

# 月刊自治労連デジタル

(ホームページ版)



医療・保健所・公衆衛生の拡充を求め行った緊急記者会見 (8月6日)

## ▼2021年8月号 contents

### ●緊急記者会見より

「待ったなし! 医療・保健所・公衆衛生の拡充!」

「いのち署名」に寄せられた住民の「声」と現場の実態

高柳京子・自治労連副中央執行委員長

### ●自治労連第17期中央労働学校より

・「民主的自治体労働者論の実践で職場と地域の未来をつくる」

駒場忠親 自治労連顧問

・「憲法」 永山茂樹・東海大学教授

発行 日本自治体労働組合総連合

連絡先 03-5978-3580

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

2021.8.19

本稿は、8月6日に自治労連が厚生労働省で行った緊急記者会見での報告です。

## 「待ったなし！ 医療・保健所・公衆衛生の拡充！」 「いのち署名」に寄せられた住民の「声」と現場の実態

自治労連副中央執行委員長  
高柳京子

### はじめに

昨年12月から今年6月にかけて、自治労連がとりくんだ「いのち署名」のハガキ版は、全国で組合員による署名宣伝行動やポスティングで20万枚以上を配布し、5400枚の返信で1万1798筆の署名があつまりました。そのうち733人の方から「私のひとこと欄」にコメントが寄せられました。

寄せられたコメントのうち、「保健師、医療従事者の増員等」を求める声が256人、「保健所、病院の増設、医療体制の充実」を求める声が218人と保健所や医療体制の充実と人員増を求めるものが6割を超えています。

「公立・公的病院の統廃合反対、公務・公共の拡充や役割発揮」に関するものが95人、「政府・自治体への要望」「医療費・社会保障費削減反対、税金の使い方を変えて」など政府や政策への要望・意見に関わるものが合わせて187人となりました。

「いのち署名」に寄せられた住民の「声」  
コメントの一部をご紹介します。

### ① コロナパンデミックを体験して

- 今回のコロナ感染によって日本の医療がいかに削減され疲弊させられているのかが手に取るようにわかりました。政府が医療に財政的に投入しないことが逼迫させています。
- 保健所の大切さがよくわかりました。統合や数をへらしたらこんなコロナのような感染症が広がってきた時、対応できないことになってしまった。

### ② 医療・保健所の拡充を求める声

- 今求められているのは、病院や保健所などの効率化・縮小ではなく、拡充です。大幅な予算増で充実すべきでしょう。死者が増えているのは政府による人災です。
- これから先、またどんな強力なウイルスが出てくるかわからない。ますます対策は必要になってくる。そのためにも、公立病院・保健所の充実は、国民の命をまもるためにもとても重要だと思う。

### ③ 政治に対する声

- コロナ感染の中、つくづく今の政治の在り方が国民の健康と暮らしを考えていないことがわかりました。
- 効率や費用削減ばかり優先して、保健所を減らしていったら、今このありさま。平時には予算をかけられないと言っておきながら、今どれだけ重要なことか。大事なことはお金をかけるべき。安心と安全にお金を惜しんではいけないと思います。

### ④ オリンピックについての声

- 政府は国民の命を守る医療を最優先してください。医療に更なる負担をかけ、コロナ感染拡大のリスクが大きいオリンピックは中止してください。

### ⑤ 医療や保健所等に働く人への声

- 保健所・医療機関などで頑張っているみなさんに心から敬意を表します。しっかりとした体制を政府はつくるように努力すべきです。地方自治体の首長も同じです。
- コロナ禍の今、医療者がどんなに大切か、どんなに必要かを思い知らされ、反面不足していることなどが広く国民に知らしめられたと思います。

感謝の言葉が本当にたくさん寄せられました。ありがとうございます。この場をおかりしてお礼申し上げます。

寄せられたコメントから、住民のみなさんも医療従事者や保健師等の増員や労働条件の改善も含め、保健所・医療体制の充実を求めていることがわかります。

また、保健所、自治体病院をはじめ公務公共サービスを拡充して役割を発揮してほしいと思っている。コロナ危機でこれまで政府が進めてきた公務の削減政策が間違いである。そんな認識が広がっていると実感しました。

さらに、国民のいのちをまもるために、医療・公衆衛生にもっと予算をつけてほしいと感じており、菅政権の自己責任を基本とする社会保障政策の転換、税金の使い方の転換を求め声が広がっています。

### 保健所と自治体病院の職場の現状について

大阪府職労が5月に実施したアンケートに65人の保健師が回答を寄せました。

今年春、新型コロナ第4派による感染が増加し、医療ひっ迫の状態に陥った大阪の保健所の状況です。回答者の半数以上がこの一年で月80時間以上の時間外勤務をしており、「仕事がある日の平均的な睡眠時間」は、約3割の人が4時間以下と答えています。連日の残業や休日出勤により睡眠時間さえ十分に取れていない実態がわかります。

また、「この1年で退職を考えたことがある」と答えた保健師が半数を超え、約2割の人は現在も退職を考えています。約7割が退職を考えるほど大変な状況です。

「今一番つらいこと」では、「膨大な業務を長時間労働でこなしているが十分な対応ができないこと」「事後フォローの時間がほとんど取れないこと」「必要な方に必要な医療や治療が行き届かないこと」「通常業務で受け持っているケースへの対応が後回しになり不安や迷惑をかけていること」など、住民に必要な対応ができないことに心を痛めているのが職員の率直な思いです。

岡山市職労が昨年12月末から今年1月末にかけて保健所・保健センター等の職員に行ったアンケートでは、73.3%が仕事上のストレスを強く・まあまあ感じている」応え、「仕事の量」「長時間勤務」にストレスを感じていると答えています。

このように保健所の人員が圧倒的に不足しており、それによる過重労働が大きな負担になっています。同時に住民のために十分な仕事ができないことに心を痛めるなどのストレスとなっています。

また、愛知県の看護師は「看護師の人数も少ない中、安全に看護ができるのか不安です。いつか大きな事故にならないか心配して仕事をしています。人を増やしてほしい」と要求アンケートで答えています。ただちに人員を増やし、必要な対応ができる体制をつくることを求めたい。強く申し上げたいと思います。

## 保健所、自治体病院の組合員からの声

### ① 東京の保健所では

●年末年始の第3波に比べべらぼうに陽性者が増え毎日120件の疫学調査をしても2日前の発生届です。これまで疫学調査を1人1時間やっていたのを15分で切り上げないと1日約200人の陽性者の対応はできません。丁寧に1人ずつ対応できない。息苦しさや高熱で保健所からの電話が来ないと救急車を呼ぶ人も増え夜間対応も増えています。入院調整1日30人いれても3人しか決まらない。オリパラの交通規制で病院搬送にこれまでの2倍かかるため民間救急車内でさらに具合が悪くなる。

●7月初めから保健相談所から保健所にコロナ応援に行くことが増え超勤続きです。新人まで駆り出され三連休も保健師ほぼ全員が出勤し対応しています。代休ではなく休日給支給となり出勤をほぼ強制されています。36協定特別条項80時間は超えています。申請する時間ありません。区民の在宅療養中の死亡も心配ですが保健所事務や保健師の過労死も目の前です。

### ② 東京の自治体病院の看護師は

●限られた人員の中で増床を繰り返しているため、職員の繁忙度が上がり、疲弊している職員も多くなり、忍耐の限界です。精神的な理由から休職となる職員やストレスから持病が悪化し休職となり、欠員状態で勤務を組んでいます。

●救急搬送の要請が入っても、病床が無いことで搬送を断る状況が続いています。

●通常の外傷の患者が当院に搬送されてから、発熱していることが判明し、コロナ患者対応となることも多くあります。

●政府や東京都が入院の基準を示しましたが、現在、必要のない入院はありません。入院治療が必要な患者をなんとか病床を確保してう受け入れています。入院が必要ではない患者はもうすでにホテルや自宅療養にしています。いまさら基準をと言うのは、現場を知らないことの証です。

新たな専門施設を開設して、新たな医療者

を拡充するための方向転換が必要です。

### ③ 別の県の看護師も

●基礎疾患がなくても重症化する人はいるし、急性期の肺炎で酸素投与が必要な人を自宅でとかなり得ない。

これまでの保健所・自治体病院削減の政策に加え、政府が1年半以上も有効な対策を取ってこなかったことがこの事態を招いています。

これまでにない感染拡大が予想されているもとの、保健所・医療機関の拡充は待ったなしの状況です。感染者を自宅に放置して入院を抑えても何の解決にもなりません。かえって保健所の負担を増やし、重症者を増やし、さらに医療を逼迫させます。「救える命が救えない」ということにしないための抜本的な対策を求めたいと思います。

### さいごに—今後のとりくみ

自治労連は、これまでも一貫して保健所や医療従事者の増員や医療提供体制・公衆衛生の拡充を求めてきました。

また、コロナ危機のもと、「住民のいのちと暮らしを守りきるための3の提言(案)」をつくり、発信するとともに、政府・厚労省等にも具体的な政策の転換を求めてきました。

「いのち署名はがき版」を通じて住民から寄せられた声は、自治労連と住民の願いが一致していることを示しています。「いのち署名」は、自治労連の集約分も含めて全国で65万筆が国会に提出されましたが、2021年の通常国会では不採択となってしまいました。

しかし、住民のみなさんの賛同と共感が毎日毎日広がっていると実感しています。さらに住民と一緒に運動を広げていきたいと決意

を固めています。

「いのちと暮らしを守りきる」政治と地方自治の実現をめざして住民と力をあわせて運動を進めます。

本稿は、5月22日～23日にWEB開催された「第17期中央労働学校」での講義について、加筆・修正したものです（文責・自治労連）。

## 民主的自治体労働者論の実践で 職場と地域の未来をつくる

自治労連顧問  
駒場忠親

### はじめに

これから1時間、民主的自治体労働者論に関して4つの柱でお話しします。WEBでの学校で聞き苦しいことがあるかもしれませんが、ご容赦願います。

それからお願いです。私の講演概要には資料がありません。しかし、すでに皆さんも知っている書籍『民主的自治体労働者論—生成と展開、そして未来へ』のページ数が記載されています。ぜひ後ほど、それに沿って読んでいただければと思います。

### 1 民主的自治体労働者論は自治労連のアイデンティティ

最初に申し上げたいのは、民主的自治体労働者論は、自治労連が自治労連であることを示す、存在理由のひとつだということです。

皆さんはほかの人から「自治労連はどういう組織なのか？」と聞かれたことがあると思います。「自治労との違いは何か？」と踏み込んで聞かれたこともあると思います。

その答えがここにある、ということであります。

### ① 運動の軸は民主的自治体労働者論の実践

自治労連は89年11月に結成されました。結成の際の旗印は3つありました。皆さんは自治労連運動の3つの基本、ということで学んだことと思います。ひとつが民主的自治体労働者論の実践です。

2つ目は「労働組合の初歩的な原則を離さない」という事です。

そして3つ目が「自治体に働くすべての労働者の要求実現と団結の母体となる」ということでした。

大事なことは、この3つはバラバラなものではないということです。それぞれが相互に関連して力を発揮するものです。ひとつでも欠かせません。そのことはしっかり理解しておいてください。

まず、民主的自治体労働者論です。皆さんはすでにその内容についてはご承知と思います。お手元の概要を見てください。要約すると、自治体労働者は「全体の奉仕者」としての職務を担う労働者である。自治体労働者が住民奉仕の職務を担うことと、自治体労働者の勤労者・労働者としての権利を保障するこ

とは統一して追求されなければならない、というものです。

端的に言えば、自治労連は自分たちの要求だけでなく、労働組合として、住民のための仕事に向き合わなければならないということです。そして、自治体労働者と地方自治体の、本来の職務を発揮させるために、頑張る組織だということです。

ではなぜ民主的自治体労働者論が、自治労連が自治労連であることを示す存在理由なのでしょう。それは、民主的自治体労働者論を生み、そして実践してきた労働組合が、自治労連結成の旗印にしてきたことによるものです。自治労連は、結成されたときから、いわば DNA、遺伝子として民主的自治体労働者論が組み込まれた組織なのです。

その遺伝子である、戦後の自治体労働組合運動でいくつか紹介すべきことがあります。私のレジメでは3つ紹介しています。

ひとつは大阪衛都連が1963年に発表した行動綱領案にある「地域住民の繁栄なくして自治体労働者の幸福はない」というものです。かなり有名なフレーズですね。自治体労働者の誇りや生きがいを、地域住民の生業に求めたものです。

これは、地方財政危機の下で、首切りも出る激しい賃金闘争の中から生み出されたものでした。

もうひとつは「仕事（職務）と労働組合の活動で、住民のための革新自治体をつくる」とした1971年の京都府職労の方針です。

方針のフルネームは、「民主的京都府政の新たな前進と、自治体労働者の役割と責務」というものです。これだけで方針の中に何が書かれているか想像できるのではないのでしょうか。

方針は、自らの権利を守ることと、住民の

暮らしを守ることを統一的にとらえ、民主府政を支え、前進させるためにつくられたものです。現在の、民主的自治体労働者論の定義に通ずるものがあります。

この方針の先駆性がどこにあるのか。それは自治体労働者に、運動だけではなく仕事を含め民主府政を擁護することを求めたことでした。後に、行政の執行者として行う仕事を、運動と結びつけた初めての方針ではないか、と呼ばれました。

そして次にあげるのが東日本大震災で全国に広まった「職場を基礎に、住民のために、住民とともに」という岩手自治労連のスローガンです。

岩手自治労連は、寒冷地手当をめぐる激しい賃金闘争で、「東北の雄」として全国に鳴り響いた組織でした。同時に、新日鉄が釜石市から撤退する際、自治体ぐるみのたたかいを組織し、霞が関や永田町にむしろ旗をなびかせ、周囲をびっくりさせた労働組合でもありました。

そして、昔の自治労時代には、いわれなき組織破壊攻撃を受け、敢然と、麴町にある自治労中央本部とたたかった組織でした。

「職場を基礎に、住民のために、住民とともに」のスローガンは、このたたかう歴史から生まれたものでした。

ぜひ後ほど出版された「民主的自治体労働者論」を参照してください。

## ② 歴史から学んだ労働組合の原則を握って離さない

さて冒頭、私は自治労連が自治労連である存在理由として、民主的自治体労働者論に加えて2つ申し上げました。

ひとつは要求で団結する労働組合の原則を

握って離さないという事、もう一つが自治体に働くすべての労働者の要求実現と団結の母体となる、というものでした。

この点で私がぜひ皆さんに理解していただくために強調したいことがあります。

それは、民主的自治体労働者論は、この2つの見地が無ければ、本当の意味での実践はできないという事です。言い換えれば、この2つの立場をしっかりと踏まえることで民主的自治体労働者論の実践ができるということです。

では、この2つの立場、考え方に共通していることは何か、結論から言いましょう。それは人権・個人の尊厳を守る、多様な価値観を認め尊重しあう、すべての人たちを社会的に包摂する、取り残さない、という考え方で

まず、要求で団結する労働組合の基本的な原則について触れます。

資本からの独立、政党からの独立、一致する要求に基づく行動の統一、といういわゆる「三原則」といわれるものです。すでに皆さんは学ばれたことと思います。

資本からの独立は、対等の労使関係を築くこと、政党からの独立は、支持政党や思想信条の違いを超えて要求で団結すること、そして一致する要求に基づく行動の統一は、共同行動に支持政党の違いやイデオロギーの違いを持ち込まないで要求で団結する、というものです。

さて考えてみましょう。これが崩れるとどういうことになるのでしょうか。「原発ゼロ」を課題にも挙げている「安保法制を廃止し立憲主義を取り戻す市民連合」のたたかいで起きていることは実に象徴的です。原発推進の

立場に立つのは政府・経産省と東京電力など事業者です。ところがこれに、原発事業に関係する基幹産業の労働組合が後押しします。

いわゆる「原子力村」の一員に労働組合が加わるのです。この労働組合は連合の中心的な組合です。連合もこの立場に同調します。そして連合は「原子力村」出身の労働組合幹部を国会に送り出し、国民民主党や立憲民主党に「原発推進」の立場をとらせませす。総選挙を前に、市民連合と野党の共闘が現在進められています。連合は、立憲民主党など野党に、日本共産党と手を切るよう迫るのです。

資本や政党からの独立どころか、労働組合が組合員には政党の支持を強要し、一方では労使が一体となって「原発推進」を進める。そして国論を二分する基本政策では政府に協力する。労働組合の原則を崩すということになるのです。

学者・研究者として市民連合で立憲主義を取り戻そうと頑張っている山口二郎さんという人がいます。その先生は、日本共産党との共闘を崩そうとする連合に、反共主義の立場を改めるよう苦言を呈しています。

### ③ 自治体に働くすべての労働者の要求実現と団結の母体となる

もうひとつの、自治体に働くすべての労働者の要求実現と団結の母体となる、について一言申し上げます。

自治労連が結成された30年前には、この考えを、連合に反対するとか自治労に反対するとか、そんなケチな態度はとらない。すべての自治体労働者を視野に入れ壮大な運動を進めるのだ、と話していました。

そして自治労連は、2003年には「正規、非正規がともに公務労働と公共性に責任を負う」

という組織政策を確立しました。

これは普遍的なもので今も重要な意義を持つものです。

同時にここで私が申しあげたいのは、自治労連が結成時にかかげたこの旗印が、今日、多様な価値観を包摂した社会進歩の歴史に沿った重要なものとして、その意義が発展してきているということです。

ILOが1998年に労働組合が果たす目標として「21世紀の目標・すべての労働者に働き甲斐のある人間らしい仕事を」を採択しています。ジェンダー平等を貫くことを前提に、労働基本権や人権、すべての人への社会的保護を求めた、いわゆるデーセントワークと呼ばれる内容が確認されました。労働組合にはもともと、経済成長の成果の配分に参加することが機能としてあります。ところが採択された文書では、労働組合に、労働者、失業している人を含め、すべての人々を取り残すことなく社会的に包摂することを求めています。

また国連は2015年9月、「持続可能な開発目標」を採択しました。世界人権宣言を継承したものとされます。貧困・格差の根絶やジェンダー平等、多様な価値観と権利を社会的に包摂する、ことなど謳っています。社会的包摂とは、市民一人ひとりを排除することなく、社会の一員として取り込み、支えあう考え方、と呼ばれるものです。そしてキーワードのひとつが「だれ一人取り残さない」というものです。皆さんご承知のSDGsと呼ばれるものです。

さて、民主的自治体労働者論は自治労連にとってどういう存在なのか話してきました。皆さんにとって、「自治労連とはどういう組織

なのか？」と問われた際の参考になれば嬉しいことです。

## 2 民主的自治体労働者論は日本国憲法とともに存在する

さて2番目の柱の話に移ります。民主的自治体労働者論は日本国憲法に由来し、そして日本国憲法とともに存在する、という話です。憲法論ともかかわりますので、冒頭に紹介した出版物の『民主的自治体労働者論』に書かれた研究者の先生方の寄稿を読んでください。

なぜ公務員という職業を選んだのか、新規採用された職員のアンケートでは「生まれ育った町に恩返しをしたい」とか「儲け仕事ではなく、住民に喜ばれることで達成感を得たい」などと回答が寄せられます。前の委員長である猿橋さんが紹介しています。

では、そうした仕事で得られる喜びや誇りがどこにあるのか、それが日本国憲法の中にあるのだ、ということがこれからの話です。

ここでは結論的に言えば2つの話をします。一つは地方自治体と自治体労働者は、戦後日本国憲法が生まれたことで、住民の基本的な人権や生きる権利を実現する「義務」と「権限」を持つことになったということ。そしてもうひとつは、住民に奉仕する「職務」の内容には、そもそも中立という立場はないのだ、ということです。

### ① 日本国憲法が生まれ地方自治体は住民の人権と生きる権利を実現する存在になった

では地方自治体の役割とは何か。すでに触れたように、戦後、地方自治体は住民の基本的な人権を守る「義務」と「権限」を持つことになりました。地方自治法では「住民の福祉

の増進を図る」とうたっています。その地方自治法は、日本国憲法と一緒に施行された法律です。

皆さんは学生時代に「地方自治は民主主義の小学校」だと聞いたことがあると思います。これは1987年に発表された「アメリカの民主政治」（トクビル・井伊源太郎訳）という論に出てくる言葉です。住民が、身近な政治に参加することで、民主主義の基盤は作られる、という意味でつかわれている言葉です。

この地方自治ですが、明治憲法には地方自治の規定はありませんでした。アジア最初の地方自治制と呼ばれるものはありませんでしたが、実態は天皇制の下での、地主や地方有力者の自治であって、中央官僚による住民支配の、統治機構と言われるものでした。

地方自治の原則は戦後になって初めて日本国憲法で定められたのでした。では何のために地方自治の原則が定められたのでしょうか。それはもちろん、皆さんも知る国民権、基本的人権の尊重、恒久平和、の原則を実現するためでした。

地方自治の原則は、ややあいまいな規定とも言われてもいますが、住民自治（住民の意思に基づき住民のために行われる）・団体自治（国と対等、自立・自律した機関）と言われます。こうして地方自治体は、日本国憲法のもとに、主権者である地域住民の人権、生きる権利を保障する組織になったのでした。

## ② 自治体労働者は「天皇の官吏」から住民奉仕の「職務」を担う勤労者・労働者に

一方で自治体労働者は日本国憲法で「天皇の官吏」から「全体の奉仕者」に、そして勤労者・労働者に大きく変わりました。つまり自治体労働者の存在が、天皇から主権者であ

る住民の意志によるものであること、天皇への服従から主権者全体に奉仕すべきものへと大転換したのです。

ここで大事なことに触れます。「あなたは誰？」と問われたら何と答えるか、ということです。「全体の奉仕者」としての「職務」を担う労働者です、とここまではすぐに応えられます。しかし、ここで公務員も、自治体労働者も、一般国民、住民と同じく、基本的人権が保障されている国民、住民なのだという事を、忘れてはいけないということです。

これまで、労働組合が職場集会などを行うと、政府、自治体当局が公務員の「全体の奉仕者」性を理由に攻撃を加えることが再三ありました。最近では選挙で選ばれたことを理由に、職員に絶対的忠誠を求める首長も生まれました。自治労連の機関会議で私は聞きましたが、職場で憲法署名など政治課題にかかわる組合の行動などにも、「公務員は中立であるべき」など干渉が行われています。

しかし大事なことは、公務員も国民・住民であり、日本国憲法で明記されている基本的人権の享有は妨げられないということです。享有とは難しい表現ですが「権利・能力など無形のを生まれながらに持っていること」、といわれるものです。皆さん、お気づきだと思いますが立憲主義の考え方によるものです。

文部科学省の元事務次官の前川喜平さん、ご存じだと思います。加計学園問題にかかわって、当時の安倍首相の行政私物化に反旗を翻し有名になった人です。その方がこんなことを言っています。「組織の論理に従って職務を遂行するときにおいても、自分が尊厳のある個人であること、思想、良心の自由を持つ個人であることを決して忘れてはならない。

尊厳ある個人としての自覚を持っていれば、個人の尊厳が冒される事態を直ちに感得することができるからだ」というものです。公務員が基本的人権を持つことによって、主権者である国民・住民の基本的人権を守ることが出来る、という事を私たちに教えています。

### ③ 奉仕する「職務」の内容は日本国憲法

さてここで、この話の肝についてお話しします。ここまで私は自治体労働者の住民に奉仕する「職務」の内容は日本国憲法の中に明記されているのだということを話してきました。大事なことは、日本国憲法はそれだけではなく、そのことを公務員に「義務」として求めているということです。いわんや日本国憲法に由来するその「職務」の内容に「中立」の立場をとることは許されることではありません。

その根拠は皆さんもよく話される日本国憲法第99条の「憲法尊重・擁護義務」です。これは、国民の人権や生きる権利が、権力の横暴によって侵害された歴史があることから生まれたものでした。

義務とは何か、重いものです。それは常に公務員・自治体公務公共労働者に、憲法の立場に立った仕事求められ、絶えず主権者から点検されるということなのです。

よく言われる「行政の中立性」あるいは「行政の中立・公正性」とは何でしょうか。それは、住民に対して、日本国憲法第14条の「法の下での平等」の要請に沿って、中立・公正の立場に立って行われなければならない、という事を意味するものなのです。

むしろ、日本国憲法の立場に立って職務の遂行を果たすことこそ、憲法尊重・擁護義務を負う公務員・自治体公務公共労働者の義務、

というべきことなのです。

### 3 たたかいから生まれ、たたかうことで発展した民主的自治体労働者論

民主的自治体労働者論は、戦後の自治体労働組合運動の歴史の中から生み出され発展してきました。

わかりやすくするために、民主的自治体労働者論を切り口に、その歴史をざっくりと特徴づけしてみます。

まず「自治研活動開始の時代」です。1950年末から60年前後頃になります。

次いで「革新自治体の時代」という時代です。1960年半ばから70年末くらいになります。民主的自治体労働者論の実践に挑戦した時代で、自治体労働者論にかかわる論争やたたかいが、最も激しかった時代でした。

その後「都市経営論と臨調行革」の時代がありました。革新自治体の多くが転覆させられ国際化、情報化をキーワードに新自由主義に向かう時代です。1980年代頃でした。この時代は、多くの自治体労働組合が自治研活動に取り組み、民主的自治体労働者論が実践されました。

それから「全労連・自治労連結の時代」へと移ります。1980年代から90年代の頃です。民主的自治体労働者論が、自治労連結の旗印になった時代です。

時代は、皆さんも知る時代に移ってきました。「新自由主義的構造改革の時代」です。90年代ころから始まり、いまでも続きます。民主的自治体労働者論の実践が、全国運動として戦略的に位置付けられ展開していった時代です。

そして今です。『自治体戦略2040構想』と『地方統治構造改革』の時代です。これ

は私が勝手につけたフレーズです。

実は、これらには前史があります。自治体労働組合が「民主的公僕」を目指した時代です。戦後結成された自治体労働組合は、こぞってこの言葉を掲げました。公僕とは、戦後のこの時期、公務員のあり方を示す積極的な意味を持っていました。自由民権時代の植木枝盛の「公共の僕」にいわれがある、とも言われています。

触れることができませんので、出版された『民主的自治体労働者論』を参照してください。

#### ① 自治研活動の開始、威張り散らすお役人から労働者へ、そして全体の奉仕者に

まず「自治研活動開始の時代」の話をしませう。

自治研活動、略さずに言うと地方自治を考える研究活動は、1957年4月から始まりました。山梨県の甲府で行われた地方自治研究全国大会からでした。

この自治研活動の開始は歴史的な意義を持つものでした。それはこの活動が、民主的自治体労働者論を生み出す契機をつくったからでした。それは大会のスローガンに現れています。「自治体は住民の期待に応えているか」というものです。さらに当時の資料ではこんなことを言っています。「職員が公僕となり住民に奉仕するには、まず官僚機構を民主化し仕事の性格を変えねばならない」というものです。実に積極的なものでした。

歴史的には、自治体労働者の仕事の特殊性に着目した、新しい運動が始まったということで、自治体労働組合運動の転換点でもありました。

ではなぜ自治研活動が開始されたのか、と

いう事です。いかにもこれは労働組合運動的な理由によるものでした。

伝説的な話ですので皆さんもご存じかもしれません。長野県で行われた1956年の地方自治防衛県民大会の住民の発言でした。「教員は困るけどお役人は多すぎるから首を切ってもよい」というものでした。当時の組合役員は「職員の首切りは住民サービスの低下につながるので、当然住民も反対してくれる」と思っていたのでびっくりしました。実に衝撃的だったようです。

こうして自治研活動は開始されました。労働組合運動史を見ますと、その理由は「住民との共闘の必要性」と「地方自治の理論武装を図る」というものでした。

ここで重要なことは、この活動に民主的自治体労働者論を生み出す契機となる内容があったということです。

当時の生き証人である学者の先生から話を聞きました。組合幹部は考えたそうです。「自治体は住民の要求を実現する機関ではなく住民と対立する機関になっているのではないか」、また「自治体労働者は仕事を通じて国・自治体と住民の板挟みになっている」、「これを何とかしなければいけない」ということでした。そして議論に議論を重ね出てきたスローガンが「自治体は住民の期待に応えているか」というものなのでした。

皆さんも想像してみてください。戦前は天皇の権威を笠に「お役人」だと威張り腐っていた人間が、今度は自分のやっている仕事は住民の期待に沿っているのかどうかを、しかも怒鳴られるかもしれない住民と一緒に考えて、という活動に踏み出したのです。大変な活動だったと想像できるのではないのでしょうか。

やがてこの活動は発展します。スローガンが「地方自治を住民の手に」と変化します。これは、主権者は住民なのだ、住民とともに、地域に地方自治を取り戻そうという意味ですので、これもまた画期的な意義を持つ変化だと私は思います。

私は機会があって、当時の組合役員と一緒にこの活動を参画した宮本先生からお話を聞きました。その先生は自治研活動の意義についてこういっていました。「自治研活動は、労働者意識を高めることでお役人意識を克服し、憲法に基づいた全体の奉仕者になっていく運動」だということです。

改めて皆さんには、民主的自治体労働者論が生まれるにあたって、当時の自治体労働組合運動が編み出した、地方自治を考える研究活動が大きな役割を發揮したのだということを知っていただきたいと思います。

## ② 「革新自治体の時代」、職場、地域で実践された時代

次に「革新自治体の時代」を紹介します。いくつかの中から選択してこれを紹介するのは、あくまで私の主観的なものです。

民主的自治体労働者論から見るとこの時代は、実践と「論争」の時代でした。そして民主的自治体労働者論が実践でも、理論の面でも定着を始めていく時代でもありました。

それはこの時代が、政治的にも運動的にも、自治体労働者と地方自治体のあるべき姿が争点になった時代だったからでした。

さて皆さんには、この時代の雰囲気はどういうものか、わかりづらいかもかもしれません。「革新自治体の時代」とは、日本の人口でいえば、44%もの人たちが、日本国憲法を暮らしの中に活かそうという自治体で暮らしてい

た時代だという事です。自治体首長が憲法を行政に活かそうと住民に語り、老人医療は無料にしよう、保育所は公費でポストの数ほど作ろう、公害をなくそう、という事が、自治体の政策担当者のところで検討されていた時代でした。

1978年には東京都や大阪府など8都府県、名古屋市や横浜市など政令では4自治体、そのほか4特別区、97町村の自治体が革新自治体と呼ばれていました。

そして「革新自治体の時代」は、政治的には、日本の未来をめぐる歴史の進歩と逆流がせめぎあった時代でした。そうなることは必然的でした。なにせ日本の総人口の44%の人たちが「憲法を暮らしの中に活かす」自治体に存在しているのですから。

当時の支配層と呼ばれる勢力は猛烈な反撃に出ます。TOKYO 作戦と呼ばれました。東京、大阪、京都、横浜、沖縄の革新自治体を転覆させようというものでした。

革新自治体の理念と政策の中心は憲法です。支配層は地方財政危機の理由は「福祉バラマキ」にあると攻撃します。憲法を暮らしに活かす行政に、攻撃を加えたのでした。

革新自治体を支える統一戦線は、反共主義の立場に立たない要求で団結したもので、社会党と共産党が加わっていました。支配層はなりふり構わず、日本社会党と日本共産党の分断に乗り出しました。文字では表せないえげつない手も使われました。

そして当時、革新自治体を支える運動の軸には自治体労働組合が座っていました。多くの革新自治体の統一戦線の事務局は自治体労働組合だったと思います。支配層はその自治体労働組合に猛烈な攻撃を加えます。攻撃の中心は地方財政が未曾有の危機にあったこと

から、公務員の「高い人件費」にあるというものでした。これは住民と自治体労働組合の分断作戦でもありました。住民組織や議会も使ったありとあらゆる手法がとられました。

「革新自治体の時代」は、言い換えれば文字通り地方自治体と自治体労働者のあるべき姿が政治的争点になった時代だったのでした。

そんな時代に、自治体労働組合が住民との団結を求め、時には職場の組合員との総団結のために力を発揮してくれたのが民主的自治体労働者論でした。すでに数年前から実践されていた大阪衛都連や京都府職労のたたかいがどれだけ全国のたたかいを励ましてくれたか、東京都職労で戦っていた私は、実感を持って今もそのことを覚えています。

ある自治体労働組合は、住民の期待に応える自治体内部の行政機構や財政などのあり方を提言しました。かつて数年前、その同じ労働組合が実践した際には、未知の分野への挑戦であることから、志を同じくする民主主義勢力からも「革新自治体への労働組合の介入」とか、「政治主義」とか批判を浴びたものでしたが、果敢に実践しました。今日ではその運動の正しさが、半ば伝説的なたたかいとして歴史に残っています。

無駄のない効率的な行政を目指す点検活動、住民アンケートの実施と自治体への要請など、民主的自治体労働者論の実践は多彩でした。戦後自治体職場に存在し、住民からは批判を受ける古い慣行や行政とのなれ合いをやめるなど、自治体労働者や労働組合の自己改革が行われたのもこのたたかいを通じてでした。

しかし時には勇気が必要なこうしたたたかいは、自治体労働組合や役員の「頑張り」という精神論だけではできません。当時 30 代

であった私は今でも記憶に残っています。それはそのたたかいを実践でも理論でも支えたのが地方自治を考える研究集会、自治研活動だったという事です。行政分野ごとの自治研集会、地域住民と共同した地域自治研集会、財政分析などの職場自治研集会と形態もさまざまでした。給食まつりや清掃リサイクルを考える集い、地域祭りなど、住民のための行政実践活動が開始されたのもこの頃でした。

民主的自治体労働者論の実践が自治研活動を前進させます。しかし自治研活動が、実践された民主的自治体労働者論を検証し、さらに運動や理論の面で発展させたのもこの時代のたたかいなのでした。

さて時間の関係で詳細には触れられませんが一言申し上げます。

民主的自治体労働者論にかかわって激しい論争が行われたのがこの時代の特徴でした。

当時の自治労の全国大会ではこの「論争」をめぐる暴力や怒鳴りあいはいは日常的なものでした。民主的自治体労働者論の立場に立った代議員は、マイクを奪われないように、身を守りながら発言しました。そして、議会からは「公務員は政治活動をやめろ」「住民団体との共同はやめろ」と攻撃されました。攻撃の理由の中心は、公務員は「全体の奉仕者」なのだから、という古典的なものでした。

整理をして当時出された自治体労働者論について紹介します。

まず反動的自治体労働者論です。「全体の奉仕者」であることを理由に公務員の基本的な人権や労働者としての権利を制約するものです。公務員が持つ「全体の奉仕者」規定と、労働者規定を対立物に描いた攻撃です。そして、この攻撃は今も続いています。

次いで機械的自治体労働者論です。一面的に公務員が持つ労働者性を強調し、公務員が持つ「全体の奉仕者」としての職務を矮小化、ないしは否定するものです。反動的自治体労働者論への反発から生まれた側面もあります。同時に研究者からは社会科学からの理論的批判がされ議論が必要といわれているものです。

もうひとつが「仕事で勝負」論です。住民のための行政実践を進めれば自治体が民主化できるかのように、一面的に行政実践を強調したものです。機械的労働者論への反発、という側面もあります。

### ③ 自治体労働者の誇りや生きがい、「全体の奉仕者」としての職務遂行は自治体労働者の権利（自治体労働者の権利宣言案）

この柱の最後についてお話しします。「自治体労働者の権利宣言案」が持つ、積極的な意義にかかわるものです。

自治労連が1989年に生まれ、民主的自治体労働者論は発展しました。それは実践が進んだという事だけではありません。理論的にも発展したということです。

結成間もない自治労連は、1996年に「自治体労働者の権利宣言案」を発表しました。これは、自治労連の弁護団からの援助を受けつつ、地方組織の役員を含め、練りに練って検討したものです。

当時40代後半だった私も、東京からの代表で参画しました。結成間もない自治労連をどう大きなものにしようかと、血気にはやる全国の若い役員たちが集結しました。

実は民主的自治体労働者論を定式化し発展させた理論的文書はもうひとつあります。「地方自治憲章案」と呼ばれるもので、皆さんも知っていることだと思います。93年に全国自治

研集会で作成を呼び掛け、97年に発表されたものです。

当時は、地方自治という内容を一労働組合が取り上げ憲章として発表するなどおこがましい、と批判も受けました。

しかし行政法など法学者の先生がたの協力も得て、案として発表したものです。作成過程で協力を戴いた先生方の援助を受けて99年につくられたのが、いまの「自治労連・地方自治問題研究機構」です。

今日は時間の関係で触れませんが、出版された『民主的自治体労働者論』をぜひ読んでください。

さて皆さん、自治体労働組合運動の歴史から見て「権利宣言案」はどのような意義を持つのでしょうか。私は、民主的自治体労働者論を、運動論からも理論の面からも発展させた歴史的な提言だと確信しています。どこが歴史的なのか、特に私も参画し感じていることは、「権利宣言案」が、自治体労働者が持つ「全体の奉仕者」としての職務遂行を、権利だと明確に宣言したことです。私が知る限りこれは自治体労働組合運動の歴史では初めてのことでないかと思います。

これまで私たちは公務員の「全体の奉仕者」という規定を何とやってきたのでしょうか。それは公務員を、戦前の「天皇の官吏」から、主権者である国民に、奉仕すべき存在であることを示す規定なのだという事でした。そしてそのことは、当局が、「全体の奉仕者」規定を、公務員の権利の制約や自治体労働組合運動への攻撃に使う事への反論でもありました。

ところが「権利宣言案」はそこから一歩進んで、それを権利だと宣言したのでした。

今では皆さんは当然のことだと思っている

ことでしょう。よく言われる「歴史の高見」から過去を振り返ればそういうことなのかもしれません。

また、これまで私が話したように、私たちの誇りや生きがいがある憲法にあれば当然のことなのかもしれません。しかし当時は少なくない役員から戸惑いもあったのです。

さて皆さん、その「権利宣言案」は、民主的自治体労働者論にかかわる重要なことを私たちに伝えています。

これまで話したように自治体公務公共労働者には、基本的人権が保障されています。そして自明のことながら労働者としての基本的権利も保障されています。重要なことの一つとして、「権利宣言案」は、公務員が持つ「全体の奉仕者」としての職務遂行を、この二つの権利と統一され、一体のものとして保障されてこそ、住民の期待に応えられる、と提言しているのです。ここの「統一され一体のものとして」というのが、ここの肝になります。

そして「権利宣言案」は、「住民に喜ばれる仕事」をするための権利保障として、新たな権利を求めました。

それが、「行政への参加と意見表明権」、「不当な職務命令への拒否権」、「自主的研究・研修を受ける権利」、「住民の知る権利と結びついた住民に報告する権利」、というものでした。

弁護団の先生から助言も受け明示したのですが、20年以上たった今も、行政現場や運動を行う人たちからは、説得力を持って受け止められるのではないのでしょうか。

さらに「権利宣言案」は、これらの権利は「人権と民主主義を目指す国民的運動の中で保障される」という事を明らかにしました。

権利の性格は「たたかいによって確立され、そして擁護され発展する」という、今で言う立憲主義の考え方です。具体的にはアメリカの独立宣言やフランスの人権宣言の理念を引用しています。

極めて重要な提言だと思います。つまり「権利宣言案」が私たちに提起しているのは、自治体公務公共労働者の誇りや生きがいは、基本的人権と民主主義を目指す運動の中から生まれるということなのです。歴史を今に戻せば、その誇りや生きがいは「立憲主義を取り戻し個人の尊厳を擁護する」たたかいから、生まれるということなのではないでしょうか。

皆さん方は今、大阪自治労連や鎌倉市職労などのたたかいで痛切にそのことを実感していると思います。自治体公務公共労働者が、「全体の奉仕者」としての職務を遂行し、人間としての誇りや生きがいを取り戻すには、職場の民主化を保障する労働組合の力が必要です。そして地域には住民自治を保障する「自治力」が必要であることを述べ、この柱の話が終わります。

#### 4 「こんな地域と職場をつくりたい」運動が未来を変える

最後の柱についてお話しします。「こんな地域と職場をつくりたい」運動が未来を変える、という柱です。

つい先日皆さん方は、この運動の全国交流集会を開きました。私は集会には参加できませんでしたが、本部の書記局の方の好意で、基調報告や皆さん方のたたかいの資料を手にすることができました。

率直に申し上げます。民主的自治体労働者論をはじめとした、自治労連運動の基本を踏まえたこの運動が、内容においても、規模に

においても、こんなに発展していることは想像もできませんでした。日本の社会運動のひとつである労働運動の分野で、行政内容、つまり仕事を媒体に、住民と自治体公務公共労働者が団結して、主権者である住民の命や権利を守るたたかいが進展している。この事実は客観的に見て「凄いこと」です。

確か、この運動のスタートは2013年8月の定期大会だったと思います。当時本部の担当執行委員だった久保貴裕さんの話が強く印象に残っていました。運動の内容は、三つありまして、すべての自治体の首長と憲法を語り合う、憲法を活かす立場で仕事の見直しを図る、新自由主義的構造改革の対抗軸となる提言運動を進める、というものでした。私は、時代認識を踏まえた、自治労連の戦略的な中長期的な方針である、と受け止めました。

そして私は民主的自治体労働者論の実践を運動の基本に据えている自治労連でなければこのような全国運動は展開できないだろうな、と思ったものでした。

それから7年余り、改めて皆さんの奮闘に敬意を表するものです。

#### ① 職場と地域、日本社会を変える可能性を持った歴史的意義を持つ運動

さてそこで、私は皆さんとともに、改めてこの運動が持つ性格や意義について、考えてみたいと思います。そのうえで、いくつか私の問題意識を添えてお話ししたいと思います。

最初に私が申しあげたいのは、この運動が、職場には労働組合の力を、地域には住民自治を担ういわば「自治力」を育む性格と意義を持つのではないかと、ということです。

この運動の特徴は、自治体公務公共労働者が持つ憲法擁護・尊重義務、そして住民奉仕

の職務といった、いわば行政上のその責任を、憲法を職場と地域に活かす、という運動論で組織した、しかも全国運動です。これは自治体労働組合運動の歴史では初めてのことです。

自治体公務公共労働者は「職務」、つまり仕事から離れることはできません。この運動は仕事の悩みや問題を取り上げることで、組合員はもちろん、そうでない職員を参加、結集させる可能性を持ったものなのです。言い換えれば、組合の職場活動の活性化と職場の民主主義を形成する契機をつくることになるのです。

大事なことは、一方でこのたたかいは、住民と結びつくことによって、住民の主権者意識を育み、住民自治を育てるということです。果敢にアンケートや訪問活動などで地域に分け入る皆さんのたたかいは、まぎれもなく地域の「自治力」を高める契機をつくっているのです。

私は冒頭に、皆さんのたたかいを客観的に見ても「凄いこと」だと表現しました。客観的とあえて言うのは、たたかいの最中では、運動を組織する側は、自信と確信を持つために前向きに評価し、団結を深めようとするからです。現役の時は私もそうでした。繰り返しますが、全国交流集会で交流された皆さんの運動は、間違いなく、職場には労働組合と職場内民主主義の力を、地域には住民自治を担う「自治力」を育てているものなのです。私を感じたたたかいの事例をここで報告できないのが残念です。

さて私は、2013年にスタートしたこの運動が、新自由主義の対抗軸としての性格を持つことについて、先ほど久保さんの話を通じて触れました。次にここで申しあげたいのは、

その性格がますます強まり重要になってきたということです。そのことを前向きに表現すれば、この全国運動は、変化を可能とする未来に向かった希望のあるたたかいなのだと思います。

私の歴史認識は、今は数十年規模の「歴史の変動の時代」です。自治労連の方針でも、「自治体戦略2040構想」や「自治体デジタル化」「地方統治機構構造改革」といった言葉が並びます。

一方で、資本主義の限界、ないしは新自由主義の終焉、グローバリズムの限界という言葉が社会をにぎわしています。もっと言えば批判を込めて「公務・公共性の崩壊」「貧困と格差の拡大」「労働破壊」「国際社会から取り残されたジェンダー問題」などが語られています。いずれもここ30年前後の経済、社会、政治を振り返りながら、これから「どのような社会をつくるのか」という、私たちへの問いかけです。さて、投げかけられたその問いに私たちはどうこたえるのでしょうか。

話の最初でも触れましたが、2015年9月には国連総会でSDGs「持続可能な開発のための2030アジェンダ」という文書も採択されています。「続かない持続可能な社会・経済・環境を持続可能な社会・経済・環境」へと変革する、とした内容のものであります。目的には、世界人権宣言を継承し、すべての人々の人権と尊厳を実現し、ジェンダー平等とエンパワーメントを達成させる、ことを謳っています。

つまり、採択された文書は、世界人権宣言に引き継がれてきた価値観を踏まえつつ、2030年までにどんな社会、経済、環境をつくるのかを世界各国に求めているのです。とりわけ気候危機にかかわる環境問題が話題にな

っています。

そうしたもとの、日本政府は2016年に、SDGsのアクションプランをまとめました。2019年には大規模な改定も行われました。その中のひとつに「SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境にやさしい魅力的なまちづくり」が盛り込まれています。すでに、いくつもの自治体では、地域の声をシステムティックに行政施策に反映する「参加型まちづくり」として実行に移されています。

しかし注意しなければならないことがあります。それはSDGsが条約と異なり加盟国を法的に縛るものではなく罰則もない運用の幅が大きいものだという事です。「柔軟性がある」といえば聞こえはよいのですが、極端に言えば「自発的な取り組み」として本来の理念とかかわりなく取り組むこともできるものなのです。案の定、すでに日本政府が策定した行動計画では、貧困や格差問題は軽視されすでに批判を受けています。一方で、SDGsをビジネスチャンスととらえる財界の要求を取り入れています。国際社会の進歩の歴史に逆らうこうした日本政府の態度は許せるものではありません。私は、自治労連の全国運動は、こうした国際社会の大きな「歴史の変動」にかみ合ったたたかいだと思っています。

自治労連が主権者である住民を主体に、憲法と地方自治が生きる職場と地域をつくる全国運動は、すべての人々の人権と尊厳を実現する希望ある未来につながる重要なたたかいなのです。どんな社会をつくるのか、歴史の変動期に問われたその答えが、いまたたかっている皆さんの運動なのです。

## ② 自治研活動が「こんな地域と職場をつくる運動」の土台をつくる

次に自治研活動が全国運動の土台をつくる、ということで、自治研活動の重要性についてお話しします。

すでに全国交流集会で、自治労連本部から「こんな地域と職場をつくる全国運動」を発展させるため、自治研活動の重要な意義が報告されています。私はその通りだと思っています。改めてこの機会にその重要性の認識が共有できればと思います。そのうえで、私の思い、問題意識を申し上げます。

自治研活動がなぜ「こんな地域と職場をつくりたい」全国運動の土台になるのか。それは自治研活動が持つ特性によるものです。いくつかありますが2つだけ申し上げます。ひとつは、自治研活動が多様な価値観を持った多くの自治体関係者や職員、住民と「つながる」ことができる、柔軟性を持った間口が広い特性を持つという事です。

もうひとつは、それと関連するのですが、自治研活動が、職員が持つ「仕事・行政」への参加意欲や、住民が持つ「行政施策・まちづくり」への参加意欲を「吸収」する力を持っているという事です。この二つの力を最大限に発揮することが出来れば、さらに「こんな地域と職場をつくりたい全国運動」は発展します。「全国運動」を車に例えれば自治研活動はエンジンです。最近よく言われるITの分野で例えればプラットフォームの役割を持つことになるのです。

ここで思い起こしてほしいのですが自治研活動はそもそも運動としては間口の広い「地方自治研究活動」としてスタートしたものです。

1957年にこの運動を開始する際には、この活動に「研究する」という側面があったことから異論も出されたほどです。「研究活動とは

けしからん。研究すれば地方自治が守られるのか。たたかう姿勢は崩すべきではない」というものでした。首切りや賃金引き下げと激しく戦っていた当時の新潟県職労の意見でした。

つまり自治研活動は、運動に「研究する」という性格をくわえた間口の広いものとしてスタートしたものです。1957年の第1回全国集会には、そうした性格があることから組合に批判的な人や、組合と激しく戦っていた当局も含め、主催者の予測を超えたたくさんの方が集まりました。自治研活動が「仕事を考える」「地方自治を考える」という性格を持っていたからでした。

ここで一つ紹介します。参加型意思決定の精神を生かし、職員や住民の「参加意欲」を吸収したある自治体の「地域づくり」の話です。行政に事業を提案したい市民が、まず市が設置する市民協働センターで、コミュニティオーガナイズングの手法を学びます。次に提案したい事業の利害関係者を集めワークショップします。そして課題解決に向け事業を立案し、モデル事業として市に提案していきます。これは日本のSDGsのモデル事業の一環として行われている地域づくりです。地域のNPO組織や住民組織、住民の方々が「地域おこし」の思いを含め取り組んでいる、と伝えられています。

ただ、同じ日本のSDGsモデル事業に、情報通信技術革新と連動した新たな成長市場の創出を目指す「ソサエティー5.0の推進」の課題があることから、識者からはここで認定される「SDGs未来都市」について「懸念」も示されているものです。いわゆるSDGsの理念を軽視し、その理念を「上書き」してビジ

ネスチャンスととらえる動きです。

そのことを念頭に置いて、私がここで申し上げたいことは、現に職員や住民の「参加意欲」を取り入れた「参加型の地域づくり」がこのように進められているという事実です。

他方で、国民、住民の命を守る責務を放棄し、「自助」や「共助」に責任を肩代わりさせる国や自治体の攻撃は手を緩めることなく、私たちに襲い掛かっています。

支配層の「新たな公共空間」論も飛び交う中で、主権者意識に目覚めた地域住民の、そして自治体職員の「行政・施策」や「まちづくり」への参加意欲をどのように「住民自治」につなげていくのか、私たちは問われ求められているのではないのでしょうか。

先に行われた全国交流集会ではたくさんの経験が語られました。「コロナ禍の地域経済と自治体の役割を考える自治体労働者と住民の集い」や、「公衆衛生行政充実を求めるフォーラム」などの取り組みは、自治体関係者や地域商工業者の方々を励ましています。地域に入りアンケートを取り、話も聞き、要求・政策化し、そして住民に返すというものでした。

一方で、行政現場の声を力に、職場にチームを作り、SNSのデジタル空間で世論を広げる新しい取り組みも発表されていました。

私は皆さんが自治体労働組合運動の「新しい風景」をつくっているのだなと、ただただ感じ入っていました。

「自治体戦略2040構想」や「自治体デジタル化」などで、地域から住民自治や団体自治が形骸化されようとしています。コロナ禍もあり、職場と地域には「何とかしなければ」という声、こうしたもとの澎湃と沸き上がっています。

職場には、管理職を含むすべての職員と、自治体公務公共労働者による職場自治研活動が可能となる条件が横たわっています。

地域には、地域住民や、行政の外にいるNPOや住民組織と一緒に、「地域づくり」の課題の分析と対応を行う条件が広がっています。

職場と地域にある「何とかしなければ」という率直な願いと参加意欲を、自治研活動が持つ特性ですべて吸収する。私は「こんな地域と職場をつくりたい」運動で、自治研活動が果たす役割をこのように考えているのです。

### ③ 立憲主義を取り戻し、個人の尊厳を擁護する政治の実現を目指すたたかいと結んで

私は、自治体公務公共労働者の働く喜びや生きがいは、立憲主義を取り戻し、個人の尊厳を擁護する政治から生まれるという話をしました。

近くには総選挙がたたかわれます。市民連合と野党の共闘の前進が求められます。私は最後に、なぜそのたたかいが重要なのか、民主的自治体労働者論の観点から話します。

コロナ禍で、人間が生きていくうえで必要不可欠な労働者、いわゆるエッセンシャルワーカーと呼ばれる方の姿が浮き彫りになりました。

公立保育所の保育士の半数以上がいわゆる非正規公務員、学童保育支援員が7割以上、DV避難支援女性相談員が8割以上、生活保護相談面接員は約6割が非正規公務員だったということも明らかになりました。一般の人たちには知られていなかったようで、驚いて受け止められたと報道もされています。

ある自治体病院の現場を一般紙が取り上げ

ました。「コロナ禍、看護師悲痛『夜間は戦場』、  
仮眠とれずオムツして業務も」というもので  
した。このようにここでは、一人ひとりの人  
間としての尊厳が、全くないがしろにされて  
います。

70年代に学者・研究者の方がよく言ってい  
たことです。「労働は本来的には人間の可能性  
を押し広げるもの、ヒトがヒトたる所以のも  
のだ」。そもそも労働は人間にとって本来は喜  
びのものだということです。そして続きます。

「しかし権力機構の下では、その労働が階級  
社会維持のために強制されるものになる」。こ  
の階級社会を「時の権力者」と置き換えると  
わかりやすくなります。つまり労働は本来喜  
びのものなのだが、権力機構では「時の権力  
者」への労働になる、ということです。

自治体公務公共労働者の働く喜びや生きが  
いは、個人の尊厳を擁護する政治から生まれ  
る、という由来がここに 있습니다。ぜひ、あ  
らゆる運動の機会をとらえて、立憲主義を取  
り戻す市民連合のたたかい、そして安保法制  
を廃止し、立憲主義を取り戻す市民と野党の  
共闘のたたかいとともに奮闘されることを願  
います。

ありがとうございました。

本稿は、5月22日～23日にWEB開催された「第17期中央労働学校」での講義について、加筆・修正したものです（文責・自治労連）。

## 憲法

東海大学教授  
永山茂樹

### はじめに

この講義は日本国憲法にとどまらず、人類史の全体をふまえた原理的な話にもふれます。というのは、限られた時間で憲法の一つひとつの条文についてお話をしても中途半端になってしまうからです。少し骨太のことをお話ししたい。そして、現実社会の中で憲法を活かしていくために何が必要かということにもふれたいと思います。

### 1. 人権の発展史

なぜ歴史の視点を強調するかというと、人権というものは常に動いているもの、ダイナミックなものだからです。しかも多くの場合、プラスの方向に動いてきました。「憲法にこう書いてあるからこうだ」という固定化したとらえ方にとらわれすぎると見失ってしまうものがあります。

#### (1) 近代の人権

人権は人間がつくったものです。突然、天から降ってくるものではない。それぞれの時代ごとに多くのひとびとが熱心に求めたものが蓄積した、その成果なのです。

国王や貴族などの特権層が権力を握っていた時代（前近代）、人々が求めたものはなん

でしょう。それは、身分による差別を受けることのない生活であり、また、権力者たちによって侵されない自由な生活でした。そういったところから「だれでも生まれながらにしてつ平等や自由」という、人権の思想が生まれてきました。

やがてそれは人権を求めた社会変革のうごき、つまり近代市民革命へとつながっていきます。

近代市民革命は、フランスやアメリカの場合、今から二百数十年前におきたものです。そのときにつくられた近代の憲法（フランスの場合1789年の「人および市民の権利宣言」、アメリカの場合1776年の「独立宣言」というタイトルがつけられました）には、平等や自由の保障がしっかりと書きこまれているのです。

#### (2) 現代の人権

しかし時代が下ると、状況がかわってきます。

それは産業資本主義が発展していくとともに、労働者たちが、資本家によって搾取され、貧困に苦しむようになったということです。これは前近代社会の問題とは、明らかに違った支配・従属関係です。

前近代の身分制度が撤廃され、だれでも自由に自分の宗教や職業や住居を選ぶことができるようになった。にもかかわらず、不平等と不自由が生まれてしまいました。

ですから、人々が求める人権にも、それまでとは異なるものが加わりました。冒頭のところで、人権は常に動いているということをお話しました。19世紀から20世紀にかけて、人権は全体として大きく変動したのです。

1919年ドイツのワイマール憲法に代表されるように、20世紀の憲法（現代の憲法）は、労働者、高齢者、妊婦・病気にかかった人たちなどの社会経済的弱者が安心して人間らしい生活をおくることを、人権として保障することが課題になりました。これらの権利をまとめて、社会権とか生存権と呼んでいます。

日本国憲法にも、健康で文化的な生活をおくる権利（憲法25条）、等しく教育を受ける権利（26条）、人間らしい条件で労働する権利（27条および28条）のように、社会権を保障する規定がおかれています。

### （3）あたらしい人権

資本主義経済が発展するとともに生じた矛盾、資本の支配に対抗する人権の要求は多くの国の現代憲法の中で具体化されてきました。今わたしたちが使っている日本国憲法もそのひとつです。そして（2）の時代を背景にして、新しい人権というものをたくさん盛り込んでいるわけです。

ただ人権は今も発展途上にあります。新自由主義が世界を圧倒する中で、あたらしい問題が生じてきました。現代憲法において、生存権・社会権の保障は、国家や社会の責任とされました。それなのに新自由主義は、それ

らの保障責任を国家ではなく、個人や家族の責任へ転嫁させようとしています。菅首相の「自助・共助・公助」論は、その代表例です。これは現代憲法の成果をないがしろにするものでしょう。

またかつては、自然環境の保護を人権の問題としてとらえる意識は、一般には希薄でした。だから近代の憲法には、それを保障する規定はおかれなかったのです。しかし地球環境の破壊が極限まですすむなかでわたしたちは持続可能な環境を、人権として考える必要に迫られているといえます。

さらに高度化する通信技術に対応して、個人の平穏で自律した生活をまもるためには、プライバシーの権利の重要性がこれまで以上に強まっていると思います。監視カメラやマイナンバーカードによって個人の行動がすべて把握されてしまう監視社会化には歯止めが必要です。

つまりこれまでの憲法に書かれていなかったさまざまな問題を、あらためて人権として考えるべきなのです。

### （4）民主主義の発展とともに

日常生活の中で人権を充実させていくには、人権を尊重する代表者（国会議員や地方議員など）を選び、人権をまもる法律や条例をつくらせることが重要です。つまり人権保障につながる政治のしくみをもたなくてはなりません。一握りの人たちのための国会や地方議会ではなく、すべての人のための、開かれた国会や地方議会をつくる必要があります。

確かに選挙における「一人一票の原則」はあります。このことは憲法14条や44条が求めていることです。しかし、一票の投票価値

には地域ごとに大きな差が生じています。選挙に立候補するときにあずけるお金（供託金）があまりに高額なため、一般の人がなかなか立候補できないという問題もあります。さらに政策を知ってもらうために有権者の家を訪問することは、公職選挙法で一律に禁止されています。どれも本当におかしなことだと思います。

あるいは議会制民主主義をとっているにもかかわらず、実際には首相とその側近による独裁的な政治がおこなわれてはいないでしょうか。コロナ対策の重要な局面であるにもかかわらず国会が閉会されたままだというのは、それを象徴しています。

そういう中で、わたしたちが民主主義的な政治のしくみを手に入れる、すなわち「国会を取り戻す」ために、何が必要なのでしょうか。人権を発展させることは、民主主義を発展させるということと不可分の関係にあります。

## 2. 憲法97条から考える人権

### (1) 日本国憲法97条の2つの意味

日本国憲法97条では、「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に耐え、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」と書かれています。

きょうの話との関係で、この97条がとても重要なことを規定していることがわかりますか。第一は、「侵すことのできない永久の権利として信託された」という部分です。

日本国憲法は1946年につくられましたが（施行は翌47年です）、そこに書かれてい

る条文に「侵すことのできない永久の権利」ということが強調されていたのです。「○○の権利を保障する」（たとえば表現の自由、でも、職業選択の自由でもよいのですが）という書き方ではなく、あえて「侵すことのできない永久の権利」として保障しようとしています。70年前の祖先が、2021年のわたしたちにむかって「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は...侵すことのできない永久の権利」と述べているのです。これは普通の法律などの規範とはおおきく違います。法律をつくったときにはこういうものですが、そのあと事情がいろいろ変わり、法律を改正する。そういうことは日常的に起きます。でも97条にはそうではなく、将来にわたった拘束力を予定しているのです。

近年、自民党はさかんに改憲を主張しています。コロナ感染拡大のような緊急事態には人権を削るべきだ、そのために改憲をしなければならぬ、という乱暴な議論も耳にします。そういう議論をする改憲論者は、憲法97条のことばをきちんと読んでいるのでしょうか。

97条を通じてもうひとつ強調したいことがあります。それは、人権というものが、人々がつよく望み、それを得るために努力を重ねた結果、憲法に書き込まれたものだという事です。それは近代はじめの封建的束縛からの解放であり、あるいは産業資本主義の発展とともに生じる貧困からの解放でした。現在の問題にひきつけていけば、新自由主義的な支配からの解放。そういったさまざまな解放を求めて、人類がいろいろな場面で「努力」してきたことが現在の成果につながっています。

## (2) 46年憲法の飛躍

現行憲法の前にあった大日本帝国憲法（明治憲法。1889年公布）では、人権保障が不十分でした。以下で、そのポイントを4つあげます。

- ① 前近代の身分制度が清算されず、また政治的・経済的・社会的な不平等が残っていたこと（貴族制、被差別部落や女性差別など）
- ② 自由の保障が貧弱であったこと。もちろん時代的制約があつて、社会経済的弱者の人間らしく生きる権利はかえりみられなかったこと
- ③ 天皇制国家において、一般の人々（「臣民」といいます。「臣」とは家来という意味です）は統治する側（主権者）ではなく、統治される側であるということから生じる、非民主主義的な政治制度であったこと。それとかわって、「市民」には政治に参加する権利が保障されなかったこと（男性の普通選挙制度が導入されたのは1925年、女性の普通選挙制度にいたっては第二次大戦後の1946年を待たねばなりません）
- ④ 臣民の権利は、帝国議会の制定する法律や、天皇のだす命令（独立命令、緊急勅令など）によっていくらでも奪われてしまう、きわめて脆弱なものだったこと（その代表例として、治安維持法による思想弾圧をあげることができます）

もちろん大日本帝国憲法に「権利の規定がまったくなかった」といってしまえばそれは言い過ぎです。明治憲法でも権利の保障規定は若干ありました。しかし今述べたように、天皇制国家という限界のもとで、臣民にたいする権利保障は貧弱なものとならざるを得なかったのです。

こういった大日本帝国憲法の限界をみすえたのが、1945年7月に連合国から発せられたポツダム宣言でした。同宣言は封建的・軍国主義的な支配から国民を解放し、自由を保障する政治体制を構築することを、日本政府に求めました（「日本国国民ヲ欺瞞シ之ヲシテ世界征服ノ挙ニ出ヅルノ過誤ヲ犯サシメタル者ノ権力及勢力ハ永久ニ除去」すること、「日本国国民ノ自由ニ表明セル意思ニ従ヒ平和的傾向ヲ有シ且責任アル政府」を樹立することなど）。そして日本政府は同年8月、このポツダム宣言を受け入れました。

このポツダム宣言（の発出と受諾）を法的きっかけとして、私たちはあたらしい人権の持ち主として生まれ変わることが約束されました。その成果が日本国憲法なのです。ポツダム宣言の受諾と日本国憲法の制定は、97条のいう「自由獲得の努力」の一つの姿だったといえるのです。

## 3. 日本国憲法が制定された後の努力

しかし「人類の多年にわたる自由獲得の努力」は1946年に完了したわけではありません。そののちも努力は必要です。2021年からみた「将来の国民」のために、2021年のわたしたちはそれ持続させ、さらに発展させていかななくてはならないのです。じっさいこの努力は、憲法制定から70年以上にわたって、憲法運動という形で継続してきました。

### (1) 人間らしく生きる権利をもとめて

朝日訴訟（生存権訴訟）について簡単に説明します。結核をわずらい療養所に入院していた朝日茂氏が、生活保護の給付額があまりに貧弱なことについて、憲法25条1項「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」に反

すると訴えた訴訟です。

東京地方裁判所判決（1960年）では、原告勝訴の判決がでました。しかし途中で朝日氏が亡くなったこともあり、最高裁判所では、朝日氏の主張は認められませんでした（1967年）。

しかしこの裁判のたたかきを通して、生活保護が「国の恩恵」によっておこなわれるものではなく、まぎれもなく憲法25条で保障された人権の問題であるということに人々は気づかされました。このような憲法意識の変化は、やがて日本社会を動かし、行政を変え、生活保護の給付の水準が向上するきっかけとなったのです。

憲法97条「自由獲得の努力」がまさにここで実践されたことがわかります。朝日茂氏の訴訟は日本国憲法が制定されたあとの「自由獲得の努力」の一つの姿だったのです。

## （2）表現の自由・教育の自由をもとめて

①家永教科書裁判 文部省（文科省）の教科書検定に対して、社会科教科書の執筆者たちが「国家による教育支配として認められない」という立場から裁判闘争を重ねてきました。その中心人物の一人であった歴史学者・家永三郎さんの名前をとって、家永教科書裁判とも呼ばれます。

家永教科書裁判でも、教科書検定制度自体が違憲（憲法21条1項「表現の自由」、23条「学問の自由」、26条「教育の自由」など）であるという判決を勝ちとることはできませんでした。しかし裁判闘争の結果、教科書検定をつうじた国家の教育統制の危険性が明らかにされました。

現在でも教科書、特に社会科教科書をめぐ

り、それをよりよいものにしようという教科書執筆者や教育労働者や市民の運動と、それと逆に非常に右傾化し、歴史事実を歪曲した「教科者」をつくらうとする勢力との間には、きびしい対抗関係が続いています。その中で教育労働者たちの要求が一定実現し、守られるのは、家永教科書裁判にかかわった先人たちの努力の成果なのです。

## 4. 国家に人権を守らせる

### （1）国家による人権侵害

国家は、最大・最強の権力主体であり、人権侵害のもっとも危険な主体として意識されてきました。だから人権を守るという場合、国家による人権侵害を防ぐ、言い換えれば国民と国家の関係を憲法で規律すれば、ある程度は足りていたのです。

しかしグローバル化した巨大企業は富を蓄積し、小さな国の経済規模を超えることすらあります。こういった企業は国家権力そのものではないのですが—だから社会的権力ともいいます—そうすると、社会権力による搾取、抑圧、差別は、憲法違反とはならないということなのでしょう。

すべての人が人間らしく生きることを保障することに、人権の本質があります。たしかにかつては国家権力による侵害が主要な問題であったのに対し、時代の変化とともに、巨大な社会権力による侵害「も」また、私たちの人間的な暮らしを脅かす場面が少なくなりました。ですから、「社会的権力による抑圧は、人権侵害とはいえない」とは言えなくなってきたのです。

人権を歴史の中で考えるというときは、人権の種類だけではなく、侵害主体の変化も視野にいれる必要があります。

## (2) 国家による人権侵害を許さない

とはいえ現在でも、人権にとって最大の脅威となるのは、ともすると暴走してしまう国家権力です。国家による人権侵害を許さない、国家権力の暴走を許さない、ということが、人権保障にとっての最重要課題であることはまちがいないでしょう。

日本の場合、日本国憲法のなかで権利の保障がすでに書かれている（46年に明文化されている）。だから「人権を守る運動」イコール「憲法を守る運動」になります。憲法を守る運動と人権を守る運動は、同じ形をとるのです。

ときどき「憲法を守る（護憲）というのは、後ろ向きで守旧的だ」と、憲法擁護運動を非難するひとがいます。でも「憲法を守る」ということは、人権を発展させるための努力を重ね、それを後代にバトンタッチする、例の憲法97条の仕組と思想を受け入れるということです。当然その中には、歴史とともに人権を発展させるというとてもダイナミックな性格が組み込まれています。決して後ろ向きで保守的なものではないでしょう。

国家（この場合、中央政府だけでなく、地方自治体もふくみます）による人権を防ぐために、憲法自身にはどのような工夫がほどこされているのでしょうか。

### ① 憲法自身につよい位置づけと力をもたせる（「最高法規性」「最高規範性」）

憲法は、他の行政行為や法律・条例などとの関係で最高法規であり、国家といえどもこの最高法規性を覆すことはできません。このように、憲法に最高法規制をもたせることによって、内閣や国会による人権侵害を否定することができます。

憲法98条1項「この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅[しょうちよく]及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない」は、憲法が最高法規であることをあきらかに宣言します。

もし憲法の最高法規性が名実ともにきちんと守られれば、内閣の閣議決定によってある日突然、それまで憲法で禁じられると説明されてきた集団的自衛権の行使が合憲化されるというような「憲法クーデター」は起こりえなかったはずです。逆にいうと、憲法の最高法規性が、実態として守られていないということになります。

### ② 憲法に反する行為を許さないよう違憲審査制度（司法審査制度）を整える

憲法81条「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である」は、違憲審査制度（司法審査制度）の根拠規定です。

裁判所によって違憲（憲法違反）と判断された法律や命令は、憲法98条（憲法の最高法規性）とあわせて、無効（法的な効力のないこと）とされます。この違憲審査制度も、国家による人権侵害を防ぐための重要な防波堤となるのです。

### ③ 国家権力を行使する公務員を、憲法にしたがわせる（公務員の憲法尊重擁護義務）

憲法99条は「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」と規定します。

国家権力を行使する主体は、究極的には主権者である国民です。しかし日常的な権力行使は、国家公務員・地方公務員などに委ねられます。そこで憲法破壊を防ぐには、何よりも公務員に憲法を守らせることが重要になるのです。

このことは憲法第99条に書かれています。同条によれば、憲法を尊重し擁護する義務はすべての公務員に課せられているものです。他方、一般国民にその義務はおよびません。なぜなら憲法は、国家による侵害から守ることを主眼としてつくられたものだからです。

#### ④ 権力者を国民にしたがわせる（国民主権、国民の公務員選定罷免権）

権力者を国民にしたがわせることによって、権力者による憲法と人権破壊を防ぐために重要です。

日本国憲法第1条は、国民が主権者であることを規定し、天皇は象徴に退きました。また15条1項「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」も、政治権力を究極的に国民の手に委ねることで、憲法破壊がおこなわせないことにつながっています。

#### ⑤ 権力者に都合のいいように、憲法を変えさせない（変えにくい憲法＝硬性憲法）

憲法96条がさだめる憲法改正手続も非常に重要な問題です。

日本国憲法の改正手続は、二段階で構成されています。第一段階では「各議院の総議員の三分の二以上の賛成」（憲法96条1項）がないと、国会は発議ができません。普通の

法律が各院の多数決（出席議員の過半数）で決定するのと違い、ハードルを上げていません。第二段階では、国民投票によって承認されることを求めています。

国民投票の手続は、改憲国民投票法という法律によって詳細がさだめられています。しかし改憲国民投票法には、(a)改憲成立に必要な最低投票数・最低投票率の規定がないので、わずかの投票だけで改憲が成立してしまうおそれがあること、(b)憲法改正国民運動におけるテレビなどの有料広告（それはとても高額です）の規制が欠けているので、潤沢な資金をもった者の主張のみが一方向的に氾濫するおそれがあること、(c)憲法問題にかんする教員や公務員の発言の自由が不当に制限されるおそれがあること、など深刻な問題点が指摘されています。この法律をつかった国民投票と憲法改正は、非常に不正なものとなる恐れが強いのです。

権力者は、とすれば自己に都合がいいように憲法を変えたりします。しかし、日本国憲法は憲法を国家権力から守るためにあえて変えにくい憲法になっています。こういう憲法（変えにくい憲法）のことを、硬い憲法、硬性憲法と呼んでいます。それは世界的にも普通のことです。権力者が憲法を簡単に変えてしまうなら、人権保障にとってよからぬことが起きる。これは歴史的経験で実証されているからです。

## 5. 人権保障の課題

それではいま、わたしたちはどういった点に留意して人権を守る努力を続けなければいけないのでしょうか。大きく3つのことをお話します。

### (1) 最大の人権侵害としての戦争、そして平和主義の意義

ひとつ目には、戦争と平和の問題です。人類は20世紀に2つの大きな世界大戦を経験しました。ところがそれで戦争がなくなったわけではなく、残念ながら21世紀になってからも米軍のアフガン・イラク侵略や、シリア内戦など、世界では戦争は絶えません。

科学技術の発展とともに、ピンポイントで殺傷破壊する能力の高い兵器の開発が進んでいます。ガザにある外国のメディアが入っている建物にイスラエルから「10分後に爆撃する」という予告があり、メディア関係者が建物から逃げました。その10分後に、建物は爆撃されました。

イスラエル軍の蛮行をつぶさに報道するメディアのことを、イスラエルは目の敵にしていました。爆撃された建物には、アラブ系の情報発信として重要なアルジャジーラという通信社の支社やヨーロッパの支社も入っていました。そこが狙わたのです。

これが衝撃的だったのは、隣の建物は壊さずに、ある建物だけがピンポイントで狙われ破壊されたということです。この技術を応用すれば、狙った場所だけを壊す小型核兵器も使用可能となるでしょう。ピンポイントの殺傷能力が高まれば、核兵器保有国によって核兵器は使いやすいものとなります。都市全体を破壊せず限定した場所だけを破壊することができるからです。核兵器を実際に使用する誘惑が高まるのではないかと思います。

ところでこの空爆によって壊されたのはメディアセンターの建物だけではありません。イスラエルの侵略行為を世界に伝える「取材・報道の自由」が攻撃されたのです。今後もしイスラエルに不利な報道をするなら、同じ

ような蛮行をくりかえすというメッセージであることは明らかです。戦争は、最大の人権侵害なのです。

人権保障という課題との関係で、戦争をやめさせること、平和をまもることが不可欠の前提になります。

### (2) 日本国憲法と平和的生存権

日本国憲法の平和主義というと、9条が想起されます。しかしそれだけでなく、前文にもたいせつな部分がありますので、そこを引用します。

「日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであって、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」

下線を付けた部分は、一般に平和的生存権（を保障する一節）と言われています。40年ぐらい前ですと、「憲法の前文は法的に意味がない（法的規範性がない）」と主張する人もいました。でも今では、前文であっても、具体性のある部分は法的規範性があると理解されています。すでに自衛隊のイラク派遣との関係で、名古屋高等裁判所の判決が、「憲法の前文の平和的生存権は他の人権に比べてのベーシックになる権利」とのべています。だから現在では平和的生存権も、憲法他の条項と同じように法的に保障された人権

ととらえられています。

平和的生存権の注目されるころのひとつに、享有主体性（持ち主性）のひろがりがあります。この人権は単に日本国民だけではなく、アフガン、パレスチナ、あるいはミャンマーなど、軍隊によって命と暮らしをおびやかされている世界中の人々の人権でもある、ということです。日本国憲法はそういう人々の人権も「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」（13条）とうたっています。

### （3）自民党の憲法改悪策動にストップをかける

自民党はこれまでなんども憲法改悪案や構想をだしてきました。そのため「最近の自民党の改憲構想はこれだ」ということから分かりづらくなっています。いちばん最近のものは、2018年にだされた「改憲たたき台素案」です。この「改憲たたき台素案」は、それ以前の自民党改憲案・改憲構想に比べるとコンパクトにまとめられ、改憲のポイントが4つにしばっています。

ひとつは9条改憲です。現行憲法の「戦力をもたない」ところにクサビを打ちこむため、安倍前首相は、9条に「自衛隊をもつ」という意味の文言を書き込もうとしました。もしそのような改憲が実現すれば、自衛隊はアメリカ軍と一体化して、世界各地で戦争をすることが可能になるでしょう。いうまでもなく、これが自民党改憲の最大の狙いです。

もうひとつのポイントは、憲法に緊急事態条項を加えるという緊急事態条項改憲です。

「緊急事態」に内閣や内閣総理大臣に国家権力を集中させる。そして内閣の判断で、国民の権利や自由を奪うことを可能にするという

ものです。

緊急事態条項は、内閣首相独裁制を導くおそれがあり、人権にとって非常に危険なものです。しかし多くの人にはその危険性が伝わっていないことも事実です。むしろ新型コロナウイルス感染拡大で日常的な生活が破壊されていくとき、このような改憲を安易に受け入れてしまいかねない「世論」があるでしょう。

しかし仮に緊急事態条項改憲をして首相独裁をしいたとしても、パンデミック対策には無力なのです。市民や専門家の声に耳を貸さない菅政権がコロナ対策に有効な策を講じることができず、人々の信頼感をどんどん失っている現実をみれば、あきらかです。ふだんから法的・社会的・医学的な準備をおこたらないこと。問題が発生したのちも市民や専門家や国会の意見を聞きながら、民主的に対処すること。必要なのはこういう政治です。

### （4）住民の人権を守る地方自治体

人権保障の第四の課題は、地方自治の充実です。憲法第8章で規定される地方自治は、人権保障と密接にかかわっています。

地方自治は2つの柱によって支えられていると説明されます。

#### ①「住民からの要求」に忠実であること（住民自治）

第一の柱は、「地方自治の主人公は住民であり、住民の要求にもとづき地方政治は行われなければいけない」という考え方です。これを「住民自治」と呼んでいます。

住民が地方政治の主人公であるためには、地方の民主主義の過程がとても重要になっていきます。もちろんその中には地方議会の議

員を選出するということがあります。地方の行政のあり方について住民の意思をふだんから反映させていくことも非常に重要です。これによって住民のねがう人権保障が確実に実現されていくのです。

### ② 国や他の自治体との関係で、地方自治体が独立していること（団体自治）

もうひとつの柱は「国との関係や他の自治体との関係で、地方自治体が独立する」ということです。これを「団体自治」といいます。

各地方自治体には権限の点でも、あるいはお金や人（公務員）の力の点でも、他に頼らずに自分たちで政治をする力が備わっていないければなりません。これがないと、結局は国の言いなりになってしまいます。地方自治をしっかりと確立させるには、団体自治を確保することが重要なのです。

余談ですが、愛知県知事のリコール署名が偽造され、あやうく偽造署名にもとづいた県知事のリコールが行われかねなかったという事件がありました。県知事リコール運動の先頭にたっていたのが、名古屋市長でした。県も市も独立した自治体で上下関係はありません。ある自治体の長が、ある自治体の長のリコールをあおったということは、（偽造署名問題とは別に）、団体自治の精神に反する行為ではなかったか、と思います。

### ③ 地方公務員の権利保障

住民が主体となって、住民の手で、住民の人権を守る。これが地方自治体の目標です。日常的には、地方自治体の公務員が重要な役割を担います。

地方公務員にとって、地方自治体の中の長や上司の言いなりになることが本来の役割で

はありません。「全体の奉仕者」（憲法15条2項）として、国家公務員のばあいは国民全体、地方公務員の場合は住民全体のための行政を実現しなければならないのです。公務員の自由、権利、あるいは身分保障も、このような観点から重視されなくてはならない。

ときには長や上司に対して異論の声をあげなければならないこともあるでしょう。その意味では地方公務員に発言と身分を保障することは、住民によって重要な利益につながるといえます。

しばしば住民の利益と地方公務員の利益を対立的にとらえ、公務員は贅沢をしているとか、公務員の自由は制限されるべきだというような非難を浴びせる人がいます。しかし地方公務員の権利が保障されないところで住民の人権は実現できないのです。

### おわりに

一つひとつの憲法の条文の解釈とは少し離れ、人権を常に守り、常に発展させていくためには今、何が必要か。そのためにみなさんの仕事との関係でどのようなことが言えるのか、ということをお話ししました。以上で私の講義は終了します。