

随想 世界史的混迷下の裏金解散・総選挙 永山利和 (元日本大学教授・編集委員) ..... 2

## 特集 今こそ地方自治を—地域・自治体・市民運動—

### 戦争できる国づくりと地域、自治体

中山 徹 (奈良女子大学名誉教授・自治体問題研究所理事長) ..... 4

### 能登半島地震、被災地の復旧・復興をめざして—課題とあるべき方向性—

小山大介 (京都橘大学准教授) ..... 13

### 沖縄の反基地運動を主導した女性たち—米軍の性暴力に抗して—

宮城晴美 (沖縄女性史家) ..... 20

### 大阪万博・カジノと大阪での市民運動—疑惑ふかまる格安賃料・謎の業者選定—

藤永延代 (大阪自治体問題研究所副理事長) ..... 27

### 西予市立病院などの指定管理者制度導入

森賀俊二 (自治労連愛媛県本部) ..... 35

## 常設研究会成果論文

### 今、浜・港はどうなっているのか? —東日本大震災被災地・岩手における調査の報告—

栗田但馬 (立命館大学教授) ..... 46

## 現場レポート

### 第17回地方自治研究全国集会 in 愛知

高木 強 (自治労連愛知県本部書記長) ..... 54

## 一般論文

### 全労連 ILO 派遣団に参加して

香月直之 (全労連公務部会事務局長) ..... 64

## 自治体がつなぐ歴史と文化

### 文化財の保護は公務の役割

家原圭太 (京都市職労文化公室支部長) ..... 71

## ブックレビュー

### 井上博夫ほか著『シリーズ「岩手の再生」第9集 不安の根源探る』

新沼 優 (岩手自治労連) ..... 76

### アン・コカス著『トラフィッキング・データ デジタル主権をめぐる米中の攻防』

稲葉多喜生 (東京自治労連) ..... 77

# 世界史的混迷下の裏金解散・総選挙

永山 利和（元日本大学教授、『デジタル自治と分権』編集委員）

2024年は2つの戦争収束、環境保善等、地球総体に係わる選挙が、仏・英・露・日・米等で行われた。混迷の世界で、日本の衆院選は反社会組織・統一教会からの支援や不法・違法な“裏金”・“闇献金”“依存の自民党”裏政治“の露顕とその処理に窮した岸田首相が、首の挿げ替えを狙い、政権継承を画策した偽装解散・総選挙であった。

選挙は自公与党が15年ぶりに過半数割れの結果に終わった。だが過半数を確保した政党はなく、参議院での自公優勢が残る。自公は彼らに連合する親自公政党を抱え、“尻尾で胴体を動かす”類の政治に移行する。“自民一強支配”は終わった。が、ウクライナ戦争、イスラエル軍事侵攻の拡張、東アジアの武闘派・金正恩によるウクライナ出兵や増幅する朝鮮半島危機、トランプ再選で進むアメリカの地盤沈下と内・外の分断等、危うい近未来が連なる。

衆院選の中心課題は安倍政治の“自民一強支配”から育まれた政治腐敗に、投票者が緩い審判を与えたから、政局は錯綜するだろう。衆院選までの経過は、統一協会への岸田政権の曖昧な対応、「しんぶん赤旗」がパーティ収入や企業・団体献金で累積した違法・不法な巨額裏金を暴いたことが契機だった。巨額裏金はもとより、使途不明を旨とする政策活動費、官房機密費、調査研究広報旅費等は所得税法等に抵触する行為を生む。裏金と違法・不法行為で日本政治中枢が運営される体制が炙り出された。“闇政治”の露顕に、マスコミ等は自民党総裁選とそれに踵を続した異例な衆院選における真の争点を外した報道を組んだ。その前座には派閥解散と裏金処理の“実態”調査や形だけの“政倫審”等の政治処理では済まされな

い政治事案が重なる。他方に世界屈指の精緻さを持つ消費税のインボイス方式や所得税法関連の電子帳簿法による課税強化システムに比し、“裏金”とその処置の杜撰さが際立つ。

さらに裏金と闇政治を生むより深い根を見逃すべきではない。そもそも第二次安倍政権の政権目標は改憲実現と防衛力強化にあった。この政策実現は異次元の体制整備を要した。自民党“一強支配”に加え、小松一郎内閣法制局長官の任命、内閣人事局設置と公安・警察官僚登用など異常な内閣機能を強化した。財政・金融では巨額国債発行下で防衛費増額確保に補正・予備費拡張と財務省人支配体制を作った。森・加計学園問題の発生を逆用し、財務省人事も差配した。金融では日銀総裁に黒田東彦を充ててアコードを締結し（通貨発行権の掌握）、低・ゼロ金利の押し付けで日本経済を毀損した。これら異次元体制を基礎に、「戦争放棄」条項下では不可能な「集団的自衛権」行使法案を強行突破し、「集団的自衛権」行使可能な体制を踏まえて安保三文書を閣議決定し、防衛費2倍体制を作り上げた。これらの体制構築に「自民一強支配」と行政の“のり弁”文書体質が繋がっていた。

岸田前首相がいう“自由な政治活動”には、確かに裏金と“裏経理”の一体体制を要する。憲法体制に背く安倍政権とその後継政権担当者は、政治に裏金を要し、補正および予備費予算、基金、外為特会流用等の“裏財政”が必須だろう。これらの総体の存否が衆院選の課題であった。与党敗北はもとより改革には至らない。今回の政治戦は、核兵器使用、武力拡張など物騒で世界的危機の下、平和と安全、生活向上の方策という基本的論議は

貧しかった。自治に基づく真っ当な政治経済社会には諸政党間論議とともにSNSでなく、対話と討論の慣行、選挙民の内心の自己点検が求められ

る。参院選までに時間がある。時間は平等だ。何をなすべきかを論点を煮詰めたい。

(ながやま としかず)

# 戦争できる国づくりと地域、自治体

中山 徹 (奈良女子大学名誉教授・自治体問題研究所理事長)

本論では、戦争できる国づくりが具体的にどう進んでいるのか、それが地域、自治体にどのような影響を与えているのかを見ます。その上で、自治体はどのように対抗すべきかを考えます。

## 1 安保三文書による戦争できる国づくりの内容

### 戦争できる国づくりへの転換

2015年の安保法制で集団的自衛権の行使を認め、日本の立場が根本的にかわりました。そして2022年12月に安保法制を実際に進めるため、安保三文書が改訂されました。専守防衛、他国に脅威を与えない、防衛費はGDPの1%以内としていた基本政策から、敵危機攻撃能力の保有、集団的自衛権の行使、GDP比2%へと、戦争できる国づくりに向けて大きく舵を切ったといえます。まず最初にそれが安保三文書でどのように書かれているかを見ます。

### 防衛体制の強化

専守防衛を基本としていた軍事力から、敵基地攻撃力まで持つ防衛力に変えるためには防衛体制の強化が必要です。国家安全保障戦略では、日本の防衛体制の強化で五つの視点が示されています。一つ目は、防衛力の強化です。防衛力の強化を図るためには、自衛隊基地の大幅な再編、強化が必要になります。重点はスタンドオフ防衛能力、統合防空ミサイル防衛能力の整備で、そのために沖縄、九州を中心に全国的に自衛隊基地の再編、強化が進んでいます。また、装備品の充実（トマホーク、オスプレイの配置など）、持続的な攻撃を可能とするためには大量の弾薬などを保持しなけれ

ばならず、そのための新たな施設も必要になります。さらに、新たな攻撃等を想定した訓練も必要となり、その場所も確保しなければなりません。

二つ目は、国全体の防衛体制の強化です。たとえば、一般の空港、港湾を自衛隊が平素から使えるような仕組みを作り、自衛隊と海上保安庁との合同訓練に活用するなどです。

三つ目は、防衛生産・技術基盤の強化です。国内の防衛産業は自衛隊の装備品確保に直結する問題であり、防衛産業の育成、サプライチェーンの強化、新規参入促進などを進めるとしています。企業が担えない場合は、「国自身が製造施設等を保有する形態を検討していく」（「国家防衛戦略」）としており、「工場」の復活といえます。また、装備品に活用できる研究開発の重視等も掲げています。

四つ目は、防衛装備移転の推進です。防衛装備品の海外移転によって日本にとって望ましい安全保障環境が創出され、武力攻撃などを受けている国の支援につながるとしています。

五つ目は、組織基盤の強化です。これは自衛隊員の能力を発揮するための基盤強化で、職場環境の整備、教育基盤の整備などです。計画的な人材の確保、技術力の高い人材確保等も含まれています。

### 日米安保体制などの強化

日本自身の防衛体制強化を進めつつ、アメリカとの同盟の強化、他の同志国（オーストラリア、韓国、フィリピン、NATO諸国など）との連携強化が重要だとしています。アメリカとは統合的な抑止力の強化を進めるため、共同訓練、共同計画、施設の共同利用などを進めるとしています。そして、在日米軍再編の着実な進展や在日米軍に

対する支援のための各種施策を推進するとしています。

### 安全保障を支える国内基盤の整備

さらに、安全保障を支える国内基盤整備として、経済財政基盤、社会的基盤、知的基盤の強化を掲げています。経済財政基盤の強化は、エネルギーや食料などの確保、経済安全保障の推進などです。社会的基盤の強化は、国民の郷土愛の育成、自衛隊に対する社会的評価の向上、安全保障関連施設周辺住民の理解確保などです。知的基盤の強化は企業、学術界との連携強化、サイバー攻撃に対する対応などです。

### 防衛費の増額

防衛力整備計画では、日本の防衛体制強化のための具体的な内容が書かれ、最後にそれらに必要な経費について、2023年度から2027年度の5年間で総額43兆円としています。これはGDP比2%に相当する金額で、防衛費の増額を意味しています。

## 2 戦争できる国づくりの現段階

### 自衛隊基地等の再編強化

2015年の安保法制、2022年の安保三文書以降、

南西諸島を中心に自衛隊基地の再編強化が急速に進んでいます。図表1は南西諸島において2016年以降、新設された自衛隊基地の一覧です。2016年に与那国駐屯地が新設され、その後、宮古島駐屯地、奄美駐屯地、瀬戸内分屯地、石垣駐屯地が新設されています。8年間で5カ所のペースです。また、宮古駐屯地、奄美駐屯地、瀬戸内分屯地、石垣駐屯地にはミサイル部隊が配置されています。

現在、馬毛島自衛隊基地が整備中です。馬毛島は鹿児島県種子島の西方12kmの東シナ海にある面積8.2km<sup>2</sup>の無人島です。この島全体を使って基地を整備中ですが、当初の予定より遅れて2030年完成予定です。2本の滑走路(2450mと1830m)を中心に駐機場施設、飛行場支援施設、訓練施設等を整備し、主として自衛隊の訓練施設として活用します(図表2)。同時にアメリカ軍のFCLP施設として活用する予定です。FCLPは空母艦載機のパイロット訓練で、滑走路に設置された模擬甲板を使って離着陸を繰り返すタッチアンドゴーのことです。現在、アメリカ軍は硫黄島でFCLPを実施していますが、沖縄から離れているということで、馬毛島に移す予定です。

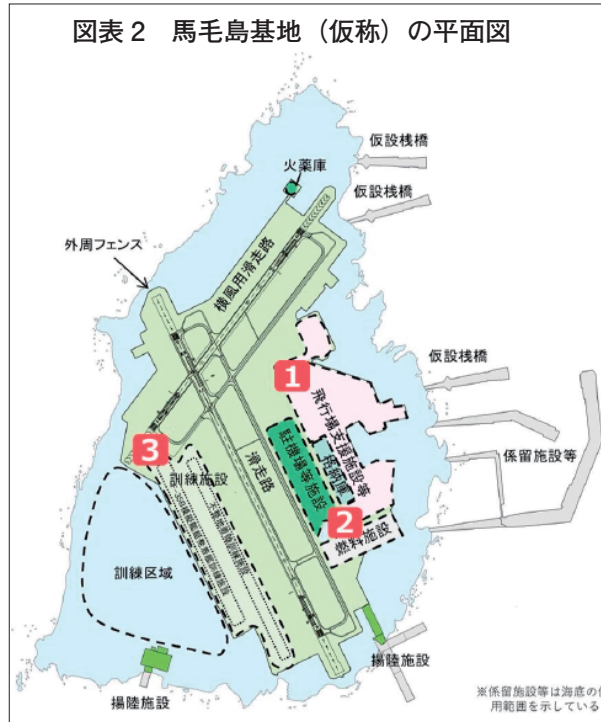
また佐賀県では、佐賀空港の西側に佐賀駐屯地(仮称)を整備しています。オスプレイの運用は

図表1 南西諸島等における自衛隊基地の新設(2016年以降)

駐屯地等の新設	新設年	主な駐屯部隊	隊員数	面積	備考
与那国駐屯地	2016年	陸自与那国沿岸監視隊(2016) 空自第53警戒隊の一部(2022) 陸自電子戦部隊(2024)	約150人	28ha	
宮古島駐屯地	2019年	陸自宮古警備部隊(2019) 陸自地对空ミサイル部隊(2020) 陸自地对艦ミサイル部隊(2020) (新編予定)陸自電子戦部隊	約700人	19ha	保良訓練場併設(弾薬庫を含む)
奄美駐屯地	2019年	陸自奄美警備部隊(2019) 陸自地对空ミサイル部隊(2019) 陸自電子戦部隊(2022)	約550人	50ha	
瀬戸内分屯地	2019年	陸自地对艦ミサイル部隊(2019)	約210人	48ha	奄美駐屯地に隷属
石垣駐屯地	2023年	陸自八重山警備隊(2023) 陸自地对艦ミサイル部隊(2023) 陸自地对空ミサイル部隊(2023)	約570人	47ha	訓練用地として21ha拡張予定
馬毛島自衛隊基地(仮称)	完成予定 2030年				
佐賀駐屯地(仮称)				34ha	佐賀空港西側、オスプレイ17機、ヘリコプター50機配置予定

出所：防衛省「令和6年版防衛白書」などを参考に筆者作成

図表2 馬毛島基地（仮称）の平面図



出所：防衛省のwebサイト「馬毛島における施設設備について」から転載

佐賀空港を活用するのが望ましいと判断したからです。駐屯地の面積は34haで、オスプレイ17機、ヘリコプター50機を配備する予定です。

新たな基地の整備を急速に進めつつ、既存基地の主要部隊の強化も図っています。長崎県相浦駐屯地では陸自水陸機動団（2018）、陸自電子戦部隊（2022）、長崎県竹松駐屯地では陸自地对空ミサイル部隊（2022）、陸自水陸機動団（2024）、熊本県健軍駐屯地では陸自電子戦部隊（2021）、陸自地对艦ミサイル部隊（2022）、鹿児島県川内駐屯地では陸自電子戦部隊が各々新編されています。また、沖縄県那覇基地では空自第9航空団（2016）、空自南西航空方面隊（2017）、空自南西航空警戒管制団（2017）、那覇駐屯地では陸自電子戦部隊（2022）、陸自地对艦ミサイル部隊（2024）、沖縄県勝連分屯地では陸自地对艦ミサイル部隊が各々新編されています。そして、大分県湯布院駐屯地には陸自地对艦ミサイル部隊を2025年に新編する予定です。沖縄には第15旅団が駐屯していますが、これを師団へ改編する予定です。旅団長は陸将補、師団長は陸将で、一般的には後者の方が一回り規模が大きくなります。

### 火薬庫の整備

スタンドオフミサイルなどの整備を急速に進めるためには、それに必要な火薬を確保する必要があります。火薬を確保する予算を見ますと2019年～2023年の5箇年計画では1兆円でしたが、2023年～2027年の防衛力整備計画では5兆円になっています。

これだけの火薬を確保しようとする火薬庫も新たに整備しなければなりません。防衛省の計画では、2027年度までに約70棟を整備し、おおむね10年後までにはさらに60棟程度整備をとしています（防衛省「我が国の防衛力の抜本的強化（火薬庫整備について）」2024年2月）。現時点で決定しているのは、大湊総監部4棟（青森県）、祝園分屯地8棟（京都府）、大分分屯地9棟（大分県）、えびの駐屯地2棟（宮崎県）、瀬戸内分屯地3棟（鹿児島県）、沖縄訓練場5棟（沖縄県）の6カ所です。九州、沖縄が中心ですが、全国に広がっています。

### 特定利用空港・港湾

先に見たように防衛体制の強化は自衛隊だけの課題ではありません。国全体の防衛体制の強化が進められています。その典型は特定利用空港・港

図表3 特定利用空港・港湾

(1次指定：2024年4月)

	空港・港湾	所在地	管理者
空港	北九州空港	福岡	国
	長崎空港	長崎	国
	福江空港	長崎	長崎県
	宮崎空港	宮崎	国
	那覇空港	沖縄	国
港湾	室蘭港	北海道	室蘭市
	釧路港	北海道	釧路市
	留萌港	北海道	留萌市
	苫小牧港	北海道	組合*1
	石狩湾新港	北海道	組合*2
	高松港	香川	香川県
	高知港	高知	高知県
	須崎港	高知	高知県
	宿毛湾港	高知	高知県
	博多港	福岡	福岡市
石垣港	沖縄	石垣市	

(2次指定：2024年8月)

	空港・港湾	所在地	管理者
空港	熊本空港	熊本	熊本県
	鹿児島空港	鹿児島	国
港湾	徳之島空港	鹿児島	鹿児島県
	敦賀港	福井	福井県
	熊本港	熊本	熊本県
	八代港	熊本	熊本県
	川内港	鹿児島	鹿児島県
	鹿児島港	鹿児島	鹿児島県
	志布志港	鹿児島	鹿児島県
	西之表港	鹿児島	鹿児島県
	名瀬港	鹿児島	鹿児島県
	和泊港	鹿児島	鹿児島県

\*1) 管理者は北海道、苫小牧市

\*2) 管理者は北海道、小樽市、石狩市

湾です。自衛隊、海上保安庁が、防衛体制強化にとって必要と判断した民間の空港・港湾を円滑に利用できるよう、関係省庁とインフラ管理者の間で「円滑な利用に関する枠組み」を設けています。その枠組みが設けられた空港・港湾を「特定利用空港・港湾」と呼んでいます。平時は自衛隊が訓練などで利用し、有事の際は部隊展開などに使うことを想定しています。それに必要なインフラ整備、たとえば滑走路延長やエプロン整備、航路整備や岸壁整備等を行います。

2024年4月に5空港、11港湾を指定し、2024年8月に3空港、9港湾を指定しました(図表3)。一番指定が多いのは鹿児島県で2空港、6港湾(うち南西諸島は1空港、3港湾)、次いで北海道の5港湾です。8空港はすべて九州・沖縄、港湾は20港湾のうち10港湾が九州・沖縄です。

### 3 国民の監視体制強化、自治の形骸化

#### 秘密保護法の対象を民間に拡大

戦争できる国づくりは基地などの強化だけでは不十分です。国民の動きを監視し、平和を求める運動や世論の広がりを押さえ、戦争できる国づくりに国民を誘導しなければなりません。民主主義と戦争できる国づくりが両立しないことは、日本の戦前を見れば明らかですし、今のロシアでも民主主義を求める市民の運動が弾圧されています。

2024年5月に経済秘密保護法(「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」)が制定されました。2013年12月に制定された秘密保護法(「特定秘密の保護に関する法律」)では、日本の安全保障に関する情報のうち特に秘密にすることが必要であるものを「特定秘密」として指定し、取扱者に対する適正評価の実施、漏洩した場合の罰則を決めています。「特定秘密」は防衛、外交、特定有害活動、テロリズムの4区分で、取扱者は基本的に公務員です。適正評価は特定秘密を扱う場合に受けなければならないもので、国籍、犯罪歴、懲戒歴、禁止されている薬物の使用歴、精神疾患の治療歴、飲酒についての節度等の項目からなり、項目によっては家族、同居人も評価対象になります。

経済秘密保護法はこれを民間分野に拡大したものです。新たに「重要経済安保情報」が加えられ、経済秘密保護法の対象が民間人に拡大されました。重要経済安保情報は、重要なインフラや物資のサプライチェーンのことで、これらを取り扱う民間人は適正評価を受けなければなりません。

自衛隊では秘密保護法違反で今まで3件、処分などを行っています。たとえば、2023年7月には訓練中、適正評価を受けていない隊員に特定秘密を漏洩したとして、関係者を告発しています。このような監視が民間分野まで広がると、経済活動、研究活動が委縮するのではないかと懸念され

ます。

### 土地利用規制法による監視及び規制

2021年6月に土地利用規制法（「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律」）が制定されました。これは重要施設および国境離島等の機能を阻害する土地等の利用を規制するための法律です。重要施設というのは、防衛関係施設（自衛隊の施設、アメリカ軍の施設）海上保安庁の施設、生活関連施設（原子力関係施設、一般の空港で自衛隊が使用する施設）です。この重要施設の周囲おおむね1000メートルの区域および国境離島等を注視区域に指定します。また、特に重要なものを特定重要施設、特定国境離島等とし、特別注視区域として指定します。

内閣総理大臣は関係機関等を通じて、注視区域、特別注視区域にある土地、建物の所有状況、利用状況を調査します。そして、土地や建物の利用が機能阻害行為に該当する場合、もしくは該当する恐れが高い場合、内閣総理大臣は土地もしくは建物の利用者に対して行為を改めるように勧告することができます。さらに、利用者が勧告に対応しない場合は、命令することができます。機能阻害行為とは重要施設などの機能を阻害する行為で、たとえば自衛隊の航空機の離発着の妨げになる工作物の設置、施設に対する妨害電波の発射、領海近傍の土地で低潮線の保全に影響を与える形質の変更などです。

また、特別注視区域内の土地、建物の所有権移転等を行う場合、売主、買主双方の事項（氏名、面積、利用目的等）を内閣総理大臣に届け出なければなりません。

2022年4月から2024年4月にかけて、合計4回の区域指定が行われています（図表4）。注視

区域が435箇所、特別注視区域が148箇所、重要施設などの内訳は自衛隊施設が458箇所、米軍施設が51箇所、原子力関係施設が9箇所になっています。

### 地方分権に逆行する地方自治法の改定

2024年6月には地方自治法が改正されました。憲法上、国と自治体は対等な関係にあります。不十分点はありますが、地方分権も進んできました。ところが今回の改定では国が自治体に対して「指示」を出すことができるようになりました。「指示」というのは、地方自治法第245条の3第6項にあるように、従わなければならないもので、国と自治体の関係が対等平等から、主従関係に替わります。

また、国が「指示」を出せるのは、「大規模な災害」「感染症のまん延」「その他」において「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生」または「発生する恐れがある場合」です（法252条の26の4）。問題はこの「その他」です。地方制度調査会では途中まで、「非平時」という呼び方を使い、「非平時」には「自然災害」「感染症」「武力攻撃」の3類型を想定していました。これが地方自治法改正では、「非平時」を「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に変更し、「武力攻撃」を削除して「その他」を加えたわけです。「その他」を加えるとどのような事態にでも適用でき、そのこと自体大きな問題ですが、今回の改正は「武力攻撃」を念頭に置いた改正だと考えるべきです。

戦前、自治体は政府が進める戦争に協力し、国家総動員体制を作りました。それを反省し、今の憲法では国と自治体が対等平等の関係になっています。しかし、政府が戦争する国づくりを進め、状況によってはアメリカとともに戦争に突入する場合、自治体が政府に反対するようでは戦争が遂行できません。戦争できる国づくりを進めるため

図表4 土地利用規制法による区域指定

	区域			防衛関係施設			海上保安 庁施設	原子力関 係施設	空港	国境離島
	特別注視区域	注視区域	合計	自衛隊	米軍	合計				
箇所数	148	435	583	458	51	509	16	23	9	85

1区域の中に複数施設が含まれる場合などがあるため、区域数と施設数の合計は一致しない

出所：内閣府政策統括官（重要土地担当）「注視区域及び特別注視区域の指定について」

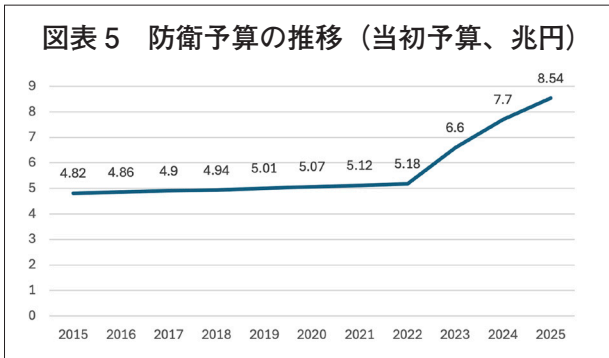
第9回土地等利用状況審議会提出資料、2024年3月29日より筆者作成



には、自治の縮小が避けて通れず、それが今回の地方自治法の改正につながったとみるべきです。

#### 4 防衛予算の確保と社会保障、教育予算の削減、国民に対する増税

先に見たように、安保三文書で2027年には防衛費を対GDPで2%まで引き上げるとしました。そのため、2023年度以降は防衛費が急増しています。図表5は2015年度以降の防衛予算（当初予算）の推移を見たものです。2022年度までは防衛予算は毎年増えていましたが微増です。それは防衛予算は対GDP1%以内にしてきたからです。しかし、2022年12月に安保三文書が改定され、2023年度当初予算は6兆6001億円と前年度から27.4%も急増しています。そして、2024年度当初予算は7兆7729億円になり、2025年度予算の概算要求では8兆5389億円まで増えています。異常な増え方です。



注) 2025年度は概算要求  
出所：図表1と同じ

防衛力整備計画では、2023年度から2027年度までに必要な防衛費の総額は43兆円、うち各年度の予算編成に伴う防衛関係費は40.5兆円としています。それを実現するためには新たに14.6兆円の財源が必要になります。政府はそれを、税外収入で4.6兆円～5兆円強、決算剰余金の活用で3.5兆円、歳出改革で3兆円強、残りを税制措置（増税など）で確保するとしています。

財源確保のため、2023年6月に防衛財源確保法（「我が国の防衛力の抜本的な強化等のために必要な財源の確保に関する特別措置法」）が制定されました。これは先の税外収入に該当するもので、「防衛力強化資金」を創設し、そこに国が保有する資産の売却収入や特別会計の繰入金などを

積み立て、複数年度かけて使う予定です。具体的には財政投融资特別会計から2000億円、外国為替資金特別会計から1兆2004億円、独立行政法人国立病院機構から422億円、独立行政法人地域医療機能推進機構から324億円、合計1.5兆円を防衛力強化資金に繰り入れます。これとは別に国有財産の売却などの3.1兆円も防衛力強化資金に繰り入れます。これらによって税外収入として4.6兆円を確保したことになります。本来は国立病院の拡充、改善などに使われる財源が防衛費に使われます。

決算剰余金は今まで補正予算の財源として使い、災害復旧、経済対策などに充てられていたものです。歳出改革が具体的にどうなるかわかりませんが、社会保障費、教育費等が削減の対象になると、福祉、教育の低下に直結します。税制措置は増税のことで、法人税、所得税、たばこ税の税率を上げるとしています。所得税については、復興特別所得税の税率を2.1%から1.1%に引き下げると同時に所得税を1%引き上げる新たな付加税を導入し、それを防衛費に転用します。復興特別所得税は被災地支援などに使われていましたが、それが実質的に減ることを意味します。また、国民に対する税率は変わらないと説明していますが、復興特別所得税と新たな付加税の課税期間を最大2050年まで13年間延長するとしているため、実質的な増税になります。

#### 5 戦争できる国づくりと地域の軋轢

##### 基地の再編強化に反対する市民運動の広がり

自衛隊基地や米軍基地の再編、強化に対して、全国各地で市民運動が広がっています。紙面の関係で多くは紹介できませんが、いくつかの市民運動を紹介します。

沖縄県は知事を先頭に、米軍基地の再編強化、沖縄県内での固定化である辺野古への移転を、長年にわたって反対し続けています。そして粘り強い市民運動が、沖縄県や市の姿勢を後押ししています。

その沖縄県うるま市でゴルフ場跡地に陸上自衛隊の訓練場を整備する計画が2023年12月に突然、発表されました。先にも書きましたが那覇駐屯地

の陸自第15旅団を師団に改編し、強化する予定ですが、それに伴って新たな訓練所が必要という理由です。それに対して周辺自治会が反対の声を上げ、そして周辺自治会や地方議員らが「自衛隊訓練場設置計画の断念を求める会」を結成し、反対運動を展開しました。この反対運動には沖縄県知事、自民党県議、うるま市長も参加し、沖縄県議会、うるま市議会も全会一致で計画の白紙撤回を求める意見書を可決しました。また、自民党沖縄県連も白紙撤回を防衛大臣に申し入れました。このような保革を超えた運動の広がりに対し、防衛省は地元の理解が得ることが難しいと判断し、2024年4月に計画の断念を表明しました。ただし、防衛省は訓練場が不足する事情は変わっておらず、沖縄県内で訓練場の新たな候補地を探しています。

#### オスプレイ、原子力空母の配備に反対する市民運動

自衛隊、米軍の装備品強化が進められています。その一つの典型がオスプレイの配備です。オスプレイはヘリコプターと飛行機の双方の利点を持ち合わせたものとして開発されましたが、導入したのはアメリカ以外では日本だけです。日本が導入したのは17機で、木更津駐屯地（千葉県）に配備されています。先に書きましたが、将来的には17機、すべて佐賀駐屯地に配備する予定です。

2023年11月、屋久島沖合で発生した米軍横田基地所属のオスプレイ墜落事故によって、乗員8人全員が死亡しました。この事故を受けてアメリカ軍は世界中に配備しているオスプレイの運用を停止し、防衛省も同様の措置を取りました。その後、2024年3月にアメリカ軍は運用停止を解除しましたが、アメリカ国内では以前のような運用は行われていません。しかし、日本国内では運用が開始され、事故などに対する市民の不安が高まっています。

「オスプレイ反対東京連絡会」はオスプレイの米軍横田基地への配備計画に反対し撤回を求める運動を進め、「横田基地の撤去を求める西多摩の会」も横田基地へのオスプレイ配備に反対する運動を展開しています。また、自衛隊のオスプレイが配備されている木更津、配備する予定地の佐賀でも

市民が団体を作って反対運動を進めています。

米軍は2024年11月、原子力空母ジョージ・ワシントン（USS Gerald R. Ford）を米軍横須賀基地に配備しました。新たな艦載機として最新鋭のF35Cステルス戦闘機も配備されています。ジョージ・ワシントンは最新鋭の技術を満載しており、中国を念頭に置いた日本との共同演習強化、北朝鮮を念頭に置いた日米韓共同演習強化を進める予定です。ちなみにアメリカの原子力空母で、アメリカ本国以外で母港になっているのは横須賀基地だけです。これに対して市民団体「ヨコスカ平和船団」は原子力空母の横須賀母港化に反対する運動を進めています。

#### 弾薬庫に反対する市民運動の展開

先に書いた弾薬庫のうち、大湊総監部、祝園分屯地、大分分屯地はすでに工事に着手しています。もし戦争になると、弾薬庫は真っ先に攻撃されます。そのため近隣住民が弾薬庫増設に反対する運動を展開しています。

祝園分屯地は京都府の南部に位置しています。1940年に陸軍の祝園弾薬庫として開設され、「東洋最大の弾薬庫」と言われていました。戦後は米軍の弾薬庫として使用されていましたが、1960年に自衛隊に移管されています。面積は約480ha、現在は10棟の弾薬庫が整備されています。戦前とは異なり、祝園分屯地の周辺には関西文化学術研究都市が広がり、各種の研究機関が立地し、多くの住宅が建っています。また、祝園分屯地の周囲には多数の貴重な文化財があります。そこに新たな弾薬庫を8棟増設し、本州の拠点にする計画です。また、陸上自衛隊だけでなく、海上自衛隊の弾薬も保管します。そのような動きに対して市民は「京都・祝園ミサイル弾薬庫問題を考える住民ネットワーク」を設立し、防衛省に説明会開催の申し入れを行ったり、学習会を開催したりしています。

大分分屯地は大分市に位置し、1955年に陸上自衛隊九州地区補給処大分弾薬支処としてスタートしました。ここに9棟の弾薬庫を整備する計画が発表され、工事に着手しています。大分分屯地の近くには大分大学をはじめ小中学校や介護施設があり、住宅も多数建っています。ここに作られる

弾薬庫は、九州、沖縄に配備されるミサイル基地の後方補給基地です。市民はそのような事態に対して「大分敷戸ミサイル弾薬庫問題を考える市民の会」を結成し、弾薬庫の整備に反対すると同時に、大分県や大分市に、市民と地域を守る立場で国に対して適切な対応をとるように求めています。

海上自衛隊大湊総監部は青森県むつ市に位置し、ここに弾薬庫が2棟整備されます。それに対して周辺の市民らが「大型弾薬庫建設に反対する市民の会」を結成し、様々な活動を展開しています。

## 6 自治体はどのような役割を果たすべきか

### 国が進める戦争できる国づくりから地域を守る

内戦を除けば戦争は国同士が行うものです。しかし、戦争のために基地を作り、訓練を行うのは架空のどこかではなく、具体的な地域で行います。また、戦争が起こると、基地などのある地域が真っ先に攻撃されます。戦争の準備、実際の戦争では、具体的な地域が被害を受け、そこで暮らす市民の命が奪われ、暮らしが破壊されます。

米軍基地が集中する沖縄では、本土復帰の1972年から2021年末までの間に862件の米軍航空機関連事故が発生しています（沖縄県「令和5年版 沖縄から伝えたい。米軍基地の話。Q & A Book」）。また、米軍人等による刑法犯罪は同じ期間に6109件発生し、うち殺人、強盗、強姦などの凶悪犯が584件です。

米軍による低空飛行訓練が全国各地で行われています。アメリカ国内では人口密集地の上空では訓練が禁止されています。しかし、日本の国内法は米軍には適用されないため、アメリカ・国内ではできない低空飛行訓練が日本では行われています。騒音による被害はすでに発生していますし、極めて危険です。

戦争できる国づくりに政府は突き進んでいます。その弊害は地域で具体的に発生し、市民の暮らしが脅かされます。自治体の役割は、市民の安全を守り、福祉を向上させ、地域の発展を図ることです。国の政策がその妨げになる場合、自治体は国に対して異議を申し立て、様々な方法を駆使して、国に対抗すべきです。防衛に関することは国の役割であり、自治体は口を挟むことができない

というのは誤りです。自治体は、地域の平和と市民の暮らしを守る先頭に立つべきです。政府が進める戦争できる国づくりから、地域と市民を守ることが、自治体に課せられた大きな課題です。

### 自治体の権限を活用した様々な取り組み

同時に自治体は地域の平和を守るために様々な取り組みを進めるべきです。たとえば、非核宣言都市の取り組みがあります。日本非核宣言自治体協議会によりますと、2024年10月8日時点で、42都道府県、1629市区町村が非核宣言を行っています。この協議会は「核戦争による人類絶滅の危機から、住民一人ひとりの生命と暮らしを守り、現在および将来の国民のために、世界恒久平和の実現に寄与する」ために設立され、国内だけでなく、海外の自治体にも働きかけています。自治体が自らこのような宣言をすると同時に、このような動きを世界に広げることが重要です。

また宣言にとどまらず、平和を進めるための条例を定めている自治体もあります。たとえば、広島市平和推進基本条例（2021年6月）では、平和を推進するための市の責務を定めています。市が実施する施策として、被爆の実相への理解を深めつつ平和意識の醸成を図るための施策、被爆体験の継承および伝承を図るための施策などを条例で定めています。

神戸市では1975年3月、神戸市議会で「核搭載艦船の神戸港入港拒否決議」が全会一致で可決されました。これは非核神戸方式と呼ばれ、神戸港に入港する外国の艦船は「非核証明書」を発行し、それがあれば神戸市は入港を許可するというものです。もし非核証明書が発行されない場合は入港を許可しません。それ以降、核保有国であるフランス、インドの艦船は非核証明書を示し、入港していますが、アメリカの艦船は一度も入港を申請しておらず、非核神戸方式の有効性が示されています。

苫小牧市非核平和都市条例（2002年4月）では、「市長は、本市において、国是である非核三原則の趣旨が損なわれるおそれがあると認める事由が生じた場合は、関係機関に対し協議を求める」（5条）となっています。特定利用空港・港湾の指定

が進み、米軍の利用も排除できない状況下で、非核神戸方式や苫小牧の条例は重要です。

静岡県、群馬県、沖縄県は地域外交を進めるための部門を設けています。様々な視点で自治体が国際的な取り組みを行うことは重要ですが、自治体としてその地域の平和を守るために地域外交に取り組む視点が重要です。その点では沖縄県の取り組みが優れています。沖縄県は、「沖縄県地域外交基本方針」(2024年3月)を定めています。そこでは、沖縄の持続的発展には、「地域が平和であることが大前提」とし、政府に対して平和的な外交による問題解決を求めると同時に、沖縄県として地域の緊張緩和を目指した国際活動を展開するとしています。自治体は軍事力を持っていません。そのため自治体による国際活動は対話による平和的な方法に限定され、今の国際情勢のもとでは特に重要です。沖縄県は平和・地域外交推進課を設置していますが、このような取り組みが全国に広がれば、政府が進める外交とは違った効果が得られると思います。

## さいごに

2015年の安保法制で戦争できる国づくりが新

たな段階に進みました。しかしこれで十分ではありません。次の段階は、憲法9条の改正と非核3原則の見直しです。

2024年10月の衆議院議員選挙で改憲勢力を2/3以下に減らすことができました。改憲の発議をするためには、両院で2/3以上の賛成が必要です。そのため今の状況では改憲の発議ができません。2025年7月には参議院選挙があります。参議院でも改憲勢力を2/3以下に減らすことが重要です。

また、唯一の被爆国である日本で核の共有が議論されています。これを実現するためには非核3原則の見直しが避けられません。被爆国日本が核抑止論、核の共有などを唱えるのではなく、核兵器禁止条約に直ちに批准し、核兵器廃絶の先頭に立つべきです。日本原水爆被害者団体協議会がノーベル平和賞を受賞しています。世界から期待されている日本の役割を認識すべきです。

平和を守りたいという市民運動は全国で起こっています。自治体はそのような市民の声と連携し、地域の平和を守る先頭に立つべきです。

(なかやま とおる)

# 能登半島地震、被災地の復旧・復興をめざして ―課題とあるべき方向性―

小山 大介（京都橘大学准教授）

## 要旨

能登半島地震発災後、災害からの復旧が十分進んでいないのはなぜだろう。地理的な問題、人手不足、事業者不足が原因なのだろうか。8月の現地調査からは、行政、経済支援団体、事業者、住民との情報共有の不備、硬直的な制度運用などが明らかとなった。また、「惨事便乗型」復興への足音も聞こえる。本格的な復旧活動の加速・復興に向け、地域住民、事業者など地域の経済主体による連携の強化、地域視点の復興計画策定の必要性が高まっている。

## はじめに

2024年1月1日、新年の平穏を襲った災害は、能登半島を中心に大きな被害を及ぼした。その後、復旧活動が開始されたが、能登半島の地形上の問題などによって道路が寸断され、なおかつ能登半島全体が被災地となり、住民、地域の企業や事業所のほとんどが被災者となったことで、救援のための道路復旧や供給網整備が十分進まなかった。だが、それだけではなく、能登半島地震では、県や国による初動の遅れ、投入されている人、ボランティア数、予算など、全ての分野において課題が投げかけられている。なぜ、このような事態が発生したのか。より具体的に言えば、なぜ復旧・復興活動がスピード感を持って進んでいないのか。多角的な視点で検討する必要があると思われる。

本論文では、2024年8月、2度に渡って行った能登半島における行政や事業所、金融機関などへのヒアリング調査を含む現地調査と、9月29日

に行われた「能登半島地震合同研究会シンポジウム」での成果をもとに、現状の復旧状況、地域経済再建に向けた動き、復興計画作成のなかで、起きていることを中間的な調査成果として検討したい。また、その際、重要となるのが、地域経済・社会の再建、人々の生業の回復である。だが、現地調査を進めるなかで、各団体における情報の非対称性、県、基礎自治体、各種支援団体、地域金融機関との連携、補助金制度の運用、復興計画における方向性の違いなど、多方面、他分野において課題が噴出しており、一部には「惨事便乗型資本主義」とも思われる事態も発生していることが明らかとなっている。ここでは、可能な限り、8月末までにおける能登半島地震の状況について伝えたい。

## 1 能登半島地震における被害状況

復旧・復興への取り組みについて検討する前に、能登半島地震の被害実態を把握しておきたい。能登半島地震では、能登半島北西の位置する断層群が連動して動いたことにより、マグニチュード7、震度7の地震が発生したとされている。また、2007年7月2日には、2007年能登半島地震、2023年5月5日にも震度6強の地震が発生するなど、周辺の活断層の活発化が確認されていた。そんななか2024年1月1日に発生したのが能登半島地震であった。

表1は、能登半島地震による被害状況（2024年10月1日現在）を示したものである。この表が意味するものは非常に重い。それは、震災による被害が石川県だけでなく、新潟県、富山県にまで及んでおり、表には記載されていないが、福井

表 1 能登半島地震による被害状況 (2024 年 10 月 1 日現在)

	人的被害 (人)					住宅被害 (棟)			
	死者	災害関連死	重症	軽傷	小計	全壊	半壊	一部損壊	合計
石川県	397	170	336	876	1,612	6,055	18,081	63,410	87,557
新潟県	2	2	9	44	55	109	3,933	18,658	22,714
富山県	2	2	14	42	58	257	797	20,926	21,980
合計	401	174	359	977	1,336	6,421	22,823	103,768	133,037

出所：内閣府防災情報ページ (<https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/r60101notojishin/index.html> アクセス日：2024 年 10 月 29 日) より作成。

表 2 令和 6 年奥能登豪雨による被害状況 (2024 年 10 月 1 日現在)

	人的被害 (人)				避難状況	
	死者	重症	軽傷	小計	避難所数	避難者数
輪島市	9	1	34	44	18	390
珠洲市	3	0	9	12	11	57
能登町	1	1	2	6	1	7
合計	13	2	45	60	30	454

出所：石川県危機管理監室資料 ([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/higaihou\\_13.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/higaihou_13.pdf) アクセス日：2024 年 10 月 29 日) より作成。

県でも被害が確認されている広域災害であるということである。だが、発災当初からの報道を追いかけてみると、あたかも災害が能登半島のみで発生しているかのような報道が行われており、その他の自治体の被災状況を確認することが困難となっている。例えば、能登半島の入り口に位置する富山県高岡市や氷見市では、液状化現象による被害もさることながら、地震による直接的な家屋や店舗の倒壊や半壊が各所で発生している。また、新潟県でも液状化現象が沿岸部を中心に発生しており、人々の生活や地域の中小企業の事業継続に大きな支障を及ぼしている。

石川県内を取ってみても、確かに震災による被害は、輪島市、珠洲市、能登町、穴水町、七尾市などに集中しているものの、内灘町などでは液状化現象によって道路や上下水道などのインフラが寸断される事態となっている。また、金沢市でも住宅地ののり面が崩落するなどの被害が発生している。能登半島地震は、石川県能登地方のみの震災では決してなく、北陸地方全体を襲った広域災害であり、政府は全面的に支援を行う必要がある。

また、能登半島では、9 月 21 日から線状降水帯が発生し、輪島市、珠洲市を中心に豪雨に見舞

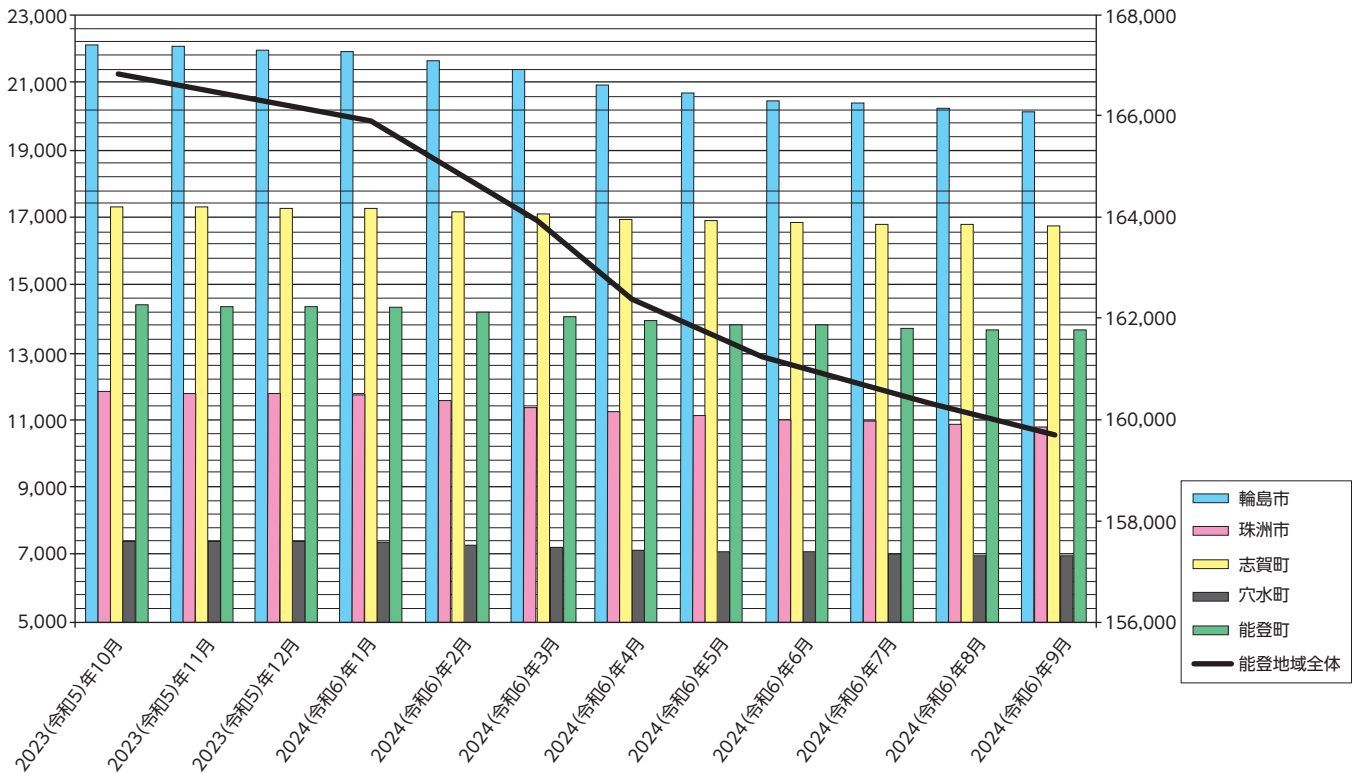
われた。これによって、土砂崩れや道路の寸断、家屋の倒壊、仮設住宅などの浸水被害が発生し、生活再建への動きは完全に振り出しに戻ることになった。これらの被害実態について表 2 でまとめてみたが、家屋の損害については、現在も調査中となっており、全体像の把握が十分に行われていない。秋雨前線による豪雨の発生は、予想されていることであり、そもそも地盤が沈下していた珠洲市や穴水町では、仮設住宅の浸水は想定されていたことである。これらの災害については、被害実態をさらに詳しく調査すると同時に、自然災害としてひとくくりにするのではなく、震災からの復旧や復興過程のなかで発生した「人災」として考えていく必要がある。

## 2 住民生活・生業再建に向けた動き

### (1) 公費解体と仮設住宅の建設は迅速だったか

地域経済や社会は、巨大企業や巨大企業の分工場によって成り立っている訳ではない。住民の日々の生活、それを支える中小企業、小規模事業者が地域内で再投資を繰り返すことで経済や社会が動いている。そのため、地域内において経済的な投資を繰り返す力である「地域内再投資力」(岡

図1 能登地域と奥能登地域の各自治体における人口の推移(単位:人)



注1:能登地域全体は、羽咋郡以北を集計した数値である。

注2:各月の1日時点での推計人口を記載している

出所:石川県総務部人口労働グループ統計データ([https://toukei.pref.ishikawa.lg.jp/search/min.asp?sc\\_id=10](https://toukei.pref.ishikawa.lg.jp/search/min.asp?sc_id=10) アクセス日:2024年10月29日)より作成。

田 2020) が重要となる。また、地域住民が地域の産業を支えていることを考えると、まず生活再建を行い、安心して仕事や事業を行うことができる環境を整備する必要がある。能登半島地震では、このような生活再建から生業再建への動きが遅れが目立っている。

8月、2度にわたって行った調査で明らかになったことは、珠洲市、輪島市における公費解体の遅れである。穴水町、能登町では公費解体が一定進んでいるものの、当初から進んでいたわけではなく、7月から8月にかけて公費解体の動きが加速したということであったが、8月時点では解体工事がようやく開始されたという段階であった。輪島市や珠洲市で公費解体の動きが遅れた理由は複数ある。まず、公費解体を行う事業者が少ないこと。二次避難が多数行われており、手続きを行うことが難しいこと。持主の特定が難しい空き家や倉庫などが多数存在すること。公費解体を進める上で必要な財産放棄に時間を要していること、上下水道の復旧が遅れ、水が必要となる解体工事を

行うことができなかった、などの要因が存在している。また、発災直後から瓦礫の撤去や災害ゴミの集約を担うボランティアも圧倒的に不足していた。ボランティアについては、発災当初から登録制が取られたことから、ボランティア数を抑制することに繋がった。地域全体が被災しており、地域内で助け合いが難しいなかでは、域外からのボランティアの存在は貴重であり、当初の受け入れ体制が現在も継続されていることで、今もなおボランティアは圧倒的に不足している。

また、仮設住宅の建設についても遅れが目立っている。例えば、東日本大震災発生時、岩手県では仮設住宅の建設が発災後5カ月で完了しており、熊本地震においても発生後7カ月ですべての仮設住宅が完成している。だが、能登半島地震では、発災後8カ月後の調査であったが、仮設住宅はすべて完成している訳ではなく、また入所が始まったばかりの状態であった。その仮設住宅についても、用地不足を補うため、土砂災害警戒区域内での建設や地盤が沈下した川沿いの土地での建

設を余儀なくされるケースがあり、完成した仮設住宅で海水が駐車場にまで侵入するなどの事態が当初から発生していた。

そのなかで、線状降水帯による豪雨が発生していることから、仮設住宅における浸水被害は、起こるべくして起こっていると言わざるを得ない。

図1は、能登地域と奥能登地域の各自治体における人口の推移を月単位で示したものである。これによると、能登半島地震発生後、能登半島では人口の減少が著しく進んでいることがわかる。能登地域では、発災前16万5906人の住民が暮らしていたが、9カ月後には、15万9706人と6200人もの人口が流出しているのである。このなかには、避難先で仕事を見つけた人や震災を機に移住した人が多く含まれると考えられる。事実、子育て世代では、子どもの保育や教育を考えると仮設住宅や避難所での生活は困難を極める。安定した生活や仕事を求めて、多くの人々が能登半島を離れていると考えられる。生活再建の遅れは、生業再建、仕事確保の遅れに直結する。能登半島で今、起こっている事実を人口統計は、明確に示していると言える。

## (2) 生業再建に向けた事業再建と補助金

能登半島地震では、家屋のみならず事業所でも大きな被害が発生した。ヒアリング調査で訪問した信用金庫の本店や支店では、上下水道が復旧しておらずトイレの利用にも困難をきたす状態であった。また、七尾商工会議所が2月に会員企業を対象に行った調査では、回答企業の約42%が被害状況を「深刻」と回答している。珠洲市では、事業者の被害が余りにも大きく、被害実態の全体像が掴めていないだけでなく、8月現在でもなお連絡が取れない事業者も存在する。能登半島は、地域全体が高齢化と人口減少にあることから、事業再開を断念する事業者も増加している。迅速な復旧は、事業者や従業員の収入源の確保や雇用の維持に直結することから、補助金の交付や事業者への支援を含め、連携とスピード感が必要となる。だが、生活再建が道半ばの状態となっており、生業再建に向けた動きも遅れが目立っていると言わざるを得ない。

そのようななか、地元企業や事業所を中心として商店街の再開や仮設工房建設の動きが見られる。七尾市の一本松商店街では、仮設店舗の建設が進み8月16日に4店舗が仮設商店街での営業を再開している。穴水町では、駅前の敷地を利用し、仮設商店街の建設が進み、9月5日の店舗完成後は、店舗が順次開業する予定となっている。このほか、輪島市では輪島塗の仮設工房が開設されており、珠洲市でも仮設店舗がオープンしている。このように、地域の事業者を中心に日常を取り戻す動きが見られるものの、施設・設備の再建に必要な資金確保を目的とした補助金申請と交付決定は、申請件数の伸び悩みと遅れが目立つ。

表3は、各県による「なりわい再建支援補助金」と全国商工会連合会が窓口となっている「小規模事業者持続化補助金」の採択状況を示したものである。これによると、両補助金とも石川県だけでなく、新潟県、富山県、福井県でも申請が行われるなど、ここでも震災の広域性が明らかとなっている。石川県では、申請件数の増加傾向が見られるが、これら申請企業の多くは、金沢市などに本拠を置く企業であり、能登半島各自治体に本拠を置く事業所からの申請は、低調となっている。このことは、ヒアリング調査からも明らかとなっており、8月現在の状況を商工会・商工会議所や地域金融機関で調査したところ、「なりわい再建支援補助金」で七尾市が申請30件、採択1件、輪島市で相談件数40件、珠洲市で相談件数100件、採択1件など、申請から採択に至るには、かなりの時間を要していることが分かる。

この原因は複数ある。まず、石川県の場合、申請窓口は金沢市のみを設置されており、書類の不備による修正など複数回のやり取りが必要となっていること、のと里山空港内に相談窓口が設置されているが、あくまでも補助金のパッケージなどを紹介する窓口であり、申請書の作成などの本格的な支援は、十分行われていない。これについては、興能信用金庫などの地域金融機関が支援を行っているものの、手続きや申請書類の煩雑さから、申請を挫折する事業者も少なくない。また、申請に際しては、複数の事業者による相見積が必要となっており、この相見積を引き受けてくれる事業



表3 各種補助金の採択状況（2024年10月30日現在）

	なりわい再建支援補助金（件）				
	第1回交付決定 (2024年3月27日)	第2回交付決定 (2024年5月10日)	第3回交付決定 (2024年6月28日)	第4回交付決定 (2024年8月23日)	第5回交付決定 (2024年10月25日)
石川県	6	17	47	74	82
新潟県	10	25	28	116	
富山県	38	43	59	51	52
福井県	8	9	11	7	
合計	62	94	145	248	134

	小規模事業者持続化補助金			
	第1次締切分 (2024年4月12日)	第2次締切分 (2024年6月19日)	第3次締切分 (2024年8月27日)	第4次締切分 (2024年10月1日)
石川県	54	225	241	103
新潟県	7	11	7	7
富山県	5	36	43	12
福井県	8	12	4	4
合計	74	284	295	126

注1:「なりわい再建支援補助金」の交付決定日は、石川県発表分の日時となっている。

出所:「なりわい再建支援補助金」については、石川県、新潟県、富山県、福井県の各HPデータを、「小規模事業者持続化補助金」については、全国商工会連合会HP（[https://www.shokokai.or.jp/jizokuka\\_r1h/noto/ichiran.html#saitaku](https://www.shokokai.or.jp/jizokuka_r1h/noto/ichiran.html#saitaku) アクセス日:2024年10月29日）より作成。

者の確保が困難となっているのである。そのため、事業再建を断念し、廃業する動きが今度も進むと考えられる。

事業再建の遅れは、地域の雇用情勢の悪化にも直結する。能登半島の温泉施設、宿泊施設などでは、高齢者が労働の中心的な担い手となっている。事業再開までの期間は、雇用調整助成金や失業保険で対応することになるが、さらに休業期間が長期化すると、これまで仕事を担ってきた高齢者が仕事を失うだけでなく、体調を崩すことによって働くことができなくなる可能性もある。生業再建は、所得の確保という生活の糧を得ることと直結する。地域経済や社会の維持に向け、生活再建と生業再建は「待ったなし」の状態にある。

### 3 先行する復興計画の策定：住民・地域視点の復興とは

各自治体において復旧活動と並行して行われるのが復興計画の策定である。各自治体では、2024年12月メドに復興計画を策定することが求められており、中間報告などが各自治体によって公表されている。このように策定の進む復興計画にお

いても、ヒアリング調査から複数の課題が浮彫りになっている。

まず、復興計画の策定を急ぐあまり、現場レベルに大きな負担を強いているということである。また、復興計画をめぐっては、地域の経済主体間での意見の不一致もあり、まとまった形で復興計画を策定することが困難となっており、地域視点、地元事業者視点、そして未来志向の充実した復興計画の策定が難しくなっている。くわえて、各自治体の復興計画策定メンバーには、コンサルタント会社の名前が複数連なっている。例えば、輪島市では、UR都市機構、珠洲市ではNTTデータ、穴水町では野村総研、能登町では日本工営と言ったように、ほぼ例外なく、コンサルタント会社が復興計画策定に参画している。これに対して、地元の商工会議所や商工会、地域金融機関が復興計画策定に参画しているケースは少なく、能登町のみ地域金融機関として興能信用金庫がメンバーとなっている。ヒアリング調査からは、復興計画策定について地元事業者や住民が積極的に発言を行うことができる環境が整備されていないだけでなく、生業再建、産業振興計画の部分については、

地元事業者からの意見聴取が十分に行われていないため、不十分なものとなっていると言わざるを得ない。地域の復興には、住民の意見、そして産業振興に伴う「地域内再投資力」の再構築が必要不可欠となっているが、生活再建の遅れが住民の帰還や事業者の事業再開を遅延させており、地域からの意見を反映することが難しくなっている。

くわえて、石川県の復興計画では、気になる動きも見られる。石川県令和6（2024）年能登半島地震復旧・復興本部会議において知事が示した「地域の強靱化と国防を一体的に考えていく」との発言である。具体的には、陸上自衛隊輪島駐屯地の機能強化やのと里山空港の活用などが視野に入っていると考えられるが、国防などの安全保障と復興計画とを結びつける動きには、一層の注意が必要となっている。現在、世界経済情勢をはじめ、アジア・太平洋地域をめぐる情勢も緊迫化している。平和であってこそ、住民は安心して暮らし、事業者はその力を十二分に発揮することができる。復興計画を安全保障政策と結び付けることは、地域の安全・安心を直接的に脅かす行為であると言える。

#### おわりに 復旧・復興を「惨事便乗型」としないために

ここまで、8月に行った現地調査、9月のシンポジウムでの成果を手掛かりとして、能登半島地震における復旧・復興の動きについて検討してきた。まず重要なことは、能登半島地震が石川県の能登半島のみで発生したものではなく、北陸地方の沿岸部を中心に広く被害を及ぼした広域災害であるという視点が重要となっている。また、復旧活動や公費解体、仮設住宅の建設、生活再建、生

業再建の動きは、東日本大震災や熊本地震での動きと比べても遅く、それが地域の人口減少に拍車をかけている。平地の確保が難しいとの理由によって仮設住宅が土砂災害警戒区域や低地に建設されたことで、水害による浸水や海水の上昇が発生しており、それがさらに住民生活の日常化を遅れる要因となっているだけでなく、基幹産業である農業における塩害等も発生しており、年単位での復旧活動が必要である。

現地調査を進めるなかで明らかとなったことは、県、自治体、商工会議所・商工会、地域の事業者、住民との間にある情報共有の不備である。特に、補助金申請を含めた地域の事業者への事業再建支援や地域金融機関、経済支援団体との連携が大きく不足している。復興計画の作成では、地域の経済主体や住民の参画が必要不可欠であるが、計画策定にコンサルタント会社が参画しているのとは対照的に、地域の事業者からのヒアリングは圧倒的に不足していると感じられ、それが産業振興計画の不十分さに現れていると考えられる。地域内においてそのフラストレーションは高まっており、地域の経済主体間での情報共有とすり合わせは必須である。復旧・復興活動は、地域住民の生活を再建し、その上で生業を再建することが求められる。「誰がための復旧・復興」であるかを考えると、その答えはおのずと見えてくると思われる。

また、日に日に災害に関する報道が少なくなっている点も気になる。能登半島地震による復旧・復興を「惨事便乗型」にしないためにも、状況をつぶさに見守り、地域内外から積極的に情報発信と発言を繰り返すことが求められている。

（こやま だいすけ）

#### 【参考文献】

環境省（2024）「令和6年能登半島地震を踏まえた公費解体の取組と課題について」（[https://www.bousai.go.jp/jishin/noto/taisaku\\_wg\\_02/pdf/siryu4\\_2\\_5.pdf](https://www.bousai.go.jp/jishin/noto/taisaku_wg_02/pdf/siryu4_2_5.pdf) アクセス日：2024年10月30日）。

岡田知弘（2020）『地域づくりの経済学入門―地域内再投資力論―増補改訂版』自治体研究社、

pp.172-173。

小山大介（2023）「第2章 インド・太平洋地域における安全保障と経済秩序」井藤聡・川瀬光義・小山大介他著『国家安全保障と地方自治―「安保三文書」の具体化ですすむ大軍拡政策―』自治体研究社、pp.39-70。

ナオミ・クライン著、幾島幸子・村上由見子訳（2012）『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)』岩波書店 pp.5-6。

**【注】**

- (1) 能登半島における現地調査は、2024年8月5日から7日、8月19日から21日までの計6日間行い。七尾市、穴水町、能登町、輪島市、珠洲市でヒアリング調査を行った。また、調査は、京都橘大学経済学部の岡田知弘教授とともに行った。
- (2) 「能登半島地震合同シンポジウム」は、2024年9月29日に自治労連会館で行われ、自治体問題研究所、自治労連・地方自治問題研究機構が主催している。
- (3) 「惨事便乗型資本主義」とは、「壊滅的な出来事が発生した直後、災害処理をまたとない市場チャンスと捉え、公共領域にいっせいに群がる衝撃的行為」(ナオミ・クライン 2012)のことを指す。
- (4) 環境省の調査によると8月12日時点での公費解体完了率は、珠洲市、輪島市、能登町、穴水町、志賀町、七尾市など全体で10%となっている(環境省 2024)。
- (5) アジア・太平洋地域における情勢変化については、小山(2023)を参照されたい。

# 沖縄の反基地運動を主導した女性たち

## ―米軍の性暴力に抗して―

宮城 晴美（沖縄女性史家）

敗戦後の米軍支配以来、沖縄の人々は人権・自治の確立を求めて反米・反基地運動を繰り返してきた。街には米兵が繰り出し、常に女性の人権が脅かされ続けた時代だ。しかし、男性主導の平和運動はそれを黙過した。米軍基地問題が女性の視点から問われるのは米軍支配から50年目のこと。米兵による性暴力事件を直視し、問題解決に取り組んできた女性たちの運動は、女性の人権・尊厳の回復のみならず、日米同盟に翻弄される沖縄の自治にも影響を与えた。

### 剥奪された沖縄の人権と自治権

沖縄戦終結から80年。「戦後」という時代の区切りが当たり前のように言われているが、米軍が駐留し続け、自衛隊の基地拡張が進む沖縄の現状は、「戦後」と表記するには割り切れない問題が多すぎる。とりわけ女性にとって「戦争、はまだ終わっていないと言っても過言ではないだろう。アジア・太平洋戦争末期の1945（昭和20）年3月末にはじまる米軍上陸以来今日まで、米兵による女性への性暴力が起り続けているからだ。

沖縄を占領した米軍は、怪我した住民を看護し、食べ物を与える一方で、避難している女性を次々に襲っていった。住民が居住地にもどってからも、農耕中や歩行中、あるいは民家に侵入して米兵は家族の面前で女性への性暴力を繰り返した。また、女性を要求し断られた腹いせに民家に放火したり、助けにきた警察官に発砲して殺す事件も相次いだ。沖縄人には人権も自治権もなく、全くの無法地帯だった。被害にあっても訴えない人が大勢いることで、琉球警察が「恥じずに届けよ」と事件の再発防止に向けて再三呼びかける新聞記事も

目にする<sup>(1)</sup>。しかしながら、「外国人賠償請求法」を適用した過去にさかのぼる被害補償のための面談で、「真実を申し上げられないと泣き伏した」り、「外聞をはばかり無言のまま足早に立ち去った婦人」「中には恥部等筆舌耐えがたく事件概要を繕ってあげた」<sup>(2)</sup>という元沖縄県職員による記述からも想像できるように、被害女性がたとえ警察官の呼びかけや補償金のための面談に応じても、男性を前に自らの心身の傷を容易に語られるはずがなかった。

米軍統治下の沖縄では、長期にわたる占領政策を目的に、アメリカ政府が出先機関として設置した「琉球列島米国民政府」（以下、米国民政府という）によって施政権のすべてが掌握され、沖縄住民側の行政府である琉球政府や立法院（議会）は、米国民政府が出す布令や布告、指令によって機能させられていた。したがって沖縄に自治はなく、米国民政府に提出した法案や決定事項が米軍に不利な場合は、いとも簡単に拒否権が行使された<sup>(3)</sup>。

このような状況のなか、レイプ事件に対しても琉球警察<sup>(4)</sup>は骨抜きにされていた。それというのも、米国民政府が出した布令「琉球民警察の逮捕権」<sup>(5)</sup>が以下のようになっていたからである。

①琉球政府警察局所属警察官は、米軍法に服すべき者（軍属・軍雇用者を含む）が、本人の面前又は視界の中で、人体に損傷を与えたり財産に甚大な損失を与える罪を犯し、（中略）若しくは犯人がなお現場近くにおり本人がその犯人であると確かめ得る時で、米官憲が居合わせない時は、これを逮捕する権限を有する（人に対する犯罪とは過失致死、強姦、強盗、鶏姦罪等）。

②逮捕するときは、米陸・海・空軍の憲兵隊

等に、逮捕状況明細報告書と共に犯人を引き渡さなければならない。

つまり、沖縄の警察官の眼前で起こった現行犯逮捕のみが可能で、訴えや目撃情報では逮捕できないということになる。もっとも、この布令以前の、逮捕権が明文化されていなかった時期があったことを考えると、これでも前進したと言えるのかも知れない。しかし、逮捕状況明細報告書の提出といっても犯罪者は銃を持っており、事件の対応に当たった警察官の殉職が相次いだ<sup>(6)</sup>となると、逮捕が容易でなかったことは想像に難くない。米軍側は27年間も布令・布告で好き勝手な占領政策を進め、加害者の処罰についても沖縄の人が知る機会はほとんどなかった<sup>(7)</sup>。

## 女性の人権に無関心の反米行動

こうした状況のなかで、沖縄の人びとは自治権と人権の確立を求めて大国の占領者を相手にさまざまな運動を展開していった。そのなかには、教職員会や婦人連合会を中心に幼女・少女への性暴力、殺人に対する人権擁護の取り組みと米軍への抗議があり、また基地で働く女性や女子高校生が襲われた事件に対しても、地元住民や女性団体による抗議行動などがあった。しかしながら、おびただしく起こり続けた一般女性、飲食店女性従業員の性被害や、ベトナム戦争下で凶悪化した、帰還兵による強姦・殺人事件への抗議にまでは至らず、加害者も不明のまま多くの女性たちが泣き寝入りを強いられた。

一方、沖縄の運動史のなかでも、大きなうねりとして特筆されてきたのが軍用地料の一括払いなどに抗議する「島ぐるみ土地闘争」や、人権・自治を求めた沖縄県祖国復帰協議会の日本への復帰運動、さらに米憲兵隊による米軍車両事故処理をめぐる「コザ騒動」などである。ところが、男性主導の反米行動には、女性の性被害への言及はほとんどなかった。米軍を相手に沖縄人としての人権の確立を求めても、女性の人権、尊厳の回復要求は男性たちの眼中にはなかったようだ。性に対するジェンダー秩序は言うまでもなく、沖縄の伝統的、家族制度、いわゆる女性軽視の家父長制社

会に阻まれたとしか言いようがない。

沖縄の人びとがまがりなりにも人権を獲得し、日本国の一地方自治体としてのポジションを得るのは、1972（昭和47）年5月、沖縄の施政権（行政・司法・立法）が日本に返還されてからのことである。しかし米軍基地はさらに増強され、性犯罪も後を絶たない。それどころか、後述するように、日米地位協定が沖縄にも適用され、事件・事故に対する米兵の不処罰も続いてきた。

1980年代に入り、米軍基地周辺で売春せざるを得ない女性たちの相談に関わってきた女性グループが、レイプ被害者の支援にも乗り出した。売春の動機はさまざまあるが、過去にレイプされたことで自身の価値をおとしめ、売春に走るケースが多々あったからだ。悪いのは加害者であるのに、被害者を責める理不尽な社会が彼女たちを売春に追い込んだともいえる。こうした女性たちをサポートしながら、女性グループは米兵による性暴力事件が起こるたびに抗議の声を上げ、米軍基地の撤退を求めてきた。しかしながら、メディアが報ずることはなく、記者のなかには、被害に遭った女性の「自己責任」を問う声さえあったほどだ。また、抗議の声をあげる女性たちに「基地問題を女性問題に矮小化するな」と言い放った活動家もいたと聞く。ジェンダー平等にほど遠い、一部男性の意識の低さに辟易させられたが、米軍基地問題が全県的に女性の人権の視点から問われるようになるのは、不幸な事件だが1995年の米兵による少女へのレイプ事件がきっかけだった。女性たちの涙の訴えが沖縄県内外、海外のメディアを動かし、日米同盟に影響を及ぼすほどの県民運動につながったといえるだろう。

## 「平和な島を返して」

米兵による性暴力の問題に取り組んできた女性グループは、1995年9月に北京で開催された国連による世界女性会議のNGOフォーラムで、沖縄の実情を海外の女性たちに訴えるため、「沖縄における軍隊・その構造的暴力と女性」と題し、ワークショップを開催した<sup>(8)</sup>。その頃、沖縄本島内では米兵3人による少女へのレイプ事件が発生していた。帰国して空港で事情を知らされたメ

ンバーは、翌日、女性団体とともに緊急の記者会見に臨んだ<sup>(9)</sup>。事件発生からちょうど1週間経っていた。急ぐ必要があったのは、2年前に起こった米陸軍軍曹による未成年女性レイプ事件の対応への反省があったからだ。

加害軍曹は米軍施設内に拘留されて取り調べを受けていたが、民間航空機で本国に逃げ帰ってしまった。沖縄県議会は臨時議会を開き、米軍の管理体制のずさんさの糾弾、犯人逮捕にむけ内閣総理大臣・関係省庁、駐日米大使などへの直接行動を展開した。その後軍曹は連れ戻されたが、被害女性が訴えを取り下げたため、当時の強姦罪が親告罪ということもあり加害軍曹は沖縄では起訴されず、アメリカの軍事裁判所で降格、除隊の判決が下された。被害者の人権より、軍の規律を乱したことが問われた判決であった。この刑の軽さに女性グループは米軍や関係機関に抗議の意見書を送り続けたが、何よりも女性たちが心を痛めていたのは、被害女性に訴えを取り下げさせざるを得ないほど孤立させてしまったことだった<sup>(10)</sup>。

こうした経緯があって、95年に起こった少女の事件への女性たちの記者会見は、繰り返される米兵による事件への怒りと涙の訴えになった。地元新聞は事件から4日後に、2段抜き見出しに20行足らずの記事で報じていた<sup>(11)</sup>。少女の事件ということもあって、掲載をめぐってはデスクと現場記者の間で賛否あったと聞く。女性たちの記者会見のあと、紙面は連日大見出しで、各界からの抗議の声で埋めつくされた。

10月21日、沖縄本島では8万5000人が結集し、米軍への抗議とともに米軍基地の整理縮小や日米地位協定の改定などの要求を掲げた県民大会が、超党派で行われた。宮古、八重山での集事も合わせると参加者は9万人に近かった。米兵による性犯罪に対するはじめての県民大会だった。登壇した女子高校生の「平和な島を返してください」という訴えや、当時の大田昌秀知事の「幼い子ども人間としての尊厳を守れなかったことについて、心の底からおわびしたい」との謝罪は多くの参加者の共感を呼び寄せた。

そして翌月、大田知事はかねてから要請されていた、那覇防衛施設局からの「駐留軍用地特措法

に係る代理署名」に対し、「県民に過重な負担を強いている米軍基地の現状と平和な沖縄を求める立場から」拒否したのである<sup>(12)</sup>。それに対して村山富市内閣総理大臣が原告となり、大田昌秀知事を被告に職務執行命令訴訟を福岡高等裁判所那覇支部に提起、判決は大田知事の敗訴となった。それを不服として大田知事は最高裁判所に上告したものの棄却されたが、長年、国に言われるままに行われてきた代理署名を拒否したことは、沖縄の自治権の行使そのものだったのではないか。

それまで運動団体から等閑視されてきた女性の人権の視点から沖縄の米軍基地問題が大きく問われるようになり、日米同盟を揺るがすほどに県民の怒りが炸裂するのである。それは、普天間基地の返還を名目に移設先とされた辺野古の新基地建設反対運動へと連なっていくことになる。

## 女性主体の平和運動

県民大会の直後、「強姦救援センター・沖縄 (Rape Emergency Intervention Counseling Center Okinawa = REICO)」が結成され、ボランティアによる性被害者の救援活動がスタートした<sup>(13)</sup>。それまで性被害者の支援にあたってきた高里鈴代氏や精神科医、弁護士らが、県民大会の会場で「ひとりで悩まないで……コール・レイコ」と書いたB6版の紙を配り、電話相談に応じる形での取り組みだった。多くのレイプ事件が繰り返されてきたにもかかわらず、当時は公的機関にも性被害相談の窓口は設けられていなかったのだ。

さらにその翌月、「REICO」設立の中心メンバーである高里氏らを中心に「基地・軍隊を許さない行動する女たちの会」(以下「女たちの会」という)が結成された。沖縄在住の女性たちが米軍基地と対峙し、主体的に平和運動をすすめるはじめての団体である。私も会員として名を連ねた。「女たちの会」がまず着手したのは、「軍隊を送り出しているアメリカ市民に、沖縄に駐留している軍隊が、どんな問題を引き起こしているか、50年前の米軍上陸直後から現在に至るまでどれほどの女性、子どもの人権侵害につながってきたかを、知って貰う必要がある」と、「女たちの『アメリカ・ピースキャラバン』」を結成し、渡米することだっ

た<sup>(14)</sup>。ところが、「女性・子どもの人権侵害」の一つである性犯罪についてのまとまった記録がないのだ。

代表の高里氏と私の二人で急きょ証言を集め、米軍の犯罪に関する事件をまとめた本などを参考に、時間の許す範囲で性暴力の記録にあたった。出発前日までに被害者数 50 人、加害者 85 人を拾い出し、「米兵による戦後沖縄の女性犯罪」と題した年表を作成、メンバーによって英訳が行われた。アメリカでは、平和、人権、女性、環境問題に取り組む 28 の草の根グループと NGO 組織に迎え入れられた。そして、上下院議員スタッフや国連関係者、研究者、学生などと交流し、2 週間のピース・キャラバンで沖縄の実情を訴えて意見交換を行った。

この出会いによってアメリカの研究者が中心になり、翌年（1997 年）、韓国、フィリピン、日本が参加した米軍基地や軍事主義に取り組む女性たちのネットワーク会議を沖縄で開催した。そして 2 年越しにワシントン DC、ソウル、マニラ、サンフランシスコで会議を行いながら、各国・地域の状況を報告し合い、軍隊による安全保障の問題をジェンダーの視点から議論し連帯を深めていった。また、2000 年以降は、プエルトリコ、ハワイ、グアムが加わり、「軍事主義を許さない国際女性ネットワーク会議」（International Women's Network Against Militarism）を組織、現在も持ち回りの会議を続けている。紙幅の都合で詳述できないのは残念だ。

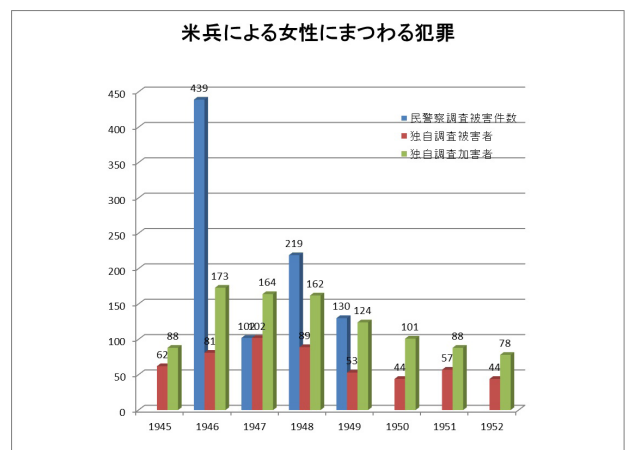
### 踏襲される不処罰イデオロギー

さて、「アメリカ・ピース・キャラバン」をきっかけに作成した性犯罪年表だったが、戦争体験者から「氷山の一角にもならない」と酷評される憂き目に遭う。戦時から米軍支配下を生き抜いた沖縄の人たちは、直接目撃したわけでもなく、集落内で話題になって箝口令がしかれたり、父親が外国人とわかる子どもの出産、あるいは自殺や墮胎、精神に障害をきたすなどの「二次被害」に遭った人たちを知っており、表面化しても記録されないケースが無数にあったからだ。

それからというもの、証言や地元の新聞、戦争

体験を記した個人の書籍、市町村史、沖縄県史、琉球政府・米軍関係資料などを丹念に調べ、不定期に年表を発行してきた。記録の対象にしたのは、強姦、強姦・殺人、未遂、わいせつ、それに女性救助で被害に遭った男性も含めた。そして 2023 年、「沖縄・米兵による女性への性犯罪 第 13 版（1945 年 4 月～2021 年 12 月）」がまとまった。77 年間の記録ができたのは、被害女性 948 人、救助にあたって死傷した男性 279 人の合計 1227 人だった（ただし、「大勢」という被害者数に対しては数値化するため「3 人」とカウントした）。その後も新たにわかった事件もあり、実数でないことをお断りしておきたい。

当初は警察による正式な統計はなく、沖縄民政府時代の民警察が出した統計（1946 年から 49 年）が存在する<sup>(15)</sup>。この資料は、相次ぐレイプ事件の対策として米兵相手の慰安施設を造ってほしいという、沖縄民政府知事から米軍政府陸軍中佐あてに送られた要請文書に添付されたもので、「女性問題を繞る外人に依る沖縄住民に対する犯罪」と題した統計で、4 年間で 1030 件（人数不明。1 件に複数人の場合もある）の事件数が記録されている<sup>(16)</sup>。グラフに例示しているように、私たちが調べた被害者数（独自調査）とは大きな差があり、いかに実態にほど遠いかわかるだろう。参考までに、**図表 1**にはわかる範囲で加害者数も入れている（「大勢」は同様に「3 人」で計算）（**図表 1**）。



基地・軍隊を許さない行動する女たちの会『沖縄・米兵による女性への性犯罪 第13版』より

琉球警察によって、はじめて正式な統計がとられた 1961（昭和 36）年から 1971（昭和 46）年までの強姦発生件数は 198 件（人数は不明）、復帰

後の沖縄県警は、72年から2023年まで52年間の「不同意性交等」の検挙件数として136件（強姦・殺人やレイプにまつわる傷害などは含まれない）を発表している<sup>(17)</sup>。これは発生件数ではない。沖縄県警は、外人事件の実数は発生件数と検挙件数を同一数字として公表するという警察庁の方針を採用したとする。未検挙の発生件数は公表しない。米軍関係をあまり刺激しないという配慮によるそうだ<sup>(18)</sup>。

ところで、私たちが作成した年表の処罰の欄は、「不明」が非常に多い。前述したように、米軍支配下では琉球警察に捜査権がないため、米軍準機関紙「Stars and Stripes」に掲載された米軍の軍法会議の結果が地元紙に載ってはじめて知らされる状況にあった。復帰後についても、処罰されたかどうかさえ不明な事件が多い。こうした米軍支配を有利にし、米兵による事件を野放しにする根拠となったのが、20年ほど前に明らかになった米兵犯罪に対する日本の第一次裁判権放棄の「密約」の存在だろう。

1953（昭和28）年10月28日の日米合同委員会裁判権分科委員会刑事部会において、日本側部会長が「日本の当局は通常、合衆国軍隊の構成員、軍属、あるいは米軍法に服するそれらの家族に対し、日本にとって著しく重要と考えられる事件以外については第一次裁判権を行使するつもりがない」と声明した議事録が公開された<sup>(19)</sup>。またこの声明を受けて、法務省が「重要と認められる事件のみ裁判権を行使する」と全国の地検に通達したという文書もあったようだ<sup>(20)</sup>。公開された資料によると、「米兵犯罪の裁判権放棄率」として、1954（昭和29）年12月から58（昭和33）年11月までが96.3%、1970（昭和43）年12月から71年11月までが75.2%であることが紹介されており、イギリスにおける米兵犯罪の放棄率（それぞれ19%、9.1%）<sup>(21)</sup>と比較しても、アメリカを前に日本がいかに法治国家としての体をなしていなかったか明白である。

近年でも、在日米軍は特別扱いされ、公務外に起こした犯罪でも「不起訴」という形で放免されている実態が浮き彫りになった。「朝日新聞」（2008年10月25日）によれば、2001（平成13）年か

ら2008（平成20）年までの米軍人らの犯罪の不起訴率は83%にのぼり、また「琉球新報」（2017年12月11日）では、2007年から2016年の米軍起訴率は18%、強姦罪はわずか3%という数字が紹介されている。性犯罪に対する不処罰のイデオロギーが踏襲されているといっても過言ではないだろう。

## 犯罪を助長する「日米地位協定」

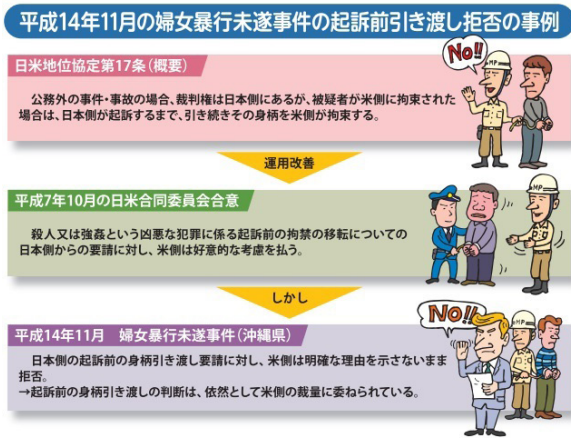
さらに米軍による犯罪を助長しているもう一つの「国家犯罪」が、米軍に都合のよい内容で構成されている「日米地位協定」の容認である。沖縄にとってさまざまな弊害があるが、たとえば第17条（刑事裁判権）についていえば、米軍人・軍属による公務中の犯罪についてはアメリカに裁判権があり、日本側の裁判権は著しく制限されている。また公務外の犯罪にしても、被疑者が米軍基地の中に逃げ込んだ場合、日本警察は起訴するまでは拘束できない。そして前述した「不起訴」による放免となり、また加害軍曹が本国に逃げ帰る隙を与えてしまった。

1995年の米兵による少女への性暴力事件が起こった翌月、「刑事裁判手続きに関する日米合同委員会の合意」によって、凶悪な犯罪については、日本の要請に応じてアメリカ政府は「好意的に考慮する」と運用改善を約束した。ところがその事務手続きにはかなり問題があった。たとえば、2001（平成13）年6月、飲食店から帰宅途中の女性が駐車場で嘉手納基地所属の空軍軍曹にレイプされるという事件が起こったとき、沖縄県警は逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しをアメリカ政府に要請した。しかし、「立ち合い」の問題等で実際に犯人の身柄を拘束できたのは5日後のことだった。沖縄県が起訴前の被疑者の身柄引き渡しを求めても、「日米地位協定」によって阻まれたのである。また翌年の11月に起こった海兵隊少佐による強姦未遂事件では、事件からひと月後に逮捕状が発付されたが、沖縄県警からの身柄引き渡し要求に対してアメリカ政府は日米合同委員会の場で、引き渡しを拒否した。沖縄県は合同委員会の議事録を県民に公開すべきだと日本政府に要請したがそれも拒否された。こ



の事件は結果的に起訴後の逮捕となったが、その後の運用改善は反故にされアメリカに隷従する日本政府の体質はいまなお占領時と変わることがなく、事件・事故のたびに沖縄県民は日米両政府にふりまわされている格好だ。

〔起訴前引き渡し〕図



沖縄県『沖縄から伝えたい。米軍基地の話。Q&A 令和5年版』より

2024年6月、前年12月に少女が嘉手納基地所属の米兵に拉致・レイプされたという事件が発覚した。外務省は報告義務があるにもかかわらず、沖縄県には報告しなかった。その後、23年に起こっ

た事件が4件あったことや、24年にも5月までに2件のレイプ事件があったことが明らかにされた。これらが、不起訴や罰金の略式命令などにとどまり、少女の事件の米兵は起訴後釈放されて係争中である。少女が出廷した公判では、ビデオリンク方式は採用されず、少女はコの字型の遮蔽板の中で7時間半にわたる証言を強いられた。弁護士、検察官、裁判官とも抵抗しなかった理由を少女に問い続けたという。110年ぶりに強姦罪が親告罪から強制性交等罪に、さらに不同意性交等罪に改正されたにもかかわらず、法曹界の男性たちの頭は110年間の法律で凝り固まったままだ。

1995年の米兵による少女への性暴力事件からまもなく30年、日米両政府を相手取りドラスティックに展開された沖縄県民の行動は、それこそ、人権・自治の回復を求め、自己決定権の発露となった県民運動だった。しかし、基地の拡張は続き、環境問題含め課題は山積する。県民が要求する人権・自治権は主権国家の下でしか確立できない。アメリカに付度し、軍備強化を進める日本政府を支えているのは日米同盟の容認者だ。沖縄県民の闘いはまだ止められそうにない。

(みやぎ はるみ)

〈註〉

- (1) うるま新報1948年2月6日など
- (2) 天願盛夫編『沖縄占領米軍犯罪事件帳』ぐしかわ文具店、1999年、16ページ
- (3) たとえば、優生保護法は成立したその日につぶされた
- (4) 琉球政府時代の公的機関はすべて「琉球」で呼称された
- (5) 琉球列島米国民政府布令第87号（1952年10月23日）『アメリカの沖縄統治関係法規総覧』月刊沖縄社、1983年、402ページより抜粋
- (6) 沖縄県警察史編さん委員会編『沖縄県警察史 第三巻(昭和後編)』警察本部、2002年、91ページ
- (7) 米軍の準機関誌「Stars and Stripes」に掲載された軍法会議の内容を地元紙が報道するということがあった。
- (8) NGOフォーラム北京95沖縄実行委員会「第4回世界女性会議 NGO北京・沖縄うない報告書」1996年
- (9) 沖縄タイムス・琉球新報 1995年9月12日朝刊
- (10) 中心メンバーの高里鈴代氏より直接聞き取り
- (11) 琉球新報 1995年9月8日夕刊
- (12) 沖縄県知事公室基地対策課編『沖縄の米軍基地 平成30年12月』2018年、162ページ。以下の関連記事も同書による
- (13) 『強姦救援センター・沖縄 (REICO) 16年の活動の歩み』強姦救援センター・沖縄、2012年、2ページ
- (14) 沖縄「基地・軍隊を許さない行動する女たちの会」『武器によらない国際関係—アメリカ・ピース・キャラバン報告集』1996年、1ページ
- (15) 「ダンスホールの設置について」（沖縄県公文

- 書館所蔵資料 琉球政府文書 R00000439B「沖縄民政府当時の軍指令及一般文書5-5 1949年」)
- (16) 強かん、強かん未遂、殺人、放火、傷害、住居侵入など15項目に分類されている
- (17) 1961年から1971年までの琉球警察の「強姦発生件数」のデータは、復帰問題研究会『復帰問題研究(1)』1968年、317ページ及び『沖縄県警察史 第3巻昭和初期』警察本部、2002年、419ページを使用し、1972年5月（日本復帰）以降の「強姦検挙件数」は、沖縄県警察本部『令和5年 犯罪統計書』2024年、75ページを使用した。ただし、72年1月から4月までの3件（1件は強姦・殺人）の事件は、いずれにも含まれていない。
- (18) 沖縄タイムス 1973年8月26日
- (19) しんぶん赤旗 2008年10月24日 ([http://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2008-10-4/2008102401\\_02\\_0.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2008-10-4/2008102401_02_0.html))
- (20) 新原昭治「一次資料から見る日米安保改定50年」琉球新報 2010年7月20日
- (21) しんぶん赤旗 前掲紙
- (22) 二例とも沖縄県知事公室基地対策課編『沖縄の米軍基地 平成30年12月』2018、72ページ。参考資料：琉球新報社・地位協定取材班『検証[地位協定]日米不平等の源流』高文研、2004年
- (23) 琉球新報 2024年8月24日

# 大阪万博・カジノと大阪での市民運動

## ——疑惑ふかまる格安賃料・謎の業者選定——

藤永 延代（大阪自治体問題研究所副理事長）

2024年12月14日、15回目になる女性パレードは真っ赤なグッズを身に着け、賑やかに・キラキラと行進します。「愛もないのにアイアール!」「危ない万博子どもを行かすな!」「万博経費は能登に回そう」。沿道から若ものも入ってきます。「うちに借金残さんといて!」と。

2013年、私を含む女性4人から始まった大阪の「カジノ誘致反対運動」は、11年目になり、運動の幅は大きく広がっています。

私たち「カジノ問題大阪ネットワーク」は70回を超える定点街頭宣伝、国・大阪府市への反対署名、行政交渉、集会・シンポ・講演活動、関連9団体中心に始まった「住民投票条例制定運動」では、規定を上回る23万人もの賛同を得て府政を追求、維新独裁府議会はこれを否決しました。しかし、私たち市民運動は、公開請求で得た「行政情報」を手に、「住民監査請求」「住民訴訟」へと、住民自治の行動をすすめています。

2024年11月22日、久しぶりに視察した「夢洲・万博会場」。残念ながら「円形リンク通路上」のみでしたが、制限のある中でも、これまで指摘してきた問題点を確認することが出来ました。

リンクの中は海外パビリオン予定地。遅れているとは言え、日本の建築技術をもってすれば、何とか間に合うという状況。気になったのは、ガラス材とドーム型の多いことと水はけ。ちょっとした台風や線状降水帯に勝てるのかな。夢洲は遮るものがなく、海風が強いからです。

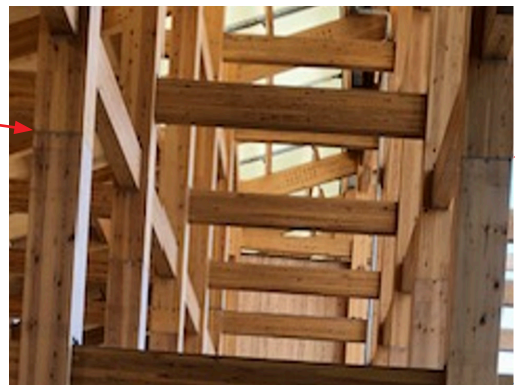
さらに問題は、円形リンク材料の「集成材」。建設業者さんが指摘される通り、雨にさらされる外周部分の繋ぎ目は黒く変色しています。「雨が染み込みカビが生える…」、これが集成材・ベニ

ア板の欠点だそうです。それから、「抜き工法」とは、神社の建築のようにきっちりはめ込んでいると思っていましたが、くりぬい穴にずさずさに差し込んでいるだけ、これで大丈夫かな? 「半年なら持つのか」。

見学後のミーティングで、経済産業省の技官が「終了後には建築材や家具などとしてリサイクルする予定で募集しています」というが、これは無理。かつて、大阪万博協会はリサイクル化を否定していましたが…。

また、マスコミで話題になった円形リンクの雷対策。

「金属製の手摺りが避雷針に代わります」と説明。「それは危険だと止めたのでしょうか?」と言うと、「いいえやめてません。雷情報が出たら観客は全員下に降ろしますから」と。ただ、そのためのエレベーターやエスカレーター・階段の数は少ないけど…。まあ～天候不順の日は行かないことかな。



変色した円形リングの一部（筆者撮影）



これが、  
避雷針？

避雷針の代わりにするという手摺り（筆者撮影）

大阪湾の中心に位置する「夢洲」。ここは、松井一郎元大阪市長や吉村洋文大阪府知事が言う「負の遺産」ではありません。夢洲は、埋め立て途中の廃棄物最終処分場で、護岸工事だけでも3200億円の初期投資・市税を注ぎ込んでいる市民の資産です。



大阪港湾局提供資料に筆者が加筆

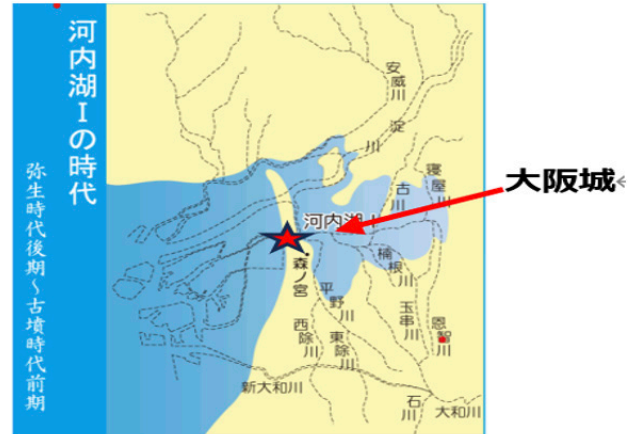
能登地震でも問題になっていますが、自然災害が多発する日本で、一旦災害が発生すると、当該自治体は、災害ゴミの処分場確保に苦心します。こういう情勢の中、大都市大阪で最終処分場を自前で持っていることは実に貴重なことです。この延命は行政トップの責任です。

それとは真逆に、埋め立てを無理やり中止させ、万博・IR・カジノへの湾岸開発に汲々としているのが現大阪府・市政です。しかし、これは破綻します。問題は明確です。

問題の第一は、夢洲の軟弱地盤です。

元々、大阪平野は軟弱です。1800年前の大阪は海の中でした。しっかりした地盤・岩盤は、上町台地です。

2007年、中央大通りを東西に切った地盤地図が出版されました。これを見ると、上町台地は、150m下まで岩盤がしっかり繋がっていますが、



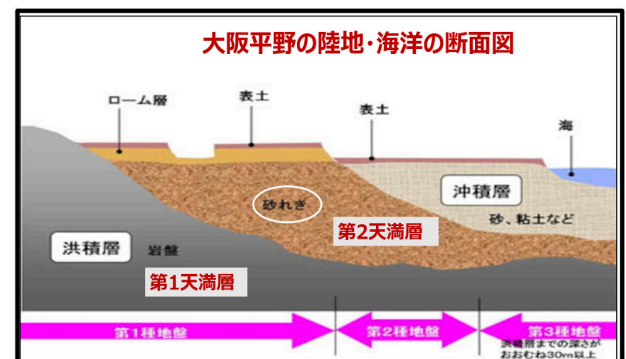
約1800~1600年前

天満長柄の砂州が北へ延びきって、河内平野（河内潟）への海水の流入をさえぎり、河内潟は淡水湖となった。

（出所）「古代大阪の変遷」水都大阪ホームページより

平野全体には軟弱層が無数に広がっています。豊臣秀吉は、この岩盤の北上に大阪城を築城しました。その大阪城横の安定地盤に大阪府庁舎がありました。その庁舎を、海の中のWTCビルに持っていこうとした知事が橋下徹氏です。この無謀な移転計画は、東日本大震災時の長周期地震動で大揺れし、「防災拠点にはなりえない…」と、全面移転はあきらめ、現在は、咲州庁舎として、一部市民部局が業務しています。

大阪平野の地盤は、岩盤層、その上に砂混じりの砂礫層。海側まで広〜くお豆腐のような沖積層が30mの海底まで積み上がっています。ここに盛土されたのが、大阪平野です。従って、平地の地盤は緩く、ビル建設などでは多量の水が湧き出ます。



（出所）「地盤とは」フロンティアワールドコンソーシアムホームページの画像に筆者が加筆

この海の中の沖積層に杭を打って、ゴミのために造成したのが、咲州、舞洲、夢洲です。それぞ

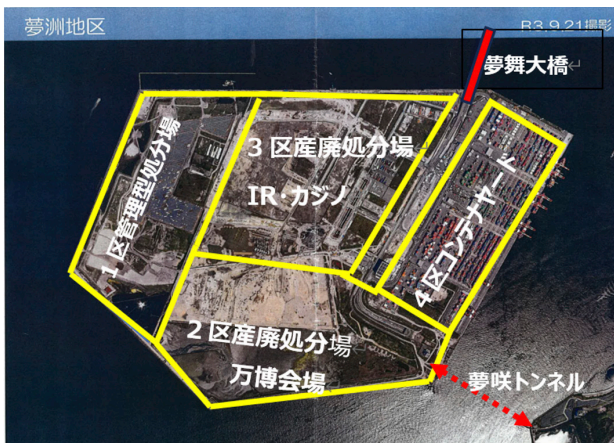
れ5m～10m以上と、水深が違い、深い程お金がかかります。

夢洲は390haと面積が広く、「瀬戸内海環境保全特別措置法」の規制による大阪湾内最後の埋立場ですから、たくさんのゴミを埋め立てられるように、海底から30m下まで、サンドドレーンと言う砂杭を打って、地固めしていますが、ゴミを入れる目的なので地盤沈下は織り込み済みです。N値5の夢洲2区3区では、高層ホテル建設は無理です。それでも建てるなら80m下の砂礫層まで1本1億円のくい打ちが必要です。

問題の第二は土壤汚染です。

夢洲は汚染物を投棄する場所なので、当然土壌は汚染しています。埋立終了後商業施設などに使う場合は、「土壤汚染対策基本法」に基づく対策が必要です。さらに夢洲は、1991年に制定された「ストックホルム条約」で製造・使用が禁止され厳格な管理が求められている「PCB・ポリ塩化ビフェニル」の保管場に指定されていますから、当然PCBが投棄されています。

夢洲は4区画に分けられ、それぞれ埋め立てたごみ質や管理者が違います。



大阪港湾局提供資料に筆者が加筆

1区は、管理型最終処分場で立ち入り禁止地区です。大阪市・八尾市・松原市内の、家庭や事業所から出たごみや燃え殻などが過去30年間で1800万トン、そのうち焼却灰やススなどダイオキシンや水銀混じりの超有害ごみが860万トンも含んでいます。今でも、排水のPHが高く、メタンガスなども排出されているので埋立終了ができません。従って、埋立終了部分であっても50cm

の土を被せた表土しか使えず、杭も打てません。この危険な1区の南半分が、「万博」会場に延長されています。83本のガス抜き管からは、今もメタンガス・硫化水素・一酸化炭素が毎日2トンを噴出、北東には、3万袋入りのPCBが3千袋保管されていますが、この上を万博の駐車場にしています。



PCB汚泥を積めた袋 (筆者撮影)

2区が万博会場、3区がIR・カジノの場所ですが、2・3区には、産業廃棄物の浚渫土砂を過去30年

濃度計量証明書

大阪市港務局 監

委託先社 2019年12月19日 調査区分 別取扱い  
 採取期間 2019年12月30日 2020年1月21日  
 採取場所 大阪市大正区

発行者 NO.098197-011-15R 1/1  
 発行日 2020年1月21日

委託先社 株式会社 株式会社 株式会社  
 株式会社 株式会社 株式会社

件名 大阪港湾区域内産業廃棄物(分別)焼却灰等(01-2)

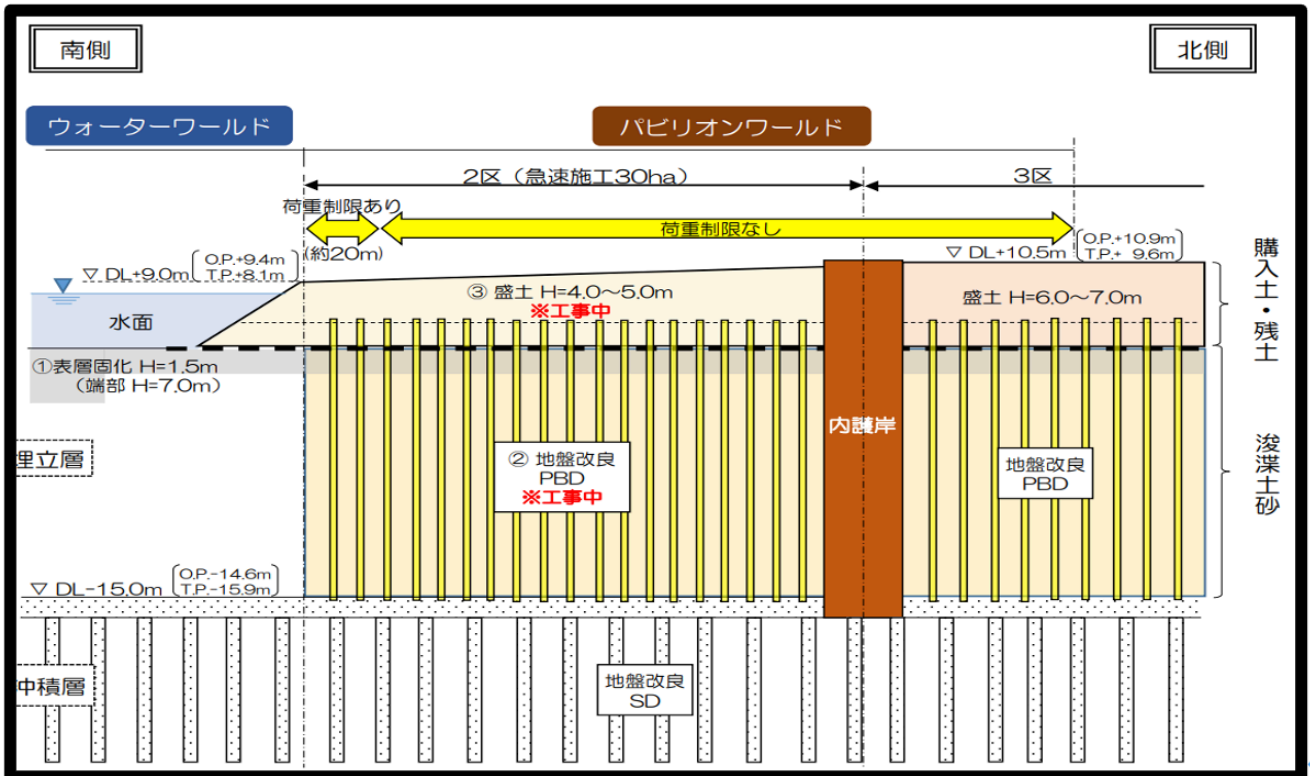
この結果を受けた試験について、計量の結果を次の通り説明いたします。

試験名称 大阪港区町丁1丁目CP-14

計量の対象	計量の結果	定数 下限値	単位	計量の方法
揮発性有機化合物(揮発)	未検出	0.0002	mg/L	揮発性有機化合物検出器法(揮発)
揮発性有機化合物(不揮発)	0.0002	0.0002	mg/L	揮発性有機化合物検出器法(揮発)
臭素化水素	0.001	0.001	mg/L	臭素化水素検出器法
メタンガス	0.001	0.001	mg/L	メタンガス検出器法
一酸化炭素	0.001	0.001	mg/L	一酸化炭素検出器法
硫化水素	0.001	0.001	mg/L	硫化水素検出器法
鉛	0.0002	0.0002	mg/L	鉛検出器法
銅	0.0002	0.0002	mg/L	銅検出器法
ニッケル	0.0002	0.0002	mg/L	ニッケル検出器法
マンガン	0.0002	0.0002	mg/L	マンガン検出器法
鉄	0.0002	0.0002	mg/L	鉄検出器法
亜鉛	0.0002	0.0002	mg/L	亜鉛検出器法
コバルト	0.0002	0.0002	mg/L	コバルト検出器法
モリブデン	0.0002	0.0002	mg/L	モリブデン検出器法
セレン	0.0002	0.0002	mg/L	セレン検出器法
ヨウ素	0.0002	0.0002	mg/L	ヨウ素検出器法
塩素	0.0002	0.0002	mg/L	塩素検出器法
水素	0.0002	0.0002	mg/L	水素検出器法
酸素	0.0002	0.0002	mg/L	酸素検出器法
窒素	0.0002	0.0002	mg/L	窒素検出器法
炭素	0.0002	0.0002	mg/L	炭素検出器法
硫酸根	0.0002	0.0002	mg/L	硫酸根検出器法
硝酸根	0.0002	0.0002	mg/L	硝酸根検出器法
亜硫酸根	0.0002	0.0002	mg/L	亜硫酸根検出器法
塩化物	0.0002	0.0002	mg/L	塩化物検出器法
PCB	2.8	0.1	mg/kg	揮発性有機化合物検出器法(揮発)
PCB	2.8	0.1	mg/kg	揮発性有機化合物検出器法(不揮発)

含有量試験を拡大してみると：  
 含水量 49.2% で**半分は水**  
 総水銀 2.4mg/kg= 2.4ppm  
 最終処分場排水基準0.005ppmの**480倍**  
 PCB 2.8mg/kg=2.8ppm  
 最終処分場排水基準0.003ppmの**993**

大阪港湾局提供資料



大阪万博協会提供資料

間で6千万ト、その上に乗せる建設残土と購入土が4千万ト、合計1億トンも埋め立てています。

このしゅんせつ土砂6000万トが大問題です。海の底や川底のドロを定期的に掬って船の運行をしやすいするための浚渫ですが、ドロですから半分が水で工場廃液などが混ざりPCBや水銀・フッ素化合物など、有害な重金属が含まれています。

夢洲開発には、「瀬戸内海の環境を守るための法律」の厳しい規制がかかっていますから、夢洲からの排水は基準値に達せない限り一滴も大阪湾に流せません。これが夢洲の泣き所です。大雨が降っても、ポンプで大阪湾へ汲み出せ…、とはいかないのです。

この2区・3区の地盤に、プラスチックの水抜き菅を75万本188億円の市税を使って施工し、水抜き・地盤固めがされていますが、これも「ごみをたくさん埋めるため」で、地盤沈下は織り込み済みです。港湾局の提供資料では、過去30年間で4.7m沈下しています。

4区は、すでにコンテナヤードとして運用しており、コンクリート殻と購入土で造られ、ゴミは埋め立てていません。

第三番目の問題は、夢洲の根本的な問題です。

① 輸送手段の渋滞・混雑

夢洲に上陸するには、1本のトンネルと1本の橋の二つのルートしかありません。ここに、コンテナヤードのトラックと2024年4月からはIR工事のトラックなど6000台が入ってきます。さらに、万博開催時には一日15万人～22万人の来場者を輸送する往復9500台のシャトルバスが集中し、道路は必ず渋滞します。

2023年8月、お隣の「舞洲」で開催の「花火大会」では、15000人の参加規模でも、橋とトンネルは「渋滞で動けなかった」とタクシードライバーの話です。

観客輸送のもう一つの手段が地下鉄中央線です。

「来場者輸送具体方針」では、一日22万7千人の来場者の55%・124千人を地下鉄で輸送する計画になっています。中央線は6両編成で定員880人。万博期間中は2分半に1本走らせるので1時間で24本、万博来場者だけしか乗らないことを前提に、乗車率150%としても1時間に28800人、124千人運ぶには4時間半もかかる計算です。もし、事故が起これば電車はストップします。万博



30000A系の外観デザインイメージ

(出所) 大阪メトロホームページより

開催の半年間一般市民排除など不可能です。

### ② 自然災害に無策

夢洲は、人工島ですから避けるものがなく、自然災害に弱いのが弱点です。実際、2023年6月4日の豪雨では、夢咲トンネルが冠水し、10時間通行不能になりました。万博開催時期の5月～10月は、台風シーズンです。2018年大阪を襲った「巨大台風」では、巨大なコンテナが木の葉のように吹き飛ばされました。万博のプレハブパビリオンや大屋根リンクがこれに耐えられるでしょうか？



9/4 18:19 大阪府大阪市住之江区

2018年9月、吹き飛ばされたコンテナ (筆者撮影)

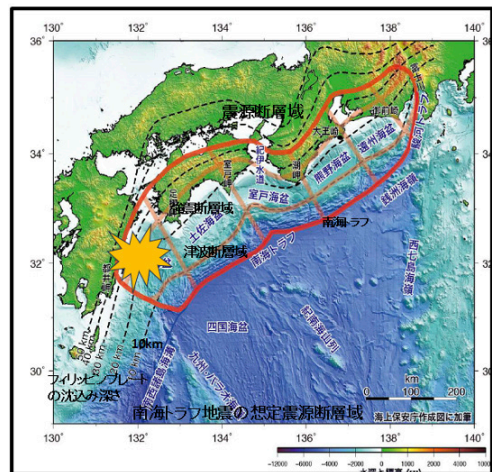


(出所) 「9月4日、近畿地方に暴風や高潮をもたらした台風21号について」 ウェザーニュースホームページより

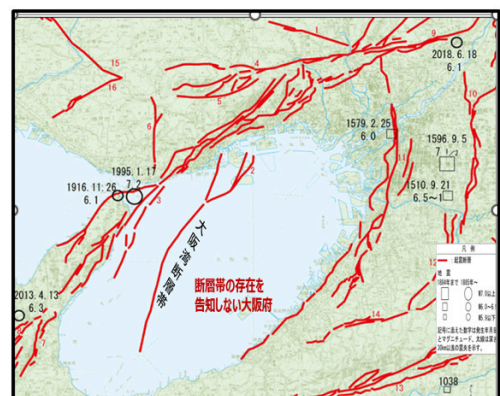
そして、30年以内に必ず発生すると言われる「南海トラフ型巨大地震」や、大阪湾内に存在する「大阪湾断層帯」がずれを起こせば、わずか30分で4mの津波が大阪を襲い、夢洲自体が沈没・崩落の危機にさらされます。しかし、万博協会は「3日分の宿泊場と食事を準備する」程度の対策しか持っていません。避難計画は11月22日現在、「これから作る」と言う状況です。安全性の担保できない万博に、子どもたちの招待は危険です。

### ③ 万博会場の簡易地盤対策

万博会場の構造物の地盤は、実験中の「浮き基礎工法」と言う、建物の重さに相当する土を取り除いてその穴に浮かせて建てる工法です。従って、長期的建造物は無理だし、2階建てになると説明されています。話題の350億円の円形リンク、「レガシーとして残す」などとても無理ですし、終了後原状復帰のための撤去費用も大問題です。水辺部分に施工する50mの鋼管は、引き抜くときは泥まみれで、専門家は「ドロで絞められているので抜けない…」と言われます。諸外国のパビリオンの建設も、原状復帰の費用負担が問題になるでしょう。



(出所) 「南海トラフで発生する地震」地震本部ホームページより



(出所) 田結庄神戸大学名誉教授提供資料より

そして、基礎インフラである下水管や上水管の施工計画は公開されていません。しかも、その計画容量は約8万人分です。15～20万人分の汚水は、下水管を通して一旦夢舞大橋近傍の貯留槽に貯めて、順次此花下水処理場に送ります。つまり、

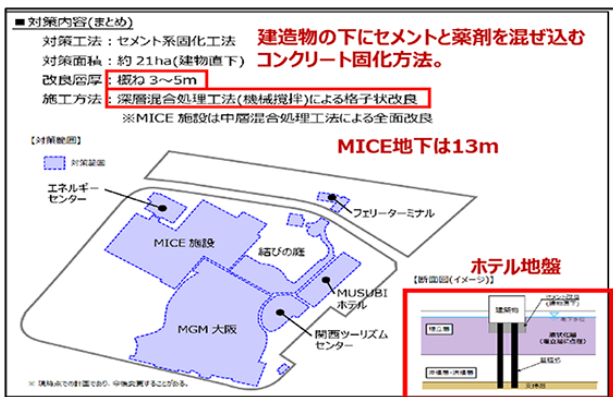
万博会場予定地における建築物基礎形式の選定と土質調査

基礎形式	浮き基礎（直接基礎）	杭基礎
イメージ図		
概要	「建物荷重 $P \leq$ 基礎部排土重量 $W$ 」とすることで、建物建設に起因する圧密沈下・不同沈下の発生を防止する。	GL-55m 付近に存在する支持層への杭基礎とすることで、圧密沈下・不同沈下の発生を防止する。 ※万博閉幕後、杭は撤去
対象施設	建物平均重量 $4\text{tf}/\text{m}^2$ 程度* (S造平屋、2階建に相当) *基礎掘削深さ2.5mを想定	建物平均重量 $4\text{tf}/\text{m}^2$ を超えるもの (S造3階建以上に相当)

(出所) 大阪市建設局「万博会場予定地における建築物基礎形式の選定と土地調査」より

2億円のトイレも、高速道路PAのように、結局貯蔵タンクに一旦貯める構造です。

一方、大阪市税788億円が投入されている3区の地盤は、134か所のボーリング調査結果を基に、液状態の場所を明確にし、「セメント固化方式」を採用します。これは、土壌に直接セメントと固化剤を加え、ガラガラかき混ぜ、地下5m程度にセメントの塊の層を造ることで、不等沈下を防ぐと言うものです。ただし、MAICE・会議場やホールなどの地下は、13m下まで固めます。こうして、3区には一応、地盤対策や「上下水管」の施工など衛生面の準備もされています。



大阪市・大阪府土地推進局・大阪港湾局「IR区域における液状化対策に関する検討結果」に筆者加筆

「いのち輝く未来社会のデザイン」の関西万博は見学してもなお心配です。

④ まだまだ膨らむ万博経費

国民の批判的なのは、万博開催費の2350億円です。国・大阪府市・経済界が1/3ずつ負担しますが、この2350億円に、現状復帰費用が入っているか不明です。

こっそり使われている万博関連「インフラ整備15項目1129億円」。負担内訳は、国150億円、



9月定例会提出の  
**令和6年度 一般会計補正予算(第2号)**  
**総額 62億4,200万円**

主な項目

万博来場サポートデスクの設置	3,843万円
能登半島地域の子どもの大阪観光への招待	4,606万円
医師の勤務環境改善の支援	59億2,353万円
新モビリティ推進事業	6,586万円
児童生徒の万博会場への招待	5,205万円
宿泊税率例改正に係る準備経費	1,831万円

**能登半島地域の子どもたちを大阪・関西万博と大阪観光へ招待**

能登半島地震で被災した子どもたちを万博と大阪観光に招待。未来社会を体験することで将来の希望につなげてもらうとともに、観光を通じ大阪の都市魅力を発信。

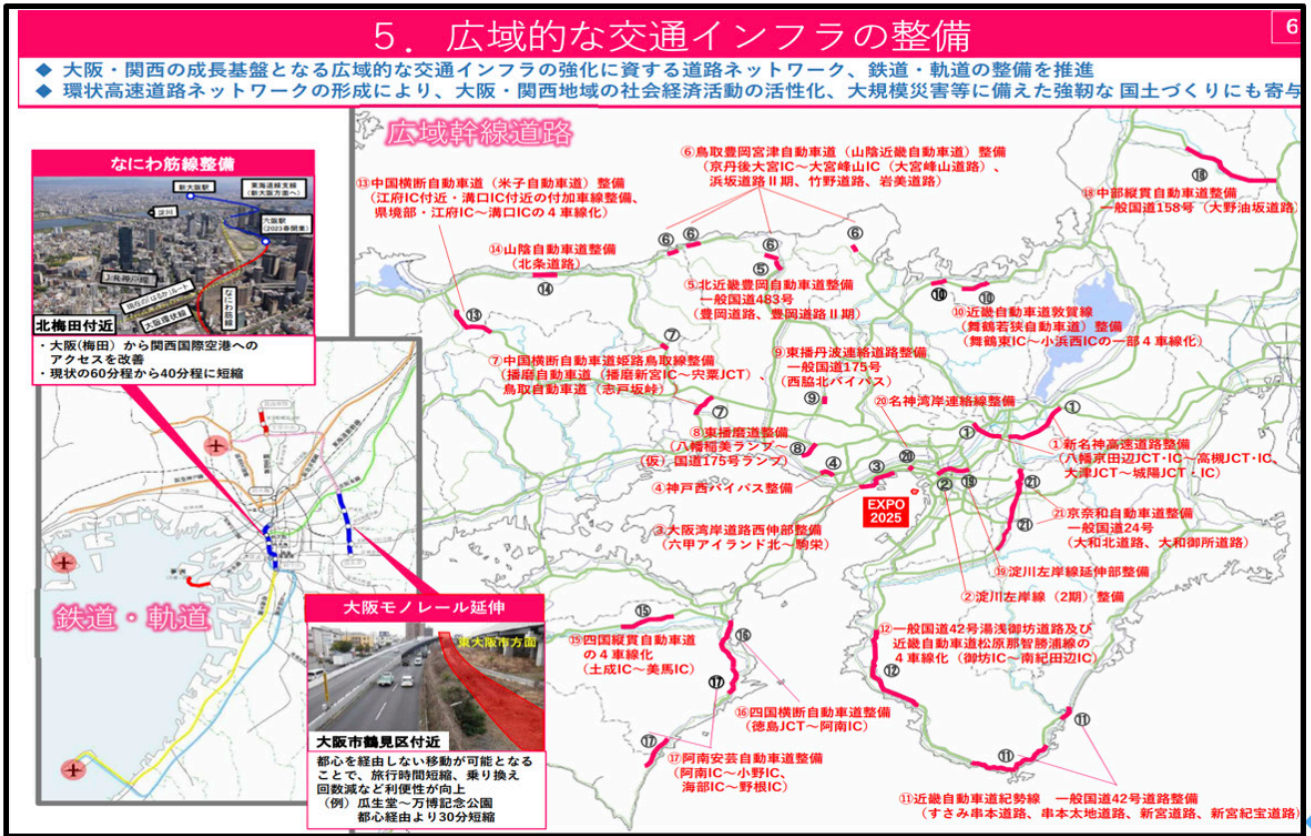
寄附者: 個人(寄付) 企業(寄付)

寄付(ふるさと納税等)  
 ↓  
 大阪府  
 ↓  
 招待  
 ↓  
 子どもと保護者(ペア)  
 ↓  
 大阪観光+万博

事業概要  
 ●ふるさと納税等の寄付を活用  
 ●奥能登地域(輪島市・珠州市・穴水町・能登町)の子ども(小5・6年及び中学生)と保護者を募集  
 ●2泊3日の大阪観光(万博入場含む)にご招待

(出所) 大阪維新の会「維新タイムズ」(Vol.3)より





(出所) 国土交通省「2025年に開催される日本国際博覧会(大阪・関西万博)に関連するインフラ整備の概要」より



大阪府 10 億円、OTS (大阪港トランスポートシステム) 160 億円、そして大阪市が 7 割近い 806 億円です。国の事業なのに大阪市民負担が 7 割とは理不尽です。万博協会は「道路、橋、上下水道整備など、レガシーは大阪市に残りますから」と言いますが、これこそ万博を口実にした IR・カジノのためのインフラ整備だと物語っています。

さらに、国が公表した「万博関連費用一覧」を見ると、9.4 兆円もの関連インフラ整備計画で、不要不急な土工事です。

最近配布された「維新タイムス」では、62 億

円の補正予算のほとんどが万博関連費用。注目は「能登半島の子ども万博招待事業の 4600 万円」。招待相手は、輪島市・珠洲市・穴水町・能登町の子どもたち。でも、穴水では未だ給水車で水を運んでいる所もある。こういう費用は、その改善にこそ充てるべきです。

万博は税負担の傷の浅いうちに中止するべきです。

わかりやすい理由の一つが「夢洲地下鉄」です。万博を強行し、地下鉄を開通すると、半年間の万博終了後、IR 開業までの約 5 年間、地下鉄は乗客なしで走ります。「赤字は大阪市の一般会計で補填する…」と、意見交換会での当局の話です。万博で儲けるのは土建屋さんとイベント屋さん、赤字のつけは大阪市民に回すのです。

基本的問題の万博運営費の原資である入場券販売状況では、2400 万枚の売り上げ計画に対し、11 月 22 日時点で 730 万枚の売り上げ。「赤字になったらどうする？」の問いに、「赤字の事は考えない」と無責任なこと。

IR 事業の認定を受け、市民の「裁判」は第二段階に入りました。市有地を超格安で賃貸する地

方自治法違反・随意契約による談合疑惑で、生み出されている市民にもたらされた損金約 1000 億円の返還を、元・現市長らに求める監査請求、そ

れに続く市民裁判に約 400 人が参加し、公開請求で入手した行政情報を手に闘いを始めます。

(ふじなが のぶよ)

# 西予市立病院などの指定管理者制度導入

森賀 俊二（自治労連愛媛県本部）

## はじめに

愛媛県西予市は、市立である「西予市民病院」「野村病院」「つくし苑（介護施設）」の指定管理者制度導入について、2024年6月市議会に、「2病院・1施設の指定管理者を『（公益社団法人）地域医療振興協会』とする」議案を上程しましたが、同議案は、特別委員会で反対9、賛成7で否決、本会議でも反対9、賛成8で否決されました。ところが、市長は、翌月、7月臨時議会（7/22）を招集し、全く同じ議案を上程し、反対8、賛成9で可決させました。

事情変更等の理由もないのに同じ提案を繰り返すことについては、議会、ひいては住民を軽視するものという批判は免れません。

この「ルールを無視した強引な決定」以外にも「西予市職員全体の半数にも及ぶ分限免職」、「受託先である地域医療振興協会言いなりの委託契約」など通常の自治体なら起こりえないことが、進められようとしています。

本稿では、このような通常なら起こりえないことの背景を明らかにし、地域医療における市町村、県、国の責務を追求したいと思います。

## 1 突然の民間委託発表

西予市は、2023年2月突然、市立の2病院・1介護施設に、「公益社団法人 地域医療振興協会」を受託先とする指定管理者制度（民間委託）を導入することを発表しました。同時に医師、看護師、技師等、医療スタッフ全員の分限免職も発表しました。

その理由について、①病院の赤字が拡大してお

り、これ以上の一般会計からの繰り入れが困難になる。②県、愛媛大学、岡山大学の支援による医師・看護師の確保が困難になっている。③二次救急を西予市民病院に集約する。と説明しました。

西予市には「西予市民病院」と「野村病院」があります。介護施設「つくし苑」は、野村病院と併設されています。合併前からそれぞれの自治体立の病院・施設でした。野村病院は旧野村町、旧城川町など広いエリアをカバーしていました。2つの病院とも、この地域にとっては欠かせない病院です。

タイムスケジュールも性急で、市民や職員に説明する時間も設けず、2023年度内に指定管理者を決定し、2024年度1年かけて移行準備、2025年度から新しい経営者の元、スタートするという計画です。

この闘いの経過について時系列で記載します。

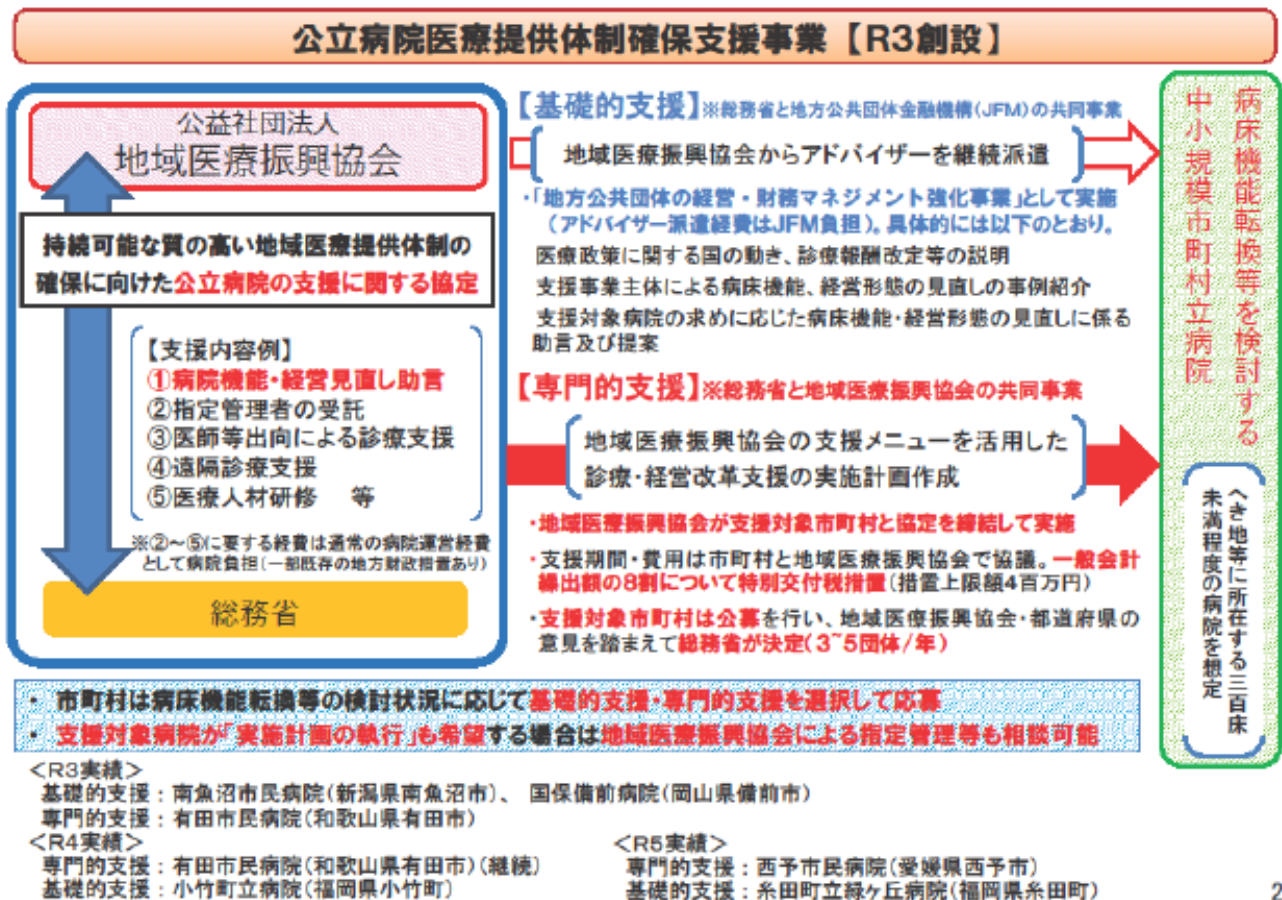
- 2023年2月 市が2病院1介護施設の指定管理者制度導入方針を発表（「公立病院医療提供体制確保支援事業」を申請）
- 3月 住民説明会を開催
- 4月 「西予市立病院などを守る会」設立 反対署名に取り組む
- 6月 同事業の認可
- 8月 地域医療講演会「いっしょに考えよう西予の医療の在り方」（講師：伊関友伸 氏）開催
- 12月 地域医療振興協会による病院再編成計画を発表
- 2024年1月 住民ビラ第1号配布（再編成計画の中身を説明）

- 2月 住民説明会開催
- 3月 自治労連四国ブロック協議会で総務省要請行動
- 3月 市議会（3月定例）で、指定管理者制度導入を可決（反対8 賛成9）直後、野村病院の無床診療所化を発表
- 3月 住民ビラ第2号配布（議決状況と問題点を説明）
- 4月 市長、市議会議員選挙 住民ビラ第3号（病院に関する公開質問状の結果を掲載）  
指定管理者制度導入に反対する議員が18人中10人に増える
- 5月 地域医療学習講演会その1（講師：大松美樹雄氏）開催
- 6月 市議会（6月定例）で「地域医療振興協会を指定管理者とする」議案を否決（反対9 賛成8）

- 6月 住民ビラ第4号配布（導入の危険性と今後の病院の在り方について説明）
- 7月 地域医療学習講演会その2（講師：大松美樹雄氏）開催
- 7月 臨時議会を開催し、同議案を可決（反対8 賛成9）
- 9月 「西予市立病院などを守る会」が住民監査請求書提出（事務監査請求）
- 10月 愛媛県に対し「西予市の地域医療と医療・介護労働者の雇用を守る要請書」（愛媛労連、愛媛県医労連、自治労連愛媛県本部の連名）を提出

## 2 公立病院を取り巻く状況

問題の発端は、総務省が2023年度末までに全国の公立病院に対して提出を義務付けた「公立病院経営強化プラン」です。特に注意すべきは、そのガイドラインの中の経営形態の見直し論です。



（出所）総務省自治財政局準公営企業室「公立病院等に対する地方財政措置について」（令和3年12月6日）より

明らかに民営化への、独立行政法人か指定管理者制度導入への誘導となっています。

この一連の中で、総務省が新しくつくった「公立病院医療提供体制確保支援事業」に飛びついたので西予市です。そこで「地域医療振興協会」に支援を求めることになります。問題は総務省とこの地域医療振興協会が結びついていることです。しかも事実上、指定管理者受託がセットになって誘導されているように見えます。

(出所) 総務省の資料より

### 3 守る会の結成

2023年4月18日、「西予市立病院などを守る会」(以下「守る会」)の設立総会が、西予市にある愛媛県歴史文化博物館で開催されました。西予市の2病院1施設を早ければ2025年度から指定管理者制度を導入することに対して、検討中止を求める目的で住民有志らが立ち上げ、約100人が参加しました。

総会では、「西予市は指定管理に向けた国の支援制度を2月に既に申請済みで、住民への説明は申請後の事後報告だった。説明会では住民から多くの疑問や反対の意見が出たにもかかわらず、民営化を推し進める説明に終始していて民主的とは言えない」などの説明があり、さらに「住民の財産でもある公立病院などに対して、私たちが求めるものは民営化ではなく医療の安定的なサービス提供と医療体制の拡充だ」として署名活動の提起がありました。

参加者からは、「西予市に移住してきて子どもを授かったが西予市内の公立病院に産科・婦人科が無く八幡浜市まで大変な思いをして受診に行った。産科・婦人科が近くにあればもっと若者が増える町になると思うので、民営化よりも診療科を増やす努力を市はしてほしい」といった意見や「西予市に在住しながら西予市内の病院に通わず市立宇和島などに通院している人が少なからずいる。地域住民としてもっと地域の医療機関を利用すべきだと思っているが、利用しない理由があると思っている。まずはその問題を解決させて利用者を増やして収益改善させることこそ大事ではないか」などの意見が出されました。

また連帯あいさつでは西予市職労医療介護支部から「職員としても突然の民営化方針の発表に驚きと戸惑いがある。西日本豪雨災害時やコロナ禍での大変な時期をようやく乗り越えられそうな矢先の話で、退職を検討する者も出てきているが、地域住民からの病院を守りたい熱い思いも聞けたので、利用者のためにも民営化阻止に向けてがんばりたい」と発言がありました。

6月13日、「守る会」は2カ月間集め、5月末集約の署名用紙5,331筆(うち市内分4,533筆)を提出しました(以降集まっている署名は8,000筆を超える)。市長、議長は受け取らず、医療介護部長が受け取りました。「守る会」は主な質問や要望をまとめた「申し入れ書」を作り、医療介護部長と医療対策室長に説明・懇談を行い、正式な回答を求めました。

### 4 伊関講演

8月20日、「守る会」主催で、地域医療講演会「いっしょに考えよう西予の医療 市立病院介護施設のあり方」が、約130人の参加で開催されました。伊関友伸先生(城西大学教授)が講演し、公平に客観的データを示して、西予市での指定管理者制度導入がいかに問題ある選択かを明らかにしました。以下は講演の要旨です。

■地域存続へ医療介護人材の確保が必要…伊関先生は総務省の「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化に関する検討会委員」なども歴任された経験も踏まえて、はじめに「今後日本が少子高齢社会となる」ことを説明し、それに伴い地域存続のために絶対必要なことは「医療介護人材を



地域医療講演会 8月20日「守る会」主催

いかに集めるか」だと強調。

■少子高齢社会と医療人材不足…「少子化で子どもの絶対数が不足し医療を支える人材自体が今後不足してくる」と指摘され、「医師不足・偏在だけでなく看護師不足が一層深刻化し、看護師不足で運営できなくなる病院が出てきつつある」ことや「2040年以降の自治体は深刻な医療福祉人材不足に直面し、医療介護施設がなくなれば、ケアを受けられない・子育て世代が医療を受けられない・雇用の受け入れ先がなく、自治体外への人口流出につながる」と指摘。

■自治体病院と地域を守る医療体制確保…地方の医療福祉分野の雇用の重要性では「少子高齢時代の地方で病院・福祉施設は将来を見込める産業、産業振興の観点でも考えるべき。人件費を抑えるだけの経営では医療と地域の衰退を招く危険性が高い」と指摘。「総務省は現在自治体病院を支える姿勢を明確にし、自治体病院はコロナ禍対応で評価を高め、医療提供体制確保に自治体病院は必要との見地にある」「自治体病院は機能分化・連携強化を行い、バランスよく配置し、地域医療の主体で面として支える『砦』として地域全体を守ることにとりくむべきだ」と話しました。

■地方交付税と医療福祉分野の雇用…地方交付税制度について話され、「自治体病院は独立採算が原則だが、総務省も『必要であれば一般会計の繰入金を入れることは必要』としている」と話し、「総務省も自治体病院への特別交付税拡大の方針で、中核的公立病院への財政措置の創設、2021年度不採算地区病院への特別交付税の基準額30%と大幅増額した」など紹介。産業としての自治体病院を考える点では「地方の自治体病院の支出の約6～7割が人件費、300人を超える地域の重要な雇用先で、地域に落ちるお金、納税額も相当額に及ぶことは理解すべきで、だからこそ持続可能とするために知恵とお金を使って存続させることが重要だ」と話しました。

■西予市立病院の評価…また西予市立2病院の評価として、「西予市民病院の経営は医師

不足が伺われ、やや厳しいが、総合診療をされ良い先生がいて、良い病院。経営改善策もたくさんある。野村病院は山間地にあるが比較的安定している。両病院とも地域の病院として医療スタッフも少ない中、相当の激務であることが伺え、かなり厳しい中で健闘されている」と話し、「比較的安定した経営ができており、西予市の持ち出し分は多くない」との評価でした。

■自分たちの首を絞める指定管理者制度導入ではないか…最後に、情勢をふまえた指定管理者制度について触れ、「問題は職員全員分限免職（解雇）しない限り、自治体に残りたい職員を雇用しなければならない、分限免職されれば地域に残らない点がある」と他の病院での指定管理者制度の事例で役所への職種変更や退職した事例などを紹介し、「これは病院会計上に表れない損失（退職金増・一般職への職種変更による余剰人員経費・職員退職などで病院の収益減など）で、職員の人生設計への配慮もない」と指摘。「職員はコマではなく、それぞれ人生設計と働くことへの誇りがあり、職員の多くが西予市民。配慮を怠れば貴重な人材が西予市を去る可能性があり、今後医療人材不足が一層深刻化する予測のもとで必要数の雇用確保は簡単ではない。それでも指定管理者制度でいいのか」「データで示したが、若手で力のある人、残ってほしい人ほど退職していく、この人材不足時代に人を大事にしない政策決定で大丈夫なのか。自分たちの救急が破壊される、入院できなくなる、安心して亡くなれる場所がなくなる。その覚悟が市役所にあるならやっただいい」「看護師は争奪戦で他病院から既に声がかかっていると聞く。地域医療振興協会は医師の派遣能力はあるが看護師などの医療・介護職員の派遣能力はあるとは限らない」「大量の分限免職者の発生はとてもしリスクある選択」と話し、「コンサル導入やすべてをやり尽くしたか、情報は正しく提供されているのか問うべき」と訴えました。

■改善への対案…指定管理者制度導入への対

案として「地方公営企業法全部適用を導入し、病院事業管理者を置き現在の病院長を管理者に。若手医師を院長に抜擢し若いリーダーで難局を乗り切り、明日に希望の持てる病院とすべき」などの方策も提案し「西予市にとって指定管理者制度導入という破滅的な選択は適当でないと思う」と指摘しました。

## 5 地域医療振興協会の病院再編成計画

2023年12月には、「地域医療振興協会」から2病院・1施設の「再編成計画」の中間報告が提出されました。そこには、「野村病院」の大幅な縮小（診療所に移行など）が盛り込まれています。明らかに地域住民にとってよりよい病院・施設ではなく、「地域医療振興協会」の経営が優先されています。

下の表は、それぞれの利用状況を表しています。

2病院・1施設の利用状況			
	外来患者数 (R4年度)	入院患者数 (R4年度)	救急搬送数 (R4年度)
西予市民病院	43,582人 (1日181.6人)	24,133人 (1日66.1人)	677人
野村病院	38,411人 (1日160.0人)	15,506人 (1日42.5人)	506人
	通所実績 (R4年度)	入所実績 (R4年度)	
つくし苑	21.97人 (1日あたり)	82.3人 (1日あたり)	

(出所) 西予市職労医療介護支部が病院への聞き取りをもとに作成

この再編成計画が進められると、以下の問題が想定されます。それらをまとめて、住民ビラ（第1号）を作成し、西予市全戸配布を行いました。

### ① 野村病院が縮小すると、市内・山間部で医療過疎が一段と進む！

「再編成計画」では、野村病院を、「30床の地域包括ケア病棟」か「無床診療所」にするとされています。もし、野村病院が診療所になると、現在の入院患者はどうなるのでしょうか。万一、病院が無くなれば、若い人がますます住みづらくなって去ったり、帰ってこなくなったりして、地域の衰退が加速します。

### ② コロナ禍で患者を受け入れ、命の支えに。災害時の医療も心配！

コロナ禍では、公立病院が重要な役割を發揮してきました。また、大地震と津波、気候危機による集中豪雨災害などが、発生することが想定されますが、こうした場合に、市が運営する医療機関を持っていることは、心強いはずですが、大切な「地域医療」を、他自治体や民間頼みでいいのでしょうか。民間に丸投げするのは、過疎地域の医療・介護に対する市の責任放棄です。

さらに、受託した「地域医療振興協会」が経営難の場合、最悪、撤退も起こりえます。自治体が責任をもって、地元の医療機関との連携で、地域医療を守る施策が必要です。

### ③ 市の財政負担は、決して減らない！

受託先の「地域医療振興協会」が出した市立病院等の「再編成計画」（中間報告）には、「民間委託に伴う医師や職員の給与減額分は西予市が補填せよ」など、西予市の財政改善には、全くつながらないような提案ばかりが書かれています。また、すでに「地域医療振興協会」を指定管理者にした自治体では、多額の指定管理料（委託料）を支払うことになっています。

市は、当初、この計画の説明と「指定管理者制度導入の条例改正」を、12月議会で予定していましたが、あまりの提案内容に行うことができず、議会終了後に説明会（議員と職員）のみを開催しました。

### ④ 西予市は未来を考えた行政を！

「守る会」が実施した「アンケート調査」には、「必要性の薄い大規模な箱ものや公園・道路を次々と建設しながら、財政困難と叫んでいる西予市が許せない」との声が多くあがっています。本当に必要な行政は、住民のいのちとくらしを守る、「医療」「福祉」の充実ではないでしょうか。

## 6 総務省要請

2024年3月7日、自治労連四国ブロックは総務省要請を行い、四国ブロックから20人（高知7人、徳島1人、香川2人、愛媛10人）と、総務省自治行政局から3人が参加しました。毎年実施しているこの行動で、「公立病院医療提供体制確保支援事業」の見直しを要請しました。要請内容とやり取りは以下のとおりです〔文責：自治労

連四国ブロック〕。

.....  
1. 公立病院医療提供体制確保支援事業について  
見解を伺いたい。

(1) 愛媛県西予市は、この事業に2023年3月応募し、同6月、認定を受けた。西予市は、当初から、この事業の受託先である「地域医療振興協会」を、西予市民病院、野村病院、つくし苑（介護施設）の指定管理者とする方針を表明しており、多くの市民や病院等職員の不安を招いている。本事業は、「地域医療振興協会」1者のみが、総務省と協定を結び、「病院機能・経営見直し助言」と「指定管理者の受託」を行なうことができるようになってきている。受託者の都合のみ優先されることがないように、総務省として、その支援内容が適切かどうかチェックする必要があると思われるが、考えをお聞かせねがいたい。

.....  
〔総務省〕中小規模の自治体では公立病院の経営改善が進んでおらず、何らかの支援が必要と化した制度。あくまでも協会の知見を持って将来の運営を助言するもので、地域医療振興協会への指定管理がセットになったものではない。助言の1つとして指定管理がある。専門的支援として、診療・経営改革支援の実施計画作成があるが、支援対象病院が「実施計画の執行」も希望し、地域医療振興協会に指定管理をお願いしたいとなれば、自治体と協会との話し合いになってくる。

〔愛媛〕西予市では今回、地域医療振興協会への指定管理が実現できなければ二度と受けてくれるところはないという説明がなされているが、どうか？



2024年3月7日 総務省要請

〔総務省〕地域医療振興協会が指定管理を受けた場合のシミュレーションを西予市から求められたので作成したという話を聞いている。

〔愛媛〕「地域医療振興協会による再編成計画（中間）」を見ると、実態は、経営のアドバイスが、「黒字化して地域医療振興協会が受託」することを前提としたものになっている。総務省は、この事業を説明している「公立病院経営強化に係る地方財政措置について」の中でも、「経営状況の厳しい地域に所在する公立病院への財政措置の拡充」を打ち出している。本当に必要なアドバイスは、これら財政措置も活用し、地域医療を継続していく計画ではないのか。

〔総務省〕繰り返しになるが、「指定管理者制度導入の判断」は、あくまで西予市になっている。今後の人口減少や医療スタッフ確保の困難性などを考慮したうえで、将来を見越した「西予市における医療の計画」が必要だと考える。

.....  
(2) 病院等の職員に対しては、「医療・介護関係職員の分限免職」「受け入れ先の地域医療振興協会の労働条件」が示され、現行の労働条件との乖離が大きく、当該労働組合は受け入れられないとしている。「公立病院経営強化ガイドライン」では、「経営形態の見直し」の手法として「指定管理者制度の導入」が示されているが、注意点として「医師・看護師等の理解を得ながら進めること等が求められる」の一文が明記されており、現在、このガイドラインの注意点を無視し、強引に「分限免職」を進められようとしている。大きな問題と思われるが、考えをお聞かせねがいたい。

.....  
〔総務省〕病院はスタッフで持っている。持続可能な運営のためにも、指定管理者制度導入後も働き続けられる環境が必要。指定管理者制度を選択するかは自治体。きちんと注意点を踏まえて、各団体に話し合ってもらいたい。

## 7 2024年3月議会

西予市議会は、令和6年3月定例会議で「2病院と1施設の管理運営を指定管理者に行わせることが可能となる条例案」を賛成9・反対8の1票



差で可決しました。西予市議会でのこのような僅差は珍しく、説明会での住民の悲痛な声にまともな回答もせずに進められる市の強引なやり方への、議員の疑問が表れたものといえるでしょう。さらに、この議決の直後、市長は、「野村病院を無床診療所にする」方針を発表しました。住民説明会で出された「野村病院は30床の病棟（A案）」の説明にさえ反する、抜き打ち的なものでした。「病床を残すと約束したから賛成した。」と怒りに震える議員もいました。

○市議会調査特別委員会の報告も無視

3月議会初日、市議会議員16名による「調査特別委員会」は、これまでの経過と今後の方向性を報告し、次のような留意点を挙げていました。

- ①指定管理者制度導入の根拠を示したうえで、制度導入の効果について明確な説明を進めること。
- ②再編後の野村病院にできる限り病床数を確保し、地域の福祉施設への協力を努めること。
- ③指定管理者制度導入後の職員の処遇などについて、最大限の努力を行い、理解を深めていくこと。
- ④高齢者等交通弱者に対する移動手段の確保の検討を行い、地域医療を維持する対策に取り組むこと。

西予市は、これらの留意点になんの対策も示さないうまま、今回の条例案を議会に提出したわけです。

西予市議会は、この不誠実な市の姿勢に、もっと毅然とした態度で向かうべきではないでしょうか。

○このままでは西予市の医療は崩壊する

また「野村病院の無床化」は、住民説明会で出された「野村病院は30床の病棟（A案）」の説明にさえ反する、抜き打ち的なものでした。

近隣の大きな病院から退院し療養するための病床が無くなると、西予市には「医療難民」があふれることになります。

入院機能と2次救急体制を西予市民病院に集中するとしていますが、「3施設の職員アンケート」では、170人もの職員が、「このまま指定管理者制度導入が進められるなら退職を考えている」と

の回答を寄せており、このままでは西予市民病院の運営さえも困難が予想されます。「医療人材確保のため」として始められた市長たちの民間委託の試みが、西予市の医療と福祉を崩壊させようとしているのです。

## 8 4月市議会議員選挙

2024年4月28日投開票の西予市議選（定数18）では、事前に地元の愛媛新聞が「市立病院への指定管理者制度導入について告示前アンケート」を実施しました。アンケートには、候補者全員が回答し、当選者のうち10人が反対で、賛成は8人でした。また、上位6人が反対で、反対議員の得票数合計は、全得票数の57%を超えました。指定管理に疑問を持ち、もっとじっくりと考えてほしいという民意の表れでしょう。

## 9 大松講演

この時点でやっと、西予市が計画している2病院1施設の指定管理（地域医療振興協会への全面委託）について、実態が明らかになってきました。その条件は、これまでの各地の指定管理と比較しても、西予市にとって極めて不利で危険なものになっています。5月17日、「守る会」が行った学習講演会において、病院経営の専門家である講師から指摘された、西予市における市立病院などの指定管理の危険性について、その主な事柄をご紹介します。

### ①契約年数がわずか10年

市民にとって病院は100年単位で大切な宝物です。10年契約では、その期間、儲けるだけ儲けて、その後放り出すことも可能です。全国の例を見ても、20年は当たり前で、10年は極めて短い期間です。

### ②指定管理料が毎年4億8千万円

一部、示された案では、毎年、地域医療振興協会に4億8千万円を指定管理料として支払うことになっています。この金額は、令和5年度の市から2病院への実質的な繰出し額、3億7千8百万円より多い額なのです。さらに人件費の現給保障分（5年間）や高額医療機器購入、建物・付属設備の補修などの負担が必要になります。しかも、

これらの負担は、「野村病院が無床診療所になる」という大幅な住民サービス低下と抱き合わせの負担なのです。

### ■他市の公立病院（指定管理）との条件比較

	西予市立病院など	有田市民病院	和泉市立総合医療センター
自治体名	愛媛県西予市	和歌山県有田市	大阪府和泉市
人口	34,146人	25,522人	182,630人
指定管理者	地域医療振興協会（予定）	地域医療振興協会	医療法人・徳洲会
契約年数	10年	20年	20年
指定管理料	4億8千万円	2億5千万円	約2億4千万円 <sup>①</sup>
高額医療機器購入負担 <sup>②</sup>	すべて自治体が負担	100万円以上は自治体が負担	1千万円以上は自治体が負担

① 年度ごとに変動する。協定書、決算書から推測した金額。

② 医療機器類の購入の際の自治体の費用負担分。建物補修関係の費用負担と併せて、指定管理決定前に確認することが極めて重要。

「地域医療と西予市立病院等の在り方調査特別委員会」の資料等に基づいて「西予市立病院などを守る会」が作成

西予市は、きちんとした協定（案）（契約書）を示さないまま、6月議会に「地域医療振興協会を指定管理者とする」議案を上程しようとしています。今後、市の負担がどのくらいになるのかははっきり分からない状態で、住民にどう判断しろというのでしょうか？

■「西予市民病院、野村病院、つくし苑の指定管理者を公益社団法人地域医療振興協会とする」との決定を下した指定管理者選定委員会に対して、市当局が提供した判断材料が極めて不十分である。

①業者選定に当たって、非公募の条件に該当しないにも関わらず、公募していない。指名による選定としても、複数の業者の比較も実施していない。

②指定管理料の上限を設定していない。

ア. 4億8千万円は、地域医療振興協会（以下協会）の収支計画による協会の要望額となっている。

イ. 国・県からの交付金、補助金の扱いも不明である。

③設備、器具等の購入及び使用について、指定管理者が負担すべき部分が全くない。

ア. 新規購入について、協会が負担する金額の設定がなく、すべてが市の負担となっている。にもかかわらず、収支計画書には、経費として減価

償却費を計上している。

イ. 通常、病院の指定管理者は、従来の設備の使用に対する負担金及び新規購入の設備に対する負担金を一定割合、支払うことになっているが、全く不明である。

④通常、候補が1者の場合でも、評価基準に基づき配点し、合格点に達しなければ選定できないが、評価基準及び合格基準についても設定していない。

■原則として、指定管理者選定委員会が決定した相手と議決前に仮協定を締結することになっているが、その事務を行っていない。それどころか、指定管理者との協定項目すら不明のまま、議案として上程している。

すべてにおいて、「詳細は、指定管理者が決まった後で決定する。」の構えで、指定管理者決定の判断となる「指定管理料」、「市や指定管理者の負担」などが示されていません。今後、地域医療振興協会いなるの基本協定、年次協定を締結することになり、西予市財政を棄損する恐れがあります。

結局、指定管理者を決める選定委員会でも具体的な契約内容は示されないまま、地域医療振興協会への委託が決定され、議会に提案されました。

総務省の『「公立病院医療提供体制確保支援事業」は、あくまでも協会の知見を持って将来の運営を助言するもので、地域医療振興協会への指定管理がセットになったものではない。指定管理者制度導入の判断は、あくまで西予市になっている。』との見解も踏まえ、「住民の会」は、西予市の事務手続きは、公務の公平性や透明性、財政の健全性を損なう不適切な事務であるとし、再度、適正な事務処理を要求する「事務監査請求書」を提出しました。

## 10 6月議会で否決

6/27（木）西予市議会は、6月定例会議で「病院等の地域医療振興協会への指定管理の理事者提案」を否決しました。6/21西予市議会「地域医療と西予市立病院等の在り方調査特別委員会」で賛成7・反対9で否決され、6/27本会議でも賛成8・反対9で否決されました。この結果は、これまでの西予市職労と住民の会である「西予市立病院などを守る会」（以降「守る会」）などのとりくみの

成果です。直前の4/28市議会議員選挙を経ての議決は、西予市民が「2病院・1施設の民間委託ノー」を表明したといえます。

## 11 西予市職員労働組合の取組

2023年2月24日、西予市長が突然「市立病院(市民病院・野村病院)と市立介護施設(つくし苑)の指定管理者制度移行=民営化をめざす方針」を表明し、1年以上が経過しました。当初の3月実施の住民説明会では「重大な事案を申請後に知らされ、ショックが大きい」「現場の士気は下がり、人材損失につながる」「白紙に戻すべきだ」と批判が相次ぎ、管家一夫市長は「具体的な方向性が決まるまで行政が突き進むことはない」と答えました(3/11愛媛新聞)。その後、地域では4月に「守る会」が結成され、「指定管理者制度導入=民営化中止を求める署名」や昨年8月「地域医療講演会・いっしょに考えよう西予の医療」や今年5月「これからの西予市の医療・介護を考える学習講演会」などが取り組まれました。市主催2024年1/23～2/2地域別住民説明会でも住民からは疑問や反対の意見が飛び交い、納得いく説明を求める声が続出しました。

市立病院・施設の職員が加入する西予市職労は、2023年3月の執行委員会で「指定管理者制度導入=民営化に反対」の方針を確認し、以降医療介護支部が軸となり27回超の支部執行委員会、定期大会、職場学習会や職員アンケート、4度の団体交渉実施、市長との懇談会、病院長との懇談、3度の議員懇談と議員個別訪問、四国ブロック総務省要請参加など様々な活動に取り組んできました。この間の団体交渉や労使協議で、市理事者は「指定管理が最善」と固執し「検討」も「情報提供」も積極的に取り組まない不十分・不誠実な対応を続けており、現時点で互いの一致点を見出せず、現場職員には当局に対する不信感が募り、その諦めから離職退職へ向かう職員が続出、残された職員に過重負担がかかる過酷な業務となっています。

「職員の声」(アンケート自由記載/一部抜粋)

●今回のことで人生が変わりました。市は言ってる事とやってる事が違いすぎます。●人生狂

わされました。今より良くなると思えば反対しませんでした。今以下になっています。●50代で中学生・高校生と高齢の母を養わなければいけないのに、不安しかありません。せめて就職支援や退職保障くらいしてほしい。●市に対して信用がなくなってしまった。市外で働いていたが、地元である西予市に戻ってきて働いていたが、このようなことになるのなら帰ってくるのではなかったとハッキリ思う。●退職に追い込まれているのに、この時期になっても退職に関する話もなければ、給食業務がどこの委託会社に引き継がれるのか情報も報告もない。●市の都合による解雇であるのに整理退職に持ち込もうとしている。何も説明がないことに不服を申し立てます。●同じ西予市の職員なのに、医療従事者だけこのような冷遇を受けなければならないのでしょうか?●経営ができない状況になったのは病院職員のせいではないと思う。なぜ私たちだけが?●先日の協会との面談では「健康な方を採用したいので、あなたは必要ありません」とあからさまに言われている様な気持ちになりました。年齢が高い職員は切り捨てられる採用方法だと感じます。●協会との面談で正職員を希望していた仕事のできる人が落とされ、気持ちが沈み、仕事に影響が出るほどやる気を失っている。●来年3月31日までは私たちは市の職員です。最後まで責任を持ってください。誠意を見せてください。それが市長の務めです。●市長・西予市は最後の最後まで、見捨てられた私たちのためにできることを考えてほしい。●市長は説明会等で「職員は皆さんに残ってもらう」と豪語していましたね。協会に残って働きたいのに働けなくなった方達への対策を早急に発表してほしい。●市長は「協会に残って地域医療を支えてください」と職員に言ってきたが、これだけのことをして職員に「謝罪の言葉」もない。職員が足りなくて二次救急もできなくなると、市長はどう責任をとるのか。●7月に指定管理が決まってから、市長は何も言わない。(ほか「多数の声」あり)

西予市職労は《基本要約》①市直営でのあらゆる

る方策の検討、②昨年2月以降退職が続いている人材確保の具体的対策の実施、③市長の議会答弁「職員の処遇を巡り乖離がある場合は制度導入を見送る。職員の理解が進まなければ制度導入可否の判断時期も延期する」の履行、などと、職員の不安解消のために、仮に民営化された場合の《職場要求》①現給保障、②退職金制度の維持、③退職時の特別昇給、④休暇制度の現状維持、⑤市の「仕様書」・受託予定者の「事業計画書」提示、などを堅持してたたかい続けてきました。

引き続き西予市職労は西予市の地域医療福祉を守るため、「要求書」を提出し交渉による要求実現とあわせて、他県事例の学習や市民病院・野村病院での経営・業務を改善するための学習や情報収集も行うなど、最後まであきらめず、闘う方針を固めて取り組んでいます。

## 12 7月臨時議会

7月22日、西予市議会は臨時会で、6月定例会で否決した「地域医療振興協会を指定管理者とする」議案を、反対8、賛成9で可決しました。6月定例会で否決された議案と全く同じ内容で、市長は提案理由として、「人材不足により現場の疲弊が進み、問題の先送りは限界にきており、時間的な猶予はない。」と説明しました。しかし、突然の民間委託方針で、医師やスタッフの退職を招いたことへの反省や責任をもって住民のいのちを守る自治体の長としての姿勢は全くありません。さらに、この間の議員選挙や6月定例会での議決で明らかになった住民の意思を、「住民は全く分かっていない。」と言わんばかりです。

## 13 今後の課題

住民の意思に関係なく、議会の数合わせだけで無理やり「指定管理者制度導入」を決定し、これで終わったつもりの西予市ですが、今後の西予市の医療を考えると問題は山積しています。しかし、現時点（12月初旬）でも、その問題の解決は職員や住民には知らされていません。

### ■野村病院の後医療

無床診療所に移行するにあたり、まず、40人以上の入院患者をどうするかです。そのまま来年3月までに西予市民病院に移し替えて0人にできるとは思えません。また、併設している介護施設「つくし苑」との連携です。隣にいつでも入院可能な野村病院があればこそ安心して入所できていましたが、今後はそういうわけにはいきません。少なくとも「つくし苑」の入院は受け入れるなどの特例の措置が必要です。

### ■西予市民病院の新体制

3病棟（現在2病棟のみ使用）、許可病床（一般109、療養43、感染症2）の内、来年4月からどのように病棟と病床を運用する予定なのか、その際の夜勤体制を確保できるのか。さらに、この指定管理者制度導入の理由としていた「2次救急の西予市民病院への集約」後の毎日の救急体制をどう組むのか。これらの体制を確保するために、どれだけの夜勤要員が必要なのかも明らかにされていません。

また、西予市民病院、野村病院共に4月からの診療科目についても明らかにされていません。

### ■分限免職される職員の処遇

この指定管理者制度導入にあたり、分限免職される職員は、「394人（8/1時点、正規224人・会計年度170人）にのぼります。西予市は当初から、市の職員として残る道を閉ざし、西予市に失望し退職の意思表示をする職員が続出しているにも関わらず、「西予の医療のために残って頑張ってもらいたい。」の一言だけでした。

職員労働組合との団体交渉や文書回答での姿勢も「市が職員に残ってもらう努力をする姿勢がまったく見えない」「市は人員確保や施設運営計画を協会（指定管理者「地域医療振興協会」）に任せきり、協会の言いなりの姿勢」「市は現在の職員全員を雇用継続する約束をせず、『協会のご理解ください』では、使用者として無責任すぎる」「職員に責任はなく、最低でも『解雇せざるを得なくなった市長の謝罪』が必要」等々“怒りの声”が噴出しました。

地域医療振興協会による個人面談が、9月中旬

から始まり、協会移行時の本俸等が示され、雇用の内示、承諾の手続きが進んでいます。労働組合として、「希望者全員の雇用の確保」「各自の現給保障の金額や期間の確認」「各自の職務経歴や前歴換算に間違いがないかの確認」「現給保障や退職時特別昇給、休暇制度の継続・確保など、現行の処遇を引き下げないことを引き続き要求する」ことを追求しています。

## 14 おわりに

### ■合併自治体の財政難

2001年、小泉内閣（当時）は、「骨太の方針」を打ち出し、地方交付税に絡む「アメとムチ」で懐柔し、全国の自治体はいやおうなく合併へと追い込まれていきました。この「平成の大合併」により、1999年4月に3,229あった市町村は、2010年4月には1,727にまで減少しました。2000年代から本格化した経済のグローバル化は、国内の工場の閉鎖・縮小や農業や地場産業の衰退を引き起こしました。このグローバル化への対応として、構造改革政策とともに展開された大合併は、人口減少や超高齢化もあいまって地方財政の危機を深め、地域経済の疲労を一層進めることにつながりました。

愛媛県では、1999（平成11）年3月31日現在で、市町村が70ありましたが、68の市町村が合併し、18市町に再編。合併していない2町を含め、県内は11市9町の20市町となりました。今、各自治体は合併から20年が経過し、地方交付税の優遇措置、合併特例債などの廃止による歳入減、周辺地域の人口減、それに伴う税収減による財政危機に直面しています。

さらに、日本の農業政策、林業政策が追い打ちをかけています。特に第1次産業が主体となっている愛媛県南予地域や中山間地では、この問題が顕著に表れています。西予市は、三瓶町、明浜町、宇和町、野村町、城川町の5町が合併し、西予市となりました。この宇和海から高知県との境までの広大で起伏に富む自治体が、すべての住民に均等なサービスを提供するためには、国・県による丁寧な地方財政に対する政策が必要です。

### ■地域で働く医師不足

医師が都市部に集中し、一方、地方では深刻な不足が続いています。医師の数は、この間増加していますが、医療ニーズも加味した人口当たりの医師数では、最多の東京都と最少の岩手県で1・9倍の差があります。

国はこれまで、大学病院から過疎地への派遣や地方病院への財政支援などで、地域の医師確保に取り組んできました。2008年度からは大学医学部の定員に、卒業後の地方勤務を義務付けた「地域枠」を設け、若手医師の定着を図りましたが、不足を補う決め手にはなっていません。

現在、財務省は全国一律の診療報酬の見直しを提案しています。医師が多い地域の単価を下げることで、都市部で働くメリットを減らすというものです。また、厚生労働省は診療所の開設を知事の許可制にしたり、地域ニーズの高い診療科の設置を要件としたりする考えを示しています。しかし、そもそも医師の絶対数が少ないにも関わらず、このようなディスインセンティブな制度を導入することは、美容外科などの自由診療へ若手が流れてしまうことにつながります。

このままでは、地域医療が崩壊してしまいます。医師不足を解消し、かかりつけ医から専門医まで診療科ごとの必要な人数を算出し、確保する仕組みを作ることが求められています。

### ■「公立病院医療提供体制確保支援事業」

国（総務省）は、「公立病院医療提供体制確保支援事業」を2021年度に創設しました。あくまで経営改善に向けたアドバイス事業と回答していますが、そのアドバイスが地域医療振興協会の指定管理者受託と結びついているのは、この間の事例から見ても明らかです。この二つの地域医療に関する問題を解決することなく、疲労困憊する地方を追い込むような制度は、一刻も早く廃止するかアドバイスと指定管理者の受託を完全に切り離すなどの大幅な改正が必要です。

（もりが しゅんじ）

# 今、浜・港はどうなっているのか？

## —東日本大震災被災地・岩手における調査の報告—

栗田 但馬 (立命館大学教授)

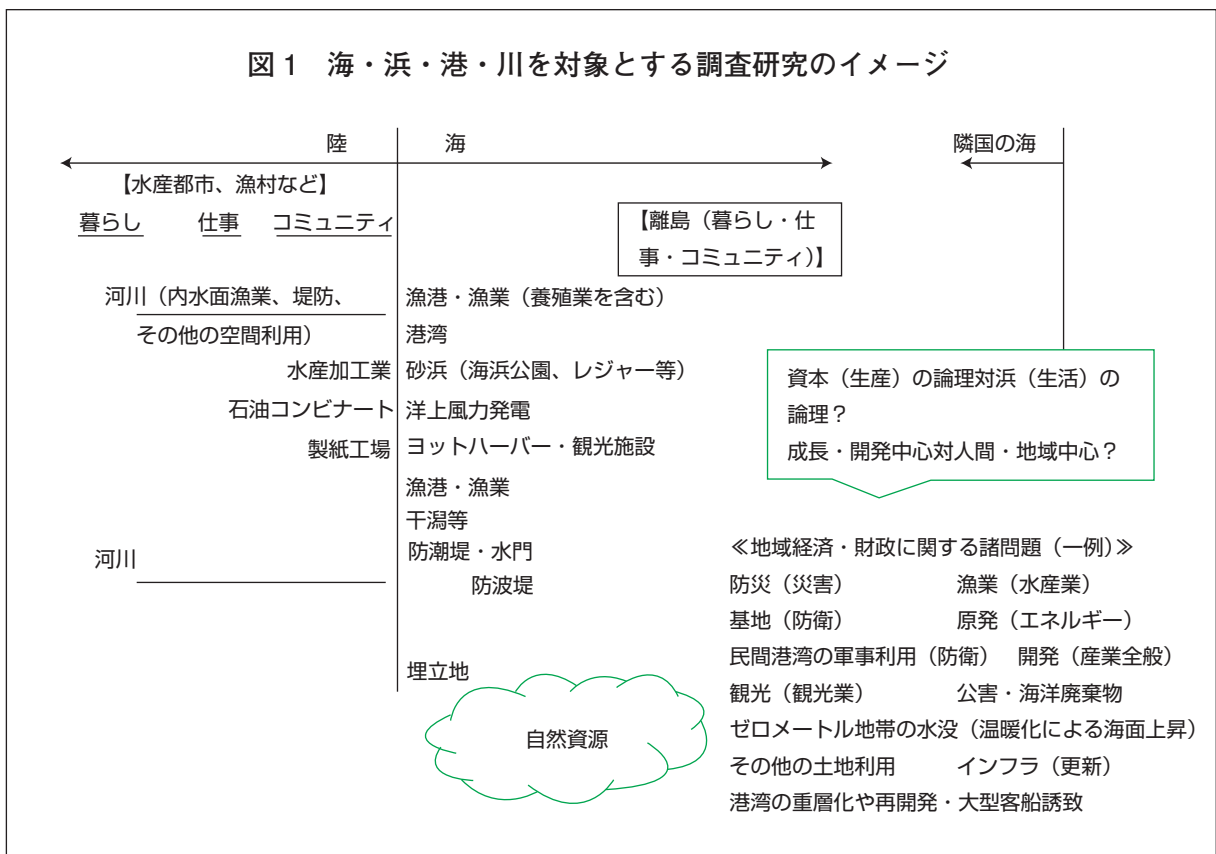
東日本大震災の被災地は復興を成し遂げたのでしょうか。岩手県沿岸地域で実態を調査してみると、復興とは何かを改めて考えさせられます。というのも、地域のインフラは復旧しましたが、くらしやなりわい、コミュニティ活動の厳しさが垣間見えるからです。震災の影響では説明できない要因もありますが、近年、我が国の沿岸で災害が頻発化、激甚化するなかで、地域の持続可能性にとって、岩手から学ぶべき点は少なくありません。

### 1 調査目的

自治労連・地方自治問題研究機構の常設研究会の1つに地方財政研究会があり、これまで多くの

研究成果を公表してきました。本研究会の特徴としては、近年、年に1度の宿泊を伴う調査があげられ、その成果も報告しています。2024年度は、研究会メンバーである筆者が本稿執筆により調査

図1 海・浜・港・川を対象とする調査研究のイメージ



報告を行います。今回の調査は、近年にない複数年度のプロジェクにもとづき実施されました。それは端的に言えば、沿岸地域の持続可能な発展のための地方財政研究です。

本研究会のプロジェクトの問題意識は次のとおりです。近年、台風、豪雨、津波などによる被害の頻発化、米軍基地の再配置や国境警備の強化、新たな観光・リゾートにかかる開発の増加、海洋環境の変化や水産資源の縮減・枯渇など、沿岸地域の生活や仕事に大きな影響を与える状況がみられるにもかかわらず、自治体財政を対象とする調査・研究はほとんどありません。これらは海・浜・

港・川を巡る問題として捉えることができますが、自治体財政を大きく規定する地域の経済や自治を含めて、実態を把握し、論点を整理することが急務となっています。

このことから2024年度は東日本大震災の被災地である岩手県の沿岸地域を主な調査対象とし、地域・自治体の方々へのヒアリング調査や、浜や港を中心とした巡検などにより、漁村・漁業の経済や財政の実態を把握することを主な目的としました。ヒアリング調査に際しては、地方財政研究方法のスタンダードである、国・自治体間関係や自治体間関係からアプローチし、地域ガバナンス

表1 岩手の沿岸市町村の社会経済指標

	住民基本台帳人口 (人)			人口増減率(10年3月→23年1月、%)	65歳以上人口比率(10年→23年、%)	就業人口 (人)		産業構造 (10年→20年、%)		
	2001年3月	2010年3月	2023年1月			2010年	2020年	第1次産業	第2次産業	第3次産業
洋野町	22,054	19,514	15,421	-21.0	30→44	7,728	7,236	21→19	30→30	48→51
久慈市	41,557	38,264	32,645	-14.7	27→37	16,255	15,960	10→10	28→29	62→62
野田村	5,498	4,884	4,027	-17.5	30→40	2,052	1,893	18→15	30→28	52→57
普代村	3,544	3,099	2,441	-21.2	31→46	1,396	1,225	22→19	29→29	49→52
田野畑村	4,684	3,976	3,061	-23.0	34→45	1,771	1,506	26→24	28→27	46→50
岩泉町	13,360	11,318	8,310	-26.6	38→47	4,896	4,176	26→20	22→24	52→56
宮古市	67,727	60,548	48,038	-20.7	31→40	25,568	23,103	10→8	25→25	65→67
山田町	21,730	19,461	14,486	-25.6	32→41	8,324	6,803	19→12	29→30	53→58
大槌町	18,106	16,171	10,928	-32.4	33→40	6,669	5,035	8→6	36→36	57→58
釜石市	46,733	40,338	30,624	-24.1	35→40	16,889	14,661	7→5	30→30	63→65
大船渡市	44,871	41,016	33,540	-18.2	31→40	18,645	16,952	11→7	29→28	60→65
陸前高田市	26,746	24,277	17,970	-26.0	34→42	10,587	8,990	15→11	29→30	56→59
盛岡市	296,064	291,709	282,960	-3.0	21→30	135,535	137,974	4→3	14→14	83→83
	市町村内生産額 (億円)				1人当たり市町村民所得 (千円)				面積 (km <sup>2</sup> )	大震災による死者・行方不明者 (人)
	2010年	2018年	2020年	2021年	2010年	2018年	2020年	2021年		
洋野町	366	485	571	397	1,867	2,576	2,457	2,353	303	0
久慈市	1036	1,298	1,516	1,328	2,144	2,836	2,747	2,685	623	6
野田村	101	158	177	164	1,769	2,764	2,515	2,424	81	39
普代村	88	149	190	148	1,952	3,143	2,849	2,546	70	1
田野畑村	102	217	257	144	1,826	3,033	2,820	2,335	156	32
岩泉町	317	424	440	454	1,856	2,596	2,308	2,396	993	10
宮古市	1,623	2,285	2,163	1,741	2,002	2,744	2,496	2,424	1,260	569
山田町	390	558	473	424	1,764	2,523	2,250	2,190	263	832
大槌町	297	518	375	324	1,793	2,858	2,313	2,213	201	1,272
釜石市	1440	1,756	1,517	1,523	2,197	3,033	2,656	2,593	441	1,146
大船渡市	1266	1,623	1,455	1,446	2,144	2,913	2,627	2,645	323	502
陸前高田市	533	713	628	514	1,869	2,585	2,417	2,346	232	1,808
盛岡市	10,042	10,670	10,924	11,252	2,744	3,179	3,015	3,046	886	6

(注) 1. 2001年3月末住民基本台帳人口について、合併市町は旧市町村の人口の合計としている。

2. 65歳以上人口比率の変化は各年10月現在の数値から算出している。

(出所) いわたの統計情報、総務省ホームページ・決算カード欄、国勢調査(各年度版)などより作成。

や自治体財政運営の視点も重視しながら、事前に質問一覧を作成、送付し、調査当日にご回答いただきました。

## 2 沿岸地域の社会経済状況

岩手沿岸地域の大震災前後の社会経済状況は表1のとおりです。その特徴として、次の点があげられます。

第一に、人口が激減しており、高齢化も大きく進んでいます。時間の経過とともに、人口減少ペースは落ち着き、自然減の影響が大きくなっているとはいえ、南部エリアにおける25%超の減少が地域社会経済に与えるインパクトは非常に大きいです。

第二に、一部の市町では就業人口が大きく減少したり（大槌町24.5%減）、第3次産業従事者の割合が増大したりしています。第1次産業の先細りに歯止めがかかっていないために、諸対策がどうしても問われることとなります。

第三に、市町村内生産額や1人当たり市町村民所得は震災前に比して増大しており、数値上は、復旧を果たしています。具体的には、前者では陸前高田市が震災前の水準を下回っている一方で、久慈市、野田村、田野畑村、普代村の伸びが大きいです。

表からはわかりませんが、市町村内総生産をみると、大槌町は製造業、公務、不動産業で50.0%、陸前高田市は不動産業、保健衛生等、公

務で40.4%（2021年）を占め、震災復旧にかかる経済活動や新型コロナウイルス感染症の感染対策の影響が一定程度反映されています。他方、漁業で5%以上を占めるのは普代村のみであり、この点は沿岸12市町村でみると2.1%です。1人当たり市町村民所得をみると、沿岸全体で伸びが大きく、また、県北の方が稼げるエリアとなっており、企業所得が増大しています（野田村、普代村など）。

以上のとおり、第3次産業にシフトしながら、市町村内総生産や1人当たり市町村民所得を増やしている点は、地域経済の復興として積極的に評価されるとしても、人口・就業人口の減少や高齢化の進行への歯止め、さらに基幹産業に位置づけられながら、衰退が目立っている漁業、さらに加工等を含む水産業の振興策は依然として重要な課題にあげられます。

## 3 調査先と調査結果の概要

調査日や調査先は以下のとおりです（表2）。調査の狙いは、第一に、調査の受け入れを快諾していただいた岩手県や釜石市などから、地域の震災復興の到達点を確認することでした。第二に、財政担当課において通常対応と震災対応の財政状況をお聞きし、今後の分析のための素材を得ることでした。第三に、水産担当課において漁業の諸環境や振興策などをお聞きし、地域の個別性や共通性を把握することでした。なお、この点を深め

表2 地方財政研究会の2024年度調査日程

	調査先	場所
8月28日（水）	岩手県農林水産部水産振興課	岩手県庁（盛岡市）
	岩手県総務部財政課	
	岩手県復興防災部復興推進課	
8月29日（木）	釜石市産業振興部水産農林課	釜石市役所
	釜石市総務企画部財政課	
	釜石市復興推進本部	
	岩手県沿岸広域振興局水産部漁港漁村課	岩手県沿岸広域振興局（釜石市）
	岩手県沿岸広域振興局土木部河川港湾課	
8月30日（金）	大船渡市農林水産部水産課	大船渡市役所
	越喜来漁業協同組合（崎浜養殖組合ホタテ部会）	



るために、大船渡市のベテラン漁業者と懇談する場をもち、ホタテ養殖業の実態をお聞きしました。第四に、漁港・港湾も分析対象とし、県の沿岸広域振興局に漁港の維持管理や復旧事業、港湾等の流通機能強化、河川の維持管理や改修の財政的側面、県の港湾特別会計の収支状況などについてお聞きしました。

調査結果の概要は以下のとおりです。

#### 【岩手県水産振興課】

岩手県の代表魚種はサケ、ウニ、アワビ、ホタテ、カキ、ワカメ、コンブです。漁業の担い手の大半は小規模経営体です。岩手県は漁獲量の大幅減少や担い手不足、後継者の確保などの対策を講じていますが、漁業を基幹産業とする市町村とは、共同分担する主要事業が一定程度あることが明らかになりました。こうしたなか、県では漁業普及指導員（20名程度）が在籍しており、技術面で重要な役割を担っています。また、水産技術センターの存在も欠かせません。具体的には、彼らは最新技術情報の提供や、資源管理、経営改善に関するアドバイスをを行います。県の重要な役割として資源管理の強化があげられますが、漁業資源の持続的な利用のために、資源管理計画を策定し、特定の漁業に対して漁獲量制限や禁漁期間を設けるといった措置が講じられます。また、科学的調査の実施もあげられます。漁業資源の現状を把握するために、定期的な海洋調査を行い、資源量の変動を科学的に分析します。昨今の主要魚種の不漁下では、新たな養殖対象種の研究開発が進められています。

#### 【岩手県財政課】

岩手県の震災対応財政にとって、東日本大震災復興交付金や震災復興特別交付税など、国の特例の財政措置があったことは高く評価されています。震災前に県財政が悪化していたために、悪循環に陥らなかったことは良かったそうです。他方、2016年度から「被災自治体の一部負担」が導入され、県では累計で約100億円の負担が生じます。実務としては、県は国の財政融資資金により低利

で借りて財源を確保し、長期的に均して償還していくスキームを採用しています。県の財政運営としては、大震災、新型コロナのいずれの対応であっても、国庫補助が圧倒的な比重を占めており、県の持ち出しは少ないために影響は小さいです。したがって、今では通常対応における収支バランスに注力することが最優先となっています。震災復旧で整備された公共施設（インフラを含む）の多くは、一斉に更新時期を迎えることとなりますが、別に管理計画を策定したり、基金を創設したりしているわけではないです。県管理の公共施設の総量でみると、通常対応分が圧倒的に多く、それに重点が置かれています。なお、水産業向けの支出規模は年度によって異なりますが、平均すれば会計規模の1%程度です。

#### 【岩手県復興推進課】

岩手県の復興事業は「復興推進プラン（第1期・第2期）」にもとづき進捗管理が行われています。震災以降、復興局（2020年度末に廃止）が主な復旧・復興事業を引き受け、通常対応に移行する段階で事業課にお願いするスタイルとなっていました。復興庁との関係の点では、大臣をはじめ庁全体で実態把握に努めるとともに、県からの要望も幅広く聞く場をもっていただき、その存在を高く評価しています。ただし、最終的には各省庁が個別に対応する場面が少なくなかったそうです。県いわく、高台移転に伴う移転元地の利活用がなかなか進まないために、法制度の縛りを緩めていただきたい（維持管理費を要する）。震災対応職員の確保では、任期付や市町村への派遣などさまざまなタイプがあり、いくつかの部署が直接、間接に担当してきました。要請数に届かないことが多く、ミスマッチも少なくなかったそうです。新たなコミュニティ形成を典型とする、コミュニティ支援については、震災時でも県が直接対応する機会は少なく、基本的に市町村の役割であり、市町村とコミュニケーションを密にとるスタンスでした。他方、震災対応時に、NPO等の非営利組織と連携する機会は多くなり、それに対する財政支援を拡充したことが特徴としてあげられます。

### 【釜石市水産農林課】

市の代表魚種であるサケの自営定置（市内の3漁業協同組合の事業）が震災以降、不振に陥っており、イクラもとれなくなり、ふ化放流事業にも大きな影響を与えています。当然、魚市場にとってもダメージが大きいです。これに対して、ある漁協は2020年から民間企業等と連携して、サクラマスの完全養殖事業に取り組んでおり、その漁獲量は増えています。漁業全体で見ると、主力のホタテが貝毒のために出荷停止となることがあり、厳しい状況に直面しています。また、原発事故の風評被害に加えて、原発処理水の海洋放出が相まって、漁業を取り巻く環境も悪化しています。こうしたなか魚価（単価）は上がっていますが、地元の加工業者が買い付けられない水準となり、地域内の経済循環から見ると良いとはいえません。水産加工業者の数は震災前後で大きく減っていないようですが、この背景として、輸入原料の調達割合を増やしていることがあげられます。震災以降をみても、市は財政制約のなかで漁業振興に一定程度支出してきました。漁協向けには、担い手育成に関する独自の支援策を講じてきましたが、漁協の財源負担を伴うこともあって実績が少なく、今ではその予算化を見合わせています。漁協の組合員は減少の一途を辿り、漁協の経営も悪化しているために、3漁協の合併に向けた協議がスタートしています。

### 【釜石市財政課】

釜石市の震災対応財政にとって、国のさまざまな特例の財政措置があったことは決定的な意義をもちました。本調査の趣旨から記載すれば、市管理漁港の復旧では99.3%まで国の補助がありました。復興庁との関係については、復興交付金事業を典型に、申請に至るまでに丁寧に対応いただいたそうです。市は被災者の「心のケア」をはじめソフト面で重要な役割を担っていますが、国の被災者支援総合交付金の存在は非常に大きかったようです。今後、国の財政措置が終了するなかで、事業継続となれば、市の持ち出しもあり得ます。ハード面では震災対応分を含めて、公共施設の維持管理が一層重要になってきますが、公営住宅(災

害公営住宅を含む)や学校教育施設については別立てで計画を策定し取り組んでいます。新型コロナの影響については、市の財政面の持ち出しは少なく良かったものの、マンパワーの負担が急増し、体制面では課題を残したそうです。市財政全般をみると、歳入が停滞、歳出が増加の傾向となり、予算規模そのものを見直すことが課題となっています。

### 【釜石市復興推進本部】

中心市街地である東部地区（大町や大渡町の一部等）は津波により大規模な浸水を経験しましたが、釜石港湾口防波堤の存在等を理由に、再建に際してほぼ全てのエリアで嵩上げを行いませんでした（法制度上も問題なし）。その分、とくに生業の早期再建が実現し、またイオンタウン釜石の誘致にもつながりました。生活・住宅再建の点では、市いわく、市が被災者に寄り添うことにより、多くの自立再建に寄与できた。被災者支援では総務省の復興支援員制度を活用して、「釜援隊」を組織し、展開できたことが意義深かったそうです。同省の制度である「地域おこし協力隊」もこれまで多く採用し、地域の復興に貢献しており、任期終了後も市内に定住しているメンバーが少なくありません。なお、復興庁との関係については、事前協議を行ったこともあって、基本的に丁寧に対応いただいたが、被災者目線で市が要望しても、費用対効果や根拠不十分といった理由で認められないことがあったそうです。大震災の検証事業としては、震災後の早い時期から「津波避難行動」、「災害対策本部」、「避難所運営」、「学校・子ども関連施設」、「地域」といったテーマ別を実施し、市ホームページで公表しており、また、2023年10月にはさまざまなテーマをカバーした、『釜石市震災誌 撓まず屈せず』を公刊しています。

### 【岩手県沿岸広域振興局漁港漁村課】

ここでは法律上の定義には触れませんが、「漁港」とは端的にいえば漁業を機能的に行うための施設等をさし、県管理の漁港（31港）という場合、規定のエリアにおける岸壁や護岸、設備・機械など、県の管理となっているものは全て含まれます。通

常の業務には、防潮堤や陸閘の維持管理や藻場の再生、干潟の保全などがありますが、近年、漁港の新規整備はありません。本課で所管するハード事業費は年間5億円程度です（国の補助事業は国の1/2以上負担）。また、漁港の維持管理費は年間1,700万円程度ですが、その実質的な原資は、主に漁協からの占用料（用地使用料）です。漁港の健全度はひび割れをはじめ4段階で判定されます。漁港の災害復旧事業は「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」にもとづく取扱いとなり、地盤が損壊したり、沈下したりすれば、原形復旧が基本となります。作業船舶を所有する地元企業は数社あり、漁港等の修繕等を担うことがあります。近年、全国的に「海業」が推進されており、所管エリア内では箱崎港（釜石市）が「海業」の場づくりの推進対象となっています。県としてはプラットフォームづくりが主な役割であるようです。

#### 【岩手県沿岸広域振興局河川港湾課】

「河川」にかかる通常対応（所掌範囲）では所管エリアが広く、対象河川等も多いが、防災・災害の点では、例えば河川氾濫や土砂災害にかかる、監視カメラや雨量計等の各種計測機器の管理、情報システムの運用などがあげられます。砂防・急傾斜事業については、土石流の恐れのある箇所が所管エリアで575箇所あり、砂防堰堤の整備が随時実施されています（2023年度は国庫補助事業11箇所、事業費15.8億円の実績）。水門や陸閘であれば、震災後に遠隔操作による開閉システムが構築されたために、その維持管理費が所管エリアだけで年間5千万円以上（通信料や保守点検など）に及びます（県全体では約5億円）。釜石港に関しては、コンテナ取扱量や利用企業数が大きく伸びています（港湾取扱貨物量は震災前水準に回復）。ハード整備や荷役機械等の充実に伴い、コンテナ定期航路拡充や物流業等の企業誘致などにかかる関係者の取組みの強化（沿岸・内陸市町村等とのポートセールス）がみられます。また、物流面では背後インフラにあたる道路網（三陸沿岸道路等）の充実に影響が大きいです。なお、関連する成果としては、釜石市の製造品出荷額も震災前水準に戻っています。あまり知られていません

が、港湾は特別会計によって運営されており、一般会計からの多額の繰入金で支えられています。また、本課は水門・防潮堤現場見学会を開催しており、2024年度は8月末までに10回、251名の実績があります。最後に、全国的には主要な港（港湾）の多面的な利活用が進んでいますが、釜石港では飲食店等の複合施設「魚河岸テラス」が市によって整備され、住民参加型の振興策がみられます。

#### 【大船渡市水産課】

大船渡市の代表魚種はホタテやサケですが、サケの不漁続きが大きなダメージとなっています。魚価は継続的に上昇しているものの、地元の加工業者は手を出しにくく、輸入ものにシフトしています。サンマも厳しい状況ですが、消費者ニーズが一定程度あり、状況は少し異なります。地元の加工業者は冷凍して多用途に利用します（歴史的にも大市場からみた地理上＝流通上の不利性を理由とする）。養殖業ではホタテが貝毒で出荷規制を受け、苦境に陥る場面が増えました。廃棄作業を適切に行わないと、出荷サイクルに支障を来します。北海道から半成貝を買ってきて育成、出荷します（計2年で出荷するサイクル）。国や県との関係でいえば、国庫補助は以前に比して多様化している一方で、県単独補助事業は少なくなりました。漁業者からの要望も背景に、県が主体的に対応すべき案件は結構あるにもかかわらず、「地域課題」といったような扱いで市になかば丸投げするようなケースもあるそうです。なお、本課には、市内に北里大学のキャンパスがあり（震災後に縮小）、その出身で専門的な知見をもつ管理職がいるのが特徴です。また、県の普及指導員との情報交換の機会も一定程度あるそうです。

#### 【越喜来漁業協同組合（崎浜養殖組合）】

大船渡市には3つの沿海漁協があり、そのうちの1つが越喜来漁協です。そのなかに崎浜養殖組合のホタテ部会があります。「崎浜」は1つの集落として存在し、行政区域としては明治以降、越喜来村、三陸村（町）、大船渡市と変遷しています。崎浜と隣接の集落の前浜を比べても、その環境は異なり、生業に加えて生活のスタイルにも違

いがあるそうです。岩手沿岸では震災以降、養殖業者が大幅に減少していますが、ホタテ部会も同様です。部会員は震災前の30人から7人に減っています。後継者がいるのは2人だけです。ホタテ養殖は全くの新規就漁であれば、初期投資で4、5千万円を要し、ハードルが高いです。ただし、取引単価は上昇しており、安定して獲れると数年で投資分を回収できます。崎浜の特長としてはホタテの種苗が地元で確保でき、強靱であることがあげられます（過去2、3年は厳しい）。とはいえ、近年の水温上昇は養殖業にはマイナスであり、海洋環境の変化はベテラン漁業者にとっても対応しづらくなっています。代替魚種へのシフトの可能性が問われるかもしれませんが、漁具や漁期などや年齢（若いと決断しうる）の点でそれほど単純ではなく、また、自分だけがシフトするわけにもいかないそうです。

#### 4 若干の考察

東日本大震災からの漁業の再建に際しては、岩手県が主導的な役割を果たし、国への要望も背景にして、早期にさまざまな補助事業（国の高率補助）が実施され、他の産業に先駆けてインフラ整備が進みました。そして、県は「上乘せ」補助や独自の補助（国庫補助対象外）を積極的に行いました。ソフト面では、県は震災後も水産資源の管理・増殖、漁業者支援（経営・技術面）、水産物流通の改善などで沿岸の各漁協や岩手県漁業協同組合連合会と密接に連携しています。県と市町村の連携は災害対応で最も強くみられます。また、



写真1 釜石港湾（2024年8月）

担い手確保・育成の点では、県主導で「いわて水産アカデミー」が2019年からスタートし、市町村では漁業就業者確保育成協議会が創設されています。新規就漁のハードルとして巨額の初期投資や漁村の閉鎖性があげられ、漁家出身でないと厳しい環境があり、この点での支援策は引き続き課題となっています。

震災以降、岩手県の代表魚種であるサケの回帰数の大幅減少により、サケ中心の定置網およびサケのふ化放流（いずれも漁協の独占事業）は縮小を余儀なくされており、とくに直近数年の状況は危機以外の何ものでもありません。サケ事業の不振には複数の要因が考えられますが、例えば海洋環境の変化や食料資源の減少です。親潮の勢力低下を背景とする、親潮系プランクトン（稚魚の餌）の減少は、サケ稚魚の成長や生存率にマイナスの影響を与えています。ふ化放流事業の収支システムは、大豊漁を前提として、各漁協と、一般社団法人岩手県さけ・ます増殖協会、県の連携にもとづき構築されており、システムそのもののあり方が問われることとなります。

こうした状況から、定置網依存の構造を転換し、サケの完全養殖や代替魚種の利活用を推進することが提起され、一部の地域では国庫補助等を得ながら実践されています。とはいえ、事態はそれほど単純ではありません。温暖化に伴い、県沿岸でも温暖系の魚種の出現が増加しており、これへの転換が考えられますが、従来の生態系に影響を与え、結果として漁獲量の減少や種の移動が発生する可能性を排除できません。また、漁業者は新たな魚種をターゲットにすれば、漁業の多様化を図ることができる一方、市場価値の形成や漁法の適応には時間がかかるため、慎重な対応が必要となります。こうしたことから、岩手の漁業は歴史的に大きな分岐にあります。

被災地の漁村・漁業の縮小が進めば、公共施設の縮減が懸念されます。例えば、被災エリアでは災害公営住宅が少なくないです。その整備以降、入居率は高く、ランニングコスト面で不安はないようですが、公営住宅の総量としては純増となった側面があり、入居率が低下すれば、市財政にとっ

ては悩みの種になり得ます。自治体としては早期の解体は避けたいところでしょうが、払い下げの推進や、経済的・社会的に困窮する被災者の増加の可能性を含めて、公共施設の維持管理は、長期的にみて最重要課題であるといえます。

本調査では、コミュニティ（集落）も直接的、間接的に分析しています。コミュニティといっても、その捉え方はさまざまでしょうが、震災対応をみると、釜石市では被災した21地区で「復興まちづくり協議会」が設立され、丁寧に復興プランを策定しました。その策定には時間を要したそうですが、実施の段階では大きく後戻りしたり、見直したりするといったことはなく、結果的に良かったのではないかと評価されています。こうした集落を起点とする復興は重要な意味をもつといえます。なお、市としては、生活再建の点では自治会の運営やリーダー育成の難しさ等を見聞しながら、既存のコミュニティとの関係や被災者の孤立防止などを強く意識してコミュニティ支援を行ってきたそうです（清掃や草刈りにかかる費用支援、いわゆる「サロン」開催の支援、支援主体のNPOへの委託事業など）。

## 5 今後の調査研究の方向

今年度は長期プロジェクトの初年度として、岩手沿岸地域を対象にして、自治体財政を中心にヒアリング調査等を実施しました。ここでは漁村、漁業の財政に限らず、経済、自治などの側面にも対象を広げ、「浜と港の地方財政学」の構築、展

開を強く意識しています。今後、分析対象として一体的に捉えることができる、「海」や「川」をどのように分析していくかに加えて、岩手沿岸でさらに調査を重ねるか、別の地域・自治体で調査を進めるかを検討することになります。

岩手沿岸での調査継続の場合、国の「第2期復興・創生期間」が2025年度末までとなっており、その財政支援は縮小・廃止となります。人口減少や経済停滞等を背景として、被災自治体の財政が厳しいなか、各自治体ではとくにソフト事業について、一般施策として続けるのかが見極められることになります。漁業を地域の基幹産業に位置づけるべきかどうか問われうる昨今、関係組織等の一体的な取組みが強化されつつあり、利害関係を踏まえた県や市の主要事業の分析は重要課題となっています。また、岩手の特徴であるリアス式海岸には多くの漁港があり、その背後に独自のコミュニティが形成されています。そこでの生業に生活、コミュニティ活動を加えた一体的な再建が震災以降強く問われてきましたが、コミュニティのニーズも含め多面的な側面から成果と課題を検討する必要があります。

### 【謝辞】

今回の調査では、岩手県や釜石市の職員をはじめ多くの方々にお世話になりました。ここに記して感謝を申し上げます。

（くわだ たじま）

# 第17回地方自治研究全国集会 in 愛知

## 1 集会の概要

### ◆集会テーマ

守ろういのちとくらし・人権  
－憲法と地方自治をいかし公共を  
取りもどそう

### ◆集会日程及び内容等

1日目 2024年10月5日（土）全体会  
開会 12:45～17:00

\*会場：名古屋国際会議場

\*歓迎文化行事 地元「高校生フェスティバル」による「群舞」

～つながり 笑顔はじける～

第17回自治研集会のスタートは、「愛知県高校生フェスティバル」実行委員会のみなさんによる「群舞」。Jポップの音楽にのせて、さまざまな高校から集まった仲間が、同じ思いでそろった踊りを披露し、会場からは割れんばかりの拍手が送られました。

出演者の一人、牧佑真さんは「今回参加された



## 高木 強（自治労連愛知県本部書記長）

みなさんに、僕たちの活動、現状を知ってほしい。ともに、まだ見ぬ仲間を救ってほしい」とアピール。同じく大林奏斗さんは「今回の振り付けは、手話をモチーフにしたものを入れるなど工夫した。いろんな人に踊りとともに僕たちの思いを届けたい」と語りました。

\*記念講演 「わたしたちのいのちとくらしと日本国憲法～平和・人権・地方自治」  
講師：伊藤 真（弁護士・伊藤塾塾長）

「わたしたちのいのちとくらしと日本国憲法～平和・人権・地方自治」と題し、伊藤弁護士は、戦前・戦後で変わった日本のありかた、憲法は何のためにあるのかを参加者に伝え、「憲法9条を守り、戦争を回避するためには、自ら考え、投票に参加することが必要」と強調しました。



\*基調フォーラム 「いのちとくらし・人権を守るために、『公共』の役割を考える」

○基調報告（地方自治研究全国集会共同実行委員会事務局長）  
出演者

- 岡田知弘（京都橘大学教授 京都大学名誉教授）
- 新沼 優（岩手自治労連書記長）
- 柳町秀一（原発問題住民運動全国連絡センター事務局長）
- 山口真美（自由法曹団幹事長・自治労連弁護団）
- 佐藤比呂喜（国土交通労組中央執行副委員長 航空部門委員長）
- 里道昭美（新日本婦人の会沖縄県本部事務局長）

基調フォーラムは、進行役を京都橘大学の岡田知弘さんが務め、5人のコメンテーターが、公共が削られてきたリアルな実態もおりまぜて発言。改めて公共を取り戻すことの大切さ、地方自治の大切さを明らかにしました。

岩手自治労連の新沼優書記長は、能登半島地震の被災地復旧・復興の現状について、東日本大震災の経験が活かされていない問題を指摘しました。また、原発問題住民運動全国連絡センター事務局長の柳町秀一さんからは、世界で有数の地震・火山列島である日本での原発立地がいかに危険かを解説。自由法曹団幹事長の山口真美弁護士は、地方自治法「改正」の「国の指示権」問題について、武力攻撃事態への適用の可能性があることを指摘。国土交通労組の佐藤比呂喜副委員長は、羽田空港での飛行機衝突事故をめぐって、空路の安全を支える職場の実態や管制官増員に至った労働組合のとりくみを話しました。

新日本婦人の会沖縄県本部の里道昭美さんは、沖縄県での基地建設をめぐる状況や建設反対運動の現状、米兵による暴行事件と政府による事件の隠ぺい、うるま市で訓練場計画を阻止したとりくみと教訓を語りました。どの発言者も「住民と地方自治を守る立場から、連帯し行動すること」の重要性を訴えていました。

17:30～19:30

\*青年企画（自治労連青年部主催） 会場  
名古屋国際会議場  
こんなときあなたならどうする!? 青年のしごとと住民のくらし

全体会終了後におこなわれた、自治労連青年部主催の「青年企画」は、大阪自治体問題研究所（自治労連顧問・前自治労連執行委員長）の猿橋均さんによる、ワークショップ形式で開催。まず、10グループに分かれた青年へ「自治体職員が担う仕事とは？」や「自治体・公務公共労働者とは？」を説明。その後のグループワークでは、①「保育園で保護者から、延長保育を求められた」②「市役所窓口を包括民間委託する方針が提示された」③「生活保護の相談窓口で新規を受けないように指示された」④「税の滞納告知と納付案内を民間に委託し、差し押さえも積極的に行っているが成果が上がらない。どうすればいいか」という4つから、グループごとに1つテーマを選択し、議論を深めました。企画には50人以上の青年が参加し、自治研活動の魅力に触れました。



2日目 10月6日（日）15分科会・1講座 2つの現地分科会 9:30～15:30

**第1分科会 暮らし、働き続けられる住民本位の地域づくりと自治体の役割**

助言者 岡田 知弘（京都橘大学教授 京都大学名誉教授）

会場 名古屋国際会議場

参加者 30人

**第2分科会 頻発する複合災害からの持続可能な復興の道筋**

助言者 鈴木 浩（福島大学名誉教授 福島自治体問題研究所副理事長）

- 会 場 名古屋国際会議場  
参加者 18人
- 第3分科会 気候危機・原発推進に対し、持続可能な地域・自治体を考える  
助言者 和田 武（自然エネルギー市民の会代表 元日本環境学会会長）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 28人
- 第4分科会 持続可能な社会へのインフラと住民参加  
助言者 傘木 宏夫（NPO地域づくり工房代表理事）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 26人
- 第5分科会 賃金と社会保障から持続可能な社会を考える  
助言者 木下 秀雄（元龍谷大学教授 大阪市立大学名誉教授）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 28人
- 第6分科会 公的責任で権利としての社会保障を  
助言者 新井 康友（佛教大学 社会福祉学部）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 30人
- 第7分科会 トリプル改定の方向性は正しいのか？  
助言者 井口 克郎（神戸大学大学院人間発達環境学研究科）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 45人
- 第8分科会 本当の「子どもまんなか社会」って？  
助言者 大宮 勇雄（福島大学名誉教授）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 58人
- 第9分科会 「子どもの人権」が保障される社会の実現へ  
助言者 粕田 陽子（弁護士 名古屋市子どもの権利擁護委員）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 42人
- 第10分科会 社会教育施設のあり方と非正規労働者を考える

- 助言者 山本 昭和（椋山女学園大学教授）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 37人
- 第11分科会 自治を育み、主権者・住民の声が生きる自治体をつくる  
助言者 森 裕之（立命館大学教授）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 24人
- 第12分科会 「マイナ保険証」「自治体DX」住民の暮らし、職員の働き方はどう変わる？  
助言者 本多 滝夫（龍谷大学教授）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 42人
- 第13分科会 公共サービスの産業化から公共を取り戻す  
助言者 萩原 聡史（名古屋経済大学教授）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 40人
- 第14分科会 日本の軍事国家化と地方自治の対抗  
助言者 白藤 博行（専修大学名誉教授）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 28人
- 第15分科会 ジェンダー平等 その現状を問う  
助言者 小宮 友根（東北学院大学地域総合学部准教授）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 45人
- 講座 ジチケンって何するの？ 地域・職場を変える  
助言者 榊原 秀訓（南山大学教授）、竹尾 久男（山口県地方自治研究所事務局長）  
会 場 名古屋国際会議場  
参加者 43人

### 《現地分科会》

#### (1) 増える防衛費、平和を考える

参加者：21名

陸上自衛隊守山自衛隊

平和委員会の城下さんから守山自衛隊・駐屯地について説明。

守山駐屯地には、東海・北陸6県にある陸上自





衛隊の全部隊を指揮・管轄する「師団司令部」が置かれている。駐屯地には、柵の隣の道路を挟んで、保育園や守山生涯学習センター、住宅がある。訓練では、4000発の空砲訓練も行われ、ものすごい轟音となっています。危険と隣り合わせであり、安全確保を求めています。

#### 小牧基地

名古屋空港・小牧基地は、住宅密集地の中にあり、これまで16回の墜落事故（軍用機15回、民間機1回）があり、地域住民は毎日不安のもと生活しています。

小牧基地は、第1輸送航空隊をおき、全国唯一、C-130H輸送機を配備する海外派兵・輸送の一大拠点。隣の三菱重工小牧南工場では、F-35戦闘機の最終組み立てを行い、点検整備拠点にも指定されています。説明をしている最中に、C130H輸送機が飛び立っていきました。

#### 愛知・名古屋 戦争に関する資料館

愛知には、戦時中、軍需工場が多くあり、何度も狙われました。県庁や名古屋市庁舎が残ってい



るが、空襲を受けないよう黒く塗られていた。米軍パイロットから入手した地図には、兵器工場が記され、目標を確認しながら、焼夷弾を落とすか、爆弾を落とすか決めていました。

#### 名古屋城

イベントが行われており、花見以来の多くの人を訪れていた。

## (2) おもしろい！愛知・名古屋のまちづくり

参加者：26名

### 講座1 「徳川美術館のすすめ」

徳川美術館は尾張徳川家に伝えられた「大名道具」を収め1935年に開館。学芸員の並木さんより、尾張徳川家の歴史と徳川美術館の歴史、展示物の解説があった。

### 講座2 「おもしろいね！愛知・名古屋のまちづくり」

名古屋の城下町の形成、江戸時代の都市構造、名古屋ならではの碁盤割のサイズ、道幅が広い理由、昔からのまちづくりの工夫や他都市との構造の違い、戦災からの復興、現在の名古屋都市に残る碁盤割・敷地割の継承など井澤さんの講義で学んだ。



### 現地視察 東海道53次41番目「宮宿」七里の渡し、宮の渡し公園訪問

東海道の宮宿～桑名宿の間は、海路「七里の渡し」とされていた。渡しの港が「宮の渡し公園」として残されており、東海道最大の宿場であった「宮宿」とともに、井澤さんの解説を聞きながら見学した。



## 2 現地実行委員会の取り組みと総括

### (1) 現地実行委員会の取り組み

#### ① 現地実行委員会参加団体

東海自治体問題研究所、愛知母親運動連絡会、愛知県商工団体連合会、愛知人権連、自由法曹団愛知支部、新建築家技術者集団愛知支部、愛知県障害者（児）の生活と権利を守る連絡協議会、愛知県生活と健康を守る会連合会、革新・愛知の会、愛知県社会保障推進協議会、愛知保育団体連絡協議会、愛知県平和委員会、日本の食糧・農業・健康を考える愛知の会、きょうされん愛知支部、愛知県原水協、愛知学童保育連絡協議会（オブ）自治労連愛知県本部 17 団体

#### ② 現地実行委員会の立ち上げ

2023 年 6 月 10 日（土）、第 1 回現地実行委員会を開催。現地実行委員会の立ち上げの場となったこの会議では、はじめに、直近のリアル開催、第 14 回地方自治研究全国集会 in 高知で事務局長を担った自治労連憲法政策局長の吉田佳弘さんより、自治研集会の歴史や、意義と目的、高知での経験などについてお話しいただき、学習と意思統一をはかりました。

現地実行委員会に参加いただいた皆さんからは、住民共闘、後継者づくりのきっかけ、東海自治体学校とのすみわけ、参加者が元気になるとりくみにしたい…など、様々な意見や質問も出いただき、互いに交流を深めることができました。

その後、愛知の現地実行委員会長に榊原秀訓さん（東海自治体問題研究所副理事長）、副実行委員長に林達也（自治労連県本部委員長）、事務局長

に高木強（自治労連県本部書記長）を選出し、各団体からの実行委員、県本部執行委員、各単組選出の実行委員で現地実行委員会を立ち上げました。

### (2) イメージ・キャラクターとニュース・タイトル



見たい  
知りたい  
出会いたい

2023 年 6 月の第 1 回実行委員会で全国自治研のイメージ・キャラクターとニュース・タイトルの募集を決定し、8 月 1 日まで実行委員会の団体の所属から募集を呼びかけ、キャラクターに 5 件、ニュース・タイトルは 9 件の応募がありました。8 月 5 日の第 2 回実行委員会参加者の投票による選考の結果、イメージ・キャラクターは、長久手市職労の今津正文さんの『ここっちくん』、ニュース・タイトルは事務局案の作品がそれぞれ選ばれました。今津さんには、愛知県本部より記念品（QUO カード）が贈呈されました。

イメージ・キャラクターの『ここっちくん』。愛知県の鳥コノハズクは森の賢者とも称されるフクロウの仲間。目と耳がよく、集まった皆さんが互いに「ほうほう」と感心しながら熱心に研究を見聞きする、実りある全国集会となるような願いが込められており、顔は愛知の愛を表すハートマークに、胸元のシャチホコ（見ようによってはエビフライ？）をモチーフにしたペンダントは、自治研の頭文字 J とかけています。作者の今津さんの思いが込められた作品です。

### (3) 現地実行委員会の学習会のとりくみ

現地実行委員会では、実行委員会で様々なテーマで学習会を開催することにこだわってきました。

第 1 回実行委員会では、第 14 回地方自治研究全国集会 in 高知で事務局長を担った自治労連憲法政策局長の吉田佳弘さんより、自治研集会の歴史や、意義と目的、高知での経験などについてお



話しいただき、学習と意思統一をはかりました。

第4回では、生活保護裁判の名古屋高裁勝利判決を受け「生活保護裁判をもとに考える」機会とし、自由法曹団福井弁護士から意義と問題提起をうけ意見交換をしました。

第6回では、「能登半島地震の被災地と支援の現場を見て考える」とし、名古屋市職労飯田実行委員の被災地支援の体験報告を聞き、地方自治、自治体の課題について、災害時だけでなく、日常からどのような自治体、住民を守る制度にしていくなかについてグループワークで意見交換を行いました。

第7回では、第33回地方制度調査会の答申を受け地方自治法の改正が3月に国会に提出された問題を、榊原秀訓実行委員長を講師に、法案の主要と思われる補充的指示権など3点について条文を紹介しその特徴と問題点を学びました。

第9回では、愛知発の「子どもたちにもう1人保育士を！」で配置基準の改正を実現させたことについて、名古屋市職労の子どもたちにもう1人保育士を！実行委員会事務局の田境敦さんを講師に取り組みの特徴や到達を学びました。

第10回では、最低賃金が愛知県で1,077円に引き上げられたことと生活保護に係る政策との整合性について生活保護引き下げ反対裁判に取り組む樽松佐一さんを講師に生活保障について学習をしました。

#### (4) 全国実行委員会と現地愛知実行委員会の合同会議

12月9日、第17回地方自治研究全国集会in愛知（以下、全国自治研）の成功をめぐり、全国実行委員会と現地愛知実行委員会の合同会議を

開催しました。合同会議には、全国と現地から87名が参加、全体での学習と意思統一、分科会ごとに運営委員の打合せ（初顔合わせ）を行いました。開会にあたり、集会を主催する21団体共同実行委員会を代表して、農民運動全国連合会の齋藤敏行さんから挨拶がありました。

開催地から、榊原秀訓現地実行委員長が挨拶し、「民主主義と地方自治の現在地」と題して、学習講演が行われました。

\* 15のテーマ・分科会に現地実行員会からも運営委員を選出

全体会議後、15のテーマで開催する分科会＋講座ごとに、自治労連（地方組織、補助組織等）、21団体共同実行委員会、現地実行委員会から選出された運営委員が打ち合わせを行いました。

#### (5) 県内自治体への後援申請と参加要請の取り組み

第17回地方自治研究全国集会in愛知の成功に向けて、現地実行委員会事務局で、広く自治体関係者や住民にも参加してもらえようと、県と県内自治体、報道機関に後援申請を行うことを決めて後援名義申請と集会への参加要請を行いました。後援申請にあたっては、住民本位の地方自治をめざし住民、労働者、自営業者、地方議員、研究者と自治体・公務公共関係労働者が共同して研究、交流、討論を行う集会であること、住民が誰でも参加出来ること、高知開催での後援実績である高知県内34市町村のうち32市町村からの後援を得た実績などについて3月13～28日、県内すべての自治体を訪問して説明をしてきました。

全国自治研への後援は、県内15自治体（春日井市、犬山市、江南市、小牧市、稲沢市、岩倉市、清須市、北名古屋市、豊山町、大口町、扶桑町、飛鳥村、設楽町、東栄町、豊根村）、マスコミは中日新聞社から許可されました。

#### (6) 第17回地方自治研究全国集会in愛知 プレ集会 第50回東海自治体学校

5月19日（日）にウインクあいち（愛知県産業労働センター）において、第50回東海自治体学校兼第17回地方自治研究全国集会in愛知プレ

集会を開催しました。

午前中の全体会では、榊原秀訓副理事長（第17回地方自治研究全国集会 in 愛知現地実行委員長）があいさつを行い、記念講演は、「複合危機のなかにあって、自治をすすめる対抗戦略を考える」と題して、市橋克哉理事長が行いました。

午後からは、講座「地方財政と自治体政策」と、「保育施設の現状から考える『こどもまんなか社会』～子どもの人権と行政の役割」など10の分科会を開催しました。

当日は、午前のみ・午後のみ参加者もあわせて、会場参加197人、Zoom参加34人、計231人と昨年を上回りました（Zoom参加者数は、事前申込者全員の数です）。また、各講座・分科会の平均参加者数も、平均18.6人と、昨年の16.5人を上回る人数となりました。

市橋先生は、専門性と統治能力を高めるには、自由時間の獲得と、その時間を活用して専門性と統治能力を高めていくための仕組みが必要であると強調され、かつては「住民と自治」を活用した学習会が盛んに行われていたことを紹介されました。

今、改めて学び合いの場が必要なのではないのでしょうか。

複合危機が進行し、集権的国家が頭をもたげる危機的状況の中から、別の道の可能性を見出し、育てていく、現代の状況の相応しい学び合いの仕組みを作りましょう。

### （7）現地レポート集の取り組み

現地レポート集の取り組みは、愛知県本部では全単組、現地実行委員会のすべての参加団体からの実践レポートを目標に取り組みました。残念ながら目標に至ることはできませんでしたが、県内の各地域、各団体からそれぞれのテーマに豊かな実践が寄せられました。

5月にはプレ自治研（第50回東海自治体学校兼）も開催し、全国集会成功にむけての流れもつくってきました。今回の現地レポート集は、プレ自治研で寄せられたものをベースに、各団体、職場から60本が寄せられました。東海自治体学校は愛知、岐阜、三重の3県で構成されており、レポートが愛知県内の団体に限らないのも、こうし

た事情によります。

愛知県本部からは20単組35本、現地実行委員会参加団体からは8団体11本、その他からは14団体14本のレポートが寄せられました。

分	野	団	体	表	題
職	場	県本部 / 名古屋市職労	自治体労働者のやりがいについての考察		
災	害	名水労	水道についての災害事例や復旧活動、対策・準備について		
災	害	名古屋市職労	令和6年能登半島地震被災建築物応急危険度判定支援に参加して		
災	害	港職労	名古屋港の防災対策		
災	害	国土交通労組	中部地方整備局 TEC-FORCE（緊急災害派遣隊）活動概要		
現業	（清掃）	豊橋市職労	能登半島地震被災地支援～市民生活を守る上で必要な公衆衛生の確保		
現業	（給食）	豊橋市職労	豊橋市給食調理員がYouTube作成		
現業	（土木）	豊橋市職労	「まちの健康管理を行うお医者さん」として日々奮闘		
現業	（用務）	豊橋市職労	豊橋市用務員業務改善40年の歩み		
現業	（焼却）	瀬戸市職労	ごみ焼却施設24時間体制 運転・整備業務		
福	祉	名古屋市職労	兼務児童福祉司から見える教育と福祉の課題と子どもの貧困・子どもの権利		
福	祉	名古屋市職労	障害者グループホーム不正事件から見る障害福祉行政の課題		
福	祉	愛障協	障害者・児のいのちを守り、人としてのあたりまえのくらしの保障を求めて		
保	育	東海自治体問題研究所 / 自治労連愛知県本部 / 同 保育所部会	「公立保育所の財源問題に関わる研究会」のとりくみの経過と到達点		
保	育	名古屋市職労	「保育園の子どもた		

		ちに給食の先生を！」業務士の採用再開めざす運動	地 域	三重県菰野町大羽根園自治会 自治会活動と役員問題
保 育		犬山市職労 当たり前や仕方ないは変えられる～アンケートのとりくみで改善できたこと	地 域	蒲郡社協労 イメージ・キャラクター作成から考える地域福祉の活性化について
保 育		豊川市職労 「保育園における時間外勤務の適切な取扱いについて」当局から	地 域 地 域	岩倉市職 組合活動の原点を大切に 犬山市職労 犬山市の紹介と鶴飼い、市職労の取り組み
		ガイドライン（通知）を発出させるとりくみ	地 域 地 域 運 動	武豊町職労 武豊町の紹介 新日本婦人の会愛知県本部 子どもの教育を受ける権利を保障するためにも学校給食は無償に！
保 育		西尾市職 西尾市職としての保育の取り組み		
保 育		碧南市職 おしえて！保育士のためのポルトガル語講座	地 域 運 動	革新愛知の会 「平和な社会で自分らしく生きつづけたい」その願いの実現をめざして
保 育		名古屋第一法律事務所 子どもの権利条約を活用した名古屋教会幼稚園「おひさま裁判」判決	産 業	愛知中小企業家同友会 コロナ危機下の中小企業の景気動向と展望
保 育		蒲郡市職 子育てをしながら働き続けるには 私の気持ちを我慢しない、自分の子育てを犠牲にしない働き方	産 業 産 業	愛労連 愛知における公契約条例を広げるとりくみについて 尾北民商【第1分科会レポート】小規模企業振興基本法をいかした自治体要請について
保 育		自治労連愛知県本部保育所部会 非正規だらけの公立保育園の実態	産 業	東海自治体問題研究所 愛知県の経済産業政策の問題点とその転換方向
保 育		県内公立園園長 障害のある子の保育と子どもの人権	図 書 館	図書館問題研究会 近年の公共図書館をとりまく状況
保 育		福祉保育労 おうちで夕食できる社会へ	図 書 館	豊田市の図書館を考える会考える会活動報告
保 育		名古屋市職労 「こども誰でも通園制度（仮称）」なんて今のままじゃ無理！	図 書 館	名古屋市図書館考える会 名古屋市図書館における非正規雇用職の現状と課題
保 育		名古屋市職労 「子どもたちにもう1人保育士を！」運動が子どもたちの権利を守る	図 書 館	元名古屋市職員／環境学博士 図書館の指定管理をめぐるアクターは誰か
医 療		全医労東海北陸地方協議会 愛知における地域医療の動向と問題を考える	図 書 館	愛知図書館応援団 愛知図書館応援団交流会について
医 療		豊川市病労 豊川市民病院医療現場の実態から	法 曹	自由法曹団／自治労連弁護団 「公共」を取り戻す自治労連の活動にエールを送ります
医 療		新城市職労 新城市民病院の役割		
医 療		半田市職 半田市立半田病院 医療現場の実態から	会 計 年 度	はむねっと/NPO法人参画プラネット 公共サービスはこのまま続いていくのだろうか
水 道		中水労 愛知中部水道企業団と水道広域化	会 計 年 度	豊橋市職労 会計年度任用職員が働

会 計 年 度	き続けられる職場をめざして 知立市職労 会計年度任用職員（図書館司書）の知立市における役割について	第 2 回現地実行委員会 ・ 2023 年 10 月 7 日（土） 第 3 回現地実行委員会 ・ 2023 年 12 月 9 日（土）
会 計 年 度	名古屋市職労【第 10 分科会レポート】名古屋市会計年度時給制学校司書の現状	第 4 回現地実行委員会 ・ 2023 年 12 月 9 日（土） 全国と現地愛知の合同会議
会 計 年 度	名古屋市職労 会計年度任用職員の仕事の専門性と処遇について考える	・ 2024 年 2 月 3 日（土） 第 5 回現地実行委員会
会 計 年 度	自治体一般労組大府分会 大府市公立保育園の会計年度任用保育士の業務の実状	・ 2024 年 3 月 13 日（水） 県内自治体への後援要請（～ 26 日）
平 和	豊橋に「原爆の火」を灯し続ける会「原爆の火」から「平和の火」に	・ 2024 年 3 月 16 日（土） 第 6 回現地実行委員会
平 和	豊橋市職労 未来へつなぐ平和の思い	・ 2024 年 4 月 13 日（土） 第 7 回現地実行委員会
平 和	豊川海軍工廠跡地保存をすすめる会報告	・ 2024 年 5 月 19 日（日） プレ企画 第 50 回東海自治体学校
平 和	日進市平和委員会 市と市民団体の共催を復活させた「平和のつどい」の経験から	・ 2024 年 6 月 8 日（土） 第 8 回現地実行委員会
平 和	春日井市職労 高蔵寺弾薬庫一周平和マラソン	・ 2024 年 8 月 3 日（土） 第 9 回現地実行委員会 ・ 2024 年 9 月 7 日（土） 第 10 回現地実行委員会 ・ 2024 年 10 月 4 日（金） 袋詰め作業 ・ 2024 年 10 月 5 日（土） 第 17 回地方自治研究全国集会 in 愛知（～6日） ・ 2024 年 11 月 30 日（土） 第 11 回現地実行委員会（総括会議）

**(8) 参加・要員の取り組み**

第 17 回地方自治研究全国集会 in 愛知には、全国から二日間でのべ約 1200 名の参加があり、現地実行委員会事務局団体として自治労連愛知県本部全県の力を借りて、無事、成功させることができました。

現地実行委員会として、7 月に参加団体のみなさんに構成員に参加の呼びかけをお願いしてきました。県内の自治体に対しては、後援申請依頼の時（3 月）に全国集会の参加を呼びかけ、7 月に職員の参加、住民への周知についてリーフレットを配布して要請しました。また、8 月に県内自治体の各議長宛に議員数分のリーフレットを配布し議員の参加を呼びかけました。

**【現地実行委員会の歩み】**

- ・ 2023 年 6 月 10 日（土）  
第 1 回現地実行委員会（立ち上げ）
- ・ 2023 年 8 月 5 日（土）

**(9) 現地実行委員会のニュース発行**

現地実行委員会ニュース「見たい！ 知りたい！ 出会いたい！」を全国集会前に 3 号、特集号と全国集会で 3 号を発行しました。

現地実行委員会を立ち上げたことや全国集会のプレ企画として第 50 回東海自治体学校の実施を伝えてきました。全国集会にあたっては、「名古屋国際会議場MAP」を作成し参加者に配布しました。全国集会の速報の発行にあたっては、単組からの要員 10 月 5 日は 6 人、10 月 6 日は 16 人の協力で取材をして、参加者に集会の様子を伝えました。

## (10) 物販、グルメマップ、自治体のパンフ宣伝等

### ①物販について

実行委員会で、施設の配置状況から物販の会場の確保が困難なことや2日に短期間であることから、全体会場での東海自治体問題研究所の書籍販売のみとしました。

### ②グルメマップの配布

全国から集まったみなさんが、懇談、交流、懇親をする場所の案内するため、愛知県商工団体連合会（愛商連・民商）の協力で、「名古屋グルメガイド」を作成して、参加者に配布をしました。

### ③自治体の紹介パンフ

全国集会で自治体を紹介する機会にいかすよう、単組に配布希望の案内を出しました。名古屋から2種類、西尾から1種類の冊子が全国集会の参加者に配布しました。

## 3 現地実行委員会の総括

全体として2日間でのべ1200名の参加で、現地からのべ278名の参加があったことは、一定の成果と考えます。

現地実行委員会は、実行委員会で様々なテーマで学習会を開催することにこだわってきました。地方自治にかかわる様々な分野において諸団体、自治体労働者らが共に学び、交流し合う貴重な機会となったことは、現地実行委員会のとりくみの

成果と捉えています。

全国集会の分科会の運営にも現地実行委員も加わり、集会の成功に力を尽くしていただいたことも、大切な取り組みでした。

一方で、各団体で集会参加の呼びかけていただきましたが、自治研集会のイメージや内容が伝わりきれなかったことや分科会の議論の内容がわかりにくかったこともあり、参加者を広げきれませんでした。

プレ集会や全国集会に参加した実行委員から、自治体労働者と市民団体・民主団体が定期的に意見交換できる場があると良いなど意見が出されており、自治研集会に参加すること、議論することが入口となつてとりくみの意義を知り、広げるきっかけとなりました。

住民のいのちと暮らしを守る自治体とそこに働く自治体労働者の役割を考え、誰もが安心して暮らし、住み続けられる地域づくりをめざして、自らの要求と地方自治体、地方自治の制度について見つめ直しが必要です。今回の集会を契機にして、自治体労働組合と現地実行委員会参加団体とのつながりをいかし、東海自治体問題研究所の東海自治体学校を共につくり、共同の運動に広がっていくことが求められています。

(たかぎ つよし)

# 全労連 ILO 派遣団に参加して

香月 直之（全労連公務部会事務局長）

## はじめに

2024年6月3日から14日までジュネーブで第112回ILO総会が開催された。今総会において、日本の第87号条約の適用状況が個別審査されることとなったため、全労連派遣団の一人として派遣されることとなった。

総会では、各国の労働者代表との懇談を重ね、労働基本権回復を求める私たちの運動への協力を求めた。国は違っても、格差と貧困の拡大、戦争と移民、温暖化とエネルギー問題、労働者の分断と団結など、共通する課題は多く、今こそ労働者の世界的な連帯が求められていると実感した。

今回は、ILO総会の様子をкаいつまんで報告してみたい。

## 87号条約「日本案件」をめぐる情勢

ILO（国際労働機関）総会は年1回開催される。2024年の第112回総会では、生物学的な危険に対する保護に関する基準設定討議、労働における基本的原則と権利に関する周期的討議、ディーセント・ワークとケアエコノミーに関する一般的討議などが、主な議題とされた。

「条約・勧告の適用状況」を審査する基準適用委員会では、第87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）の適用状況に関し、日本の公務員の労働基本権に関する案件が審査対象の一つとして選ばれた。2018年以来6年ぶりの個別審査である。

その2018年の第107回総会では、2002年に全労連などが提訴した日本の公務労働者の労働基本権に関する案件の進捗をふまえ、日本政府に対し



ILO総会 「朝の労働者グループミーティング」

て11度目となる勧告が出されている。勧告は、公務労働者への労働基本権付与、消防職員・刑事施設職員への団結権・団体交渉権の付与、国家の運営に関与しない公務労働者への団体交渉権・協約締結権・ストライキ権の保障などについて、関係するパートナーとの意味ある協議を遅滞なくおこなうことを要請するとともに、必要な立法上の措置に期待を示している。

しかし日本政府は、今総会の代表演説で「ILO設立時からの加盟国で、長きにわたり理事国としてILOの運営に大きな責任を負っており、ILOの価値観を共有し、加盟国中第3位の分担金負担国として、これまでILOの活動に積極的に貢献してきました」と胸を張りながらも、11度ものILO勧告を平然と無視し続けており、その不誠実な姿勢に、国際的にも厳しい目が向けられている。さらに、消防職員の労働基本権については、2021年に韓国が公務員労働組合法を改正し、消防公務員の団結権・団体交渉権を回復させたことにより、世界の主要先進国で消防職員に団結権を認めていないのは日本だけとなった。こうした国際世論の



高まりや情勢の変化のなかで、6年ぶりの日本案件審査は何らかの変化がもたらされるのではないかと期待された。

## ILOへの要請団派遣

第112回ILO総会において日本案件が個別審査の対象として選ばれそうだ、という情報は、2023年の夏には全労連に伝わってきた。そのためILOに対して、2023年春闘や人勧期闘争の状況を情報提供するとともに、全労連公務部会・公務労組連絡会として要請団を派遣する準備をすすめた。全労連及び加盟各単産の理解と協力のもと、ILO総会直前の5月に、消防職員ネットワーク(FFN)の代表4名を含む17名の要請団をILO本部に送り出すことができた。

5月15日にILOを訪問した要請団は、結社の自由部会の担当責任者カレン・カーチス部長らと長時間にわたって懇談し、労働基本権が奪われていることによって生じている問題点を具体的事例にもとづいて説明した。

### 結社の自由部会要請（全労連派遣団）

- ・公務労働者の労働基本権回復は、言うまでもなく公務労働組合の長年の要求ではあるが、あわせて近年は『労働基本権の代償措置』であるはずの人事院勧告によって、賃金・手当の切り下げなど労働条件の不利益変更をはじめ、労働時間の柔軟化や能力・実績主義の強化などの押しつけが繰り返されている。また、公務労働者の初任給が最低賃金を下回っている実態も生じている

- ・人事院は「給与カーブのフラット化」「給与制度のアップデート」さらには「人事管理のアップグレード」などして、公務労働者の処遇を抜本的に見直すことを公言している。その検討の場に労働者の代表は参加できない
- ・非正規公務員は、労働基本権を奪われた上に、給与勧告の対象外とされ、最低賃金を下回る時給単価で働かせても違法でない。さらに雇止めの不安にさらされており、ハラスメントの被害を受けやすいこと、そして圧倒的に女性の比率が多い



「結社の自由部会カレン・カーチス部長への要請」

など、職場の厳しい実態が生々しく報告された。

消防職員ネットワークからも職場で生じているさまざまな問題を報告し、「より良い消防業務を実現するためには、労働基本権を一日も早く取り戻し、職場の民主主義を取り戻すことが必要」と訴えた。

こうした要請団の発言に対し、カレン・カーチス部長は、「日本の公共部門が犠牲を払い使命感を持ち、労働組合が是正に努力していることが聞けた」と述べた上で、私たちの情報提供が有意義であったとして感謝の意が表明された。日本案件については、「2018年の勧告後、みるべき前進がなかったと捉えている。ILOは、期限を区切った新しい労使関係の議論の枠組みを求めている」と述べた。その後、担当スタッフらと要請団の間で、かなり踏み込んだ意見交換が行われた。

しかし、当然のことではあるが、結社の自由部会でアジア地域を担当する優秀なスタッフであっても、遠く離れた日本の公務員制度とその実際の運用について、十二分に把握することは難しいだろう。例えば、「日本の国家公務員は企画立案を担い、地方公務員はその実務部門。だから地方公務員と国家公務員とは別の制度が必要」という見解が示されたり、「(あなた方は不本意だろうが)基本権回復の手法として、公務と民間の中間的な組織(『第三のカテゴリー』)への移行も検討してはどうか」と投げかけられもした。

要請団は、国家公務員のなかでも企画立案部門として明確に区分される職員はほんの一部に過ぎず、公務労働者の多くが実施部門で働いているのが実態であること、日本にも「独立行政法人」や「指

定管理者制度」など労働基本権が付与された「中間的な組織」は存在するが、その運営は、政府や自治体による強いコントロールがされており、労使自治とは形ばかりになっていること、しかし国立病院の労働組合がストライキを執行するなど労働者の反撃も始まっていること、などを説明した。

こうした忌憚のない意見交換を通じて、ILO スタッフと要請団、相互の理解をいっそう深めることができたのは、きわめて有意義であった。また、労働基本権回復にむけて、国内外の世論を味方にするとりくみの方向性や世界の労働組合との連帯の重要性についてもアドバイスしてくれた。時間とコストは一定必要だったが、対面での対話の重要性を痛感させられた。

要請団は、ILO 要請の後、オランダとフランスに分かれて公務関連の労働組合や再公営化の運動にとりくむ NGO との懇談や交流を行っている。

## ILO 総会への参加

全労連 ILO 派遣団として、小畑議長（当時）、稲葉常任幹事、そして私、香月の3人は6月5日に日本を出発し、パリ経由で、ジュネーブに到着した。時差は7時間。すでに先乗りしていた布施事務局長と空港で待ち合わせし、宿に向かう。レマン湖に程近くにある観光客向けのホテルだ。

5日には、日本案件に関して労働者グループのミーティングが開催され、審査の場でどのように日本政府を追及するのか、各国の代表による協議が行われていた。その「作戦会議」に布施事務局長も参加している。会議では、今回の個別審査において、日本政府が2018年の議長集約で「自律的労使関係制度について社会的パートナーと協議する」等の5課題を示されたにも関わらず、まったく誠実に向き合っていない事実を示し、この問題を解決するためのロードマップと行動計画の策定を、日本政府が期限を定めて具体化することを、委員会から要請するよう求めていく、ことを重点にしていた。その上で、各国の労働者グループ代表が課題ごとに分担して、勧告の誠実な履行を日本政府に求める演説を個別審査の場で行うことになった。

ILO から日本政府に求められているのは、以下の5課題である。

- ①自律的労使関係制度の社会的パートナーとの協議・検討
- ②消防職員委員会制度の機能に関する課題等についての情報提供
- ③消防職員が警察と同一視されるという政府の見解等についての社会的パートナーとの協議、協議結果の情報提供
- ④刑事施設職員の団結権についての社会的パートナーとの協議・検討
- ⑤人事院の的中立性、調停・仲裁機能についての社会的パートナーとの協議・検討

ILO が要請する「自立的労使関係制度のための措置に関する期限付き行動計画」に関する労使協議を開始する時期を明確にさせることは、この間の政府の「のりくらり」とした対応をふまれば、その重要性は、誰もが実感するところである。また、消防職員の団結権回復の課題は、世界的な趨勢に照らせば、もはや前提条件なしに決着済みといえる問題であり、集中して日本政府を追い詰める戦略も理解できる。

一方で、こうした課題に加えて、劣悪な処遇と不安定雇用を押しつけられている非正規公務員・会計年度任用職員の存在は、まさに労働基本権はく奪によって生じる歪みの表れであり、その具体的な問題点を個別審査の場で明らかにする必要性も強く感じた。これまでも ILO は、1963年の「公務員の労働条件に関する専門家会議」で「恒常的な職務を遂行することを要求される職員は、できるかぎり、正規のそれとして採用されなければならない」「臨時職員は、合理的な期間内に、正規職員となる機会を与えなければならない」と提言している。さらに会計年度任用職員制度の創設によって労働基本権が奪われたことについても2020年に「自治体の労働組合が長年保持していた労働基本権を奪わないよう」に求める見解が示されている。こうした状況をふまえ、今回の基準適用委員会の個別審査において、非正規公務員・会計年度任用職員制度の課題が取り上げられるよう、全労連 ILO 派遣団としてとりくみを強めていくこととした。

## ILO 総会のあれこれ

総会開催中は、ほぼ毎朝、労働者代表ミーティングが開催される。日本の関係者と挨拶しながら席に着く。ミーティングでは、昨日の報告と本日の会議予定が案内されるのだ。6月6日のミーティングにジルベール・F・ウングボ事務局長（トーゴ）がサプライズで登場。あいさつが終わった後には、事務局長に対する発言を求める挙手が続いた。意外と自由な運営である。

オブザーバー代表とはいえ正式な構成員なので、時間が許せば、基準適用委員会だけでなく、他の会議の傍聴も可能だ。6月7日には、布施事務局長のガイドで「生物学的な危険に対する保護に関する基準設定討議」を傍聴した。原案に対して文字通り一字一句の単位で修正を求める意見が続く。こんな調子で議論が終わるのだろうかと思わずに心配してしまう。議長団からも「昨日から討議しているが、まだ5ページしか進んでいない。徹夜しますか?」と嘆く声が出る。

なお、6月7日朝の会議の冒頭に「ILO スタッフ等へのセクシャルハラスメントが多発し、苦情がきている。悪質な場合は今後の会議参加を認めない場合もある」と警告が出された。具体的には、食事にしつこく誘うなどの行為のようだが、ILO 総会でセクハラ注意とは笑い話では済まない。

6月10日には、ミャンマー政府に対し、ILO 憲章33条に基づいた決議をきちんと適用することを求める抗議集会が国連欧州事務局前の広場で開催され、全労連の4人も参加した。地雷被害の撲滅を祈ってつくられた巨大な彫刻「壊れた椅子」のある場所だ。ミャンマー軍事政権に対して制裁を求めて次々に発言が続き、スローガンが唱和される。教師など多くの公務労働者が政権のために働くことを拒否するなど、市民的不服従運動に参加し、そのために、殺され、投獄され、また職を失うなど、極度の困難に見舞われているとのことだ。

## 各国の労働者側代表との懇談

スタートは、韓国全国民主労働組合総連盟（KCTU）の国際部長とランチミーティング。韓国では、いま最低賃金制度が大きなテーマになっ

ていて、日本のように地域別にしようとする動きがある、とのこと。労組はもちろん反対だが、そのためにも、全労連の全国一律最賃運動を全力で支援したい、とエールを送られた。財閥大企業での労働組合の結成と運動強化に努力しており、サムスンでもストを実施できた、と胸を張っていた。そのほかにも、日韓の政治・経済の将来展望など、長時間にわたり自由闊達に語り合った。

ポルトガル労働総同盟とは、日本案件に関わる情報提供や欧州議会銀選挙の情勢について懇談した。途中から会議場にいた青年組織の代表に代わり、稲葉常任幹事と青年部の交流について協議した。

ブラジル中央統一労働組合（CUT）アントニア・リスボア国際部長と懇談。政権交代で左派のルラ大統領が誕生した。カリスマ性があり、労働者から歓迎されている。しかし反動勢の策動もあり予断は許さない。左派政権の継続が課題と言う。日本におけるブラジル人労働者の増加について質問すると、実態は良く知っていて、全労連が労働者の組織化や子どもの教育など生活相談に関わっていることには感謝している、労働組合で協力できることがないか検討したい、と話された。

スペイン労働者委員会総連合（CCOO）アレハンドラ・オルテガ・フェンテス国際部アジア担当などと懇談。中道左派政権を維持し、欧州議会選挙でも極右の台頭は許さなかった。バルセロナ市の水道事業の再公営化について質問すると、公共の外部委託を検証し、再公営化を求める世界的な労働運動のネットワーク構築が必要ではないか、と投げかけられたので、全労連の「公共を取り戻す」運動を紹介し、共同のとりくみをすすめていくことを確認した。

全インドネシア労働組合連合（KSBSI）エリー・ロジータ・シラバン委員長、キリスト教労働組合連盟（ACV/CSCi）マリア・エメニタ氏と懇談。日系企業の働き方や日本の医療・介護現場等で働くインドネシア労働者の課題などで意見交換をした。

フランス総同盟（CGT）国際部のシルバン・ゴールドスタイン氏と夕食をとりながら懇談。5月の公務部会訪問における手配に感謝の意を伝えた。基準適用委員会の日本案件では、欧州を代表してイタリアの労働者代表が発言する予定なので、全

労連の要請の主旨は必ず伝えたい、と話された。欧州議会選挙、フランスでは極右勢力が勝利しそうな情勢になっていることを心配されていた（その後、フランスのマクロン大統領は下院の解散総選挙を発表）。

ベトナム労働総同盟グエン・ドック・ティン国際部長などと懇談。コロナ禍で中断している労働組合の交流を再開したい、との表明があった。2024年秋には委員長が来日するとのこと。外国人技能実習制度についても意見交換した。

イタリア労働総同盟（CGIL）と懇談。日本案件では、欧州を代表して演説するので、全労連の主張を伝えた。新自由主義に対抗する労働組合の国際的な連帯が必要ではないか、と話されたので、全く同感であることを伝えた。

韓国全国民主労働組合総連盟（KCTU）のオム・ミギョン副委員長などと懇談。「会計年度任用職員制度」の概要を説明するとともに、労働基本権制約の労働者が減るどころか拡大させられていること、なおかつ低い処遇、不安定な雇用におかれていること、などの課題を話した。KCTU副委員長は、会計年度任用職員制度に問題点については韓国労総に伝え、取り上げて発言するよう要請する、と話された。韓国のILO総会の労働者側委員は、二つのナショナルセンターの交代制とのこと。なお、韓国にも公務員に人事院勧告制度に似た制度があることや、公務におけるアウトシーリング化や非正規化、青年層の組合離れなど共通する課題が多いことから、全労連の公務部会や青年部との交流を深め、運動の活性化や強化をすすみたい、との呼びかけがあった。

## 基準適用委員会 日本案件の個別審査

基準適用委員会の日本案件（ILO87号条約の日本国内での適用状況）の審査は、6月11日の午後に行われた。審査では対象となる国の政府代表がまず発言。次に当時国の労使の代表が発言し、続けて当時国以外の政労使の委員が発言する。最後に当該国政府が最終発言、労使の代表が発言して討議を終える。その後、委員会としての当該案件に関する結論（議長集約）が提案され採択される。



韓国労総オム・ミギョン副委員長といっしょに

冒頭、日本政府の代表として細田大造総務省公務員課長が発言したが、2018年の前回審査時とほぼ変わらない主張を繰り返した。

- ・国家公務員の労働基本権は、一定程度制限されているが、人事院勧告制度やその他によってそれが代償されている。人事院の代償措置としての機能は引き続き存在している

- ・自律的労使関係制度の問題を慎重に検討するため職員団体との社会対話を継続している。課題として、混乱を招く可能性のある交渉の費用、通常の業務時期における労使交渉の長期化による影響、合意に達しなかった場合に伴い発生するリスク、仲裁に移行する標準的事例に関する懸念、がある。国民的理解が深まっておらず、国家公務員法改正案は2011年に国会で廃案になっている

- ・消防職員に関して、消防業務は歴史的にも警察の一部。災害発生時には、消防職員が自衛隊や警察とともに一体的に従事する。これらの理由から、消防職員には団結権が付与されていない。しかしながら、消防職員委員会（FDPC）制度が基本権はく奪の代案として設立された。消防職員委員会制度は、労働条件とその他の関連する問題の解決に制度的に大いに機能している。

- ・刑務所職員についても本条約の目的とするところの「警察」の定義に該当することから、団結権、団体交渉権、ストライキ権が付与されていない。警察官同様、刑務所職員は武器の携行と使用が許可されている。それらは、服役中の囚人を拘禁し、矯正施設内での

犯罪を捜査し、容疑者を逮捕し、矯正施設において司法警察の任務を負っているため適切である。

2024年1月の能登半島地震を持ち出し「日本は頻繁に自然災害に見舞われる国の一つであり、災害時には消防と警察、自衛隊で一体的に統制をとる必要がある。よって、消防職員の団結権制約はやむを得ない」という日本政府の屁理屈には、さすがに会場内でも失笑が漏れた。

石上千博連合会長代行は、日本政府が2018年の「個別審査」における議長集約で「自律的労使関係制度について社会的パートナーと協議する」等の課題に対し、政府は誠実に向き合っていないと指摘。日本の公務員の労働基本権問題の根本的かつ抜本的な解決に向けた日本政府の誠実な対応を導く本委員会の討議と結論を要請する、との間の政府交渉の経過などを示しながら主張した。

その後、各国の政労使の代表からの発言が続いた。

マーク・リーマン労働側スポークスパーソンは「公務員の労働基本権の問題は、ILOですでに半世紀近く監視機構で問題となってきた。基準委員会でも2018年以來の審査で、最も長く取り上げられている案件の一つとされている」として、長年にわたって、公務員の労働基本権をめぐる状況に改善が見られないことを指摘し、消防職員と刑務所職員への団結権付与、労働基本権はく奪の代償措置としての人事院の機能、自律的労使関係の創設に向けた議論の前進が見られないこと、地方公務員の労働基本権の問題などをあげた。また発言で「この間、労働基本権が奪われた職員」として会計年度任用職員の課題についても言及した。

ニュージーランドの労働者代表のワティー・ワトソン氏（ニュージーランド労働組合評議会）は、「我が国も日本と同様に地震や噴火など自然災害が多いが、消防職員には労働基本権が付与されていて、団結権は指揮命令の障害にはなっておらず、何の問題も生じていない。むしろ、危険な業務に誇りを持って従事するからこそ労働基本権が必要だ」と日本政府の主張に正面から反論した。この

発言は会場でも共感を呼び拍手も起きた。

各国の労働者代表の発言はいずれも、「作戦会議」で打ち合わせたとおり、基本権回復のための検討作業に期限をきるなど、従来よりも踏み込んだ「議長まとめ」を求めるものであった。

あわせて、労働者グループ以外の代表からも「日本の公務労働者の基本権制約の案件は、基準適用委員会において最も古い課題。すでに11度も勧告が出されている。今後、この場で議論しなくてもいいように、労使でしっかり協議して解決すべきだ」という趣旨の発言が出されるなど、国際世論も日本政府のかたくなな姿勢には「うんざり」という基調だった。

なお、5月のILO要請後に、自治労連とFFVがオランダの労組と、国公労連と全教がフランスの労組とそれぞれ懇談し、日本の公務労働者、消防職員等の労働基本権回復に対する支援を要請したことが、個別審査での議論に反映していることは、強調しておきたい。具体的な経過は記述できないが、国や潮流を越えた労働者の熱い連帯の成果である。

## 委員会「結論」をふまえて 今こそ基本権回復を

基準委員会で採択された「結論」（後囲み参照）は、2018年のものと比べると、期限を区切った行動計画の策定という表現が消えるなどやや弱い内容となった。しかし「結論」では、公務員の労働基本権に関する87号条約の案件が長期に及んでいることに留意し、条約に沿って、使用者と労働者組織との協議の上で以下を検討するよう日本政府に要請するなど、国際社会の強い懸念を再度示したものである。

- ・消防職員の地位と労働条件の更なる向上
- ・どの範囲の監獄職員が警察とみなされ、団結権を剥奪されるのか、またどの範囲が警察の一部とはみなされず団結権を持っているのか。
- ・公務員に関して、① 人事院の手続きが効果的、公平かつ迅速な調停と仲裁手続きとなっているか、② 条約に沿って、自律的

労使関係について慎重に検討を継続し、さまざまな障害への解決策を模索すること。

- ・地方公務員法とその他関連法を、地方公務労働者が条約で示された権利と保障を享受できるように見直すこと
- ・2024年9月1日までに上記すべてに得られた成果を委員会に報告すること

団結権、団体協約権、スト権などの労働基本権が奪われていることで、公務員の労働条件の改善には困難が生まれている。それだけではなく日本政府は、公務の労働組合のたたかう力を制約することで、日本の労働運動全体を弱体化させ、平和

で民主的な国づくりを求める運動を抑え込もうとしてきた。

他国でも当然に認められている権利が、日本の公務員、公務労働者に認められていないことは重大な人権侵害だ。この間のとりくみを通じて、世界の労働組合の仲間から、この問題での連帯や支援の申し出も大きく広がった。そして、2024年10月の総選挙で自民・公明連立与党は過半数割れに追い込まれた。今こそ、労働基本権の回復を求める声を組織の内外で強め、ILO 勧告のすみやかな実施を政府に迫るたたかいの構築が求められている。

(かつき なおゆき)

# 文化財の保護は公務の役割

家原 圭太（京都市職労文化公室支部長）

## はじめに

「政府及び地方公共団体は、文化財がわが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、且つ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し、その保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない。」

これは、昭和 25 年に施行された文化財保護法の第三条である。

文化財には国・都道府県・市町村がそれぞれ指定・登録したものがあがるが、その保護は、法令（文化財保護法・文化財保護条例）に則り進められるものであり、政府及び地方公共団体が果たす役割が明確に規定されている。文化財行政は、文化財保護法・文化財保護条例に基づいた業務をおこなうものであり、多様な文化財を扱うため専門的技術を有した職員（文化財保護技師）が担当する。

しかし近年、この原則が十分果たされない状況が散見されはじめています。民間でできることは民間へとといった社会的ニーズや、公務の質の変化が影響していると考えられるが、文化財保護において公務の役割を縮小させる傾向については慎重になるべきであり、将来を見通した適切な判断が求められる。

本稿では、文化財の中でも主に埋蔵文化財と史跡をとりあげ、地方公共団体の業務を紹介し、「国民共有の財産」である文化財をいかに後世へ継承するのか、地方公共団体が果たす役割をまとめた。また、山積となっている課題の一端に触れ、情報の共有をはかりたい。

## 1 埋蔵文化財

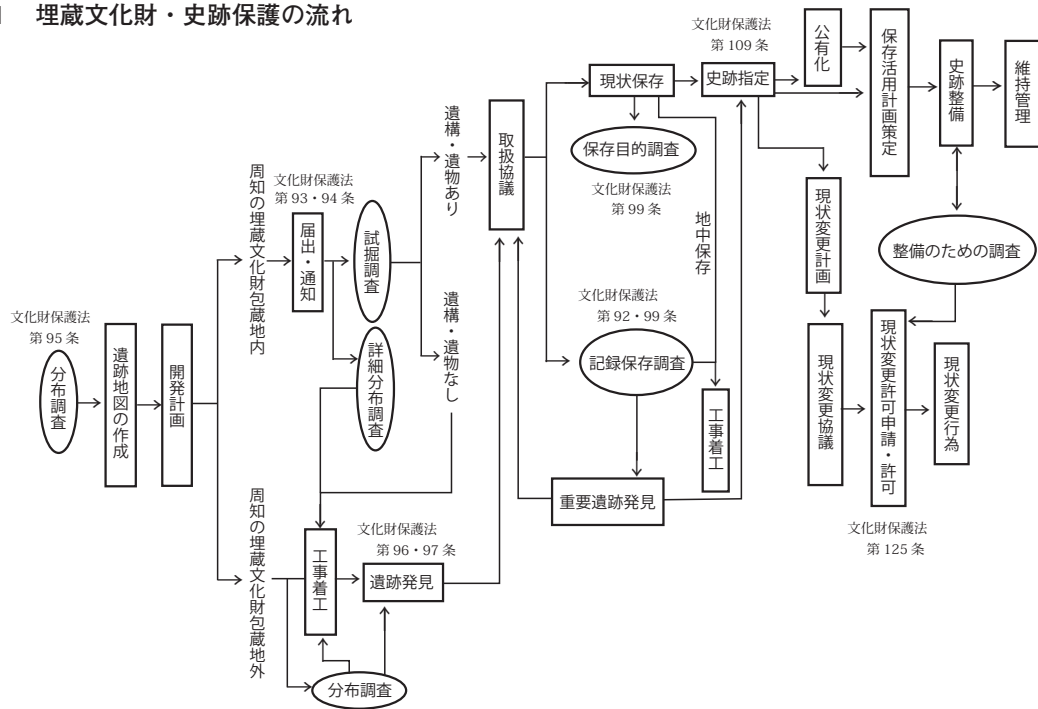
埋蔵文化財とは、土地に埋蔵されている文化財のことであり、一般的に「遺跡」と呼ばれているものである。全国で約 46 万箇所あり、年間約 9 千件の発掘調査がおこなわれている。発掘調査のうち、9 割以上が緊急調査と呼ばれるもので、開発に伴い壊される遺跡について、発掘調査をおこない図面や写真の記録をとり、報告書を刊行することで遺跡を記録保存するものである。

まず、開発行為が計画されると、文化財保護法第 93 条<sup>(1)</sup>に基づき文化庁長官へ届出がされる。その届出は、地方公共団体により受付され、保存に必要な調査が指示される。調査には、発掘調査・試掘調査・立会調査（詳細分布調査）・分布調査などがあり、その開発規模や遺跡の種類、諸条件により適宜指示することになる。

すべての開発行為について、発掘調査をおこない記録をとることが文化財保護の観点からは望まれるところであるが、現代社会においてそれだけの時間と費用をかけることは現実的ではない。また、発掘調査は原則的に原因者負担<sup>(2)</sup>であり、年間 500 億円以上にのぼる調査費用を開発業者が負担している。発掘調査をおこなうことが開発の過大な足かせになることは避けなければならない。文化財の保護と開発行為を上手く両立させていくことが、埋蔵文化財担当職員の腕の見せ所である。

発掘調査による過大な負担を避けるために行われるのが試掘調査である。試掘調査は、開発される土地に遺跡が残存しているのか、その遺跡がどれくらいの深さにどれくらいの密度で残っているのかを確認するための調査である。この試掘調査

図1 埋蔵文化財・史跡保護の流れ



の結果、後世に削平され遺跡が残存していないと判断できれば、発掘調査をおこなう必要はない。また、遺跡が深くからみつかった場合は、開発に伴う掘削を遺跡よりも浅くおさめることにより、遺跡を地中保存する措置をとることもできる。この判断は非常に重要なものであり、発掘調査ありきの埋蔵文化財保護ではないことを示すものである。

発掘調査は、調査の技術や経験があれば、事前の届出をおこなうことで、地方公共団体職員でなくてもおこなうことができる。近年では民間の発掘調査団体が全国的に展開している。一方、試掘調査は、発掘調査が必要かどうかを判断する必要があり、より公平性が求められる。すなわち、発掘調査に要する費用と期間を開発業者に負担させるかどうかの判断をおこなわなければならない。その役割は行政がおこなわなければならない。行政が試掘調査をおこなうことで、公平性が担保され、営利目的で発掘調査を強制することを防いでいるのである。試掘調査で遺跡が確認できないにもかかわらず、発掘調査を指導することはあってはならず、行政の信用あつてのシステムといえる。

遺跡を発掘すれば、土器や瓦など多種多様な遺物が出土する。遺物は増える一方で当然減ることはない。令和4年度、全国の発掘調査で出土した

遺物は5万4910箱(60×40×15cmのコンテナ)であり、累計885万7535箱におよぶ<sup>(3)</sup>。これらの遺物は、過去の人類が残した非常に重要な文化財であり、後世へ継承しなければならない。土器の小片ひとつをとっても、その土器をつくるために粘土を採取し、土器の形をつくり、それを焼き、運搬し、使い、捨てた人がいる。そのような視点からみれば、いかにも価値のなさそうな小さな土器の破片であっても文化財的な価値は高いといえよう。他に例がない、最古・最大であるといった視点から出土遺物をみれば一部の貴重な遺物のみが価値があると判断されるが、貴重であるか否かと文化財的価値は別である。文化財とは、「わが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないもの」である。現代社会を歴史的に正しく理解しようとした場合、他に例がない貴重なものだけで理解できるだろうか。雑多なモノにこそ歴史を正しく理解する価値があるといえよう。

これらの出土遺物を保管するには収蔵庫が必要であるが、いずれの地方公共団体でも恒久的な課題となっている。新しく収蔵庫をつくるには財源が必要となるが、近年は新しくハコモノをつくることは、どこも予算が確保できず、大きな課題となっている。



文化財は「国民共有の財産」なのだから、行政は国民のために収蔵庫をつくり、適切に文化財を保管し後世へ伝えなければならない。それは、営利を求めない公務の最低限の役割であろう。そもそも、文化財を保護するには、費用がかかるのである。

## 2 史跡

### (1) 史跡とは

史跡とは、貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅、その他の遺跡で、我が国にとって歴史上または学術上価値の高いものを指す。

文化財保護法第109条には、「文部科学大臣は、記念物のうち重要なものを史跡、名勝又は天然記念物（以下「史跡名勝天然記念物」と総称する。）に指定することができる。」とあり、史跡としては指定されたものを保護の対象とする<sup>(4)</sup>。

史跡指定されれば、永続的に文化財として保護され、その土地での開発はおこなわれぬ。史跡の多くは、発掘調査により遺跡が発見され、特に重要と判断された場合に史跡指定され、地方公共団体により公有化（買い上げ）がされる。しかし、すべてがそういった経過をたどるわけではない。たとえば京都では、多くの社寺が史跡に指定されており、現在でも宗教活動をおこなっている。所有者である社寺の管理のもと、保護がはかられている。宗教活動と文化財保護は目指すところが一致する場合が多いが、そうではないこともある。宗教活動が優先されたり、文化財を修理・整備するための費用を得るため集客を求めるあまり、文化財として保護されるべき構成要素がなおざりにされる場合もしばしばみられる。文化財保護の立場から公平かつ第三者的な立場からチェックすることが、地方公共団体に求められる。

### (2) 現状変更許可申請

文化財保護法第125条には「史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない。（後略）」とされている。

前述した史跡を保護するためのチェック機能と

して、史跡指定地内において現状を変更する場合は、現状変更許可申請をおこなったうえで、文化庁長官の許可をうけなければならない。

この手続きがまた悩みの種となる。史跡は、歴史上または学術上価値の高いものであることから各史跡、時代も規模も保護すべき対象も異なる。それを充分把握し、理解し、価値付けをおこなったうえで、申請を受け付け、必要書類や図面を整理し、許可手続きをおこなうこととなる。

たとえば、史跡指定地内で防災のために埋設管を敷設する場合でも、地下遺構の有無を調べるための発掘調査をおこない、みつかった遺構を残すべきかどうかを、遺構の時代・性格、絵図や文字資料等総合的に検討し判断しなければならない。また、建物の建て替えの場合でも、既存建物が建てられたのがいつなのか、それに文化財的価値がないのか、新築にあたり基礎を設置するための掘削により地下遺構が壊されないか等、個別に検討する必要がある。

このような煩雑な検討過程は各史跡の多様なありかたから、個別に判断せざるを得ない。許可の手続きをおこなうにあたり、公平性や倫理観が不可欠であり、そこに公務としての必然性がある。

### (3) 史跡の公有化と整備・活用

史跡に指定されれば、その土地は適切に保存管理しなければならない。しかし、所有者の事情により難しい場合もあり、そういった場合は、地方公共団体により土地を買い上げ、保存・管理し整備・活用していくことになる。買い上げ費用、維持管理費用、整備費用など負担は大きい。史跡を公有化することは、地方公共団体が未来永劫、その土地を文化財として維持管理していくということである。文化財保護の最も強力な意思表示といえ責任も重い。

史跡整備は、史跡公園として古墳や、古代の建物などを復元したり、表面表示することが近年進められている。復元された古墳や建物は迫力があり、当時の状況を理解しやすい。また、説明板も多ければ多いほど史跡の理解に資することができる。

しかし、そういった整備がすべての史跡で最善策というわけではない。遺跡が最も隆盛した時期

から時を経て衰退し現在に至る過程も歴史であり、最盛期ばかり注目され復元の対象とされることが、はたして正しい歴史の理解を促すのか考えることも重要ではないか。あまり復元しすぎず、現地で当時の情景を想像することも大事ではないだろうか。そこで思い起こされるのは、松尾芭蕉が平泉で詠んだ「夏草や兵どもが夢の跡」である。「跡」として残っていることを詠んだものであり、寂れた感じもまた趣深いものである。

### 3 課題

#### (1) 人員不足と業務の増加

近年、多くの自治体で埋蔵文化財や史跡担当の人員不足が常態化している。その要因に業務の増加と専門職の人員削減傾向がみられる。

近年、文化財保護は保存と活用が重視され、以前までの保存一辺倒では成り立たなくなっている。とは言うものの、活用推進のための新規採用はほとんどない。すなわち、活用にかかわる業務が増加したにもかかわらず人員補充がなく、活用に手がとられ保存に費やす時間が充分とることができない、という現象がおきているのである。これでは、「国民共有の財産」を後世へ継承するといった文化財保護の大原則を果たせない。

保存は、なかなか目に見えず地味である。一方、活用は市民の反応なども目に見えてわかりやすい。現代社会は総じて目先の利益を求めすぎているのではないだろうか。保存は活用の前提であり、最優先されるべきという原点を再確認すべきであろう。

また、専門職の補充はどの業種であっても厳しい。埋蔵文化財担当職員は平成11年から15年まで全国で7000人を超えていたが、団塊の世代が退職後の不補充等があり、現在では5500人程度となっている<sup>(5)</sup>。

#### (2) 職員の専門性と評価

埋蔵文化財や史跡を担う職員は、大学等で考古学を学び専門試験によって採用されるのが一般的である。発掘調査により様々な発見をしたのであれば、それを研究に生かしていくべきであり、発掘資料の活用の一部となる。研究が進めば、新た

な歴史が解明され、国民に還元される。ただし、そのような研究活動は業務とは一線を画するものであり、研究は公務では評価されない。本来、調査と研究は一連のものであり、業務の中で研究活動がされるべきであるが、雑多な業務が増加し、研究活動はいつしか優先されるべきものではなくなってしまった。

そこには、近年公務員にも導入されてきた人事評価制度もかかわっているのではないだろうか。目先の業務をこなし、回転率の高い人材が評価され、先の見えない研究活動などは評価されない。それでは、職員のモチベーションは上がることはない。そもそも、評価者が文化財保護技師の業務内容とその遂行過程等を充分把握し、正当な評価をできるのか甚だ疑問である。

人に評価されるために業務をしているわけではない、との意識を持っている文化財保護担当者は多く、専門職に人事評価制度を導入すること自体、拘子定規な人事当局のエゴに他ならない。

#### おわりに

埋蔵文化財や史跡の業務は、公務の中では少し特殊な部分があるのかもしれない。ただ、本稿で指摘したように、公務としてやらなければならない根拠がある。その一部でも脅かされている現状は打開すべきであり、問題意識をもって行動しなければならない。

埋蔵文化財や史跡の保護には、お金がかかる。それは、貴重なもの、脆弱なものを後世に継承していくためには当然必要なものである、近年は、公務であっても経済性や効率性が重視される傾向にあるが、文化財保護はそもそもそのような観点に該当しないものであり、そこに公務としての意義がある。

今、衰亡していく文化財を保護しなければ、わが国の歴史、文化等を正しく理解することができず、将来の文化の向上発展を成しえることはできない。どんなに費用がかかっても、責任とプライドを持って公平性と倫理観のもと職務を全うしなければならない。文化財保護を公務としておこなう理由はここにあるのではないだろうか。

(いえはら けいた)

## 【註】

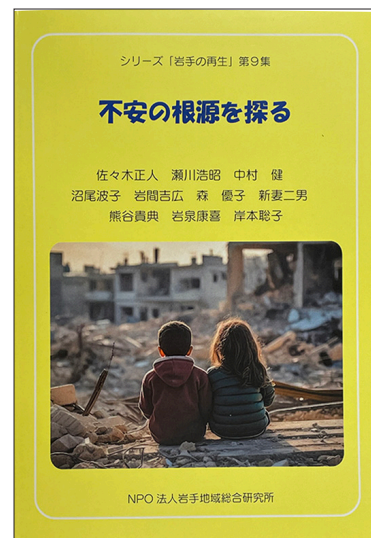
- (1) 第九十三条 土木工事その他埋蔵文化財の調査以外の目的で、貝塚、古墳その他埋蔵文化財を包蔵する土地として周知されている土地（以下「周知の埋蔵文化財包蔵地」という。）を発掘しようとする場合には、前条第一項（第九十二条 土地に埋蔵されている文化財（以下「埋蔵文化財」という。）について、その調査のため土地を発掘しようとする者は、文部科学省令の定める事項を記載した書面をもって、発掘に着手しようとする日の三十日前までに文化庁長官に届け出なければならない。ただし、文部科学省令の定める場合は、この限りでない。）の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日前」とあるのは、「六十日前」と読み替えるものとする。
- (2) 当該埋蔵文化財の現状保存を不可能とする原因となった開発事業者が発掘調査の経費負担をおこなう。
- (3) 文化庁文化財第二課『埋蔵文化財関係統計資料－令和5年度－』令和6年。
- (4) 史跡に指定されていないものは、文化財として全く保護されないわけではなく、埋蔵文化財や建造物等として保護対象になりえる。
- (5) 前掲（3）。

井上博夫ほか 著

## 『シリーズ「岩手の再生」 第9集 不安の根源探る』

岩手地域総合研究所 2024年9月刊  
定価：本体500円（税込）

新沼 優（岩手自治労連）



岩手地域総合研究所では毎年、会員と市民の学習と地域課題を掘り下げる場として、連続講座「岩手の再生」を開催してきました。2023年度はメインテーマを「不安の根源を探る」として、誰もが心の中に抱える「不安」の原因を生活の中から見つけ出し、解き放つ方途を見つけ出そうと、4つの分野でシンポジウムを実施しました。その結果を今年9月に『シリーズ「岩手の再生」第9集』としてブックレットに収めましたのでご紹介します。

第1回は「岩手県最低賃金をどうすべきか？」をテーマに、地方最低賃金審議会の雇用者側委員と労働者側委員が参加したシンポジウムが行われました。都市圏と地方の賃金格差が拡大していること、全国一律の最低賃金は格差是正に効果があることなどの議論が交わされました。

第2回は「岩手の地域医療を守るために～『持続可能で希望ある岩手を実現するための行財政改革報告書』をふまえて～」のテーマで行われました。岩手県行財政研究会構成員、岩手県職員、岩手県医療局労組の代表が参加しました。県立病院の「県下にあまねく良質な医療の均てんを」という創業精神をどう守っていくか、県立病院の現状、医療の助けを必要としている地域・住民の状況、医療従事者の過酷さ、そして尊さを取り上げながら、解決すべき問題を明確にした論議を進めまし

た。

第3回は「不登校問題を考える～学校教育環境に焦点をおいて～」のテーマで開催されました。岩手県教育委員、現役中学校教師、フリースクールの副校長が、なぜ、不登校は増加しているのか。その要因について、日本の教育には何が必要なのか、不登校の現状や学校現場の支援の在り方について徹底的に議論しました。

第4回は「公共の役割を問い直す～自治体行政の可能性～」と題して東京都杉並区長の岸本聡子さんがオンラインで講演会を行いました。岸本さんは、民主主義の危機の時代だからこそ、水道、医療、図書館などの公共施設を行政に取りもどす、地方自治の根幹である「地域主権」は住民参加型で実現するなど、対話の場をつくっていかねばならないと強調しました。さらに、行政職員と一緒に地域・住民と共に街づくりをすすめるのが民主化であると力説し、社会の課題に当事者として、本気で向き合う姿勢は情熱的で熱意が伝わってきました。

最後に、このブックレットが、地域の特性に即した地域課題の解決のために活用されることを期待しています。

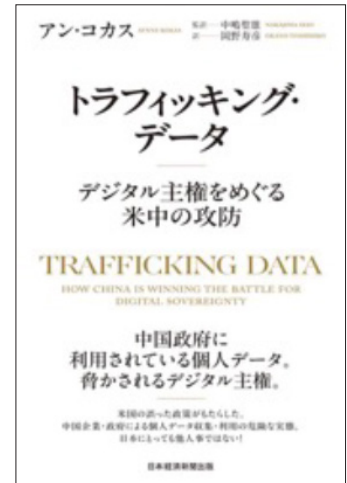
（にいぬま ゆう）

アン・コカス著

## 『トラフィック・データ デジタル主権をめぐる米中の攻防』

日本経済新聞出版 2024年3月刊  
定価：3850円（税込）

稲葉 多喜生（東京自治労連）



本書は、米国テック産業が経済成長を優先することによって、市民と政府のデータを、中国政府に流出させていることを明らかにしている。

タイトルにあるデータ・トラフィックとは、「消費者のデータが商業的に抽出・移転されることによって、ユーザーが自身の個人情報を守る目的のために同意したユーザーの居住国・地域の法的システム管轄外にある外国政府の国家戦略に利用されてしまうこと」である。

アメリカには多くのテック企業が存在しており、ユーザーのあらゆる面からデータを収集し、新たなデジタルサービスの原資にしている。なぜ、テック企業がユーザーのデータを自由に収集・利活用できるのか。

背景にはテック企業の利用規約に問題があると本書は指摘する。利用規約は意図的に複雑な言葉が並べられている。そのため、ユーザーは自らのデータがどのように扱われるかを理解できず、データ提供に同意している。

本書は、テック企業はユーザーに「自分のデータを別の管轄権（区や地域）に移転させることに同意していることを明確に示していない」と指摘し、「法的な国境を曖昧にし国家主権を侵害する」と警告している。企業利益を優先した利用規約は、中国企業へのデータ流出を招いているという。

それではなぜ、米国テック企業のデータが中国に流出しているのか。中国の法律では米国テック企業が中国国内にデータ保管施設を置けば、中国のデータ監視の対象になる。さらに、米国テック企業は、中国政府から市場参入の要件に中国企業との合弁会社設立が求められ、中国政府にデータアクセスの窓を開ける役割を果たすケースも紹介している。

本書が指摘する中国へのデータ流出やテック企業がユーザーデータの収集を放任していることは、日本政府が進める自治体DXとの相似性に気付かされる。日本政府は自治体に、基幹業務システムの利用環境を、ガバメントクラウドに切替えるよう求めている。ガバメントクラウドはAWSをはじめとする米メガテックが提供するクラウドだ。また、準公共分野にテック企業が提供するクラウドサービスを導入し、テック企業に自治体のデータ収集と利活用を認めている。

本書が指摘する、米国政府がテック企業へ規制をかけないことにより、ユーザーデータの自由な収集を認め、中国にデータを流出させている状況によく似ている。「デジタル主権」が話題になるいま、自治体DXの課題を明らかにするうえで有用な書である。

（いなば たきお）

編集後記

☆コロナ危機、物価高のもとでも新自由主義と軍備拡大を優先した自公政権に国民の審判が下されました。しかし、少数与党として出発した石破首相には反省の欠片もありません。

アメリカではトランプ前大統領が当選。格差と貧困を拡大させた新自由主義のもとで、世界各地で変化と分断がすすんでいます。新自由主義の転換、そして人の命と尊厳・人権が第一にされる社会の実現が求められています。

☆12月3日夜に韓国の尹大統領が「非常戒厳」を宣言。市民が共同・連携し、4日未明に国会議員が国会に参集して「非常戒厳解除要求案」を議決。宣言からわずか6時間で「非常戒厳」は解除されました。市民の素早い行動は、光州事件など過去の歴史と教訓から発展した民主主義が反映しています。

☆今号の特集テーマは、「今こそ地方自治を一地域・自治体・市民運動一」です。市立病院の指定管理者制度導入に反対する市民運動、大阪万博・カジノに反対する市民運動、沖縄の女性たちの運動など、運動にかかわっている当事者に報告をお願いしました。

能登半島地震、東日本大震災にかかわる論文なども掲載しています。

☆2025年は、終戦80年、被爆80年と大きな節目を迎えます。核兵器の廃絶を訴え続けた日本被団協がノーベル平和賞しました。核兵器のない平和な世界がいまこそ求められている時はありません。(K.K.)

---

『デジタル自治と分権』第2号（通巻96号）

2025年1月6日発行

【編集・発行】

自治労連・地方自治問題研究機構

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館

TEL 03-5940-6471 / FAX 03-5940-6472

<https://www.jilg.jp/>

Email: [think@jichiroren.jp](mailto:think@jichiroren.jp)

---