

『住民と自治』(通巻 635 号)3月号付録 2016 年3月1日発行 自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第158号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラーノ・どんぶり 103 号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

○ 緊急!!市民集会「思川開発事業(南摩ダム)と県南市町」----- 4



第13期とちぎ自治講座:議員研修会 「地域から政治教育と社会保障を考える」を開催



とちぎ地域・自治研究所は1月31日(日)宇都宮市の「パーティとちぎ」において第13期とちぎ自治講座:議員研修会第2回及び第3回(第1回は昨年11月に開催)を開催しました。

◆第2回「これからの政治教育を考える」(近藤孝弘教授)

- 近藤教授は宇都宮市出身。18歳選挙権の導入によって政治教育はにわかに注目されることになった。
- 1947年公布・施行の教育基本法の第14条では「政治教育」についての規定があ

午前の部の第2回は、10時から12時30分まで「これからの政治教育を考える～ドイツの政治教育から」をテーマに、講師は近藤孝弘早稲田大学教育・総合科学学術院教授でした。

午後の部の第3回は、13時30分から16時まで「社会保障改革と私たちの課題」をテーマに、講師は芝田英昭立教大学コミュニティ福祉学部福祉教授でした。

風邪やインフルエンザで欠席者が多く、参加者は少な目でしたが、延べ約30名が参加しました。

- り、建前の上では戦後70年に亘って我々も政治教育を受けてきたことになる。
- 中学校の社会科の学習指導要領の冒頭には、民主主義社会を支える市民としては、民主主義社会を支える市民として必要な政治的素養を育てるといことが

書かれている。しかし現実には「政治教育」という言葉には怪しげな政治的プロパガンダのようなイメージがあり、政治教育を受けてきたという実感はない。

- 「政治教育」のほかに「市民性教育」あるいは「市民教育」、また「主権者教育」という言葉もあり整理が必要。
- 「主権者教育」とは、特に選挙の際の投票による政治参加を促すことを重視している言葉だが、純度の高い政治的な意味合いの強い言葉。外国語に訳しにくい。
- 「市民性教育」は、イギリスやフランス等で発達した概念。英語の education for citizenship の翻訳。市民が本来持っているべき属性を獲得するための教育という意味。背景に様々な社会問題に対して政治教育だけでなく道徳教育も活用して対応しようとするもの。イギリスでは道徳が先で、ドイツでは政治が先にくるところに「市民性教育」と「政治教育」のニュアンスの違いがある。
- ドイツにおける政治教育の歴史
 - ・起源は17世紀に遡ることができ、これまでに政治教育自身が大きな変遷をたどってきている。
 - ・帝政期の政治教育は戦争遂行が目的の祖啓蒙機関であり、ヴァイマル共和国では、憲法に「公民科と労働教育は学校の教科である」と政治教育について規定していたが、啓蒙機関はナチ政権の成立とともに廃止された。
 - ・戦後初期1950年代には、エティンガーのパートナーシップ教育論（民主主義を国家形態としてではなく生活様式として教える道徳的政治教育）が隆盛したが、1960年代になると、非政治的な考え方では民主主義は守れないとの批判から衰退し、現代に繋がる政治

的な判断力を重視する政治教育に転換していった

- 民主主義社会を築いて維持発展させるためには道徳教育では足りなく「政治教育」が必要だというのがドイツの考え方。
- ドイツの政治教育のどこが参考になるか。
 - ・生徒が自らの関心・利害に基づいて効果的に政治に参加できるよう、必要な能力を促すのがドイツの政治教育（ボイステルバッハ・コンセンサス）。
 - ・中立的であるとは、主要な見解を幅広く提示することで、右から左までの真ん中をとることでない。
 - ・政治の正しい「知識」だけでは足りなく、議論を通して自分の「意見」を持つことが大切。
 - ・政治教育で育てるのは、政治的判断力、政治的行動力、方法的能力の3つ
 - ・政治的行動力では、異なる意見との間で妥協する力や他者の立場に立って考える力などが必要
- まとめ
 - ・ドイツの政治教育は、日本よりも直接的に民主主義を支える市民の育成を目指している。
 - ・18歳選挙権は一つのチャンス、道徳も大切だがそれで政治教育の代わりとすることはできない。10代の若者にどのような政治教育を提供するかを考えることを通して、教員を含む「大人」自身が政治教育について真剣に考え、学ぶ必要がある。



第3回「社会保障改革と私たちの課題」（芝田英昭教授）

○ 憲法 25 条及び社会保障制度審議会勧告が果たした役割について、日本国憲法はアメリカから押しつけられたものではなく、日本人による様々な憲法私案を参考に修正されて、憲法 25 条が作られた。

○ 安倍政権下で社会保障の解体が進められてきた。

・ 2013 年 12 月に「社会保障プログラム法」が可決成立し、「公助」が削除され社会保障から公的責任が捨象された。

・ 2014 年 5 月可決成立した「健康・医療戦略推進法」、同年 7 月に閣議決定された「健康・医療戦略」により、「健康・医療」分野を経済成長の道具とし、国民の資金をウェルネス産業に吸い取らせるなどの社会保障の市場化を進めようとしている。

・ 2015 年 3 月の「医療構想策定ガイドライン」では、療養病床数実際の診療行為から推計し、10 年で約 10 万床の削減を計画。

・ 2015 年 5 月医療保険制度改悪法可決成立。【国民健康保険】県と市町村の共同財政運営で保険料値上げ、徴収・差押えの強化、【後期高齢者医療】保険料「軽減措置」の廃止、【入院給食】1食 260 円→460 円に値上げ、【紹介状なしの大病院受診】定額負担 5 千円・2 回目以降 2 千円、【協会けんぽの国庫負担率下限】16.4%→13%に引き下げ、【国保組合の国庫補助見直し】32%→13~32%に 等々

・ 予防介護・日常生活支援総合事業では、「新総合事業」をボランティア活動等で賄うなど相互扶助の復活、介護の社会化の理念を曖昧にするもの



○ 「一億総活躍社会」は、参議院選挙向けのえせバラマキで、待機児童解消のための保育士配置基準の緩和などは、より株式会社を参入させるための仕掛け

○ 2015 年度補正予算の高齢者への「臨時給付金」（1 人 3 万円）は、年金受給者 4 千万人の約 3 割が受給、「低年金者」から乖離し参院選向けのバラマキ

○ 2016 年度予算は、軍事費が初めて 5 兆円を超え、社会保障は年金の給付水準の据え置きや診療報酬の 10 年ぶり 1%超引下げなど大幅に抑制

○ 社会保障費抑制と増税、消費税率アップは成長戦略への重点配分が本音、消費税は逆進性で社会保障財源にはもっとも相応しくない税、所得税の累進強化をすべき、大企業は適正な法人税を納付すべき

○ 社会保障の世界的動向、世界で所得格差拡大（家計の富の上位 1%の富裕層の保有比率 2000 年 48.9%→2015 年 50.4%）、チリのバシチェ政権は、2016 年度以降の大学授業料を無償化、ニュージーランドは、2015 年 7 月から開業医への診察自己負担無償を 7 歳未満から 13 歳未満に拡大

（詳細は、次号以降で掲載します。）

緊急!!市民集会「思川開発事業(南摩ダム)と県南市町」

～マズくて高い水はごめんだ～

2月6日(土)午後、栃木市文化会館で、『緊急!!市民集会「思川開発事業(南摩ダム)と県南市町」～マズくて高い水はごめんだ～』が開催されました。

第1部が基調講演、第2部が思川開発事業の問題点の報告、第3部が県南地域に与える影響の報告でした。

以下、当日の資料の抜粋(一部要約)です。

第1部 基調講演「思川開発は本当に必要なのか、その虚構を解明する」

講師：島津暉之氏(水問題研究家)

○再開された思川開発の検証

2012年6月以降、中断されていた思川開発事業の検証が2015年11月から再開されたが、ダム事業の見直しは、ダムの事業者である地方整備局、道府県みずからが検証作業を担い、第三者による検証ではない、ダム事業の見直しを求める市民や有識者は検証作業から排除、事業の前提となっている計画や予測の見直しを一切しないで、ダム案と代替案との費用比較(ダム案は残事業費)を行うだけ等基本的な問題点がある。その結果、検証が終了した注目ダムは八ツ場ダムなどほとんどが継続となった。

思川開発事業の目的は、①思川および利根川中・下流の洪水被害の軽減、②流水の正常な機能の維持、③異常渇水時の緊急水の補給、④水道用水の供給 2.984 m³/秒とされているが、事業の前提となっている計画や予測の見直しを一切しないで、ダム案(残事業費)と代替案との費用比較というダム案が圧倒的に有利になる枠組みでの比較であるから、自動的にダム案が採択されるという茶番劇の検証がこれから行われる。

○頻繁に貯水量が底をつく

南摩ダムの特異な点は、南摩川の流域面

積が非常に小さく(12.4km³)小川のような川であるため南摩ダムができて治水効果はほとんどなく、利水面でも南摩川の流量だけではわずかな貯水しかできないので、他河川からの導水が必要。しかし、計画の根幹をなしていた大谷川からの導水が中止になったことにより南摩ダムの貯水池運用は極めて厳しいものになった。

○減り続ける水道用水水余りの時代へ

6都県(茨城・東京・千葉・埼玉・群馬・栃木)の上水道の一日最大級量は、1992年度から2013年度までの21年間に232万m³/日も減った。これは、節水型危機の普及等により一人一日当り給水量が年々減ってきた(491ℓ/日→364ℓ/日)から。さらに、6都県の人口は2015年以降は減少傾向に変わり、2040年には2010年の88%になる。

○水道計画が存在しない栃木県の思川開発の水利権

栃木県の思川開発事業で確保する0.403m³/秒を確保するため、「水道事業認可」の代わりに「県南地域・水道用地下水の削減方針」をつくったが、現実性のない空虚な作文に過ぎない。

思川開発事業の開発水を県南地域（栃木市、下野市、壬生町、野木町）に供給する場合、思川から取水して各市町の上水道施設の配水地まで配水するのに必要な一連の施設の建設のためには192億円という巨額の追加投資が必要になる。栃木県の利水負担金は約38億円で、思川開発事業の推進され完成すると栃木県はこの負担金に利息を加えて（独）水資源機構に支払うことになるが、栃木県水道用水供給事業は実施される可能性はないから、使うあてのない水源確保のため巨額の公費を浪費することになる。

○喫緊の治水対策を遅らせる思川開発

南摩川は小川のような川だから、ダムを

つくっても治水効果は微々たるもの。思川・乙女地点でのピーク流量の比率は1%程度に過ぎない。利根川に対しては思川最下流部に巨大な渡良瀬遊水地があって、その洪水調整作用が働くので、南摩ダムの治水効果はゼロである。

2015年9月の洪水で、思川・乙女地点の最高水位が堤防天端高に近づいたが、この水位の異常上昇の原因は河床の上昇（河床の高水敷の高さが計画地より2m高くなっている）によるものであり、河床の掘削を中心とする河道整備が急務である。無意味な南摩ダムの建設に巨額の費用を投じるのを止めて、直ちに必要とされている河道整備にその予算を使うべきである。

第2部 思川開発事業の問題点

◆南摩ダム予定の環境（高松健比古・栃木県自然保護団体連絡協議会代表）

○現在のダム予定地の環境と特徴的動植物

南摩ダム予定地の環境は、スギを主体とした人工林が多く、また沢沿いや民家跡等では広葉樹の低木がブッシュ上になっている。スギ林が伐採された後には潜在植生である落葉広葉樹林地が成立しつつある。基本的には低山帯の一般的な動植物相と考えられる。

○ダムができることによる環境変化～動植物相の変化と評価

ダムが完成し湛水された場合、現在の動植物及び潜在植生に依拠すると予想される動植物は、存在する場所を失うか、または限定限定されることになる。また、一方で、新たな環境の出現により、それまで当地では生息しなかった動植物種が生息・生育するようになることが予想される。

この状況を「・・・確かに新たな生物が生息・生育できることになるが、逆に失われ

◆3ダム訴訟について（大木一俊・弁護士）

る動植物種も多大である。両者を客観的に考えた場合、プラス面よりマイナス面の方が圧倒的に高くなる。こうした見地から、ダムによる生物相の変化を容認することはできない。」

○ダムの無い未来像とは～一本のヤマナシが語るもの

生態系のバランス上から、落葉広葉樹林の面積拡大や健全な生育が望まれる。ダム計画が中止された場合、広葉樹林回復によって当地の生物多様性は格段に上昇すると考えられる。

ダムに沈む予定地の一角、栗沢の民家跡近くの沢沿いに、1本のヤマナシの木が立っている。自然界の動植物と人が互いに密接につながっていた、かつての里山と山村のたたずまいを、シンボライズされた形で今も残しているこのヤマナシを、ダムに沈めて良いのだろうか。

○訴訟の概要

2004年11月9日、1都5県の住民による八ッ場ダムの負担金の支出差止めを求めて、各地裁に公金支出差止め住民訴訟を一斉提訴した。

栃木県については、思川開発事業（主体は南摩ダム）及び湯西川ダムの負担金の差し止めも求めたので、3ダム訴訟と呼んでいる。

3ダム訴訟で公金差止めの対象としたのは、思川開発事業の治水負担金と利水負担金、湯西川ダムの治水負担金、それに八ッ場ダムの治水負担金です。

○3ダム訴訟の裁判上の争点

利水負担金について、裁判所は、違法な支出になるか否かは、（各都県が）ダム使用権の設定申請の取り下げ等をしないことが違法となるか否かに帰着するが、ダム使用権の設定申請を取り下げるか否か等は、給水義務を全うするため、長期的な給水区域内の水需要及び供給能力を合理的に予測した上で、水道事業の適正かつ効率的な運営の観点から慎重に判断されるべきものであることから、各都県の判断に逸脱はなく、財務会計上の違法性はないとした。

思川開発事業の利水上の問題点として、水の貯まらないダムであること、栃木県には水道計画がないことなどがあげられるが、栃木県は、水道用水供給事業の認可に代わる利水参画の必要性を示す資料として2013年3月、2市2町の地下水依存率を、現在の92.6%から2030年度に65%、最終的に40%まで下げるとした「栃木県南地域における水道水源確保に関する検討報告

書」を作成した。

控訴審では、2013年7月17日にこの検討報告書の内容の妥当性を中心に尋問が行われたが、今後の水需要の減少等によって2市2町が「高くて」「まずい」表流水を入水することはあり得ない等が浮き彫りとなった。

しかし、高裁判決は「被控訴人（栃木県）が思川開発事業から撤退をすることも、政策的には選択肢の一つとして十分考え得るところではある」とまで言及しながら、採用権の範囲を逸脱又は濫用した違法なものとはまでは言えないとして、請求を棄却した。

○最終ラウンド（最高裁）での主張・立証活動

2014年2月7日に上告及び上告受理申立てを行い、利水負担金については、判断枠組みとして、小田急訴訟の最高裁判例によって行政裁量の司法統制が行われるべきであるが、控訴審判決には事実誤認によってその適用を誤っている点が多々ある上、水道法の目的の一つである「低廉な水」供給の観点も考慮にいれて判断すべきである。そうすれば水余りの状況下、県が思川開発事業に参画し続けることは不要で、裁量権を逸脱又は濫用したものとして違法となると主張した。

しかし、2015年9月8日、最高裁第三小法廷は、上告棄却、本件を上告審として受理しない旨の決定をして、住民敗訴確定させた。

（※八ッ場ダムの治水負担金については省略しました。）

第3部 県南市町に与える影響

◆思川開発事業が県南市町の水道に与える影響（早乙女正次・元栃木県職員）

○県南地域の水道水源に関する県の施策

栃木県南地域における水道水資源に関する

報告書(2013年3月)及び栃木県水道ビジョン(2015年3月)の中で、県南地区の

栃木市、下野市、壬生町等に対して、地盤沈下や地下水汚染、湧水リスク、長期的展望による水源開発などを理由に、地下水から表流水への水源の一部転換（35%を表流水に転換）を今後の県の施策とするとしている。

○今後の動向

今後は、この栃木県水道ビジョン等を基本に、第二段階の施策として栃木県が県南広域圏の市町の同意を得て県南地域広域水道整備計画を作成し、第三段階として県営の県南広域水道用水供給事業の創設認可、及び関連市町の水道事業の変更認可が行われる。

県が経営すると思われる県南広域水道用水供給事業は、特定の市町を対象としており、経営安定のために関係市町に一定量責任を持たせて買わせる責任水量制を導入することになる。

○何が問題か

「栃木県南地域における水道水資源に関する報告書」（以下「報告書」という）に対する反論、「報告書」では、リスク管理という観点から地下水の一部を表流水に切り替え、新たな需要を発生させようとしている。

地下水から表流水への転換に伴う問題点は、(1) 地下水から表流水への転換は、水道料金が高くなり、味が落ちる。(2) 地下水から表流水への転換の理由が不明瞭。

○重要な議論が置き去りにされている

「報告書」は思川開発に水道水源を求めするために用意されたものであるが、これ以前の重要な議論がある、①思川開発により

新たな水道水源が開発されるが、県南部地域にとってその水源はいらないのではないか、②県南部地域での地盤対策などリスク管理上必要だとの意見については、その根拠が薄い、③思川開発は本県における最後の水源開発で今後は新たな水源は確保できないというが、必要のないものを確保しても県税を無駄に浪費するだけ。

ダム開発による水源を水道水とするためには、ダム以外に浄水場など水道の専用施設を建設する必要がある。取水設備、浄水設備、送水管が必要となる。さらに関係市町が浄水場から遠く分散しているため、送水管の費用は施設規模の割には相当かかることが予想される。このことから水道の単価は相当高くなることが予想される。しかし、「報告書」や「栃木県水道ビジョン」では水道料金には触れていない。

県南地域の市民の権利が知らない間に侵害されている。これらの施策が策定されたことを知らない県民の方が多いのではないか。特に、直接の影響を受ける県南地域の県民はこのことを知らない人が多いのではないか。

水導水として使わなくても、ダムの建設費の負担金、ダム完成後にも維持管理費を毎年延々と負担し続けなければならない。水道水として使用すれば水道料金で使用者に負担してもらうことになるが、全く使わない場合は、この水源の保有者である県が一般会計（財源は税金等）で負担することになる。

◆南摩ダム予定地の鹿沼市の現状（高橋比呂志・思川開発事業開発事業を考える流域の会）

南摩ダム事業予定地としての鹿沼市の状況と単独で思川開発事業に参画している鹿

沼市の状況について報告があった。

◆栃木市議会での思川開発事業に関する発言（内海成和・元栃木市議員）

栃木市議会 2013 年 3 月定例会での思川
開発事業に関する質疑の中で、栃木市長は
「・・・市が直接この計画に参加するという
ことではありません。ただ、県が今つくろ
うとしているその考え方には、理解は示せ
るといふ答えを市はしようとしています。
では、そういう答えをすると、それは表流

水を買わざるをえなくなるのかということ
であります、そういうことではありません
。…………今回市が、県のつくろうとし
ている検討案に理解を示すと言ったからと
いって、そこで栃木市に買わなければなら
ないという義務が発生するわけではないと
いうこととございます。」と答弁している。

公共施設の再編を問う

「地方創生」下の統廃合・再配置

森 裕之 著 本体 1200 円 + 税

全国の自治体で、学校をはじめ公共施設の廃止・統合など再編がすすんで
いる。再編の背景にある国の政策を整理し、先行する自治体の計画と再編
の実際とそいながら、公共施設のあり方を考える。

- はじめに—いまなぜ公共施設の再編・統廃合なのか—
- 第 1 章 公共施設とは何か
- 第 2 章 地方創生と公共施設
地方創生における「選択と集中」/「人口減少社会」
と地域・公共施設再編
- 第 3 章 公共施設と地方財政改革
公共施設等総合管理計画の概要/管理計画と地方
財政措置/地方財政制度改革と公共施設

- 第 4 章 公共施設の再編・統廃合—先行事例から学ぶ—
公共施設の全体マネジメント—相模原市・さいたま市・秦野市—/個別施設マネジメントによる公共施設の廃止—浜松市—/公共施設の住民自治計画—飯田市—/公共施設と住民自治
- 終 章 賢い縮小（スマート・シュリンク）へ向かって縮小（シュリンク）する社会/スマート・シュリンク（賢い縮小）

公共施設の再編を問う

「地方創生」下の統廃合・再配置

森 裕之 著



自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F
TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

http://www.jichiken.jp/
E-mail info@jichiken.jp

地方創生政策はどのような論理と手法で自治体を再編していくか

地域と自治体 第37集

地方消滅論・地方創生政策を問う

新刊

●主な内容●

岡田知弘・榊原秀訓・永山利和 編著 本体 2700 円 + 税

- 第 1 部 地方消滅論の本質
「地方消滅」論の本質と「地方創生」・道州制論(岡田知弘)/地方分権論と自治体間連携(榊原秀訓)
- 第 2 部 地方消滅論の源泉
社会福祉法制の転換と市町村福祉の危機(伊藤周平)/人口減少社会に向けた農村・都市・国土計画(中山徹)/国土開発計画とランドデザイン(山崎正人)/二層制地方自治—都道府県の意義と役割(村上博)/全体の奉仕者からの変質(鎌田一)/地域の再生へ、公共サービスを担う自治体職員の役割(久保貴裕)
- 第 3 部 自治体消滅論と税財政・地域経済
地方財政と「地方創生」政策(平岡和久)/日本の税財政とこの国のかたち(鶴田廣巳)/地域経済 州都中核と周辺(入谷貴夫)/持続可能な地域経済再生の展望と課題(吉田敬一)
- 第 4 部 道州制推進と経済成長戦略
改憲・道州制推進と経済成長戦略(永山利和)



自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F
TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

http://www.jichiken.jp/
E-mail info@jichiken.jp