

—人がいきいきと生きる
静岡県をねがって—

(主な内容・目次)

《総会記念講演》

土地はだれのものか

—人口減少時代の所有と利用—

五十嵐敬喜法政大学名誉教授

..... 3

・2021年度事業・活動報告・決算報告 . . . 20

・2022年度活動方針・予算・役員 . . . 29

自治の風「止まらない巨大開発

—沼津鉄道高架事業と住民運動・訴訟—

静岡県地方自治権研究理事長 川瀬憲子 . . . 36

ブラ林 in 静岡市・茶町 37

地方自治



ネットワーク

しずおか

No90号

2022年8月16日



静岡県地方自治研究所

〒422-8062 静岡市駿河区稲川2丁目2-1

セキスイハイムビル7F 静岡自治労連気付

Tel 054-282-4060 Fax 054-282-4057

jichiken@s-jichiroren.com

発行人・川瀬憲子 編集人・林 克



大井川・長島ダムのダム湖を走るトロッコ
列車

第 26 回静岡地方自治研究所定期総会記念講演

土地は誰のものか

—人口減少時代の所有と利用—
五十嵐敬喜法政大学名誉教授

2022年6月18日に開催された第26回静岡地方自治研究所定期総会での記念講演「土地はだれのものか」五十嵐敬喜法政大学名誉教授の講演に、先生自ら大幅に手を入れていただいたものです。

第一 現代総有論の問題提起

今日はお呼びいただきありがとうございます。この2年間ずっと zoom の会議や話ばかりで、対面の講演は久しぶりです。

さっそくですが、『土地は誰のものか』（岩波新書 2022年）という新書を書くにあたって、大きな動機というか原動力になったものとして、実はずっと在野にいて政府批判をしてきた私には似合わない仕事を、少しだけしたということがあったということから話させてください。この体験は新書を書く動機になったということだけでなく、いわば非常時に政府・権力は動くか、また法律を作る、つまり立法することはどういうことか等ということを目の当たりに教えてくれたものであり、この体験はいずれ市民にとっても大きな財産になるのではないかと、と思っています。

仕事場は「官邸」であり、肩書は「内閣官房参与」、そして仕事の内容は人口減少時代の国土や都市をどうデザインするかということです。

私はそれまで都市政策や公共事業、あるいは立法学といったものを弁護士や大学の教員として実践し研究していました。2009年度民主党政権ができた時に、その際の公約の一つである「コンクリートから人へ」というような公共事業改革案に、政権発足以前からいくらか協力してきたことなどもあって、大いに関心を持っていました。ある日、鳩山さんに次いで総理大臣になった菅直人さんから呼び出しがあって、官邸近くのソバ屋で、民主党政権のあれこれに



五十嵐 敬喜(いがらしたかよし、1944年1月28日-)は、日本の弁護士、都市政策学者、立法学者。法政大学法学部政治学科名誉教授(都市政策)。菅内閣内閣官房参与。

ついて話しをしました。そのとき、私は総理に一枚の表を示して、民主党政権もそろそろ「人口減少と高齢化社会」の設計を考えなければならないのではないか、という話をしたのです。菅総理はこの問題提起にとっても興味を持ったらしく、その後電話があり、民主党政権を手伝えということになり、官邸に入ることになりました。

初めて官邸に呼ばれたのですが、ものすごく警戒が厳重であること、いつもたくさん報道関係者がいることなどにびっくりしました。そこで何もかも初めてした。就任のはじめ官邸でどういう方法で仕事するのかという全く初歩的なレクチャーを受けていたその翌日、例の東日本大震災が起こり官邸も相当揺れました。秘書の方から官邸は日本でも1番の災害に良いところだと聞きましたが、当日、電車などがストップし、ホテルなども取れず、官邸に寝泊まりすることになりました。それ以降、その半年後に菅総理大臣が辞任するまでの間（私もそれに合わせて辞任しました）、言ってみればこの東日本大震災の対応、特に私は復興に忙殺されていくことになります。

私も少しだけ、阪神淡路大震災の時に助っ人に行き、勉強させてもらって復興について経験がありました。しかし東日本大震災は、けた違いにスケールが大きく、何もかも初めてというような状態でした。とくに強烈だったのは「原発事故」です。何度か、総理と一緒に原発から白煙が上がる映像を見ましたが、それがどういうことを意味するのか全く想像できませんでした。ただこのままでは福島だけでなく、東北全体が、ひいては日本が駄目になるという不安だけが突き上げてきていました。周知のように総理は震災直後の早朝、ヘリコプターで福島に飛んで以来、そのすべてを原発対応に注ぐようになります。徐々に原発はメルトダウンを起こしつつあるというような情報も飛び込んでくるようになります。官邸は連日ごった返す状態です。当時、政府部内はもちろん、肝心の東京電力でもどう対応したらよいかよくわからなかったのではないのでしょうか。一時、現場では対応不可として総撤退が検討されたなどと報道されたように、それは戦後では前代未聞と言われたくらいの緊張度の高い毎日でした。

そんななか、東北全体が危ない、場合によっては東北の1000万人の人を緊急に避難させなければならぬという話も聞こえるようになりました。ではどこに？ということで、避難やその

後の生活のための住宅（空き家）を探さなければいけません。空き家はいくらあるのか、どこにあるのか？政府や自治体の公的な施設や住宅は真っ先に頭に上がりましたが、もちろんそれだけでは足りません。では民間の住宅はどうか？これはどのようにしたら、それらを活用できるかなどがテーマになってきます。その時、実は日本には多くの空き家があることがわかり、これは避難や被災者の住宅確保にとってはとりあえずはありがたいことだが、冷静に考えれば、実は地域の空洞化を示すものとして深刻な事態ではないか、と肌身で感じさせられました。

その後、復興会議が立ち上がり、私も専門委員として参加することになりました。「土地は誰のものか」はその延長上にあり、現代総論もそれと絡まっていきます。しかし、ここに入る前にもう少しこの東日本大震災の教訓といったようなものに触れさせてください。それは現代総論の今後の展開というものと大いに関係します。

それは、物事を大きく変えるためには、法治国家である日本では「法律」が必要だということです。あとで触れますが、今回の土地の危機に関連して民法や登記法、あるいは不明土地法や空き家法などの制改定とともに、土地基本法が制定されました。これがなければ土地問題は解決できない。そしてそれだけでなく次々に出てくる問題に対処するためには、絶えず次の立法を頭に置いておかなければなりません。いろいろな問題について2000年の地方分権以降、市民も様々な分野で意見を上げるようになりました。ほとんどが正当なものと思いますが、実際に改革するにはそれを法律化しなければなりません。率直に言ってこの部分はアメリカの市民運動などと比べると、日本の市民運動はまだだいぶ弱いです。そこで冒頭少し横道に入らせていただくというわけです。

これを「立法」という視点で見てください。第一は復興にあたって、復興の理念を示す復興基本法が制定され、そこでは復興の主体として「市民」が挙げられました。しかしそれだけで

は何も動きません。問題はこれを具体的にどう実現するかということですが、復興をリードし支えるものとして「復興庁」というものがつくられました。復興庁というものを考えるにあたって、まず、頭に浮かんだのは関東大震災の時の後藤新平の施策でした。後藤新平は副総理クラスで剛腕ですが、政府の外に復興組織をつかって復興を担当しました。もう一つは阪神淡路大震災への対応ですが、これは少数精鋭、7人委員会とか言われましたが総理大臣直結で、トップダウンで指揮していくというものです。しかし、この二つとも津波対応だけでは何かうまくいくのでしょうか、原発事故という史上最大級といわれる深刻な事態を抱え込んだ今回の復興ではうまくいきません。そこで新たに構想されたのが、政府内部に新しい組織をつかってそこに権限を集中させるというものでした。復興庁は、復興にかかわる縦割り行政を排し、各省庁の持っている権限を復興庁で統括します。また従来のように各省庁横並びというのではなく、復興庁が総理大臣の下、各省庁に対して「勧告権」を持つという、やや集権的な組織になったのです。

さて復興を行うためには権限と同時に「予算」が必要です。一体復興どのくらいかかるのか誰も予測が付きません。それは、津波災害はともかく原発対応があるからです。当初6, 7兆円というような話もありましたが、間もなく19兆円になり、更に32兆円に膨れ上がりました。復興に限らず大きく体制を変えるためにはこのような組織や予算、さらにはそれを実施していくための部隊が必要です。今回の新土地基本法の制定も大きく言えばこのような構えの中で取り組まれています。もっとも復興庁は期待されたような成果を上げたかと言えば、実際は国土交通省などの官庁に支配され、ほとんど期待どおりには機能しませんでした。そのためもあってか復興10年たってほとんど継続を希望する世論も生まれず、原発対応などの一部事業を継続するだけの寂しい状態となっています。土地基本法

はどうなるか。今後の進展を見守らなければなりません。

私は震災後、かなり早い時期に現地に入りました。当初は現在のウクライナのように何もかも破壊された荒廃した地域、食べるどころも泊るどころも極めて不十分な避難施設などを見ながら、いったいこれをどう復興させていくのか、ただただ呆然とする、という状況だったということをおもひ出します。その中で何となく私の頭の中に浮かんできたのは、当時被災地で進行していた人口減少（ほとんどの自治体は増田レポートにいう「消滅自治体」となっている）を食い止め、それを被災地だけでなく、そのプロセスを含めて、これを人口減に悩む全国の自治体のモデルにできないかということでした。

しかし、現実には極めて厳しい状況です。膨大な予算、新しい技術、政府や自治体だけでなく、企業はもちろん市民あるいは有識者などいわば総がかりで取り組んだのですが、被災地はこういうに人口減少は収まりません。過剰な公共投資は当初国が全額負担するという事で各自治体大いに張り切り、イケイケどんどんという状態でした。しかしその維持管理は地元負担です。復興10年たって負担が現実化しはじめています。

人口減と財政圧迫は被災自治体の大きなネックになります。これではとても全国自治体のモデルとなるような復興とは言えないのではないのでしょうか。これが震災復興の中での私の教訓であり、現代総有を実践していくために忘れてはならないことと思っています。

第二 土地は誰のものか

その背景

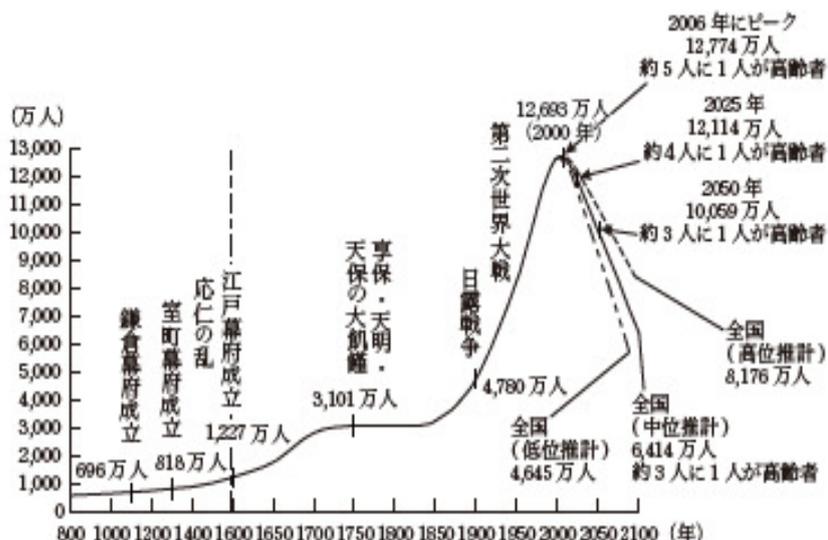
前置きが長くなりました。いよいよ本日のメインテーマである「土地は誰のものか」ですが、資料の中に図4-1のグラフがありますのでこれを見てください。国土交通省国土計画局の日本の人口の長期展望（これが先の私が菅総理に見せたもの）です。日本にはいろいろな統計がありますが、中にはかなり怪しい統計もありますが、人口統計はその中でも精度が高いことで

知られています。このグラフは、ほんとうなら古代大和政権までさかのぼってくればよかったです。その時代の人口は良くわからない。統計は鎌倉幕府から始まっています。源頼朝が平泉の義経を攻めるとき、20万の大軍を派遣したといわれていますが、当時の人口数を見ると20万というのはどうも信頼できません。このグラフでは当時の人口は全国で696万人とされていますから、20万というのはものすごいものになります。

それから江戸幕府成立の契機となった関ヶ原の戦いです。これも双方何十万人の兵が動員されたとか言われていますが、当時の人口は1200万人くらいですから、大戦争であることがわかります。つまり分母を知ることによって歴史上の様々な事件の意味がとてもしリアルになります。江戸時代に入ると人口は平和や農業生産性があったこともあって約3000万人に増える。この時期は戦争がないこともあって日本でも最も安定的な時期でした。そして日本は「明治」を迎えるわけです。

明治以降、日本は「近代化」もあって豊かになり、少しずつ人口は増えていき、やがて第二次大戦を迎える。この戦争で日本国民は、軍人（特に若い人が多い）と市民含めて約300万人が亡くなったといわれています。これで人口が減るのかと思いきや、実は戦前からの「産めよ、増やせよ」の延長なのかもしれませんが、戦後は戦争の影響をほとんど感じないくらいの一直線の人口増となりました。「土地は誰のものか」

図4-1 日本の人口の長期展望



(出典：国土交通省国土計画局)

のもっとも直截な問題意識はこの人口グラフとかわっています。

この一直線の人口増加はどうなったか、もう一度グラフを見てください。ピークが2006年で1億2774万人です。戦後の「高度経済成長」というのはこの人口と密接に関係している。人口というのは端的に言えば「国力の源泉」であり、このグラフを見れば戦後（昭和といってもよいのかしれません）というのは、日本史上で初めての、しかも、ダントツの充実期であったことがわかります。

しかし2006年のピーク以降、日本の人口は右肩下がりの「時代」に入ります。裏返して言えばこれも、日本史上あるいは世界史上ほとんど経験したことの大異変が起きている予兆だったということです。どんどん子どもが減って、高齢者が増えていきます。2025年には1億2000万人になりピーク時と比べて700万人減る。次の下降線を見ればこれくらいはたいしたことはないとも言えそうですが、それでも大騒ぎになります。しかしもう少し先を見ると1億人を切るようになり、2100年になると江戸時代の人口に近くなるまで人口が減ってきます。

総理大臣になった菅直人さんにこのグラフを見せた時に、菅総理は「こんなになるのか」と驚

いていました。民主党政権はもろもろの政策、国土計画や、年金も含めた福祉などの政策の際、この人口減少時代の到来はどの程度深く考えたのか？という私の問いに管総理は、これは、日本国全体の未来にかかわる本質的な問題であり、全省庁つまり国家あげて取り組まなければならない。ちょっとアイデアをくれないかというのが、私の内閣官房入のきっかけとなりました。しかしその直後に東日本大震災が発生したというのは冒頭に話した通りです。

私の自己批判を含めてですが、国の形というものを考えるうえで、国だけでなく、その現実に毎日直面する自治体の位置付けはとても重要なことです。2000年の地方分権改革は、従来の機関委任事務から自治事務へ転換し、自治体の自治を獲得する運動でもありました。そのために、何百本かの法律改正、自主財源の確保、そして情報公開や市民参加など大きな成果がありました。しかし人口減への対応はまだ大きく共有されるというような状況ではなかったと思います。

しかし実際は人口減の兆候は例えば「商店のシャッター街化」などとして発生していたし、「限界集落」などという言葉も生まれていました。東日本大震災が発生したのはそのほぼ10年後です。

私はこのような状態の中で、特に二つのことを意識しました。一つは土地総有論で、個別の土地所有権にこだわっているといい町はできないということです。被災地は津波によって大被害を受け、どこが自分の土地か全然わからなくなりました。また道路や隣の家との境界も全くわかりません。これを一つ一つ確定するためには膨大な時間とエネルギーを必要とします。従って土地所有権は所有者の名義はそのままにして、その地域の全体を共同で利用していくようにしなければなりません。もう少し付け加えていえば、所有者にはしばらく「眠って」もらって、地域まちづくりの主体となっている人たちとの間で「定期借地権」を設定するというものです。

もう一つとても重要で土地所有権にかかわる本質的な問題があり、これが震災によって露呈し、それが今回の民法や登記法の改正に繋がっていきます。

それは多くの土地や建物の登記簿上の名義と実際の所有者が異なっているということです。これは地方都市ではよく見られることで、登記簿上土地所有名義が祖父などの名前になったまま、相続によって子供たちに所有権が移転しているのに、その登記がされていません。従って登記簿を見ただけではだ誰が所有者かわかりません。また、所有者が分かったとしても、所有者が沢山（何百人というのもある）いて、相続協議ができません。従って、土地を売却するとか、建物を建てることができません。といったいわゆる「不明土地」が沢山出てきます。これをどうしたら良いか、ということでした。

土地の価値を商品と見ていないままずっと住んできました。また登記をしなくても何の罰則もなく不便もない、というのが当時の実情でした。

区画整理や都市再開発あるいは道路の拡張などの公共事業を行なおうとしても、所有者がわからないというのであれば、ことは全く進みません。所有者が全部確定するまで待っていたらとても復興などできないという状況でした。そこで先ほどの現代総有を復興会議で提案したのですが、残念ながらこれは受け入れられませんでした。

その後、菅さんが総理大臣をやめ私もそれに準じて内閣官房参与を辞任したのですが、この所有権についてはずっと気になっていて、この問題は被災地を超えて、おそらく全国的な問題になると予感していました。

その後在野に戻りまして、土地や都市に関するいろいろなデータを見ているうちに、由々しき事態がくっきり浮かんで見えるようになりました。

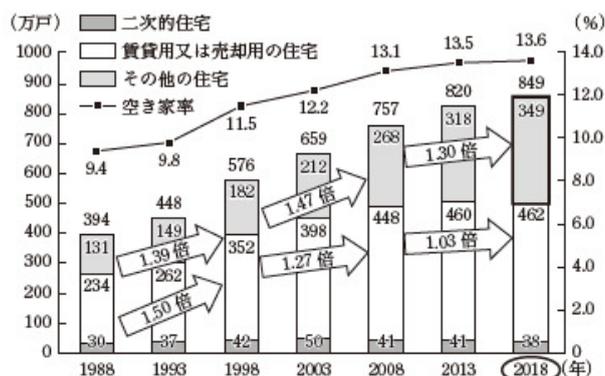
次の資料の2、空き家を見てください。これを見ると現在空き家は全国で849万戸ありまして、もう2、3年後には1000万戸を超えるとなって

います。言葉で 1000 万戸というのは簡単ですが、実際「べらぼうな数」です。私が神奈川県の実鶴町というところでこれを実感させられています。この町は今から 30 年前に「美の条例」というのを制定して全国的に有名になりました。当時「美の条例」は当時 1 万人という小さな町の大きな実験と言われていたのですが、その後急速に人口減が進み現在は 7000 人くらいになっています。町はどのくらいの空き家があるか調査したのですが、空き家は 550 戸、そのうち危険であるとか衛生状態が悪いので何らかの手当をしなければならないという特定空き家は 100 戸を超えるということが明らかになりました。東京にいと空き家と言ってもピンと来ないところもありますが、地方に行くとこのような状態が当たり前ようになっていきます。昼はあまりわかりませんが、夜になっても明かりがつかみません。この空き家の発生原因を見ていくと、実

誰でも思いつくことですが、自分の家屋を使う必要がなかったら、他に売却するか人に貸す。人に迷惑がかかるようになれば解体するなどが考えられます。そしてほとんどの人がそう考えた。しかし実際その建物は売ることも貸すこともできません。また費用が掛かりすぎて解体することもできません。その結果が空き家として放置されるということなのです。なぜそうなるか。それはこの地域では「市場」つまりマーケットがないから、ということであり、なぜマーケットがないかと言われれば、その町には端的に町の魅力がない、将来性がないから、ということでしょう。もっとリアルなことを言えばその町は昔ながらの産業が衰え廃業が相次いで新規産業が生まれず、若者たちは町を出て外で働かざるを得ません。収入や収益がどんどん下がり、そのため転出が加速されます。子どもが生まれず年寄りだけが増える、ということであり、空き家は町の衰退のシンボルなのです。そしてその先が「自治体の消滅」なのです。「縮小」ではなく「消滅」だということを心に刻んでください。2040 年には 1800 余の自治体のうち約半分の自治体が消滅すると予測されているのですが、これは単なる「警告」の段階を超えて、真鶴を含めてリアルな現実なのです。

不明土地の問題ですが、建前の上では日本では明治までさかのぼることができればほとんど不明土地はありません。明治憲法や民法を制定して以来、正確かどうかは別としてほとんどの土地は登記簿に登録されています。その意味では不明土地はないはずなのです。ただ政府が言っている不明土地とは現在所有している人と登記簿謄本の名前が合うかどうか、ということです。地方ではあまり売買などが無いので先祖以来ずっと登記していないことが多いのです。最初は宅地だけでなく森林などを含めてですがおよそ九州全土くらいの面積の土地が不明土地だといわれていたのですが、これがどんどん膨らんで今や北海道に近い面積くらいが不明土地になるのではないかとされています。

図 1-1 空き家の種類別の空き家数の推移



(出典: 国土交通省「平成 30 年住宅・土地統計調査の集計結果(住宅及び世帯に関する基本集計)の概要」)

は地方都市の衰退というのがよくわかります。

表 1-1 空き家法の施行状況

	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度	合計
助言・指導	2,206 (129)	3,126 (203)	3,816 (270)	4,487 (323)	5,394 (401)	19,029 (614)
勧告	52 (23)	198 (72)	271 (91)	364 (101)	466 (139)	1,351 (263)
命令	4 (3)	17 (16)	44 (29)	43 (21)	42 (33)	150 (81)
行政代執行	1 (1)	10 (10)	12 (12)	18 (14)	28 (25)	69 (57)
略式代執行	8 (8)	27 (23)	40 (33)	49 (44)	67 (56)	191 (128)

注: ()内は市区町村数(国土交通省の資料を基に作成)

しかし不明土地の問題は、登記簿謄本と真の所有者側との間に齟齬がある、という問題にとどまりません。私のところにも不明土地に関する訴訟依頼があったのですが、相続人を調べるには何百人もの名が出てくることがわかりました。誰が相続人か。その人はどこに住んでいるか。これを調べるだけ何年もかかります。いよいよ調べがついてこれを売ろうとすると、彼らの同意を得なければなりません。合意が得られない場合には裁判所に持って行ってその判断を仰ぐということになるのですが、このためには膨大な時間、相当な資金、そしてなんとしても解決するという気力が必要です。実際、このようなケースでは、相続人の中には、認知症になっているとか、高齢で正常な判断ができないとか、海外に行っていて連絡が取れないとか様々な苦勞が常に付きまといまいます。端的に、所有者不明土地は調べれば不明ではなく明らかになるのですが、その結果どうにかなるかといえどどうにもならないというのが現実なのです。

さらにすごいのがマンション。結論から言うとこれはすごすぎて今回の一連の法改正では、まったく手が付けられず先送りにされてしまいました。マンションは、全国では660万戸あります。だいたい1戸に2.1人くらいの居住者、1200万人、1300万人くらいの人たちがマンションに住んでいます。東京では毎年10万戸くらいずつ建築されているという状況です。

もちろん賃貸マンションもありますが、区分所有による個別所有マンションが大勢です。マンションはコンクリート造りですが、時間がたてば老朽化していきます。最初は小さな修繕から始まりますが、次第に大規模化し、やがて解体そして建て替えということになります。最初は何とか修繕費で賄いますが、大規模修繕そして解体、ついで建て替えなどとなると、巨額な資金が必要になります。そうなってくると、そもそも建て替える必要がないとか、途中で売り払って脱出するとか、必要性は認めるが資金が追いつかないとか、高齢化してマンションから出ていくのはとても難儀だとか様々な意見が出

てくる。マンションの中にはいわゆる「投資用マンション」というものがあり、彼らは自己所有のマンションを賃貸するなどして資金の回収を図りますが、これが終わったら、直ちに売り逃げします。新たに投資して建て替えるなどと言う面倒なことには一切興味がありません。解体・建て替えのためには所有者の5分の4以上の同意が必要ですが、容積率の割り増しなどがあって、比較的に経済的に恵まれる特殊な条件がないかぎりこのような同意を取り付けるのはほとんど絶望に近いというのが現実なのです。マンションはいずれ「廃墟」になります。

しかし、東京を見ていると「廃墟の運命」を知るのか知らないのか、億ションマンションが飛ぶように売れるというのが現実です。

私はこの危険性を30年か40年前から感じていました。たまたまマンション反対運動と一緒にやっていた市川房江先生(当時の参議院議員)が地方行政委員会に所属していたものですから、少しお手伝いをしてマンションの将来はどうかを質問してもらったのですが、当局からは何も返答がありませんでした。それ以降、徐々にこの問題は学会やジャーナリストなどにも取り上げられるようになり、既存の購入者はもちろん、これから購入しようとしている人たちも気が付き始めている。政府も検討を開始したとか、自治体でもその問題性に気が付く(当初はマンションが建つと固定資産税が入るとして歓迎していた)ようになります。もちろん、当のマンション業者は特に良くわかっています。にもかかわらず、ここが不思議なところですが、誰一人正面切って声をあげようとしないうし、問題は指摘しても「運動」しようとする人は、少なくとも私の眼には見えてきていません。

東日本震災後当初不安に思っていたことが現実化してきた。しかも、もうかなりの重傷です。そこで私もそろそろ遺言を書いておかないと死にきれないと思って書いたのがこの『土地は誰のものか』という本です。

1. 土地基本法と土地政策

さて戦後日本では土地に関して歴史上2回ほど大変革がありました。1回目はバブルのときの土地基本法。2回目が今回の土地基本法です。以下これを旧土地基本法と新土地基本法と呼んでいきます。丁度30年ぶりの改正になります。

これを見ると日本社会がまざまざと見えてきます。最初の土地基本法というのは1993年、先ほどの人口グラフを見てください。このときは人口が一直線に昇っている状態です。この時起きたのがバブルです。人口が増えていけば住宅のための土地が足りない、道路などのインフラも人口増に合わせて必要になる。その意味で土地需要が増え土地の値段（地価）が上がることは確かです。しかし当時の地価はこのような実需に基づく値上がりをはるかに超えていました。土地は眠ったままで価値が増える「打ち出の小槌」として不動産業者だけでなく、1億民総不動産屋と言われました。何しろ日本国土の地価はなんとアメリカの地価の2倍強と言われたのですから、驚くべき狂乱地価というほかありません。

そして30年経った時、これまで話してきたように空き家が1000万戸だとか、不明土地が九州を越えて北海道の面積になるという「開発幻想」から、全然人が住まない「放置」という事態に180度転換してしまいました。

30年でこのような転換に直面した国は、革命などの手段により急激に体制を転換した国を除いてたぶん日本以外にはないのではないかと。同じ法制度、同じシステム、同じ国民の中でまったく違う現象が30年以内に起きた理由は何だろうか。それは、根底的に「所有権」というものに入り込まないと解決できないのではないかと。それは、世界的に見て極めて異例な日本の特殊な所有権、私の言葉でいう絶対的所有権、これを再検討してみる必要があると思います。絶対的土地所有権（なお外国は相対的所有権）とは、使用・収益、処分の全てについて原則自由ということ（外国は少なくとも利用については強い規制を受ける）。つまり、どのように使おうと使うまいと、どのように利益を上げようと損

しよう、また誰に売ろうと売るまいとすべて所有者の自由という、絶対的所有権という考えが日本の根本原則となっています。これは明治憲法がその原則を、民法がその具体的な内容をさだめ、それが第二次大戦を挟んで、今日まで100年以上も継続されてきています。この自由を前提にして、いかなるもうけも許されるとして、右の方に揺れたのがバブル、また何もしないのも自由として左の方に揺れたのが今の放置状態というわけです。根本的に言えばこの相反する現象は、実は絶対的所有権のまがうことなき産物であり、これを変えない限り、このような現象は基本的には食い止めようがないのではないかとというのが、私の発想の原点です。

私はこの絶対的所有権が、日本土地問題の根源であるということ、今から30年前から東大の社会科学研究所というところで外国の法制度などを勉強しながら、確信を得るようになりました。しかし、私なりに新書でも参考文献として何冊かあげておきましたが、バブル崩壊とともにほとんど消えてしまいました。どうもこの根源にさかのぼるという発想は今でも乏しく、弁護士会などでも不明土地をどうするか、登記どうするかというような議論は山ほどあるのですが、30年の間に正反対の現象がどこから起きるのか、ということについての深い研究や議論はあまり見られません。そこで第一章では旧と新土地基本法を取り上げ、その差異を明らかにするとともに、これに関連して行われた沢山の法律を付属関連法として紹介しました。なお今日はこの個別法には触れませんが、これは今後、相続や登記等の実務について大きな影響を与えます。

2. 日本史の中の土地所有権

第二章は、「絶対的土地所有権」という思想と、いか概念は明治維新後の日本の近代的革命の中で打ち立てられた「記念塔」です。しかしそれ以前は、日本の土地はどういうものであったのか、この記念塔を理解するためにも不可欠です。そこで古代、日本という「国家」が初めて

成立した時の「大化の改新」までさかのぼって
みていくことにしました。第2章は日本の土地
所有権史というものを見たものです。ここは歴
史家の方は、かなりうんちくを傾けて研究して
きた分野ですが、法律家で通史として検討して
きた人はあまりいないのではないのでしょうか。

さて大化の改新ですが、私は世界遺産の研究
をやっている関係で、最近、平城京以前の「藤
原京」を勉強したことがあります。言うまでも
なくこの時期は、日本という国が「国家」にな
った時代であり、それは「天皇制」の誕生とイ
コールでありました。言ってみれば、日本とい
う国はここから出発し、しかもそれが「天皇」
という制度を見るとわかるように現在まで1500
年余続いている。こんな国は世界中にない。ま
さしく不思議な国、ジャパンなのです。さて土
地制度の確立、すなわち土地を国家にとって本
質的なファクターとしてみるという考え方はこ
の時に成立しました。これが有名な「公地公民」
というものであり、学校で日本史を習う時には
必ず登場します。さて公地公民というのは、現
代的な感覚でわかりやすく言いうと「土地は公
のものであり、民は公のものである」というも
のでしょう。しかし、しかしよく考えると、こ
の「公」という概念は現在の「公」という概念
感覚と同じかどうか、吟味してみる必要があり
ます。現在は「公」というとすぐ国とか自治体
ということになりますが、当時自治体などはあ
りませんし、国というのもできたばかりで、ど
の程度の役割、権威あるいは支配力を持ってい
たかよくわからない。また「土地公有」によっ
て、領民（ほとんどは百姓。奴隷も存在してい
た。）は、農地を与えられると同時に、農産物の
供出あるいは都市建設のための労役負担などが
課せられた、というような筋道はたどれるかも
しれませんが、実態はどうであったのか？当時
の文字情報が少なく、実ははっきりしません。

ちなみにこれもみなさんご存じの聖徳太子の
17条の憲法を読んでみてください。これは冒頭
に「和を以て尊しとなす」が有名ですが、全文
を読んでいただくと、そこには権力と民の関係

についていろいろ書いてあり、当時の世情を反
映するものとして大変面白いものです。ここで
言いたいことはこの17条憲法でも「民」につい
ていろいろ書き分けていて、その実態をつかむ
はなかなか難しい。古代語を現代語に訳するの
はとても大変だということがわかります。それ
はともかく本書ではこの「公」についてもやや
教科書通り、公とは国、具体的には天皇のもの
として理解し、天皇が、当時の豪族たちからい
ったん農地を奪い取り、その意味で国有化し、
次いでそれを農民に再分配した、と説明するこ
とにしました。たぶん、これは日本で初めての
土地国有化とみてよいのではないかと考えて
います。

古代から、平安、鎌倉、室町、戦国時代を経
て江戸へとつながります。その時代、時代ごと
に権力者と民の「土地をめぐる関係」は変わっ
ていきますが、ここでは明治維新の前の時代、
すなわち江戸時代の土地について、特に首都江
戸についてみていきたいと思います。江戸はこ
のグラフで見ると200余年続きますが、こ
の間戦争がなかったこともあって、人口が増え
つつ安定しています。江戸は100万人という世
界でも有数な大都市になりました。江戸の土地
の70%は幕府のものでした。江戸城（現在の皇
居）はもちろん幕府の拠点ですが、周辺を大名
屋敷でとり囲みました。この大名屋敷は、大名
（藩）たちはどんな権利を持っていたか、現代
の用語で説明するのはなかなか難しい。謀反で
も起こさないかぎり立ち退きを迫られるとい
うわけではありませんが、何も登記していないし、
これを他人に売却するとか、貸すというよう
なことは認められません。その意味で絶対的土
地所有権の保障とは異なります。武士は江戸100
万のうち過半数を占めていたといわれますが、
土地はほとんど武士たちのものでした。20%の
ところに町民が住んでいます（残りは神社・仏
閣など）。町民の住む場所は非常に狭いため、高
密度居住の「長屋」というスタイルが形作られ
ます。長屋は大家さんがいて原則として町民
（多くは職人）は「貸家居住」ということにな

ります。大家（商人あるいは近郊の富豪農家と
いうような説がある）はここには住んでおらず、
実際は大家の代理人である「家守」を中心にし
て、長屋ごとに、それぞれ自主的な共同生活が
つくられました。

家守は通常は「家賃の収集人」ということで
すが、それだけでなく、長屋居住者の誕生から
死亡までの全ての面倒を見る。あるいは幕府に
代わって町民とともに、消防や治安などの負担
をする。もめ事が発生すると奉行所と掛け合う、
などなどの世話をしていました。言ってみれば
オールマイティの管理人というようなものでし
ょう。長屋の住民は居住するだけでなく、そこ
で仕事をするという人も多く、長屋は住居と職
場が一体となっていました。またそこでの生活
ぶりを見ると、井戸や厠は共有。ゴミは一か所
にまとめられます。この清掃、維持管理は全員
の義務です。風呂はなく銭湯に行きます。長屋
の中にはお稲荷様などもありました。このよう
な居住形態をなんというのか、いわゆる現代の
借家とは相当異なっているような気がします。
私の感じではそこでの「自治」の確立を含めて
実は個別所有・個別利用をはるかに超えた総有
に近い関係ではなかったのかと考えています。
農民はもちろん江戸にはいません。江戸近郊で
農業を行いその生産物を江戸に運んでいました。
農民たちも惣村で知られるような自治権をもち、
私の言葉でいう「総有」的な所有と生活をして
いたように思います。

というようなことを日本の土地所有権史に書
きました。このような見方には、いろんな異論
や反論があるかも知れませんが、その場合は私
の研究不足、もう一度勉強しなおすというこ
とで容赦していただきたいと思っています。

いちばん理解が難しかったのは、明治維新と
土地改革のところ。ここはそれ以前と違っ
て資料は相当あります。しかしその評価はそも
そも「明治維新」と何だったのかということか
ら始まってなかなか厄介です。結論から土地に
限って言うと、明治維新とは、日本国史上、2
回目の大化の改新に次ぐ、土地国有化を断行し

た政権ではなかったかということです。1回目は
先ほど話した天皇による「公地公民」の時。現
代風に解釈すれば、これは天皇が当時の豪族ら
から土地を取り上げ、農民に与えるというもの
です。

明治維新のときはどうか。維新政府は江戸城
を奪還し皇居としました。また周辺の大木屋敷
もすべて没収し、現在の官庁街にしました。そ
して農民に対して従来のような幾分かの所有権
と自治権を持っているとはいえ、藩主の意向次
第でどうにでも左右されるような不安定な所有
権から安定した所有権を与えました。また都市
でも商業者などから徐々に所有権を与えていき
ます。これは維新という革命によって生み出さ
れた大改革です。法的に見ると明治憲法によっ
て「神」とされた天皇が、その大権によって一
時すべての土地を所有し、その意味で国有化し、
ついで先のような順序で土地所有権を配分化し
ていったとみることも可能ではないか、と考
えたわけです。ここまではいわば大化の改新と同
じですが、そのわけ与えあえた後の所有権と
は何か、これが一番重要な問いです。詳しくは
新書の中で、明治憲法と明治民法として紹介し
ています。要約して言うと、古代から江戸時代
までの所有権は各時代によってさまざまな形態
があり、所有の権利の質や程度も様々ですが、
しかしそれらは究極的には時の権力によって支
配される、極端な場合は収奪されるあるいは追
い出されるといったような「不安定な権利」で
した。しかし明治憲法では「日本臣民は其の所
有権を侵さることなし」という権利の保障と、
明治民法「所有者は法令の制限内において自由
に所有物の使用、収益、処分を為す権利を有す
る」として、原則は「自由」であり、この権利
は誰にも侵されることはない（ただし明治憲法
も民法も公共の福祉による制限は認められる）
という「近代的な絶対的所有権」を法的に宣言
したという点が、従来の「不安定な所有権」と
は全く異なる所と言ってよいでしょう。先ほど
見た天皇による国有化の後の、権利の分与もい
わば権力者の意のままという部分もあったので

すが総じていえば、一応、地籍調査のうえ「地券」を発行する（現在の権利証と登記制度につながる）という法的な手続によって、完全な所有権が保証されたという点に大きな質の差があると思います。この近代的・絶対的所有権が第二次大戦による敗戦と昭和憲法の制定（天皇は神から象徴に代わり、三権分立や基本的人権の保障）という明治維新に次ぐ革命に近い変革があったにもかかわらず、その所有権だけは見事に明治のまま（一部改正）生きながらえ今日に至りました。そして、この絶対的所有権が戦後の高度成長を経て、人々の生活の拠点あるいは生産の拠点としての土地から、全国・全世界に流通する商品に転嫁した。これが無限大開発幻想と無限大放置として大きくぶれた、ということを話しました。

では、新土地基本法によって土地問題は解決するでしょうか。

結論的に申し上げます。法律を作ればいくらかの改善は可能でしょうが、にもかかわらず空き家や不明土地、あるいはマンションの現実には矛盾を抱えたまま猛烈な勢いで進行しています。法的な手当てはごくわずかでとても追いつかないということになると思います。

日本にはもちろん世界に例を見ない少子・高齢化という現象があって土地商品の二極分解はそれに起因していることが多いのですが、もっと別な要因もある。それは外国では空き家や不明土地というような現象はほとんど起きていません。それはなぜだろうか、ということを見ると見えてくるというのが次の第3章の都市計画の問題です。

3. 外国の都市計画と土地所有権

第三章は、こういう現象は日本だけだろうかとみるものです。外国でもたまたま自動車産業が衰退したデトロイトなどスポット的に空地が増えその町がダメになることは起こります。外国ではなぜ空き家や不明土地というような状態が生まれえないか。それは日本ではあまりなじみのない「都市計画」というものに関係します。

図3-1 不動産・土地所有権の概念

制度等	日 本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
不動産の概念	土地と建物は分離	土地と建物は一体			
土地所有の概念	絶対的所有権	相対的所有権		絶対的所有権	
所有と利用	所有優先	利 用 優 先			

出典：野村総合研究所土地問題研究会編『地価と土地システム——国際比較による解決法』、一部筆者修正

都市計画というのは、その町をどのような町にするか「マスタープラン」というものに定め、そこで理想を、道路や公園などの配置、住宅や店舗などの在り方などを定め建設していくというものです。まず日本から紹介していくと、都市と農村を区別する線引き、建物の用途を決める用途地域、更に建物の容量などを決める建蔽率や容積率などと、道路や公園などのインフラ位置や大きさなどを定めて実現していくという方法をとっています。

詳しくは本書を見ていただきたいのですが、外国（ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ）とはいくつかの点で根本的に異なっています。

外国ではまず土地と建物は一体であり、日本のように土地と建物は別々（借地権によって土地の所有者と建物所有者は異なる）ということはありません。つまり土地所有と土地利用はもともと一体であるということをよく覚えてください。

次いで、外国では都市計画はとても厳密なものでこれに違反することはできません。しかし日本では都市計画はいわば飾りのようなものでほとんど役に立ちませせん。厳密に法的に言うと、外国では土地の利用権は土地を所有しているということから当然に生まれるものではありません。このマスタープランによって初めて建築権が生まれるという考え方です。これを「建築不自由」と言います。日本のように土地は利用してもしなくても良いという絶対的土地所有権の国と比べて言うと、外国では土地利用権はもともと存在しないという意味で相対的所有権と言えます。

この違いはどのように変わっていくかというと、外国では利用権はマスタープランによって生まれるのですから、自分の土地がどうなるかについてマスタープランに対する住民の関心は極めて高い。仮にデトロイトのように空地が生まれると今後その土地がどうなるか（どうするか）は自治体にとっても住民にとっても重要です。アメリカではこの非常事態に対処するために、自治体はランドバンク（土地銀行）を作り、この土地を引き取り、マスタープランに適合するように、シェープアップして、事業化していくという方法を発明します。日本では原則利用は自由であり、マスタープランは公共の福祉の観点からこれをコントロールするものだという建前になっていますが、法的な拘束力がなく絵にかいた餅になっていてほとんど影響力がなく、住民にとってみてもそのような存在すら知らないというのがほとんどです。

ての都市を「美しい都市」にするなど、国上げて、都市のアイデンティティを守り発展させる目標を掲げていますが、日本にはそのような気高い思想や戦略は見当たりません。「東京一極集中解体」は都市計画（国土計画）にとっても最大目標だと思いますが、これも、掛け声だけで何ら実効性を持っていないことは、東京の超高層ラッシュを見ればすぐわかることです。

またこれは都市計画には直接には関係しないことですが、空き家や不明土地が発生してくる大きな原因として相続問題があります。日本では相続が発生すると直ちに相続人に所有権が移動し、これが無限大に膨らんで手に負えなくなっているということを先に話しました。しかし外国では、相続人が亡くなると、いったん「相続人団体」というような組織が形成され、ここで専門が加わって、その利用や処分が決まるとされています。これが空き家や不明土地は発生し防止装置になっているということも、日本との差異として覚えておいてください。

もう一つ土地所有権と都市計画が分断されているということに関して、日本の学問の特殊事情についても触れておいた方が良いでしょう。土地所有権は法的には憲法や民法（物権法）で扱われていますが、ちょっと大きな本屋さん（図書館）でこれらの教科書がどうなっているかを見てください。ほとんどの土地所有権に関する解説書が「都市」について何も触れていないことがわかると思います。他方、同じように都市計画の本も見てください。今度は逆にそこではほとんど土地所有権が欠落していることがわかると思います。そしてこの分断は恐ろしい結果をもたらしていることに注意しなければなりません。国家公務員・地方公務員、弁護士や裁判官、そして司法書士や不動産関係者はその資格を取るために、ちょっと言い過ぎかもしれませんがこれら「欠陥本」に基づいて勉強させられます。これに合格すると官僚や裁判官、あるいはそれぞれ不動産、金融、コンサルなどとして実務に携わっていきます。しかし

図3-2 都市計画の仕組み

制度等	日 本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
計画の体系	拘束的計画 1段階計画	市町村で異なる	非拘束 ストラクチャー チャープラン ローカル プラン 拘束的計画 2段階計画	非拘束 (Fプラン) 拘束 Bプラン 2段階計画	非拘束 拘束 POS 2段階計画
土地利用 コントロール	用途地域	細分型用途地域	許可制	地区詳細計画	大枠区域
建物用途 コントロール	例外列挙主義	制限列挙主義	計画許可制	特定主義	・区域ごとに大まかな指定 大枠指定主義
容積率 コントロール	計画と実態の乖離	実態主義	計画許可制	地区詳細計画	実態主義

(出典：図3-1と同じ、一部筆者修正)

そのほかに例えばアメリカは「成長管理」、つまり衰退していく都市では開発促進を、開発過剰な都市では開発抑制する。フランスではすべ

彼らの頭には、土地所有権と都市計画の関係はすっぱりと抜けているのです。

あとで述べます私の「現代総有論」などは、このような人から見ればただの「珍説、奇説」に過ぎないということになります。

外国に行くともヨーロッパでもアメリカでも都市は整然としているということが一目でわかります。石造りの古い町並み、あるいは新興の住宅街でも、ほとんど高さが揃い、デザインもほぼ統一されていて、古い町並みの中に突如高いビルが建ったり、住宅の中にいろんな店や事務所が出てくるということはありません。都市の中に農地があったり、逆に農地の中に突然大きなビルが建ったり、スーパーが建ったりすることはありません。外国ではその地域の個性を誇りにします。日本はごちゃごちゃした全国どこでも同じような町ができ売り物にするものはありません。私は渋谷に近いところに住み、もう50年くらいたっています。その私ですら最近の渋谷の駅は全然わかりません。渋谷駅には上下、入口や出口はいくつあるのでしょうか。何とか掲示板を見て入り口や出口を探しますが、私ガもし目が不自由だったら動きようがありません。渋谷の駅には商店街とも連結して一つの都市になっています。さらに駅から出て周囲を見るとまるで超高層のオンパレード。自分がどこにいるのかわかりません。渋谷では日本は都市計画とは無縁な国なのだ毎回実感させられます。渋谷はどうなるのか、ひいては東京、そして日本はどうなるのか。眩暈がするだけです。ニューヨークに行って、パリに行って、ロンドンに行って、ベルリンに行っても、こんな感覚に襲われることはないはずで

4. 田園都市論

第四章は、ではどうするかということです。絶対的所有権は、人々に権利を与え封建的な、つまり身分制に基づく土地支配を打破するという点では進歩的なところがあります。しかし商品と直結するととんでもない化け物になります。これはやはり直視しなければなりません。

外国では人々の都市の生活と結びついた都市計画がしっかりしているのに対し、日本では土地商品を高く売りつけるための都市計画が隆盛となっています。都市再生法とか、コンパクトシティというのがそれです。それらは他所のことなど目もくれず、ある地域に限定してそれこそ一点突破的に、高い容積率を定め、財政、金融、情報などを投下し、効率的利用を図るといふ都市計画です。空き家や不明土地というのは、言ってみればそのような都市計画の裏返しなのです。人口増加の時代は開発のおこぼれは地方都市にも及びました。しかし人口減社会になると、限られた資源の奪い合いになります。東京の超高層は地方都市の空き家を生んでいくのです。これはもちろん好ましいことではなく、時の為政者もいろいろなことを考えてきました。

歴史的にみれば二つの考え方があったのではないか？一つは田中角栄の日本列島改造論。これは、拠点と拠点を新幹線、高速道路、飛行機で結びつける都市論です。これは、高度成長期のころに計画されて日本中コンクリートだらけになりました。最近の「リニア」もその便利さやスピードを求めているという意味で新幹線と同型でしょう。

もう一つは大平正芳(総理大臣 1978. 12-1980. 6 在任)の田園都市です。大平は田中角栄の盟友でもありライバルでもあるのですが、田園都市は田中の日本列島改造の悲劇、すなわち地価の高騰や人心の荒廃を見て、そのアンチテーゼとして提出されました。簡単に言うと、これは、イギリスの有名なエベネザー・ハワードの造ったレッチワース(ロンドンの郊外の約3万人の都市。ハワードはここに、都市に田園の緑や潤いを、農村に都市の活力を与えました。すなわち都市と農村の結婚を実現しました。現代総有のモデル都市でもある)などを参考に、特に河川を中心として、豊かな田園都市(ほぼ30万人位の都市を全国300くらい作る)の都市をつくる)を目指しました。これは田中の改造論との便利さや利益だけを考える機能都市とは正反対の、自然と共存しながら豊かな人生を

第一と考える構想でした。しかし、この構想は大平の急逝もあって、全国総合開発計画（三全総）の中に「定住圏構想」として書き込まれただけで、実現するための法律や財源が整備されなかったため、未完となってしまいました。これについてもお話したいことがいっぱいあるのですが、今日のテーマが「土地は誰のものか」ということですので、土地の問題に絞って興味深い話を紹介しておきたいと思います。

それはおそらく戦後社会の中で、この二人ほどそれぞれ方向は違いますが「土地所有権」に興味を持ち、かつ、ここまで話してきた「絶対的土地所有権」について、ともに強い「改革」の意思を示した総理（権力者）はいないだろうということです。

田中は道路や新幹線あるいは飛行場や港、ダムなどの公共事業を行う上で、その前提として「用地」の確保に迫られました。しかしこの絶対的土地所有権を縦に「買収に応じない」とされると手も足も出ません。そこでやむなく土地収用ということになります。しかし収用は完結まですごい時間がかかり、また例えば「成田飛行場反対運動」などを思い出せばわかるように、ものすごい反対運動に合うこともあります。

一方の大平もその田園都市構想を実現するためには、個別土地所有権を集約し、かつその理想的なマスタープランに基づいて計画的な土地利用を行わなければなりません。言い換えれば個人がそれぞれ自由に土地利用を行なったらそのような都市は実現できない、というとはよくわかっていたのです。

しかし、その両雄とも、強力な権力を保持しながらも、改革は容易ではありません。土地収用法などの個別の法律の一部改正などならともかく、絶対的土地所有権の改革となると、民法・物権法の改革はもちろん、ひょっとすると憲法29条の改正まで射程距離に入れなければなりません。それを国会で通すのは並大抵のことではなく、それは国会内の勢力争いだけではありません。日本では個人はもちろん企業も膨大な土地を所有しています。そして少なからずそ

れらは土地の値上がりを期待しています。この期待には銀行、不動産業者、ゼネコンやデベロッパーあるいは関係官庁などなど、言ってみればオールジャパンがどっぷりつかっています。これを破壊するとなると強烈な反撃が来るかもしれません。田中・大平はともにこの反撃力の強さを直感的に感じていて、それを持ち出すことができなかったということでしょう。

今日は時間がありませんが、新書では、土地の改革は「天下動乱の時期」がおこり、それを迎え撃つ権力とそれを支持する人民がいないと出来ることではありません。第2章の日本の土地所有権史の中で、強調しました。田中・大平の時代は、多く問題はありましたが、それはいまだ「天下動乱」にはいたらなかったということでしょう。

しかし空き家・不明土地の出現はどうでしょうか。

これは何回も繰り返しますが、現在のそれらはずか2006年からわずか10数年足らずで700万人の人口減という状態で発生しているものです。しかし先ほどの人口グラフの延長で見ると、2100年すなわち今から80年後には人口はほぼ4000万、現在の3分の1、歴史的に見ると江戸時代を少し超えたくらいの時期の人口になります。人口減少と開発面積を仮に比例すると仮定してみると現在の3分の2が不要になります。たぶん多くの土地は手が入れられないまま「自然に帰る」。やがて自然に「森林国家」になります。これを「天下の動乱」で見ることはいそいでしょいか。

私は現在その「予兆期」であり、この森林国家への準備というか対応というか、改めて大平の田園都市を勉強し直し、新たに再構築していかなければならないと考えたのが第4章でした。

そして実は思わぬところから「援軍」が現れました。それが現総理大臣岸田さんの「デジタル田園都市構想」です。岸田さんは大平さん直系の「宏池会」のメンバーであり、大平さんの田園都市構想に、現代的な「デジタル」という名称をくっつけた「デジタル田園都市」とし、

岸田政権の大きな柱として取り組むと公約しました。

しかし、新書に書いたとおり、この構想は私から言えば期待外れ。「デジタル」すなわち現代のスマホなどIT機器を駆使して、さまざまな情報を集め、集約し、医療や教育その他社会のあらゆる分野で活用するという構想は悪くはないと思いますが、それだけであり肝心の「都市」は一つも見えてきません。岸田さんには「大平さんはどこに行ったの」と聞きたいくらいです（注1）。

しかしそうはいつでも例えば東京の大手企業である「パソナ」が本社ごと淡路島に移転するとか、コロナの影響などもあって、会社に通勤しないで全国どこでもパソコン1台で仕事をするテレワークもどんどん日常化し、従来のイメージを一変するような動きも始まってきていることも事実です。

私たちも、ただ批判するだけでなく、代案を具体的に示し、市民の支持を受けるようにしなければならぬ、ということで最後の5章に移りたいと思います。

5. 現代総有

日本国は土地ばかりでなくいろいろな面で劣化しています。現在世界中でランキングばやりで、賃金、ジェンダー、投票率、幸福度などなど個別に見ていくと日本は世界と比べれば明らかに劣等国に入りつつあります。都市研究分野でもそのような劣化現象を踏まえて、かつてのような日本列島改造論や大平田園都市論、さらには全国総合開発計画などという全国的な政策の研究などよりも、コミュニティ、コモンズ、アソシエーションとかという、人間と人間のつながりの興味を持つ研究が増えてきているようにも思います。

日本を離れて外国を見ると、特にスペインやイタリアに顕著にみられるのですが、市民は会社に就職して働くというよりは、自ら「起業」し、地域のために働き、その利益を地域に還元していく、というような活動が増えてきている

ようです。とくに著名なのはスペインのモンドラゴン協同組合で、人々の自主的な連帯によって、いろいろな「起業」を立ち上げて活動しています。そこでは、NPOと異なって利益を追求しますが、会社と異なって利益を上げるだけでなく、その利益は、組合員に分配されるのは当然ですが、それだけでなく様々な方法で地域に還元されます。日本でも仕事と公共性を両立させるというようなビジネスが追求する活動が活発になっていくと思われれます。現代総有も大きく言うところのような文脈の中に位置付けられます。

現代総有は、端的に言うと、土地や建物に注目して、土地を個人所有と個人利用に委ねるのではなく、所有はそのままにして（土地を取り上げるわけではない）、土地利用は個人利用ではなく、地域全体で共同利用しながら、そこで得られた利益を地域に還元していこうという発想です。

皆さんは「入会権」というとすぐピンとくると思いますが、かつて日本では例えば森林、温泉、あるいは漁業などの土地資源について、一人一人が個人的に所有し利用するというのではなく、地域集落全体で所有・管理し、収益し、その利益を集落全体で分配するという共同利用の形態がありました。これは個人所有でもなく、また一人一人が「共有持ち分」（これは分割請求できる）を持つ共有権とは異なっています。総有は集団全体で所有権を持ち、その分割を許さないという権利です。しかし近代化や資本主義の発達によって、それら資源が、例えば燃料としての木材が電気やガスに代わる。温泉は地域資源から観光資源に代わる。漁業も地域の産物から、商品として企業化されていくなどして、総有はどんどん衰退していきます。しかし、現代では共同利用の必要性はまさに都市で発生します。空き地や不明土地は商品価値がないとして資本主義経済では解決できない。もちろん国や自治体の対応にも限界があります。そこで現代総有ではこれを地域集団の力で共同利用しながら対応しなければならないという必要性から生み出されてきたものです。その意味でやや入

会権と似たところもありますが、共同利用を「都市」で行いということ強調するために、総有に「現代」という名称を付け加えたのです。

現代総有は地域の天然資源に依存した入会権とは異なって都市の中で地域の共同の力を活用していく。これは「コモンズ」などと似たところがありますがこれも少し違います。何が違うかという二つ違います。一つは、コモンズ、コミュニティ、アソシエーションは、いずれも人と人のつながりを重視して物事に対応していくという点では同じですが、どうもそこでは土地や建物をどうするかというのはメインテーマにはなっていないように思います。私は土地や建物は人間生活の根底を為すもので、是非これを主題とする概念を打ち立てたいと考えました。

もう一つは、コモンズという言葉は何か美しい響きを持っていますが、その分だけやや抽象化されているような気がします。ちなみに土地や建物に関する法律は一番大きくとると日本では約500本もあるといわれ、これは全て先ほどからずっと話してきた「絶対的土地所有権」を前提に作られています。これを変えるには法的根拠を持たなければならなりません。そういう目で改めて日本の民法というのを見ると、これは明治時代に「入会権」を意識したのですが総有を規定した条文があります。そこでここを手掛かりに法律改正の起爆剤にしたいと考えて、あえて現代総有という概念を提起したわけです。

この考えを東日本大震災の復興にあたって現実化しよう試みたのですが、当時は残念ながら受け入れられませんでした。

表3-1 ランドバンクの成立経過と発展

第1期	1970～1990年	放棄地、滞納物権	不動産の管理
第2期	2000～2010年	滞納税不動産全て	市場に売却
第3期	2010年以降	空き家、滞納、放棄不動産	取得・管理、管理、再生
第4期	同	自治体の総合計画の中に空き家バンクが組み入れられる	

しかし、空き家や不明土地の発生は、現代総有の採用に一番かたくなであった法務省や国土交通省にも転換を促していきます。「放置」が目

に見える形で、農地については「耕作放棄地」、森林では山の荒廃として現れました。さすがに役所もこのまま手をこまねいてはいけなしとして「土地」を集約するために、「バンク」

(農地バンク・森林バンク)を採用し、「共同利用」への突破口を切り開きました。この動きは徐々に都市にも及び、多くの自治体で「ランドバンク」(土地銀行)がつくられ、空き家などの活用を目指すようになってきました。

表3-2 ランドバンクの日米比較

	アメリカ	日本
組織	公的部門	各業界が参加、実質的な業務NPO
予算	連邦、郡、民間団体の助成 保有物件の売却、賃貸料 2010年 475万ドル	自分で調達できない 2016年 900万円
バンクと税の連携	滞納物権を扱う	連携なし
空き家・空き地の所有	保有区画 13120 売却 943 除却 1125	解体見積 231件 実施 57件
総合計画とランドバンクの関係	大規模地主として策定に積極的にNPOとの連携を謳う	総合計画にランドバンク事業記載

現代総有の面目躍如となったのは新土地基本法体制の下で制定された不明土地法です。ここに不明土地がある、近隣住民はこれを公共目的で活用したいと考えます。従来の発想ではあくまで所有者の同意がなければ手が付けられないという考えでした。しかしまさに所有者が不明なので同意が得られない、そこで知事は簡易な手続でこの不明土地に強制的に「借地権」を設定して、近隣住民に開放するという方法を導入しました。これこそまさしく現代総有であり、これを不明土地だけでなくもっと広く適用させていきたいというのが現代総有の展望です。

このように現代総有は着実に進化していますが、まだいろいろな問題が残っています。一番緊急なのは地域住民の集団を法的にどう位置づけるかということです。東日本大震災ではご承知の通りNPOが大きな役割を果たしました。しかしNPOは根本的には利益を得てはいけなしとされています。しかし土地や建物を活用するには、投資資金や運営資金がないと立ちいきませ

ん。不明土地に公民館を建てる場合にも、銀行からの借入れや、建築業者との借入れが必要であり、契約をするためには法的な人格が必要です。利益を得るための法人格としてもっともふさわしいのはもちろん株式会社ですが、どちらかと言えば株式会社は利益を上げるのが主目的です。公共性を持ちかつその利益を還元する組織としては組合というものが適格的ですが、自ら出資し、自ら働き、かつその利益を地域に還元していくというためにはどういう組合が良いかまだ問題も多いと考えます。最近労働者共同組合法ができましたが、「労働者」というネーミングを重視すると、現代総有の主体は必ずしも労働者ではないので少し問題があります。そこで取りあえず、社団法人、NPO、株式会社・有限会社、組合など様々な法人格の中から地域の活動に合うようなものを選択している、というのが現実です。

もう一つの論点は、東京一極集中をどうするのかということ。空き家、不明土地など現在の病気は、土地が商品でなくなり、資本主義社会で捨てられたことによる、ということは今日何回も話してきました。しかし例外もあります。土地が商品かどうかをストレートにあらわす指標が「地価」（公示価格、路線評価など）であり、これは毎年発表されますが、これを見ると土地の状態が一目でわかります。東京はバブル時を超えるという値上がりですが地方都市などは超下落。これが一極集中といわれるものの正体です。たぶん部分的な解決方法はあっても東京一人勝ちを直さないかぎり日本全体が健康になることはありません。現代総有はどう立ち向かうか。もちろん首都移転法の失敗に見られるように、ことは簡単なことではなく、日本でも最も困難な課題と言ってよいでしょう。現代総有は、取りあえず地価を押し上げているマンションが間もなく廃墟になる、ということを予言し、東京集中を緩和させようとしているのですが、ここは皆さんの現実的なアイデアを集合

させていただきたいということを希望し、今日の締めくくりとさせていただきます。国民的作家司馬遼太郎は戦後の「地価高騰」を見て、人心の荒廃は「戦争」の時よりもひどい、として土地問題の解決を後輩たちに託しました。私も同じ気持ちです。今日はどうもありがとうございました。

（注1）渡辺満子さんという大平さんのお孫さんから私たちの機関紙「現代総有3号」に次のような文章をいただきました。

「五十嵐先生は震災復興10年の総点検の中で、岩手県の幸福論について触れている。震災からわずか1カ月たらずで今日につながる核心的な思想を宣言した岩手県の過疎地域の言葉で、宮沢賢治は『世界全体が幸福にならないうちは、本人の幸福はあり得ない』という言葉を残しました。私たち岩手県民はみんなで痛みを分かち合い、心を一つにして、被災された方々の衣食住や学ぶ機会、働く機会を確保し再び幸せな生活を送ることができようになっています。また犠牲になられた方の故郷への思いをしっかり受け止めて進んでいきますという思想です。また宮沢賢治が残した手帳の裏表紙にイギリスのハワードの田園都市の3つの磁石を模したと思われるスケッチが描かれているという事実が驚かされた。ハワードという田園都市に時空を越えてつながった宮沢賢治と大平正芳の故郷の人々をいつくしむ思いである。運動家のような学者の五十嵐先生と宗教家のような政治家の大平正芳が対談したらどんな話をしたのだろうかと思いを膨らませている。きっと大平は五十嵐先生の熱弁に目を細めて静かに聞き入るだろう。当時大平は田園都市国家構想や環太平洋構想をまとめてくださった学者さんたちと会合することが何よりも楽しみだった。」と書いています。

2022 年度静岡県地方自治研究所定期総会

日時 2022年6月18日(土) 13:30~16:30

場所 静岡労政会館視聴覚室、zoom参加

日程 **第1部 記念講演** (13:30~15:20)

「土地は誰のものかー人口減少時代の所有と利用」

五十嵐敬喜法政大学名誉教

授

第2部 総会 (15:30~16:30)

議題

- ・2021年度事業・活動報告(案) 決算報告(案)
 - ・2022年度活動方針(案) 予算(案)・役員選出(案)
- 質疑、討論

大井川長島ダム湖と
トロッコ列車



主催

静岡地方自治研究所

静岡市駿河区稲川2丁目2-1 セキスイハイムビルディング7F 静岡自治労連内

Tel:054-282-4060 Fax:054-282-4057 e-mail:jichiken@s-jichiroren.com

静岡県地方自治研究所第 26 回総会議案

はじめに

コロナ感染拡大も 3 年目に入り、オミクロン株の特性を伴った第 6 波も徐々に感染が下がっています。しかしパンデミックと付き合う社会を強いられる構えが必要です。

憲法の基本的人権の実現は地方自治の大きな仕事、憲法を守り生かすためには、「静岡県地方自治研究所」の存在がさらに輝き、「地方自治に関する研究」が、いよいよ重要となっています。

I 情勢と課題

1 県内外の情勢の特徴

ロシアがウクライナに対して侵攻をはかり、悲惨な戦争となっています。世界に数百万人の避難民が拡散して、静岡県にも非難する人たちが来ています。

新型コロナ感染も 3 年目に入り、世界では先進国を中心に 3 回目のワクチン接種が進んでいます。コロナ自体のこの間の変化も併せ、今後どのようにしていくかが問われています。

コロナの中で見えてきたのは、この間の新自由主義的な政策で保健所、病院の縮小が相次ぎ、それが新型コロナ感染者の対応の中で、医療崩壊の危険を高めています。あらためて公務公共の現場サービスの拡充、他の分野も含めた反転攻勢が求められています。

政権を受け継いだ岸田首相は、ウクライナの惨状を利用して、憲法をかえること、先制攻撃につながる「敵基地攻撃能力」の検討をすること、安倍元首相や維新の会が核共有などを公言し、これまで開かれなかった憲法審査会での議論などがおこなわれています。参院選終了後、3 年間は民意を問われることがない改憲勢力にとっての「黄金の 3 年間」となり、運動の強化が求められています。

首相は当初分配政策を重視する「新しい資本主義」を掲げました。ケア労働者の賃上げや最賃引き上げなどが提起されていますが、その目玉である金融資産課税強化をあっさり先送りしました。

コロナの県内状況と公立病院

静岡県におけるコロナ感染は 17 万人に近づきつつあり、全国 12 位の水準となっています。ワクチンも第 3 回目が全国で 5 割を超える水準となっています。

コロナ対応で大いに働いてきた公立病院を再編統廃合する地域医療構想が実施されようとしていますが、総務省の公立病院改革の方針文書の中で「改革」の重点を「赤字解消」から「経営強化」に変更しました。総務省は「感染拡大時の公立病院の役割が改めて認識された」と説明しています。地方からの声が動かしたと言えます。

リニアが問う静岡県政

静岡県知事選後、国のリニア有識者会議は大井川の水量減について、
・トンネル湧水を全量戻せば、中下流域の河川流量は維持される。中下流域の地下水量への影響は極めて小さい

・(JR 東海、静岡市モデル程度の湧水量であれば) 工事期間中の 10 ヶ月間、県外流出による中下流域の河川流量は維持され、中下流域の地下水量への影響は極めて小さい

という中間報告が出されましたが、有識者会議では全量戻しの方法は確定されず、JR 東海モデルや静岡市モデルのトンネル湧水量を適当と確定したわけではありません。だからこそ難波副知事(当時)は、「現時点で工事は認められない」と明言しました。

今後、舞台は県の専門部会に移るとともに国の環境問題での有識者会議もスタートしました。

デジタル化とデジタルスマートシティ構想

デジタル庁が発足し、岸田首相は「新しい資本主義」にそったデジタル田園都市構想を打ち出し、「デジタル技術の活用により、地域の個性を活かしながら、地方を活性化し、持続可能な経済社会を実現」をはかるとしています。

コロナ禍を背景に、デジタル基盤整備、先端的サービスの普遍的提供、地域産業の高度化、官民学一体となった事業環境の構築などが構想されています。

しかし実際にはデータ連携基盤の整備は、これまで地方自治の名のもとに進めてきた制度を全国に均す働きがあり、データ基盤の統一自体も、人員不足の中で壁に突き当たっています。

浜岡原発再稼働と避難計画

浜岡原発が全国で唯一政府の要請で全炉停止してから 5 月 14 日で 11 年を経過しました。浜岡原発は政府の要請で止まった唯一の原発です。11 年の教訓をもとに再稼働を問う必要があります。

現在、規制委員会では基準地震動と基準津波高の審査がおこなわれていますが、この 5 月中部電力は、プレートの滑り量と跳ね上がる時間(ライズタイム)の組み合わせを厳しく設定することによって津波の高さを 22.7 メートルと試算しました。防波壁 22 メートルを完全に上回り、ドライサイトの原則から外れます。基準津波の確定はこれからですが、その後防波壁をどうしていくのかが争点となります。

ウクライナの戦争を通して、原発が戦争において攻撃の対象になりうるというショックを制に与えました。日本の規制基準には戦争はおろかテロ対策も不十分であり、今後議論を呼びそうです。

3 月の東海第二原発再稼働訴訟において、水戸地裁は避難計画の不備によって再稼働を認めない判決を行いました。これは全国の運動が住民の避難が国際基準の原則である深層防護に位置付けられているにもかかわらず、日本の規制委員会審査はこれを無視していることについて、その批判の端緒となるものです。

環境壊すメガソーラー問題

伊東市八幡野に建設されようとしたメガソーラーについて、山全体をソーラーが覆い、環境や環境に悪い影響が出るということで 21 年 4 月、東京高裁は。手続き上の不備をあげて棄却としましたが、市が法令などの適合性も勘案し不許可処分とすること自体は「裁量権の逸脱や乱用に当たらない」と結論付け、河川の専用に関する市の裁量権を認めました。

その後、伊東市は改めて占用を「公共性・公益性が高い訳ではなく、住民が容認する事業ではない」を理由として不許可としたが、事業者は不許可処分の取り消しや5億円の損害賠償などを求める訴えなどを起こして係争中です。

FIT 導入時に、開発行為の規制を地元自治体もかかわれるかたちで強化せず、後追いの条例に頼らざるを得ないのが現状です。

県内の民間委託

県内の自治体で包括型の民間委託が続いています。島田市は運動によって大幅に範囲を小さくしましたが、賀茂郡河津町は窓口職場を、伊豆市はそれに施設管理も併せて包括委託が実施されています。

県内のコンパクトシティ化

国土のグランドデザイン 2050 の日本的コンパクトシティ形成にかかわって、各自治体は立地適正化計画をつくって医療、福祉施設等の集約地域への移転促進を行っています。

県内では、清水駅東口の津波浸水想定区域への桜ヶ丘病院移転が市民の安全安心を守らず、説明責任もはたしていないという批判が出ています。

また小中高の統廃合、小中一貫校づくりはコスト削減の目的で進んでおり、教育的効果や地域づくりの観点でいえば大きな弊害となっています。

Ⅱ、2021年度 事業・活動報告

1、研究・事業活動

(1) 地方自治体に関する研究・学習会・セミナー等の開催

① 定例研究会

今年度新たな取り組みとして定例研究会を開催しました。県内の身近な地方自治や地域に関わる課題を研究者、自治体職員等を講師に招き学習・討論するというものです。以下のように研究会を開催しました。

9.4 第 11 回「財産区と軍用地料—御殿場市と沖縄島北部自治体を中心に—」 川瀬光義京都府立大学名誉教授

静岡県御殿場市は基地を抱える市として財政構造はかなり特殊です。地方自治法で規定された財産区は、合併前の町村の財産を管理するための特別地方公共団体、この財産区を受け皿にして基地にかかわる軍用地料を収受、活用しています。かたちは異なりますがその構造が似た沖縄北部の自治体との対比で自治体財政を考察しました。

2.22 第 12 回「コロナ禍における地域医療—沼津市と湖西市の事例を中心に—」

静岡大学 地方財政論 (川瀬ゼミ)

新型コロナの大流行は、日本は社会的に大きな影響を与えました。医療のひっ迫を通じて、住民は医療が自らの生活に欠かせないものであることを実感しました。それを切り口に今の地域医療が抱える問題と課題を、

沼津、湖西の市立病院の事例を通じて浮き彫りにしました。

延期 12月に「メガソーラー規制と自治体の裁量―伊東市の条例による取り組みを中心に―」を企画しましたが、報告者の都合で延期となっています。

(2) 第25回静岡地方自治研究集会を住民団体と共に開催しました。

9月19日(土)折からのコロナ禍の中、ウェブでの開催を基本として、自治労連会議室やロッキーセンター大会議室をステーションにして、「コロナ禍、公共性を取り戻す展望を開く 今こそ憲法を活かした自治の力で」をテーマに第25回静岡県地方自治研究集会が開催され、zoom参加含め75名が参加しました。

記念講演は、「グローバル市民社会と地方自治―辺野古・コロナ禍・学術会議問題から考える―」をテーマに岡田正則 早稲田大学大学院法務研究科教授(行政法)が講演し、行政法学者として地方自治にかかわる三つのテーマ、辺野古、コロナ、学術会議問題について検討し問題提起しました。集会の基調を林克研究所事務局長が県内の地方自治と地域社会にかかわる動きを報告しました。

分科会

1. 質の高い公共サービスめざす公契約条例

助言者：中澤秀一 静岡県立短大准教授

2. コロナ禍における医療危機を考える

①「コロナ病棟スタッフが今伝えたい事」中東遠総合医療センター看護師：波多野恵

3. 浜岡原発が再稼働できない理由 ～浜岡原発永久停止訴訟より～

助言者：阿部弘毅弁護士

4. リニア新幹線トンネル工事問題・現状と課題を考える 対面、zoom併用

①「長野県におけるリニアトンネル工事残土置き場の危険性」

講師：春日 昌夫(飯田リニアを考える会)

②「静岡県リニア工事差止訴訟における意見陳述の報告」

林 克(静岡県リニア工事差止訴訟の会 共同代表)

5. 自治体アウトソーシングは何が問題?

①「島田市の包括業務委託に対するたたかい」島田市労連：望月史彦

②「守口市学童保育の民間委託と指導員の雇い止め事件から考える」

守口市学童保育指導員組合：委員長・水野直美さん、書記長・中尾光恵

Zoom、対面併用の各分科会が持たれ、熱心な議論を交わしました。

(3) 所報の発行は、8月・11月・12月・4月と4回発行しました

今年は所報について

8月(86号) 2021年度総会特集

11月(87号) 第11回定例研究会報告

12月(88号) 第25回静岡地方自治研究集会特集

3月(89号) 第12回定例研究会

との 4 回の発行をすることができました。今後、体制を強化して充実した紙面をつくる必要があります。

(4) 第 63 回自治体学校の開催

通例 7 月に 3 日間かけて実施される自治体学校、7 月 11 日(土)～13 日(月)、広島市での開催を準備してきた「第 62 回自治体学校 in 広島」は、地元広島研究所の多大なご協力で広島ならではの開催案がほぼまとまったところで、コロナ禍が表面化しました。そこでその感染拡大を考慮して、実行委員会を開き Zoom 開催に切り替えることを決定した。参加者には、全体会の宮本・岡田講演を DVD に収録して配付する形で、分科会のみで開催とした。Zoom 分科会への参加は 410 人(講師・助言者含む)でした。

静岡からは川瀬理事長が学校長に、林事務局長が実行委員となって学校成功に奮闘しました。地域経済分科会を担当しました。

県内参加者は 10 名でした・

2、全国ネットワークへの参加、理事会・事務局体制の充実、組織の拡大・強化

(1) 一昨年 7 月の総会で全国ネットワークへの参加を決め、昨年 1 月から『住民と自治』の配布・集金も静岡研が担っています。機関誌の交換も進み、総会、事務局長会議、自治体学校実行委員会に参加しています。

(2) 理事会は、自治研集会の実行委員会開催に併せながら、原則隔月開催を守って開催してきました。しかし、一方理事会への理事の出席は固定化されており、対応が必要となっています。今期の理事会開催は、9 月、12 月、3 月、5 月、6 月の 5 回となりました。

(3) 会員は、次の通りです(カッコ内は前年比、6 月末)。

団体・全	5 (+1)		
団体・静	6 (±0)		
団体・読	13 (+1)	会員	75 (-5)
個人・全	36 (±0)	読者	17 (±0)
個人・静	28 (-6)		
個人・読	6 (±0)	純読者数	60 (+2)

(4) 会費の納入については、できる限り事務の効率化を図るために研究所の会期末に合わせて 1 月の事務移管以降請求しました。来年度から個人 10000 円、団体 11000 円の会費(静岡研のみはこれまで通り 2000 円、3000 円)を徴収します。

3、活動日誌（2021. 6. 27～2022. 6. 18）

6月27日（日）	第25回定期総会&記念講演会
7月7日（水）	自治研実行委員会
7月17日（土）	第63回自治体学校地域経済分科会
7月18日（日）	静岡自治労連大会
9月3日（木）	第1回理事会 第4回自治研実行委員会
9月4日（水）	第11回定例研究会「財産区と軍用地料—御殿場市と沖縄島北部自治体を中心に—」
9月19日（土）	第25回地方自治研究集会
10月2日（土）	西部地区労連学習会
10月17日（日）	第1回自治体学校実行委員会
10月29日（金）	自治体実行委員会
11月14日（土）	島田リニア学習会
12月10日（金）	第2回自治体学校実行委員会
12月16日（土）	第2回理事会
1月16日（日）	新婦人再エネ学習会・講師派遣
1月22日（土）	西部地区労連学習会
2月6日（日）	第3回自治体学校実行委員会
2月22日（土）	第12回定例研究会「コロナ禍における地域医療—沼津市と湖西市の事例を中心に—」
3月10日（水）	藤枝地区労センター学習会・講師派遣
3月23日（水）	第3回理事会 第1回自治研実行委員会
4月30日（土）	三重リニアネット学習会
5月1日（土）	ミーデー
5月25日（水）	第4回理事会 第2回自治研実行委員会
5月31日（日）	自治体問題研究所総会
6月18日（土）	第26回自治研総会

2021年度決算報告(案)			
(2021年6月1日~2022年5月末)			
<収入>			
項目	予算額	実績額	内容
会費等	662,000	616,481	
個人会員	448,000	435,815	全国研、静岡県
団体会員	114,000	78,000	全国研、静岡県
誌代	100,000	102,666	住民と自治誌代
事業収入	10,000	0	図書、パンフ販売
寄付金	1,000	0	カンパ等
図書等手数料	10,000	1,224	自治体問題研究所書籍手数料
雑収入	1,000	4,861	貯金利息等
繰越金	404,806	404,806	前年度より
合計	1,088,806	1,027,372	
<支出>			
項目	予算額	実績額	内容
事業費	300,000	102,766	総会、研究会、研究補助費、所報、調査費用等
全国研会費誌代	300,000	284,714	会費、誌代
総会理事会費	10,000	900	
図書資料費	15,000	9,528	
基金積立金	1,000	0	
事務費	100,000	65,526	文具、郵便料、振込手数料等
備品費	1,000	0	
予備費	361,806	0	
合計	1,088,806	463,434	
2021年度繰越金	(=収入実績-支出実績)	563,938	
		金額	積立年度
	基金積立金	50,000	2013年
	基金積立金	50,000	2014年
	基金積立金	50,000	2017年
	基金積立金	50,000	2020年
	基金積立金	50,000	2021年
	合計	250,000	

会計監査報告書

2022年6月13日

静岡県地方自治研究所
理事長 川瀬 憲子 様

菊池智博 

会計監事

中村恵美 

2022年6月13日、静岡自治労連において、2021年度（自2021年6月1日～至2022年5月31日）の収支会計について監査を行い、証票書類・預金通帳等の内容の一致を確認するとともに、関係帳簿の整備保管を確認しました。

これらは、良好に処理・保管されているものと認めます。今後いっそう厳正なる会計の執行に努めてください。

なお繰越金が前年度より増えたため、繰越金増加分を基金に積み立てることが望ましいと考えます。

Ⅱ 2022 度 事業・活動方針

1、研究・事業活動

(1) 地方自治体に関する研究・学習会・セミナー等を開催します。

① 定例研究会

引き続き県内を中心に研究者、自治体職員の地域・自治体問題の研究活動を盛んにするために定例研究会を実施します。年 3～4 回程度をめどに実施していきます。報告を所報で掲載していきます。

当面、7 月 20 日(予定)に阿部弁護士、市民運動家による伊東メカソーラー問題の研究会を開催し、秋以降にコンパクトシティ問題の研究会を企画していきます。

② 原発避難計画についての全国調査に参加

先の自治体問題研究所総会において、京都自治体問題研究所が実施を提唱した、原発災害に対する避難計画についての全国調査に参加していきます。

③ その他の研究活動

- ・岸田政権の改憲の動きの中で、改憲と海外で戦争する国を許さず、憲法を生かした地方自治を目指します。そのために引き続き静岡県や市町の行財政や政策についての研究を行います。

また、理事の皆さんの専門性を活かした研究活動を強めます。

- ・リニア中央新幹線問題について、「リニア新幹線を考えるネットワーク」と連携した活動にひきつづき参加し、世論を高め共同を広げていきます。

- ・県内各地の民営化・民間委託を調査・検証し、公共サービスの質の向上を進めます。会計年度任用職員をはじめとした自治体の非正規化の中で、公務労働の質の確保を目指します。

- ・「地域医療構想」と「新公立病院改革ガイドライン」によって医療従事者の削減が一段と進むことが予想され、医療・介護・福祉の分野での自治体の動向を把握し住民の立場からの研究と対応を強めます。

・

気候危機の中で自治体が果たすべき役割、地域での課題を追求します。太陽光、風力などの乱開発を規制する取り組みを学習します。

- ・各地域における地方自治の研究活動を支援し、援助します。

- ・県内市民・住民団体との共同や講師の紹介・派遣を行います。

(2) 第 65 回自治体学校を成功させます

県内から多くの参加を得るよう取り組みを進めます。川瀬理事長を引き続き学校長として派遣します。実行委員として菊池智博監事(島田市労連)を派遣します。

詳細は別紙参照

(3) 第26回静岡地方自治研究集会を住民団体と共に開催します。

日時 9月24日(土) 9:30~16:00

場所 グランシップ

内容

テーマ 「地域から地球環境危機を考える

—憲法を活かした自治の力で—

記念講演 高村 ゆかり 東京大学未来ビジョン研究センター教授

内容

「地球環境問題とSDGs」(仮)

分科会(いずれも仮題)

1. 社会保障と労働に関わる最低生計費
2. 医療関連の分科会
3. 気候危機・脱炭素と原発
4. リニア新幹線トンネル工事問題・現状と課題を考える
5. まちづくりとコンパクトシティ 公共施設の統廃合を考える
6. 憲法と地方自治体

(4) 所報の発行 年4回(8月、11月、2月、4月)の発行を目指します。

編集委員会を適宜開催し、投稿の促進を図ります。理事の皆さんや市町の活動を把握する工夫をし、具体的なテーマでお願いする等努力していきます。

(5) 共同・交流の促進

- ・ 静岡自治労連加盟単組・自治研推進委員との共同を強め、新体制のもと自治研の掘り起し、まず系統的に担当者の学習会に力を入れていきます。
具体的には、単組の自治研の推進委員による自治体財政分析検討チームを設けます。
- ・ 県内市民・住民団体との共同や講師の紹介・派遣を行います。

2、全国ネットワークの運用

(1) 静岡県地方自治研究所の活動をますます活発にするために、自治体問題研究所のネットワークに様々な機会に積極的に参加します。

(2) 自治体問題研究所の総会などの全国会議に参加します。機関誌のネットワークにも参加します。

(3) 会費の設定

・ 静岡研 個人 2000 円、団体 3000 円

・ 新制度 個人 10000 円、団体 11000 円

期の途中での加入等は、 $8000 \text{円} \div 12 \div 667 \text{円} \times \text{月数}$ とします。

(単価 $537 \text{円} \times 12 \times 1.1 + \text{送料} \cdot \text{封筒代} \div 8000 \text{円}$)

(4) 「住民と自治」の読者拡大を図り、自治体学校、自治体セミナーなどへ参加します。

(5) 加入後の実務増加について

- ・住民と自治の発送集金業務や書籍販売の分担業務について、静岡自治労連と協議する。

3、事務局体制の充実、組織の拡大・強化

- (1) 理事会は、隔月開催します。なお、理事の補強と体制強化のため、研究者と各種団体への働きをひきつづき強めます。
- (2) 会費の長期未納と会員の退会傾向が見受けられます。そのため、引き続き団体会員・個人会員への加入の働きを強め、団体会員 15 個人会員 100 人を目指します。
特に、第 25 回静岡地方自治研究集会の実行委員会参加団体で、加入していない団体（生健会、新婦人等）への働きかけを強めます。また、個人会員も、講演会等の参加者や市議会・町議会議員への働きかけと、自治体労働者 OB の会員拡大をすすめます。
- (3) 会費の納入 100%納入を目指します。なお、長年未納の会員については、引き続き会員として継続の有無を調査し、納入の意思がない場合は、退会とします。

これらかの日程

- | | |
|---------|-------------------------|
| 7.20 | 第 13 回定例研究会(予定) |
| 7.23~24 | 第 65 回自治体学校 |
| 9.24 | 第 26 回地方自治研究集会 於 グランシップ |

2022年度予算案			
(2022年6月1日~2023年5月末)			
<収入>			
項目	予算額	昨年度決算額	内容
会費等	690,000	616,481	
個人会員	450,000	435,815	全国研、静岡県
団体会員	120,000	78,000	全国研、静岡県
誌代	120,000	102,666	住民と自治誌代
事業収入	10,000	0	図書、パンフ販売
寄付金	1,000	0	カンパ等
図書等手数料	10,000	1,224	自治体問題研究所書籍手数料
雑収入	10,000	4,861	貯金利息等
繰越金	563,938	404,806	前年度より
合計	1,284,938	1,027,372	
<支出>			
項目	予算額	昨年度決算額	内容
事業費	300,000	102,766	総会、研究会、研究補助費、所報、調査費用等
全国研会費誌代	300,000	284,714	会費、誌代
総会理事会費	10,000	900	
図書資料費	15,000	9,528	
基金積立金	150,000	0	
事務費	100,000	65,526	文具、郵便料、振込手数料等
備品費	1,000	0	
予備費	408,938	0	
合計	1,284,938	463,434	
			項目間の流用を認める
		金額	積立年度
	基金積立金	50,000	2013年
	基金積立金	50,000	2014年
	基金積立金	50,000	2017年
	基金積立金	50,000	2020年
	基金積立金	50,000	2021年
	基金積立金	150,000	2022年(予定)
	合計	400,000	

2021 年地方自治研究所：役員（案）

役職名	氏名	所 属	備 考
理事長	川瀬 憲子	静岡大学人文社会科学部教授（経済学科）	
副理事長	阿部 浩基	弁護士・静岡合同法律事務所	
副理事長	菊池 仁	静岡自治労連執行委員長	
副理事長	酒井 政男	元 静岡県議会議員	
事務局長	林 克	静岡県地方自治研究所	
理 事	萩原 繁之	弁護士・みどり合同法律事務所	
理 事	児玉 和人	静岡英和学院大学短期大学部教授	
理 事	寺尾 昭	静岡市議会議員・元静岡県職員	
理 事	平野 陽介	静岡県保険医協会	
理 事	松川 功	静岡県評事務局長	
理 事	岡村 哲志	原発センター事務局長 日本共産党県議団事務局長	
理 事	白井 秀一	静岡県民主医療機関連合会事務局長	
理 事	小泉 勇	静岡自治労連顧問 元静岡市職員	
理 事	関本 晴雄	元静岡市職員	
理 事	照井 健	元静岡県職員、日本共産党静岡市議会議員団事務局長	
理 事	岡村 雄馬	全日本年金者組合静岡県本部事務局長	
理 事	板倉 美奈子	静岡大学サステイナビリティセンター教授	
理 事	伊東 達也	静岡法律事務所弁護士	
理 事	青池 則男	静岡自治労連書記長	
監事	菊池 智博	静岡自治労連管理職組合書記長	
監事	中村 恵美子	静岡自治労連医療部会事務局長	

静岡県地方自治研究所規約

第1条 名称及び所在地

この研究所は静岡県地方自治研究所（以下「研究所」という。）とし、所在地を静岡市駿河区稲川2丁目2-1セキスイハイムビルディング7Fとする。

第2条 目的

日本国憲法の平和的・民主的諸条項と地方自治の理念に基づき、「住民の住民による住民のための地方自治」をめざす立場から、民主的_{地方自治}の確立と進展に寄与するために、主として静岡県内の自治体問題・地域問題に関する調査・研究・学習・教育活動等をすすめる。

第3条 事業および活動

この研究所は、目的達成のため、次の事業および活動をおこなう。

- ① 県・市町村の行財政をはじめ、地域・自治体の諸問題についての調査・分析・研究および資料の収集。それに基づく政策の研究と提言。
- ② 機関紙・誌、ニュース、研究資料、パンフレット、書籍等編集・発行。
- ③ 地方自治に関する講演会、研究会、学習会、シンポジウム等の開催および学習会等の講師・助言者等の紹介・斡旋。
- ④ 自治体問題研究所のネットワークを利用した事業・活動。
- ⑤ 目的を同じくする諸団体との協力や交流および必要な支援。
- ⑥ その他、目的達成に必要な事業。

第4条 会員および会費

- (1) 会員および賛助会員たる個人または団体とする。
- (2) この研究所の会費は、別途理事会で決定し、総会の承認を得るものとする。

第5条 機関

この研究所に次の機関をおく。

- ① 総会
- ② 理事会

第6条 総会

- (1) 総会は、研究所の最高決定機関で、第4条の会員で構成する。
- (2) 総会は、毎年一回理事長が招集する。ただし、理事会がとくに必要と認めた場合は、臨時総会を開くことができる。
- (3) 総会は、次の事項を決議する。
 - ① 年間の事業および活動計画
 - ② 予算および決算
 - ③ 規約の改廃
 - ④ 役員の選出

第7条 理事会

- (1) 理事会は、理事長、副理事長、理事および事務局長をもって構成し、理事長が必要に応じて招集する。
- (2) 理事会は、総会の決定に基づいて研究所の業務を執行する。
- (3) 理事会のもとに、課題別、地域別等の研究部または専門委員会を設けることができる。

第8条 役員

この研究所に次の役員をおく。役員は、総会で選出する。

- (1) 理事長・・・・・・・・・・ 1人
- (2) 副理事長・・・・・・・・・・ 若干名
- (3) 理事・・・・・・・・・・ 若干名
- (4) 事務局長・・・・・・・・・・ 1人
- (5) 監事・・・・・・・・・・ 2人

第9条 理事長は、この研究所を代表し、業務を統括する。

第10条 副理事長は、理事長に事故のあるときこれを代理する。

第11条 理事は、理事会に出席し、業務執行の任にあたる。

第12条 事務局長は、事務局を掌握し、この研究所の日常の業務執行にあたる。

第13条 監事は、この研究所の会計を監査し、その結果を総会に報告する。

第14条 役員の任期は、一ヵ年とする。ただし、再任を妨げない。

第15条 支所

この研究所は、県内各地域または職場に支所をおくことができる。この支所は、その地域や職場の独自の課題についての調査・研究・学習の諸事業をおこなうとともに、この研究所の全体的な事業を積極的にすすめる。

第16条 事務局

この研究所に事務局をおく。当分の間、事務局を静岡県自治体労働組合総連合（略称；静岡自治労連）におく。

第17条 会計および会計年度

- (1) この研究所の諸経費は会費、事業収入、協力費および寄付金をもってあてる。
- (2) 会計年度は、毎年6月1日から翌年の5月31日までとする。

附則 この規約は1996年10月5日から施行する。

(1996年7月／起草～準備会で討議～1996年10月4日／設立総会で決定)

附則 この規約は1999年11月7日から施行する。

(1999年11月6日／第4回総会で決定)

附則 (施行期日)

この規約は2007年4月1日から施行する。

(第1条改正 2007年9月17日／第11回総会で決定)

附則 (施行期日)

この規約は2019年7月1日から施行する。

(第3条4号改正 2019年6月29日／第23回総会で決定)

自治の風 「止まらない巨大開発」

— 沼津鉄道高架事業と住民運動・訴訟 —

川瀬憲子(静岡大学教授)

「住民と自治」6月号に掲載

静岡県東部に位置する沼津市は、人口約20万人の工業都市です。1960年代に学習型住民運動によって、石油化学コンビナート誘致阻止したことで全国的に注目され、独自の地域発展を遂げてきましたが、少子高齢化の進展とともに、人口は1995年をピークに減少を続けています。こうした中で、静岡県と沼津市は、およそ20年前から、総事業費約1995億円の鉄道高架事業と駅周辺総合整備事業を進めています。それはまさに、バブル期に計画された典型的な環境破壊型・資源浪費型の巨大開発です。

現在、鉄道高架事業(県、約787億円)の執行率は6.0%程度で、事業区間は、JR東海道線とJR御殿場線にまたがります。移設予定の鉄道施設は、新車両基地(片浜地区)と新貨物駅(原西地区)で、一帯は埋蔵文化財の宝庫でもあります。そのほか、鉄道高架関連事業、土地地区画整理事業、各再開発事業など(県・市、約1200億円)が進められ、完了した事業も含めて、総事業費でみた事業費ベースでは執行率は40%になっています。市財政への影響も計り知れません。

この事業をめぐるのは、当初から地元住民らによって、学習型住民運動が続けられてきまし

た。さらに数年前から静岡地裁に住民訴訟を起こしています。しかし、2021年2月には行政代執行により、土地の強制収用が実施されて貨物駅の用地取得が完了し、事業は2034年頃まで続く予定になっています。また、土地地区画整理事業では、JR東海の鉄道用地の減歩率はゼロであり、鉄道用地を除いた地区全体の減歩率は、実に平均で4割近くにもものぼります。住民たちからは、なぜ公的補償もなく4割もの土地を無償提供しなければならないのか、疑問が挙げられています。

現在、東京高裁の公判中で、筆者も学習会や意見書作成などに関わってきました。統計学専門の土居英二先生が最新のデータを用いて費用便益分析を行ったところ、0.84となることがわかりました。沼津駅周辺には立派な施設が完成しましたが、仲見世商店街では、コロナ禍の影響もあり、衰退が目立っています。アニメの聖地巡礼でも注目されている魅力的な地域でもあり、住民主体の環境保全型の地域再生に向けたまちづくりの方向性が望まれます。

写真は沼津市Pより



ブラ林 in 茶町

県内各地の街を歩いて、その地域の歴史や風土を紹介します。
第2回目の静岡市葵区茶町周辺は、県内、全国からのお茶の集散地。林事務局長がブラリと歩くこの連載は、あくまで旅行記で主観的な感想が含まれます。

私の母方の祖父は中村房次郎といって神戸の生まれ、親に「いらない子」と言われ、神戸高商(今の神戸大経済学部)だけは出してもらい、単身静岡に来てお茶の貿易の仕事をしていました。

私が生まれる約10年前になくなったので全く思い出はありませんが、祖母の話だと、自分の仕事のためにNHKのラジオで毎日英会話の練習をしていたのと、抹茶と葛を石臼で挽いて静岡ではわりあいポピュラーな飲み物「薄茶あられ」をつくったことを聞かされました。英語でびっしりと書いた厚い大学ノートの日記が残されています。退職したらこの人のことを調べようと思っていたのですが、手つかずの状態。



いずれにしても茶町から北番町あたりがテリトリーかも知れません。金座町の日銀を北上して土手通りを過ぎると茶町に入ります。江戸初期の家康の町割で安倍茶を扱う茶問屋を集めた町でした。茶町の通りには今もお茶を扱う商店が建ち並び通りを歩くとお茶の香りが。そして新茶の季節にはたいそう賑わいます。静岡のお茶の歴史は古く、静岡の薬科で生まれた聖一国

師は中国で修行し、日本にお茶を持ち帰りました。京都で東福寺を開くなど活躍した後、最晩年は静岡に戻ってお茶を植えたとされています。



しかしこの地区が注目されるのは何といても明治以降です。近代化の原資のため日本から輸出したのは生糸とお茶、富岡製糸所も八幡製鉄所もその外貨で成し遂げられたと言っても過言ではありません。お茶輸出のためのアメリカ、インド、欧州、ソ連の商館が、家康の町割から外れた安西通りの北側、北番町に立ち並びました。



ヘリヤ商会やアーウィン・ホイットニー商会
 が有名ですが、ヘリヤ商会は神戸に本拠があっ
 たので祖父とも何か関係があったかもしれませ
 ん。静岡市の名誉市民第一号は、社会福祉事業
 に尽くしたホイットニー社の支社長夫人のマッ
 ケンジー夫人でした。こうした外国の商会も戦
 争のとき、強制的に全員退去させられてしま
 いました。ホイットニー商会の土地は戦後、竹沢
 製茶に引き継がれましたが、近所の蕎麦屋で社
 長さんとよくご一緒します。



静岡市 HP より

外国の商社が立ち並んだすぐ近く、厚生病院
 の前に昔の路面電車の終点がありました。私の
 子どもの頃まで電車が走っていたのですが、こ
 の電車、1929(昭和4)年より安西から新静岡、新
 清水を経て清水の港橋につながり、お茶を輸出
 港清水へ運んでいました。安西から清水港まで、
 直通に路面電車の軌道で貨物を運ぶとは面白い
 ですね。



静岡はお茶が県内全国から集まり、そしてブ
 レンド、値段をつけて出荷するところでしたし、
 今もそうです。

静岡の人はたいへん緑茶をよく飲みます(だか
 らコロナに強い?)が、お茶を消費する文化は
 まだまだ根付いていません。伝統的な和菓子店
 は次々店を閉じていますし、経済の波及効果の
 高い茶道が盛んというわけでもありません。し
 かし茶町を歩くとお茶の販売を扱っていたところ
 が消費まで含めた取り組みをしているのが目
 につき、とても心強く思います。

ランチは安西2丁目の昔ながらの食堂、美富
 士の親子丼。中村屋タイプで鶏ご飯の上に卵そ
 ぼろがのっています。



(取材:2020年10月)