害を「利便性を発揮する以前に解決すべき課題」だと指摘している。今後、保険証廃止に伴って、国保料長期滞納者の資格証明書がなくなるが、収納対策をどうしていくかが課題。国保は保険者、国保運営協議会による自治の裁量が大きく、市町村がどう判断していくかが問われる。

【所感】マイナ保険証問題を端緒に、公的医療保険の自治と住民参加についてあらためて考えるきっかけとなった。マイナ保険証の取得はあくまで本人申請に基づく任意だが、国保が国民皆保険の最後の砦としての役割を維持できるのか、見ていかなければならない。国保運営では被保険者代表に加え、公益代表の意思を反映可能な制度となっている。今後の国保料算定や国保基金の運用を考えていくうえで大きなヒントを得られた。