

— 人がいきいきと生きる
静岡県をねがって —
(主な内容・目次)

三橋良士明先生追悼シンポジウム特集

..... 1~16

国保料を引き下げ、都道府県単位化でも負担増を
許さない市民運動

静岡市議会議員 鈴木節子 17~19

お知らせ 20

地方自治



ネットワーク

しずおか

No75号

2018年3月20日 *

静岡県地方自治研究所

〒422-8062 静岡市駿河区稲川2丁目 2-1

セキスイハイム BD 7F 静岡自治労連気付

Tel 054-282-4060

Fax 054-282-4057

jichiken@s-jichiroren.com

発行人・川瀬 憲子

編集人・志田 剛



栃沢のしざれ桜

藁科川上流に栃沢の集落があり、そこは宋からお茶を持ち帰り、足窪（足久保）・栃沢に伝えた聖一国師の家がある土地です。そこに4月になると見事なしざれ桜が咲き、その木の下には茶園があり、ここから聖一国師・幻のお茶「伝説の彩」が作り出されています。

東福寺（京都）の開山と博多の祇園山笠で行われる「水汲の儀」の清い水も栃沢から届けられています。

「憲法と地方自治の本旨を考える」三橋先生追悼シンポジウムが開催されました

3月11日にふさわしく「憲法と地方自治の本旨を考えるシンポ」、震災・原発災害、沖縄、改憲めぐる問題がテーマで、昨年亡くなられた静岡大学の三橋先生追悼して全国から研究者、研究団体が集まりました。

主催者を代表して川瀬憲子静岡県地方自治研究所理事長が挨拶（別項）し、続いて来賓として石井潔静岡大学長、猿橋均自治労連委員長が挨拶されました。

シンポジウムは川瀬理事長がコーディネーターを務め、3人の先生方がシンポジストとして報告しました。

最初は「震災・原発災害からの復興と憲法」と題して京都大学の岡田知弘先生が登壇しました。

震災関連死は3647人、うち福島は2202人、原発が影を落とす。震災対応の最初の政府方針は、民営化を中心とする新自由主義政策であり、ボタンを掛け違えたと説明。アベノミクスは外部資本の導入で惨事便乗型復興と言える。福井地裁判決「人格権が最高の価値」「国民の生活が国富」の画期的意義。人間の復興から人間性の復興が必要と強調されました。

専修大の白藤博行先生は「治外法権」下の「法治主義」と安保の中の地方自治と題して報告されました。沖縄問題で「治外法権」と安保の中の地方自治を表現。国が私人になりすます一方では代執行をかけるという恣意的な国のやり方を指摘。その中で、地方分権論者が沈黙している事実を指摘。「西尾はこんなときこそ発言すべき」とアカデミックに発言しました（西尾氏は「分権改革」の中心人物）。最後に、取消訴訟の敗訴の後、公水面埋立法の撤回について言及。基地反対はマジョリティ。金に換えられない自由、自治の価値が大事。「私は沖縄（の政府の対応）についてYESと言わない」で締めくくりました。



三番目の登壇は南山大学の榊原秀訓先生、藤枝東出身ということです。「憲法と地方自治の本旨を考える－改憲をめぐる諸問題」と題して報告。安保法制の成立による改憲実態、憲法が変えられないにもかかわ

らずその実態が進んでいると指摘。憲法における社会権切り下げ、生活保護のバッシング、保育所設置基準の切り下げを指摘、あわせて自由権、自治体の側の「政治的中立性」について解説されました。

決められない政治と選挙独裁のどちらがましなのかと問題提起。政策会議、国会での質問の制限、情報公開、特にエビデンス・ベースの行政と次々と指摘。最後に政治に振り回される改憲の前提と、改憲以前にすることがあるとお話しされました。



シンポジウム終了後、会場をレストランに移し三橋先生を偲ぶ会を行い、52名が参加しました。照井静岡県地方自治研究所理事が司会を務め、林副理事長の主催者挨拶のあと、晴山先生が献杯を行い、三橋先生の3人の息子さんの挨拶、そして次々と三橋先生を偲ぶ挨拶が続きました。後半では思い出の写真が上映され、最後の締め挨拶は川瀬理事長が行い、散会となりました。



三橋良士明先生追悼シンポジウムは、今回の所報ではレジメの紹介とさせていただきますが、全国的にも著名な3人の先生方の力の入ったシンポは貴重なものであり、テープ起こしを行い冊子にしたいと考えております。

三橋良士明先生追悼シンポジウムでの川瀬理事長の主催者あいさつ

三橋先生は、昨年3月29日に、ご病気のため、静岡市内のご自宅でご逝去されました。早くも1年近くになります。私は僭越ながら三橋先生からこの静岡県地方自治研究所の理事長という大役を受け継ぐことになってしまいました。まだ挨拶が慣れてないためご容赦頂きたいと思います。

ご存知のとおり三橋先生は、生前地方自治の研究の発展のためにご尽力されました。非常に幅広く各方面でご活躍されておりまして、いろんなところから、何故か私のところに「是非追悼シンポジウムを開催してはどうか」「是非開催して欲しい」という依頼を受けました。もちろん、静岡大学の関係者からも人文科学課法学部の先生方を中心に、「是非何らかのかたちで開催して欲しい」という意見を頂きました。静岡大学の中では、評議員としてご活躍されていました。さらに、三橋先生は自治労連・地方自治研究機構の代表委員をされていたこともあり、そちらの方からも「ぜひ何らかのかたちで開催を」というご意見をいただきました。

また、地方自治のご研究をずっとされていたこともありまして、自治体問題研究所（私は副理事長をさせてもらっています）が、そこからもそういうご要望がございまして、また三橋先生は大学院室井先生のゼミのご出身だったということで、室井門下の先生方、今日何人か見えています、そちらの方からも是非と。ある意味で、全国いろんなところからご要望がありました。

本日、静岡大学有志の会と地方自治研究機構と自治体問題研究所との共催という形で、開催する運びとなりました。ご尽力していただきました先生方に厚く感謝申し上げたいと思います。あとでまたシンポジウムのコーディネーターを務めさせていただきますので、その時にまた三橋先生のことについてもご紹介させていただきます。

シンポジウムでは、「憲法と地方自治の本旨を考える」、サブタイトルとして「震災、原発災害、沖縄の基地、改憲をめぐる諸問題」というような非常に大きなタイトルをつけさせて頂きました。いろんな意味で、研究面でありますとか様々な面で三橋先生に近い、お三方にシンポジストとしてご報告をしていただきます。

1部として追悼シンポジウムを行いまして、そして会場をお隣の「あざれあ」という会館の1階に移しまして、2部として偲ぶ会を開催する予定にしております。今日は、1部2部と長くなりますが、最後まで有意義に、三橋先生を偲べながら、アカデミックな場として語っていただき、又プライベートな面でもいろいろな想いを語っていただいて、今後の地方自治の発展のために、皆さんいろいろな想いを結集させていただければと思っています。



三橋良士明先生への思いで

三橋先生とは家が近所で、お互いの子供達が同じサッカー少年団に所属していて、先生が「サッカー少年団の父母会」の会長をおやりになった時に、「団の結成記念集会」を静岡大学の食堂で開催した30数年前に、私も役員としてお手伝いした思い出があります。

その後、私が静岡市労連の委員長や静岡自治労連の役員の時に地方自治について様々な学習会や自治研活動でお世話になり、1996年に静岡自治労連が「静岡県地方自治研究所」を結成する際に三橋先生に理事長になっていただきました。

1999年に自治労連本部が「地方自治問題研究機構」を立ち上げる際には、私は自治労連本部の政策局長として武蔵大の小沢辰夫先生にご協力をいただき結成に携わりました。その後、三橋先生は長い間「地方自治問題研究機構」の代表委員としてご尽力いただき、理事会や自治労連の定期大会などでたびたびお会いする機会がありました。

私が自治労連本部を退任後も、三橋先生とは「静岡県地方自治研究所」の理事会でお会いしていましたが、先生は奥様を亡くされてから体調を崩され、その後は余り外出せず、公の場ではお顔を拝見することが少なくなりました。

しかし、私はその後も毎月一度は新聞代の集金にお宅にお伺いしてお顔を拝見していました。

先生が亡くなる当日又は前日に集金にお伺いした際には、いつもは余りお話しをしない先生が、お亡くなりになった名古屋大学の室井先生の思い出や岡山大で教え子だった寺尾静岡市議のことなどを穏やかに話されました。

私は、数日後に息子さんから先生が亡くなられたことお伺いして大変に驚きました。

先生とは三十数年前の子供の「サッカー少年団」から静岡自治労連の「静岡県地方自治研究所」と自治労連本部の「地方自治問題研究機構」の立ち上げ等で多くの思い出があります。

長い間お世話になり、ありがとうございました。

2018年2月22日

静岡県地方自治研究所・理事

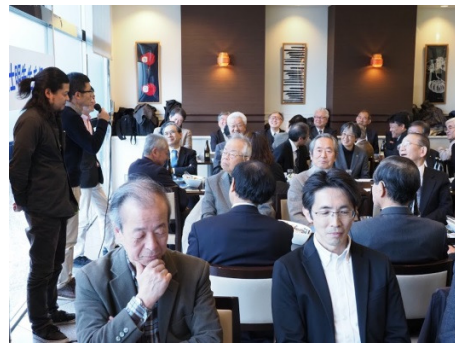
静岡自治労連・顧問

小泉 勇

三橋良士明先生ありがとうございました！

はがきで寄せられた先生への思い出をご紹介させていただきます

大変お世話になりました。もどかしい事務局担当だったでしょうが、いつも笑顔で指導いただきました。ありがとうございました。（渋谷富子）



退職して15年になりますが、現職の時から、地方自治の有り方を教えて頂きました。（木村 哲）

研究者としての温存なお人柄を偲び残念ではありません。（酒井政男）

室井先生という共通の師を持ったことで三橋先生との距離がぐっと接近したことを憶えています。あまりに早く逝ってしまい、同世代の者として残念でなりません。（寺尾 昭）



三橋先生には様々にお世話になり、励まされました。ありがとうございました。（萩原繁之）

三橋先生には、以前に「浜松市の行革を考えるシンポ」で助言者として、大変お世話になりました。（飯尾雅彦）

三橋良士明先生追悼シンポジウム

憲法と地方自治の本旨を考える

—震災・原発災害、沖縄基地、改憲をめぐる諸問題

コーディネーター 川瀬憲子

(静岡大学教授、静岡県地方自治研究所理事長)

シンポジスト 岡田知弘

(京都大学教授、自治体問題研究所理事長)

白藤博行

(専修大学教授、日本地方自治学会理事長)

榊原秀訓

(南山大学教授、自治労連・研究機構代表委員)

震災・原発災害からの復興と憲法

岡田知弘（京都大学・経済学研究科）

はじめに

○私と三橋良士明先生とのつながり

富山県立高岡高校の先輩・後輩関係、自治労連地方自治問題研究機構の研究会・出版企画、静岡地方自治研究所での企画等でお世話になる

○本日の話題提供のテーマ 震災・原発災害からの復興と憲法

I 東日本大震災・被災地の「今」

1) 未曾有の被害を出し続ける東日本大震災

①観測史上最大規模の地震＋巨大広域津波＋最悪クラスの原因事故

死者・行方不明者 1 万 8550 人、住宅・事業所の流焼失、農地の大規模塩害。広域かつ長期にわたる放射能汚染被害の複合。人的・物的被害は 18 都道府県に広がる

②震災関連死は、2017 年 9 月末日時点で 3647 人（1 都 9 県）

福島県 2202 人、宮城県 926 人、岩手県 464 人

③原発事故は未だ完全収束せず、放射性物質の拡散が続く→健康被害、環境（山林・土壌・河川・海洋・大気）汚染、風評被害の継起的発生

★それを規定する放射性物質の「半減期」という客観的時間

セシウム 137 及びストロンチウム 90 は約 30 年、同 134 は 2 年

2) 丸 7 年経過した避難生活と「復興格差」の顕在化（復興庁発表資料）

①避難者数 発災 3 日後 47 万人→8 万人（2017 年 11 月時点）

福島県での避難者数 5.5 万人（県外 3.0 万人） 避難指示区域から 2.4 万人

★ただし、みなし仮設の支援が切れた 2017 年 3 月末以降、各県で「自主避難者」を「避難者」統計から除外しているため、避難者数は「激減」

②仮設住宅（みなし仮設を含む）入居者数 4 万 5163 人（2017 年 9 月）

高台移転による住宅造成（2 万戸）達成率 94%、災害公営住宅（3 万戸）85%

（2017 年 6 月）。 ★ただし、みなし仮設からの「追い出し」が進行

③役場機能の分散移転 福島県内 7 町村 順次避難指示区域の解除と帰還開始

★住民票人口 4 万 9000 人のうち実際に居住しているのは 15%（2018 年 2 月 11 日 共同通信調べ）

④住民の流出（2010 年～15 年 国勢調査人口）

宮城県女川町▲37.0%、南三陸町▲29.0%、山元町▲26.3%

II なぜ被災地での生活再建が遅れているのか

1) 民主党・菅直人内閣の下での「創造的復興」方針の策定

①阪神・淡路大震災時の「創造的復興」論の再来 復興構想会議議長に五百旗頭氏

○復興構想原則 5 「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。」 復興と日本再生の同時進行論

②「創造的復興」推進論の言説

○経済同友会「東日本大震災からの復興に向けて＜第二次緊急アピール＞」2011.4.6

東北の復興にあたっては、「道州制の先行モデル」をめざすべき。一方で「規制緩和、特区制度、投資減税、各種企業誘致策などあらゆる手段を講じ、民の力を最大限に活か」しながら、他方で第一次産業については、「農地の大規模化、他地域の耕作放棄地を活用した集団移転、法人経営の推進、漁港の拠点化など大胆な構造改革を進めることによって、東北の強みを活かしながら、『強い産業』としての再生をめざす」とする。

2) 民主党政権下での震災・原発事故対応の遅れと復興予算の流用＝惨事便乗型復興

①大規模市町村合併により、役場が無くなった周辺地域で、初動態勢、安否確認、復旧・復興計画に立ち遅れ。県の高台移転・長大防潮堤計画による住民流出加速

★石巻市雄勝地区は震災前 4300 人→1400 人。中心部は 1600 人→100 人に（徳水博志氏）

②復興予算決定の遅れによる事業策定・執行の遅延

③石巻、気仙沼などの地盤沈下地域の嵩上げ工事の大幅な遅れ。防潮堤、高台移転に拘ったことによる現地調整の難航

④二重ローン解消の立ち遅れ 債権買取制度をめぐる迷走と実効性のない運用

⑤原発事故・放射能汚染に対する対応の間違い、遅れ。政府・東電による責任ある対応がなされず、県、市町村に「丸投げ」状態。

⑥復興予算の使途をめぐる問題 復興予算の 1 / 4 が実質的に被災地の復旧・復興以外に流用(NHK スペシャル「シリーズ東日本大震災 追跡 復興予算 19 兆円」2012 年 9 月 9 日放送での塩崎賢明・神戸大学名誉教授の分析)

★企業立地補助金（総額約 3000 億円）の 6 % しか、被災地には分配されず。8 割が大企業に

⑦県行政による「創造的復興」の意識的追求（宮城県知事）⇔岩手県知事

○巨大防潮堤建設、漁港・漁業復興の「選択と集中」と市場化の推進

○内陸部サプライチェーン重視の中小企業グループ補助金制度の運用

○医療費助成策の早期廃止

3) 第二次安倍政権の「アベノミクス」と震災復興政策・体制の変更

①震災復興特別会計の増枠 19 兆円→25 兆円

②むしろ、民主党政権下での「創造的復興」路線を拡充する方向。国土強靱化に力点。大企業向け立地補助金>中小企業・農林漁家の事業・生業復興支援。原発輸出補助金の積み増しと原発再稼働に向けての積極姿勢

③経済財政諮問会議に系列化された復興推進委員会人事

【委員長】伊藤元重東京大学大学院教授【委員長代理】ボストンコンサルティンググループ秋池玲子【委員】アイリスオーヤマ代表取締役大山健太郎▽トヨタ自動車東日本社長白根武史他

4) 「アベノミクス」による震災復興の遅れ

- ①東京オリンピック誘致を機にした首都圏での建設投資が急増するなかで、被災地での資材不足、人員不足、価格・賃金高騰→入札不調発生→復興の遅れを加速。
- ②住み続けた土地に帰れない被災者の増大 放射能汚染、住宅再建・生業再建の見通しの暗さ、そして居住制限区域の設定による住民流出。都市近郊等における外部資本の参入と植物工場・ソーラービジネス。無人化する半島部の集落。

★惨事便乗型復興（ナオミ・クライン）の色彩が濃厚に

- ③消費税増税の影響。16年度以後の復興予算削減のなかで生活再建への不安増
 - 計画の硬直性 集中復興期間（～16年3月）と復興・創生期間（21年3月）の枠組みは被災地の現状とは関係なく固定

○終期は、時限設置の復興庁廃止と連動 10年で復興完了という大前提堅持

5) 復興の基本理念は憲法に基づくべき 馬場有・福島県浪江町長の言

- ①地震・津波災害・原発事故災害は、憲法13条（幸福追求権）、25条（生存権）、29条（財産権）の侵害
- ②避難、復興の基本的理念は、経済成長ではなく、これらの権利を国が保障していくところにあるべき

III 「創造的復興」に代わる「人間の復興」への道の広がり

1) 「人間の復興」の理念の誕生と広がり

①関東大震災と福田徳三・東京商大教授の「人間の復興」論

「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは、大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存する為に、生活し、営業し労働しなければならぬ。即ち生存機会の復興は、生活、営業及労働機会（此を総称して営生の機会という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても、本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならない」

②阪神・淡路大震災の「人間復興」を掲げた被災者運動→生活再建支援法の制定へ

③3.11 被災地で基礎自治体と被災者・事業所主体の自律的な復旧・復興が広がる

④福井地裁大飯原発差し止め訴訟判決（2014年5月21日）の画期的意義

★ 憲法に基づく人格権を最高の価値と宣言

★「豊かな国土とそこに国民が根を下ろして生活していることが国富であり、これを取り戻すことができなくなることが国富の喪失である」

2) 「人間の復興」から「人間性の復興」へ

①「人間の復興」＝被災者の生存権を保障・実現するもの

- 被災者支援運動、国・地方自治体の法制度・施策だけでは不十分
- 被災者による主体的な復興運動と地域住民主権の発揮、地方自治体との協同
「人間性の復興」が復興の内発的な原動力に
- ②気仙沼市の「GANBAARE（ガンバーレ）」と女性従業者の活躍
 - 水産加工業者を中心にした地域共同会社の設立と、地域内経済循環の構築を目指した新規事業の展開・雇用創出（「縁」ブランドの気仙沼帆布製造から開始）
 - <何もすることがないということほど、人間にとってつらいことはない>
 - <配給される弁当を食べているだけでは生きていくことになる>
 - <あくまでも気仙沼にこだわり、気仙沼を再生したい>という思い。
- ③「生存の危機」を経験した被災者だからこそ、至高の価値として「人間らしい」働き方と暮らし、それを支える地域・人間関係の再生を希求する。福田のいう「人間の復興」は、この被災者自身＝主権者による主体的な「人間性の復興」によって、はじめて十全なものとなる。未被災地の住民においても共有できる普遍性
- 3)「人間の復興」「人間性の復興」を支える災害・復興法制・体制の整備を図る
 - ①災害救助法の抜本的改正（津久井進氏ら）
 - 避難所、応急仮設住宅の人権無視の待遇の抜本的改善を図る。
 - ★被災者中心の原則（①人命最優先の原則、②柔軟性の原則、③生活再建承継の原則、④救助費国庫負担の原則、⑤自治体基本責務の原則）
 - ②被災者生活再建支援法の改正（同上）
 - 住家主義（全壊世帯のみ上限 300 万円給付）から、被災者の生活基盤の毀損状況を総合的に判断する方式に
 - 支援対象を、「世帯」ではなく、被災者一人ひとりに
 - 支援方法を、金銭給付だけでなく、個別の生活再建条件を考慮し、柔軟に
 - ③政府直轄の恒常的な災害担当省庁の設置 米国の FEMA（連邦緊急事態管理庁）等
 - ④住民にもっとも身近な行政組織＝地方自治体での災害に備えた行財政体制の整備

【参考文献】 福田徳三『復興経済の原理及若干問題』同文館、1924 年 / 岡田知弘『地域づくりの経済学入門—地域内再投資力論』自治体研究社、2005 年 / ナオミ・クライン『ショック・ドクトリン—惨事便乗型資本主義の正体を暴く』上下巻、岩波書店、2011 年 / 岡田知弘『震災からの地域再生—人間の復興か惨事便乗型「構造改革」か—』新日本出版社、2012 年 / 津久井進『大災害と法』岩波新書、2012 年 / 大門正克・岡田知弘・河西英通・川内淳史・高岡裕之『「生存」の東北史』大月書店、2013 年 / 岡田知弘・自治体問題研究所編『震災復興と自治体』自治体研究社、2013 年 / 塩崎賢明『復興<災害>—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014 年 / 岡田知弘・秋山いつき『災害の時代に立ち向かう—中小企業家と自治体の役割』自治体研究社、2016 年 / 綱島不二雄・岡田知弘・塩崎賢明・宮入興一『東日本大震災 復興の検証』合同出版、2016 年 / 徳水博志『震災と向き合う子どもたち』新日本出版社、2018 年

三橋良士明先生追悼シンポジウム「憲法と地方自治の本旨を考える」

「治外法権」下の「法治主義」と安保の中の地方自治

～望遠鏡で観る沖縄、内視鏡で診る沖縄～

専修大学 白藤博行

はじめに～「核基地化」の危険にさらされる沖縄

○北朝鮮に対してと同様、沖縄に対して圧力をかけ続ける政権

基地との「共生」を国から強制される沖縄の地方自治

国による沖縄支配の強化⇒政府による沖縄とその民の差別化

○「生存（反基地）」と「生活（経済）」のはざまで値踏みされる沖縄県民（例は名護市長選）

問われる「基地経済」からの脱却

つまり、【「安全（基地）」－「基地経済」－「生活（経済）」】

⇒【「生存（反基地）」－「自治的・自律的経済」－「生活（経済）」】への転換の必要

沖縄の地方自治の見殺し⇒日本の立憲主義、法治主義、平和主義の見殺し⇒憲法の見殺し

1. 辺野古新基地建設をめぐる醜悪な国・自治体関係

○「私人なりすまし」は、「いいとこどり」の公法私法一元論 ⇒恣意的な公法私法一元論

○目立つ「私法形式による行政への逃避」～なかでも「私人への逃避」の最悪。

○公有水面埋立法で保障される国の特別の法的地位（「固有の資格」といわないまでも）の保障

背後にある国に対する信頼の押しつけ ⇒国・自治体関係における信頼保護原則？

埋立承認の際の「留意事項」の不遵守、無許可の岩礁等破碎、ジュゴンの蹴散らし、サンゴの踏み潰しなど、やりたい放題の埋立工事を推進する国は、そもそも信頼に値する存在なのかという疑問。

2. 日米安保の中の法治国家～「治外法権」下の「法治主義」と安保の中の地方自治

○まかり通る「辺野古唯一」論や「基地の抑制力」論

○憲法を無視した国の法令法解釈・法令運用

○埋立承認後の臨時規制区域の拡大による「治外法権化」と凶行に及ぶ「法治主義」

○「憲法体系」を駆逐する「安保法体系」

3. 沈黙する「地方分権改革」論者～逆走する沖縄の自治と分権

○1999年地方自治改正の趣旨・目的の無視

・国地方の対等協力関係論・国地方の適切な役割分担論も無視

・「地方自治の本旨」に基づく立法・解釈・運用の無視

○地方自治法の関与法定主義をはるかに超える官邸主導による越境的官邸関与

省庁分担管理を超える政府による複合的関与・連結的関与・重層的関与

○国の行政的関与を支援する「司法的関与」でいいのか？

4. 埋立承認撤回根拠の法理と埋立承認撤回制限の法理

○埋立承認「取消」訴訟での敗訴 ⇒埋立承認「撤回」の正念場

- ・ 法治主義的撤回（法意に基づく撤回）
- ・ 民主主義的撤回（民意に基づく撤回）
- ・ 自治主義的撤回（自治体の自治政策判断に基づく撤回）

○基本権享受者である国民に対する「授受益処分」に対する取消撤回の制限の法理を国地方関係における「授受益処分」の制限に適用することの妥当性が問われる。

国民の信頼保護の原則と「国の信頼保護の原則」

おわりに～希望は、戦争でも、安保でもない！

希望は、立憲法治主義 ⇒ 立憲地方自治 ⇒ 立憲法治の地方自治！

○「誇りある豊かさ」（翁長・沖縄県 2018 年度県政運営方針）

誇りある自治＝尊厳ある自治

○自治と分権の問題は、人間の尊厳と人権保障の問題

○国と自治体との間の新たな規範的秩序の構築

国と自治体との対等協力関係の意味は、共働・対働関係、すなわち相矛盾ものとの対話に基づく共同決定へ関係

○崖っぷちの沖縄を全力で支えることの意味

- ・ 名護市の辺野古新基地建設反対のサイレントマジョリティの声も聴き
金換算できない自由と自治の価値の再発見・創造
- ・ 自治的連帯、社会的連帯の構築へ

○「斎藤さん」いわく、「言わなきゃいけないことを言わないままにして、見なきゃいけないことを見ないふりをして、それで世の中がおかしくなっていくことが怖い。少なくとも、そんな世の中に我が子を住まわせたくない。」

○大切なものを未来に残すだけでなく、未来そのものを残すのは、わたしたちの責任

憲法と地方自治の本旨を考えるー改憲をめぐる諸問題

3月11日

榊原秀訓（南山大学）

はじめに

2月の二つの驚き①イギリスの大学におけるストライキ（年金削減反対）②ジュビロ磐田開幕戦における自衛隊航空機3機との「協働」（日常としての自衛隊） 憲法を議論する前提となる政治文化の相違

以下では、改憲の内容それ自体を中心にするのではなく、改憲実態、改憲を論じる前提、改憲論議で議論されないものなどを扱う。

一 改憲実態と自治体

改憲が政治問題化することによって、あるいは、立法を含め、改憲実態が進行するにつれて、自治体行政が変容し、住民の権利が切り下げられる。

1 地方分権ー自治体の規模拡大とアウトソーシングの拡大

憲法は変わらないのに行政は変わる（憲法は変わっても行政法は変わらないではなく）

市町村合併による基礎的自治体の規模拡大（総合行政主体論としての「補完性」、中心ー周辺の格差、住民自治は機能し難くなる）（私自身は大井川町出身だが、焼津市になってからどこにも「大井川」は存在せず、アイデンティティ喪失）

他方で、民間組織への事務のアウトソーシング（これで「総合」行政と言えるか。理由としての人員削減・コストカット。少なすぎる公務員。極端な価格競争による行政の質の低下の危険性も）

将来的には、道州制の可能性

2 社会権の切り下げ

繰り返される生活保護など社会権の切り下げ

個別の自治体における生活保護受給者に対するバッシング（小田原ジャンパー事件）

団体自治を強調した（待機児童を口実にした）規制緩和（保育所居所の床面積基準の切り下げ要求）

3 自治体の「政治的中立性」

①公務員に対する政治的中立性の要求の強化 教育現場では、18歳選挙権に関連し、教員（さらに生徒）の政治的中立性の要求

②「政治的中立性」を理由として、「後援」拒否だけではなく、改憲に批判的な言論の自由を封殺する動向が存在する。

公園利用に「後援」を要求（大阪府松原市）、駅自由通路におけるマネキンフラッシュモブ（神奈川県海老名市）

金沢市庁舎前広場での抗議集会（目的外使用許可の裁量性の強調）

「9条俳句」事件 「梅雨空に 『9条守れ』の 女性デモ」という俳句の掲載拒否

地裁判決（さいたま地判平成29（2017）年10月13日）は違法と判断するが、幾つもの興味深い指摘を行う。

①秀句の作者が「秀句として選出された本件俳句も、本件たよりに掲載されると期待するのは当然」「憲法9条が、集団的自衛権の行使を許容すると解釈すべきかどうかについて、賛否が分かっていたものの、賛成・反対いずれの立場も、憲法9条を守ること自体については一致していたのであるから、本件俳句の「9条守れ」との文言が、直ちに世論を二分するものといえるかについても疑問を容れる余地がある」としている。

②金沢市庁舎前広場事件と「9条俳句」の大きな相違

前者では、市の立場と集会開催者との立場の混同による支障があげられる。

後者でも、市の立場と「9条俳句」の詠み手の混同があげられたが、裁判所は、先の俳句を掲載しても、公民館がその俳句と「同じ立場にあるとみられることは考え難く、掲載することが、公民館の中立性や公平性・公正性を害するということとはできない。」と判断。

③さらに、地裁判決は、三橋公民館が俳句を掲載しなかったことに「正当な理由があったということとはできない」とし、その際に、「自治体の側が『憲法アレルギー』のような状態に陥っていた」とする。自治体の職員は「憲法を守る」ことを宣誓しているはずなのに、「憲法アレルギー」があるわけで、かなり深刻な状況と考えられる。（宣誓の形式化、憲法尊重の希薄化）

二 国会の現状と情報公開

実態として、選挙による白紙委任を強調する「選挙独裁」（わが国のポピュリズムの実態。「決められない政治」対「選挙独裁」）民間の規制を緩和する法律制定から、行政の統制を緩和す

る法律制定という「法の支配」の現状 また、法律審議等を行う国会のあり方・前提となる情報公開の実態も問題

1 政策会議の活用

政策会議で改革の基本的な計画をつくり、それを閣議決定し、推進していく。場合によっては、政策会議で必要な法律を提案し、法案化されたものを政策会議で検討し、法律ができると今度は政策会議が成果を点検する。国会は法律を通すだけで、実質は政策会議で検討されるという仕組みになっている。

自治体でも「特別顧問」の重視。橋下大阪市政→小池都政（都議会では顧問活用見直しとするが）

2 国会での審議質問の制限

要求があっても開催されない国会（国会召集せず）

野党の質問時間制限 飾りとしての公聴会（それがたまたま機能したのが、安保関連法案に対する長谷部等の意見）

地方議会では、二代表制制が前提となっていて、野党与党が制度的なものではないが、少数者（会派）の質問が極端に制限される事例も

3 情報公開の重要性

立法時の理解に反する公文書の理解・公文書の廃棄 意図的な虚偽（書き換え）情報の可能性も また、働き方改革といった目玉政策ですら、データは杜撰

国会における審議においても、住民投票（国民投票）においても、前提となる情報は重要。さらに、賛成・反対の意見がどのように平等に広報され得るか（金がある側の意見のみ宣伝される危険性）（国は、放送法を通したメディアへの圧力）

情報の信頼性がなく、議論を回避するのでは、そもそも権力を縛り、人権を保障するといった憲法の趣旨は現在の政治になかなか反映されていない。

最近、エビデンス・ベース（根拠に基礎付けられた）行政などと言われるが（大学を含め、民間にはそれを強く要求する）、政策にエビデンスが存在するのか、そのエビデンスが妥当か疑わしい場合が少なくない。つまり、まともに改憲を議論する土俵が存在しない！

三 改憲のテーマと憲法の理念

1 改憲の四つのテーマー地方自治に関連しては合区解消だが

平和主義、緊急事態、教育充実、合区解消

平和主義 自衛隊と安保関連法の違憲性について論者によって評価が異なる プラグマティズムによる自衛隊の違憲性判断 環境の変化による判断の変化の可能性

政府のご都合主義 辺野古新基地建設は別として、そもそも政府による軍事的脅威の存在（立法事実）と不存在（裁判）の主張。

「合区」に改憲が必要か、「合区」のみ取り上げることの問題（そもそも議員数が少ない）、さらに、「代表」をどのように考えるかの問題の軽視（国民全体の代表、比例代表制）。結局、政治的思惑による改憲項目の設定

2 憲法における地方自治規定の不活用

憲法に地方自治が規定されたこと自体が歴史的には重要

しかし、その規律は必ずしも強くない。行政委員会委員の公選や地方（自治）特別法の住民投票は戦後直ぐに活用されたのみで、現在では死文化 これらの規定の活用を目指す必要性も大きい（住民自治）

3 住民自治と二代表制

自治体における民主主義（住民自治）のあり方は個々の自治体に委ねられる。ただし、首長と議会のいわゆる二代表制は憲法上の要請と考えられる（これを変えるには、まさに改憲が必要だが、特に提案されず。比較法的には必ずしも二代表制が一般的とは言えないが、首長と議会が緊張関係に立つメリットも小さくない）

自治体が二代表制を採用しており、国政とは異なるという理由だけではなく、地方議会にとって国会（改革）がモデルになり得ず、自ら模索することが必要。

町村総会をめぐる議論が進行しており、今後も注目する必要性がある。実効的議論の難しさ（工夫の必要性）は住民投票のような直接民主主義と同じく、町村総会でも存在する。

改憲以前に自治体における民主主義や人権の状況はかなり悪化しているように思われる（国の政治も）。改憲に反対すると同時に、実態を批判し、憲法や地方自治の理念を具体化していく努力が必要。

研究者としては、理念や価値観の争いとともに、選挙独裁に対する「立憲主義」的処方箋の提示や事実・データに基づく批判的検討を行い続けることが必要。

国保料を引き下げ、都道府県単位化でも負担増を許さない市民運動

静岡市議会議員 鈴木節子

静岡市の国保の現状

H15 年の旧静岡市・清水市の合併時以来、国保料の負担増を許さず市民の暮らしを守るため、静岡市医療と福祉をよくする会、国保料を値下げさせる清水の会を設立し、共同して運動に取り組んできました。

国保加入世帯は、年金生活者、給与所得者が多くを占め、高齢化、低所得による貧困化が進んでいます。毎年のように国保料の値上げが繰り返され、高すぎる国保料が暮らしを圧迫し、滞納世帯の 8 割は所得 300 万円以下世帯です。所得の少ない世帯には国保料を 7 割・5 割・2 割軽減される制度がありますが、加入世帯の半数が軽減世帯で、所得が低い世帯が集中しています。

滞納による差し押さえは、H25 年 655 世帯 3 億 4 千万円、H27 年 315 世帯 1 億 6 千万円と多少は、緩やかになっています。1 年以上滞納し呼び出しに応じない世帯は悪質と見なされ、資格証が 1500 世帯に、短期証は 6100 世帯に交付され、病気や怪我でも医療受診できない事態が続いています。

国保の都道府県単位化後、収納率を向上し成果を上げた自治体に予算を重点配分する保険者努力支援制度により、収納対策がより強化され福祉収納対策課が H30 年より新設されます。国保は社会保障制度でありながら、それを認めようとしない国、自治体の姿勢を改めさせる必要があります。

国保料は、合併以来毎年のように値上げが繰り返され、特に H24 年は 3 割もの値上げが強行され、政令市 20 市中一番高額になりました。例えば所得 250 万円 3 人世帯の場合、国保料は 41 万 500 万円、所得の 16.4%、10 年前の 1.4 倍になり、払いたくても払えないという悲鳴が多く市民から上がりました。国保料の度重なる引き上げにより、H26 年度の黒字は 36 億 7 千万円、基金残高は 41 億に積み上がりました。

合併時発足させた市民団体が、国保料引き下げの運動に取り組み、毎年 1 万筆から 2 万筆の請願運動を展開し、総数 20 万筆を超える署名を集め世論を盛り上げてきました。ついに H27、28 年連続して国保料を引き下げ（H27 年 7 億 5 千万円減、1 人あたり年 6,067 円、H28 年 9 億円減、一人当たり 6,228 円）、政令市では異例となり、全国の注目を浴びました。

当局は引き下げの理由を、国保の財政運営の当面の安定が図られ、県へ移行するまでの間は医療費の適正化、収納率向上、基金の最大限の活用、国の保険者支援の活用などで被保険者、市民全体の負担軽減を図りながら、健全な運営ができる見通しであるためと説明しました。

しかし、運動で増額させた一般会計からの繰り入れ金 20 億円が国保料引き下げと抱き合

わせで3億円に減額され、引き下げても所得の約2割に及ぶ高額な国保料が相変わらず暮らしを圧迫していました。

市民団体の運動

医療と福祉をよくする会は、国保運営協議会委員が公募制となって以来、毎年市民団体から委員を複数選出し、市議会議員と連携市民の立場で議論を繰り広げ、国保料引き下げの論戦をリードしてきました。

また会として、運営協議会で高額な国保料が暮らしを圧迫している実態を意見陳述し、国保料引き下げの必要性を迫りました。市当局とも、毎年数回の懇談を行い、差し押さえ・資格証発行など滞納対策強化を止める事、一般会計からの繰り入れを増額し国保料を引き下げる事、国保料減免制度の改善など、市民の暮らしの実態を告発しながら、繰り返し交渉を続けてきました。

また市中心部やイベント・地域の祭事で協力して統一署名に取り組み、署名・宣伝を繰り返し行い、国保料引き下げを求める世論を広げてきました。署名を集める人を積極的に広げ、一人で数百筆集める奮闘も毎年広げてきました。また、「国保なんでも相談会」を設定し、電話相談も行ってきました。

市議会では、請願署名の紹介議員に唯一日本共産党の議員が担い、賛成討論、議会質問を毎年行ってきました。また党議員団は議会で、国保会計予算組み替え提案、国保条例改正案を提出し、国保料引き下げの論戦を展開してきました。

国保都道府県単位化でも負担増許さない運動

H30 年度から国保の都道府県単位化が強行されます。国保加入者は貧困化が進み、国庫負担削減による国保料高騰、滞納の激増、国保会計の財政難、また国保料値上げ、滞納という悪循環の繰り返しが続いています。保険証取り上げ、差し押さえなど制裁強化策をとっても収納率は9割台に落ち込んだまま、生活困窮や健康破壊が進む状況のなか、政府が進めようとしているのが、国保の都道府県単位化です。

目的は、国保の財政管理と国保行政の指導、医療給付費の総額抑制、基準病床数の認定と管理、介護基盤の整備、これらの機能を全て都道府県に集中させ、国の指導の下で給付費抑制を一体的に管理させることです。

国保財政の流れは大きく変わり、県が市町に納付金を割り当て、その額は全額納付が義務付けられます。医療給付費が増えれば保険料負担に跳ね返り、給付と負担の関係を一掃明確にし、保険料負担増を避けたければ、医療受診を抑制せよと迫るものです。また、狙いは県下の保険料の標準化・統一化で、今でも高すぎる保険料の引き上げ・負担増を許さないことが最大の焦点となります。県下自治体の国保料は1.54倍の差がありますが、統一化により年々負担増を繰り返しながら、高い水準に国保料が統一されることが心配されます。

国保の都道府県単位化には次のような問題があります。

- ・医療費水準に基づく「納付金」の負担
- ・「納付金」と「標準保険料率」が給付削減の圧力になる
- ・「財政安定化基金」設置で、財政困難な市町に貸し付け、返済が義務づけられる。基金を理由に一般会計からの繰り入れを解消させる
- ・「保険者努力支援制度」で市町の医療費削減、収納率向上の努力を国が判定し、成果を挙げている市町に予算を重点配分する
- ・県が市町の独自繰り入れの解消を指導する
- ・市町の努力で作り上げてきた国保料減免制度が標準化、後退

県国保運営協議会で国保運営方針が審議の後、作成されました。県の運営協議会には委員の公募制はないため、国保料負担増の問題点を集中して議論する観点が薄く、当局提案の運営方針がすんなり決定されました。

市民団体である県社会保障推進協議会は、パブリックコメントでこれら問題点を指摘し改善を迫りましたが、一項目も反映されてはいません。

これにより、H32年度までに医療費水準の平準化、資産割を廃止し賦課方式を統一、収納率を高い水準に引き上げる、赤字繰り入れの削減・解消が決定されました。今後3年間で、収納率アップにむけた制裁強化、保険料引き上げ、一般会計からの繰り入れ解消が県の指導のもと、進められます。各市町で、負担増を許さず、国保を社会保障制度として確立させる新たな運動が求められます。

H30年2月13日、県下市町に確定納付金、標準保険料率が示されました。静岡市の納付金は199億6700万円で、H29年度国保料率を据え置いても15億4500万円不足します。県から示された納付金は100%納付が義務付けられ、市町は否応なく値上げか、財政安定化基金の借り入れを迫られることになります。

静岡市は、一般会計からの繰り入れ約3億円と、国保基金から15億円を繰り入れ、H30年度の国保料は据え置きとする予算案を市議会に上程しました。

日本共産党市議団は、一般会計の財政調整基金からの繰り入れ14億円を行い、一人1万円の国保料を引き下げせよと予算組み替え提案、条例改正提案を行いました。これまで、一貫して重い負担を引き下げ市民の暮らしを守れと主張してきた市民団体と連携し、運動をさらに広げる決意です。

お知らせ

静岡県地方自治研究所第22回総会

日程 2018年7月7日(土)午後1時半～4時半

会場 ALWFロッキーセンター大会議室

内容 1部 記念講演(～3時半)

「沖縄基地問題と地方自治」(仮称)

講師 川瀬光義 京都府立大学教授

2部 総会(3時半～4時半)

＊3月27日に地方自治研の理事会があり総会の詳細は追ってご連絡させていただきます。

編集後記

今回は「三橋良士明先生追悼シンポジウム」特集とさせていただきました。また県内の議員の皆様に各市町の地方創生の課題や直面している問題についての投稿をお願いしましたが、今回はこの4月から国保の都道府県単位化がはじまるので、静岡市の鈴木市議に市民運動の取り組みとあわせて都道府県化についての課題についての投稿をお願いしました。

次回発行は6月になりますが、是非皆様の積極的な投稿を宜しく願いいたします。