

# 自治研 かんがわ

2017 8 No.166  
(通算 230号)

## CONTENTS

巻頭言 多民族、多文化共生の地域をめざそう

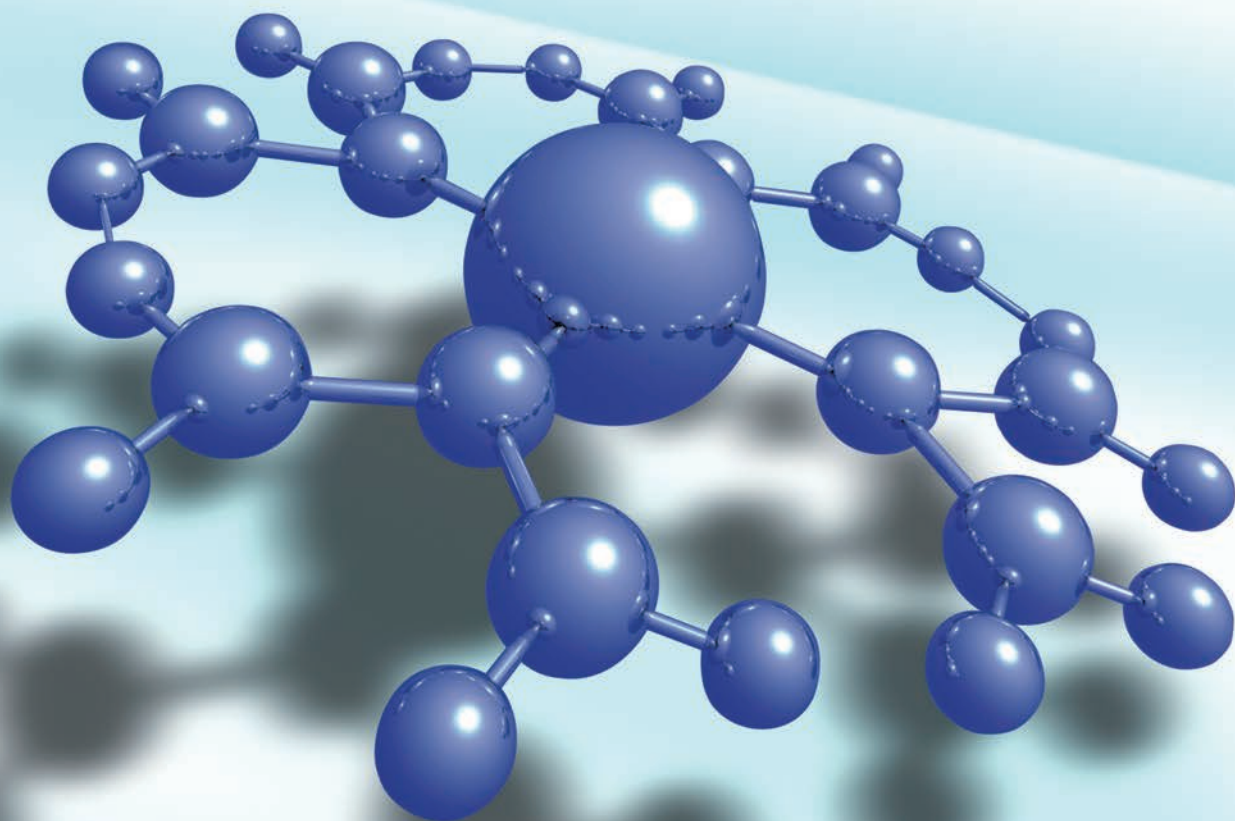
地方自治法施行70年 —日本の地方自治の歩み—

公益財団法人地方自治総合研究所 所長 辻山 幸宣 …… 1

人口減少時代の都市空間をデザインする

—「都市をたたむ」という観点—

首都大学東京都市環境学部教授 饗庭 伸 …… 13



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

1930年の台湾セディック族の抗日暴動・霧社事件を描いた台湾映画「セディック・バレ」に想い、台湾花蓮市に、原住民族の村と慈済大学「原住民族博物館」を訪ねた。台湾では、「先住民」は既に滅びた民族を意味するとし、「原住民」と言う。大陸からの漢民族等の移住以前からの原住民族として、現在16民族が認定されている。総人口の2%ではあるが、言葉や伝統文化、芸術・生活様式の保護と、「原住民」の地位向上への政策が進められている。これまでの差別実態の反省の上に、高等教育への優遇や国会議員も原住民族枠が保障され、小学校では「原住民族」のことを教育することが義務付けられていると言う。中華民国台湾は多民族国家である。

戦前の歴史学者喜田貞吉（1871 - 1939）は、日本民族概念を、i「縄文式民族」（アイヌ人）、ii「弥生式民族・北種」（天孫民族 = 大和民族・出雲民族・朝鮮民族）、iii「弥生式民族・北種」（倭人・肥人・隼人・琉球人）iv「漢民族」の「混合民族・複合民族」国家だと論じている。敗戦により植民地主義が崩壊した後は、日本における民族問題は曖昧に回避されてきたと言われる。日本も多民族国家である。

1983年、当時の中曽根首相が、広島原爆擁護ホームで「日本は単一民族だから泥棒も少ない」と発言、抗議を受けた。以降、閣僚や、国会議員の「単一民族・大和民族」発言が何度も問題にされて来た。国家主義・軍国主義の復活を象徴している。日本社会の現実が、残念ながら、様々な人びとが安心して暮らせる社会に向かっていないことが明らかとなり、国際社会からも何度も非難されつづけてきた。

2008年6月、「アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議」が、やっと、国会両院で採択された。国際社会から批判され、現実のアイヌ差別の存在が、アイヌの人たちを傷つけていることが認識され、決議につながった。具体的な「アイヌ文化振興法（略称）」も動き出している。沖縄も同じなのではないのか。何よりも米軍基地は、沖縄差別の上に成り立っているのではないのか。

2016年6月3日、ヘイトスピーチ解消法（略称）が施行された。「不当な差別的言動の解消に向けた施策」を国、地方自治体に求めている。しかし、嫌中、嫌韓（朝）のキャンペーンが街にあふれている。基本的人権への挑戦であり、「戦争のできる国」への強行を続ける安倍政権の応援団でしかない。当然、許すことはできない。

私たちのめざすべきは、多民族・多文化共生社会である。出発点は、地域生活圏であり、本来の自治ではないのか。私たち自身が問われている。

神奈川県地方自治研究センター設立 40 周年記念講演会（2017 年 6 月 14 日）

## 地方自治法施行 70 年

—日本の地方自治の歩み—

公益財団法人地方自治総合研究所所長 辻山幸宣

2017 年 6 月 14 日神奈川県地域労働文化会館において（公社）神奈川県地方自治研究センター設立 40 周年記念講演会が開催され、（公財）地方自治総合研究所所長の辻山幸宣氏より「地方自治法施行 70 年—日本の地方自治の歩み—」をテーマにご講演をいただいた。本稿は、その講演内容をもとに編集部にて原稿案を作成し、辻山氏が加筆・修正したものである。

### 1. 戦後地方自治制度と地方自治法

#### (1) 戦後自治は憲法で創設されたのではない

最初にお話ししたいのは、70 周年というのはどこから数えてかということとして、地方自治法は、昭和 22(1947)年の 5 月 3 日、憲法と同じ日に施行されています。施行された日を出発点とすれば、70 歳になります。

私はこれに疑問を持っておりまして、日本の戦後の新しい思想に基づく、新しい姿をした地方自治というのが、実は憲法が指し示すものだと学んできたのですが、どうも調べてみると、憲法の制定・施行よりも早く、新しい戦後の息吹というものが込められた出来事があったのです。

それが「第一次地方制度改革」というもので、これは憲法よりも半年早く戦前の諸法の改正で行われています。何の改正かというと、府県制、市制、町村制などなど一斉に改正になったんです。何で、憲法よりも先にそんなことをやったのだろうか、そもそも GHQ はそのことを了承したのだろうかとか、わからないことが多くて、マッカーサー回想録をま

た読んでみたりしたんですけれど、よくわかりません。

#### (2) 地方制度改革は憲法実施に先んじて

ひとつの手がかりは、明治 21 (1888) 年の市制町村制の施行にあたって、山縣有朋内務大臣が訓示を垂れたものが記録として残っています。「能ク完全ナル自治ノ機體ヲ造成シ自治ノ精神ヲ発達シ人民ヲシテ市町村ノ公務ニ練熟シ漸ク国事ニ任スルノ実カヲ養成セシムルハ以テ立憲政治ノ根本ヲ全クシ国家ノ基礎ヲ強固ナラシムルニ至ルヘシ」こういうふうに残っているんです。これは結構有名な市制町村制施行の演説なのですが、そのもとになるのは、



「立憲制度を実現せんとするに当たっては先ず国民をして公務に習熟せしめ、党派政争の風波に当るの前予め地方自治体の制を建て、以て国の基礎を強固ならしむる必要がある。故に地方制度の改革は必ず憲法の実施に先ちてこれを施行せねばならぬ」(モッセの山縣への忠告) というもので、明治の市制町村制を作ったと言われるモッセ氏が山縣へ送った言葉だと言われています。憲法を制定する前に、地方自治の訓練を国民に定着させる必要があるのだと、それによって憲政が実現するだろうと、こういうことを言った。

### (3) 内務省のこだわり

内務省がこれにこだわったのか、どうしても憲法の前に地方自治制度を打ち建てると。中身を見てみますと、やはりあっと驚く内容が含まれています。例えば、知事・市町村長の直接公選、これは驚くべき改革でした。誰が考えついたのか、調べていくと、知事の直接公選は GHQ の民政局草案の中で示されていて、どうやらアメリカが持っていた考え方のようなことはわかります。それで内務省が抵抗して、公選で選ばれた知事が人民のために働くということになってはいかんと、身分上は官吏にする、指揮権を中央が握るということをやったようです。

そのほかの点についても、例えば知事、市町村長の解職請求だとか、議会の解散請求、今で言うところの直接請求の制度です。こういったものを入れているんです。この根拠は何だろうかということ、よくわからないのですが、鈴木俊一氏の回想録を読むと、あれは「私が入れたんだ」、「私が考えついたんだ」と言っている。私は戦後自治は憲法によって生み出されたものではないと考えているんです。憲法によって確立し、保障されたのだけれど、その試みは 1 年前の第一次地方制度改革で行われているんだと考えていいのではないかと。

## 2. 憲法・自治制度の創設と若干の疑問

次に、憲法と自治制度の関係はどうなっているのだろうか。近年話題になっている第 9 条については、マッカーサーが押し付けたのか、それとも日本の発案だったのか、というような論争があります。私どもの月刊誌『自治総研』でも、広島平和研究所の河上暁弘氏という若い研究者が「憲法第 9 条の成立」ということで、4 回に分けて書いています。

### (1) 天皇条項の意味

最初の疑問は、世界中が天皇の戦争責任を断固問うべきだという声が大きかったときに、なぜ日本の新しい憲法に天皇という言葉が入ってきたのか。言うまでもなく、これは GHQ 草案 (別名マッカーサー草案とも言われているのですが) に、すでに第 1 条で紹介されていたものでありまして、私はそれが気になったんですね。「皇帝ハ国家ノ象徴ニシテ又人民ノ統一ノ象徴タルヘシ彼ハ其ノ地位ヲ人民ノ主権意思ヨリ承ケ之ヲ他ノ如何ナル源泉ヨリモ承ケス」。

そこで、近年の天皇条項の研究については、さまざま指摘がありますけれども、マッカーサー 3 原則ではこう書いてあったということで紹介されているものがあります。「The Emperor is at the head of the State(天皇は国家元首の地位にある)」これに着目した研究者が、GHQ 草案の「The emperor shall be symbol of the State」と比較して「shall be symbol of the State」ではなくて「at the head of the State」となっているのはどうしたことなんだということを言っています。マッカーサー 3 原則では、天皇を元首として想定していたのではないのではないかとすることも問題にしているわけです。現に GHQ 草案を見ますと、at ではなくて、「the



Emperor shall be symbol of the state」となっている。この違いに着目して、実は天皇というのはどういう地位のものかという論争をしようとしているわけです。そもそも GHQ がなぜ天皇を新しい憲法に入れ込んできたのかわかりません。下手をするとすべてはマッカーサーの胸の内みたいな感じもあって、とてもわかりにくい。

## (2) 二元代表制と議院内閣制

2 番目に、地方の代表機構は二元代表制をとっています。しかし国は議院内閣制になっています。どこでこれが分けられたのか、使い分けられたのか。おそらくは先ほど紹介したマッカーサー草案第 1 条の「天皇」の関係があるのではないかと思います。

というのは、国会によって選出される内閣総理大臣というのが別にあって、大統領ではない。彼をアメリカ大統領のように国民から直接選ばれるものにするわけにはいかなかった。「元首」概念をめぐって天皇とバッティングする可能性があったからだと思うのです。

3 番目に地方に不信任・解散の議院内閣制的な制度が採用された理由も本当にわかりません。言ってみれば地方の二元代表制に議院内閣制的な不信任議決、つまり議会の解散ということが持ち込まれている。政府説明もちょっと調べてみたんですけど、「今回、長は住民の直接選挙によって選出されることとなり、その結果、一般住民の強力な支持を受けることとなるから、議会との間に政治的な対立が起こることが予想され、このような場合に、不信任議決を違法として一方的に取り消すことは妥当ではない。したがって、両者の勢力に均衡を保ち、相牽制させて、行政全般の適正を期するために、長に対する不信任議決の権限を認めるとともに、これに対して、長は議会解散の請求をなしうることとした」。原案は内務大臣に請求をして議会の解散させるということだったのですが、修正さ

れました。というわけで、なんとも説明がつきにくい制度設計が採用されたということです。もちろんアメリカの連邦政府、及び州政府も政府構成は二元代表制ですが、市町村については実は多様な制度設計が認められています。よく言われているのは、シティマネージャー制度、議会がマネージャーを任命して、執行権を委ねるといようなこととか、そのほか委員会制、議会の一部の議員が執行部の役を担当するとか、様々な形がある。これら多様な制度を自治体の選択で決定できます。

しかし日本はすべからく二元代表制です。このことは後で言いますように、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」

(憲法 92 条) となっています。では二元代表制か他の制度とするかを法律で定めるのかと思ったら、国会の手の届かない憲法の組織論理でしぼられているんです(憲法 93 条)。つまり二元代表制以外を国会で選ぶことができなくなっているという問題があります。

この問題は今、話題になっている高知県の大川村で議会の廃止するという事になったときに、二元代表制というように成り立つのかどうか。これからまた議論になりそうだという気がしています。いずれにせよ地方自治体が抱えた根源的な問題がここにありそうです。

## (3) 機関委任事務の継承

それから 4 番目に、ここは私が一番言いたいところなのですが、機関委任事務と言われる中央政府の事務を知事または市町村長に委任して処理させるという方式と、それに過ちがあったり、あるいは怠ることがあったら、弾劾裁判所に知事・市町村長の罷免を請求することができることになっていました。もちろんその前に指揮監督を行う。

まず第一に、このように地方政府を出先機

関のように使うやり方、これが例えば GHQ の担当している部局にとって許容されるものだったのかどうかということは、記録がないんですよね。内務大臣の指揮監督権一般を GHQ はとてもいやがって、これは消せと言っているんですけど、なぜこのような集権的な事務処理体制というものが憲法、地方自治法の議論の中で残存し得たのかということがわかりません。

同時にその年（1947 年）の暮れに最初の地方自治法改正が行われましたが、このときに国からの委任事務をちゃんとやらない場合は単なる指揮監督・罷免訴追ではなくて、国が裁判所に対し知事に職務執行命令を出すよう求める訴え、あるいは県知事が市町村長に対して執行命令を出すよう裁判所に訴え出るという制度をつくりました。アメリカ等でやっているマンデマス・プロシーディングというものなんですけれど、当たり前のことのようにですが、マンデマス・プロシーディング（Mandamus Proceeding）というのは、「個人が行政機関を相手取ってその職務の執行を求めるもの」なのであって、国の行政庁が求めるものではないのです。しかも、このとき改正してなった制度では裁判にかけて、そして訴えた側が勝利すれば知事も市町村長もクビにできるという、そういうしかけにしたのであります。これについてもどういうふうにして占領軍当局と政府の合意がされたのかということがまだわかっていないのであります。これが 5 つ目の疑問です。

#### (4) 組織運営事項をなぜ法律事項としたのか

さらに 6 番目、92 条で「組織及び運営に関する事項」は法律で定めるということにしたことです。これは日本側が地方自治の本旨というタイトルで作った、自分たちで新たに作った条文なんです。そこで最近になって、行政法の大家である塩野宏先生が「地方自治

の本旨に関する一考察」という論文を出されました。それは非常にわかりやすいことなんです。ショール・サトーというアメリカの研究者が塩野先生に発した言葉だそうです。それは「地方自治体の組織運営に関する事項は普通、自分たちが自分たちの組織運営に関する基本的な事項を定めるのが普通でしょ、それなのに何故、国会で定める法律に委ねているのか、日本人はどう考えているんだ」と聞かれた言葉で、そこでいくつかの仮説を出しているのですが、塩野先生もそのところはきっちりと議論する必要があるというふうに言っているわけでありまして、今の新しい議論でいえば地方自治基本法を作るという動きがありますが、それに近いかなという感じがしているところがあります。これが憲法と地方自治法に絡む私の疑念ということでございます。

### 3. 戦後地方自治制度の修正期

さて、これから先は政策研究大学院大学というところが「我が国の地方自治の成立・発展」という研究をやっておりまして、それを基礎にしながら、この制定以後の動きを追って、そして最後にいくつか私なりの考えを述べたいと思います。

#### (1) 集権的な画一・効率的行政システムの追求

1952 年あたりからどんどん制度改革が行われます。これは地方自治体にとってどういう意味だったかということ、集権的なしぼりがきつくなったということが言えると思うんですね。

サンフランシスコ講和条約で、いよいよわが国の制度を自由に考えていくことができるというときに、逆に集権的、画一的な効率的行政の追求ということが行なわれた。よく調べてみますと、自治体警察をこの時点でうや

むやにしました。それから教育委員の公選制をうやむやにしました。これはそのまま公選制になっておりません。市町村立小中学校教員の人事についても都道府県教育委員会の力を大きくした。

それから地方自治法の改正、これは結構大きいと思いますが、東京の区長公選制を廃止する、それから知事の権限を増やしたり、議会の回数を法律で減らしたりした。

## (2) 交付税・社会保障の整備から地域開発へ

交付税制度については 1954 年から始まるわけですが、3 税の 22% というのを 1955 年から取り入れて、それから順次上げていっているんですね。しかし、1966 年に国税 3 税の 32% を地方交付税の財源にすると決めてから 22 年間も固定されてきたんですね。その後、平成元年に若干の改正を行いましたけれども、トータルとしての配分比率は変わっていないとされています。

それから国民皆保険・皆年金制度、そしてこのときにやはり着目しておかなければいけないことは、地域開発の準備が着々と進んでいたということでもあります。国土総合開発法が提案されたり、特定地域の開発促進法がずらっと立法化されていきます。

憲法、地方自治法が制定されてからの最初の大きな修正点というのは、集権的な体制を作って、開発の経済成長の条件づくりをこの時期にやっていく。このような中で、自治体はどのような行動をとったのか。このことが地方自治を考える上で非常に重要な意味を持つということになります。

## 4. 自治制度の定着・発展期

そこで 1961 年以降の高度成長期には、制度的には地域開発の準備ができていますので、これを強力に進めることになるのですが、こ

れは自治体を揺るがすという事件になります。

### (1) 各種開発促進法の制定

それは新産業都市建設促進法です。新産都、または新産都市とって、全国で 15 か所指定されるのですが、このときに自治体同士がしのぎを削ってわが地域にこの新産業都市を指定しろというので、大変な陳情合戦が起きたんだそうです。ついに国会もこれを座視しているわけにいかなくなって、その選に漏れたところを、工業整備特別地域整備促進法という名称の法律を追加的に作って、6 地域を救ったと言われています。

従来、中央と地方の基本的な構図として「垂直的行政統制モデル」というものがありまして、まさに中央政府が地方自治体に仕事を命じ、そしてその遂行を確実にしていくというやり方です。それに対して村松岐夫先生は、この陳情合戦、自治体間の競争のように自治体が政治的に競争しながら切磋琢磨していくということで「水平的政治競争モデル」と言いました。一時期はこのモデルのどちらを採るかということで随分と大きな話題となりました。

さて今はどうだろうかと思えますけれども、例えば、あの地方創生の交付金とか助成金の奪い合いをみていると、あたかも政治競争モデルが全国的に繰り広げられているのではないかという気がしてなりません。ただし、交付金などのお金をちらつかせて地方を誘導している観が強く、その意味では「垂直的行政統制」とも言えそうです。

### (2) 地域間格差の是正

それから、地域開発が進められていくと、開発の進んだところと、そうでないところで格差が発生するので、この是正のための財政制度も作られた。

地域開発に伴って境界の紛争が出てくるの

で、これを取りしきる法改正をやった。そして、新中央集権化という流れがこの時代を仕切ったのではないか。河川管理を建設大臣に一本化した。地方出先機関を強化していった。

第一次臨時行政調査会が行政事務の再配分ということをやりました。さらに広域行政の推進、これもこの頃から方々で言われるようになって広域行政体というものがかんどんと作られたということでもあります。この時期をざっと見てみますと、この時期は地域開発を全国に行き渡らせるための諸政策が優先し、自治制度はそのための条件整備として行われた。また、市町村行政も新産都や工特の指定を受けるべく陳情合戦を繰り広げたということです。どちらかという、国の開発政策に翻弄された時期であったんだろうという気がします。

### (3) 高度成長によるひずみへの対応

しかし問題は、このようにひずみがかなり深刻にしかも全国的に広がったことだと思います。公害という問題で、自治体当局が住民たちに突き動かされるようにして様々な新しい政策体系を作らざるを得なかったというふうに思います。いわゆる「上乘せ行政」とか、「権限なき行政」と言われる「要綱」による指導とか、そういったものを多発していくということをやりました。

このようにして住民自治という観念が少し定着していくということになるかと思えます。憲法の二元代表制を実質化し、議会による支配を住民の声が動かした。参加型行政の定着、行政参加回路の優越、よく言われる議会を通す回路よりも、首長の回路が有効な政策変更となり、新しい政策に取り組むことになるという時代が訪れます。

### (4) 新たな自治行政の展開

それを演出したのが革新自治体と言われる

新しい政治スタイルでした。1963年には横浜・京都・大阪・北九州に革新市長が生まれていますし、1975年には全国都市の2割が革新自治体になったと言われています。

そうしてこの新しい自治行政のあり方が次々に問われていくこととなりますけれども、それに合わせるように自治法の改正なども行われています。ある議論の中では「戦後均衡の時代」と言ったりもします。自治体が地域の環境と人々の暮らしを思ってやっていくというようなことで、比較的安定的であったという時代のことを言っているわけです。

## 5 安定成長期—地方自治制度の成熟・均衡回復

### (1) 戦後均衡断絶

ところが、1970年代半ばからドルショック、オイルショックが起きて、そしてこの「戦後均衡」という時代は途絶することになります。金本位制度が終わった、いわゆるドルショックですね。そして為替変動相場制へ移行し、資本が国境の壁を自由に越えていくということになりました。いわゆるブレトンウッズ体制の崩壊というものでございます。安定成長期は、言ってみれば低成長期間ですけれども、この時に直面した自治体の課題は何かと言ったら、「仕切られた競争」が破たんするということでした。

「仕切られた競争」というのは一般には鉄のトライアングルと言われていて、官庁と業界とそして政治とがトライアングルを組んで、それぞれの領域に予算獲得を最大限していくという動きでありまして、これは俗に「部会政治」とも言われているものです。従って、当然ながらこの仕切られた競争はそれぞれの分野で、例えば建設族だとか、郵政族だとか、厚生族だとか、そういう「族議員」と言われている人たちがその分野の予算を獲得すると



＜参考＞ブレトンウッズ体制

国際通貨基金 (IMF)	短期的な資金を援助	⇒	為替レートの安定 自由貿易の発展
国際復興開発銀行 (IBRD)	長期的な資金を援助		

金・ドル本位制 (固定相場制)	金とドルの交換率	⇒ 金1オンス=35ドル
	為替相場の変動	⇒ 平価の上下1%以内

いうことに血道をあげるということで、単純に言えば 55 年体制が長生きしてきた。

要するに票を獲得するための予算確保ということが言われてきたが、配分すべき財源がなくなったときにどうするかということに直面して、業界、その業界には実は地方自治業界も入っているというふうに言う人が結構いるんですけど、地方自治体がまたその族議員たちに圧力をかけ、そして補助金を獲得する、予算を獲得するというところに走っていたわけでございます。

それで、ダム、道路、埠頭、橋、空港というもの、中央の公共事業ですけども、地方にこれを獲得することを断念しませんでした。では、どうやったのかというと、次々に赤字国債を発行して、この時に今日の状況に至る第一歩を歩み出すこととなります。

(2) 第二臨調における改革

1975 年には一般会計で赤字国債依存度 25%、その 4 年後に 35%という赤字国債依存が行なわれました。そこで、第二次臨時行政調査会（第二臨調）が動き出すわけです。鈴木善幸首相が、とつてもやっていけないので法人税 2%を引き上げたいということで経

団連に相談を持ちかけたところ、土光会長がそれはわかったと、2%は飲もうと、しかし大幅な財政再建が必要だということで第二次臨調が作られ、動き出す。1981 年のことでございました。

土光氏はその時に改革の条件を出すよと言っています。いろんなことがありましたが、地方についても、国と同様に改革の対象になりますよということをやまず言っているんですね。その時に地方行政経費を圧縮する、それから標準経費による選択と負担という考え方を取り入れる、国と地方の機能分担を行う。この時に「機関委任事務廃止」と書いてありますけれども、これはちょっと気が早かったですね。そして地方行革というものを突きつけた。

つまり、財政危機を乗り越えるため、ありとあらゆる国民負担を増強するとともに、国民サービスを切り捨てた（3K赤字解消<※注>ほか）。地方自治にとっては機関委任事務の団体事務化よりも地方行革がむしろ問われたということがこのときに言えるんだろうと思います。この時の地方行革の顛末については、それぞれのセンターの方たちの業績があちこちに残っていますので参照していただきたい。※注:「3K 赤字解消」の 3K は「国鉄、国民健康保険、コメ(=食管会計)」のことをさす。

(3) 「国・地方関係」がテーマに

さて、第一次行革審は何があったか。そこで気がつくことは、第 2 次行革審に入る時に「増税なき財政再建」という標語を放棄するんですね。つまり、財政はどんどん膨らんでしまっ、どうやってスリムにしていくかという問題をどこかへ置いて、なぜか「国・地方の関係」がテーマになっていくんです。

ここから今日の地方分権改革までずっと続いていく。その発端がここに 있습니다。いろんなことが言われていますが、依然として何

故、税収が順調に入ってくるようになったら地方の問題なんだということについてはっきりしていません。そしてそれが第3次行革審に引き継がれて、これを第3次行革審の最終答申では「地方分権の推進」ということが大々的に謳われるわけです。これを受けて、衆参両院が地方分権決議を全会一致でやっているんですけども、何が起きるのだろうと思いました。そして、この時、私たちもまた、地方分権ということは何の疑いもなく必要だろう、やるべきだろうというふうを受け止める空気が流れて、突っ走ってしまったという感じがしています。

## 6. 地方分権の時代

そのことを考えるために、なぜこの時に地方分権ということが課題になったのか。地方分権推進委員会を作って、大々的にやったのはなぜか、ということではいろいろとひっくり返してみました。

### (1) 地方分権改革仮説

「地方分権改革仮説」というので何説かあるのですが、「80年代改革のやり残し」とか、「90年代課題への対応」「政府の限界」「市民社会成熟」「55年体制転換」、しかし最も支持されているのは「多発偶然仮説」というものでして、偶然が重なって分権に向かわざるを得なくなったという説です。

一つは村山社会党内閣が誕生して、官房長官、自治大臣、総務庁長官のシフトが実はこの改革を進めた、そういう条件を作ったと言われています。

さらに、官僚スキャンダルの続発。毎日、各省の官僚たちが汚職だとか、スキャンダルだとか報じられ、官庁による支配が揺らいだ。この時に乗じていわゆる村山内閣が打って出た、こういうことかなと言っているの

ですが、あまり理論的ではありません。

### (2) 分権を総括する

そして、皆さんご承知のように様々な改革をやりました。分権という名のもとに、そういうことをやってもいいのかぐらいのこともやりました。

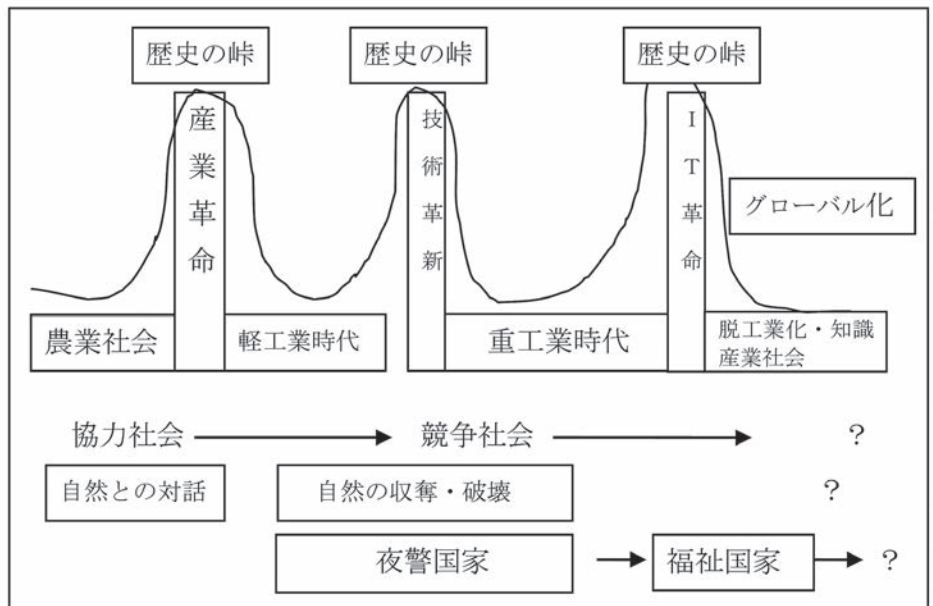
しかし、これに対して学習院大学の櫻井敬子さんは「地方分権を一生懸命やって一体誰が幸せになったというの」という声を上げているんですね（『Wedge2010年1月号』掲載「地方分権という美名の陰で」）。「何をやっているんだ」というようなことも言われています。地方分権改革の目的ってなんだっただろう、成果物ってなんだっただろう、と改めて聞かれると、ちょっと立ち止まってしまうんですね。

私は若い頃から機関委任事務制度の研究をしておりましたから、機関委任事務がなくなったからすごいじゃないかと、世の中がひっくり返ったようなものでしょ？と、一時期は笑って言っていたんですが、最近、そうだとしてくれる人はいません。機関委任事務がなくなって何が変わったの？と言われると、私もちょっと口をつぐんでしまう感じがあります。そういう意味で櫻井さんの問題提起は、もう一度分権をきちっと見直してみる必要があると考えさせられます。

西尾勝先生はもっと前向きでして、一応制度的な改革は終わったのだけれど、自治体は失速してさっぱり前に進まない、こういうのを含めて自治体が頑張ってもらわなければ困るんだというようなことで一生懸命尻をたたいている。そして、元総務省自治行政局長の門山泰明さんのことが、『自治総研』（2013年12月号）に櫻井敬子さんの書いた文章で触れられています。これもやはり西尾さんと同じように機関委任事務はなくなったのだし、あとは自治体が頑張るんだという

ことを述べているわけ  
あります。

しかし、地方分権とい  
うのは何だったのか。  
ここで神野直彦さんが引  
用しているドラッカー博  
士の「歴史の峠」という  
認識を紹介します。神野  
さんは「産業革命」、  
「技術革命」という歴史  
の峠を越えて、今3つ目  
の「IT革命」という歴史  
の峠を越えようとして



いる、その歴史の向こうにどんな社会を描く  
のか、それを準備するために様々な改革をや  
っているというようなことを言っているわけ  
ですが、IT革命という歴史の峠の向こうに  
一体どういう社会が待っているのか。例えば、  
協力社会から競争社会へ、そして今この歴史  
の峠を越えて、どんな社会がそこに描けるの  
か。そういうことも議論になっています。神野  
さんの著書「『人間国家』への改革—参加保  
障型の福祉国家をつくる」（2015年、NHK  
ブックス）が参考になります。

神野直彦「失われた30年—逆転への最後の  
提言」（連帯社会ブックレットNo. 4 公益  
財団法人日本労働文化財団 連帯社会研究交  
流センター編）より辻山作成

## 7. 沖縄問題は「地方自治」の問題

### (1) 大田昌秀元沖縄県知事の闘い

私は地方分権改革に脇からではありますけ  
れど関わってきて、一つ大きな悔いがありま  
す。元沖縄県知事の大田昌秀さんが一昨日、  
（6月12日）95歳で亡くなりました。

大田さんがどんなことで有名かと言いま  
すと、米軍基地にかかる土地使用契約の代理署  
名の問題です。基地使用の契約年限が切れて、  
もう一度契約し直さなければ地主さんに返さ  
なければならないという事態になったときに、  
法律により地主本人に土地の使用を継続して  
くれと言って断られた。つまり、賃貸借契約

の継続をしないという申し出があった場合に  
は当該地域の市町村長がこれに代理して署名  
するということになっていました。

地元の市町村長らは、「住民たちがもう基  
地に貸すのはいやだと言っているのに、なぜ  
自治体の長である私がそれに代わってハンコ  
なんかつけるんだ」と言って断ったんですね。  
そうしたら法律の規定によって、市町村長が  
代理署名しないときは、都道府県知事がこれ  
を行うと、そのようなしくみになっていまし  
て、これを受け取った大田知事（当時）がこ  
の代理署名を拒否したんですね。そして裁判  
になりました。これは先ほど言った職務執行  
命令訴訟というもので、機関委任事務の管理  
執行に怠るものがあつたら裁判にかけて代  
執行してしまう。つまり、知事がハンコを押  
さないのだったら、沖縄防衛局長がハンコを押  
すとか、そういうことになっていたんです。  
大田さんはこれを最高裁判所まで争いました。

## (2) 駐留用地特別措置法の「機関委任事務」問題

実は私は、その裁判の知事側鑑定人 100人いたそうですが、その中に入っていて、準備をしていたんですけれども、裁判所は知事以外の証人を一切認めませんでしたので、出る機会はありませんでした。

私は、駐留軍用地特別措置法というのは機関委任事務ではないというふうに述べるつもりでした。従って職務執行命令訴訟の対象ではないのに裁判にかけているのは違法だ、と言うつもりでした。なぜならば、私的所有しているものを国が差し出せと言っている。いやだと言ったものにどうして OK のハンコを市町村長が押せるんですか。これは公法的な関係ではなくて、とても機関委任事務とは思えないというのが私の主旨でした。しかし、判決は知事に代理署名という職務を執行せよというものでした。これを拒否すれば国が代執行を行うというものでした。

このことがあったせいでしょう、国は分権改革のときに、この駐留軍用地特別措置法を改正しちゃったんです。半分の責任は本土のわれわれ研究者にもあると思っています。それはなぜかという、機関委任事務は一つ残らず全部やめるべしということを強く言ったわけですね。そして、国がこの代理署名の権限を機関委任事務だと位置づけていますので、法律で規定した知事、市町村長に代理署名をやれというこの事務を機関委任事務から外すということをやりました。

実は古い資料を見ていたら、この判断をした西尾勝先生の談話が発見できました。「取扱注意」になっていまして全て公表できないのですけれども、「論説委員懇談会」という新聞社、マスコミの論説委員の方との懇談会で、西尾先生は「この事務は、これまで国が地方に嫌な役を押しつけていたものだ」と話しています。苦渋の選択を強いられている地

方の知事・市町村長を解放したといった感じですね。

## (3) 辺野古訴訟は沖縄問題じゃない

私たちは本土の自治体が機関委任事務の呪縛から逃れられないようなことを非常に重視してその廃止にまい進した。しかしそのおかげで、沖縄の地主さんたちにとって抵抗の拠点である市町村あるいは県といった公共機関の役割がなくなってしまった。

これは、大変大きいというふうに思っています、今回さらに辺野古問題にもかかってきているんですね。私は「自治日報」(2016年3月11日付)に『辺野古訴訟は「沖縄問題」じゃない』という記事を書きました。あまりに多くの論者の、「沖縄をいじめな」、「沖縄ばかりいじめてどうするんだ」と、そういうような批判に満ちた声が多かったのでありますけれども、私はそうじゃなくて、この裁判は全国の自治体に向けられたものだと考えています。

裁判資料を見てみますと、国の代執行訴訟の訴状にはこうあります。「そもそも法定受託事務として公有水面埋立法に基づいて一定範囲の権限を与えられたにすぎない県知事が、我が国における米軍施設及び区域の配置場所などといった、我が国の国防や外交に関する、国の存立や安全保障に影響を及ぼし国の将来を決するような国政にとって極めて重大な決定について、その適否を審査したり、判断する権限はないことはあきらかである」。すなわち埋立事業を承認するという権限がまさに国から委任されたものであって、もともとその地域の知事が持っている権限ではないのだという。このように理屈だてするんですね。たかが受任している知事が国の利害に関わることと反対のことをやっていいわけがないだろうと。そういう理由で知事に立ち向かったわけであります。



私はそのときに、例えば全国知事会なり、市長会なりに対して「これはあなたたちが言われているのだよ」「本人の判断を地元の状況に合わせて適正に判断していくということが許されなくなってしまうんだよ」ということを繰り返し言っているわけでありまして。辺野古訴訟は沖縄を問題にしているのではないんだと、「日本の事務の執行そのものを取り上げて分権とか自治を責めているんだよ」ということを言っています。しかも、その論法が高等裁判所判決でも採用され、さらに最高裁の判決にも取り入れられたのです。

訴訟はどんなことが問題になっているかと言いますと、仲井真前知事の時代に「公有水面埋立承認を行った」と、そして沖縄世論が大きく変わって今の翁長知事が当選をした。その後の国政選挙ですべて自民党が落選するということが沖縄は変わったと言われているんですね。そこで翁長知事が 2015 年 10 月 13 日に埋立承認取り消しの通知をしました。つまり、前知事が行なった埋立承認はもうないですよということを言ったんですね。国側は代執行訴訟をしかける。この裁判で勝ったら、知事がやらないのだったら国が代わってやりますよという、そういう裁判であります。

しかしこれは高等裁判所の裁判長の和解勧告によって取り下げざるを得なかったんですね。あまりに杜撰な法律の執行だということでございます。だって、代執行というのは他に取るべき手段がない、そこまで様々なことをやってみて、それでもだめだったら代執行という最終的な判断を裁判所に求めるということではあるよ、そういう制度なのです。しかし国は一発目から代執行訴訟をやって、手を尽くさなかったんですね。

どんな手を尽くすべきかと言えば、例えば指導、指揮、監督ということをやっ、法の制度に則って、是正の指示、こういうふうにしなさい、つまり承認の取り消しを取り消せ

ということをまずやって、そして県との間でいろいろと話し合った上で、どうしてもうまくいかなければ、代執行の請求が許されるというものです。それを頭から代執行をやった。

#### (4) 私たちは沖縄を追い詰めている

私は東京都民のはしくれでございますけれども、もう一つ自治日報に書いた内容(2016年7月15日付)を紹介いたします。

沖縄の人たちが座り込んだり、あるいはボートで封鎖したりとか、いろんなことをやっていますが、そこに登場してくる警察官、もちろん沖縄県警が中心でございますが、あるときから 400 人に上る東京警視庁の警察官の応援を要請したんですね。私は、沖縄で住民たちの権利を抑え込む、そういう警察官に賃金を払うために税金を納めているのではありませんよということを言いたいわけです。往復の交通費、それから滞在費を足すのかな、それは沖縄県が負担しますが、警察官の給料はすべて東京都持ちということになります。こういうことでいいのか、東京都としてこれに関与することができないのか、いろいろやりました。住民訴訟も起きました。

つまり私たちは今、地方自治という世界にまだ沖縄を追い詰めている。そのことを何とかして脱却したいという思いが強くなってまいりまして、やはりこれは自治体総体として立ち向かっていくしかない。口で言うのは簡単なんです、なかなか動かないんですね。

#### (5) 国と地方の対等・協力関係を実現させる

また最高裁判決が出た時に私が書いたものを紹介しますと、すでに三権分立とか、法治主義とかいったものが放棄されている。この判決の問題点はどこにあるのかということ、地方分権改革の原則が了解されていないということです。最高裁にとって、もちろん国の省庁にとっても、あの地方分権改革が縦型に、

国の仕事を地方に命じてやらせているんだというやり方はやめたわけでありませぬ。現在、地方に「国の事務」という観念はありません。地方でやっている仕事はすべて地方の事務なんです。たまたまそれに対して若干の関与が濃いのと薄いのに分かれるくらいでありまして、そして国と地方はどんな関係なんだと言ったら、言うまでもなく対等・協力の関係なんだと、これは福岡高裁の裁判長が自ら言っていることです。それにもかかわらず、判決はそれをちゃんと引き受けていなかったんですけれど、これらの沖縄に関する様々なやり取り、裁判、これは官庁も裁判所も含めて、地方自治、分権改革というものが描き出した対等・協力関係が地方自治体と国の関係なんだという原則が全然理解できていないということ、私が見ただけでも 20 本にも及ぶ研究者が論文に書いています。

このことで私は何もできないと悩んでいたところ、「瀬戸内環境会議」という団体のことを知り、同じく自治日報（2017 年 5 月 1 日付）に記事を書きました。今沖縄で埋立の準備が始まっているんです。そしてそのために岩礁を破碎してしまつて大変なことになるんですが、その準備をしたら砂利とか石を埋めるわけです。そこで大変な環境被害が心配されている。その瀬戸内環境会議というのが、実はこれを運んでいって埋めることを要請されている業者さんたちなんです。彼らは、我々の手で沖縄の海を汚したくない、沖縄の平和を壊したくない、ということから、これに反対するという立場を明確にして、各大臣に申し入れ書を送っているところです。

また、全国の港湾労働者でつくる「全国港湾労働組合連合会（全国港湾）」が辺野古での米軍新基地建設工事は違法であり荷担できないとして使用者側に作業を行わないよう働きかけています。その根拠は①知事の承認を必要とした公有水面埋立法に違反、②知事の

岩礁破碎許可を得ていない、③特定外来生物の侵入を防止する県条例を犯す、というものです。どちらかという、これまでは沖縄の裁判闘争に目を奪われてきたんですけど、実はこういうようにして、何らかの形で本土からの支援をするということがあり得るんだということを考えていまして、そのことを通じて、地方自治法を規定されている通りに機能させる、つまり国と地方は対等・協力関係なんだということを実現していく。このことを実は地方自治法 70 周年で強く言いたかったことであります。

なんども言うようですが、基地の問題なんかづく辺野古沿岸埋め立て承認などの一連の問題は、沖縄の人々の自己決定＝「自治」の問題だとしてよいでしょうか。仲井真前知事が埋め立て承認を行ったのは県民の意思に反することだから県民の政治的行動（たとえばリコールだとか）で決着を図り、正しい民意で選び直すという道筋を描くのであろうか。そのとき、本土の市民はこの自己決定＝「自治」の埒外に置かれることになり、「吾関せず」でいくのか。この静寂とも思える本土の世論を見ながら、慌てて沖縄の地元新聞の定期購読を申し込んだ。その報道量の落差は同じ国にいるのかとも思わせられるほどです。

地方自治法 70 周年のこのときに、我々に突きつけられている現実、「自治」の名のもとに沖縄に目をつぶる本土の市民と自治体の姿です。この「自治」と「法治」への挑戦とも思える国の行政や司法に対して地方六団体を軸に反撃していかなければならないと痛感しています。

さらに、日本国民のひとりとして、沖縄だけでなくこの国の基地問題全般、特別秘密保護法、集団的安全保障問題など日米安保体制に関する動きについて政治的な声を上げていくことが沖縄の困難に向き合うことだと思えてなりません。

## 人口減少時代の都市空間をデザインする

— 『都市をたたむ』という観点—

首都大学東京都市環境学部教授 饗庭 伸

2017年5月22日神奈川県地域労働文化会館において神奈川県自治研センター2017年度第1回人口減少問題研究会が開催され、首都大学東京都市環境学部教授の饗庭伸氏より「人口減少時代の都市空間をデザインする—『都市をたたむ』という観点—」をテーマにご報告をいただいた。本稿は、その報告内容をもとに、編集部にて原稿案を作成し、饗庭氏が加筆・修正したものである。

### 1. 人口の読み方

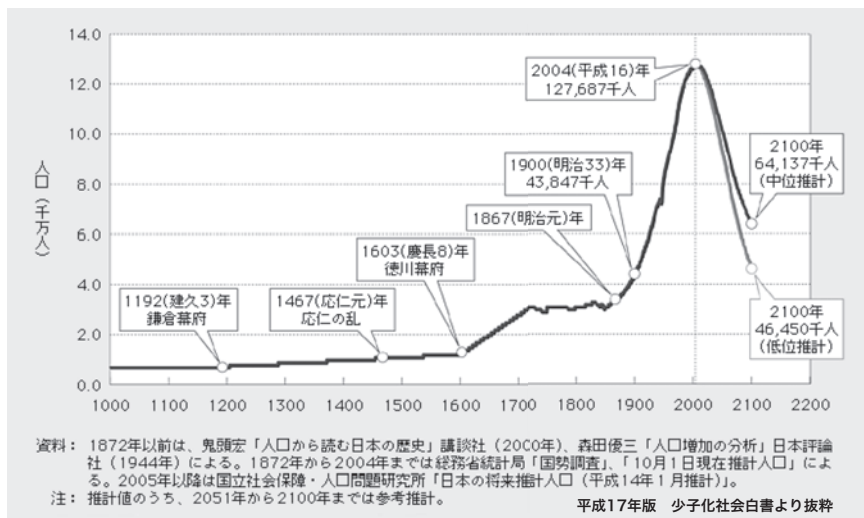
#### (1) 人口減少と高齢化の現実

まず、人口の読み方からお話する。これはこれから確実に人口が減っていきますというグラフである（図表1）。2015年の国勢調査が2010年と比べて初めて減少したということなので、私は減り始めたと認識しているが、データを取って数年後に判断しないとわからないところもある。しかし、少なくとも今は日本で一番多い状態で、何年か後か、既



報告中の饗庭氏

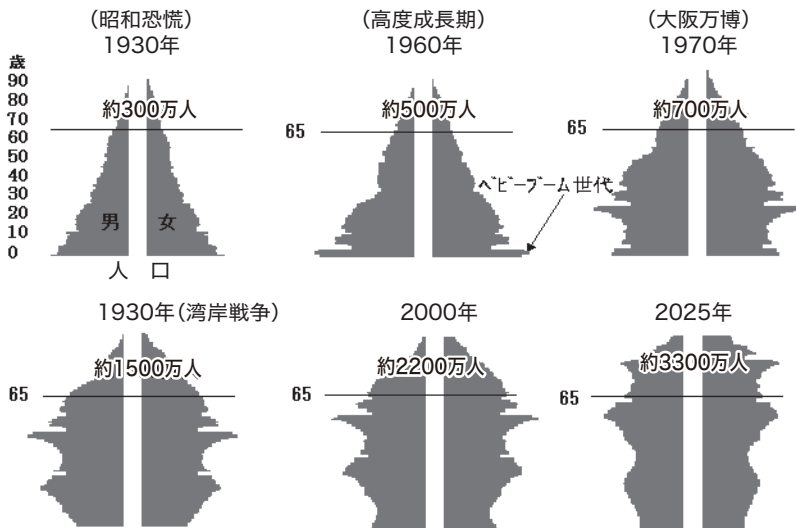
図表1 人口減少と高齢化の現実



に始まっているかはわからないが、確実に減っていくということは言える。

なぜ、日本の人口が減っているのかというと、基本的には日本の人口のバランスが悪いからと説明されている。1930年ごろの人口、図表2の左上のものは、きれいにピラミッド型というか三角形型をしていて、あ

図表2 人口ピラミッドの推移 (国立社会保障・人口問題研究所より)



の頃は医療が発達していなかったもので、歳をとればとるほど順番に亡くなっていく。乳幼児死亡率が結構高い時代だったので、ピラミッド型になっていた。ちゃんと医療制度が発達すると、ゼロ歳から60歳、70歳くらいまで、ほぼ同じ人口が積みあがって、そこから先は寿命に沿って亡くなって、釣鐘みたいな形になっていく。そういう風になればよかったが、2000年では2つ、2025年を見ると3つ出っ張りがある形になっている。

1950年のグラフにあるようにベビーブーム世代、戦後すぐに生まれた団塊の世代と言われる世代、あの世代がややたくさん生まれて、かつ栄養状態や医療状態が良かったので、あまり亡くならなかったということがある。この世代がずっと持ち上がるようにして、日本の都市も大きくなってきたし、その子どもたちもたくさんいて、日本の人口は少し歪な形になっている。

ここから先、人口が減っていくのはなぜかという、ベビーブーム世代が寿命をむかえるが、寿命には誰も勝つことができないので、たくさんの人口がいる世代が亡くなっていく時代になる。亡くなる人数に対して、生まれる人数が少ないので、人口減少がかなりのスピードで進む、そういうふうに説明できる。

## (2) 人口減少は問題か？

つまり、人口が減ること自体は極めて当たり前のこととして起きる。予測できなかったことでもないし、突然変異でもない。悲劇でもない。ベビーブーム世代が、それなりに良い生活を送って最後に亡くなっていく、ということで、一つひとつの人生でひどいことが起きるわけではない。ただ、社会全体としては減っていつてしまうということである。

人口減少を政策で解くべき課題

とするか、慎重に議論しなくてはいけない。問題の立て方をちゃんと議論しなくてはいけない。いろんな自治体が「まち・ひと・しごと総合戦略」や「人口ビジョン」で、人口を増やそうとしているが、人口を増やすことを、政策の目的とすると必ず失敗する。

突然いい薬ができて高齢者の方々が全員、50年長生きするなら人口は減らないが、そういうことは起きない。日本の中で人口が偏在しているので、自治体ベースで見えていくと、ある町で「たまたま増えた」ということはあるが、日本全体では必ず減る。どこかが増えたら必ずどこかが減るので、そういうつまらない競争にあまり入っていくべきではない。

人口減少自体を政策の大きな問題にはしてはいけない。背景にはいいが、解くべき課題にはしてはいけない。人口減少が「問題か」というと、人口が増えないで減ることは問題ではない。高齢者ばかりの地域社会になることも問題ではない。たまたまそれが遠因になって治安が悪くなってしまったりか、あるいは病院で治療が受けられなくなってしまうとか、いろんなことが起きるかもしれない。そんなところをうまくカバーするという、それが政策で解くべき問題である。



ここから先、もう人口が増えないことは確実、高齢者ばかりの地域社会になることも確実である。働き手も減るので、税収も無尽蔵には上がってこない。突然人口がある街で急激に減るとか、急激に増えるとかあまり起きそうでもない。そこで、ある都市にこれから後何年間、何人の人が暮らしていて、どのタイミングで亡くなる方がいてどのタイミングで福祉のニーズが発生してくるかは、かなり確度が高く読めるはずである。

人口が増えている時代は、計画で目標を立ててもだいたい外れる。人口がどんどん動いていって、人口が急増したり急減したり、いろんなことが起きて、なかなか計画の目標どおりにいかない。しかし、減る時代は先が読めるはずで、もうこれぐらいしかお金は入ってこないの、という風に分配するかというマネジメントをしていきましょう、といったことが大事になる。

この「マネジメントをしていきましょう」という関連でいえば、私の本には『都市をたたむ』という題名がついているが、意味するところは「ちゃんとコントロールしながら、縮小するべきは縮小していきましょう」「風呂敷をたたむとか、布団をたたむというくらいの感じで、縮小をあまり暗いことと捉えず前向きにやりましょう」、ということである。

### (3) ミティゲーション（緩和）ではなく、アダプテーション（適応）が必要

ミティゲーション（緩和）とアダプテーション（適応）という主に環境政策の分野で使われている2つの言葉で人口減少時代における政策を説明していく。

人口が減っていく自治体で危機感にとらわれたところは「婚活」と「ワンルームマンション」、この2つをついやってしまう。婚活パーティで若い人を出会わせたら、そこで結婚して子どもが産まれるんじゃないかという

ことで、増田寛也さんが「消滅自治体」といった瞬間に全国で婚活パーティが実施された。それに対して自治体が500万とか1000万とか予算をつけてやっている。これはミティゲーション政策で、人口が減ることを少しでも和らげようという政策である。

ワンルームマンションも、例えばどこかの大都市の隣の小さい都市の駅前にワンルームマンション、家賃相場が4万円のところに1万円ぐらいのものを建てると、若い人は一時的には来る。マンションを建てて家賃が安くて、駅前だったら人は絶対住むので、一時的には増える。駅前にマンションを建てることもミティゲーション政策である。

この二つをやったところで、一時的に一つの自治体の単位統計では人口減少が少し緩和されるから、やって意味がないとは言わないが、日本全体の統計ではほとんど意味がない。都道府県単位で統計を取ると全く人口は増えていないということになる。

例えば婚活パーティをやるのに自治体が年間500万円と担当者2人くらいをつける。あるいは、ワンルームマンションを含めた再開発をやるために10億円、20億円の補助金を入れるということ、これから税収が上ってこない社会でやるべきなのかが問題だと思う。人口減少の政策としては、ミティゲーション策はあまり頑張らないほうがいいのではないかな。

かわりにやるべきは、アダプテーション政策である。私の場合は都市計画が専門なので、人口が減った状態に対して、都市の形を小さくしていく、減る人口に合わせて土地の形を適合させていく、そういうことをやるべきではないかと思っている。

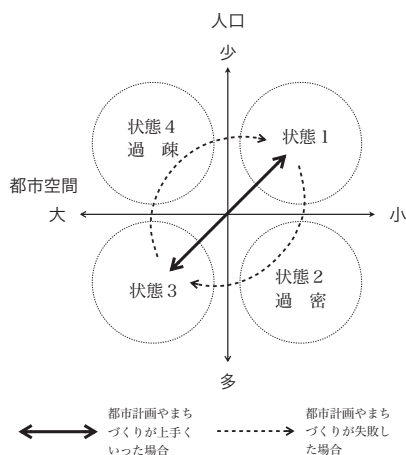
人口減少社会で自治体間競争というと、人口が増えたマチが勝ち組、減ったマチが負け組のような形で報道されたりするが、その常識は少し変えないといけないのではないかな。

これは価値観の問題だが、人口減少に合わせてうまくまちを小さくしたところが勝ち組、そうでないところは負け組という風にしていかないとだめだろう。そうでないと無駄なミティゲーション政策の競争になっていく。

#### (4) 素晴らしい縮小を目指す

今の話少し違う視点で捉えてみたい。図表3は都市空間と人口の状態を示したもので、日本の都市の状態を歴史的に、江戸時代くらいから見ていく。

図表3 都市空間と人口の状態



最初は状態1でそれほど人口が多くなく、都市の空間も江戸時代は歩いて暮らしているので、コンパクトになっている。それが明治以降の近代化、戦後の人口増加も含めて、状態の1から3のほうに、大きくて多い状態に移っていったというのが、これまでの都市計画、都市政策の対応であった。

状態1から3にまっすぐ、真ん中の黒い直線のように状態が移っていけば何の問題はない。つまりある人口に対して適切な都市の空間が供給されていれば問題ないが、たいていの都市は状態1から3に移る途中に2の過密を経てしまう。都市の空間が小さいのにやたら人口がいっぱいいる状態である。戦後間もない日本はそういう状態で、1軒の家に2、3家族が住んでいるとか、そんな状態がしば

らくあった。先ほどの言葉で言うと、状態1と状態3は、うまくアダプテーションしている、人口に合わせて都市ができていて、2の状態はアダプテーションがうまくいっていない。人口が多すぎて、都市がよくなっていないという状態である。

これまでの都市計画は、状態1から3に行くときに、状態の2をいかに起こさないかということが政策の目的で、いろんなことをやってきた。

一方、これから先はどうなるのかというと、状態3から1にまっすぐ戻れば、それが「適応」である。しかし、おそらく起きそうなのは状態4の過疎で、今度は空間が余って、人口が抜けていく。過疎の集落と言うほどの過疎ではないが、過密の反対状態が起きてしまう。状態4が起きないように3から1にスムーズに行くようにする。これが適応であり、そういくようにするのが都市計画や都市政策の役割になる。

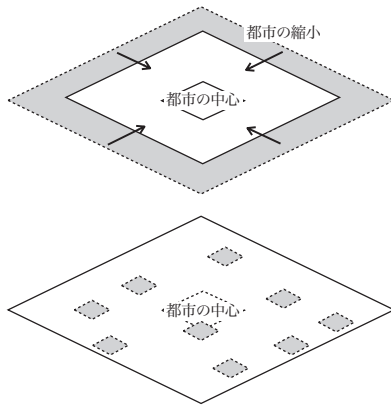
## 2. 都市空間の変化

### (1) 都市はどう縮小するか

都市の空間は、これからどう変化していくのか。人口に対する入れ物の変化、形の変化を取り上げていく。2つの図は、都市が小さくなるイメージ、こういう風に空間が小さくなるのではないかとイメージである(図表4)。

上の図は、私が10年位前にこうやって小さくなるのではないかと描いた図で、都市は外側から内側に向かって小さくなると考えていた。風船は膨らむと大きくなって、空気が抜けていくと外側から小さくなるので、同じように都市はそうなるのだろうと、考えていたが、現実とは全然違った。

図表4 都市の縮小モデル



現実には、下の図のように小さくなっていくことがわかった。人口は減っていくのに都市の大きさは変わらない。端から端までの距離は変わらないけれども、人口が減って使われなくなった空間が、都市の内部に小さく穴が開くように生まれてくる。そんな形で都市は小さくなっていく。

これを「都市の縮小期はスポンジ状に都市が小さくなる」と表現している。下の図はそのイメージを図で示したものである。都市の形、大きさは変わらないが、内部に小さい穴が開いてくるように都市がスポンジ化していくということが、これから起きてくることである。ではなぜ、スポンジ化が起きていくのか、背景にあるメカニズム、仕組み・しかけを説明する。

## (2) スプロール的な都市の拡大

まず、都市が大きくなったときのことを考えてみたい。神奈川県内にもこのようなところがたくさんあったと思うが、これは東京の郊外の例で、左から順に時代が新しく

図表5 スプロール的な都市の拡大



なっていく（図表5）。古くからの住民が自宅の後ろにある農地を都市化に合わせて切り売りをしていって、だんだん都市的になっていく、密度が上がっていく、ということが日本中の都市部で起きた。こういう現象を、都市計画の専門用語ではスプロールという。スプロールは虫が食べる・虫食いという意味で、じわじわと農地が食べられていくような感じで都市が大きくなってきた。

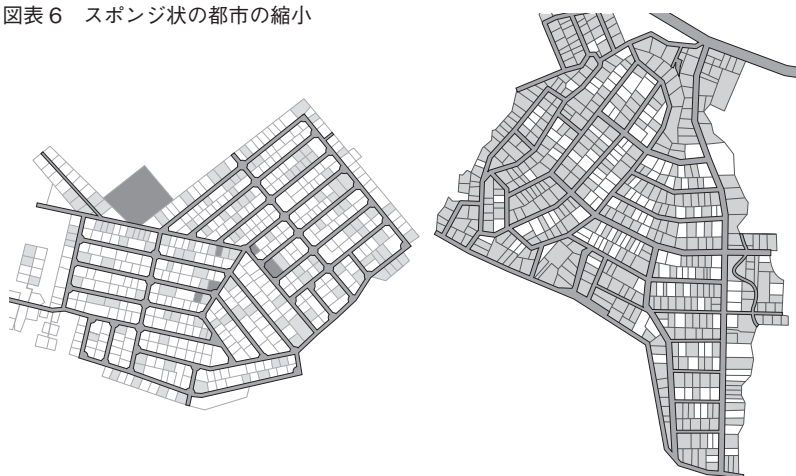
伝統的な都市計画の立場では、だらだらと都市化するのはあまりいい状態ではないと教えられた。一気に都市化して、道路もちゃんとできてというのが理想的だが、こういうふうに虫食い状に大きくなってしまったのが現実である。

なぜこういう風に大きくなってしまったかという、細かい理由はいろいろあるが、一番大きいところは、戦後すぐの農地解放で、大地主の土地が小作の人たちに売られてしまった。都市の周りにある農地を、たくさんの地主が持っている状態で戦後がスタートしたのがスプロールの原因である。

その地主がそれぞれ、自分の事情・家庭の事情と、自分の仕事・農業の事情、その2つくらいの事情を勘案して農地を都市にしていく。自分の子どもが大学に入り学費が足りないから、畑一枚売ってアパートを建てる。あるいは自分の親がやっていた農業を自分が

図表6 スポンジ状の都市の縮小

やらないので、切り売りをして住宅地にした。相続が発生して税金がだいぶかかって自分の意思でないところもたくさんあるが、基本的には中規模の地主さんたちの意思決定によって都市化が進んでいったということが、スプロールの原因である。



### (3) スポンジ状の都市の縮小

スポンジが起きる理屈も全く同じで、これはスポンジが進んでいる二つのサンプルである（図表6）。両方とも千葉の住宅地で、グレーの部分が、空き地になってしまったところである。左図は一回全部人が住んでいて、後で空き地が増えていったところで、右図は土地を分譲したがバブルの末期だったのであまり家が建たないで、そこから空き地・空き家が増えた。部分的に取り出しただけだが、こういう風に都市は小さくなっていく。

つまり、住宅地の大きさ、形は変わらない。端っこと端っこに人が住んでいるので、道路は全部使わないと人は暮らせない。けれども、その内部でぽつぽつと戸建ての家ごとの穴が開いていく。これがなぜ起きてしまうかというと、先ほど申し上げた中規模の地主が所有していた土地を100敷地くらいに分けて、また100人くらい地主が誕生した。その人たちが同じように自分の事情で自分の土地の使い方を決めて、空き家にしていくからである。例えば、私と私の隣に住んでいる人が同時期に退職するということはめったに起きないし、同時期に亡くなるとか、同時期に相続ということもめったに起きない。だから、隣り合う者同士がバラバラに意思決定をしていて、トータルとしては都市の中で小さく穴が開くように空き地・空き家が増えていく。こういうことがこれから起きてくる。

日本の土地は私有制で、個人が持っている。

国土を細かく分けて全員に分配してしまったのが、今の状態である。ここから先、何か社会主義革命のようなものでも起きないかぎり、状況は変わらない。これに対して異論を唱えても仕方がない。土地の制度を変えろと提言する専門家もいるが、うまくいくかどうかわからない。現実的な私としては、それはもう前提にするしかない、つまりスポンジと付き合っていくしかないと思っている。

### (4) スポンジの特徴

では、スポンジの構造をどう活かしていい都市をつかっていくのか。スポンジ化にどういう特徴があるのかを簡単に整理したのが、図表7である。これからの都市の空間の特徴を解説したい。まず「ゆっくり変わる」というところである。人口が増えているときはあつという間に住宅が建ったり、あつという間にアパートが建ったりということが起きたが、ここから先はもう人口が増えない。空間を変化させる力、モチベーションは、個人が空き家にしようとか、入院したとか、亡くなったとか、非常に弱いモチベーション、弱い力しかかからない。空間自体はとてもゆっくり変わっていくので、ゆっくり対応すればいい。

2つめは、空間を変えていくのは誰かということ、個人、もう少し大きい単位で世帯の単位でしか変わっていかない。一つひとつの家が変わって行って、10軒同時に変わるとか、



図表7 スポンジの特徴

	人口の圧力	土地所有	規模	方向	場所
スプロール	強い/住宅市場の成長	農地解放により土地を得た農業	中規模	農村的土地利用から都市的土地利用への単方向の変化	中心から外側へ
スポンジ化	弱い/脱市場化	個人	小規模・超小規模	多方向の変化	ランダム

ゆっくりと変わる、個人が変わる、小さな規模で変わる、様々なものに変わる、あちこち（ランダムな場所）で変わる

100軒の住宅が同時に再開発とかいうことはあまり起きなくなってくる。3つめは住宅敷地の小さい規模で変わっていく。隣と一緒に動くということはめったに起きないので、小さい規模を前提とするしかない。

4つめは様々に変わるということで、かつては農村から住宅にと一方向に変わっていたが、ここから先は住宅が空き家になって、駐車場になったり、農地になったり、シェアハウスになったり、あるいは福祉の在宅介護の拠点になったりということである。都市計画は用途地域で大雑把なゾーンを決め、建物の用途を決めていくわけだが、こうしてさまざまなものに小さく変わっていくので、おそらくそれも変わらざるを得ないと思っている。

5つめは場所はあちこち、どこか都市の外側とか中心部とかでなく、いろんなところで空き家が出てくるという状況である。このようなことを前提に都市のことを考えていくしかない。

### 3. 政策をどう組み立てるのか

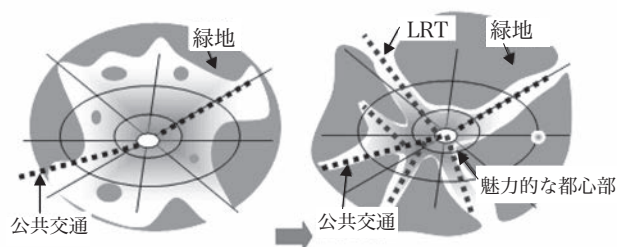
#### (1) どのような都市を目指すのか

国土交通省は、人口減少を受けて「コンパクトシティ+ネットワーク」を目指そうと掲げている。コンパクトシティは、人が住んでいる、使っている土地の部分を小さくする。ネットワークは、公共交通網を強化してその公共交通のネットワークに沿うように都市を

コンパクトにしていく、という考え方を打ち出している。図表8で左の広葉樹の葉っぱみたいなものから、もみじの葉っぱみたいにしていくというのが、国交省が出している都市のビジョンである。これはそんなに悪い話ではなく、理屈で考えたら絶対これがいいに決まっているので、こうするしかないかなと私は思っている。ただ、簡単にできない。理由は、先ほど説明したように、都市は小さくじわじわとしか変わっていかないからである。

「コンパクトシティ+ネットワーク」をすぐ実現するには、外側から人を内側にダイナミックに動かしていかないといけない。しかし、たとえばそれに対し1軒当たり1000万円ずつの補助金をばら撒くような、そんな政策はたぶん社会の合意を受けることができないと思う。集まって住むためだけに外側の人たちにお金をばら撒く、人々が外側から内側に移るときに、政府なり公共が介入して背中を押すことは、もう難しいのではないかな。

図表8 コンパクトシティ + ネットワーク



そうなる、それぞれが引っ越そうと思ったときに、「こっちに引っ越そうよ」と政府が少し背中を押すぐらいしかできない。人々の自発的な動きをうまくコントロールしていくしかない。それも30年とか50年、それぐらいの時間軸での勝負かなと思う。ただ、その間何もしなくていい、放っておいていいのかというと、人生の半分ぐらいの間にはい

ろんなことが起きるので、ちゃんとその間もケアしないとイケない。

「コンパクト+ネットワーク」で理想的な形があるが、現実にはスポンジ状になっていくので、現実的なシナリオをどうつくるかということがいま問われている。

## (2) 都市計画法と近年に増えたツール

ここから最近の政策の動向を私の知る範囲で紹介する。今使っている都市計画法は、約50年前の1968年に作られた。人口減少社会で都市計画法の大転換をすべき、という話が無きにしもあらずだが、現在の都市計画の方法に新しい計画などを重ねがけするような形で制度が設計されている。現在の都市計画は、道路をつくる、区画整理をする、用途地域でゾーニングをかけ土地をコントロールする、などの方法があるが、ここ3年ぐらいで次の4つの方法ができた。

1 つめが立地適正化計画で、都市空間の中に、都市の機能を集中的に誘導する地域と居住を集中的に誘導する区域の2本の線を引く制度が、2014年の都市再生特別措置法の改正でできた。計画は自治体で作ることになっているので、今あちこちで作られている。

2 つめはこれも国交省系で「空き屋等対策の推進に関する特別措置法（空き家特措法）」である。都市の中にぽつぽつと空き家が出てきて、それがいろいろ迷惑となっていることが大問題になって、この法律で空き家を除去することができるとした。政府が私有財産の撤去に介入できるという法律だが、それだけでなく、空き家の基礎調査をやるとか、空き家の計画を作るというのも法律の中に盛り込まれているので、それをどううまく組み合わせるかが問題である。

3 つめは公共施設等総合管理計画、これは総務省系である。小学校や市民センターなど各自治体が所有している公共施設はたくさん

あるが、人口が増えた等の理由で必要だからつくってきて、その管理まで計画していなかった。作るときの予算組みはするのだけれど、維持管理とか建て替えのことを考えていなかった。自治体によっては昭和40年代に建てられた公共施設が大量にある。昭和40年代の建物はそろそろ寿命が来て、ある時期に一斉に寿命を迎える。財政的な負担がある年に集中してしまうので、そうならないようにうまく管理する、今のうちに考えておくというのが公共施設等総合管理計画である。

4 つめは公共交通網等形成計画で、これは電車とバスとLRT（路面電車）を一元化して考える計画を自治体で作るものである。民間のバス会社が入り乱れていて、都市によっては全く連携がとれていないということがあり、それだと共倒れになってしまうので、公共がリーダーシップを取ってちゃんと計画をつくるということである。先ほど申し上げた「コンパクト+ネットワーク」の、ネットワークの部分がこの計画になる。

4つの計画の策定状況をみると、立地適正化計画はいま100ぐらいできている。約1700の自治体のうち、必要のない自治体は作らなくていいので、半分ぐらいが着手したという状況と思う。空き家等対策計画は、700ぐらいが作成予定、100が作成済みということで、同じように半分ぐらいの状況だった。公共施設等総合管理計画はHPに「ほぼ100%策定予定」と書いてある。公共交通網等形成計画は、難易度が高く、あまり必要性のないマチも多いので、全国で62が策定済みとなっている。

自治体によってはこの4つを別の部署で受けている。1つめと4つめはたいがい都市計画課で受けるが、2つめは都市計画課で受ける場合、住宅課で受ける場合、さらにいえば生活環境課といったごみの課で受けることもあり、それによって全然違う。空き家をごみ

と見るか、住宅と見るか、都市と見るかという違いがあって、特にごみのほうで受けた場合に連携が取れていないことがある。3 つめは自治体の庁舎管理課とか総務課とかそういうところで受けることが多い。

これらが縦割りの中で全然違う方向を向いていることがある。これからは、動かせる資源や使える資源が少ない時代なので、4 つの計画を密接に連携させて、いい都市を作ってくださいということを申し上げたい。

### (3) 立地適正化計画のしくみ

立地適正化計画を少し詳しく説明しておく。今の都市のエリアに対して、まず「都市機能誘導地域」を定める。都市の中で中心性を持っているところをはっきり決める。そこで、この都市機能を誘導したいということを計画に書くことになっている。例えば、病院、市民センター、市役所等、公共が作るものと民間が作るものを合わせて都市機能を指定することができる。

そうすると例えば「都市機能誘導地域」の外側で病院を建てようとするとう勧告の対象になる。建築を停止させるような強い権限はないけど、窓口に来て届出をしたときに調整をして、本当にそこに必要があるのか行政が納得しないと勧告する。そういう手を使って「都市機能誘導地域」に市民生活に便利なものを集めていく。

次に、その外側に「居住誘導区域」という、住宅がここに建つと望ましい場所、この辺にみなさん住んでください、という場所を定める。居住誘導地域の外側に住宅を建てようとする場合、そこに家があって建て替えや新築をしようとしても何も言われぬ。ただし、土地が 1000 m<sup>2</sup>以上の開発や3戸以上の開発をする際は、事前に届出をして調整で従わないと勧告の対象になる。

このターゲットになりそうなのは、地方都

市で宅地開発をする小さいハウスメーカーやディベロッパーである。個人が自分の家や、息子の家を建ててあげることには文句を言われぬ。これをもっと強い規制でやるべきという議論はあったが、最終的にはこれくらいに落ち着いた。非常に権限が弱いので全く意味がないという研究者もいるし、こういうことやらないとだめだからできるだけ丁寧につくろうよという研究者もいる。神奈川県内でもいろんな自治体で計画を作ろうとしているが、これを使って何かをやらうとするかは、それぞれの自治体の判断に委ねられている。

都市機能誘導区域に都市機能を建てると補助金が多めにもらえる。国交省が、それと合わせて補助金の出し方を変えてきたので、病院を作ったり、市役所を建て替えたりするときの補助金が多めにつくし、政策的な融資も低金利で借りることができる。立地適正化計画を全国の自治体が急いで作っている理由はそこにある。図書館の建て替えがある自治体で作っているとか、ちょっと本末転倒だが、そういうインセンティブがあって計画の策定がされている。

### (4) 公共施設等総合管理計画のつくり方

県内のある町の公共施設等総合管理計画を、昨年お手伝いしたので、どういうふうな資料を作って議論をしているかというところをお示しする。まず、現状を洗い出し、対象となる公共施設は何かというリストを作っている。建物系とインフラ系、この町の場合は両方扱っているが、自治体によっては全部を扱わないこともある。そして、それぞれの寿命、建築年を一つの年表にまとめていく。この町の場合は、小中学校が昭和 40 年代に集中して建っている。建物の寿命は 30 年とか 40 年といわれているので、昭和 40 年代の 50 歳ぐらいになる建物があって、これからこの建て替えの山がやってくるということなので、

減らすなら今決めるしかない。そんなことがわかるための分析の図をつくるのが、公共施設等管理計画策定の基本的な作業ということになる。

それに対し、これから先いつごろにどういう財政負担があるかも分析していく。建て替えやメンテナンスの費用を一つ一つの建物ごとに計算して割り振っていくと、費用の波が見えてくる。どの年に負担が集中するかがわかる。冒頭に、人口減少時代の将来は読みやすいというといったのは、こういうことである。こういう議論は理性的に成立する。この町では公共施設の課題を委員会では議論していないが、例えば、市民参加の場で市民の皆さんにこれを見てもらっても、おそらく納得するようわかりやすいデータをつくることできる。これから人口が増えるかもしれないし、何か災害でもあってぐっと減るかもしれないが、そういうことがない限りは、おそらくこのままの費用が予想される。これに対して、これから入ってくる税収を掛け合わせていくと合理的な判断ができる。

この町では、このグラフに対して 3 本の線を引いて経費負担を考えている。一番上の線がこれから先の支出を毎年にならした 9.6 億円という線である。真ん中の線は、ここ 10 年間にこの町で、公共施設の改修等に使用した実績額の線である。今の財政力で毎年 9.3 億円出してきたということで、つまり、毎年 3000 万円の赤字で何とかいける。直近の 5 年間の支出を毎年にならした 6.2 億円がその下の線であり、直近 5 年間の財政規模を前提とすると毎年 3 億円足りないということになった。こういうことがわかったということである。

この町の場合、具体的にどの施設をいつ壊すかという話まで至っていないが、具体的な検討をしている自治体は、こういった分析をベースにして毎年 3 億円減らすとか、10 億

円減らすとか、全体で何割カットとか、大きい数字を定めていく。また、個別の建物で、この小学校はもうだめだとか、小学校とこれを合築させて経費を浮かせようとか、いろいろなことを考えてやるということになる。

繰り返しになるが、それぞれの建物、公共施設にせよ、公共交通にせよ、住宅にせよ、基本的にはひとつの都市の中にある。ばらばらで意思決定をされると、ちぐはぐなことが起きるので、とにかく総合的に意思決定をして欲しい。それぞれの都市で、計画をお互いつき合わせてやってくださいということである。教育施設を複合化させて、その横に入所型の福祉施設を新築すると相乗効果があるとか、都市の空間でうまく組み合わせることによって相乗効果が出てくるというのが、都市計画のいいところなので、計画を連携させてちゃんと地域を作ってくださいというようなことをここで申し上げておきたい。

#### 4. やわらかくてしびとい都市におけるまちづくり

##### (1) 個々の空き家再生の取組み（国立市）

これから、空き家をどう使うかということが、大きな話題になってくる。スポンジの穴がこれから都市の中に空いてきて、裏を返すと動くところはそこだけである。駅前の再開発が動くわけでもないし、郊外の工場団地が突然できるわけでもなく、都市の中で動く土地は、空き家や空き地だけという都市もある。そこに対して戦略的にどういうふうに都市計画をやっていくか、都市の空間を埋め込んでいくかということが問われる。そこで、たかが空き家と捉えるのではなく、都市の問題としてきちんと解いてみた事例を紹介する。

国立にある空き家をワークショップによってデザインし、シェアハウス、シェアオフィス、コミュニティガーデンとして整備した。



オーナーは民間の方で、私と建築家の人と全部民間でやった。市役所を頼らずに都市計画をしないといけないと思っていたので、国立市役所には1回も相談に行かずにやった。

空き家の一戸一戸の改修だけれども、それができたことによってマチがよくなったという状態にしたいと、そういうことを考えた。空き家を人が出入りする機能を持った空間に変えつつ、その周りにあったブロック塀を半分くらい取っ払って建物の中に見えるようにしたら、別に公園が増えたわけではないけど、都市としては居心地のいい都市空間ができた。ここでは1000万円くらいしか使っていないくて、税金も全く使わなかったけれど、空き家をうまく使い公共的な開発ができた。

これから先、空き家活用は民間が多いと思うが、公共の側が少し背中を押してこういうものをたくさんつくっていけば、とても住みやすい、いい都市ができると思う。

## (2) 地区レベルの取組み（山形県鶴岡市）

もうひとつの事例では、一戸一戸の空き家を面的につなげていくとマチはどうなるかを試している。山形県の鶴岡市の取組みである。

鶴岡市は人口13万人ぐらいだが、空き家がたくさん出てきている。空き家のオーナーは自分の親が住んでいた家を、本人は首都圏に住んでいてもういないからと、役所に寄付をしに来るが、役所の方は寄付されても困る。空き家は売っても税の足しにならない管理責任が発生するので寄付を断っているという状況だった。

ある時に建築課の職員が、空き家をもってそこに道路や公園をつくれればこのマチはもう少し良くなる、ということに気づいた。彼が思いついたことを私が引き受ける形で、空き家を地域の資産として位置づける計画を作ろうということになった。

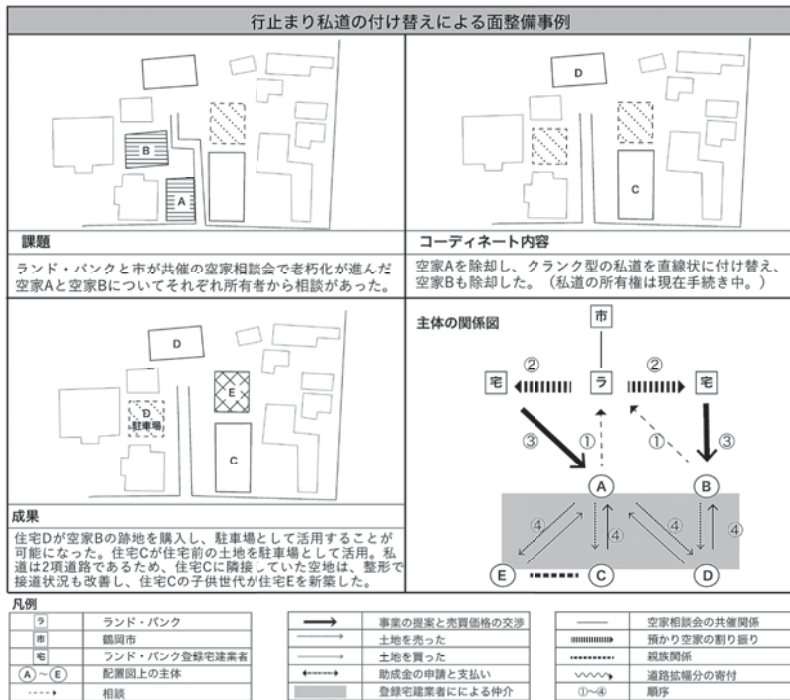
まずは住民たちに集まってもらって、計画

を作るところからスタートした。雪国なので、雪が積もった空き家は雪下ろしをしないと2年くらいで壊れてしまってひどいことになる。だから鶴岡の空き家は緊急性があった。住民が集まって空き家の活用方法を考え、議論して、空き家の使い方がこれだけあるということ共有した。もし空き家が出たら、地域で空き家をうまく使いましょう、第二町内会館をつくるとかそういうことはできますねという話と、市内に不足している道路について、行政が寄付を受けて作るということで大丈夫かということを確認した。

住民たちは自分の空き家でなければ大丈夫なので、最終的には空き家の活用について、まちづくり計画のようにまとめた。ワークショップをやって作った計画では、30年くらいたったらこの町はこうなりますという絵を描いた。パッと見ても30年経っても、なにも変わらないように見えるが、空き家が少し動いて地区に不足している駐車場ができるとか、何軒かの空き家の土地を連続させて通路ができるとか、そういうような絵を描いて、30年とか、40年くらいかかるかもしれないけど、空き家が出るたびに地域の公共空間に変えていくとこんな地区になりますという計画を立てた。

ただ計画を立てただけでは動かない。鶴岡では地元の宅建業界の人たちもワークショップに参加していたので、彼らを中心にして空き家を動かす組織、NPOをつくった。行政に空き家相談が持ち込まれたら、そのNPOに繋ぐ。NPOでは空き家の状況を調べ、一番いい答えを作ってオーナーさんに働きかけて、都市の空間を少しずつ変えている。そのようなことを5年くらいコツコツやっている。そのNPOで都市の空間を変えた事例を紹介する。図表9左上の現状で、細い通路沿いにAとBという二つの空き家が、隣同士だけ別々にオーナーから相談があった。

図表9 つるおかランド・バンク事例



図版作成 廣田真美子 (巖庭研究室)

A と B の右上に道路がちゃんとしていなくて使えない土地があったので、A と B の相談をコーディネートして、A を除去し、市道をまっすぐにして、B も撤去した。最終成果としては E の土地に新しい住宅が建ち、B の土地が駐車場になった。道路を作って都市空間を良くしたことと、B の土地をうまく動かすことで、住宅を建てて地区の人口が一家族分、3 人ぐらい増えた。ひとつの案件が出るたびに 1 ヶ月とか 2 ヶ月かけてこういうことを NPO でやる。全く儲けにならないが、こうやらざるを得ない。

さいごに

こんな小さいことをやっていて、果たして何の意味があるのかということ問われるので、それでこういう都市になっていくということを最後に説明しておきたい。

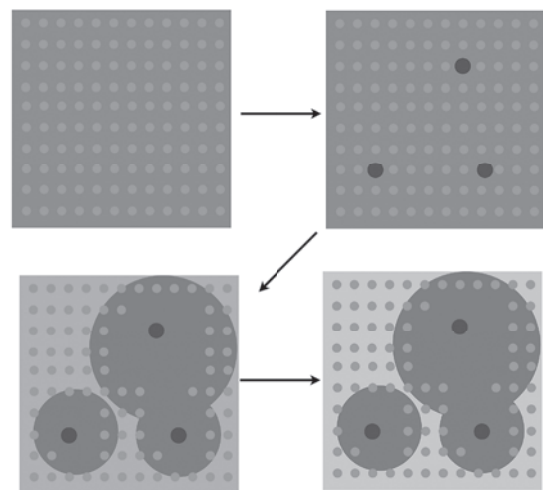
「都市をたたむイメージ」の図は、左上の状態が放っておくとなる状態、スポンジの穴

があちこちにてきていく状態である。それに対し、スポンジの穴をうまく使って新しいコミュニティ施設を作ったり、道路をつくったりして都市の空間の質を上げることをやっていると右上の状態、そこから左下のよように、道路を付け替えてひとつの土地が動き、そこに住宅が一戸増えて、空き家・空き地が少し減るといことである。取り組みをやったところで周りの空き家や空き地が減る。

鶴岡市も人口が減り始めているので、他の部分に住むはずだった人が住まなくなり、外側の部分が人口減っていく。結果的には右下のように周りが薄くて

努力したところを中心としたエリアだけが生き残るとい都市になっていく。これがアダプテーションということである。政府が主導してアダプテーションをやるのが立地適正化計画だが、それを民間の人がやる、もっというろんな人たちが関わっていく、それによって、全員が納得したアダプテーション状態にできるということがいいと思っている。

図表10 都市をたたむイメージ



## 編集後記

7月24日、沖縄県が辺野古への米軍基地移設工事の差し止めを求め那覇地裁に提訴した。辺野古沖の埋立て承認を取り消した県を国が訴えた訴訟（「自治研かながわ月報2016年6月号」参照）では、昨年12月に最高裁で敗訴が確定し、翁長知事が「埋立て承認の取り消し」を撤回するに至った。国は今年4月25日から護岸工事に着工したが、今回の訴訟は、この工事で海底の岩礁を壊す県の許可権限が今年3月で期限切れにもかかわらず、国が許可を申請せずに工事を進めているとして、県が工事の差し止めを求めたものである。国側は、地元の漁協が国からの補償金を条件に漁業権を放棄したため漁業権はすでに消滅しているとの理由で許可の必要はないとし、県の主張とは対立している。

この訴訟で仮に県が勝訴しても工事の停止効果は限定的、との見方が強い中で沖縄県が訴訟に踏み切ったのは、目の前で進む工事を手をこまねいて見ていられないという判断だったようだ。こうした詳細な情報は、現地の新聞によるものである。辻山所長が言及した、私たち本土に暮らすものが「沖縄の困難に向き合う」には、まず現地情報についてのアンテナを張り巡らすことが欠かせない。それが沖縄との意識の差を縮めるための一歩だろう。（谷本有美子）

2017年8月25日

### 自治研かながわ月報第166号（2017年8月号，通算230号）

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	黒沢一夫	編集人 大沢宏二 定価1部500円
〒232-0022	横浜市内南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。