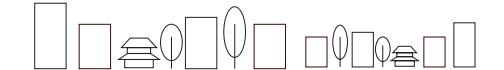




No.63

2024年 夏号



編集・発行 埼玉自治体問題研究所

〒330-9301

さいたま市浦和区高砂3-15-1(県職気付)

TEL&FAX 048-822-9272

info@saitama-jitiken.com



写真は鴻巣市の笠原小学校。地元の声を封殺して4年前に廃校になった。しかし、数々の教訓を残し、国の公共施設総合管理計画を背景にした、小・中学の統廃合に反対する全県の運動を励ましている。市は、2015年8月、市内19小学校を12校と1校の小中一貫校に統廃合する案を発表した。しかし、笠原地区では「学校がなくなれば若い世代も住まなくなる」「高齢地域になって活気が失われる」「市にはまちづくりの考えがない」などの声があがり、まずは学習会が開かれた。

学びの力を背景に、2016年には「笠原小学校を守り育てる会」を設立し、780世帯の地域で600名の住民が参加した。ニコースも出した。隣所、遊び仲間などの中で廃校反対と地域の将来が語られた。金世帯アンケートには80%が参加し、廃校反対は83%にも。地域に根差した運動の教訓である。

さすがに市長も「任期中は廃校しない」と表明。ところが、議会では「住民全体」の反対でなければ廃校すると、欺瞞に満ちた姿勢をとり、廃校反対を表明した学校長を他校に異動させたり、新入生をスクールバスで他校に入学させたりの強硬策を実施。住民主権を尊重すべき行政が住民の声を無視し、国策に屈服してしまった。

運動の先頭にいた一人は「鴻巣の歴史に残る市民無視だが、市民も学び、行政を考えるようになった」と語ってくれた。また、他の一人は「ぼちぼちだが、福祉施設や焼却場建設などにも関心が拡がった」と、今後の市民運動に期待を寄せていた。

実際の統廃合も完結したわけではない。すでに小中一貫校については、住民運動で市の計画地が変更された。強引に進められたスクールバスも対象の見直しなどの運動につながっている。一時的結果に動搖しない、拡がりのある運動に脱帽である。

## 2024年夏号(63号)の紹介

- |                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| ● 研究所第49回定期総会・平野理事長挨拶及び議案採択報告     | .....2  |
| ● 地方自治フォーラム記念講演 井手英策さん(慶應大学教授)    | .....4  |
| ● 特集『民主的自治体論を考える』(3回連続の3) 顧問 大坂 健 | .....8  |
| ● 2024年自治体学校(神奈川)へのお誘い            | .....16 |



# 全議案を採択し、元気な発言が

## 理事会提案議案

総会では、23年度の活動を振り返り、今後一年間の重点課題が確認されました。

### ○第1号 2023年度事業報告

### ○第2号 2023年度決算報告・監査報告

### ○第3号 2024年度事業方針

### ○第4号 2024年度予算

### ○役員改選について

6月8日（土）の埼玉自治体問題研究所第49回定期総会で新たに選出された役員は、以下の通り。（任期は2年）

理事長－平野方紹、副理事長  
青木敦子、佐藤健、高田美恵子、西口哲之（新・自治労連県本部委員長）、林敏夫（新・元自治労連県本部委員長）、事務

局長－渡辺繁博、理事－木村芳裕（新・元副理事長）、鈴木満、田中優、段和志（新・県社保協事務局長）、鳥羽恵、内藤将之（新・新座市職）、福重晴義（新・埼玉土建）、細野浩一、宮沢康則、森川鉄雄、守屋千津子、山岸仁史（元富士見市教育部長）、芳野政明

## ■6つの研究会活動の更なる発展を

6つの研究会（①子ども子育て、②まちづくり、③環境・防災・気候危機、④社会保障・社会福祉、⑤自治体DX、⑥議会会活動・財政）の内容の充実を図り、会員のメールアドレス登録などを活用し参加者を広げます。公開学習会など重視し、広く研究内容や研究課題について情報提供を強めます。6つの研究会の研究課題はそれぞれが県下の自治体行政と議会の抱えている課題になつておらず、地域運動、議会活動、自治体業務に役に立つ内容です。会員の参加を増やす取り組みを強めます。

## ■公共性と自治の再生が大きな課題

今日の自治体が抱える基本問題は、国の政策の具体化に汲みとおり、地域の特性や住民の暮らしや願いに対応した行財政運営が行われなくなっていることです。一言でいえば「自治」

が機能していないことです。自治が機能しないと国の暴走や歪みをただすことができない、住民の暮らしの実態に対応した施策が深刻化します。「自治と公共性の再生」は主権者である国民・住民の幸福のために存在する当たり前な自治体と国を取り戻す課題です。コストや安上がりが基準ではなく、住民の福祉の増進、公共の福祉の拡充を政策決定や財政運営の基準とする当たり前な自治体づくりを前進させることができます。これまでの「再生」は主権者である国民・住民の幸福のために存在する当たり前な自治体と国を取り戻すことが課題です。

## ■研究活動の強化と会員拡大で研究所財政の改善を

研究所財政が厳しくなっています。紙、印刷費、郵送費などの大幅値上がりや、会員の高齢化や「住民と自治」誌の値上げによる会員減少などが原因ですが、地方自治の危機に対応した研究と運動の発展に、研究所の社会的役割はますます大きくなっています。財政分析や各種調査・研究活動などの受託事業を増やすこと、会員拡大に旺盛に取り組みます。

## 定期総会第2部・地方自治フォーラム記念講演

定期総会第2部の地方自治フォーラムでは、慶應大教授の井手英策氏が「すべての人にベーシックサービスを～財政のあるべき姿を考える」と題して記念講演、後半では昨年度の重点

事業として取り組んだ6つの研究会の報告と交流が行われました。ここでは、参加者が大きな刺激を受けた記念講演の概要を紹介します。

### すべての人に、ベーシックサービスを

～財政のあるべき姿を構想する

慶應義塾大学経済学部教授 井手 英策

#### ■ベーシックサービスといふ言葉

ここ何年か、ベーシックサービスという言葉があちこちで使われるようになりました。国民党、立憲民主党などの政策や明石市の泉市長の発言、そして最近では公明党までが「ベーシックサービス」という言葉を取り入れるようになりました。

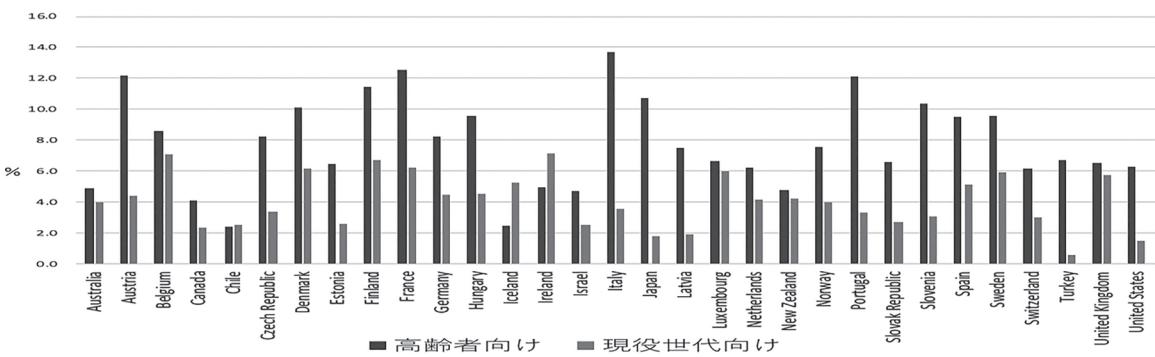
最初に日本の社会保障はどんな位置にあるか考えてみたいと思います。日本の社会支出の割合（GDP比）は、OECD

#### ■日本の社会保障の現状

36カ国の中位を上回る15位で見るとまあまあの水準にあるといえるかもしれません。しかし、支出しは上位（6位）になつてあります。「家族」「住宅」「失业」「積極的労働政策」など現役世代への支出しはアメリカ、トルコなどとともに最下位クラスになつています。高齢化率が高く高齢者の数が最も多い日本で高齢者向け支出が多くなるのは当たり前で、日本の高齢者が特別恵まれているわけではありませんが、現役世代が極端に自己責任を強いられ何か突然の理由で働けなくなると生活破綻が避けられない、子どもが路頭に迷わざるを得ない、という実態にあります。だから日本では、どの家庭も子供を大学まで行かせるために、家や車を買うために、病気になった時に備えて、老後の生活のために貯金をするのです。自己責任で自己防衛するためには貯金する、景気が悪かったり、物価高の時はなおさら貯金です。消費に回りませんから経済は元気になりませんよね。

平成の30年間に起きた日本





OECD stat. より作成。高齢者向けは「高齢」、現役世代向けは「家族」「住宅」「失業」「積極的労働市場政策」。

の変化を見ると、共働き世帯が60%も増えたのに勤労世帯実収入は1997年（平成9年）の水準に届かず、世帯収入300万円未満が31%、400万円未満が45%：個人の収入ではなく世帯の収入でしかも税引き前の収入です…、2人以上世帯の3割、単身世帯の5割が貯蓄なし、一人当たりGDPは世界4位から26位へ、企業時価総額トップ50社のうち日本企業は32社から1社へ、伸びりの大きな企業（ユニコーン企業）は、米国369、中国138、インド32、韓国10、に對して日本は5しかありません。相対的貧困率はOECD32か国中9位、ジニ係数11位、平均の勤労者所得で韓国や台湾に抜かれるのも時間の問題と言わっています。日本経済は、発展途上国の一歩手前と言えるような状況です。

今、歴史的な円安が加わり、自己責任による生存・生活ニーズの充足がますます困難になります。社会を変えなければならぬという時期に私は立っているのです。

## ■ 分断社会といつ「民意」

## ■ もう一つの民意

I S S P（国際比較調査グループ）が2016年に行つた「政府の役割」についての調査結果では、日本は、11項目の調査のうち、医療供給、高齢者生活維持、大学生奨学金、困窮者向け住宅供給、对企业環境規制の5つの項目で政府の責任であるとする人が35か国中最下位、失業者生活維持33位、男女平等33位、貧富格差是正32位、職業安定31位、産業振興29位となり、物価安定だけが13位となっています。国民の暮らしと健康に直結する課題について政府が社会的に責任を負うべきだと考へている人が少ないので。自己責任が当たり前な社会が国民意識の中にも定着している、これが残念ながら「民意」なのです。さらに、日本の税財政制度は、給付による所得格差を小さくする力がOECD21か国中19位、課税で所得格差を小さくする力は21か国中21位であり、弱い立場の人たちを支えることができない財政・社会になつていています。

一方、内閣府の「国民生活に関する世論調査」（2017）では、回答者の87%が自分は「中流」と答え、「下流」は8%しかいませんでした。また、「皆が安心して暮らせるよう国は責任を持て」という考へに賛成する人は75.9%で、病人、高齢者、失業者、貧困世帯、家を持つない人などに必要なサービスを保障することを政府の責任と考へている人の割合はOECD諸国の中でも日本が一番少ないが、「中流」と思つてはいる自分が、「中流」と思つてはいる自分も含めて、皆が安心して暮らせるよう国は責任を持つべきと考へている人」は、8割近くを占めているということです。

誰もが安心して大学に行ける、医療・介護を受けられるようベーシックサービスを保障する社会にしていくが求められるのでないでしょうか。

## ■ 所得の平等化から尊厳の平等化へ

私たちが目指すのは、困つて

いる人たちを助けてやる「保護」ではなく、すべての人々のいのちとくらしの「保障」です。この社会には必ず存在する働くことのできない人たち、その彼ら、彼女らの生存を確保し、社会的責任を果たせる状況を作ついくことが重要で、そのためには、最低限の保障ではなく品位ある最低保障（Decent Minimum）が必要です。中間層の寛容を引き出すベーシックサービスの保障を跳躍台として、屈辱を刻印する救済の領域（生活保護など）は最小化していくことが重要です。

## ■ベーシックサービス保障で結果的に格差は是正

所得制限なしでベーシックサービスを保障すれば、それは結果として格差を是正する。サービス保障による所得改善率が低所得層ほど高いからです。例えば、医療サービスを無償化すれば生活保護の医療扶助が不要になり、教育の無償化や住宅保険が実現すれば教育扶助や住宅扶助も必要なくなるため生活保護世帯は激減する、生活保護はなく、弱者を生みださない社

### 〈ベーシックサービスによる所得改善率〉

	低所得層			高所得層	
	第一分位	第二分位	第三分位	第四分位	第五分位
教育	30.6	28.5	14.2	10.4	5.6
医療	34.9	22.2	15.8	11.8	7.2
社会的住宅	1.8	0.7	0.4	0.2	0.1
乳幼児期の教育・ケア	4.5	3	2.4	1.5	0.8
高齢者福祉	4	1.9	0.7	0.4	0.2

出所:OECD "Divided We Stand," p.316より作成。単位は%。

## ■成長は目的から結果にかかる

OECDの統計でも明らかなように、格差が大きい社会は成長の足を引っ張ります。ジニ係数が3%悪化すると25年間成長は0・35%減少します。中低所得層への教育の保障が、労働者の質を高め、質の高い児童ケア、教育、医療、住まいへのアクセスが社会的流动性を高め、機会の平等を実現します。明日から大学がに係る膨大な事務や調査が大幅に減り単純化することができ、保護費受給と引き換えの屈辱を無償化になつたら、子どものいる多くの世帯で今のような貯金はいらなくなります。それが消費に回り、経済が元気になつてす。弱者を保護救済する社会でいくんです。

会にしていく事をめざすのです。

## ■連帯という新しい効率性

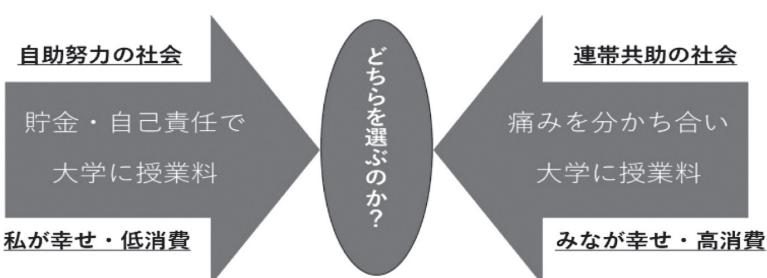
所得制限のないベーシックサービスの保障という普遍主義は、全ての人を受益者にし、中間層と低所得層の利益共有を通じて低所得層の分断線（救済されるvs救済されない）を解消し、行政への疑念を払しょくする力を持ちます。生産年齢人口に対する社会支出が多い国ほど所得格差が小さく、信頼感や連帯感が高くなつていて経済も安定している。「競争するとよくなる」という言説に惑わされるのはもうやめましょう。連帯したほうが、支えあい助け合つた方が効率的なのです。ベーシックサービスを保障しみんなが受益者になることで、痛税感をやわらげることができます。ベーシックサービスを保障しみんなが受益者になることで、痛税感をやわらげることができる。格差は正・経済成長が目的ではなく、みんなが幸せになる分配が結果として格差を是正し、消費を活性化させて経済を元氣にするのです。

## ■どれくらいの財源が必要なのか？

教育、医療、介護、住宅などのベーシックサービスをすべての人に保障するためにはどれくらいの財源が必要でしょうか？おおむねの試算で、大学（約2.5兆円）、医療（約5.6兆円）、介護自己負担（約0.9兆円）、給食費・学用品の無償化（約1兆円）看護・介護・保育・児童教育従事者の給与を年間50万円引き上げ（約1.6兆円）、生活扶助と失業給付の3割拡充（約1兆円）、住宅手当月額2万円（約1200万世帯）（約2.9兆円）という額になり、消費税約6%強の増税で賄える計算になります。法人税を小泉政権時の水準に戻し、1237万円超の所得税を10%上げれば、おおむね消費税0.5%分に相当することなどを考慮し、いくつかの税の組み合わせも議論して決めればいいのです。みんなが税負担して、みんなが必要とするベーシックサービスを保障することが合意と連帶の力になります。

## ■「負担論争」から「ビジョン論争」へ

### 「負担論争」から「ビジョン論争」へ



時代の趨勢、国民の眞の意識を見極め、社会を変えることが

## ■時代の趨勢を見極め、受益と負担の新しい同盟を

事務局

（文責 埼玉自治体問題研究所  
に送り、私の話を終わります。  
は歴史の破壊である」を皆さん  
二宮尊徳の言葉「政治なき理  
念は寢言であり、理想なき政治

④支出を削り、収入を増やすことで財政を再建するのではなく、受益増を通じて痛税感を緩和し、社会を再建し、制度に

③救済されたものは生きづらさを感じ、救済したものは負担にし格差を是正する  
く、人間を平等に扱うこと  
で、他者を信じ、連帯することで、各人に利益をもたらす

るか、という問い合わせでは、自助努力・自己責任の社会を導きます。すべての人々に必要なサービスを保障するために、負担を分かち合う連帯共助の社会をめざすビジョンこそ求められています。集めたお金をどこにどのように使うかが最大の問題

コロナ禍で給付金や支援金などの生活と命を守るために給付が行われましたが、野党の主張として消費税の5%減税というのがありました。私には理解が難しい政策です。消費税の5%減税をやると富裕層は年間23万円の減税、低所得層では年間8万円の減税になります。これなら特別定額給付金の方が富裕層優遇にならない。低所得層は減税分を50年間貯金してやつと大学費用1人分しかならないのですから…。税などで集めた金の使い方、配分が重要であり、配分の効果は税収が大きいほど

重要な国民的課題です。  
①自己責任を原則に、仕方なく弱者を救済する社会からすべてのいのちと生活の基盤を整え、各人が責任を果たせるようになる社会へ  
で、負担したお金が人々が必要とするベーシックサービスに使われるならそれは暮らしと命の安心を保障し、人生を豊かにする糧となります。

## ■逆進性を超える



# 民主的自治体論を考える（3回特集）

## ③自治型国家構想と自治体

**國學院大學名誉教授 埼玉自治体問題研究所顧問 大坂 健**

### はじめに

集権論は克服されず、社会主義への展望としての地方自治

起したい。

一九七〇年代に島恭彦が提起した民主的自治体論は、①人権を保障する運動・制度・組織としての多面的自治

論の展開はほとんどなされないままであった。その展開は、民主的中央集権論を克服し、アソシエーション構想と

### 一 未来社会と自治型社会の形成

体論、②体制を越えた暮らしの共同活動としての地方自治

民主的自治体論を接合することによって可能となるであろう。

本連載最終回では、民主論、③社会主義への展望としての地方自治体論という、優れた理論的成果を生み出してきた。しかし、伝統的マルクス主義にもとづく民主的中央

#### (1) 未来社会とアソシエーション

エーション構想が参考になるであろう。

の自治体論の成果に依拠しての展望としての地方自治構想——国家構想とし始めた。しかし、伝統的マルクス主義にもとづく民主的中央

では、自治型国家構想——を提

未来社会を展望する場合、この構想による体制変革と協同組合的生産様式を経済的に包摂された資本主義社会

基礎にしたマルクスのアソシエーション構想が、自由で平等な個人が連合

して集団的自己決定にもとづき運営するアソシエーション社会（共産主義社会）へと転換されることである。そのような社会への転換は、資本主義生産様式から協同組合的生産様式への変革が基礎となる。マルクスはいう。「もしそれ〔協同組合的生産〕が資本主義制度にとってかわるべきものとすれば、もし協同組合の連合体が一つの共同計画にもとづいて全国の生産を調整し、こうしてそれを自分の統制のもとにおき、資本主義的生産の宿命である不斷の無政府状態と周期的痙攣とを終わらせるべきものとすれば――諸君、これこそは共産主義、『可能な』共産主義でなくてなんであろうか！」（『フランスにおける内乱』『全集』第一七巻、三一九—三二〇頁）と。

アソシエーション社会とは、労働する自由な諸個人としての生産者が自發的、主体的に互いに結びつきあって形成している社会であって、諸個人が社会的生産全体をその手に集中し、それを自分たちの共同の能力として取り扱い、共同で取得した生産諸条件を利用して、協同組合的諸組織ないし諸アソシエーションをつうじて一つの計画にもとづいて全国の生産を調整する協同組合的生産様式を経済的土台として成立する社会である（大谷禎之助『マルクスのアソシエーション論』桜井書店、二〇一一年、三二六、三三一頁）。ただし、マルクスがいう「一つの共同計画」にもとづく全国の生産調整の主張が「計画経済」を遂行する巨大な官僚機構を生み出しうならば、協同組合的生産様

て抑圧的な社会形成につながった経験を踏まえて、協同組合的生産様式への転換は、国際的社会的に規制された市場成しては、労働する自由な諸個人としての生産者が自發的、主体的に互いに結びつきあって形成している社会であって、諸個人が社会的生産全体をその手に集中し、それを自分たちの共同の能力として取り扱い、共同で取得した生産諸条件を利用して、協同組合的諸組織ないし諸アソシエーションをつうじて一つの計画にもとづいて全国の生産を調整する協同組合的生産様式を経済的土台として成立する社会である（大谷禎之助『マルクスのアソシエーション論』桜井書店、二〇一一年、三二六、三三一頁）。ただし、マルクスがいう「一つの共同計画」にもとづく全国の生産調整の主張が「計画経済」を遂行する巨大な官僚機構を生み出しうならば、協同組合的生産様式への転換には、既存の協同組合やNPO、非営利企業などの連帶

式を経済的基礎とした自治型社会といつてよい。  
**(2)自治型社会の形成**

この自治型社会形成に向かうた改革は、資本主義世界システムの改革と同時に世界規模で進めなければならないことを考慮すると、体制変革運動の世界的進捗を踏まえた漸進的な方法、つまり、協同組合など連帯経済の生産・消費・廃棄過程への浸透と、それを促進する自治体・中央政府の施策や国際的連携によって徐々に達成されることになる。そして、それは、次の三つの方向で改革することによって可能となろう。

**①連帯経済の発展と経済民主主義の実現**  
田傑俊『マルクス思想の現代的可能性』大月書店、一九九七年、一〇〇頁）ことを意味す

経済を資本主義内において副次的生産様式として発展させていく必要がある。それには、消費や農業関係の分野に多い協同組合の現況に鑑み、工業などの生産分野における労働者生産協同組合などの発展が課題となる。

また、最も主要な企業形態である株式会社も改革しなければならない。マルクスが「資本制的株式企業は協同組合工場と同じように、資本制的生産様式から組合的生産様式への過渡形態と見なされるべきである」(長谷部文雄訳『資本論3』河出書房新社、一九六四年、三六一頁)と、協同組合的生産様式への過渡形態として株式会社をあげたことはよく知られている。現行株式会社を協同組合的株式会社に再編するには、労働者の経営参加とともに、所有関係の

改革、例えば、スウェーデンのメイドネル案—従業員一〇〇名以上の株式会社は利潤の払い、基金は企業の株を取得。

二〇～四〇年で基金は過半数の株式を所有するとされた――の仕組みが必要になる(この案は修正され、実際には一九八四年に制度化されたが、一九九一年に廃止された)。

## ② 参加民主主義の発展

未来社会を形成するための過渡形態が参加民主主義でなくてはならないのは、国民による統治を実現し、「国家権力の社会による再吸収」を可能にする民主主義の形態であるからに他ならない。

現在の議会制度では、国民は代表者あるいは政党を選ぶだけの権限しか付与されず、

結局、代表者や官僚などの工

リートに委ねる政治となり、国民の統治からかけ離れた政治理しか行われない。参加民主主義には、共同業務への国民による統制や、紛争解決、人々の政治的関心を高めることなどの役割に加えて、自由で平等な未来社会を形成する上に

おいて、支配・被支配関係<sup>11</sup>の権力関係を社会から排除し、水平的人間関係を社会に定着させる役割、すなわち、その制度や運動が創りだす公共空間において、対話・交流を通じて対等な人間関係を生み出し、新しい社会を支える人々のネットワークを形成する役割がある。このような参加民主主義制度と運動が恒常的に

包括する概念であって、命令的委任などの導入などよつて民意が反映されるように代表制を改革し、間接民主主義をより強化することに資するであろう。

③ ナショナリズムの克服と国際連帯  
ナショナリズムは、人々を

公共部門だけでなく、企業、労働組合、地域自治会、教育機関、NPO、協同組合、政党などを含め社会全体において制度化、運動化されなければならない。そうすることによって、私たちは、未来社会を可能とするようなヘゲモニーと改革の主体形成などの社会的条件を生み出すことができる。

# 特集 I

民主的自治体論を考える ③自治型国家構想と自治体

国民として凝集させ、国威発揚に熱狂させるとともに、あらゆる近代の思想と結びつき、国民国家をイデオロギーの面で支え、戦争や独裁、人種差別などを引き起こす、近代における最強のアイデンティティーである。体制変革のために、国民国家を支えるナショナリズムが民主主義を踏みにじらないように、また、国民を国家間競争に巻き込み、経済成長を絶えず求める国民意識の醸成をもたらす国民国家間システムの作用を弱めるよう、家族や学校、地域などへの多様な帰属感と同格のアイデンティティーとして、ナショナリズムを相対化することが必要となる。それには、国民国家が連合する地域共同体を構築し、新たな地域人（アジア人）としてのアイデンティティーを生成する

とともに、国家間の所得・資源分配の平等化や平和維持などの国際連帯活動を強めることが求められる。ヒエラルキー化した国民国家間の関係を平等な関係へと転換する条件は、ここから生み出されるのである。

## 二 自治型国家構想

### （1）自治型国家構想検討の基本的視角

社会は、協同組合的生産様式への転換とともに、民主主義をさらに発展させ国家権力を加民主主義の制度化とも関連がある。というのは、参加民主主義としての直接民主主義制度は、ナチスがそうであつたように独裁を生み出す政治的手段となり、また、今日にみられるナショナリズムを基盤とした排外主義的政治勢力が政権に容易に接近する制度となる可能性を排除できないからである。その制度化は、最も実現可能な自治体において専ら行われることになる。

### ①自治体優位の国家構造への転換

政府間関係において中央政府よりも自治体を優位におく根拠は、民主主義が生活に身近な政府＝基礎自治体において最も達成でき、その体制が「國家権力の社会による再吸収」を可能にする統治形態と考えられるからである。私たちがめざすアソシエーションは、この点からみて、「国民の生活に一番近い地方公共団体が公的事務を優先的に分担し、包括的な地方公共団体はより近接的な地方公共団体が効果的に処理できない公的事務を

るものとなるであろう。

補完的に分担し、中央政府は地方公共団体では効果的に処理できない全国的な性質・性格の事務と中央政府の存立にかんする事務のみを分担する」（杉原泰雄、前掲書、五三頁）という、政府間における自治体優先の事務配分の原則<sup>11</sup>「補完性または近接制の原理」は、未来社会形成にとって極めて重要な意義をもつてゐるといえるだろう。自治体が民主主義の拠点になることによつて、国家権力は社会に埋め込まれ、アソシエーシヨン社会が形成できるのである。それゆえ、中央集権制の下で中央政府が担つてきた共同業務をできる限りくらしの共同体としての自治体とその連合体に委ねることや中央政府の決定への自治体の参加・関与制度などの、中央政府よりも自治体を優位に置く国家

体制を設けることが求められるのである。

## ②重層的な住民参加制度の形成

地域の自治は、社会保障や教育、福祉、環境、防災、その他インフラ整備など私たちの発達を保障する自然的社会的条件としての人権保障を実現するための住民による自己決定である。これを保障するために、住民が居住地域において自治体の施策に関与できることによって、一定の権限が付与された近隣自治体を設け、自治体内において重層的な住民参加制度—自治体の条例制定・改廃などの重要な議案について、近隣自治体の一定数の議決を必要とすることや、住民投票に付すことなどを構築する必要がある。そのためには、自治体の規模や政府の形態なども地域

非営利企業、自治会などの地域の住民組織と自治体との協力連携は、人権保障を達成する暮らしの共同体としての自治体形成を進めて自治を強化していく上においても、官僚主義を克服する上においても重要な課題である。

## ③中央集権制の排除

そもそも体制変革においておいて、中央集権制が問題となるのは、国家権力の掌握によつて社会変革を推進するための統治形態と考えられてきたからである。しかし、この体制変革の方法は、歴史的に証明されたように中央集権制の強化とともになつて肥大化する官僚機構の下で人々を抑圧する社会を生み出すことにつながる。国家権力の掌握は、反対

住户が自主的に決定できるようになることが求められる。

さらに、協同組合やNPO、

派を物理的に抑圧、排除することも含む概念であつて、政権を担うこととは全く次元の異なる政治行為であることに留意すべきである。体制変革による未来の新しい社会の形成は、自由と平等を求めるアソシエーション社会の形成としていく上においても、官僚主義を克服する上においてもわなければ、達成することはできない。体制変革は、国家権力の掌握ではなく、自治体を拠点とした参加民主主義の力をによって、国民的合意形成の下で国際的条件を勘案しながら進めなくてはならないのである。

もちろん、中央集権制を排除することは国会や中央政府の下で人々を抑圧する社会を生み出すことにつながる。そのためには、自治体の会を生み出すことにつながる。国家権力の掌握は、反対

# 特集 I

界規模での所得・資源配分の是正・人権・民主主義の拡大、NGOとの連携、国際平和の維持などの、自治型社会形成にとつて重要な役割を担うことになる。

このように私たちがめざす国家は、国民が全国的な代表選出や国民投票、自治体への住民参加などを通じて政治をコントロールするとともに、自治体が中央政府に開かれて、できる民主的自治体を基礎とした自治型国家である。

もちろん、以上のような改革は、国内的な条件だけではなく、国際的条件——民主主義の浸透や軍縮・平和維持、地域共同体の形成、所得・資源の世界的な再配分などの状況——に依存するであろう。

## (2) 自治型国家構想の概要

また、芝田英昭からも、国にわかりやすくし、容易に制度にアクセスできるようにするために、中央政府から独

現行制度では、講会を住民の総会（町村総会）に代替することが認められているものの、基本的には画一的に自治

さらには育成・拡大していくことは、アソシエーション社会形成の第一歩となる。公共部門の民営化、嘗利化という新

⑪ 中央政府と自治体の再編

① **中央政府と自治体の再編**  
次に、自治型国家構想の骨格を素描しよう。ただし、ここで示す構想は自治体や、中央政府と自治体との関係についての改革に限定され、国会や司法などについての改革については言及していないことを、予めお断りしておきたい。

立した機関として社会保険金庫を創設し、地方に社会保障事務所を設置するという構想が提案されている（芝田英昭編『福祉国家崩壊から再生への道』あけび書房、二〇〇一年、二〇四頁）。しかし、この構想は、社会保障行政分野を総合化して、独立機関の下で国民の声を反映させようとする点では評価できるもの

体の政府形態が法定されてい  
る。当面、少なくとも数種類  
の政府モデルから選択できる  
よう改訂すべきであろう。

また、合併で拡大した自治  
体の規模を縮小することなど  
も課題となる。参加民主主義  
を追求しようとするならば、  
大規模化した自治体を民主主  
義の基礎である討議、コミュニ  
ケーションなどが可能な一  
元化の実現を目指すべきであ  
る。

中央政府の分割構想を提案しているのは神野直彦である。神野は参加民主主義の観点から社会保障基金として中央政府の社会保障行政を独立させ、中央政府を分割する構想を明らかにしている（神野

とする点では評価できるものの、現行行政財政制度と同様に自治体を下請け機関とする仕組みを踏襲しており、問題がある。

b 自治体規模・政府形態の自己決定

住民自治には、住民が自治体の政府形態を自由に採用で

ニケーションなどが可能な一  
定規模の自治体に改める、あ  
るいは、自治体内の自治組織  
として、イギリスのパリッシ  
ュのように土地利用権の権限  
を実質的にもつ近隣自治体を  
設置すべきである。

直彦・金子勝編『福祉政府への提言』岩波書店、一九九九年)。

住民自治には、住民が自治体の政府形態を自由に採用できるようになるととも含まれる。現行制度では、議会を住

C 非営利団体などとの連携  
共同業務を担う非営利団体を  
さらに育成・拡大していくこ

立した機関として社会保障金

る。当面、少なくとも数種類の政府形態が法定されてい

自由主義的再編ではなく、連帶経済の一翼を担う非営利団体と中央政府・自治体との協力関係を拡大する方向での公共部門の再編は重要な課題である。

非営利団体を含む協同組合やNPOなどと自治体とのネットワーク形成は、暮らしの共同体としての自治体の活動領域を拡大し、民主的自治体を構築することに資するであろう。

## ②行政事務と財源の再配分

a 行政事務の再配分  
中央政府・自治体間の事務再配分は、原則として、現行のようないつの事務をいくつもの団体に配分する多層的事務配分ではなく、一つの事務は一つの団体に配分する一元的の事務配分に改めた上で、基礎的自治体を優先する。中央政府への配分については、自

治体で担当することが困難な事務や存立に関する事務のみとする。しかし、この配分方法を個々の行政事務について適用し検討する過程において、中央官僚から激しい抵抗が予想される。これを回避するような、中央政府は現金給付を、自治体は現物給付を担当するという配分方法が宮本憲一から提案されている。「財政の所得配分的機能のうち生活保護のような貨幣的給付については中央政府が計画し、財政の責任をもつべきであろう。しかし、それ以外の現物給付的性格をもつてている住宅、医療施設、教育施設、保育所、老人ホーム、身障対策施設やそれに関連するサービスなどは、中央政府では画一的な施設の供給しかできな

う自治体の重層構造の中で、配置をし、住民の自発的な計画、建設、運営などがおこなわれなければ、生きたはたらきをしない」（宮本憲一「現代社会と地方自治」『法学セミナー増刊』第八号、一九七九年）と。最近では、宮本と同様の主張が神野直彦からも行われている（神野直彦・金子勝編、前掲書、第七章）。

## b 財源配分

中央政府・自治体間の事務再配分に対応して、財源も再配分されねばならないことはいうまでもない。自治体の財政需要を満たすように、所得税、消費課税など主要な税源を再配分する。国庫補助金は災害対策以外のものはすべて廃止する。一定以上の金額の起債については住民投票で決定するように改める。地方交付税は簡素化し、その総額

は毎年算定するのではなく三年間程度固定化する。後述する全国自治体連合組織が中央政府と交渉して、交付総額、算定方法などについて決定する。

## ③参加民主主義制度の拡充化

### a 住民自治の拡充強化

情報公開制度などの拡充・新設、予算策定への住民参加、討論の機会の拡大などが課題となる。地方議会については、住民の政治的意見の分布を議会に反映させる「社会学的代表制」や、選挙で重要問題の方針を問う「半代表制」を導入する。直接請求については、署名数などを引き下げて請求

ともに、役員の解職請求や条

例の制定改廃の請求も最終的に住民投票などで決定するよう改める。住民投票についての提案権を一定数の住民に認める（杉原泰雄『地方自治の憲法論』勁草書房、一〇〇二年）。近隣自治体を設け、予算策定に際して、近隣自治体・地域集会での住民討論や政策提案、優先順位付け、自治体の重要な議案への関与などの制度も導入する。

#### b 自治体の国政参加の拡充強化

自治体の国政参加の拡充強化も視野に入れねばならない。現行制度では、全国自治体連合組織の意見具申や地方議会の意見提出権、個別法令での意見聴取・意見の提出などの制度のほか、民主党政権下で法制化された「国と地方について積極的に関与する権能」をもつ。将来的には、自治体に関する法案・施策だけ

としては不十分である。自治体に関する法案・施策については、自治体に拒否権（例えば、全国の地方議会の過半数以上の決議）を付与する。また、全国知事会など地方六団体を再編し、税源配分や財政調整、自治体の事務に関する法案などについて調査研究する付属機関を設置した、中央政府と交渉する権限をもつ全国自治体連合組織を創設する。

中央政府の事務は、本来であれば自治体に帰属しているものを、自治体では遂行でききないために中央政府に委託しているとみなすことができ。したがって、自治体は、中央政府の事務遂行のあり方について積極的に関与する権能をもつ。将来的には、自治体が関与できる制度を設ける必要がある。

自治体における参加民主主義（住民自治と国政参加の拡充強化は、投票や住民運動などだけでなく、自治体を通じて国政に住民の意思を反映させた新たな民主主義のチャンネルを生み出すとともに、中央集権制にともなって肥大化した官僚機構を制御し、国民による政治の発展に大きく寄与することになるであろう。〔埼玉自治体問題研究所顧問〕

#### おわりに



# 地方自治の大逆流時代 自治体学校で対抗力アップを

7月20日(土) 主会場 鶴見公会堂 (JR・鶴見駅 1分)

**2日間限り**

※ 自治労連組合員 健康福祉総合センター  
(JR・桜木町 5分)

—組合員は参加費減額になります—

～21日(日) 分科会 横浜市立大学(京急・金沢八景5分)

詳細問合せ・パンフは [info@saitama-jitiken.com](mailto:info@saitama-jitiken.com) 又は 048-822-9272 へ

**問** **2** あなたは、中東、アフリカ、東南アジ  
アの貧困・難民問題や被災地の  
差別問題などを取材するフォトア  
ジヤナリスト・安田菜津紀さん  
の講演から、今後の社会のあり  
方を考える機会がありました  
か？

地方自治の1年先の理解に自信がありますか？

問1

中山徹理事長の基調講演は「地方自治法の改定や自治体職員の今後、能登地震対応、自治体と地域この1年から考える」がテーマですが……あなたは、「指定地域共同活動団体」はじめ地方自治法の改定や自治体職員の今後、能登地震対応、自治体と地域この1年から考える」がテーマですが……あなたは、「指定地域共同活動団体」はじめ地方自治

スタート

地方自治関心度診断

## 問4 生保の法制度と現状を、○どうする自治体DX、○少子化克服の公的責任は、○学校統廃合・小



に言われ、汗をかきつつまとめていました。3つとも興味があるませんか？

自治労連埼玉の集会では80分で報告のあった内容を15分でやるよう

**問3** 全国から3つの審  
議会へ提出された「能登半島地震対策  
案」のうち、最も現実的な案は、( )  
です。

# ゴールB

ゴールA

# ゴールA

ない ある  
↓ ↓  
ゴー ル A ゴー ル B

ないある  
↓ ↓  
ゴール A B  
へ へ