

## 第8回2016年度 日本自治創造学会研究大会 参加報告書

日 時：平成28年5月12日（木）～13日（金）  
場 所：明治大学アカデミーコモン棟3階 アカデミーホール  
参 加 者：中田清介、松山篤夫、倉田博之、岩垣和彦、谷村昭次

主催：財団法人 日本自治創造学会

### ◆研究テーマ

地方が創る日本の未来 ～議会・住民・自治～

第1日目：5月12日（木） 13:00～

### ◆大会挨拶：穂坂 邦夫氏（日本自治創造学会理事長・地方自立政策研究所理事長）

埼玉県志木市長時代に地方自立計画・行政パートナー制度をスタートさせ、構造改革特区構想で市町村長や教育委員会、収入役の必置規制の見直しをなど提案し注目を集めた穂坂邦夫氏。穂坂氏は2005年6月、市長を一期で勇退し現在、真の地域・自治の再興に向けた取り組みとして「自治体の行政や議会は当事者意識を持ち、真の地方の自立」に向け下支えをするための活動を行ない、今大会の研究テーマとしている。

### ◆会長講演：中邨 章氏（日本自治創造学会会長・明治大学名誉教授）

テ マ：「地方議会人の挑戦」～議会改革の実績と課題～

- ・拡大する議会改革の一方で、低迷する議会のイメージ
- ・地方議会一冬の時代と議会人の矜持  
(地方議会の不祥事、マスコミ報道、地方政治の定数削減、日本は歴史ある地方政治)
- ・変わる地方議会（議会基本条例の制度化）
- ・議会改革の進展  
(議会報告会、議員間討議、反問権の導入、議事録公開、通年議会、世界的に自らの努力で信頼を得ようとする珍しい実情)
- ・議会改革と住民の関心  
(基本条例の認知度低、議会報告会への関心低、議会だよりへの関心度低)

### ★住民が議会改革への関心が低い4つの理由

#### 1. 二元代表制のタテマエ

- ・（強い市長一議会制、予算編成権・人事権・拒否権、議会招集権、議会事務局人事、議会予算の統制、露出度の違い、マスコミは「3ない議会」と揶揄（修正しない、公開しない、条例をつくらない）
- ・2元代表制のホンネは強い議会に変身すること  
(最終権力は議員にあるが、弱いイメージで演じる議会、与党を必要とする首長、首長予算を修正されることは嫌がる)
- ・首長の議会対策

(有力議員や有力会派の要望を受け入れる、議会のリーダーに配慮)

- ・不透明化する議会審議

(議会審議の透明化と説明責任、議会報告会の活発化、議会だよりの活用、議場の I C 化)

## 2. 代表制の制度と現実

- ・古典的代表論 (全体の奉仕者)、利益代表論 (支持者の利益優先)、大選挙区制の課題 (みんなが政敵)、支持組織 (後援会、地元選挙基盤) の傍ら、全体の利益を追求
- ・住民の代議制イメージ  
地元 (選挙基盤) や後援会、自己政治利益中心の議員像、議会への信頼低下で投票率低下、解決策として選挙制度の改正を行う必要がある。

## 3. 地方議員の低い報酬

- ・議員平均報酬 (58.9 歳) で 500 万円 (417,500 円/月)
- ・国民平均所得は 5,940,000 円 (495,000 円/月)
- ・地方公務員 (43 歳) で 460 万円 (380,000 円/月)
- ・低い議員報酬の是正と人材確保

(全国平均 811 市において、議長報酬 51.2 万円、議員報酬 41.7 万円)

先進地：いわき市 (人口：30 万人) 議長 70 万円、議員 63 万円、市長 71 万円

生駒市 (人口：10 万人) 議長 61 万円、議員 50 万円、市長 95.4 万円

由布市 (人口：5 万人) 議長 39 万円、議員 33 万円、市長 72.9 万円

- ・報酬問題の緩和策

年収総額 590 万円×議員定数 (20 名) = 報酬総額 11,800 万円

11,800 万円を上限に報酬を 800 万円に引き上げ、11,800 万円/800 万円=14.8 人

議員数は現行 20 名から 15 名 (現行定数 5 減)

- ・議会人になる壁を排除

議員のリクルート (40 歳代の参加促進)、兼職・兼業の緩和、所得補償 (報酬の低さ)、退職保障 (年金制度の見直し)、声を上げない議員の不思議

## 4. 参加アクセスの不足

- ・選挙と直接請求 (日本の制度は間接請求制)、陳情と請願 (勇気がいる制度)
- ・関心度が高まる政策を検討  
陳情請願の脱却、問題を吸い上げ可能な議会審議の工夫 (住民目線の議会審議)
- ・住民投票の実施状況  
住民投票 (S 57 年以降、総計 467 件の実施)  
そのうち、319 件 (合併の可否を問う住民投票)  
賛成 171 件、反対 138 件、不成立 10 件  
73 件 (合併の枠組みを問う住民投票)  
75 件 (合併以外の住民投票)  
産業廃棄物処分場設置、原子力発電所のプルサーマル計画の可否、  
可動堰建築計画など

◆講演：神野 直彦氏（東京大学名誉教授）

テーマ：～国民国家の権限と地方分権～

1. 「暖かい手をつなぐこともない、旅立ちの苦しみ」サンゴール大統領（セネガル初代大統領）

- (1) 状況を「理解」ということは、状況を単に知ることではなく、状況を秩序だて自己の「生」と関連づけること。

これは、生存権を憲法が認めておりワイマール（共和国）憲法から発端で、地方交付税制度も社会を構成する最低限の要素として必要なことをヨーロッパが主体的に社会保障制度を確立してきた。（人間は暖かい手をつなぐ生き物である。手をつなぐことをしなければ社会保障は成り立たない。）

- (2) もうイギリス人、フランス人、ドイツ人ではなく、ヨーロッパ人になろう。もう、ヨーロッパ人ではなく人間になろう。人間味あふれる人間になろう。

経済論は二通りある中で米国は市場原理（利己利益至上主義でグローバリゼーション）主義である。一方、ヨーロッパは、グローバリゼーションに対抗する方法として「手と手をつなぐ考え方」の下で「雇用を中心とした」EU制度を構築した。しかし、人のネットワークが基に社会モデルのあり方が基本であるにも関わらず、世界中で経済論理が崩れかけている。

- (3) 「約束の地」は見果てぬ夢か

米国には社会保障がなく、財政調整制度が主体で経済が動いている。しかし、ヨーロッパが発端であった、社会保障制度や交付税制度、地方主義を主張して地方分権を進めたが、EUの没落をはじめとしてオキシダントが没落している。

- (4) 敵は「EUの基本理念である」「暖かい手をつなぐこと」を否定する勢力である。

ヨーロッパ経済（EU制度）の下で米国に対抗して来たが、社会保障の考え方が後回しにされた結果、望ましい社会の構成が困難になってきた。

2. 大地の上の人間生活に適合した政府構造

- (1) 人間と人間との社会関係は、人間と自然との根源的なコミュニケーションに基礎づけられて形成される。自然景観つまり生態圏が同心円的に広がるように、同じような生活細胞が集まって生活器官を形成し、生活器官の集まりとして市民社会という生命体が成立する。

- (2) 生活細胞をコミュニティ、生活器官を地域社会、生命体を市民社会と呼べば、それに重ね書きするように、市町村という基礎自治体を基幹単位とした政府構造は次のようになる。

|          |   |                 |
|----------|---|-----------------|
| 国民国家《国家》 | — | 市民社会《市民》        |
| 広域自治体    | — | 地域社会            |
| 基礎自治体    | — | コミュニティ<br>地域共同体 |
| 住民       | — | 生活者             |
| 政治システム   | — | 社会システム          |

国家は、土地や労働力、資本などを保有し貨幣を製造して強制力（消費や課税）で国民から吸い上げる。しかし、地方はその権限はない。所得再分配が可能なのは国家のみ。ユーロを発行しなくなった今、EUは成り立たない。

- (3) 人間と自然とのエコロジカルな関係を基礎に形成される人間と人間との協力組織としてのコミュニティが形成され、コミュニティとの協力としての地域社会が成立するように、下から上に社会シ

システムが創られていく。政治システムも社会システムの流れに対して「下から上へ」という流れの上に国民国家が形成される。

### **3. グローカリゼーション — グローバル化とローカル化**

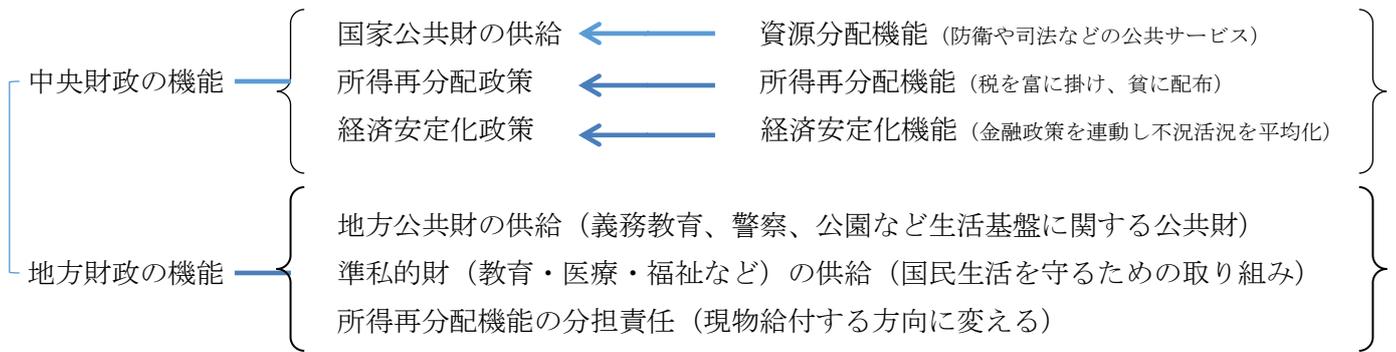
- (1) 「国の統治機構」が問われ地方分権改革が世界的に生じるのは、1980年代頃から経済のボーダレス化、グローバル化が進み「国民国家の黄昏」という現象が生じるからである。  
(資本は国境を越え動いたのは、1ドル360円で為替統制により資本統制された。その後、変動為替相場に転じている)
- (2) グローバル化に対応して、ヨーロッパでは国民国家を越える超国民国家機関としてのEUを創設するとともに、1985年に「ヨーロッパ地方自治憲章」を制定し、地方分権を推進する。これが世界的に地方分権改革の潮流を巻き起こす契機となる。
- (3) つまり、ボーダレス化、グローバル化に対応して、国民国家の機能を上方と下方に分岐していく動きが生じ始めたのである。これが道州制の動きである。

### **4. 中央集権的福祉国家の機能不全**

- (1) 「国民国家の黄昏」とは第二次大戦後に先進諸国が「共通の道程」として目指した「福祉国家」の機能不全を意味する。
- (2) 福祉国家とは現金給付による所得再分配国家である。所得再分配は国境を管理する国（中央政府）にしか出来ない。しかも、福祉国家は重化学工業を基軸とする工業社会を基盤とするため、全国的な交通網やエネルギー網というインフラストラクチュアを整備するためにも中央集権的にならざるを得ないのである。
- (3) 第二次大戦後のブレトン・ウッズ体制の下では、資本統制による固定為替制が維持されていた。ところが、1973年に固定為替制が最終的に崩壊すると、資本が国境を越えて自由に動き回るグローバル化が生じると、福祉国家の現金給付による所得再分配機能が有効に機能しなくなる。しかも、産業構造は工業社会から知識社会へと大きく転換する。

### **5. 地方自治体の役割拡大**

- (1) 中央政府の現金給付による所得再分配の機能の限界を、現物給付（サービス給付）による生活保障で補強する動きがでてくる。
- (2) 現物給付は地方自治体にしか提供できない。そこで地方分権を推進して福祉、教育、医療という対人社会サービスの現物給付による生活保障が目指されることになる。こうした対人社会サービスは、主として女性による家庭内での無償労働で提供されてきた。したがって知識社会への女性の参加の保障でもある。
- (3) 財政には三つの機能がある。このうち所得再分配機能、経済安定化機能は入退自由な地方自治他には担えないとされてきた。しかし、ボーダレス化、グローバル化に伴い準私的財といえる現物給付を提供することによって分担せざるを得なくなる。これが地方分権改革の推進の歴史的意義である。



## 6. 基礎自治体再編の二つの道

- (1) EU統合などを契機として基礎自治体再編の動きはみられない。
- (2) 地方自治体の内部効率性と外部効率性
  - ・地方自治体を大きくすると遠い政府になる。したがって外部効率性は低下する。
  - ・地方自治体を大きくするとスケールメリットの働く公共サービスの内部効率性は高まる。しかし、スケールメリットの働かない公共サービスは内部効率性が低下する場合もある。
- (3) 二つの道
  - ・合併拒否・地域連合型のフランス
  - ・強制合併・地域内自治組織型のスウェーデン
- (4) 大きくなると遠くなるデメリットの克服と、小さいままでいるデメリットの克服  
(地方自治体は事実上の再分配機能を持たせる必要がある)  
世界的に自治体の数を日本と比較すると、フランスは3万自治体、ドイツ1万8千自治体、米国10万自治体、日本は1700自治体である。自治体を大きくしないと再分配機能が働かない。

## 7. 道州制導入への試み

- (1) 単一国家で生じている。EUの開発基金の受け皿として模索されている。
  - ・広域自治体……医療・地域振興 (教育職業訓練)   ごみ処理や公共交通は連合して担当
  - ・基礎自治体……福祉・教育   対人社会サービス (教育・介護) は基礎自治体の担当
- (2) フランス、イタリアの導入
  - ・フランス……行政区画としてレジオンを自治体化、レジオンは地域振興を担う
  - ・イタリア……医療を担うレジーネを自治体化し、レゴネに生産活動税、コムーネに固定資産課税創設
- (3) スウェーデンの道州制導入への試み
  - ・スウェーデンはコミューンという基礎自治体と、ラスティングという広域自治体がある。このラスティングを重ね書きするように国の行政区画であるレーンが存在する。コミューンは教育・福祉、ラスティングは医療、レーンは地域振興を担う。
  - ・21あるラスティングを廃止し、6~9のレギオンに再編する。レギオンは医療と地域政策を担うという改革が浮上する。
  - ・1996年の国会の決定によりレオギン実験が始まる。  
実験期間は、1997年1月1日から2010年12月31日まで

- ・三つのラスティング（クリスチャン・ラスティング、マルメヒューズ・ラスティング、マルメ・スタッド）で始まる。

## 8. オクシデントの没落

- (1) EU統合崩壊の危機
  - ・ギリシャとイギリスの離脱問題（ギリシャ…急進左翼連合政権）  
イギリス…保守党単独過半数⇒EU離脱可否投票⇒スコットランドの独立問題
- (2) デフレリスクの高まり⇒ヨーロッパ中央銀行の国債購入
  - ・労働市場の悪化、労働生産性の停滞、緊縮財政による経済委縮
- (3) ギリシャ悲劇の再演
- (4) 長期経済低迷・高失業率・緊縮財政による経済後退のヨーロッパ経済←リーマンショック
- (5) 2009年 ギリシャ危機、ポルトガル・アイルランドが続く  
2011年 イタリア、スペイン  
2012年 ヨーロッパ安定メカニズム（ESM）
- (6) 国家間格差・国内格差に喘ぐ、ヨーロッパへの民族大移動
- (7) 研究開発、教育投資など人的インフラストラクチャを整備できるか  
←ヨーロッパ戦略投資基金（EFSD）は有効に機能するか
- (8) イギリスEU離脱 — 移民への社会保障制限・EU法への拒否権  
フランス大統領選、ドイツ総選挙⇒ヨーロッパ社会経済モデルの「連帯経済」は崩壊するか

## 9. 破局か肯定的解決か

- (1) 通貨高権と財政高権
- (2) 補完性の原理を再生させる
- (3) 公共空間と重ね書きをする政治共同体の形成  
功利主義を乗り越える  
①類的本質 ②共同性  
「人間の本质は、ただ共同性社会のうちに、すなわち人間と人間の統一のうちにのみ含まれている」

日本は社会保障制度も財政調整制度も持ち合わせているので、今こそ真に必要な制度を完成させるべきである。今こそ、地方議会から声を上げて変革していくことを自覚して行動する必要がある。

社会保障制度は、利己主義的な立場に立つと成立しない。格差社会の中で貧困問題に対応しようとすると、国民が利己に動いてしまう。低所得者への手当ては、自分のための政策でないと理解されないのが、日本の現状である。（納税者に恩恵を得られる仕組みづくりが必要）

### ～第二次世界大戦で爆撃されたケルンの地下室にしるされた言葉～

わたしは、日が照っていないときでも太陽の存在を信じます。愛を感じることが出来なくても愛の存在を信じます。神が沈黙しているときでも、神の存在を信じます。