

# ちば地域政策研究会報告書

—千葉県地域政策を考える—

2019年10月

千葉県地方自治研究センター



## 目 次

---

• 発刊にあたって	1
-----------	---

---

• 千葉県における高齢社会の課題と訪問看護の現状－実践を踏まえた事例報告と問題提起－	3
千葉県立保健医療大学 健康科学部 看護学科 在宅看護学講師 成 玉恵	

---

• 平成31年4月執行千葉県議会議員選挙結果と千葉県議会について	12
千葉県議会議員 網中 肇	

---

• 中核市制度から地方分権の現在地を考える	29
公益財団法人 日本産業廃棄物処理振興センター 講師 野沢 秀実	

---

• 新たな外国人受入れ問題と地域・自治体の課題－共に生きる地域社会を築く	41
島根県立大学名誉教授 井上 定彦	

---

• 千葉県地方自治研究センターのフィールドワークへの参加報告	55
千葉県地方自治研究センター理事 赤荻 渉	

---

## 発刊にあたって

千葉県地方自治研究センターは、2009年に一般社団法人として創設して以来県内各地における政策課題の調査研究を進めてきた。しかし、県内には東京都心通勤者を大量に抱える地域から過疎高齢化に悩む農漁村地域に至るまで、多種多様な地域社会があり、個々に抱える政策課題も多岐にわたる。確かに、これまでも、東日本大震災による大規模同時多発災害の被災地として、あるいは、いわゆる医療ドミノが発生して深刻な医師不足に悩む地域としてなど、それぞれ特徴的な「ちばの政策課題」も取り上げ、研究成果を「自治研ちば」やウェブサイトあるいは個々の報告書などで公表してきた。しかしながら、立ち止まり振り返ると、真に「ちばの政策課題」とそこに現象する普遍的課題の分別明確化が十分に意識されていたとは言いがたい。

この弱点は、政策課題自体に起因するものでもあるが、さらに研究体制の脆弱性にも原因が認められる。残念ながら、当研究センターは、安定的な研究体制を構築することが常に当面の課題として眼前にあり続けている。そこで、本調査研究を契機に当研究センターに集う研究者のネットワーク作りをあわせて取り組んでいくこととした。

2017年に設立40周年を迎えた公益社団法人神奈川地方自治研究センターでは、「講師団」として30名ほどの研究者が名を連ね、さらにそれ以外にも協力を惜しまない数多くの研究者と強い結びつきがある。これが大きな力量の源泉となっていることは想像に難くない。この手本に学び、本調査研究を通じて地域にしっかり根付いた研究機関としての歩みを進めていく一歩としたいと考えた。

千葉県は首都圏にありながらも海山を擁するなどの地理的特徴から豪雪に伴う問題を除くあらゆる政策課題を全国各地と共有している。そうした多様性は逆に千葉ならではの特性の把握を困難とする。防災、医療、福祉などこれまで当研究センターが取り上げてきた諸政策領域などにおいて普遍性と特殊性の視点から改めて「ちばの政策課題」を明確にし、特性に応じた解決策を調査研究することを目的とした。

調査研究活動については、当センターの宮崎伸光理事長を主査とした研究会を2017年10月に立ち上げ、本年2月にかけて研究会例会を6回開催した。また、その間、千葉県地方自治研究センターが開催したフィールドワーク（2017年11月及び2018年11月）に研究会メンバーが参加し、千葉県における地震防災と市原市南部地域の地域おこ

しの取り組みを視察した。この報告は、それらの活動内容を取りまとめたものである。

成玉恵氏には、千葉県における訪問看護の厳しい実態に触れながら、千葉県版の地域特性にあわせた地域包括ケアモデルの必要性和インフォーマルサービスの整備を提言している。網中肇氏は、2019年4月執行の千葉県議会議員選挙結果をふまえ、自民党が過半数を占める千葉県議会の現状と問題点を明らかにしつつ、長年にわたる“自民党一強”によって歪められつつある県議会の改革を説いている。野沢秀実氏は、船橋市職員として中核市移行の担当部署に所属した経験をもとに、中核市制度の現状と課題に具体的に触れ、中核市制度を活用した分権改革の進展に期待を寄せている。井上定彦氏は、外国人労働者が増え続ける日本社会にあって、劣悪な労働条件・環境で働かされている実態や背景、課題等を報告し、社会的不公正の是正・人権擁護の取り組み強化を提言している。

今回の調査研究活動は、『ちばの政策課題』を明確にし、特性に応じた解決策を調査研究する」という当初の目的からすれば、まだ道半ばであり、その一步を踏み出したに過ぎない。また、研究者のネットワークづくりという点からも、今後継続した取り組みが求められているのは言うに及ばない。この報告書は、「ちばの地域政策」という点からは、限られた分野での調査研究ではあるが、各位におかれては本報告書から得られた知見をそれぞれの分野で生かしていただければ幸いである。

2019年10月

一般社団法人 千葉県地方自治研究センター

# 千葉県における高齢社会の課題と訪問看護の現状 —実践を踏まえた事例報告と問題提起—

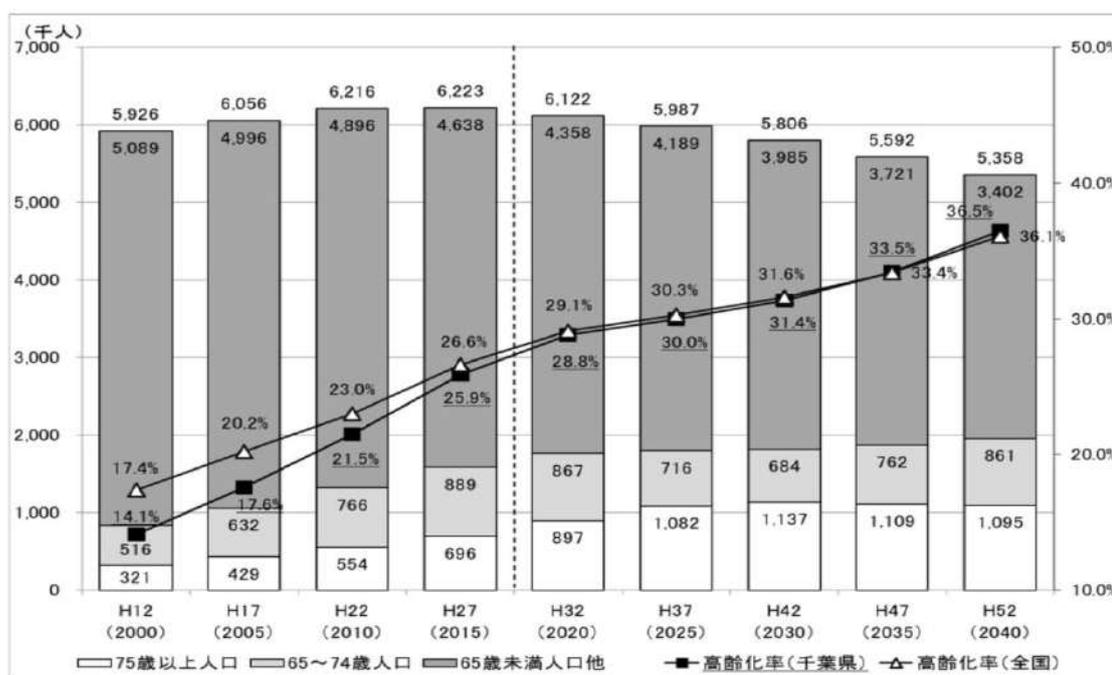
千葉県立保健医療大学 健康科学部 看護学科  
在宅看護学講師 成 玉恵

2018年は診療報酬と介護報酬のダブル改定の年であった。65歳以上人口が総人口の25%を超え、さらに30%になろうという国は日本の他にはない。折しも、昨年は千葉県の「高齢者保健福祉計画」「保健医療計画」のダブル改定の年でもあった。これから千葉県はどのような社会を迎えるのか、第3回ちば地域政策研究会において報告・提起した内容を改めて問い直したい。

## 1. 千葉県における高齢者を取り巻く現状と課題

今後日本は、基本的に人口減少と高齢化が同時進行する社会となることが予想されている。千葉県の将来推計でも、2040年には人口が約536万人に減少し高齢化率が36.5%に上昇する（表1）。

表1 人口の推移及び将来推計(千葉県高齢者保健福祉計画から抜粋)



これは、「高齢者が増えて稼ぎ手が減る」という、いわゆる「2040年問題」を表しており、厳しい時代を迎えることが示唆されている。

特に高齢化で問題となるのは、「独居あるいは夫婦のみ世帯の高齢者が

増加」すること（表2）、また「認知症高齢者が増加」すること（表3）があげられる。

従来、二世帯・三世帯で家族介護が機能していた社会から、「高齢者を介護する担い手が家庭内にいない」社会へと変化することを示す。更

に、認知症高齢者は2025年には35万人となり更に増加することが予想されている。

また、従来、人生の最期は医療機関で迎えることを希望する県民が多かったが、「最期を迎える場所」に自宅を希望する県民が増えた（表4）。

千葉県民の約半数が、できるだけ在宅での療養を希望している。現在、国の医療政策も病院の機能分化を進め、在院日数を短縮する方向で動いている。これは、従来の「施設完結型」から「地域完結型」への社会変化であり、今後、入院治療をしている人々の

表2 今後の高齢世帯数の累計(千葉県高齢者保健福祉計画から抜粋)

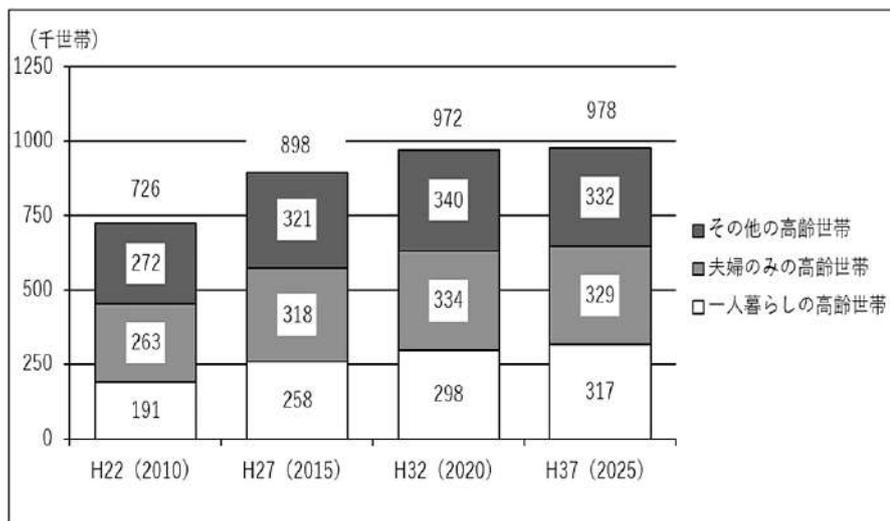
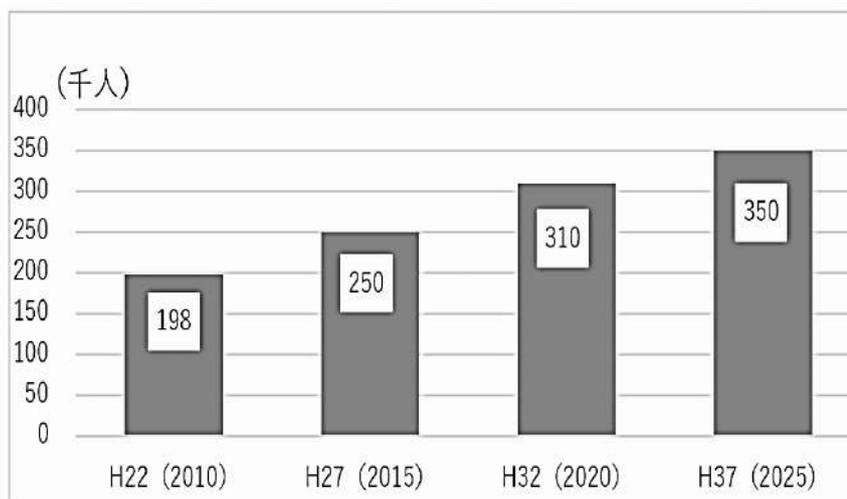


表3 認知症高齢者の将来推計(千葉県高齢者保健福祉計画から抜粋)



多くが自宅に戻り在宅で療養が必要となることが予測される。

更に、高齢社会の現状を考えると、もう一つの大きな問題がある。それは、「都市の高齢化」である（表5）。

平成20年から平成30年までの間に増加した高齢者のうち、約22万人（50%）が千葉市、船橋市、松戸市、柏市、市川市の5都市部に集中している。都市部では、今後、何億円もかかる特別養護老人ホーム等の施設建設の課題が見える中、地方の高齢化の問題とは質・量ともに別物であることをおさえておく必要がある。

## 2. 千葉県における訪問看護の現状

ここでは高齢者を支えるサービスとして、訪問看護の現状に目を向けたい。訪問看護は介護保険制度において「医療」に位置付けられるも、健康上の支援だけでなく、家族関係や家庭環境など療養者を取り巻く「生活」の視点を持つ。そのため、医療職と介護職の架け橋となることも多く、多職種連携において重要な役割を果たしている。今後、

表4 最期を迎える場所に関する県民の意識(千葉県保健医療計画から抜粋)

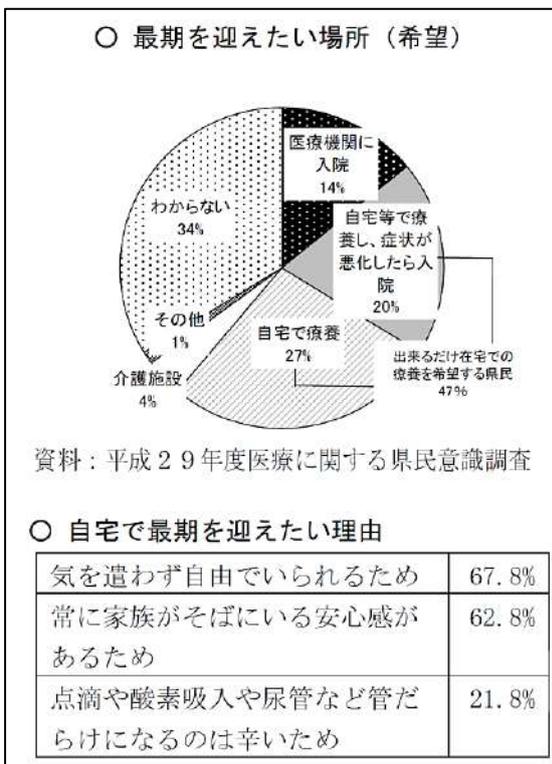
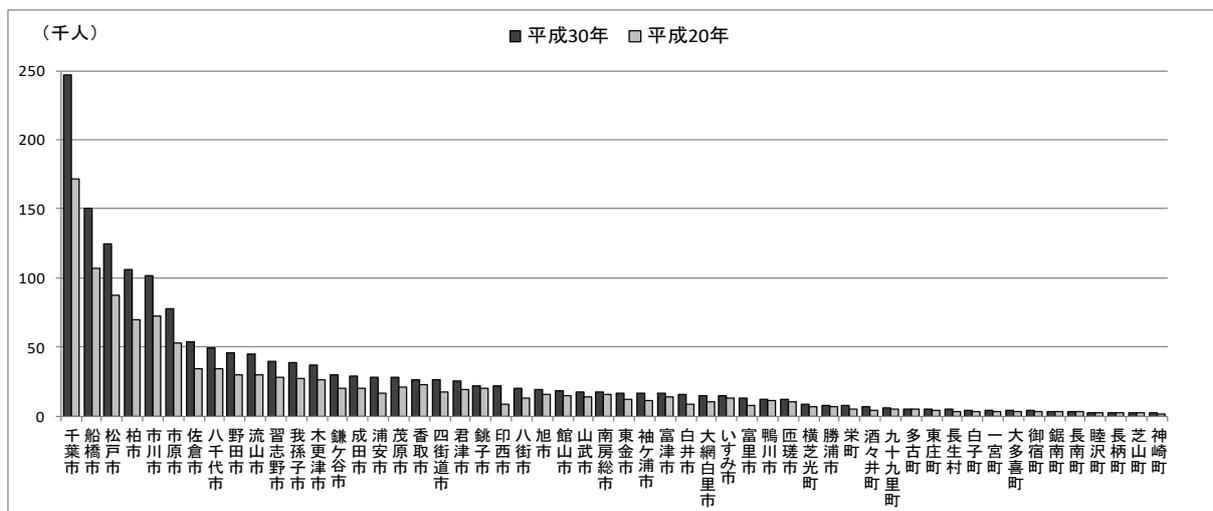


表5 市町村別高齢者人口(65歳以上)の増加数(平成20、30年)

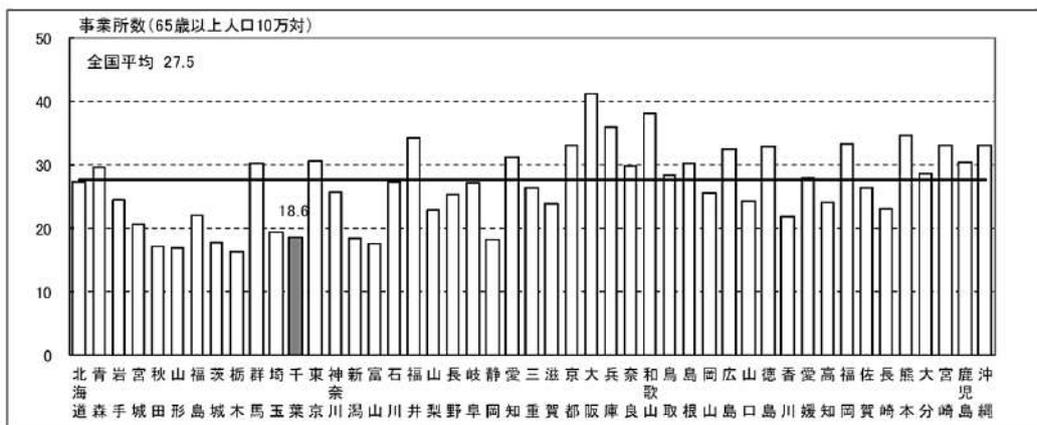


\* 千葉県 HP「県内市町村別高齢者人口」より筆者作成

地域包括ケアにかかせないサービスとして、千葉県における現状について報告する。

まず、  
千葉県内の訪問看護ステーション数が全国平均から大きく下回っていることがあげられる  
(表6)。

表6 都道府県別訪問看護ステーション数(千葉県保健医療計画から抜粋)



\*平成28年65歳以上人口10万対施設数

また、訪問看護ステーションの開設数は地域格差が大きい(表7)。  
訪問看護ステーションは都市部を中心に開設され、地方に行くほど少ない。また、訪問看護ステーション数は年々増加してい

表7 市町村別訪問看護ステーション開設状況  
(HP「平成31年度千葉県訪問看護ステーション整備促進事業について」から抜粋)

医療圏・市町村名	訪問看護ST数	医療圏・市町村名	訪問看護ST数	医療圏・市町村名	訪問看護ST数	
千葉	千葉市 62	山武	東金市 7	香取海匝	銚子市 3	
東葛南部	市川市 21		山武市 3		旭市 6	
	船橋市 29		大網白里市 3		匝瑳市 2	
	習志野市 9		九十九里町 0		香取市 5	
	八千代市 11		芝山町 0		神崎町 0	
	鎌ヶ谷市 6		横芝光町 0		多古町 1	
	浦安市 5		小計 13		東庄町 1	
	圏域計 81		茂原市 3		圏域計 18	
東葛北部	松戸市 33		長生	一宮町 1	安房	館山市 6
	野田市 3			陸沢町 0		鴨川市 7
	柏市 23			長生村 0		南房総市 2
	流山市 9			白子町 0		鋸南町 1
	我孫子市 9			長柄町 0		圏域計 16
	圏域計 77	長南町 1		小計 5		
印旛	成田市 5	夷隅	勝浦市 2	君津	木更津市 10	
	佐倉市 8		いすみ市 3		君津市 5	
	四街道市 5		大多喜町 0		富津市 3	
	八街市 2		御宿町 0		袖ヶ浦市 1	
	印西市 2		小計 5	圏域計 19		
	白井市 3	市原	市原市 14			
	富里市 1		圏域計 23			
	酒々井町 0		県内合計 338			
	栄町 2					
	圏域計 28					

H29年10月現在  
\*集計時期の違いにより社団法人全国訪問看護事業協会の統計とは異なる

るが、一方で新規数に対して約 50%が「廃止」「休止」している（表 8、9）。

表8 千葉県内の訪問看護ステーション数

	平成 24 年	平成 28 年	平成 29 年	平成 30 年
訪問看護ステーション数	219 か所	287 か所	317 か所	350 か所

\* 社団法人全国訪問看護事業協会 HP より筆者が作成

表9 平成 29 年 千葉県内の訪問看護ステーション数の動向

新規数	廃止数	休止数
60 か所	15 か所	15 か所

\* 社団法人全国訪問看護事業協会 HP より筆者が作成

早ければ開設後 2 ヶ月で休止・廃止する訪問看護ステーションがある。昨年は全国的にも有名な小児在宅医療専門の訪問看護ステーションが休止となり、地域医療に混乱を招いた。訪問看護ステーションの不足に関する原因に「経営」の難しさがあげられる。地方では経営を継続させるだけの利用者数が望めない。また、そのような地域は医療過疎でもあるため、訪問看護指示書を書く医師数も限られ、いつまでも訪問看護ステーションは開設されない。一方、都市部でのステーション開設は容易であっても、大勢の利用者への対応や職員の雇用等、開設後のサポートが少ないため、経営に慣れていない看護職にとっては負担が大きい。このような現状の中、新たな問題となっているのは、地方周辺で開設する訪問看護ステーションの二次的弊害である。過疎となった地域の訪問看護を補うため、その周辺の訪問看護ステーションが利用者を引き継ぐ場合も少なくない。しかし、利用者宅まで往復に時間がかかり、1 日の訪問件数が限定されることで収益が減少する。また、遠く離れているため対応が困難となり、引き継ぎがうまくいかないことも課題となっている。

このように地方の訪問看護ステーション過疎状態を放置すると、地方を中心に同心円状に訪問看護ステーションが倒れていくことが予測される。その他の原因に関しては、2016 年の当研究会の報告書「千葉県における「在宅医療・介護」の充実等に関する共同調査研究報告書」内の「千葉県看護協会ヒアリング」をお目通しいただきたい。

次に、訪問看護のニーズは今後、ますます増加することが予測される（表 10）。

表 10 訪問看護の利用見込み(高齢者保健福祉計画から抜粋)

圏 域	介護サービス			
	29 年度 (2017 年度)	30 年度 (2018 年度)	31 年度 (2019 年度)	32 年度 (2020 年度)
千 葉	30,806	35,461	40,188	45,380
東葛南部	36,325	40,206	43,988	47,785
東葛北部	23,619	26,713	30,809	34,657
印 旛	7,752	9,118	10,480	11,599
香取海匝	4,212	4,737	5,688	6,269
山武長生夷隅	7,201	7,975	8,559	9,202
安 房	2,948	3,233	3,296	3,335
君 津	5,630	5,730	6,067	6,235
市 原	4,274	4,796	6,054	7,130
県全体	122,767	137,969	155,129	171,592

今後、在宅療養者が増加すると予測される中、訪問看護への期待は大きい。しかし、訪問看護ステーションが不足する中、現状はとても厳しいと言わざるを得ない。都市部での急激なニーズへの対応、そして訪問看護ステーション過疎地域での対応、この2つは千葉県において喫緊の課題と考える。

### 3. 実践を踏まえた事例報告

これまで、統計資料を参考に、千葉県における高齢社会の課題と訪問看護の現状について述べてきた。ここからは事例を通して、在宅医療・介護の現場で起こっている現状について報告したい。

#### □ 事例1 老老介護から認認介護へ

<事例の概要>

70歳代夫婦。妻が3年前にアルツハイマー病を発症し、1年前から夫は脳血管性の認知症を発症。現在、認知症高齢者の日常生活自立度は妻がⅢa、夫がⅡb。子供はなく甥が時々様子を見に来るが、積極的な介入はしない。一戸建てに住んでいるがゴミが散乱し異臭がするため、近隣とトラブルが絶えない。本人たちも入浴や更衣が滞っ

ている。食事は不規則に好きなものを大量摂取し、体重の増加が著しい。妻は2年前から心不全があり夫は5年前から糖尿病で受診していたが、最近往診を拒否し体調については不明である。経済状況は夫婦の年金で生活しているが、キャッシュカードの紛失など金銭管理ができず、買い物や公共料金の支払いに支障がある。本人たちはサービスを拒否しているため、介入の手立てに行き詰っている。

<課題>

- 日常生活の維持
- 持病の悪化
- 近隣とのトラブル
- 療養生活の決定権

## □ 事例2 看取りをめぐるトピックス

<事例の概要>

60歳代女性。夫と次女の3人家族。乳房のしこりで受診し乳がん末期と診断される。延命治療は希望せず、自宅で最期を迎えたいと希望したため3か月前に退院となる。1か月前から急速に体調不良となり、骨転移が認められ寝たきり状態となる。今まで大病をしたことがなかったため、急激な病状の変化や状況に本人、家族の戸惑いが大きい。訪問看護を利用するため介護保険を申請したが、調査訪問を待つ間、病状が急変。深夜、呼吸困難となった時、在宅で看取るか救急車を呼ぶかで家族が対立し、嫁いだ長女の強い意向で入院し、そのまま亡くなる。その後、家族の中で本人の望みを叶えられなかった後悔の念が強く、家族間でわだかまりが残る。

<課題>

- 急激な環境の変化による混乱
- 本人、家族の覚悟
- 在宅療養期間の体制作り
- 死亡時の手続き
- サービスとしてのグリーフケア

## □ 事例3 高度医療を必要とする若年、独居療養者

<事例の概要>

48歳男性。20代前半よりALS（筋萎縮性側索硬化症）と診断を受ける。40歳前半に両親と死別し独居となる。徐々に身体機能が低下するも身の回りのことはできていたが、47歳時トイレで倒れ、気が付くと病院で気管切開、人工呼吸器が装着されていた。その後、本人の希望で在宅療養となる。現在、残存する機能は瞼の開閉のみ。呼吸は人工呼吸器装着、食事は胃瘻から1日2回栄養剤を注入、身体障害者手帳1級、難病医療費受給、生活保護受給中。1日にヘルパー6回、訪問看護2回、訪問リハビリ

1回、難病友の会のボランティア2回が入っている。コミュニケーションは特殊機器でパソコンを利用している。本人の希望は参政権を行使すること。そのための活動を行い、将来的には県議員を目指している。65歳から現行サービスのいくつかが介護保険へ移行し、サービスの質・量が低下することに不安を感じている。

<課題>

●在宅療養生活の維持 ●緊急時の対応 ●QOLの維持拡大 ●制度間のスムーズな移行

これらの事例から、実際の療養の場において、それぞれのニーズや事情はかなり個別性が高いことがわかる。そのため、既存の制度によるサービスがうまく利用できず「困難ケース」として介入が難しい事例も多い。

このような事例は多く存在し、その大部分を在宅医療・介護ケアチームのマンパワーで対応しているのが現状である。例えば、事例1は本人たちが介入を拒否していても、定期的にチームのメンバーが遠巻きに様子を伺い、地域の民生委員等と連携し緊急時に備えている。また、事例2では、制度上収益にはならないが、訪問看護ステーションの持ち出し予算でグリーンケアを実施し家族調整を行っている。事例3では、本人の独居生活を継続するため、難病友の会のボランティアが、投票権の行使に関する活動協力を行っている。

#### 4. 課題の整理と問題提起

千葉県における高齢社会の課題として以下が考えられる。

- 高齢者が増えて稼ぎ手が減る
- 高齢者を介護する担い手が家庭内にいない
- 自宅で療養する人々が増える
- 都市部で急速に高齢化する

次に、千葉県における訪問看護の現状として以下が考えられる。

- 訪問看護ステーションが不足している
- 開設数は地域格差が大きい
- 1年間で訪問看護ステーションの新規数に対して約50%がサービス停止となっている

○ 今後、ますますニーズは増加する

千葉県での従来の議論は、地方における過疎化・高齢化の問題であった。しかし、都市部での高齢者人口の増加は膨大であり、この増えていく高齢者を、家庭介護力が低下する中どのように支えていくのか。また、社会全体でのコストを考え、どうすれば医療・介護ニーズを最適な人的・物的資源で賄うのか。もはや在宅医療や地域連携は、地方のみならず都市部においても喫緊の課題である。そして、都市部・地方それぞれの特性に応じた千葉県版の異なる地域包括ケアモデルが必要と考える。また、事例で紹介したように、個人あるいは家族が抱える問題は個別性が高く、複数の問題が複雑に絡み合っている。それをオーダーメイドで、できるだけその人たちに沿ったかたちで解決できるしくみを作ることも重要である。

そのためには、次の2点を提案したい。1点目はインフォーマルサービスの整備である。とかく行政には制度は作ればよしとし、その後は現場の職員に丸投げする風潮がある。しかし、フォーマルサービスのみでは個別性の高い支援に限界があり、地域住民のソーシャルキャピタルやNPO・NGO、ベンチャー企業といった民間活力を相互に補完する必要がある。今後は、フォーマルサービスの充実だけではなく、様々なインフォーマルサービスが利用できるケアモデルの構築を提案する。2点目は多職種協働である。現在、医療・介護の様々な職種が役割分担し連携しているが、更なる自律を望みたい。すなわち、決められている役割のみならず、現場で自ら判断して動く力を身に付けてほしい。そのためには、1点目の提案にもつながるが、医療・介護も超えた様々な職種で構成された地域包括ケアモデルを構築し、それぞれが目標を共有しゴールに向かう多職種協働の体制が求められる。そして、多様な職種間の架け橋としても、改めて訪問看護の役割に期待したい。

# 平成31年4月執行千葉県議会議員選挙結果と 千葉県議会について

千葉県議会議員 網中 肇

## 1 2019年4月執行千葉県議会議員選挙

### (1) 投票率

平成31年4月7日に投票が行われた41の道府県議会議員選挙の投票率の平均は44.08%となった。前回(平成27年4月・投票率45.05%)よりおよそ1ポイント下がって過去最低となった。

千葉県議会議員選挙の状況を見ると、今回の投票率の平均は36.26%となり、前回(平成27年4月・投票率37.01%)を0.75ポイント下回って過去最低となった。なお、今回の投票率は埼玉県に次いで全国ワースト2位、前回の投票率は全国ワースト1位であった。

今回の千葉県議会議員選挙について県内の選挙区別の状況を見ると、投票率が最も高かったのは鴨川市の53.68%であり、最も低かったのは富里

図表1-1 平成31年4月7日執行千葉県議会議員選挙  
選挙区別投票率

市町村名等	投票率			前回との投票率の差		
	男	女	計	男	女	計
長生郡	無投票					
千葉市中央区	37.16	39.02	38.08	-3.13	-2.66	-2.90
千葉市花見川区	39.60	41.09	40.35	-2.31	-2.35	-2.33
千葉市稲毛区	無投票					
千葉市若葉区	無投票					
千葉市緑区	39.83	40.42	40.13	-1.28	-0.61	-0.94
千葉市美浜区	41.98	42.00	41.99	-	-	-
銚子市・香取郡東庄町	無投票					
市川市	32.42	33.79	33.09	-0.02	0.26	0.11
船橋市	34.59	35.22	34.91	-1.30	-1.47	-1.38
館山市	38.92	37.33	38.09	-12.21	-12.02	-12.10
木更津市	無投票					
松戸市	30.96	32.27	31.62	-3.35	-3.48	-3.41
野田市	無投票					
茂原市	41.29	42.20	41.75	-	-	-
成田市	無投票					
佐倉市	36.97	36.46	36.71	-2.29	-1.35	-1.81
酒々井町	34.02	33.26	33.64	-6.90	-8.19	-7.55
東金市	36.02	37.28	36.65	-	-	-
旭市	43.41	43.63	43.52	-	-	-
習志野市	38.98	40.06	39.53	2.35	3.36	2.87
柏市	32.81	33.21	33.01	-1.32	-1.21	-1.27
勝浦市・夷隅郡	無投票					
市原市	36.86	39.71	38.24	-2.72	-2.24	-2.49
流山市	無投票					
八千代市	33.69	34.72	34.22	-2.74	-1.75	-2.23
我孫子市	38.89	36.80	37.82	1.99	2.67	2.34
鴨川市	54.30	53.13	53.68	-	-	-
南房総市	50.85	47.94	49.33	-	-	-
鋸南町	53.77	52.10	52.89	-	-	-
鎌ヶ谷市	32.04	32.39	32.22	-2.22	-2.15	-2.18
君津市	38.26	38.44	38.35	-	-	-
富津市	無投票					
浦安市	34.78	33.32	34.03	2.46	2.10	2.27
四街道市	38.47	39.02	38.75	-0.59	0.28	-0.15
袖ヶ浦市	無投票					
八街市	無投票					
印西市	40.33	38.23	39.27	4.19	4.27	4.24
栄町	46.74	45.56	46.14	2.69	2.30	2.50
白井市	無投票					
富里市	30.04	30.72	30.37	-	-	-
匝瑳市	無投票					
香取市	40.60	38.88	39.73	-	-	-
神崎町	43.91	44.02	43.97	-	-	-
多古町	46.13	46.59	46.36	-	-	-
山武市・山武郡	無投票					
いすみ市	無投票					
大網白里市	無投票					
* 県計	35.94	36.58	36.26	-0.85	-0.64	-0.75

(参考)「前回との投票率の差」について

1. 前回無投票だった市区町村は、今回との比較ができないため「-」とした。

市の30.37%であった。

図表1-2 平成27年4月12日執行千葉県議会議員選挙  
選挙区別投票率

(2) 無投票区

今回の千葉県議会議員選挙では42選挙区のうち17選挙区(40.1%)が無投票となり、定数94人中25人(26.6%)が無投票での当選となった。

なお、無投票区及び党派別の無投票当選者の内訳は以下のとおり。千葉市稲毛区(自民・国民)、千葉市若葉区(自民・国民)、銚子市・東庄町(自民・自民)、木更津市(自民・立憲)、野田市(自民・国民)、成田市(自民・自民)、勝浦市・夷隅郡(自民)、流山市(自民・社民)、富津市(自民)、袖ヶ浦市(自民)、八街市(自民)、白井市(自民)、匝瑳市(自民)、山武市・山武郡(自民・自民)、いすみ市(自民)、長生郡(自民)、大網白里市(自民)。また、党派別無投票当選者の各合計は、自民:20人、立憲:1人、国民:3人、社民:1人となっている。

前回の千葉県議会議員選挙では46選挙区のうち18選挙区(39.1%)が無投票となり、

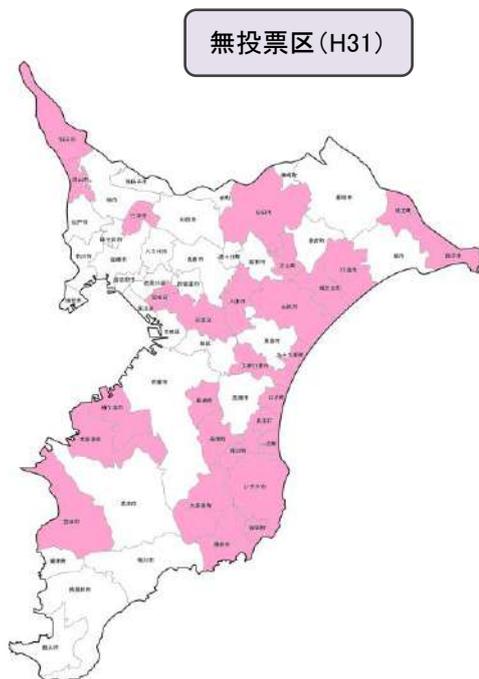
市町村名等	投票率		
	男	女	計
長生郡	無投票		
千葉市中央区	40.29	41.68	40.98
千葉市花見川区	41.91	43.44	42.68
千葉市稲毛区	40.11	40.94	40.53
千葉市若葉区	38.54	40.38	39.46
千葉市緑区	41.11	41.03	41.07
千葉市美浜区	無投票		
銚子市	無投票		
市川市	32.44	33.53	32.98
船橋市	35.89	36.69	36.29
館山市	51.13	49.35	50.19
木更津市	41.4	42.05	41.72
松戸市	34.31	35.75	35.03
野田市	29.52	28.18	28.85
茂原市	無投票		
成田市	無投票		
佐倉市	39.26	37.81	38.52
酒々井町	40.92	41.45	41.19
東金市	無投票		
旭市	無投票		
習志野市	36.63	36.7	36.66
柏市	34.13	34.42	34.28
勝浦市・夷隅郡	無投票		
市原市	39.58	41.95	40.73
流山市	37.25	36.42	36.83
八千代市	36.43	36.47	36.45
我孫子市	36.9	34.13	35.48
鴨川市	無投票		
南房総市	無投票		
鋸南町	無投票		
鎌ヶ谷市	34.26	34.54	34.4
君津市	無投票		
富津市	無投票		
浦安市	32.32	31.22	31.76
四街道市	39.06	38.74	38.9
袖ヶ浦市	無投票		
八街市	無投票		
印西市	36.14	33.96	35.03
栄町	44.05	43.26	43.64
白井市	40.44	40.59	40.52
富里市	無投票		
匝瑳市	50.7	51.09	50.9
香取市	無投票		
神崎町	無投票		
多古町	無投票		
東庄町	無投票		
山武市	31.89	31.53	31.71
山武郡	無投票		
いすみ市	53.55	53.1	53.32
大網白里市	36.35	35.1	35.72
* 県計	36.79	37.22	37.01

定数95人中24人(25.3%)が無投票での当選となった。

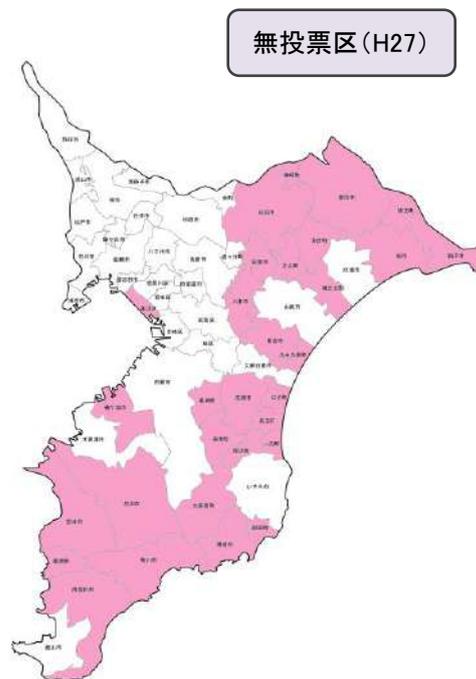
なお、前回の選挙の無投票区及び党派別の無投票当選者の内訳は以下のとおり。千葉市美浜区(自民・民主)、銚子市(自民・自民)、茂原市(自民・民主)、成田市(自民・自民)、東金市(自民)、旭市(自民)、勝浦市・夷隅郡(自民)、鴨川市(自民)、君津市(自民・民主)、富津市(自民)、袖ヶ浦市(自民)、八街市(自民)、富里市(自民)、南房総市・安房郡(自民)、香取市(自民・自民)、長生郡(自民)、山武郡(自民)、香取郡(自民)。また、党派別無投票当選者の各合計は、自民：21人、民主：3人となっている。

また、長生郡選挙区及び富津市選挙区においては、5期連続無投票当選となっている。

図表2-1 平成31年4月 千葉県議選・  
無投票選挙区



図表2-2 平成27年4月 千葉県議選・  
無投票選挙区



### (3) 1票の較差

平成27年10月7日、千葉県議会議員の定数・選挙区割り等を議論する議員定数等検討委員会が設置された。同委員会は6回開催されたが、平成28年12月6日、各会派間で意見の一致が見込めないとして協議は打ち切られた。

そうした中、自民党は、平成29年2月県議会に議員定数を1人減らすなどとした自民党案を上程し可決した。この結果、今後実施される県議会議員選挙に適用される議員定数・選挙区割り等が決定した。

同議会で決定された新制度は、1票の較差は2.88倍から2.44倍へ縮小、議員定数は95人から94人へ1人減員、選挙区の数46から42へ減少させるものである。また、逆転区、飛び地は解消された。新制度では、1票の較差はわずかに改善されているものの、2倍を大きく超え

図表3 各会派の選挙制度案についての考え方

	一票の較差 (最大)	選挙区 の数	議員定数	
			改正前	現状との差
改正前	2.88	46	95	—
自民党	2.44	42	94	-1
民進党	1.79	27	79	-16
公明党	1.64	30	84	-11
共産党	1.79	27	95	±0
市社無	1.88	39	94	-1

図表4 選挙区毎による一票の較差

	選挙区	人口 (人)	議員 定数	議員1人 当たり 人口(人)	1票 の較差
1	船橋市	622,890	7	88,984	2.44
2	流山市	174,373	2	87,187	2.39
3	習志野市	167,909	2	83,955	2.31
4	柏市	413,954	5	82,791	2.27
5	浦安市	164,024	2	82,012	2.25
6	千葉市 稲毛区	160,968	2	80,484	2.21
7	市川市	481,732	6	80,289	2.21
8	野田市	153,583	2	76,792	2.11
9	千葉市 若葉区	151,078	2	75,539	2.07
10	千葉市 美浜区	148,718	2	74,359	2.04
11	八街市	70,734	1	70,734	1.94
12	松戸市	483,480	7	69,069	1.90
13	市原市	274,656	4	68,664	1.89
14	千葉市 中央区	205,070	3	68,357	1.88
15	木更津市	134,141	2	67,071	1.84
16	旭市	66,586	1	66,586	1.83
17	我孫子市	131,606	2	65,803	1.81
18	成田市	131,190	2	65,595	1.80
19	佐倉市+酒々井町	193,694	3	64,565	1.77
20	八千代市	193,152	3	64,384	1.77
21	千葉市 緑区	126,848	2	63,424	1.74
22	白井市	61,674	1	61,674	1.69
23	袖ヶ浦市	60,952	1	60,952	1.67
24	東金市	60,652	1	60,652	1.67
25	長生郡	60,040	1	60,040	1.65
26	千葉市 花見川区	179,200	3	59,733	1.64
27	印西市+栄町	113,898	2	56,949	1.56
28	鎌ヶ谷市	108,917	2	54,459	1.50
29	山武市+九十九里町+芝山町+横芝光町	99,925	2	49,963	1.37
30	富里市	49,636	1	49,636	1.36
31	大網白里市	49,184	1	49,184	1.35
32	香取市+神崎町+多古町	98,356	2	49,178	1.35
33	館山市	47,464	1	47,464	1.30
34	富津市	45,601	1	45,601	1.25
35	茂原市	89,688	2	44,844	1.23
36	四街道市	89,245	2	44,623	1.23
37	君津市	86,033	2	43,017	1.18
38	鴨川市+南房総市+鋸南町	80,987	2	40,494	1.11
39	銚子市+東庄町	78,567	2	39,284	1.08
40	いすみ市	38,594	1	38,594	1.06
41	匝瑳市	37,261	1	37,261	1.02
42	勝浦市+大多喜町+御宿町	36,406	1	36,406	1.00

てしまっており、1人1票の大原則を大きく逸脱してしまっている。

#### (4) 選挙区の見直しと今後の見通し

今後、直近の国勢調査の確定値が発表されるのは令和3年と見込まれている。すると令和5年の県議選の定数等の見直しには間に合わない(千葉県議会の中では選挙区の見直し等に伴う周知期間を2年以上取るべきとの説が有力となっている)とされているため、実際に県議会議員の定数等が見直されるのは、その4年後の令和9年の選挙になると考えられる。

すると、少なくとも今後8年弱の間は、国勢調査を端緒とした県議会議員定数等の見直しはなされないことが十分に考えられる。議員定数等の見直しは将来を見据え、議会のあり方をも考慮に入れた、抜本的な見直しとすべきであったにも関わらず、新制度がそれに該当するかは極めて疑問である。

## 2 議員

### (1) 会派構成(改正前後での比較)

改選後の会派構成は、自民党が51人から53人へと2人増、千葉民主の会が11人から9人へと2人減、公明党が8人のままで変わらず、立憲民主党が7人から10人へと3人増、共産党が5人から2人へと3人減などとなっている。一人会派など、その他が3人から10人へと7人増加している。

それぞれ、各会派の定数に占める割合は、自民党56.4%、千葉民主の会9.6%、公明党8.8%、立憲民主党10.6%、共産党2.1%となっている。

図表5 平成31年4月県議選前後の会派等の状況

単位:人

会派名	平成31年1月現在			平成31年4月30日現在			増減(+/-)	
	会派別内訳(うち女性数)	定数に占める割合		会派別内訳(うち女性数)	定数に占める割合		会派別内訳(うち女性数)	
自由民主党千葉県議会議員会	51	(0)	56.0%	53	(3)	56.4%	+2	(+3)
千葉民主の会	11	(0)	12.1%	9	(2)	9.6%	-2	(+2)
公明党千葉県議会議員団	8	(0)	8.8%	8	(0)	8.5%	+0	(+0)
立憲民主党千葉県議会議員会	7	(2)	7.7%	10	(3)	10.6%	+3	(+1)
日本共産党千葉県議会議員団	5	(2)	5.5%	2	(1)	2.1%	-3	(-1)
市社無	4	(3)	4.4%	0	(0)	0.0%	-4	(-3)
千翔会	2	(1)	2.2%	2	(1)	2.1%	+0	(+0)
その他	3	(0)	3.3%	10	(3)	10.6%	+7	(+3)
計	91	(8)	100.0%	94	(13)	100.0%	+3	(+5)

### (2) 期数別

当選者 9

4人を期数別に見ると、初当選19人、2期目20人、3期目12人、4期目16人、5期目9人、6期目7人、7期目8人、8期目2人、9期目1人となっている（図表6）。

### （3）年齢構成

当選者94人の平成31年4月1日現在の平均年齢は、55.11歳となっており、最高齢は75歳、最年少は34歳となっている。

年齢別にみると、20代は0人、30代は12人、40代は19人、50代は26人、60代は25人、70代は12人となっており、最も議員数が多い年代は50代となっている（図表7）。

### （4）女性議員数

当選者94人中、女性議員数は13人となっており、うち初当選した女性議員は7人となっている。なお、初当選者は19人であるため、初当選者に占める女性の割合は36.8%となっている。

## 3 議会運営

### （1）議長選及び副議長選

議長選は投票総数94票、有効投票91票、無効投票3票であり、有効投票のうち阿井議員（自民）60票、矢崎議員（立憲）20票、藤井議員（公明）8票、加藤議員（共産）2票、小宮議員（社民）1票であった。

千翔会の谷田川議員及び水野議員、一人会派の西尾議員（平和の党）、プリティ長嶋議員（千葉県民の声）、伊藤議員（市民ネットワーク）、岩波議員（北総ダッシュの会）、秋葉議員（リベラル民主）、無所属の坂下議員、川井議員、田沼議員、市原議員の合計11票の行方は明らかになっていない。

筆者の予想によれば、阿井議員が獲得した60票の内訳は、自民党53票、千翔会2票、プリティ長嶋議員（千葉県民の声）、無所属の坂下議員、川井議員、田沼議員、市原議員の合計であると考えられる。同様に、矢崎議員が獲得した20票の内訳は、立憲民主党10票、千葉民主の会9票、秋葉議員（リベラル民主）の合計であると考えられる。同様に、藤井議員が獲得した8票はすべて公明党票、加藤議員が獲得した2票はすべ

図表6 会派別・期数別・年齢別の議員の状況

期数	人数	平均年齢	自民党		立憲民主党		千葉民主の会		公明党		共産党		千羽会		一人会派		無所属	
			(女性数)	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢	年齢
9	1	71.00	伊藤和男	71														
8	2	71.50	浜田穂英	72														
7	8	67.75	川名寛章	73	河野俊紀	69												
			河上登	70														
			小高伸太	61														
			阿部進一	64														
			阿部紘野	75														
6	7	63.86	宇本充	62	田中信行	67												
			阿井伸也	55														
			石橋清孝	70														
5	9	61.00	鈴木昌俊	72														
			山中光保	68														
			山田光彰	55														
			佐野彰一	70														
			臼井正	44														
4	16	58.63	今井勝	71	矢崎望太郎	51												
			木下敬二	70	高橋浩	56												
			江野澤吉	69														
			鈴木昌弘	67														
			伊藤幸	63														
			瀧田正光	59														
			武田幹人	49														
			林宏祥	45														
			鶴岡宏	66														
			山本一	57														
3	12	51.17	斎藤隆	66	網中	46												
			實川裕	65														
			中沢政幸	48														
			小池正昭	39														
			岩井泰	52														
			岩井一	49														
2	20	48.35	石井智	74	大川忠夫	60												
			三沢実	64	守屋真子	51												
			中村実和	51	安藤じゅん子	42												
			小路正	50	大崎雄介	38												
			茂路正	50														
			森倉雄	39														
			伊豆正	35														
			小野崎正	50														
			川名康介	39														
1	19	47.84	秋本享志	67	菊岡たづ子	58												
			高橋祐	58	松崎太	37												
			木名瀬訓	52														
			高橋秀典	52														
			鈴木ひろ子	45														
			伊藤健	43														
			佐藤健	43														
			宮坂奈	40														
			田中幸	39														
			宮川太	36														
94	94	55.11	53	57.45	10	50.80	9	48.22	8	54.00	2	64.00	2	43.50	6	62.33	4	43.00

★印は女性

図表7 年代別議員の状況

氏名	年齢 (H31.4.1現在)	年齢別	年齢別人数
阿部 敏一	75	70歳代	12
石井 一美	74		
川名 寛章	73		
浜田 穂積	72		
鈴木 昌俊	72		
伊藤 和男	71		
酒井 茂英	71		
今井 勝	71		
河上 茂	70		
石橋 清孝	70		
佐野 彰	70		
木下 敬二	70		
穴倉 登	69		
河野 俊紀	69	60歳代	25
江野澤 吉克	69		
山中 操	68		
西尾 憲一	68		
小宮 清子★	68		
鈴木 衛	67		
秋本 享志	67		
田中 信行	67		
鶴岡 宏祥	66		
斉藤 守	66		
實川 隆	65		
加藤 英雄	65		
伊藤 とし子★	65		
本間 進	64		
三沢 智	64		
プリティ長嶋	64		
伊藤 昌弘	63		
みわ 由美★	63		
吉本 充	62		
小高 伸太	61		
宇野 裕	61		
藤井 弘之	61		
大川 忠夫	60		
阿部 俊昭	60		

平均年齢	55.11
最高齢	75
最年少	34

氏名	年齢 (H31.4.1現在)	年齢別	年齢別人数		
瀧田 敏幸	59	50歳代	26		
天野 行雄	59				
秋林 貴史	59				
岩波 初美★	59				
高橋 祐子★	58				
菊岡 たづ子★	58				
野田 剛彦	58				
山本 義一	57				
赤間正 明	57				
高橋 浩	56				
阿井 伸也	55				
信田 光保	55				
入江 晶子★	53				
小池 正昭	52				
木名瀬 訓光	52				
高橋 秀典	52				
田村 耕作	52				
中村 実	51				
矢崎 堅太郎	51				
守屋 貴子★	51				
竹内 圭司	51				
谷田川 充丈	51				
小路 正和	50				
茂呂 剛	50				
小野崎 正喜	50				
秋葉 就一	50				
武田 正光	49	40歳代	19		
岩井 泰憲	49				
仲村 秀明	49				
中沢 裕隆	48				
横山 秀明	48				
網中 肇	46				
鈴木 和宏	46				
林 幹人	45				
鈴木 ひろ子★	45				
臼井 正一	44				
坂下 しげき	44				
伊藤 寛	43				
佐藤 健二郎	43				
川井 友則	43				
田沼 隆志	43				
安藤 じゆん子★	42				
市原 淳	42				
宮坂 奈緒★	40				
松戸 隆政	40				
関 政幸	39			30歳代	12
森 岳	39				
川名 康介	39				
田中 幸太郎	39				
大崎 雄介	38				
松崎 太洋	37				
磯部 裕和	37				
宮川 太	36				
水野 友貴★	36				
伊豆倉 雄太	35				
鈴木 陽介	35				
平田 悦子★	34				

★印は女性

て共産党票、小宮議員が獲得した1票は社民党票であると考えられる。すると、無効投票3票の内訳は西尾議員（平和の党）、伊藤議員（市民ネットワーク）、岩波議員（北総ダッシュの会）と考えられる。

副議長選は投票総数94票、有効投票92票、無効投票2票であり、有効投票のうち今井議員（自民）61票、田中（信）議員（千葉民）20票、赤間議員（公明）8票、みわ議員（共産）2票、小宮議員（社民）1票であった。

議長選と異なり、一人会派で西尾議員（平和の党）、伊藤議員（市民ネットワーク）、岩波議員（北総ダッシュの会）の3人のうちいずれか一人が副議長選では自民党の候補に票を投じたことが考えられる。

なお、自民党会派内における議長候補及び副議長候補の選出方法は、期数順、年齢順を基本として総合的に決定されるようである。また、議長と副議長の両方に就任することはできない運用とされているようであり、比較的高齢で県議会議員に当選した者の場合、議長に就任することができるだけの期数に達する（今期の場合では概ね6期又は5期と考えられる。）ことが難しいことから、副議長に就任する運用としているようである。

こうした運用を踏まえ、自民党会派の議員を期数順、年齢順でソートし、年齢等を勘案して議長及び副議長への就任順を予想したものが図表8-1である（表中丸数字）。今期の議長及び副議長はこの見立てのとおりとなっている。

また、両ポストに就任することで報酬は増額し、議長111万円、副議長97万円となる。そして秘書が付いた議長室、副議長室が用意されるとともに、議長車（トヨタセンチュリー）、副議長車（トヨタクラウン）も運転手付きで与えられる。

なお、議長選挙及び副議長選挙を含め、以下で取上げる各種選挙結果は図表8-2のとおりとなっている。

## （2）常任委員会委員長選及び同副委員長選

常任委員会の委員長選挙及び副委員長選挙を見ると、両ポストともに、自民党の候補者に対して概ね自民党、公明党、千翔会、一人会派（社民党及びリベラル民主以外）及び無所属の議員が投票している。そして、立憲民主党、千葉民主の会及びリベラル民主が共闘している。共産党及び社民党は両ポストに各会派所属議員を候補者としている。

図表8-1 自民党会派の期数順(4期以上)、年齢順名簿

氏名	生年月日	年齢(H31.4.30現在)	期数	議長歴	副議長歴	議会運営委員会		予算委員会		決算審査特別委員会	
						委員長	副委員長	委員長	副委員長	委員長	副委員長
伊藤 和男	S22.12.1	71歳 5か月	9	H23.5 ~ H24.7							S63.10 ~ S63.12
浜田 穂積	S21.11.28	72歳 5か月	8	H20.7 ~ H21.7			H18.7 ~ H19.4				H13.10 ~ H13.12
酒井 茂英	S22.6.27	71歳 10か月	8	H21.7 ~ H22.6				H18.12 ~ H19.3			
阿部 紘一	S18.7.24	75歳 9か月	7	H26.7 ~ H27.4			H19.5 ~ H20.7		H17.12 ~ H18.3		
川名 寛章	S20.5.24	73歳 11か月	7	H24.7 ~ H25.7			H21.7 ~ H22.6 H22.6 ~ H23.4				
河上 茂	S23.8.5	70歳 8か月	7	H25.7 ~ H26.7				H22.12 ~ H23.3			H19.10 ~ H19.12 H15.10 ~ H15.12
丸倉 登	S24.11.12	69歳 5か月	7				H20.7 ~ H21.7		H17.12 ~ H18.3		
本間 進	S29.8.17	64歳 8か月	7	H27.5 ~ H28.6			H15.5 ~ H16.6 H16.6 ~ H17.7	H17.12 ~ H18.3			
小高 伸太	S32.6.2	61歳 10か月	7	H29.7 ~ H30.7				H16.12 ~ H17.2			H14.10 ~ H14.12
宇野 裕	S32.12.4	61歳 4か月	7	H28.6 ~ H29.7			H21.7 ~ H22.6		H18.12 ~ H19.3		
石橋 清孝	S24.1.19	70歳 3か月	6		H27.5 ~ H28.6		H24.7 ~ H25.7	H26.12 ~ H27.3			H20.10 ~ H20.12
吉本 充	S31.12.8	62歳 4か月	6	H30.7 ~			H23.5 ~ H24.7	H25.12 ~ H26.3	H21.12 ~ H22.3	H26.10 ~ H26.12	
阿井 伸也	S39.3.27	55歳 1か月	6	①			H25.7 ~ H26.7		H21.12 ~ H22.3		
鈴木 昌俊	S22.3.23	72歳 1か月	5		H29.7 ~ H30.7		H27.5 ~ H28.6		H24.12 ~ H25.2 H25.5 ~ H25.6		
佐野 彰	S23.9.11	70歳 7か月	5	②				H29.12 ~ H30.3	H25.12 ~ H26.3	H29.9 ~ H29.12	
山中 操	S25.4.3	69歳 0か月	5	③					H26.12 ~ H27.3	H27.10 ~ H27.12	H25.10 ~ H25.12
信田 光保	S38.7.9	55歳 9か月	5	④			H28.6 ~ H29.7	H27.12 ~ H28.3	H25.12 ~ H26.3		H23.10 ~ H23.12
臼井 正一	S50.1.8	44歳 3か月	5	⑤			H26.7 ~ H27.4 H27.5 ~ H28.6			H28.10 ~ H28.12	
今井 勝	S23.1.2	71歳 3か月	4	①					H27.12 ~ H28.3		H30.9 ~
木下 敬二	S23.5.17	70歳 11か月	4	②					H28.12 ~ H29.3		
江野澤 吉克	S24.11.10	69歳 5か月	4	③			R1.5 ~		H29.12 ~ H30.3		H29.9 ~ H29.12
鈴木 衛	S26.9.27	67歳 7か月	4	④					H28.12 ~ H29.3		
伊藤 昌弘	S30.12.25	63歳 4か月	4				R1.5 ~				
瀬田 敏幸	S35.2.7	59歳 2か月	4								H28.10 ~ H28.12
武田 正光	S44.8.9	49歳 8か月	4								
林 幹人	S48.9.12	45歳 7か月	4								
鶴岡 宏祥	S27.12.16	66歳 4か月	4								
山本 義一	S37.1.3	57歳 3か月	4								

図表8-2 議長、副議長及び各種委員長等の選挙結果について

<b>総務防災【委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 12票 無効投票 0票 有効投票中 斉藤議員 9票 網中議員 2票 田中(信)議員 1票	<b>総務防災【副委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 12票 無効投票 0票 有効投票中 森議員 9票 田中(信)議員 3票	<b>議会運営委員会【委員長】</b> 投票総数 16票 有効投票 16票 無効投票 0票 有効投票中 江野澤議員 12票 高橋(浩)議員 4票	<b>議会運営委員会【副委員長】</b> 投票総数 16票 有効投票 16票 無効投票 0票 有効投票中 伊藤(昌)議員 12票 天野議員 4票
<b>総合企画企業【委員長】</b> 指名推薦のため選挙なし	<b>総合企画企業【副委員長】</b> 指名推薦のため選挙なし	<b>決算審査特別委員会【委員長】</b> 投票総数 16票 有効投票 16票 無効投票 0票 有効投票中 中台議員 11票 天野議員 3票 寺尾議員 1票 山本(友)議員 1票	<b>決算審査特別委員会【副委員長】</b> 投票総数 16票 有効投票 16票 無効投票 0票 有効投票中 今井議員 11票 守屋議員 3票 寺尾議員 1票 山本(友)議員 1票
<b>健康福祉【委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 12票 無効投票 0票 有効投票中 三沢議員 9票 安藤議員 2票 みわ議員 1票	<b>健康福祉【副委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 12票 無効投票 0票 有効投票中 鶴岡議員 9票 入江議員 2票 みわ議員 1票	<b>予算委員会【委員長】</b> 投票総数 27票 有効投票 27票 無効投票 0票 有効投票中 臼井議員 20票 竹内議員 3票 河野議員 2票 岡田議員 1票 山本(友)議員 1票	<b>予算委員会【副委員長】</b> 投票総数 27票 有効投票 27票 無効投票 0票 有効投票中 伊藤(昌)議員 10票 瀧田議員 10票 横堀議員 3票 安藤議員 2票 岡田議員 1票 山本(友)議員 1票
<b>環境生活警察【委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 11票 無効投票 1票 有効投票中 中村議員 7票 河野議員 2票 藤井議員 1票 小宮議員 1票	<b>環境生活警察【副委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 10票 無効投票 2票 有効投票中 茂呂議員 7票 鈴木(陽)議員 2票 小宮議員 1票	<b>議会史編さん委員会【委員長】</b> 投票総数 15票 有効投票 15票 無効投票 0票 有効投票中 浜田議員 10票 大崎議員 4票 酒井議員 1票	<b>議会史編さん委員会【副委員長】</b> 投票総数 15票 有効投票 15票 無効投票 0票 有効投票中 酒井議員 10票 菊岡議員 4票 鈴木(昌)議員 1票
<b>商工労働【委員長】</b> 投票総数 11票 有効投票 11票 無効投票 0票 有効投票中 中沢議員 9票 天野議員 2票	<b>商工労働【副委員長】</b> 投票総数 11票 有効投票 11票 無効投票 0票 有効投票中 岩井議員 9票 大崎議員 2票	<b>議会図書室運営委員会【委員長】</b> 指名推薦のため選挙なし	<b>議会図書室運営委員会【副委員長】</b> 指名推薦のため選挙なし
<b>農林水産【委員長】</b> 投票総数 11票 有効投票 11票 無効投票 0票 有効投票中 小野崎議員 9票 大川議員 2票	<b>農林水産【副委員長】</b> 投票総数 11票 有効投票 11票 無効投票 0票 有効投票中 関議員 9票 竹内議員 2票		
<b>県土整備【委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 11票 無効投票 1票 有効投票中 石井議員 8票 矢崎議員 3票	<b>県土整備【副委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 12票 無効投票 0票 有効投票中 小池議員 8票 松戸議員 4票		
<b>文教【委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 12票 無効投票 0票 有効投票中 小路議員 9票 菊岡議員 2票 加藤議員 1票	<b>文教【副委員長】</b> 投票総数 12票 有効投票 12票 無効投票 0票 有効投票中 川名議員 9票 平田議員 2票 加藤議員 1票		

### (3) 議会運営委員会委員長及び同副委員長選

議会運営委員会の委員数は16人であり、会派ごとの選出人数は、会派所属の議員数に応じて案分されている。この結果、各会派の委員数は、自民党10人、立憲民主党2人、千葉民主の会2人、公明党2人となっている。

議会運営委員会委員長及び副委員長選挙の結果は、いずれも投票総数16票、有効投票16票、自民党選出委員12票、立憲民主党又は千葉民主の会選出委員4票となっている。

### (4) 予算・決算委員会委員長及び同副委員長選

今期の県議会において、予算委員会及び決算委員会はまだ開催されていないため、委員長及び副委員長選挙も実施されていない。参考までに前期の選挙結果は図表8-2のとおりであり、いずれも自民党選出委員が委員長及び副委員長に就いている。

### (5) 監査委員

地方自治法では、都道府県の監査委員の定数は4人とされ、うち議員から選任される監査委員の数は2人又は1人とされている。令和元年5月を始期とする議選の2人の監査委員はいずれも自民党会派から選任されている。

なお、自民党会派から監査委員2人を選任するとした人事案件について、公明党会派、立憲民主党会派などは反対した。

### (6) その他の委員会等

議会図書室運営委員会等の選挙結果も図表8-2のとおりとなっており、すべて自民党会派所属議員が就任している。

なお、これまで言及してきた各種の委員長ポスト等について、各会派による就任状況の一覧は図表9のとおりとなっている。

### (7) 主な日程

千葉県議会の定例会は年4回（原則として2月、6月、9月、12月）開催されている。概ねの日程は、開会日、その一週間後に代表質問・一般質問日が一週間と一日続き（土日を除き6日間）、その後一日空けて常任委員会が4日間開催され、休会日

及び総合調整日の2日間の後、閉会日となっている。

2月議会では常任委員会開催前に3日間の予算委員会が開催されるため、他の3回の県議会よりも議会開催日数が増えることとなる。モデル日程は図表10のとおり。

(8) 一般質問回数の決定方法等

各議員の本会議における質問時間の割り振り方法は各自治体議会によって大きな相違がある。千葉県議会の場合、質問時間を会派に割振ることなく、議員一人ひとりに割振っ

ている。先例によって、議員一人当たり1年間に1回、30分間質問できる割り振りとなっている。

千葉県議会議員定数が94人であり、定例会は年4回開催されることから、1回の定例会ごとの質問者数は、概ね23～24人程度となっている。具体的な1年間の質問枠の割り振り等は議会運営委員会で決定される。

なお、千葉県議会ではいわゆる一問一答方式は採用されていないため、すべて総括質問方式(3回制)となっている。

図表9 議会内の各種ポストに係る会派別の状況について

県議会		議長	副議長	
		自民	自民	
議会運営委員会		委員長	副委員長	
		自民	自民	
常任委員会	委員会名	委員長	副委員長	
	総務防災	自民	自民	
	総合企画企業	自民	自民	
	健康福祉	自民	自民	
	環境生活警察	自民	自民	
	商工労働	自民	自民	
	農林水産	自民	自民	
	県土整備	自民	自民	
	文教	自民	自民	
予算委員会(※昨年度)		委員長	副委員長	副委員長
		自民	自民	自民
決算委員会(※昨年度)		委員長	副委員長	
		自民	自民	
監査委員		委員	委員	
		自民	自民	
議会図書室運営委員会		委員長	副委員長	
		自民	自民	
議会史編さん委員会		委員長	副委員長	
		自民	自民	
競馬組合議会議員		議員	議員	議員
		自民	自民	自民
かずさ水道広域連合企業団議員		議員		
		自民		

図表10 県議会のモデル日程について

6月議会		9月議会		12月議会		2月議会		
日	曜	議事予定	日	曜	議事予定	日	曜	議事予定
1週間前	水	議会運営委員会	1週間前	水	議会運営委員会	1週間前	水	議会運営委員会
	木			木			木	
	金			金			金	
	土			土			土	
	日			日			日	
	月			月			月	
	火			火			火	
初日	水	開会日	初日	水	開会日	初日	水	開会日
2日目	木		2日目	木		2日目	木	
3日目	金		3日目	金		3日目	金	
4日目	土		4日目	土		4日目	土	
5日目	日		5日目	日		5日目	日	
6日目	月		6日目	月		6日目	月	
7日目	火	質疑並びに一般質問①	7日目	火	質疑並びに一般質問①	7日目	火	質疑並びに一般質問①
8日目	水	質疑並びに一般質問②	8日目	水	質疑並びに一般質問②	8日目	水	質疑並びに一般質問②
9日目	木	質疑並びに一般質問③	9日目	木	質疑並びに一般質問③	9日目	木	質疑並びに一般質問③
10日目	金	質疑並びに一般質問④	10日目	金	質疑並びに一般質問④	10日目	金	質疑並びに一般質問④
11日目	土		11日目	土		11日目	土	
12日目	日		12日目	日		12日目	日	
13日目	月	質疑並びに一般質問⑤	13日目	月	質疑並びに一般質問⑤	13日目	月	質疑並びに一般質問⑤
14日目	火	質疑並びに一般質問⑥	14日目	火	質疑並びに一般質問⑥	14日目	火	質疑並びに一般質問⑥
15日目	水		15日目	水		15日目	水	
16日目	木	常任委員会①	16日目	木	常任委員会①	16日目	木	予算委員会①
17日目	金	常任委員会②	17日目	金	常任委員会②	17日目	金	予算委員会②
18日目	土		18日目	土		18日目	土	
19日目	日		19日目	日		19日目	日	
20日目	月	常任委員会③	20日目	月	常任委員会③	20日目	月	予算委員会③
21日目	火	常任委員会④	21日目	火	常任委員会④	21日目	火	常任委員会①
22日目	水		22日目	水		22日目	水	常任委員会②
23日目	木		23日目	木		23日目	木	常任委員会③
24日目	金	閉会日	24日目	金	閉会日	24日目	金	常任委員会④
	土			土		25日目	土	
	日			日		26日目	日	
	月			月		27日目	月	
	火			火		28日目	火	
	水			水		29日目	水	閉会日
	木			木			木	
	金			金			金	

(9) 議場・議席の並び順

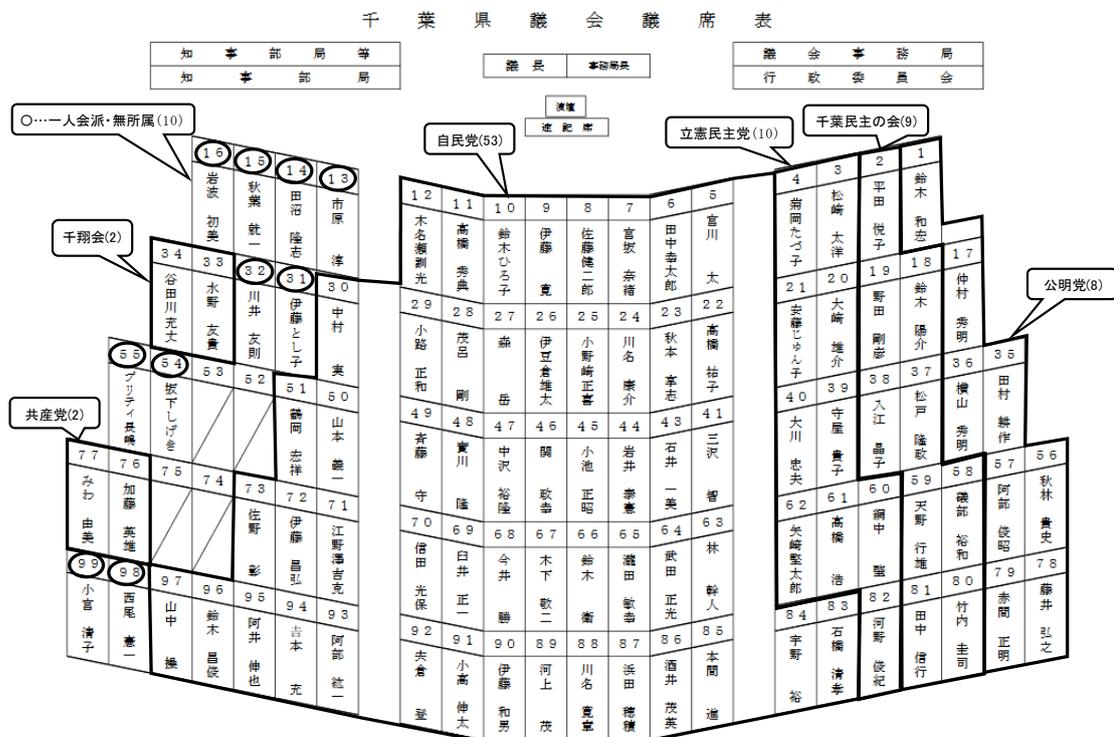
他の多くの自治体議会と同様、初当選議員から議席の前方から議席が割り振られる。期数を重ねた議員ほど後方へと割り振られる仕組みとなっている。千葉県議会の場合、慣例として、正面向かって右側から、公明党、千葉民主の会、立憲民主党、自民党、社民党、共産党などと割り振られている。自民党会派の議員数が多いため、議場のほ

ば正面から両翼にかけて自民党議員に割り振られている。

### (10) 控室の広さ・割り振り

千葉県議会棟は県庁本庁舎敷地内に独立して設置されている。県庁中庁舎とは6階の渡り廊下で接続している。9階建ての建物であり、7階から9階までが本会議場となっている。6階及び3階に各議員の控室、5階には議会事務局、議長室、副議長室、議会運営委員会室等、4階、3階には各常任委員会室、2階には議会図書室、1階には応接室及び会議室が設置されている。

図表11 議場の配席について



議員の控室・応接室として割り当てられる議会棟の床面積の合計は1, 159㎡となっている。これを議員定数の94人で除すると、議員一人当たり割振られる床面積は約12.3㎡となる。これを基に各会派に所属する議員数に応じて、各会派に割り振られる控室の面積が決まることとなる。

### (11) 交渉会派

全国都道府県議会議長会研修資料によれば、交渉団体とは「会派について一定の人数

要件を設け、それ以上の所属議員を擁する会派を特に「交渉団体」と呼び、交渉団体のみに議会運営委員会や会派代表者会議の委員割当、代表質問の割当等を行うこととしている都道府県議会が多い（平成27年時点で40道府県議会が交渉団体の制度を採用している。基準数は最小が2人、最大6人となっている。）とされている。

本県の場合、議会運営に関する申し合わせによって、所属議員が5人以上の会派が交渉会派とされ、各定例議会において代表質問をすることができることとされている。また、議会運営委員会の委員になれるのは、交渉会派に所属する議員とされている。

## 4 千葉県議会関係者

### (1) 国会議員

千葉県議会議員から国会議員となった者は、現職の衆議院議員では、野田佳彦、谷田川元、林幹雄、桜田義孝、木村哲也の各氏らがいる。同様に現職の参議院議員では、石井準一、豊田俊郎の両氏がいる。

### (2) 首長

千葉県議会議員から首長となった者は、現職では、渡辺芳邦木更津市長、田中豊彦茂原市長、西田三十五佐倉市長、石井裕南房総市長、松下浩明山武市長、服部友則八千代市長、亀田郁夫鴨川市長、石井宏子君津市長、内田悦嗣浦安市長、佐渡斉四街道市長らがいる。

## 5 今後の課題

平成31年3月27日東京新聞に掲載された「<統一地方選>ポスト独占主導権握る県議会、続く自民一強」の記事から以下引用する。「一昨年十一月に県職員二人が逮捕された官製談合事件。翌年の二月定例会の総務防災委員会で、委員の野党議員は悔しい思いをした。再発防止策や県職員と業者との関わりなどで議論を深めようとしたが、午後に消防学校・防災研修センター（市原市）の建設現場への県内議員視察が予定され、審査時間が十分ではなかったからだ。

年四回ある定例議会で、常任委は原則一日だけ開かれる。その日の審査時間は午前十時から午後二時すぎまでで、昼休みを挟んで三時間ほど。「談合事件にかけた時間は実質三十～四十分くらい。後に視察があると時間が限られ、議論を封じ込まれたみたいだ」

といぶかる。

八つの常任委と同じ日に県内視察が行われたのは、二〇一五年度が十一回、一六年度が十三回、一七年度が十九回、一八年度は十四回と増加傾向にある。別の野党議員も「審議日ではなく予備日に行くべきだ」と問題視する。

同日視察の理由について、議会事務局の担当者は「委員が集まる日に行えば利便性が高い。視察が審議時間に影響を与えるものではない」と説明する。」（以上引用。）

この記事中「悔しい思いをした」とされる野党議員は取材を受けた筆者である。また、別の野党議員も委員会の開催日に視察に行くのではなく予備日に行くべきと取材に答え、問題視したとされる。

それにも関わらず、議会事務局の担当者は取材に対し「委員が集まる日に行えば利便性が高い。視察が審議時間に影響を与えるものではない」と回答した。つまり、委員会開催日に視察を実施することによって審議時間が短くなるなどの弊害があることから、視察を別の日に実施すべきという県議会議員がいるなど、委員会の運営について議員間で議論のある問題に対し議会事務局の職員が「影響を与えるものではない」と断定したことになる。

「自民党にあらざるば人にあらざる」という環境が、本来であれば厳格な政治的中立性を要求される県職員間においても広く蔓延している事例であり、県政における一党支配の弊害が露呈した事例でもある。

マスコミで頻繁に取り上げられる国、身近な市町村とは異なって、都道府県は何をしているのか良く分からない、よく見えないとされ「中二階」とも言われる。このように県民の目の届かないところで、県政における政治的な中立性は大きく損なわれている。

議会改革には不可欠な存在である議会事務局からしてこのような実態であり、機関競争主義としての二元代表制が機能して県民生活が豊かになるという理想的地方自治は、本県においては遠く及ばない状況と考える。

今任期は始まったばかりである。引き続き、より機能する議会を目指し充実した県政を実現するため、着実に議会改革を進めていきたい。

# 中核市制度から地方分権の現在地を考える

公益財団法人 日本産業廃棄物処理振興センター 講師

野沢 秀実

## はじめに

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第二編第十二章に定めのある大都市等に関する特例に基づく政令指定都市（第一節）や中核市（第二節）への移行は、それだけで全国的に地方公共団体の重要な政策課題であり、その権限移譲の実態を知ることは地方分権の現在地を知るうえで重要な道標である。

筆者は平成 15 年 4 月の千葉県船橋市の中核市移行に際して、保健所設置の担当として最初から関与したことから、その経験をもとに保健所政令市の研究<sup>1</sup>を行った。

この報告では中核市制度と船橋市の中核市移行の実際を紹介し、その現状から千葉県の地方分権はどういう状態にあるのかを俯瞰し、問題意識等を共有して地域の政策研究に寄与したいと考える。

## 1. 中核市とは何か

### （1）基礎自治体への権限移譲

都道府県から基礎自治体である市区町村への権限や事務を移譲する方法は、地方自治法第 252 条の 17 の 2 条に定めのある都道府県の条例による事務処理の特例、事務の委託などの方法があるが、特に関連する権限のまとまりを一括で移譲するのが大都市の特例制度である。

大都市等の特例は、もともと昭和 22（1947）年に成立した地方自治法に盛り込まれた特別市制度が都道府県の反対で実現せず廃止され、その代替と

表1 中核市制度の経緯

平成6年6月22日	地方自治法の一部を改正する法律案等成立（中核市制度法制化）
平成7年4月1日	地方自治法の一部を改正する法律等施行（中核市制度発足）
平成11年7月8日	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律成立（平成11年7月16日公布、平成12年4月1日施行。人口30万人以上50万人未満の市に対する昼夜間人口比率要件廃止）
平成14年3月28日	地方自治法等の一部を改正する法律成立（平成14年3月30日公布、同年4月1日施行、人口50万人以上の市の面積要件を廃止）
平成18年6月7日	地方自治法の一部を改正する法律成立（平成18年6月7日公布、同日施行、面積要件を廃止）
平成26年5月23日	地方自治法の一部を改正する法律成立（平成26年5月30日公布、平成27年4月1日施行、中核市指定要件を「人口20万人以上の市」に変更）

中核市市長会ホームページ(www.chuukakushi.gr.jp/chukaku/)より作成

して都道府県が処理するものとされた事務の一部を都市が処理することができる制度として、昭和 31（1956）年に指定都市（地方自治法第 252 条の 19 第 1 項）が規定されたものである。

平成 6 年法律第 48 号で中核市（地方自治法第 252 条の 22 第 1 項）が追加されて、一般市と区別するとともに、都市の大きさによって扱える事務を区分している。

なお、特例市は中核市制度に統合されて平成 27 年 4 月 1 日廃止されたが、中核市にない施行時特例市は平成 31 年 4 月 1 日現在 27 市が存続している。

政令指定都市、中核市は地域保健法第 5 条に基づく保健所設置市でもある。

中核市になるメリットとして中核市市長会では、「人口 20 万人以上の要件を満たす政令指定都市以外の規模や能力などが比較的大きな都市の事務権限を強化し、できる限り住民の身近なところで行政を行なうことができるようにした都市制度」<sup>ii</sup>と説明している。

また船橋市では、5 つのメリットを挙げている。

① 市民サービス

の向上

② 地域保健衛生

の推進

③ 総合的な環境

保全の実施

④ 個性豊かなま

ちづくりの推進

⑤ 都市のイメージ

アップ<sup>iii</sup>

(2) なぜ中核市になるのか

政令指定都市の要件は人口 50 万人以上と規定されているが、実際には 50 万人以上

表2 中核市のうち県庁所在地と宣言連携中枢都市

都道府県	市名	県庁	連携中枢	都道府県	市名	県庁	連携中枢
北海道	函館市			滋賀県	大津市	○	
北海道2	旭川市			大阪府	豊中市		
青森県	青森市	○		大阪府2	高槻市		
青森県2	八戸市		○	大阪府3	枚方市		
岩手県	盛岡市	○	○	大阪府4	八尾市		
秋田県	秋田市	○		大阪府5	寝屋川市		
山形県	山形市	○		大阪府6	東大阪市		
福島県	福島市	○		岡山県	姫路市		○
福島県2	郡山市			兵庫県	尼崎市		
福島県3	いわき市			兵庫県2	明石市		
栃木県	宇都宮市	○		兵庫県3	西宮市		
群馬県	前橋市	○		奈良県	奈良市	○	
群馬県2	高崎市			和歌山県	和歌山市	○	
埼玉県	川越市			鳥取県	鳥取市	○	○
埼玉県2	川口市			島根県	松江市	○	
埼玉県3	越谷市			岡山県	倉敷市		○
千葉県	船橋市			岡山県2	呉市		○
千葉県2	柏市			広島県	福山市		○
東京都	八王子市			山口県	下関市		○
神奈川県	横須賀市			香川県	高松市	○	○
富山県	富山市	○	○	愛媛県	松山市	○	○
石川県	金沢市	○	○	高知県	高知市	○	○
福井県	福井市	○	○	福岡県	久留米市		○
山梨県	甲府市	○		長崎県	長崎市	○	○
長野県	長野市	○	○	長崎県2	佐世保市		
岐阜県	岐阜市	○	○	大分県	大分市	○	○
愛知県	豊橋市			宮崎県	宮崎市	○	○
愛知県2	岡崎市			鹿児島県	鹿児島市	○	○
愛知県3	豊田市			沖縄県	那覇市	○	
				計	58	26	21(34市中)

の人口でも政令指定都市になることはできない。

中核市では、かつては人口 30 万人以上に加えて、面積や昼夜間人口比率が 1 以上など、当初は厳しいハードルが規定されていたが、徐々に緩和され、現在では人口 20 万人以上だけが具体的な要件である。

平成 31 年 4 月 1 日に山形市、福井市、甲府市、寝屋川市の 4 市が中核市に移行して、すると 58 市となり、(H8 の制度創設以来 23 年間で 65 市が中核市となるが、このうち 7 市は政令指定都市へ移行している。) 候補市が 9<sup>iv</sup>となる。

中核市の顔ぶれを見てみると、平成 26 年の法改正以前には中核市になれなかった人口 30 万人未満の都市が 4 分の 1 を占めている。これは要件緩和により中核市への移行のハードルが下がり、近年は地方の県庁所在地などが中心性の維持や対外的地位の確保のために移行するケースが増えているためであり、表 2 で見られるように基礎自治体間の水平連携を図る連携中枢都市圏<sup>v</sup>の創設などがその背中を押している。

こうして続々と中核市が誕生する一方で、財源潤沢な都道府県の単独事業から適用除外される負担や、産業廃棄物を所管することの困難性が中核市移行の障害となっている都市もある。

市民にとって最も身近な政府である基礎自治体が総合行政主体として市民の期待に応えようとすれば、大都市の特例がある限りその趣旨に則り、政令指定都市あるいは中核市への移行による権限の移譲を受けようとするのは自然である。

従って、一般紙から中核市への移行の状況は、都道府県から基礎自治体への地方分権の進展を把握するうえでの指標となり得ると考える。

## 2. 船橋市の中核市移行

### (1) 保健所準備の経験から見た中核市移行

実際の中核市移行はどのような経緯をたどり、その内容はどのようなものなのか、船橋市の中核市移行にあたり、移譲事務の 3/5 を占める保健所の準備に当初から携わった経験を性質別に概要にまとめた。

船橋市が中核市を目指すこととなったきっかけは、人口急増都市協議会で職員の交流があった相模原市から船橋市に中核市要件が緩和される情報が提供されたことによる。相模原市はすでに地域保健法に基づき保健所を設置する政令市にはなっていた。また、将来合併する津久井町と政令指定都市の実態を学ぶために横浜市に職員を派遣

させていた。

### ①ヒト（人材の確保）

多種多様な専門職を必要とする保健所の人材の確保は移行時の大きな要素だが、移行事務を担う県・市の職員の配置も重要である。

新卒者対象の採用試験は、実際にポストが増える保健所設置及び中核市への移行時を待つ必要があ

ったが、医師と薬剤師各 1 人については経験者が見つけられたことから中途採用した。

当初は移行計画作成と県との協議のために担当者 4 人が配置され、2 年半年後の平成 15 年に中核市に移行する意思決定をした市は、地元県船橋保健所の協力のもと保健所と県内保健所設置先行市である千葉市の予備調査を

表3 船橋市の中核市移行と保健所設置の経緯

年度	月	中核市	保健所
H12	9	市長が市議会で、中核市への移行をめざすことを表明	
	10	地方制度調査会が中核市の指定要件の緩和を答申し、企画調整課に準備要員2名を配置	当時の福祉局保健福祉推進課に中核市移行に伴う保健所設置のため準備要員 2 名を配置
	12	「中核市推進検討委員会」を設置	
H13	4	中核市移行準備のため、「中核市推進課」を企画部に設置 中核市移行準備連絡協議会設置	保健所設置検討委員会を設置 保健所準備課を設置（千葉県からの派遣職員、千葉県への派遣研修生を含め、課長以下 11 名）健所設置準備部会を設置し、市民・関係者の意見を聴取するため保健所設置懇話会を設置
	6	「千葉県・船橋市中核市移行準備連絡協議会」設置	
H14	2	県市共同で総務省の事前調査を受ける	厚生労働省による候補市のヒアリング
	3	通常国会において、地方自治法改正法案成立、公布→船橋市が正式に中核市候補市になる（平成14年4月1日施行）	
	4		千葉県から検査技師を派遣。千葉県船橋保健所への派遣研修生を増員（16 名体制）
	6	市議会本会議において、中核市指定を国に求める議案が、賛成多数で可決される	
		市長が県知事を訪ね、船橋市の中核市指定について、県の同意を要請する	
	7	中核市指定申出の同意議決（県議会）中核市指定申出の同意書交付（県知事）	
	8	市長が総務大臣へ中核市指定を申し出	
	10		千葉県から獣医師が派遣。また、産業廃棄物事務準備のため千葉県派遣研修生のうち 2 名と増員 2 名がクリーン推進課に配属
	11	中核市指定の政令公布	
	12	中核市関連条例の制定、改正	船橋市保健所施設として使用するため千葉県船橋合同庁舎 4 階検査室の改修
H15	2		犬等の一時保管施設を駐車場跡地に建設 地域保健ビジョンと保健所設置基本計画からなる「船橋市地域保健の構想」を策定
	3	堂本知事・藤代市長間で引継書調印	
	4	4月中核市移行	千葉県船橋合同庁舎の 3、4 階部分（旧千葉県船橋保健所の一部）を借用して保健所業務を開始 3 課体制（県派遣職員 19 名、市職員（臨時的任用職員及び非常勤職員を除く。） 33 名（県からの身分移管 5 名含む）、市非常勤職員 3 名）

※ 船橋市ホームページ（[www.city.funabashi.lg.jp/shisei/shoukai/005/p002111.html](http://www.city.funabashi.lg.jp/shisei/shoukai/005/p002111.html)）より作成

進めた。翌年度になって市には中核市推進課と保健所準備課が設置され、県には市町村課とともに保健所担当の筆頭課に市町村課 OB の担当者が配置されて協議が始まる。県から市に職員が派遣され、市からも研修のため職員を県に派遣した。市から県への

派遣先は保健所と産業廃棄物担当課に加え、県からの要求で県庁の保健福祉部局にも連絡要員を派遣し、県からは保健所準備課に管理職も受け入れた。加えて施設設備の整備のため獣医師と薬剤師を追加派遣してもらう。保健所設置までの期間の県・市相互の職員の人件費のほとんどは市負担であった。保健所設置時の職員は人事異動、新卒者採用、県からの割愛採用及び県からの派遣により確保するものとし、漸次県から派遣職員を減少させていく計画を作成して県の協力を依頼した。なお、船橋市の後に中核市となった柏市では、県から職員の割愛は受けない選択をした。

## ②モノ（施設設備の確保）

県からは必要となる全て関係施設を自前で確保することを求められたため、将来の建設計画を示した上で、保健所本庁舎は千葉県船橋合同庁舎内の県船橋保健所施設を借用し、犬の抑留施設は廃止された千葉県東葛支庁の施設を借用した。犬猫の処分は施設建設の間、県に委託した。食肉検査所は市内に対象となる施設を有する業者がなかったため設置の必要がなかった。中央卸売市場があったが、市域が狭く本庁から近い市場内保健所も設置しなかった、

## ③カネ（財政負担）

保健所の整備などの公衆衛生に関する国の支援は充実していた。保健衛生費国庫負担金と特別補助金があって、特に保健所の初度調便費は基準額の8割に及び、設置時の先進的な取り組みには100%の補助金が適用される。県の保健所と動物関係施設は集約化されていたため、初度調便費は検査機器や捕獲車両などの機能整備に、特別補助金は審議機関を設置しての保健所構想の策定と電子情報化に活用した。千葉県からの金銭的な補助はないが、交渉の結果機器の一部は無償譲渡してもらうことができた。

中核市移行後は地方交付税の適用係数の補正により交付金が増える仕組みであったが、当時臨時行政対策債を利用していた関係で交付税そのものが減少して効果が相殺されてしまった。

## ④情報（ノウハウの習得と情報処理）

県本庁保健衛生部門、産業廃棄物部門、県保健所に研修派遣するほか、庁内で公募した市保健師を準備課に配置した。準備課職員を県保健所、保健所政令市から政令指

定都市となった千葉市、中核市先行市である旭川、いわき、岡山、堺、奈良、岡崎、長野に派遣して調査を行った。

施設設備の整備及び業務計画の作成など不足するノウハウについては、準備課に県から追加で派遣してもらった検査技師と獣医師が担当した。

また、市は県保健所に比べて電子情報化が遅れており、パソコンの台数も少なかった。市の平均的な水準から突出して情報化を進めることができなかつたため、専用回線での感染症に関する国とのアクセスの確保やインターネット環境の整備に労力を要した。県が開発して使用していた食品関係の営業、産業廃棄物処理業の許可指導システム及び他の対物保健、対人保健の管理ソフトについては無償で提供を受けて改修を行った。

## (2) 中核市移行時の工夫

### ①保健所業務の簡素化

健康危機管理時には遂行が困難となる業務を廃止あるいは外部化した。一般健康診断は、既に官民の医療機関で実施可能となっていたことから廃止し、水質検査も同様であり井戸水等の市民から持ち込まれていたサンプルは、公立の検査センターに中継する窓口を創設した。県内で一部保健所に集約されていた細菌検査等の検査機能を船橋の保健所に復元するとともに、専門的分析はすでに保健所の検査機能では対応不可能に高度化していたことから、県衛生研究所に委託した。

一方で、県内でも窓口が少なかった骨髄バンクの窓口は特色ある業務として承継した。

### ②行政事務の合理化

県から移譲を受ける小児慢性特定疾患治療研究事業、未熟児医療、療育医療、難病などの申請窓口を市で母子保健事業を実施していた保健センターや給付事務を行っていた担当課の窓口への統合を図った。

免許関係など県の保健所が果たしていた経由の窓口業務は県条例での事務処理の特例で受け、神経芽細胞腫検査など県の広域事業は受託実施する形とした。

対物保健では食品及び衛生営業の許可指導の統合システムを開発し、公費負担医療費などの対人保健分野では、移譲事務の小児慢性特定疾患治療研究事業費の医療費給

付と難病患者管理を市の既存業務システムとの情報統合を図った。

また、家庭ごみの排出相談と一般廃棄物の適正処理の指導に当たっていた一般廃棄物適正処理指導員には、産業廃棄物指導を兼務させるなどリソースを共有化して効率化を図った。

### ③事務事業の適正化

小児対象医療費の給付窓口を統合するのと併せ、県保健所では抽出で実施していた未熟児訪問事業を市保健センターで完全実施していた新生児訪問事業と統合して格差の均衡を図った。

保健所の事務事業に協力していた業界団体との関係を講習会や啓発活動を通じた対等の委託関係に改編し、保健所内に開設する事務局の施設は、地方自治法上の目的外使用での許可制度とした。

### ④広報公聴活動

中核市推進課で市民、職員対象の講演会の開催、広報紙特集号、ホームページ、ポスター・パンフレットの作成配布など、中核市移行と保健所設置の共同の広報活動を実施した。

また、保健所準備では市民意識調査を実施し、市民や医療関係者を交えた保健所設置懇話会を設置して意見を聴き、市の将来の保健政策を展望した『船橋市地域保健の構想』を策定した。

## (3) 移行のハードル

### ①内部関係

#### ア 市民への説明

中核市準備の企画部門が一括して市民と職員への啓発活動を行い、保健所の設置に当たっては、市民の意見を聴いて設置計画を立案し、広報活動にも努力したが、専門的機能に特化されつつあった保健所の事務事業は市民に見えにくく、関心と理解を広げることは難しかった。

## イ 議会の関心

地方分権で市民に権限と身近なサービスを取り戻せる機会であるにも関わらず、積極的な関心はなく、中核市移行の申し出の議決も市の負担が増えるとの理由で反対する会派があり、当時全国的にも珍しく全会一致とならなかった。

## ウ 職員の理解

学校教育と保健所とのエイズ予防の連携事業を企画したが、義務教育では許容してもらえなかった。また、保健所との関連あるいは類似業務を実施していた組織に移譲事務の受け皿を期待したが、新たな事業体制の構築に苦勞し、職員に理解してもらう作業が多かった。保健師には保健所設置市への視察を手配し、自主的な時間外勉強会も開催した。中核市事務の3/5が保健所業務であったが、職員に具体的に説明するために、結局担当者一人で経由事務も含めた1,550件をカウントして、法律の事務項目別に新旧の権限者と担当組織が分かるように作成した表を提供した。

## ②政府間関係

### ア 国との関係

平成14年2月の厚生労働省のヒアリングでの最初の国の質問は「中核市とは何ですか」というもので、さらに「健康危機管理体制の準備状況」「県との協力体制」についての質問があり、助言は「直近中核市移行市の奈良を参考にするように」というものであった。前述のように厚生労働省所管の保健衛生費国庫負担金と補助率100%の特別補助金を有効に活用できた一方で、犬の抑留施設については、法律で定められた設置補助金を環境省に打診したところ、前例がなく予算化することはないとの回答であった。

### イ 県との関係

神奈川県では施設の確保に県の援助があり、準備のために県に派遣する市職員も、保健所設置後も含めて市に派遣する県職員の人件費負担も分権のための県の役割と考えられていると聴いていた。

当初千葉県からの助言は、先行市の千葉市に訊いてくれと言うだけであった。能力があるから中核市になるという考えで、準備のための費用は県市双方の派遣職員人件

費のほぼ全て市負担となる。県への研修も原則として既存の市町村職員の派遣研修の制度内で対応し、中核市移行の特別な配慮はない。施設も自前で確保することが求められ、保健所仕様で国庫負担金を活用して県が建設した市役所横の旧船橋保健所を借用して保健所を設置したが、譲渡には応じてもらえなかった。

また、全国の中核市移行の前例にない法令や事務事業の移譲も提示され、特に公衆浴場の確保に関する法律に基づく事業、近隣他市も含めた広域医療圏の三次救急病院に支出される補助金も中核市の市立病院という理由のみで除外された。

## ウ 他市との関係

県内の保健所設置先行市で、指定都市千葉市には当時の資料や情報提供で協力してもらったが、施設に余裕がある動物愛護センターでの抑留処分や衛生研究所での検査業務の委託あるいは共同処理について協議していたものの、県からの指導もあって実現しなかった。

### (4) 中核市移行後の取組み

#### ①感染症対策

保健所設置初年度の平成 15 年に SARS が世界的に流行し、SARS と天然痘の対応計画を策定した。また、感染症患者の移送は保健所関連事務であったことから、千葉県では 1 台約 1 千万円のアイソレーター（陰圧式感染症患者移送装置）搭載車両 2 台を購入して県内 2 か所に配備した。船橋市では国と交渉し、倉敷市からの直接の情報提供を受けて、汎用ストレッチャーに取り付けられる 1 台約 100 万円のアイソレーター 2 台を購入して、感染症診察室を整備した市立病院から感染症収容ベッドのある民間病院への患者搬送訓練を実施した。また、化学消防隊と除染器装備の仕様を共通化した。

#### ②災害対策

厚生労働省が発表する健康危機管理情報が、専用回線とインターネットを介して保健所に入るようになり、千葉県の情報も共有化されることになったことから、一般市とは比較できないほど迅速に対策に反映できるようになった。

千葉県内で船橋市の次に中核市となった柏市とは、平成 23 年度から保健所職員の

人事交流を実施し、平成 24 年度には健康危機管理時相互応援協定を結んだ。

平成 23 年に発生した東日本大震災では、中核市市長会災害時相互応援協定の地域幹事市であった柏市が被災した会員市の状況を把握し、船橋市では真に必要な物資をいち早く郡山市に届けることができた。

### ③施設組織の整備と施策反映

平成 19 年度に動物愛護センターを開設し、千葉県からの抑留施設借用と処分の委託が終了した。

平成 27 年度に保健所設置時の『船橋市地域保健の構想』に基づき、保健所と保健センターを統合した保健福祉センターを開設し、保健所組織での総合的対人保健を実現した。

同年には産業廃棄物課を廃棄物指導課に改編し、浄化層関係を含めた一般廃棄物と産業廃棄物関連施設と業の許可指導事務を統合実施するものとした。これにより一般廃棄物に関する処理及び施設建設運営担当との相互牽制機能が働くように明確な組織分離が実現した。

中核市移行時には、移譲される事務の関係例規の整備も必要となるが、県条例を適用除外されて制定した条例の一つとして「船橋市土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例（平成 14 年条例第 58 号）（以下「土砂条例」と言う。」がある。当初は千葉市と同様に対象となる盛土等の行為を 500 m<sup>3</sup>以上と定めていたが、市内で疑義のある行為が発生したことから、平成 28 年度から 500 m<sup>3</sup>以上の土砂等による盛土等の行為も規制対象に加えた。千葉県では 3000 m<sup>3</sup>以上であった条例の規制対象が独自の進化を遂げたものである。千葉市と柏市では、ミニ開発規制の必要から 500 m<sup>3</sup>以上を許可対象にすることに加えて、300 m<sup>3</sup>以上を届け出制とすることに進化させている。

## 3. 千葉県内の中核市

中核市の人口要件を満たす千葉県内の都市は表 4 のとおり 6 市であり、このうち半数は 20 万人の人口要件をはるかに上回りながら、一般市のまま中核市への移行の意思も表明していない。また、特例市も地域保健法上の政令で指定されている市もない。

船橋市の事例で紹介したとおり、保健所の設置を中心とした中核市の移行には、行政

事務のあらゆる要素を内包してその自治体の能力が試されるが、公衆衛生分野を中心に国との関係の変化による即時対応能力が向上し、県と関係が密接な連携へと変化するだけでなく、他の中核市をはじめとする市内外の関係機関との連携も強化される中で市の施策の進化を図ることができる。

地域によって事情もあるだろうが、中核市の要件を満たしている大都市が市民に意見も聞かずに消極的なままでよいのだろうか。

表4 千葉県内大都市の人口

単位：人

都市の種類	都市名	H27国調	H31.4.1
政令指定都市	千葉市	961,749	978,158
中核市	船橋市	609,040	636,736
	柏市	404,012	426,224
一般市	市川市	473,919	494,161
	松戸市	484,457	491,265
	市原市	280,416	270,944

※H31.4.1は常住人口

## まとめに代えて

都道府県の条例による基礎自治体への事務処理の特例が都道府県間の権限移譲の程度を比較するときに使われることがあるが、その中には多くの経由事務が含まれている。千葉県における旅券事務では、市川、市原、鎌ヶ谷など25市町が特例制度を利用して窓口を開設しているが、県の窓口で6日とされている交付期間が地元自治体の事務処理が発生するために9日間に長期化している。

経由事務にも地元で県のサービスが受けられるようになるなど市民にとってのメリットもあるが、事務が重複し裁量の余地がないことから、これらを多く含む条例による事務処理の特例の実績は、地方分権の評価には向かない。

大都市等に関する特例による政令指定都市や中核市移行の状況に着眼する理由がここにある。

一連の地方分権改革の中心であった西尾勝は、「団体自治拡張路線」による分権改革の「曲がり角」に「残された課題」として、「住民自治の拡充」と「制度改正の成果を活用した地道な実践」を挙げている。<sup>vi</sup>

西尾は「地域住民がほんとうに必要としている公共サービスを提供する仕組みを設計し構築するのが自治体政策である。」<sup>vii</sup>として「これまでどおりの事務処理を続ける「居眠り自治体」にとっては、事態はそれほど変わらないのかもしれない。」<sup>viii</sup>と指摘している。

これまで述べてきたように中核市への移行作業は、都道府県と基礎自治体双方の実状

を把握して、行政事務を効率化し合理的な実施を図る最高の機会ともなる。

中核市の要件を満たしながら移行の検討もしない、あるいは検討の状況を公開しないのは、西尾の指摘した居眠り自治体と見なされてしまわないだろうか。

基礎自治体の自治と自立を進めるために機会と権限を活かして分権の果実を市民が享受できるようにするべきであり、その点において首長と議会、ましてや職員に選択肢はないと考えられる。

そのために都道府県と大都市の双方は、中核市制度の活用に向けて環境を整備し、中核市となった大都市は、与えられた権限を市民とともに合理的に行政活動に反映させて、政策開発の手本を示す必要がある。

当たり前だが、一般市にはそれまで都道府県が行ってきた事務事業のヒト、モノ、カネ、ノウハウがないことから都道府県の事務処理の現状や支援姿勢が影響する。都道府県であるか基礎自治体であるかを問わず職員には、市民に奉仕する公務員として市民自治の一翼を担っていることを自覚し、共同して分権改革の実を上げることが期待したい。

---

<sup>i</sup>拙著『保健所政令市の視点から分権の効果と限界を考察する(上)～衛生行政の統合と健康危機管理対応型基礎自治体のすすめ～』自治総研 2009. 6～7 地方自治総合研究所

<sup>ii</sup>中核市市長会ホームページ [www.chuukakushi.gr.jp/](http://www.chuukakushi.gr.jp/) 2019. 4. 10

<sup>iii</sup>船橋市ホームページ [www.city.funabashi.lg.jp/shisei/shoukai/005/p002111.html](http://www.city.funabashi.lg.jp/shisei/shoukai/005/p002111.html) 2019. 4. 10

<sup>iv</sup>中核市市長会に中核市移行の意思を表明し、オブザーバー参加している水戸、つくば、藤沢、松本、一宮、津、四日市、吹田、佐賀の9市

<sup>v</sup>「「連携中枢都市圏構想」とは、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、拠点を形成する政策として、平成26年度から全国展開されている」総務省ホームページより抜粋

[www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html) 2019. 4. 10

<sup>vi</sup>西尾勝『自治・分権再考～地方自治を志す人たちへ～』2013年 ぎょうせい

<sup>vii</sup>同上 p, 220

<sup>viii</sup>西尾勝『地方分権改革』2007. 7. 20 東京大学出版会 p, 222

---

# 新たな外国人受入れ問題と地域・自治体の課題

## —共に生きる地域社会を築く

島根県立大学名誉教授 井上 定彦

---

### 1. 日本社会の国際化、外国人受入れ体制の整備に著しい遅れ—入管法改正に先行すべきこと

近年、日本社会にとって、外国人居住者の位置・比重はますます大きくなっている。この2019年4月には、出入国管理・難民認定法(以下「入管難民法」と表記)の改定が施行された。それまでは「移民」はおろか、普通の労働者(「単純労働者」)の受入れを禁止してきた建て前(実際には後述のようになしくずしに容認してきたが)が公式に転換された、と受け止めらよう。これまで原則禁止としてきた介護・建設・製造等(「単純労働者」)についても5年間で35万人程度を受け入れる予定となった。

この人々の受入れの「玄関」にすぎない入管難民法(運用は法務省)の間口を広げる前に、中央・自治体レベルでさまざまな対策、予算、制度整備という大きな課題に立ち向かうという前提がまずは必要であった。それにもかかわらず、そのことを後回しにして、昨年秋にわずか国会の両院の法務委員会合計で35時間程度の著しく短い審議でそのまま可決されてしまった。

内容は、それまで単純労働者とみなされてきた分野の職種・産業について、「特定技能1号(ある程度の技能を必要とする業務、最長通算5年の単身者のみ)」、「特定技能2号(熟練した技能を有する業務、在留期間の延長変更、家族の帯同が認められる)」(また技能実習2号修了者は「特定技能1号」への移行が可能)ということである。これを単純労働者という言葉は避けつつ、このような新たな呼び名をつけて公式に受け入れられることになった。この背景には、人手不足の深刻化があり(低成長にもかかわらず)、産業界・財界からの強い要請に政府・自民党が応えたということである。

人手不足というのも、この20年以上続く経済停滞・低成長のなかで生じていることなのだから、ここには日本が生産年齢人口の顕著な減少をはじめとして少子高齢社会・人口減少の傾向(2008年から絶対数でも人口減少社会に突入)がすでに10年余りとなった、ということがある。そしてその人口減少の大きな原因は、日本社会が非正規雇用やワーキング・プア、貧困層の拡大、格差社会の進展を主因として、「人口の再生産能

力を失ってきた」ということだということもようやく知られ始めた。このような日本社会衰退の長期課題、その背景となる格差社会と貧困の連鎖という社会構造の出現、この構造変化に真剣にむきあって衰退に挑戦してこなかったという根本問題がある。

千葉県内でも、建設業者をはじめとして、いまや外国人実習生あるいはその修了者なしには事業そのものがなりたないとの悲鳴が上がっている現状がある(千葉日報参照)。千葉県内人口 614.5 万人、うち外国人居住者は 13 万 1556 人、また労働者として働く方は 5 万 4492 人(平成 30 年 10 月末時点調査)。ここのところ毎年 10%をこえる勢いで増加している。ちなみにこの居住者数は、2010 年は 11.5 万人、1990 年は 3.3 万人にすぎなかった。今回の外国人労働者にとってフロントドアにあたる入管難民法改定によって、これからかなり早いスピードでふえてゆくことは明白である。

## 2. グローバル化のなかで続けられた政策対応の大きな遅れ—共に生活していくための外国人政策のあり方とは

日本政府はこれからは、急激な人口減少と人手不足の持続が見込まれる中で、公式に「就労を目的とする」一般的な外国人労働者の受入れの拡大を認めたわけなのだから、もはや外国人労働者とみれば、かつてのようにまずは治安取締りの対象とするような(かつての法務省のような)発想はすでに古くなったわけだ(例外的な受入れは高度技術者などまずは国益に直結する小部分から 1990 年には認められてきてはいたものの)。すなわち、経済・社会・文化・技術を含めてグローバル化の進む世界で、外国人を日本社会で受け入れるということは、まずは、この人たちを「労働力」すなわちあたかも物材のように受け入れるという発想は正さねばならない。そうではなく、それぞれの職場と地域で「人間として受け入れる」という当たり前の発想がずっと以前から求められてきていたわけだ。(1988 年頃、筆者が当時の労働省に設置されていた外国人労働者問題調査会の委員をしていた頃から 30 年も経過。以降、議論がまったく前進していなかったということになる)。

すなわち、これまでも「生活者」として共に暮らしていたわけなのだから、本当は「日本国籍を持っている」「あるいは持っていない」という単純な二分法でこれまで考えて来たこと自体が間違いではなかったのか。現在いる外国人居住者の多くは、(仮に本人が日本国籍を求めない場合でも)「定住可能で家族形成できる外国人」かつ 1 年以上在住等を「移民」としてとらえるのが、近年までの国際的な見方である(グローバル・コ

ンパクト、国連人権規約、ILO 条約その他の国際条約の考え方)。だから日本の在留外国人(263万7251人、2018年6月末)の8割強は、「移民」でもあるとみることもできる。そしてそのうち42%程度は政府も認める「永住資格」をもっているわけだ。

本来はずっと前に大きな見直しをすべきだったということなのだろう。いまや、日本の「移民」の法的位置づけ自体が狭すぎるのではないかという見方も有力である。ところが、これまではさきの国籍の「有無いかん」の単純二分法で、しっかりとした法的位置づけがなされないまま、これまではなくずしの弥縫策(次項以下参照)による受入れ拡大をおこなってきたわけだ。今回の法改正はその最たるものともいえるだろう(安倍首相は「これは移民容認ではない」と言い張っているが)。結果としてみれば、在留外国人は、いつでも追い出し可能な(disposable 処分可能な)存在、国益により裁量的に選別・分離・排除されたりしながらの存在として置かれてきたわけである。市民的良識からみればまさに人権侵害の側面をもつこれまでのあり方が問題であると考えねばならない(多くの法曹関係の方がさまざまな人権擁護活動に立ち上がっている)。最近の他の国のナショナリズム的な傾向の強まりと対比しても、むしろ日本のこれまでの(少し前までの)外国人への対応の方がひどいといわれるのかもしれない。したがって、政策の基本的あり方としては、外国人にとって、ごく短期の滞在はともかく、中長期滞在・定住・永住のいずれであろうと、「内外均等待遇」の原則で、日本人と同様の以下のような条件が整えられなければならないということになる。

- 1) 日本語を含む教育の提供(本人とその家族をふくむ)
- 2) 医療、労災、失業、年金などの公的社会保障への参加の権利と義務
- 3) 住宅の確保(公共住宅を含め)
- 4) 人権・労働権に関わる日常的に法的アクセスを保障する
- 5) 前提となる内外均等待遇(差別禁止)
- 6) 労働については、不当な雇用差別を助長している現状に対し、悪質な雇用主の摘発を含め、労働者本人からの苦情申立てと実効ある窓口を各地域での設置すること。(現状は県にわずかしかない地方労働局の窓口での言語不自由な対応のみ)内外の悪質なあっせんブローカーの摘発と除去、厳密な体系性ある二国間協定の締結などが当面どうしても必要であろう。

海外からの労働者の受入れについては、その人々の権利義務を含む保護策の強化(本来はせめて韓国で実施されている「雇用許可制度」くらいは必要なのだが)がまず求め

られる。むろん、日本社会にとっても入ってくる労働者にとっても、中長期の見通しのうえで、国内労働市場の需給バランスをくずさないような「計画的受入れ体制」を設ける(三者構成プラスを基本とした権威ある委員会の設置)ことは不可欠なはずなのである。

こうした点を見るだけでも、外国人居住者についての対応は、「入口」対策、入国管理難民対策法の改正(法務省管轄)のみで対応できるはずはない。生活・労働問題は管轄外で対応能力をもたないのだから、入口を開け広げることを先行させることが問題だということだ。

「人間として」入ってくる外国人労働者について、生活上の諸問題(総務省と自治体、文科省、厚生労働省と関連分野の自治体)、労働者としての権利義務の問題(労使関係を含む厚生労働省や労使団体)にまたがる領域への対策が、同時にあるいはそれに先行して進められていなければならないはずなのだ。

ことに外国人という「生活者」にとって、まずもって直面する多くの切実な課題は居住する市町村などの基礎自治体と地域社会なのである。その生活環境、の社会環境を整備し支援する責任が問われるのは県・市町村にはほかならない。

ところが、今回の法改正に関わる以前での外国人の生活上の問題に関わる政府・自治体の系統的な対応はまったく遅れている。昨 2018 年 12 月に成立した入管法改正後には、それともなう制度改正・予算上の措置はおおまかにしか示されておらず、ようやく 2019 年 6 月 18 日になって「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」で、地域を含む「外国人共生センター」の設置などの新方策が提起された。だからこれを地方公共団体レベルでどう予算化し、制度として具体化されるのは、殆どこれからのことになっているのである。

### 3. なしくずしの拡大過程—外国人労働者受入れの実態

いまから 30 年頃前、労働力不足問題が深刻化したときに(「バブル経済」期)、国内で外国人労働者受入れをめぐる議論が活発化したことがある。結論としてはこれまでどおりフロントドア・正面からの受入れは原則禁止のまま、ただし専門的技術的な部分や日本の大学卒業者などの例外層にかぎっては可能ということになった。

当初はその専門的技術的職種は限定されたものであったが、年をふるごとにこの範囲が拡大していった。しかしながら、正面からしっかりした枠組みの下で労働者を受け入

れるというのではなく、このいわばフロントドアは閉めたままの建前で、脇サイドドアからは入れてゆくという、変則的な以下の二つの手段で拡張してきたのである。すなわち、この1989年法改正で、海外の日系人(日系二世・三世、ブラジルなどの南米出身が多い)については、国籍は別でも日本に関わる人々だから(「血の論理」)、「身分にもとづく在留資格」ということで、就労に制限なし、単純労働者であることは問わず受け入れる、ということになった。さらに1993年そして1995年には技能実習が制度化、技能実習生という名前のもとで、全国の、労働力不足で困っている分野を中心になくすしの導入拡大が続いた。本来、技能実習・研修というならば職業訓練所と同様に座学・研修を中心に実地訓練として部分的な実習をとまなうということではなければならない。それなのに、実質的には不十分な研修、大半は現場労働者として「実習」という名義で働かされるということである。この「身分にもとづく在留資格」を含む二つともに、いまのはやり言葉でいえば、「フェイク(偽りの)」の労働力導入の拡大にほかならない。縫製・水産加工・農業にはじまり次第に清掃・建設へと広がっていった。労働ということではない「実習」なのだから、ということ、実質的に本人の労働者としての権利は主張しにくい、転職はできにくい仕組みとなっているのだ。雇い主に指示されるまま、不満を申し述べればいつでも強制帰国を言い渡される恐怖にさらされている。劣悪・長時間労働、残業不払いも横行、支払いがある場合でも最低賃金法を大きく下回る「300円」ということもしばしばである。実習生であって「労働者ではない」、ときかされているので、事実上は労働行政(労働基準を含む)の対象にふくまれないと思われ続けたということになる。

今回の入管法改正論議の時点での日本国内の外国人、中長期在留者数は263万7251人で、すでに日本の総人口の約2.1%程度になる(2018年6月末現在)。外国人雇用状況調査(厚生労働省)によると、外国人労働者の総数は146万人(2018年10月末現在)、うち日系人や日本人の配偶者など「身分にもとづく在留資格」は49.6万人(全体の34%)、「技能実習」は30.8万人(同21%)、留学ということになっている「資格外活動」は29.8万人(同20.4%)である。専門的技術的分野の在留資格は24万人程度(18%程度)にとどまるのだから、これ以外を合計すると、かつて「単純労働」分野とされてきたものを中心に4分の3前後はこれに該当するものと推定される。

だから、今回の入管難民法改正以前で、これだけの外国人が多くは「単純労働者」としてすでに日本の労働現場を支えている現状がある。ちなみに外国人労働者の総数とし

てみると、1990年段階でのわずか26万人、2003年は79万人であり、現在の146万人という数字に対比すると、2010年代以降の急増が目立つわけだ。これに加えて、本年2019年4月からの在留管理制度の変更(「特定技能1号」、「同2号」という名前)が加わることになる。

千葉労働局の本年2019年2月の発表では、県内で働く外国人労働者は前年同期比で10.5%増の5万4492人で、6年連続で過去最高を記録しているとのことである。

#### 4. なしくずしの拡大とこれまでの「フェイク」の制度を越えた改革を自治体と地域社会の重い課題に

こうした実数の拡大は、ずっと以前からの外国人の単純労働者の受入れは原則禁止という制度上の考え方が、いかに現実と乖離していたかを示している。労働保護のない無権利状態の労働者が実質的に急増していたということなのだ。

むろん、政府もまったくこれについて対応しなかったというわけではない。

2007年10月には雇用対策法が改正され、雇用主に対し外国人雇用状況の届出が義務化された。「不法」就労助長罪が事業主の目にあまる行動に対し、「過失犯」(罰金300万円以下または懲役3年)とされることになった。前後して「30万人の留学生受入れ計画」が実施されている。ところが、専門学校・大学等への規制が乏しく、また勉強への経済的支援をうけられないために、「資格外活動」すなわち学校には形式では入学したものの、「週28時間以内」とされる「資格外活動」(すなわちアルバイト)を目的としたものをチェックできない。週28時間でも長い時間なのに、なかには複数箇所でかけもちする層もいる、これで勉強に励む余裕があるのだろうか。知るかぎり、それでも過半の外国人学生は次第に日本語をはじめ技能を身につけ成長するものが多い。他方、過労で自殺者がでることに手をさしのべるものは多くはない。

2012年には「新しい在留資格制度」へと切り替り、それまでの外国人登録制度が廃止され、住民基本台帳に住民登録(在留カード交付)できるようになった。実際に居住し生活している地域の外国人へ自治体が住民サービスを行うという手掛かりになる点については前進ともいえる。しかし、その際にも非正規滞在者だったために子弟の義務教育校への登校が難しくなったという事例も聞くところだ。

さらに2017年11月になってようやく「技能実習法」が施行された。これははじめて法務省だけでなく厚生労働省との共管となったという進展がある。労働政策にわずかな

がら手掛かりができたということでもある。しかし、生活上の諸課題の多くは、まずは自治体レベルに出るにもかかわらず、これに関わる多くの実務・仕事の多くは国レベルでは限定的、自治体行政レベルでは現実においては言語上の問題があって門前払いである現実をみるべきであろう。

2019年6月18日の「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」の「総合的対応策」は、都道府県単位での地域協議会の立ちあげ、関連する職員への体系的な研修の実施、各関係機関の機能を集約させた「外国人共生センター」を設置する、などが掲げられている。またその前にも(2018年12月25日)政府方針には日本語指導が必要な児童生徒18人に対し1人の教員を基礎定数とするということ、2026年度までには！実現することも掲げられてはいる。

しかしながら、入管法改正が先行したために、国の予算措置は新たに追加されたのはわずかで、地方自治体は国の動きをみながらこの秋(2019年)の予算編成・人員配置から検討するということにならざるをえない。今後どれだけ実効ある動きがとれるのか、結局これから数年かけての課題とされ、実態の変化には間に合わないのではないかと懸念がある。今回の政府方針は、すでに動きだした新設の「特定技能外国人」への対応が軸となり、これまでの入口規制に重ねて、国が責任をもつということではなく、地方自治体の努力に期待するという内容になっているところが大きい。

重要なことは、本稿の第2項でみた、1)日本語教育から6)までの多くの内容は、国レベルというよりも、およそ自治体と地域社会の課題となるわけである。国の文書では、自治体がこれらの対応について、基本的には「要請する」という文面になっているにすぎない。

こうした諸問題に早くから直面してきた外国人集住地域の自治体(浜松市、太田市など)は、毎年のように「外国人集住都市会議」を開催して、そのノウハウ・対応策を共有しようとしているが、それすらも参加自治体数をとっても近年は急増するどころか、予算・人員面の困難さを理由として、減少しているのが実態である。

千葉県では外国人の観光客の受入れについてのサービスのみはすでに拡充された点があるが(成田空港、ディズニーランドを背景に)、外国人の居住地の問題、たとえば近隣(千葉市であれば区レベル)で社会保険加入、住宅、地域コミュニケーションなどの日常的な課題へ対応できる能力(含む語学力)をもつ総合窓口は極めて限定されている。子弟の義務教育や保育園、幼稚園、小学校の放課後プラン、障害児へのケアをはじめ行

政機関、教育委員会、社会保障関連機関などの「公助」もしくは「共助」による公的機関だけではなくなっている。多くの社会課題について、近年の社会福祉協議会の活動の広がりにもみられるように、かなりの部分がその実施にあたってさまざまな民間の「互助」活動に委ねられつつある現状をふまえる必要がある。公民館活動、コミュニティセンター、NPO 諸団体などの民間活動との連携を含め、総合的知見を身につけた多くの関連機関の職員、コミュニティ・リーダーの系統的な養成が必要なのである。

筆者の知るかぎり、千葉市のような政令指定都市や、県との連携も必要な市町村レベルでも、この登場した新たな課題に応えるような制度・機構改革があまり動き出しているようにはみえない。

いま一つの課題もある。かなり以前から、外国人の地方参政権についての議論があった。前の民主党時代の政策公約には一時はこのことが掲げられていた。地方税も納入され地域でも貢献している外国人について、国政はともかく、せめて地方参政権(選挙権)をあたえられるべきではないかという考え方がある。韓国では 2005 年に永住外国人には地方選挙権(被選挙権は除く)は成立しているが、日本は 1995 年の最高裁判決(請求棄却)が出て以来、議論は止まったままである。

## 5. 労働政策を軸とした外国人政策へ

昨 2018 年の春、柏市の建設現場での労災事故(骨折)、ミャンマー人の外国人労働者があやうく見捨てられかねない事件があった。幸いこれは、在ビルマ市民労働組合(FWUBC)と全国組織 J AM(ものづくり産業労働組合)の知るところとなり、事業主も良心的であったために、相応の対応(労働災害認定で医療費と傷病手当金支給)をとることができた。けれども、現状ではこれはむしろ例外的な事案であったと考えねばならない。この種の多数の膨大な案件が全国に潜在的に存在しているのが現実ではないか。日本の外国人政策は、これを労働政策としてとらえ戦略的対応を考えるということに未だなっていないからだ。以上みたように、なしくずしの外国人労働力受入れ拡大策を「窓口」でとってきた(法務・入管法)ために、正面から労働社会政策の基本的対象とすることにはなっていなかったことが問題の背景にある。外国人労働者にとっての労働政策や、日常生活上の地域社会サービスの拡充は、今回の一連の政府の政策についても影が薄い存在にとどまっている。労働者としての権利・義務という原則が当事者を含めて社会的には曖昧なままなので(労働法は国籍の有無にかかわらず適用される建前になっている

にもかかわらず)。殊に技能実習生についてはその研修内容が乏しいままで劣悪な労働条件が「技能実習」という建前によって残され、問題解決にほど遠かったのがこれまでの多くの実情だった。このような具体的なケースがある。さきのミャンマー人の労働組合(FWUBC)と全国組織JAMが、昨2018年11月に取り組んだ岐阜県羽島市のM社(縫製業)の事例がある。NHK岐阜のローカル放送でとりあげられた。このケースも柏と同様に技能実習生からの助けを求める連絡で分かったことである。それは連日、早朝から深夜までの長時間労働(朝7時始業、通常は夜22時)で、しかも残業代は通常賃金の25%割増しのはずなのだが、実際に支給されるのは時給わずか300~500円程度。休日はなんと月二日のみ。この休日労働を含めて法定時間外残業+休日労働が毎月150~180時間、過労死ラインをはるかに越えている。実習とはいうが、その指導は先輩の実習生しかいない。むろんこんなことは法令違反だが、ばれないように「監督官がきたら残業は7時までと言え」と教えこまれている。賃金労働時間に関する書類はゼロ。雇用契約書は本国の送り出し機関から取り上げられている。実習生の日本での受入れは、空港につくとそのまま「監理団体」で数週間の研修(日本語、生活マナー等)。むろん労働者の権利・義務についての周知は殆どない。そしてそのまま実習現場に向かわされる。

毎月わたされるのは「本給6万円、残業代400円/時間」という「現金」のみで雇用主が誰かも明瞭でない。賃金明細、控除の内容、金額も不明ということだ。実習生がメモをとっていないかぎり残業時間もわからない。もしも、実習生が不満をいえば、「強制帰国」という脅しをかけられる。こうした実習生の多くは本国で数十万円もの多額の借金をして来ることがおおい。そこには送り出し国、受入れ国双方に悪質なブローカーが介在することがある。借金を背負っているので、逃げ出せない仕組みなのである。もしも逃げだせたら、本国の連帯保証人(親など)との違約金・賠償金契約で訴訟をおこされる。実習生の居住環境ということになると、プレハブの作業所や事務所の二階、2段ベッドをならべた一部屋に数人が寝起きし、自炊する。そして、寮費、及び光熱水道費の名目で3~5万円が毎月賃金から引き落とされる。テレビをみることもできない。持参してきたスマホは日本では使えず、無料アプリで友人と連絡とれたらましなほうだ。問題の一端は、直接受入れの窓口となるいい加減な「監理団体」にもある。

さすがに、この実習制度発足から遅れることなんと25年目(1993年から開始)にして、2017年11月には「技能実習法」が制定され、あらたに外国人技能実習機構も設置された。ようやく「監理団体」は「許可制」となった。この2019年1月25日になって

から、この実習機構から大手企業のパナソニック、アイシン新和、ダイワリーに対して技能実習計画の認定取消し、三菱自動車については計画改善命令がだされたところである。はたして「一罰百戒」の実効が期待できるであろうか。

これによって国ごとに二国間覚書がむすばれ、これからは送り出し国での実効性も期待されるどころだがどうであろうか。ルーズな「メモ」(覚書)扱い程度にならなければいいのだが。それにしても、昔の「タコ部屋」、前借金による遊廓への売り飛ばし、まがいの人権侵害が長い間、存在してきたことはあまり知られていないことがおそろしいことだ。むろん、これら製造業、建設・農業等の零細企業の技能実習生受入れ先には、良心的雇い主もいないではない。けれども、問題は労働者としての権利のない「技能実習」という制度自体に、すなわち本人に移動が制限されているという欠陥があるからだともみべきだろう。韓国では雇用許可制が導入されており、このような実習生制度は廃止された。日本もそうすべきなのではないだろうか。

送り出し国の側にも問題があったといえよう。近年急増している実習生はベトナムやネパールからのものが多い。ベトナムや以前からの送り出し国であった中国は、よく知られているように集権的で行政権限の強い国家のはずだ。悪質なブローカーを排除し自国民を守る力ももっていたはずなのだ。

このような「技能実習生」という劣悪な労働条件で日本に働く外国人、また日系人等の「身分にもとづく在留資格」そして留学という名義での「資格外活動」というアルバイトの方々は、いまやこの三つがそれぞれ同程度に大規模な存在となっている。建設、製造、清掃、飲食業等の多くの業種で働き、日本社会・経済を支えてくれている。この後者の方のふたつの在留資格に関しては、移動の自由がある (EXIT) 点でまだましだといえなくはない。しかし、本来なら労働者の権利としてもっているはずの「異議申立て」や声を上げて交渉すること (VOICE) は殆どできる状況にはないというのが実情だ。そして、そこには日本人の分厚い不本意の非正規労働者の存在、ワーキング・プアといわれる労働者との競合がある。問題の根は深いのだ。

さきの製造業等の実習生の劣悪な労働条件の背後には、その雇用主の責任にあるだけでなく、この低労働条件を強いる発注側の問題でもあることが重要だ。NHK の取材でこの M 社は、まともな賃金を支払えない下請け単価での受注という窮状を主張していた。もう一つのケースに関わり、発注元の手企業「株式会社しまむら」に対して、FWUBC と J AM は連合の協力を得て、発注元の社会的責任として事実関係の調査と再発防止を

要請した。「しまむら」は「サプライチェーン全体における法令遵守を求める必要があると考え」との前向きな回答をした。このような良心的回答をえたのには、国際的な近年の動きがかかわっているのかもしれない。国連人権理事会『ビジネスと人権に関する国連指導原則』（2011年採択）（対象は途上国を含む）を踏まえて、国別の行動計画、日本の行動計画策定を求め、現在諮問委員会が発足し、審議が開始された。

ここでも、やはり、労働組合の主体的な役割が求められているのだ。

## 6. 日本の格差社会構造に連動する課題—過重労働、貧困、差別の連鎖に立ち向かう

筆者がここで強調したいのは、労働問題はすぐれて労使関係の問題、産業民主主義の問題でもあるということだ。労働組合の全国組織、地方連合、連合の地域協議会がもっと積極的にとりくまねば実効ある対応が難しいということだ。労働行政を生かすかどうかは、市民社会としての労働組合の運動の広がりにかかっているといても過言ではない。各自治体の労働行政は、この問題で労働組合と協議する機会やすでにある機構での参加・取組みを進め、生かしてもらいたいと思う。社会でのチェック・アンド・バランスがとれるようにすることが大切なのである。考える材料にはこと欠かない。国際機関の公正労働標準、ILO条約や勧告、国連の「移住に関するグローバル・コンパクト」の考え方も重要な文書である。

もともと、外国人労働者に起こっていることは、国内の膨大な非正規労働者をはじめとした日常的な事柄、社会的不正の蔓延に連動している。不払い労働（残業割増しなしを含む）や、職場での「パワハラ」の横行、いまだなくならない「労災隠し」もそうである。正規の日本人労働者でも、厚労省が毎年行うようになってきた「過重労働対策キャンペーン」や事業所調査（2万5676事業所が対象、2018年8月発表分）で公表されるひどい実態がある。この調査では、月80時間を越えるような長時間残業をさせている労働者がいると判明したところが調査対象企業の45%にもものぼる。また悪質な「賃金不払い」も事業所の7%に残っているありさまだということだ。日本には、先進国では殆ど聞かない「過労死」が起こって当然のような多くの職場があるわけだ。外国人技能実習生の死亡事例（含む過労自殺等）は、2010年から8年間で174名にのぼり不審死が多いという。

政府がいうところの「働き方改革」は、まずは悪質な事業者の「働かせ方改革」が実

施されねばならないのに、そうなっているだろうか。

いまひとつ、法務省の入管庁がいまだ特別の大きな位置を占めているという問題である。(やや無理して)好意的に理解しようとするれば、世界にナショナリズムが吹き荒れるなか、ヘイトスピーチなどの国内各地での愚かな行動の広がりを予防する役割を果たしている、ということなのか。あまり知られていないことだが、この10年不法在留外国人の取締りは強化され、2004年の22万人から2018年には6万6500人へと大幅に減っている。犯罪の発生率も日本人の上昇に対して、横這いで決して悪化はしていない。そのことと、高校授業料無償化からの朝鮮高校の除外、自治体の補助金不支給を含む、この30年の間での法の下での平等(人権に関わる)に抵触しているように見えるような政策や、地域サービスをうけるうえでの外国人の間でのさまざまな段階的な差別・分断(厳格化)が伴っていることも見逃してはならないのではないか。

## むすび 社会権という価値規範を改めて打ちたてる

以上みたような日本の労働力不足の深刻化(長期に続くものとみるものがおおい)に対応した、政府のその場しのぎの「受入れ拡大」政策のままでよいのだろうか。

そのとき、日本の労働条件が高いので、今後も可能だろうと楽観しているとするれば、それは間違いである。すでに韓国、台湾そして中国大都市部の賃金労働条件は日本に急迫している(韓国の最低賃金はすでに日本を越え、平均でもほぼ7~8割水準になっている)。また、ことに合計特殊出生率はすでに日本以下に下がってきており(台湾1.1人、韓国1.2人)、一人っ子政策をやめた中国でも、夫婦あたりの子どもの数は都市型ライフスタイルに変わってしまったあとでの回復はあまりのぞめない。これらの国はこれから10~30年の間に日本よりも深刻な少子高齢社会に直面することになるわけだ。だから労働力を送り出せる周辺諸国はますます限られてゆき、かりに日本が遅れて「移民」制度を整えても、長期的に期待しえない状況なのだという程度の常識は必要である。

日本の地域での単身世帯比率の上昇、社会的孤独・孤立という問題はますます深刻となっている。平成の過去30年の間に、女性の就業率はすでにほぼ欧米並みに上昇、またどの先進国よりも高まってきた高齢者の就業率は世界一の長寿国であるのだから、さらに上げる余地はある。一律の70才定年制にせよということではなく、個人差があり平均値でみれば働く意志と能力のあるものの比率が上がってきているのだから、雇用・就業について「年令差別禁止」という基本的考え方を確立してゆく。そこでは、高齢者

にも女性にも社会的弱者にも働きやすい職場環境・制度が作り上げられてゆかねばならない。まずは、労働局・労働基準監督署等が一生懸命やっけてきている「過重労働」対策に頼るようではまったく不十分である。労働基準法の「一日8時間週40時間」は本則であり、ゆるい労使協定による長時間労働を本当に抑える。たとえば「半日労働制」を含め高齢者にとって働きやすい条件をととのえること、人間的な職場づくりがまずは大切なのである。

基本は人権感覚ある市民的な価値規範を日常的にうちたててゆくという慣習が基本的人権を基礎に成立している戦後憲法70年余にして、いまだ不十分にしか打ち立てられていないということだ。その内実を担保するのは、労働組合運動、消費者運動、法曹界を含む人権擁護関連の運動、地域の社会福祉活動の担い手、なかんずく地方公共団体の職員、学校教育の教員ということになる。しかし、そのような公共分野関連の職場の現実には、不本意な非正規労働者比率が上がり、残業の日常化はおろか、持ちかえり残業も多いという苦しい状況にあるわけだ。

また、そしてさらに直接の公共部門関連の人々の市民的良心にもとづいた活動に期待するだけでなく、なによりも地域コミュニティで「ヨコ型」の社会連帯・市民活動を育て組織してゆけるかどうかが、これからの地域社会の「持続可能性」に深い関わりをもっているという現実を直視すべきだろう。

外国人の地域社会の受入れという問題を契機として、公・民双方の研修活動を含む市民社会の意識改革がまず求められている現実がある。

最後に付言すれば、二つの提言。ひとつは地域社会で外国人を受け入れのための「多文化共生社会促進条例」の動きを広げつつ「多文化共生基本法」の制定をもとめること、また二つには外国人雇用労働者についての「外国人労働者基本法」（パート労働法の先例にならって）が制定される必要があるのではないか、という問題提起をしておきたい。

#### [参考資料]

NHK取材班『外国人労働者をどう受入れか』NHK出版新書2017年

鈴木江理子「外国人政策の現在」『移民外国人と日本社会』原書房2019年所収

『千葉日報』関連諸記事2018年12月8日号ほか

連合総研『経済危機下の外国人労働者政策に関する調査報告書』2012年 殊に濱口桂一郎「日本の外国人政策労働政策の否定のうえに立脚した政策の形成と破綻」参照

連合総研『DIO 連合総研レポート』2018年5月号  
指宿昭一「外国人受入れ制度の新方針」(『世界』2018年12月号)  
日本弁護士連合会『新しい外国人労働者受入れ制度を確立し、外国にルーツを持つ人々と共生することを求める宣言』2018年  
外国人技能実習生問題弁護士連絡会『外国人技能実習生法的支援マニュアル』  
明石書店、2017年  
連合「外国人労働者の受入れ政策に関する連合の考え方」2017年1月、「外国人材の受入れに関する新たな在留資格の創設に対する当面の取組み」2018年6月  
国連「移住に関するグローバルコンパクト」2018年12月  
国連人権理事会『ビジネスと人権に関する国連指導原則』(2011年採択) (対象は途上国を含む)、また国別の行動計画 (NAP)、策定作業部会  
千葉市多文化共生のまちづくり推進指針2017年  
移住者と連帯する全国ネットワーク「新たな外国人労働者受入れ制度スタートを前に」  
『労働情報 RODOJHOHO』2019年2月号特集「移民国家ニッポンの課題」の報告、なかでも小山正樹「サプライチェーンの底辺で発注企業にも働き掛け権利を守る」宮本みち子・大江守之『人口減少社会の構想』放送大学教育振興会2017年

# 千葉県地方自治研究センターのフィールドワーク報告

千葉県地方自治研究センター理事 赤荻 渉

## 1. 九十九里地域の津波防災を考える（2017年11月8日）

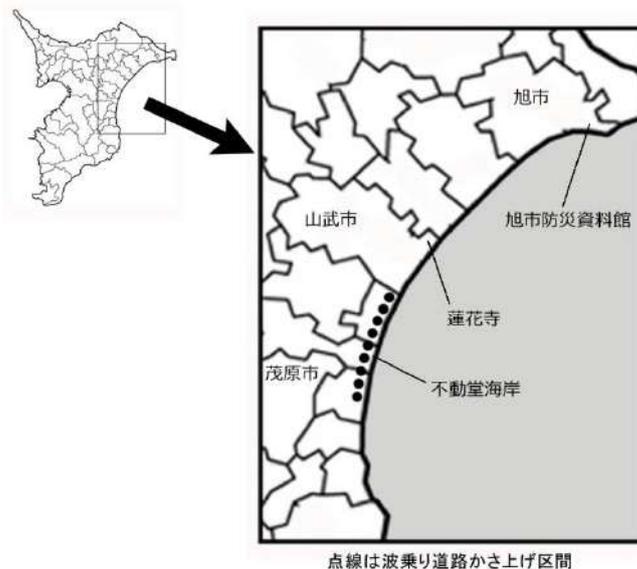
2017年11月8日、今年度の千葉県地方自治研究センターのフィールドワークが、巨大地震が再びやってくると叫ばれているなか、「九十九里地域の津波防災を考える」と銘打って実施されました。このフィールドワークには会員21名が参加し、津波対策として実施されている波乗り道路のかさ上げ工事現場の視察、元禄地震による津波犠牲者の慰霊塔の調査、旭市の東日本大震災における被災及び復興状況の調査について実施しました。当日は、調査を開始する度に雨に見舞われる「意地悪」な天候でしたが、現地の自治体職員等の方々の丁寧な対応で、調査の目的は無事に達成することができました。

### ■波乗り道路のかさ上げ工事及び九十九里沿岸の海岸津波対策等の調査

午前8時35分、一行を乗せたバスは、千葉駅近くのNTT千葉支店前を雨が降りしきるなか一路、最初の目的地である大網白里市へ出発しました。バスの中では、調査を開始するに当たって自治研センター顧問の若井康彦氏が、「災害は忘れた頃にやってくる」関東大震災から100年たっている、どうしたらよいか歴史から学ぶ必要があると、今回の調査の目的を強調しました。

9時30分、大網白里市の不動堂海岸に到着し、前面に太平洋、背面に波乗り道路を臨める貝のサザエを模した展望台にのぼり、ここで合流した千葉県河川整備課海岸砂防室主査である松宮正紀氏から説明を受けました。

千葉県では既設の波乗り道



千葉県九十九里地域周辺図

路 8.9 kmを全線通行止めにしてかさ上げ工事を実施中であり、そのうち九十九里町片貝から真亀 JCT 間 3.2 kmが完成し 2017 年 7 月に開通している。現在は、真亀 JCT から白子町古所北岸までの 5.7 kmを工事中であり、2017 年 12 月の開通を予定していること、工事は、現在の道路を約 2m かさ上げするもので、予想される津波の高さを 6 mとして設計されているとの説明がありました。なお、千葉県は震災被災地としての位置づけがあり、すべて国費によって賄われているとのことでした。

### ■山武市内、蓮花寺の津波供養塔の調査

次に、津波の供養塔がある山武市を目指しました。途中、いくつかの河川で津波対策としての護岸工事が行われている現場を通りました。大規模な津波では、川の浸水が想定外の被害を及ぼすことが説明されました。山武市に入り、百人塚、千人塚と呼ばれている場所を車中から遠望しました。元禄の津波がいかに大規模な被害を及ぼしたことが偲ばれます。10 時 55 分、浄土宗蓮花寺（1429 年・永享元年開山）に到着しました。ここで蓮花寺住職樋口義之氏、山武市歴史民族資料館勝山康氏の案内を受けました。

1703 年（元禄 10 年）11 月 22 日～23 日、午前 2 時～3 時にかけて地震による 4～8 mくらいの大津波があり、蓮花寺の付近一帯で 109 人が犠牲になったと伝えられている、寺の正門から入って右手に八十八の石仏があり、これは、村内の信者が犠牲者を供養するために昭和 6 年に建立したもので、石仏は千人塚まで続いているとの説明が境内でありました。続いて、本堂の裏にある千人塚に案内されました。千人塚は竹藪に覆われていて、犠牲になった 109 人を埋葬したとされる場所に初代蓮沼村長の瀧川重太氏が盛り土をして供養塔を建立したとのことでした。また、この 200 m<sup>2</sup>の塚のある土地は国有地でありボランティアによって管理されているそうです。明治 6 年の火災で過去帳を含めた当時の記録が消失し、文化財の対象となっていないことが残念であるとの樋口住職の言葉が印象に残りました。全員で合掌し午前中の調査を終了しました。

### ■旭市の東日本大震災における被災及び復興状況等の調査

昼食休憩は、「いいおか潮騒ホテル」で摂りました。このホテルは、震災被害により休業していましたが、2015 年にリニューアルオープンしています。午後 2 時からの調査は、このホテルに併設されている旭市防災資料館の見学から始まりました。この資料館で DVD 等により当時の被害状況、復興・復旧の取り組みについて説明を受けました。

当時の津波について第1波よりもその後（午後5時26分）に到達した津波の規模の方が大きく（7.6m）被害も拡大したという説明には驚きました。

次に東日本大震災で県内最大の被害を受けた旭市に向かいました。旭市は、旧飯岡町を中心に大津波に襲われ、死者行方不明16人、建物全壊300以上の被害を被っています。

午後2時35分、防災資料館を後にして旭市企画政策課菅晃氏、副主査小林淳二氏、総務課角川幸広氏の案内により旭市内の調査に出発しました。最初に視察したのは、旭市三川地区に2013年に設置された津波避難タワー（市内3か所）を訪れました。タワーは、一時避難所として海岸から150m離れた場所に高さ8mで設置されており、約100名が避難できるそうです。市側の配慮により実際に登ってみることができました。日常的にこのような施設を頼りに生活している住民の方の心境は如何ばかりかと寒風が身にしみました。続いて飯岡漁港を一望できる飯岡灯台を視察しました。漁港に間近に迫る津波が撮影された場所です。最後に災害公営住宅と被災により移転した飯岡中学校、避難道路を視察しました。公営住宅には仮設住宅から30戸が転居しており、また、高齢の入居者に配慮し3階建てでもエレベーターが設置されているとのことでした。以上、旭市内の視察を最後に今回のフィールドワークは午後4時に無事終了しました。

## 2. 市原市南部地域から地域づくりを考える（2018年11月21日）

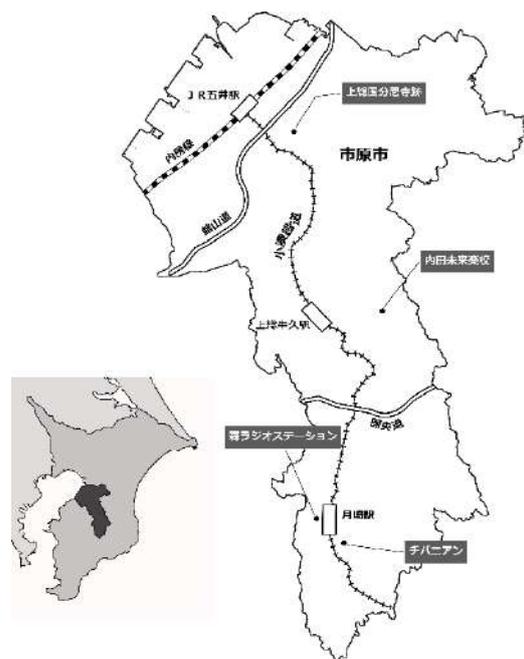
自治研センターの課題のひとつである「地域づくり」について、人口減少・高齢化が進む中で様々な取り組みが行われている市原市南部地域を対象としたフィールドワークが2018年11月21日に行われました。今回の企画には、昨年を上回る25名の参加があり、地域づくりの基幹となっている小湊鉄道沿線・養老川の景観、芸術祭の作品を引き継ぎ森と人とのコミュニケーションを問い直す森ラジオ・ステーションの取り組み、地域づくりの起爆剤と期待されている77万年前の地磁気逆転地層「チバニアン」、廃校を活動拠点としている「報徳会」内田未来楽校の取り組み、市原市地域が古代大和政権の東日本における一大拠点だったことを偲ばせる国分尼寺跡を視察しました。

### ■地域づくりの基幹を担う小湊鉄道に 乗車、レトロ感満載！

午前8時15分に最初の目的地である小湊鉄道「上総牛久駅」に向けてバスは千葉駅前を出発しました。車中、宮崎理事長から「今回のフィールドワークは77万年前のチ

バニアンから今日時点における地域づくりの取り組みまでの時間的にスケールの大きい視察」であることが強調されました。また、若井顧問からは、「地域づくりは、そこに住んでいて自己実現できることである」と地域づくりの基本理念が示されました。また「市原市南部地域の地域づくりを考えるうえで、かつての養老川、現在の小湊鉄道、国道 297 号線に着目すべき」との指摘もありました。

バスは、9時に小湊鉄道「上総牛久駅」に到着しました。小湊鉄道は、1928年に五井・上総中野駅間が開通した私鉄で首都圏近郊では珍しい非電化鉄道です。このため駅舎などにレトロ感があり、テレビドラマなどのロケに使用される機会が多くなっています。地元では地域づくりの基幹として期待されています。市原市南部地域の入口である上総牛久駅を9時38分発の2両編成のディーゼルカーで出発、森ラジオ・ステーションのある月崎駅を目指します。乗客には、平日にも関わらず観光客が多く混じっています。単線は養老川を縫うように進みます。景色も急激に変わり、竹林を主体とした雑木林が多くなり民家も稀になってきます。こうした急激な風景の変化が千葉県の抱えている南北問題を端的に表しているようでした。



市原市南部地域周辺図

### ■森ラジオ・ステーション、不思議な空間に人気が集まる

10時4分月崎駅に到着。隣接する森ラジオ・ステーションを視察します。ここは、2014年と2017年に開催された芸術祭「いちはらアート×ミックス」で展示された木村崇人さんの作品をそのまま残したもので、かつての鉄道員の詰所を森に見立て、60種以上の山野草・コケなどで覆い、近隣のマイクから鳥の声などが聞けるラジオなどが設置されています。殆ど人のいない月崎駅前には不思議な空間が広がっていました。森と人とのコミュニケーションを問い直す作品は人気を集め、結婚式の会場、映画のロケに使用されているそうです。こう説明してくれたのは、通年管理している非営

利団体「森游会」の代表である田村孝之さんでした。田村さんは、取り組みにより確実に観光客が増えていると今後の活動に自信を示していました。

### ■世界的ブランドに期待、「チバニアン」を視察

10時50分に月崎駅から再びバスに乗り、今回の目玉である地磁気逆転地層「チバニアン」に向かいました。11時に入口の市原市田淵地区に到着。大型観光バスがあまり来ないせいか駐車にことのほか苦労していました。

地磁気逆転地層とは、46億年の地球の歴史の中で何度か地磁気が逆転した痕跡を示した地層で、市原市田淵地区の養老川岸に77万年前に最後の逆転が起こった痕跡が世界的にも稀に明確に残されていることが判明しています。この逆転層は人類が出現した以降の地質年代「更新世」の前期と中期を区別する地層とされているため、もしこの田淵地区の地層が代表的な地層に認定された場合、この地質年代が「チバニアン」として命名されることとなります。現在、認定作業は最終段階に入っており来年（2019年）にも結論が出る見込みとなっています。地元では地域づくりの起爆剤になるのではないかと期待が高まっています。このような中で、現地を訪れる人々が激増しており市原市では急遽ボランティアガイドの養成に乗り出しています。今回、この一期生の方々が私たちを案内していただきました。初めての実践だそうです。緊張感が私たちにも伝わります。

地層まで10分程度かかります。急な坂道を500mばかり下ります。降りたら川岸に沿って地層にたどり着きます。場所は、すぐそこまで川面が迫っています。梅雨などの増水時期にはかなりの危険が予想されます。今後の見学者の増加を見込むにあたって課題だといえます。白色を帯びている逆転層が明確にわかります。77万年前の御嶽山の火山灰だそうです。何本も調査杭が打ち込まれています。驚天動地といえる地磁気の逆転が僅か77万年前に起きたことに改めて驚かされます。ガイドからは、逆転しても宇宙線の減少は観測されておらず人類にはあまり影響は無かったのではないかと、逆転の原因は分かっていないなどと熱心な説明が続きました。

### ■内田未来楽校、校舎保存以外に幅広い取り組み

昼食をはさんで、午後1時30分に市原市内田地区にある内田未来楽校を訪れました。ここは、1928年に建てられた旧内田小学校舎を非営利法人「報徳会」が2014年に買い

取り、人口減少、耕作地放棄、害獣対策などの課題を抱えた地域づくりの拠点として運営されている施設で、活動経過は「自治研ちば」2018年6月号にも紹介されています。また、芸術祭「いちほらアート×ミックス」にも積極的に参加し活動の幅を広げています。最初に常澄良平理事長から施設が富岡製紙工場と同じめずらしい構造であることが披露されました。続いて小出和茂事務局長からは、校舎の保存だけでは地域の活性化ならず校舎に集う人々に交流の場を提供することが重要な使命であるとの説明があり、「報徳会」の基本理念が示されました。

### ■上総国分尼寺跡展示館、かつて市原は 古代東日本の一大拠点

最後の視察地である上総国分尼寺跡展示館に到着したのは、夕闇迫る午後4時でした。場所は、市原市役所に隣接した住宅街の真ん中にあります。ここは、かつてこの地域が大和政権の東日本における一大拠点であったことを示す史跡で1983年に「国の史跡」に指定されています。視察は、到着が遅れたこともあり展示館において担当の方からの説明と1993年に復元された中門を遠望するに止まりました。説明は、ジオラマを活用したたいへん丁寧なものでした。上総国分尼寺の寺域は、諸国国分尼寺の中で、最大で、復元された中門は奈良時代の工法で建立したそうです。上総国分尼寺跡の存在は知っていましたがこんなに大規模な施設であったことに驚きました。機会があれば再訪したい場所でした。

上総国分尼寺跡から千葉駅に到着したのは午後5時でした。帰りの車中の高橋副理事長から「訪問した施設で説明いただいた方は定年退職して第二の人生を送っている人が多かった。」と挨拶で語っていたのが印象に残りました。地域づくりの人的宝庫は間違いなく「アラウンド70」世代にあると最後に考えることができたフィールドワークでした。



---

ちば地域政策研究会報告書—千葉県地域政策を考える—

---

2019年10月

発行 一般社団法人 千葉県地方自治研究センター  
所在地 〒260-0013  
千葉県千葉市中央区中央 4-13-10  
千葉県教育会館 6階 自治労千葉県本部内  
TEL 043-225-0020 FAX 043-225-0021  
Email:chiba-jk@chiba-jichiken.net  
ホームページ:<https://www.chiba-jichiken.net/>  
編集 一般社団法人 千葉県地方自治研究センター  
印刷 有限会社 タイプアップ

---