

会派研究研修報告書

令和元年7月16日

常滑市議会議長 殿

会派名 新風クラブ

会派の代表者 井上 恭子



会派等の研究研修報告を次のとおり提出します。

記

1 期 日 令和元年5月21日(火)～22日(水)

2 研修名 第21期 自治体政策講座 in 横浜  
「誰も置き去りにしない自治を目指す」

3 場 所 万国橋会議センター (横浜)

4 参加者 井上恭子、坂本直幸

5 研修の内容

超高齢化社会や人口減少社会に対応する自治体の課題は多く、地域の自治を担い育む社会を築いてためには、多様な地域人材を育む必要がある。地球温暖化の進行の中、災害が多発する日本列島では、課題を地域で克服力を作るためにどうしていったらよいかという研修である。

6 経 費

交通費	名古屋鉄道 (大野町⇄名古屋)	2,400円	(片道600円)
	JR新幹線等 (名古屋⇄横浜)	38,880円	(片道9,720円)
	みなとみらい線 (横浜駅⇄馬車道駅)	720円	(片道180円)
宿泊費		20,000円	(1人10,000円)
参加費	研究会参加費	60,000円	(1人30,000円)
合 計		122,000円	



令和元年 7 月 16 日

自治体議会政策学会報告書

新風クラブ井上恭子  
坂本直幸

期 日 令和元年 5 月 21 日（火）～22 日（水）  
研 修 名 第 21 期 自治政策講座 in 横浜  
「誰も置き去りにしない自治を目指す」  
場 所 万国橋会議センター（横浜）

【5 月 21 日】

第 1 講義 どこでも起こる土砂災害に備える一地域・自治体の取り組み

講師 池谷 浩 氏（一般財団法人 砂防・地すべり技術センター研究顧問）

最近の土砂災害から学ぶということで、西日本豪雨災害、九州北部豪雨災害、熊本地震災害、広島豪雨災害、伊豆大島土石流災害などいくつかの事例を見ながらの説明であった。土石流は後から続くので、1 階が壊れ、2 階も崩れていく。土砂崩れは 2 階にいれば助かることがあり、種類により逃げ場所が違う。また、最近の土砂崩れは山の上がやられる「土砂洪水氾濫災害」という新たな災害となり、起こっている。

九州北部豪雨災害では、死者の 72%が高齢者であり、勾配が低いところに被害が及んでいる。被災場所は災害により違うので、自分の地域がどうであったのか、過去の災害を調べてみる必要がある。どの地域も警戒が必要である。

また、災害が長期化しているので、土砂災害を防止・軽減するためにハード対策や、人や住民などのソフト対策を取る必要がある。ハザードマップがあっても人が死んでしまう場合がある。

豪雨に伴う土砂災害では、早めの避難すること、危険な場所に行かないこと、平常時からのハード対策を怠らないことなどに気をつけておく必要がある。

全国のどこでも災害は起こり得るので、土砂災害が確実に起こるとは限らないが、その地域の特性を知り、早めの避難をしたり、対策をしたりする必要がある。被害がないときは、災害にならなくて良かったという気持ちを持つ必要がある。そのためには下記を守ってほしい。

- ①地域住民に情報を伝える。
- ②情報が伝わること、受けた住民は行動をとること。
- ③災害リスクを考慮し、みんなで考えること。誰かがやるのではなく自治体と皆

がやる。

## 第2講義 AIの利活用と自治体一導入のポイントと課題

講師 小林 隆 氏（東海大学政治経済学部政治学科教授）

講師は1995年より30年間この事業を続けていて、情報社会のロジックは変わるので、行政の枠組みの中でやっているととてもできないということを思っている。

### 1 AIの導入は不可避

日本でのAIの導入は、世界では73番目と非常に遅れている。お金もかからないのでやろうと思えばやれるのに使わない。特に日本の中でも行政のみが「体制や制度を整えてから」という理由をつけ、なかなかデジタル化できていない。

色々なデータを使うことにより、農山村と日本の超長期人口の推移で、50年前の宮崎県高原町が人口減少をしていたことがまさに今起きており、このデータを用いて今後世界が何をすべきかがわかったり、また、地域経済分析システム（RESAS）というシステムにより、高齢人口などを100年先まで推計でき、今後どうしたらよいかも分析できる。また、スマホを使っている人はほとんどAIを使っていると言えるので、どんどんこのシステムを使うべきと考える。

### 2 ビッグデータと連携できない日本の行政AI

日本人は情報が流出するという理由で、なかなかAIを使おうとしないが、世界中が日本のデータを持っていき利用している。今や守れる制度はないのだから使うべきであると思う。RPAの一例として、ロボットを従業員として雇ったり、サマリー機能を使えば、各市町村の全てのデータがタダで入手でき、またExcelのデータをロボットが瞬時のうちにやってくれたりするので、これも一度やってみる価値があると思った。また、佐賀市ではAIチャットボット「ここねちゃん」が国民健康保険、後期高齢者、年金等のデータをわずかな時間でまとめることができる。また、AIを利用すれば、道路にカメラを設置すれば瞬時に台数、車種がわかったり、ドローンで農薬をまくこともできる。

### 3 あらゆるデータを対象とするAI

今や国や市にはデータはなく、個人情報を含め、あらゆるデータは中国などが全て負っており、グーグルはそれをタダで使っている状態である。このことは日本人はほとんど知らないなので知る必要があると思う。インドでは眼底写真を撮り、あらゆる病気がわかるというAI機能を使いだしている。また、音声

をきちんと収録できる機能も駆使している。

中国のインターネットプラス大手3社は、クレジットを通さずタダで銀行決済をしたり、貸自転車システム、タクシーを自ら呼ぶシステム、パソコンにカードを認識（銀行など本人確認したら顔認証）させるシステムなどを銀行、警察と一緒にやって行っているので、日本の印鑑社会より安全かもしれない。また、人間の知能はイエスかノーしかないが、人工知能は、単純パーセプトロンと言い、小脳と同じシステムであり、よそでうまくいったパターンを真似するので、うまく使えば人間は要らなくなる。

#### 4 DXで次世代を考える

デジタル・トランスフォーメーションとは多目的な情報技術の活用が、人々の生活をより良い方向に変化させることを言い、これには20年ほどかかる。

組織は情報技術を利用することにより、事業を多様な方向へと変化させる。例えば、1994年にAmazonは本屋であったが、今やAmazonでは、Amazon GOという無人コンビニシステムまでつくりだしている。Amazon GOは、Amazonのスーパーで携帯をかざせば、店内の商品を袋に入れ、そのまま店を出ることができるというもので、店員が誰もいないシステムである。レジも、印鑑証明も、住民票も、こういったシステムを使えば、無人でも作業ができるようになり、どのつまり役所もいらなくなるのではないかと思った。

今の役所の制度はがんじがらめになっていて、まっとうにやりすぎで、情報が膨大になっている。これもやめて、もっと簡単なシステムを使うべきだと考える。

【5月22日】

#### 第3講義 変わる地方制度—目指す自治と国の動向

講師 武藤 博己 氏（法政大学大学院教授）

##### 1 我が国の人口の動向・人口段階別市区町村の変動

現在の日本は、人口減少が深刻化し、2040年頃に高齢者人口のピークを迎える。今後生じることが予想される人口構造の変化や新しい時代や社会に応じた変化に起因し、地域において、どのように国及び地方公共団体に対応が求められる変化・課題が生じるのか生活する場面に分け変動要因等により整理が必要である。

日本の人口は2008年をピークに減少している。その主因は、年齢構造に起因する自然現象である。2040年にかけて高齢者人口の増加により死亡数が増加し、また出生数が減少することで自然減による減少数が拡大していく見込みである。

生産年齢人口は、2040年にかけて全都道府県で減少し、その減少率は三大都

市圏では小さく、地域圏においては大きい。そのため労働力制約が課題となる。

高齢者人口は2040年頃にピークを迎える見込みであり、特に介護ニーズが高まる85歳以上人口は全都道府県で増加し、2015年比で2倍になる見込みである。

2023年以降、総世帯数は減少に生じる一方、単身世帯、ひとり親世帯は増加する見込みである。75歳以上の単身世帯は1.5倍（約175万世帯増加）になる見込みである。

#### 【人口減少による課題・2040年にかけての変化】

- ・2040年までの日本人口動向
- ・生活する場面・人口。とりわけ若年人口の減少関係
- ・年少人口の減少
- ・生活する場面・高齢者人口の増加関係。

### 2 2040年頃までの個別分野の課題

子育て、教育、医療、介護、インフラ、公共交通、空間管理、防災、労働力、産業、テクノロジー

### 3 2040年頃にかけて迫りくる我が国の内政上の危機とその対応

- ・若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地域圏
- ・標準的な地域設計の消滅による雇用・教育の機能不全
- ・スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ

### 4 新たな自治体行政の基本的考え方

- ・スマート自治体への転換
- ・公共私による暮らしの維持
- ・圏域マネジメントと二層制の柔軟化

### 5 スマート自治体と革新的テクノロジー

・ロボットや人工知能、生命科学と共存・協調する社会を構築する必要がある。  
・経営資源が大きく制約されることを前提に、従来の半分の職員でも自治体が本来に担うべき機能を発揮できる仕組みが必要である。

・全ての自治体で、AI・ロボティクスが処理できる事務作業は全て自動化するスマート自治体への転換する必要がある。

・自治体行政の標準化・共通化

・標準化された共通基盤を用いた効率的なサービス提供体制。

・自治体ごとの情報システムへの重複当市をやめる枠組みが必要。円滑に統合できるように、期限を区切って標準化・共通化を実施する必要がある。

## 6 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

- ・個々の市町村が行政のフルセット主義から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的・戦術的に圏域内の都市機能等を守る必要がある。
- ・現状の連携では、対応できない深刻な行政課題への取り組みを進め、広域的な課題への対応力（圏域ガバナンス）を高める仕組みが必要である。
- ・個々の制度に圏域をビルトレインし、連携を促すルールづくりや財政支援。連携しない場合のリスクの可視化等が必要である。

### 【二層制の柔軟化】

- ・都道府県。市町村の二層化を柔軟化し、それぞれの地域に応じ、都道府県と市長村の機能を結集した行政の共通基盤の構築が必要である。
- ・核となる都市がない地域では、都道府県が市町村の保管・支援に乗り出すことが必要である。
- ・都道府県・市町村の垣根を超え、専門職員を柔軟に活用する仕組みが必要である。

### 【教育・子育て】

- ・2040年にかけて求められる資質・能力は大きく変化する。未知の状況に対応できる思考力、情報活用能力等を育む教育や、先端技術を活用した個別最適化された学びの実現が求められるのではないか。このため、いわゆるSTEAM（科学・技術・工業・芸術・数学）教育の強化や文理分断から脱却を含め、こうした教育が行うことができる職員を育て、設備を整えていく必要がある。
- ・多様なニーズにこたえる子育て環境（病時・病後時の保育、発達支援、休日・夜間救急等）整備に向け、個々の自治体では、対応が困難又は非効率な場合には、広域的に充実させていくことが有効である。

### 【公務の担い手の育成】

- ・先端技術を地域課題の解決に結びつけるには、希少化するACT人材を広域的に活用することに加えて首長、議員、職員が新しい技術を使いこなす能力を高めていく必要がある。

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について、民主的に地域の合意形成を進めていく上で、団体意思の決定機能をはじめ、監視機能や政策形成機能を担う地方議会の役割はますます重要になる。議会が多様な民意を集約していくため、人口減少共ありまわって議員のなり手不足に対応する上からも自治体の多種多様な層から議員が選出されることが重要である。

## 第4講義 肝心な場所に女性がいない—男女共同参画から見た災害時の課題

講師大沢 真理（元東京大学社会科学研究所教授）

### 1 災害レジリエンスとは

災害後、避難生活で亡くなった関連死の多くは避けられた被害が少ないので、多様な住民が参加する災害にタフな街づくりをする必要がある。

#### ➡回復力➡持続可能な復興

世界の災害・復興研究が明らかにしたことは、女性の被害が大きいこと。災害後、女性への暴力が増加。女性の無償労働（炊き出し、看護、介護）の負担が増加し、物資・資材へのアクセスも女性には不利。つまり公的な防災組織や緊急の組織中心の男性で、女性は排除される傾向があるという。

災害リスクを軽減する上で、女性が多くの役割を担い、回復力を持っているので大いに利用すべきである。

### 1 国連防災世界会議と国内計画

国際連合の会議が日本で3回開かれた中、1994年（横浜）「横浜戦略」を採択。災害管理計画の全ての段階で真の地域参加、および女性や社会に不利な立場の集団の参加を奨励。2005年（神戸）「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組み」採択。つまり減災の観点、ジェンダー観点を打ち出した。

- ・日本でも防災分野におけるジェンダーの視点を明記した。
- ・男女共同参画基本計画と防災基本計画

2005年12月「第2次男女共同参画計画」に防災分野に男女共同参画を取り上げ策定したのにもかかわらず、男女共同参画推進関係予算の中で、「防災・災害復興」予算は2008年度・2009年と0円。全国知事会の2008年調査では47都道府県、1,747市町村が任命した避難所運営責任者は全員が男性。

### 2 災害レジリエンスを左右するもの

#### ①—市町村合併—

平成の大合併は財政的理由であり、地理的、産業構造、生活圏を無視した合併であったため、職員数が極端に減少したため、災害に対応できなかった。

#### ②—社会関係資本—

地域のボランティア組織の数、各種選挙の投票率、政治集会のデモの頻度、地域自治組織への参加や冠婚葬祭への参加などが、その死亡率とこれらの社会関係資本が相関することが浮上している。

社会関係資本とは信頼関係やネットワークであるが、いくつかのタイプに区

分されている。橋渡し型の社会資本関係資本（ゆるい絆）の指標として、一般的信頼が重視される。災害時の回復には地域での一般的信頼をどうしたら高まるか常日頃から考える必要があると思った。

### 3 仙台防災枠組み 2015－2030

仙台での第3回国連世界防災会議で、一般公開イベントを含め15万人が参加。

そこでは、災害による死亡者の減少、より良い復興、防災減災での女性や子ども、企業など多様な関係者の役割を強調した。

「兵庫行動枠組み」以来、防災以上に減災が課題になっていた。貧困及び不平等、気候変動、無計画で急速な都市化、不十分な土地管理により、人口変動、弱い組織体制、リスク情報の欠如した政策、民間による防災への投資に対する規制や奨励措置の欠如などなど、日本においてこれらの取り組みはどうであろう。

### 4 人口変動への取り組みとしてのまち・ひと・しごと総合戦略

2014年内閣にまち・ひと・しごと創生本部を設置した。この動きを促したのは、日本創生会議で、今後30～40年間で20～39歳の女性が5割以上減少する地域は「消滅」と増田寛也氏の衝撃的な報告であった。しかし、この時、まち・ひと・しごと戦略は人口減少に対処していったのであろうか疑問である。

### 5 2017年度助成・地域住民から見た防災・災害リスク消滅策に関する調査

2008年度全国知事会調査の後継調査でもある。「災害・危機へのレジリエンスをジェンダー化する」というものである。

ここで回収・集計の軸としては、北海道、東北などの地域別、人口規模、高齢化率、被災経験の有無、激震災害の指定も税収や死者数など行われた。中でも防災分野での意思決定など（肝心な場所）における男女参画では、2020年に女性の参画を30%と閣議決定したにもかかわらず、いまだに達成できていない。

要配慮者・避難行動要支援では、多様なカテゴリーの想定は、四国・九州・中国・被災経験がない市町村。人口1万人未満ではアレルギー以下の想定が低くなっている。（乳幼児、妊産婦、外国人、災害時負傷者、災害孤児，LGDB）

地域防災計画や避難所運営指針策定に参加した組織・人

男女共同参画部局が参加した比率は、福祉担当部局より相当低い。知己別では中国地方で最高、北海道は最低。人口規模が大きいと男女参画担当の参加が大きい。しかし人口規模だけでもなさそうである。

防災分野の男女共同参画との関連では、女性がその中に1割いれば、救急が速やかになるというデータがある。避難所運営指針に方針・設置の記述がある

かないか、男女共同参画担当部局との連携があるかないかでも大きな差が出てくるといふ。四国には女性団体が多かったり、自治体の長に女性がいるため、九州と比べ避難所などの待遇がかなり違ふ。

ボランティアの受け入れが十分なところ、車中泊の「検討ができている」、「検討中」の市町村は人口が大きく、高齢化率が平均より低く、防災分野の男女共同参画が進展している。

まち・ひと・しごと総合戦略の目標に、高齢化率が低いところは防災・減災を含む比率が高く、高齢化率が高い市町村では、若年女性の地域定着を含むという結果が出ている。

(所管及び市への反映)

(井上 恭子)

今回の大テーマとして「誰も置き去りにしない自治を目指す」としていくつかの講義が行われた。どれも昨今の問題である超高齢社会、少子高齢化であり、色々な課題を抱える時代になり多様な人材発掘をする必要があるということである。

特に地方自治体はA Iはまだ未知の世界のように思ひ、なかなか導入には踏み切っていないのが現状である。しかし着実にA Iの必要性はすぐそこまで迫ってきている。来年にはオリンピックがあり、国際化は迫ってきている。空港のある町として早急なるA I導入を求める。

また、3・11時の教訓を基に指導的な役割としての女性が現場に必要であるとして、各地方自治体では改善を迫られてきた。にもかかわらず、まだまだ肝心な場所に女性がいない。常滑市においても、他市町村と比べてかなり遅れている。今のままでは災害時に住民の混乱は目に見えている。女性指導者導入を早急に検討し実施に踏み切ってほしい。

(坂本 直幸)

A I等の出現により、ホワイトカラーの仕事は大きく減少されると思われるが自治体の仕事は、対人サービスが多いため、福祉分野では、職員は今以上に必要になるのではないかと、これから仕事を進めていく上でA Iが活用できるよう自らの勉強の必要性を悟った。

将来A Iの導入に向けて、多額の予算が必要になるのではないかと。

人口減少下にある農漁村地域において、車を運転できない高齢者の日常生活に支障が生じないように、公民館などの一定のエリアやごとに必要な生活機能を集約した小さな拠点をつくり、生活基盤を確保する必要がある。