

21世紀を地方自治の時代に

# 住民と自治

発行 自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F  
TEL03-3235-5941 (代)・FAX03-3235-5933  
発行人 福島 謙 編集人 谷口 郁子

通巻639 2016. 7 付録

東海版 NO.377号 2016. 6. 10  
東海自治体問題研究所

〒462-0845 名古屋市北区柳原3-7-8  
TEL・FAX 052-916-2540  
<http://www.tokajitiken.web.fc2.com/index.html>  
E-mail:tjmken@f6.dion.ne.jp  
理事長 市橋 克哉 (名古屋大学教授)  
編集責任 長谷川洋二 (事務局長)

撮影 大野 好秋 (日本リアリズム写真集団)

杵振り踊り (県重要無形民俗文化財)  
歴史は四百年とも六百年ともいわれ、毎年、神社の例大祭に五穀豊穡を願い奉納される。赤、青、色の白を型どった笠をかぶって総合事務所から神社までの約二キロを太鼓やはやしの音に合わせて踊られる。  
中津川市蛸川



## 7月号の内容

### 第42回東海自治体学校特集

理事長あいさつ (市橋克哉) .....	2P
医療・介護総合法に基づく保険外しの実態 (村瀬博) .....	3P
長良川河口堰運用20年の運動と地方自治 (武藤 仁) .....	6P
住民投票と「市民のための小牧市立図書館」づくり (渡辺育代) .....	9P
講演「これが、地方自治だ！」 (榎原秀訓) .....	13P
東海ローカルネットワーク .....	20P
研究会報告 .....	22P
行事案内 .....	24P



第42回東海自治体学校を5月15日(日)午前10時から愛知学院大学名城公園キャンパス(名古屋市)で開催しました。参加者は約250人でした。午前中は、全体会として市橋理事長のあいさつ、続いて「地方自治ってこれだ!」というテーマで、三重県、岐阜県、愛知県からの報告と榊原秀訓南山大学教授の講演を、午後からは2つの講座、1つの特別報告会、9つの分科会を実施しました。

## ■ 市橋理事長あいさつ

昨年41回の時も挨拶をしたのですが、去年と思うと世の中が大きく変化してきていると思います。悪い方にも変化しているが、いい方にも大きく変化してきています。例えば、きょうの自治体学校のテーマですが、今までの伝統的なテーマだと「憲法を生かし、いのちと暮らしを守る自治体を」は学生時代から聞いている。ところが「地方自治ってこれだ!」が自治体学校のテーマもなるということが1年間の変化を表しています。地方自治をめぐっても、沖縄の辺野古を巡る状況も大きく転換していて、現在も続いています。私たちのような法律家からすると、自治体と国がこれだけたくさん訴訟を次から次へと提起して、法廷の中で議論するということが、かつて神奈川県逗子市が相当な期間やったことがありますが、これだけ大きな、県と国の間で起こるということは初めてであります。びっくりしたのは和解案が出て、いったんすべての訴訟を取り下げて、仕切り直しをして、地方自治法の手続きにのっとなって、もう一回一本にして、国地方係争処理委員会の中で議論が行われていることです。地方自治に関しては、憲法第8章でうたっていますが、憲法が掲げている原理原則と現実の国と自治体との関係には、大きなかい離があります。かつての国と地方との関係は主従の関係、主人と家来の関係でありました。1996年の沖縄の職務執行命令訴訟の判決を見ていても基本線は変わっていませんでした。しかし、和解案が出てきて、両者がの

むということは、主従の関係ではありえないことです。対等の関係に近づいたということが一点、もう一点は、国は主人の立場でいくつかの訴訟を起こした。国は主人ではなく、国・地方公共団体と主人である国民とは全く違います。国が主人であるということは、 $A=B$ には絶対にならない話であって、 $A=A$ は $B$ には絶対にならないのであって、これは、国が主人の立場まで成り下がったというふうにも見えます。これは、国が公共的な仕事から撤退している。これは、国家が劣化していることだと思います。最終的な段階までできています。このことは、マイナス面を持っている。マイナスの中のプラス面もある。国は地方と対等、市民と同等になるという兆候に見えます。もう一つ、職務執行命令訴訟で和解案を出したといことは、この裁判は機関訴訟であって、特別地方自治法が保障する裁判であって、憲法が保障する裁判はない。権利対権利の争いではなく、裁判所が客観的適合性を監督するものであるということが従来の方考え方でした。権利対権利の争いで和解案が出る争いではない。適法か適法でないかということ判断するだけです。両者が権利を持っていて、自治体にも権利あるということを知っていることになります。 $A=B$ はなく、 $A$ は $B$ 以上でなければ、 $B$ 以下でもない、 $A$ は拡大もするし、縮小もする。次の段階として $A$ の中に $B$ も入ってくるという弁証法的発展の展開の話であります。きょう一日時間の許す限り、地方自治や、身近な問題の分科会で、参加して積極的に討論が行われればいいなあと、私の発言とさせていただきます。

## ■ 第42回東海自治体学校全体会：地域からの報告

## 医療・介護総合法に基づく保険外しの実態

### — 桑名市の「総合事業」で、今起きていること —

三重短期大学 村瀬 博

「総合事業」とは、要支援と認定された方が今までの保険給付から外れて市町村事業としての総合事業になるということです。桑名市は昨年の4月から総合事業というものに移りました。多くの自治体が総合事業に移ったわけではなく愛知県では高浜市だけです。三重県は桑名市だけです。

デイサービスを受けていた人が、桑名市のサークル活動に行っていたらよい。公民館への送迎はないので家に閉じこもることになり。認知症が進んでしまったという事例も生まれています。

桑名市では今何が起きているのか。要介護（支援）認定率は全国平均が18%ですが、桑名市は2012年度で16.1%であったものが、2015年度末には14.5%になっています。認定者数でも高齢者数が569人増であるにもかかわらず「総合事業」開始後9か月で232人の減となっています。介護予防（総合事業を含む）の利用額も2015年度で約5000万円の減少見込みです。桑名市としては思った通りの「成果」です。それは「サービス使えず重度化」「自費サービスが増加」「事業者経営悪化」となって表れています。桑名市の例を反面教師として聞いていただければと思います。

#### 1. 介護保険制度の目的・理念

介護保険制度の目的・理念とは要介護状態となっても「尊厳が保持される」「自立した日常生活に必要なサービスを給付」を受けることができる「介護の社会化」にあります。

#### 2. 介護保険の現状

4点あげることができます。①重い家族の

介護負担（介護心中・介護殺人、介護離職）、②重い介護費用の経済的負担（介護破産）、③特養ホーム待機者52万人（介護難民）④介護人材不足、確保困難（介護崩壊）です。一昨年に「医療・介護総合法」（介護保険制度「改正」）が成立しましたが、現状は上記の通りです。介護報酬もマイナスとなっています。

#### 3. 介護保険制度「改正」の一つの柱

##### — 新しい「総合事業」とは

介護保険制度「改正」の一つの柱である新しい「総合事業」とは4点あります。①要支援1、2のヘルパーとデイサービスの給付を廃止し、市町村事業に移行する。②サービス内容や価格、利用者負担を市町村の裁量で決める。③ボランティアやNPOなども担い手にして、介護コストの削減を図る。④2017年4月までに、全市町村が移行すること。

#### 4. 先行自治体の主なタイプ

一つに国モデル率先実行型があります。その中の「卒業」促進型は桑名市が典型です。介護保険からの「卒業」を目指します。次に基準緩和中心型です。簡易な研修修了者で可、設備基準緩和、個別サービス計画なしも可、衛生・守秘義務・事故対応のみで可など緩和が進められます。二つに、形式的移行型です。現行相当サービス中心で、事業者にも被害はありません。三つに予防・地域づくり重視型です。これは、形式的移行型と併せて、地域づくりという観点から、地道に地域の輪を広げる型です。

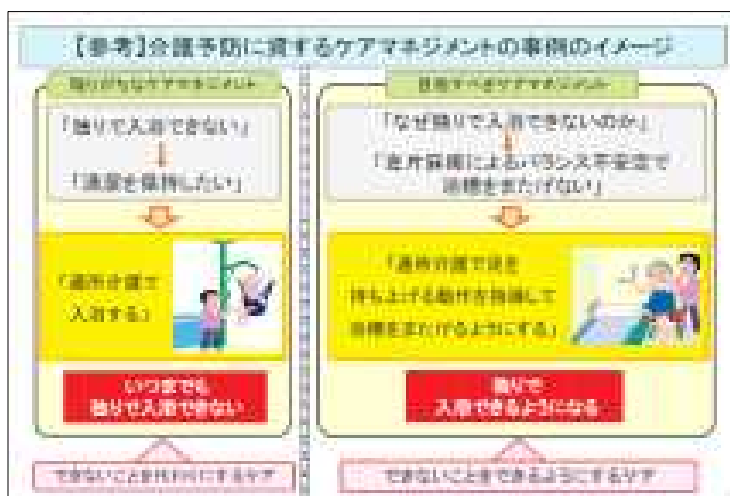
### 5. 桑名市の「総合事業」(2015.4~)

#### —「卒業」促進型の典型

桑名市の「総合事業」は厚生労働省から副市長として出向してきた方が、国のめざすモデルとして作られたものです。介護保険サービスからの「卒業」を積極的に進め、地域活動に「デビュー」することを目標としています。「卒業」から「デビュー」が合言葉になっています。

「規範的統合」一国のガイドラインを使用し、**下の写真**のように多職種協働の「地域生活応援会議」(40人ほどの参加)の中でケアマネが「自立支援に資するケアマネジメント」を提案し、助言を受ける形で進みます。例えば**下図**の「介護予防に資するケアマネジメント」では「通所介護で足を持ち上げる動作を

指導して浴槽をまたげるようにする」としています。これを自宅でも、一人で浴槽をまたげるようにヘルパーの指導もえて進めるといふものです。80歳や90歳の人がこのような画一的な指導を受けるとどうなるかが目に浮かびます。こういう形で規範的統合がすすむとどうなるか。ケアマネは、行政の意向を付渡し、萎縮し自主規制するということになります。そして要支援・要介護認定率の低減による保険料抑制効果が期待できるというものです。ご丁寧なことに、短期集中型サービスにより「卒業」した場合は「元気アップ交付金」として利用者2,000円、事業者18,000円、ケアマネ3,000円を支給するという制度まで設けています。



## 6. 自治体での課題

今日問われている自治体の課題をまとめると4点ほどあげられます。①すべての要支援者には、「現行相当サービス」（専門的サービス）の利用を保障させることです。桑名市は「現行相当サービス」は3年でやめると言っています。②基準緩和型などの「多様なサービス」には必要に応じ併用を保障させることです。③ボランティアなどの支え合い、助け合いは役割を明確にし、住民の自主性・創意工夫を尊重しながら公的援助を抜本的に充実させることです。④「総合事業」の上限設定の撤廃を国に要求するとともに、自治体としても財源補てんをさせることです。上限設定の上限とは75歳以上高齢者の伸びの範囲内という縛りがあります。桑名市の規範的統合を進める「地域生活応援会議」などは、たくさんの市町村にすぐに広がることは、あまりないと思われませんが、こうした縛りの中でいずれかは使わざるをえなくなるのではないかと危惧しています。また、公務員も管理指向型になってきています。自治体の財政的負担を減らそうとしてくるので大変です。

## 7. 次期制度改定の内容

厚労省の社会保障審議会の部会で検討されています。①要支援外しから次は要介護1, 2の軽度者外しが始まります。財政的には要支援の介護費用が全体の5~6%、要介護1, 2で30%を占めています。2割の自己負担化、高額介護サービス費の自己負担上限額の引き上げ、これらが参議院選後に浮上してくることが予想されます。

## 8. 制度の原則を失いつつある介護保険

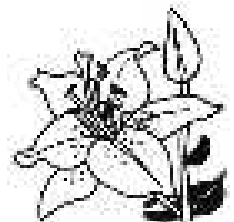
介護保険制度を設計した元厚労省老健局長の堤修三さんも、今進められているのは介護保険制度の制度設計（保険原理）をも崩す改定だと痛烈に批判しています（シルバー産業新聞2015. 11. 10に掲載）。介護保険は「掛け捨て」になる人も多い中、比較的軽い「要支援」認定で「保険給付」を認めるという社会

的合意のもと発足したはずですが。要介護にならないための要支援です。「卒業」（介護保険を利用しない）を目標とするのは約束違反です。

## 9. 利用者と事業者による地域の共同で、安心の老後を！

三重県では県内の介護事業所への「総がかり作戦」として2015年に総合事業に関するアンケート調査を行いました。自治労連や年金者組合の方、304人の方が関わりました。アンケートの回収率が5割以上にのぼりました。その当時は、総合事業等は目にみえる形では展開していなかったと思いますが、こうしたアンケート調査をもとに、市町村とも懇談を進めていきます。

報告の要旨は事務局でまとめました。



## ■ 第42回東海自治体学校全体会：地域からの報告

# 長良川河口堰運用20年の運動と地方自治

長良川市民学習会事務局長  
武藤 仁

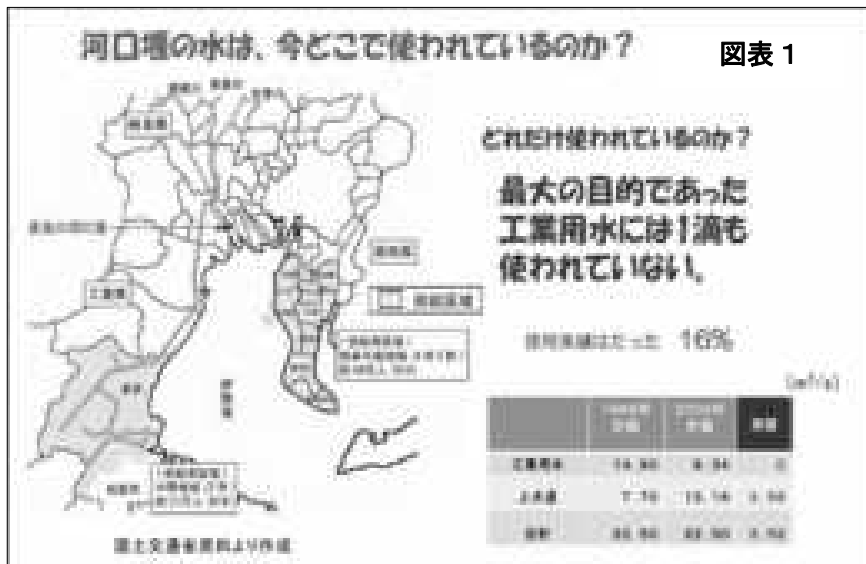
### 長良川河口堰運用20年と住民・自治体

長良川河口堰は木曾三川の中の長良川に、河口から5.4キロの地点に作られています。長良川河口堰の運用が始まって既に20年が経ちました。長良川河口堰については若い人は知らないですよ。マスコミも知らないということで非常に苦労しています。自治体は何もできないと思っています。水資源開発となると、なんともならんと思ってしまうことが一番問題です。本当は地方自治の問題なんです。住民の側も、自治体の側もその意識がないのです。まず、河口堰の水は使われているのか、役立っているのか検証してみましょう。

### 河口堰の水はどこで使われているか

河口堰の水がどこで使われているかと言えば、**図表1**の少し濃くなっているところの水道水だけです。本来は、名古屋市と三重県の北勢地域が使うことになっていました。ところが、それでは需要が足りないということで、

水資源開発の帳尻合わせで中勢地区や知多半島まで広げられました。津市などは100キロも離れていますがいい迷惑ですよ。愛知県ではどこも木曾川の水で十分であるのにもかかわらず、知多半島にまずい水を押し付けたわけです。河口堰からの取水は、最下流に一番近いところなので、知多の浄水場は活性炭を使用せざるをえなくなってしまいました。もともと、河口堰建設の最大の目的は60年代から70年代にかけて四日市コンビナートや名古屋工業地帯の工業用水確保のためでした。当初1968年の計画では工業用水14.8 $\text{m}^3/\text{s}$ 、上水道7.70 $\text{m}^3/\text{s}$ の合計22.5 $\text{m}^3/\text{s}$ でした。毎秒1 $\text{m}^3/\text{s}$ とは水道水なら20万人から30万人の都市の水をまかなえます。それが2004年に工業用水は伸びないということで計画が変更になります。工業用水9.34 $\text{m}^3/\text{s}$ 、上水道13.16 $\text{m}^3/\text{s}$ にかわりました（**図表1**参照）。計画で上水道が増えたということは、その分上水道の負担が大きくなったということ、建設費が丸々



県民にまわされることになったということです。今はどうなったかという、工業用水は一滴も使われていません。水道水も前に述べたように三重県の中勢地区と知多半島地域だけです。名古屋市水道局の資料を見ると、昭和50年に123万トンで最高でしたが、今は80万トンまで減っています。名古屋市の人口が増えても水道水は一貫して減っているのです。これからも更に減ります。他の大都市も同じように減少傾向です。ダム建設で言うならば岩屋ダムができた時点で、もうダムは不要になっていましたし、徳山ダムにいたっては永遠にいきません。

### 甚大な環境悪化

長良川の水は、今は河口から38キロ地点まで溜まっています。岐阜県の墨俣あたりまで水が溜まるという川になってしまいました。

河口を堰で仕切ってしまいましたので、アユなどの回遊魚は行き来が出来なくなってしまいました。アユの産卵は40万都市の岐阜市でいつも見られます。驚く人も多いでしょうが、上流（本流の）にダムが無いからです。長良川のアユは岐阜市あたりで産卵し、伊勢湾まで下って、春になって上ってくるのです。その長良川では回遊魚が生息できなくなっています。漁協が何をしているかという、アユを人工授精させて、トラックに載せて長良川河口堰の横にあるプールまで送っていつているのです。人間の手を借りなくては回遊できないのです。

生物多様性地域戦略といって各県や各都市が地域戦略をつくっていますが、2015年に岐阜市はアユを準絶滅危惧種に指定しました。これには岐阜の一部漁協関係者が猛反発しました。岐阜市に対して「風評被害を受ける。レッドリストから外せ」と迫りました。長良川ではアユの生存の最も大きな障害が河口堰にあるにもかかわらず、その問題に背を向け「日本一のアユ漁獲量」めざしてひたすら大量放流の拡大に力がそそがれています。岐阜市は受け付けませんでしたが、ちょっとだけ

表記がかわりました。

回遊魚はアユだけではなくありません。たくさん回遊魚がいます。私たちの運動として、長良川の回遊魚を守れというキャンペーンも張っています。「よみがえれ長良川」というワッペンをつくりました。2枚1組で、200円で売っています。

長良川の河口堰閉鎖以前は2メートル以上の干満の差がありました。河口堰閉鎖後、ヨシハラは完全に水没し、9割死滅しました。ヨシハラが消えたということは、貝や蟹も消えることになります。シジミは絶滅し、鳥もダメですね。こうして生態系が破壊されました。河口堰の周辺ではヘドロで死の世界となりました。ヘドロは下流側に溜まるのです。既に2メートルほど溜まっています。酸化還元度でみると堀川よりもきたないです。

### ムダにムダを重ねる水資源開発事業

木曾川は中央線に乗って行くとたくさんダムの見ることが出来ます。50ほどのダムがあります。飛騨川には中電のダムがいっぱいあります。私たちの水道水に関係しているダムは牧尾ダム、岩屋ダム、阿木川ダム、長良川河口堰、木曾川ダム、徳山ダムだけです。ダムにお金を払わないと水は供給されません。長良川河口堰の水を愛知県の上水は知多半島に押しつけました。名古屋市水道局は一切使っていません。しかし、毎年のローンの返済として6億6000万円を支払っています。23年間払い続けています。河口堰から引っ張ってくるパイプもないですからほぼ永久的に使うことはないでしょう。

三重県は北勢や中勢に使わせるようにしています。実は北勢地方は、長良川河口堰から水を引いていません。新聞でスッパ抜かれました。パイプがないのにどうやって使っているのかと。でもお金は払っています。三重県は一般会計から出資金をだしているのです。独立採算制をとれというのが公営企業法ですから、それに照らせば違法です。ですから裁判に訴えたのですが、裁判所は「いつかは必

要になるだろう」と言って私たちは負けました。

愛知県は500億円を借り入れしています。返すアテもありません。これらは、一般会計から借入しています。河口堰事業の失敗のツケが市民・県民にしわ寄せがきています。工業用水建設費償還金も県民の税金で賄っています。愛知県は一般会計から長期貸付をしています。ですから、裁判に訴えました。最高裁まで行きましたが負けました。愛知県が裁判に勝ったら何をしたかということ、工業用水の金を県水にかぶせました。

長良川河口堰の着工は市民運動があったりして大幅に遅れて、1995年に運用開始になりますが、本当にできなかったのは、三重県の工水にお金が無くなっていたことによります。三重県は河口堰の建設から降りたくてしょうがなかった。財政的にまだマシだった愛知県は岩屋ダム水利権をもらいましょう、また河口堰建設を撤退しようとする三重県工水に代わって愛知県上水に1.9t、名古屋市上水に0.1tを肩代わりして着工にこぎつけました。

徳山ダムとなるとどうなるか。長良川河口堰ができて、水需要はいらなくなりましたが、2000年には徳山ダムを着工してしまいました。ところが、水資源開発公団は、徳山ダムの建設費には3800億円かかると値上げを言ってきました。そのため、各自治体も恐ろしくなって名古屋市が4トン、愛知県が1.7トンの部分的撤退をします。普通、これだけ撤退すればマンションなんかだったら立つわけがないですよ。ところが不思議なことにダムだけはできちゃうのですね。

一番お粗末なのは岐阜県です。岐阜市、大垣市にも、各務ヶ原市にも浄水場がない。上水は全て地下水からくみ上げています。岐阜県の西濃あたりにコンビナートができるわけもないので工水も必要がありません。にもかかわらず当時の岐阜県の梶原知事は先頭を切つてすすめました。後に知事になった人は、利水の目途が立っていません。どっか使つてく

れないかということになった。そこで、このお金はどういうふうに使われているのか調べました。岐阜県の企業会計を見せてくれと言ったのですが、わかったのが企業会計で処理しているのではなく、一般会計で処理していたことでした。これは法律違反もいいところです。裁判にもちこみました。わたしも原告になりました。しかし、裁判所は「水は、いつかは使われるだろう」と言って、敗訴にしました。

岐阜県も河口堰にお金がいるから大変です。治水予算が大幅に減って、地元の建設業者もコンサルタントも大変な状況になっています。それにもかかわらず、徳山ダムから水を引く導水路問題もあります。河口堰や徳山ダム建設の失敗を避けようと反対運動をしています。

今、私たちは愛知の会の人たちも一緒になって議会工作をしています。岐阜市議会では請願署名を取り組みました。自民党から共産党まで回りました。結果的には共産党と無所属の一人が紹介議員になってくれて、民主党は採択に賛成してくれました。自民党の幹事長も「ウー」とうなりましたが賛成してくれませんでした。これからも更に広げたいと思っています。

## 韓国の河口堰解放運動とも連携

時間が無くなりました。運動の歴史を語ることはできませんでした。よみがえれ長良川実行委員会が『河口堰問題 年表と資料』を作成しています。貴重な資料ですので、200円ですが、ぜひ参考資料としてお買い求めください。河口堰の運動は韓国でも進んでいまして、私たちも釜山の市民運動と交流しています。韓国ナクトンガン河口堰解放運動です。釜山の市役所は河口堰を開門すると言っていました。その市役所から私たちに愛知県に来るとの連絡がありました。愛知県が招くそうです。まだ、このことは報道されていませんが7月頃になると思います。

報告の要旨は事務局でまとめました。



## ■ 第42回東海自治体学校全体会：地域からの報告

# 住民投票と「市民のための小牧市立図書館」

小牧の図書館を考える会  
渡辺 育代

## 1. 小牧市図書館行政の経過

まず、住民投票の経過をちょっとだけお話しします。

1978年に建てられた小牧市立図書館の老朽化に伴い、前市長であった、中野市長の元で、2009年「図書館基本計画」が策定されました。

中身的には、市民の意見を聞きながら、作られられたもので、運営は市の直営ということ明記されておりました。市民の評価も高いものでした。建設費も30億円、場所は小牧駅西A街区と決定されておりました。ただ、その時に、駅前開発に第3セクターで作った商業ビル「ラピオ」というのがありますが、ここのテナントが相次いで撤退していて、当時の中野市長は「ラピオ」の安定化なくして、中心街活性化はない、ということで、「ラピオ」内に図書館建設と決定しました。

そして、2011年に駅前活性化特別委員会でも、それが取り上げられたわけです。その決定で進むはずだったんですけども、2011年4月に市長選挙が行われ、中野市長は敗れてしまいました。次に市長になった山下市長は図書館等の大型プロジェクトについては、市民の意見をよく聞いて長期視点にたって、ゼロから再検討しますとマニフェストに掲げ、当選しました。その後、当選した後の3年間は手を付けずに、2014年4月17日のタウンミーティングでも、まだ、白紙ですよと言っていたのです。それが、舌の根も乾かないうちに、同じ4月に中日新聞で「A街区に武雄市モデルの図書館建設」と報道され、NHKでも報道されました。みなさんもお覧になった方も多いと思います。

ものすごいスピードで、図書館協議会、教

育委員会、議会でも、指定管理とCCC、ツタヤですよね、アドバイザーとして参入すること、それと、指定管理にすることを決めてしまいました。

## 2. 小牧の図書館を考える会の立ち上げ

これは、大変だねということで、図書館を考えていた人たちが中核となって、その年の10月13日に、慌てて、何かしなくてはいけないということで、「図書館を考える会」立ち上げることにしました。そして、11月9日にシンポジウムを開催しました。

私は、このとき、初めてそこに参加して、「図書館を考える会」に入ったんですけども、その時にツタヤは単にレンタルビデオや本、ブックカフェをやっているのかなと思っていたら、そうじゃなく、情報も収集しながら、情報を売っていた会社だということを知ったわけです。

これではいけないということで私も図書館を考える会に参加して、気楽に希望が聞ける図書館を私も作りたいということで入りました。そして次の年に2月1日に市長選挙があるものですから、私たちは、選挙の争点に図書館問題を据えました。そして12月22日には、候補者が2人、山下市長ともう1人候補者がいたんです。2人をお呼びして小牧の図書館を考える懇談会を開催して、意見を聞きました。その時、もう一人の方は市民の声を聞いて一からやりたいと言われたのですが、残念ながら、その人は敗れて、山下市長が再選されてしまったわけです。

## 3. 住民投票の成立に向けて

これは、請願書なんかでは、山下市長に聞き入れてもらえない、ということで、これは、もう住民投票しかないねということで、みんなて話し合い、ちょっと学習しながら、住民投票を決めたわけです。そうしましたら、ちょうどその9月に市議会議員選挙もありますので、7月3日から署名を開始して、1ヶ月の署名期間で集めことができれば、9月の議会の条例案提出に間に合うということで計画を立てました。

当初、署名が少なくでは議会で取り上げてもらえないので、5,000筆を目標に掲げたんですけども、その期間中に11カ所で街頭宣伝とか受任者依頼とか、暑い中、日射病になったかと思うような中で、皆さん行きつけの店とか近所とか、1軒1軒ベルを押して説明して署名を集めました。それで思いにもよらずに6,003筆が集まりました。これで、やっぱり宣伝効果をあげなくては、いけないということで、マスコミ各社にファックスを送りました。そうしたら、やっぱり、ツタヤの問題もあったこともあって、かなりの新聞社テレビ局が来ました。それが効果があって、みんなに広まることになりました。その時の記者の一人が議会の勢力分野から見て、条例案は否決されますね。とおっしゃたんですね。あっそうか、集めたけどそれだけじゃいけないんだと思って、それから、これを決めるのは議会だから議員さんと懇談しました。私たちは宣伝をするにもお金がないものですから、反対しているような議員さんのところを重点的に宣伝をしました。

その中で、区長さんにも手紙を送って、区長に依頼しました。地域の議員は区から出ているものですから、区長の口添えって結構大きな力があって、住民投票をやって、みんなの図書館をつくる手紙を出しました。そういう力もあって、市議員全員が住民投票条例案は否決できないね、という雰囲気になったんです。だけど、市長派の議員たちは、私たちの出した条例案の文言のことで、否決されたんです。訳がわかりません。

議会で私たちの条例案は否決されたんですけども、議員たちが2グループ、二つの条例案が出たんです。1つは市長派の議員たち、もう1つは市民連合、民主党とか公明党とか共産党の人も支援してくれる形で条例案が出されました。それは、私たちの条例案とちょっと文言が違うだけで、全く同じ内容の条例案だったのです。それがなんとか通りまして、やっぱりこれは宣伝の力とか、私たちの力だとか、考える会に入っていたいた共産党議員の働き、いろんな力があつたと思います。

私たちもその時に傍聴に行きました。そして、いろいろ見る中で、みんなが口をそろえて言うには、市会議員の質の悪さ、「えーこんな人が議会で討議しているの」という声が聞かれました。それと同時に、若い40になるかの市長の態度がすごく大きいんですね。もう、安倍さんのミニチュア版を見ているような感じでした。それにもびっくり。この人って、市長になる前にどういう育ち方をしてきた人なのかなって、というような思いを持ちました。だから、やっぱり傍聴に行くことは、すごくいいことだなあと思いました。

そこで、2つ目の関門、住民投票条例が可決されて、もう1つの関門、住民投票で勝たなければいけない。そのために、また、私たちにはお金がないので、また反対派の議員の周りで宣伝をしました。それから、パレードを2回やりまして、メイン通りに市長の実家の美容院があるのですが、その前を通りながら、「税金は市長のものじゃない」とか「市民のための図書館を造れ」とか、そういうことをシュプレヒコールで大きく轟かせながら歩きました。

#### 4. 市民による市民のための図書館建設を

8月に市が図書館建設のパブリックコメントを募集したんですね。その時やっぱりみんなて出そうということで50とか、もっと出そうということで、皆さんに呼びかけて、ツタヤ反対というだけでもいいから書いて、出し

てみようという感じでやりましたら、それが思いのほか、200を超えるパブリックコメントが集まりました。でも、市の方はそれを公表しないというふうに言うておりました、市長もまた、パブリックコメントを読みもしないで、反対意見ばかりだから読まないといったそうです。ですから、私たちは市に抗議して、要請して、そういった中でパブリックコメントが公表されました。そこには、図書館建設の参考になるようないろんな貴重な意見が出されておりました。

9月5日の投票日に住民投票と市議選のダブル投票がありました。その効果で、投票率が50%を超え、いつもは30%台でしたが、かなり高くなりました。結果はみなさんご存知のように、7,000票以上の差をつけ、反対が賛成を上回りました。

私たちは第3関門も突破しました。投票日当日の記者会見で、市長は一旦立ち止まって、現在の図書館建設計画のどこに問題があるのかを広く市民を交えて検討したいと、馬鹿なコメントをしました。

それ故に、また、私たちは運動することになるんですけど、それ以降、12月議会の前に、住民投票が終わったことで、これから本当に図書館づくりをするんだねという、スタート集会を9月13日に開きまして、また、11月には元 田原市図書館長の森下さんと呼んで、市民のための図書館とはどういう図書館なのか、という学習会を持ち、市民がどういう図書館を望んでいるのか、ということ、懇談して、市民の意見を聞く会をやりました。そして、12月議会では、とうとう、議会で図書館の指定管理と駅前建設条例の廃止が可決されました。

こうした中で、私たちは市議員と懇談したんですけど、自分たちの議決が誤っていたということと言われた市議員もいました。これは、私たちの大きな成果だなというふうに思います。

その後も、市長はあきらめず、どんな図書館がいいのか、審議委員会をつくるというこ

とで、通常は3月の定例議会なんですけど、その前の2月に臨時議会を開きまして審議会の予算を可決しました。その審議会には、街づくりも入っていたんですね。これは、図書館と街づくりの賑わいとは、本当にそぐわないのですね。

図書館は図書館で考えて、街づくりは街づくりで考えていかないといけない。賑わいに図書館を持ってくるんじゃないというふうに、私たちは思っています。それで、そのことで、市議員のいろんな会派と懇談しました。そんな中で、だんだん市議員も解ってくれて、そして審議委員も21名中市民候補が4名しか入っていなかったんですね。だから、それは、絶対少ない。市民の意見を入れるんだったら、もっと多く10名ぐらい入れてくれということで、これも市議員と交渉しました。そうしましたら、本会議や委員会のなかで共産党以外の市議もそのことを言うてくれたんですね。そして、委員会の中では、教育長がそれは、検討します、という返答でした。

そして、今まで市長に私たちは「図書館を考える会」との懇談を申し入れていたんですけど、絶対いやだと、すごく嫌がられていたんですね。それなのに、2月8日の臨時議会の次の日、2月9日に懇談したいとの申し出があり、私たちは山下市長と懇談しました。でも、懇談しても市長の頭は住民投票前と全く変わりませんでした。やっぱり街のにぎわいに図書館をもってきて、駅前に建てたい、ツタヤとやりたい、と悶々とした感じでしたね。

それで私たちも街の賑わいと図書館は違うんだよということと、審議委員が21名中4名の市民候補は少ないと、それから、他団体の中に「図書館を考える会」を入れろという要請をしました。一応、検討するという返答をもらいました。

## 5. 市民のための図書館つくりと私たちがめざすもの

その後、市から返事がありまして、図書館を考える会が他団体の枠組みで入りました。

それから市民候補の中で1人、図書館を考える会から入ることができました。21名中「図書館を考える会」の人が2人入ったんですね。4月13日から審議会が始まったんですけど、それ以降、6か所で市民への報告と学習会。今後、どういう図書館がいいかということをも市民と懇談する会を6回まで持ちました。市会議員も1人参加してくれました。審議委員もお誘いして、私たち以外に3名参加してくれました。その中で審議委員の1人が図書館を考える会に入ってくれました。それで、今は、図書館を考える会は120名になりました。

今後、私たちは図書館に関わって、図書館は本を借りるところというだけでなく、市民や地域と深くかかわっていることがわかったんですね。もっと学習を深めて、やっぱりいい図書館をつくることは、やっぱり市や市民の財産になる。これから、子供を育てていく、子供が育っていくチカラとなるということが、関わってきた中でわかってきました。

図書館づくりって根が深いし、いろんな意味があるんだなと学習しながらわかりました。今後皆様と広く、いろんな人と連携して取り組んでいきたいと思います。

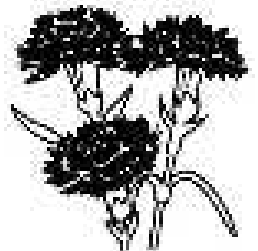
最後に、どうして住民投票は、私たちが勝ったのかということを考えてみました。私たちのよう要求が市民の要求だった。合致したということがあるんじゃないかと思います。住民投票が終わった後で、私のところにファックスが来たんです。全然知らない方から、私のファックス番号をチラシに出してありますので、それで来たんですけども「小牧市民の良識を全国に知らせてくれてありがとうございます。みなさん、また、頑張ってください。」というファックスでした。

変な話ですが、そういうのって、誹謗や中傷など変な手紙やメールとか電話とか、来るんじゃないですか。ところが、そういうものは全く来ないんですね。終わった後にいろんなお店に行っても、「頑張ってるね」、とか「まだ、大変だね」という声をいただいているのです。

それと、市のやり方に対して、市への申し入れ、抗議をして、それを毎回ニュースなどで宣伝したこと、それと、市議会議員と懇談しながら連携がとれたこと、マスコミに取り上げてもらったこと、市長が市民をなりふり構わず強行だったこと、みんなで考え、みんなで行動したことがあげられると思います。

これからも、広くみんなで頑張っていきたいと思いますので、ご支援、ご指導をいただきたいと思いますので、よろしくお願ひします。

報告の要旨は事務局でまとめました。



## ■ 第42回東海自治体学校全体会：講演

# これが、地方自治だ！

南山大学教授 榊原秀訓

## はじめに

住民自治と団体自治の現状について触れます。住民自治としては、議会改革、住民参加や住民投票の現状、自治的な決定をする自治体行政の現状はどうなっているのかをとりあげます。団体自治に関しては沖縄の問題をとりあげます。辺野古新基地建設問題は、沖縄に限定されない普遍的な意義を有しています。現在の争いは、法的には相当に技術的問題ですが、地方自治にとっての意義に関連する箇所を中心に説明します。

## (一) 住民自治と自治体行政の現状

### 1 首長、議会と住民自治の現状 ポピュリスト首長と住民自治

ポピュリズムを学問的にどうとらえるのかというのはあることはあるのですが、敵をつくって、それをたたいて、自分の人気につなげるという手法なのでしょう。ポピュリズムの問題も地方自治とはどうなっているのか。

「これが、地方自治だ！」というからには、理想とは何か、「民主主義とは何か」から考えなければなりません。ポピュリズム首長とっているのは誰を指すのか。少し前の阿久根市長の竹原さんとか大阪市長の橋下さん、そして現在の名古屋市の河村市長さん、こういう人たちです。選挙で当選しているのでそれなりに支持があると思うのですが、研究者の間では、なぜ、こんな人が選ばれるのか、理由がわからないというのが一般的です。それは主義主張とも関係なく、保守的な人も含めて、いろんな人がわからないと言っていま



す。ポピュリズムには何か問題があるということを共有している研究者もすくなくはないです。好き放題やっているのだから、それは法的に限度があるだろう。行き過ぎがあったら裁判所へ訴訟をおこせば、裁判所は頑張るのではないかというのも一つの考えです。大阪では橋下さんが行った公務員に対する不利益処分は地裁レベルではことごとく違法であるという判決が下っています。やっぱり裁判所もやるじゃないと思っていたら、部分的に高裁になって逆転しました。研究者は「だいたい裁判所は保守的で信用できない」と日ごろは言っている中で、橋本さんの問題になったら裁判所に期待するなんて矛盾しているのではないかと思ってしまいました。裁判所は、そこそこはやるが、政治の力を止めるのは、よっぽど極端な場合は別として、そうでない場合は難しい。やはり首長のところを中心的に考えるのではなく、多様な意見が反映しやすい、あるいは公開の場で議論がなされる議会でまず考える。じゃあ議員さんは頼りになるのだろうか。全てではないのですが信頼に足りない部分があるのではないか。あるいは個々の議員さんは別として、議会がもうちょっと頑

張ってもらわないといけないということもあるのではないだろうか。そうすると住民参加とか、住民投票であるとか、そういうものを組み合わせていかないとうまくいかないのではないか。多分両方向で考えていく必要があると思います。

## 議会の存在意義

議会についてということで、恐らく方向は議会の問題点とか、どういう風に考えるかというようなことで、現在の名古屋の市長はそうかなと思うのですが議会というか、議員のお金の問題、あるいは議員定数の問題、議員が多すぎるといところへ関心が集中する。あるいはそれを支持する。そうだなと思う住民の人も少なくないかと思いますが、議会って重要なことを決める場ですから、どう考えるかというのは議員さんが働かないから、もう議員さんはいらないとか金も出す必要がないと考えるのか。いやいや、きちんと働いてもらう必要があるので、多様な意見を反映する必要もあるし、政策の妥当性をきちんと検討してもらう必要があるので人数も必要であ

る。金額についてどう考えるかということもありますが下げれば下げるほど良いという話でもまったくないと思っています。

議員さんに働いてもらう、議会に機能してもらうのに何がいいかということ、現在のトレンドとしては議会基本条例をつくって議会の改革を行うという傾向があります。現在、全国の1/3ぐらいの自治体で議会基本条例がつくられています。ここまで進んでくると、うちでもつくらないといけないと思う自治体も増えてドンドンと増える状況にあります。数が増えると、どういう現象が起きるかということ、単に真似をするだけ、あるいは最低限のことだけをやっておればよいというポーズをとるなど、中身のない条例も増えている。全然具体性がなかったり、他と一緒にのものをすればよい、単に真似をするだけ、あるいは最低限のことだけをやっている自治体もあります。

名古屋の場合は比較的運用などを考えると、他もやっているから、河村氏の人気も高いので議会もポーズを取ろうというニュアンスの方が強いのかなとも思っています。

トレンドの中で比較的に重点としてあったのが議会報告会です。議会が住民に何をやっているかを説明しに行くというものです。比較的早い段階でつくったところでは、だいぶ転換がありました。要するに、面白くないのですね。議会でこういうことをやりましたと議員さんが説明して、よくわかった、素晴らしいがわかったといってくれるかということそうではなくて、中身は読めばわかるし、決まったことだけ聞いたってしょうがないと思われるのが普通です。

そうではなくて、いろいろある要望を吸い上げて具体化してくれることの方に意味がある。きちんと話し合っ政策化するところまでまとめあげる。今ダメなら、修正することへの関心が高いのです。自治体によって違うのですが対話型までに代わってきています。議会がちゃんと取り組んで政策を考えていく、ここまで行かないといけないと思います。

### 講演内容を

より深く理解するためにのるために

## 地方自治の危機と法

一ポピュリズム・  
行政民間化・  
地方分権改革の脅威

榊原 秀訓 著

2,160円(税込)

発行年月日2016/03/23

自治体研究社発行



<本の構成>

第Ⅰ部 ポピュリズムの脅威と民主主義

第Ⅱ部 行政民間化の脅威と行政サービスの価値

第Ⅲ部 地方分権改革の脅威と地方自治の保障

1年前に埼玉の議会から要請がありまして議員研修の講演をしました。何を話すのか、議会事務局とメールでやり取りをしました。最初は4Pほどのレジメをつくって送りましたが、これに対して、「数行だけの項目だけでダメですか」、また極力、議会基本条例の話はしないでくれと言われました。それは「ダメでしょう」と言って講演に入りました。90分話をして、30分質問という設定でしたので、多分質問なんか何もないと思い、すぐに帰るつもりでいたのですが、当日、講演が終わると次から次へと質問がでました。21人定数の自治体ですが、10人の方から質問がありました。うち9人は女性議員さんでした。これって、ベテランの議員は仕方なくやったかもしれないませんが、この議会はなかなかいいじゃないかという感想を持ちました。

## 住民投票

住民参加、住民投票については、今日の講座で豊島先生が具体的に取上げますので、そちらの方に譲りますが、少しだけお話しをしたいと思います。

私は基本的には積極的住民投票支持派ですが、小牧市の「ツタヤ図書館」に関する住民投票については、実は読みが甘くて住民投票の成立まで行かないのではないかと考えていました。「小牧市民、やるじゃない」、そうであるならば「運動も素晴らしいのではないか」、そう思って、先ほどの報告を聞いていました。こちらは素晴らしいと思っているのですが、今の名古屋市長がやろうとしていることは、どう考えるのかということです。

議員報酬に関わる専決処分についてです。要するに首長提案で提案をし、期限を決めているからそれまでに議決をしなかったら専決処分ですと通しますよということです。

マスコミが地方自治法でそうなっていると説明し、専決処分ができると書いているのですが、もちろん、地方自治法にはそんなことは書いていないのです。期限があったときというのは、その通りなのですが、これって通

常の期限がある場合なのだろうか。通常、勝手に首長が書き込めば何でもできる、専決処分に対応できるというのはどう考えても非民主的です。つまり非民主的な手法で、総務省も、全国のポピュリストの首長、特に阿久根の市長なのですが、議会を招集せず、専決処分をバンバンやるというので、これはまずいというので、地方自治法を改正しました。専決処分を限定するというメッセージを送ったのですが、それでもなお構いなくやるというのは問題があると思います。

住民投票を行うのも誰が提案するのか、首長が自分の人気を高めるためにするなんていうのは、危険視というか、警戒する必要があると思います。そもそも、住民投票する前に、いろいろと意見を聞くということをしなくて良いのだろうか。パブリックコメントとかも要望し、住民投票以外にも意見を聞いて、何が争点なのかを明確にする必要もあるだろうし、そういう意味で問題があるような状況だと思っています。

## 2 自治体行政（行政民間化）の現状 行政民間化と結び付くポピュリズム

公務員制度が大きく動いています。いわゆる非正規公務員という公務員の方が増えています。そうでなくても首長の権限が大きくなっているのではないかと考えています。地方公務員法改正により「人事評価制度」が導入されました。その運用の在り方として、大阪のような場合には相対評価をしますので、必ず最低ランクの評価者が出ます。その人に改善が見られなければ免職処分となります。実際に免責処分も行われています。処分を受ける前に退職するというケースもありました。法制度上、人事評価制度を導入しなければいけなくなったわけですが、そのあり方は問題であろう。

大阪では「公務員のアイヒマン化」という言葉が出てきています。始めは無茶苦茶驚きましたが、要するに橋下なのでヒットラーに

なぞらえたものです。アイヒマンとはユダヤ人をガス室に送ったヒットラーの幹部です。公務員がアイヒマンのようになっているということなのですが、ユダヤ人の研究者であるハンナ・アーレントは「いやいや、アイヒマンは凡庸な公務員で、ヒットラーに従順に従っていただけ」と言うコメントをして、ユダヤ人の間では総スカンをくっています。大阪はこれに近い状態にあるのではないだろうか。橋下が右へ向けといえ、右を向くという状態です。凡庸な公務員になって住民のことなど気にしていないけど、これで良いのかということ。これって大阪だけでなく名古屋でも同じです。こうした人事評価制度が全国に広がるということには警戒が必要だという状況になっています。

### 行政サービス（業務）の民間化

「経済財政運営と改革の基本方針2015」（いわゆる骨太方針）、この中で「公的サービスの産業化」という言葉が出てきます。この用語はイギリスの公務員労働組合は一貫して使ってきました。「公的サービスが産業化しているからけしからん」、こういう意味合いです。ところが、わが国では政府が推進すべき方針としてこれを掲げています。これが決定的な違いですね。

だからイギリスにおいては批判的な用語で使われていて、それを言われるとイギリス政府はイヤだなと思っている言葉を、日本では堂々と推進すべき目標として使っているという違いがあります。結果として指定管理者制度とか市場化テストのところでは、安かろう、悪かろうの世界が進んでいるのですが、更にそれが進行するという危険性があります。これに対して実はイギリス産業界というのは、市場化テストの最終盤においては反対です。なぜかということ、これではまっとうな企業が育たないと、まじめにいろいろ努力しても、ただ安上がりでもよいということだけが仕事を受けるということになって、これは産業界にとっても、まじめに考えなくなっちゃう

のでよろしくないということでした。もちろんイギリスの産業界が素晴らしいわけではなくて、契約を長期化すればもっと安定的な利益が確保できる、そういう意味合いが本当はあるのですが、いずれにしても短期的なところで民間にまかせるだけで、安くたたけば良いというものではない。これがポイントになります。

なお、仕事を外に出すアウトソーシングが一般的であるかのように言われていますが、アメリカでもイギリスでもインソーシングに戻すのが一つのトレンドになってきています。国際的動向としてアウトソーシングを語るのは実際には古くさい。日本の企業の中にもアウトソーシングからインソーシングにも戻すところもそれなりに出てきています。日本の行政でもインソーシングに戻す自治体があってもよさそうですが、そのような自治体はまだ出てきていません。

## （二）辺野古新基地建設問題 — 沖縄に限定されない普遍的な団体自治の問題

### 1 経過

今どうなっているのかを簡単に述べます。沖縄県が承認をしたものを、そのあと承認を取り消したので、国が何をしたかということ、一つ目に「私人」として、国民や住民や企業と同じものだとして、承認取消は違法なので「執行停止」を求めて不服申し立てを行いました。その申し立てを扱うのはどこかということ、国ですね。国が審査をします。審査をして違法ですよというのではなく、時間をかけて検討します。だけど違法の疑いも強いので最終的に結論が出るまでは承認取消の執行停止をします。つまり承認取消の取消はとりあえず、ない状態にするということですから、承認と同じような状況が生まれて、埋立ての工事を続けます。つまり執行停止というのを使っていると、いつまでも工事を続けられるので、こういう手法をとったということです。こういう状況は法律に照らして違法になるだろう。こういう手法は、法治主義の観点から



問題があるだろうと考えまして— 一昨年は憲法学者が安保関連法に関して違法だという声明をだして積極的な評価をうけたので、行政法の研究者も真似をしようと、名古屋大学の紙野先生を中心にして「行政法研究者の声明」を出しました。100名ほどが参加しました。これが、それなりにインパクトを与えたようですね。「私人」としてこういうふうに対応をするというのはまずいのではないかと、国が恐らく慌てたのだと思うのですね。

「関与の手法」はいろいろあるのですが、厳しさの度合いも複数あります。最後の最後にやるべき訴訟を、一番はじめにやったというのが代執行訴訟です。適法違法というのは、別々にいろいろやったけどどうまくいかないの、沖縄県に従ってもらえないので、代執行訴訟をやりますというのであれば、中身はともかくとして手順としてありうると思うのですね。手順をまったく踏まずに、一番最後に持ち出すべき代執行訴訟を行ったというのがポイントなのです。

二つのルートを使って何とかしようとした。沖縄県は、①国地方係争処理委員会の判断に対する関与取消訴訟と②執行停止に対する取消訴訟というルートの違う二つの訴訟を提起しました。

沖縄県は①の問題について国地方係争処理委員会に審査の申し出をしましたが、レジメでも書きましたように処理委員会は違法だとは言ってくれない。国がつくった組織なので

あまり期待はできないということで、裁判所に対して取消訴訟を提起しました。

もう一つ、執行停止をされていたもの、これとは関係なく取消訴訟を同じ問題について違う訴訟を提起しました。先ほどの②は沖縄県が起こした訴訟です。これについて、やり取りをしたあと和解が成立して訴訟が全て取り下げられました。この意味は何か、どういうことか。これって実質的には訴訟をやった沖縄が勝っている。「代執行訴訟」で「手順がおかしいですね」ということで裁判所が言ってくれた場合と、もう一つは私人として「不服申し立て」をして、それを受けて執行停止をすることはできませんねと、裁判所が言ってくれたことと同じ結果が出現しています。その限りでは、承認取消の適法違法についての判断以外の部分で裁判所が沖縄県の言い分を認めたということですから、実は裁判に勝っているという意味合いなのですね。実際にはマスコミは、そういう報道をせずに「国も寛容である」と言っています。

もう一つは「和解」条項というところで、幾つかの中身があります。そのうちのひとつとしてこう書いてあります。要するに、白紙に戻してもう一度手順が間違っていたので、本来のルートのとこでやり直しますというところで和解条項に書かれていて、今それが進行しているのですが、仮に国からの是正の指示、要するに承認取消をしたが、やはりそれは違法だったので考え直せという指示が出ていま

講演内容をより深く理解するためにめるために

## Q&A 辺野古から問う日本の地方自治

辺野古新基地建設をめぐる沖縄県と日本政府の“争点”

本多 滝夫, 白藤 博行, 亀山 統一, 前田 定孝, 徳田 博人(著)

1,200円(税込)

発行年月日: 2016/05/10

### 書籍の内容

辺野古新基地建設をめぐる沖縄県民の民意は建設反対です。日本政府は、工事を進めるために、翁長知事の行った埋立承認取消しを躍起になって取り消そうとしています。このことが、憲法が保障する地方自治の原則にいかんにか反しているか。講演の内容をより深く理解することができます。



す。

これには、やっぱり承認取消は適法だよと沖縄県は考えているので、もう一度国地方係争処理委員会に審査を申し立てて、その審理が進行中です。6月中に結論が出ると思います。どんな結論がでて裁判にいくと思います。ここが、判決が出た時にはどうなるのかは、和解がされた時いろいろ議論されたところです。裁判になって判決がでると、そのあと「同判決に従い、同主文及びそれを導く理由の趣旨に沿った手続を実施するとともに、その後も同趣旨に従って互いに協力して誠実に対応する」という中身が含まれています。私は沖縄県が勝つべく裁判だと思ってはいるのですが、万が一、沖縄県が敗訴した場合に、どういう意味があるのか。マスコミが盛んに報道したのは、和解になればもう沖縄県は抵抗が出来なくなるというものでした。けどもホントなのだろうか。次にもいろんなステップがあります。法律に従えば、こういうことができる、こういうことができないということが決まっているので、法律違反のものを既に和解してしまったから沖縄県は口出しできないというならば法治主義との関係で、さらに大きな問題が起きます。つまり、和解ですから国と沖縄県が、ここをこういきましよう決めれば、法律を無視してもかまわないと言っていることと同じです。そんなバカなことではないはず。法治主義との関係で沖縄県がまったくできなくなるという報道は、法治主義はいりませんと報道していることと一緒のことです。

## 2 現状と論点

法的争いの第二ラウンドのところへ行きます。今、是正の指示というものがおこなわれています。要するに、国は沖縄県が出した承認取消の取消を求めました。実は2回の是正の指示が出されています。なぜかという1回目の是正の指示については、「なぜ承認取消を取り消さなければならないかの理由が一切書かれていなかった」からです。実は法律

上は理由を書けと書いてあるのですが書かなかったのです。もしそのままずっとやっていると国は負けます。中身の問題ではなく手続き違反です。そのことを沖縄県から指摘をされて、国は何をしたかという、それを撤回したと言っていますが、再度の是正の指示を行っています。こちらの方には理由が付いています。官僚用語とか公務員用語で「撤回」というのは特別なミスはなかったけど別のことをやったよということです。本当は理由を書くべきところを書いていなかったわけですから、違法だったのでやり直したということです。ですから、本当は取り消したというのが正解でした。要するにミスじゃないよということを強調したかったために撤回という言葉を使ったということです。マスコミもそのまま撤回を使っています。だからここも、本当は沖縄県が勝っているのに「二連勝」なんですよね。既に二連勝しているのだけれども、そんな状況は報道されていない。こんな状況になっていると思います。

沖縄県は国地方係争処理委員会に関わって、今後裁判になると思います。問題は国地方係争処理委員会とか裁判所がどんな判断をするのだろうか。これは本来、地方自治体がこういうふうにと考えると判断したので、その承認取消の判断が尊重されるべきです。だから例外的に国が介入できるとしてもかなり限定されているはず。本当に限定されたものになっているのか、積極的にというか、国の方に行きすぎがないかどうかを国地方係争処理委員会や裁判所が慎重に判断すべきものです。問題は本当に国が違法と考える、介入できる場合を判断してくれるかどうかということです。国地方係争処理委員会であるとか裁判所が地方自治を守るために役立つかが問われている。問われているのは沖縄県というよりも地方自治という制度が機能するかが問われている。決してこの問題は沖縄県に限ったことだけではなく地方自治一般に影響を与えるものです。

もう一つ内容的な争点になっている問題と

して、「国と地方の役割分担」という問題があります。つまり辺野古の問題は新しい基地をつくるということなのですが、このような防衛とかアメリカ軍との外交（新基地建設）は、専ら国が行うべきものであり自治体は口出しすべきものではないとうものです。しかし、非核三原則の神戸方式においては、そんなことはないですよ。自治体だって法律上権限が与えられているので、その権限を行使する中で、必要があれば法令に関わる問題だって対応できるはず。もちろん非核三原則に関わっての神戸方式についても相当文句をつけています。これが新しい形で問われていると思います。

実は結構深刻な問題も与えていまして、京丹後市の市議会において、安保関連法案に対して首長の意見を議員さんが質問をしました。京丹後市には米軍のレーダー施設もあります。自衛隊基地もあるので影響を受けます。これについて議会での議員質問にたいして、議長がその質問を遮りました。議会の自殺行為です。こういう事態も起こっていますので国と地方の役割分担、そんなことを言たって自治体にとって必要なことはきちんと議会で議論して判断できるということを示していく必要があるのではないかと思います。

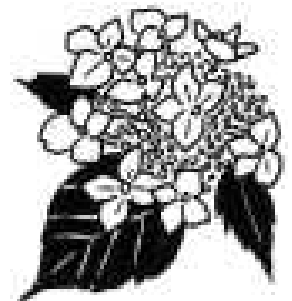
## おわりに

法律は変わったのですが、国の対応は政治の世界では変わっていません。「オール沖縄」と言われている動向とか、現在の国政選挙を意識した政治動向を考えると、それなりに政治の世界でも変わっているのではないかと思います。法律が改正されただけでは世の中は変わりません。運用の仕方が法律改正前と変わる前と同じだということがよくあります。変えた法を理念通りに動かしていくのは住民の力だと思います。住民がいろいろ学び自治体に対して発言をし、国に対しても文句をつける、こういうことによって地方自治を進めていく必要があると思います。

## 参考文献

- ・ 榊原秀訓『地方自治の危機と法—ポピュリズム・行政民間化・地方分権改革の脅威』（自治体研究社、2016年）
- ・ 榊原秀訓「首長と議会・議員の関係—議会運営と政策力」住民と自治637号（2016年5月号）
- ・ 辺野古新基地建設問題の法的検討については、行政法研究者で本出版の予定だが、現時点でのものとして、本多滝夫・白藤博行・亀山統一・前田定孝・徳田博人『Q&A 辺野古から問う日本の地方自治』（自治体研究社、2016年）がある（本多氏は、この本の最後で「地方自治ってこれだ！」と述べている）。

講演の要旨は事務局でまとめました。



## ★東海ローカルネットワーク

### 【愛 知】

#### ○市バス運転手自殺 公務災害認定へ

##### 遺族ら証拠集め実る／名古屋高裁 4月判決

名古屋市の市バス運転手山田明さん（当時37歳）の自殺を巡る訴訟は6日、地方公務員災害補償基金が上告を断念したことで、ようやく決着した。自殺から約9年。遺族らがねばり強く集めた証拠の数々で「山田さんに何があったのか」が明らかになり、公務災害の認定へと至った。▽1審・名古屋地裁判決では、転倒事故について山田さんが警察への出頭指示に応じていることから、「山田さんに過失があった可能性が高い」と判断。上司から受けた注意などについても、山田さんの仕事上の失敗が原因と位置づけ、訴えを退けた。しかし、名古屋高裁は、山田さんが「身に覚えがない」と上司に送ったメールを根拠に、「関与していない事故で出頭させられ大きな精神的負担を負った」と判断。さらに、アナウンスを巡る上司の注意も「不適切で厳しい言葉だった」と指摘。大きな精神的負担を被った山田さんはうつ状態になり、自殺に追い込まれたと認定した。（2016年5月7日読売新聞愛知版）

#### ○県内2カ所目、豊橋にも

##### 県の中小企業支援拠点

中小企業の売り上げ拡大からIT活用まで、さまざまな分野の相談に無料で応じる県の「よろず支援拠点」が24日、豊橋市内にオープンする。相談件数が右肩上がりの名古屋市内に続き、2カ所目。立地的に利用しにくかった三河地方への設置で、さらなる発信に力を入れる。よろず支援拠点は、国の中小企業対策の一環で、実質的な運営は各都道府県に任せられている。県では、あいち産業振興機構が2014年6月、名古屋駅前の県産業労働センター（ウインクあいち）に開設。▽豊橋には、開発ビル（駅前大通二）4階にオープン。金融や流通からIT、農商工連携などの女性を含めた専門家8人を配置し、幅広い相談に応じられる体制を整えた。（2016年5月17日中日新聞愛知版）

#### ○セントレアにオスプレイ3機

##### 三重へのルート確認？

主要国首脳会議（伊勢志摩サミット）で、オバマ米大統領に随行する米政府代表団らが利用する米軍の新型輸送機オスプレイ3機が21日、名古屋市上空や愛知県常滑市の中部国際空港に飛来した。同空港でオスプレイの離着陸が確認されたのは初めて。飛来したのは、20日に同県豊山町の県営名古屋空港に駐機した5機の一部。中部空港には21日午前11時すぎに着陸し、間もなく大統領用とみられるヘリ2機

と離陸した。地元の常滑市には、県から事前に中部空港を利用するとの説明があったといい、三重方面への飛行ルートなどを確認した可能性がある。空港島内では、民間航空機の離着陸の合間を縫って、自衛隊の大型輸送ヘリも発着訓練を繰り返した。空港4階のスカイデッキでは、大勢の写真愛好家が普段とは違う空港の様子をカメラに収めていた。（2016年5月21日中日新聞）

#### ○月80時間以上残業38%

##### 県内中学教諭、対策検討へ

法定労働時間より月80時間以上長く学校にいる教職員の割合が中学校では38.7%に達し、小学校の10.8%、高校の14.0%と比べて突出して高いことが、県教委の調査でわかった。部活動指導に割られる時間が相対的に多いためとみられる。県教委は有識者や学校関係者による「教員の多忙化解消プロジェクトチーム」（PT）を6月1日に発足させ、対策を検討する。県教委教職員課によると、調査は2015年度、県立学校や市町村教委を通じ、管理職を含む教職員の在校時間を尋ねた。在校時間は勤務時間と必ずしも一致しないが、厚生労働省は月80時間を超える残業を「過労死ライン」と位置付け、脳や心臓の疾患を労災として認定する一つの目安にしている。▽経済協力開発機構（OECD）の13年の「国際教員指導環境調査」によると、日本の教員の勤務時間は週53.9時間。調査に参加した34の国・地域のうち最長で、平均の1.4倍だった。授業時間は平均程度ながら、課外活動や事務仕事が海外より長い実態が浮かんた。（2016年5月26日中日新聞愛知版）

#### ○天守閣復元

##### 名古屋市構想に賛同最少

東京五輪開催の2020年の完成を目指す名古屋城天守閣の木造復元構想を巡り、名古屋市が市民2万人を対象に実施したアンケートで、市の構想に賛同する回答は2割程度と三つの具体的な選択肢で最も低かったことが30日、市関係者への取材で分かった。アンケートは5月上旬、無作為抽出した18歳以上に調査票を送付。天守閣について〈1〉20年7月までに木造復元を行う〈2〉20年7月にとらわれずに木造復元〈3〉耐震改修を行う〈4〉その他—の4択を設け、20日を締め切りに回答を求めていた。市関係者によると、回収率は3割超。集計途中の速報値で多い順に、〈2〉が4割弱、〈3〉が3割弱で、河村たかし市長が推す〈1〉は2割強にとどまったという。これに対し、河村市長は報道陣に「自分の考えは揺るがない。天守閣の耐震性は極めて低く、早くやらないといけない」と述べた。（2016年5月31日読売新聞愛知版）

**【岐阜】****○民宿経営者は反発****白川村のリゾートホテル構想**

世界遺産の合掌造り集落がある白川村が、村内初となるリゾートホテルの誘致を進めている。これまで合掌家屋を守るため、集落のある荻町地区で民宿を営んできた人たちは、反対する姿勢だ。村は経済効果などを期待するが、住民の間には動揺が広がっている。▽村は、全国でビジネスホテル「ドリーミン」や、高山市で「高山桜庵」などを展開する共立メンテナンス（東京）と交渉を進めている。▽建設予定地は東海北陸道白川郷インター近くの道の駅「白川郷」（同村飯島）南側で、荻町から北へ約2キロ。村が購入、整備する土地に3階建ての宿泊棟（約200人収容）や大浴場棟などを計画。9月にも着工し、2018年6月のオープンを目指している。（2016年5月2日中日新聞岐阜版）

**○岐阜県への移住、最高1129人****前年度比44.4%増**

岐阜県は5年度の県外からの移住者が1129人（前年度比44.4%増）で、統計を取り始めた10年度以降、過去最高を更新したと発表した。県外からの移住者数は毎年増加。県は昨年4月、県内の移住情報の発信拠点「清流の国ぎふ移住・交流センター」を東京都内に開設しており、関東からの移住者は2倍以上となった。地域別では、関東からの移住者数が前年度の76人から159人に大幅増加。愛知県からは670人で全体の約6割を占めた。移住者の世帯主の年齢は30代が最多の36.9%、続いて20代以下が35.0%だった。県内市町村別の移住先は、Uターン就職支援金制度を導入した高山市の248人が最も多く、次いで子育て世代を対象に引越越し費用の一部を補助する大垣市の168人。圏域別では、飛騨の323人がトップで、東濃の269人、西濃の200人と続いた。（2016年5月10日岐阜新聞）

**○小児夜間救急初診に別途5400円****岐阜、大垣市民病院**

岐阜市や大垣市が開設している小児夜間救急に初診でかかる際、今年4月から、診察料とは別に5400円を払うことになった。開設場所である両市の市民病院は500床以上の大病院で、紹介状のない初診患者からは5千円以上の「選定療養費」を徴収することを国が義務付けたためだ。▽今年3月までは200床以上の病院が任意で徴収できるとされ、岐阜、大垣の両市民病院はともに2160円を徴収していた。今春の診療報酬の改訂により、高度先端医療を担う「特定機能病院」や500床以上の「地域医療支援病院」は初診患者から5千円以上を徴収することが義務化され、両病院では2.5倍に値上げすることになった。▽岐阜と大垣の両市は子どもの医療費助成を実施しているが、別に5400円かかるため、注意が必要だ。（2016

年5月25日中日新聞岐阜版）

**○昨年度の出生数2人に波紋****少子化進む郡上・和良町**

奥美濃の山あいにある人口約1800人の郡上市和良町で、2015年度に生まれた赤ちゃんは、わずか2人だった。12年前の町村合併で郡上市になる前までは、和良村という一つの自治体だった。急速に進む少子化に、住民らは地域のあり方を模索している。▽和良町で地域づくりの支援を続ける岐阜大の林琢也准教授（農業・農村地理学）は、少子化の進む地域のあり方として、まず「町外に住む地元出身者に、地域行事やお年寄りの生活支援で協力してもらうこと」を挙げる。同時に「子どもを生み、育てやすい環境をつくり、地域内外に知ってもらい、転入を促していくことが重要だ」と提案している。（2016年5月30日中日新聞岐阜版）

**【三重】****○県内移住 昨年度124人／三重県**

市町が空き家情報を提供する「空き家バンク」などの制度を利用し、2015年度に他県から県内へ移住した人が計124人だったことが県の調査で明らかになった。県は今年度、大阪市に移住相談ブースを開設するなど取り組みを強化しており、3年後に移住者を160人以上に増やすことを目標に施策を進める。県地域支援課によると、県内では昨年度、いなべ市や津市、尾鷲市など計17市町が空き家バンク制度を実施。このうち10市町で計79件の売買・賃貸契約が成立した。同制度の導入市町は、10年度は6市町だったが5年間で3倍近くに増えた。▽こうした市町の制度や同センターの設置が移住に結びついているかを把握するため、県は今年3月、初めて市町を通じて移住者数を調査。その結果、昨年度は尾鷲市や大台町など16市町に計124人が移住していたことがわかった。（2016年5月7日読売新聞三重版）

**○自転車費助成、利用100%****菰野町が困窮世帯の中学新入生支援**

菰野町が中学入学前の児童に自転車購入費を助成する事業を行っている。2015、16年度入学の対象者計57人は全員が利用し、生活困窮世帯の負担軽減になっている。町によると、中学入学時の準備には制服や通学かばん、体操着の購入などで10万円以上が必要。経済的に厳しい家庭は生活保護や就学援助制度を利用することもできるが、他の物をそろえると、自転車まで買う余裕がないという。▽「自転車がないことで肩身の狭い思いをしてほしくない」と15年度から助成を始めた。対象は就学援助費を受給する世帯で、助成の上限は4万円。町が配布する「通学用自転車購入プレミアム券」を町内の販売店で使用する。国の緊急経済対策の交付金を活用した。（2016年5月17日中日新聞三重版）

## ●研究会報告

### 大都市制度と都市再生研究会

成果報告書を発行  
東海自治体学校で報告会を開催

大都市制度と都市再生研究会（旧：大都市再生プラン研究会）は、その成果報告書となる冊子『グローバル産業都市への夢と現実－「環伊勢湾大都市圏」開発の過去・現在・未来』を5月15日の東海自治体学校の開催日に合わせて刊行しました。4年に及んだ研究会も成果報告書の発行と東海自治体学校での報告会開催により全行程を終了しました。

### 研究会発足の契機

「大都市制度と都市再生研究会（略称：大都市再生プラン研究会）」は遠藤宏一先生（元南山大学教授・大阪市立大学名誉教授）を代表者に東海自治体問題研究所の自主研究会として2012年6月に発足しました。その発足の契機となったのは、以下のような事情がありました。

2008年のリーマンショックに始まる経済不況や、2009年に誕生した民主党政権自体の政策混迷・政権運営の混乱の中で、わが国の政治・経済・社会等のあらゆる局面で、国民の間に重苦しい閉塞感が広がっていましたが、このような状況を突き破るように大阪や名古屋・愛知等では相次いで「地域政党」が組織され、議会改革を始め二元代表制に基づく地方自治をめぐるいわゆる「都市の乱」とも呼ばれるような、かつてない動向が起こりました。そしてこれら大阪や名古屋・愛知等に登場した首長や地域政党は、詳しい経緯は述べませんが、この地方政治の潮流をさらに一歩進めて、現行の府県制・政令指定都市制度を解体して「大阪都」構想や「中京都」構想という新たな大都市制度・地方制度再編の課題を地方政治の焦点とする戦略を掲げて相互に連携



### グローバル産業都市への夢と現実

－「環伊勢湾大都市圏」開発の過去・現在・未来  
編集：大都市制度と都市再生研究会  
発行：東海自治体問題研究所  
頒価：500円  
\*TEL又はFAX（052-916-2540）で申し込み  
ください。

して動き出しました。とりわけ2011年に入ると愛知・名古屋での「トリプル選挙」、統一地方選挙や秋の大阪での府知事・大阪市長のダブル選挙等でこれらの構想が大きな争点とされ、2012年に入ると政府の側も「第30次地方制度調査会」で新たな大都市制度の議論も始まりました。

### 冊子の内容

ともあれ周知のように、「大阪都」構想はいま政治的に一時頓挫しましたし、「中京都」構想は宙に浮いたままという状況になっていますが、そうした事情とは別に、今日、世界的にも大都市（圏）が色々な点で転換期にあることが指摘されており（ex：「縮小都市」論など）、また他方では世紀末からEU等で

の「維持可能な都市 (Sustainable-City)」政策の実験が注目されたり、「ローカルリズムの時代」といったことが議論されるようになっていきます。そこで私たちはこの名古屋大都市圏で展開されてきた都市・地域開発戦略を改めて歴史的にも振り返り、現在の到達点と今後のあり方を展望・総括し、都市再生プランを構想してみようと考えました。そこで研究会発足にあたり、私たちは三つのキーワードと二つの視点ということを共通の問題意識に据えることを確認しました。すなわち三つのキーワードとは、①「ポスト2005」問題(=愛知万博、中部空港建設、そのあとで・・・)、②「トヨタ・ショック」(リーマンショックと世界的不況の地域経済への影響)、③「3.11衝撃」(2011年東日本大震災と原発事故が地域やひいては日本の経済や社会、政治にもたらしているインパクト)です。また二つの視点とは、①名古屋大都市圏あるいは「伊勢湾岸大都市圏(または「中京大都市圏」)」をめぐる地域・都市開発政策の展開と課題、②トヨタ企業体・自動車産業集積と地域経済・社会という二つの視点を絶えず焦点に据えてアプローチするということです。

(補注) 従来、名古屋を中心とする大都市圏域に関しては、一般的には「名古屋大都市圏」という呼称で呼ばれているが、それ以外にも研究や地域政策上などの課題や問題意識によっては、「中京大都市圏」あるいは「東海(大都市)圏」なども使われてきた。ただ本報告書では厳密な範囲の設定や都市構造の厳密な規定にこだわらず、「名古屋大都市圏」という常識的な用語を用いることにした。しかし戦後の愛知県の数次にわたる「地方計画」の上では、名古屋大都市圏という呼称は一般的に使われてはいないようで、都市・地域開発の戦略的な範囲として「中京(大都市)圏」あるいは「環伊勢湾大都市圏」という呼称が当てられてきたと思われる。従って本報告書でこうした呼び名を用いている場合は、愛知県の地域政策上の開発用語という限定で用いる。

## 42回に及んだ研究会の開催

研究会は月1回(夏休み期間を除く)のペースで42回を数えました。研究会での報告は、

主に名古屋大都市圏における都市開発史や都市経済社会の現状分析などでしたが、一方で、都市研究の重要な先行的な研究業績や都市理論の古典にも学ぶ必要があるという認識のもとで、宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣をはじめ、E. ハワード『明日の田園都市』鹿島出版会、ジェイコブス『アメリカ大都市の生と死』鹿島出版会、ル、コルビジェ『伽藍が白かったとき』、『輝く都市』、L. マンフォード『都市の文化』鹿島出版会などの輪読会も並行して進めました。

残念ながら今回の報告書では大都市再生への政策プランを過不足なく具体的に提起するまでに至っていません。これにつきましては、新たな研究会の再発足も準備しているところです。

終了するにあたって、研究会に対して陰に陽に協力いただいたみなさんにお礼を申し上げます。同時に、この報告書を手に取り、忌憚のないご批評を賜りますようお願い申し上げます。

(文責：中川)





## ●行事案内

### ◆まちづくり読書会

自治体問題研究所発行「住民と自治」を読みあい、自由に話し合います。

日時：6月19日(日) 13時30分～15時30分

場所：瑞穂図書館集会室

テーマ：2026年アジア競技大会について

「市政出前トーク」としてアジア競技大会招致について市の担当者から説明を聞きます。

主催：まちづくり読書会実行委員会

※問合せ先：五十嵐Tel:090-5633-5154

### ◆第3回理事会

日時：6月22日(水) 18:30～

場所：自治労連愛知県本部

議題：活動報告と今後の取り組み

### ◆第58回 自治体学校in神戸

日時：7月30(土)から8月1日(月)

会場：神戸芸術センター・神戸市立外国語大学

### ◆第7回地方自治研究会

日時：8月20日(土) 14:00～16:30

場所：未定(7月に確保)

### ▼ 会費納入のお願い ▼

「東海自治体問題研究所」の  
「会員」の皆さんへ

会費納入のお願いを今月号の所報に同封しました。早めの納入にご協力お願いします。

### ● ゆうちょ銀行引き落としの手続きをされた方へ

「会費」の引落しは6月27日です。2015年7月～12月までの半年分です。1年分の引落しを希望された方には今回1年分を引き落とします。よろしくお願ひします。

「東三河くらしと自治研究所」の会員の方の  
次回納付月は10月です。

## 地方自治のしくみと政策を学ぶ自治体研究社の書籍

★申込みはTEL又はFAXで東海自治体問題研究所へ(当会員は1割引き、郵送料は無料)

### 人口減少と地域の再編 地方創生・連携中枢都市圏・コンパクトシティ 再生のシナリオは大丈夫か

中山 徹(著)

1,458円(税込) 発行年月日:2016/05/30

#### 書籍の内容

日本の多彩な国土を構成する地域が存亡の危機に立たされている。少子化に歯止めがかからず、100年後の人口は現在の3分の1。こうした状況に政府は「地方創生」というキーワードを提出した。では、この地方創生をどう評価すべきなのか。政府が進める地方創生を概観し、47都道府県が策定した人口ビジョン、総合戦略の特徴を検証する。そして、人口減少社会において、政府は地域をどのように再編しようとしているのかを、再編の柱であるコンパクトシティとネットワークの現状分析を通してを捉える。地方創生とは一体何なのか、そしてどう対応すべきかを追究する。

