



第423号 「がんばろう、日本！」 国民協議会 機関紙

発行所「がんばろう、日本！」 国民協議会 発行人 戸田政康 編集人 石津美知子 http://www.ganbarou-nippon.ne.jp (東京事務所) 東京都千代田区九段北4-3-16 TEL 03(5215)1330 FAX 03(5215)1333 (発行所) 東京都東大和市南郷2-17-16 パピルス会館 〒207-0014 TEL 042(566)2950(代) FAX 042(566)2949 (郵便振替)00160-9-77459 「がんばろう、日本！」国民協議会 ゆうちょ銀行 019店 当座0077459

1部 300円 定期購読 半年2,000円 一年3,500円

今号の紙面
インタビュー
2-3面 「市民主体の防災計画」 西原茂樹・牧之原市長
4-6面 「地域経済と地域自治」 岡田知弘・京都大学教授
6-10面 田中会「公共施設更新計画」 岡田直典・東洋大学リサーチパートナー
10-14面 田中会「立憲主義の当事者意識」 小林節・慶応大学名誉教授

はじまったフォロワーシップの転換 それに呼応、連携できるリーダーシップの始まりの始まり

「新しい現実」を創る連帯と協働の場づくり

七月の各種世論調査で、安倍政権の支持率が50%を割り込んだ。特定秘密保護法が成立した昨年十二月に比べ、集団的自衛権の行使容認に踏み切ったことが要因のひとつであろう。注目すべきなのは、そこに醸し出されているフォロワーシップの転換だ。「反対派の論拠は、安全保障政策論ではなく『手続き』論にすぎない」という見方は、肝心なものを見せてくれている。

「決定」のプロセスで特徴的だったのは、「安倍話法」ともいべき議論のみが合わなかった。小林節先生は京都・田中会「最近ではあれは確信犯だと思ふようになりまし。話をかみ合わせたら負けるから、かみ合わせない。最後まで土俵に上がらずに、回りを走り回っている感じ」(10面参照)と述べている。「集団的自衛権の行使は可能である」と憲法解釈を変更してしまつた以上、時の政権担当者とするのは、「集団的自衛権を行使するのはいつのことか」と説明するだけで、「集団的自衛権が行使できるのか、それをしていいのか」という議論をする必要はありますか？

「憲法解釈変更」の段階で、その議論をする必要がなくなっているのだから。『集団的自衛権行使に関する』と説明するだけで、『集団的自衛権が行使できるのか、それをしていいのか』という議論をする必要はありますか？

「だが、それ以上に『私たちは、権力者のいになりになるしかないのだろうか？』と、とても不安と無力感を抱いたのである。」

「だが、それ以上に『私たちは、権力者のいになりになるしかないのだろうか？』と、とても不安と無力感を抱いたのである。」

「だが、それ以上に『私たちは、権力者のいになりになるしかないのだろうか？』と、とても不安と無力感を抱いたのである。」

「だが、それ以上に『私たちは、権力者のいになりになるしかないのだろうか？』と、とても不安と無力感を抱いたのである。」

「だが、それ以上に『私たちは、権力者のいになりになるしかないのだろうか？』と、とても不安と無力感を抱いたのである。」

の凡庸こそが悪であることを説き、どんなに批判されても考え続け、発信し続けたハンナ・アーレントを描いた映画「ハンナ・アーレント」から「絶対的権力による無力化。無力化による思考停止。考える者であるはずの人間が、考えるのを止めたとき、悪が生まれる。そう説いたのである。『中略』『自分も考えることを、止めているのではないか？』とアーレントの言葉に耳を傾けながら、自分に問いかけた人が多かったのではあるまいか(河合薫 日経ビジネスオンライン)8)

自分の人生のオーナーですらなくなる。「少なくとも私は」ラナタの幸せをいちばん、考えている」という人を信じない。どんなに惚れた男でも、そう言われた途端、覚める。幸せは自分で考える。それくらい頭の硬さは、ちゃんとあるぞ。(同前)

地域民主主義の現場では、フォロワーシップの転換はすでに実践的に深められ、可視化されている。国政の課題においても、当事者意識を涵養する議論の場づくりとは、そのための論点整理とは、ということを実践的に深めていく舞台が見えつつある。9)シンポジウム外交・安全保障、8)関西政経セミナー(原発)は、その試みのひとつだ。

米大手の中国子会社が期限切れの食肉を使用し、それが大手ファストフードチェーンの製品として提供されていた問題は、水や食、エネルギーといった生存の基盤を力外に委ねている社会の危うさを、改めて浮き彫りにした。「基本的な財であるエネルギーや食料を、地方でどう調達していくか。そのため、荒廃した山村の自然エネルギーをどう生かすか。そして荒廃した農地をいかに生かして食料自給率を高めていくか。ここに政策的資源をどれだけ入れていくか。ヨーロッパ諸国が普通に行っていることを、まったくやっていないのが日本です。」

「新しい現実」を同時多発的に生み出す フォロワーシップの転換 その合意形成を促していくリーダーシップ

成長戦略第二弾の目玉は「女性の活躍」と「地域再生」だ。しかし、女性の社会進出のため「働く母親のために家事を担う外国人労働者の雇用を可能にする」(英フィナンシャルタイムスへの安倍首相の寄稿)といふことは、いかんともしがたい(家事を担う外国人労働者を雇える母親)って誰のこと？。当然、「産め」の次は「働け」？ 配偶者控除見直し？ 安倍政権に言ってるだ！ 保育園整備が先だろー！ ワーキングマザーぶちまけ座談会(ダイヤモンドオンライン)

「だが、それ以上に『私たちは、権力者のいになりになるしかないのだろうか？』と、とても不安と無力感を抱いたのである。」

「だが、それ以上に『私たちは、権力者のいになりになるしかないのだろうか？』と、とても不安と無力感を抱いたのである。」

「だが、それ以上に『私たちは、権力者のいになりになるしかないのだろうか？』と、とても不安と無力感を抱いたのである。」

先順位を再定義する合意形成が必要になる。ここでは「女性に産めよ、育てよ、そして、働け、しかし、母性は重要だ、という矛盾というよりも支離滅裂なことを平気で連呼する程度」(小笠原泰・明治大学教授 ハフポストポスト)10)の「議論」の余地はない。

例えば島根県邑南(おおな)町の取り組みは、永田町・霞ヶ関・丸の内とは対極にある。邑南町は人口一万強、高齢化率40%超の過疎のまちだ。日本創生会議の予測によれば、二〇四〇年までに若年女性人口が58%減少すると見込まれる、まさに「消滅可能性」の自治体ということになる。ところが邑南町は「しこたえておられます」(出雲弁で「がまんしてやりとげる」)。

移住策を積極的に進めた結果、ずっとマイナスだった社会動態をついにプラス20に転じ、42・1だった高齢化率の予測値を40・8に抑えている(いずれも平成25年度の数値)。邑南町の移住策は「日本一の子育て村」をうたうとともに、シングルマザー歓迎を打ち出して、子育て支援策のみならず、就職や住まいなど、さまざまな面での支援を行っている。これは「女性、子どもの貧困はあってはならない」との町長の信念と、地域の人々の「おせっかい」にも支えられているのだろう。八つの小学校、三つの中学校すべてに図書館司書を置くなど、教育環境にも力を入れている。

この転換の担い手は、国・中央政府・東京ではなく、地方であり、無数の地域自治の担い手である。そこに必要なのは「強い」

□インタビュー□

市民が主体となって「防災まちづくり計画」を策定 〜学んで気づいて、合意形成して、助け合う〜

西原茂樹・牧之原市長に聞く

地域の合意形成の場づくりは、 気楽に楽しく中身濃く

牧之原市は平成十七年（〇五年）、榛原町と相良町が対等合併してスタートしました。その新市長選挙には、僕のほかに四人、旧両町の町長さん、榛原町の元町長さんと議長さんが立候補し、だれが当選しても後が大変だろうという状況でした。僕が立候補したのは、そういう混乱を避けるためでした。

平成三年から県会議員として選出されて、ちょうど四期目でした。県議員をやるなかで、地方自治では市民協働、市民が主体ということをもっと進めていかなければならないと思っていました。



西原茂樹（にしはら しげき）
牧之原市長

1954年生まれ。金沢大学卒。相良町議、静岡県議などを経て、05年初代の牧之原市長に就任。3期目。牧之原市役所
<http://www.city.makinohara.shizuoka.jp/>

参加」とか「市民協働」ということが書かれていて、これを私のマニフェストでもトップに掲げた。

市長選は過半数の得票で当選しましたから、自信をもって市民参加を進めようということでも、マニフェストでは市政運営基本条例としていしましたが、まちづくり基本条例を策定しよう。それから市民が参加して合意形成をしていくスタイルをとろうということでも、「フォーラムまきのほら」を開設しました。

市政のことに関心や興味があったら来て下さいと、参加者を募集しました。集まった市民に、子育て、環境などいくつかのグループに分かれてもらって、そこで市の持っている情報はすべて出します、進行役も市でやりますということでもワークショップ方式でスタートしました。

一回目はみんな集まるんですね、牧之原のこれから考えよう。ところが発言となると、一言ある人は「講演」になっちゃう。それから批判的な人は、もっぱら行政を迫及する。これでは、はじめ来た人はなかなか発言できないし、発言しても相手にされない。そうなる。二回目からは来なくなっちゃう。三回目になると、もっと参加者は減る。

もちろんすべてのグループがそうだったわけではなくて、いい雰囲気でも議論を進めていたグループもありましたが、なかにはいくつか、しぼんでしまったり出てきた。そうなる。今度は、議会からも職員からも「やっぱり、市民には無理だ」「市民にできるわけない」という声が出てくるわけです。

そのころに、会議ファシリテーター普及協会の釘山さんに出会ったんです。会議のやり方の勉強会に私も参加したんですが、「会議って何だ」と。

意見を出し合って議論して、まとめていくのが会議でしょ、と思っていました。議長はまとめ役で、まとめる方向は持っているから、余計な人が余計なことを発言しても「じゃ、次の方」「それじゃ次の方」とどんどん回して行って「いろいろご意見もあります、今日のところはこういうことでもまとめさせていただきます」とやる。どうしてもしょうがないときは決を取る。こういうのが今までのやり方です。

ところが、会議ってというのはどうじゃない、みなさんから意見を聞く場だ。勝手にみんなの意見を引き出していくのが進行役、議長の役割だ。みんなから意見を引き出すためには、一人だけしゃべってはダメ、相手も頭から否定してはダメ、そして自由な雰囲気です。この三つのルールで会議をすればいいと教えられた。「目からウロコ」でした。

これまで、報告会とかはまずスクリーン形式です。市長ならいろいろしゃべるのは慣れていますが、例えば先日の水害の説明会なんかだと、担当課長は糾弾です。ずっとやってきた課長なら、それでもまだ説明できますが、これが新任の課長だったら、「なぜ自分がこんなに怒らなければならないのか」となりますよ。

怒られたり、批判されたりすると、人は縮こまる、アイツのためにはやりたくないと思う。ほめられたり、感謝されたりすれば、何とか力になろうと思う。そういうものですよ。

例えば市長が二時間説明して、司会者が質問はないですかという、パッと手が上がる。もう分かっているんですね。この地区ではこの人とこの人、あの地区ではあの人とあの人と。そうはいっても、手があがっているから「どうぞ」というと、質問じゃなくて自分の意見の公開になる。それに対して私が「いやいやそれは…」と、その人の意見を否定する説明をすることになる。

こうなると、手を上げた人も面白くないし、集まっているほかの人も面白くない。じゃない。「あなたの話を聞きに来たんじゃない」「こんなことなら二度と来ない」と、不満を感じて帰る。

こういうことを僕も感じていた。だから、一人だけ話さない、頭から否定しないというのは、まさに「目からウロコ」だった。これは絶対いいと思って、そこからいろいろなことをワークショップでやるようにして、その場を男女協働サロンと名づけたのです。

なぜこういう名称にしたか。当時、国から生涯学習と男女共同参画、ふたつの計画をつくるようにいわれていたんです。そんなものひとつにしちゃえと。生涯学習も男女共同参画も、ともに生き、ともに地域を支えていくことにおいては同じことなんだから。その場として、男女協働サロンを作ったわけです。

いろいろなところでやりましたが、行きていたのは一番住民に近いところ、自治会、町内会です。ゴミにしても学びにしても、小学校区が一番基本だろう。そこでそういう話し合いの場を持てるようにする。それが男女協働サロンだ。

ルールは先ほどの三つ。一人だけ話さない、頭から否定しない、気楽に楽しく中身濃く。

こういうことをしながら、もう一方では自治基本条例を作ってきました。この条例も市民参画と協働によって作り上げられたものといえます。

まず公募などで61名の市民が集まり、20回の議論を経て平成二十年一月に報告書が提出されました。そして、より多くの市民意見を反映させるために、市民委員が中心となって、まちづくり基本条例制定市委員会をつくり、男女協働サロンを通じて意見を集めました。

市民が主体となった「津波防災まちづくり計画」

しかし市民には、そんなことはあまり関係ないですね。こんな問題あるね、じゃみんなで話そうか、こんな楽しいことがある、じゃあやりますよ、ということをやってきたわけです。

そこに2が起きた。私たちのところは東南海地震がくるかもしれないと、国からすごい予測が示されたんです。

そのときに周辺の市町はトップダウンで、津波避難タワーとかをどんどん作り始めた。しかし僕にはこだわりがあったんです。もちろん津波避難タワーは重要です。しかしそれはこれは将来にわたって津波が来ると宣伝することでもありません。タワーがあれば安心ではあるけれど、例えば古い家を建て替えるとなったら、これは津波が来るところだから別のところに建て替えようとなるかもしれない。また元気な人はいいが、年をとって足腰が

ふつう市民参加には市民アンケート、パブコメ、審議会などがありますが、その多くは行政からの一方通行です。この条例検討においては、行政が企画した会議に市民が参加するのではなく、市民が運営進行する市民討議会（男女協働サロン）に市が協力し、参加する市民同士が意見を出し合うという方法にチャレンジしました。

このなかで条例の名称を自治基本条例に変更し、二十一年十一月、条例の中身を検討する自治基本条例をつくる会を設置し、50回の検討を経て条例草案ができ、二十三年三月条例が成立しました。

ここまで新市建設計画から七年、条例検討を始めてから四年かかりました。この間、延べ三千八百名余りの市民が条例づくりにかかわりました。市民、市議会、市が一体となって取り組んだことに大きな特徴があります。

もちろん条例をつくることはゴールではなくスタートで、その後も条例の効力を高めるルールや仕組みづくりをすすめています。

弱くなったなら、避難タワーには一人では上れない。そうなる。逆に、近くにタワーがあることが負担になってくるかもしれない。土地の値段だっ下がるかもしれない。

そういうことも含めて、将来のこの地域のまちづくりをするのに、避難タワーがいいのか、それとも公園がいいのか、避難ビルがいいのか。あるいは、何も無いという選択もあるかもしれない。どうするかは、ここに住む、ここで生活し、ここで生涯を終えていく人たちが、自ら考えて選択しなければならぬ。千年に一回あるかないかの地震のことを考えるのではなく、自分たちで一年くらいきちん議論して、私たちは避難タワーにしよう、私たちは公園にしよう。そう

2面から続く

いづ、まちづくりの計画として考えよう。

それが津波防災まちづくり計画ということで、海に面した五つの小学校区で、一年かけて男女協働サロンで話し合っ

このプロセスをビデオに撮影してまとめたものが、二〇一三年のマニフェスト大賞、市民グランプリを受賞したのです。これまでもマニフェスト大賞は三回、ただいまですが、エントリー八回目で総合グランプリをいただいた。以前からいろいろ評価はいただいていたけれど、今回の津波防災まちづくり計画で、ひとつの形として評価をいただいたと思っています。

市民グランプリというのは今回はじめて設けられた部門で、その一回がわれわれだったということ、うれしく思っています。

(ビデオ 概略)

「尊い命、あなたはどう守りますか」というタイトルに続いて、次のようなナレーションが始まる。「僕は相良高校三年生〇〇です。話し合いを促すファシリテーターとして今回、地区防災まちづくり計画に参加しました。なぜ行政ではなく、住民が計画を作るのか。理由は三つ。ひとつは牧之原市自治基本条例に、市民参加と協働が掲げられていること。二つ目は僕たち地域住民は、この地域を知っている地域の専門家だということ。三つ目はこの計画に一番関わるのは、僕たち住民だということ。自分の命を守るのは、まずは自分です。自分の命に係わる選択を自分たちの手で行いたい。今回それが可能となり、地域の住民による検討が始まったのです。」

まず、この計画は何を目的としたものかが分かるようにサブタイトルを決める。次に、問題点を地図にまとめ、整理された課題や出された意見から、結果的に5本の柱とそれに対する15のテーマがまとまった。

第四回目の男女協働サロンでは、こ

までの話し合いを中間報告にまとめ、第五回、第六回では取り組みたいソフト事業について話し合い、SNSで募集したアイデアも織り込み、議論を深める。こうして各地区で上位三位までに選ばれた取り組みが、計画に載った。

計画づくりに参加した市民の声。「今まで行政がやってくれるものだと思っていた。自分たちから積極的に参加していくことで、意識が変わってくる」、「最初は意見を言うのが難しかったが、だんだん自分から意見を言えるようになった」、「楽しかった」。

高校生のナレーションは、こう締めくくられる。「みんなの意見を積み上げ、選択、合意を繰り返してきたことが、この計画という形になった。みんなが役割分担をして、できることをやっていたい

学んで、気づいて、助け合うという関係をつくる

自治基本条例には、「対話の場と人づくり」とあります。男女協働サロンは、その対話の場のひとつです。位置づけとしては、地域コミュニティの対話の場ということ、全市民的にやろうとすればできるんですが、むしろ小学校区を単位として進めています。いかに質の高い対話ができるか、そのためにサロンがあるという位置づけです。

全国で同じようなことを、市民参加とか協働とかとやってやっているんですが、多くのところは大学の先生がコーディネーターになってやっているんですね。その先生がいなくなったら、それ以上進まない。うちも最初は大学の先生にコーディネーターにきてもらっていたんですが、自治を担うには、その人がいなくても自分たちで地域で会議を上手に回し、質の高い対話の場をつくっていかけるようにしなければならぬ。

そこでファシリテーターを自分たちで養成したのです。下手な言葉でも、みんなが盛り上がりあってくれればいい。お互い

とが、津波がきても全員が助かる未来につながる僕は信じています。」

(ビデオ 終わり)

津波防災まちづくり計画は、一年間住民が話し合っ計画をまとめましたが、次の一年間ももっと専門的なことになるので、職員がもっとがんばらないといけない。一年目も職員が縁の下の力持ちとしてやっていたが、次の一年、ハードものをつくる段階ではコンサルもはいてやることになります。しかしそこでも市民がチェックする。完成した施設を使うのは自分たちなんだからと。

避難施設を作ったからそれでいい、ということにはなりません。そのためにもプロセスに関わってもらうことが大切

ないと、それはできません。

お金については市から出す場合もありますが、今年には自治会に出している交付金の一部を、ファシリテーターの養成に回すということ、自治会のみなさんが決めました。自分たちが話し合いをするのに、どうしてもファシリテーターが必要だから、自分たちで養成したいと。

じつは職員に、協働とか市民自治の支援という考え方ももってらうのが、一番難しい。おそらくこの自治体でもそうだと思います。防災まちづくり計画のときには、僕も課長クラスの会議のファシリテーターをやりました。これは防災

課だけがやるんじゃない、教育も商工もみんなやるんだと。考えてみれば職員のなかには、今は商工課にいるが何年か前は防災課にいた、という人もいます。建設課にいた、という人もいます。だから防災課の建設担当の職員だけが悩まなくても、いいよ手伝ってやるよ、この間までそっちにいたからとか、医療のことなら応援するよ、ということがいっぱいあるんです。

ところが役所というのは縦割りで、机が隣でも係が違うから自分の仕事だけをやる、ということが多い。でも家族で誰か困っていればみんな応援しますよね、行政も同じだよと。困っていたらみんなに助けてもらえよと。

助けてあげる、というのは誰でもできるんだけど「困っているから助けて」といったときに、「あの人が、いつも知らん顔していたじゃないか」と思われたら助けてもらえない。そうじゃなく、「助けて」といったらみんな集まってきた、ワイワイガヤガヤやる。そういう職場関係、市民との関係ができてはじめて、協働というものが進む。

だから僕が職員にいつも言うのは、支援するのは誰でもできる、でも支援してもらえる能力をどう高めるかと。職員が困っていたら、自治会長さんが助けてくれる。そういう関係になると強いですよ。

ぶら下がる市民、ぶら下がる国民はかりでは、市も国も減らしてしまいます。強

国ができる。そのためには学んで、気づいて、共感して、支援しあって、感謝しあってーそういう絆ができていくことによって、強い市や強い国ができていく。

牧之原のやり方は、ノウハウを教えることはある程度できて、結局それをやるのは地域です。合意形成を促すリーダーシップがないと、これはできません。トップダウンというやり方をしていく分野もあるが、ベースは、主権者は市民だということ、前からの合意形成を促していくリーダーシップ。そのリーダーシップのためには、いろんな仕組みが必要になる。そのポイントのひとつが、自治会でもあるんです。

NPOも必要ですが、自治会というのは「やりたくないけど、しょうがない」というのが大事なんです。自治ってそういうものじゃないか。「しょうがない」とやっているうちに、楽しくなる。

昔は地域のことはボスがまとめていた。これが合意形成だったわけです。今はそれがないので、言いたいことを言い合っ最後は多数決とか、選挙でとかやっているわけですが、私は男女協働サ

ロン(での合意形成)はボスの仕組みだと

地域で何が必要かというところ、区長さんや偉い人たちは「道路を造れ」と言う。ところがみんなワイワイ話し合っ最後に投票したら、道路ははるか下のほうで、上位には子育てや公園、医療がある。それを見て「そうか」と。投票で決定するということではありませんが、みんなの意見がどこにあるかは可視化される。そうすると、「俺ばかり、みんなと違うことを言っていたのか」と気づく。

これが大事なことで、違う意見を言い負かすんじゃないくて、相手が気づいて納得する。これが、男女協働サロンが新しいボスの仕組みだという所以なんですよ。

(6月26日。聞き手/戸田政康、石津美知子。タイトル、小見出しとも文責は編集部)

「がんばろう、日本!」国民協議会 会員になりませんか

同人会員 24000円/購読会員 3500円 賛助会員 50000円(いずれも年間)

郵便振替 00160-9-77459 「がんばろう、日本!」国民協議会

会員には機関紙「日本再生」(月刊)を送付。同人会員は、「囲む会」(東京)参加費1000円/購読会員は2000円。要綱(http://www.ganbarou-nippon.ne.jp/)をご参照ください。



生活の領域としての地域、その発展戦略

―地域自治と地域経済を両輪として―

□インタビュー□

グローバル化と災害の時代、生活の領域としての地域を再定義する

私は明治以降の自治体の歴史を、産業史の面から研究してきました。最近では日本大震災の被災地にも調査に入っていて、自然災害によって地域が破壊され、また再生していくプロセスを研究しています。研究をすすめるなかで「人間が生活する場」ということが地域の本源的な規定になると考えるようになりました。誰しも、何らかの地域の区画のなかで生まれ、老いていく。これを「人間の生活領域」と呼んでいます。それは当然、災害も含めて自然による制約も受けています。

こうした意味での地域というのは、だいたい半径500メートル程度の範囲ではないでしょうか。福祉関係の先生によれば、後期高齢者の人たちの行動範囲はだいたい半径500メートルだそうです。これは歩いて暮らせる範囲で、農村でいえば集落の範囲であり、市街地では小学校区の範囲でもあります。こうした歴史のかつ本源的な単位が、現在の生活の単位としても十分意味を持っているということです。

昨秋、陸前高田市で県立高田病院の石木前院長とお話する機会がありました。が、偶然同じことを考えていらっしゃる。震災の被害にあって、仮設住宅に入った。そこで高齢者も含めて生活再建とどうなるかと、歩ける範囲で医

療、福祉だけでなく、買い物などのサービスがあっただけでなく、人間は生きていく。そういうまちを複合的につくっていくことが大事ではないかと。

このような生活の領域としての地域と、グローバル化がどう関わってくるのか。

人間は生きていくために経済活動をしてきました。自然に働きかけ、そこから衣食住の財貨を得て消費をし、生産を拡大していく。貨幣経済の段階ではこれが飛躍的に拡大し、資本主義の時代には貿易、さらには海外直接投資が始まります。人々が生活するために始めた経済活動が、生活の領域である地域からどんどん分離していくわけです。

日本の場合、一九八〇年代半ばに入ってから海外生産比率が高まっています。大きな企業は海外へ進出し、産業空洞化問題が九〇年代半ばから顕在化してきます。また日本からの輸出や投資が増えれば、それを受け入れる国からは日本に対して逆の要求―市場開放・輸入拡大と直接投資の受け入れ―がでてきます。

こうしたなかで農産物、中小企業製品の輸入がどんどん増え、それによって日本国内の製造業、農業、林業が大きく後退してきます。こうした産業が集まっているのが町村部、あるいは地方の県です。これらの地域ではそこで暮らし続け

岡田知弘・京都大学教授に聞く

ることが難しくなり、八〇年代半ばから人口減少県・市町村が増えています。

五年ごとの国勢調査に基づいて人口減少県数の推移をみると、まず一九三五年から四〇年に大きく増えています。これは戦時下の生産力拡充期です。次が一九五五から七〇年の高度経済成長期で、東京圏に人がどんどん移っていく。好況期には都市部に人が集まるので人口減少県が増えますが、不況期には反対に人口減少県はゼロになります（一九二五～三〇年、一九七五～八〇年）。

ところが一九八五年のプラザ合意以降、つまりさきほど述べた輸入促進政策

をとるようになって以降、人口減少県は減らないどころか、ずっと増えていきます。「少子・高齢化」現象が統計的に確認できるのは二〇〇四年からですが、それ以前に横の移動―社会的移動がかなり激しく起きているわけです。地方の周縁部と地方都市は軒並み人口減少です。暮らしを支える地域産業が、グローバル化のなかで衰退してしまっています。こうした現象が、八〇年代半ばから二〇〇〇年くらいまで続きます。

そこには今後は構造改革の波―公共事業の縮小―があり、さらに九五年の阪神淡路大震災、中越地震・中越沖地震（〇四年、〇七年）、二〇一一年の東日本大震災と続く災害の時代に入ってしまった。

グローバル化と災害というのは、今後の日本を規定している大きな要素ではないかと考えています。命の問題に係る生存の危機です。南海トラフ地震や首都直下地震がいつ起こっても不思議ではないという状況のなかで、地域生活の領域で人間が生きているにはどうしたらいいのか。これを考える必要があります。

基礎細胞としての地域経済

その持続性をどう維持するか

これまでどおり、大型公共投資をして企業誘致政策をやれば、あるいは規制緩和をやれば自動的に地域経済が成長するという時代ではありません。現実をしっかりみすえたらうで、国や自治体はどういう政策をつくっていくのか。あるいはそもそも地域経済を作っていくのは誰なのかをリアルに視る必要があります。

それを考えるうえで、都道府県別に大企業と中小企業がどれだけのウェイトを占めているか、というデータをみてみます。企業数では圧倒的に中小企業で、従業員数でも75%が中小企業です。東京がやたら大きいので、それを除くと中小企業の比率は地方では七から九割、東京圏でも六割近くが中小企業で働いていま

500億円相当の補助金・税優遇枠で誘致した。しかし、これらは三年から五年くらいしか持ちませんでした。通常の景気循環は十年単位ですが、半導体関連の技術更新のテンポは二年半でシリコンサイクルと呼びます。サムスンあたりが同じような設備投資をもっと大規模にやると、短期間に競争に負けて工場を撤退してしまっています。こういう非常に不安定な分野が先端産業で、日本国内で生産するより海外のほうが有利となれば、すぐに出て行くわけです。

これからの社会を考えたときに、こういう部分に頼って経済をつくっていくっていいのか。むしろ、(ケーキに例えれば土台となる)スポンジ部分をいかに大きくしていくか、が必要ではないのか。

一方、この間の日本の経済構造はどうなっているか。貿易収支では二〇一一年以来赤字が続いており、所得収支―海外への直接・間接投資が生み出す収益―は黒字です。これをもって政府は、日本は先進国型の経常収支構造の国になった、これからもこの投資立国の道を追うべきだと言いますが、これはまったく間違っています。

何が間違っているか。貿易黒字で海外から利益を稼ぎ、それで翌年分の油とか食料、原材料を買ってくる。これが高度成長期の日本の蓄積パターンです。これがとれなくなりました。ところがこの間に、海外から買えばいいということ、農業もエネルギー産業も国内では潰れてしまった。その結果、自給率が極端に低下しています。この構造で所得収支に頼るだけではないのか、ということ。

所得収支はどこに集中するか。海外売り上げ高の七割が、東京都心に集中しています。しかもその四割くらいが外国人持ち株です。東京以外では、名古屋と大阪で一割くらいずつ。つまり所得収支の黒字の九割が大都市に集中して、地方にはいかないのです。では地方はどうやって、基本的な財であるエネルギーや食料を調達したらいいのか。ここが大きな転換点です。

ところが政府の主要政策をみるかぎり、民主党政権も自民党政権も、そんなことはあまり気にしていない。外貨準備があるから、そう簡単に危機にはならないだろうと考えているのでしようが、これは構造的にきわめて危険な状況です。

例えば「投資立国」として生きてきたイギリスの穀物自給率は、100%を超えています。食料安全保障と国土保全・景観保全は国家的ミッションなんです。これが日本にはない。食料を海外に頼っているのか、というのは再生産論の視点からも大きな問題です。もうひとつはエネルギーで、化石燃料自給率がゼロであるばかりでなく、日本の中東依存度は九〇年代半ば以降、第一次オイルショックの水準を超えたまま、右肩上がりです。

基本的な財であるエネルギーや食料を、地方でどう調達していくか。そのために、荒廃した山村の自然エネルギーをどう生かすか。そして荒廃した農地をいかに生かして食料自給率を高めていくか。ここに政策的資源をどれだけ入れていくか。ヨーロッパ諸国が普通に行っていることを、まったくやっていないのが日本です。

これまでは「安ければいい」ということで海外依存を強めてきましたが、これにブレーキをかけ、転換していく時期ではないか。地域のなかで暮らしを立てていく、地場産業をしっかり作っていく。海外との付き合い方も、日本の地域の持続性を第一におきながら、必要などころは取引していく必要があります。

大方を貿易や投資にゆだねると、かえって危険な状況に陥ることになります。リーマンショックのときには、自動車やIT家電の輸出依存度が高い日本や韓国などが、落ち込みが最も激しかった。海外市場というのは不安定で、そこでならんかの「ショック」があれば一気に収縮して、派遣切りとか工場閉鎖につながっていくわけです。日本の輸出依存度はせいぜい15%、輸入依存度が16・17%と、もはや貿易収支では赤字です。こういうところではなくては、ベースのスポン

4面から続く

シ部分をいかに増やすかが求められてい

る。先進各国と新興国の雇用者報酬を、

一九九五年を100として並べてみると

二〇〇九年には日本だけが100を下

回っています(90に低下)。働く人が減

り、失業者が増え、高齢者が引退し、派

遣をはじめとする非正規雇用が増大し

た。こうしたことが、賃金が下がって

く大きな要因ではないかと思いますが、

二〇〇一年から二〇一〇年までの十年間

で、雇用者報酬は23%減っています。こ

れは国民所得の減少奇与度で112%に

あたる。つまり働いている人たちの所得

が減ったことが経済を収縮させているわ

けで、ここを増やす必要があります。し

かしアベノミクスで多少賃金が上がって

も、消費税引き上げで帳消しだし、そも

そも多くの中小企業には賃上げもありま

せん。国税収入に占める大企業の法人税と消

費税の比率は、二十年ほど前から逆転し

ていて、大企業の法人税が占める比率は

すでに10%を切っており、消費税の比率

は20%を超えています(平成20年までの

りしますが、財政に対しても大企業はさ

ほど貢献していません。中小企業とそこ

で働いている人たちのほうが、貢献して

いる。そこをいかに増やしていくか、と

いうことです。個々の地域経済は基礎細胞だと、私は

考えています。人間の体を国民経済に例

えると、それをつくっているのは個々の

細胞である生活領域としての地域経済で

す。これが複合してはじめて日本経済、

アメリカ経済、中国経済といった国民経

済が形成される。さらにそれが世界経済

を構成している。私たちは株式市況や為

替レートなど、世界経済に関する情報は

毎日、湯水のように浴びていますが、足

元の地域経済についてどれだけ知っている

のでしょうか。地域でどれだけの人が働いていて、ど

れだけの富が生み出されているのか、そ

れがどう循環しているのかなど、ほとん

ど分かっていません。そういうなかで

どうやって地域の持続可能性を産業面、

生活面そして自然との関係―国土保全―

から組み立てていくか。これは政治家も

れて交付され、十一年目から五年間かけ

て減らされて、十六年目からは一つの市

の本来の水準になる。あわせて合併特例

債のうち七割を、交付税として国が面倒

をみるということになっていました。しかしこれは見かけ上の数字で、「真

水」部分ではどうなるかというところ、交付

税収入は見かけをはるかに下回り、合併

十年目以降は合併しない場合より財政は

厳しくなる、という結果がすでに明らか

でした。いま、その節目を迎える自治体

が多くなっています。地域経済の面からみても、合併によっ

て各町役場の財政という再投資力がなく

なり、これまで地域で回っていた財源が

一ヶ所に集中してしまう。しかもその規

模は、旧六町の合計よりもはるかに小さ

くなる。実際に、このシミュレーション

どおりになりました。人口減少のスピー

ドは合併前の二倍です。高山市高根地区では、合併で役場がな

くなり、小中学校が統廃合でなくなる、

(子どもを学校に通わせている)中堅の

職員が家族ともども、中心部へ移動して

しまい四割超の人口減少となっていま

問だということが、合併してかえってわ

かるようになった、と言います。それ

まではごく自然に、湯布院町というのが

あってわれわれがあると考えていた。と

ころが合併して行政空間は別のところに

集約されると、生活空間は別に残らない。

そこで自分たちで何かやらなければなら

ないと。湯布院町がバブル期にも乱開発を免

れたのは、「潤いのあるまちづくり条例」

という独自の条例があったからです。こ

れは国の基準以上に建物の高さ、色合い、

形状を規制する先進的なまちづくり条例

ですが、それが合併によって湯布院町だ

けに適用され、次第に形骸化していきま

す。乱開発がまちを侵食し始め、まちの

よさが崩れ始める。ここでは合併によっ

て地域に自治権がなくなったことが、大

きな意味を持っています。湯布院町にかぎらず、いくつかのとこ

ろから「合併は失敗だった」「何とかし

たい」という相談が寄せられています。じつは昭和の合併のときにも、いくつ

かの分離、分立(ひとつの市町村を存続

させたまま、一部の区域を新しい市町村

を得て都道府県議会が了解すれば、法的

には実現できます。平成の大合併では合

併だけを推進しましたが、そうではなく

て、住民が生活していくために行政領域

を分離・分割してもいいはず。都市

でも農村でも自らの自治領域の設定を

行える、これが第一に基礎自治体とし

て必要なのではないか。そういう点では、自立を選択した小さ

な基礎自治体での地域づくりは、比較的

うまくいっています。隠岐の島の海士町、

宮崎の綾町、西米良村など、人口減少と

ころかむしろ人口減少率が緩やかにな

たり、増えています。なぜかといえは、

自治体と住民がしっかりと協力して、施策

や財源をうまく生かしているからです。

地域の個性を生かしながら都会から人を

呼んで、そこで結婚して子どもを育て

ています。そういうことを、大きな自治体でもや

るべきでしょう。例えば京都市も、区に

よって地域の事情はまったく違います。

観光が中心の地域、住宅団地の地域、大

学のまちなど、地域の個性がある。それ

ぞれに応じたまちづくりをやるべきで

す。人間の生活に近いところで自治の領

域を作っていく。これが必然的な方向で

はないでしょうか。そして今度では町場の旧上越市内でも

地域自治区をつくるんじゃないかという

ことになる。合併前の旧上越市内には15

自治区が設置されていますが、これは小

学校区ではなくて昭和の旧村単位なん

です。学区は人口変動によって変わるので

昭和の旧村のほうがさまざま住民組織

が残っているんです。生活の領域として、

これが岩盤のようにある。ヨーロッパ、例えばフランスでは人口

1000人以下のコミュニティが自治体議

会の単位として、四百年以上続いてきた

わけです。ここで意思決定をして、サー

ビスに関しては横の自治体と連携して共

同のサービスをする、あるいは連合体で

やっていく。そこでできないければ県、そ

れでもできないければ州が補完する。そ

ういう構造です。フランスの州の人口は平

均な人口です。フランスの州の人口は平

均な人口です。フランスの州の人口は平

生活に近いところで自治の領域を作っていく

基礎細胞としての地域経済をしっかりと

つくりだす住民自治とは、いわ

ば車の両輪です。平成の大合併で私が注目したのは、合

併の是非を自分たちで決めたいという住

民投票運動が各地で起こったことです。

当時3200以上あった市町村の約四分

の一で、住民投票条例制定運動が起こっ

間になんと400件です。平成の大合併

には、自治体の数を減らすことで財源を

浮かせる、合理化したいという側面(地

方自治の破壊という側面)があったと思

いますが、住民からは「自分たちのまち、

地域とは何なのか」という再定義を考え

る絶好の機会となったわけです。当時、全国各地で招かれて講演をし

ました。市町村合併とは何なのか、地域経

済からみれば活性化とは逆の効果があ

る、という話をしました。これは京丹後市の例です。6つの町が

合併しましたが、合併前の協議会のシ

ミュレーションによると、合併すると十

年間旧6町の交付税がそのまま合算さ

れることになりました。これは京丹後市の例です。6つの町が

合併しましたが、合併前の協議会のシ

ミュレーションによると、合併すると十

年間旧6町の交付税がそのまま合算さ

れることになりました。これは京丹後市の例です。6つの町が

合併しましたが、合併前の協議会のシ

ミュレーションによると、合併すると十

年間旧6町の交付税がそのまま合算さ

れることになりました。これは京丹後市の例です。6つの町が

地域を活性化する、とはどういうことか

新潟県上越市の取り組みにも注目して

います。上越市では旧町村単位で地域自

治区を設置して、しかも地域協議会

の委員は公募・公選です。合併特例で区

長をつくらしているところはいくつ

もありですが、多くの場合は前の村長・

町長が副市長扱いで就任して、給与・退

きなく、退職金がアップするのと引き換えに合併に

同意しました。上越市はこれとまったく

逆の発想で、各地域の個性を生かして

いくつということです。約一千キロ平方という広い市域で、豪

雪地帯から雪がほとんど積もらない地域

を得て都道府県議会が了解すれば、法的

には実現できます。平成の大合併では合

併だけを推進しましたが、そうではなく

て、住民が生活していくために行政領域

を分離・分割してもいいはず。都市

でも農村でも自らの自治領域の設定を

行える、これが第一に基礎自治体とし

て必要なのではないか。そういう点では、自立を選択した小さ

な基礎自治体での地域づくりは、比較的

うまくいっています。隠岐の島の海士町、

宮崎の綾町、西米良村など、人口減少と

ころかむしろ人口減少率が緩やかにな

たり、増えています。なぜかといえは、

自治体と住民がしっかりと協力して、施策

や財源をうまく生かしているからです。

地域の個性を生かしながら都会から人を

呼んで、そこで結婚して子どもを育て

ています。そういうことを、大きな自治体でもや

るべきでしょう。例えば京都市も、区に

よって地域の事情はまったく違います。

観光が中心の地域、住宅団地の地域、大

学のまちなど、地域の個性がある。それ

ぞれに応じたまちづくりをやるべきで

す。人間の生活に近いところで自治の領

域を作っていく。これが必然的な方向で

はないでしょうか。そして今度では町場の旧上越市内でも

地域自治区をつくるんじゃないかという

ことになる。合併前の旧上越市内には15

自治区が設置されていますが、これは小

学校区ではなくて昭和の旧村単位なん

です。学区は人口変動によって変わるので

昭和の旧村のほうがさまざま住民組織

が残っているんです。生活の領域として、

これが岩盤のようにある。ヨーロッパ、例えばフランスでは人口

1000人以下のコミュニティが自治体議

会の単位として、四百年以上続いてきた

わけです。ここで意思決定をして、サー

ビスに関しては横の自治体と連携して共

同のサービスをする、あるいは連合体で

5面から続く

均200万人、これは京都府の240万人よりも小さい。州というのはそういう単位です。

こうした重層的構造で、すべてが自治体として構成されている。これを下から自覚的に築き上げていく。これが本来のあり方ではないか。それを法制度としてものに広げていくか。そうする中で、基礎細胞としての地域が元気になる仕組みができるはず。

上越市の自治区ごとの活動支援費は、二〇一〇年にできたときに人口規模に応じて500から1400万円でした。京都市の区の独自予算は350から500万円くらいだと思います。上越市なりに分配すれば一区あたり一億円になるはずで、はるかに少ないわけです。それだけではなく、事業の意思決定に住民自身がかわることが大切で、上越市ではまちづくりをやっていく団体、NPOなどがプレゼンをやって、それに対して公募公選の地域協議会が予算づけをします。京都市は職員が決めるので、住民参加はきわめて弱い。

都市部ではこうした区のところ、あるいは小規模自治をいかに充実していくかが課題です。これは防災という面でも切実で、住民レベルで安心して避難できる体制、救援できる体制が必要ですが、まだまだ弱いのが実情です。

さらに地域内での再投資ですが、湯布院町の合併前最後の町勢要覧を見ると、バブル崩壊後に京都も金沢も軒並み観光客が減っているなか、湯布院は増えている。

た。しかも観光収入のみならず商品販売額、農業粗生産額、製造品出荷額なども軒並み増えていた。これができたのは地域内での取引を自覚的にやったからです（地域内経済循環の仕組み）。

湯布院でできた農産物を湯布院で加工して、お土産品をつくる。あるいは食材として飲食店で供給する。なおかつ泊食分離して（宿泊施設に）囲い込みをせず、観光客にはできるだけだけまを歩いてもらう。地元のお店や直売所にお金を落とす。しかも「まちづくり条例」で景観が保全されている。こういうことで、地域内再投資力が高まっていくわけです。

ひるがえって京都はどうか。ホテルはほとんど増えています。市外の資本（外資もふくめ）です。外国人観光客も含めて観光客がたくさん来ますが、ホテルに落とすお金は地元にはあまり還流しませんが、産業連関分析をみると、和風旅館とホテルで地域経済への波及効果がどれだけ違うかが分かります。地元食材、地元のお土産を置いているのは和風旅館だし、畳の表替えなど内装を地元で調達しているのも和風旅館です。大手のホテルになるとリネンサービスも地元とは無関係で、お土産もよく見てみたらメイド・イン・チャイナなんてことはザラにある。お金の回し方が違うんですね。

嵐山のタレントショップでお土産を買っても、地代と税金とアルバイト代くらいで地元にはほとんど回らない。お客さんに来てもらって、地域に滞在して楽しんで消費してもらおう。湯布院は、そう

いう仕掛けをつくることに取り組んでいるわけです。

京都は放っておいても観光客は来ます。しかしじつは、観光産業だけで成り立っているまちではないんですね。工業都市でもあり、大学都市でもある。お客さんにたくさん来てもらっても、かえって困るという人もいます。

私は不定期に学生と調査しています。お客さんに増えたらいいと思うけど、という声が多分くらいはあるんです。ゴミは散らすし、うるさいし、自分の庭先にまで入ってくる。さらに観光シーズンは交通渋滞です。高齢化率30%の東山区で、観光シーズンは交通渋滞で救急車、消防車が入ってこれないから怖いという声がある。

湯布院では二〇〇〇年の初頭に、質的観光への転換をやりました。京都は、観光客が増えることと普通の市民の生活向上をいかにミックスするか、という視点が弱い。

じつは京都はお寺と大学なので、他の政令市に比べて固定資産税比率が高くなくて、財源基盤が弱いんです。東山区では交通、観光、環境が東山区の三大問題だということ。区役所と自治会の代表者で話し合い、税金を使えないので寄付を募ることにしました。3K（観光、環境、交通）基金といいます。そこでお寺さんに寄付をお願いしたところ、税金だったら拒否するが、寄付はすると。（古都税：拝観料に課税して文化財保護の財源とするという京都市独自の地方税。これに対して寺社が拝観停止を行うなどして反対。紆余曲折を経て古都税は廃止されたという経緯がある。）

こうして基金を積んで自治会、区役所に加えて京都市役所の担当もはいてその運営を決める。例えば交通整理のガードマンを雇うとか、東山を歩いて回るマップをつくるとか。またトイレを貸してくれるお店に対して、トイレクーポン代を出す。こういう財源にしています。

本来なら区役所があって、区議会があって、区の財政があればできる話です

が、政令市ではそれができない。交通も観光も環境もすべて市の政策です。しかし京都市は市全体をみるので、東山区に特化するわけにはいかない。しかも相当数の高齢者という生活困難を抱えている。これをひとつのエリアでどうマネージメントするかということです。

この試みは、小さな自治体の取り組みと、やっていること自体は似ています。そこを法制度として支援していく仕組みをつくれれば、もっと住みやすい都市ができるはずなんです。

もうひとつは長野県栄村の例です。栄村では長年社会教育をやってきて、住民が自ら提案し、自ら実践するという取り

□第1309回 東京・戸田代表を囲む会□

未来にツケを回さない公共施設マネジメント

ゲストスピーカー 岡田直晃・東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー

これまでの十年間の取り組み

岡田と申します。東洋大学の社会人大学院で、根本祐二先生の下で公共施設のことを勉強しました。現在は習志野市で任期つき職員として、資産管理課というところで公共施設マネジメントを担当しています。

今日は、私が入る以前も含めて習志野市の取り組みをお話しさせていただきます。

平成十五年から足かけ十年くらい取り組んできています。財政課の職員が各課から上がってくる修繕費用を全部予算計上していたら、わが市の財政はいったいどうなんだらうということ。行革の視点から始まりました。そこで庁内横断的に施設白書を作ってみました。なかなかうまく行かない。

平成十七年には、「施設白書」と「公共

組みを続けてきました。ゲタ履きヘルパーをはじめ、それが住民の福祉の向上にもつながっていったわけで、東日本大震災の翌日の3.12震災からの復興も早い。昨年五月の段階で、仮設からすべての人が出て木造戸建ての公営住宅に移りました。普段から村づくりに住民が積極的にかかわり、行政とのパイプも太い。かつ社会教育、公民館活動が長く、自分の頭で考えて主権者として何をやればいいのか、多くの人が分かっている。だから災害対応力が高いんですね。

都市部の災害で怖いのはこの点です。すべてマスカ化してしまっていて、今こ

で大きな地震があっても、どう動いてい

い分からないし、区役所がどこにあるかも分からない。そういうところで、どう自治構造をつくっていくのか。そしてどういう機能を果たしていくのか。団体自治と住民自治の結合点をどうつくっていくのか。また主権者として勉強をする場をいかに提供していくのか。こういうところが大きな課題でしょう。

（6月20日。聞き手／戸田政康。タイトル、小見出しとも文責は編集部）

利用いただいているか」というような利用情報、こういうものも一緒に載せた。コストと建物の以外の情報も載せたことが、注目されました。

この公共施設マネジメント白書をいただいたら、今でも全国の自治体からお問い合わせいただくのが、「委託をやったらいくら掛かりますか」ということです。これには「ケースバイケース」と、お答えしています。なぜかというところ、当時習志野市の行革担当は、三人しかいませんでした。それで定員適正化も指定管理の導入も、いろんなことをやっていたので、直営ではできなかったということも、分析の部分は外注しています。

しかしその前に皆さん苦労して、庁内横断組織で「ああしようか、こうしようか」とやっているの、データ整理は自分たちでやっているんですね。これが長く続けるうえでは非常に大きくて、庁内的にも「みんなこれをやらないとい

7面へ続く



岡田知弘（おかだ ともひろ）

京都大学教授

1954年生まれ。京都大学大学院博士課程修了。経済学博士。日本地域経済学会会長、自治体問題研究所理事長。「震災からの地域再生」（新日本出版社）など、著書、論文多数。

写真提供：建設経済新聞社

6面から続く

けないんだ」という認識を広げたいと言え
ると思います。

白書が出て、それからどうしようかと
いうのが二十一年度です。今は白書を作っ
たら、次は計画、次は何とかと自治体も
動いていくわけですが、その頃は正直な
ところ「何をしたか、よくわからなかった」
と聞いています。

白書は人間の体に例えると、健康診断
のようなものです。「血圧が高い」とか「体
重が重い」とか、そういうことを明らか
にする役割はあるんですが、「じゃあどう
したらいいの」とかというところは、また
はっきりわかっているんじゃないかと、
ころがあります。そこで「公共施設再生
計画検討専門協議会」という第三者機関
を作って、いろいろな議論をいた
いたと聞いています。

この年に311がありました、三月
二十四日にこの提言書が出されました。
「ちょっと延ばした方がいいのではない
か」という議論もあったらしいんですが、
「防災機能も公共施設の大切な役割でし
ょう」ということで、予定通り提言書が出
されたというわけです。

平成二十三年度は震災の影響で作業が
一時中断というか、市民に対する説明と
か出前講座をやっていたんですが、分析
とか研究については一年お休みという形
になります。というのは、震災で庁舎が
もう使えないということになり、新庁舎
の建設や仮庁舎への移転交渉を経営改革
推進室がやりましたので、分析は一年遅

らせる形になります。
一方議会では、公共施設調査特別委員
会ができて、こちらで報告や議論が行
われる。これが平成二十三年度の動き
になります。

私が入った平成二十四年度には、機構
改革により資産管理課ができました。経
営改革推進室が持っていた公共施設マネ
ジメントの業務は資産管理課に、その他
の行革業務は企画政策部に分けて、経営
改革推進室は発展的解消がなされます。

資産管理課はこの公共施設の問題を扱
う組織です。ただ全く新たに作ったわけ
ではなくて、財産管理をやっていた課を
ちょっと改造して作り直しました。です
から資産管理課は従来からの管財の業務
を行っていて、人間的にはそちらの方が
多くなっています。加えて庁舎建設と公
施設の取り組み、という二本柱になっ
ています。

私の初仕事は、「公共施設再生計画デー
タ編」の作成です。白書のデータがも
古くなっていったので、更新しました。デー
タ整理は自分たちでやっていたというこ
ころもあって、とても簡単に進みました。
その前の時は、例えば公民館は申請書の
紙の束を数えて、正の字を書いて利用状
況をデータ化したわけですが、この時は
もう、きちんとエクセルに整理されてい
たので、私一人ですべてという経緯があ
ります。

あと、公会計の取り組みも車の両輪と
して取り組んでいるので、コストは公会
計の方からデータをもらって作成しまし



岡田直晃 (おかだ なおてる)

東洋大学PPP研究センター

リサーチパートナー

1975年生まれ。大学卒業後、民間企業勤務
を経て、地元市役所に勤務。東京事務所勤務
のときに、東洋大学大学院にて公民連携を専
攻。2012年より習志野市にて公共施設担当
職員(任期付き)。

なぜ公共施設マネジメントが必要なのか

た。
一つで言えるのは、委託で出すと
すぐさまびやかな白書が出てくるん
ですが、後々の計画策定を考えると、そ
で分析しなくてもいいのではないかと、
いうところは省いて、シンプルに形に
せていただきました。

昨年、平成二十五年度には「公共施設
再生計画」を策定しました。これは基本
な。なぜこのような取り組みが必要なの
か。
日本が高度成長していく過程で、習志
野市も東京のベッドタウンとして庁舎、
市民会館、市立習志野高校といった建
物を作ってきました。そういうところの
老朽化が進んでいたりして、「建て替え
が必要ですね」ということになりました。
模式的に建て替えのサイクルを表す
と、約五十年前すなわち高度成長期以降
人口の増加に合わせて、公共施設をず
っと作ってきました。一通りその整備が
終わり、また地方財政が大分苦しくなっ
たというところで、今度は普通建設費が
と下がってくるわけです。

これから次の段階で施設が老朽化して
更新期になった時に、この山(高度成長
期と同じペースの施設整備)をもう一
上がないといけないのか、上がれるの
か、そのことを考えていきたいと思います
というわけです。

これからは人口減少社会です。市民の
ニーズは変わってきています。そこで、
今まで作ってきたものをもう一度更新で
きるのか、する必要があるのか。これが
まず第一点です。第二点目は、福祉にか
かる予算も増えている中で、ここまで落
ち込んだ投資的経費を高度成長期並みに
上げることができるのか、ということ
です。

対策としてはよく三本柱といわれます
が、まず総量の圧縮です。施設更新の総
量を抑える。もう一つは財源の確保です。

方針の後に、個別の施設をいつどうする
か、というところまで計画を立てたもの
です。詳しくはまた後ほど説明します。

また平成二十五年十二月の議会で「公
共施設等再生基金条例」を制定しました。
都市整備の基金条例はどこにもあると
思うんですが、この条例では「毎年一億
円を必ず積み立てます」ということを明
記しています。

ここまで下がった投資的経費を、何とか
一定の水準まで持っていきたいと思います。
もう一つは長寿命化です。これは施設
を長く大事に使うことで、次の更新時期
を先に延ばす。そうすることで、今後の
更新に必要な費用の平均が下がります。
この三つの柱になります。

ここからは、施設の話をちょっと離れ
て、人口構成の話をしていきたいと思います。
習志野市の場合はまだ人口
はピークアウトしていません。平成三十
年くらいと言われています。ただそ
ういっても、そこからは緩やかに減っ
ていく。ただ、人口構成比が変わってき
ます。六十五歳以上の高齢者人口が三十
年後には10%上昇する。そして少子化は
どこでも同じなので、子供の数は減っ
てくる。

ここで一番大きいのは、生産年齢人口
が減っていく、「もう増えませんが」とい
うことです。習志野市は東京のベッド
タウンですので、一番大きいのは住民の
みなさんからいただいている税です。財
政構造として、この数字はちょっと痛い
のではないかと感じています。

次に施設をどれだけ建ててきたか、を
みてみます。一九八一年に耐震基準が
変わっていますが、習志野市の場合、施設
建設は明らかにそれ以前に集中してい
ます。自治体によっては八一年以降に集
中しているところもありますが、ここから
も習志野市は「老朽化が進んでいるね」
という話になります。公共施設全体に占

める旧耐震基準の建物の比率は72%、築
三十年以上たった建物が一割近くあると
いう状況です。
なぜ公共施設の老朽化が進んだので
しょうか。

習志野市は、非常にまじめに行政改革
に取り組んできています。平成八年に行
革本部を設置して、人件費の削減や事務
事業の見直しによる削減を行ってしま
した。受益者負担の適正化や民間委託の
推進も、まじめに取り組んでいます。

ただそのことが、実は老朽化を進めて
きたということも言えなくもない。それ
は白書を作ったことでした。

行政改革の数値目標として、職員数の
削減、債務の削減、経常収支比率の改善
を掲げました。このうち債務残高は、新

古くなった順に施設を建て替えると、
どうなるか

どうなるか

では現在存在する施設を、「古くなっ
た順番に建て替えていく」ということ
になると、どうなるか。そのシミュレ
ーションをご覧ください。

縦軸が金額、横軸の年代は将来で、こ
れから先二十五年間を出しています。築
六十年たったら同じ面積で建て替える、
という前提で試算しています。またその
途中、三十年とか二十年で行われる大
規模改修も含め、それぞれ単価を設定し
て費用を出しています。

こうして試算したところ、今ある建物
をすべて古くなった順に建て替えると
なると、二十五年間で九六五億円(年平
均三八・六億円)必要ということにな
ります。ところが平成十七から二十一年
の公共施設投資の実績値は、だいたい年
平均十五億円です。単純に計算すれば、
十五億では40%しか建て替えられま
せん、という話になります。

ちょっと衝撃的な数字ですが、じゃあ
六割減らせばいいのかわかると、そうは
いきません。
四割しか更新しないと、どうなるか。

たな投資的経費を減らせば、その分を債
務償還に充てて借金が減るということな
ので、結果的に投資的経費が借金の削り
しろになってしまったというところがあ
ります。

つまり投資的経費を抑制した結果、老
朽化した公共施設の建て替えや大規模改
修が先送りになってしまった。これは当
時の市長さんも、白書を見て気付いた
と聞いています。債務残高は確実に減
したんですが、老朽化が進んだというこ
とは紛れもない事実であった。この反
省を踏まえて公共施設の再生と公会計改
革、この二つとも取り組まないといけ
ない、というところで進んだというこ
とです。

現在ある公共施設のほとんど(約60%)
は、教育施設です。習志野市の場合、結
構ごまめにやってきたので、あまり無駄
な施設はありません。40%という枠を
めますと、小中学校全ての建て替えは
出来ません、という結論です。統廃合
だけでは解決しないということ。
統廃合反対の立場から、公共施設再生
計画は学校を統廃合するための計画だ
ろうという方もいますが、そうではない
ということがここで明らかにわかるわけ
です。

統廃合でも解決できない。そんな予算
もない。ではどうすればいいの。
当然ながら公共施設は建物ですが、よ
くよく見ると廊下とかトイレ、もしくは
ロビーなど、どの施設にもある共有部
分、それぞれの施設特有の機能の部分
がある、ということがわかります。これ
は図書館だったら本を置くところ、庁
舎なら窓口とか執務室です。

つまり建物を考える場合に、共有面
積と機能の面積を分けて考えてみま
せん

7面から続く
か、というロジックです。公共施設の機能と建物の分離ということはよく言いますが、まず機能の面積を分けて考えましょう。それで例えば複合化すると、共有面積も少ななくて済むといえます。例えば五つの用途で複合化すると、玄関も五つは必要なくなる。エアコン等の機械室も少ななくて済みます。そういったことから、習志野市では複合化を推進している

公共施設再生の考え方 三つの前提と七つの基本方針

このロジックの上で、三つの前提と七つの基本方針に整理しました。
前提の1は「機能」と「施設(建物)」の分離です。

これは「施設重視から機能優先へ、考え方を転換」を言っています。例えば「私がいつも行っている図書館をなくさないでほしい」とおっしゃる市民がいらっしゃると思います。おっしゃることはよくわかるわけですが、「図書館という建物が必要なのでしょうか、そうではないですかね。そこで本を読んで知識を得る、その機能を守るために、建物以外の方法も考えてみませんか」とおっしゃいます。
例えば移動図書館をもっと巡回させるとか、あるいは船橋でNPOで図書館を立ち上げようと考えていらっしゃる方がいらっしゃるの、そういった方々の連携で、いろんなところで本が貸し借りができるのか。そういったことも含めて、機能をどう守っていくかを考えましょう。

それから先ほどから申し上げているように、単一目的で施設を整備するのではなくて、多機能化、複合化を推進しよう。こういったことを、前提1の下で基本方針1として整理しています。
前提の2は、そうはいってもお金もありませんので、保有総量を圧縮していきましよう。ここには基本方針の2から4が該当します。

ということですが、一つ上げられます。統合だけでは総量圧縮ができませんので。
ただこれは習志野市で当てはまることであって、ほかの地方で複合化が当てはまるかどうかは、その自治体の状況に合わせてということになると思います。そして建て替えと同時に質的な向上をしていきたいと思います。

ただやみくもに建物を小さくする

ただやみくもに建物を小さくするというのは、無理なんです。バリアフリーとか、昔とは基準が違いますので、建て替えるとなつ一つの建物は絶対に大きくなる。それをいかにクリアするかということ。面積で圧縮を考えるのではなくて、更新事業費を圧縮しようと考えています。(基本方針2)

どういことか。リノベーションという言葉が最近出てきました。要は柱や梁など、使えるものはきちんと使って、内装や設備などは新品で。マンションなんかではよくやりますが、そういったことも考えていきたいと思います。そして先ほど図書館の例を出しましたが、機能はできるだけ維持しよう。これを基本方針の2として整理しています。

基本方針の3は、声の大ききじゃなくて、人口の増減や市民ニーズ、そういったものでちゃんと優先順位をつけていこう。要するに客観的データをちゃんと見ていきたいと思います。

そして基本方針の4ですが、こちらは原則、施設再編により発生した未利用地は、貸付売却をします。何が何でも全部売却しようということではありませんが、やっぱり民間に利用していただきたい。その貸付益、売却益は、先ほど言いました基金に積み立てる。もしくは、そこを民間利用することで新たなビジネスが生まれ、新たな人が住んで、またそれが市

税に反映されてくる、といったようなことも考えて、ちゃんとまちづくりをやっています。

そして利用者負担の適正化。これが基本方針の4です。

前提の3、これは施設の質的な向上です。ここは基本方針の5から7が該当します。

基本方針5は、これも当たり前なんです。学校だったら先生が「あそこ、雨漏りしているでしょう」と言っていて、「これは大変ですね」と教育委員会の職員が予算要求をし、予算がついてようやく修理にかかる。そうじゃなくて、建物のライフサイクルコスト、要は生涯かかるコストを見て計画的な予防保全をしようということ。基本方針5で掲げています。

基本方針の6は、バリアフリー、環境負荷低減—これは新しくなれば当然なんです。運営もちゃんと効率的にしていきたい。きましようね、ということ。建物にかかっているコストで一番大きいのは人件費です。ですから、建物を新しくすると同時に効率的な運営もきちんと考えていきたいと思います。

基本方針の7は、避難所としてもちゃんと使えるようにしておきましょうね、ということ。例えば公民館では実は調理室というのは一番稼働率が低くて

公共施設再生の目的と手段 子や孫の世代に負担を先送りせず、より良い資産を引き継ぐために

ここからは目的と手段について、もう少し細かくお話しします。また市民の方は実際どうなの？、ということも含めてお話ししたいと思います。

まず目的ですが、「施設の建物の話なんだから、行政が責任をもってやれよ」と言われるんですが、そうではなくて、目的は公共サービスの継続的な提供にあります。習志野市の取り組みは行革からスタートしているので、目標は公共施設の維持です。その手段として、先ほど言いました三本の柱があるということにな

「なぐしてしまえ」という方もいらっしゃるんです。ところが災害時には炊き出しに使えたりとか、いろいろあるんです。ですから一番直近に考えている生涯学習施設では、調理室は一階のグラウンドフロアに持ってきて、それが公園の側に開いて、災害時にはちゃんと使えるようにしたい。そういうことも考えて作っていききたいと思っています。

この三つの前提と七つの基本方針に基づいて、公共施設の再生を進めて行くということ。整理をしています。

では、いくらかかるのか。全部更新すれば九六五億円かかるという試算でしたが、どこまで圧縮するか。これは総量の圧縮とか財源の確保、長寿命化を行って、六四五億円(年平均事業費二六億円)にもっていきたいと、考えています。

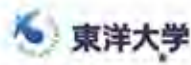
これは、一つひとつの施設を見直して、それを積み上げたらこのくらいになったということ。一つの案として作りま

施設を更新していきますから、借金は増えていきます。ただ先ほど行革のところでも申し上げたように、これまで借金の額は減ってきているので、借金がゼロのところから一気に増えていくわけではない、ということ。よく説明では付け加えていきたいと思います。

手段の下に政策、事業と続きます。ただいかにどの施設にも当てはまるものではないかと思われものです。例えば財源の確保のためには、未利用地の売却・貸付や起債、総量圧縮のためには統廃合、複合化、多機能化、こういうものがありま

す。それぞれの事業については、施設によってなじまないものがあるので、個別の施設に応じて考えていただきたいと思

本来の目的



ら、どうしたらその財源の確保ができるか、ちゃんと二十五年にわたって説明しない、とよく言われるんですが、今のところ地方債の償還見通ししか出していません。なぜかという、起債ではなく未利用地の売却でこれだけクリアできま

すということになると、もうそこから先に改革が進まなくなってしまうので。やっぱり危機感を持ち続けていただきたい、きちんと長年にわたり検討していきたいと考えています。
何回も繰り返しますが、統廃合が目的ではないんです。子供や孫の世代に負担を先送りしないで、ちゃんと資産を引き継ぎましようというのが、私たちが公共施設をやっていく原動力になっています。

さて、市民はどう考えているのか、ということですが、二十五年度、計画策定前にいろいろ説明会をしました。土日も夜間も返上して、各地の公民館を回って、結構きつい言葉を浴びせられ、落ち込んで帰るといふ日々が続きました。やっぱり反対の声がすごく高かったの

で、「これは無理じゃないか」と、ちょっとへこたれ始めた時期がありました。十二月にアンケート調査を行いました。統計上、このくらいならきちんとしたデータが取れるということ。三千人の方を無作為抽出して、お手紙を送ってアンケートに回答していただきました。一〇一八名という数字は、他の政策に比べて断トツです。説明会だと年配の方の意見がほとんどなんです。若い世代のご意見をきっちり聞けたということが、このアンケートの何より大きな点です。少ないですが、十代の方もきちんと回答していただきました。これは大変ありがたいことでした。
アンケートの結果ですが、実施すべき方策ということでは、統廃合・多機能化を「積極的に実施すべき」は約四割の方がやるべき。『どちらかといえば実施すべき』をあわせる八割に迫る勢いで、統廃合・多機能化に反対する人は少ない。それから広域化、これは複数の自治体で施設を使うということですが、これもそ

8面から続く

ことです。ただ習志野市の場合は、千葉市と船橋が両側で体格の差がありますので、ちょっと難しいかな、ということがあります。自治体によっては、この辺は重要になってくると思われま

あ、民間活用も五割がやりなそうと。土地活用も、大いにやりなさいということとで、背中を押していただいた。総じてサインメントマシヨリティにアクセスしたところ、「実施すべき」というお答えがたくさんあったということが、こ

あと地域移管という項目があります。これは市としてはこの施設はもう維持しません、その施設周辺の地域の方々に維持していただくのなら、どうぞお使いくださいというものです。これはもうちょっと賛成が多いと思っ

ここからはクロス集計に入っています。公共施設白書の認知度と実施すべき方策への賛否の関係を見ると、例えば特別課税なんていうのは、反対がすごく多いわけですが、公共施設の白書を「知って

「と答えている方々のほうが「実施すべき」は多いんです。サービス水準の引き下げ、利用料引き上げでも、同様の傾向が見られます。市民に

公共施設再生計画

25年も先の話でも、方向性は示して時間をかけて議論していく

ここからは、二十五年の三月に作り出した「公共施設再生計画」の内容について説明したいと思います。

(二十五年間という)そんな長い話をして責任が取れるのか、という指摘をいただくことがあります、という整理を

と「いやだな」ということも、情報を知ると「がんばらないといけない」というのが、わずかながら多くなるという傾向が少しあげられます。

関心の高さとの関係で見ると、やはり関心が非常に高くなっている。「実施すべき」の割合が高くなっています。「関心が非常にあり」「関心あり」「関心なし」ということで分けてい

次は利用頻度との関係です。「よく利用している」「時々利用している」「ほとんど利用しない」「利用しない」が「賛成」が多い。利用している方のほうが統廃合・多機能化には「反対」かと思

地域移管は賛成と反対がほぼ同数ですが、利用頻度で見ると、「よく利用している人」は賛成50%、「利用しない人」も50%です。要は同じなんです。

ここから先はちょっと定性的な分析なんです、利用したことがない人は、地域移管は嫌です。利用しないのに費用負担を求められるわけですから。反対によく利用する人も、地域移管は難しいだろうと。地域で施設を維持して

で、確実に実施します。

そこから先は方向性は示しています、見直しの可能性がります。第二期は推計が変わったら、それに応じて見直しますよと言っています。第三期は基本計画もありませんので、検討の時期のメドをつけておくということです。例えば学校の統廃合なんかは全部、第三期に入

先ほども申し上げましたが、対象となる施設についての個別の計画も作っています。「公共施設等総合管理計画」では

学校施設や子育て施設、生涯学習施設などもきちんと連携を取ってやっていきます。縦割りを壊すのではなく、そこは横断的に話し合いをしています。何回も言いますが、そんな先のことまでどう

施設配置の考え方については。考え方は二通りあります。一つは習志野市に一つあればよい施設、総合体育館とか庁舎とか中央消防署、そういうものが当

全市利用施設について、配置のパターンとしては庁舎の横に全部持って来い(一極集中型)という意見もあるんですが、習志野市の場合、それは取って

論に基づいて、これは習志野市に合っているのではないかと考えました。駅勢圏ごとに日常生活圏というのを設けています。JR津田沼駅の回りには文化ホールがあったり、ラムサール条約の

の四原則に基づいてやりましょうと整理をしました。

まず、何よりも安全をきちんと守りましょうということ。そして、児童と一般の動線をきちんと区分しよう。複合化すると、入ってくる人は学校内のことでも行けてしまう、それはやはり

それぞれの地域にそれぞれの役割があって、「ここが中心というわけではない」ということが、まちのあり方としてはい

次に地域利用施設ですが、小学校や中学校を筆頭に、やっぱり近所の方に使っていたり施設ということになります。生涯学習施設、公民館、図書館は習志野市は小さなものしかない

また地区公民館なんかは、小学校の建て替えに合わせて動かしていること。小学校を地域の拠点として、卒業した後も

幼稚園については、習志野市は子ども園を最初に作った自治体です。この子ども園の方に集めていくということなんです

「子ども・子育て計画」がこの当時は定まっていなかったため、それに合わせて策定を進めたという経緯があります。「放課後児童会」というのは学童保

ここで教育委員会と大きく議論をしたのが、地域利用拠点として学校の安全が守れるのかどうかということ。大阪の池田小学校の事件などもあり、学校の安全を守るというのは複合化以前の問

をかくと、これだけの施設があります。

藤崎図書館、市民会館、大久保公民館、大久保図書館、ゆうゆう館(生涯学習施設)、勤労会館(スポーツ施設)、屋敷公民館、あつまごども会館、これは習志野市の唯一の児童館です。

藤崎図書館は消防署と図書館が複合になっていて、建物としては新しいんですが、図書館が小さいので充実してほしいと、担当の生涯学習部からも市民の方

またあつまごども会館その他の施設が、すべて老朽化が激しくなっています。築五十年を迎えるような施設がほとんどで、これを大久保公民館、市民会館の

まず機能別については、例えば学校なら「いついつ建て替えしよう」とか「いついつ大規模改修しよう」とか、時期を決めています。近くにある学校は小中併設とか、機能を使えるものは統合し

もうひとつの地域別アプローチですが、市民の方はやはり、自分の地域でどうなるのかを見たいと思いますので、地域別に地図に落とし込んで、いついつどうなりますよ、機能がどう変わりますよ、

これは全部第三期なので、必ずしもやるとは限りません。例えばある地域はURの団地があるんですが、ここが再生されてまた人が住むようになったら、この統廃合は当然推計の前提が変わりますので統廃合もなしですよ、という説明をしています。

直近に取り組んでいるのが、大久保地区の公共施設再生です。成田空港に行く快速の電車が止まる京成大久保という駅があり、日大と東邦大学が徒歩圏内にあります。この駅を中心に半径一キロの円

をかくと、これだけの施設があります。藤崎図書館、市民会館、大久保公民館、大久保図書館、ゆうゆう館(生涯学習施設)、勤労会館(スポーツ施設)、屋敷公民館、あつまごども会館、これは習志野市の唯一の児童館です。

をかくと、これだけの施設があります。

藤崎図書館、市民会館、大久保公民館、大久保図書館、ゆうゆう館(生涯学習施設)、勤労会館(スポーツ施設)、屋敷公民館、あつまごども会館、これは習志野市の唯一の児童館です。

藤崎図書館は消防署と図書館が複合になっていて、建物としては新しいんですが、図書館が小さいので充実してほしいと、担当の生涯学習部からも市民の方

またあつまごども会館その他の施設が、すべて老朽化が激しくなっています。築五十年を迎えるような施設がほとんどで、これを大久保公民館、市民会館の

まず機能別については、例えば学校なら「いついつ建て替えしよう」とか「いついつ大規模改修しよう」とか、時期を決めています。近くにある学校は小中併設とか、機能を使えるものは統合し

もうひとつの地域別アプローチですが、市民の方はやはり、自分の地域でどうなるのかを見たいと思いますので、地域別に地図に落とし込んで、いついつどうなりますよ、機能がどう変わりますよ、

これは全部第三期なので、必ずしもやるとは限りません。例えばある地域はURの団地があるんですが、ここが再生されてまた人が住むようになったら、この統廃合は当然推計の前提が変わりますので統廃合もなしですよ、という説明をしています。

直近に取り組んでいるのが、大久保地区の公共施設再生です。成田空港に行く快速の電車が止まる京成大久保という駅があり、日大と東邦大学が徒歩圏内にあります。この駅を中心に半径一キロの円

をかくと、これだけの施設があります。藤崎図書館、市民会館、大久保公民館、大久保図書館、ゆうゆう館(生涯学習施設)、勤労会館(スポーツ施設)、屋敷公民館、あつまごども会館、これは習志野市の唯一の児童館です。

これからの取り組み

これからの取り組みですが、「公共施設再生基本条例」というものを六月議会に提案しています。

やっぱり二十五年度の計画ですので、ハコモノ行政の理屈に使われたりということが起ってはいけないので、きちんと理念を定めておきましょう、とこういうことが一つです。もう一つ大きいのは、やはり議会が関与していただけたらということなんです。計画は議会案件になっていません。ですからこの条例を作って、ちゃんと議会でも話し合っていたらと思います。

それから「ファシリティマネジメント 指針」というものを、作ろうと思っています。先ほど「いろんな手段がある」と言いましたが、統廃合するにはこういうことに気を付けましょう、とこういう手段がありますよ、とこういうことを指針として作っておこうと。そうすれば職員も困らないだろうとこういうことです。

あと今はハコモノだけをやっていきますが、今年度はインフラもやっていこうと相談しています。国から言われたからではなくて、一歩ずつ着実にやっています。平成二十三年の提言書の中ではインフラの試算もざっとですが、してあります。学校は百年リノベーション計画ということで、全部建て替えるのではなく、条件の整うものはリノベーションということで、動きを加速しよう。文科省もその方向で今のところ進んでいます。

この場合、学校の更新時期と公民館などと複合化する時期のギャップが生じます。つまり生徒数がまだそんなに減らないのに、学校の老朽化の方が先に進んでリノベーションすると、その段階では複合化できないんですね。マイホームに例えると、家を買うのは結婚した時でも、子供が生まれたらこは子供部屋としても使えるようにしましよつか、そういうふうな家を作ると思っています。学校も

9面から続く

そういうことを考えてやっていきましようということですね。あと忘れてはならないのが、学校の安全をいかに確保するというところで、学校の計画も教育委員会と一緒に取り組んでいます。

最後に、「ファシリティマネジメント」は第二段階へ、みたいな書き方をしました。どういことかというところ、これは白書をいくつで作りましたか、というような話が多かったんですが、もう実態把握の段階ではない。白書を作って終わり、という自治体もありましたが、

国からも要請が出されて、今多くの自治体がフェーズ2（計画策定）にさしかかっている。課題をどう抽出したらいいのか、対策案を検討するにはどうしたらいいか、総論賛成・各論反対にならないか、そういうことが言われています。

さらに、多くの自治体はもうフェーズ3にきています。要はまちづくりの本質にいきよさしかかかってきたということなんです。

どういことかというところ、公共施設の再生をきっかけに、それぞれの自治体が一先懸命取り組んできた分野があると思うんです。それは住民自治であったり、市民と行政の協働であったり、PPPであったり。これまで地道に取り組んできたこうした課題が、公共施設の再生をきっかけとして花開くと思っています。

反対にずっと先送りしてきた課題は、公共施設の老朽化ということ、事故とか財政破綻とか、そういうふうに出すところなんです。これはちょっと個人的な考えですが、そういうところをさしかかっているんだなあと、自分としては整理をつけています。

(6月23日。タイトル、小見出しとも文責は編集部。紙幅の関係で、質疑は割愛しました。)

□第23回 戸田代表を囲む会③京都□

憲法改正、やるのは安倍さん？それともアナタ？

―立憲主義の当事者意識を涵養する憲法改正の論じ方―

ゲストスピーカー 小林節・慶應大学名誉教授

憲法改正の「裏口入学」がダメなら、今度は憲法の「ハイジャック」？

今日は時間があつたので、ホテルでテレビ（集团的自衛権についての国会中継）を見ましたが、バカバカしくて…。直球で質問している議員もなかにはいるが、安倍さんのほうはまともに答えないんですね。

集团的自衛権は、国際慣習法上の概念ではひとつです。同盟国が戦争に巻き込まれたら、自国が攻撃されていなくても参戦して仲間を守る。これ以外の何物でもない。日本はこれまで七十年近く、海外で自ら進んで戦争に参戦したことはない国です。それが今後はそういう国になる。これは大変なことですよ。

「その覚悟はあるのか」と聞かれたら、安倍さんはそれにはまったく答えずに「外国から戦火を逃げてくる日本人が乗っている米艦を守らなくていいんですか」と。最初のうちは、総理は頭が悪いのかと思っただけですが、最近はあれは確信犯だと思ふようになりました。話をかみ合わせたら負けるから、かみ合わせない。最後まで土俵に上がらずに、回りを走り回っている感じ。それが天下の総理大臣か、実にみっともない。

でもそれが本質だと思うんです。去年、九六条先行改正の話がありました。憲法改正したいけどハードルが高いから、ハードルを下げることからやろうと。これは

「たかが」手続きの話です。だけど、重い手続きで守られているからこそ憲法なん

で、重い手続きというハードルをはずしちゃったら、憲法と他の法律との違いがなくなっちゃうんです。政権を持っているということは、国会の過半数を持っているということなんです。過半数を持っているから、法律も予算も決められる。だけど憲法はその上にあるから、過半数でも変えられない、その憲法の枠の中で仕事をしてください―これが立憲主義です。

だから私は去年の憲法記念日の前後に、これ（九六条先行改正）って裏口入学じゃないかと朝日新聞に書いた。それで世論が気ついて、賛否が逆転しちゃったので、安倍さんはあきらめたんです。そこで今度は内閣法制局長官の首を取

り替えた。長官になった小松さんは外交官ですから、国際法にはそれなりに精通しているけれど、国内法についてはほとんど素人です。内閣法制局については批判もありません。一貫した憲法上の解釈がないと、法治国家とは言えませんから。憲法解釈変更の理屈をやっていくうちに、小松長官はがんで亡くなってしまったんですが、安倍さんは九六条を無視することに決めた。私は本当にブチ切れましたね。

閣議決定した後の七月一日の記者会見で「日本国憲法の規範性―規範性というのは日本国憲法の法としての拘束力―は何ら変わっておりません。海外で戦争する国にはなりません」とか、「今回の解釈はこれまでの解釈の延長線上にある」と、平然と書いていました。

憲法九条について、今の最高権力者たちがわれわれ主権者国民大衆を謀（たばか）っているわけですから、これはゲースタディーとしては分かりやすいんです。

自衛の権利はあるが軍隊を持たない、という意味

ご存じの通り、憲法九条は一項で戦争を放棄すると。一九二八年にパリ不戦条約が結ばれました。第一次世界大戦は戦車とか機関銃、飛行機などによる史上初の大量殺戮で、兵隊よりも民間人の死傷

にもかわからず、人類は第二次世界大戦に突入した。戦争をやめようという条約を結んでいながら、なぜ戦争を続けられたのか。これは法律家の理屈ですが、法律家の常識あるいは政治家の常識として、「国際紛争を解決する手段としての戦争を放棄する」ということは、一切合財戦争を放棄したということではない。これは侵略戦争だけを放棄する、という意味なんです。

つまり、自国の要求を軍力で他国に押しつけることだけはやめる、と。ただし、他国が侵略戦争をしかけてきたら自衛するのはしかたないんだと。これが「共通の理解」です。だからこそ戦争とは、自衛のための戦争であり、「満蒙はわが国民の生命線なり」と言っただけです。第二次世界大戦が終わった後、アメリカが日本に憲法九条を押しつけた。押しつけられた日本も、それを受け入れた。ただ国際紛争を解決する手段としての戦争を放棄しても、自衛戦争は擁護しているんです。

ところが二項では、「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」とある。陸軍、海軍、空軍は持てないんですね。わかりやすい話をすれば、海軍は持てないけれど海上保安庁、沿岸警備隊は持っている。海の警察は持っているが、海の軍隊は持てないということです。だから自衛隊を作った時は警察予備隊、第二警察ですね。それからもう一つ、これも専門的ですが、「交戦権を持たない」と言っている。交戦権というと、戦を交える権利と思うでしょう？ そうではありません。たとえば、私がここで鉄砲をぶっ放して人を殺したら、ただの殺人ですね。ところが、私が軍人というステータスをもって、戦場で敵軍の制服を着た奴を殺したら勲章をもらえます。ずいぶん違うでしょう？ 現象はただの人殺しだけど、交戦権の行使になると、それは正当行為なんです。

あるいは朝鮮半島有事の時に、日本海で海上自衛隊がアメリカのお手伝いで船舶検査するんです。これは国際法上の用語で言うところと臨検です。仮に北朝鮮と韓



小林節 (こばやし せつ)
慶応大学名誉教授
弁護士

1949年生まれ。慶応大学大学院博士課程修了。ハーバード大学ロースクール客員研究員等を経て、89年慶応大学教授。本年より名誉教授。「白熱講義！日本国憲法改正」（ベスト新書）など著書、論文多数。

「集団的自衛権を行使できない」というのは、簡単に言うとも、アメリカがどこかで戦争して、「おい、助けてくれ」と言ったときに「できません」と言う、それを正当化する論拠なんです。集団的自衛権というのは、海外派兵権なんです。

今日言っている内容は大学、大学院と同じです。かなり砕いて言っています。ただこのレベルのことを、主権者国民としても、ぼんやりとでもいいから理解しないとダメなんです。安倍政権はこのレベルの議論を始めたわけです。恐ろしいことに、明らかに国民を謀る（たばか）る、だます作戦に出ているんです。「抽象的議論はしない」と言っていて、15の事例を挙げたでしょう。そのうちほとんどは、個別的自衛権や警察権で対応できる。集団的自衛権を持ち出さなきゃならないようなものは、結果的には一つもないんです。（ただし、与党協議での検討は15の事例にとどまらないう。）

五月十五日に安保懇の報告書が出ました。これ、あくまでも私的懇談会なんです。政府の会議じゃない。その記者会見で、日本人の母親が幼な子二人を連れ

けるだけの話。こんなものは集団的自衛権でも何でもない。日本国が日本人を守る、個別的自衛権の話です。そこで誰かがいい質問をしてみました。「この船がフランス籍だったらどうしますか」と。安倍さんが言ったように、戦火の中を逃げてくる日本人の母子を守るというなら、この国の船に乗って、よつと守るんです。これは国際法の常識じゃないですか。

「集団的自衛権を行使できない」というのは、簡単に言うとも、アメリカがどこかで戦争して、「おい、助けてくれ」と言ったときに「できません」と言う、それを正当化する論拠なんです。集団的自衛権というのは、海外派兵権なんです。

す。国際法上、独立主権国家なら自衛権はあって、それは自分が襲われたら抵抗する個別的自衛と、仲間といっしょに抵抗する集団的自衛、二種類あるけれども、日本の場合は憲法九条のもとで海外派兵権なんかありえないから、個別的自衛権

しか使えない。これは、不思議でもなんでもありません。憲法と国際法、どっちが上か。これは法律解釈で結論は出ている。憲法が上なんです。当たり前ですよ。国際法なんてかっこよく言うけど、国際法というのは結局、国際社会の力関係の慣習の集積です。誰が慣習法を使用するか、強いものが使用するわけです。われわれを含めて、国際法の形成に参加できていないんですから、そんなものに身を委ねるのは、危な過ぎます。

「安倍話法」
だから国連憲章に書かれているように、独立主権国家として集団的自衛権と個別的自衛権、両方の権利を持っているが、わが国は日本国憲法の制約があるから、個別的自衛権は行使できるが集団的自衛権は行使できない。これがおかしい、というところから議論を立てること自体、訳わかんないですね。

安倍法制懇には、憲法学者は十四人中一人だけです。あちらが安倍さんの私的懇談会なら、こちらが国民安保法制懇を作って宣言出そうじゃないかという話になった。東京大学の憲法の名誉教授、東大から早稲田に移った憲法の教授、慶應の名誉教授の私、それから名古屋大学の憲法の教授—これだけでも憲法論としては、もつとらみ合っただけで勝ちですよ。それから元内閣法制局副長官補や外務省の元局長、さらに弁護士や国際法の教授など。

納める資格を回復するまで、生活保護というのは権利ですからね。そして権力の濫用というのは必ず起きる。そういうことは人間の本質なんです。だからこそ、権力を握った者も簡単に変えられることのできない硬性憲法を立てて、われわれ主権者国民が幸福に暮らすために、国家権力を扱っている人々を「真面目に仕事せよ」とコントロールするんです。

集団的自衛権とは海外派兵権

「集団的自衛権を行使できない」というのは、簡単に言うとも、アメリカがどこかで戦争して、「おい、助けてくれ」と言ったときに「できません」と言う、それを正当化する論拠なんです。集団的自衛権というのは、海外派兵権なんです。

隊を持ってないと。軍隊を持ってない以上、海上保安庁は海の警察ではない。だから日本は外国に行って戦争できないんです。ただ、独立主権国家である以上、九条一項でもあえて擁護しているように、攻められて黙っている必要はない。分かりますか、僕は他人を襲いません。ただ、僕を襲う人がいたら、冷静に対抗します。黙ってやられることはない。仮に結果としてその相手を殺したって、正当防衛ということですよ。

論点をかみ合わせない
それから、「国際法上、権利は持っているが、国内法上行使しませんなんてありえない」と自民党の議員は言いますが、ちょっと調べたら簡単な話なんです。六法全書に国際法の条文があるわけじゃない。国際法という章があって、そこにさまざまな条約が並んでいるだけ。国連憲

安倍さんの私的懇談会か、国民的議論か
安倍法制懇には、憲法学者は十四人中一人だけです。あちらが安倍さんの私的懇談会なら、こちらが国民安保法制懇を作って宣言出そうじゃないかという話になった。東京大学の憲法の名誉教授、東大から早稲田に移った憲法の教授、慶應の名誉教授の私、それから名古屋大学の憲法の教授—これだけでも憲法論としては、もつとらみ合っただけで勝ちですよ。それから元内閣法制局副長官補や外務省の元局長、さらに弁護士や国際法の教授など。

安倍さんの私的懇談会か、国民的議論か
安倍法制懇には、憲法学者は十四人中一人だけです。あちらが安倍さんの私的懇談会なら、こちらが国民安保法制懇を作って宣言出そうじゃないかという話になった。東京大学の憲法の名誉教授、東大から早稲田に移った憲法の教授、慶應の名誉教授の私、それから名古屋大学の憲法の教授—これだけでも憲法論としては、もつとらみ合っただけで勝ちですよ。それから元内閣法制局副長官補や外務省の元局長、さらに弁護士や国際法の教授など。

安倍さんの私的懇談会か、国民的議論か
安倍法制懇には、憲法学者は十四人中一人だけです。あちらが安倍さんの私的懇談会なら、こちらが国民安保法制懇を作って宣言出そうじゃないかという話になった。東京大学の憲法の名誉教授、東大から早稲田に移った憲法の教授、慶應の名誉教授の私、それから名古屋大学の憲法の教授—これだけでも憲法論としては、もつとらみ合っただけで勝ちですよ。それから元内閣法制局副長官補や外務省の元局長、さらに弁護士や国際法の教授など。



11面から続く

カリフォルニアに巨大な米軍基地があつて、ハワイに巨大な基地がある。ロシアと北朝鮮と中国という反米国家が太平洋に出られないように、津軽海峡と琉球列島がボトルネックになっている。もし中国が尖閣諸島を押さえたなら、アメリカは太平洋を失うことになる。そんなことはアメリカも考えられない。だから尖閣諸島は日米安保の範囲だ。

戸田 憲法をどうするかということ、実は戦後考えてこなかったんです。ということは、次にどういう日本社会にするのか、考えてこなかったということもある。今日、明日どうするかということだけ。年金だってこのままでは持たないということが、もう二十年、三十年前から分かっていながらもかわらず、ずっとその場限りになってきたでしょう。

憲法を考えたこなかったということ、民主主義でどういふふうに当事者意識を持つのかも、考えてこなかったということ。今日、明日のことしか考えない。つまり目先の自己利益のことしか考えない。

そして今、中国の露骨な拡張主義が目の前にあつて、そこから「おい、どうするんだ」と、準備なくして考えざるを得ない。一方アメリカも、ダントツの覇権国家であり続けることはない、これも見えてきた。この二つの変化によって、日

本の内なる情緒的な平和国家というものが、否応なく転換期に来ているんです。そしてようやく昨年くらいから、立憲主義とやらが内容抜きで分かってきた。「護憲」といついていた部分が、いっせいに「立憲主義」と言い出ししましたね。自身は変わっていないんですが、そして小林先生なんかは、九六条で姑息に憲法を改正しようというのが、一発で頓挫した。これは大きいんです。

次にどうするか。何となく似てきましたね。岸信介が「憲法改正したいけど、ハードルが高い」だったら日米新安保でつなごうか」と。「アメリカの要請」の手で来る。そして正面突破が不可能ということ、情緒的に来るということ。自衛権だなんだというのは、情緒的に作られたんじゃないですね。しかし戦後は、戦争も平和も情緒でしか語られない。一方、今日の小林先生のお話は、法論理です。普通の人もある程度、そういうことを理解していいかと、「中国はけしからん」と言った瞬間、そこで思考停止になるんです。

今の安倍さんの国民への説明は、「なぜ憲法を変える必要があるのか」「なぜ主権者として憲法を使いこなすとは――違憲審査をめぐって

戸田 集団自衛権という点では、憲法解釈を変更したとしても、法律を変えないと運用はできませんね。それと、例えば憲法の七十三条には内閣の職務が書いてありますが、ここには集団的自衛権が行使された場合の対外軍事活動は、書かれていませんね。

主権者として憲法を使いこなすとは――違憲審査をめぐって

小林 よくそういう議論があるんですね。内閣が、憲法という抽象規範を踏み越えることができるのかと。しかし三権分立ですから。防衛も行政の一分野ですから、仕事をする時に内閣独自に見通しを立てること自体は許される。安倍さん

個別自衛権でなく、集団的自衛権なのかを考えたようにするために、情緒的煙幕を張るわけです。「日本人の母が乗っているアメリカの船を助けなくていいんですか」と。普通の人はここで思考停止になる。

集団的自衛権の議論は、PKOよりも重要ですね。にもかかわらず、あの時よりも国会論議になっていません。野党の方も情緒的反論、情緒的異議申し立て。ほとんど法律論、国際法の常識が抜けている。

私的な自己体験を中心とした情緒的な憲法論議では困るんです。立憲主義の当事者意識を涵養する憲法改正の論じ方とは、ということ、転換しなければならぬ。中国なんかもある意味、情緒的に反日を煽ったりするわけです。独裁国家とか、民主主義の枠に入っていないところに、国民に当事者意識が根づかないように、思考停止になるようにやっています。それを弱点と見て、国や社会をどうするかという当事者意識を問うていくためには、時にはバリの不戦条約からの国際法の歴史や蓄積なんかも、普通の人間に勉強せなあかんのです。

「憲法九条、ここまで行けるよね」と私からすれば非常識で憲法違反の解釈ですが、解釈を広げることが、行政権の一環として出来るはず。それよりも、国会の違憲審査がどこにも載っていないことのほうが問題です。自衛隊というのは、法律と予算がないと動かせません。ですから内閣から、「今度海外派兵をすることにしたので、海外派兵法を作らなければいけない。一本ではできないので、バラバラな法律十七本の部分修正をさせてください」と来るわけです。もちろんそれに予算要求もついてくる。

その時に国会は「こんな憲法違反の海外派兵なんかできない」と言って、否決することができる。これは、国会による違憲審査じゃないですか。ところが今は自公が多数ですから、通っちゃ。そうなる。今度は、違憲訴訟の話になるわけです。

しかし日本の司法権はアメリカ型ですから、民事、刑事の事件にならないと裁判所が判断してくれない。行政事件というのは民事の変形ですから、例えば集団的自衛権の行使ということで、自衛隊が海外に派兵されるときに、隊員が「行きたくない」と。命令が出て「いやだ」というと、「はい、そうですか」と他の人に替えられてしましますが、出勤前夜に逃げ出すと、懲戒処分にならないわけにはいかない。そうするとその処分を不服として、「でも命令自体が憲法違反だ」と。こういうややこしい事件を起さないと、日本の裁判所は扱ってくれないんです。

もう一つは靖国神社の公式参拝の例ですが、われわれの代表の代表である総理大臣あるいは内閣が、われわれの良心に反して憲法違反の閣議決定をした。集団的自衛権の解釈変更ですね。これに私は甚く(いたく)心が傷ついた。と。損害賠償、一人十万円かける千人とか、そういう集団訴訟はできません。

ただこれも、どこまで裁判所が付き合ってくれるか。しかも最高裁に行くと、これはもう確立された最高裁判例法理で、戦争の問題とか総選挙、外国の例だと大統領選挙の当落など国家の存立にかかわるような歴史的決断は、仮に法的判断が可能であっても、それは高度に政治的だから裁判所は判断しません。一義的には内閣と国会が決めることで、最終的には主権者国民が投票で決めること、と最高裁は逃げると思えます。

だからいすれにしても、われわれが選挙によって決着するしかないんです。誰も助けてくれません。あのおかしな政権を作っているのはわれわれですから。自民党に投票しなかった人もいるでしょうが、投票した人みんなの合同の意思とい

うことですから。「自分が投票した人が当選しなかったから」と、認めないわけにいかない。みんなの責任でこの内閣を作っているわけで、この政権を交代させるのも、みんなの責任なんです。

隠塚(京都市議) 松阪の山中市長が、憲法解釈の変更によって、安心して生活する権利を侵される、ということ、違憲訴訟を提起しようとしているようですが。

小林 安心して暮らす権利があるにもかかわらず、安倍政権の決定でいつ戦争に巻き込まれるかという、いわゆる平和的生存権の関係ですね。これも歴史のなかで作られてきたわけで、例えば異端宗教弾圧から少数派の表現の自由や信教の自由、それから性差別から男女平等というように、歴史の中で確立してきた人権概念でない限り、裁判規範性がないといわれています。だから一番いいのは、条文にきちんと書かれて

いることで、そこから論理的に出てくる

なぜ憲法があるのか 立憲主義で三権分立を機能させるとは

憲法とその他の法律との違いが、マスコミとかにも取り上げられていないんじゃないかと思えます。憲法は、権力者の方を縛るものだと思います。だから法律とは真逆の方向に向くはずなんです。縛られる側の権力者が、勝手に自分の都合のいいように解釈変更するということは、ありえないと私も思っています。

自民党の憲法改正草案の中にも、なぜ憲法というものがあるのか、法律とどう違うのかというあたりが混同されているような部分が随所にある。そこはどつしどつ

たらいすれにしても、われわれが選挙によって決着するしかないんです。誰も助けてくれません。あのおかしな政権を作っているのはわれわれですから。自民党に投票しなかった人もいるでしょうが、投票した人みんなの合同の意思とい

ことなんです。安心して暮らす権利という平和的生存権の一つの法解釈は、そういう意味ではまだ熟していないと言われるものです。

もう一つは、憲法前文を根拠に平和的生存権を主張するというやり方。ただし前文は、法学的常識で言うと、法律条文というよりも政治宣言なんです。そういうことか。国が作られる時を考えてください。例えばアメリカの独立戦争のときは、まだ法のない状態でドンパチやっていた。その後「さあ、新しい国を作ろう」と憲法をつくった。つまり法のない無法地帯の社会から、法のある社会への渡り廊下みたいなところが前文なんです。だから法よりも政治的文書というのは、世界共通の理解なんです。

おそろく松阪市長が訴えても、裁判所に訴えを受け付けてもらえないと思うんです。請求棄却なら一応弁論させてくれて、両方の言い分を聞いて「あなたの負けよ」となりませんが、訴え棄却ならいわゆる門前払いです。

小林 情報戦ですから、急いで教育するしかないですね。ここにおられる方の中で、借りましたお金は踏み倒していいと思っている方はいません。古今東西、借りたお金を踏み倒したり、踏み倒さざるを得なくなった

りすることはあります。だからこそ、その予防と解決のガイドラインとして民法があり、借りた金は期限までに、適正な利子をつけて返しなさい、とあるわけです。

それからこの部屋の中に、嫌いな奴は叩き殺していいと思ってる方、いませんよ。でも、そんなことわかっていながらやっちゃう人がいるわけです。人間は不完全だから、反社会的なことをやっちゃう奴もいる。だから、やってはい

13面へ続く

12面から続く

けないことをリストにして、やったらこういうことになるよと書いたのが刑法です。民法、刑法これは人類史上、昔からあるんです。

それから民法上の問題でも、意見が違うからといって殴り合うわけにいかない。だから裁判所で裁いてもらう。民事訴訟法ですね。商法というのは商人同士の民法です。それから刑法に反したと疑われても、顔が悪いから犯人というんじゃない。冤罪です。だから疑われた人にも人権がある、フェアに裁くというので刑事訴訟法。

つまり六法のうち、民法、商法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法の五法、これは歴史上も昔からあるんです。

ところが憲法というのは、ジョージ・ワシントンが国を作るまでなかったんです。なぜかという、それまでは王国しかなかったからです。王というのは「俺は神から選ばれたんだ」と言い張っていた。神の血筋となれば、その国家権力が間違えるはずはない。間違ったら神じゃないですから。

ジョージ・ワシントンが独立戦争を戦った当時、世界はイギリスとフランスとスペイン、この三大王国が仕切っていた。あとは植民地か属国。ところがイギリスに意地悪されたアメリカ人—アメリカ在住イギリス人が、独立しちゃった。そこで国を作るといふときに、「じゃあ王様はジョージ・ワシントンさん、あんたやりなよ」とはならなかった。ところがジョージ・ワシントンを尊敬してやまないところなんです。俺は神の子だという王様の位置が奪われて、「並の人間が交代で権力を扱うんだから、変なことをしないように、われわれ普通の人間が民法や刑法で縛られているように、権力者は

憲法に縛られる」ということになった。この話は、私はアメリカに留学してわかったんでしょね。だから私にとって常識なんです。日本ではこれが全然理解されていない。

日本の憲法学者は、九条改正、いつか来た道、軍靴の足音という話をやってきたんです。それで、戦後の憲法を国民から縁遠いものにしてしまった。だから小中高校の社会科を教える教師も、みんな同じなんです。そのことに十年くらい前に気づいて、伊藤真という弁護士と私ももう一人、中山太郎という自民党の代議士とで、憲法教育をやり直そうという運動らしきことをやりました。

大分理解も広まってきましたが、やっぱりこれは最低限必要なことですから、言い続けなければダメだと思っっています。

片桐 京都市会議員の片桐と申します。閣議決定において憲法解釈を変更するということが、じゃあ憲法解釈というのはどういう根拠に基づいて、誰がどういう方法でやるものなのか。最も望ましい客観的な憲法解釈が生まれるのか、先生のお考えをお聞かせください。

小林 政治家をやっているとわかると思いますが、政治家というのは理屈の世界にいないんですね。利害調整の世界です。特に長年自民党のなかにいれば、もう情の世界。利害調整の達人にはなるけれども、規範とかいう硬いものを扱っていくのは、わけです。

だから政治学者なんかを使って、閣議決定の翌日に「憲法なるものは政治家が使いこなすものである」なんて、とんでもないことを平気で言わせちゃうんです。冗談じゃない、主権者が憲法を使って政治家を使いこなすんですよ。

だから国会の両院にも、内閣にも法制局があるわけです。つまり政治家が利害調整で「こうやろう」と言ってもそのときの政治家たちがそう思うんであって、国家として過去・現在・未来の一貫性がないとまずいですね。だから法

制局は、「そうおっしゃいますが、条文の文言と条文ができた歴史的な背景から言う、それは無理です。それをなされるのであれば、憲法改正の発議をするか、あるいはあきらめたほうがいいです」と。こう法制局が言ってきたわけです。

最低限の理性ある政治家は、いやだけれど、これに従ってきた。ところが安倍さんは、そうじゃない。勉強した人を尊敬するところがないし、勉強しているのが嫌いなんですね。屁理屈言な、俺は偉いんだぞと、とうとう法制局長官の首を挿げ替えてしまった。

これは何と言っか、憲政の邪道に踏み込むことだと思っんです。憲法の枠組みでこれまでできなかったことを、閣議決定でこまごまできる。大風呂敷を広げた。けれど大風呂敷を広げても、海外派兵も法律、予算がないと何もできない。だからこれから、その法改正がまとめて出てきます。

国会でも、政治家はやっぱり理論よりも利害計算の調整をやりますね。その時に衆議院は衆議院法制局、参議院は参議院法制局が「いや先生、これはこれこれ

憲法常識を広めて、デモクラシーを盛り上げよう

戸田 今日の目的は、重ねて言っていますように、集団的自衛権がいいか悪いかとこの中で終わるんじゃない。立憲主義の当事者意識を涵養する憲法改正の論じ方とはどういふものか、ということ

です。別の言い方をすれば、三権分立というのは一体どういうことなのか、そもそも憲法とは何か、立憲主義というのはどういうことなのかを、その歴史的な形成過程も含めて理解しておかないといけない。

とくに専門家でない普通の人は、その歴史過程を知っていないと、責任をあいまいにするために抽象化する、つまり問題を拡散させる—情緒的な方法で拡散させるのか、屁理屈で拡散させるのかと

と矛盾しちゃいますから、ぎりぎりこままではできませんが、これ以上はできません」という歯止めが効いているんです。これは法制局が憲法をどうこうする、ということではないんです。法制局はアドバイザーとして政治家の知性と良心に語っているだけで、それに納得した政治家たちが憲法を守ってきたんです。

ところが今回、安倍さんとお友達が、「うるせーな」という感じで押し切っちゃった。これは本当に非常事態ですよ。これで法律、予算を通して実際に執行された時に、それに逆らう国民がいたら、法律に反するからペナルティを食らう。その国民が「ぶさけるな、こんなペナルティ、そもそも前提が憲法違反じゃないか」と裁判で争って、最高裁がそれに対して答えを出す。この循環が巡るんです。

最終的には、主権者が内閣に軍配を上げるか、政権交代をするかという選挙がある。最高裁判事の国民審査がある。そういう三権の丁々発止の戦いの中で、有権者がどこかでそれを正し、決して行く。そういうことだと思っいます。

がないということとは、立憲主義の観点で議会が回る経験がないわけです。

そうなる、「次の時代、社会をどうするか」という話も、「現実がどうなっているか、どうなるか」ということが飛び込んで、「坂の上の雲」とか「洗濯する」とかいう話になっちゃう。

小林 今日は、来た甲斐がありました。長崎まで行って疲れた体でやってきたが、やっぱり知的に噛みあってきているのかな、という実感を持ってました。ひとつには、そういうみなさんが集まっているからということ、やはり九六条先行改正という憲法論議が、かなり情報として流れて、その結果十年前に比べて着実に、憲法常識が広まりつつある。「国民は憲法に従わなければならぬ」なんて、最近あまり言わなくなったもんね。自民党は憲法を使って、愛国心とか家族仲良くとか、国民に押し付けようなんてことを言っていたわけですが。

法制局ですが、よく考えたら最高裁は事後審査です。法制局は内閣、衆参と三つありますが、これは事前審査です。これで権力を挟み撃ちしている。総理大臣が法制局を、「たかが一官僚組織にすぎない」というのは失礼な話ですよ。

隠塚 改めて今日の話を聞きながら思ったのは、政治家の中で現実対応型とか言われる方たちが憲法のことを語り出すと、本来は憲法に縛られていたのが、自分たちに合わそうとするから本来の役割を果たせなくなっていく。そこをわれわれがもう少し意識して、どの立場で憲法を考えているか、そこから憲法のあり方を問うていかないといけない。

前文の話ではないですが、どこに向かっているかというところ、無責任に対応してしまう。そういうことのないような議会、そしてそこを押しさすたいだけのような有権者の方々がいることが大事なことだと思っいました。

そのためには今日の話をはじめ、ひとつひとつ冷静に物事を見れるような、そし

てそのことについて考え、発信できるような、そういう議事を「がんばろう」の中でどんどん作っていく必要があるんだなと思っっています。

戸田 理屈で言うと、立憲主義が抜けていると、必然的に人権という概念が歴史的にどう作られたのかということも抜ける、ということですよ。

小林 どうも憲法や人権を語る人は、いわゆる野党の人が多いですね。選挙でも負ける経験しかしていない人が、政治で勝てないから裁判、裁判という発想になるんですね。憲法も法だから。だけれどやっぱり日常生活の中で、裁判沙汰になる以前に勝ち取る。勝ち取ると同時に、憲法を使って勝たなければいけないんです。だから、安倍さんに好きなようにやられて、四年後に最高裁に門前払いされちゃったりするよりも、今ここで憲法違反の安倍政権を倒すと。政治状況にけりをつける。

歴史を見ると、アメリカ人はそういう憲法の使い方をしている。そういう意味では、戸田さんが憲法裁判ができる道具立てを準備してなかったとおっしゃいますが、いちいち裁判にしなければいけないというのは、逆に裁判官政治になる。最高裁の判断がすべてというのはいけませんよ、やっぱり。

主権者国民とその代表たる議員たちが、丁々発止、歴史の流れで決めていかなければいけないと思っんです。

戸田 立憲主義ということで世の中が立体的に回るようになれば、自分らが代表を選んで、その多数で選んだ政府に対しても、これはおかしいと思っった時は、政治運動や社会運動になってきますね。それと選挙が関連する。

小林 私も昔は石破さんみたいに「デモ行進、うるせえな」と思っていた時代もありましたが、あれやっぱりいいですよ、自然発生的で。何ていうかな、デモクラ

