

随想 外国人とともに暮らす地域社会へー新潟県の現状と課題 小澤薫 (新潟県立大学)	2
---	---

特集 戦後80年——憲法と地方自治——

戦後80年と地方自治

榊原 秀訓(南山大学教授)	3
滋賀県における戦時中の兵事事務～滋賀県民への聞き取り調査から	
田井中 洋介(滋賀県平和祈念館)	11
被爆80年を広島の地から考える——これまでの運動を生かし、明日への道をひらこう	
佐久間 邦彦(広島県被団協理事長)	18
地方公務員の政治活動の自由	
晴山 一穂(福島大学・専修大学名誉教授)	25

座談会

座談会「辺野古訴訟とは何だったのか」	32
はじめに:本多 滝夫(龍谷大学教授)／コーディネーター:紙野 健二(名古屋大学名誉教授)	
基調報告者:榊原 秀訓(南山大学教授)／徳田 博人(琉球大学教授)／山田 健吾(専修大学教授)	

現場レポート

現業の仕事は直営だからこそ災害対応もできる	
宮下 早紀子(自治労連現業評議会事務局長)	46

弁護団トピック

自治体の「政治的中立性」と市民活動	
弁護士 谷 真介	50

自治体がつなぐ歴史と文化

給水塔保存運動から27年—市民の力で公的資料館(北九州市平和のまちミュージアム)を実現	
大石 正信(元北九州市職員労働組合書記・現北九州市議会議員)	56

ブックレビュー

NPO 法人くらすむ滋賀 編著『すみつぐ 愛すべき第2のふるさと走井』	
谷田 誠(滋賀自治労連)	62
酒井 隆史著『ブルシット・ジョブの謎 クソどうでもいい仕事はなぜ増えるか』	
内藤 将之(自治労連埼玉県本部)	63

外国人とともに暮らす地域社会へ —新潟県の現状と課題—

小澤 薫（新潟県立大学）

新潟県内の在留外国人数は、2020年に一時減少したものの、2024年12月末には2万2139人と過去最多を更新した（在留外国人統計）。県総人口に占める割合は1.02%で、全国平均の2.75%を下回っているが、県内の30市町村すべてに在住者がおり、出身国も134の国・地域に広がっている。国籍別では、以前は中国籍が最多であったが、2023年以降はベトナム籍が最も多くなっている。フィリピン、インドネシアも増加傾向にあり、とくにEPA（経済連携協定）締結国の伸びが顕著となっている。人数の多い順では、ベトナム、中国、フィリピン、韓国、インドネシア、ミャンマー、ネパール、タイの8か国で、全体の75%以上を占めている。在留外国人のなかで、1万4千人は労働者として働いており、また外国人を雇用する企業も増えている（新潟県における外国人雇用状況の届出状況）。在留資格別では、「技能実習」がもっとも多く外国人労働者の30.4%を占めている。こうした状況のなかで、「人材確保と人材育成を目的」とする「育成就労制度」への移行が進められている。

新潟県では、県・新潟県国際交流協会・新潟市中央区社会福祉協議会が、2023年に多文化共生推進を目的に、県内の外国人を対象とした実態調査を行った。きっかけは、新型コロナウイルスの影響により生活福祉資金貸付を必要とする外国人が増えたことであった。

調査では、「日本語を話せる」と答えた人が84.9%に上ったものの、専門用語への理解に不安を感じる人が多く、医療の場面では特に困難があることがわかった。それらをふまえて、新潟県国際交流協会では、8言語の通訳相談や多言語タブレット対応を行い、社会福祉協議会では「やさし

い日本語」学習会を通じた地域とのつながりづくりを進めている。

コロナ禍後は、留学生や技能実習生、特定技能での外国人の流入が回復・増加しており、とくに介護分野などでは労働力としての期待が高まっている。在留外国人の生活不安の改善は、地域で安心して暮らすために不可欠である。県としても外国人の受け入れを積極的に進めるのであれば、外国人に限らず、労働条件・待遇の改善、安定雇用の確保、専門性を活かせる場の整備、就職後の教育・研修の充実が重要となっている。

一方で、永住者や定住者の高齢化も進んでいる。調査では、「自分や家族の葬儀・お墓」について、約半数が「考えていない」「わからない」「考えたくない」と回答し、身寄りの問題や地域とのつながりの希薄さが課題として浮かび上がっている。また、災害の備えについては、外国人に限ったことなく、日本人についても災害や危機に対して自ら対策を講じている割合は高くない（平成25年度新潟県「夢おこし」政策プラン推進のための県民意識調査）。こうした課題と向き合い、地域の中で一緒に考えるしくみづくりが求められている。

今回の調査は、県、国際交流協会、社会福祉協議会、大学など多機関が連携し、外国にルーツを持つ人々の生活に目を向ける取り組みとして実施された。今後は、こうした動きを制度化・施策化し、「外国人に選ばれる自治体」として、企業や地域が一体となって受け入れの体制を整えていくことが期待されている。そして何より、誰もが安心して暮らせる地域づくりが求められている。

（おざわ かおる）

戦後80年と地方自治

榊原 秀訓（南山大学教授）

はじめに

本稿では、まず、憲法における地方自治に関する規定を確認し、その制度化としての地方分権改革や改憲論に触れる。次に、関与法制や2024年の地方自治法改正により導入された特例指示権に触れ、自治体にも大きな影響を与える日本の南西地域における自衛隊の空港・港湾施設の利用との関係を見る。そして、人口減少を背景に、「自治体戦略2040構想」に従って自治体行政が転換されようとしていることから、その内容を検討する。最後に、独自の政策を展開しようとしている首長や地方議会の動向を確認し、民主主義の根幹部分である選挙の現状に触れる。近年の地方自治を検討する上では、辺野古新基地建設事件は避けて通ることができないが、本号に筆者も参加した座談会が掲載されることから、その内容や検討は基本的にそちらに委ねる⁽¹⁾。

一 憲法と地方自治

1 現行憲法における地方自治。

現行憲法には、旧憲法にはなかった平和主義にかかわる第2章と地方自治にかかわる第8章が規定された。旧憲法下においても、地方制度は存在したものの、現行憲法に「地方自治の本旨」が定められ、地方公共団体は、団体自治と住民自治が保障されるものとして、地方団体ではなく、統治団体として存在するものとなった。地方公共団体は、条例制定権を保障され、行財政について権限を有し、地方議会議員や首長が住民の直接公選によって選出されるようになった。

他方、現在ではまったく活用されていない憲法

規定も存在する。まず、法律に定められた吏員（公務員）の公選の規定は、行政委員会委員を公選することが念頭に置かれたものと考えられ、教育委員会法において公選制が規定されていたが、1956年に廃止された。それを補完するものとして、中野区において、条例によって準公選制がとられたが、こちらも1995年に廃止された。また、地方特別法に対する住民投票は、1952年を最後に活用されることはなく、むしろ、法律で制度を一般的に創設し、政令で適用範囲を決定すれば住民投票は不要として、その利用を限定している。

2 自治体における基本的な条例

個々の自治体をみると、憲法の理念とも結びつく幾つもの基本的な条例が制定されてきている。まず、自治体にとって重要な基本的な条例として、基本原則、議会や首長の役割、住民参加等を規定する自治基本条例がある。自治基本条例は、2024年4月1日現在、409自治体において制定されているようである。保守系議員からは、この自治基本条例の制定に対する反対も強いことから、広がり限定されている。

次に、議会活性化との関係で、議会基本条例が制定されており、議会基本条例は、一般的に、議会を構成する議員と首長が公選で、議会も首長も住民を代表すると考える二代表制に基づくもので、首長と議会が緊張関係に立つことを明らかにする規定を置き、首長と議会との間、議員間、議会と住民との間の討議を重視するものである。議会基本条例は、2024年4月1日現在、1027自治体において制定されている。2013年が一年間の制定数のピークとなっており、また、過半数の自治体が

条例を制定しているものの、実際には十分活用されていない自治体もある。

最後に、住民投票や住民参加を保障する住民投票条例や住民参加（市民参加）条例が制定され、住民自治が制度化されている。しかし、特に住民投票条例に関しては、2024年12月1日時点で、常設型住民投票に関する単独条例として施行されており、かつ、確認できるものとしては、75条例にとどまっており、また、1996年8月4日から2024年8月18日まで、条例に基づき実施された市町村合併以外の地域の重要な課題に関する住民投票（重要争点型）も、50件（成立要件を充足しなかったもの8件）にとどまっており、積極的に制定され、利用されているとは言えない状況と考えられる。

3 地方分権に基づく地方自治法改正と自民党改憲論

国レベルの制度改革で重要であるのは、1990年代以降の地方分権改革である。機関委任事務が廃止され、義務付け・枠付けの見直しなどの重要な改革もなされたが、ここで確認したいのは、改正地方自治法1条の2が定める「補完性原理」と「国と地方の役割分担」である。基礎的自治体を優先する前者は他国でも認められているが、日本においては、「総合行政主体」論とセットで論じられ、「平成の大合併」で用いられた。後者は、外交や防衛などを国の役割として、それに自治体が口出しすることを阻み、他方で、農業・社会保障・教育等の行政分野において、国が行政責任を負わず、行政責任を自治体や住民へ転嫁し、行政減量を求める危険性を有するものであった。

このような地方自治法の規定は、2012年4月の自民党「日本国憲法改正草案」（以下「改憲草案」）の地方自治に関する規定に反映された⁽²⁾。つまり、改憲草案において、上記の「補完性原理」や「国と地方の役割分担」が定められた。また、改憲草案では、「財政の健全性」確保が規定されるが、それは、国の財政責任を限定し、自治体に行政サービス削減や住民への負担増を求めるものとなる危険性が高いものであった。改憲草案で「地方自治体」を「基礎地方自治体」と「広域地方自治体」とすることを「基本」とする部分は、必ず

しも二層制を有さないことを意図し、「広域自治体」は道州制の導入を想定したものと考えられる。ただし、現時点では、道州制は政治の中心的なテーマからは外れていると思われる。公選制との関係では、選挙権を「住民であって日本国籍を有する者」に限定し、立法政策によって外国籍住民に選挙権を認めることを否定する極めて保守的なものとなっている。さらに、先に述べた現在ではまったく活用されていない二つの憲法規定もほぼ同様のものが提案されており、状況を改善する意欲がないことを示している。

もう一点、後述の論点との関係で、改憲草案で注目しておきたいのは、緊急事態にかかわる部分であり、「緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。」とする規定である。この規定につき、自民党「日本国憲法改正草案Q & A（増補版）」は、「地方自治体の長に対する指示は、もともと法律の規定を整備すれば憲法上の根拠がなくとも可能」といった説明をしている。

その後、自民党は、改憲項目を限定し、改憲4項目として、「自衛隊の明記」「緊急事態対応」「参議院の合区解消」「教育環境の充実」の改正を示したが、現在では、自衛隊の明記」「緊急事態対応」の二つに重点を置いている。

二 国の関与、自衛隊と自治体

1 関与法制と2024年地方自治法改正における特例指示権

次に、地方分権改革に基づき地方自治法において制度化された国の自治体に対する関与制度を確認しておく。まず、関与の基本類型が示され、「関与法定主義」として、地方公共団体は、「法律又はこれに基づく政令」によらなければ、これらの関与を受けたり、必要とされたりすることはないとされた。また、「関与の基本原則」として、関与は、行政目的達成のための必要最小限度のものとすべきこと、地方公共団体の自主性および自立性に対する配慮の必要性が明文化された。法定受

託事務と自治事務についての関与の基本類型がそれぞれ規定され、両者は明確に区別され、自治事務に対しては、法定受託事務のような強い関与は認められないものとなっている。さらに、関与について自治体に不服がある場合には、国地方係争処理委員会に申出を行うことができ、それでも不服が残る場合、訴訟を提起して争うことができる。もっとも、争われる件数は相当少なく、辺野古新基地建設事件における国地方係争処理委員会や裁判所の対応は消極的なもので、どこまで地方自治保障に有用かという疑問はある。

関与法制との関係では、2024年の地方自治法改正で制度化された特例指示権に注目しなければならない。大規模災害や感染症対応等を理由に設けられたこの指示権の規定は、要件の抽象度も高く、自治体の対応に「違法等」がある場合でなくても、法定受託事務に限定されずに適用される可能性があるなど、従来の関与法制のような限定もないからである。これに対して、地方分権は、国と自治体の関係を従来の「上下・主従関係」から「対等・協力関係」にしたのに、特例指示権は「上下・主従関係」に戻すものであるといった批判がみられる。しかし、関与法制は、「対等・協力関係」の例外であり、特例指示権は、その例外を拡大するものと思われる。いずれにしても、特例指示権は、地方分権改革に逆行するものであり、さらに、それにとどまらず、先に触れた自民党改憲草案の緊急事態条項の内容を、Q & Aの説明のように、改憲ではなく地方自治法によって具体化したものと考えられる点でも問題がある。

2 空港・港湾の軍事利用と特例指示権

この特例指示権にも関連し、自治体に大きな影響を与える問題として、日本の南西地域における、自衛隊基地等の再編強化とともに行われている、自衛隊が使用するための空港・港湾の整備に触れる⁽³⁾。これは、安保三文書を具体化するものであり、自衛隊・海上保安庁が平時から必要な空港・港湾を円滑に利用できるように、円滑な利用に関する枠組みを設け、空港・港湾を「特定利用空港・港湾」に指定するというものである。政府は自治体への説明に際して、空港・港湾のインフラ整備

は、「軍民両用（デュアルユース）」のメリットがあり、「観光客の増加につながる」などの「経済効果」をあげていた。もっとも、「特定利用空港・港湾」に限らず、自衛隊・米軍によって、演習のために民間空港が利用されているようである。慎重姿勢の沖縄県とは対照的に、自治体の中には、インフラ整備による「軍民両用（デュアルユース）」のメリットを期待して、特定利用空港・港湾の指定を望む声もあったようであり、地方自治との関連からも重要なものとなっている。

また、米軍も日本各地の民間空港・港湾の軍事利用の既成事実を積み上げ、近年は九州・沖縄など南西地域の空港の軍事利用が目立つとされている。これにかかわって注目されるのが、神戸港に入港するために非核証明書の提出を求める非核神戸港方式である⁽⁴⁾。しかし、2025年になって、米軍掃海艇が神戸港への入港を求める際に、証明書を提出させるのではなく、外務省によるこの掃海艇が「核兵器を搭載していないことにつき、わが国政府として疑いを有していない」とする回答で代替させることを認めた。このような外務省の対応で足りるとするのであれば、神戸港における50年にわたって継続した独自の取扱いも消滅の危機を迎えることになる。

さらに、先に紹介した2024年の地方自治法改正によって導入された特例指示権の利用にも注意が必要である。国会の法案審議において、大臣等から、自衛隊、海上保安庁の優先利用のために、個別法で想定されていない事態において、特例指示権が行使されることはない旨の説明がなされたものの、総務省自治行政局の局長は、途中段階で、武力攻撃事態など有事の際に特例指示権の行使を除外するものではないと説明したこともあり、特例指示権行使の危険性は依然として残っていると考えられる。

3 自衛隊の政策にかかわる国民保護・権利保障

しかし、防衛施設・軍事施設等が整備されれば整備されるほど、周辺住民は攻撃対象とされるだけで、保護されないのではないかという問題がある⁽⁵⁾。ジュネーブ条約は別にしても、「防衛省・自衛隊の任務は、主たる任務を『武力攻撃の排除

措置』に限られており、できる限り『国民保護措置』を講ずることとされている」ことから、「武力衝突時や戦時における国民保護は、もっぱら国民保護を任務とする内閣、とりわけ内閣官房と地方公共団体によって行われる」が、「住民の実効的保護は置き去りのまま」になる可能性が高いことである。また、住民が自衛隊員と一緒に攻撃を受ける可能性があることから、「軍民分離」が必要であるとして、「台湾有事」の際、沖縄県先島諸島の住民と観光客計約12万人を九州各県と山口県に避難させる計画となっているが、それは机上の空論にすぎないのでないかと考えられる。

自衛隊をめぐる権利保障との関係で自治体レベルにおいて現在争いとなっている問題としては、自衛隊への募集対象者情報（氏名、出生年月日、男女の別および住所）の提供がある。紙幅の関係もあることから、ここでは、法令の根拠がないにもかかわらず、国が提供には、「特段の問題が生じるものではない」とし、自治体においても、自らが法令解釈権を行使して独自に判断するのではなく、安易にその解釈を受け入れているものが少なくないことのみ指摘しておく⁽⁶⁾。

三 人口減少と自治体戦略2040構想

1 人口減少と行政組織の縮小

2014年のいわゆる増田レポートにより、人口減少に伴う自治体消滅など刺激的なキャッチフレーズの下に政策が展開してきた。その一つが地方創生であるが、これについては、現在の「地方創生2.0」の中で少しだけ触れる。もう一つ重要な政策は、自治体戦略2040構想である（特に、『自治体戦略2040構想研究会第二次報告』（2018年7月）（以下「2040構想」））。そこでは、「個別最適」ではなく、「全体最適」が強調され、自治体間の連携、公共私連携やAI技術の活用が重視された。その内容は、後述し、ここでは行政組織（公務員）の縮小状況のみ簡単に確認する。

国やそれに従う自治体によって、職員（公務員）数が継続的に削減される一方で、いわゆる非正規職員が増大させられてきた。職員数は、1994年がピークで328万2千人、2016年まで一貫して減少し、同年は273万7千人、その後微増はあるもの

の、2024年は281万2千人であり、一般行政部門や教育部門の減少率は大きい（一般行政部門の中でも、防災部門や児童相談所等は増加）。他方、臨時・非常勤職員の職員数は、2016年においては64万3千人であったが、2022年には69万4千人と増加している。そして、会計年度任用職員62万2千人の内、パートタイムが圧倒的に多い。会計年度任用職員は、処遇改善を目的とするとされたものの、実際には、建前と実態にはズレがあることが少なくなく、処遇改善どころか、処遇が悪化する例すらある。

2 自治体間連携、公共私連携とデジタル化

2040構想において打ち出され、最も物議を醸したものが「圏域行政」である。2040構想は、「圏域内の市町村間の利害調整を可能とすることで、深刻化する広域的な課題への対応力（圏域のガバナンス）を高めていく必要」を述べ、「圏域行政の法制化」を掲げ、「都道府県・市町村の二層制を柔軟化」することすら述べた。このような「圏域行政の法制化」には批判が強く、法制度化はなされず、代わりに、都道府県と市町村または市町村間という自治体間の連携を重視する政策が展開されてきた。

次に、2040構想において、人口減少に伴い「半分の職員数」で対応することが述べられていたが、そのために、「自治体は、新しい公共私相互間の協力関係を構築する『プラットフォーム・ビルダー』へ転換する」として、行政サービス・公共サービスの提供は、必ずしも自治体が行う必要はなく、他の組織が提供すれば足りるとされた。これは、行政サービスのアウトソーシングの拡大と結びつく「公的サービスの産業化」と連動し、公の施設の指定管理者等では、民間営利企業の活用も図られている。また、公共的団体も念頭に、サービス提供を地域運営組織に委ねることも提案され、2024年の地方自治法改正で導入された「指定地域共同活動団体」にも注目しなければならない⁽⁷⁾。その規定は、一定の優遇を行うことを可能にするが、都市部の民間企業に便宜を図るものではないかという問題があり、他方で、農村部では、地域運営組織等にサービス提供を押し付ける側面があ

る。

さらに、2040構想は、AI等の活用を強調し、デジタル化を通じた標準化・共通化を促進し、民間企業の市場の拡大も図られた。2024年の地方自治法改正によって、従来の地方自治法とはかなり異質と考えられる「情報システム」の章が新設された。「情報システムの利用に係る基本原則」により、従来以上に行政の「効率化」が推進されるだけではなく、「情報システムの利用の最適化」により、自治体ごとの「個別最適化」ではなく、「全体最適化」によって国が最適と考える方向で標準化・共通化・画一化が推進され、団体自治と衝突する可能性を秘めている⁽⁸⁾。

3 地方創生2.0と団体自治終焉の危機？

2024年4月24日にまたもや消滅自治体リストをあげる新增田レポートが公表され、「地方創生2.0」が開始された。しかし、「地方創生10年」の取組は、「人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至って」いないとされ、また、地方創生政策のとりくみは、自治体ごとの社会減対策に偏ってしまい、「社会減対策は完全に失敗だった」と結論付けられている。しかし、「地方創生2.0」は、このような事態を改善するのではなく、より悪化させている。つまり、それは、自治体間の競争主義と中央集権化を強化するものであり、従来の交付金を2倍化した「新しい地方経済・生活環境創生交付金」は、「もはや地域の再生とは無関係の、経済安全保障や軍需産業などの国家プロジェクトに対して、地方創生を名目に資金を流用」するものと評価されている。結局、人口減少や財政制約の進行の中で、行政の役割は後退し、それを補うものとして、「地域コミュニティ、自治体の広域連携、そしてDXが想定」され、2040構想の延長線上に政策が展開されるにとどまっている⁽⁹⁾。

既に、「2040構想」との関係で、団体自治の終焉が議論されていた。都道府県と市町村という二層制は必要なく、サービス提供は標準化、ネットワーク化、アウトソーシング化によってなされるとか、必要な行政サービスが一元的に提供されれば、その主体は国だろうが、自治体だろうが、公

的な民間組織だろうが、一向に構わないと考えるからであり、単に行政サービスのあり方だけではなく、団体自治一般の存在意義を低下させるものであったと考えられる⁽¹⁰⁾。現在の政策は、「2040構想」を引き継ぐものであり、また、それ以降本格的に展開してきた自治体行政のデジタル化においても、類似の問題が存在することから、団体自治終焉の危機が生じていると評価せざるを得ないであろう。

四 自治体における首長、議会と選挙

1 自治体における首長

まず、首長による政策の展開をみておきたい。最も注目すべきは、1960年代以降の革新自治体であり、住民参加を基礎にした開発行政から福祉行政を重視するといった政策の転換がある。首長が住民参加を基礎にした政策形成に対しては、議会から議会軽視といった批判もなされたが、これに対して、議員だけではなく、首長も直接公選であることから二元代表制という応答がなされ、現在では二元代表制は、一般的に承認されたものとなっている。また、公害規制としての上乗せ条例や、先にも触れた自治体の法令解釈における自主性の確立（法令解释权）もこの時期に展開された。

その後、単に国に従うだけではなく、自治体の独自性を発揮したり、議会との関係での討議を重視するいわゆる改革派首長が登場したり、最近でも、例えば、自治体自身の新型コロナウイルス対策において、政府の方針の限界を克服するために、それとは異なる対応をとる首長がいた。さらに、新型コロナウイルス対策でも独自の政策を展開した保坂世田谷区長は、漸進的に改革を進めるといことで、毎年、全体の5%ずつの改革を目指している⁽¹¹⁾。現実には行政に携わる自治体こそが、不合理な行政を改善し、実態に即した解決ができることを示すものである。

こういった動向とは異なるものとして、大阪（府・市）、名古屋市や東京都などのポピュリスト首長の存在がある。しかし、ポピュリズムに対しては、社会の多元主義的・複数主義的側面が要求する交渉や妥協に理解を示さないこと、二者択一の論理、問題の単純化を好むこと、社会的少数者、

自由・人権を尊重しないこと、歪んだ意志の表明として現状の統治機構を信頼せず、法治主義・立憲主義を重視しないという深刻な問題点が指摘されてきており、日本の自治体ポピュリズムにも妥当する。

さらに、近年、強権的な首長がハラスメントを理由に辞任に追い込まれる事態も生じている。これとの関係で、兵庫県斎藤知事が、様々なパワハラを行ったと指摘され、公益通報者と考えられる職員の特定を行うとともに、懲戒処分まで行ったことに注目しなければならない。議会において百条委員会が設置され、また、弁護士による第三者調査委員会が報告書を公表し、知事による幾つかのパワハラの認定とともに、公益通報制度違反や、懲戒処分を違法と判断したが、知事は、公益通報違反を認めず、懲戒処分も取り消さずにより、依然として、法を軽視し続けている⁽¹²⁾。

2 条例制定権の範囲の拡大と議会の現実

機関委任事務の廃止や義務付け・枠付けの見直しによって、条例制定権の範囲は拡大し、また、公の施設の指定管理者や指定地域共同活動団体の要件規定などにかかわって条例制定が必要で、議会の役割は大きくなっている。公契約条例のように、法律の不備を補い修正する対応をとることも検討しなければならない。首長とともに、議会も議会基本条例を活用して、議会活性化を図っていかなければならない。

第33次地方制度調査会が、議会基本条例や岩沼市議会事件最高裁判決（2020（令和2）年11月25日民集74巻8号2229頁）も参考に、地方自治法に議会や議員についての規定を置くことや、議員の多様化を提案したように⁽¹³⁾、多様な意見を議会に反映させることも必要である。2023年統一地方選挙において女性議員が増加したが、特に都道府県と町村においては、依然として女性議員の比率は低い。それに関連して、議員定数削減の問題もある。議員定数削減には、説得的な理由はなく、国レベルの政治・政治家不信が地方議会にも影響を与えていると考えられ、議員定数削減は、議員の多様性確保には支障となっている。

また、戦後直ぐの懲罰と同様に、現在でも、多

数派による少数派の抑圧のための懲罰がみられ、出席停止処分によって、先の岩沼市議会事件最高裁判決が重視した議事参与権を安易に制限する対応も依然としてみられる。最近では、議員等の資産公開のために重要な役割を果たしてきた政治倫理条例における政治倫理基準に違反するとして、同様に多数派が少数派の活動を制限しようとする動きもみられる。さらに、質問の制限や議事録削除等の動向も多数派議員によるものであり、このような対応も議事参与権を十分な根拠なく制限するものと考えられる。首長による専決処分の活用を安易に容認する議会もあり、その意味で議事参与権を現実のものとする議会活性化の課題が存続している。

3 選挙と民主主義

投票率の低下を別にしても、地方選挙を含む幾つかの選挙の現状に関心が集まっている。東京都知事選挙における泡沫と考えられていた候補者の躍進や、兵庫県知事選挙において全会一致による不信任議決を受けた斎藤前知事の当選を契機に、従来のマスメディア報道よりも、虚偽も含む情報を発信するSNSを通じた選挙運動の影響力が大きく、民主主義の中核である選挙がかなり深刻な状況にあると考えられているわけである。マスメディアにおける読者視聴者の減少、選挙期間中のマスメディアの中立重視による情報の空白化、インターネットが創り出したアテンション・エコノミーの存在やオールド対ヤング・ニューの対立軸等検討すべき論点は少なくない⁽¹⁴⁾。このような選挙の変容に対して、ポピュリストとの適合性や、新聞・テレビを見る層とYouTube等依存層との相違を踏まえた分析の必要性も指摘されている⁽¹⁵⁾。こういった事態に対応するためには、様々なことが必要であるが、まずは、事実を明らかにした（ファクトチェックを経た）議論が必要であろう⁽¹⁶⁾。

このような社会現象の背景には、対決図式を優先するポピュリズムや政治主導の政策形成において、事実が必ずしも重視されていないことがあるように思われる。選挙で選ばれた代表者に政治を白紙委任的に委ねる「選挙独裁（選挙による独裁）」

で十分と考えたり、政策形成をAIに委ねたりすれば足りるのではなく、政治行政には、住民参加・広範な市民運動を含めた議会外と議会との連携が必要である⁽¹⁷⁾。

おわりに

現行憲法は地方自治について規定した。しかし、実際には、明文改憲を行わずに、憲法の理念を掘り崩す「改憲実態」があり、地方自治の場合には、地方自治法改正による「改憲実態」が進行している。仮に「改憲実態」とまでは評価しなくても、現在でも中央集権的で、自治体の自己責任を強調するような政策が展開され、自治体が必ずしも行政サービスを提供する必要性はないとされ、住民や議員の多様な意見が反映されずに政策決定がなされる等、団体自治や住民自治が十分に実現しているとは言えない。憲法の理念と実態にずれがある「改憲実態」があったり、理念が現実化していなかったりするならば、憲法を実態に合わせる（改憲）のではなく、実態や法律を憲法の理念に合わせる必要がある。

比較法的には、もともと日本の自治体にはかなり広範な立法権限や行政権限が保障されており、その後の改革を通して、自治体の制度的自由の程度は拡大し、個々の自治体の創意工夫で対応する余地は大きくなっているようにも考えられる。基本的な条例を制定し、国の政策を補い修正するような政策をとり、地域の特性を踏まえた独自の条例制定や自主的な法令解釈を行った政策展開をしようとする自治体は常に存在する。もっとも、独自の対応が、憲法や法令の理念を損ねたり、住民の権利利益を侵害したりするものであってはならず、常にこのような緊張関係を意識しなければならない⁽¹⁸⁾。平和主義との関係でも、同様の緊張関係の中で行う自治体の選択は重要である。

地方自治をさらに前進させるためには、国の政策を転換しなければならないが、個々の自治体においても、国の政策に従うだけではなく、必要な事実を確認し、議論をして、何が必要かを決定し、行動していかなければならない。

（さかきばら ひでのり）

【註】

- (1) 榊原秀訓「地方自治の未来像」同編著『「補充的指示権」と地方自治の未来』（自治体研究社、2024年）169頁～190頁と重複する部分があることをお断りしておく。
- (2) 自民党改憲案の地方自治に関する部分については、榊原秀訓「道州制、改憲構想と地方自治」同『地方自治の危機と法』（自治体研究社、2016年）217頁～223頁。
- (3) 千坂純「『特定利用空港・港湾』と自治体」デジタル自治と分権1号（2024年）11頁～16頁、中山徹「戦争できる国づくりと地域、自治体」デジタル自治と分権2号（2025年）4頁～12頁、吉田敏浩『ルポ軍事優先社会』（岩波新書、2025年）202頁～230頁、池尾靖志「日本は不沈空母か」地平10号（2025年）111頁～115頁。
- (4) 非核神戸方式については、行方久行「非核『神戸方式』と日米安保」自治労連・地方

自治問題研究機構編『脱日米同盟と自治体・住民』（大月書店、2010年）136頁～148頁参照。

- (5) 白藤博行「国家安全保障と地方自治」井原聰ほか『国家安全保障と地方自治』（自治体研究社、2023年）174頁～177頁、青井未帆「日本国憲法から見た安保3文書の問題点」季刊自治と分権92号（2023年）31頁～32頁、吉田・前掲注（3）21頁～24頁、池尾・前掲注（3）114頁～115頁。
- (6) 渡名喜庸安「自衛官等募集事務への自治体協力」榊原秀訓・本多滝夫編『地方自治をめぐる規範的秩序の生成と発展』（日本評論社、2024年）274頁～294頁、本多滝夫「自衛官募集対象者情報の提供と自治体の自主解釈権」季刊自治と分権91号（2023年）4頁～5頁、前田定孝「市町村が住民の氏名・住所を自衛隊募集のために外部提供することの公共性？」季刊自治と分権92号（2023

- 年) 60頁～70頁。
- (7) 角田英昭「地方自治法「改正」案のもう一つの論点—指定地域共同活動団体制度について」住民と自治735号(2024年) 27頁～29頁。
- (8) 本多滝夫「情報システムの『最適化』と地方自治—個別最適から全体最適へ」榊原編著・前掲注(1) 107頁～125頁。
- (9) 関耕平「『地方創生2.0』の批判的検討」住民と自治745号(2025年) 34頁～39頁。岡田知弘「人口戦略会議『新增田レポート』を検証する」住民と自治736号(2024年) 34頁～38頁も参照。
- (10) 榊原秀訓「自治・自律の自治体間連携と地方議会」同編著『「公共私」・「広域」の連携と自治の課題』(自治体研究社、2021年) 238頁～239頁参照。
- (11) 保坂展人『国より先に、やりました』(東京新聞、2024年)。
- (12) 片山善博「あらためて知事の資質を問う—兵庫県第三者調査委員会の報告書から」世界993号(2025年) 33頁～35頁。
- (13) 榊原秀訓「地方議会の改革課題を考える—第33次地制調答申にも触れて」季刊自治と分権91号(2023年) 74頁～83頁。
- (14) 伊藤昌亮「『オールドなもの』への敵意」世界990号(2025年) 72頁～81頁、大屋雄裕「自由な選挙を支えるもの」ジュリスト1605号(2025年) 108頁、109頁、小牧亮也「選挙運動の自由の現在的意義」法と民主主義597号(2025年) 19頁～22頁、山本龍彦『アテンション・エコノミーのジレンマ』(KADOKAWA、2024年) 参照。
- (15) 村上は、YouTubeの特徴として、「①動画であり、映像と言葉で人々の感覚に訴える。②誰でも個人で発信できる。③内容の外部からの点検が困難。マスコミ報道なら組織として内容を審査し記録も残る。ときに誤報事件が起こるが、責任は追及される。X(旧Twitter)は短い

ので、問題発言が発見され批判されることもある。YouTubeは極端に言えば、「100%ウソの動画」でも発信が許されかつ拡散されうる。④視聴者の多い投稿、切り取り拡散(リポスト)が、広告(動画なので企業広告に適する)からの収入を伴う。⑤YouTubeのお勧め機能で一度見たのと類似の動画が推薦される」といったことをあげ、「政治的宣伝(社会問題や政策を含む)に利用されると、深刻な問題が発生しうる」として、「たしかに、①②は自由で多様な言論に貢献する面がある。けれども、①②③④は『質的に』、攻撃的で単純なアピールを繰り返す扇動的な言動に適合し、④⑤は『量的に』、うまく操作すれば、特定の主張の大量動画でYouTubeを独占できそうなので、ポピュリズム政治家の武器としても活用できる」とする。村上弘「2024年の衆議院選挙、東京・兵庫知事選挙における政治宣伝」立命館法学416号(2024年) 115頁～125頁。

また、古谷経衡・辻本清美・小塚かおる「鼎談 SNSが起こした選挙の地殻変動」においては、石丸現象や斎藤現象に、敵を設定した二項対立による分かりやすさがあるというポピュリズムと重なり合う理解が示され、切り抜き動画の題材に政治も使えること、有権者だけではなく政治家自体もワード探しやバズることを目的にし出す危険性などが述べられており、興味深い。辻本清美・小塚かおる『日本政治の大問題』(朝日新書、2025年) 151頁～201頁。

- (16) 本秀紀「『公共圏』における民主主義の危機と再生」法と民主主義597号(2025年) 23頁～26頁等を参照。
- (17) 中山徹『地域から築く自治と公共』(自治体研究社、2024年) 83頁～97頁も参照。
- (18) 例えば、生活保護に関して、小林美穂子・小松田健一『桐生市事件』(地平社、2025年) 参照。

滋賀県における戦時中の兵事事務 ～滋賀県民への聞き取り調査から～

はじめに

私が勤務する滋賀県平和祈念館は、2012（平成24）年に開館した県立の施設です。滋賀県民の戦争体験を語り継ぎ、戦争の悲惨さや平和の尊さを学び、平和を願う心を育むための拠点となる施設



滋賀県平和祈念館外観（滋賀県平和祈念館提供）

滋賀県平和祈念館の歩みと現在の活動

太平洋戦争終結から長い年月が経過して、戦争の記憶が薄れていくなか、滋賀県では昭和初期の悲惨な戦争を体験した方々への聞き取り調査や関係する資料の収集を1993（平成5）年にスタートしました。そして、戦時中に陸軍八日市飛行場が所在した東近江市を、平和の大切さと戦争の悲惨さを後世に語り継いでいくための拠点施設の建設予定地と定め、東近江市の旧愛東支所を活用した整備プランを決定して改修工事を行い、2012年3月の開館に至りました。

現在では、非常勤である館長を含めて12人の職員が、展示や資料収集・保存、普及啓発、平和学

田井中 洋介（滋賀県平和祈念館）

として活動しており、今年で開館14年目を迎えました。

本稿では、滋賀県が取り組んできた県民からの戦争体験の聞き取りに基づき、昭和初期の戦争当時に役場の職員が関わった召集などの兵事事務について紹介したいと思います。



基本展示「滋賀県と戦争」（滋賀県平和祈念館提供）

習支援といった業務を行っています。滋賀県が1993年から収集してきた戦争当時の実物資料は6万点近くにおよび、2000名以上の方からお聞きした戦地や銃後での貴重な体験談と合わせて、基本展示や企画展示などの展示活動や県内の児童・生徒などへの平和学習に活用させていただいています。

私が主に担当しているのは資料の展示と収集・保存業務です。本来、埋蔵文化財保護を専門とする滋賀県の技術職員である私は、館が主な対象としている昭和初期の戦争の時期について十分な専門的知識を有しているとは言えない状態で2022（令和4）年4月に異動してきて以来、学芸担当職員として日常業務にあたっています。

館が力を入れている業務の1つとして、学校や地域への平和学習支援があります。特に県内の小学校による団体利用が多く、2024（令和6）年度では県内にある小学校219校のうち半数以上の学校が当館に来館、もしくは当館職員による出前授業という形で平和祈念館を利用していただきました。また、地域での人権学習などにおいても講演を依頼されることが多く、平和学習支援を担当する職員2名が分担して、実際に手に触れてもらえる当時の実物資料を携えて学校や公民館などを訪れ、「滋賀で学ぶ戦争の記録」などのテーマでお話しさせていただいています。

職員による活動のほかに、現在約50名の方がボランティアとして当館の活動に協力いただいています。20代から80代までの幅広い世代の方に登録いただいております。戦時食再現グループ、演劇紙芝居グループ、手紙等解説グループ、情報紙制作グループなどのグループに分かれて、それぞれが自主的に活動されています。

召集事務に関わった地方公務員たちの証言

日本における徴兵制は、1873（明治6）年に制定された徴兵令によって成人男子に兵役の義務が課せられました。1927（昭和2）年には兵役法に改正され、陸軍で2年、海軍では3年が在営年限とされています。満20歳を迎えた男子（「壮丁」と呼ばれます）は徴兵検査を受検して甲種～戊種に分類され、丙種以上が合格でした。なかでも乙種以上が現役に適する者とされました。兵士の必要員数が少ない時期には、クジによる抽選で現役兵として入営する者が決定されていましたが、抽選制度は1939（昭和14）年の兵役法改正で廃止されています（以上、『アジア・太平洋戦争辞典』（株式会社吉川弘文館、2015年）の「徴兵検査」・「徴兵令」（424ページ）・「兵役法」（594ページ）の項を要約）。

やがて、日本軍の戦線拡大により、臨時召集などで現役兵以外の人々を大量に動員する時代になっていきました。兵士たちを召集するにあたっては、全国に置かれていた陸軍の連隊区司令部で対象者を指定して、所轄の警察署を通じて市区役所・町村役場に令状（「赤紙」）が渡され、役所・

役場の兵事係から応召者本人に手渡される流れになっていました。1993年から滋賀県が聞き取りをすすめる、滋賀県平和祈念館が調査票を保管している戦争体験談にも、召集などの実務に従事した当時の地方公務員の方々の話が含まれています。

聞き取りした体験談の一部は、滋賀県民戦争体験談集シリーズ『記憶の湖』第1巻～第9巻（滋賀県、1997～2010年）として刊行していますが、その中から何人かの体験談を抜粋して、当時の役場での仕事の様子について紹介したいと思います。なお、体験談は本人の話し言葉のまま記録していますので、他府県の方には分かりにくい言葉も使われていると思いますが、ご容赦ください。

・野瀬太一郎さん「村役場と戦争」（出典：『記憶の湖 第6巻 暮らしの中の戦争』滋賀県、2000年、67～75ページ）

「生まれは今の甲良町北落で（中略）、私は学校出てから東京へ行っていました。」「兄が死にましたもんですでな。やっぱし両親やら祖母やらがいましたでな。ほんで、昭和七年、東京から帰ってきまして、昭和九年に東甲良村（現在の甲良町）の役場に入りましたんですや。二十九歳ぐらいやったかな。」

「役場に入ったときは村長と助役と収入役。あとは四人ほどでしたな。（中略）四人のうち、収入役と税務に二人ついていましたんですわ。ほて、もう一人があの時分やで戸籍と兵事、兵隊のほうの関係ですな。（中略）あとの残り、議会の議事とか庶務、ほれから衛生とかを私が持っていました。」

「戦争の時分から女の子の助手みたいななんがだんだん増えてきました。（中略）ほれから男の職員も増えてきました。書記ていうのが、十人ぐらいになってましたやろな。やっぱり全体的に仕事が増えてますでな。」

「召集があると、出征する日には、役場の職員がついて向こうの軍隊まで行きましたでな。（中略）一人や二人の召集の場合やとな、私らのほうは北部やで敦賀とか金沢の部隊が多かったと思うにや。ほと、ほこまで送って行きました。私らはほの係ではありませんけどな（筆者補足：陸軍では原則として、兵士の本籍地に基づいて配属部隊

が割り振られ、滋賀県北部の方の多くは福井県や石川県の連隊に入営しました。）。戸籍や兵事やってる人、一人だけやと行けんやろ。ほんでかわりに私らも行ったことがあります。向こうの軍隊まで、たいてい身内がついて行かはります。その人らといっしょに行くわけです。」

「大阪から学童疎開できましたのや。(中略)私、係りでしたでな。(中略)大阪の大宝小学校。先生二人と生徒五十人ぐらい来ましてんでな。ほんで、村の女の人を三人頼みました。(中略)食事のこしらえやらやってもらいましたんや。(筆者補足：大阪市内の児童1万人以上が、1944(昭和19)年度の2学期から滋賀県に集団学童疎開してきました。体験談にある「大宝小学校」は、当時の正しい名称は「大宝国民学校」で、現在の大阪市中央区にありました。)」

・村田善吉さん「赤紙と戦死の通知」(出典：『記憶の湖 第6巻 暮らしの中の戦争』滋賀県、2000年、77～86ページ)

「昭和八年に役場のほうに勤めたんです。村長、助役、収入役までが三役なんですわ。ほんで、村でするので課ちゅうほどのものはありません。ほのときに、私がおおせつかったのは文書係。そのほかに古くからいやはる方は、兵事係とか戸籍係、議事係とかでした。(中略)文書係は私一人、仕事は結構忙しかったです。」

「兵事主任と議事主任は私と同年の人であつたけど、現職のときに結核で亡くなられたんや。ほんで、村長からいつかって自分が兵事主任を引き継いでいったようなことです。」

「兵事係いうても、仕事はいろいろありまして、最初は徴兵検査を受ける人の調査せんなん。そして、満二十歳の人とはもれなく徴兵検査を受けてもらう。それが始まりでした。徴兵検査は、滋賀県でありますと大津の連隊区司令官が予備役の陸軍大佐で、その人がだいたいさい配してやります。(中略)検査の日は私も行きますが、壮丁といっしょの控室にいるだけのことで、別に用事ちゅうてはないのです。検査は軍人がやらはります。」

「徴兵検査以外では、警察から送ってくる召集令状、赤紙を本人さんに渡す仕事をするんですわ。(中略)召集令状は、警察署長からかためて封筒

に入れて持っただけで。その封筒に役場が預かった時間を記入して返す。(中略)その封筒のなかから一人、一人に赤紙を渡すわけですにゃ。」

「ほれから、村長が現役で入営する人(筆者補足：臨時召集などではなく、20歳での徴兵検査に合格して入営する人)を送っていかはります。(中略)村長が行かはるばかりでなしに、兵事係とかほかの役場吏員が交替でつきそって送っていくようなこともありました。」「戦争が激しくなる前は、国防婦人会とか愛国婦人会が駅まで旗をふりながら兵隊を送っていかはりました。ほんで、現役で入る人なり、召集を受けていかはる人は、汽車のなかから別れをおしむようなかつこうで出ていかはるもんでした。ほやけん戦争が激しくなると、奉公袋やらはふろしきに包んで、夏であつたらゲタばきにゆかたを着てかんかん帽をかぶって、ほして、旅行するようなかつこうで応召するようという指示がありましたでな。(中略)奉公袋やらさげておおびらに応召したら、スパイはすばらしい頭しとおるので、どういう兵隊がどこの部隊に入りよるかいつぺんに割り出されるいうてな。もうほのときには、役場も村長も送りにいったもんやない。しらんふりしてたんなんですわ。」

「戦死の通知は村長あてにきますにゃ。(中略)戦死されたということ、その家に伝えにいかはるのは村長の仕事ですにゃ。ほんでに、そのことをいうていくのが村長としてはいちばんつらい、ということをいうておられました。」

女性公務員の体験談

先ほどの野瀬太郎さんの体験談にもあったように、戦時中になると役場には女性の職員も増えていきました。全国的に多くの若い男性が出征し、女性が労働力として期待されるという社会背景がありました。ここでは、現在の高島市内の村役場に勤務された女性職員の体験談を見てみましょう。

・寺井敏子さん「役場の仕事」(出典：『記憶の湖 第6巻 暮らしの中の戦争』滋賀県、2000年、87～89ページ)

「役場に就職したのは昭和十九年頃でした。(中略)役場での仕事は、まず最初は税務の下働きを

して、それから配給係をしていました。配給係をしているときに疎開学童がこられました。それで、疎開学童のために農家から寄付していただいたお野菜などを自転車ですりに回って、三カ所ほどあった疎開学童の宿舎に配って回っていました。」

「男の人はみな兵隊にとられていて、村長さんや助役さんやらはお年を召した方ばかりで、ほかは女の職員が主です。宿直は女も二人ずつ組んでやりました。宿直の仕事は、警察から警戒警報か空襲警報発令の連絡が役場に入ると、役場の上に監視哨という建物があって、サイレンをならす男の人が四、五人いるんですが、その人に伝えるんです。そうするとサイレンがなって警防団やら在郷軍人の人が役場に集まってくるんです。だから、宿直の夜はおちおち眠れませんでした。」

「そのほかの役場の仕事には、戸籍係というのがありました。結婚やら出生やら死亡は今と同じような内容の仕事ですが、それ以外に戦死を戸籍に書くんです。それから、召集令状を配るのも役場の仕事です。役場には兵事係というのがあって、今津の警察から連絡が入って、警察の方といっしょに配達にいくんです。」

「出征兵士のお見送りのときなんかも、役場の職員は一人か二人を残して、あとはみな出かけていきます。村葬のときもお手伝いをしました。学童疎開の子どもたちのシラミ退治にもいきました。子どもたちの服を全部熱湯でたいてね。」

「昭和二十年の三月十六日に大阪が空襲されたあとは、疎開者がドンドン、ドンドンこられました。煙くさい髪の毛が焼けて縮れたようになっている方が、着の身着のままでたくさんみえましたが、その方たちのお世話をしました。(中略) 着るものやら住むところやらを村の人にして、何から何まで役場が世話をしました。仕事などもお世話しましたね。」

「役場の職員は当時十五、六名だったんでそりゃもうたいへんでした。税金も集めて回るのも役場の仕事ですしね。病気の赤ちゃんやらがいると保健婦さんが足りないのでもそれについていたりね。配給ではもらえない病人の方のための牛乳の購入券の手配をしたりね。各区でおこなわれる防火訓練の日程表をつくるのも役場の仕事です。」

寺井敏子さんの体験談を先に紹介した2人の話と比べると、学童疎開の子どもたちや病人、大阪空襲で焼け出されて疎開してきた方たちの世話といった、男性の体験談ではあまり語られない仕事が目立ちます。召集令状を配る際に「警察の方といっしょに配達にいく」というのも、あまり聞かない話で、女性職員だったからなのかもしれません。

召集令状を出す大津連隊区司令部職員の体験談

ここまで紹介してきたような役場勤務の方々配布した召集令状に、名前を書いて出す立場だった陸軍大津連隊区司令部勤務の坂 啓二さんの体験談も見てみましょう。1915（大正4）年生まれの坂さん（蒲生郡日野町出身）は、1942（昭和17）年1月に2度目の臨時召集を受けたのち、大津連隊区司令部付きになりました。坂さんの勤務部署は、召集令状を出す動員課でした。

・坂 啓二さん「赤紙を書く仕事」（出典：『記憶の湖 第7巻 戦場と県民Ⅱ』滋賀県、2008年、157～170ページ）

「京都の伏見に師団司令部がありまして、師団司令部から九連隊は歩兵を何人、砲兵何人、輜重兵は何人と書かれた細かい表をくれよりますねん。ラッパ吹きよる兵とか、いろいろな特技がありますやろ。師団司令部が、部隊としてすぐに間に合うように表をつくりよるねん。その表に基づいて、大津連隊司令部からは百人召集とか、二百人召集とか言うてくる。それを、こちらには一人一人の名簿があるから、それを見ながら選んでいって、そうして編成を組んで、選んだものに赤紙を送るんや。」

「司令部には、全国一緒の召集令状があるんです。それに住所と名前を書いて、司令部から警察に渡して、そこから役場に送るんです。もう、連隊区司令部で、召集者はどこに行くか、何をするのかは決まってるんです。」

「連隊区司令部は経理と総務課で七十人くらいいてました。動員課だけでも二十人くらいいてました。動員課の仕事は赤紙ばかりや。人を選んで、召集令状を書いてほんで送る。それが動員係

や。そのほか援護係というのがありました。援護係は動員係と一緒にあって、在郷軍人もそこにいて、成人男性の健康状態とかを集めて整理して名簿に載せてました。」

「召集者の要請はいろんなところから来ますが、たいがいは伏見の十六師団から来ます。召集者を決めるのは、だいたい一日か二日で決めます。」

「五十歳に近い人でもちゃんと名簿に載っていて、そういう人でも予備役で召集することがある。(中略) まあ、上はだいたい四十七、八やった。」

「名簿を見てたらね、「召集するのはかわいそうやなあ」と思う人もいっぱいあった。それでも、師団司令部が言うてきたら、こちらは召集令状を出さんならん。言われたら、絶対出さんならん。つらい仕事やった。」

「赤紙の用紙は、連隊区司令部の総務課が動員する人数分だけを持ってくる。動員係はその赤紙に竹ぺんに墨汁をつけて名前と住所を書いた。(中略) その後、総務課で判子を押してね。赤紙を集めて点検する将校がいてる。その人が全部見やはる。ほして、合うたら、その赤紙を各警察署の担当の警部に連絡をする。」

「連隊区司令部から電話をすると、大津、彦根、長浜、全部の警察がいっせいに受話器をとる。ほして「何月何日、何動員、召集」集合場所は、京都なら「伏見の連隊に集まれ」といっせいに伝わる。ほんで、警察が各町村に連絡して、各町村は提灯を持って、赤紙を各家に持っていく。」

「知人に赤紙を書いたこともある。その時はつらかったなあ。ほんで、言うこともでけへんがな。(中略) 秘密を漏らしたら憲兵に捕まる。憲兵が調べにしょっちゅう来よんねん。」

西邑仁平さんによって残された兵事資料

以上で見てきたような兵事関係の体験談を裏付ける公文書は、官公庁にきちんと保管されるべきものであったにもかかわらず、日本が1945（昭和20）年8月にポツダム宣言を受け入れて無条件降伏した直後に、ほとんどの書類が軍関係者の指示によって焼却されるなど、組織的に処分されたとされています。

そんな中、現在の滋賀県長浜市の一部であった

旧大郷村の兵事係に勤務していた西邑仁平さん（1904～2010）が自宅で個人的に保管することにより残された資料群は、当時の村役場での兵事の実務を伝える貴重な歴史資料です。西邑さんの話は『記憶の湖』にも掲載されていますが（「終戦、平和な未来のために、役場の兵事資料を持ち帰った兵事係」『記憶の湖 第7巻 戦場と県民Ⅱ』滋賀県、2008年、171～172ページ）、より詳しく紹介されている浅井歴史民俗資料館発行の『西邑仁平旧蔵大郷村文書目録』（2012年発行）の記述に基づいて、紹介させていただきます。

西邑さんは1922（大正11）年、18歳で地元の大郷村役場で書記として就職し、1930（昭和5）年から1945（昭和20）年までの期間、兵事係に配属されていました。戦時動員時以外には一人で業務を行っておられたそうです。

1945年8月15日に終戦を迎えると、兵事に関する重要書類を虎姫警察署へ持参せよという大本営命令が役場に伝えられ、その他の兵事関係書類も全て焼却するよう厳命されたそうです。しかし、西邑さんは「今までお国の為に村のみなさんが生活や命をも投げ出して戦ってきたのにこれを処分してしまったら。戦争に征かれた方の苦労や功績が無駄になってしまう。遺族の方にも申し訳ない。」と思い、一部を警察署に提出しただけで、警察からの命令に従わずに大半の書類をリヤカーに積んで自宅に持ち帰られました。当初は書類のことを妻や家族にも話さずに、物置で秘蔵されたそうです。西邑さんが自宅に持ち帰って保管していた役場文書の年代は、1884（明治17）年から1956（昭和31）年までのものがありますが、大半は1945年までの資料です。

その後、西邑さんは1956年に大郷村などが合併して成立したびわ村の出納員や村会議員などを務めたのちに退職されますが、長い年月を経て102歳を迎えた2006（平成18）年夏に、浅井歴史民俗資料館が開催した終戦記念展「応召先の敦賀連隊」を見たことをきっかけに資料の存在を同資料館に伝えるとともに、戦時中の村人の苦労をもっと知ってほしいと、浅井歴史民俗資料館での第5回終戦記念展「村にきた赤紙～今明かされる兵事係の記録～」(浅井歴史民俗資料館、2008年)に資

料を提供されました。そのうち、資料群は2009年に長浜市浅井歴史民俗資料館に寄託されました。

西邑さんは2010年9月に105歳という長寿を全うされましたが、資料群はご遺族の意向もあって学習院大学大学院アーカイブス専攻の方々によって整理作業が進められ、2012年に『西邑仁平旧蔵大郷村文書目録』が刊行されたのです。

西邑さんが保管してきた資料群については、2008年8月12日にNHKテレビで放送された「ハイビジョン特集 こうして村人は戦場へ行った～滋賀県旧大郷村 徴兵記録～」や2009年8月10日にTBSテレビで放送されたドラマ「最後の赤紙配達人～悲劇の召集令状64年目の真実～」で全国的に知られるようになりました。このドラマは、私が生活している東近江市でロケが行われたこともあり、興味深く拝見したことを記憶しています。

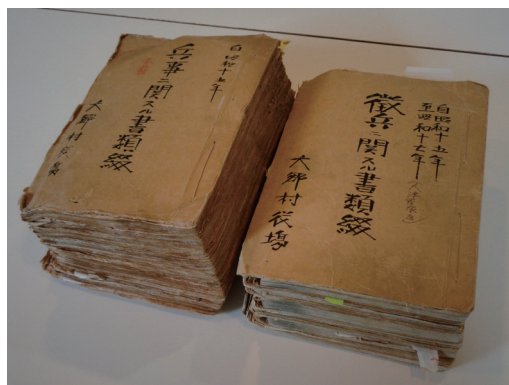
西邑さんが在籍していた村役場の兵事係の仕事は、先に紹介した役場勤務の方々と同様のもので、徴兵検査を受ける人の事前調査や、在郷軍人のリストの管理、そして召集令状（赤紙）や戦死公報の配達といった仕事がありました。西邑さんによれば、出征者の戦死を遺族に告知するのが最もつらい仕事で、遺骨の受理や村葬の実施も悲しくつらい仕事だったと語っておられます。

私は西邑仁平さんとの面識はなく、2024（令和6）年度に滋賀県平和祈念館で開催した第35回企画展示「戦場となった南洋群島」で西邑さん所蔵資料の一部を利用させていただくため、御遺族に利用の承諾をいただいた程度の接点しかありません。掲載した兵事関係書類の写真は、この企画展示の際に撮影したものです。

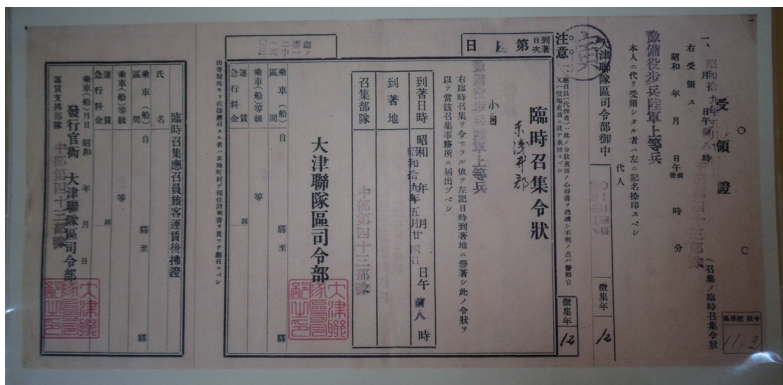
終戦当時、滋賀県庁でも社寺兵事課などが持っていた兵事関係の公文書は焼却処分とされ、県庁の中庭で燃やしたという話を県庁内で聞いたことがあります。そのためか、滋賀県平和祈念館での展示活動に利用するために、滋賀県立公文書館がホームページ上で公開している資料目録で戦争当時の資料を検索してみても、兵事関係の文書はほとんど探し出せない状況です。そんな中で、軍から処分を受ける危険をおそれずに西邑仁平さんが秘蔵した文書群は、昭和初期の戦争当時、兵事事務を担当した村役場の実務の様子を我々に教えてくれる稀有な資料です。

一方で、軍からの命令に背いて大量の公文書を秘匿した西邑さんの行為を英雄視することを疑問視する県民の声を、滋賀県平和祈念館の業務の中で耳にしたこともあります。確かに、警察署への提出や焼却処分が命じられた公文書を私的に自宅へ持ち帰って隠すという行為が、公務員として適切だったとは言えないかもしれません。しかしながら、西邑さんのとった行為は結果として、当時の兵事事務、さらには国家の戦争遂行を支えた地域社会の実態を知るための貴重な資料を我々に残してくれました。

現代においても、当局側にとって公開することが不都合な書類は、機密文書として秘匿されたり、秘密のうちに処分されるといったニュースが世間を騒がせることがありました。西邑仁平さんの話は、権力者にとって不都合な公的資料を、我々公務員がどのように扱っていくべきなのか考えさせられる事例だといえます。



西邑仁平さんが保管していた兵事関係書類の一部（個人蔵、長浜市浅井歴史民俗資料館寄託）



臨時召集令状（俗に言う「赤紙」）の複製品（滋賀県平和祈念館の展示品）

おわりに

私事ですが、この原稿を執筆している私は、本年3月をもって定年退職を迎えました。1963（昭和38）年生まれのためにも、昭和初期の満洲事変から太平洋戦争に至る15年にわたる戦争は、物心がつく頃には、すっかり過去の出来事になっていました。大阪市内生まれの母からは、集団学童疎開で島根県に行っていたこと、その間に空襲で家が焼かれ、家族全員で愛媛県に縁故疎開することになって、食糧難などで生活が苦しい少女時代を過ごしたことなどを子どもの頃に聞いたことがあります。それ以上の戦争体験を家族や親族から聞く機会はほとんどありませんでした。滋賀県平和祈念館に勤務するようになってから、存命の母に当時の体験について確認したりしていますが、当時まだ10歳に満たなかった母の当時の記憶はおぼろげで、80年という歳月の長さを痛感します。

戦後80年を迎える今年、マスコミなどで多くの戦争特集が組まれ、私の職場にも取材依頼が多くあります。定年を迎えても再任用という形で公務員生活を続けている私にとって、政治的に中立であることは職務上で不可欠なことです。踏み込んでコメントしにくい事柄も往々にしてあります。しかしながら、多くの県民の方々から当館に寄せられた体験談やそれを裏付ける実物資料について広く知っていただくことが、日本を再び悲惨な戦争に導かないために必要だと考え、日々の業務を行っています。

戦争の悲惨さと平和の大切さを語り継いでいくために微力ながら貢献できればと思い、戦争時代に兵事に関する実務に関わった方々の体験談を紹介する拙文を書かせていただきました。戦後80年を迎える年にあたって、平和な世界を築いていくために我々公務員が何をしていくべきなのかを考えるきっかけになれば幸いです。

（たいなか ようすけ）

被爆80年を広島の地から考える

—これまでの運動を生かし、明日への道をひらこう—

佐久間 邦彦（広島県被団協理事長）

被爆者として過去20年、第8回～第10回NPT再検討会議、TPNW第2回締約国会議に参加した意義と2024年日本被団協ノーベル平和賞受賞から学んだ核兵器廃絶への道を、また地元広島で行われた諸会議、被爆者運動など今年被爆80年にあたり考察してみました。

はじめに

私が被爆者運動に関わったのは、2006年、被団協被爆者相談所の相談員としての活動から、私よりもっと困っている被爆者の人たちの手助けが出来ればという思いからでした。

私は爆心地から西方3km（広島市己斐町）で被爆、生後9か月の時、母親と共に自宅で被爆したことを12歳の頃母から聞かされたことを記憶しています。被爆時のことを知らない、知らされていない、知っていても言うな、被爆者は今日も生き、相談に訪れる方々の被爆当時の様子やその後の生活を聞くと、自分もそのような生き地獄の中にいたのかと思うと、二度とこのようなことがあってはならないし、それには核兵器をなくす以外にないと思ったからです。

初めての海外活動

2010年第10回NPT再検討会議ニューヨーク総行動に多くの人たち共に参加、海外での初めての活動となった。NPT再検討会議の最終本会議は「核兵器のない世界の平和と安全を達成する」ことで合意がなされたと聞いた時、将来を見通した合意だと感じたことを思い出します。

ヒバクシャ国際署名活動について

2016年4月から始まった「ヒロシマ・ナガサキの被爆者が訴える核兵器廃絶国際署名」は“後世

の人々が生き地獄を体験しないように、生きているうちに何としても核兵器のない世界を実現したい”という思いから運動が始まり、私たちはヒバクシャ国際署名活動を取り組み始めました。

当初はそれぞれの被爆者団体が署名活動に取り組んでいたのですが、署名連絡会が全国各地に結成され2018年3月19日全国で26番目に被爆地広島にヒバクシャ国際署名広島県推進連絡会を結成しました。

連絡会は幅広く広島県民の声を多く集めようと、事務局に広島県生協連と広島YMCA、そして広島の被爆者7団体（韓国原爆被害者対策特別委員会・広島県朝鮮人被爆者協議会・二つの広島県原爆被害者団体協議会・一般財団法人広島市被爆者協議会・広島県労働組合会議被爆者団体協議会・広島被爆者団体協議会）で構成し発足させました。

推進連絡会は2020年9月末までに、被爆地広島として県民283万人の約過半数140万筆の署名を集めることを目標とし、街頭署名や学習会なども実施し、地元メディアも関心を寄せ報道しました。

賛同団体は81団体、9月末現在での署名集約数は約82万筆集め、目標数の過半数は超え、広島市の人口119万人でみると広島市民の7割近くの方から署名が集まりました。

こうした市民社会の動きは、行政への働きかけとなり、日本政府に対する核兵器禁止条約への署名・批准を求める意見書の採択を求め行動するよ

うになりました。

その年の10月25日、〔核兵器禁止条約批准50か国を祝い、さらなる前進を誓う会〕が原爆ドーム前で開催され、松井市長はあいさつで「条約の発効は核兵器廃絶に向けた重要な一里塚。条約を実効性のあるものとするため、長崎市とともに国に働きかけたい」と述べ、11月20日、田上長崎市長とともに「一刻も早く核兵器禁止条約に署名・批准をして下さるよう強く要請します。」と外務省を訪れ要請されました。

湯崎県知事は「この核兵器禁止条約は、核兵器のない世界に向けた大きな一歩であることは間違いありません。禁止条約が核兵器を使つてはいけないという国際規範の第一歩となりました。」これもあいさつの一部分ですが、核兵器禁止条約が発効するということは、我々市民だけでなく、行政にも影響を及ぼしていると感じ、今後の出方が注目されました。

【被爆地広島から見た核兵器禁止条約の意義】

核兵器禁止条約の前文に、「また現在および将来世代のためのあらゆる面での平和、軍縮教育、および核兵器のもつ危険と結果について意識啓発の重要性を認識し、この条約の原則と規範の普及を約束し」と記述がありました。

広島市では被爆者の高齢化によって自身の被爆体験を語れる方が少なくなる中で、被爆体験伝承者の養成にとりくんでおり、「平和で持続可能な世界を実現していくためには、私たち一人1人が、現状に背を向けることなく、立場や主張の違いを互いに乗り越えて、理想を目指し共に努力するという「寛容」の心を持つことが不可欠です。そのためには、原爆や戦争を単なる過去の出来事と捉えず、また、被爆者や世界を目指す人たちの声や努力を自らのものとして、たゆむことなく前進していくことが重要となります。」

広島市 原爆被害者対策事業概要
令和2年版（はじめにより引用）

核兵器禁止条約 第6条 被害者援助と環境回復

「締約国は、核兵器使用または実験によって影響を受けた、その管轄下にある諸個人に関し、適応可能な国際人道法および国際人権法に従って、医療、リハビリテーションおよび心理的な支援を含め、年齢および性別に配慮した支援を差別なく十分に提供し、かつ、彼らの社会的かつ経済的包摂を提供する。」（6条の一部）

被爆者援護は行政の重要な課題であり、被爆者救済の立場に立ち、被爆者を支援しなければなりません。

例えば、黒い雨訴訟は、控訴審判決を待つまでもなく、被爆者救済をすべきであり、また被爆二世、三世の健康問題なども考えられます。

2016年 G 7 広島 7 カ国 国外相会合

2016年ヒバクシャ国際署名が始まった頃、4月10日～11日の二日間、広島市でG 7 広島 7 カ国 国外相会合が核保有国アメリカ、イギリス、フランス、非核保有国（核の傘グループ国）イタリア、カナダ、ドイツ、日本の7か国、プラス欧州連合 外交安全保障上級代表も参加して開かれました。7カ国と欧州連合の外相は11日原爆資料館を訪れた後、館内の芳名録に各氏の記帳された内容が地元紙に掲載。来広前のインタビューの一つ、「広島訪問への期待は」の質問に対して原爆投下国のジョン・ケリー国務長官は「広島は今回が初めてです。人々、歴史について知識を深められることを楽しみにしている」と語り、11日の原爆資料館内の芳名録には「世界の全ての人々がこの資料館が持つ力を見て、感じるべきだ」また「核兵器の恐怖をなくすことが私たちの義務だということだけでなく、戦争そのものを回避するためにあらゆる努力を払う必要があることを明白かつ厳しく、切実に思い起させる」と記載されていました。その他の外相は「原爆の悲劇の記憶は未来への教訓」、「広島、長崎の人々の苦しみと犠牲は平和な世界を必ず実現しなければならないと警告している」、「資料館の見学で核兵器のない世界に向けた我々の強い願望を強化しよう」（中国新聞）と記

載されていました。

このような国際会議が広島で開催される時には、原爆資料館を見学すること、そして被爆者もしくは被爆体験者の証言を直接聞いてもらうことは、重要なことであるし、被爆地広島だからからこそ、出来ることでもありました。

【日本政府に署名・批准をさせるために、さらに同運動を進めていくか】

核兵器禁止条約が2021年1月22日発効、核兵器禁止から廃絶へと第一歩を踏み出す日が近づいていく。核兵器禁止条約の前文に「この条約の締約国は、国連憲章の目的および原則の実現に貢献することを決意し、核兵器のあらゆる使用がもたらす壊滅的な人道的結果を深く憂慮し、そうした兵器を完全に廃棄するという当然の必要－それはいかなる状況の下においても核兵器が二度と使用されないことを保障する唯一の方法であり続ける－を認識し、」という条文がある。この条文は2015年NPT再検討会議第2回準備委員会“核兵器の非人道的影響に関する共同声明”(2013.4.13)の中に、「核兵器が二度とふたたび、いかなる状況下においても、使用されないことに人類の生存がかかっています。」と共同声明の一部分が核兵器禁止条約に記載されており、私がはじめて核兵器禁止条約を目にしたとき感動しました。

この共同声明には74か国が賛同、日本政府の天野大使は「我が国の安全保障環境を考え、賛同を見送った」と発言。核兵器禁止条約発効を前にして思い出すのは、2013年NPT準備委員会で「核兵器の人道的影響に関する共同声明」を起草したミンティ南アフリカ大使の記者会見でした。日本が「いかなる状況の下でも核兵器が再び使用されないことが人類生存に寄与する」という文言に修正を求めたことに対し「どこが問題なのか、逆に聞きたい。核兵器使用が正当化される場合など、あるのだろうか。北朝鮮が相手なら使ってもいいと言いたいのか。ヒロシマ。ナガサキが再び繰り返すことは決して許されない」ミンティ大使の発

言にそばに座って聞いていた私は今もその時のことを忘れられません。

核兵器禁止条約が発効したのは2021年1月22日、それにともなって何が変わるのか

ところで“核の脅威はなくなっていくのか”と言う問いに、国際赤十字（ICRU）は「すでに国際社会は、核兵器の使用を容認しない姿勢を示しています。このようにタブー視することが、核兵器を道徳的、人為的、そして今や法的観点からも容認できない戦争手段として烙印を押すことに繋がりました。

そうしたこともあって、1945年の広島、長崎への原爆投下以来、核兵器は使用されていません。

ですが、核兵器が存在する限り、事故や誤った判断によって、または故意に再び使用されるリスクがあります。

ここで私たちは勘違いをしてはいけません。核兵器禁止条約の発効は重大な成果であり、私たちは意義深い勝利を手に入れましたが、これで終わりではないのです。核兵器の使用をタブーとする風潮をより強化する取り組みの、新たな幕開けなのです。核兵器禁止条約があす「核兵器のない世界」に導くと期待したら、それは幻想に終わるでしょう。

むしろ核兵器禁止条約は、核軍縮・核不拡散を目指した長期的な取り組みにおける人道的、道徳的そして法的な出発点とみなされるべきです。国際法とは、そのようなものです。とはいえ、過去のさまざまな兵器にまつわる禁止条約の規範は、締約国ではない国の政府、企業、銀行の政策や方針にも影響を与えてきました。核兵器禁止条約の禁止規定は、「核兵器のない世界に向けたすべての努力の判断基準であり、明確な基準となります」（国際赤十字）

2023年G7広島サミット（5/19～5/21）はなにをもたらしたのか

核兵器をめぐる動きを見ると2022年1月3日、核保有国5か国（アメリカ、ロシア、イギリス、フランス、中国）の共同声明があり、「我々は核戦争に勝者はなく、決してその戦いはしてはなら

ないことを確信する。核の使用は広範囲に影響を及ぼすため、我々は核兵器について－それが存在する限り防衛目的、侵略抑止、戦争回避のためにあるべきだということを確認する。」という内容でした。

同年2月24日、ロシア軍がウクライナを軍事侵略し、その後プーチン大統領が核兵器の使用を示唆したことから、核兵器が現実使用される可能性があるのではと不安が広がりました。このような当時の情勢を背景に、日本政府は広島サミット開催を決めたのではないかと思います。

核兵器廃絶めざしての具体的道筋を示すべき

岸田文雄首相は、G7広島サミット議長就任にあたって「G7首脳が、広島から、核兵器の惨禍を二度と起こさせない、武力侵略は断固として拒否する、との力強いコミットメントを世界に示したいと思います。また、普遍的価値と国際ルールに基づく、新たな時代の秩序作りをG7が主導していく意思と歴史の重みを持って示す。そうしたサミットにしたいと考えています。」と表明しました。

それに対して、そうであるなら核兵器廃絶めざしての具体的道筋を示すべきであり、意義あるサミットにしてほしいと昨年（2022年）末から市民社会は声をあげ始めました。

核兵器廃絶を求める広島市民の有志は、G7広島サミットを契機に「核のない、だれ一人取り残さない、持続可能な社会」を私達の手で創ることを目的として、市民サミット実行委員会を立ち上げ、被爆者団体も参加しました。

ところが、19日に核軍縮に関するG7首脳「広島ビジョン」が発表され、「我々の安全保障政策は、核兵器は、それが存在する限りにおいて、防衛目的のために役割を果たし、侵略を抑止し、戦争及び威圧を防止すべきとの理解に基づいている。」と記載されていたのです。

これは核保有国が、自国の安全保障のための防衛目的であれば、核兵器は保有してもいいと表明したものであり、核抑止論を正当化し、核兵器廃絶に繋がるものではありません。

21日、G7広島サミット閉幕を前に、広島平和

記念公園内にある広島平和都市記念碑（慰霊碑）を背景に「広島ビジョン」について、核廃絶に焦点を当てた歴史的文書だと述べ、核抑止論の正当性を強調しました。

広島のあるところはここにある

核兵器が存在する限り人類は脅かされ、また核戦争の脅威で威嚇することに頼りながら、どうして平和を構築することができるのでしょうか。

広島のあるところは、世界の人々が再び広島・長崎の悲劇を繰り返すことのないようにすることである。そのために、核兵器をなくす以外にありえない。このことを抜きにして真の平和を築くことはできません。

第10回2022年NPT再検討会議 (2022,7,28～8,5)

2022年2月24日、ロシア軍が国連憲章を無視しウクライナに軍事侵略した。その後ロシアのプーチン政権が核兵器使用の威嚇を繰り返し、核戦争の現実的な危機が高まる中で開催されました。

NPT 6条には、すべての締約国が核軍縮にむけた交渉を行うことを定めています。

8月1日、ニューヨークの国連本部内でNPT再検討会議が開幕しましたが、岸田首相は演説の最後まで締約国に核軍縮に向けた交渉義務を課したNPT第6条と核兵器禁止条約に一切触れなかったのです。

市民を殺すな！子供を殺すな！ 誰であっても殺すな！

2023年10月7日、ハマスとイスラエル衝突は、イスラエル軍のガザ民間人への無差別攻撃はジェノサイド（集団殺害）だと批判され、国際社会から避難を受けており、許されるものではありません。

ガザは何処であろうと誰であろうとガザは安全ではなく、ガザの現状を見ると、原爆投下時のひろしま、ながさが頭を過り、こうした情勢のなかで、イスラエルの閣僚が原爆を使用することもありうるような発言がありました。核保有国の本音かもしれません。

2023年、このような世界情勢の中で11月27日～12月1日、TPNW第2回締約国会議がニューヨーク国連本部で開催されました。核兵器の禁止を堅持し、その壊滅的な結果を回避するための誓約は、「私たちTPNW締約国は、核兵器が人類にもたらす存亡の危機に対処し、核兵器の禁止と完全廃絶への決意を堅持するため、第2回締約国会議に結集した。」「われわれは、いかなる状況下においても、核兵器が再び使用されたり、実験されたり、あるいは使用の脅威にさらされることがないように誓約し、そしてその完全廃絶まで休むことはない。」12/1採択された宣言

ノーベル平和賞受賞の喜びとその重み

2024年10月11日、ノーベル委員会は、ノーベル平和賞に日本被団協を選考と発表。

そのニュースは世界中に発信され、日本中にも広く伝わりました。

私はノーベル平和賞受賞の感想と理由をメディアからの問いがあり、私は「ロシア、イスラエル、アメリカなどの核保有国が核の使用を示唆したことで、核が実際に使われる可能性があるのではという危惧や、ウクライナとロシアの紛争、イスラエルとパレスチナの紛争の拡大など未解決な国際情勢の危機感があり、こうした情勢のもとでも被爆者の証言活動、二度と原爆は繰り返してはならないこと、核兵器を使用すれば全ての人々の生きる権利が奪われることなど、核兵器は絶対使用してはならない。そうするには核兵器廃絶する以外にないことを訴えてきたことが、世界の人々に伝わりつつあるのではないか」と答えました。

2024年12月10日 日本被団協ノーベル平和賞授賞式

最初の演説はノーベル委員会のヨルゲン・バトネ・フリードネス委員長のスピーチでした。

「2025年、より不安定な核時代を迎えようとしています。現在進行中の戦争では、核兵器を使用するという脅迫が公然とかつ繰り返し行われています。

核兵器の影が世界を覆っていることをしっかり認識しなければなりません。私たちは本日、

希望の精神を持ってここに集いました。なぜなら、一筋の光があるからです。認識すべき光とは、1945年以来、核兵器が使われていないことです。日本被団協と被爆者たちの絶え間ない努力、核兵器使用から私たちを守るための道徳的・国際法上の防波堤を築く過程に強く貢献してきました」

最後に「世界の安全保障が核兵器に依存するような世界で、文明が存続できると信じるのは浅いかです。たとえどれほど長く困難な道のりであっても、私たちは日本被団協から学ぶべきでしょう。決して諦めてはなりません。

彼らの忍耐強さが、私たちの原動力となるでしょう。

私たち皆で、核のタブーを守り続けるために努力しようではありませんか。

私たちの生存は、そこにかかっているのです」

田中熙巳代表委員の講演

「生きながらえた原爆被害者は歴史上未曾有の非人道的な被害をふたたび繰り返すことのないようにと、二つの基本要求を掲げて運動を展開してきました。

一つは日本政府の「戦争の被害は国民が受忍しなければならない」との主張に抗い、原爆被害は戦争を開始した国によって償わなければならないという運動です。

1956年8月10日の結成宣言は「自らを救うとともに、私たちの体験を通して人類の危機を救おう」との決意を表明し、「核兵器の廃絶と原爆被害に対する国の補償」を求めて運動に立ち上がったのです。

運動の結果、1957年に「原子爆弾被爆者の医療に関する法律」が制定されます。しかし、その内容は、「被爆者健康手帳を交付し、無料で健康診断を実施する、厚生大臣が原爆症と認定した疾病に限りその医療費を支給するものでした。1968年「原子爆弾被爆者に対する特別措置に関する法律」、それは社会保障制度であって、国家補償は拒まれたままでした。

1994年12月、2法を合体した「原子爆弾

被爆者に対する援護に関する法律」が制定されましたが、何十万人という死者に対する補償は一切なく、日本政府は一貫して国家補償を拒み、放射線被害に限定した対策のみを今日まで続けてきています。

二つは、核兵器は極めて非人道的な殺戮兵器であり人類とは共存させてはならない、すみやかに廃絶しなければならない、と言う運動です。この運動は「核のタブー」との形成に大きな役割を果たしたことは間違いないでしょう。

しかしウクライナ戦争における核超大国のロシアによる核威嚇、またパレスチナ自治区ガザ地区に対してイスラエルが執拗な攻撃を続ける中で核兵器の使用を口にする閣僚が現れるなど、市民の犠牲に加えて「核のタブー」が壊されようとしていることに限りない口惜しさと憤りを覚えます。」

最後に「とりわけ核兵器国とそれらの同盟国の中にしっかりと核兵器と人類は共存できない、共存させてはならないという信念が根付き、自国の政府の核政策を変えさせる力になるように願っています。

人類が核兵器で自滅することがないように!!」(田中代表)

ノーベル委員会のヨルゲン・バトネ・フリードネス委員長のスピーチと日本被団協田中熙巳代表委員のスピーチを聞き、これまでの運動をどう受け継ぎ、発展させていくかのポイントだと思った。その一つが

原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律(平成6年12月17日制定) 附則全文

昭和二十年八月、広島市及び長崎市に投下された原子爆弾という比類のない破壊兵器は、幾多の尊い生命を一瞬にして奪ったのみならず、たとえ一命をとりとめた被爆者にも、生涯いやすことのできない傷跡と後遺症を残し、不安の中での生活をもたらした。

このような原子爆弾の放射線に起因する健康被害に苦しむ被爆者の健康保持及び増進並びに福祉を図るため、原子爆弾被害者の医療

費等に関する法律及び原子爆弾被害者に対する特別措置に関する法律を制定し、医療の給付、医療特別手当等の支給をはじめとする各般の施策を講じてきた。また、我らは、再びこのような惨禍が繰り返されることがないようにとの固い決意の下、世界唯一の原子爆弾の被爆国として、核兵器の究極的廃絶と世界の恒久平和の確立を全世界に訴え続けてきた。

ここに、被爆後五十年のときを迎えるに当たり、我らは、核兵器の究極的廃絶に向けての決意を新たにし、原子爆弾の惨禍が繰り返されることのないよう、恒久の平和を念願するとともに、国の責任において、原子爆弾の投下の結果として生じた放射能に起因する健康被害が他の戦争被害とは異なる特殊の被害であることにかんがみ、高齢化の進行している被爆者にたいする保険、医療及び福祉にわたる総合的な援護対策を講じ、あわせて、国として原子爆弾による死没者の尊い犠牲を銘記するため、この法律を制定する。

この法律の附則には「世界唯一の原子爆弾の被爆国として、究極的廃絶と世界の恒久平和の確立を全世界に訴え続けてきた」とあるが、2025年、より不安定な核時代を迎えている今日、究極的廃絶でいいのか？

また、原子爆弾による死没者への国家補償はどうなるのか。

いまを生きる原爆被爆者、そして原爆被害者

被爆からまもなく80年、被爆者の高齢化が進み、平均年齢は85.58歳、全国の被爆者数106,825人、広島県内在住の被爆者数は51,275人(2024年3月31日現在)、被爆時の辛さから、「死にたい、忘れない、原爆にあったものでないとわからない」と言っていた人たちが、今日まで必死に生きて、二度とだれにもこんなめにあわせてはならないし、忘れてはならないことだと、これまで被爆体験を語ることがなかった被爆者の方々が、これまでになく語り始めています。

ここ数年来国内外から多くの観光客が平和公園を訪れ、特に外国人が多く目立つ。原爆資料館の

見学や私たちが日本政府に核兵器禁止条約を批准するように求める署名用紙に快くサイン、昨年日本被団協のノーベル平和賞受賞も広島訪れるきっかけになっているのかもしれない。

戦争も核兵器のない世界に一步でも近づけるために

被爆80年私たちは核兵器廃絶の実現をめざし、今日まで訴え続けてきた。これからも実現するまで訴え続けていくこと。

核のタブーが壊されないように。世界の市民とともに声をあげよう。

私たちは人として生まれてきた。日本国憲法の前文には“われらは、全世界の国民が、ひとしく

恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有すること確認する。”これを世界の人々の声となるように。

最後に田中さんのスピーチの一部に「核兵器の非人道性を感性で受け止めることの出来るような原爆体験者の場を各国で開いてください」これは重要だと思います。私の経験からも被爆体験や被爆の実相を直接その場で話すとよく理解していただけます。

核保有国や核保有国の核の傘にいる国々へ、被爆者の高齢化が進むなかですが、可能な限り派遣したほうがいいと思っています。

(さくま くにひこ)

地方公務員の政治活動の自由

晴山 一穂（福島大学・専修大学名誉教授）

A：公務員は、公務員であるがゆえに政治的に無色透明でなければならない、一般市民のように政治に関心を抱いたり政治的活動に参加することは許されない。

B：公務員も、一市民として政治に関心を抱き、さまざまな政治的活動に参加したり他人に訴えたりすることは当然の権利であり、これを制限することは許されない。

一 本稿の課題

1 公務員の政治活動の権利

一人ひとりの国民が、政治的な事柄に関心を抱き、自分の考えを外部に表明したり他人に働きかけたりするなど、政治や社会に関わるさまざまな活動を行うことは、一般に「政治活動の権利」や「政治活動の自由」と呼ばれるもので、憲法21条が定める「表現の自由」の核心をなすものとされています。

憲法21条：「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」

この「一切の表現」のなかには政治と直接関わらないものも含まれていますが、その核心をなすのは、自らの政治的な意見や信条を外部に表明する自由であり、近代国家の成立以降、各国の国民が為政者の弾圧に抗しながら勝ち取ってきた普遍的な権利にほかなりません。この権利がどれだけ十分に保障されているかは、その国の民主主義の進展度を測る重要なバロメーターということになります。

わが国においても、日本国憲法制定以来、この政治的表現の自由をめぐるさまざまな事件が発生し裁判でも争われてきましたが、その重要な争点の一つを形成してきたのが「公務員の政治活動の自由」にほかなりません。以下では、この問題に焦点をあてながら、「全体の奉仕者」として住

民の権利と福祉の実現のために働いている自治体職員として、この問題をどのようにとらえ、どのように行動したらよいかについて考えてみたいと思います。

なお、公職選挙での投票を始めとして、公務員が一市民として政治に関わって行うさまざまな行為については、「公務員の政治活動」、「公務員の政治的自由」、「公務員の政治的行為」などさまざまな言われ方がされますが、以下では、法律上の用語として使う場合は「公務員の政治的行為」の語を使うことにします（国公法102条・地公法36条参照）。

2 地公法制定に至るまでの経過

この問題を考えるにあたっては、地方公務員（自治体職員）の政治的行為について地方公務員法（地公法）の規定がどうなっているのかを見る必要がありますが、その前に確認しておきたいことは、地公法は終戦から5年以上経った1950年の12月になってようやく制定されたという事実です。つまり、地方公務員については、終戦後5年以上も一般法が存在せず、その間は、戦前の法令が一部手直しのうえ適用されたり、法令上特段の定めがないまま各自治体が適宜定める形で推移してきました。

他方で、国家公務員については、地公法制定より3年以上早い1947年10月に国家公務員法（国公法）が制定され、そのなかには国家公務員の政治

的行為についての規定も含まれていました。そこで、本来であれば、制定当初の国公法を参考にして地方公務員の政治的行為についての規定も立案されるはずだったのですが、制定されたばかりの国公法が制定翌年の1948年に大幅に改正されることになったため、地公法の立案作業は、改正後の国公法を参考にしながらか進められることになります。この国公法改正は、労働運動の高揚に直面した連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）が、同年7月に公務員の争議行為の禁止等を指示するマッカーサー書簡を発し、それに基づいて制定された政令201号の内容を国公法に取り込むために行われたものですが、その内容は政治的行為の制限を含めて国公法全体にわたる大改正になりました。このため、改正後の国公法の規定を参考にしながらか地方公務員の政治的行為に関する立案作業が進められるという経過をたどることになります。

＜国公法制定から地公法制定に至る経過＞

1947年11月：国公法の制定→1948年7月：マッカーサー書簡とそれに基づく政令201号の発布→1948年12月：国公法の大改正→1950年：地公法の制定

以上の経過を踏まえるならば、政治的行為に関する地公法の規定を見る前に、先行する国公法の政治的行為に関する規定の変遷を見ておくことがどうしても必要になってきます。

二 国家公務員の政治的行為をめぐる状況

1 制定時の国公法102条

国家公務員の政治的行為について、制定時の国公法は、以下のような規定を置いていました。

国公法102条（政治的行為）（①は第1項、「職員」は国家公務員、人事委員会は現在の人事院の前身の意味）

- ①職員は、政党又は政治的目的のために、寄付金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与してはならない。
- ②職員は、人事委員会規則で別段の定めをした場合は、公選による公職の候補者とな

ることができない。

- ③法律又は人事委員会規則で定めた職員は、政党その他の政治的団体の役員になることができない。

ここでは、禁止される政治的行為は、わずか3つに限定されています。その内容についても、この程度であれば公務員の政治的自由の観点から許容できるというのが大方の見解ではないかと思えます（私自身は、諸外国の例を見ても疑問を感じていますが）。

しかし、規制内容からすれば最小限ともいえるこの条文は、1948年の国公法改正によって全面的に変えられてしまうことになります。

2 1948年の国公法改正

制定間もない1948年7月、マッカーサー指令とそれに基づく政令201号が発布され、国家公務員の労働基本権に大幅な制限が加えられることになります。そして、同年12月には、政令201号の内容を国公法本体に取り込む形で国公法に大幅な改正が加えられ、あわせて政治的行為にも重大な制限が加えられることになります。この1948年の国公法の改正（内容的には改悪）の時代的背景としては、中国共産党率いる中国革命の進展という当時の中国情勢の急変を受けた“「日本の民主化」から「日本を反共の防壁」へ”という、アメリカ占領軍の対日政策の転換があったことが指摘されています。

以下、改正前と改正後で国公法の規定がどれほど大きく変えられたかを見てみましょう。

（1）改正後の国公法102条の規定

- ①職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。
- ②職員は、公選による公職の候補者となることができない。
- ③職員は、政党その他の政治的団体の役員、政治的顧問、その他これらと同様な役割をもつ構成員となることができない。

ここでは、2項と3項は基本的に改正前と大きく変わっていませんが、1項は、改正前とは全く違ったものに変えられています。すなわち、改正前の規定では政治的目的のために寄付金を求める等の行為だけが禁止されていたのに対して、改正後の規定では、寄付金を求める等の行為は単なる一例としてあげられているにすぎず、それ以外の行為はすべて人事院規則に委任されており（白紙委任）、しかも、その委任には、選挙権の行使を除くという民主主義国家としてはあたり前の限定を除いて、いっさいの限定が付されていないという驚くべき内容になっています。さらに重大なことは、これらの行為を行った者は、懲戒処分の対象になるだけでなく（82条1項1号参照）、3年以下の拘禁刑または100万円以下の罰金という重い刑罰さえ規定されているということです（110条1項18号）。

（2）人事院規則14-7の内容

そこで、委任を受けて制定された人事院規則14-7がどのような行為を定めているかを見ると、勤務時間外の行為も規制対象となるとしたうえで、(ア)「政治的目的の定義」と(イ)「政治的行為の定義」の2段構えの規定になっており、(ア)の目的をもった(イ)の行為が禁止される政治的行為とされています。その内容はここで紹介しきれないほど多く、一見するとそれ以外に許される政治的行為を想定することが困難なほどにのぼっています。以下、原文を要約する形で紹介しておきます（一部略）。

（政治的目的の定義）

①公選の選挙における特定の候補者の支持・反対、②特定の政党・政治団体の支持・反対、③特定の内閣の支持・反対、④政治の方向に影響を与える意図をもって行う特定の政策の主張・反対、⑤国の機関が決定した政策の実施の妨害

（政治的行為の定義）

①職名、職権その他の公私の影響力の利用、②寄附金の提供、③金品の要求、④金品を国家公務員に与え又は支払うこと、⑤政党・政治団体の結成を企画し団体の役員となるこ

と、⑥特定の政党その他の政治的団体の構成員となるように又はならないように勧誘運動をすること、⑦政党の機関紙の発行・編集・配布、これらの行為の援助、⑧選挙で投票するように又はしないように勧誘運動をすること、⑨署名運動を企画・主宰しこれに積極的に参与すること、⑩示威運動の企画・組織、⑪集会で拡声器等を利用して政治的目的を有する意見を述べること、⑫政治的目的を有する文書・図画を国の庁舎・施設等に掲示するなど政治的目的のために国の庁舎等を利用し又は利用させること、⑬政治的目的を有する文書・図画の発行・掲示・配布など、⑭政治的目的を有する演劇の演出・主宰・援助、⑮政治上の主義主張又は政党その他の政治的団体の表示に用いられる旗、腕章等の製作・配布、⑯勤務時間中にする前項(⑮)の物の着用・表示、⑰前各号の禁止・制限を免れる行為

ここでは、およそ想定しうる政治的目的と政治的行為がこれでもかこれでもかというほど列举されており、一見すると許される政治的行為を想定することが困難なほどの規定ぶりになっています。まさに政治的自由の解体規定とさえいってよく、憲法21条違反は誰が見ても明らかであり、その違憲性を正面から批判しその改正を求めることが第一義的課題ということになります。

（3）その下でも許される政治的行為

同時に重要なことは、この規定の下にあっても、なお許される政治的行為が少なからず残されているということです。そして、これらの行為については、機会あるごとに積極的に行っていくことが、今後の法改正に向けても重要になるということです。詳しいことは別の機会に譲りますが、たとえば、①人事院規則14-7については学問の自由や思想の自由を尊重するように解釈されなければならないこと、②最賃制の確立などの政策の主張、政党のイデオロギーの主張、特定の法案への支持・反対などは、民主主義政治の根本原則を変更しようとするものでない限り許されること、③公の機関が決定した政策を批判することは許されること、④役員・顧問等以外の政党員になることは許

されること、⑤友人間で入党について話し合うことは許されること、⑥自己の購読した政党機関紙をたまたま友人に交付することは許されること、⑦選挙に際したたまたま会った友人に投票を依頼することは許されること、⑧単なる示威運動への参加は許されること、などが人事院事務総長の解釈として示されており（昭24・10・21法審発2078）、これに依拠しながら現行規定の下でも可能な政治活動の権利を積極的に行使しながら、将来における法改正につなげていくことが重要になります。

現行法による国家公務員の政治活動の制限は、憲法21条の表現の自由を侵害するものとしてその違憲性は明らかであり、ほとんどの憲法学説もこの点ではほぼ一致しているといつてよい状況にあります。最高裁の判例は合憲の立場をとっていますが、その理由づけについては最近注目すべき変化が見られました。紙数の関係でこの点は省略しますが、先進国としては異例ともいえる現行法の規定が今後とも長く存続するとは考え難く、いずれその見直しが迫られる時期が到来することは間違いないと思われます。

三 地公法は政治的行為をどのように規制しているか

以上、長々と国公法における政治的行為の規制について見てきたのは、それが民主的理念の下で出発した戦後の公務員制度における大きな逆流であり、後に制定されることとなる地公法にも一定の影響を与えたこと、したがって、今後この違憲状態を解消し公務員の政治活動の自由を拡張していくためには、国公法・地公法を一体として改正する必要があることを強調したかったからにほかなりません。

それでは、地方公務員の政治的行為について地公法自身はどのような規定を置いているのか、そしてそれをどのように理解すべきなのか、という本題に入っていくことにします。

（1）地公法の規定

地公法は、36条で以下のように定めています。やや長いですが、地方公務員にとって重要な規定ですので、一部を除いてほぼ原文のままあげておきます。なお、①は1項の意味、……は原文の一

部を略するという意味、（略）は原文にある（）内の規定を略するという意味、「職員」は地方公務員の意味です。

＜地公法36条＞

- ①職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。
- ②職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣もしくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（略）外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。
 - 一 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること
 - 二 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること
 - 三 寄附金その他の金品の募集に関与すること
 - 四 文書又は図画を地方公共団体……の庁舎……、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体……の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること
 - 五 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為
- ③何人も前二項に規定する政治的行為を行うよう職員に求め、職員をそそのかし、若しくはあおってはならず、又は職員が前二項に規定する政治的行為をなし、若しくはなさないことに対する代償若しくは報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益若しくは不利益を与え、与えようと企て、若しくは約束してはならない。

④職員は、前項に規定する違法な行為に応じなかつたことの故をもつて不利益な取扱を受けることはない。

⑤本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政……業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。

先にあげた国公法102条および人事院規則14-7の詳細な規定と比較すると、かなり簡略な規定になっています。また、①国公法102条1項が禁止される政治的行為をほとんど人事院規則に委任しているのに対して、地公法36条2項は4つの行為を自ら規定したうえで、それ以外の行為は条例に委任していること、②禁止される行為について、人事院規則14-7がきわめて多くの行為を列挙しているのに対して地公法は5つの行為に限定していること、③国公法では違反に対して刑罰が定められているのに対して、地公法では懲戒処分にとどまること、④政治的行為が禁止されるのは職員が属する地方公共団体の区域内に限定されており、その区域外で行う政治的行為は自由であること（文書・図画の庁舎・施設への掲示等の行為を除く）、これらの点で、国家公務員の場合と比べて規制の内容はかなりゆるやかになっています。

（2）現行規定の違憲性と限定解釈の重要性

上記のように、地公法による政治的行為の制限の内容は、国公法と比較するとかなりゆるやかであることから、違憲とまではいえないという見解もあります。ただ、私自身は、①規制対象が表現の自由という最も重要な憲法上の権利であること、②職務に関わって行う行為だけではなく、職務を離れて純然たる私人として行う行為も規制の対象になっていること、③地公法が定める行為のほかにも条例によって禁止される政治的行為を定めることが可能になっていること（大阪市職員政治活動制限条例はその最悪の例といってよいでしょう）などから見て、違憲の疑いがかかなり濃厚だと考えています。

戦後初期の特異な情勢の下で労働基本権の制限と一体となって生み出された政治的行為の制限

は、いわば占領政策の遺物といってよく、いずれ遠くない時期に国公法の規定とともにその見直しが迫られることになると思います。

（3）現行法の下でも可能な政治的行為

現行規定の合憲・違憲の問題はさておいて、当面、現行法の解釈として重要なことは、職員の政治活動の自由の観点に立って現行規定をできるだけ厳格に解釈し、現行法の下でも可能な政治活動の範囲をできる限り拡大していくということです。この点で、国家公務員の政治的行為が人事院規則で詳細に規定されているのと比べると、地公法の規定はかなりゆるやかになっており、現行法の下でも可能な政治的行為はかなり広範にわたっています。

以上のことを踏まえて、自治体職員は、現行法の下でも可能な政治活動の権利を積極的に行使し、その積み重ねを通して将来の法改正につなげていくことが必要となります。以下、現行法の下で可能な政治的行為のいくつかをあげておきます。

ア 企業職員、単純労務職員、独法職員（一部を除く）には政治的行為に関する地公法の規定は適用されないもので、これらの職員には、政治的行為の制限は及ばない。

イ すでに触れたように、職員が所属する地方公共団体の区域の外では、庁舎・施設等を利用する行為を除いて自由に政治的行為を行うことができます。

ウ 政党・政治団体への加入の勧誘運動は禁止されているが、これは、不特定・多数の者を対象として組織的・計画的に構成員になる決意を促す行為であって、たまたま限定された少数の友人に入党をすすめることは禁止の範囲外とされている。

エ 職員が、労働組合の一員として組合が掲げる政治的課題の実現に向けて活動することは、労働組合活動の一環として当然認められる。

オ 以上のほか、国家公務員について現行法下でも適法に行うことができる行為としてあげたさまざまな行為（二2（3）参照）は、当然、地方公務員についても妥当することになる。

人事院規則14-7によってがんじがらめに規制

されているかのように一般に思われている国家公務員の政治的行為についてさえ、先に見たように、人事院の通知は、さまざまな事例をあげながらその下でも許される政治的行為を具体的にあげています。このことは、人規14-7が、憲法21条が保障する表現の自由に対するあまりにも過度な制限を課すものであることを踏まえて、同規則の下でもなお許される行為をあげることによってその合憲性をなんとか論拠づけようとしたものと見ることもできます。

このように、国家公務員の政治的行為についてさえ、現行法の下でも可能な政治的行為が少なくないことを踏まえるならば、より規制のゆるやかな地公法の下に置かれた地方公務員としては、さまざまな機会を通じて政治活動の権利を積極的に行使し、自らの信条に基づいて現行法上許される政治的行為を行っていくことが求められています。

おわりに

地公法の企画立案にたずさわった地方自治庁次長（当時）の鈴木俊一氏（後の東京都知事）は、成立したばかりの地公法の解説書において、「職員を政治的に無色透明ならしめることにより職員の地位を安定せしめ、もつて近時における行政の附托に応えしめようとするのが、政治的行為の制限の第一義的な目的である」（傍点は晴山）と述べています（鈴木俊一『地方公務員法の解説』（時事通信社、1950年）108頁）。冒頭にあげたAの考え方であり、立法に携わった鈴木氏をはじめとする行政官、その背後にいる政権与党、さらにはかつての最高裁などがとってきた立場にほかなりません。そして、こうした説明は、国公法・地公法を通じた公務員の政治的行為の制限の理由として、これまであたかも当然のごとく述べられてきました。地公法が、政治的行為の制限の理由として「職員の政治的中立性を保障すること」（36条5項）をあげているのも、同じ発想に基づくものといえることができます。

しかし、公務員が一人の人間（市民）として「政治的に無色透明」などということは現実にはありえないことは誰が考えても明らかでしょう。公務

員であろうとなかろうと、すべての人間は、（政治に無関心であるという立場も含めて）政治に対して何らかの考えや立場をもっているのもであって、その立場や見解を表明したり、それに基づいて他人に働きかけたりする自由は、市民社会を成り立たせるうえで不可欠の権利であり、そのためにこそ憲法21条は、これを「表現の自由」として公務員を含むすべての市民に対して保障していることは、これまで繰り返し述べてきたとおりです。冒頭のBの考え方は、それを表したものにほかなりません。

したがって、公務員は、公務員である（公務員という身分をもっている）がゆえにこの自由が制限される、ということは本来ありえないことになります。公務員が、勤務時間外に、職務を離れて、職務上の地位や権限を利用することなく、一市民の立場で行う政治的行為は、憲法21条が保障する「表現の自由」に基づく行為として他の市民と同様に自由であって、これを制限する法律や条例は許されず、違憲と考えるべきことになります。この点からいえば、「公務員の政治活動の自由」という表現はいささか誤解を生みかねない表現であり、より正確に言えば、「公務員が、公務員という立場を離れて一市民として行う政治活動の自由」といった方が問題の性格からいってより正確かもしれません。

他方で、公務員は、「全体の奉仕者」（憲法15条2項）として、その職務を中立・公正な立場に立って遂行する義務を負っており、自らの政治的立場によって職務の中立・公正を害するようなことがあってはならないこともまた明らかです。公務員がその職務を通じて、または職務に関連して、自らの政治的立場にもとづいて職務の公正・中立を害することが許されないことは当然であって、公務員の政治的行為の規制が必要となるのは、このように自らの政治的立場に基づいて職務の中立・公正を害した場合にのみ認められるべきであることになります。

以上の観点に立って問題を考えると、現行法は、職務と結びつけて行う公務員の政治的行為に制限を加えているだけではなく、公務員という立場を離れて、職務とは関係なく、公務員の地位にある

ことを利用しないで、一市民として行う政治的行為までも禁止している点で、憲法21条の「表現の自由」を侵害していることは明らかということになります。

以上を踏まえるならば、現行法の規定は本来の趣旨に沿って厳格に解釈すべきであり、間違っても憲法で保障された「表現の自由」を侵害するよ

うな適用の仕方は許されないということになります。そして、将来的には、現行規定のうち、「表現の自由」を侵害する違憲部分の廃止に向けた法改正にできるだけ早く踏み出すべきであることを、最後に改めて確認しておきたいと思います。

(はれやま かずほ)

【参考文献】

- ・地公法36条については、本多滝夫「第36条（政治的行為の制限）」晴山一穂・西谷敏編『新基本法コンメンタール・地方公務員法』（日本評論社、2016年）が詳細な解説を行っていますので参照ください。
- ・また、国家公務員も含めた公務員の政治活動の権利に関する拙稿として、「国際比較からみたわが国法制の違憲性」晴山ほか著『欧米諸国の「公務員の政治的自由」—その比較法的研究』（日本評論社、2011年）、「大阪市政活動制限条例の問題点」労働法律旬報1775号（2012年）、

「再び大阪市政活動制限条例の問題点を考える—国公法二判決との関連で」労働法律旬報1790号（2013年）、「公務員の政治的行為の制限—国公法違反事件最高裁二判決の検討—」自治総研416号（2013年）、「地方公務員の政治活動の自由—A市臨時職員懲戒処分事件を素材として—」専修ロージャーナル14号（2018年）などがあります。

- ・このほか公務員の政治活動をめぐっては、大久保史郎「公務員の政治的行為の制限の制定過程」法政論集13号（2006年）を始め多くの文献がありますが、ここでは省略します。

座談会

辺野古訴訟とは何だったのか

はじめに：本多滝夫（龍谷大学教授）
コーディネーター：紙野健二（名古屋大学名誉教授）
基調報告者：榊原秀訓（南山大学教授）
：徳田博人（琉球大学教授）
：山田健吾（専修大学教授）

はじめに

地方分権研究会責任者

本多 滝夫（龍谷大学教授）

沖縄県が当事者となった辺野古訴訟が、2025年1月にすべて終結しました。座談会では、10年に及ぶ辺野古訴訟が日本の地方自治に与えた影響を省みます。

辺野古訴訟とは、辺野古埋立工事をめぐって沖縄県と国との間で争われた一連の訴訟です。辺野古埋立工事は、沖縄県宜野湾市の真ん中にあるアメリカ海兵隊の普天間飛行場の運用停止・返還の見返りに、同県名護市辺野古地区に新基地を建設するために行われている工事です。

「世界一危険な飛行場」と呼ばれる普天間飛行場の運用停止・返還は沖縄県民の切なる要望ですが、新基地の県内建設は沖縄に集中する米軍基地の負担軽減を求める県民の意思に反するものです。しかし、県庁内に辺野古埋立工事が公有水面埋立法の要件に合致しないとの意見があったにもかかわらず、仲井眞弘多知事（当時）は、2013年12月に、普天間飛行場の5年以内の運用停止と早期返還、オスプレイの県外配備などの要望を日本政府が了解したことを理由に埋立ての承認をしてしまいました。これに対して、県民は、翌年（2014年）の知事選挙において、民意に反した仲井眞候補ではなく、埋立承認の見直しを公約とする翁長雄志候補を選びました。翁長知事は、2015年10月に埋立工事は公有水面埋立法が定める承認の要件に合致しないとして埋立ての承認を取り消しました。しかし、新基地建設に執着する日本政府は沖縄県に対し、地方自治法に定める「関与」の手段

を使って承認取消しを取り消そうとしました。これに対して、沖縄県は、誇りある自治を守るために日本政府と係争状態に入りました。ここに約10年にわたる辺野古訴訟の幕が切って落とされたのです。

後掲の「辺野古訴訟一覧表」にある通り、辺野古訴訟には、翁長知事（当時）が行った埋立承認の取消しをめぐる一連の訴訟（①～④）、急逝した翁長知事に代わって謝花喜一郎副知事（当時）が行った埋立承認の撤回をめぐる一連の訴訟（⑥～⑧）と玉城デニー知事（現職）が行った埋立変更不承認をめぐる一連の訴訟（⑩～⑫、⑭）、そして、埋立工事に付随して行われる岩礁破碎を差し止めるための訴訟（⑤）とサンゴ特別採捕許可の許否をめぐる一連の訴訟（⑨、⑬）といった5種類の訴訟があります。

埋立承認取消しをめぐる訴訟の背景は先に説明しました。埋立承認の撤回をめぐる訴訟と埋立変更承認をめぐる訴訟、そしてサンゴ特別採捕許可の許否に関する訴訟（⑨）は、埋立ての承認がなされた後、埋立予定水域の大浦湾側の海底が軟弱地盤であることが「判明」したことを契機としています。沖縄県は、埋立工事の続行ないし完遂が困難で、普天間飛行場の早期の使用停止につながることを理由に、サンゴの移植の許可を留保したり、埋立承認を撤回したり、さらには埋立工事の変更を求める日本政府の申請を不承認としたりしました。しかし、新基地建設に拘泥する日本政府は、沖縄県の措置を悉く覆すためにここでも「関与」の手段を使い、これに対し沖縄県は訴訟でもって対抗しました。

辺野古訴訟は、和解で終結した訴訟（①～③）

を除き沖縄県の敗訴に終わりましたが、10年に及んだ訴訟は日本の地方自治にこれまでにない重大な課題を突き付けました。

地方分権研究会は、辺野古訴訟で沖縄県の弁論構築の支援してきた辺野古訴訟支援研究会と連携して、訴訟の節目ごとに上記課題の理論的な整理

を行ってきました。

この座談会は、当研究会の理論的な成果を組合員にわかりやすく伝えるとともに、日本の地方自治を発展させるうえで今後探究すべき課題を提示するために企画されました。

辺野古訴訟一覧表

2025年1月17日現在

	訴訟名 (訴訟対象)	提訴日 (提訴者)	確定判決の結果	詳細
①	代執行訴訟 (知事に対する承認取消しの取消し)	2015.11.17 (国交大臣)	取り下げ (和解)	1 審：高裁 ※ 和解 (2016.3.4) により国取り下げ
②	抗告訴訟 (国交大臣の執行停止)	2015.12.25 (沖縄県)	取り下げ (和解)	1 審：地裁 ※ 和解 (2016.3.4) により沖防局が審査請求を取り下げたため県取り下げ
③	関与取消訴訟 (国交大臣の執行停止)	2016.2.1 (沖縄県知事)	取り下げ (和解)	1 審：高裁 ※ 和解 (2016.3.4) により県取り下げ
④	不作為違法確認訴訟 (国交大臣の是正の指示)	2016.7.22 (国交大臣)	敗訴	高裁：(国の) 請求認容 (2016.9.16) 最高裁：(県の) 上告棄却 (2016.12.20)
⑤	岩礁破碎差止訴訟 (沖防局の岩礁破碎工事)	2017.7.24 (沖縄県)	敗訴 (本案不審理)	地裁：訴え却下 (2018.3.13) 高裁：控訴棄却 (2018.12.5) ※ 上告受理申立てを県取り下げ (2019.3.29)
⑥	関与取消訴訟 (国交大臣の執行停止)	2019.3.22 (沖縄県知事)	取り下げ	1 審：高裁 ※ 係属中に取消裁決 (2019.4.5) がされたため県取り下げ
⑦	関与取消訴訟 (国交大臣の取消裁決)	2019.7.17 (沖縄県知事)	敗訴 (本案不審理)	高裁：訴え却下 (2019.10.23) 最高裁：上告棄却 (2020.3.26)
⑧	抗告訴訟 (国交大臣の取消裁決)	2019.8.7 (沖縄県)	敗訴 (本案不審理)	地裁：訴え却下 (2020.11.27) 高裁：控訴棄却 (2021.12.15) 最高裁：上告棄却 (2022.12.8)
⑨	【サンゴ特別採捕許可】 関与取消訴訟 (農水大臣の是正の指示)	2020.7.22 (沖縄県知事)	敗訴	高裁：請求棄却 (2021.2.3) 最高裁：上告棄却 (2021.7.6) ※ 2名の反対意見
⑩	関与取消訴訟 (国交大臣の取消裁決)	2022.8.12 (沖縄県知事)	敗訴 (本案不審理)	高裁：訴え却下 (2023.3.16) 最高裁：不受理決定 (2023.8.24)
⑪	関与取消訴訟 (国交大臣の是正の指示)	2022.8.24 (沖縄県知事)	敗訴	高裁：請求棄却 (2023.3.16) ※ 変更不承認処分の適法性を審査 最高裁：上告棄却 (2023.9.4) ※ 取消裁決の拘束力を理由に変更不承認処分の適法性を審査せず
⑫	抗告訴訟 (国交大臣の取消裁決)	2022.9.30 (沖縄県)	敗訴 (本案不審理)	地裁：却下判決 (2023.11.15) 高裁：請求棄却 (2024.9.2) 最高裁：不受理決定 (2025.1.16)
⑬	【サンゴ特別採捕許可】 関与取消訴訟 (農水大臣の是正の指示)	2023.8.17 (沖縄県知事)	敗訴	高裁：請求棄却 (2024.2.15) 最高裁：不受理決定 (2024.4.25)
⑭	代執行訴訟 (知事に対する変更承認命令)	2023.10.5 (国交大臣)	敗訴	高裁：承認命令 (2023.12.20) 最高裁：不受理決定 (2024.2.29)

①～④：翁長前知事の行った埋立承認取消し (2015.10.13) をめぐる訴訟

⑥～⑧：謝花副知事の行った埋立承認取消し〔撤回〕 (2018.8.31) をめぐる訴訟

⑩～⑭ (⑬を除く)：玉城知事の行った変更不承認処分 (2021.11.25) をめぐる訴訟

※ 沖縄県公式ホームページ「辺野古新基地建設問題の争訟」に資料としてリンクされている「これまでの訴訟一覧 (令和7年1月17日現在)」*を参考にして本多滝夫が作成した。

* https://www.pref.okinawa.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/449/20250117soshouitiran.pdf

コーディネーター：紙野健二（名古屋大学名誉教授）——今回の座談会の目的は、地方自治の観点から、沖縄辺野古のたたかいを振り返って、その成果と到達点を確認し、今後の理論的あるいは解釈論的な課題を提起することです。本日ご出席は、自治労連地方自治問題



研究機構に設けられた地方分権研究会のメンバーで、訴訟では、沖縄県や弁護士と連携して、それぞれ大きな役割を担ってこられました。

訴訟の中で争われたのは、直接的には埋立承認の取消しの適法性、撤回の適法性、そして不承認の適法性でしたが、抽象的にいうと埋立の承認をめぐる国と県との法関係における対等性であり、

その基礎にあるのが沖縄の自治でした。それは各訴訟において、第一に、裁判所の審査対象、第二に沖縄防衛局長の審査請求資格、そして第三に取消裁決の拘束力の法技術的構成をもってあらわれます。まず皆さん方から事例（辺野古訴訟一覧表参照）の紹介と論点の解説をいただき。最後に地方自治の裁判的保護について一緒に考えていきましょう。

はじめに、埋立工事の違法性の問題です。ご承知のように基地を海上に作るには埋立てが必要であり、埋立主体が誰であれ県の承認が必要とされています。辺野古の場合、国が事業者で沖縄防衛局長が知事に承認を申請します。県外移設を公約にしていた仲井眞知事がこれを承認したところから、この長い訴訟が始まりました。それでは、榑原さんから話させていただきます。

裁判所の審査の問題について

榑原秀訓（南山大学教授）——私が担当しま



すのは裁判所の審査についてです。公有水面埋立法に基づいて県が承認する際に、知事には何がベストかを判断する裁量というものが与えられています。その後、承認をめぐる裁判

では、裁判所が、実質的にその判断が妥当であったかどうかを審査します。私はこういった点に関わります3つの事件の判決を取り上げます。なお、第2の事件と第3の事件の間に、埋立承認の撤回をめぐる事件（辺野古訴訟一覧表⑥～⑧）がありますが、この事件の判決については、後に徳田さんが解説します。

埋立承認の職権取消事件

最初は、埋立承認の職権取消しに関わる事件です。2013年に当時の安倍晋三首相との会談の後に、仲井眞知事が埋立ての承認をしました。これが公約違反として知事に当選した翁長雄志知事が第三

者機関を作り、見直しを行っています。その結論では、どうも仲井眞知事の承認の際の審査があまりにも杜撰であったということで、翁長知事が埋立承認の職権取消しを行いました。この取消しが法的紛争になったわけです。

埋立承認が職権で取り消されたままだと、承認がなく埋立てができません。これに対して、国の方からは是正の指示がなされました。沖縄県は当然ながらその指示に不満を持ちますので、国地方係争処理委員会に審査の申出をしたわけです。そして、この委員会は、国と沖縄県が真摯に協議することを求めました。しかし、沖縄県がそれに従って国に協議を求めたところ、国は協議に応じず、それどころか是正の指示に従った処分がなされていないということを理由に、国の側から不作為の違法確認訴訟（辺野古訴訟一覧表④）が起こされることになりました。

最高裁は、職権取消しは元の処分に瑕疵があることを原因とするからということで、仲井眞知事の埋立承認に焦点を当てて、その処分が違法・不当かということを審査しました。最高裁は、まず、公有水面埋立法の「国土利用上適正かつ合理的な

ルコト」(公水法4条1項1号)という要件に照らして、仲井真知事による埋立承認は「適合するという判断に瑕疵があるとは言いがたい」、つまり適合しないとは言えないと判断したわけです。次に「ソノ埋立ガ環境保全及ビ災害防止ニツキ十分配慮セラレタルモノナルコト」(公水法4条1項2号)という要件についても「特段不合理な点があることはうかがわれない」として、要するに問題なし、としました。そして、「不作為の違法確認」についても、最高裁は(国地方係争処理委員会が国と沖縄県とに真摯な協議を求めたことは)形式的には勧告だということで協議に応じるよう義務付けているわけではないと判断し、不作為の違法確認を認めてしまいました。

しかし、まず、適法性審査の対象が仲井真知事の埋立承認処分に向けられ、翁長知事の承認取消処分が重視されていないことは、審査のあり方として適当ではなく、承認処分の違法性・不当性を否定するのは裁判所の審査密度が低いからと考えられます。また、国の関与を限定するために、是正の指示や不作為の違法確認訴訟の要件の解釈について、地方自治を尊重した解釈が必要ですが、そのようなことは意識されていないという問題もあります。研究者の評釈の多くも、これらの点について批判的な意見を述べています。

サンゴ類の移植許可をめぐる事件

次に第二の事件にいきます。サンゴ類の移植許可をめぐる事件です。辺野古訴訟一覧表⑨の最高裁判決になります。

これは、国が県に対して求めた辺野古のサンゴ移植の許可申請をめぐる事件でした。辺野古の基地建設予定地のうち大浦湾側の海底が軟弱地盤だとわかった後もなお、国はそれ以外のところの埋立工事を進めるためにサンゴの移植をしたいと県に対して許可申請を行いました。しかし、軟弱地盤の工事をするためには、埋立工事変更の承認が必要であるのに、その変更申請すらなされていなかったため、玉城知事は埋立事業の目的が達成される見込みがあると認めず、サンゴの移植の必要性も判断できないと考え、許可をしないでいました。この事件では、こうした許可申請

に対する不作為に対して大臣がした是正の指示が争われたわけです。

最高裁第三小法廷では、「何を考慮すべきか」という考え方の違いによって、3対2に分かれました。国を支持する側が3人、「沖縄県の主張がもっともだ」という側が2人になります。多数意見の方は、「変更承認を受けていない段階であっても、当該変更に関する部分に含まれない」、つまり軟弱地盤と関係ない「範囲の工事については、特段の事情がない限り、当初の願書に記載された設計の概要に基づき適法に実施し得る地位を有すると解される」というものでした。このように「国はもう承認をもらったのだから、それに基づいて行うことができるはずである」という立場です。したがって、玉城知事の判断は「社会通念に照らして著しく妥当性を欠いたもの」とであると述べます。

一方、少数意見の側の裁判官(宇賀克也裁判官)の判断は、「変更申請が不承認になった場合、本件各申請に係るサンゴ類の生息箇所のみ工事は無意味になる」と述べています。基地を作っている際に軟弱地盤があって、その工事ができなくなれば移す意味がない、工事がもう進まないわけです。また、「護岸工事という特定の工事のみに着目して」申請の是非を判断すれば、これは注目されたフレーズですが、『「木を見て森を見ず」の弊に陥り、特別採捕許可の制度が設けられた趣旨に反する」ということを言いました。つまり、辺野古全体が工事でできないにもかかわらず特定の箇所の工事だけができるということは、「木を見て森を見ず」だと批判をしました。研究者の評釈では、一般的に多数意見に批判的で、宇賀裁判官などの反対意見に好意的な姿勢を示しているという状況です。

埋立変更不承認の高裁判決

最後に第三の事件の判決は、埋立変更不承認の審査を行った福岡高裁判決(辺野古訴訟一覧表⑩)です。先ほども触れましたが、そのままでは工事が軟弱地盤のところでは進みませんので、変更の申請をするわけです。これに対して県は不承認としました。この審査について、実は最高裁の方は

実質的な判断を行っていないのですが、福岡高裁は、実質的判断を行いました。

この判決において最大のポイントは、公益社団法人日本港湾協会という団体が出した『港湾の施設の技術上の基準・同解説』（港湾基準・同解説）です。

この判決は、知事の審査において、省令に基づいて定められた「基準告示」の規律を具体化した「港湾基準・同解説の記述する性能照査の手法等を超えてより厳格な判断を行うこと」は、「特段の事情がない限り」、「考慮すべきでない事項を過剰に考慮したものとして、裁量権の範囲の逸脱または濫用に当たる」として、同じようなフレーズを繰り返し、沖縄県知事による裁量権の行使はおかしいということを言っています。そして、福岡高裁は港湾基準・同解説が重要で、「それに厳格に従え」、「それ以上のことを求めるな」ということを言っていることになりますから、それをどう評価するかが重要になります。

しかし、この港湾基準・同解説は、そもそも知事が定めた公有水面埋立法の審査基準ではありません。また、変更承認の事案というのはいろいろあるわけです。告示基準は抽象度が非常に高い内容で、港湾基準・同解説も特定の数値に従うことを求めるものではなく、一定の幅を持って、そのなかで選択ができるはずのものです。

本件変更承認申請の場合、変更の程度は相当に大きく、従来の工事と比べて時間も費用も大幅に増え、影響の度合いは極めて大きく、本当に完成するかどうか分かりません。変更承認後の埋立工事の規模・深さは、過去に実例がありません。他方、港湾基準・同解説は過去の経験に照らして作られているわけで、本件変更承認申請もそこに定められた最低の基準に従わなければならないというのは、極めておかしいことです。これを超えることをより厳格な判断と言って、特段の事情がないというのは、事実と反していると思われます。

そして、裁判所は一番最初に仲井眞知事が行った埋立承認を最大限尊重して、それを覆すようなものを認めない、と沖縄県の主張をことごとく否定をしています。それは軟弱地盤の存在が明らかになって、工事変更によって時間や費用が大きく

変更することが必要だということが分かってからと同様です。論点を極めて限定することによって、「木を見て森を見ない」ものとして、全体の動向、変化に目をつぶっているという事態になっています。

評釈を見てみますと、やはり沖縄県の主張が訴訟で全く認められないってというのはおかしいという見解です。これを踏まえると、沖縄県の主張が訴訟において全く認められないことは、県の言っていることが間違っていることではなく、むしろ裁判所の国の対応に対する審査に問題があるのではないかと、極めて消極的なものになっているのではないかと、このように思います。

裁判所が尊重すべきはどちらの知事の判断か

紙野健二——今のご報告の趣旨の確認も兼ねてということになりますが、まず、一つ目です。

仲井眞知事の承認を取り消す際、翁長知事はきわめて丁寧かつ慎重にそれを検証したうえでこれを取り消しました。その理由はまことに説得的だったと思いますが、県の承認の取消しに対してこれを取り消す大臣の指示がなされ、これに対する不作為が国によって違法視されてその確認を求める訴訟になります。その中で県の取消しの適否が問題になるのですが、最高裁は何とそれに一瞥もせず、仲井眞知事の承認の適法から不作為の違法を導きました。

榊原さんの整理のように、翁長県知事が職権取消しをして国が是正の指示を出し、これに対して国が不作為の違法確認訴訟を起こすのです。ここが裁判所にとって、重大な岐路であったように思います。当時の国地方係争処理委員会の決定を受けて、期間を限定してでも再度国と県に対し協議を求めるべきでした。しかしそれもできず、かといっていくら何でも翁長知事の職権取消しを違法とは言いにくいので仲井眞知事の承認を追認してしまう。最悪の選択でした。これが講学上の職権取消しと脈絡を異にする事例であることは、誰でもわかることです。まさに、理屈抜きの国を勝たせる判決でした。

榊原秀訓——翁長知事は、はじめの承認が杜撰なのできちんと見直そうと、専門家を入れて、承認のあり方をきちんとチェックし直しました。むしろ仲井眞知事のはじめの承認が杜撰で、翁長知事が行った権限の行使が適正だったと思います。

だから、本当に権限の行使が適正かをチェックするためには、後から行った承認取消しという権限の行使が極めて重要です。しかし、最高裁は、はじめの埋立承認について違法性・不当性がなければそのまま埋立承認を維持するということを言っているように見えます。また、仮に埋立承認が違法ではないにしても、不当である可能性は少なくありません。不当について、最高裁は審査できるとしていますが、実際には審査をしているのか疑わしいものとなっています。

さらに、国地方係争処理委員会の協議をせよという勧告をどう評価するかという点も重要です。国地方係争処理委員会の判断が出た当時の段階と現在の段階では、評価が変わっている部分があるのではないかと思います。判断が出された当時においては、国地方係争処理委員会は結論を出さず、中途半端に判断を避けたという印象を受けました。しかし、現在において考えてみると簡単に国を勝たせるのではなく、ちゃんとやるべきことを検討すべきとか、交渉の余地があるとか、そういったことを述べたものと評価できるかと思います。

裁判所が埋立承認を適法と認めたことの影響

紙野健二——次に、二つ目のサンゴの移植の許可です。宇賀裁判官の説示については榊原さんのご指摘の通りだと思います。これに対する多数意見に与した裁判官の見解を聞きたいものです。最後の三つ目の問題です。2023年9月4日に下された変更不承認についての最高裁判決（辺野古訴訟一覧表⑪）は、結論においてその半年前の福岡高裁判決（辺野古訴訟一覧表⑩）を是認しましたが、ここでも変更不承認についての県の実質的な判断の審査を放棄した点で大きな問題をはらんでいるのですが、この司法判断がまかり通ってきたわけ

榊原秀訓——二つ目と三つ目の点について、こういったポイントがあるのか考えてみますと、二つ目の判決でも三つ目の判決でも、仲井眞知事が行った埋立承認に凄く重きを置いています。新しい翁長知事・玉城知事が判断を変えていくことをしているのですが、はじめの承認をしたということが最大限重視されるという、こういった特徴があるのかなと思います。

次には、特に環境保全に関わる分野、あるいは災害の一部・災害防止もそうかもしれませんが、基準あるいは基準らしきもの、それに焦点を当ててギリギリでも満たしていればそれ以上のことを要求してはいけない、こういうことを言っているようです。

本来、裁量基準、審査基準というのはそういう性格のものではありません。もしそうであれば、それがまさに法律であるとか、法規命令として政令・省令と同じような役割を持つてしまうので、それは考え方としておかしいと思います。

だから、裁判所の審査の仕方が、何か国を勝たせる方向で、沖縄の自治を認めない方向でなされているのではないか感じました。

翁長知事の職権取消しは住民自治の発現ではないか

徳田博人（琉球大学教授）——沖縄の民意は、繰り返し、辺野古新基地建設に反対し、普天間基地の早期閉鎖・返還を求めてきました。仲井眞知事は、2010年11月、県外移設を公約に掲げて再選されましたが、その公約を破りすて、埋立てを承認したことで、2014年11月の知事選で落選しました。翁長雄志氏が辺野古に新基地建設を作らせないことを公約にして、仲井眞候補に大差をつけて当選したのです。また、翁長知事は、仲井眞前知事の埋立承認過程や環境アセス過程の不透明さを問題にし、専門家から構成された第三者委員会を設置して検証作業を行い、その答申を受けて埋立承認の職権取消しをしたのです。翁長知事による埋立承認取消しは、住民の民意を踏まえ、かつ、法的科学的検証を経て行われたものであり、沖縄県の自治体ガバナンスは十分に機能していました。

自治体のなかで民主的ガバナンスが機能してい

る場合、国の行政関与は抑制的であるべきであり、地方自治法はこの点に関与の原則として確認をしています。しかし、国は埋立承認の職権取消しの取消しを求める介入を積極的に行いました。

その後も、沖縄県民は、2019年2月24日、県民投票により辺野古新基地建設反対の意思を明らかにしてきましたが、沖縄防衛局など、国は、民意を無視して埋立工事を強行し続けました。

このような状況に対して、裁判所は、国の関与の適法性を審査するに当たり、民意、つまり住民自治に基づく自治体ガバナンスを重視した審査をしてこなかったのではないのでしょうか。この点について、榊原さんのお考えを教えてくださいませんか。

榊原秀訓——公有水面埋立法における埋立承認においては、都道府県知事に広い裁量を認めています。すなわち、何が最も良いのか、ベストなのかということ、知事が判断することができることになるわけです。しかし、その場合でも、恣意的な運用であれば問題があるので、それをチェックすることが必要になります。徳田さんが述べるように、専門的な機関を設置して、専門的な判断によって運用をする、そのためには、事実

を確認することが当然の前提になります。

また、民意を反映した判断をするといったことも重要です。仲井眞知事の判断を見直した翁長知事・玉城知事の判断は、このような方向での見直しを行ったものと考えられ、そういった判断を裁判所は地方自治の観点から尊重することが必要です。そうでないと、むやみに裁判所が地方自治に介入することになってしまいます。また、先に触れた国地方係争処理委員会の協議を求める勧告について、裁判所は、拘束力がないことを理由にまったく重視しておらず、地方自治の尊重のために設置した制度すら簡単に無視しているわけです。結局、裁判所には、地方自治や地方分権の理念・趣旨が十分浸透していないように思われます。

紙野健二——それでは、先に進みます。承認の取消しであれ撤回であれ、県が承認の効力を事後に否定すると国は工事ができなくなります。承認取消しの時は、国交大臣がその取消しを取り消せという指示をし、これに従わない知事の不作为が違法であることの確定を裁判所に求め、これが奏功するのです。これに対して、徳田さん、撤回の時にはどうだったのでしょうか。

沖縄防衛局長の審査請求資格について

徳田博人（琉球大学教授）——埋立承認の職権取消しの後に、最高裁判決が2016年にあったのですが、その後、軟弱地盤が問題になった際に、沖縄県は埋立承認の撤回をします。



それ以降の特徴は、行政機関である沖縄防衛局が同じ行政機関である国土交通大臣に審査請求をして、その国土交通大臣がその審査請求を受け入れて、沖縄県の撤回処分やあるいはその後の変更不承認処分の取消裁決をしてしまう。そういう国の機関が国の行政機関に対して不服申立てをして、それを第三者性のない、あるいは公正な形

でない行政機関である審査庁が取消裁決をしてしまうという、いわば身内の中で紛争解決をしてしまうようなことが起きていました。

この裁決をめぐる沖縄県は関与訴訟（辺野古訴訟一覧表⑦）と抗告訴訟（辺野古訴訟一覧表⑧）を提起するのですが、裁判所はいずれも訴訟適格性がないということで、それを認めないことになりました。

この点について、以上のような問題があるのですけども、沖縄防衛局は、「埋立ての撤回を取り消してくれ」とか、「変更承認を認めてくれとか」、そのように考えているのであれば、行政事件訴訟法を使って取消訴訟と同時に義務付け訴訟をすればよかったと思っているのですが、本来、民間事業者に対する埋立免許の場合にはそういった手続

をするというのが真っ当なのですが、そういうことを沖縄防衛局は何もせず、何ら動いてない段階で、変更不承認の場合には国土交通大臣が取消裁決をしたのちに是正の指示までしてしまう。そういった形で、沖縄防衛局がいわば私人として動いているにも関わらず、通常の私人の世界では見られないようなことが辺野古で起きてしまい、問題があるということです。

この点で、「何人も自己の事件において裁判官たりえない。」ということが法律の世界の常識なのですが、埋立承認の撤回や変更不承認をめぐっては沖縄防衛局が審査請求人になり、国土交通大臣が審査庁になるといった、常識に反することがまかり通っており、いろんな常識的なことが覆されるようなことが定められる、そういう特徴があると思っています。

国の機関が行政不服審査制度を利用してよいのか

紙野健二——そもそも、沖縄防衛局長という国の機関に、行政不服審査法で私人にあるとされる審査請求資格があるのかという問題で、私人になりすましというのはそういう意味です。辺野古移設は閣議決定で決めており、その法的拘束力論はともかく、その点をどう考えるかということは、初歩的な問題でありながら大きな問題であったと思います。こういう事態を知って地方自治体の職員の方々はどういうふうに反応したか、もし徳田さんがご存知であれば教えてください。

徳田博人——多分驚いたと思います。普通そういうことはしないと思っているので、本当に実体的な審理を回避したいという気持ちから、裁判所で公正な審理を回避する理屈をいくつも考えた結果、この手段を取ったのだらうと思っています。

紙野健二——実務的にもありえない驚くべき解釈です。言及した文献も皆無です。これに関連して、私はセントレア（中部国際）空港の事例を少し調べてみました。セントレア空港の追加工事の事業者は国交省の中部整備局です。中部整備局長が承認の申請をし、愛知県知事が承認をすると

いう手筈になっています。中部整備局長にももしも不服があれば、国交大臣に審査請求をすることになります。これが国の公正の観念なのです。

国が審査請求できるか否かの規定を法律が置いていないのは、想定外だからです。徳田さんも指摘したイギリスの自然的正義の法諺を想起するまでもなく、不適法な審査請求であり裁決は無効というべきです。こんなものは法学入門程度の問題であり、裁判官の資質を疑います。なぜそこまでするのか、それは関与取消訴訟でわかります。裁決の関与性を否定するのは容易ですからね。そこでつながってくるのです。

榊原秀訓——今の問題は入門よりも応用なのかなという気も正直しますが、解釈の枠の範囲内なのか、それを超えるようなものかという結構難しい論点は孕むかなと思います。

関連して私が質問したいのは、審査請求になると、行政不服審査会（第三者機関）が多くの場合はそこで一応公正性を担保するという点になっているのではないかという点です。しかし、辺野古の問題では全く行政不服審査会を使っていません。

一般的に、審査請求を全面的に認める場合には、行政不服審査会への諮問がなくてよいことになるとはと思いますが、国と自治体との争いの場合にも、行政不服審査会の利用を全く認めなくて良いのか、あるいは、国と自治体との争いの場合には、第三者機関である行政不服審査会の審査を経なければいけないと考えるのか、仮に審査請求ができるとした場合、このようなもう一段階の論点があるのかと思いますが、徳田さんはどのようにお考えですか。

徳田博人——結論から先に言えば、国と自治体との争いの場合には、第三者性が確保されている行政不服審査会の審査を経なければならないと考えます。このように考える理由を述べます。

行審法では、審理員意見書や審査庁が審査請求を全面的に認める場合には、行政不服審査会への諮問は、しても、しなくともよい。これは、国民が審査請求をする場合で、審査請求をした国民と

自治体（や国）との争いのケースを念頭においたものです。これに対して、仮に、国の機関が審査請求をすることができるとすると、この場合には、審査請求をした国（の機関）と自治体との争いですが、この場合には、裁決（審査）庁も国の機関である主務大臣ですから、第三者性がなく、公正性が疑われます。

2016年に、行政不服審査法が大幅に改正され、目的規定に「公正な手続」が追加されて、その担保のための制度改正も行われました。行政不服審査会制度もその一つです。制度導入の趣旨は、独立した第三者の立場として、審理員及び審査庁が行った手続の適正性をチェックし、判断の妥当性を検証することにあります。

国と自治体の争いの場合には、公正の観点から審査庁の審査（審理員を含む）だけでは疑念が生じるわけですから、従いまして、行政不服審査法の目的規定の改正の趣旨からしても、行政不服審査会の審査を経なければならないという結論に至ったわけです。

紙野健二——沖縄県と国が地方自治法上で対峙しているときに、国が行政不服審査法の私人の地位を僭称して利用してくる脈絡に加えて、沖縄県は地域の利益が害されることを理由に抗告訴訟をも提起しますが、原告適格がないとされます。とくに深く検討した形跡もありません。これは行政事件訴訟上の訴訟です。地方自治法上の紛争において、国には事業者として争う資格を与え、県にはこれを否定するという解釈とその理由づけをよくみておきましょう。そのことは、裁決を審査するか否かという問題にもいえるのです。国は強引で恣意的な解釈論をつみ重ねてきましたが、裁判所はその帰結を容認しこれを傍観するばかりです。そもそも沖縄辺野古の問題はノータッチという前提があるのでしょうか。それを正当化する理屈など探すまでもありません。

さて、軟弱地盤の存在が判明してあらたに埋立変更承認の申請がなされますが、沖縄県知事はこれを不承認として新たな段階に突入します。山田さんから発言をお願いします。

取消裁決の拘束力について

山田健吾（専修大学教授）——取消裁決の拘束力についてお話しします。



これまでの議論でも明らかになってきましたが、国はできるだけ早く辺野古新基地建設を完成させたいので、法制度関係の形式的な整合性さえとれていればよいとして、思いつくままに様々な主張を展開してきました。審査請求の問題もそうなのです。

沖縄県はそれに対して、その都度、対応を求められることになり大変複雑になりました。

取消裁決の拘束力の問題もそのような構造のなかで出てきた問題ということになります。

本来であればこの埋立変更の不承認処分がなされた後、国が辺野古新基地建設を急ぎたいのであれば、変更不承認処分後に是正の指示をして、沖

縄県がその指示に従わないのであれば、代執行等の手続に進めばよかったのです。そこで、代執行等の手続に進むだけの緊急性がないのであれば、承認処分の義務付け訴訟を提起すればよかったのではないかと考えています。

しかし、そうしないで、行政不服審査制度を利用したのはなぜなのかということをひとつ考えなければいけません。そのことはさておき、行政不服審査制度を利用して、沖縄防衛局が埋立変更不承認処分に対して審査請求をし、国土交通大臣がこれを認容する取消裁決をし、その後、沖縄県に対して、変更承認申請を承認するように是正の指示をします。

国地方係争処理委員会では是正の指示の先決問題となる取消裁決の適法性がまさに争点となるのですが、国はこの係争の審理において、取消裁決の拘束力によって、沖縄県が埋立変更不承認処分を根拠とした不承認事由をその係争の審理において主張することは失当だと主張します。

係争委は国の主張をほぼそのまま取り入れて、取消裁決は違法だとはしなかったわけです。沖縄県は福岡高裁に是正の指示の取り消しを求める訴えを提起しました（辺野古訴訟一覧表⑪）。この是正の指示の取消訴訟においても、国側は、同じように、国土交通大臣の取消裁決の拘束力を用いて、沖縄県知事が変更不承認処分の根拠とした不承認事由をその是正の指示の取消訴訟の審理において主張することは失当だと主張しました。

福岡高裁は、このような取消裁決の拘束力を理由とする主張制限については、行政不服審査法と自治法上の是正の指示との制度や法律関係の違いを「適切に考慮せず、行審法が定める審査請求手続における裁決の拘束力の採用を拡張し、地方自治法により認められた関与取消訴訟の制度において司法審査を受ける普通地方公共団体の手続上の利益を害するもの」だと言って、国側の拘束力を根拠とする主張制限を退けて、変更不承認処分の司法審査に入りました。

その司法審査には、様々な問題点もありますが、ともかく拘束力の作用をその意味するところを超えて拡張していくことに歯止めをかけたことは、学界においても肯定的な評価がされていると思います。

ところが、福岡高裁は是正の指示について適法としたので、沖縄県は上告しますが、その半年後の2023年9月4日に判決を下した最高裁は、福岡高裁が主張制限の不当性を明らかにしたことについては一切触れることなく、是正の指示は適法だという、原審（福岡高裁）の結論だけを是認しました。

そこで「原審の判断は結論において是認できる」とした理由ですけれども、それはほぼ国側が言っている主張制限を言い換えただけです。知事は取消裁決以降に認容裁決の趣旨に従って改めて措置を執ることがなかったわけですが、最高裁は、取消訴訟の審理において「本件変更申請が本件各規定の要件に適合しないなどとした上告人の判断は適法であるから、本件指示は違法であるなどと主張している」ことが、沖縄知事が変更不承認処分と同一の理由に基づいて、あらためて不承認処分をしたとみなされるとして、このことは取消裁決

の拘束力と抵触するとします。

最高裁は、福岡高裁指摘の問題点については一切考慮することなく、国側の主張通りに拘束力の作用を認めて、是正の指示は適法だというふうに結論付けたということになります。

これについて学界の中には、「本件取消裁決が最終的なものとなり、関与が形骸化するのではないか」という指摘がある一方で、法の仕組み上、最高裁の論理はやむを得ないといった評価をする学説もあります。

裁判所における実体審査の拒否

紙野健二——注意すべきは、地方自治法では国の是正の指示があっても、これに仮の効力を認めていませんので、翁長知事の承認取消しの時は、指示に従わないという不作為の違法を裁判所に確認してもらう必要があったことです。次に、謝花副知事の承認撤回の時には、国交大臣は撤回を違法として裁決で取り消すのですが、取消裁決は仮の効力をもつにすぎないはずです。これを否定するには、沖縄県は取消裁決の取消訴訟を提起するしかない。しかし、沖縄県が取消裁決を取り消すための裁判を提起することは許されないとする判決が出るだろうと予想して、そして、さきほど徳田さんも言及しましたが、そのような判決が実際にでたことから（辺野古訴訟一覧表⑦⑧）、国は行審法の仕組みを活用しつくすわけです。当初は国が県の法運用を違法と争っているのに、いつの間にか攻守が逆転する。こんな恣意的な法運用は容認されてはならないのです。

山田健吾——実体審査の拒否を可能としたのが、裁決の終局性です。取消裁決の拘束力を持ち出せるのは、その取消裁決を国も最高裁も終局的だということを前提にしているからこそだと思います。

本来だったら、大浦湾の軟弱地盤を理由とする埋立変更不承認について裁判でその適否を争えばいいものを、国がこの問題を行政不審査過程の中で決着をつけ、最高裁は、取消裁決はもう争えないのだということを前提にして話を進めていったということになります。

これは、早稲田大学の岡田正則教授が最高裁判

決（辺野古訴訟一覧表⑧）に対する判例批評で指摘していますが、その取消裁決を終局的なものとして審理を回避するものであって、それは憲法76条2項に抵触することになります。そこをもっとしっかり指摘していく必要があると思います。

徳田博人——この判決の最高裁の調査官解説を読むと、今回の判決は、当時の大田昌秀知事が1995年に軍用地の契約更新を拒む地主に代わって知事が署名する代理署名を拒否し、国から訴えられた、いわゆる代理署名訴訟の最高裁判決を踏まえていると書かれています。1996年8月28日に判決を下した最高裁は、職務執行命令を行政機関が行った場合に、職務執行命令の行政判断に優越性を認めていませんでした。行政機関と行政機関の上下関係のあるような機関委任事務制度の下での職務執行命令訴訟でさえも裁判所は国と自治体を対等な関係と理解していて、つまり一方に公益的判断を優先するという判断はしていないのです。しかし、この判決の最高裁は、実際のところそれを踏まえてないのではないかと思います。取消裁決の拘束力を出すことによって、これを前提にして審査をするわけですから。しかも国土交通大臣が裁決をして、同じ国土交通大臣が是正の指示をする。そして、最初にあった裁決を前提に是正の指示をしているので、裁判所もそうしてくださいという。そうすると、結果的には裁判所は国土交通大臣の判断に優越性を認めたことになっているのではないかと思います。それを担保するためにこういう組み立てをしたかのように思えるのです。

山田健吾——行政不服審査法は、その処分庁と審査庁の関係が一般的な監督指揮関係にある場合、取消裁決の拘束力は取消判決の拘束力に近い、というよりはそもそも上級行政庁の監督権の行使にほかならないのではないかと思います。

最高裁が、取消裁決の拘束力については、一般的監督関係にある行政機関のレベルと国・自治体間のレベルとは異なることがないと言っていますが、これは大変問題で、そうしてしまうと結局、国・自治体間の関係がその監督関係と同じだということになってしまいます。

徳田さんがおっしゃったように、最高裁は行政不服審査法の仕組みに即して、国・自治体関係を説明をするわけですが、それは、結局、国・自治体関係を上下関係にあるとの結論を導くことになると思っています。

紙野健二——この問題は、2023年9月4日の最高裁判決は変更承認を求める是正の指示について関与取消訴訟において沖縄県の請求を拒けました。これを受けて、国は、9月19日には地方自治法245条の8に基づいて代執行手続を執り始めます。そして、県に対して承認を強いる代執行訴訟へと展開することになります。ここでの論点として裁決の拘束力が浮上します。山田さん、その点を述べてもらえますか。

山田健吾——代執行訴訟についてトータルに何か言えるわけではないのですが、最高裁は取消裁決の拘束力を用いて是正の指示は適法と言っているわけですが、その際に、変更不承認処分が適法か違法か、一言も触れていません。

にもかかわらず、代執行訴訟について審議した福岡高裁（辺野古訴訟一覧表⑭）は、あたかも変更不承認処分が違法だと確定していると判断し、代執行の法令違反要件の充足を認めたと思います。

このように代執行訴訟で違法性の審理をしないというようになってしまうと、代執行訴訟が持っていた自治権保護の機能というものが、狭められてしまうのではないかと危惧しています。自治権保護のための代執行訴訟を、どのように解釈として展開するかということを考えなければいけないと思っています。

紙野健二——代執行訴訟ですが、最高裁はその要件該当性の審査さえ放棄をするのです。いくつかの局面で、地方自治がもろに問題になり、やはり団体自治と住民自治の側面で見るとよくわかりました。地方分権改革で払拭したはずの機関委任事務的亡霊が、まだ裁判所の中で生きていたのです。加えて、住民自治に対する認識の全くの欠落により審査の対象にすらならない。こうした経緯のなかで住民投票が行われました。確かに、仲井真知事や翁長知事の時代では、まだ正式な住民

投票というのは行われていませんでしたが、その後、住民投票が実施されました。その結果は、改めて申し上げることもないかと思います。法的拘束力の有無はともかく、反対が民意であるということは、それはもう明かだだと思います。それを無視するかのような法律論が展開されていくわけです。ここに最高裁の地方自治の無理解と貧しさがあるように思われます。みなさん方からの意見をお願いします。

榊原秀訓——住民投票をどう考えるか一言触れさせて下さい。一般論としては、住民投票の結論が出たからといって、それを法的にどう使うかは結構難しいところがあるのではないかと思います。しかし、埋立承認における、一号要件（公水法4条1項1号で定められた「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件）に関わる最初の埋立の必要性の段階を考えると、十分、住民投票の結果を考慮する余地があるように思います。

今回の場合は、いったん承認がなされたので、住民投票の結果を考慮することが難しくなっている側面があります。軟弱地盤が見つかって、そのままでは工事ができなくなるので変更承認申請をすると、本当に正当な事由があるかどうか、また再度要件を満たすかどうかを審査することになります。一般論としては、はじめに承認した段階で、すでに一号要件、二号要件（同法4条1項2号で定められた「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」という要件）について、審査をしているので、簡単には覆せないという枠組みになっていると考えられます。通常の工事の変更は結構行われており、その変更は、そんなに大規模なものではないので、基本的な枠組みが根本的に変わるという性格のものではないと思います。

ところが、今回の辺野古のケースの場合、時間や規模の要素はすごく大きくて、基地を一定期間使ったら日本に返還することになっているはずなのに、そういう時期もはるかに過ぎている、杭を何万本も打ち込むが、軟弱地盤の改善に本当に足りているかどうかはわからず、できるかどうかはわからない。そうすると、埋立変更と言っている

ものの、実際には単なる変更というよりは、はじめの承認に近い、そういうケースではないかと考えられます。

これとの関わりで、都市計画法における開発許可を調べてみると、はじめの許可は簡単に取って、変更の段階で大規模な修正を行うということがあります。しかし、これは悪徳業者がそういう手法を使うようなので、簡単に認めるのはダメだという、こういった見解が示されています。今回の国のケースは、限りなく悪質業者の手法に近い。辺野古における工事の変更承認申請は限りなくはじめの承認申請に近いケースと考えられるので、通常の場合よりも、住民投票の結果を考慮することができる余地が大きいのではないかと思います。

徳田博人——私の方から3点指摘しておきます。第1点ですが、住民による辺野古の裁判もあって、その争点のひとつにやはり軟弱地盤の問題があります。B27地点というところに、深さ90メートルに軟弱地盤があるのですが、沖縄防衛局が沖縄県に提出したのが深さ70メートルまでのデータでした。沖縄県は、沖縄防衛局がそのデータを提出した際に、さらにB27地点の力学試験をしたデータの提出を求めました。その力学試験にかかる費用も、全体の埋立費用から比べると、本当に微々たるものでしかないようです。

しかし、沖縄防衛局はこれをする必要がないと主張したのですが、その根拠となったのが先ほどの審査基準は最小限度でいいのだと。つまり、本来慎重にもっと調査しないといけないことを、しなくていいのだといって正当化する。そして、裁量基準というのは、そういう事実を調査して、一番いい方法を探さないといけないのに、それをしなかった。そういう技術的な問題があるなと思います。

そこに着目して、住民は今なお訴訟を提起しています。

一番許せないのは、これが争われた裁判所で、福岡高裁は、付言において今後も、同様な訴訟が提起されると思うと、つまり軟弱地盤の問題は実質解決できてないと認めているのです。そして、

実際に沖縄防衛局は、沖縄県との紛争がすべて終わった後に、念のためと言ってB27地点を調べているのです。しかし、何のために調べたかは、今のところあやふやにしています。つまり、沖縄防衛局自身が、本当に工事ができるのかどうか、まだ確信まで至っていない。そうしたなかで、福岡高裁もそういう不安があるから、付言で今後も、同様な訴訟が提起されるかもしれないと言っています。

榊原さんがおっしゃった、審査基準を固定化したことの問題点が非常に大きな問題かと思っています、これが今後も続いているということです。

第2点ですが、その司法の審査の仕方です。非常に問題だなと思ったのは、価値論抜きの判決をしているということです。

たとえば、普天間基地が世界一危険なので移転しますと言っています。つまり人の命に関わるので、憲法では「切り札としての人權」と言われているものとして、取り返しのつかない、生まれながらの生命、身体に関わるものなのだということを言っていて、だから、辺野古に移転するのは仕方ない、こう言うのですが、しかし、辺野古の方にも小学校、中学校があって、人權の問題にもかかわらず、どちらに住んでいる人が多いのか少ないのかというふうに入権の質的な問題を量的な問題に変えてしまっていて、政策的な問題で処理しているという気がして、これも許せない気持ちになります。

第3点は、関与との関係で言わしていただくと、沖縄では地方自治とか民主主義がうまく機能していると思います。本来、それが問題であれば、沖縄にいる住民が監査請求をするなり、議会が動くなり、そこの住民が訴訟を起こす。そして、司法は民主主義が機能しているところに介入するのは慎重でなければならないということになります。本来、司法は、民主主義が機能していない場合に積極的に動かないといけない。

それはなぜかという、裁判所自身が選挙で選ばれていないわけですから、民主主義がうまく機能しているところ、していないところというのは判断して介入するかしないか、慎重でなければいけない。

これは、表現の自由に対する行政介入が争点となる場合には司法は積極的に関与するけども、経済的自由については、行政介入は民主主義で是正できるのでより緩やかに司法は関与するという「二重の基準」論も同様の発想です。こうしたいわば民主主義と法律学の理解が大切であって、特に民主的な基盤を持たない裁判所が安直に、しかも技術的に民主主義を壊すような、地方自治を壊すようなことをしてしまっているのです。ここで沖縄の声をとして言わせてもらおうと、辺野古の問題はまだ終わっていない、この問題は民主主義や価値の問題など非常に重要な問題がおろそかにされているということをぜひ知っていただきたいという気持ちです。

山田健吾——いま、価値の問題をおっしゃいましたが、この辺野古訴訟を通じても思うのが、そういう価値とか法原則が蔑ろにされているということです。

裁定的関与に重ねて関与としての是正の指示というものが行われきたことを裁判所が全く問題視していません。地方自治法や行政不服審査法の条文だけをみれば、裁定的関与に重ねて是正の指示をすることは禁止されていないかもしれませんが、やはりそこには法原則ないし法原理というものがあって、その観点からすれば、裁定的関与と是正の指示を重ねてすることは違法といえるのであって、裁判所はそういうことに全く見向きもしないで、国側の主張を認めてきたと思いました。

紙野健二——みなさんの辺野古問題への思いがよく伝わってきました。最後に2点指摘して、本日の座談会を終えたいと思います。

一つは、行政官僚制の病理の問題があるのです。事業者は沖縄防衛局とされ、承認権限は法定受託事務であり知事に対しては国の機関として国交省が関与します。そして官邸の機能です。辺野古問題に対応する官僚の移動と関与は派遣裁判官の応援も得て大規模になされてきました。県外ではなく辺野古に基地を作るという方針は橋本政権で決め、民主党の鳩山政権を経て2013年頃以降、安倍菅政権がその推進の実務を担います。象徴的な出

来事は漁業法の解釈の変更でした。岩礁破碎差止訴訟（辺野古訴訟一覧表⑤）が提起されたのは沖縄防衛局による無許可の岩礁破碎工事を止めるためだったのですが、無許可の岩礁破碎工事は従来の漁業法の解釈が変更されたことで可能となりました。ところで、無許可工事が始まる前に2017年3月に安倍官邸で防衛省整備計画局長、水産庁長官、辺野古訴訟国側代理人の定塚誠法務省訟務局長、和泉洋人首相補佐官らが参加して、岩礁破碎や漁業権放棄をめぐって協議がされたのです。この過程の不明朗さと不可解さはつとに指摘されてきたところです。司法権のありようとリンクするのです。

これがもう一つの問題、すなわち県の処分に対する審査を一貫して回避してきた司法権の能力への疑義です。事務総局による裁判官配置はさておくとして、ここでの審査の消極性の法技術的構成、その成否および帰結についてはアカデミズムにお

いて冷静に議論してほしいものです。その際、この辺野古訴訟の特殊性を十分理解し、既存の判例を安易に当てはめることのないように、そして適用すべき法律が見あたらないことを、やはり安易に立法論として切り捨てることなく、憲法や地方自治法の基本的考え方を踏まえた解釈論の提起をお願いしておきたいと思います。

この二つの意味において辺野古訴訟はこの国の行政と司法の病理の深刻さを露呈していたのです。訴訟における論点の技術性を超えて、このことを見抜く必要があるのですが、そこまで両者を追い込んだのは、何よりも翁長・玉城県政の粘り強い戦いの成果であり、これを支えた弁護団、さらには県民の力だったと思います。

工事の困難さは、これを正当化する空しい法論理にかかわらず、ますます明らかになっています。辺野古の戦いは終わっていないのです。

現業の仕事は直営だからこそ 災害対応もできる

宮下 早紀子（自治労連現業評議会事務局長）

1 はじめに

昨年1月1日に発生した能登半島地震は、住民に多大な影響を及ぼしました。現在でも、復旧復興に向けて支援が続いています。今年に入り岩手や岡山、愛媛、宮崎で、山火事が発生し、住民は不安を抱えています。近年頻発する自然災害等によって、住民の最前線で働く私たち現業労働者の奮闘、公務公共職場の果たす役割と必要性が、ますます求められています。政府が進める公務の市場化や民間委託・人員削減・非正規化などの新自由主義的改革は誤りであることが明らかとなっています。

こうしたもと、私たち自治体現業労働者は、自らの専門性を活かして判断・対応し、業務を遂行する能力を兼ね備えた専門職員として事があればすぐに動き、公的責任を果たし、住民のいのちと暮らしを支えています。

2 なぜ直営が必要か？果たす役割は？

直営の現業労働者・現業職場はなくてはならない存在です。住民生活を直営で対応してこそ、非常時にも対応でき、住民のいのちと暮らしを守れます。そのためには、経験や知識の蓄積が必要です。

民間委託が拡大されている一方で、現業職の採用が再開されている自治体も増えています。しかし政府は、「公的サービス」「社会保障」の市場化や民間委託化による大企業への利益誘導、人員削減をさらに推し進めるだけでなく、国や自治体が国民に対して持つべき役割を放棄し、公務公共業務や自治体のあり方そのものを解体・変質させようとしています。全国の自治体でも、集中改革プ

ランや職員適正化計画・民間活力の導入など現業職場の効率化・委託化が進められており、多くの自治体職員の奮闘により支えられています。

加速する自治体の現業攻撃に対し、「公務とは何か」「なぜ直営で行うことが必要なのか」

「現業の果たしてきた役割は何か」などを今一度問い直す必要があります。住民の生活に直接関わる仕事をしている自治体の公務公共労働者だからこそ地域に貢献できることがあります。また、自治労連は、「憲法を活かし住民生活を守る」特別な任務を実現するために、「民主的自治体労働者論」の立場で活動し、仕事をしてきました。職場の仲間と共に知恵を出し合い、住民に寄り添いながら仕事をしていく。これが民間ではなく公務労働者としての果たす役割です。構造改革で失われた公共を、今こそ住民の手に取り戻さなければなりません。

3 山林火災の現場と避難所を訪問。東日本大震災の教訓をいかした「人間復興」を

4月7日、自治労連本部の桜井委員長と岩手自治労連の吉田委員長、大船渡市職の佐藤委員長が大船渡市役所を訪問し、全国から寄せられた義援金を届けるとともに、渕上市長と懇談会を行ないました。懇談では、渕上市長は被害状況の説明とともに、「鎮火後の住民の暮らしや生業の復旧復興が大きな問題だ」と語りました。現地では、避難所に現業労働者を含め公務職員が支援。一日も早い復旧復興を進めています。大船渡市には、14年前の3.11東日本大震災を経験された住民が多い一方、行政も住民も当時の教訓をいかしながら復旧作業にあたり、避難所生活を送っています。政府など

が進める「創造的復興」ではなく、住民のくらし・生業を中心にした「人間復興」が求められます。

4 「現業署名」と「現業大事だ！キャンペーン」

(1) 「安全・安心な住民のくらしを守るため公務・公共サービスの拡充と現業職場の体制を求める署名」（「現業署名」）

私たちは運動の1つとして「現業署名」に取り組んでいます。全国で取り組まれた署名は、総務省に提出しています。今年も3月6日（木）「25春闘勝利3.6中央行動」に参加し、総務省前要求行動として、現業評議会の岸本議長が「阪神淡路大震災から30年、東日本大震災から14年、能登半島地震から1年となる。現業労働者は常に現場の最前線に立っている。この間、現業労働者は削減されてきたが、改めて直営の現場力が必要となっている。住民の命とくらしを守る現業体制充実のために総務省は対応して欲しい」と力強く訴えました。その後、30,511筆の署名を総務省へ提出しました。現業労働者が減ってきている中、署名を集めるのは簡単ではないですが、自治労連全体で頑張っています。

(2) 「現業大事だ！キャンペーン」

私たちの運動の2つ目として「現業大事だ！キャンペーン」があります。現業労働者が現場で工夫している仕事を冊子にして、府省交渉や地方の団体交渉などいろいろな場面で活かしています。この冊子には、直営ならではの知恵と工夫が溢れています。公務公共・現業職場の仕事・住民目線で取り組んでいる業務内容の事例は、自分たちの職場での改善、当局への要請など、どう活かすかが求められています。

今後もひとりひとりが主体性を持って運動を継続させ、現業職場のレベルアップを図り、その果たしている役割の重要性和専門性を発信していきます。

5 直営の現場力

(1) 「専門性」と「継続性」

住民サービスは、誰が行っても同じではなく、「専門性」と「継続性」が必要であり、利潤の追

求ではなく、そこに暮らす人々が安心して安全に生きていくことを私たちは共通認識として持っています。

現業労働者が持つ専門性は、この間発生した全国での災害時やコロナ禍における奮闘により明らかになったように、決して単純な業務ではありません。経験に裏打ちされた高度なものであり、安心して働き続けることができる賃金労働条件のもとでこそ、引き継がれるものです。現業労働者の働き方をどうするかは、住民の安全安心どう支えるかに直結する重要な問題です。

(2) 直営の現場力

頻発する自然災害への対応や民間業者の委託返上・倒産・入札不調など不測の事態への対応も直営堅持しているからこそできるのです。他部署や他市とも連携して応援体制がとれ、迅速かつ臨機応変に判断・対応できるのが直営の強みです。被災者支援にも対応でき、コロナ危機に他職場への迅速な応援体制が組めたのも直営だったからこそです。

以前、学校給食の委託業者が「人数が集まらないことと、テストキッチンをしたが時間に間に合わなかった」事を理由に委託を撤退する事例がありました。小中学校合わせて4校の児童は、仕出し弁当を食べることになりました。大人の味付けで子どもには合わなかったようで毎日残りがありました。こうした事態に直営の現業労働者が応援に入り、調理やアレルギー食の対応し、子どもたちはもちろん地域の方からも喜ばれました。

どんなにITやデジタル化が進んでも頼りになるのは、技術・経験・現場のノウハウを持った直営の職員です。日頃から、現場に精通した自治体職員の現場力は住民の安全・安心に欠かすことはできません。直営の現業職場があったから発揮できたと確信します。

昨年1月1日に発生した能登半島地震や相次ぐ山火事では、現業労働者も含めた多くの自治体職員が支援活動を行っています。近年頻発する災害を乗り越えて作業する姿は頼もしくもありこれぞ現場力であり、災害時に迅速かつ適切な対応が出来るのは直営だからこそです。

(3)現業労働者の新規採用と賃金

採用を行わなくなっている20年以上経つ自治体が多く、職員の高齢化や職員定数削減が限界にきていることなどを背景に近年では現業労働者の採用が行われ始めています。自治労連のある自治体でも、埼玉、東京、神奈川、静岡、愛知、京都、大阪、岡山、広島、福岡等、労働組合の要求によって採用が実現しています。

しかし、多くの自治体で国の行政職2表導入によるなどの賃金引き下げが行われる事例が多くみられます。新規採用者の給料表を低くして現業全体の賃金を引き下げるものです。そして数年後には今いる職員との均衡を図るために、全ての現業労働者の賃金引き下げ提案が出された自治体もあります。中には、任用替えによりすべての職員が行政職となり、現業職が全廃された自治体もあります。現業労働者の賃金は低く抑えられており、処遇改善を進めなければ人材も集まらなくなります。住民のいのちと暮らしを守る現業労働者に相応しい賃金改善が重要です。直営の現業職場を守っていくためには、現業職の持つ専門性の「継続」と「継承」が不可欠です。新規採用を実現させ、直営を堅持するとともに直営を取りもどすことが必要です。

6 定年引上げと再任用職員・会計年度任用職員

(1)定年まで安心して働き続けられる職場づくり

定年引上げのために国家公務員法と地方公務員法が改正され、施行されました。定年は、2024年4月1日からは61歳となり、2年ごとに1歳ずつの引上げ、2031年には定年が65歳となります。60歳以降給与は7割水準に下がります。60歳以降の格付けや職務等について、国とは職場の実情や年齢構成等に違いがあり、国と同様の制度で安心して働き続けられるのか不安の声が聞かれます。自治体の規模や職員厚生など自治体ごとに違いがあることを踏まえて、職場要求にあった制度づくりを進める必要があります。現在再任用職員の給料表は低く抑えられているところが多い中、交渉で、再任用職員の給料表格付けの改善を実現した単組も増えており、全国的にも広げていく必要があります。

(2)会計年度任用職員

2020年4月から始まった会計年度任用職員制度のもとで、様々な矛盾と問題が発生しています。自治体職員として、その経験や専門性を発揮しながら従事しているにもかかわらず、委託・民営化などの現場を中心に雇用の調整弁として雇い止めが行われているのが実態です。毎年、年度末になると、次年度も任用されるのかという雇用不安にさらされています。自治体の再度の公募による雇い止めを阻止し、公募によらない選考による任用回数制限の不安を解消することが必要です。今や自治体職員の40%を越えて、住民サービスの重要な役割を担っている会計年度任用職員の不安を解消することが、住民サービス（業務水準の安定・継続性の確保）にとっても重要です。

7 公共を取りもどす一みんなが安心して暮らせる自治体を一

住民が安心して生活するためには、様々なサービスが必要です。サービスの中には、収益は上がりませんが、住民にとっては不可欠な公共サービスが存在します。そうした公共サービスを行政が提供し、住民の願いを受けて拡大・拡充し、住民の生活を快適に、そして豊かにしてきました。ところが地方自治体は、政府の規制緩和の方針をうけ、公共サービスが民間事業者に丸投げされてきました。公共の役割は今もなお変わっていないばかりか、住民の要望は複雑化・多様化し、より高いサービスの提供が求められています。民間（営利事業者）は収益を上げる必要があります。そのため、サービスの水準を低下させたり、安全性を軽視したり、人件費を削減したりしています。住民の命と暮らしを守る自治体の役割が放棄され、公共サービスを担う知識や専門性が奪われ、自治体DXの実行や公共サービスの産業化政策により、自治体住民の生活・権利保障の場から企業の利益追求の場へと変質され、地方自治を破壊する仕組みづくりが進められてきています。

例えば、民間委託をした自治体では、調理員が確保できず学校給食が中止になったり、災害時にゴミの収集が出来ずに復旧復興に影響が出たり、住民の暮らしに影響が出ています。学校給食や学

校用務・清掃・道路・水道などの維持管理などの現業職場のあり方やその役割は、住民の命とくらしに直結する重要な問題です。一度失われた、専門的な知識・ノウハウを蓄積することは、容易には出来ません。この間を振り返れば、コロナパンデミック、頻繁に発生している大規模災害、国の役割は当然ですが、住民に身近な地方自治体の役割が改めて問われています。長引くコロナ危機で私たちの生活と地域の維持に欠かせない『公共』が、あまりに脆弱な状況にあることが明らかになり、公務公共の拡充を求める声が広がっています。一人ひとりの命とくらしが最優先される社会を実現するために『公共』を取りもどすことが求められています。

8 熱中症対策の義務化

2025年6月1日より熱中症に対する法令が改正されます。熱中症のおそれがある作業において、事業者が熱中症対策を講じることが義務付けられます。これは、労働者の安全を確保し、熱中症による労働災害の深刻化を防ぐことを目的としています。熱中症は命にかかわる危険性がある症状であり、職員が熱中症にかかることを防ぐことは、事業者の社会的責任です。

地球温暖化の影響により、ひと昔前と比較すると、近年、夏の気温は高く異常ともいえる暑さが続いています。猛暑に伴い急増しているのが「熱中症の発生」であり、熱中症関連での労働災害は深刻な問題です。私たち現場で働く職員は、「熱中症」とは背中合わせで仕事をしています。

すべての現業労働者が安全安心な仕事ができるように、当局としっかり話し合いをする必要があります。

9 「現業学習交流集会」、「労働学校」

私たち現業労働者は、「対話と学びあい」を軸に「現業学習交流集会」と「労働学校」を毎年同

時開催しています。色々な職種の人たちが、一堂に会する年に一度のものです。最近では、新規採用も始まり、労働学校にも大勢の人が参加をしています。2日目の分科会は職種別で行うため、話が盛り上がります。同窓会に参加しているようでもあります。職場の悩みを話したり、取り組みを報告したり、お互いキャッチボールをして過ごします。また、労働学校に参加した人たちは、一回りも二回りも成長して戻って来ます。この「学習交流集会」と「労働学校」は私たち現業労働者の学びの場として、重要なものになっています。

10 最後に

私たち現業労働者は、「憲法をいかし住民のいのちと暮らしを守る」特別な任務と現業労働者みんなの要求を実現するために、「民主的自治体労働者」の立場で仕事や労働組合運動を進めてきました。職場の仲間とともに知恵を出し、住民に寄り添い、職場と社会を変えるために動き、現場からの声を大に広げていきます。そして失われた公共を取りもどすために奮闘していきます。そのために、全国で新規採用を勝ち取り、ともに闘う仲間を増やしていきたいと思います。そして、災害時にも直営だからこそ対応が出来る事を、「現業まつり」等を通じて住民に知らせ広めていきます。現業評議会一同、一致団結してがんばります!

(みやした さきこ)



2024年6月に開催された第25回現業評全国学習交流集会の様子（自治労連組織局撮影）

自治体の「政治的中立性」と市民活動

弁護士 谷 真介

1 担当事件一枚方市事件一より

本論文を執筆する契機となったのは、弁護団の一員として担当した枚方市事件であった。同事件の概要は以下のとおりである。

(1) 枚方市事件の概要

枚方市では、枚方市職員労働組合（枚方市職労）が1971年より職員会館に無償で組合事務所を設けていた。2006年ころより一部市議が議会で組合の無償使用を問題視するようになり、2014年には使用料が徴収されるようになった⁽¹⁾。そして2015年、市議として上記攻撃をしてきた伏見隆（大阪維新の会）氏が市長に当選した。

2016年3月、枚方市職労が他の市民団体とともに参加していた「戦争法廃止・憲法守れ実行委員会」による「戦争法の廃止を求める統一署名」活動に関し、伏見市長は枚方市職労に「本市そのものの名誉を傷つける事態をもたらす恐れ」があるとし、「職員団体として常に節度ある活動を求める」との異例の要請を行った。形式的には、同実行委員会の連絡先が枚方市職労の組合事務所となっていたこと等を問題視したものであった。

直後の同年4月、枚方市は枚方市職労の組合事務所の使用許可の際に、これまでになかった「職員の勤務条件の維持改善及び職員の福利厚生への活動に限る」との条件を付した。そして翌5月には枚方市総務部が上記条件該当性に関する基準を定めた。同基準では、例えば、「戦争法廃止」、「安倍政権打倒」、「維新政治反対」等をNG例として挙げた。

その後、実際に上記条件を口実に組合機関紙への介入が始まった。当初は枚方市職労に対し機関

紙内容の「説明」を求めていたものが、徐々に「依頼」、「要請」、「警告」とエスカレートした。枚方市職労は、記事内容のトーンを抑えたり、あるいは記事の配置を工夫するなどしながら（萎縮効果が現れていた）、政治的表現についても掲載を続けたが、最終的に2018年12月、枚方市は枚方市職労が上記条件に違反したとし、組合事務所の使用許可の取り消しに言及して自主的退去を求める通告に至った。

同事件は労働委員会闘争に至り、最終的には組合事務所からの退去通告を不当労働行為とした判断を勝ち取り、組合事務所を守ることができたが、機関紙への介入行為を不当労働行為とする判断はなされず、課題も残された⁽²⁾。

(2) 枚方市事件の背景にあったもの

枚方市事件は、当時大阪府下で吹き荒れていた大阪維新の会の首長等による職員・労働組合攻撃と時期を一にし、同じく大阪維新の会に所属する伏見市長の下で労働組合に対して起きた。そのため、維新の会による職員・労働組合の一貫と捉えることも可能である。それは「既得権益」として攻撃の対象にしやすい労働組合をターゲットとし、これを屈服させ「市民」の支持を調達するという維新の会の労務政策であり、あるいは首長がトップダウンによる行政組織を構築して自身にとってやりたい政策を実現するため、住民目線で自治体の施策に意見を述べる職員労働組合の力を削ぎ、住民目線ではなく上目線の職員を大量に創出して、公共サービスを意のままに縮減していくという目的をもった攻撃として捉えられる⁽³⁾。

しかし、その本質は、むしろ、第二次安倍政権以降全国の自治体で起きている「政治的中立性」

を口実にして、政権に批判的な国民の言論や民主的な市民活動を抑圧する狙いをもったものと捉えるべきではないか。以下、その視点で検討を加えることとする。

2 「政治的中立性」を口実とする民主的言論・運動の抑圧

(1) 第二次安倍政権後の露骨な言論抑圧、自治体への拡張

かねて政権幹部と大手マスコミ幹部との会食を通じた癒着などが批判されてきた。それにとどまらず、2012年12月に発足した第二次安倍政権は、NHKの会長人事や中立報道要請、電波停止発言など、言論機関に対して露骨かつ直接に圧力をかけた。これに屈服した大手マスコミが政権の意向を付度し、ニュースキャスターを降板させるということまで起きた。一方、沖縄・辺野古の基地建設や高江の米軍ヘリパッド建設等に反対する市民らを機動隊が実力行使で排除するなど、政権を批判する市民運動に対する直接的な介入、排除行為も辞さない。安倍政権を受け継いだ菅政権も、日本学術会議が推薦した委員候補者のうち6名（これら悪法に反対の意を表明してこられた研究者であった）について理由を明らかにすることなく任命を拒否するという露骨な排除行為に出た。

そのような中、第二次安倍政権以降、特定秘密保護法や安保法制、共謀罪など、国民の反対を押さえ込んで次々と悪法が成立し、さらには憲法九条の改憲が政治的関心事として推し進められてきた。

このように政権による悪法の推進、そして「改憲」の狙いが推し進められるに連れ、国民世論をコントロールし、批判を押さえ込む手法・傾向が、中央政権のみならず、これを付度する全国の自治体にも広がっていった。これらの動向は、具体的には、自治体の公共施設や公共財産の使用拒否、公刊物への掲載の拒否、補助金交付の申請拒否、市民集会への後援等の拒否等に現れた⁽⁴⁾。

以下では、裁判にまで到った特徴的な事例を中心に挙げる。

(2) 「公の施設」の使用に関する事件

ア 「公の施設」について

公の施設（地方自治法244条1項）とは、住民の福祉を増進する目的をもってその利用を供する施設をいい、地方自治体は正当な理由がない限り住民の利用を拒むことはできず（同条2項）、不当な差別的取扱いは許されない（同条3項）。図書館や公民館、市民ホール、体育館、公園等がこれにあたる。泉佐野市民会館事件・最三小判平7.3.7民集49巻3号687頁は、管理者が正当な理由なくその利用を拒否するときは、「憲法の保障する集会の自由の不当な制限が生ずることとなる」として、公の施設の利用について憲法上の権利であることを認めており、その制限は極めて限定的な場合にしか許されないものと判示している。

イ 松原民商まつり会場使用事件

2014年、松原民主商工会が創立50周年にあたり「松原民商・松原市民健康まつり」を開催するために「公の施設」にあたる松原中央公園の使用許可申請をしたところ、管理条例において使用を不許可にできる「公園の管理上支障があると市長が認めるとき」に当たるとして使用を拒否された。同条例の審査基準として、「市の協賛・後援」を受けていることが要件とされており、本件まつりは市から後援を受けていないことを理由とされた。

大阪地裁堺支判平28.11.5判時2363号40頁は、市の後援等を受けていることを使用許可の条件とすること自体、「集会の目的や集会を主催する団体の性格そのものを理由として、使用を許可せず、あるいは不当に差別的に取り扱うこととなる危険性をはらむ余地があり、その運用次第では、問題がある仕組みである」と批判し、市の使用不許を違法とし、松原民商の国賠請求を認容した。これは控訴審・大阪高裁平29.7.14判時2363号36頁でも維持され、確定した。

ウ 「表現の不自由展・その後」を巡る問題⁽⁵⁾

国際芸術祭「あいちトリエンナーレ2019」の企画展「表現の不自由展・その後」が、脅迫や暴力的な攻撃電話などによって開会後わずか三日で中止に追い込まれた。実行委員会が名古屋地裁に再開を求めて仮処分を申し立てたところ、名古屋地裁において、期限を決めての再開を前提とし協議することを約束する和解が成立し、その後再開

した⁽⁶⁾。

また2021年、大阪府の公共施設で開催が企画された「表現の不自由展かんさい」について、施設の指定管理者が当初、実行委員会に利用を許可したが、展示内容に不満をもつ人たちの抗議電話や街宣活動が相次いだとし、施設利用の許可を取り消した。実行委員会がこれを不服として取消訴訟を提起し、併せて執行停止を申し立てた。大阪地決令3.7.9ジュリ1570号20頁は、警察の適切な警備等によってもなお混乱を防止することができないなど特別な事情があるとはいえず、上記センターの管理上支障が生ずるとの事態が客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されるとはいえないとして、許可取消しは違法であるとし執行を停止した。抗告審（大阪高決令3.7.15判タ1490号85頁）、最高裁も維持し確定、その後、無事開催された。本事件は公の施設の利用に関するものとして、前掲・泉佐野市民会館事件最高裁判決に沿って判断されている。

（3）公有財産の使用—金沢市庁舎前での憲法集会の使用拒否⁽⁷⁾

ア 公の施設か公有財産か

住民の福祉を増進する目的で設置され、住民の自由な利用が前提とされている公の施設とは異なり、行政目的のために用いられる公有財産（市庁舎など）は、行政上の必要性に応じて使用・管理されるものとされ、住民の自由な利用は前提とされていない。行政目的以外で使用する場合は自治体の許可については裁量があるとされている⁽⁸⁾。

イ 金沢市庁舎前広場事件

金沢市役所前広場で市民団体が憲法記念日に毎年護憲集会を開き、市はこれを許可してきた⁽⁹⁾。市民団体が2017年に憲法施行70周年の集会を開くため使用許可申請をしたところ、市は庁舎前広場管理要綱を根拠とし、「集会は政治批判や問題提起を含み、市の中立性に疑念が生じるおそれがある」として不許可とした。市民団体が市に損害賠償を求めて提訴したところ、一審（金沢地判令2.9.18判時2465・2466合併号25頁）、控訴審（名古屋高判令3.9.8判時2510号6頁）は請求を棄却した。ここでは、市庁舎前広場が「公の施設」か、市庁舎（公有財産）の一部か等が争わ

れた。

最高裁（最三小判令5.2.21民集77巻2号273頁）は、地方公共団体の庁舎（敷地も含む）は、公務の用に供される過程において、住民等により利用される場面も想定され、そのことを踏まえた上で維持管理がされるべきであるが、飽くまで主に公務の用に供するための施設であり、主に一般公衆の共同使用に供するための施設である道路や公園等の施設とは異なるとし、本件の集会での使用を許可するとあたかも市が特定の立場の者を利しているかのような外観が生じ外見上の政治的中立性に疑義が生じて行政に対する住民の信頼が損なわれ、公務の円滑な遂行が確保されなくなるという支障が生じ得るとし、市長が庁舎管理権の行使として使用を認めなかったことは適法であるとした⁽¹⁰⁾。

他方、上記最高裁判決には、宇賀裁判官の反対意見が付されている。すなわち、①本件広場は公共用物であり、地方自治法二四四条二項にいう公の施設ないしこれに準ずる施設に当たるとし、同条項を直接ないし類推適用すべきである、②市が本件集会の内容を支持している、あるいは本件集会を行う者を利しているなど考える市民が、市の中立性に疑問を持ち、市に対して抗議をしたり、市に非協力的な態度をとったりして、市の事務又は事業に支障が生ずる抽象的なおそれがあるという理由は、使用を拒否する「正当な理由」には当たり得ない、③庁舎規定が適用されるという多数意見を前提にしても、本件広場の利用実態等からすれば、いわゆるパブリック・フォーラムとしての実質を有し、庁舎規定が念頭に置いている抽象的な支障による不許可を認めれば、その時々市長の政治信条次第で「見解による差別」を認めることになりかねず、憲法二一条の集会の自由の制約として正当化することは困難であるとの理由で、「原判決は破棄を免れない」というものであった。

なお、庁舎も公有財産の一つであるが、本最高裁判決は飽くまでも専ら庁舎ないし庁舎管理権の性格を前提とした判断であり、その射程は公有財産一般に及ぶものではない⁽¹¹⁾。

(4) いったん認められた表現活動の場からの排除—群馬の森追悼碑事件⁽¹²⁾

市民団体が群馬県議会に請願し、自民党を含む全会一致で趣旨採択され、2004年に戦時中に動員された朝鮮人労働者の追悼碑を県立公園に設置許可がされたが、2014年、県と議会は、市民団体の追悼式が宗教的・政治的行事・管理は行わないという条件に違反したとし、保守系団体などが追悼碑の許可取消しを求める請願を県議会に提出、賛成多数で採択された。その後、群馬県が設置許可の更新を不許可とした。公園に関する許可私用ではなく特許使用が問題となった事案である⁽¹³⁾。

一審・前橋地判平 30.2.14 判時 2377 号 28 頁は、宗教的・政治的行事及び管理を行わないとする許可条件は憲法等に違反するとは言えないとしたが、市民団体が開催した追悼式での発言は許可条件違反ではあるものの、本件追悼碑が公園の効用を喪失したとの評価は合理性を欠き、本件不許可処分は違法とし取り消した⁽¹⁴⁾。しかしながら、控訴審・東京高判令 3.8.26 判例秘書 L07620411 は、市民団体の式典での発言は政治的発言に当たり、碑が中立的な性格を失ったとし、碑の存在が抗議活動の原因になり公園にある施設としてふさわしくないと県が判断したのは正当であるとして本件不許可処分を適法とした（市民団体の上告が棄却され、確定）。

その後、県の行政代執行で撤去がなされ、その費用を県が市民団体に請求するという事態にまでなっている。

(5) 公刊物掲載拒否—九条俳句訴訟

2014年、さいたま市の公民館が、俳句に関する市民団体が秀句としたものについては公民館だよりもに掲載することになっていたにもかかわらず、秀句となった憲法九条について詠んだ俳句（「梅雨空に『九条守れ』の女性デモ」）について、公民館だよりもに掲載することを公平性、中立性を理由に拒否した事案である。表現の自由を侵害する等として損害賠償請求をして争われた。

東京高判平 30.5.8 判時 2395 号 47 頁は、公平性、中立性を害するとした市の掲載拒否理由は市民の学習・表現活動を制約する根拠にはならないこと、住民の福祉を増進する公民館の目的・役割から公

民館職員は不当な差別的取扱いをしてはならないことから、学習成果を发表行為について思想信条を理由に不掲載とした行為は发表者の人格的利益を侵害したものとして違法とし、損害賠償を命じた（市の上告が棄却され、確定）。

(6) 後援拒否・後援取消し

地方自治体の後援拒否や取消しについては、戦争展や母親大会など、平和や護憲、住民の権利を擁護する団体の活動や、政権に批判的な講演の企画等を中心に、全国的に見られる。

2024年9月、茅ヶ崎市では、地元の9条の会が主催する「平和をねがう講演と音楽のつどい」について市に後援名義の申請をしたところ、市は関連要綱の「市の施策の推進に寄与する行事」に該当しないとして不承認とした。これについて、9条の会が横浜地裁に提訴し現在係争中である。

3 市民活動の自由と「政治的中立性」について

以上見てきたように、自治体の「政治的中立性」を根拠に、住民団体等の言論や民主的運動を「政治的」とし、自治体の関与を拒絶した事例は枚挙に暇がない。「政治的中立性」という言葉は、一般には価値中立性や公平性を連想させるが、実際には特定の思想や活動を排除する根拠として機能している。近時は、その狙いが奏功したのか、市民団体や労働組合の運動自体が萎縮（自粛）させられ、問題が顕在化しなくなっているようにも危惧される。冒頭の枚方市事件も、市民団体とともに市職員労働組合が政権批判的な活動をするにつぎ、「政治的中立性」を理由に組合事務所を人質に取る形で日々の活動を抑制しようとしたものであり、まさに「政治的中立性」を装った市民活動への抑圧、また自治体と市民活動の切り離しを狙った動きと捉えられる。

この点、自治体が公の施設を設置し住民の使用に供したり、公刊物への市民活動を掲載したり、また自治体が協賛・後援等を行うことは、いずれも市民活動（表現活動）への援助にあたる⁽¹⁶⁾。こうした自治体からの援助が拒否されたとしても、市民活動そのものは可能であるため、これは市民活動に対する直接の制限にはあたらないよう

にも見える。

しかしながら、一般の市民からすれば、こうした自治体の援助がなければ自らの表現を他者に伝えたり、広く意思を表明する場は限られてしまう（例えば、市民会館を使用できないのであれば、自ら建物を建設したり、民間の建物を賃借して、催しをすれば良いが、非現実的であり、持続可能な活動は困難である）。自治体が特定の活動（例えば政権に批判的な活動）に対し援助を拒否すると、結局は自治体（権力）のお眼鏡に適う表現だけが優遇される効果を生む。市民の側でも、自治体から「政治的」として目をつけられる活動・表現をすれば、自治体の「援助」が受けられず活動に困難を来すことや、自治体から目をつけられている活動であるとして他の市民から敬遠されることを避けようとし、そのような活動・表現の萎縮を生む。

そして、ここでいう「政治的」とは、選挙活動や政党の支援活動から、例えば公立保育所や市民病院の廃止の反対等の特定の政策に対する意見表明まで、非常に多義的である。これらを全て「政

治的」であるとして、自治体による市民活動への援助を恣意的な抑制がなされれば、現状を肯定する表現や活動ばかりが優遇されることになる。市民側にも「政治的」とされる表現を避け、それがあたかも市民的マナーであるかのような風潮を生む危険がある。そのことは結局、主権者である市民を政治から遠ざけることにつながり、権力にとっては都合が良い。これは民主主義にとっての危機である。

本来的な「政治的中立」とは、いかなる政治的な立場の市民に対しても、自治体はこれを差別せず、等しく援助し、活動の場を供与するということではないか。「政治的中立性」を口実にして、政権や自治体が市民団体等による政権に批判的な言論や活動を封じ込めようとする動きについては、決して萎縮せず、「いうべきことをいう」活動を地道に継続するとともに、これまで当然のようにしていた活動の場を所与のものと考えず、粘り強くその場を守り、また積極的に広げることこそ重要である。

（たに しんすけ）

【註】

- （１）使用料徴収について枚方市職労は裁判で争ったが大阪地判平28.3.28判例秘書L07150534で組合が敗訴し確定した。
- （２）同事件の総括は「〔特集〕枚方市事件が問われたものとは何だったのか」労旬2062号（2024年）。
- （３）「橋下維新」の特徴を公務員政策として論じたものとして、城塚健之「橋下『大阪維新』の公務員政策」『橋下「大阪維新」と国・自治体のかたち－人権・地方自治・民主主義の危機－』（2012年、自治体研究社）。
- （４）行政法学の立場から類型別にリーディングケースの裁判例に触れ近年の事例を検討したものとして、榊原秀訓「自治体の政治的中立性と住民の権利」『官僚制改革の行政法理論』（日本評論社、2020年）237頁。
- （５）一連の事件を解説したものとして、三浦大輔「『表現の不自由展』をめぐる裁判例について」自治総研542号(2023年) 23頁。
- （６）本事件について総括・特集したものとして、「特集 あいちトリエンナーレ『表現の不自由展・その後』を考える」法と民主主義543号（2019年）参照。
- （７）同事件を素材に集会の自由保障について論じた論文として、市川正人「公共施設における集会の事由に関する一考察——金沢市役所前広場訴訟を素材に」（立命館法学373号779頁、2017年）、山崎友也「「公用物」における集会の自由の意義と限界——金沢市庁舎前広場事件を素材に」判時2465・2466合併号151頁等。
- （８）学校施設に関する教研集会での使用に関する事案として、呉市教研集会事件・最三小判平18.2.7民集60巻2号401頁。
- （９）これより以前の2014年の陸上自衛隊パレードに反対する集会について、市が「示威行

為に当たる」として使用を拒否し、裁判となっていた。一審（金沢地判平28.2.5判時2336号53頁）は、許可すると市の中立性が疑われるとして裁量権の逸脱はないとし請求を棄却、控訴審（名古屋高裁金沢支判平29.1.25判時2336号49頁）、最高裁（上告不受理決定）もこれを支持し、確定した。

- (10) 本判決の問題点を指摘する評釈・論考として、長内佑樹「市庁舎前広場の法的性質と集会目的での利用の可否判断」新判例解説Watch33号45頁、毛利透「「広場」で政治的集会を開催する自由はなぜ大事なのか」世界2023年6月号118頁等。
- (11) 同最高裁判決の佐藤正達・調査官解説（法曹時報七六卷三号一七九頁）参照。
- (12) 本事件の問題点を詳細に解説したものとして、藤井正希『検証・群馬の森朝鮮人追悼碑裁判 歴史修正主義とは？』（雄山

閣、2020年）。

- (13) 榊原・前記注（4）247頁。
- (14) 下山順「歴史修正主義を許さない全国的な運動を－群馬の森追悼碑事件」自治と分権75号（2019年）117頁。
- (15) 本事件を詳細に解説したものとして、佐藤一子ほか『九条俳句訴訟と公民館の自由』（エイデル研究所、2018年）。
- (16) 憲法学の立場から「政治的中立性」の確保を理由として表現の自由を制限することが民主主義にとっていかなる危険性を有するのかを論じたものとして、市川正人『表現の自由「政治的中立性を問う」』（岩波書店、二〇二四年）。豊富な事例が挙げられ、「政治的中立性」の現状維持機能や市民の政治参加の後退などの問題が指摘されている。

給水塔保存運動から27年—市民の力で公的資料館（北九州市平和のまちミュージアム）を実現

大石 正信（元北九州市職員労働組合書記・現北九州市議会議員）

はじめに

2022年、4月19日「北九州市平和のまちミュージアム」が開館しました。1995年戦後50年の旧陸軍小倉造兵廠保存の運動から27年間の市民の粘り強い運動で、自治体直営の公的資料館を実現させたのは全国で初めてのことです。これまで、平和資料館をつくる運動に係わってこられた先輩たちの多くの方が亡くなりましたが、その方々に対して喜びの報告ができます。この平和のまちミュージアムの特徴は、①長崎に投下された原子爆弾の第一の目標が小倉であったこと②米国立公文書館の資料をもとに、原爆投下の経緯、小倉陸軍造兵廠の航空写真など貴重な展示をさせたこと③侵略戦争の拠点であった小倉陸軍造兵廠の存在を明らかにさせたことです。平和資料館をつくる会の小野逸郎事務局長をはじめ平和団体・新婦人・共産党市議団・同門司小倉地区委員会・全国や県内でご支援をいただいた方々に心より感謝致します。

1 1993年小倉の町に関心を持ち調査活動

私は、1993年35歳で、北九州市職労に就職しました。市職労の自治研活動を通じて、自分の住んでいる町である小倉の歴史に強い関心を持つようになりました。小倉の中心市街地に、TOTOや安川電機など工場群が存在していることが疑問でした。市職労の先輩から、1923年9月1日の関東大震災で、東京の小石川にあった陸軍造兵廠東京工廠が壊滅的打撃を受け、小倉市が1933年に小倉陸軍造兵廠を誘致して建設したことを聞きました。西日本最大の軍事工場では、最大4万人

が働いており、女子挺身隊や勤労学徒などが動員され、風船爆弾や軽戦車・小銃・砲弾・毒ガス弾・機関銃などの兵器が中国大陆への侵略戦争の拠点になっていました。そのため、「長崎に投下された原子爆弾投下の第一目標が小倉であったこ



重機で穴を空けられた給水塔（95年10月）筆者撮影

と」と聞き、大変驚きました。しかし、小倉陸軍造兵廠に関する資料も出版物もなかったので、図書館での調査や造兵廠のOBである大辻清次郎さん（研究所設立時の役員の一りで、当時 志徳団地自治会会長）などから話を聞きました。



井上議長に陳情書を提出する筆者（95年6月20日）

2 小倉陸軍造兵廠の給水塔保存運動

小倉陸軍造兵廠の給水塔は、造兵廠の工場に作業水や上水を紫川から引いた施設でした。1995年4月29日、16団体55人が参加した安保破棄・小倉地区基地調査行動において、見学しました。その給水塔を見学した市民から「戦後50年・給水塔を平和のシンボルとしてぜひ保存してほしい」と要望されました。私は市職労書記在職中に北九州市が9月議会で1225万円の予算で給水塔を解体する計画であることを知り、日本共産党門司小倉地区委員会で平和統一戦線部長として「給水塔を平和のシンボルとして保存」することを日本共産党や関係の会議で確認しました。その後、6月18日、健和会大手町病院の食堂で70人が参加して「給水塔保存推進会」の結成式を行い、私は同推進会議の事務局長になりました。その時、大変驚いたことに、当日のNHKのお昼の全国ニュースのトップニュースで、同推進会の結成式が報道されました。このNHKのテレビを見た全国の造兵廠OBや市民から次々と激励が寄せられました。また、6月20日井上勝二市議会議員に1,173人分の陳情署名を提出するなど連日、新聞やテレビで給水塔保存問題が報道され、北九州市政の中心問題となりました。

3 「平和のための戦争展」で大きな反響が寄せられる

1995年8月4～6日、北九州市の「第1回平和のための戦争展」が市立商工貿易会館で開催されました。戦争遺品や小倉陸軍造兵廠や曾根毒ガス工場跡、風船爆弾などの手作りのパネルを展示しました。また、健和会看護学院では、記録作家の林えいだい氏が「風船爆弾」の記念講演を行いました。造兵廠では「ふ号」作戦として、2,800人の女子挺身隊を昼夜働かせ、和紙とコンニャク糊で1,025球製造し、現在の千葉県一宮市や福島県勿来市から偏西風に乗せてアメリカを攻撃していました。この「平和のための戦争展」を通じて、造兵廠のOBや元学徒動員の方など、興味のある方がたくさん訪れ、戦争体験を聞き、多くの仲間をつくることなど給水塔保存を求める運

動が大きく盛り上がりました。

4 17日間800人の座り込みの大闘争

1995年9月29日の9月議会で、「給水塔保存」陳情が不採択になり、10月3日、市は、給水塔を解体する工事に着手したため、10月14日、給水塔前で「緊急抗議集会」を開催し80人の市民が集まりました。しかし、市は、給水塔の保存を求める市民集会終了の1時間後に給水塔の本体に約2メートルの穴をあける工事を強行しました。これに怒った市民が14日から座り込みを始めました。給水塔前では、市民に退去命令が出され排除工作が行われる下、市職員・警備員・業者50人と座り込みを行う市民との間で大攻防が展開され、17日間で延べ800名が参加する大闘争になりました。給水塔保存を求める市民の大きな世論の力で、10月25日から市当局と4回の交渉を実施しました。

その結果、10月30日には、「①小倉陸軍造兵廠が存在していた歴史的事実を伝える ②給水塔の一定部分を保存し、大手町のしかるべきところに据える ③その形態等には推進会議代表の意見を十分に反映する」という内容を確認しました。これは末吉元市長の代理である板倉助役（当時）と交渉した結果です。これに同会としても合意し、座り込みを解除しました。この確認に基づき、給水塔解体の条件として、2001年5月に大手町公園の一角に高さ2m・6分の1の給水塔のレプリカを保存させました。また、「歴史的事実を伝える」の確認に基づき、「給水塔保存推進会議」は「平



重機で穴を開けられた市民の座り込み行動 95年10月（筆者撮影）

和資料館をつくる運動」に名称と目的を変更して、動き出しました。

5 平和資料館をつくる運動に発展

翌年 1996 年 2 月に「北九州に平和資料館をつくる会」(以下、平和資料館をつくる会)を結成し、小倉北区片野の古賀歯科医院の一室に、市民から寄せられた戦争遺品 4,000 点を展示する民間の「平和資料館準備室」を開館し、平和資料館を市につくらせる運動を展開しました。

一方、北九州市は、2004 年 8 月埋蔵文化センターに「戦時資料展示コーナー」を設置しました。しかし、平和資料館をつくる会は、展示内容も極めて不十分であり、公的な平和資料館がどうしても必要であるとの認識に達しました。

2000 年 8 月の「戦争展」では、小倉南区にある曾根毒ガス工場跡を 50 人で見学会を開催しました。この毒ガス工場は、1937 年に開設された、正式名称を「東京陸軍第 2 陸軍造兵廠曾根製造所」といいます。「平和のための戦争展」では調査のため小倉南区吉田地域の住民から聞き取り調査を



行いました。旧陸軍は、毒ガス弾 746 万発の内 161 万発を同工場で製造していました。地元では「近所の方が毒ガス工場で働いており、毒ガスが漏れたことが分かるように小鳥を持って仕事をしてい

た」「戦争が終わると海洋投棄した」などの証言を得ることができました。また、2000 年 8 月には、広島県大久野島に調査に行きました。大久野島から鉄道で毒ガスを運び、小倉南区にある下曾根駅から馬車やトラックで運搬していました。毒ガス工場は、小倉陸軍造兵廠で作製した砲弾に自然流下で毒ガスを充填する化学兵器を製造する秘密工場⁽¹⁾でした。その後、毒ガス弾は、小倉の城野補給処を通じて、中国大陆に送られていました。現在、曾根毒ガス工場跡は、1970 年代からは自衛隊が米軍と海外で戦争するための陸上自衛隊の「都市型戦闘訓練施設」にされていることも判明しています。この歴史的遺産の保存を求める声も出されています。

6 米国立公文書資料館で、原爆投下の経緯明らかに

1998 年 8 月「平和のための戦争展」では、山口県周南市の徳山工業高等専門学校の工藤洋三教授を招き「原爆投下の経緯」を講演してもらいました。工藤教授は、「原爆投下は、米軍が 1944 年サイパン島・テニアン島・グアム島に基地を建設したことで、B29 による日本本土爆撃が可能になったこと。米国の原爆投下の(マンハッタン)計画は、秘密裏に莫大な予算をかけて、原子爆弾のもたらす人体実験でもあったこと。投下目標は、広島が 1 番、小倉が 2 番目⁽²⁾、長崎が 3 番目であり、上空 600 メートルで爆発すると直径 4.8km の円内はすべてを破壊するため、168,000 人の都市である小倉市を想定したこと。小倉は工業都市で破壊予想の市街地であり原爆投下の条件を満たしていたこと。米国作戦命令書には『造兵廠を含む小倉市街地』とされていること。投下目標は、造兵廠ではなく造兵廠を含む小倉市街地であること。長崎に投下目標が変更されたのは小倉の『天気が曇っていたため』が通説とされていたことは正確ではないこと。

9 日の小倉上空を飛来したボックスカー号の機長は、10 時 44 分『濃い霧と煙に覆い隠されていた』と証言しており、前日の八幡大空襲の煙が小倉上空まで舞い上がっていた。作戦命令書の『完全目視下において照準、投下する』を守り、3 回試み

た後、投下を断念し、長崎に目標を変更した」と報告されました。このように、米国立公文書館の資料に基づき、事実を明らかにしたことは貴重な成果でした。

7 北九州市の戦争遺跡の調査・記録

また、毎年「平和のための戦争展」を通じて、語り部や戦争遺品の展示、講演会を開催。小倉陸軍造兵廠の地下道は、安川電機からJR西小倉駅まで1.4キロに地下道や枝線が掘られており、貴重な戦争遺跡です。「戦争展」の一環としての地下道見学には約400人の市民が3班に分かれて見学会など戦争遺跡の調査を行い、2006年に「北九州の戦争遺跡」のガイドブックを発行してきました。

1997年7月、「静岡平和資料館をつくる会」から平和資料館をつくる会の小野逸郎事務局長が「風船爆弾」を譲り受け、私や資料館の事務局メンバーが破れた10mある風船爆弾を和紙とコンニャク糊で修復作業を行い、8月の大手町病院の体育館での「戦争展」で「風船爆弾」を展示しました。その後、「戦争展」で八幡市民会館の前で展示中に強風と雨で、風船爆弾は壊れてしまいました。

2007年に小倉陸軍造兵廠第一工場の屋上にあった「防空監視哨」を小倉北区大手町グラウンドに移設しました。また、門司区の水雷特攻基地であった「蕪(かぶ)島(しま)」の調査を行いました。戦時中に爆弾が運動場に投下された小倉北区にある北九州私立三郎丸小学校では、6年生になれば平和資料館に来館することが決まっていまし

た。6年生を中心に、自分たちの戦争展も開催しました。私も若松区の北九州市立古前小学校で平和教育を行いました。

8 市に戦争体験を記録させる

1999年12月5日には「北九州市の空襲を記録する会」を結成し、1944年6月16日の「八幡製鉄所空襲」での製鉄所爆撃の本やビデオを発行しました。松本清張氏の『黒字の絵』で紹介された1950年朝鮮戦争の際に、岐阜県の米軍第24歩兵連隊から城野分屯地に移送されたアフリカ系の米兵250人が、小倉祇園太鼓の音に刺激され、脱走した事件がありました。私はこの城野分屯地に送られてきた米兵第24歩兵連隊が駐留していた岐阜県各務原市に調査に行き、市民が戦争体験談を詳しく記録していることに驚きました。私は市議会で、この各務原市の経験をもとに、北九州市でも戦争体験を記録するよう要望し、市政だよりで戦争体験を募集し、本の発行やDVD映像を市に記録させることができました。その一部が平和のまちミュージアムでも放映されています。

9 市民運動の力で公的資料館を実現

北九州市は平和資料館を建設や小倉陸軍造兵廠の存在も否定的でした。党市議団はくりかえし、「非核平和都市宣言」や平和資料館の実現を市に求めてきました。その結果、2009年に「非核平和都市宣言」が全会会派一致で議決しました。そして、2016年12月には、前北橋市長がついに世論に押されて「平和資料館建設」を答弁し、やっと北九州市で平和資料館建設が現実のものとなりました。市民による27年間の粘り強い運動で、北九州市に公的平和資料館である平和のまちミュージアムを建設させることができました。

平和のまちミュージアムは、市民から寄贈された資料や戦争遺品の展示、小倉陸軍造兵廠、アメリカの国立公文書館の原爆投下の経緯、風船爆弾、戦時下の暮らし、映像体験ができるコーナーを展示しています。

一方、後世に戦争の悲惨さ平和の尊さを伝えるため、平和授業の一環として、同ミュージアムで「語り部」による被爆体験の講演は実現していま



せん。しかし、「戦績・遺跡ツアー」は実現しました。

党市議団は、この中止を問題であるとし、再開を求めています。

10 最後に

私と党市議団は、一貫して北九州市に対して戦争の「加害と被害」の両面を展示すべきだと主張してきましたが、残念ながら現政権への付度として「加害の責任」はあいまいです。市は私たちの要求を一定受け入れましたが、平和のまちミュージアムを運営委員会方式で市民の意見を反映すべきであることを要望しましたが、市民の代表の参加を認めていません。今後、展示方法の改善も大きな課題です。その限界を克服するため、「平和

資料館準備室」を引き継いで、北九州市若松区で「民間の平和資料室・テイコ・ピレイス」（若松区蛸住 245-3TEL090-4514-2365）を開館しています。

2022 年 8 月 27 日開催された「平和のための戦争展」は 27 回目でした。つまり平和資料館をつくる運動と「戦争展」は一体に運動してきた証です。「戦争展」では、平和資料館をつくる会の小野逸郎氏と大石正信と民間の平和資料室を若松で引き継いだ小松芳子さんの 3 人の対談で一区切りをすることができました。今後、平和資料館運動は、自公政権による、台湾有事を口実にした、「敵基地攻撃能力の保有」、軍事費の増強、9 条改憲など戦争する国づくりをさせないためにも平和資料館の役割は、一層重要になっています。

（おおいし まさのぶ）

【註】

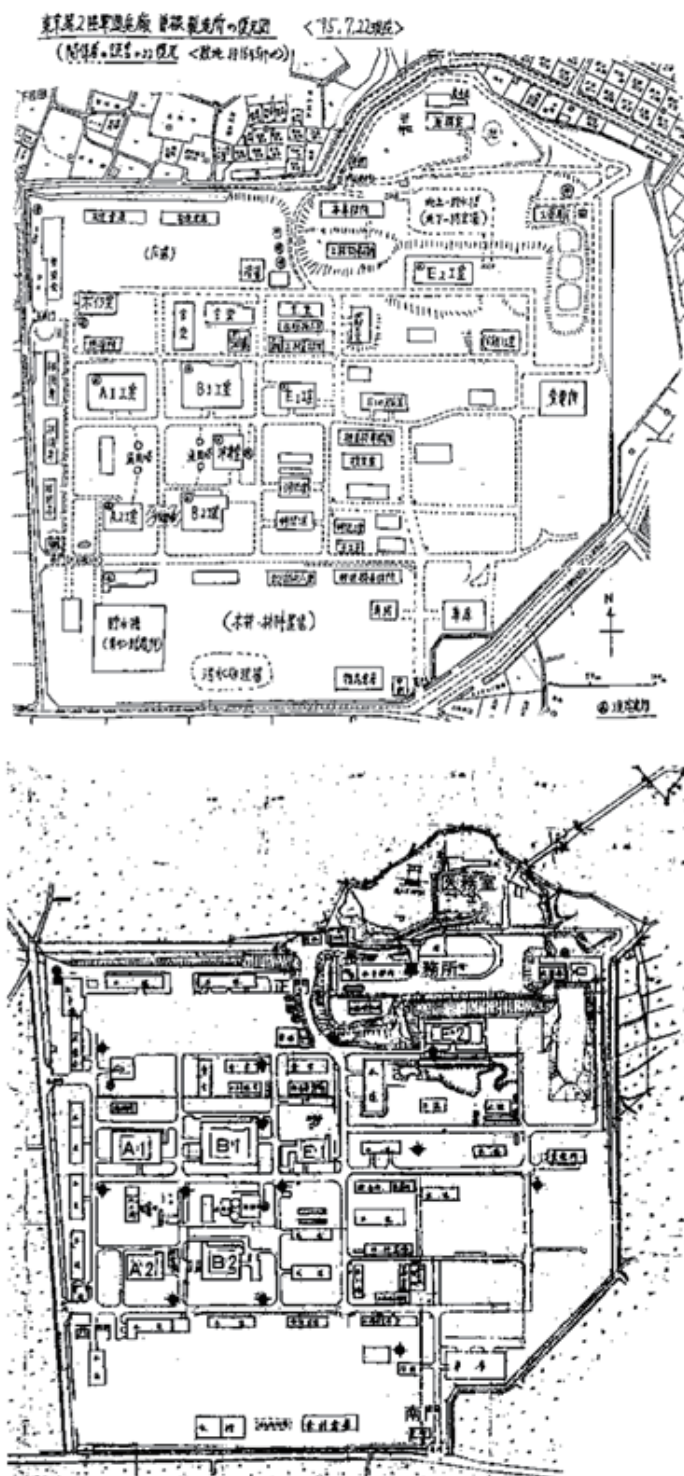
- (1) 陸軍毒ガス兵器工場曾根製造所遺跡の現存遺構とその意義―国内最重要級の戦争遺跡：西南学院大学博物館研究紀要 第 12 号 pp.19-65. 2024 年 3 月伊藤 慎二

「各工室における毒ガス兵器製造は、以下のような手順であった。毒ガス弾・毒ガス筒へのガス液充填（充填）方法は、最初にガス液の入った容器「ボンベ」を各工室の 2 階部分などの高所に設置し、真下に弾丸弾体を置いた。そして、パイプによる自然流開閉機を開いて充填する。その後、弾丸のガス充填口を工具「万力」を使いネジで締めつけるという簡単な方法であった。そのため、工室内には常に毒ガスが充満している状況であったという（工藤 1997：216 頁）。当時実際に作業に携わった岡田清氏も、同様の作業工程を図示している（第 4 図）。戦時中の曾根製造所内部の状況については、工藤 1997・尾崎 1997・岡田 2001 の著作が詳しい。これらの各著作では、細部に異なる名称もあるが主要な施設名称の一致する曾根製造所施設配置図（第 5 図）が掲載さ

れている。なかでも、工藤 1997 の著作『小倉と原爆』は、元工員の証言を基に、主要な各建物の当時の使用状況についてまとめた唯一の文献である。そこで、以下の現存各建物遺構の役割や当時の使用状況に関しては、おもに工藤氏の著作記述を基に「当時の状況」としてまとめた。

- (2) 1998 年 8 月 9 日 工藤洋三教授の小倉での講演より「第 509 混成軍団の「作戦の要約」では、「小倉は工業中心地での八幡に近く、北九州に位置する人口 168,000 人の都市である。この目標は、大きさが 3 マイル × 2 マイルで、多くの重要な工業目標がある」。ここが、重要な部分で、目標は造兵廠ではなく、小倉陸軍造兵廠を含む小倉市街地でした。原爆を開発したアメリカの科学者は、原爆が地上 600 メートルで爆発すると直径 3 マイル（4.8km）の円内をすべて破壊することを想定していました。そのため、爆弾を落とす都市は直径 3 マイル以上が必要であるとしていました。小倉はこの条件を満たしていました。

第5図



曾根製造所施設配置図・出典：ゼンリン社1984年版住宅地図

【参考文献】

工藤 澁也 (1997) 『小倉と原爆：軍都小倉と毒ガス爆弾・風船爆弾製造の記録』、あらき書店 (福岡)
 尾崎 祈美子 (1997) 『悪夢の遺産：毒ガス戦の果てに～ヒロシマ・台湾・中国』、学陽書房 (東京)

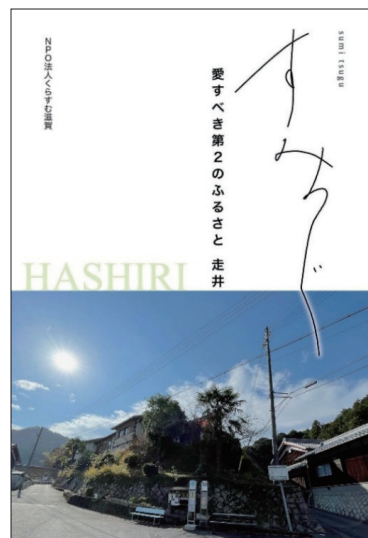
岡田 清 (2001) 『東京第二陸軍造兵廠曾根製造所：その歴史と背景』、旧曾根製造所毒ガス傷害者互助会、私家版 (福岡)

NPO 法人くらすむ滋賀 編著

『すみつぐ 愛すべき第2のふるさと走井』

サンライズ出版 2024年11月刊
定価：本体2000円+税

谷田 誠（滋賀自治労連）



NPO 法人くらすむ滋賀（以下、「くらすむ滋賀」）は、2020年6月に大学教員、建築士、公務員などにより滋賀県栗東市で設立されました。家屋を次世代に住み継ぎ、地域のまちづくりの核として活用することで、地域文化の伝承や地域社会の発展に向けて活動しています。主に空き家となった家屋の「住み継ぎ」をサポートするため、家屋所有者と、新たな住まい手をつなぐ橋渡しを行っています。

また、事業の一環として住まい手や建物に関わる人々から、「まち」「地域」「自然」「文化」「生活」などについて聞き取る「住まいの記憶史調査」を行っており、本書では、栗東市南部に位置する中山間地域「走井（はしり）」でこの調査を行ったことを契機に地域の人々と深く関わったことが書かれています。

はじめは走井に住む林業家・宮城定右衛門さんを通じ、宮城邸と地域との関わりを調査しようと訪れた「くらすむ滋賀」のメンバーですが、宮城さん自身の生き方と地域への愛情に触れ、コミュニティの一員かのように温かく迎え入れられました。多くの中山間地域や小規模集落が抱える問題がこの走井集落にもあるにもかかわらず、とてもポジティブに「なんでもやってみよう」と軽やかに周り

の人々を牽引していく宮城さんの魅力的な人物像が書かれています。また、農林業や集落の将来についての問題について、改善のために働きかける宮城さんの行動力と、共に前に進む集落の仲間との活動についても紹介されています。

本書の終盤では観光庁が推進する「第2のふるさとづくり」への取り組みについても紹介されています。走井地域を含む栗東市の中山間地域一体を観光や体験ができる旅のフィールドとして発信しています。集落を第2のふるさとだと感じてもらうため、栗東市観光協会が取り組む事業に集落全体をフィールドとして提供しており、集落の人々も事業に協力しています。そんな現代の流れもキャッチし、将来の集落の活性化に生かそうと柔軟な取り組みをされています。

日本のどこにでもある小規模集落、どこか懐かしい山村風景ではあるのですが、宮城さんという唯一無二の人柄から見えてくる走井集落とそこに住む人々の魅力、それを守りたい、つなぎたいと感じる人々の想いが書かれ、いわゆる田舎とよばれる山村や中山間の地域での暮らし、その風景や地域の歴史を次世代へ繋ぐとは何か、「すみつぐ」とはどういうことを考えさせられる1冊でした。

（たにだ まこと）

酒井 隆史著

『ブルシット・ジョブの謎 クソどうでもいい仕事は なぜ増えるか』

講談社現代新書 2021年12月刊
定価：1012円（税込み）

内藤 将之（自治労連埼玉県本部）

ブルシット・ジョブの謎
クソどうでもいい仕事はなぜ増えるか
酒井隆史



講談社現代新書
2645

少々刺激的なこのタイトル。考えながら働いている人にとって、クソどうでもよい仕事が蔓延していることを日々実感しているのではないでしょうか。

このブルシット・ジョブ（以下、「BSJ」という。）とは、「完璧に無意味で、不必要で、有害でさえある雇用の形態」と定義され、あってもなくてもクソどうでもよいし、それどころか、なにかダメージをもたらすこともある、そんな仕事のことです。一方、地味ながら社会的に意味のある仕事はシットジョブ（以下、「SJ」という。）と呼ばれます。

BSJの大きな特徴は、社会的価値（他者を助け、便益を提供する価値）に乏しければ乏しいほど市場価値（報酬として客観的に測定できる価値）が上がり、社会的価値と市場価値が反比例する点にあります。つまり、社会的に意味のない仕事をしているにもかかわらず、報酬が高いという矛盾があります。現在の公務職場に目を向けると、この問題は顕著です。国から言われたことを何も考えずに、市民の役に立たない仕事（BSJ）に従事している職員が、保育士・学童支援員・土木・清掃などの専門性を持ち、市民の役に立つ仕事（SJ）に従事している職員より高い賃金を得ている実態があります。また、BSJに従事している職

員が、SJを民間委託や廃止の主導をしています。

また、本書はBSJと新自由主義との関係性についても言及しています。新自由主義は、お役所仕事は非効率で、市場原理が働いている民間に任せればうまくいくという発想です。しかし、新自由主義的な改革は、効率化を謳っておきながら、官僚制的な手続が増大させ、それに伴う無駄な仕事や、それらを処理するための新たなポストを生み出して、本質的な効率化には至っていないことを指摘しています。各自治体で進められているDX化はまさしくこのとおりで、効率化するどころか、BSJが増加しています。また、民間に任せればうまくいくはずが、インドと中国を除くすべての地域で経済成長率が低下している事実を指摘している点も興味深いところです。経済成長率が低下したことは、新自由主義を正当化する理論が破綻していることを示しています。

住民本位の行政になり切れていない原因は、市民の声を聞かないだけでなく、いわゆる事務職が漫然とBSJを遂行している現状が挙げられます。また、公務職場で民間委託や廃止が進められている状況で、SJの必要性を主張していかなければなりません。本書は、BSJをなくし、SJを守っていくための一つの切り口となります。

（ないとう まさゆき）

編集後記

☆戦後・被爆80年の今年、戦争の悲劇が繰り返し報道・放映されています。しかし、日本が侵した侵略の事実や政府の加害責任は十分に報道されていません。逆に、自民党の西田昌司参院議員のように、ひめゆりの塔の展示説明を「歴史の書き換え」と発言するなど、事実を反する発言や歴史の否定が繰り返されています。あらためて、歴史の事実に向き合うことが必要です。

昨今、旧優性保護法・同性婚・生活保護裁判などで、基本的人権の尊重と法の下での平等に反するものに違憲・違法判決が相次いでいます。一人ひとりのいのちと基本的人権を守り、そのためにも戦争する国づくりを許さない運動が重要になっています。

☆今号の特集テーマは、「戦後80年—憲法と地方自治—」です。憲法と地方自治の重要性、戦時中の兵事係の仕事、被爆80年を考える、そして地方公務員の政治活動の重要性など幅広い分野で構成しました。

座談会「辺野古訴訟とは何だったのか」、北九州市平和のまちミュージアムの設立経過など、特集テーマに通ずる論考を掲載しています。

☆石破少数与党政治のもとで、国民が声をあげれば、政治を動かす可能性が生まれています。選択的夫婦別姓、消費税減税などが国会で議論されるようになっているのも国民の世論と運動が反映しています。7月には参議院選挙が行われます。これまでの自民党政権を転換させるチャンスです。国民一人ひとりの基本的人権を守る社会と政治を実現するために行動しましょう。(小山 国治)

『デジタル自治と分権』第3号（通巻97号）

2025年7月1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 03-5978-3588

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

Email: think@jichiroren.jp
