

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 譲 編集人 谷口郁子

通巻660 2018 4 付録

東海版 NO.398号 2018.3.10

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.tokaijitiken.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)



## おひなさんめぐり

### 岩村城下町のおひなさん

撮影場所 恵那市岩村町

恵那市恵南の5地区(岩村、山岡、明智、上矢作、串原)では毎年この時期に「恵那の5千体を越す土雛と雛人形」に会いに来ませんかと宣伝され多くの方々を訪れられ賑わっています。

撮影 大野 好秋 (日本リアリズム写真集団)

## 4月号の内容

災害と日本国憲法―災害復興及び自衛隊・米軍の災害支援と関わって―(宮入興一).....	2P
ユニチカ跡地住民訴訟・・・市民の主張を全面的に認める画期的判決(鈴木正廣).....	8P
東海ローカルネットワーク.....	15P
研究会報告.....	17P
書評(岡崎勝彦).....	23P
時の話題&私の想い(福本英雄).....	25P
行事案内.....	26P

# 災害と日本国憲法

## －災害復興及び自衛隊・米軍の災害支援と関わって－

宮入 興一(愛知大学名誉教授)

### はじめに

わが国は「災害列島・日本」と呼ばれる。特に近年は、東日本大震災や熊本地震災害のような巨大地震災害、広島、九州北部などの豪雨災害、また御岳山や草津白根山などの火山災害、さらには豪雪災害など、大規模な災害が次々と頻発している。近い将来には、南海トラフや首都直下などの超巨大地震による大規模災害の発生も迫っている。

こうした大規模災害の予防、発災後の応急対策、災害復旧・復興のすべての過程に、災害対策の法制度や行財政制度が深く関わっている。そうした災害対策や防災・減災制度の全体系を中心柱となっているものこそ、日本国憲法に他ならない。その全体系は壮大な樹林のような存在なので、ここでその全体像を詳しく示すことはできない。

そこで、本稿では、「災害と日本国憲法」の關係に深くかかわる、①「災害復興」と憲法、②自衛隊・米軍による「災害派遣」と憲法、の2点を切り口として、災害と憲法との關係についてその一端を解明することにしたい。

### 1. 「災害復興」の基本理念と憲法

災害が発生した場合、その後には救急救助、応急対策、災害復旧、災害復興の過程が続く。「災害復興」には、これまで、2つの大きく対立する理念の潮流がある。1つは、経済成長・開発主義の「創造的復興」であり、もう1つは、被災者の生活再建・人権主義の憲法理念に基づく「人間復興」の潮流である。

#### (1) 経済成長・開発主義の「創造的復興」の理念

「創造的復興」という理念は、1995年の阪神・淡路大震災において、当時の貝原俊民・

兵庫県知事が使用し、その後広く流布されてきた。兵庫県の[阪神・淡路震災復興計画](1995.7)によれば、「震災復興にあたって重要なことは、単に1月17日以前の状態を回復するだけではなく、新たな視点から都市を再生する『創造的復興』を成し遂げることであり」とされた。そのために、県総合計画である「兵庫2001年計画」の理念に基づき、「関西国際空港開港、大阪湾ベイエリア整備、明石大橋建設等により世界都市関西の形成が期待されるなか、阪神・淡路の文化的特性を活かし、新しい都市文明の形成をめざす」としたのである<sup>1)</sup>。神戸市の復興計画もまた、同市の基本計画に基づいて、国際競争力と経済成長を強く志向して立案された。

「創造的復興」は、抽象的な規定としては、「被災地を被災前の状態に回復させるのではなく、震災から得た教訓や新たな視点に基づいて復興させること。」とされており、そこには一定の妥当性がある。しかし、実際には、「創造的復興」の本質は次の2点に集約される。①大震災を「千載一遇のチャンス」として、今見たように、平時では進められなかった大規模な都市再開発や区画整理、都市計画、幹線道路計画、高層ビル建設、新空港建設、港湾改築などのハードな都市づくりを一挙に押し進めること、②規制緩和などにより開発・成長の妨げとなる規制やルールを取り払い、大企業のための新たなビジネスチャンスを一気に作り出すこと、である。しかし、その結果は、兵庫県・復興10年委員会の検証によってさえ、阪神・淡路大震災での14兆円を越す県内復興需要の約90%が域外に流出し、地元還元率がもっと高ければ復興はずっと早かったであろうと指摘されている<sup>2)</sup>。なぜなら、

「創造的復興」では、復興による特需と利益は、被災地以外の大手企業を中心に域外に流出してしまい、域内経済循環が回復できず、被災地の経済復興と被災者の生活再建へとつながりにくいからである。

「創造的復興」の理念は、阪神・淡路大震災の復興で主張されただけではない。東日本大震災においても、その理念は継承・発展された。大震災の復興理念と方針を検討する国の「復興構想会議」への政府による諮問自体が、阪神・淡路の歴史的教訓に学ばず、逆に「創造的復興を目指していくことが重要である。」<sup>3)</sup>、としていたからである<sup>3)</sup>。復興構想会議の答申やそれを受けた「東日本大震災復興基本法」(2011.6.24施行)が、「基本理念」の中心に、「単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的対策」、「21世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して、(国内外の諸課題を解決するための)先導的な施策」に取り組むことを高々と掲げたことは、阪神・淡路大震災で失敗した「創造的復興」の再版であったということができよう。

しかも、今日の「創造的復興」は、阪神・淡路大震災の時代とは違い、2000年代以降の本格的なグローバル時代の到来によって、多国籍大企業に主導された日本経済のグローバルな新自由主義的改革のリード役としての機能を各段に増大させている。その背景には、日本経団連や経済同友会などの財界主流の復興ビジョンがある。東日本大震災後、財界主導による復興構想が相次いで乱発された。ここでは大幅な規制緩和、「復興特区」、TPP導入、農業・漁業の大規模集約化、道州制の導入など盛り沢山の新しい自由主義的な要求が復興計画の中に押し込まれていたのである<sup>4)</sup>。これは、ナオミ・クラインの唱える「ショック・ドクトリン」、すなわち惨事便乗型「災害資本主義」の日本版であるといつてよい<sup>5)</sup>。

## (2)いのちと暮らし、基本的人権第一の「人間復興」の理念

しかし、「創造的復興」だけが唯一の復興理念ではない。その点で注目されるべきは、関東大震災時(1923.9.1)における福田徳三の「人間復興」の理念である。福田は、関東大震災を機に、いち早く大規模公共事業を柱とする都市改造型の復興を唱え、帝都復興院を創設した後藤新平内相の「帝都復興論」を鋭く批判している。後藤の「帝都復興論」は、ハードな開発・成長優先型の震災復興策であった。すなわち、後の「創造的復興」論の先駆であった。これに対して、福田の「人間復興」論は、災害で破壊された「生存機会の復興」、すなわち「生活、営業及労働機会(これを総称して「営生の機会」という)の復興を意味する」。道路や建物の復興は「営生の機会」を維持・擁護するための、たとえ必要ではあっても手段に過ぎず、目的ではないとしている<sup>6)</sup>。

福田の「人間復興」論は大正期に構想されたものである。しかし関東大震災の災害復興には活かされなかった。また、第二次大戦後の戦災復興の際にもほとんど顧みられなかった。しかしながら、福田の「人間復興」論は、戦後制定された日本国憲法の下でこそ、復興の基本理念として蘇生されるべきものであった。なぜなら、福田「人間復興」論は、日本国憲法の基本原理を部分的に先取りし、日本国憲法の理念と通底していたからである。

### (3)日本国憲法と「人間復興」

日本国憲法は、その基本的原理に国民の基本的な人権を高く掲げ、そのための諸条項を整備した。すなわち第11条は、「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない」とし、「この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。」<sup>7)</sup>、としている。この規定に基づき、第13条「個人の尊重と幸福追求権」、第22条「居住権、職業選択権」、第25条「生存権・生活権」、第26条「教育権」、第27条「労働権」、第29条「財産権」などでは具体的な基本的人権の理念が高々と掲げられた。

しかも、日本国憲法は「最高法規」と題する第10章冒頭の第97条で、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪え、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」として、基本的人権の永久不可侵性を、憲法の最高法規性の基軸として宣言している。自民党の「日本国憲法改憲草案」（2012.4.27決定）は同条の削減を提案しているが、憲法第97条の決定的に重要な意義を全く理解していない。福田の「人間復興」論はそうした新憲法の基本的人権の理念と通底し、共鳴し合い、その内実がより豊かにされるべきものであったのである。災害対策基本法をはじめ災害救助法や被災者生活再建支援法などの災害対策関連の諸法規は、このような視点からあらためて被災者総合支援法として根本的に改訂されなければならない。

もう1つ注目されるべきは、日本国憲法の「地方自治」（第8章の4条項）と「人間復興」との関連である。人間は一人だけでは生きられない。そうであるとすれば、「人間復興」には、狭義の個人レベルの「人間復興」に加えて、それを支えるべき人々相互の分かち合いである社会的な「絆の復興」、とりわけ「地域コミュニティと住民を主人公とした地方自治の復興」が不可欠となる。基礎自治体である市町村を土台に、第92条「地方自治の本旨」、第93条「直接選挙」を通して住民自治によりコミュニティを蘇らせ、日本国憲法の理念を積極的に活かして、被災者の生活・生業・雇用の再建によって、被災地の維持可能な発展に向けた復興を果たしていくことこそが、災害復興の王道であり、大義である。

しかし最近、憲法に緊急事態条項を新設し、基本的人権や三権分立とともに地方自治を大幅に制限しようとする動きがある。この点の検証は先行研究に譲らざるを得ないが<sup>7)</sup>、緊急事態条項の新設によって基本的人権や地方自治を制限することは、防災や復興にとつ

て役立たないばかりか、かえって逆効果となる。災害対策や災害復興にとってその主体は、被災者であり被災自治体に他ならないからである。

## 2. 自衛隊・米軍による「災害派遣」の新展開と憲法

東日本大震災では、自衛隊は2011年3月11日の発災当日から災害派遣及び原子力災害派遣を命じられ、過去最大規模の派遣を行った。ピーク時には、最大10.7万人、艦艇59艘、航空機約540機が動員された。一方、在日米軍は、「トモダチ作戦」と称する支援活動を展開し、自衛隊とも共同活動を遂行した。

### (1) 自衛隊の「災害派遣」と憲法

憲法第9条1項は、周知のように、戦争と武力による威嚇又は武力の行使を永久に放棄することを宣言し、第9条2項は、その目的のために「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権はこれを認めない。」としている。これに対して1954年の鳩山内閣の統一見解以来、政府は、自衛隊は「自衛のための必要最小限の実力組織」であるから、「戦力」に当たる軍隊ではなく、違憲ではない、としてきた。しかし、この解釈合憲の限界の突破を目指すべく、日本政府は、米国の同時多発テロ事件（2001.9.11）の際には、テロ特措法を制定し（2001.10.19）、2004年には、イラク特措法を制定（2003.7.26）して自衛隊をイラクに派遣した。しかし、政府は第9条の制約を受け、「派兵」ではなく「派遣」と釈明し、そのため自衛隊の行動も制約を受けざるを得なかった。

では、国内での自衛隊の災害派遣の状況はどのようなものであろうか。自衛隊の任務について、自衛隊法第3条1項は、「我が国の平和と秩序を守り、国の安全を保持するため、我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じて、公共の秩序の維持にあたる。」としている。すなわち、自衛隊の主要任務は「外国の侵害からの日本の防衛」であるが、

「災害派遣」は、必要に応じて「公共の秩序の維持」にあたる「従の任務」という位置づけである。

では、「災害派遣」の種類はどのようなものがあるか。主には、以下の如くである。

- ①都道府県知事等は、災害に際し、人命又は財産の保護のために必要があると認める場合は自衛隊の部隊等の派遣を防衛大臣等に要請することができる（自衛隊法第83条1項）。
- ②防衛大臣等は、前項の要請があり、事態がやむを得ないと認める場合には、部隊等を派遣することができる（法83条2項〈通常の災害派遣〉）。
- ③ただし、緊急を要し、前項の要請を待ついとまがないときは、要請を待たないで、部隊等を派遣できる（法83条2項但し書き〈自主派遣〉）。
- ④大規模地震対策特別措置法（1978.12.14施行）に規定する地震災害警戒本部長（首相）から要請があった場合には、部隊等を派遣できる（法83条の2〈地震防災派遣〉）。ただし、この規定に基づく地震防災派遣はこれまでのところ未だ実績がない。
- ⑤原子力災害対策特別措置法（1999.12.17施行）に規定する原子力災害本部長（首相）から要請があった場合、部隊等を派遣できる（法83条の3〈原子力災害派遣〉）。この法律は、東海村JCO臨界事故を受けて制定され、2011年の福島第1原発事故で初めて適用された。

## **(2)「災害派遣」の任務の位置づけと活動内容、費用負担**

それでは、災害派遣任務の位置づけと活動内容はどのようなものであろうか。

災害派遣任務の位置づけは、治安出動、海上警備行動と同列である。ただし、災害救助という緊急の保護活動なので、通常は火器などを持たず、治安出動よりも穏健な活動となる。しかし、市町村長などの権限を準用し、私有地への立入、建物・車両の除去など一定

の私権の制限等は可能とされている。

災害派遣活動の内容については、行方不明者の捜索、死亡者の遺体収容、負傷者の治療、支障物の撤去、堤防・道路等の応急復旧、人員・物資の輸送、給食支援、入浴仮設施設の開設、等がある。これらの「見える活動」によって被災地の自衛隊に対する「信頼」が高まる一方、自衛隊自身、災害派遣を、自衛隊を被災者や国民に受容させる手段（PR活動）として、非常に重視してきた。現に内閣府の「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」によれば、「自衛隊が存在する目的は何か」という設問に対して、「災害派遣」をあげた人の割合は81.9%と圧倒的に高く、「国内の治安維持」の52.8%や、「国際平和協力活動」（PKOや国際緊急援助活動など）の42.1%をもはるかに凌いでいるのである<sup>8)</sup>。

「災害派遣」の費用負担については、災害派遣は、自衛隊が任務とする「公共の秩序の維持」にあたる活動なので、基本的には、知事など要請者への負担請求はない。しかし、災害派遣にあたって特別に要した費用（例；部隊駐屯の借上げ施設、被災者に提供した食料、入浴等のサービス等）は、要請者（府県）の負担となり、詳細は府県との協議の上決められる。

なお、東日本大震災においては、大震災と関係の薄い費用まで関係経費として各省庁から国の復興予算に野放図に請求され、それが認められるケースが続発した<sup>9)</sup>。自衛隊関係でも、C130輸送機6機の購入予算150億円が計上され、また、被災地と無関係な全国の駐屯地の浴場、食堂、医務室、浄化施設、燃料所等の増改築費まで盛込まれた。大企業や政権党だけでなく、各省庁や自衛隊までもが、復興財源を流用し、それに寄生する惨事便乗型予算となっていたのである。

## **(3)米軍による「トモダチ作戦」と日米安保体制の新局面**

自衛隊の災害派遣は東日本大震災において過去最大規模に達した。しかし、それとの関

連で、より注目すべきは、米軍の「トモダチ作戦」という災害支援における日米協力の新段階である。

まず、米軍による「トモダチ作戦」の経緯について概観しておこう。

東日本大震災に際して、米軍は「トモダチ作戦」と銘打って迅速かつ大規模な、約2か月にわたる支援活動を、自衛隊と密接な関係を保ちながら共同活動として実施した。「トモダチ作戦」はテレビでも大々的に報じられ、一般的には、「やはりいざという時に頼りになるのはアメリカだ、米軍だ」、「人道上の支援を有難う」、と受け止められているように見える。

しかし、この「作戦」は、単なる人道支援ではなく、実はアメリカの太平洋軍司令部（ハワイ所在）の指揮下に展開された、「太平洋有事519作戦」という名の実戦であった。有事の際の米軍の世界戦略の一環である。今回は太平洋艦隊司令官が直接指揮を執り、米韓軍事演習に向う途中の原子力空母ロナルド・レーガンを急遽三陸沖に転進させた。仙台空港の復旧は、殴り込み部隊の異名を持つ嘉手納の特殊作戦航空群を動員し、地上部隊の主力は、発災時東南アジアで演習していた、31MEUと名付けられた沖縄の海兵隊を3艘の揚陸艦等に分乗させて充当した。この有事大作戦を、大震災の「人道支援」を名目に日本で初めて実戦活動に適用したのが事の真相であった。ピーク時で、アメリカ軍は陸・海・空・海兵隊から人員約2.45万人、艦船24艘、航空機189機が投入された<sup>10)</sup>。

2011年3月11日の当日、米国側から日本に軍事支援の用意がある旨伝達され、当日夜には外務大臣から正式に支援を要請した。米軍支援に当たっては、防衛省(市ヶ谷)、在日米軍司令部(横田基地)、自衛隊統合任務部隊司令部(仙台)の3箇所自衛隊及び米軍の要員からなる「日米調整所」が設置され、日米の担当者による情報交換と活動調整が行われた。この「日米調整所」は日米防衛協力のための新ガイドライン(2015.4.27)における米

軍と自衛隊との連携・調整メカニズムの要諦で、今回初めて試験的に設置された。

日米安保条約に基づく事前協議の場として主要な役割を果たし、かつ日米防衛協力指針の見直しなどに深く関わる「日米安全保障協議委員会」(参加メンバーは日本側；外務大臣、防衛大臣、米国側；国務長官、国防長官、通称「2プラス2」)文書は、今回の「日米調整所」設置を、日米の「意思疎通及び運用調整の中心として機能を果たした」、「この経験は、将来のあらゆる事態への対応のモデルとなる。」と高く評価している<sup>11)</sup>。さらに、同文書は、日米の参加閣僚が、地方公共団体によって実施される防災訓練への米軍の参加が、米軍及び基地を受け入れている自治体との間の関係強化に資するとの認識を共有したとしている。こうして、「トモダチ作戦」を契機として、日米安保体制は以後各段に強化され、深化してきたのである。

では、「トモダチ作戦」の意義をどう捉えたらよいか、再整理しておこう。

第1は、「トモダチ作戦」を、マスコミを総動員して大々的に宣伝したことによって、アメリカと米軍活動に対する日本人の受容度を高めるのに相当程度成功したことである。

いわば「米軍馴らし」である。内閣府の世論調査によれば、トモダチ作戦に「成果をあげた印象を持っている」人の割合は、「ある程度の成果」(53.4%)を含めて79.2%に達した<sup>12)</sup>。

第2は、米軍と自衛隊との内部連携や調整機能を飛躍的に向上させ、「日米調整所」の設置など、日米安保体制の実質的な内部的体制づくりとその強化に寄与したことである。

第3に、これを契機に、日米関係が一段と強化され、日米安保体制の新段階を画そうとする日米安保の新時代への重大な転機となったことである。例えば、沖縄・本土の米軍再編、米軍の辺野古新基地建設、オスプレイ導入、「集团的自衛権」容認の閣議決定(2014.7.1)、安保法＝戦争法の強行採決(2015.9.19)共謀罪法の成立(2017.6.15)、憲法改

悪への策動など、これらはいわば「災害ミリタリズム」の深化ともいうべき事象である。

第4に、「トモダチ作戦」の経費は、国防総省の「災害援護・人道支援のための予算」であるが、約8,000万ドル(約67億円)を上限として充てられた。この経費は、日本側に直接請求されなかった。しかし、これには裏があった。日本の「思いやり予算」(年間約1,900億円)の特別協定を、従来の3年から5年に延長し、日本の予算に潜り込ませたからである。

## おわりに

既述のように、災害対策、特に「災害復興」の基本理念において、日本国憲法の基本的人権の諸条項はその基軸を構成していた。とりわけ、福島原発事故をも斟酌すれば、憲法第9条と平和のうちに生存する権利を含む基本的人権の諸条項を包摂し、平和で安寧な日常生活と故郷、地域の再生を内容とする「平和的基本的人権」の回復が、「災害復興」の最も重要な基軸とならなければならない<sup>13)</sup>。

「平和的基本的人権」を未来に向けて照射すれば、その支柱こそ「原発ゼロ」への抜本的転換に他ならない。そのためには原発再稼働と原発輸出を禁止する以外にはない。これこそが、東日本大震災以後の「災害復興」の最大の教訓の1つである。

一方、日本国憲法第9条2項の「戦力」不保持と国の交戦権否認は、自衛隊と、安保条約に基づく米軍の双方の存在にとって、憲法上の決定的な制約条件となっている。その意味で、災害復興の「平和的基本的人権」と自衛隊・米軍の存在とは根本的に矛盾する。自衛隊・米軍による「災害派遣」は、たとえ表向きは「人道支援」、「民生活動」として位置づけられていても、それは軍事戦略の動向と密接に関連せざるを得ない。自衛隊・米軍の「災害派遣」も、日米同盟の新たな展開と強化、とりわけ集団的自衛権の容認を見据えた形で推進されている。自衛隊・米軍の災害派遣も、基本的には、国会と国民の民主的統制のもとに置かれるべきである。安倍内閣によ

る最近の戒厳令の現代版ともいふべき大規模災害を口実とした「緊急事態条項」の憲法への条文追加や、自衛隊の憲法第9条3項への追記といった憲法改悪の策動も、以上のような災害と憲法との深い関連を究明するなかで理解されるべきであろう。

## <注および引用文献>

- 1) 兵庫県(1995)『阪神・淡路震災復興計画』兵庫県, pp.4-7.
- 2) 兵庫県編(2006)『復興10年総括検証・提言データベース』兵庫県, pp.387-390.
- 3) 内閣府「東日本大震災復興構想会議の開催について」(2011.4.1閣議決定)p.1.
- 4) 宮入興一(2016)「大震災における復興行財政の検証と課題」, 網島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一編著『東日本大震災 復興の検証』合同出版, pp.95-97.
- 5) N.クライン(2011)『ショック・ドクトリン—惨事便乗型資本主義の正体を暴く(上)』(生島幸子・村上由美子訳)岩波書店, pp.1-28.
- 6) 福田徳三(1924)『復興経済の原理及若干問題』, 同文館, pp.241-279.
- 7) 永井幸寿(2015)「国家緊急権『災害をダシにした改憲』は間違いである」『世界』871, pp.68-76, 関西学院大学災害復興制度研究所編(2016)『緊急事態条項の何が問題か』岩波書店, pp.1-17
- 8) 金子勝(2017)「災害と緊急事態」『日本の科学者』593, pp.30-35.
- 9) 内閣府大臣官房(2015)「自衛隊・防衛問題に関する世論調査(平成26年度)」.
- 10) 宮入興一(2013)「東日本大震災をめぐる復興予算・復興事業と税財政問題」『年報・中部の経済と社会(2012年版)』, pp.56-70.
- 11) 今井和昌(2012)「東日本大震災における自衛隊の活動・日米協力」『立法と調査』329, pp.61-71.
- 12) 日米安全保障協議委員会(2011)「東日本大震災の対応における協力」(2011.6.21) pp.1-2.
- 13) 内閣府大臣官房(2012)「自衛隊・防衛問題に関する世論調査(平成23年度)」.
- 13) 除本理史(2016)『公害から福島を考える—地域の再生をめざして』岩波書店, pp.1-47.

\* 本稿は、拙著(2018)「災害と日本国憲法」『日本の科学者』Vol.53 No.3をもとに、これに部分的な補筆と修正を加えてまとめ直したものである。

# ユニチカ跡地住民訴訟・・・ 市民の主張を全面的に認める画期的判決

ユニチカ跡地住民訴訟原告団  
事務局長 鈴木 正廣

## 1、はじめに

2018(平成30)年2月8日、佐原光一豊橋市長(以下、「佐原市長」と称する)を被告に名古屋地裁に提訴(平成28.8.23)したユニチカ跡地住民訴訟(原告:宮入興一代表ら130人)は、原告の主張を全面的に認める画期的な判決を言い渡しました。その模様は、テレビ、新聞等々で大きく取り上げられてユニチカ跡地の返還を求める市民の会(以下、「市民の会」と称する)ホームページへのアクセスは急増、判決の衝撃の大きさを示しました。

豊橋市政始まって以来の130名という原告団を結成し、ユニチカ跡地住民訴訟に踏み切った原点は、ユニチカ豊橋事業所跡地の歴史的経緯、また、豊橋市議会での議論の経緯を全く無視して、市民にも議会にもなんら説明することなく、ユニチカ跡地売却を容認してきた佐原市長の政治姿勢に対する市民の強い怒りです。

ユニチカ跡地住民訴訟の争点は、豊橋市がユニチカ株式会社(以下、「ユニチカ」と称する)に無償提供した土地の「契約書」第12条の「甲(ユニチカ)は将来第3条(一)の(イ)の敷地の内で使用する計画を放棄した部分は之を乙(豊橋市)に返還する。」条項の解釈でした。名古屋地裁は、ユニチカが撤退するというなら、無償提供された土地は、契約第12条に基づいて豊橋市に返還するべきであるとの原告の主張を明確に認めました。そして、ユニチカは契約上の返還義務に違反して土地を

積水ハウスに売却して登記を得させたことによって、豊橋市のユニチカに対する土地返還請求権を履行不能にしたとして損害賠償義務を負うと原告の全面勝訴を言い渡しました。名古屋地裁判決主文は以下の通りです<sup>1)</sup>。

- (1)被告は、被告補助参加人(ユニチカ)に対し、63億円及びこれに対する平成27年10月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- (2)訴訟費用のうち、補助参加によって生じた費用は被告補助参加人の負担とし、その余は被告の負担とする。

年5分の利子は、年間3億1,500万円、ユニチカがふところに入れた土地売却代金63億円と合わせると70億円を超えます。豊橋市の2016年度決算、普通会計1,225億円の5.6%、基金積立金残高68億円を超える莫大な金額です。

ところが、2018(平成30)年2月19日、佐原市長は、名古屋地裁の判決命令を不服として控訴しました。原告団は、2月22日、記者会見を行い、「名古屋地裁の命令に従わずに佐原市長が控訴したことは市民に対する決定的な背信行為」と、厳しく批判する声明文を発表しました。

佐原市長が、判決に従わず控訴したことは、市民の財産である70億円を超える莫大なお金を「いらない」と、表明したことに他なりません。

名古屋地裁の判決命令に従って、この金額を佐原市長がユニチカに請求することは、市

1) 判決の事実及び理由は、22頁に及びます。

全文は、市民の会ホームページに掲載しています(<http://yunichika.jimdo.com/>)。



と市民にとって、利益こそあれ、損失は何もありません。逆に、佐原市長が控訴することは、裁判所が認定した市と市民の請求権を拒否するもので、市民に対する決定的な背信行為です。

## 2. ユニチカ跡地の歴史的経緯

### (1) 開拓農民の苦渋の選択

それではユニチカ跡地(以下、「当該土地」と称する)の歴史的経緯について見てみます。当該土地は、豊橋市駅から田原方面、約5km、豊橋鉄道渥美線南栄駅と高師駅の間地点、高師緑地公園の東側に位置しており、東西550m、南北500mのほぼ正方形で27万㎡もの広大な土地です。

豊橋市は戦前、軍都として発展し、当該土地は、陸軍の演習場の一部です(高師原・天白原は県下最大の開拓地)。高師原地区への入植登録は、戦争直後、1945(昭和20)年10月に開始されています。入植は公募でしたが、軍人、軍属が優先され、引上げ者、被災者等は天白、大清水、岩西など遠方地区への入植となっています。入植者には一町歩(3,000坪)と屋敷一反(300坪)が割当てられました。しかし、開墾の厳しさに耐えられず多くの人が挫折しています。作物が収穫でき、安定した生活を得るまでかなりの年月を要したからです。当該土地の北側に隣接する弥生町は、1951(昭和26)年当時、弥生町という地名はあったが、官有地で1961(昭和36)年頃、法務局に登録ができるようになりました。当該土地の土地台帳<sup>2)</sup>を見ると登記は1953(昭和28)年12月25日です。大日本紡績株式会社(ユニチカ)を誘致するための特別な措置でした。

国は、開拓農民に対して1949(昭和24)年2月1日付で払い下げた土地を農民に売渡しています(豊橋法務局旧土地台帳、沿革・登録

地也)。原告団は、当該土地所有権者であった方々を訪問して当時の資料を提供して頂くために努力しました。すでに入植者は存命せず、関係者の方から当時の貴重な資料提供がされました。その資料によれば、「自作農創設特別措置法第四十一条の規定により政府が未登記の右不動産を売渡したので自作農創設特別措置登記令第十九条の二の規定により登記を囑託する。」と、土地所有権保存登記囑託書を愛知県知事桑原幹根が名古屋法務局高師出張所に提出しています(昭和28年12月25日)。1953(昭和28)年12月25日は、農民の土地として土地台帳に保存登記された年月日であり、同日、農林省に強制譲渡されています。そして、1954(昭和29)年3月30日に大日本紡績株式会社に移転しています。また、農地調整法施行令第二條第二項による許可申請書なる書類を入手しました。この書類は、耕作地を日本紡績敷地に提供し耕地不足に依り其の換地として、1950(昭和25)年11月から向う三ヶ年の小作契約締結を証明する資料です。これらの資料、経過から大日本紡績株式会社豊橋事業所誘致は、入植して開墾の厳しさに耐えてやっと作物の収穫ができる土地に育て上げてきた、これから農民として生活できる、その土地を手放すことは、開拓農民にとって本当に苦渋に満ちた選択であったと思います。1950(昭和25)年12月5日に大日本紡績株式会社社長(甲)と豊橋市長(乙)、豊橋市議会議長(丙)、愛知県副知事(立会人)による覚書を交わしています。そして、1951(昭和26)年4月3日、大日本紡績株式会社社長(甲)と豊橋市長(乙)の二者間による契約書を交わしました。

### (2) 豊橋市が無償提供した27万㎡もの広大な土地

原告団は、豊橋市が27万㎡もの土地をユニチカに無償提供した事実関係を資料に基づき

2) 豊橋法務局が保存する「曙町松並」(当該土地)の土地台帳は、305枚、地目は、畑、原野、地積は1000㎡に所有権が区切られています(一部土地台帳異なる)、個人所有権者54名(他に開拓農民組合、豊橋市若干あり)。判決の事実及び理由は、22頁に及びます。

口頭弁論で主張してきました。豊橋市総務調査会会議要領(昭和28年12月21日)に記載された土地買収価格は、坪当たり150円、11,328,162円。原告団が、入手した豊橋市歳入歳出決算書(昭和28年、30年、32年)の3ヶ年間で支出した「日紡敷地買収交付金額」と一致しています。また、開拓農民等への補償金13,576,334円、作物補償費180,100円、鉄道引込線移転補償費933,300円、合計14,689,734円と、土地代を合わせて26,017,896円です。この金額は、当時の豊橋市の年間予算の2%にも及んでいます(豊橋市100年史)。現在の豊橋市の年間予算(一般、特別)に換算すると数十億円という莫大な市税を一企業のために出したのです。この金額について、第8回口頭弁論(平成29.11.30)において、佐原市長代理人とユニチカ代理人の両名とも「争いません」と、全額豊橋市の市税で賄ったことを認めました。名古屋地裁判決は、当該土地は豊橋市がユニチカに無償提供をしたのだから、「本件契約は、有償契約である売買契約とは性質を大きく異にしており、売買を前提とした民法580条の類推適用等をする前提を欠いているというべきである。」と、述べています。

### 3. 契約書にかかわって

1950(昭和26)年4月3日、ユニチカと豊橋市長の2者間での契約書は、1条から14条で成り立っています。原告団は、契約書の文理解釈を重視し、かなり理論的に突っ込んだ議論を弁護団と共にしてきました。同時に契約書を裏付ける証拠を積み上げる取組を重視し、前述したように開拓農民関係者への聞き取り調査、資料の発掘等々にエネルギーを注ぎました。また、岡山県総社市に足を運び、ユニチカ常盤工場<sup>3)</sup>について調査、検討しました。こうした努力が、原告の全面勝利判決に結び

ついたと確信しています。

さて、佐原市長が控訴(平成30年.2.19)したことについて、記者会見で総務部長は、「契約12条は、操業している時の敷地の一部返還を定めたもので、全面撤退を想定したものでない」と、改めてユニチカの誘致当時の状況を踏まえ契約12条の解釈の正当性を主張し、控訴審での判断を仰ぐと述べました。しかし、名古屋地裁は、文理解釈上も、実質的に考えても原告の主張、請求は全部理由があると明快に判断しています。佐原市長の言い分を一言でいうと「一部使わなくなれば豊橋市に返さなければならない。でも全部使わなくなったら売り払って、その代金を自分のものにしてもかまわない」ということです。さらに、佐原市長は、2018(平成30)年3月1日の定例記者会見で「差し上げて(同社の)所有物になった土地を、改めて返してくれとはいえない」「戦後復興のために差し上げた土地。(市側が)請求できる立場にない」(平成30.3.2付、朝日新聞、各紙報道)と発言しました。「差し上げた土地」と、名古屋地裁の8回の口頭弁論陳述を通じて、10日前(平成30年2.19)の総務部長の記者会見もこのような主張は一切していません。佐原市長の当該土地に対する認識に驚きました。

実は、当該土地売却にかかわって、佐原市長の言い分は、クルクルと変わってきました。少し紹介します。佐原市長は、最初から「一部返還論」を主張していたわけではありません。市民が「これはおかしい」と、住民監査請求の動きが出始めてから、突如として主張だした経緯があります(総務委員会、平成28.5.10。住民監査請求、平成28.6.2)。佐原市長以前の早川勝市長の時代までは、ユニチカが撤退すれば、ユニチカが使っていた土地は豊橋市に返還されるべき土地であるとの認識は

3) 豊橋市がユニチカと契約書(昭和26.4.3)を交わした同年1月9日、総社市(当時:常盤村、清音村)はユニチカと覚書を交わし、ユニチカ常盤工場(6万坪)を誘致。6万坪を無償提供しています。1999(平成11)年12月16日にユニチカと確認書を交わし敷地の一部返還(敷地寄付)、莫大なお金が総社市に入りました(市議会で議論、了解の上、合意書を締結)。「工場が廃止された場合は総社市に返還する」との覚書でしたが、ユニチカ常盤工場は今も操業しています。

豊橋市、市民に共通する認識としてありました(平成18.9定例議会、早川勝市長答弁、地元住民)。ところが、佐原市長になってから、「あの土地は、ユニチカの土地だ」と言い出したのです。

その経緯を少し見てみましょう。2015(平成27)年12月定例市議会において、鈴木みさ子議員(共産)の質問に対する答弁は、「土地の売却はユニチカの経営判断であり、特段説明する必要はない」とはねつけました(ユニチカの経営判断論)。2016(平成28)年3月定例市議会(鈴木みさ子市議への答弁)では、「地域貢献論、初期目的達成論、工場建設・操業前提の当初段階の契約論」を述べていました。そして、2016(平成28)年5月の総務委員会で、突如、「操業時に限定した一部返還論」を言い出しました。その後も、ユニチカ「4項目文書」(平成26.10.9)の敷地跡地の相談を否定、報告とねじまげ論(平成28.6、佐原市長記者会見)、全面撤退想定外論(平成28.10、被告答弁書)、工場稼働が定まるまでの一時的契約論(平成28.11、被告第1回準備書面)、契約第12条失効論(平成29.2、被告第2準備書面)等々、コロコロと主張が変わってきました。しかし、これらの主張に対して、名古屋地裁は一切認めず、原告の主張を全面的に認める画期的な判決を言い渡しました。原告の完全勝利判決です。

#### 4. ユニチカ4項目文書

市民が当該土地を積水ハウスに売却したことを知ったのは、2015(平成27)年9月末、新聞報道でした。そして、当該土地の歴史的経緯については、同年12月の定例市議会で鈴木みさ子市議(共産)の一般質問で知りました。

傍聴した私は、市議会の異様な雰囲気強く感じました。ユニチカ跡地周辺に住んでいる市民として「これは捨てておけない」と、直ちに、翌年1月、2月と2度に渡って公文書公開請求をしました。覚書(昭和26.12.5)、契約書(昭和26.4.3)、疑義事項協議書(昭和41.2.21)、ユニチカが豊橋市長に提出した4項目文書(平成26.10.9)、当該土地を積水ハウスに譲渡決定した文書(平成26.9.28)、ユニチカ社長による市長への説明会議メモ(平成26.10.29)、ユニチカ土地敷地対策会議メモ(1回～7回の会議メモ、平成26.11.5～平成27.12.22)、ユニチカ社長・積水ハウス社長による市長への説明メモ(平成27.9.16)、そして豊橋市議会定例会、臨時議会、委員会等会議要領350頁余に上る資料(昭和25年以降、当該土地に関わる文書)が市民に公開されたのです。これらの文書が裁判を争う上で重要な資料となりました<sup>4)</sup>。

特に、当該土地売却を巡って、私が、特別に重視した文書は、土地を売却する一年前、2014(平成26)年10月9日付のユニチカが豊橋市長に提出した4項目文書です。

ユニチカ4項目文書の内容は、①平成27年3月末までに、豊橋事業所全体を閉鎖すること。②閉鎖に前後して、豊橋事業所は、再開発を前提とする第三者に売却したいこと。③敷地の売却は、三菱UFJ信託銀行をアドバイザー兼仲介者として執り行うこと。④今後、敷地の売却及び開発を行うにあたり、豊橋市様にご相談させて頂きたいこと、というものです。この書面から、明らかにユニチカは契約第12条及び13条<sup>5)</sup>を念頭において豊橋市に相談を持ち掛けていることです。これに対して、住民監査請求書を提出(請求人695名)する前日

4) 公文書公開請求は、これ以外に①市水道事業及び下水道事業管理者に対するユニチカ跡地購入関係資料(昭和62年度及び平成24年度)、②近畿農政局へのユニチカ跡地にかかわる昭和24年～28年当時の一切の資料(平成29.4.15付)、③豊橋市に対し、平成26年7月下旬頃ユニチカ全面撤退の連絡受け市役所内で検討した議事録・会議内容を記載した一切の資料等々(平成29.5.17付)等があります。また、岡山地方方法務局倉敷支局に対してユニチカ常盤工場にかかわる旧土地台帳等々を取り寄せています。

5) 契約書13条「本契約に定めのない事項あるいは疑義を生じた事項については本契約の趣旨に従って誠意をもって甲乙協議の上実行する。」

の2016(平成28)年6月1日、佐原市長は記者会見で、「社長と面会したが、これまでのお礼をされただけで跡地の処分については相談を受けなかった」と説明しました(平成28.6.2付、中日新聞)。しかし、面会は、「ユニチカの4項目文書」が提出された20日後、2014(平成26)年10月29日です。市長応接室でユニチカ社長と面会した際、当然、「4項目文書」の内容が話し合われた、と考えるのが自然です。

当該土地売却に至る流れを見ると、この最初の時点で佐原市長のとった姿勢がどうだったのかが鋭く問われます。公文書公開請求等で知り得た資料から見れば、その後の当該土地売却の最大のキーポイントです。

## 5. 疑義事項協議書、早川勝市長の定例議会答弁

さて、佐原市長の2018(平成30)年3月1日の定例記者会見での「差し上げて(同社の)所有物になった土地を、改めて返してくれとはいえない」との発言にかかわって、1966(昭和41)年2月21日の疑義事項協議書と2006(平成18)年9月の定例市議会における早川勝市長答弁について少し触れておきます。

原告団は、この2点は、本訴訟における極めて重要な歴史的事実であると考えています。名古屋地裁判決の「当裁判所の判断、1事実認定、2争点(返還義務の存否)に関する判断」で疑義事項協議書及び早川勝元市長の定例議会答弁についての被告(佐原市長)の主張を退けています。

### (1)疑義事項協議書

疑義事項協議書は、1966(昭和41)年2月21日、ニチボー株式会社社長(ユニチカ)と河合陸郎豊橋市長によって取り交わされました。当時、当該土地の空き地や、鉄道引込線に関してユニチカに過大な便宜供与がされていることが市民や市議会等で問題視されていました。市民や市議会の要請に応じて契約第13条に基づき疑義事項協議書が交わされました

(同日、鉄道引込線に関わる覚書も交わされた)。疑義事項協議書は、①原契約12条に規定する「将来」とはある一定の期限を有するものではなく、何ら期限の制約を受けないことを、甲、乙互いに確認する。②原契約12条に規定する「…敷地の内で使用する計画を放棄…」とは甲が使用する計画を放棄する旨甲自ら乙に対して意思表示をした場合に限ることを意味するものであることを甲、乙互いに確認する。③以上甲、乙間に於いて行った確認は原契約の趣旨に基づいて再確認をしたもので、甲、乙全く異存のないことを互いに確認する。

この疑義事項協議書は、二つのことを互いに確認しています。一つは、「将来とは」、期限を定めないこと。二つは、甲(ユニチカ)が当該土地の使用する計画を放棄することを乙(豊橋市)に意思表示した場合に限ること、すなわち豊橋市から「当該敷地が空き地になっても返して下さいと言わない」ことを互いに確認したことです。1951(昭和26)年4月3日に交わした契約書から実に15年たって、交わした疑義事項協議書の持つ意味は非常に重いものがあります。名古屋地裁判決は、「…本件契約12条の『放棄』という文言は、補助参加人側(ユニチカ)からの使用しない旨の明示又は黙示の意思表示があることを前提にしていると解し得るのであって(信託法99条、183条3項等参照)、本件協議書は、あくまで本件契約12条の内容を明確化したものにとどまると解するのが自然である。なお、対象土地を使用しないことに関する意思表示が補助参加人(ユニチカ)によってされる必要があるということと、そうした意思表示がされた場合に豊橋市から返還を求められるということは、何ら矛盾するものでない」と判断しました。つまり、ユニチカが「撤退する」と意思表示した時には、豊橋市は、将来、期限を定めず「お返し下さい」という権利があると名古屋地裁は認めて、主文「…請求せよ」の原告全面勝訴の画期的判決を言い渡したのです。ですから、前述した「ユニチカ4項目文書」に

基づき、市民から負託された行政の長として佐原市長は「お返し下さい」と、ユニチカに言わなければならなかったのです。

## (2)早川勝市長の定例議会答弁

2006(平成18)年9月定例市議会において、早川勝市長は、2002(平成14)年にユニチカの分社化にかかわって、弁護士にも相談したことを明らかにして、次のように答弁しています。「…全く違う企業が来たときに、では目的外の使用になっていくのではないかととなりますと、市としてはどうぞお返しくださいと、そのような話に戻っていくということにもなりかねません」。

この答弁について、名古屋地裁判決は、「全く別の企業が対象土地を使用する場合には返還請求が可能であることを示唆されたものである」と判断しています。

## 6、ユニチカ土地売却を巡る経過

市議会での当局の答弁、公文書公開請求や当該土地の登記簿、準備書面、新聞報道などからユニチカ土地売却を巡る経過を見てみましょう。

- ①当該土地売却することを市当局が知り得た時期について、被告が名古屋地裁で陳述した第3準備書面の中で次のように述べています。「平成26年7月下旬頃より、ユニチカ株式会社担当者との電話連絡等により、ユニチカ株式会社豊橋営業所の全面撤退を確認した」(平成29年3月31日)。
- ②2014(平成26)年10月9日、佐原市長に「ユニチカ4項目文書」を提出。
- ③2014(平成26)年10月29日、市長応接室において、「ユニチカ社長による市長への説明」が行われた(午前9時35分～55分)。
- ④2014(平成26)年11月5日、第1回ユニチカ敷地対策会議を開催した(会議はその後、市役所東館第4会議室において、翌年12月22日まで7回開催、副市長以下、総務部長、企画部長など16名で構成)。
- ⑤2015(平成27)年1月31日、登記簿謄本、当

該土地の抵当権設定仮登記抹消(解除、弁済)。

- ⑥2015(平成27)年3月12日、ユニチカは豊橋市に対し、ユニチカ豊橋事業所に関する事業所の廃止届を提出。
- ⑦2015(平成27)年4月28日、当該土地の土壤汚染の調査結果について、ユニチカから豊橋市に報告書を提出。
- ⑧2015(平成27)年5月、佐原市長は定例記者会見において、ユニチカの撤退について「今般、ユニチカの中期経営計画に基づく事業改革の一環で、本事業所閉鎖したと聞いた」とコメント。
- ⑨2015(平成27)年9月28日、ユニチカは「固定資産の譲渡および特別利益の計上に関するお知らせ」を発表。土地譲渡先は積水ハウス株式会社であり、土地売却に伴う特別利益10億円を計上する見込みと、今後の見通しを発表(同年10月1日、積水ハウスに所有権移転)。
- ⑩2015(平成27)年9月28日、市議会議員に対し議長名の表書きとユニチカ文書⑨をFAX。

以上が、当該土地売却に至る流れです。2014(平成26)年10月29日に佐原市長がユニチカ社長とあったわずか一週間後、第1回ユニチカ敷地対策会議(平成26. 11. 5)が副市長、総務部長、企画部長など市当局の中心的役割を担う役職者12名(副市長2名、部長7名課長他3名、内欠席2名)が揃って開催されています。市庁舎内で周到な事前準備がされていたと思わざるを得ません。公文書公開請求で公開された会議議事録文書等(平成29年5月31日、一部公開及び非公開決定通知)は黒塗りで会議内容は全くわかりません。控訴審では、当該土地売却を巡って、どの様な話合いがされたのかを明らかにすることは不可欠です。

## 7、おわりに

名古屋地裁1102号法廷における原告全面勝訴「判決言渡し」の瞬間、嬉しさが全身にこ

み上げました。原告団には、市民の皆様から佐原市長の行った控訴の行為に対して厳しい批判の声が多数寄せられています。寄せられた手紙を紹介します。「…裁判の結果を大変うれしく見聞きしました。直接は何もできませんでしたが、関心を持って裁判の結果を期待しておりました。しかしながら、市長が控訴するとはなんということでしょうか。市の財政をなんと考えているのでしょうか。わが家も老々介護に入って出来ることは微々たることですが、市長へ一市民として『控訴を撤回すること』を要望し、市議会議員の皆さんにも市民と共に声を挙げてもらうよう声を届けようと思っています」。

ユニチカ跡地住民訴訟全面勝訴は、私たちの豊橋市を、今後どう作っていくのかという非常に大きなスプリングボード(跳躍台、出発点)となると思います。

控訴審において、さらに活動を強めて必ず勝訴するために全力挙げます。



## ★東海ローカルネットワーク

### 【愛知】

#### ○町内会・自治会を知って

##### 名古屋市など、マンガ冊子でPR

市民の町内会や自治会への加入を促そうと、名古屋市とアパート・マンションの大家らでつくる公益社団法人「愛知共同住宅協会」（名古屋市中区）が、活動内容や加入の意義を伝えるマンガ冊子「ハロー！グッドコミュニティ」を作成した。市が2014年度に実施した市民アンケートでは、町内会・自治会の加入率は一戸建て住宅の94%に対し、民間の借家と賃貸マンション・アパートでは50.8%と低かった。これを受け、B6判一部カラー刷り16ページのマンガ冊子を初めて作成。（2018年2月19日中日新聞愛知版）

#### ○足助の空き家お店にいかが

##### 重伝活用へ商工会に相談窓口

足助で商売しませんかー。豊田市足助町の若手商店主たちが、重要伝統的建造物群保存地区（重伝建）の古い町並みの空き家活用に乗り出した。空き物件の情報を集約し、足助で店を開きたい人の相談に乗る窓口「足助町家（まちや）情報ネットワークあきびと座」を足助商工会に開設。空き物件の相談から店の開業まで一貫した支援に取り組む。開設したのは、30～40代の地元商店主でつくる足助商工会青年部員ら。古い町並みでは、以前から使われなくなった空き家や空き店舗が目立ち、市足助支所によると、40件ほどの空き物件がある。（2018年2月8日中日新聞愛知版）

#### ○半田の飛来地、カモ減少

##### 公園整備、環境変化原因？

半田市西生見町の上池と道路を挟んで南側にある七本木池で、越冬しにやってくるカモが少なくなっている。二つの池はかつて知多半島最大級のカモの飛来地。地元の人からは「カモ池」とも呼ばれる二つの池に何があったのか。原因を探った。池の周辺を歩いてみると、整備された散歩道を多くの人が歩く傍らで、カモが両池で計50羽ほどいた。日本野鳥の会県支部の神野悦夫さん（65）＝知多市＝は「5、6年前までは5、6千羽ほどおり、池の表面をカモが埋め尽くしていた。七本木池での公園整備や、池周辺に住宅が増えたことなど、環境の変化が原因ではないか」と語る。カモ池にはヨシなどが多くあったため、カモの休憩に適した場所だったという。（2018年2月7日中日新聞愛知版）

#### ○展示場断念を正式表明

##### 名古屋市、代替地を検討

名古屋市の河村たかし市長は5日、名古屋港・空見ふ頭で計画していた5万平方メートル規模の大規模展示

場整備を断念すると正式表明した。市は同港内を軸に代替地を探す方針。市は本年度、空見の調査費2千万円を計上したが、中部国際空港島（常滑市）内で同規模の計画を先行する県が反対。県と市の合意を求めている敷地所有者の東邦ガスから「現状での協力は差し控えたい」と書面で連絡があったという。河村市長は同日、報道陣に「しょうがない。商売を盛り上げるため、名古屋駅から近い所で絶対にやる」と述べた。（2018年2月6日中日新聞愛知版）

#### ○犬山城の入場者が過去最多 57万3034人

犬山市の国宝犬山城の昨年の入場者は、過去最多の57万3034人だった。前年を上回る大幅増だった。統計を取っている市観光協会が昨年12月時点で年間入場者が最多を更新したと発表しており、新記録達成は知られていたが、あらためて人数をまとめたことで、伸びの大きさが分かった。入場者数の増加は十一年連続で、最多更新も四年連続。人気に直接結び付く行事などは見当たらず、同協会は「インターネットで犬山についての口コミが広がり、これまで来たことがなかった若い女性や海外の観光客が来てくれたのでは」と分析している。▽犬山城の入場者数は昭和晩年まで40万人台を維持していたが、その後退潮。1988（昭和63）年に40万人台を割り、95年には30万人台を、2001年には20万人台をそれぞれ割り込んでいた。（2018年2月3日中日新聞愛知版）

#### ○余った食品 持ち寄り寄付

##### 「フードドライブ」一宮で25日

一宮サウスライオンズクラブは、家庭や職場で余っている食品を持ち寄る活動「フードドライブ」を、25日に一宮市の名鉄一宮駅内コンコースで行う。生活に困っている人たちに無償で食品を届けている市民団体へ寄付するため、同ライオンズクラブの杉本敏之会長（65）は「おなかをすかせた子どもたちを一人でも多く笑顔にできるように、たくさん食品を」と協力を呼びかけている。今回集めた食品は、ホームレスや生活困窮者への支援活動をする市民団体「のわみ相談所」（一宮市）に寄付する。▽のわみ相談所では、食料を保管する倉庫を作り、生活に困っている家庭に配布したり、生活困窮者向けの無料食堂も開いたりしている。（2018年2月19日読売新聞愛知版）

### 【岐阜】

#### ○買い物支援で移動販売に助成金／下呂市

下呂市が21日に発表した2018年度当初予算案は、大型事業に加え、高齢者への支援や市民の健康づくりにも力を入れた。会見した服部秀洋市長は「健康な地域づくり元年」と位置づけた。高齢者など買い物

弱者支援のため、移動販売モデル支援事業に160万円を盛り込んだ。市内のJAひだ中原、上原、西部支店が今月末に廃止されることなどから、食品や日用品の買い物が難しくなる地域で実施する。(2018年2月22日中日新聞岐阜版)

### ○希少な「美濃柴犬」を守れ

#### 県保存会「せめて300頭に」

猫ブームが注目されて久しいが、今年はいぬ年。赤みを帯びた毛色が特徴の希少犬「美濃柴犬」は美濃地方発祥とされる。県美濃柴犬保存会は、希少な種を守り育てていこうと地道な活動を続けている。▽課題は、県保存会の組織が空洞化しつつあること。県保存会は、子犬が生まれた際は会員になることを条件に有償譲渡している。現在の会員数は120人だが、そのうち岐阜県内在住者は54人。ここ10年、遠方の会員が増加傾向にあるという。(2018年2月12日中日新聞岐阜版)

### ○美濃加茂の文化財カフェ

#### 運営者に幫間の辰次さん

国登録有形文化財である美濃加茂市の旧伊深村役場庁舎が改修され、地域の交流拠点となるカフェに生まれ変わる。その運営者に、岐阜市の鳳川(ほうせん)伎連に所属する幫間(ほうかん、男芸者)の辰次さん(24)が選ばれた。3月には近くに移り住み、5月半ばのオープンに備える。「せっかくなら近くで文化を勉強しながら地元の人に好かれるように」と移住の理由を語る辰次(本名・橋嶋直人)さん。▽1936年完成の旧伊深村役場は当時の農村では珍しい洋風を基調とした建物。市は文化交流協定を結ぶ早稲田大学と協力し、約8千万円をかけて改修中。カフェ運営の公募には21人が応募。魅力ある集客への提案や、地域の人と共に活動できる人柄がポイントだったという。(2018年2月24日朝日新聞岐阜版)

### ○ロケ地活用、飛騨が最優秀賞

#### 第1回ロケツーリズムアワード…「君の名は。」で

映画などのロケ地を活用し、効果的に活性化につなげている地域を表彰する「第1回ロケツーリズムアワード」の最優秀賞に飛騨市が選ばれ、22日、東京で授賞式が行われた。同市は大ヒットしたアニメ映画「君の名は。」(新海誠監督)の舞台の一つとして、大勢のファンが「聖地巡礼」に訪れている。映画を観光誘客に結びつける取り組みなどが高く評価された。(2018年2月23日読売新聞岐阜版)

### ○岐阜市が市民課窓口を民間委託

岐阜市は新年度、市民課の窓口業務を民間に委託する。市民の待ち時間短縮や市職員の専門性向上などが見込めるといふ。国のガイドラインで認められた範囲内での大幅な民間委託は、中津川市に次いで県

内2例目という。当初予算案に1億888万円を盛り込んだ。委託する業務は市民課窓口での住所異動や一部の戸籍、印鑑登録など。業者は人材サービス業「パーソルテンプスタッフ」(東京都)に既に決まっており、1月からトレーニングをしている。(2018年2月28日岐阜新聞版)

### 【三重】

#### ○津市教委、教員支援員配置へ

##### 事務仕事肩代わり

津市教委は、教員の働き方改革を支援しようと、新年度から市内の小中学校に、教員の事務作業を肩代わりするための支援職員を配置する。教員の負担を減らし、子どもに接する時間を増やせるようにする。教員に特化した事務支援員の配置は、国も同様の制度を導入する方向で準備を進めており、市教委は先駆けて独自に実施する。▽支援員の担当は印刷や納入金の処理、授業用具の準備や後片付けなどを想定している。2018年度は定年退職した市職員を再任用して、大規模校四校に試験的に配置。19年度以降の配置拡大を視野に、担当業務など具体的な運用法や効果を検証する。(2018年2月24日中日新聞三重版)

#### ○亀山に乗合タクシー

##### 10月から県内初導入

亀山市は高齢者にタクシーを使って移動してもらう「乗合タクシー」の運行を10月から始める。16日に発表した2018年度当初予算案に事業費約3850万円を盛り込んだ。18年度中は、従来のタクシー券の助成と並行実施し、どちらか選べる。市商工業振興室によると、市内全域で乗合タクシーを導入するのは県内初。全国でも珍しいという。乗合タクシーは75歳以上や、運転免許を返納した高齢者らを対象にバスや電車が通らない交通が不便な地域などでタクシーを利用してもらう制度。各自治体ごとに1、2カ所程度停留所を設け、公共施設など特定の目的地までの道のりを利用できる。高齢者の外出や免許の自主返納を促す狙いがある。(2018年2月17日中日新聞三重版)

#### ○買い物支援バス運行へ

##### 多気町の高齢者ら無料送迎

多気町は2018年度中に高齢者らを対象にした買い物支援バスの運行を無料で始める。高齢者福祉事業を行っている団体などへの助成を続けている一般財団法人「吉田福祉基金」(同町四疋田)が町に寄贈したワンボックスカー1台を利用する。現在、町は病院などへの通院用の無料送迎バスを予約制で運行しているが、買い物支援バスの運行は初めて。町内の高齢者や、交通の便が悪い地区の住民を対象に、登録制での運用を検討している。運転手はボランティアやシルバー人材センターの登録者らが務める方向だ。(2018年2月14日中日新聞三重版)



## ●研究会報告

### 第17回都市再生プラン研究会報告

第17回都市再生プラン研究会を2月25日（土）午後1時30分から「イーブルなごや」の第2集会室で開催しました。参加者は10名 でした。その内容は次の通りです。

#### 論題(1)

##### 過大需要予測追従型のインフラ整備による潜在的財政危機の現段階

##### —名古屋市営地下鉄財政の評価について—

報告者: 島田善規(環境学博士)

表題の論稿は既に2018年1月号(12/10発行)の所報に掲載済みである。研究会の報告について要約すると次の通りである。

名古屋都市圏のインフラ全体に言えることであるが、今日では都市の成熟期に入っており、長年続いたインフラ整備を、評価 (see) するべき段階に入った。本稿の目的は、名古屋市営地下鉄財政を事例に、都市インフラの整備(集積)をどのように評価することができるか、どのようなガバナンスが求められるかについて、一つの視点を提出することにある。その評価は鉄道整備(集積)と地域の発展(変化)との関係において「相対的關係」にあると理解される。その相対的な地下鉄財政を評価する視点は「過大需要予測追従型」と潜在的財政危機がキーワードとなる。

##### 交通インフラ整備の相対性を評価する視点—「過大需要予測追従型」の計画について

名古屋圏の交通インフラ整備の歴史を概説すると、地下鉄の延伸計画は一口に言えば高度成長期後「過大需要予測追従型」の計画と評価できる。

##### 地下鉄の財政危機の潜在化について

財政危機が潜在化しやすい理由としては第1に、インフラ事業全般に言えるが、資本の懐妊期間が長いからである。第2に、建設コストの負担が、後年度に現れるからである。第3にこの後年度負担となる償還金の原資を、開業後当分の間、減価償却費では賄えないからである。第4に、以下に述べる制度的な背景がある。その評価の前提となる制度的な背景としては、①地方公営企業が独立性、②一般会計の負担の実態が事業レベルでは分かりにくいこと、③資金不足の問題であるが、この資金収支の長期の見通しを説明する制度がないからである。そのた

め、名古屋市は長年にわたり交通インフラの整備を続け、ようやく終息期を迎えている。

##### 長期的な評価のための財務指標

一般会計を含めた事業ごとの連結資金収支を想定するならば、現在はまだ歴史的に資金不足の段階にあると推察される。地下鉄財政の長期的な評価の指標は、まだ確立されていない。本稿では、負債の返済に着目し償還金累計で捉える方法を採用する。営業収支などは黒字化しているにもかかわらず、負債の利息と償還金が減価償却額をはるかに越えるため、資金不足に陥っている危機の評価に適しているからである。つまりこれは決算当年度の実質累積資金過不足額に注目することである。実際のところ、交通局は長らく実質累積資金不足額を重要な経営指標ととらえ、説明に努めてきた。実務的に用いられてきた指標であるが、会計学的にもトータル収支を示す指標として適切だったと言える。

##### 地下鉄のトータル収支の推移

1989年度以後増加の一途であった資金不足額は、2012年度の2,537億円をピークに減少し始め、2,298億円(2016)となっている。今後、年間100億円を越えるペースで資金不足額が減っていくと予想されている。単純な計算では、あと10数年で資金不足が解消されるのではないかと期待される。資金不足をもたらす借金の残高は、建設が続いていた1990年代～2000年代は7,000億円を越えていたが(ピークは2002年の8,000億円)、2016年度末には5,546億円にまで減少している。このように地下鉄は、負債管理に成功しつつある。

##### トータル収支の変化要因について

建設費が運輸収益を下回るようになったのは、桜通線(6号線)の2期工事(今池～野並)の完成後の1994年度からで、新線建設がなくなった2011年度以後は0.2(建設費/運輸収益)を下回るようになった。新線建設の中止により、資金不足の総額は減少し始めており、今後は償還額も減少し始めると予想され、建設コスト負担のピークは越えつつあるといえる。なお、2017

年度予算の償還金は475億円である。

### インフレからデフレへ、金利の変化

トータル収支のうち、支払利息は金利水準の変化の影響を強く受ける。インフレ期では債務額が実質的に減価し債務者利得をえる。デフレ期に入ると低金利水準が続き、利息の負担が減るといふ経営条件の変化が起きる。支払利息のピークは1994年度で431億であった。その後、満期償還、繰上げ償還が進み、100億円を下回るようになった。

### 乗車人員などの変化要因

乗車人員などその他の要因の相対的評価であるが、乗車人員については現在では増加しており14,000人/営業kmに近づいている。ただし、路線網が成熟するにしたがって新線開業しても大幅に乗車人員が増加することはなかった。交通インフラの集積効果が表れにくくなっている。

### まとめ－負債管理の成功の相対的評価

交通局は、負債管理、端的には借金の返済計画を最重視する経営戦略に切り替えてきた。その結果、潜在化していた財政危機を脱しつつあるといえる。近年の名古屋市政は、トップの負債管理への理解が薄れているなかで、市政の戦略というよりは実務レベルで処理されてきたようにも見える。

### <議論>

#### 地下鉄の高収益構造について

地下鉄の高収益はバス交通の犠牲の上に成り立っている。地下鉄財政の改善後は交通政策全体で考えるべきである。

#### 大阪市の地下鉄売却問題について

東京・大阪では当然のごとく高収益を得ている。大阪での民営化は理解できない。「儲からないなら民営化へ」ではなく「儲かるのに民営化」では話が逆転している(後日の調査で大阪地下鉄の売却先は当面、大阪市が100%出資する大阪市高速電気軌道(株)に売却と判明)。

#### 柳橋の新駅建設について

新駅建設は簡単ではない。1駅の停車で4~5分の遅延を修正できるかどうかの問題がある。柳橋には駅ができる構造になっているという話は重要な要素ではない。経営上も有益ではない。交通局の考えでなく市長のパフォーマンスだ。

### 論題(2)

#### 「環伊勢湾大都市圏」における地域・都市戦略の展開

##### －「環伊勢湾大都市圏」開発の過去・現在・

### 未来－

#### 報告者：遠藤宏一(元南山大学教授)

大都市再生プラン研究会としての出版計画として表題についての報告があった。その報告は冊子「グローバル産業都市への夢と現実」に掲載した内容を補てんし情勢の展開に見合うものにしたというものであった。

その内容は、①「新伊勢湾大都市圏」の形成と「産業技術都市」建設という目標を達成出来たのかという、総合的な決算書とその教訓を、今日に至るも十分具体的に明らかにしてこなかったことについての表明、②金融・情報サービスの中核管理機能や学術・文化・観光等の都市機能の集積等を比較した「東京・大阪・愛知の中核機能と都市機能の比較表」を紹介すること、③県と市ともくりニア中央新幹線開業のインパクトに伴う大都市圏戦略を進めてゆくことが最大の地域課題として掲げられていること、である。

また、新たな情勢の展開として①県と市との共同開催が決まった2026年アジア競技大会誘致(リニア開業1年前)をめぐる費用負担問題での紆余曲折、あるいは愛知県が中部国際空港島での建設を計画している大規模国際展示場(2019開業をめざす)構想に対して、河村市長の名古屋港「空見ふ頭」での県・市共同建設・事業化提案とその挫折(知事の反対)、あるいは県体育館改修問題や2020ワールドカップ(W杯)誘致構想など県から投げかけられる様々な構想で県・市の調整が必要な課題が次々に起き名古屋市側の受け身の対応が顕著になっていること、②リニア中央新幹線建設に関しては、様々な環境破壊・電磁波問題や走行の危険性、建設費用や採算性、原発・エネルギー問題等々多くの問題点と、さらにはその実現可能性に関しての危惧が多々指摘されてきている。またこうした問題の重要性を受けて、現実には目下、沿線住民を中心にして全国的な原告団が組織され、具体的に全幹法や鉄道法違反、環境影響評価法の手続き等々から差し止め訴訟が起こされており、今後長期にわたって大きな問題となるであろうということがある。その点でいえば、リニア新幹線建設に期待する「中京大都市圏」整備構想とは、まさにあまり未知数な点が長期にわたって向き合うことの必要性和覚悟が課されていることを、しっかり認識しておかなければならない、を追加したいというものであった。

(文責：中川博一)

### 第3回 地域経済の将来を考える研究会報告

今回は、愛知中小企業家同友会専務理事の内輪博之氏より「『働き方改革』と中小企業」をテーマに報告をして頂きました。会員数4000を超える愛知中小企業家同友会の広範な視点から、重要な問題提起をして頂きました。以下で研究会報告の内容を紹介致します。

#### 「働き方改革」と中小企業～同友会からの問題提起

報告者：内輪博之

#### 自己紹介と組織紹介

私は、入局してから34年目となります。2006年から2016年まで事務局長、現在は専務理事です。

愛知中小企業家同友会（以下、愛知同友会）には、10支部・60地区あります。現在の会員数は約4,200名です。経営者がお互いに学び合うということを趣旨にしています。会員構成としては次のようになります。総社員数で見ると、9人以下の会員の方が全体の約57%を占めています。19人以下では約76%です。小規模なところが多いとはいえ、一部上場企業の方も会員となっていますので、非常に幅広いのが特徴です。業種別で見ますと、サービス業が32%、建設業、製造業がそれぞれ19%となっています。また、最近ではサービス業に携わる方が増えています。年齢構成で見ると、20代が2%、30代までで28%、40代までで68%と、非常に若い方が多いです。2001年以降、小規模化、サービス業化が進んでいる点が、近年の会員構成の傾向です。

#### 「働き方改革」について

政府の「働き方改革」では、非正規の問題や賃上げ・労働生産性の向上、長時間労働、柔軟な働き方などをテーマに様々な対応策が出されています。しかしながら、経営者の間でも「働き方改革」に関してまだまだ認識不足などところもあります。積極的に学習会を行っていますが、十分なものとはいえません。「働き方改革」に関連する諸課題に関連して、

中小企業の現場では社会保険料や不公正な取引慣行などが問題として出されています。こうした課題については、政策提言などを通じて、社会へ見解を発信しています。

「働き方改革」と言われるものの、その実態は「『働かせ方』改革」であり、労働者への管理強化や統制に近いものではないでしょうか。本当の意味での改革とは、上からの押し付けによるものではなく、「社員」全体と経営者とが、真摯に現状を受け止め、議論を交わし、理解と納得のもとで自発的に改革をしていくことだと思います。また、中小企業と大企業との間で、例えば製造業ではマシンチャージが3～5倍異なるという現状を理解し、表面的な待遇の均等化に留まらず、「同一“価値”労働同一賃金」が議論されることが必要です。

#### 同友会の考え方

まず何を問題とするかという点については、①労働生産性向上、②「同一“価値”労働同一賃金」、③多様な働き方について挙げられます。

1つ目の労働生産性についてですが、サービス業の労働生産性はどのように見るべきか、また、地域住民サービスを担うNPOなど効率性ばかりではない部分はどうか、さらに大企業から下請中小企業への「シワ寄せ」などをどう考えれば良いのかなどの問題が多くあります。

2つ目の「同一“価値”労働同一賃金」については、価格形成力を持っているのはどこかという問題が前提としてあります。最低賃金を上げるということについて、ある自動車メーカーの下請企業では下請代金が抑えられ、

従業員の賃金を上げたくてもなかなか上げることができません。賃金の上昇を価格へ反映するということができなければ、「改革」は難しいでしょう。

3つ目の多様な働き方について、正規と非正規の固定化という問題が最も懸念される問題です。ただし、愛知同友会の中では正規雇用が多く、これは特に大企業において重要な問題のように思います。

次に、私たち同友会が進める「人を活かす経営」についてです。同友会では中小企業における経営者と社員の関係についてまとめた「労使見解」を1975年に発表し、現在でも企業経営にバイブルに位置付けています。これに描かれる大きなポイントは、第1に経営者の経営姿勢の確立、これこそ社員との信頼関係を築く出発点となります。第2に経営指針の成文化とその全社実践の重要性、第3に社員を最も信頼できるパートナーと考え、高い次元での団結をめざし、共に育ちあう教育を重視すること、第4に経営を安定的に発展させるために外部経営環境の改善に労使が力を合わせることを重要だと考えています。「働き方改革」についても経営者の責任に重点を置いて考えています。そして社員は利益のための道具ではなく、パートナーであるということを打ち出しています。

「働き方改革」を進める上で重要な課題には、労働力不足だけでなく、働きづらい社会や企業の存在こそが問題です。その意味で、労働力不足を克服し、かつそこで働く人が豊かな人生を送ることができるよう、人間を中心とした「魅力ある企業づくり」を進めていくことが重要と考えます。それは人間としての成長や個性を生かすような働き方ができるようにする上で、経営者の責任が極めて重要になってくるということです。しかし現実にはまた、そもそも就業規則がないなど、魅力ある企業づくりの最低条件とも言える段階に課題を抱えている中小企業も数多く存在します。現実と目指す姿を常に明確にしつつ、経営者自らが学び、自らの責任を自覚し、企業

経営の根幹ともいえる経営指針の成文化と実践を、中小企業各社が着実に進めていくことが大切です。

### 中小企業を取り巻く環境

愛知同友会で共同求人をしている企業が公開しているデータから、中小企業の残業時間に関するものを見てみます。すると月平均で11~20時間の企業が一番多く、全体での月平均残業時間の平均は20.1時間です。これを見ると残業時間は短い方だと思います。ただし、愛知同友会でも良い企業の場合だと考えてください。また、裁量労働制はこの100社のうち5社がすでに行っています。次に冬季賞与について約500社を調査しました。調査した企業のうちの約77%が賞与を支給しています。また、約30%が非正規社員にも支給しています。金融状況については現在も第三者保証を提供した融資となっているところが約15%存在しています。賃金動向については852社への調査から、昨年3月調査では、約56%が賃上げをすると回答しています。賃上げ率は1~2%がボリュームゾーンです。障害者雇用に関する意識調査では、約1300社から調査をしました。現在、障害者を雇用している125社では、法的義務のある企業は55社(44%)、義務のない企業では70社(56%)となっています。高齢者雇用に関しては、4人以下の企業では定年制の取り決めはないところが84%で、結果として高齢でも働いている人も多いです。規模が大きくなると定年制を取り決めているところが多くなります。

### 事例紹介

では、実際に「働き方改革」に関してどのような取り組みが行われているのでしょうか。会員の方の取り組みを紹介します。A社では育休を取った女性社員が職場復帰しやすくなるようにサポート部隊を作るという取り組みをしました。B社では経営指針の発表による社内での意識の共有化や、地域との関わりを意識的に持つなど、社員や企業が社会とのつ

ながら意識できる場面づくりを進めています。C社では近隣のビルを購入し、託児所を作り、社員の利便を高めるとともに、地域住民とのコミュニケーションを推進しました。また、D社では業界全体で問題となっている長時間労働を改善しました。しかし、時間外労働を短縮したことで、より長く働いて稼ぎたいという人は、やめてしまったということもありました。

## 展望～草の根

2011年に国連人権理事会で「ビジネスと人権に関する指導原則」が採択されました。これは①人権を保護する国家の義務、②人権を尊重する企業の責任、③人権侵害の被害者に対する救済へのアクセスの3点を柱に、全31項目で構成される国際的枠組みです。翻って、同友会が2003年から取り組んでいる「中小企業憲章」は、「人間が人間らしく豊かに暮らせる社会」を目指した推進運動です。そして、この運動を実効あるものとするために、会員各社では人を生かす経営に取り組むことを求めています。私たちは、国際社会における「ビジネスと人権に関する指導原則」と、国内での中小企業憲章推進運動の目的とは、合致するものであると考えています。そして、その前提となるのが、経営者の資質向上であり、「意識改革」です。より現場からの実践を積み上げることでこそ、「働き方改革」を超える真の「働き方改革」が実現できるのだと思います。

## コメント

(A氏) 数字の上では好況と言われていますが、個別企業の経営実態とはかけ離れています。

また、最近のIoT、IoEあるいはIndustry 4.0、AIの進歩など、産業のみならず社会を取り巻く環境は大きく変化しています。ビジネスのあり方も、スマートフォンなどを經由したEC取引の急速な拡大が世界的に進んでいます。こうした社会変化にどう対

応していくのかという視点や、EV化の動きなど、近年大きく変化している自動車産業の位置付けも必要だと思います。

(B氏) 「働き方改革」において、根本的な問題として人手不足があると思います。これを解決するためには、結婚して子供を産み育てる環境を作るしかないにも関わらず、政府の「働き方改革」にはそういった視点がありません。

不安定雇用にはさらに低賃金が重なっています。そのため、あまりに長時間労働の規制を訴えると低賃金労働者が生活できなくなります。こうした問題も解決しなくてはなりません。

(C氏) 日本企業の大部分を占めている中小企業の問題を踏まえない政府の「働き方改革」は不十分だと思います。

(D氏) サービス業の労働生産性についていつも感じるのですが、日本では水もお手拭もサービスで出てきますが、ヨーロッパでは無料で水が出てきたりすることはありません。しかしながら、日本ではこの「過剰サービス」がなければお客さんが来なくなります。日本における「過剰サービス」がサービス業の労働生産性を上げることを難しくしているのだと思います。また、流通においても、農家が野菜をパックに詰めて搬送しやすいように準備しています。受け取るスーパーはそれをただ置くだけで良いのです。こうした「過剰サービス」も労働生産性の向上を難しくさせています。

(C氏) 「働き方改革」においてはいかに従業員の協力を得られるのが重要でしょう。それには上からの押し付けではいけません。

「働き方改革」を労働面からだけではなく生活面から、つまり1日8時間の労働で暮らしていける生活をしようという考え方もあります。

(B氏) 経営者の意識だけではなく、やはり従業員の意識も変えなければなかなか難しいと思います。自ら取り組むことに意欲を感じるということが大事だと思います。

(E氏) しばしば役所において民営化すれば効率的になるといいますが、民営化しても公務員は減って民間人は増えるので働く人が減るわけでもなく、ただ民間だからと安く仕事をさせるという効率化には憤りを感じます。

民営化は安いから進んでいるという背景があり、競争入札によって買い叩くということなどが行われています。仕事を民営化した結果として公務員全体のレベルが下がり、公務員の給料も下がるということが生じています。

役所でもサービス残業が非常に多いです。パワハラなども増えています。管理職も忙しくて部下に当たったりします。そうした職員や新人をケアする職員体制も取れていません。

(D氏) 今後の働き方について、最近ではAIなどの発達によって精神労働の重要性が奪われてきています。AIなどには任せられないような自然に対する労働の重要性が高まってくるのではないのでしょうか。

(文責：大澤圭吾)

## 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  
(当所会員は1割引き、郵送料は無料)

### Dr. 本田の

## 社会保障切り捨て日本への処方せん

日本の医療・社会保障崩壊の現実！

本田 宏(著)  
1,100円+税  
2018/02/20発行

### 書籍の内容

日本の医療はどうなってしまうのか。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・社会保障崩壊の実態を体験とデータに基づいて究明する。そして、日本のどこが問題で何を变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検討する。



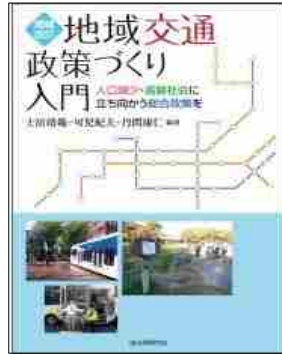
## ● 書評

増補改訂版

## 地域交通政策づくり入門

人口減少・高齢社会に立ち向かう総合政策を

土居 靖範  
 可児 紀夫  
 丹間 康仁(編著)  
 自治体研究社  
 (1,600円+税)  
 2017/07/20発行



## お詫びと訂正

先々号に掲載しました所報では「書籍の紹介」として執筆者を可児さんとしていましたが、正しくは「書評」であって、評者は岡崎勝彦さんでした。編集者の勘違いで関係者の皆さん、並びに読者の皆さんには、多大なるご迷惑をおかけしました。深くお詫び申し上げます。ここに訂正のための全文を掲載させていただきます。

## 評者 岡崎 勝彦 (島根大学名誉教授)

(一) 本書は、2014年8月の『地域交通政策づくり入門』の増補改訂版である。

①旧版の副題が「生活・福祉・教育を支える」としていたのに対し、当新版のそれが急迫する「人口減少・高齢社会に立ち向かう総合政策」づくりへとより問題意識を明確にすることによって、交通権（「国民の交通する権利」）保障がその目的とする地域住民の交流機会の確保を含めた社会的文化的生活のための「移手段」（交通手段・交通役務（サービス）、以下同じ）の保障による、i 地域生活交通の実質的確保のための「狭義」の交通権保障と、ii 地域コミュニティづくりのための地域交通政策のための「指針」ともいべき「広義」の交通権保障について、改めて現代の地域交通政策のあり様を問い直したものである。

②本書は、前述の交通権保障による地域住民の社会参加のための地域生活公共交通の確保・充実に向けた政策づくりの入門書として、執筆者には、この間長年に渡って交通権の内実化のための理論的・実践的問題提起に努めてきた論者や人口減少社会の未来を切り拓くべく学校づくりと地域づくりとの架橋を意欲

的に取組む若手研究者、それにかかる入門書にとって欠くことのできない自治体問題研究者をも加え、その多様性が類書にはなく本書の内容を豊かにしている。

③今日、地域の交通は、高齢者の足の確保はもとより、まちづくり、児童生徒の通学保障と安全対策、地域コミュニティづくり、公共交通を利用できない人たちの外出機会の確保等々、当該地域を構成するあらゆる人たちの「移手段」の実質的確保のために、必要にして不可欠な存在といえる。

(二) この間、政府による総合交通政策の欠如が生み出した超高齢化社会の到来に伴う移動制約者の大量発生、過疎地はおろか都市部にあってもさえ“限界集落化”に拍車がかかっている。

①それだけに、交通権保障による地域の交通政策づくりは、単に物理的移動の保障にあるのではなく、広く生活交通のみならず、地域福祉の課題でもあり、教育、地域コミュニティ等々、当該地域の住民が生き生きと安心して暮らせる持続可能な地域社会を形成していくうえでの「指針」、換言すれば土台ともいべき側面（広義の交通権）と、他方で

まさに当該自治体にとっては地域住民の生活権（社会権）の一つとしての漸進的「請求権」ともいうべき側面（狭義の交通権）とを併有する「交通権」によって保障された総合的課題とされる所以なのである（本書第Ⅰ部）。

なお、人権保障理論の通説判例に基づき、訴訟技術的には、自由権（不作為請求権）と異なり社会権（作為請求権）の特性からする漸進的「権利保障救済」論を前提としても、我が狭義の「交通権」にあっては、少なくとも不利益処分（路線の新設でなく廃止、運賃の値下げでなく値上等々）には原状回復保障への具体的請求権が認められてよいであろう。

②なおも、類書にない本書の特徴は、地域住民自身の積極的参加を得て、教員・自治体職員などの直接的協力ばかりか住民間の広域的協力を得ての福祉、教育、交通安全などの地域課題を包含する積極的交通政策の提言や指針づくりの事例等、地方自治の保障の観点からまとめたまちづくりや交通問題を解決していこうとする各地の豊富な取り組みの実践事例（新版追加：富山県朝日町・岐阜県西濃地方・長野県木曾町の生涯学習）が紹介されている（本書第Ⅱ部）。

③「政策づくり」にあっては、押し寄せる人口減少・高齢社会への対応策として、とりわけ、政府サイドが進める高齢者の輸送を自治会やNPOに委ねるという「共助」・「自助」の流れへの対策として、地域住民に交通権を保障する交通政策づくりのための提言とそれを実現するための運動をまとめている。そのための具体的提言が現行の交通政策基本法（2013年12月）にいう「市場」原理（「交通に対する基本的な需要」の充足、同法「基本的認識」2条）に代え、「交通権」保障に基づく交通基本法案・交通基本条例案・総合交通政策として最終章にまとめられている（本書第Ⅲ部11章）。

（三）交通政策基本法制定までの経過の詳細はさておき、交通をめぐる「基本法」等の動向を踏まえて、本書出版の意義を再確認しておくならば以下のとおりである。

①当初の交通基本法案（2009年の民主党案）には入っていた「交通権」には非ず「移動権」でさえも、前記指摘の通り、「市場」の利益（「需要」）に代え、文字通りの政策基本法として制定するに至っている。しかも、自公政権下での同法の成立がアベノミックスにいう「国土強靱化の交通版に変質」させられたことにより、i 交通権保障が明記されず、ii 住民参加・地方自治の保障がなく、iii 安全の確保もない等々、本書の指摘は、類書にないまことに貴重な視角となっている。

②その翌年の2014年5月には「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律」が成立したことによって、i コンパクトシティの実現、ii 面的な公共交通ネットワークの再構築等、地域の交通は各基礎的自治体が地域協議会を活用して「先頭」に立って政策を創ることがより強く打ち出されたことは生活交通における住民参加による、地方自治保障の観点からも、その限りで注目しておくべきところであろう。

2017年7月、本増補改訂版の出版と同時期に政府は、同法制定10年を機に、交通環境が自動車運送分野を中心に変化しているとの認識の下、今後の10年を見据え「利便性と効率性のバランス」を見るという、上からの提言をまとめ公表した（懇談会・山内弘隆座長）。それだけに、選別による「切捨て化」に抗して、地域住民や当該自治体の事情に即して、主体的で「独自」の交通政策づくりに取り組むことがこれまで以上に重要となっている。

③多くの類書とは異なり、本書が交通権保障の下、各記述においてぶれがなく、地域交通政策づくりの道筋を具体的かつ明確に示しているだけに、本書は、地域住民や自治体職場・議会において、益々もって、旧版以上に時宜を得た地域交通政策づくりの必携のガイドブックとして、大いに役立つものとなろう。

なお、本稿は、『住民と自治』（自治体問題研究所）2018年2月号の書評欄への予定稿を基に作成した改定稿であることをお断りしておきます。



## ●時の話題&私の想い

# 新図書館建設は広く市民の声を聴いて！

小牧市 福本英雄さん

小牧市では、2008年に図書館建設基本計画が策定され、再開発ビルであるラピオに図書館を建設が予定されていました。

しかし、2011年に当選した山下市長が、基本計画を白紙にし、ツタヤ図書館建設を進めようとししました。小牧の市民は、このツタヤ図書館建設に対し、住民投票で反対32,352名、賛成24,981名で、ツタヤ図書館建設を中止に追い込みました。

2016年4月から新小牧市立図書館建設審議会が開催されました。審議会委員は、21人でした(学識経験者5人、公共団体に属する者5人、社会教育関係者1人、図書館協議会1人、市民公募6人、教育委員会が必要と認めた者3人)。「小牧の図書館を考える会(以下「考える会」)」のメンバーも市民公募で、2人が入りました。審議会は、10カ月合計17回開催されました。合計557人の傍聴があり、図書館問題の安心の高さを思い知らされました。

審議会で、「考える会」のメンバーが、予算で計上されていた市民の声を聴くためのアンケートの実施を求めましたが、実施できませんでした。審議会では、新図書館の建設場所は、小牧駅西の「A街区」に図書館新設の意見が多数でした。「考える会」のメンバーは、建設場所について、市民の声を聴くべきだと発言しましたが、退けられました。

答申では、図書館の管理運営形態について「良質な市民サービスを提供することが重要であり、市が継続的に専門的知識を有し、責任をもって運営を行っていくことが望ましいため、市が主体的に運営するものとする」と書き込まれました。他の意見も併記され「指定管理も否定すべきではない」という意見も入りました。民主的な審議会運営をし、委員の自由な発言を

心掛けていた会長が、突然、「トップランナーの問題は質問しないように、議事録にのると困るから」と発言を制限するようなこともありました。

2017年2月に新小牧図書館建設の答申案が賛成多数で承認され、教育長へ答申されました。しかし、小牧市は、答申があった2か月後の2017年4月に新図書館46億円かけて、A街区に新築すると公表しました。9月には、新図書館基本設計を4,300万円で業務委託しました。

「考える会」は、直ちに「新小牧市立図書館のA街区建設再考の申し入れ」を行い、「新図書館駅西A街区建設に反対する署名」をはじめ、9,000を超える署名を集め、山下市長に提出しました。

小牧市では、ハコモノ建設の主な原資の一部は、国からの補助金や交付金で、「国からカネが出るなら、つくらな損だ」と昭和の時代に129棟221,693㎡の施設が建設されました。こうした公共施設の老朽化対策費・維持管理費の増大が財政負担になり市民サービスの切り捨てなどが心配されています。

しかし、山下市長は市民の声を聞くこともなく、ラピオなど既存施設を活用するのではなく、駅西・A街区の青空駐車場をなくして新図書館建設を46億円もかけずすめ、同時に「こども未来館構想」で24億円も投じラピオビルの大改造を計画しています。両方で70億円です。

「考える会」は、将来の人口減少や高齢化による税負担は増えてくると考えられるので、図書館建設に高額な費用をかけず、A街区に新しい図書館を建てないで、既存の施設を積極的に活用する現図書館(改修と増築)と再開発ビル「ラピオ」の内改修することが一番良い方法だと考えています。

## ● 行事案内

### ◆ 第18回都市再生プラン研究会

日時：3月24日（土）

会場：イーブルなごや 第2集会室

論題

①「名古屋大都市圏」の二重構造化と都市間諸関係等の解明（仮題）

報告者：富樫幸一（岐阜大学教授）

②「ヘルスケア産業創出政策をどうみるか」（仮題）

報告者：牧野幸雄（会員）

### ◆ 第13回地方自治研究会

日時：4月28日（土）14時～17時

会場：名城大学コヤドーム前キャンパス

DW302演習室（西館3階）

名古屋市東区矢田南4-102-9

\*名古屋市内地下鉄・名城線「名古屋ドーム前矢田駅」2番出口

テーマ：「水道法『改正』と広域化・民営化を考える」

報告者：内藤照彦さん（研究所会員）

\*水需要の減少や水道施設の老朽化などを背景に、政府が進めようとしている「水道事業の広域連携・民営化」の問題を、今回の水道法『改正』と地方自

### ▼ 会費納入のお願い ▼

東三河くらしと自治研究所の  
「会員」の皆さんへ

会費納入のお願いを会報に同封しました  
早めの納入にご協力をお願いします

### ● ゆうちょ銀行引き落としの方へ

「会費」の引落しは4月25日です。2018年4月～9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。よろしくをお願いします。

「東海自治体問題研究所」の会員の方の次回納付月は6月です。

治法の視点から考えます。

（研究会にはどなたでも参加できます。皆様のご参加をお待ちしています）

### ◆ 第4回地域経済の将来を考える研究会

「坂本雅子さん、『空洞化と属国化』の核心を語る」

報告者 『空洞化と属国化』著者

坂本雅子さん

日時：4月28日（土）14時～17時

会場：名古屋市教育館（栄）

2階第7研修室

名古屋市中区錦三丁目16番6号

\*地下鉄「栄」下車 2番、3番、10B番出口すぐ

### ◆ 第19回都市再生プラン研究会

日時：4月15日（日）

会場：イーブルなごや 第4研修室

テーマ：未定

### 転職・退職等で

#### お届け先変更の場合はご連絡を

3月・4月は職場の異動、退職、転職などを迎える方も多いかと思えます。引き続き「会員」「読者」として情報誌「住民と自治」と研究所を活用してください。

<連絡先> 電話/FAX 052-916-2540

### 第44回東海自治体学校

日時 5月20日(日)午前10時から

場所 名城大学ナゴヤドーム前キャンパス

<午前> 記念講演

公共施設の統廃合と地域・住民生活(仮)

講師 森 裕之氏(立命館大学教授)

<午後> 講座・分科会

「地方自治」「交通問題」「地域経済」「医療・介護」等