

『住民と自治』(通巻 626 号)6月号付録 2015 年6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149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

- とちぎ地域・自治研究所第14回定期総会議案 ----- 2
- 「地方創生」と住民自治による地域再生(下)池上洋通 ----- 9



とちぎ地域・自治研究所第14回定期総会

- ◎ と き 6月21日(日)午後1時30分から
- ◎ ところ 宇都宮市総合コミュニティーセンター2F会議室
(〒320-0845 宇都宮市明保野町7-1 Tel028-636-4071)
- ◎ 内 容

- 記念講演(13:30~15:20)
「地方創生」施策の検証と真の地域再生を目指して(仮称)
講師 角田英昭氏(自治体問題研究所常務理事)
- 第14回定期総会(15:30~16:30)
 - ・2014年度活動報告、収支決算
 - ・2015年度事業計画、収支予算
 - ・2015年度役員選出等

総会の出欠を同封の用紙にてFAXでお知らせください。

欠席の場合は、議事委任について記入し、必ず送付ください。

※別途、メールでも案内しました会員の皆様はメールでの返信でも結構です。

お知らせ

- **小山市民自治研究会総会 記念講演** 6月14日(日)13:30「おやまーる」研修室
「財政分析からみえてくるまちの姿」講師 大和田一紘氏(多摩自治体問題研究所理事長)
※会員以外でも参加できます。問い合わせは事務局にmail又はfaxで。
- **第20回全国小さくても輝く自治体フォーラム in 栄村**
 - 2015年7月3日(金)13:30~4日(土)11:30
 - 記念講演「合併・人口減少・町村自治」大森 彌(東京大学名誉教授)
 - シンポジウム「小さくてもフォーラムの役割と課題」「地方創生モデルづくり」
 - 問合せ 事務局(自治体問題研究所) TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

とちぎ地域・自治研究所第14回定期総会議案

第1号議案

2014年度活動報告

2014年度は、5月31日に宇都宮市内で第13回総会を開催し、承認された事業計画に基づき、(1)自主的な調査研究活動、(2)県内の地域・自治に関わる学習・交流と自治体問題研究所開催の「自治体学校」等全国的な事業への積極的な参加、(3)議員、自治体関係者、住民運動関係者など幅広く会員の要求に応えた事業の企画、(4)県内の基礎自治体や一定の地域を単位にした「まちの研究所」を展望して地域に根ざした自主的な研究組織の設立支援の4つの柱に沿って事業を推進してきました。

2014年度は、地方創成会議報告の「自治体消滅論」とこれに呼応した安倍内閣の「地方創生」政策の推進という地域・自治をめぐる新たな展開の中で、①第9回とちぎ・地域自治フォーラムでは「『地方創生』と住民自治による地域再生」をテーマにして開催するとともに②前年に引き継ぎ議員の会員をメンバーに企画検討会を開催し、第12期とちぎ自治講座を議員研修会の連続講座として取り組みました。さらに、③7月に仙台市で開催された第56回自治体学校への参加など学習・交流事業等を重点的に取り組んできました。また、④小山市在住の会員を中心に準備を進めていた小山市民自治研究会（まち研）が6月に設立されました。

調査・研究活動やHPの充実等は十分な活動・取り組みができず、今後の課題となっています。

1 調査・研究事業

- (1) 地域、自治に関わる資料やデーターの収集、分析
市町村の決算データーの整理を行いました。
- (2) テーマ別研究グループによる調査・研究
十分な活動はできませんでした。

2 学習・交流事業

(1) 総会記念講演

2014年5月31日開催の第13回定期総会では、4月の消費税増税のもとで、記念講演①「消費税のしくみと県内経済・県民生活」講師 日野川勇一氏（税理士）、②「消費税増税・社会保障解体・法人税減税と対抗課題」講師 熊澤通夫氏（経済評論家）を実施しました。

(2) とちぎ地域・自治体フォーラム

2015年2月1日に宇都宮市内で、第9回とちぎ地域・自治体フォーラム「『地方創生』と住民自治による地域再生」を開催しました。事前に那珂川町の現地調査を実施し、参加も広く呼びかけた結果、約50名が参加しました。終了後、参加者同士の交流が生まれるなどの成果もありました。

- ・基調講演「『地方創生』と自治体の課題」講師 池上洋通氏(自治体問題研究所)
- ・シンポジウム「住民自治による地域再生への挑戦」

コーディネーター 北島 滋氏 (とちぎ地域・自治研究所理事長)

- ・報告① ≪大田原市で≫協働による観光創造～グリーンツーリズム・6次産業
藤井 大 介氏 (株大田原ツーリズム社長)
- ・報告② ≪那珂川町で≫バイオマスタウン形成に向けて～捨てないポリシー
東 泉 清 寿氏 (株トーセン社長)

(3) 第12期とちぎ自治講座

2014年11月9日(日)、宇都宮市のパルティとちぎで議員研修会として開催し、参加者は保革を問わず地方議員を始め延べ約50名でした。事前の検討会の準備もあって参加者の要求に合った内容となりました。

- ① 第1回「国保財政の現状と広域化問題」講師 佐々木滋氏(神奈川県社協事務局長)
- ② 第2回「子ども子育て支援制度と自治体行政」講師 逆井直紀氏(保育研究所常務理事)

(4) 自治体学校への参加

2014年7月26日～28日宮城県仙台市で開催された第56回自治体学校には、17名が参加し、うち初参加者3名、2名が新規会員となりました。

3 広報・出版事業、講師派遣事業等

(1) 所報の発行

毎月発行し、講座の内容等を掲載してきました。今後内容の充実を目指しなお一層取り組みを強めます。

(2) ホームページ

できるだけデータの更新に努めましたが、数回の更新に止まり、一層の充実が求められます。

4 組織体制の確立

(1) 理事会

2回開催し、事業の基本的な方向を協議しました。

(2) 事務局体制の整備

- ・原則として月1回事務局会議を開催しましたが、参加者数が減少しており、体制の強化が望まれます。
- ・必要に応じて理事長、副理事長、事務局長、次長会議を開催しました。

(3) 会員

会員数150名を目標に会員の拡大に取り組みましたが、現在、会員数 名(全国研会員 名、その他 名)、「住民と自治」の読者 名で、若干の減少傾向が続いています。

(4) 財政

事務所の安定的な維持のため必要な150名の会員に達するまでの当面の措置として取り組んでいる組織強化募金については、2014度は約10万円の募金がありました。

消費税増税等による「住民と自治」の値上げ(500円→580円)により財政状況が厳しくなっており、会費値上げの検討をしましたが、当面、現行通りで様子を見ることとしました。

第2号議案

2014会計収支決算書

(2014年4月1日～2015年3月31日)

1 収入の部

項目	決算額	予算額	差引	内訳
前年度繰越金	67,655	67,655	0	
会費	803,100	801,000	2,100	
事業収入	170,940	170,000	940	講座等資料代、書籍等売上等
雑収入	152,166	200,000	▲ 47,834	募金、預金利子、自治体学校還元金
合計	1,193,861	1,238,655	▲ 44,794	

2 支出の部

項目	決算額	予算額	差引	内訳
総会費	9,434	10,000	▲ 566	会場費等
講師謝礼	128,200	180,000	▲ 51,800	自治講座、フォーラム等
会場費	22,860	30,000	▲ 7,140	自治講座、フォーラム、理事会等
通信費	149,077	150,000	▲ 923	電話代、住民と自治・所報等送付費他
事務費	131,928	100,000	31,928	封筒、用紙、コピー機トナー代 ホームページ維持費
事務所維持費	316,122	304,000	12,122	事務所維持負担金、コピー機リース代
図書購入費	26,600	10,000	16,600	まち研ブックレットその他資料等
「住民と自治」仕入	317,922	300,000	17,922	
派遣旅費	2,800	50,000	▲ 47,200	
雑費	18,534	10,000	8,534	払込手数料 他
予備費		94,655	▲ 94,655	
合計	1,123,477	1,238,655	▲ 115,178	

差引 70,384 円は2015年度に繰越

第3号議案

2015年度事業計画

1 はじめに

安倍内閣は、「アベノミクス」のもとで所得格差や地域間格差が拡大するなか、昨年の集団的自衛権の行使のための解釈改憲、さらに今国会での安保法制の見直しなど「戦争ができる国」づくりに向けて閣議決定と称し国会と国民を無視した危険な動きを強行（暴走）しています。TPP交渉の妥結による農業・農村等地域経済崩壊の危険も強まっています。日本創成会議の「自治体消滅論」を受けた「地方創生」政策による新たな自治体再編・道州制導入の動きも強めています。さらに、社会保障分野では新たに2020年をめざし社会保障費の自然増（6%）の半分（3000億円～5000億円）を毎年切り捨てる新たな各分野

にわたる大改悪が進められようとしています。

東日本大震災から4年が経過し、栃木県では地震の被害からの復興は進んできましたが、原発事故による放射性物質を含んだ指定廃棄物の最終処分場の建設をめぐって塩谷町での住民の反対運動が続いています。

安倍政権が進める「地方創生」政策は、人口減少による「自治体消滅」という脅しのもとに、選択と集中による地域再編を促し、新たな市町村合併・道州制導入への地ならしとなるもので、その進め方も、国が一方向的に数値目標を掲げ業績評価指標等によって上から自治体の政策を管理する財政誘導型のもので、真の地域活性化に繋がるものではありません。

栃木県は、3期目となる福田知事のもとで、自民党が多数を占める県議会をバックに保守県政が進められています。三位一体改革や経済不況等を理由にした財政危機のもとで、2010年から3年間実施された財政健全化計画「とちぎ未来開拓プログラム」では、ダム建設等の開発優先施策は推進しながら、行政の民間化・市場化や市町村への権限移譲、職員の削減等による県行政の解体・縮小が進められてきました。プログラム終了後は、引き続き経常的経費の削減を進める一方、2022年の栃木国体や2020年東京オリンピック開催などに向けて総合スポーツゾーン整備など大型施設の建設による公共事業重視の財源運営が復活しています。

こうした中で、「アベノミックス」による一層の貧困と格差の拡大、地方創生という名による地域の崩壊への対抗をはじめ大震災や原発事故等への防災対策、自然エネルギー政策の推進という新たな課題とともに本格的な政策転換を図るためには、何よりも県民生活を守るため医療や福祉、教育、雇用など諸分野の運動が連携して制度改悪に反対する運動や政策的対案の提示を行うなどの国民的な運動を強めていく必要があります。

とちぎ地域・自治研究所（以下、単に「とちぎ研究所」と記します。）は、13年前全国で25番目の地域研究所として発足した以降、現在35の都道府県・地域に研究所のネットワークが広がっています。とちぎ研究所は、全国の調査・研究、運動にも学びながら、「憲法と地方自治法の原則」に基づく「住民が主人公」を基本理念に、山積する地域や自治体の課題に的確に応えられる為、広く各分野の研究者、議員をはじめ自治体関係者、そして県内各地で活躍されている地域住民活動者と広く連携し政策や運動に貢献する調査・研究活動に取り組んでいきます。そして、県内各地の課題に対応し、広く地域に根ざして活動を展開するこめぎした取り組みとして、小山市で県内初めて設立された地域の研究所「まち研」の活動と連携するなど、より地域に根差した調査・研究事業、学習・交流事業を着実に推進していきます。

2 事業の基本方向

自公政権が進める危険な解釈改憲、安保法制の見直し、TPPの推進、「地方創生」政策の推進、社会保障費の大幅切り捨て大改悪が求められるなか、「税と社会保障の一体改革」、県・市町での行政の民間化・市場化や職員の削減等による公務の解体・縮小を止めさせ、とりわけ緊急課題となっている雇用不安の解消や県内経済の再生、住民自治に基づく防災対策、原発から自然エネルギーへの転換とともに、社会保障の再構築、国民生活最優先の新しい日本型福祉国家づくりに呼応し、保守栃木県政が進める開発優先・県民生活軽視の政治を転換し、憲法と地方自治の本旨に基づき「住民が主役」「住民自治」を県内の隅々に行き渡らせ、県民のくらし最優先の立場に立った自治体のあり方や行財政のあり

方などの調査・研究と政策提言を行っていきます。

そのため、これまで培ってきた県内の自治体首長との新たな連携、行政や議会関係者をはじめ、医療、福祉、教育、雇用、農林魚業等県内各層・諸分野の運動との連携の強化を基本にしながら、自治体問題研究所が進める諸事業とも呼応して、次の4つの事業を柱に活動をすすめます。

(1) 自主的な調査研究活動

全国と県内の地域・自治の動向を把握し、これらの諸問題に住民自治の立場から組織の英知を結集し自主的な調査・研究活動をすすめます。

(2) 学習交流活動

県内の地域・自治に関わる学習・交流を行なうとともに自治体問題研究所が開催する「自治体学校」等全国的な事業に積極的に参加します。

(3) 会員の要求に基づく企画と活動

議員、自治体関係者、住民運動関係者など幅広く会員の要求に応じて事業の企画を組み立てます。

(4) 県内各地に「まち研づくり」

県内の基礎自治体や一定の地域を単位にした「まちの研究所」を展望して、地域に根ざした自主的な研究組織の設立を支援します。

3 調査・研究事業

(1) 次の3つを2015年度の重点テーマとして取り組みます。

① 憲法と地方自治、「地方創生」に抗した地域再生・道州制の動向等地方自治のあり方

② T P P等の動向と地域経済、社会保障、教育改革、環境問題、再生可能エネルギー、防災のまちづくり等

③ 県内市町村の行財政分析と地域自治区など住民自治の充実

(2) 県政研究会等テーマ別の研究グループによる調査・研究に取り組みます。

*アベノミックス政策と地方創生政策のもとでの福田県政の政策動向を系統的に評価分析することが県民要求実現との関係で研究所の役割が求められています。

(3) 地域や自治体に関わる全国及び県内自治体の動向や決算カード等の資料やデータの収集・分析を行い、ホームページや所報等で提供していきます。

(4) 調査、研究の成果は会員だけでなく、幅広い県民を対象にしたシンポジウムの開催や出版物等で普及していきます。

4 学習・交流事業

(1) とちぎ地域・自治フォーラム

2016年1月を目途に第10回とちぎ地域・自治フォーラムを開催します。その際、各分野の運動団体や自治体と連携を重視して取り組みます。

(2) 県内で唯一の「地域自治区」活動として模索している栃木市の実践を自治体問題研究所を介して全国の先進事例に学び支援します。

(3) とちぎ自治講座

地方議員研修会との位置づけを整理したうえで、会員のニーズを踏まえ地域・自治をめぐる年間のテーマを決め、3の(1)の重点テーマと連動した年間を見通した事業として開催していきます。開催回数や開催時期は、これまでの経験を踏まえ会員の状況に合わ

せて検討します。

(4) 地方議員研修会

2014 年度の実績を踏まえ引き続き地方議員研修会を開催します。その際、議員会員による企画検討会で準備を進めます。調査研究事業とも関連し、県内市町村の行財政分析を県内の研究者と連携し数回の連続講座の開催も検討課題とします。

(5) 会員や諸団体等の要望に応じて、ミニ講座やミニ学習会を随時開催します。

(6) 自治体問題研究所主催等事業への参加

① 2015 年 7 月 25 日～27 日に金沢市で開催される第 57 回自治体学校に参加を呼びかけます。

② 全国小さくても輝く自治体フォーラムに、県内の関係自治体に参加を呼びかけるとともに研究所からもスタッフの参加を図ります。

③ 自治体政策セミナーや地方議員研修会に、議員の会員を中心に参加を呼びかけます。

5 広報・出版事業、講師派遣事業、調査研究受託事業

(1) 住民運動団体や地域での「まち研」に繋がる学習会・研究会等への講師の派遣や斡旋を行います。

(2) 調査・研究の成果やイベントの結果を所報やホームページへの掲載、出版物として普及します。

(3) 調査研究を受託できるよう体制の整備を進めます。

6 地域に根ざした「まちの研究所」づくり

小山市の会員を中心に設立された小山市民自治研究会の活動を支援するとともに、組織的には連携した関係として活動を進めます。さらに、県央地区などを中心に、自治体単位、ブロック単位での「まちの研究所」づくりを目指します。

7 組織体制

(1) 理事会運営

4か月に1回の割合を目途に理事会を開催し、事業の基本的な方向を定めていきます。

(2) 4 役会議及び事務局体制

① 4 役会議の開催

理事長、副理事長、事務局長、事務局次長による 4 役会議を開催し理事会提案議案の検討を行います。

② 事務局体制

月 1 回の事務局会議を開催し、安定した事業の推進を図ります。事務局体制強化のため事務局員の増員に取り組みます。

(3) 会員の拡大

① 会員数 130 名を目標に会員の拡大に取り組みます。

② また、会員のうち全国研究所会員の比率を高めるよう取り組みます。

③ 幅広い分野の研究者（特に若手の研究者）、専門家との連携を図りながら研究所への参加を呼びかけます。

④ 県内の住民運動団体、まちづくり研究会等各種団体との交流を進め、団体会員の拡大に努めます。

(4) 所報の発行

月 1 回の発行を堅持するとともに、会員からの投稿や、県内各自地体での優れた実

践例の紹介、県内研究者の研究発表などの掲載等内容の一層の充実を図るため会員の皆様のご協力をお願いします。

(5) ホームページ等情報発信の充実

データの更新に努め、充実を図るとともに、メーリングリストなどを通じた会員への情報発信の充実に努めます。

(6) 財政の確立

- ① 事務所の安定的な維持を図るため、財政基盤の強化を図ります。
- ② 会員の拡大とともに当面の措置として事務所維持のための募金に取り組みます。
- ③ 自治体研究社の出版物の販売による事業収入の拡大を図ります。
- ④ 「住民と自治」誌値上げに伴い2016年度からの会費の値上げを検討します。

第4号議案

2015年度会計収支予算書

(2015年4月1日～2016年3月31日)

1 収入の部

項 目	予 算 額	前年予算額	差 引	内 訳
前年度繰越金	70,384	67,655	2,729	
会 費	801,000	801,000	0	
事 業 収 入	170,000	170,000	0	講座等参加費、書籍等売上等
雑 収 入	200,000	200,000	0	事務所維持・活動強化募金等
合 計	1,241,384	1,238,655	2,729	

2 支出の部

項 目	予 算 額	前年予算額	差 引	内 訳
総 会 費	25,000	10,000	15,000	会場費、講師謝金等
講 師 謝 礼	150,000	180,000	▲ 30,000	フォーラム、自治講座等
会 場 費	30,000	30,000	0	フォーラム、自治講座、理事会等
通 信 費	150,000	150,000	0	電話代、住民と自治・所報等送付費 他
事 務 費	100,000	100,000	0	封筒、用紙、コピー機トナー代、ホームページ維持費等
事務所維持費	320,000	304,000	16,000	事務所維持負担金、コピー機リース代
図 書 購 入 費	10,000	10,000	0	
「住民と自治」仕入	340,000	300,000	40,000	
派 遣 旅 費	30,000	50,000	▲ 20,000	全国研総会等
雑 費	10,000	10,000	0	払込手数料、その他
予 備 費	76,384	94,655	▲ 18,271	
合 計	1,241,384	1,238,655	2,729	

「地方創生」と住民自治による地域再生 (下)

池上 洋通 (自治体問題研究所主任研究員)

目次

- 1 人口問題の本質と重大性
 - 1-2 資料で見る栃木県の人口の動き (以上、前号)
- 2 地方自治の本質と中央集権主義支配の破たん (以下、本号)
- 3 「地域創生」政策とは何か
- 4 主体的な地域・自治体の再生と社会発展論の変革

2 地方自治の本質と中央集権主義支配の破たん

(1) 日本国憲法の組み立て

日本国憲法・章別	大日本帝国憲法・章別
前文	告文
1 天皇	1 天皇
2 戦争の放棄	
3 国民の権利及び義務	2 臣民権利及義務
4 国会	3 帝国議会
5 内閣	4 国务大臣及枢密顧問
6 司法	5 司法
7 財政	6 会計
8 地方自治	
9 改正	
10 最高法規	
11 補則	7 補則 ※改正条項含む

国民主権 (人民主権)							
憲法							
国民				住民			
中央政府				地方自治政府 8			
国会 4	内閣 5	裁判所 6	広域的自治体 a		基礎的自治体 b		
			議会	首長	議会	首長	
数字は憲法の章を示す。a = 都道府県、b = 区市町村							

日本国憲法の組み立てですが、大日本帝国憲法と章別構成で異なっているものは、第2章の戦争の放棄、第8章の地方自治です。改正条項というのは、大日本帝国憲法の補則に入っています。第10章が最高法規です。重要なのは何といても統治機構である国会、内閣、司法そして地方自治です。明治憲法では地方自治がなかったんで

す。それで今の憲法の組み立てを見ると、どうなっているかという、資料17です。今の憲法は、国民主権のもとに、憲法を制定して、国民の名前で憲法が書かれています。国民と住民を分けています。国民という名で中央政府を統治する。憲法の第4章国会、第5章内閣、第6章裁判所、司法です。そして、第8章に地方自治の政府を

立てて、住民を主権者として、広域的自治体と基礎的自治体、都道府県と市町村を作るといことです。多くの人は誤解をして根本的な間違いをしています。中央政府と地方自治政府は、上下関係がありません。対等なんです。この認識がどれくらい正確であるかが、これからの日本をどうするかについて、極めて重要になってきているというのを人口問題が示していると思います。

憲法に則して言えば、章があってその下に条項があります。地方自治も国会や内閣も司法も全部章なんです。統治機構の組み立てが全く対等だということなんです。上下関係ではありません。これが実に分らないんです。

日本国憲法がこのようにして組み立てられて制定されたときに、世界中の憲法で地方自治を章を立てて規定している憲法はなかったんです。日本国憲法が世界で初めて地方自治を章として規定した憲法なんです。何故日本国憲法は、地方自治をこのように重視したのかということ、我々はもっとしっかりと認識しなければいけないんです。

1990年代に地方分権政策をどうするかという議論になって1995年に地方分権推進法ができました。そして1999年まで議論を重ねて、地方分権一括法という法律を成立させました。この議論のなかで、改めて中央政府と地方自治体は対等であるということが正面から議論されました。誰もが認めざるを得ないということになっていっ

(2) 地方自治に見る日本国憲法の統治機構の特徴

- ① 中央政府の機構とは別に(三権)それと対等な位置に地方自治政府を置いた。
- ② 中央政府の権利主体は国民、地方自治政府の権利主体は住民と規定した。

たんです。私はこの時、地方分権推進法を審議する国会の参議院で地方自治の専門家として参考人発言をし、1999年の地方分権一括法では、衆議院で専門家として招かれて5人の議員と議論しました。この足かけ5年間は、日本の地方自治の歴史を総ざらいしたんです。

その時、市町村合併の議論を噛ました地方分権改革の誤り、それから地方分権改革の名によるところの新しいいわゆる自助自立論とかのたたかい、地方分権一括法に進むところの本来の地方自治の確立等を巡って明確に意見を述べ続けたのは自治体問題研究所唯一だったんです。だから自治体問題研究所が編集し自治体研究社から発行された当時の全ての印刷物、「住民と自治」誌や書籍類を参議院も衆議院もまとめて買い上げて参考文献にしたんです。こういうことを我々自身の認識にしないと日本の将来の民主主義は壊れるというふうに率直に思ったんですけれども、これが実にわかしてもらえないんです。未だに中央政府が一番偉くて、次が栃木県で、その次が市町村で、市が上で町が次で村が一番下なんです。改めて栃木県を調べてみたら、栃木県では村が無くなってしまったんですね。村がないと損をするんです。村があるということが、この国土にとってどんなに重要であったかということが全然わかっていないんです。これはいかに我々が中央集権主義に毒されているかということの印なんです。

最高裁判所は、憲法のこの本来の考え方についてある裁判の判例でこう書いています。当時の最高裁判所の大法廷、15人の裁判官の全員一致の結論です。

資料 18 最高裁判所の判例(抄) (最高裁判所大法廷 1963年3月27日)

憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたった所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となって処理する政治形態を保障せんとする趣旨」(であ

る。この趣旨からすると、憲法が定めている地方公共団体とは※)「単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。」

※ () 内の文章は池上による

これで市町村合併ができますか。「密接な共同生活を営んでいる」といっています。宇都宮市というの広いですよ。どうやって密接な共同生活を営むんでしょうか。無理ですよ。実はこの間進められている市町村合併政策は、全部この原則違反なんです。

資料 19 国民と住民の区分・要件と法的根拠		
主体	要件	根拠法
国民	国籍を持つ	憲法 10 条→国籍法
住民	住所を持つ	憲法第 8 章→地方自治法

次に国民と住民の区分ですが、私はこれとちぎの研究所に早く外国籍の人を会員にせずと力説してきました。国民と住民とは別ものです。国民というのは、国籍を持っている人のこと。住民は住所を持っている人のこと。だから国籍は関係ないんです。

とちぎの研究所に早く外国籍の人を会員にしてください。これは重大なことで、憲法 9 条の思想から考えると、地方自治体こそ平和の拠点なんです。国籍に関係無く共に住むんです。

(3) 中央政府と地方自治体の法的な関係—「法令に従う」の意味

①「法の下での平等」の確保

②自治体間の共同・協同体制構築の基本

③地方自治体に干渉する立法はできない

憲法や地方自治法にも拘わらず、何故地方自治体が条例を作るときには「法律の範囲内」でとか、あるいは地方自治法には「法律に従って」と書いてあります。理由は明快です。これは「法の下での平等」の原則があるからです。憲法第 14 条「すべて国民は、法のもとに平等であって」と書かれています。だから北海道に住んでいよ

うと沖縄に住んでいようと法の下での平等は担保されなければなりません。だから法律に定められている基準・原則を守れといっているんです。しかし逆に、中央政府と地方自治体は対等ですから、中央政府というのは、国会・内閣・裁判所のことですけれども、地方自治体の具体的なことを干渉することはできません。地方自治法に明確にそう書いてあります。法令を作るときには、どういう配慮をしなければならないかを具体的に書いてあります。

(4) 中央集権主義による地方自治の破壊

しかし、明治以来国はどんどんどんどん地方自治体、特に市町村に口出しをしてきました。その端的な例が市町村合併です。資料 20-1 です。1883 年、明治 16 年に全国の市町村数は 71497 でした。1889 年に明治憲法が制定されたんですけども、その前年から市制・町村制というのが行われて、15859 にしたんです。つまり江戸時代

の幕藩体制をこれによって基本的に崩壊させたんです。この背景にあったのは、幕藩体制によるところの支配を根本的に変えなければ駄目だという議論と、もう一つは自由民権運動の根拠を破壊したんです。加波山事件や秩父事件などがありましたが、あれの根拠を破壊するために、どうしてもこれが必要だったということです。そして

1945年、戦争が終わって見たら市町村数は10520になっていたんです。戦時合併というものが行われました。軍国主義体制にするために合併をどんどん進めたんです。昭和の大合併が終わったあと1960年には高度経済成長政策のためにさらにこれを3分の1近くにして3526にします。そして平成の大合併で構造改革路線ということで1719にします。これに23区を足したものが現在の基礎的自治体数です。明治22年

の市制・町村制の15859から見ても、こんにちの自治体数は10.8%です。終戦の年から見ても、16.3%に過ぎません。

全部国の言いなりできたんです。戦後の日本国憲法のもとでもそうです。全部憲法違反なんです。しかしそれを受け入れた住民や主権者がいたんです。

資料20-2は、諸外国との基礎的自治体規模の比較です。考えられないようなことが日本で起きた事が分ります。

資料 20-1 国家政策が破壊してきた地方自治体					
市町村数 指数	年別、自治体削減政策・国家基本政策				
	1883 明16	1889 明22	1945 昭20	1960 昭35	2013 平25
	—	市制・町村制	戦時合併ほか	昭和の大合併	平成の大合併
—	明治憲法制定	侵略戦争体制	高度成長政策	構造改革	
市町村数	71497	15859	10520	3526	1719
指数 a	—	100.0	66.3	22.2	10.8
指数 b	—	—	100.0	33.5	16.3

総務省資料による

資料 20-2 諸外国との基礎的自治体規模の比較<日本以外・2005年基準>				
国 別	総人口	基礎的	平均人口	備 考
日 本	127337	1742	73098	総人口・自治体数 2013年1月（特別区含む） ※経団連「改革案」
		※300	424450	
オランダ	16320	443	36840	—
アメリカ	296410	19429	15250	自治体の1/2が人口1000人未満
カナダ	32270	4066	7930	—
イタリア	58637	8101	7230	—
ドイツ	82351	12312	6680	帰化移民197万人を含まない
フランス	63750	36000	1770	自治体の1/2が人口400人未満

総務省資料ほか

資料 20-3 市部・郡部別人口と面積 <2000・2010>		国勢調査						
	2000 (千人・km ²)		2010 (千人・km ²)		2000 (%)		2010 (%)	
	市部	郡部	市部	郡部	市部	郡部	市部	郡部
人口	99865	27061	116157	11901	78.6	21.3	90.7	9.3
面積	105999	270782	216209	161655	28.1	71.9	57.2	42.8

(5) 栃木県に見る市町村合併の中間報告

それで栃木県です。市町村合併の中間報告（資料 21、私が勝手にした中間報告）です。2005 年に合併した 5 つの市について決算カードで何が起きたかを見てみました。各項の数字は支出の総額に対する割合です。一番注目して欲しいのは扶助費です。佐野市では 2005 年に 10.3% だったのが 2012 年には 17.7% です。大田原市では 9.3% が 15.2%、那須塩原市では 11.3% が 19.1%、さくら市では 9.2% が 15.9%、那須烏山市では 8.5% が 12.9%、この扶助費の中心は生活保護費です。それだけではなくて、児童福祉費や高齢者福祉も入っていますが、貧困者が広がっていることは明らかです。僅かこの 7 年間です。佐野市で見ると、職員数は 942 人から 820 人に減りました。大田原市では 663 人が 557 人に、那須塩原市では 846 人が 709 人に、さくら市では 334 人が 291 人に、那須烏山市では 291 人が 232 人に減っています。こんなことでは仕事はできません。どうしているか、非正規の職員が増えているんです。もう一つは民間委託です。

それで何が起きたか。職員費が佐野市で 13.1% から 10.6% に、大田原市が 14.4% から 9.6% へ、那須塩原市が 13.0% から 9.7% へ、さくら市が 14.5% から 10.2% へ、那須烏山市が 16.0% から 10.5% へと減ったんです。かつて職員給の割合は 2 割が普通だったんです。よく考えてください。教育も福祉も医療も人がやるんです。東日本大震災が起きて、直後に現場に入って自治体を廻りましたけれども、自治体の職員で自殺した人が沢山いました。あの地域では直前に市町村合併を大々的に

やっていたんです。合併で集められた職員が団結することが出来なかったんです。バラバラだったので統一して動くことが出来なかったんです。大量の職員の減少のもとで雇い入れられた非正規の職員たちは、どう動いて良いか分からなかったんです。だから、無力感を感じた真面目な職員の人達が何人も自殺しました。職員を減らすということはそういうことなんです。行政とか議会ももちろんそうですが、営利のためではなくてただひたすら住民・主権者に奉仕するために存在しているんです。ここの力を落としてどうするんですか。しかし、職員を減らすと喝采して拍手をして市長はみんな当選しています。何が人口を減らした本当の原因でしょうか。

私は市町村合併で 670 を超える自治体に招かれて全国各地で話してきました。その時に繰り返し話したのは、合併してしまえば、役場や役所は統合され 3 つの自治体が 1 つになれば 3 つあった健康課は 1 つになる。小学校も中学校も統廃合されます。地域の住民が最も安定的に働ける職場があったという間に削られて消えるんです。当時、森内閣は 3232 ある自治体数を 1000 にするといったんです。それを 1700 台でぎりぎり止めたんです。勿論、今の市がだらしないとか駄目だと言ってるのではないんです。職員の人達はみんな大変だと思いますよ。市町村合併は若い人たちをどんどん追い出す政策だったんです。農協や郵便局なども合併して安定的に働く場所をどんどん無くしたわけです。中央政府が地域の産業再生とか今偉そうに言っていますが、どんな政策が根本的に雇用力や何かを落としたのかは明確なんです。

資料 2 1 市町村合併の中間報告

佐野市	年度	住基人口	地方税	地方交付税	国支出金	県支出金	地方債
	2005	125199 人	34.3%	14.0	8.7	3.5	16.9
	2012	121165 人	35.4	16.5	9.7	5.8	12.2
		扶助費	職員数	職員給	物件費	財政力指数	地方債高
	2005	10.3	942	13.1%	10.0	0.73	44634
	2012	17.7	820	10.6	10.7	0.74	40047
大田原市	年度	住基人口	地方税	地方交付税	国支出金	県支出金	地方債
	2005	75347	36.9	16.2	7.3	4.7	10.9
	2012	72887	29.7	21.4	12.9	5.9	9.9
		扶助費	職員数	職員給	物件費	財政力指数	地方債高
	2005	9.3	663	14.4	12.3	0.67	25914
	2012	15.2	557	9.6	12.8	0.64	32793
那須塩原市	年度	住基人口	地方税	地方交付税	国支出金	県支出金	地方債
	2005	114750	45.2	10.9	8.5	6.1	8.1
	2012	116992	42.9	14.1	11.8	7.1	5.9
		扶助費	職員数	職員給	物件費	財政力指数	地方債高
	2005	11.3	846	13.0	14.3	0.84	40800
	2012	19.1	709	9.7	15.9	0.79	36037
さくら市	年度	住基人口	地方税	地方交付税	国支出金	県支出金	地方債
	2005	41911	34.2	15.4	7.8	5.5	16.0
	2012	43938	35.0	17.1	8.7	5.3	7.8
		扶助費	職員数	職員給	物件費	財政力指数	地方債高
	2005	9.2	334	14.5	13.1	0.74	14816
	2012	15.9	291	10.2	14.1	0.74	17003
那須烏山市	年度	住基人口	地方税	地方交付税	国支出金	県支出金	地方債
	2005	31638	23.5	33.0	4.2	5.5	18.0
	2012	28970	21.1	33.4	9.6	6.6	15.5
		扶助費	職員数	職員給	物件費	財政力指数	地方債高
	2005	8.5	291	16.0	10.8	0.45	12773
	2012	12.9	232	10.5	10.6	0.44	14817

各年度決算カード（普通会計）。住基人口＝住民基本台帳人口（日本人のみ）各年度末。

3 「地方創生」政策とは何か

(1) 柱とされていること

- ①人口政策としての提案
- ②地域産業振興策としての提案
- ③過疎地対策としての提案

(2) 人口政策—希望子ども数の実現

(3) 地域産業振興策としての提案の本質

① T P P型産業政策・社会システムの構築

「農協改革」論に見られる新自由主義・市場型経済による農林水産業の支配
医療・社会保険制度の市場化
大企業・資本による地域支配

② 自助・自立論による展開

「やる気がないところは自業自得で滅びて行ってもしょうがない。首長が劣化している。」（残間里江子・総務省定住自立圏構想推進懇談会委員、「自治日報」2014.4.4）

(4) 地方自治体の集団化政策のゆがみ

① 地方中枢拠点都市政策の目的—市町村合併に代わる支配機構の単純化

② 憲法の地方自治原則の破壊のおそれ

直接民主主義

自治立法権、自治行政権、自治財政権、自治組織権

4 主体的な地域・自治体の再生と社会発展論の創造的組み立て

地域・自治体の再生には、住民の主体性に基礎をおいた地域・自治体の総点検活動が必要です。それから、中央政府の政策を主体的に活用することです。ただ批判しているだけでは駄目です。国は1兆円という予算を付けました。全部私たちの税金です。それで再生計画を立案するといっています。この立案や討論を住民主体で行うことです。まち・ひと・しごと創生法の頭の部分では、「この法律は、我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくためには、国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること（以下「まち・ひと・しごと創生」という。）が重要となっていることに鑑み、まち・ひと・しごと創生について、基本理念、国等の責務、政府が講ずべ

きまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画（以下「まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）の作成等について定めるとともに、まち・ひと・しごと創生本部を設置することにより、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的とする。」と書いてあります。

創生本部は中央政府に置くんです。変だと思いませんか。そもそも地方創生とはどういうことでしょうか。「創生」というのは新しく創るなんです。わたしはこの言葉だけは本当に許すことはできません。地域では人々が懸命になって努力して頑張っているんです。こんなに人をバカにした法律はありません。「再生」ならまだしも「創生」とはなんですか。つまり中央官僚の奢り、中央政府の政治家の奢り、およそ日本国憲法のもとでの統治機構、中央政府と地方自治体は対等であるという認識の文字通りの欠如です。しかし1から10までこういう法律を作る人件費は全て我々の税金です。だったら、出てくる政策全部こちらで活用して欠点をきちんと指摘して言うべき

ことを言って、全部我々の税金として取り戻して 130%のものとして成果を上げるというのが私たちの仕事だと思います。そのためには本当の意味の自治が必要です。

本当の意味の自治というのは、北海道と沖縄で同じ創生計画が作れるわけがありません。私たちが第一義的に考えなければいけないのは、我が国の国土が持っている豊かな自然です。我が国が食料自給を達成するというのは、世界的なテーマなんです。そしてエネルギーの自給は、決定的な課題であることは言うまでもありません。そして、そもそも地方自治体が人口が減ったから消滅するなどという傲慢なことを言わしては駄目です。アメリカにある基礎的自治体の2分の1以上は人口 1000 人未満です。それが普通なんです。みんな顔が見えるんです。だからアメリカの高校生は、地域社会の中で異性の友達を作るんです。もっと普通になるんです。それは元々日本でやっていたことなんです。

自治体は大きくなり過ぎたと思ったら分けることもできるんです。分割・分立の制

度があるんです。不思議なのは人口が大きいほうが上だと思っているんです。

日本で一番住みにくいところは東京なんです。今のままでは宇都宮市にとっても決して幸せではありません。私たちがどういう栃木県を作るのか。それは2つのことが満たされることだと思います。一つは若い人に希望があること。二つ目は高齢者が生きていて良かったと思えること。これで十分なんです。栃木県は物凄い可能性があるところですよ。農林水産業が生き生きやれるところですよ。必ず成功します。自然的な風土といい豊さに満ちているところですよ。是非そうしたところに確信を持ってください。今我が国の衣料品の自給率は4%です。集団的自衛権とかいって戦争やるとかいってますけれども、どこの国と戦争をやるんですか。戦後 70 年ずっとたゆまぬ努力をしてきたんです。地域社会をどう作るかということからやらないと駄目なんです。というのが私の結論です。

(本稿は、当日の講演録をもとに事務局が作成したもので、文責は事務局にあります。)

(1) 憲法に基づく地域・自治体の再生計画を立てる

- ①住民の主体性に基礎をおいた地域・自治体の総点検活動
- ②中央政府の政策の主体的な活用
- ③再生計画の立案と討論

(2) 社会発展論の創造的・実践的組み立て

- ①高度成長論（生産力論）を克服することの重要性
- ②維持可能な社会論の確認

(3) 共同体的自立論に立つ社会関係を組み立てる

- ①人はだれもが「孤独」では生きられない
- ②人はだれかの労働によって支えられ、学び合うことなしに生きられない
- ③人は共同的人間関係のなかで自己実現し、個々人にとっての幸福を得ることができる
- ④すべての人の基本的人権の実現が目標である社会を組み立てる

(4) 経済的民主主義の持つ基本的な重要性

- ①格差主義・競争主義の克服
- ②経済的な民主主義がなければすべての人権は、単なるアクセサリーになる