

自治研 かながわ

2021 **2** No.188
(通算 252号)

CONTENTS

巻頭言 未完の地方分権改革

住民投票と民意を考える ―本号企画の趣旨―

編集部 …… 1

横浜市のIR誘致の賛否を問う住民投票を考える

成蹊大学法科大学院教授 武田 真一郎 …… 2

民主主義の危機と横浜

～市民の手に政治を取り戻す!地球規模で考え、地域で行動しよう!～

一般社団法人勤草塾代表理事/公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問 斎藤 勤 …… 6

横浜市のIR(カジノ)誘致反対に向けた取り組み

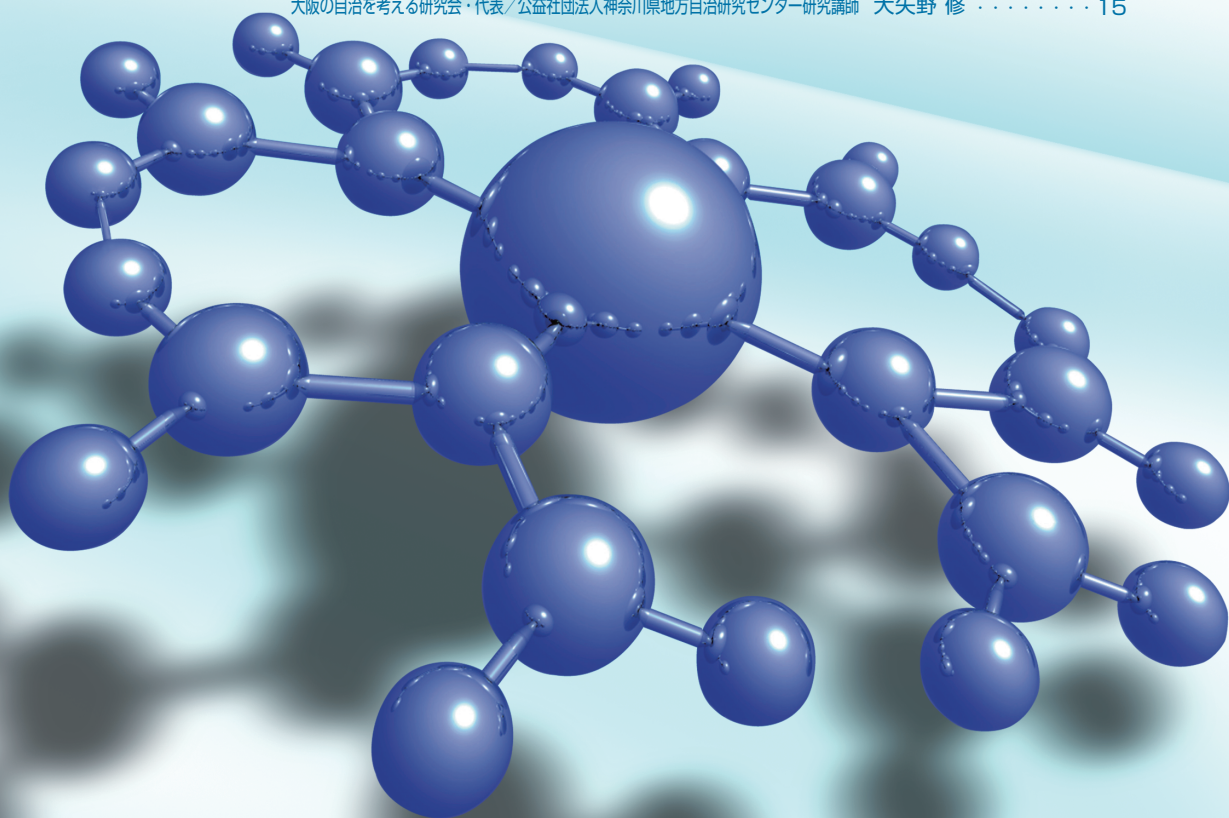
横浜地方自治研究センター理事長/横浜市立大学名誉教授 岡 真人 …… 10

民意なきIRカジノ誘致

横浜市議員/立憲民主党神奈川県連カジノ問題対策本部事務局長 荻原 隆宏 …… 13

都構想「住民投票」と大阪市民 ～何が選択されたのか～

大阪の自治を考える研究会・代表/公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究講師 大矢野 修 …… 15



公益 神奈川
社団 県地方自治研究センター

未完の地方分権改革

2000年4月に地方分権一括法が施行されてから20年が過ぎた。この第1次地方分権改革の特徴は、国と地方との関係が抜本的に見直され、それまでの「上下主従」から「対等協力」の関係に改められたことである。国が上位とされた象徴である「機関委任事務制度」が廃止され、通達による自治体への指導監督がなくなり、明治以来の中央集権体制から地方分権体制に移行することになった。

2000年以降に自治体に採用された職員にとっては「機関委任事務制度」は知らない。「文献」でしか「分権」がわからない時代となったのであろうか。地方分権推進委員会の最終報告には「今次の分権改革の成果は、これを登山にたとえれば、まだようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎない」として「未完の分権改革」だとされ、「第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない」としていた。その後の経過を簡単に見てみよう。

2003年の「三位一体の改革」では、ひもつき補助金を削減し、地方交付税改革と地方への財源移譲が一体的に行われるはずであった。しかし結果は、4兆円の補助金削減の見返りとして3兆円の財源移譲が行われたが、地方交付税が5兆円も削減され、地方分権ではなく、国の財政再建に寄与する結果となってしまった。

2007年に発足した地方分権改革推進委員会は、「地方が主役の国づくり」を標榜し「地方政府の確立」をめざした勧告を4次にわたって行った。「第2次分権改革」とよばれるものである。勧告内容は多岐に及んでいたが、実質的に実現できたのは、国の法令による自治体への「義務づけ、枠付け」を見直し緩和する改革となった。2011年から2014年まで4次にわたる「義務づけ・枠付け」緩和の一括法がつくられ、法律による自治体への関与はかなり縮減された。

2014年には地方分権有識者会議がつくられ、「地方分権改革の総括と展望」と副題の付いた報告書がまとめられた。権限移譲、地方財源の充実、住民自治の充実などの課題が列記されていたが、実効性に乏しかった。改革方法として、これまでの「委員会勧告方式」にかえて、分権改革の課題を自治体から提案募集する「提案募集方式」とし、法改正が必要なものは一括法で改正することになった。しかし、提案する側とその可否を決定する国の側とでは、国が優位の上下関係となり、分権改革の本旨に沿っているとはいえない。

このように第1次、第2次分権改革では、「団体自治」を強化する改革ではあったが、「住民自治」の面はほとんど進展がみられなかった。主権者としての住民が、首長や議会をコントロールする仕組みとして「住民自治」の拡充が求められる。

2011年に第30次地方制度調査会が発足し、審議する課題として住民自治の拡充の原案が出されていた。税条例を直接請求の対象とすることや、大規模な公の施設の建設にあたって住民投票を義務づけることなどが含まれていた。この原案は、地方6団体や一部の委員からの慎重論が強く、結局見送りになってしまった。この法改正が実現していれば、カジノをふくむ総合型リゾート事業などは当然対象となるはずで、残念なことであった。

住民投票といえば昨年11月に行われた大阪都構想の動向が注目された。構想では大阪市を廃止して、市の事業と財源の多くを大阪府が吸い上げるようになっており、地方分権に逆行する制度であり、住民自治を地域に根付かせることが重要であるといえよう。

ここまで分権動向を見てきたが、自治体側から分権改革をさらに進める意欲は伝わってこない。多忙な日常業務に追われ、国からの指示待ちや補助金獲得に汲々としている姿が浮かんでくる。地域の課題は地域の判断で決めることが地方分権の求める姿であり、住民の意思が十分反映できる「住民自治」の拡充が求められるが、改革は未完であり、地方分権への歩みを今後も続けられなければならない。

上林得郎（公益社団法人神奈川県地方自治研究センター顧問）

住民投票と民意を考える

—本号企画の趣旨—

編集部

住民投票をめぐる2つの動き

2020年11月1日、大阪市を廃止して4特別区を設置することの是非を問う住民投票が同市で実施され、反対多数の結果となり、2015年5月の住民投票に続いて「大阪都構想」は再度否決された。

横浜市では、2020年12月23日、「カジノの是非を決める横浜市民の会」がカジノを含むIR（統合型リゾート施設）誘致の是非を問う住民投票条例案の制定を求める19万3193人の署名を提出し、林文子市長に対して同条例の制定を請求した。これを受け、2021年1月6日に市長意見（本号9ページ参照）を付した同条例案が市議会に上程されたが、わずか3日間の審議を経て、1月8日の本会議において否決された。

本号では、大阪、横浜両市におけるこれらの住民投票に関する動向に注目し、「住民投票と民意」について読者の皆様とともに考えようと、それぞれの事例に造詣の深い方々に寄稿していただいた。

これまでの住民投票とその争点

住民投票によって示される「民意」とは何か。1996年8月に新潟県巻町（当時）で原子力発電所の建設の是非を問う住民投票が実施されて以来、全国各地で条例に基づく住民投票が実施されてきた（巻末の年表参照）。そこで争点とされたのは、大型の公共施設や産廃処理施設の建設の是非のほか、軍用基地のあり方、議員定数の削減、小中学校へのエアコ

ン設置、市名変更、行政区再編など、多岐にわたる。このように、住民投票は自治体の住民が投票を通じて特定の政策課題に対する意思を明らかにするために行われるものである。

住民投票と「民意」—意義と課題

地方自治制度の根幹は代表民主制であるが、長や議会議員の選挙では、特定の政策課題に対する民意が明確に表出されるわけではない。武田真一郎氏が本号掲載論文で指摘するとおり、代表民主制を補完する直接民主制的手法として、住民投票が活用される必要があるだろう。しかし、住民投票条例の直接請求の多くが否決されているのが現状である（例えば、2018年に鎌倉市庁舎整備に関する住民投票条例案が否決）。IRに関する住民投票条例案の直接請求にはいかなる「民意」が込められていたのか、IR誘致反対の取り組みおよびその住民投票に関する論考を手掛かりに考えたい。

横浜市におけるIRに関する住民投票は市民の側から発意されたのに対し、大阪市における都構想をめぐる住民投票は権力の側に立つ維新の会から提起された点で、根本的に性格を異にする。

大矢野修氏は後者を「強制された権利行使」とし、都構想実現を正当化するための合意獲得の手段として、権力がこれを用いた点に注意を促している。権力側の意図にもかかわらず、大阪市民が都構想にNOの「民意」を突き付けた背景には何があるのか、都構想をめぐる政治動向とその背景を押さえつつ、探っていきたい。

【寄稿】

横浜市の IR 誘致の賛否を問う住民投票を考える

成蹊大学法科大学院教授 武田 真一郎

1 直接請求と条例案の否決

横浜市はカジノを含む統合型リゾート施設（IR）の誘致を進めているが、これに対して市民団体は IR 誘致の賛否を問う住民投票条例の制定を求める直接請求を行った。署名数は法定数の 3 倍を超える約 19 万 3000 人に達したが、林文子市長は住民投票に意義を見出し難いとする意見を付けて市議会に付議し、1 月 8 日の本会議で自公の反対により条例案は否決された。



市長は条例案に付した意見の中で、協議会の協議、県の同意、公聴会の開催、議会の議決などの民意を反映させる制度が法定されているから、加えて住民投票を実施する意義を見出しがたいとしている。また、議会が条例案を否決した主な理由も協議会や議会で十分議論したから住民投票は不要だということである。つまり、選挙で選ばれた市長や議員が協議会などを設置し、議会で議論も行って民意を反映しているのだから、さらに住民投票を実施して市民の意見を聞く必要はないというのである。

しかし、市長や議員が協議会や議会で議論を尽くし、市民の意見を正しく反映している

のであれば、そもそも市民が住民投票を求めるはずはない。仕事や生活に追われる市民がコロナ禍の中で 19 万もの署名を集め、住民投票の実施を求めているのは、市長や議員が市民の意見を反映していないと感じているからである。市長や議員はこのことをまったく理解していないか、あるいは理解しているのに市民の意見を反映するつもりがないかのどちらかであろう。きわめて逆説的だが、このように市長や議員が住民投票に反対していること自体が、住民投票を実施して民意を反映させる必要があることの最大の根拠なのである。

2 間接民主制の機能不全

日本を含む現代国家が選挙制度を中心とする間接民主制（代表民主制）を採用し、選挙で選ばれた代表を通して政治や行政を行っていることは疑いがない。それは、人類の歴史の中で選挙制度に勝る民主主義の制度はまだ発明されていないからである。しかし、選挙制度には二つの重大な欠陥がある。

まず一つは、選挙の際に争点とならなかった問題については、住民が投票時に考慮することはできないから、必ずしも民意を反映できないことである。もう一つはより深刻な問題であるが、選挙で選ばれた代表が必ずしも民意を反映せず、住民が望むことをしない、あるいは住民が望まないことをしようとする

ことである。

この二つの欠陥を悪用して、選挙の際には住民の反対が強い政策を意図的に争点とせず、当選すると住民が反対する政策を進めようとする事態がしばしば生じている。このように選挙で選ばれた代表が民意を反映せず、住民の意見と首長や議会の意見との間にギャップ（食い違い）が生じる状況を間接民主制の機能不全といえることができるであろう。

林市長は前回の市長選の際、IR問題は白紙であるとしてこの問題を争点にしなかった。市議会議員選挙でもIRが争点とされていないことは同様である。その一方で昨年9月に朝日新聞が実施した世論調査によると、カジノを含むIR誘致に賛成の意見は26%であるのに対し、反対の意見は64%に達している。

このようにみると、市長や議員は選挙の際にはIRを争点としないことによって市民の批判をかわし、当選した後は多くの市民が反対しているIRを推進していることが明らかとなる。IR誘致には後述のように多くの問題点があり、市民の心配が大きいのは当然である。それにもかかわらず民意に反してIR誘致が進められているのだから、今の横浜市では相当に深刻な間接民主制の機能不全が生じているというほかはない。

3 間接民主制の機能不全と形骸化する議会制民主主義

前述のように、市長と議会は協議会や議会ですで十分に議論したから住民投票は不要だとしている。では、協議会や議会での議論により、IR誘致の必要性について市民の理解は得られたのだろうか。

カジノを含むIR誘致に対する多くの市民の心配は、ギャンブル依存症の増加、風紀の悪化、教育上の悪影響、世界的なカジノ市場縮小による収益の悪化のほか、賭博を解禁して

カジノ誘致に税金を使うこと自体への疑問など多岐にわたっており、いずれも重大な問題である。これらのどれ一つをとっても協議会や議会が議論を尽くし、十分な対策が示されたとは思われない。まして、想定される不利益を考慮してもなおIR誘致の利益が上回り、IR誘致が必要であることについて市民の理解が得られたとはとうていいえないであろう。

ここで重要なのは、協議会や議会ですで時間をかけて議論したという形式ではなく、その議論の結果としてIR誘致について市民の理解を得られたかどうかという実質である。市民の理解を得られていれば誘致反対の意見が64%にも及ぶことはなく、そもそも住民投票を求める声が高まることもないはずである。おそらく協議会と議会の議論はIR誘致ありきの前提に立ち、協議会と議会の議決があったという既成事実を作るための形式的・儀式的なものにとどまっていると思われる。このことは議事録を見れば自ずと明らかになるであろう。

このように民意を反映させるための制度である協議会や議会が本来の機能を発揮せず、形式的・儀式的な議論や議決を行うにとどまるとすれば、議会制民主主義が形骸化し、間接民主制の機能不全が生じるのは当然である。前述した選挙の際の争点隠しが代表を選ぶ機能を著しく阻害し、同様に間接民主制の機能不全を助長することは言うまでもない。

4 間接民主制を活性化する住民投票

間接民主制の機能不全による政治と行政の劣化は横浜市だけの問題ではなく、日本中に蔓延している。そこで住民の意思と議会や行政の意思との間にギャップが生じたときに、これを埋めるために必要なのが直接民主制としての住民投票である。

日本では1996年8月に新潟県巻町で原子力発電所建設の賛否を問う住民投票が実施され

て以来、地域の重要問題（市町村合併に関する投票を除く）について40件を超える住民投票が実施された。いずれの事例でも住民は首長や議会が民意を反映していないと考えて住民投票の実施を求め、多くの事例では投票結果が尊重されて政策が変更されている。例えば反対多数となった巻町では原発の建設が中止され、徳島市の住民投票では反対票が90%に達して吉野川に可動堰を建設する国の計画が中止された。

首長や議会には住民投票は間接民主制の原則に反するという根強い反対論があるが、実際は全く逆である。住民投票は首長や議会の住民代表としての本来の機能を回復させることにより、間接民主制を活性化しているのである。

前述のように林市長と市議会は議会で十分に議論したから住民投票は不要だと主張しているが、やはり実際は全く逆である。議会が十分に議論せず、市民の代表としての機能を果たしていないから、市民の意見を反映させるために住民投票が必要なのである。

5 市民はどうすべきか：徳島市の事例

2000年1月23日に行われた徳島市の住民投票では、反対票が90%に達して吉野川に可動堰を建設する国の計画が中止されたが、投票に至る道のりは平坦ではなかった。

住民投票条例の直接請求では有権者の48.8%（有効署名数10万1535）の署名が集まったが、徳島市議会是有権者の約半数が制定を求めた条例案を否決した。そこで徳島市民は次の市議会議員選挙で市民の中から候補者を立て、市議会の構成を逆転して住民投票賛成派が過半数となった。

これで条例案は可決されると思われたが、選挙の際に住民投票に賛成の立場をとっていた公明党が条例案に反対を表明し、独自の条

例案を提示した。公明案は、①投票期日は別に条例で定める、②投票率50%未満の場合は不成立とする、③戸別訪問を禁止して罰則を設けるというきわめて問題の多いものであった。市民は投票を実現するためにやむなく公明案に同意して条例が可決された。①によっていつ投票が実施されるかわからない状態が続いたが、市民の批判が高まり、ようやく実施条例が可決された。②により不成立をねらう投票ボイコット運動なども起こったが、③にもかかわらず精力的な投票運動が行われ、投票率は55%となって投票は成立し、反対票が90%に達して市民の反対の意思が明確に示されたのである。

住民投票とは、住民が賛否両論を比較してどちらが説得的であるかを判断し、自らの一票に託して政治や行政に意見を反映させる制度である。徳島市ではこの考え方にに基づき、可動堰を不要とする市民団体と必要とする建設省（当時）が同じテーブルについて冷静な議論を行った。徳島市民は両者の議論を聞いて不要とする意見の方が説得的だと判断したことにより、反対票が90%に達したのである。

徳島市の事例から少なくとも二つのことが明らかになる。一つは、正しい情報が示されれば住民は真剣に考え、必ず住民にとって正しい判断をするということである。正しく判断しなければ困るのは自分たちなのだから、これは当然のことであろう。もう一つは、住民投票は反対運動ではなく、賛否両論を比較していずれが説得的であるかを判断し、政策を決定するための制度だということである。横浜市でもIR推進派にとっては、その必要性を説明し、市民の理解を得るための絶好の機会になるはずである。

横浜市でも住民投票を実現するためには、IRに反対することを目的とするのではなく、推進派と反対派が冷静に議論することを目的とするべきである。そして、次の市長選挙と

市議会議員選挙では、このような議論の場が必要だと考える代表を選ぶことが重要である。

6 横浜の未来を考える

全国で住民が法定数を超える署名を集めて住民投票条例の直接請求をした事例は2008年に1000件を超えたが、このうち市町村合併を除く地域の重要問題に関するものに限ると、可決された事例は全体の15%に満たないのが実情である。住民が法律に基づいて必要な署名を集めて住民投票条例の制定を求めても、85%を超える事例では議会の壁に阻まれてしまうのはなぜだろうか。

制度的な問題としては、現在の条例の制定改廃を求める直接請求は最終的な判断が議会の議決に委ねられていることが挙げられる。そのため、たとえ有権者の100%（全員）が署名をしても議会が否決すると条例は成立せず、住民投票は実施できないことになる。本稿でもみたように、間接民主制の機能不全によって直接民主制としての住民投票が求められているにもかかわらず、実施の判断が間接民主制（議会）に委ねられているのは重大な制度的欠陥である。常設型住民投票条例または住民投票法を制定し、一定の署名が集まれば必ず住民投票を実施しなければならない制度にすることが必要であろう。

もう一つはいわば原理的な問題である。首長や議会は住民の代表として住民の意見を聞くことがもっとも基本的な役割であるにもかかわらず、なぜ住民投票を実施して住民の意見を聞くことを拒否するのだろうか。これは日本の政治と行政をめぐる最大の謎の一つといえるだろう。

この謎を解く仮説の一つは、多くの首長や議会は住民のためではなく、自分たちの利権のために政治や行政を行っているということである。今の政権の中核は観光業界の利害に

深く関わっているし、IR誘致をめぐる賄賂を受け取り、逮捕された国会議員もいるのだから、IR誘致の背後には様々な利権があることは想像に難くない。横浜でも市長や議会が住民投票をかたくなに拒否するのは、住民投票を実施すれば反対多数となってIR誘致が困難となり、その結果として利権に与ることができなくなるからではないだろうか。このように考えると、市長や議会が御託を並べて住民投票の実施を拒む理由が明快に説明できるのである。

この仮説に対する説得的な反証がなされることを歓迎するが、残念ながら日本の各地で住民投票が否決あるいは無視され、必要性の乏しいダム事業や基地建設が進められている背景にはまったく同じ構造があるのが真相だろう。極言すれば、中国では強権による一党独裁が続き、日本では利権による一党独裁が続いているのである。

私は小学校から高校まで横浜で過ごしたが、横浜市立小学校で「市長や議員は市民の代表として、市民の意見を聞いて政治を行います」と先生に教わった。それから半世紀が過ぎたが、市長や議員は小学生でも知っている民主主義の基本を理解せず、市民の声を聞かずに選挙で当選しさえすれば後は何をしてもよいというかのような政治を行っている。私の後輩の小学生たちは、市長や議員のふるまいをみてとまどっているのではないだろうか。

住民投票はこのような政治のあり方を変える契機となる。住民投票が行われると住民は真剣に考え、必ず住民にとって最良の判断をするというのがこれまでに全国で実施された住民投票の貴重な教訓である。その地域のことをもっともよく知り、地域の将来をもっとも真剣に考えることができるのはその地域の住民だからである。横浜市でもIR誘致問題を契機として、市民のみなさんが地域の将来を考えて次の一步を踏み出すことを期待したい。

【寄稿】

民主主義の危機と横浜

～市民の手に政治を取り戻す！地球規模で考え、地域で行動しよう！～

一般社団法人 勁草塾 代表理事

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター 顧問 斎藤 勁

年末年始、国内外から大きな出来事が伝えられている。その内容は、数年単位というより世紀単位で捉えるべき内容と言える。それぞれ詳しく述べることは字数の制約で困難だが、特徴的なことと思われるいくつかの出来事に触れ、時代錯誤も甚だしい横浜におけるカジノ IR 事業について述べる。



そして、人類の環境問題への取り組みのための時間は残されていない。シベリア大陸のツンドラ地帯は温暖化による解凍状況が出現し、封じ込められていた様々な細菌や新たなウイルスの脅威が生じるとの指摘もある。

(2) イギリスの EU 離脱

次は、イギリスの EU 離脱が正式に合意に至ったことだ。イギリスの離脱は、何年にもわたる議会の議論、国民投票、EU との協議の末に決定したことであるが、第一次世界大戦後の「ヨーロッパは一つ」という思想から第二次世界大戦を経て EC・EU と受け継がれてきたものである。このイギリスの離脱が今後 EU 域内にどのような影響を与えていくのか注視する必要がある。また、目を離せないのが隣国アイルランドとの関係やスコットランド等の独立の機運が高まっていることなどである。

イギリス議会の議論、国民投票など学ぶ点は多くあるが、コロナ禍以前から起きている EU 域内外の移民・難民問題が大きな背景にあることは間違いない。各国の国・地方選挙での右翼政党の進出は特徴的であり、格差・差別行動につながり、民主主義の危機であると位置づける識者は多い。

(3) 日米関係

アメリカ大統領はトランプ氏からバイデン氏に交代した。現職が二期目に挑戦して敗れ

1. 世界情勢が示唆するもの

(1) 新型コロナ、東京五輪、環境問題

第一番目は、2019 年末に中国武漢で発症された新型コロナウイルス、そして東京五輪、環境問題についてである。世界の感染者数（1月 27 日現在）は 1 億人を突破し、死者数は 215 万人に上っている。致死率は低いというもの、サーズ・マーズ以上の感染力で、治療薬・有効なワクチンの普及が待たれる。

コロナに勝利し、その証として東京五輪の開催を、と首相は強く言うが、リーダーは医学的知識を踏まえた言葉、行動をとるべきである。五輪参加を目指すアスリート、準備し期待する多くの方々を非難・批判するつもりは毛頭ないが、IOC・日本政府・東京都は科学的分析と各国の現状と声をしっかり把握すべきである。早期の決断を期待したい。

ることは少なく、白人至上主義・フェイク・果ては議事堂襲撃事件等、混乱の姿を目の当たりにした。就任式は 152 年ぶりに前大統領が不在となった。152 年前の 1869 年といえば、わが国は明治政府誕生の翌年である。1868 (明治元) 年に横浜港から日本人 153 人がハワイに移民として渡った。横浜港からであり、ハワイでは元年者としてしっかり記録されている (参考・JICA 横浜、横浜開港資料館等)。その 15 年前の 1854 年に日米和親条約が横浜で調印された。152 年というのは、実に歴史的記録? であり、日米関係の歴史をこの機会に辿ることも大事である。

行く末に不安視はあるものの、総じてアメリカ民主主義の根強さは感じ取られたと見ても良いのではないだろうか。ただし、国内における国民生活では格差が著しく拡大し、他を包み込む包容力は国民の意識の上でも減少し、内向きになっている。このことが、選挙上にも現れていたであろう。この点が将来不安のひとつである。

さて、新大統領になり国際的關係は直ちに見直されることになるのだろうが、危惧するのは日米関係も含むアジアとの向き合い方である。

菅首相とバイデン大統領の電話会談で尖閣諸島が安保条約適用内との言質を聞き、会見では首相の安心した表情が見えた。変貌する世界情勢、特に東アジア情勢を議論する場をしっかりと作り、わが国からは日米地位協定の改定や多年にわたる沖縄県民の意志を踏みにじってきた辺野古新基地建設問題を俎上にのせる努力をすべきと考える。きちんと主張し議論できる両国関係でなければならない。

(4) 国内情勢

日米同時株価高騰と実体経済の乖離が激しく、特にわが国の異常なまでの株価への日銀の介入、年金資金の投入は世界でも類を見な

い。将来財源への不安、さらに膨大なコロナ対策予算と合わせ、後代負担の激増・地方財政への深刻な影響を指摘せざるをえない。株価高騰と関係なく、国民生活は、格差と貧困が拡大し、所得も消費も増えていない。コロナ禍で企業活動が停滞、縮小し、一部ではテレワークに変更していく傾向もあるが、失業者の増加、女性・若者・障がい者・外国人研修生へのしわ寄せ、エッセンシャルワーカーの方達の苦痛や悲鳴を為政者は受け止めているのであろうか。

批判をし、そして立て直すために立ちあがるのは主権者である。国民の力無くして立て直せない。これが民主主義の力である。

(5) 東アジア情勢

東アジアの情勢もしっかり過去・現在を見つめ、緊張から平和へと転換する必要がある。重要なのは、北東アジア非核地帯の実現である。わが国は、明治時代以降遅れてきた植民地主義国と言われ、アジアで展開してきた事実は消し去ることはできない。

1945 年に第二次世界大戦・太平洋戦争が終結し、朝鮮半島は 35 年の日本統治下植民地から解放された。しかし、東西冷戦構造下の 1948 年の分断国家となり、1991 年、冷戦に終止符が打たれたものの、民族の分断は今日まで続いている。

もちろん、何事も未来志向で考え行動することは重要であるが、過去を互いに話し合い見つめ合う努力、互いの努力を認め合い尊重し合うという地道な積み重ねが大切である。その努力が、未来を託する若者たちへ引き継ぐ内容であろう。

1 月 22 日、核兵器禁止条約が発効した。北東アジアが平和への道を歩むのか、被爆国日本の果たす役割は非常に重たいのだが、わが国政府の姿勢は消極的である。北東アジア非核地帯の実現のためには、わが国の核の傘戦

略を問い直さなければならない。

巨大国家、中国の今・将来の行方は世界中から注目されている。また、香港や台湾との対応がアジアでの緊張関係に繋がっていることも事実である。

2. 世界に開かれた横浜のあり方

さて、横浜の歴史と世界と結ぶ横浜港。これまで、コロナ・イギリスのEU離脱・アメリカ新大統領選出・東アジア情勢と随分大上段に展開していると受け止め、横浜市・市議会のことではなく、国政のことだと捉える方もおられると思う。

本論考では、少し立ち止まって、トランプ前大統領がバイデン新大統領就任式に欠席したのが、アメリカ憲政史上152年前にさかのぼるといふ事実から、紐解いてみた。幕末に、江戸幕府による横浜開港と横浜経済の興隆、人口増加等々、日米関係に限らず世界・アジアとの貿易や人の往来、震災や戦争・空襲後の復興と平和への希求と先人の方々の血のにじむ努力が今日に至っている。

横浜の歴史は世界の貿易港横浜港の歴史でもある。貿易は世界のひとつひとつの動きと連動していることに、改めて気付くはずである。これまで述べてきた国々や地域の関係は強い。横浜港はカジノIR事業を求めている。平和を求め、平和に相応しい横浜港を創りたいと強く求めるものである。

本論考以外で、横浜のカジノIR事業について、林市長の突然のカジノIR招致表明に反対し、市民と歩んできた「カジノを考える市民フォーラムからの報告」、住民投票条例で賛否を問おうと、193,193筆の署名を生かし「実現に向け活動された市議会議員報告」市議会に提出された議案に付された「市長意見への専門家の見解」が掲載されている。是非、今起きている横浜の状況を知っていただき、民

主主義が息づく街・横浜を創るため共に力を合わせよう。

3. 今後に向けて考える「基本は民主主義である」～歴史的大転換の時、歴史を振り返り、今を見つめ未来を築こう！

ここまで、現在の主な世界の動き、そして横浜の位置とわが国がとるべき方向について私見を述べてきた。改めて、わが国の近代国家の歩みは横浜の開港以来の歩みでもあることや、人類が克服すべき課題と民主主義の重要性、そこに市民のエネルギーが求められていることが見えてきたのではないだろうか。

横浜は開港以来、国策としての貿易中心地であり、産業集積の地であった。発展だけでなく、震災・戦争・空襲・焦土からの復興を成し遂げることが出来たのは、先人たちの並々ならぬ努力の積み重ねがあったからだ。

しかし、横浜が東京から溢れ出る人口の受け皿となり、高度成長と市民意識の高まりは、中央集権ではなく、地方自治の確立を求める市民のエネルギーとして登場してきた。

米軍施設接收解除運動は官民挙げて取り組み、今日の市域確保に向けて大きな役割を果たした。人口集中と都市問題から生じる課題に市民は真剣に取り組み、公害問題では全国に先駆けて規制のルール化を図り、市民生活の維持向上と産業の発展にむけ新たな都市づくり構想を市民参加で創り、今日の横浜の骨格が形成された。

世界中がコロナ禍前から、経済動向に陰りを見せはじめ、コロナ禍により構造的欠陥が露わになってきたとの分析がある。このことを十分踏まえて政策を創ることも重要な視点であろう。

いずれにしても、民主主義を取り戻すため全力を上げることであり、コロナ禍という歴

史的大転換の時に我々は生きているという認識が重要だろう。カジノ IR 事業は立ち止まり、市民と共に考え直す絶好の機会と捉えるべきであろう。

歴史を踏み固め、骨太の横浜市将来構想・計画を建てて行くべきだ。その機会を作ってくれたのが、カジノの是非を住民投票条例でという約 20 万筆の市民の声である。この素晴らしい市民のエネルギーを基礎に、明日の横浜創りに向けて共に歩もう。

4. おわりに

論考の中で、国際的な情勢が多く出てきた。これは、全て姉妹都市・姉妹港・友好都市等長い横浜市政の中で培われてきたことを念頭に入れた。

コロナとダイヤモンドプリンセス号寄港で有名になった横浜がとるべき政策は、世界の動向等をしっかり見極め、わが国のあるべき産業政策を基軸に打ち立てるべきである。コロナ禍から立ちあがる横浜市民の力強いエネルギーを基礎に英知を傾けなければならない。

【参考資料】 IR 住民投票条例制定に対する横浜市長意見

横浜市におけるカジノを含む統合型リゾート施設（IR）誘致についての住民投票に関する条例制定についての意見

このたび、地方自治法に基づく、条例制定の直接請求がなされたことは、IRに関する市民の皆様のご関心の表れとして受け止めている。

条例の内容は、住民投票の実施に関するものだが、これについては内閣府に設置された「地方制度調査会」においてたびたび議論がなされている。平成 12 年の答申では、「地方自治制度の根幹は代表民主制だが、住民のニーズを適切に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法も必要」との評価は示されたものの、「その制度化に当たっては、長や議会の権限との関係等、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については成案に至っていない。」との結論となっている。一般的な制度化は現在でもなされていないことから、住民投票の位置付けの難しさがうかがえる。

令和 2 年 11 月 1 日に、いわゆる「大阪都構想」の是非を問う住民投票が実施されたが、これは大都市地域における特別区の設置に関する法律に基づくもので、その結果は法的な拘束力を有するものとされている。このような住民投票を定める個別的法律では、住民投票に内在する課題を踏まえ、投票の対象となる事象、実施する時期、実施までの手続等を詳細に定めている。

一方、条例に基づく住民投票の場合は、法律が定めた長や議会の権限を拘束することができないため、条例の規定は「長及び議会は住民投票の結果を尊重する」となるのが一般的であり、本案もそのようになっている。投票の結果は、長及び議会が判断する際の考慮要素の一つだといえるが、その実施のためのコスト等のことも十分考えなければならない。

また、特定複合観光施設区域整備法は、IR 区域の整備に当たって、地域における十分な合意形成を求めており、協議会における協議、県及び県公安委員会の同意、公聴会等の開催が義務付けられているほか、区域整備計画の認定を申請する際には、議会の議決を経なければならないとされている。このように、民意を反映させる制度が法定されている中で、加えて住民投票を実施することには、意義を見出しがたい。

さらに、IR については、これまで様々な観点から議会において議論が積み重ねられている。つまり、代表民主制が健全に機能しているといえる本市において、地方制度調査会が「代表民主制を補完する点で有意義」と指摘する住民投票を実施することは、これまでの議論の棚上げを意味する。

IR の全体像は、事業者とともに作成する区域整備計画において具体化していくので、市民の皆様丁寧に説明を行うとともに、議会における議論を基本として法定の手続を着実に進めていくことが重要と考えている。

【寄稿】

横浜市のIR(カジノ)誘致反対に向けた取り組み

横浜地方自治研究センター理事長

横浜市立大学名誉教授 岡 真人

1. はじめに

2009年7月、中田宏前横浜市長はスキヤンダルや市政150周年事業の失敗を批判されて「投げ出し」的に辞任を表明し、市長選挙が同年



8月に行われることになった。横浜地方自治研究センター（横浜自治研と略記）は緊急アピール「私たちはこうした新しい横浜市長が欲しい～横浜市政の転換に向けて～」の取りまとめを主催した。

民主党推薦で誕生した林文子横浜市政に対しては、第1期目の子ども子育て施策の重点的な取り組みなどを高く評価するとともに、2期目に向けた2013年には「横浜市政の現状と課題～林市政の到達点と新たな政策課題～」と題する提言を行った。

2. IR・カジノ問題の経緯と横浜自治研の対応

第2期林市政の後半、安倍政権の経済成長戦略に調子を合わせる形でカジノIRの横浜誘致問題が唐突に浮上した。2017年の市長選挙に向けて、横浜自治研は多くの市民に不評なカジノ誘致に反対する内容を盛り込んで「林市

政3期目にあたっての課題と提言～市民と築く横浜の未来のために～」と題する提言を行った。林市長からIR誘致については「白紙」であり、市民の声を聞いて判断する旨の発言がなされたので、総合的判断の結果、三選支持とした。2018年10月にはシンポジウム「IR(カジノ問題)を考える夕べ」を開催し、IR誘致反対決議文を市長に面会して届けた。市長の回答は「その趣旨はよく理解している」であった。ところが、2019年8月末、市長は突然、マスコミに「IR誘致」を表明した。横浜自治研は9月に抗議の意見書を起草して市長に面会を申し入れたが実現しなかった。選挙時にカジノIRについて白紙と述べたのは必ずしもIR誘致撤回を意味せず、誘致表明は公約違反には当たらないという趣旨の市長のマスコミ発言から、我々は市長のIR誘致計画が周到に準備された市民を欺く行為であると理解した。

3. カジノを考える市民フォーラムの結成と活動

市長のIR誘致表明後、横浜自治研は広範な市民との連携を模索する中、2019年10月に、「(一社)勁草塾」、「生活クラブ運動グループ・横浜未来アクション」と共に、三団体で「カジノを考える市民フォーラム」を結成することになった。その目的は第一に、市民主権

の立場から、横浜市の行財政等を学び、今回の IR 誘致について、市民一人一人と共に考え行動していくための場づくりを行うことであり、第二に、市民の抱えている多くの疑問について、市民の力で情報を「集める」、「共有する」、「考える」、「提案する」ことに向けた場づくりを行うことであった。

市民フォーラムは 2019 年 10 月から 21 年 2 月にかけて 8 回の講演会を開催した。

- 第 1 回「ハーバーリゾート構想を聞く」、水上裕之（横浜ハーバーリゾート協会専務理事）
- 第 2 回「カジノ幻想を学ぶ」、鳥畑与一（静岡大学教授）、水上裕之
- 第 3 回「カジノ・ニューヨークからの警告」村尾武洋（建築技師）
- 第 4 回「横浜の都市計画にカジノは NO」、森誠一郎（元横浜市技監）ほか。
- 第 5 回「市民が決める・住民投票条例」、武田真一郎（成蹊大学教授）
- 第 6 回「コロナ禍・カジノ幻想を斬る」、鳥畑与一
- 第 7 回「私たちは、ひるまない！市民の手に政治を取り戻す！」、鳥畑与一・水上裕之・永山茂樹（東海大学准教授）
- 第 8 回「横浜の民主主義が問われた」、武田真一郎、荻原隆宏（横浜市会議員）、千葉信行（元神奈川新聞社編集局長）

上記以外の取り組みとしては、横浜市長に対しカジノ事業の即時停止、コロナウイルス対策に傾注すべきとする意見書を提出した（2020 年 4 月と 5 月の 2 回）。さらに、コロナ禍の中、3 密を避ける取り組みとして、カジノに反対する市民の声を集めて YouTube にアップするリレーメッセージ運動を展開した。また、2020 年 9 月 4 日から開始された「住民

投票条例」制定へ向けての直接請求の取り組みについて、その意義を周知する「動画」を同チャンネルにアップした。

4. 住民投票条例を巡る取り組みと今後の課題

市民不在のままカジノ誘致が進められる中、直接請求による住民投票条例の制定運動が巻き起こり、「カジノの是非を決める横浜市民の会」が結成された。「カジノを考える市民フォーラム」も取り組みの一翼を担うことになった。

条例の直接請求署名期間は、2020 年 9 月からの 2 カ月で、コロナ禍の困難な状況下での署名行動であったが、署名数は 193,193 筆と法定必要数の 3 倍を超えた。「カジノを考える市民フォーラム」は、横浜市議会議員（86 名）全員に、条例案への賛同を求める要請書を送付した。

極めて残念なことに、横浜市議会は 2021 年 1 月 8 日の本会議で自公両党の反対多数で条例案を否決した。それに先立ち、市長は住民投票には意義がないとの意見書を提出しており、それは市民多数の強い怒りがあった。「カジノを考える市民フォーラム」は市長と自公両党議員団長宛に「抗議声明」を送り（1 月 19 日付）、これを多くの市民に発信した。

今後は IR 実施法に基づいて事業者募集が行われ、国への申請期間は 2021 年 10 月から 2022 年 4 月までとなる。今夏の市長選挙では、IR 問題が大きな争点の一つとなることは確実である。横浜自治研は、引き続きカジノ誘致に反対するとともに、コロナ禍の下での財政問題や新たな施策の検討を行い、今夏の市長選挙に向けて「政策提言」の取り組みを進める予定である。

抗議声明

2021年1月19日

カジノを考える市民フォーラム共同代表
一般社団法人勁草塾代表理事 齋藤 勁
横浜地方自治研究センター理事長 岡 真人
生活クラブ運動グループ横浜未来アクション
世話人 若林 智子

1. 2021年1月8日、横浜市臨時市議会本会議において、合計193,193筆、その1筆1筆にそれぞれ市民の熱い思いが込められた、「カジノを含む統合型リゾート事業（IR）の是非を住民投票条例の制定で」議案が、自民・公明両党議員の多数により葬りられました。

まず、私たちはこのことに強く抗議します。

そして、市議会の本議案提出時に示された、林横浜市長の「条例制定についての意見（以下「市長意見」と表記）」の内容に愕然とすると共に、それに異議なく賛成した議員諸氏の、地域民主主義に関する無理解に怒りを禁じえません。

今回の市議会における行政・政治に反映するための住民投票を完全に否定する「市長意見」、並びにそれに追隨して条例制定反対に一票を投じた議員は、横浜市政・市議会の歴史において大きな汚点として刻まれることになったのです。

2. 問題は、「住民が主人公」、「地域民主主義」、「市民参加で地域を創る」等の認識が完全に欠落していることです。「市長意見」では、「地方制度調査会において一般的な住民投票の制度化は成案に至っていない」、「住民投票制度の位置づけの難しさが伺える」、さらに「実施のためのコスト等も十分考えなければならない」等と、記されています。そこには住民参加型の地方自治という理念が全く欠如しています。

さらに、IR誘致のために支出される多額の税金や莫大な社会的コスト（治安対策、賭博依存症対策など）を全く問題とすることなく、民意を明らかにするためのコストだけを問題視することは本末転倒の議論です。

3. 林市長は「市長意見」の結びで、IR事業については「議論が積み重ねられている」、「代表民主制が十分機能している」として、「住民投票を実施することは、これまでの議論が棚上げになる」と述べています。

そもそも、本事業がいつどのように市民に示され、林市長はどのように対応してきたのか。胸に手をあてて、思い起こして下さい。2017年市長選挙の時はIRについては白紙と述べて争点化を避け、2020年からの各区説明会では多くの市民の質問に答えられず、その説明会もコロナ禍の事情もあり中断されました。林市長の念頭にはIR事業推進だけしかなく、市民の声を聞くことや、地方自治を育てていくことへの関心はまったく無いと断定せざるをえません。

私たちは、このような市政や市議会の状況を批判し、抗議します。そして、「わたしたちは、ひるまない！市民の手に政治を取り戻す！」を基調に多くの市民の方たちと連帯し、引き続きカジノ誘致撤回に向けて、取り組みを進めていきます。

私たちは、横浜の民主主義の灯を断じて消しません。

【寄稿】

民意なき IR カジノ誘致

横浜市議員

立憲民主党神奈川県連カジノ問題対策本部事務局長 荻原 隆宏

住民自治の危機

林市長が IR カジノ誘致を表明してから 1 年半が過ぎようとしています。この間、IR カジノの持つギャンブル依存症や治安悪化等の負の影響に対する具体的な処方箋を示さず、地域への経済効果や最大 1,200 億円とする市増収効果の根拠も示さず、コロナ禍における IR カジノ産業の衰退状況を検証することもなく、林市長は IR カジノのバラ色の未来図ばかりを市民に説明し続けてきました。1 月 6 日から 3 日間開かれた臨時会で、カジノ誘致の賛否を問う住民投票を求める直接請求が横浜市会において否決されましたが、なぜこれほどまでに民意がないがしろにされ続けるのか、いま横浜は住民自治の危機にあります。



誘致理由は「虚構」

2019 年 8 月 22 日に行われた IR カジノ誘致発表の記者会見において、林文子市長は IR カジノを誘致する理由として、「横浜は東京や全国と比べて日帰り観光客が多く、観光消費額が少ない」と述べました。しかしこれはエビデンスに欠ける虚構と言わざるを得ません。9 月 6 日の一般質問で私がこの点を市長に質問

した際「精査する」との答弁があり、しばらくして IR 説明資料から観光消費額のグラフと説明は消えました。しかし、日帰り観光客についての「横浜は東京や全国と比べ日帰り客が多い」との説明は消えず、昨年 9 月に再び決算特別委員会で観光調査所管局である文化観光局に対し指摘したにも関わらず、そのまま経過してしまっています。市長の説明では、「横浜市は約 8 割以上が日帰りで、全国と東京都は約 5 割が日帰り」とされています。しかし、「横浜市の日帰り約 8 割」との数字は、観光庁の「観光入込客統計に関する共通基準」に基づいて算出されているのに対し、“全国及び東京都日帰り約 5 割”との数字は、観光庁の別の調査である「旅行・観光消費動向調査」に基づいて算出されています。共通基準に基づけば、東京都の日帰り客は実に約 9 割となり、横浜の約 8 割を上回り逆転します。東京都の共通基準に基づく日帰り客は 2015 年から 5 年間横ばいが続き、9 割を下回ったことはありません。不適切な比較に基づく IR カジノ誘致の根拠は根本から破綻していると言わざるべきです。

市民排除の否決

このような中で、昨年 9 月 4 日から 2 カ月間、「カジノの是非を決める横浜市民の会」により、カジノ誘致の是非を決める住民投票の直接請求をめざす署名活動が行われ、私ど

も立憲民主党も賛同団体として署名活動に参加させて頂きました。最終的に20万8,719筆の署名が集められ、選挙管理委員会の審査を経て19万3,193筆の有効署名が確定されました。これは直接請求に必要な6万2,541筆の3倍を上回る筆数です。コロナ禍において生活の苦勞と集会活動等の制限の多い中、また、行政区ごとでしか署名を集められないという政令指定都市特有の困難がある中でこれほどの署名が集まったことは、横浜市民のカジノ誘致に対する強い反対の意思の表れであり、市民自らカジノ誘致の是非をジャッジしたいとする切実な声だったと思います。

しかしあろうことか、林市長は「代表民主制が健全に機能している」ことを理由に、IR整備法に手続きとして定められていない住民投票には「意義を見出しがたい」との意見を付し、住民投票の必要性を否定しました。そして市会の過半数を占める自公系会派も住民投票に反対し、条例案は否決されてしまいました。住民投票を行うことが「これまでの議会の議論を棚上げにする」として市民の声を聞こうとしない市長意見は、まさに市民排除の論理であり、到底許されません。

市政に変革を

代表民主制が健全に機能しているという判断を当人である市長自らが表明する状況は極めて不健全です。議会と長が健全に機能しているか否かを判断するのは市民です。権力者のために事実を曲げ市民を排するのは典型的な忖度行政の弊害であり大問題です。いま横浜市は、主権在民国家の都市であるにも関わ

らず、市民が圧倒的に不利な立場に追いやられる理不尽な状況にあります。民主主義の崩壊が起きていると言っても過言ではありません。本来なら市民の声を代弁し自治の番人であるべき議会が市長の暴走を止めなければならない場面のはずですが、長と議会が互いに依存し合う結果、議会が長への牽制機能を失ってしまっています。市民こそが主権者として政策選択する主人公です。長や議員が自らこそ主人公と錯覚して市民を排除し独善に走っては、民意なき市政と糾弾されても仕方ありません。横浜市政は変革を遂げるべき時を迎えていると思います。

<IRカジノ誘致をめぐる主な経緯>

2017年7月 IRカジノ誘致「白紙」を掲げ林文子市長が3期目当選

2019年8月 林市長IRカジノ誘致推進を発表

2019年9月 IR推進費含む補正予算が自公により可決

2020年3月 IR推進費含む一般会計予算が自公等により可決

2020年9月4日 住民投票直接請求に向けた署名活動開始

2020年12月23日 住民投票条例制定を直接請求

2021年1月6日 林市長が否定的意見を付して住民投票条例案を市会に付議

1月7日 政策・総務・財政委員会で意見陳述、議員間討議、採決され、自公により否決

1月8日 本会議にて住民投票条例案が自公により否決

【寄稿】

都構想「住民投票」と大阪市民

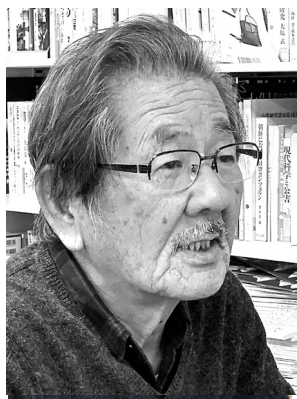
～何が選択されたのか～

大阪の自治を考える研究会・代表

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究講師 大矢野 修

はじめに

政令市・大阪市を廃止し4つの特別区を設置する、いわゆる「大阪都構想」（以下、都構想と記す）の賛否を問う二度目の住民投票が昨年11月



1日に実施された。新型コロナウイルスの感染拡大が危惧される中での実施であり、投票率は前回から4.5%低下した。結果は約1万7000票差で「反対」が上回り、大阪市の存続が決まった。2015年の前は約1万票差であったから、票差は広がったことになる。しかし僅差であることに変わりはない。

前回の投票は、当初「反対」優勢からスタートしたが、「橋下劇場」の熱気にあおられ、「賛成」が猛追する形で展開した。しかし今回は逆の流れであった。2カ月前の各新聞の世論調査では、10～15ポイント近い差で「賛成」がリードしていた。その背景には、2019年4月の統一自治体選挙における首長W選挙並びに大阪市会・府議会での維新の会の圧勝、それをうけ反対から賛成にまわった公明党の方針転換、くわえて吉村知事のコロナ対策を関西メディアがこぞって絶賛した「吉村人気」もあった。政局レベルで判断するかぎり、賛

成派にとって明らかに追い風であり、今度こそ都構想実現と考えておかしくない雰囲気であった。おそらくマスコミや各政党また運動に関わった関係者で、確信をもって反対多数の結果を予想できた人は誰もいなかったはずである。にもかかわらず、結果は反対多数であった。明らかに不利とみられた情勢を覆した大阪市民の選択の重みを票差以上に実感する結果であった。

*

本稿は、大阪府域において圧倒的な勢力を誇る地域政党・大阪維新の会（以下、維新の会、文脈によって維新政治と記す）の一枚看板ともいえる都構想がなぜ、一度ならず二度にわたって否決されたのか。その一見矛盾とも思える落差に焦点をあて、その原因をさぐることを主たる目的とする。だが、この問題を解くには、今回の住民投票の結果を分析するだけでは限界があり、維新政治を生んだ時代状況並びに政治思考・行動様式の特徴をおさえておく必要がある。その特徴は表層的には、メディア受けするパフォーマンス、さらに政局が膠着すればたとえ詭弁といわれようが政治的駆け引きを駆使して選挙をしかけ、勝つことで自らの正当性を築いてきた政治スタイルにあらわれていよう（注1）。その姿勢は今回の住民投票でも変わらなかった。

逆説的のようだが、一度ならず二度にわた

って大阪市民を巻き込み、住民投票の実施にいたったのには、都構想なるものが事実裏付けられた実体をもたないところにこそあるように思える。つまり中身のよく見えない「空白」がかえって人々の期待値を増幅させるメカニズムを巧みに利用するところに、一度否決されたにもかかわらず都構想を生きのびさせてきた「現実」があった。

その背景には「失われた 30 年」の言葉に象徴されるように、右肩上がりの経済成長が期待できなくなった時代への不安や将来見通しのきかない「空白」が横たわっているはずである。不確かな将来という時代の「空白」と、その空白を埋める信頼にたる政治の不在、この 2 つの空隙（空白）をテコに、未来への期待感を演出してきたところに維新政治の実態があったように思う。以下に、この 10 年の大阪の政治プロセスをふまえつつ、維新政治の強さと、にもかかわらず都構想に対し「ノー」が示された背景に何があるのか、検討をすすめる。

維新の会誕生の時代状況

まず本稿末の「維新政治と『都構想』関連年表」をたどりながら、維新政治を生む時代背景をおさえておきたい。

2008（平成 13）年 1 月に橋下徹が大阪府知事に当選（自民・公明推薦）、翌 2009 年に松井一郎ら自民党府議らが「自民党・維新の会」を結成、2010 年 4 月に「大阪の司令塔は一つ」「大阪の統治機構を変える」のスローガンのもと、橋下知事を代表とする地域政党・大阪維新の会が結成される。翌 2011 年 4 月の統一自治体選挙で維新の会は府議会で単独過半数、大阪・堺両政令市議会で第 1 党に躍進する。その勢いをもって橋下知事が同年 11 月、任期 3 カ月をのこし市長選に鞍替えし、松井知事候補とともに W 選挙をしかけ勝利する。これを

機に都構想は一気に大阪の政治日程にのぼってくる。なお、橋下知事誕生の背後には当時、自民党本部の選挙対策副委員長であった菅義偉（現首相）の尽力があった。橋下・松井ラインと安倍・菅政権の親密な関係はここにはじまっている。

維新の会スタート時の日本の政治、経済、社会の動向を確認しておく。橋下知事誕生の 2008 年秋にはリーマンショックがおこっている。グローバル規模でおきた金融危機である。翌 2009 年の総選挙で民主党が圧勝、政権交代がおこる。だが、その翌年の参議院選挙で民主党は過半数割れで「ねじれ国会」となり、政局は一気に不安定化する。2011 年 3 月には東北から関東まで、東日本沿岸数百キロにおよぶ大津波と福島第一原発の苛酷事故がおこり、時代の崩壊感覚は政治、経済のみならず社会全体におよんでくる。翌 2012 年の総選挙で自民党が圧勝し、第二次安倍政権が誕生する。維新の会は 2009 年、自民党が政権交代の危機にあった時期に登場し、民主党政権が短命で終わる政治状況の中で急成長している。

だが政治変動は、戦後日本の政治を主導してきた「55 年体制」の終焉、つまり 1993（平成 5）年の総選挙で自民党過半数割れ、社会党も減少した時点までさかのぼることができる。こんにちまで続く「失われた 30 年」のはじまりだが、この期間は奇しくも平成の 30 年（1989～2018 年）と重なっている。

平成の 30 年は日本の資本主義が飽和点に達し、経済成長の果実を分け合う政治システムの限界が露呈した時代であった。その限界を埋めるべく新たな資本主義のフロンティアとして、市場原理、経済効率、競争を価値基準に、公共部門の民営移管をめざす「小さな政府論」の流れがつよくなる。小泉政権から第二次安倍政権へと引き継がれていく新自由主義的な政治経済思想である。本来であれば、新自由主義的な政治の暴走を抑制する役を担

うのが民主党だったはずだが、果たせなかった。民主党の挫折によって、55年体制に代わる新たな政治システムが築かれないうまま、日本の社会、政治は混迷の度合いを深めていく。

翻ってこの10年、大阪の政治・行政を主導してきた維新政治も「二重行政批判」「身を切る改革」をスローガンに、自治体レベルにおける行政の経済効率、民営化の先頭を走ってきた。そうした改革のシンボルの位置にあるのが都構想ということになる。

維新政治で際立つ思考

ここで維新の政治思考、行動様式の特徴をあげておく。リーマンショックがおきた年の暮れに「年越し派遣村」を立ち上げた湯浅誠は、橋下徹を意識しながら、格差・貧困が深まる分断社会における政治ヒーローの条件について、大きく三つの要素にまとめている（注2）。一つは、自分に代わって悪つまり既得権益者を懲らしめてくれる水戸黄門的な勧善懲悪型のリーダー。二つは、あれこれ悩むのではなく、物事を単純化して判断できる人物。三つは、「えいやっ！」とスピード感をもって速断する人物である。こうしたリーダー像と、「寛容」を基本に、調整と合意手続きを尊重する民主主義のリーダー像を比べれば、そのちがいは明瞭である。

首長としての橋下は、イエスカノーか1票でも多く票を獲得すれば、民意はすべて白紙委任されたとみなし、それが気に入らなければ「次の選挙で落とせばいい」との発言を繰り返していた。こうした発言を内田樹（神戸女学院大学名誉教授）は、政治を株式会社の発想（マーケット至上主義）で仕切ろうとする思考として批判した（注3）。

利潤の最大化にむけ価値基準を単一化し、その価値を短時間で効率よく実現しようとする経営者の思考と湯浅が指摘するリーダー像

は重なってくる。しかし株式会社における経営者の失敗責任は、株主の出資金を超えない範囲（有限責任）に止まるのに対し、行政の長たる者の判断ミスへの責任は、株式会社とは異なり、場合によっては次世代まで無限責任をとらなければならない。その緊張が失われることで、政治は限りなく劣化していく。内田はこの政治劣化を、首長としての橋下のみならず当時の安倍首相にみている。

もう一点、橋下には独特の政治手法があった。中島岳志（現・東京工業大学教授）は2005年に橋下が弁護士時代に出版した『図説・心理戦で絶対に負けない交渉術』（現在は絶版）をテキストに、彼の政治手法をわかりやすく解剖している（注4）。その核心は、「実際に存在しないレトリックによる利益（仮装の利益）」を作為的に作り、その仮装の利益を相手に飲ませる「譲歩のゲーム」を演出する交渉術にある。

その交渉術とは、あらかじめハードルの高い仮装の土俵（条件）を設定し、その土俵の枠内で「譲れるもの・譲れないもの」を二者択一の原則で分別しておき、譲歩のカードを切りながら自己利益を絞り込み、のみならず交渉相手にも利益を得たと錯覚させるロジックである。橋下が首長時代に多用した「反対ならば対案を出せ」の論法は、この交渉術を下敷きにすれば分かりやすい。この政治手法は橋下の政治家引退後も、批判者に対し優位を確保するための常套句として維新政治に引きつがれていく。その究極のゲームが住民投票とみて差し支えないであろう。なぜなら都構想なる仮装の土俵を設定し、その土俵に275万大阪市民を乗せ、誰にも判断の難しい仮装の利益をイエスカノーか二者択一の選択で決めようとするのが都構想の住民投票だからである。いずれにしろ、ここから分断・対立の政治は生まれても、大阪市民共通の利益を引き出そうとする政治は見出せない。こうした

維新の政治手法に大阪市民はどのように反応してきたのか。首長 W 選挙（本稿では市長選に限定）と住民投票での投票行動を比較しながら考えてみたい。

表 2015 年住民投票と 2011 年市長選挙の比較

	投票者数	投票率	「賛成」数	「反対」数
2015 年住民投票	1,400,429	66.83%	694,844	705,585
2011 年市長選挙	1,273,454	60.92%	750,813	522,641
	126,975	5.91%	-55,969	182,944

通常の選挙とは異なる投票行動

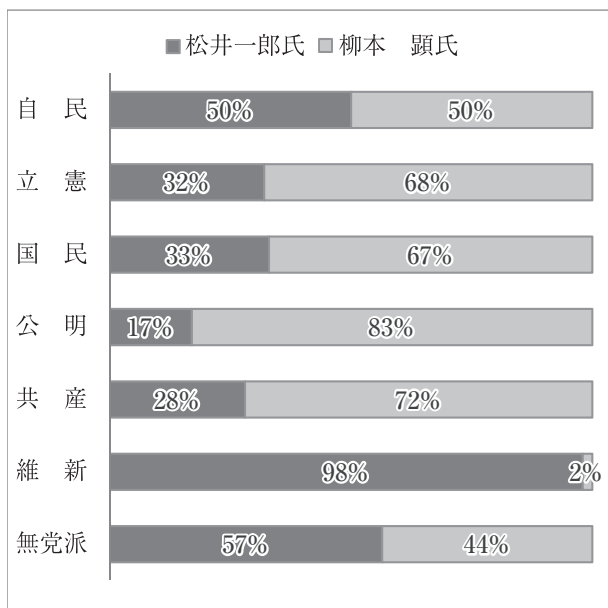
2011 年の首長 W 選挙での市長選と 2015 年の住民投票を比較した表と、2019 年の同じく W 選挙での市長選と 2020 年の住民投票における支持政党別の出口調査の図表をあげておく。

2011 年の市長選挙は、府知事から鞍替えした橋下徹と現職の平松邦夫の一対一の選挙であった。橋下ブームの真ただ中での選挙であり、大阪市長選としては異常に高い投票率（その前の市長選挙より 17 ポイント上昇）で、投票率アップのほとんどは橋下に流れている。他方 2015 年の住民投票も橋下市長の信任投票の側面を色濃くもっていたが、票の流れはちがっていた。住民投票は投票率が上昇したことで、市長選に比べ約 12 万 7000 票近く増

えているが、「賛成」は 5 万 6000 票の減、「反対」は約 18 万 3000 票の増となっている。この比較から、住民投票は政党や人を選ぶ通常の選挙では推し量れない「何か」が働いていることがうかがえる。つぎの 2019 年 W 選挙時の市長選（松井一郎対柳本顕）における投票行動と今回の住民投票の比較でも同じことがいえそうである。

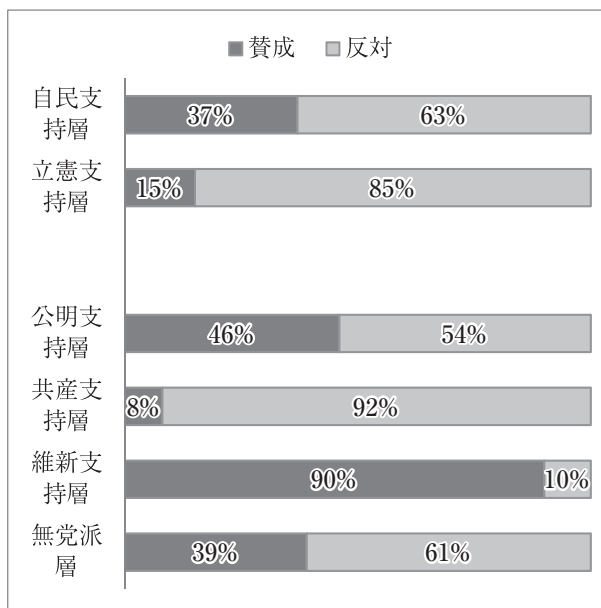
図 1、2 からいくつか特徴が浮かび上がってくる。維新の会の支持基盤は相変わらず強固なものがあるが、他の政党は公明をのぞき、住民投票では市長選より「反対」が増えている。自民は府議団と市議団で微妙なズレがあり、必ずしも一枚岩ではなかったが、市長選より反対票は増えている。公明は、市長選と住民投票で「賛成」と「反対」が入れ替わっ

図 1 大阪市長選（2019 年）支持政党別投票先（出口調査）



出所：毎日新聞 2019 年 4 月 7 日付

図 2 大阪都構想（2020 年）支持政党別の賛否（出口調査）



出所：朝日新聞 2020 年 11 月 2 日付

ている。公明の場合は今回、党本部の指示をうけて「賛成」の側にまわったことが原因だが、にもかかわらず「反対」票が 54%もあるところにこそ注目すべきである。無党派層も市長選では維新支持が 57%だが、住民投票では逆転して 6:4 で反対票が増えている。これらデータからも通常の選挙では推し量れない変化がうかがえる。

この 10 年余、維新政治の動向を取材してきたジャーナリストの松本創のレポートを手掛かりに、その違いをさぐってみたい(注 5)。

松本は 2019 年の首長 W 選挙での市民の行動について「橋下時代の熱狂的な聴衆はもういない」との印象的なフレーズで新自由主義的な価値観が大阪の選挙民に深く浸透している状況について記している。新自由主義的価値観とは、具体的にはインバウンド景気や万博、都市開発などビッグプロジェクトへの投資、地下鉄民営化や公園管理の民間委託等への高い評価である。また福祉・医療、教育、文化分野の行政をできるだけコストカットし、自己責任、自助努力で賄うべきとする施策への賛同である。

松本も指摘するように、これらは必ずしも自分たちの財布を直接に潤す政策ではない。しかし「大阪を元気にしてくれる」「何かを変えてくれる」「大阪が成長する」といった漠然とした期待感を膨らませてくれる。維新政治を支えてきた「ふわっとした民意」の正体のようにも思えるが、先の見通せない不安な時代だからこそ、期待感を抱かせる政党とそうでない政党のイメージ差は投票行動に決定的な差異をもたらす。人口流動の激しい大都市ではなおさらであろう。では住民投票では、こうした漠たる期待感とはちがった何か作用したということになるのか。もしそうだとすれば、それは何なのだろうか。

松本が無党派層の取材を通して得たものは、「メディアを通じて喧伝される都構想のイメー

ジを漠然と受け入れるのではなく、自らその実態を調べ、正確に理解しようとする意志が働いたことにあった」と記す(注 6)。いいかえれば、候補者や政党に「お任せ」に流れやすい通常の選挙とは明らかにちがった危機感ないし当事者意識が大阪市民の間でつよく働いたということであろうか。確かに、投票告示後に急速に拡大していった Twitter 上での「反対」の声には、特別区の実体や財政負担、公共サービスの低下等、都構想を自分たちの生活に引き寄せて考えようとする内容のものが広く拡散していた。

「強制された権利」を反転させた市民

前回の住民投票で、橋下市長(当時)は、「住民投票は究極の民主主義」と発言していた。松井市長も今回、同様の発言をしている。だが筆者は、前回の投票時から、都構想の住民投票は「強制された権利行使」と呼んできた。確かに「住民投票」は直接民主主義の発動として、立法機関の議決をもって最終決定とせず、有権者の投票で決定する制度(レファランダム)を骨子とする。しかし「レファランダム」が有効性をもつには住民発意(イニシアティブ)の条件が備わっていなければならない。だが都構想の住民投票は、大阪市民の発意ではじまったわけではない。あくまで権力をもつ維新の会サイドから、自分たちが主張する政策・制度を正当化するため、大阪市民の合意を獲得する手段として使われてきた。まさに「強制された権利行使」としての住民投票であり、そこは決定的なちがいがあ

る。なお現在、日本の自治体が有する住民投票制度は、あくまで諮問型の制度であり、投票の結果が直接首長や議会を拘束するものではない。また、横浜市におけるカジノ誘致反対をめぐる住民投票直接請求運動(本誌今号参照)がそうであるように、市民発意の投票条例請

求は、最後は首長の意見を付記した議会採決にゆだねられ、「イニシアティブ」の本来の趣旨が生かされない仕組みになっている（注7）。そのことに関してはこれ以上触れないが、都構想の住民投票は直接民主主義にとって必要不可欠な条件を欠いたまま、上から、つまり権力の側から仕組まれた側面をもっていることは忘れるべきではない。

都構想の法的根拠となる大都市地域特別区設置法（2012年8月、以下「大都市法」と略す）は、その設計図となる「特別区設置協定書」の内容に関し「住民に分かりやすく説明しなければならない」旨、規定している。その住民説明会は、前回は39回開催、延べ3万人が参加した。しかし実態は、中立であるべき行政による説明会というより維新の会代表・橋下徹の独演会に終始している。今回はコロナ禍もあり、説明会の開催は8回、人数も5分の1に縮小して実施された。

だがここでも府・大阪市の共同所管「副首都推進局」が作成した説明パンフレットは、都構想のプラス面だけを強調する内容で、著しく客観性や公平性を欠き、さすがにメディアからも批判をうけている。住民サイドからも「大都市法」違反ではないかと監査請求が出された。監査委員の見解がそろわず合議不調となり、その後住民6人が大阪市長らを相手に約1億円の返還請求の住民訴訟をおこしている（注8）。この事例からも「究極の民主主義」なる言葉がいかに見かけ倒しのものであるかが分かる。

そうだとすれば、都構想に「ノー」をつきつけた力は、強制された権利行使を「正当な権利行使」に反転させた市民の意志にこそ求めるべきということになる。おそらくその意志は、多くの大阪市民が抱く危機感、当事者意識から発したものであり、必ずしも政党の力で誘導されものではなかった。

前回の住民投票で自民、公明、民主、共産

は「反対」を貫き、過去に例のない統一戦線的な状況が生まれた。だが、それが理由で反対派が勝ったかといえば、必ずしもそうとは断言できない。もちろん反対票70万の基礎は政党の力なしでは出てこないが、辛うじて1万票差で逃げ切れた背後には、それにプラスして、同時多発的に発生した草の根市民の動きがあった。筆者にもそのことを記した論稿がある（注9）。

今回の反対運動では、前回のような統一行動はみられなかった。マスコミから「統一性に欠く」と批判されるほど、各政党、労働組合、市民団体などはそれぞれ独自に動いていた。しかしそうした動きとは別に、個人や小グループの活動が前回にも増して水面下で広がっている。先に記したSNSによる情報拡散もその一つである。他方、賛成派の動きは、松井・吉村両首長を先頭に、要所要所で大規模な街頭演説をおこない、また公明党の山口那津男代表を呼び組織動員型の運動が展開されている。まさに松本のいう「組織と個人との戦い」の光景である。では、この好対照な光景を生み出す背後には何があるのか。すべてと言わないが、その力に与ったもの一つに「投票用紙」があったように思う。

今回の投票用紙には「大阪市廃止・特別区設置住民投票」と明記されている。大阪市庁舎や各区役所にも同文を明記した投票呼びかけの垂れ幕が吊るされていた。それに対し、前回の投票用紙には「大阪市における特別区の設置」とあるだけで、あたかも大阪市を残したまま特別区を設置すると誤解されかねない表記となっていた。

さて今回、大阪市民はこの垂れ幕また投票用紙を前にして、自分がどういう選択の場に立たされているのか、一歩立ち止まって考えたであろうことは容易に想像がつく。イエスカノーか、みずからの判断が直接、大阪市の存続・廃止の行方にかかっていることへの責

任感、当事者意識といったものである。この投票用紙における表記変更は多くの大阪市民にとって、そうした意識を呼び起こすきっかけになったのではないかと筆者は考えている。実はこの表記変更は2018年、大阪市会に市民から陳情書が出され、自民、公明、共産などの賛成多数（維新は反対、公明は当時まだ反対派）で採択されたものである。

大阪市民が都構想「ノー」を決断した背後には、この10年、強大な組織に成長した地域政党・維新の会に対し、あたかも厚い壁をノミで穿つように、地道に異議申し立ての意志を積み上げてきた大阪市民の力によっていることをあらためて確認しておきたい。住民投票用紙の変更請願もそうした試みのひとつであった。

党利党略の道具に使われてきた不幸

大阪の政治の不幸は、都構想が一貫して政党間の駆け引きの道具に使われてきたことにある。その不幸はすでに住民投票の根拠法である「大都市法」の成立自体からはじまっている。維新の会は2012年の総選挙で国政進出をめざすが、自民、民主、公明など既成政党は維新の勢いに不安をいだき、その勢力をなんとか大阪府域に止めたいとの思惑があった。同法はその妥協の産物として議員立法として成立している。その一方で、各政党は当初から、政令市大阪市を廃止分割する都構想は、大阪市住民に不利益をもたらす側面があるとみていた。そのため最終決定は大阪市民の意思にゆだねるべきとの考えで、「大都市法」に住民投票制度が組み込まれている。その経緯については国会議事録からもうかがうことができる（注10）。

その後、議論は特別区の制度設計案（特別区設置協定書。以下「協定書」と記す）を審議する場である「大都市制度（特別区設置）協議会」

（以下、法定協議会）に移される。だが、ここでの審議は、都構想ありきを前提に「数こそ力」のロジックで貫かれている。その駆け引きの中心にはつねに維新・公明の存在があった。その詳細は省くが、駆け引きの背後には、公明党が議席をもつ小選挙区への維新候補の見送りがある。国政選挙をからめた維新・公明の取引の陰で、肝腎の特別区の制度設計に関する重要論点は無視ないし未消化のまま、住民投票に向けたスケジュールだけが粛々とすすめられていく（なお維新・公明の党利・党略の動きに関しては本稿末「年表」、特に2014年以降を参照）。

公明4条件にみる特別区の制度欠陥

大阪市廃止・分割にともなう特別区は、公選の区長・区議会をもつ基礎自治体として設計されている。維新は特別区を政令市の行政区と比較しながら、ニア・イズ・ベターの表現で、大都市における地方分権の具体化として自画自賛してきた。しかし基礎自治体である以上、比較すべき対象は同じ性格をもつ一般市町村となされるべきだが、維新はそのことに一切触れようとしない。だが、特別区と一般市町村を対比すれば、特別区の制度上の構造矛盾はたちどころに分かってくる。特別区は人口60万～70万規模を擁しながら、一般市町村であればどこも備えている標準装備すら有しない中途半端な自治体として設計されている。

今回、特別区の制度設計案である「協定書」に関し、吉村知事・松井市長は、前回にくらべ「バージョンアップされた」と強調した。具体的には特別区の数をも5から4に変更したことに加え、公明党が賛成にまわるため要請した4条件を受け入れたことを指してのことである。4条件とは、i) 住民サービスの維持と拡充、ii) 特別区設置コストの最小化、iii) 区

役所機能に維持、iv) 児童相談所の特別区設置である。しかし特別区制度が根本的にもつ構造欠陥に向き合っていないため、4条件はかえって特別区の脆弱な実体を浮き彫りにする結果に終わっている。順次その問題点を指摘しておく。

特別区の財政は大きく大阪府に依存せざるをえない。本来、市の基幹財源である固定資産税や法人市民税はいったん府に吸い上げられ、その一定割合が「財政調整交付金」として特別区に配分されるしくみになっている。また現在、大阪市に交付されている地方交付税も府に一括して交付されたうえで、これも財政調整交付金の原資にあてられる。その他、都市計画税や事業所税も同じく府税となり、その一部が特別区に配分される。その結果、特別区の財政は恒常的に府に依存しない限り運営できないしくみになっている。

ところが31回法定協議会（2019年12月26日）で、事務局から提出された財政シミュレーションでは、財政調整交付金の財源が149億円不足（特別区98億円、府51億円。2016年度決算ベース）とあり、「不足分は行政改革等に対応」と記されていた。それを受け、反対派議員から、特別区の必要職員数や特別区ごとの基準財政需要額などを「積み上げ方式」で試算すべきとの意見が出されたが、データの提出すら拒否されている。公明党はこの財政シミュレーションを元に、特別区設置後の10年間、年20億円を特別区に追加配分することを要求し、協定書にも書き込まれている。しかし残念ながら、その追加だけでは弥縫策にもなっていない。

大都市自治体の民生費は、高齢社会の深まりとともに確実に増大していく。大阪市も今後10年間で2000億円ほど膨らむとの試算がある。その増加分の大半は「住民に身近なサービス」を担う特別区の財政にのしかかってくる。この一例からも、20億円の「追加」書

き込みで、「住民サービスを低下させない」条件が満たせるとはとても考えられない。特別区の財政に関し、もう一点記しておく。

11月1日の住民投票日の直前、毎日新聞に地方交付税の算定基準となる基準財政需要額をベースに、「市分割 コスト218億円増」の記事が載った。それを松井市長は「ねつ造」と叫び、日本維新の会の馬場伸幸幹事長は、国会の代表質問で「大誤報」と、毎日新聞を諷めるような発言をした。しかもその後、取材に対応した大阪市職員は、松井市長によって減給の懲戒処分をうけたという。だがこの問題は、すでに自民党・川嶋広稔市議が法定協議会の場で、くりかえし4特別区ごとに基準財政需要額を試算したデータを出すよう要求していた事柄と関わるものである。その要請に対し、法定協の維新議員は一貫して無視してきた経緯がある。そのことを棚にあげ、都合の悪いことは「ねつ造」「大誤報」を決めつけるパフォーマンスに、維新の正体が透けてみえる。

さて、公明の4条件の二つ目「特別区設置コストの最小化」もズサンな解決策に終わっている。現在の大阪市庁舎（中之島庁舎）をフルに活用して、移行コスト圧縮をめざしたため、中之島庁舎には北区役所の他、区外の特別区職員の一部間借りが予定され、さらに大阪特別区事務組合（一部事務組合）も同居するという、文字通り雑居状態となる。

また「区役所機能の維持」も特別区の出先窓口にすぎなくなる地域自治区事務所（現在の区役所）をそのまま「区役所」との名称をのこし、あたかも大阪市の区役所がそのまま存続するかのようトリックが使われている。最後の「特別区ごとに児童相談所」も、泥縄式の計画になっている。法定協議会に提示された計画では、2025年の大阪市廃止までに4カ所体制を確保するため増設・増員をおこないつつ、同時並行で4分割体制を準備する計画に

なっている。そのタイトなスケジュールにもなう作業量を思えば、どう考えても無理な計画である。

ところで筆者も加わっている研究会では、以上述べたことも含め、住民投票にむけ、大阪市民への情報提供を目的に一冊の本（『「大阪都構想」ハンドブック―「特別区設置協定書」を読み解く』）を出版した（注 11）。本書は「ハンドブック」と称するごとく、極力イデオロギー的な批判を避け、客観的データに基づき「特別区設置協定書（案）」並びのそのベースとなった「特別区設置（案）」を読み解くことをねらいとした。そこに府内市町村との比較、4つに分割される特別区間の格差比較、東京の都区制度との比較の視点を重ね、特別区の実像にせまった。この『ハンドブック』は大阪市廃止反対の学習会やピラ、SNS 発信の参考資料として活用されたようだが、ここに

その目次を掲げておく。特別区の実像とはいかなるものか、特に 20 項目ごとに冠した表題から、その実像の一端を読みとっていただければ幸いである。

今後も続く大阪市の空洞化の試み

住民投票の興奮がまだ生々しく残っていた 2020 年 11 月 5 日、松井市長は唐突に 2 つの条例案を 2 月の市議会に提出する考えをしめした。一つは、大阪府と連携して展開している施策・事業を継続するための条例案。二つは、特別区の代わりに現行の 24 行政区を再編して権限と予算を強化したいとする条例案（総合区制度）である。その発言をうけ、吉村知事も、二重行政抑止のルール化をめざす「広域行政一元化条例案」を 2 月の府議会に提出すると宣言した。知事発言は、都構想という仮装のべ

大阪の自治を考える研究会 編著

「大阪都構想」ハンドブック―「特別区設置協定書」を読み解く／目次

はじめに ～特別区の実像を知るための視点

第 1 章 特別区の制度とすがた

- 1 区割りとは名称 4 分割される特別区～政令市並みの人口規模
- 2 特別区の特徴 大きい特別区間の格差～比較のポイント
(1) 淀川区 (2) 北区 (3) 中央区 (4) 天王寺区
- 3 特別区議会 劇的に少ない議員の数～心配な議会機能
- 4 事務分担と職員体制 府内の市町村と異なる事務分担～職員数の不足も不安
- 5 一部事務組合 大阪特別区事務組合（仮称）って何？
- 6 特別区職員 採用、給与、人事異動はどうか
- 7 財源配分 大阪市の基幹財源＝市税が府税に変わる
- 8 財政調整制度 特別区の財源不足を生むメカニズム
- 9 庁舎整備 ズサンすぎる特別区の庁舎体制
- 10 地域自治区事務所 大阪市「区役所」とは異なる
- 11 東京都区制度との比較 大阪の特別区は東京 23 区と決定的にちがう

第 2 章 特別区の仕事（分野別）と市民生活

- 12 学校教育・図書館 見えない特別区の教育行政～ニア・イズ・ベターの教育は実現できるか
- 13 児童福祉 特別区ごとに 1 つの児童相談所～ドロ縄式の計画案
- 14 地域福祉 高齢者の介護・福祉は大丈夫か？ ～介護保険と社会福祉協議会を事例に
- 15 保健衛生・医療 政令市の高度な専門的機能を分断～コロナ禍で問われる大阪の安全・安心
- 16 消防・水道 命のインフラ、消防と水道～府知事の管理下に移ることの問題点
- 17 水道（その 2） 命の水は誰が守るのか
- 18 環境行政 特別区のごみ処理体制～大阪市独自の課題に即応できるか
- 19 都市計画 市町村に劣る特別区の都市計画権限～遠のく住民参加のまちづくり
- 20 公営住宅 特別区に移管される市営住宅～特別区間の格差がすすむ

さいごに ～あなたの権利をあなたの意志で行使するために

ールにくるまれた統治機構一元化の試みが不発に終わった代替案ということだろうが、維新政治の執念深さにまずは驚く。

「広域行政一元化条例案」は、広域行政を府に一元化することで政令市機能をもつ大阪市の空洞化をねらったものである。一方、「総合区案」は、現行の行政区の枠内で、区に一定の権限・財源を移し、維新の会のいうニア・イズ・ベターな行政を実現しようとするもので、両者は本来、両立しがたい内容のものである。両案のどこに整合性があるのか、その真意は現時点では読みとれない。なお「総合区」（2014年、自治法改正）は公明党が法定協議会で都構想に変わる案（現行24区を8総合区に再編）として、維新の会との駆け引きの材料として提案したもので、その後、同党が都構想賛成にまわったことで実質廃案になった経緯がある。

さて、その後の動きを新聞報道でみれば、府・市は副首都推進本部会議を開催し（2020年12月28日）、「広域行政一元化条例案」に絞り議論がされている（注12）。その骨子案は、大阪府・市で共同所管する副首都推進本部を現在の「要綱」規定から条例に格上げし、同本部を指令塔にして、成長戦略事業を府に一元化して推進しようするものとある（本部長・知事、副本部長・市長。本部長が議事を決定）。都構想が住民投票という手段により、政令市大阪を外側から解体する試みであったとすれば、「広域行政一元化条例案」は、大阪市の行政システムを内側から空洞化させようとする試みだと理解できよう。

二重行政とは何か、明確な定義があるわけではない。日本の行政システムの特徴は集権・融合、即ち同一または類似の行政分野を国・広域自治体（府県）・基礎自治体（市町村）で分担するところにあり、したがって二重行政はどの府県・市町村間でも常におこりうる。もし二重行政に問題があれば、府県と市の機

能分担を明確にしつつ、両者で調整すれば済む話で、そこにこそ政治の役割があるはずだが、調整が不調だという理由で政令市を廃止するというのは明らかに論理の飛躍がある。維新の会が主張する二重行政批判は、政令市大阪がもつ都市計画権、道路、交通、港湾等々の都市基盤整備などの権限を府に吸い上げ、行政効率を最大化しようとする究極の「地方行革」を意味する。

「広域行政一元化条例案」からあらためて気づかされることは、都構想如何にかかわらず、大阪市の空洞化はこの10年、すでに各行政分野で進行しているという事実である。本稿末「年表」の最後に、大阪市会は2020年暮れ、大阪市立高校21校を府に移管し、土地・校舎などの資産（約1500億円相当）を府に無償譲渡する案を維新・公明の賛成で可決したとある。この事例もこうした流れの一つである。

翻って、橋下市長時代に「市政改革プラン」（2012年7月）が発表されているが、内容を見れば、大阪市廃止・分割後の特別区設置を想定し、大阪市独自の施策・事業をそぎ落とし、空洞化しようとする意図がこの時点ですでに組み込まれていることが分かる。具体的には職員の退職不補充や採用抑制、非正規化、さらに業務形態の変更等による「人件費削減」にはじまり、「施策・事業の廃止・見直し」「補助金等の削減」等、行政全般にわたっている（注13）。

「市政改革プラン」は吉村・松井市長に引き継がれていくが、その根底には市場原理、効率、競争と自己責任を価値基準に、政治・行政を株式会社の発想で仕切ろうとする思考がある。効率か非効率か、有効かムダか、自助か公助か、広域か狭域か。行政の現場に下りれば、こうした二分法では割り切れないグレーゾーンが必ずでてくる。それを機械的に二者択一に仕切ろうとすれば、グレーゾー

ンの部分は雑音（ノイズ）として排除がはじまる。現在進行中のコロナ危機の中で、その限界が露わになった思考・行動様式がそれである。とすれば住民投票を経た現在、大阪市民が選択すべきものはまだ終わってない、と考えるべきであろう。最後に、そのことを確認しておきたい（なお「広域行政一元化条例案」は2021年1月末時点の情報による）。

注

- (1) 2011年の松井知事・橋下市長誕生以降、8年間で3回の首長W選挙、1回の出直し選挙（2014年）、さらに2015年について5年間で2回の住民投票が実施されたことになる。
- (2) 湯浅誠『ヒーローは待っていても世界は変わらない』（2012年、朝日新聞出版）参照。湯浅は出版当時、大阪の多くの市民活動グループと交流する機会をもっている。
- (3) 内田樹『憲法の「空語」を充たすために』（2014年、かもがわ出版）。特に「法治国家から人治国家へ」の章を参照。
- (4) 中島岳志「橋下徹の言論テクニクを解剖する(1)(2)」（憲法と社会問題を考えるオピニオンウェブマガジン『マガジン9』2011年11月9日、11日掲載）参照。なお中島による橋下批判はその他、『「リベラル保守」宣言』（2013年、新潮社）がある。
- (5) ジャーナリスト・松本創による2019年首長W選挙報告は「誰が『維新』を支持したか——大阪・首長ダブル選挙の光景から」（ハーバードビジネス・オンライン、2019.4.11）と「『守る』だけでは勝てない時代」（「市政研究」第204号2019年夏季号）を参照。また2020年に住民投票に関しては「誰が『大阪市』を守ったか——組織と人の戦いだった『都構想』住民投票」（同オンライン、2020.11.22）を参照。なお同氏には、橋下府政・市政8年間のメディア状況を検証した『誰が「橋下徹」をつくったか——大阪都構想とメディアの迷走』（2015年、株・140B）があるが、上の「誰が「大阪市」を守ったか」でも、維新政治に追隨する在阪メディアの報道を鋭く批判している。
- (6) 松本前掲「誰が〜」参照。
- (7) 市民立法機構編『市民立法入門——市民・議員のための立法講座』（2001年、ぎょうせい）所収の二つの論文／須田春海「市民立法の考え方」、岡本三彦「直接請求制度の実態とイニシアティブのあり方」参照。
- (8) 「大阪日日新聞」（2020.12.28）、「毎日新聞」（2021.1.16）参照。
- (9) 拙稿「住民投票その後——どこから再出発すべきか」（「市政研究」第188号2015年夏季号）
- (10) 大阪の自治を考える研究会『いま、なぜ大阪市の消滅なのか』（2013年、公人の友社所収「国会審議における発言から」（p12~15）参照。
- (11) 大阪の自治を考える研究会は2010年、大阪市廃止・分割をめざす「大阪都構想」の実現を掲げて地域政党・大阪維新の会が発足したことを機に、これに抗すべく維新政治をめぐる情勢分析並びに都構想反対を理論面からサポートすることを目的に発足。今回の『ハンドブック』の他、2015年の住民投票までに3冊を出版。『「大都市地域特別区設置法」の成立と今後の課題』（2013年）、『大阪市廃止・特別区設置の制度設計案を批判する』（2014年）、『いま一度考えたい 大阪市廃止・分割』（2015年）。いずれも公人の友社。
- (12) 「日本経済新聞」（2020.12.28）、「産経新聞」（同日）参照。
- (13) 大阪市政調査会『橋下市政検証プロジェクト報告書』（2020年）参照。本報告書は大阪市政全般（市役所の内部組織、教育行政・地域自治組織・文化行政・西成特区構想）などに関し詳細な検証がされている。

維新政治と「都構想」関連年表

年	大阪の政治動向	日本の政治動向
2007	11/03 大阪市長選挙で平松氏が当選。	
2008	01/27 知事選挙で橋下氏が当選。	09/15 リーマンブラザーズ（米国証券4位）が破綻。
2009	03/24 府議会が府庁WTC移転条例案を大差で否決。 04/24 松井氏ら自民党府議6人が「自民党・維新の会」を結成。	08/30 第45回総選挙で民主党が圧勝し、政権交代。
2010	01/30 府営水道協議会が、府市の水道事業統合案を拒否。 04/01 大阪府、私立高校含む高校無償化（所得制限あり）を実施。 04/19 橋下知事を代表とし、「都構想」の実現を看板政策に掲げる地域政党・大阪維新の会が発足（府議24、大阪市長議1、堺市長議5）。	03/16 高校無償化法、衆議院本会議で可決。 07/11 第22回参議院選挙で民主党は過半数割れてねじれ国会に。
2011	04/10 統一地方選で、維新の会は府議会で単独過半数、大阪・堺両市議会では第1党に躍進。 11/27 大阪ダブル選挙で知事に松井氏、市長に橋下氏当選。 12/19 区長公募要項発表。 12/27 「府市統合本部」を設置（本部長＝松井知事、副本部長＝橋下市長）。	03/11 東日本大震災発生。
2012	02/10 大阪市が全職員を対象に、「思想調査アンケート」を実施。 02/28 大阪市議会は「君が代」起立強制条例案を一部修正の上、維新、公明、自民の3会派の賛成多数で可決・成立。 03/23 府議会、「教育行政基本条例」、「府立学校条例」、「職員基本条例」が維新、公明、自民などの賛成多数で可決・成立。 05/25 大阪市議会で「教育行政基本条例案」の原案を一部修正し、維新・公明の賛成で可決。「職員基本条例案」も原案を一部修正し、維新・公明・自民の賛成で可決。「市立学校活性化条例案」は継続審議となるも7/27に可決。 07/30 「市政改革プラン」発表。 09/12 橋下代表が国政政党「日本維新の会」の設立を表明。 12/27 府議会で「法定協30議会」設置条例案を維新・公明等の賛成多数で可決。	08/29 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が成立。 12/16 第46回総選挙で自民圧勝、維新は54議席で第3党に、民主は57議席で惨敗し政権喪失。 12/26 第2次安倍政権成立。
2013	02/01 大阪市議会で「法定協議会」設置条例案を可決。 05/13 橋下市長が「従軍慰安婦制度は戦時下では必要だった」と述べるとともに、GW中に米軍普天間飛行場を訪問した際、海兵隊司令官に「もっと風俗を活用してほしい」と提案したと発言。 05/24 大阪市議会は橋下市長が提案した水道統合案を否決。 09/29 堺市長選挙で都構想反対の竹山市長再選。	07/21 第23回参議院選挙。自民圧勝、民主惨敗。
2014	02/01 橋下市長は公明が法定協での区割り案絞込みに反対したことを約束違反と非難。市長を辞職して出直し選挙を行うと表明。 03/23 出直し選挙投開票。自民・民主・公明・共産は「大義のない選挙」として候補者擁立見送り。投票率は23.59%で記録的な低投票率で橋下氏が当選。 07/23 維新単独で特別区設置協定書を決定。 10/27 府議会と市議会は協定書案を可決。 11/18 維新の党は大阪3区・16区に党支部を設置、橋下市長と松井知事がそれぞれの支部長に。結果として立候補見送る。 12/30 法定協議会で、来年1/13に協定書を取りまとめ、2月の議会に提案することを維新・公明の賛成多数で決定。	04/01 消費税が5%から8%へ引き上げられる。 05/23 政令市での総合区などの導入を可能とする地方自治法改正案が成立。 09/21 日本維新の会と結いの党が合流した新党「維新の党」が結党大会を開催。 11/18 安倍首相は消費税率10%への引上げを1年半先送りの是非を問うため、衆院解散表明。 12/15 第47回総選挙の投開票が14日に行われ、自民・公明で2/3以上の議席を確保。

年	大阪の政治動向	日本の政治動向
2015	<p>01/13 法定協議会で 10 月に両議会で否決された協定書案が維新・公明の賛成で可決。</p> <p>03/13 大阪市議会が、3/17 府議会で維新の賛成で協定書案を可決。</p> <p>04/12 統一地方選挙で、大阪府・大阪市・堺市のいずれも大阪維新が第1党。</p> <p>05/17 大阪市特別区設置住民投票投開票で反対多数により否決。</p> <p>07/23 大阪市は人権博物館リバティ大阪の退去などを求めて大阪地裁に提訴。</p> <p>11/22 大阪ダブル選挙で知事に松井氏、市長に吉村氏当選。</p>	<p>05/14 安倍内閣、安全保障関連法案を閣議決定。</p> <p>5～8月、「戦争法」反対運動が高揚。</p> <p>08/28 維新の党分裂。</p> <p>09/19 安全保障関連法成立。</p>
2016	<p>04/01 副首都推進局設置。</p>	<p>07/10 第24回参議院選挙。大阪で維新2議席確保。</p> <p>12/15 衆議院本会議にてIR推進法案の修正案が自民党・公明党・日本維新の会の賛成多数で可決・成立。</p>
2017	<p>03/27 大阪市議会で地下鉄民営化議案が可決。</p> <p>04/17 この日に維新公明が密約文書を交わしていたことが後に発覚。</p> <p>05/26 大阪市議会、6/9 府議会で法定協議会設置議決。総合区案も検討することで公明が賛成に回ったため。</p> <p>08/31 大阪 IR 基本構想(案)・中間骨子を策定。</p> <p>11/08 府議会で府大、市大の統合関連議案が可決。</p>	<p>02/09 朝日新聞、森友学園問題を報道。</p> <p>05/17 朝日新聞、加計学園問題を報道</p> <p>10/22 第47回総選挙投開票。自民は議席維持、立民の躍進、維新は漸減。</p>
2018	<p>02/23 大阪市議会で府大、市大の統合関連議案が可決。</p> <p>04/01 市営交通民営化スタート。</p> <p>法定協議会が協定書案を巡って膠着。</p>	<p>07/20 参議院本会議にてIR実施法案が自民党・公明党・日本維新の会などの賛成多数で可決・成立。</p> <p>11/23 パリで開かれた第164回BIE総会で2025年国際博覧会の開催地が大阪に決定。</p>
2019	<p>02/28 大阪 IR 基本構想(案)を策定。</p> <p>03/08 松井、吉村両氏が知事、市長を辞職し、統一地方選と同日に「出直しクロス選挙」実施の表明。</p> <p>04/01 公立大学法人大阪発足。</p> <p>04/07 「出直しクロス戦」、統一地方選での府議選、市議選ともに維新が勝利。吉村知事、松井市長、誕生。府議会で維新が過半数確保。</p> <p>12/24 大阪 IR 基本構想を策定。</p> <p>12/26 法定協議会にて、都構想の大枠についての採決が行われ、維新および公明党の賛成多数で了承された。</p>	<p>07/21 第25回参議院選挙。大阪で維新2議席確保。</p> <p>10/13 赤旗、「桜を見る会」問題をスクープ。</p>
2020	<p>06/19 法定協議会で協定書案が維新、公明、自民府議の賛成で可決。</p> <p>08/27 府議会、9/3 市議会で協定書案議決。</p> <p>11/01 大阪市廃止特別区設置住民投票投開票で反対多数により否決。</p> <p>11/05 松井市長、広域一元化と総合区制度導入の条例案を2月議会に提出すると表明。</p> <p>11/24 大阪市、Go To トラベル除外決定(～12/15)。</p> <p>11/24 大阪府は大阪市北区、中央区の飲食店に11/25～12/11夜9時までの時短営業を要請。</p> <p>12/03 大阪府は「医療体制緊急事態宣言(赤信号)」を发出。飲食店の時短営業を12/15まで延長。</p> <p>12/03 松井市長、総合区案に公明党が賛成しないなら、次期総選挙で対立候補擁立を示唆。</p> <p>12/09 大阪市議会、大阪市立高校の全21校(一部は中高一貫校)を2022年度に大阪府へ移管する条例案を維新、公明の賛成で可決。</p>	<p>04/07 政府が新型コロナウイルス感染拡大を受けて、東京、埼玉、千葉、神奈川、大阪、兵庫、福岡に緊急事態宣言发出。(4/16～全国に拡大、5/25まで)</p> <p>12/01 オンライン開催された博覧会国際事務局(BIE)総会で、2025年日本国際博覧会(大阪・関西万博)の登録申請が承認。</p>

条例等に基づく住民投票年表

No.	年月日	自治体名	争点政策	投票率	賛成	反対	結果への対応
1	1996/08/04	新潟県巻町	原子力発電所建設	88.29%	38.78%	61.22%	計画中止
2	1996/09/08	沖縄県	日米地位協定見直し・米軍基地整理縮小	59.53%	91.26%	8.74%	縮小に向けた議論開始
3	1997/06/22	岐阜県御嵩町	産廃処理施設建設	87.50%	19.06%	80.94%	計画中止
4	1997/11/16	宮崎県小林市	産廃処理施設建設	75.86%	40.63%	59.37%	施設建設、稼働
5	1997/12/21	沖縄県名護市	海上ヘリポート基地建設	82.45%	46.16%	53.84%	当初案中断、代替施設計画続行
6	1998/02/08	岡山県吉永町	産廃処理施設建設	91.65%	1.77%	98.23%	計画中止
7	1998/06/14	宮城県白石市	産廃処理施設建設	70.99%	3.84%	96.16%	計画中止
8	1998/08/30	千葉県海上町	産廃処理施設建設	87.31%	1.68%	98.32%	県許可、裁判で取り消し
9	1999/07/04	長崎県小長井町	採石場新規計画	67.75%	52.84%	47.16%	採石場新設
9	1999/07/04	長崎県小長井町	採石場拡張計画	67.75%	54.47%	45.53%	採石場拡張
10	2000/01/23	徳島県徳島市	吉野川河口堰建設	54.99%	8.35%	91.65%	計画中止
11	2001/05/27	新潟県刈羽村	柏崎刈羽原発プルサーマル計画	88.14%	44.33%	55.67%	計画中断
12	2001/11/18	三重県海山町	原子力発電所建設	88.64%	32.51%	67.49%	町長、誘致断念
13	2003/10/26	高知県日高村	産廃処理施設建設	59.91%	60.34%	39.66%	施設建設
14	2005/10/23	千葉県袖ヶ浦市	土地区画整理事業	57.95%	35.53%	64.47%	事業中止
15	2006/03/12	山口県岩国市	米軍艦載機岩国基地移駐	58.68%	11.00%	89.00%	市長、国・県に中止要請
16	2007/12/09	千葉県四街道市	地域交流センター建設	47.55%	23.88%	76.12%	計画白紙撤回
17	2008/04/27	沖縄県伊是名村	牧場誘致牛舎建設	71.36%	50.05%	49.95%	誘致白紙撤回
18	2010/11/14	長野県佐久市	総合文化会館建設	54.87%	28.93%	71.07%	建設中止
19	2012/05/20	鳥取県鳥取市	市庁舎新築	50.81%	39.38%	60.62%	市長改修表明、新築に方針転換
20	2013/04/07	山口県山陽小野田市	議員定数削減	45.53%	-	-	不成立・不開票（50%要件）
21	2013/05/26	東京都小平市	都市計画道路計画の見直し	35.17%	-	-	不成立・不開票（50%要件）
22	2013/11/10	熊本県和水町	学校建設費増額	28.93%	-	-	不成立・不開票（50%要件）
23	2013/12/15	埼玉県北本市	JR高崎線新駅建設	62.34%	23.65%	75.89%	計画白紙撤回
24	2014/08/24	三重県伊賀市	市庁舎移転	42.50%	-	-	不成立・不開票（50%要件）
25	2015/02/15	埼玉県所沢市	市立小中学校へのエアコン設置	31.54%	65.45%	34.55%	エアコン設置
26	2015/02/22	沖縄県与那国町	陸上自衛隊配備	85.74%	58.68%	41.32%	陸自配備
27	2015/04/12	滋賀県高島市	市庁舎（今津町新築／新旭町増改築）	67.85%	31.89%	68.11%	新旭町増改築に方針転換
28	2015/04/26	長崎県壱岐市	市庁舎新築	63.67%	32.30%	67.70%	新築断念
29	2015/05/17	大阪府大阪市	大阪都構想	66.83%	49.62%	50.38%	都構想中止
30	2015/05/31	愛知県新城市	市庁舎新築（市計画／新庁舎縮小）	56.23%	43.07%	56.93%	当初案縮小
31	2015/08/02	茨城県つくば市	総合運動公園建設	47.30%	19.22%	80.78%	計画白紙撤回
32	2015/10/04	愛知県小牧市	ツタヤ図書館建設	50.38%	56.43%	43.57%	契約解消
33	2015/11/22	大阪府和泉市	市庁舎（新築移転／現地建替）	48.82%	52.13%	47.87%	現地建替
34	2015/11/29	沖縄県竹富町	役場位置（西表島／石垣市内）	80.25%	56.14%	43.86%	西表島移転
35	2016/03/20	山梨県南アルプス市	市庁舎（新築／増改築）	49.92%	43.93%	56.07%	現庁舎増改築
36	2016/10/02	熊本県和水町	中学校校舎（耐震改修／新築）	57.79%	44.42%	55.58%	耐震改修
37	2016/11/20	愛知県高浜市	中央公民館取り壊し	36.66%	-	-	不成立・不開票（50%要件）
38	2017/02/19	石川県輪島市	産廃処理施設建設	42.02%	-	-	不成立・不開票（50%要件）
39	2017/10/01	茨城県神栖市	防災アリーナ建設見直し	33.40%	54.61%	45.39%	アリーナ建設継続
40	2017/11/26	滋賀県野洲市	市民病院建設	48.52%	-	-	不成立・不開票（50%要件）
41	2018/11/18	兵庫県篠山市	市名変更	69.79%	56.47%	43.53%	丹波篠山市に市名変更
42	2018/12/16	奈良県宇陀市	宿泊事業者誘致・公園整備	51.32%	49.11%	50.89%	誘致断念、公園整備縮小
43	2019/02/24	沖縄県	辺野古米軍基地建設の埋立て	52.48%	20.93%	79.07%	国、埋立継続
44	2019/04/07	静岡県浜松市	行政区再編	55.61%	40.99%	59.01%	3区案取り下げ
45	2019/12/08	静岡県御前崎市	産廃処理施設建設	60.81%	9.80%	90.20%	市長、業者に断念要請
46	2020/08/09	鹿児島県垂水市	市庁舎移転	68.83%	47.98%	52.02%	計画白紙撤回
47	2020/11/01	大阪府大阪市	大阪都構想	62.35%	49.37%	50.63%	都構想中止

大都市地域特別区設置法に基づく住民投票を含み、市町村合併に関する住民投票を除く。賛成票、反対票の比率は有効投票数に対するもの。

編集後記

東日本大震災、福島第一原発事故から間もなく10年を迎えようという時期に、福島県沖でM7.3の地震が発生した。最大震度6強を観測した今回の地震は、10年前のあの記憶を鮮明に想起させるものであった。東日本大震災を引き起こしたM9.0の東北地方太平洋沖地震の余震域での地震であり、巨大地震の影響は未だ終息していない。46億年という地球の営みの中で、M9級の巨大地震は幾度となく繰り返されてきたのであろう。そうした長いスパンで考えてみると、わずか10年で震災を忘れてはならないことに気付かされる。

近年、地震、台風、豪雨、豪雪と、自然災害が頻発しており、災害が「忘れる間もなく」やってきている。しかも、今回はコロナ禍での災害対応、である。こうした数々の災害の経験を教訓に、福島県沖地震の被災地では、新型コロナウイルス対策を講じた避難所開設・運営を始め、迅速な災害対応がなされていると聞く。私たちは地震や台風そのものを防ぐことはできないが、災害を最小化することは可能である。震災10年を機に、改めて過去の災害から学び、未来へとつないでいきたい。

(野口 鉄平)

2021年2月25日

自治研かながわ月報第188号 (2021年2月号, 通算252号)

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	佐野 充	編集人	大沢 宏二	定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721		FAX 045(251)3199	
	http://kjk.gpn.co.jp/		E-mail:kjk@gpn.co.jp	

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 762 円+税) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。