

# 自治研 かながわ

2021 **10** No.192  
(通算 256号)

## CONTENTS

巻頭言 「地域で働くすべての仲間を支える運動」へチャレンジ!

2021 横浜市長選挙 ～この夏、横浜に何が起こったか～

横浜地方自治研究センター副理事長 岩沢 弘秋 …… 1

コロナ禍の県内フードバンク運動の現状と課題

公益財団法人かながわ生き生き市民基金専務理事 大石 高久 …… 6

協同労働の意義と価値を地域に広げ希望の連帯を巻き起こそう

特定非営利活動法人参加型システム研究所所長 井上 雅喜 …… 11

コロナ禍での自治体職員の働き方

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充 …… 17

【連載】第3回

ドイツで実体験した新型コロナウイルス感染症対策について

—2019年9月から2020年8月までの海外研修報告を兼ねて—

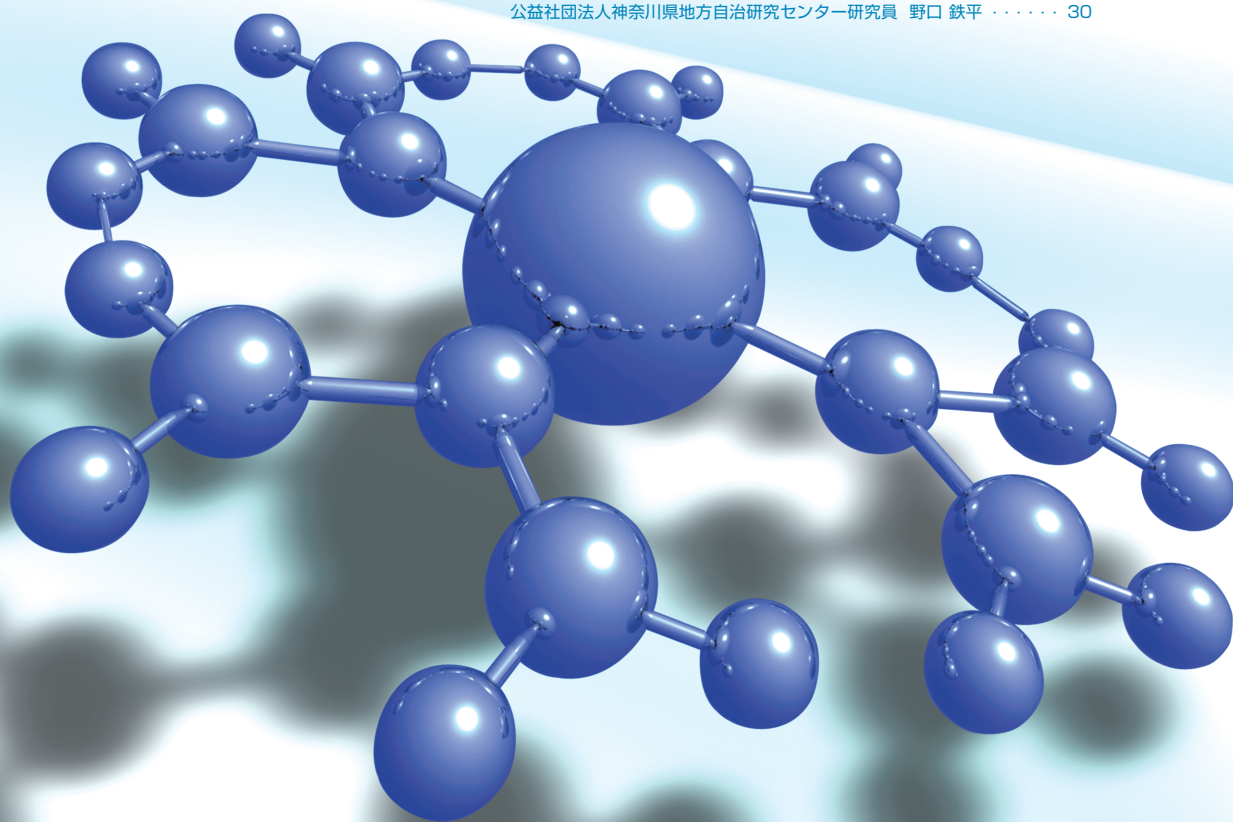
山梨県立大学国際政策学部教授/公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事 熊谷 隆一 …… 22

『枝野ビジョン—支え合う日本—』を読む 2

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充 …… 26

支え合う社会と機能する政府をどう作るか 書評『枝野ビジョン』

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究員 野口 鉄平 …… 30



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

連合神奈川30周年の節目を迎えた2020年3月11日、世界保健機構（WHO）がパンデミック（感染症の世界的な大流行）を宣言しました。その後1年半が経過するも、人類は新型コロナウイルスの感染を克服することが出来ていません。コロナウイルスの感染拡大は、私たちの暮らしや社会はもとより、労働運動に大きな影響を与えています。

この1年、コロナ禍で労働運動は大きく変わりました。連合神奈川においても、感染症対策の観点から時差・在宅勤務の導入など、組合役職員の働く環境が変化しました。そして活動については、大会・中央委員会はもとより諸会議のWEB併用化、集会やイベントにおけるライブ配信やインターネット会場開設、街宣行動が出来ないことを踏まえ、新聞折り込みチラシやバス路線などでの広告宣伝による社会発信など、コロナ禍における新たな活動形態への転換を進めてきました。

今年の11月には希望するすべての人たちのワクチン接種が終わるとの見込みが報じられていますが、残念ながらこれまでに第5波の感染拡大を繰り返してきました。治療薬ができるまで当面、ウィズコロナでの労働運動は続くと思わなければなりません。

連合は30周年の節目で、これからの運動のあり方として「連合ビジョン」を策定しました。キーワードは、働く一人ひとりを「守る」・働く仲間、地域社会を「つなぐ」・社会、経済の新たな活力を「創り出す」の3つです。

「連合ビジョン」の実現に向け、連合神奈川は11月の定期大会で2年間の運動方針として、「地域で働くすべての仲間を支える運動」を提起します。

具体的な取り組みを一部紹介すると、10月1日に1,040円に改定された最低賃金については、最近10年で最低賃金に近い水準で働く人の割合が倍増しており、格差是正の観点も含め取り組みを強化します。また、労働相談機能の充実強化に向けた取り組みとして、24時間365日対応のチャットによる自動応答システムの整備や、Wor-Q（ネットワーク会員）によるウェブサイト相談などにより多様な働き方への対応も強化します。そして、これまで以上に地域社会とつながりのある運動へと進化するために、新たに「地域活性化」の取り組みに着手します。

具体的には、連合内をつなぐ取り組みとして、これまで「働く地域」で構成された組織での活動に、「その地域で暮らす」組合員を対象とした活動ができるしくみづくりを行うとともに、地域における諸団体との意見交換の実施や、イベントのトライアル開催などに着手します。コロナ禍において多くの働く仲間が厳しい状況に置かれています。私たちはこの現状を直視し、雇用の維持と創出、賃金・労働条件の向上、社会的セーフティネットの確立などに全力を挙げていきます。そのためにも、運動スタイル自体を進化させていかねばなりません。引き続きのご理解とご支援をお願いいたします。

林 克己  
（連合神奈川事務局長）  
公益社団法人神奈川県地方自治研究センター

【寄稿】

## 2021横浜市長選挙

～この夏、横浜に何が起こったか～

横浜地方自治研究センター副理事長 岩沢 弘秋

過去最多の 8 人が立候補した横浜市長選。いずれも当選に必要な有効投票総数の 4 分の 1 に届かず再選挙となる可能性も指摘されていた。投票率は前回は 11 ポイント上回る 49.05%。無党派層の約 4 割を集めた（各社新聞報道）とされる山中竹春氏が 50 万 6 千票を獲得して当選した。山中市長は 9 月に開かれた横浜市会で、カジノを含む統合型リゾート施設（IR）の誘致撤回を正式表明した。横浜地方自治研究センターの岩沢弘秋副理事長に「混戦の横浜市長選」をふり返っていただいた。

### 1. はじめに



2021 年 8 月 22 日執行となった横浜市長選挙は、まれにみる大激戦、そして全国から注目される選挙となった。立候補者は 8 名、有力候補としても、現職市長の林文子候補、現職

国務大臣を辞任しての小此木八郎候補、野党統一の山中竹春候補、知事や国政経験者の田中康夫候補、松沢成文候補など多士済々のメンバーが揃った。菅義偉総理のお膝元の横浜で、この夏何が起こったのか。

この稿を起こすにあたっての視点は、横浜地方自治研究センター（以下「横浜自治研センター」）を基本として、横浜自治研センターが関わりを持った、それぞれ以下の団体の取り組み状況を、総合的に記載することで報告としたい。

- 「カジノを考える市民フォーラム」（横浜自治研センターは構成三団体の一員・

以下「市民フォーラム」）

- 「カジノ反対の市長を誕生させる横浜市民の会」

（市民フォーラムから役員派遣・以下「横浜市民の会」）

- 「横浜未来構想会議」

（横浜自治研センターから岡真人理事長ほか役員 3 名が参加）

### 2. 全ては「IR（カジノ）誘致」反対の取り組みから始まった

（1）2009 年 7 月、当時の中田宏市長が突然の「投げ出し」辞任を表明した。横浜自治研センターは中田市政の強権的な姿勢や徹底した民営化路線を批判し、是正を求める問題提起を行っている最中であり、直ちに「私たちはこうした新しい横浜市長が欲しい」との緊急アピールを発表した。そして連合や自治労が推薦した、民主党推薦の林文子候補を支持した。林候補はダイエーや日産などの経営トップとしての経験の持ち主であった。そして自民党系候補を破り、民主党政権（2009 年 8 月 30 日執行第 45 回衆院選）と時を同じくし

て、横浜に初の女性市長・林市政が誕生した。

(2) 横浜自治研センターは以降3期(2期目以降は自公民支援の枠組み)にわたって、林市長を支えながら市政に関する課題や提言を行ってきた。

そして2017年、3期目にあたっては、争点の一つであった「IR(カジノ)誘致」について、林市長が「白紙」と表明したことを受け、提言に「ギャンブル依存症の増加を懸念する市民の声を踏まえ、山下ふ頭開発構想からカジノを除外すること」との提起を盛り込んだ上で支援した。結果はカジノ反対を掲げた他の2候補を破り3選を果たした。

(3) 2018年10月、横浜自治研センターは、シンポジウム「IR(カジノ問題)を考える夕べ」を開催し、採択したIR誘致反対決議文を岡理事長から林市長に届けた。その際、林市長は「その趣旨はよく理解している」と回答した。

しかし、2019年8月、林市長はIR(カジノ)誘致を、多くの市民の声を無視して、一方的に発表した。この突然の誘致表明は、多くの市民から反発を招くことになり、その後2年にわたる市民が参加する様々な運動が、横浜市内にうねりのように巻き上がることになった。

(4) 横浜自治研センターは同年10月に他の2団体(一般社団法人勁草塾・生活クラブ運動グループ横浜未来アクション)と共に、「カジノを考える市民フォーラム」を結成し、以降1年半の取り組みで8回のシンポジウムを開催し、カジノ誘致の多くの問題点を市民と共に学習することになった。その結論は、「カジノ誘致は百害あって、一利なし」であり、横浜市が行った各区の説明会でも、多くの疑問が参加市民から提出されたが、林市政は市民の声に耳を貸すことなく、誘致の諸準備に向けて、その後も走り続けた。その姿は、官邸の意向を受けた動きと言わざるを得ない状況であった。

#### 横浜自治研センターの政策提言

- 2009年8月「私たちはこうした新しい横浜市長が欲しい」
- 2013年7月「横浜市政の現状と課題—林市政の到達点と新たな政策課題—」
- 2017年6月「林市政3期目にあたっての課題と提言—市民と築く横浜の未来のために—」
- 2021年7月「新市長に望む『課題と提言』—市民と共に横浜の未来を創る—」

「市民フォーラム」は、2020年4月、5月の2度にわたり、林市長に「カジノ・IR事務事業の停止を求める」意見書の提出を行った。

(5) カジノ誘致反対の大きなうねりの原動力の一つとして、誘致予定地の山下ふ頭にある横浜港運協会、横浜港ハーバーリゾート協会(藤木幸夫会長)が「博打場は作らせない」「立ち退くこともしない」との強力な発信を行い、その存在が市民運動に多くの力や元気を与えていたことを記しておきたい。藤木会長は、もともとは菅義偉首相の後援者であり、市内自民党の最大の支援者でもあった人物である。藤木会長は、「港湾労働者の聖地でもある山下ふ頭に、賭博場は作らせない」「カジノ開業するなら腹を斬る」「自民党議員は全員落とす」など、この闘いで多くの言葉を発言し続け、横浜港ハーバーリゾート協会は、上記の「市民フォーラム」「横浜市民の会」「横浜未来構想会議」などの取り組みに、積極的な参加や役員派遣を行った。

(6) 林市長の誘致表明以降、市民運動の大きなうねりは、カジノ反対の是非を「住民投票条例」の制定で、住民の意思で決定する署名運動へと収斂され、横浜市内(18行政区)で大きな運動として持ち上がった。この運動には様々な市民団体と共に、立憲民主党をはじめとする全ての野党勢力が結集することになった。

そして、2020年9月4日に開始された直接請求の署名運動は、「コロナ禍」の中で困難な

状況下にもかかわらず、署名期間の2カ月で、法定必要署名数の3倍という193,193筆の署名を集約することになった。この署名数は、条例制定を巡る全国の数々の運動の中でも屈指といえる集約数であった。

12月28日、「市民フォーラム」は、横浜市議員全員に、「住民投票条例の制定に向けて」との、制定に賛成を促す要請書を送った。

(7)しかし、翌年1月の横浜市会臨時会(定数86名)は、わずか3日間の審議(1月8日本会議)で、自民党・公明党の多数(52名)で、市民の声を葬り去る暴挙を行った。しかもあろうことか、条例案の提案に際して、林市長は「代表民主制が健全に機能している」ことを理由に、「住民投票には意義を見出しがたい」と、地方自治の本旨すら否定するような市長意見を付した。

1月18日、「市民フォーラム」は、「地域民主主義などの認識が完全に欠落している」「市政・市議会の歴史に大きな汚点として刻まれる」とした抗議声明を、林市長と自公系会派の両市議団団長宛てに発信した。

そしてこの林市長の姿勢や、市議会の自公の暴挙は、「カジノ誘致反対」の声を潰すだけではなく、「地方自治のあり方」そのものを否定することにつながり、「決着は市長選挙で」と、市民運動は更に大きなうねりとなって燃え上がることになった。

### 3. 決着は市長選挙で

(1)2021年3月に入り、住民投票条例の制定運動を担った市民団体が、新たに「カジノ反対の市長を誕生させる横浜市民の会」へと衣替えすることに伴い、横浜港ハーバーリゾート協会と共に、「市民フォーラム」も「横浜市民の会」へ役員派遣を行うことになった。そして3月30日の発足の集い(写真1)には、全野党(立憲民主党、共産党、国民民主党、

社民党、神奈川ネットほか)も結集し、「カジノ誘致反対」そして「住民自治を取り戻す」の2点を大同団結の旗とすることが確認された。

(2)立憲民主党神奈川県連(阿部知子代表)は、野党統一候補の一本化に向け、「責任を持って候補者を擁立する」と明言したものの、5月に入っても候補者の調整が整わない状況が続いていた。立憲県連三役への一任、その後江田憲司党代表代行への一任など、選考過程が不透明な状況が続き、問題の残る選考経過と言わざるを得なかった。

そして6月に入り、横浜市立大学の医学部教授の山中竹春氏の名前が浮上し、立憲民主党の推薦決定、「横浜市民の会」の支持決定、連合神奈川や横浜地域連合の推薦決定、また他の野党(共産党、社民党ほか)の「自主的支援」などが表明され、野党統一候補としての陣形がようやく整う状況となった。

(3)また、もう一つの動きとして、政策提言の取り組みがあった。選挙の争点は、「カジノ反対」だけではなく、コロナで疲弊した市民生活を、横浜においてどのような展望ある施策を提起できるのかということだった。ワクチン接種の遅れたコロナ対策や緊急支援策、そして横浜市の財政問題や、横浜市政の抱える様々な問題など、根本的な課題への提言の取り組みの動向があった。

横浜自治研センターは、地元自治体単組の自治労横浜が山中候補の推薦決定を行った7月



写真1 横浜市民の会発足の集い(3月30日)



写真2 山中候補に28の政策提言（7月27日、左：岡真人理事長、右：山中竹春氏）

27日、山中候補に「新市長に望む・課題と提言」と題した政策提言書（28項目の重点課題）を手交した（写真2）。基本的な視点は「住民自治を否定する現市長の政治姿勢や責任問題」そして「新型コロナがあらゆる分野での課題を浮き彫りにした」とした上で、横浜市の行政課題について様々な提言を行った。

また、5月23日に発足した「横浜未来構想会議」は、議長にハーバーリゾート協会の藤木幸夫氏を迎え、事務局長に斉藤つよし氏（元自治労組織内議員・元内閣官房副長官）、そして横浜自治研センターからも岡理事長をはじめ、3名が役員に就任した。メンバーには、カジノ反対運動の理論的支柱であった鳥畑与一氏（静岡大学教授）、また各地で住民投票条例制定の運動を支えた武田真一郎氏（成蹊大学教授）、更にアドバイザーに寺島実郎氏（日本総研会長）も加わった組織であった。そして7月22日に、「市民のつどい」を開催して、5項目の「横浜再生の基軸」を発表した。

（4）その後、8月8日の告示日まで多くの候補者が名乗りを挙げる状況となった。有力候補だけを挙げてみても、まずカジノ誘致反対を掲げた候補は、先の山中竹春氏以外にも、元長野県知事の田中康夫氏、参議院議員であり元神奈川県知事の松沢成文氏が揃った。

最大の驚きは、菅政権の現職閣僚の小此木八郎氏が「IR（カジノ）誘致の取りやめ」を

表明して立候補したことだった。自民党内も、候補擁立にあたっては、様々な名前が挙がっては消える状況が続いていた。そして菅政権の閣僚が辞任しての立候補、それも「誘致取りやめ」を公約としたのだ。IR誘致の旗振り役であった、地元出身の菅総理までもが、小此木支援を鮮明にせざるを得なかった。結果として、自民党市議団は、強引に進めてきたIR誘致の「大義」すら捨て去り、自民支持層はバラバラの分断状態を迎えることになった。

現職林文子氏は「IR（カジノ）賛成」の立場で、4選目の立候補を行った。自民党市議員団は、36名中のわずか6名が林陣営に参加することになった。

つまり「横浜市長の座を野党には渡さない」、そのために現職閣僚が「カジノ取りやめ」を公約としたのだ。この状況を一言でいえば、2年間に及ぶ「IR（カジノ）誘致」反対の市民運動の明確な勝利と言って過言ではないと思う。

（5）この選挙は「カジノ禍」の中で、選挙運動の困難さを抱えながら取り組まれた。自治労は連合の中でも、リーダーシップを発揮しながら運動の一翼を担い、また「横浜市民の会」も独自の取り組みを、18行政区で展開した。当初は「3有力候補（山中・小此木・林）が大接戦と言われていたが、地元出身の菅総理肝いりの応援を受けた小此木氏が、菅人気の低迷（コロナ対策ほか）と共に、「伸びしろ」が縮小してしまった。

そして知名度が低い山中候補が、医学部教授として「コロナ対策」を押し出したことなどから、選挙終盤に徐々に差を広げることになり、圧勝の結果に結びついたと考えられる。投票率も、前回は大きく上回る状況（11ポイントアップ）となり、高い投票率は、近年棄権していた無党派層が票を投じたと分析されている。

そして、投票終了と同時に、「当選確実」

が報道（ゼロ打ち）される圧倒的な山中竹春氏の勝利となった。

（6）選挙結果は以下の通りとなった。

	得票数	得票率
山中 竹春	506,392	33.59%
小此木 八郎	325,947	21.62%
林 文子	196,926	13.06%
田中 康夫	194,713	12.92%
松沢 成文	162,206	10.76%
福田 峰之	62,455	4.14%
太田 正孝	39,802	2.64%
坪倉 良和	19,113	1.27%
得票総数	1,507,554	

（投票率 49.05%・前回 37.21%）

#### 4. まとめとして

（1）8月30日、山中竹春新市長が初登庁した。就任会見において、以下の発言を行った。

①「カジノを含む統合型リゾート施設」については、「撤回に向けて手続きを進める」と明言し、「9月上旬に予定されているIR事業選定委員会を中止する」と表明した。また、山下ふ頭について、「歴史を踏まえた、市民から理解を得られる整備案が必要。皆さんの意見を伺う機会をつくる」と話した。

②その他主な発言

\*現場の意見を丁寧にお聞きする。住民自治による世論をつくる。市民のための市政運営を進める。この原点は常に忘れないようにする。

\*コロナ対策について、ワクチン接種、検査体制の拡大、医療体制の確保。現状を把握した上で、効果的な施策を打ち出したい。

\*前市長が強い意欲を示していた「新たな劇場整備（総事業費600億円超）」については、見直す方向で調整する。

\*中学校給食について、冷たくておいしくないということであれば、しかるべき体制をとるべきだ。

\*公約の3つのゼロ（敬老パス・子どもの医療費・出産費用）については、財源論の話、関係部署と十分に検討して、スケジュールをつくる。

\*データサイエンスの経験を活かし、問題解決のためどのようなデータが必要か、数字の羅列で分からないことも可視化することで見えてくる。

（2）横浜市長選の結果は、菅政権の求心力にも大きなダメージを与えるひとつの要因となった。そして9月3日、菅義偉総理は解散権も行使できずに、次期総裁選に立候補しないことを言明した。

一方、山中新市長は、市会構成では「少数与党」となり、その市政運営は難しいかじ取りとなる。50万人を超える託された民意を、今後どのように市政に活かしていけるのか、その手腕も試されることになる。

（3）横浜市長選挙は、2021年の夏、14日間の闘いであった。圧勝の要因として「政府のコロナ対策への批判」「政権批判」などが、大きく影響したとマスコミは分析している。当初の「3者混戦」状況から、結果としての圧勝に、政権批判が大きく影響したことは、事実であったと思う。

しかし、これだけは言える。選挙直前のマスコミ調査でも、IR（カジノ）誘致反対は、7割を超えていた。横浜市民は、「住民自治を取り戻す」ために、2年にわたる大きなうねりを経験した。そして、その経験というかけがえのない財産を手には、この夏市長選挙という最後の決戦に臨んだ。その結果、大きな民意「カジノはいらない」を、全国に知らしめることに成功した。投開票日の8月22日は、くしくも2年前に「カジノ誘致」を前市長が表明した日であった。

【寄稿】

## コロナ禍の県内フードバンク運動の現状と課題

公益財団法人かながわ生き生き市民基金専務理事 大石 高久

格差・貧困・孤立の問題が深刻化する中、市民の連帯によるフードバンク運動が展開されてきた。コロナ禍による生活困窮者の急増に市民団体、行政はどう対応したのか。2018年に設立されたフードバンクかながわの歩みとコロナ禍における県内各地の特徴的な取り組みを踏まえ、市民連帯・共助の意義、市民活動と行政の連携について考える。以下は、7月5日に行われた市民シンクタンクのあり方第4回研究会の講演をもとに、大石氏が執筆したものである。

### フードバンクかながわの設立



フードバンクかながわは2018年2月、県内の非営利協同組織（協同組合、労働組合、市民団体）12団体のコンソーシアムとして設立された。安倍自公政権（当時）が、成長経済路線

（Japan is back）を追求する中、社会は格差・貧困・孤立が加速し、生活困窮の課題にどう対処するかが課題となった。社会的連帯経済に向けて非営利協同組織の連携で何ができるか、当初はマイクロクレジット事業（生活困窮者向け貸付・相談）の取組可能性を検討したが、制度環境が厳しいため、もう一つの可能性としてフードバンク事業の設立に向けて検討をすすめた（マイクロクレジット&フードバンク研究会 2015. 9～2016. 9/注1）。

研究会を受けて、2016年11月に「フードバンク検討会」を、2017年4月に「フードバンク準備会」を設置した。財政規模については

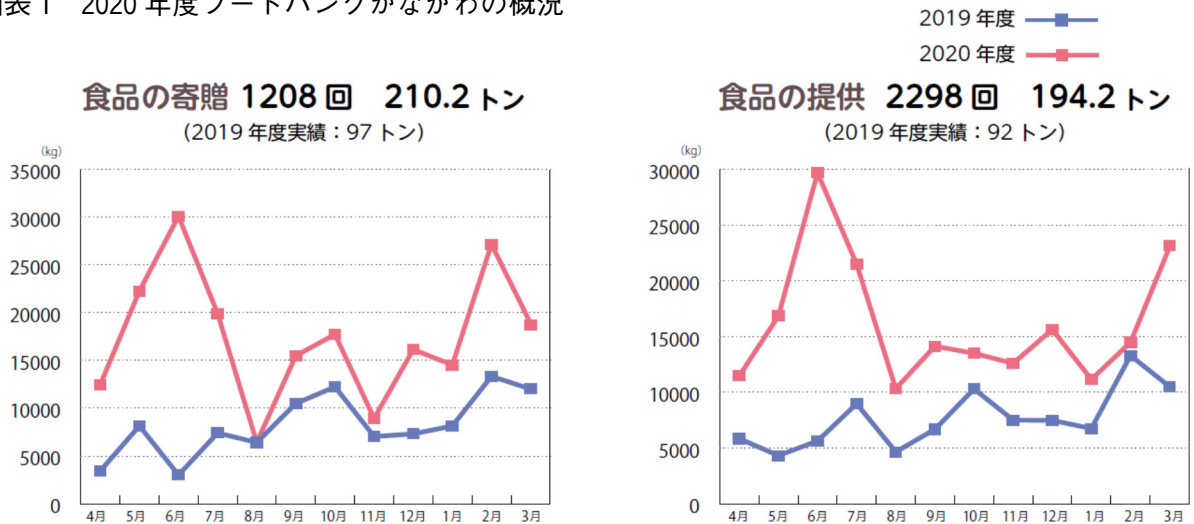
年間3000万円を予測、生協3団体と労働団体でこのうち半分を負担、残り半分は構成団体のステークホルダーからの賛助会費で賄う計画を立てた。2018年2月に法人登記（一般社団/同年8月公益社団）を行い、いよいよ非営利協同組織のコンソーシアムによるフードバンク事業が始まった。

事業開始は4月1日。事務所・倉庫は生活協同組合ユークープの金沢区鳥浜にある旧小型店舗（倉庫面積約80坪、駐車スペース10台）を賃借してスタートした。立ち上げ初年度は構成団体である生協・労働組合メンバーからの食品提供（フードドライブ）に専ら依拠した。知名度がなく企業からの食品寄付は少なかった。一方、食品ニーズは、生活困窮者支援を行っている地域のフードバンク団体、自治体で困窮者への食料支援を行っている社協、行政の生活困窮者自立相談支援機関、子ども食堂などからひっきりなしだ。「寄贈と提供」のバランスはフードバンクにとっていつも課題だが、それでも徐々に企業提供・個人提供とも増えてきた。

2年目は「寄贈」「提供」とも順調に増えた。そして2020年1月、突如新型コロナウイルス



図表1 2020年度フードバンクかながわの概況



(出典) 「フードバンクかながわ 2020年度事業報告書」

のパンデミックに襲われた。食品企業から販売できなくなった食品の引き取り問い合わせが数多く寄せられた。一方で「支援団体」の活動は二極化した。生活困窮者と日常的に向き合う地域フードバンク団体、社協や行政の自立相談支援現場からは提供依頼が殺到した。だが、ほとんどの子ども食堂は「自粛」で活動休止を余儀なくされた。

図表1は2019年と2020年の食品寄贈・提供実績で、2020年度はほぼ倍増した。

### 最初に動いたのは市民団体

2020年の年明けの段階では、パンデミックが1年半以上も続くとは誰も考えなかったに違いない。社会的規制が一挙にすすんだのは安倍首相の「全国一斉休校要請」が端緒といえる。「休校」は市民生活に与える影響が大きい。特に働く女性にとっては自分の仕事だけでなく、子どもの食事をどうするかも考えなくてはならない。その中で多くの子ども食堂は活動を休止したが、休校直後から約2カ月間、平日すべてでお弁当を提供した団体もある（よこすかなかながや）。また食事提供から困窮家庭への食品提供（フードパントリー）に活動を

図表2 新型コロナウイルス感染症初期の動き

1月16日	中国武漢市で新感染症（厚労省の初発表）
1月28日	日本人の初感染確認
2月 3日	国内感染者が12人
2月13日	国内初の死亡者
2月16日	専門家会議初会合
2月20日	クルーズ船患者2人死亡
2月25日	政府が基本方針公表 クラスター対策班立ち上げ
2月27日	<b>首相3月2日からの全国一斉臨時休校要請</b>
3月24日	オリンピック延期
3月29日	志村けん氏死亡
4月 7日	緊急事態宣言

非正規の7割を占める女性の就業者数が8年ぶりに減少（4月）



よこすかなかながやは3月5日から5月1日まで2579食のお弁当を提供

よこすかなかながや



食品を仕分ける

子ども食堂からフードパントリーへ

※年譜と写真提供はフードバンクかながわ

図表3 フードバンクかながわの提供先

2020 年度提供先	重量
行政・社協	49.2 <sup>トン</sup>
地域のフードバンク	55.3 <sup>トン</sup>
子ども食堂など	60.1 <sup>トン</sup>
自立支援施設など	3.2 <sup>トン</sup>
福祉病院関係	29.6 <sup>トン</sup>

切り替えた団体もあった。

図表3は、フードバンクかながわの提供先分類である。行政の生活困窮者自立相談支援機関が直接食料支援を行っている自治体（小田原市・厚木市・相模原市・横須賀市・川崎市など）もあるが、社協が対応しているケースも多い（横浜市、逗子市、藤沢市、大和市、秦野市など）。

県内のフードバンクは、フードバンクかわさきから始まり、次いでワンエイド（座間市）、今では横浜市・横須賀市・小田原市（足柄上郡・下郡含む）、平塚市、相模原市、藤沢市などに広がっている。地域のフードバンク団体では困窮当事者に対して相談を通じた伴走支援を行っている団体が多い。就労相談支援を行っている団体もある。もちろん行政や相談機関にもつないでいる。“同じ目線での対応”という点では行政や社協を凌駕していると言ってよい。図表3にあるように、提供数量197トン中、生活困窮者と直接対応している支援団体・機関（地域フードバンク、行政・社協）が半分以上を占めている。食料支援は今や生活困窮者支援の重要なツールになっている。そして支援の要である食料調達と物流を担っているのは、市民活動であり、この活動を回している資本は「市民資本」である。「税金資本」の動きは鈍いと言わざるを得ない。

## 5月になり、自治体・社協が動き出した～2020年度の特徴的な取組～

5月になると自治体や社協によるコロナ弱者への支援活動が動き出した。生活困窮者（自治体の自立相談支援機関、社協の生活福祉資金貸付窓口）のほか、大学生支援、ひとり親支援など、対象を限った活動に特徴がある。ここでは、横須賀市、相模原市、鎌倉市、横浜市の動きに触れる。

### i. 横須賀市 ～行政主導のオール横須賀方式による大学生支援と生活困窮者支援～

横須賀市のキーマンは北見万幸さん（前福祉部次長・自立支援担当／現福祉専門官）である。横須賀市は市民団体（神奈川フードバンク・プラス）と連携して生活困窮者への食料支援をすでに実施していたが、コロナ禍を受けて、市内の大学生支援にいち早く取り組んだ。支援活動は5/7～6/17。大学生218人に対して、延べ4,578食の支援を行った。

横須賀市の特徴は行政主導の「オール横須賀方式」にある。12月の年末緊急食料支援では、市長発で全庁取り組み、市民や企業にも食料提供を呼び掛けた。寄贈食料の割合は企業寄付60%、市民寄付5%、市職員寄付5%、FBかながわ30%だったという。この活動への行政の当事者意識の高さがうかがえる。

### ii. 相模原市 ～子ども若者支援課を中心とするチャレンジ～

相模原市子ども若者支援課では、数年前から市民による「子ども食堂」「居場所」「無料学習支援」の活動支援に力を入れてきた。相模原市は県内有数の大学立地で多くの大学生が住んでいる。支援活動の立ち上げは早く、しかも週6日稼働（5/20～6/30、月～土）と力を入れた。食料調達はFBかながわのほか、JA、企業、市民（フードドライブ）に広がって

図表4 子育て世帯向け食材配布の流れ



(フードコミュニティ提供資料)

いる。現在も月1回開催している。

相模原市のもう一つの取組みは、市民団体(フードコミュニティ)との協働事業による、ひとり親家庭支援事業である。2020年秋に実験的に取り組み、2021年4月から本格実施となった。支援スキームは食料の調達と配布実務はフードコミュニティ、情報提供・配布サポートを子育て給付課が担っている。月1回、ひとり親家庭50世帯への食料支援である。

### iii. 鎌倉市 ～市民団体との協定&クラウドファンディングの取り組み～

鎌倉市の特徴は、市民団体の連携協定とフードパントリー費用調達のためにふるさと納税を活用したことである。鎌倉市は、市内の子ども食堂団体である「一社ふらっと鎌倉」(中間支援組織の性格を併せ持つ)と生活困窮者などへの食料支援に関する連携協定書を2018年10月に締結した。また2020年秋には生活困窮者への食料支援を応援するためのクラウドファンディング(ふるさと納税スキーム)を

市民に呼びかけた。

### iv. 横浜市 ～活発な市民活動 VS 行政主導のひとり親支援事業「ぱくサポ」～

最後に横浜市の事例に触れたい。横浜市では約5年前から複数の市民団体がひとり親家庭を主な対象とした食支援活動に取り組んでいる。また社会福祉協議会も早くから生活困窮者への食支援に取り組んできた。一方、横浜市は2020年8月から「ぱくサポ事業」＝ひとり親家庭への食料配布

活動を市民団体(一社横浜市母子寡婦福祉会)に業務委託した。食品はFBかながわなどからの無償調達である。市民団体の取り組み「市民連帯・共助」と横浜市の取り組み「行政」について簡単に比較する(次頁参照)。

### 報告のまとめに代えて～公共政策の担い手(提案者・アクター)としての市民～

冒頭に述べた県内の非営利団体に呼びかけた「研究会」は、その副題を「社会的連帯経済の促進に向けて」とした。少子高齢・人口減少社会に突入した日本社会は「成長」を振りかざす政治家や国家官僚に任せておくわけにはいかない。目指すべきは「共有(コモンズ)・シェア」という理念に立つ「共生社会」だ。国家を論ずるのもいいが、私たちは「自治」を語るコトバをもっと豊富化しなければならない。その際キーワードとなるのが、「社会的連帯経済」「中間支援組織」であると考えた。

## 市民連帯・共助（市民資本）

## 行政（税金資本）

### お福わけの会

- ・瀬谷区にある2つのNPO（さくらんぼ、まんま）によるフードパントリー（食の分かちあい）活動。毎週、ひとり親家庭を中心に約90世帯に食料配布。NPO施設14拠点で実施。

### NPO法人フードバンク横浜

- ・中区、神奈川区、戸塚区、港南区で月1回フードパントリーを実施 →利用者は各会場約60世帯
- ・戸塚区で小中学生対象の無料学習支援（月2回）を行う。ホームレス支援も行っている

### NPO法人フードバンク浜っ子南

- ・戸塚区、南区、磯子区で月1回フードパントリーを実施（戸塚区は月2回） →利用者は各会場約50世帯

### 横浜市社協

- ・緊急小口資金特例貸付等で区社協来所者のうち、生活困窮者に食料支援
- ・学生向け食支援を5月、6月に実施。県内社協では最大の取組み
- ・「ヨコ寄付」を活用したひとり親家庭への食支援

- 横浜市の子どもの貧困に関する状況「貧困線」以下で暮らす子どもの割合
  - ・平成27年度調査（こども青少年局）7.7%。推計4万4千人。
  - ・令和3年度調査（こども青少年局）5歳児6.1%/小5 7.8%/中2 6.9%
- 令和2年度「ばくサボ事業」利用状況
  - ・2020年8月～2021年1月累計利用者は2092人 ※FBかながわ調査による

本報告で採りあげた5つの市民団体は、「市民 VS 自治体（行政）関係の典型（モデル）」でもある。すなわち行政補助金に頼らない横浜の3つの市民団体、協働事業に取り組み始めた相模原市の市民団体、行政との新たな連帯関係の構築に取り組み始めた鎌倉市の市民団体である。フードバンク運動の推進に向けて、市民活動と行政の連携課題をどうするか、避けて通ることはできない課題だと思う。

現代社会は格差・貧困・孤立の一層の進行によって、基礎自治体における生存権の保障が強く求められるようになった。生存権をめぐるナショナル・ミニマム&シビル・ミニマムは生活保護や各種制度だけでは保障されなくなってきた。フードバンクの実践を通じて明らかになったこれらの課題群について、市民運動はもとより自治体の政策担当者や自治研センターなどのシンクタンクを通じた討議がますます必要になっている。

松下圭一氏は『成熟と洗練』（2012年8月）

の最終章で次のように述べている。「日本は今日、＜進歩と発展＞の時代は終わって、ついに＜没落と焦燥＞の時代に沈んでいく、という予感をもつ事態にはいつている。はたして、日本は北欧などの『小国モデル』が提起するような自治・分権型の「成熟と洗練」に向けた＜転換＞ができるだろうか」

30年前、私は「自治・分権」こそが日本を救うと思った。今もこの信念は変わらない。

### 【注】

注1：フードバンクかながわ設立のきっかけとなった研究会報告は、かながわ生き生き市民基金のホームページLibraryからダウンロードできる。

注2：コロナ禍の市民団体、行政、社協の活動については、フードバンクかながわの政策研究会まとめ「新型コロナ感染症禍における食支援活動」に依拠している。フードバンクかながわのホームページからダウンロードできる。

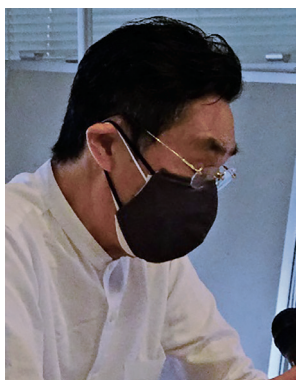
【寄稿】

## 協同労働の意義と価値を地域に広げ希望の連帯を巻き起こそう

特定非営利活動法人参加型システム研究所所長 井上 雅喜

働く人自らが出資し、働き、運営に関わる協同労働が注目を集めている。2020年12月の労働者協同組合法の成立に至るまでには、長年にわたるワーカーズ・コレクティブ運動があった。これまでの運動を振り返りつつ、働くことを問いなおす協同労働の意義と市民に開かれた地域、デモクラシーのあり方を展望する。以下は、7月5日に行われた市民シンクタンクのあり方第4回研究会の講演をもとに、井上氏が執筆したものである。

### 労働者協同組合法の成立過程をめぐって



『労働者協同組合とは何か～歴史から学ぶ～』（富沢2021「生活協同組合研究」所収）によれば、労働者協同組合の日本の主要な事例としては、「ワーカーズコープ」就労16,000人、事業高350億円、「ワーカーズ・コレクティブ」500団体、事業高125億円、農村女性起業団体（4000団体）、障害者就業団体（共同連、浦河べてるの家、など）とされている。

法制化運動の主体はワーカーズコープとワーカーズ・コレクティブであった。ワーカーズコープの前身は戦後間もない労働組合運動で、職のない者が自分たちで仕事を作り出すために結成した組織であり、「失業と貧乏をなくすための労働組合を」のスローガンに示されているように、「貧困の連帯」にそのル-

ツを求めることができるだろう。さらにその歴史を辿れば、19世紀フランスの労働者アソシエーション運動に遡ることができる。

他方、ワーカーズ・コレクティブは、1960年代後半から生活クラブ運動として展開された、食品公害、物価高、資源リサイクル、反核・平和などの市民自治の活動の担い手たちがコミュニティの人々の孤立や不安が増大する中で、その切実なニーズに向き合い、応えていこうとする自発的な生活者・市民による「不安の連帯」にルーツがあると捉えることができるだろう。

さて、法の成立過程における最大の論点は、WNJ（ワーカーズコレクティブ・ネットワーク・ジャパン）の資料によれば、「労働者性」をめぐってであった。ここで言う労働者性とは、具体的には法第20条にある「組合はその行う事業に従事する組合員との間で、労働契約を締結しなければならない」とあり、労働契約とは雇用契約を意味する。

詳細は省くが、法制化の過程では法の名称ひとつとっても「ワーカーズ法」、「協同出

資・協同経営で働く協同組合法」、「協働労働の協同組合法」、「就業協同組合法」など目まぐるしく変化した。

ここには労働の形態や、左右の政党いかににかかわらず、雇用の創出こそすべてという政治の有り様、立法の技法を監督する官僚制、そして運動の主体間にまたがる「失業者の仕事おこし」、「コミュニティの有用労働・連帯」といった協同労働の根本思想に関わる理解に、なお隔たりが存在することを意味するものであり、「労働者性」の規定はこれらが集約された結果ではなかろうか。

このたびの法制化は、2010年の民主党政権時代に、「協同出資・協同経営で働く協同組合法案」（仮称）要綱（案）が取りまとめられ、民主党の議員連盟総会で合意されたが、参議院選挙で自民党が第一党と「ねじれ国会」となり、加えて労働組合・連合、労働弁護団等をはじめとする各方面からの反対意見が出され（その主なものは労働者の規定や労働法の適用に関わる危惧）、さらに3.11東日本大震災による混乱により、ついに日の目を見ることができなかったことを受け、その教訓の上に立ち同じ轍を踏まぬよう、2016年から再度の取り組みが進められた。

いわゆる「労働者性」を「労働契約」として法に規定することを受け入れ妥協しつつ、法の成立を期した当事者の皆さんの判断に、批判を挟むつもりは毛頭ない。しかし、「広く市民に開かれた討議デモクラシーの展開」という観点と、さらにこれからの協同労働運動の前進に向け、ここには省みるべき点があるのではないかと考える。

## ワーカーズ・コレクティブ運動とは ～生活クラブ運動と共に発展してきた ワーカーズ・コレクティブ運動

生活クラブ運動は、1960年代の高度成長と

都市化が進行する中で、市民の自立を妨げているものは何か、市民の自立は新しい状況の下でどのような回路を通じて達成されるかを問い、生活者・市民の運動を社会の変革の中心的運動として成長させていくために「市民社会の中に社会運動の主体となる核を作る」ことを目標とし、「自分で考え自分で行動する」をモットーに、「自立的小集団（アソシエーション）の自由な連合」という運動組織論のもとに、民主主義の主体の転換を担うべく展開された。

生活クラブ運動の主体、主人公はもとより組合員であり、「共同購入から全生活へ」「生き方を変えよう」「加害者になるのはやめよう」「政治を生活の用具に」などをスローガンに、組合員同士がやりとりする相互行為空間による共感づくりや合意形成をとおして、生活の「当事者主権」の確立を目指した運動が進められてきた。

神奈川でのワーカーズ・コレクティブ（以下W.Coと略す）の設立には、大別して2つの潮流があった。一つは生活クラブの協同組合事業の業務を、委託請負契約を結びW.Coとして仕事を受け引き受けること。もうひとつは1980年代の半ばに先行的実践が始まった、地域の主にお年寄りの困難事例に接し、援助の手を差し伸べ、「お互いさまの助けあい」をコミュニティに広げる活動であった。

私自身、神奈川のW.Co第1号であるデポー（店舗型共同購入施設）の業務を担う「にんじん」の設立に立ち会ったし、その後もいくつものW.Coの設立に関与し、事業運営のパートナーとして連携協働を積み重ねてきた経験がある。特に1980年代の半ばからの10年間は、共に活動を進めていた組合員のW.Coへの転身は目覚ましいものがあり、まるで生活クラブ組織の重心移動との感すら覚えた。コミュニティのニーズに根ざした多種多様なW.Coづくりが各地で進められていった。W.Coを設立し、

参加した動機は人それぞれであろうが、このことは言えるであろう。W.Co を設立し、起業するにあたっては、生活クラブでのさまざまな活動を経験し、社会や地域の問題に目を向けていたこと。自主管理型の活動をとおして協同のためのノウハウを身につけていたこと。そして共に起業する仲間との存在と仲間への信頼である。そして見落とされがちであるが、自らの過去の雇用された労働経験に対し、W.Co の「雇い、雇われない」働き方に新鮮さを覚え、自らが「出資し、決定し、働く」という、経済行為を伴うもうひとつの働き方への共感と期待にあったのではないか。私がその当時接していた W.Co のメンバーの印象は、ありていに言えばそれなりの良き市民であり素朴な実践者であった。

## W.Co 運動の大きな特徴はアソシエーション性とケアリング労働

アソシエーションという用語は、多義的であり、さまざまな文脈で用いられているが、ここでは NPO、W.Co (協同労働)、NGO、ボランティア活動、そして協同組合を包括するものと捉えたい。アソシエーションを定義するならば「アソシエーションとは、人がある共通の目的の実現のために自律し、相互に対等な立場で自由意思によって自発的に参加し、民主的に意思決定し実践する連帯のネットワーク (組織)」といえよう。人類は長い歴史を通じて連帯 (相互扶助) の思想を受け継いできた。この 相互扶助と社会連帯の思想の表現がアソシエーションであると捉えたい。定義とはややもすると一般的、抽象的に陥りやすいものであるが、ここではアソシエーションとしての W.Co 組織の基本的要件や特質について考えてみたい。

思想家ハンナ・アーレントは人間の行動には労働 (レイバー) と仕事 (ワーク) と活動

(アクション) があると説く。つまり、消費財をつくり生活を支える骨の折れるつらい肉体的「労働」、自然とは違う人工的世界、いわば個々の生命をこえて存続するモノ (作品) をつくる「仕事」、人と人をつなぎ、公共の領域で自己の存在を主張し何物かを形成する「活動」があり、この活動する人の典型がアテネの市民であるという。

これらを念頭におきつつ、アソシエーションとは常に流れとしてある運動体であるが、アソシエーションとしての W.Co の特質は活動 (アクション) に根幹をおきつつ、同時に仕事 (ワーク) 領域に立脚し、コミュニティに有用な財とサービスを生産するとともに、積極的な市民活動としての二面性を合わせ持つ、受容力と柔軟性のある行為主体と考えられる。W.Co は「コレクティブ」——小集団の故に人間結合の原理が働きやすく、個人間における対話・討議による合意形成プロセスを重視し自治する〈民主的〉な組織であり、同時に伝統的な共同体や市場から自律的に自己決定ができ、かつ他者の自立を支援し、他者と相互肯定的な関係づくりを目指す〈相互扶助・連帯〉の組織である。

もうひとつの特徴である〈ケアリング労働〉については、コロナ禍によるパンデミック状況のもとで日本でも関心が高まっている『ブルシット・ジョブ現象』<sup>2)</sup>の対極にある、必須で欠くことのできない仕事——他の人びとの世話をし、病人を看護し、生徒に教える仕事、物の移動や修理、清掃や整備に関わる仕事——エッセンシャルワークがロックダウンや過度の自粛によって経済は停止しても、ケアリング労働は停止できない、人びとの生命と生存を支えるエッセンシャルな領域として浮上してきている。

ケアリング労働は、一般的に他者に向けられた労働であり、そこには常に他者への共感、理解、配慮が含まれ、人間の生命活動を組み

合わせ、他者と互いに形成しあう＜相互扶助・連帯＞という W.Co 組織の特質と合致するものであり、そのことは「家事支援・介護」「託児・保育」等に限らず全ての W.Co 組織に該当する。

## 市民による“相互扶助と社会連帯のためのアソシエーション”の拡大と展望

1990 年代初め、都市化と個人化が急激に進み、老人問題が社会現象となった時代に、生活クラブ運動グループは W.Co によるたすけあいの市民事業に取り組み、地域に「参加型福祉」として立ち上げた。参加型福祉とは、市民がいくばくかの個人資源を拠出し合い、市民事業を通じてリスク分担し、地域最適福祉（コミュニティ・オプティマム）の実現を参加型で目指す生活者・市民の運動である。

2018 年度のデータであるが、生活クラブ運動グループ<sup>3)</sup>の福祉と子育て支援関連の年間事業高計（制度事業と自主事業合算）は約 58.6 億円であり、神奈川県全体の介護給付費 5,728 億円に占める割合は約 1%であった。「1%」という量的なウエイトを単純にとりあげ評価することは適切ではないかもしれない。しかし、次のように考えることはできるのではないか。

58.6 億円の事業高は、生活クラブ運動グループに限定したものであり、当然その中には神奈川県内で活動している、他の多くの NPO や協同組合をはじめとする非営利・市民事業の事業実績は含まれていない。もし、全非営利・市民事業の事業実績をまとめてみるとどうなるか。そうすると介護給付費全体に占める割合もプラスに転じることは間違いなさであろう。

『アソシエーティブ・デモクラシー』（ハースト 1994）によれば、上から福祉国家をつくらうとする国家社会主義とこれに対抗する市場主義はいずれもユートピアであり、福祉国

家は官僚主義をはびこらせ、市場主義は社会制度を破壊する。つまり行き過ぎた集団主義も個人主義も否定し、それに代わるものとしてアソシエーティブ・デモクラシーを主張する。ここでのアソシエーションとは、医療や福祉や生活向上など具体的機能を行うために自発的に結成され、民主的に自己統治する組織のことである。アソシエーティブ・デモクラシーは個人の自由を優先するが、その個人は仲間と協同するときにはじめて効果ある行動をとることができる、という。

さらにハーストは、公的社会保障制度を減じることなく、国家行政の範囲をできるかぎり制限して、説明能力のあるアソシエーションの活動を活発にすることを提案する。福祉社会においては、市民は行政サービスの単なる受益者としてではなく、仲間とともに福祉サービスの共同の供給者として現れる。市民が福祉サービスの共同供給者として行動するアソシエーションを、どのように支援し発展させるかが、政府の役割になる、という。

「共同供給者」とは耳慣れない言葉だが、W.Co 運動が市民活動に根幹をおき、市民と共にコミュニティに有用な財やサービスを生産するワークの実践と重なるものといえる。

コロナ禍が引き続く、with コロナの時代に新しい社会を創造し社会を維持していく上で、もっとも大きな課題は地域のあり方である。地域レベルで市民の安全と安心を確保し、地域の土地利用と環境を保全し、健康的文化的な市民生活を支援し、災害や感染症への対応を可能とするレジリエンス（適応力、回復力）のある小さなシステムを構築し、来るべき経済、社会、生態への衝撃に耐えられるようにする。そのために食をはじめ基本的なものを地域で生産、供給できる循環度の高い地域を、どう作っていったらよいのか。もちろんすべてのものを地域で作れるはずがない。だが、地域とは多層的、重層的な構造として捉えら



れなくてはならないものである。

W.Co 運動のルーツともいえる「不安の連帯」については先に触れたが、「貧困の連帯」が欠乏の共有を原動力としていることは理解されやすいのに比べ、不安という連帯を生む力はどのように働くのか。不安の共有関係がどのような動機づけと行動エネルギーを生み出すのか。不安の連帯といっても、それは個々のバラバラな個人のもつ不安の集合体にすぎず、社会的、政治的な運動の理由としては不安定といえるのではないか、といった疑念がつきまとうのも事実である。

しかし今日、非正規雇用が全体の4割を超え、さらに大量失業の時代を迎えている。with コロナの時代の協同労働の実践として、新しい社会を創造していく運動を通じて、「貧困の連帯」と「不安の連帯」の総合化を図りつつ、大勢の市民が個々の不安を乗り越えるために地域を自治し、“相互扶助と社会連帯のためのアソシエーション”の拡大により「希望の連帯」を組織化する状況が到来してきているといえるだろう。

新しい社会の創造のもっとも大きな課題が「地域」のあり方であればこそ、これまで国家行政機能である食・農、生活・福祉、教育、保健・医療、コミュニティ配送などを市場に丸投げするのではなく、国家行政システムから参加型システムの自治組織である諸アソシエーションへ、権限や事業を委譲していく方向で再編することを、協同労働の実践を通じて粘り強く求め続け、市民社会による民主的統治を漸進させ、市民自身が自治体を自分たちの所有物としていくために、さまざまなアソシエーションが自治する領域を拡大し、「市民の政府」を実現していかななくてはならない。

わたしたちが存在する世界は、わたしたちが社会として集団的に作りだしたものとするならば、わたしたちはそれを違ったかたちにつくりかえることは、可能であるはずだ。

## 共に生きる 世界をつくる

ここで労働組合運動（全日自労）、中高年雇用・福祉事業団（労働者協同組合）、センター事業団などの大衆運動を長く指導した中西五洲さんの思想を振り返ってみたい。

1993年1月発表の「ある活動家の追想と提言（ひとりごと）（六）『労働者協同組合』」では大略、以下のように述べている。

近代的経済を支えていくためには企業活動をなくしては考えられません。その企業には三つの形態しか存在しません。私的（利潤）企業、公的企業、協同組合企業です。利潤原理体制を克服しようとするなら、公的企業、協同組合企業を強めていくことが必要になります。国有・国営方式はソ連の失敗から見ても明らかのように限界があります。そうすると残された道は協同組合企業しかありません。

協同組合にも色々なタイプがあります。この中で一番重要なのは、やはり生産協同組合だと思います。利潤原理体制を変革するためには生産の協同組合企業、つまり労働者協同組合を強めないダメだと思います。21世紀は、労働者協同組合と各種の協同組合の大連合（協同組合セクター）と民主的勢力の連合によって下から上から社会を一歩いっば改革することになるだろう、私はそう確信しています。

「労働者協同組合の七つの原則」の中でも、働く人が企業の主人公になるというのが中心だと思います。現在の日本の企業はほとんどが株式会社であり、働く人はその企業（法人）に雇われるのであって、主人公になることは永久に不可能のように運命づけられています。

労働者が企業の主人公になるためには、

「徹底民主主義」の道を通らなければ不可能だと思えます。協同組合のすぐれた企業形態を生かすか殺すかのキメ手は民主主義にかかっているように思えます。形式は協同組合でも実態は株式会社と変わらないということも起こり得るわけです。

実際、協同組合は利潤獲得を原理としない組織であるが、歴史的に見ても「信頼」「経営」「思想」など多くの危機を招いてきた（レイドロウ 1980）。加えて協同組合は他の企業形態に比べて、その「使用従属性」は相対的に低いとする見解もあるが、果たしてそうであろうか。本来的にすべての事柄には責任を伴わない権利はあり得ないが、一般的に雇用関係においては、自己を契約関係に隷属化することで権利や保身ばかりを主張したり、逆に自由で自発的で創造性のある働き方を歪めかねない事実がある。そうであればこそ先の引用でも、働く人が企業の主人公になっていくために欠かせないものとして、「徹底民主主義」が唱えられている。

労働者協同組合法の成立過程の最大の論点は「労働者性」の問題であり、労働契約を法に規定するか否かであった。雇用一被雇用の関係性や対立によって生じる問題は、言い換えれば雇用労働——賃労働と協同労働をめぐって、労働を売るか、自発的に他者あるいは公共のために働くのかという、絶えることのない労働の根本にかかわる問題をはらむものである。

賃労働や雇用労働は近代社会の創造物であり、雇用労働は今日において社会の基本であるとしても、歴史的にみて必ずしも人間にとって唯一の労働形態ではなく、他方で労働者（市民）は多様な働き方を求めている。社会の変容が引き続くただ中に登場し、いまスポットが注がれているのが「働く」ことを問い直す「協同労働」のあり方と実践にあると

考えられる。

法の成立後に W N J から出されたメッセージには次のようにある。

「『W.Co』は自分たちの意思を反映させて規定を作り「誰も雇わず、そして誰にも雇われない働き方」を目指して拮据してきました。そのためこの制度を選択しない団体も出てくるのが予測されますし、この法律だけでは全てのワーカーズ・コレクティブを包摂することはできません。——より実態に即した法制度となるよう改正を要望して行きます」。

そうであれば、働くメンバーひとりひとりが主人公となっていくために、関係当事者間の閉じられた議論ではなく、広く市民に公開された参加デモクラシーと討議デモクラシーのためのアクションを、市民とともに本格化させ、協同労働により相応しい法改正をこれからの W.Co 運動の戦略目標とすべきであろう。

#### 【注】

- 1) その主なものは、「家事援助・介護」「託児・保育」「移動サービス」「居場所・たまりば」「仕出し弁当・配食」「リサイクル・石けん製造」「編集・企画事務」「生協の業務委託（店舗運営・配送・事務）など幅広く、コミュニティの生活ニーズをカバーしている。現在は、生活クラブの活動経験をもたないメンバーが相当数にのぼる。
- 2) ブルシット・ジョブとは、被雇用者本人でさえ、その存在を正当化しがたいほど、完璧に無意味で、不必要で、有害でもある有償の雇用形態である。とはいえ、その雇用条件の一環として、本人はそうではないと取り繕わなければならないように感じている。
- 3) 神奈川 W.Co 連合会、（社福）いきいき福祉会、福祉クラブ生協、生活クラブ生協

## コロナ禍での自治体職員の働き方

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充

### 1. 地方自治体と自治体職員

地方自治体は、「一定の地理的範囲に属する住民及びその代表と行政組織から構成される統治機構」である。法令上の用語は「地方公共団体」であるが、国（中央政府）と対等な「地方政府」である。地方自治法では、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの（第一条の二①）、地域における事務及び法令で定められたその他の事務を処理するもの（第一条の二②）と定められている。地方自治体の行政組織である「役所」「役場」は、公共的事務・事務の処理ないし管理を行う「行政」として、そこに属するすべての地域や住民に対してさまざまなサービスを提供する役割と、自立的発展のための自主性及び自立性が十分に発揮されるように戦略的かつ包括的な役割を果たすことが求められている。

この地方自治体で働く労働者は自治体職員であるが、地方公務員・公務労働者・自治体労働者などとも呼ばれ、行政区域と「住民」のための行政サービスを担っている。

行政サービスは、本来の業務である公共的事務・事務の処理ないし管理を実行するとともに、現在の住民と将来の住民のニーズを奪うことなく応え、地域に存在する限られた資源を有効活用し、地域の持続性を確保すること

が課されている公共サービスである。しかし、今日の行政サービスには、あたかも利潤追求の企業活動における消費者要求を満足させるための顧客サービスのように、セーフティネット機能より住民満足度を獲得するための「市民サービス」に比重が置かれるきらいがある。

日本が高齢化社会に突入した 1970 年（国勢調査 65 歳以上の人口比率約 7.04%/730 万人・総人口 1 億 370 万人）を契機に、少子高齢化、経済の成熟化とグローバル化に伴う人的資源不足、財源不足予測などの制約が「地方自治体経営」に大きな影響を及ぼし、自治体職員を取り巻く労働環境も、住民のニーズを捉えた「市民サービス」の提供、民営化政策による公共財・準公共財の私的財への移行に伴う提供する業務の完全民営化・一部委任などによって大きく変わった。このように、自治体経営やサービス提供における責任主体に変化が出たことによって、自治体職員気質にも変化が見られるようになった。

### 2. コロナ禍で労働環境の変化

新型コロナウイルス感染は、いまだに医療崩壊の危機を脱していない。ワクチン接種は順調に進んでいるかには見えたが、政府が接種方法の分散多様化を図ったため、地方自治体

では、新たな対応策が発生した。自治体の現場では、早速、市場原理による効率性ととも  
に公共サービスの円滑な提供をめざして、住  
民への接種対応策をとったが、肝心のワクチ  
ン供給量の把握と配送システムの構築が不確  
実なため、新たな接種対応策を延期せざる終  
えない自治体が出ているのが、実態である。

日本は、2000年代に入ってから、P P P  
(Public Private Partnership)における民営化  
政策によって、官と民がともに考え、ともに  
行動する地域社会をめざしてきたはずである  
が、今回のコロナ禍での政府の対応は、官は  
指示を出して民が作業する民営化であった  
1980年代のN P M (New Public Management)  
的発想のまま、トップダウン型の官官通達に  
よる請負がまかり通っており、官民協働だけ  
でなく、官官協働も出来ていない実態が顕在  
化した。ともに考え、ともに行動する理念が  
官官に通っていないと、地方自治体における  
行政サービスは、地域の特性・ニーズにそぐわ  
ないものになってしまうことになる。

感染状況情報は、テレビ、政府公式サイト、  
ポータルサイトのトップニュースでリアルタ  
イムにもたらされているが、生命と暮らしの  
安全・安心を確保するための新たな有効策の  
提供はなされていない。マスク装着とソーシ  
ャルディスタンスで徹底した自己防衛策をと  
り、ワクチン接種を待っている住民は、自ら  
も構成員である自治体に不信感を抱き、行政  
サービスを提供している自治体職員に対して、  
一部ではあるが、過度の負担と要求を課す行  
動に出ている人たちもいるような状  
況に置かれている。

一方、長引くコロナ禍での労働環境に変化  
が出てきている。感染防止と自粛外出が続き、  
将来予測が立たず、現実把握もできない社会  
状況下では、労働に対するモチベーションが  
高まらない。在宅テレワーク、フレックス勤  
務、サテライトオフィス勤務、モバイルワー

クができる労働者は巣籠ワークに入っている  
が、多くの労働者は、職場ワーク、店頭販売  
などで通勤や外出他者接触を余儀なくされ、  
淡々と相も変わらずの生活を送っている。自  
治体職員の多くは、刻々と変わっていくコロ  
ナ対応策と不安な日常を送っている住民への  
サービス提供のために、平時よりもシフトの  
厳しい状況に置かれている。

そんな中、働き方が様変わりしつつある。  
産業革命は、機械化により製造業の生産性を  
劇的に向上させ、経済成長による繁栄と社会  
の安定をもたらした。この製造業の台頭は、  
モノづくりにおける合理性、革新性を推し進  
め、情報とサービスの時代を築いた。今やコ  
ンピューターの革新的な技術発展を基盤とす  
るIT産業が主要産業に成長した結果、現実世  
界に存在している物事や出来事は、ほぼコン  
ピューターで扱えるようになり、世界はデジ  
タル産業の台頭する時代になった。産業革命  
からほぼ3世紀後の今日、産業はその様相を変  
え、リアル体験なしの仮想現実的な世界で成  
果を達成できるモノになった。

一方で、インターネットが、コミュニケーション  
の情報伝送路として普及した結果、リアル  
タイムの交流を可能にし、世界中の情報  
をいつでも取得することを可能にした。さら  
には、人を介さないIoT (Internet of Things)  
によって、膨大な情報の収集・保管・解析・  
応用(活用)が可能になった。

それは、労働環境の変化として現れてきて  
いる。IT産業では、恒常的な人材不足が続い  
ている。優秀な人材は日本・欧米を中心に世  
界中で引っ張りだこであり、コンピューター  
・情報系職の収入は9万ドル弱(アメリカ合  
衆国労働省の技能別年収・2019年)で、経営  
・マネジメント(10万ドル)とほぼ同等の高収  
入職になっている。製造職(4万ドル弱)、飲  
食・農林漁業職(2万ドル強)と比較すると格  
差は2~4倍に広がっている。

労働者の評価基準は、勤勉さからクリアな頭脳と高度なスキルに変わりつつあるといえる。日本の年功序列とメンバーシップ型に支えられてきた労働環境が外圧的に変化をし始めている。

しかし、現実の日本のコンピューター・情報系職の労働者の待遇は全く優遇されていない。読み書き算盤は、事務方の基本であるとされてきた日本社会では、読み書き算盤に取って代わったコンピューターは、事務方の道具・ツールであるとの認識が根強く、それに係わる労働者は開発技術者として認知されていない。そのため、コンピューター・情報系職は比較的低収入に置かれ、非正規労働者として扱われていることが多い。日本では、事務方の仕事に対して、読み書き算盤さえ出来れば、誰でも出来る仕事の「常識」がまかり通っている。先述したように、「本来の業務である公共の仕事・事務の処理ないし管理を実行するとともに、将来の住民と現在の住民のニーズを奪うことなく応え、地域に存在する限られた資源を有効活用し、地域の持続性を確保することが課されている公共サービス」の提供を担っている自治体職員に対しても、同種の認識がなされている。自治体職員の中

にもそのような認識を持ちながら「公共」のために働いている姿が散見される。

デザイン思考を説く森永泰史（京都産業大学）氏は、「曖昧性を嫌ったり過度に客観性を重視したりする組織文化では、デザイン思考はうまく機能しない」「デザイン思考が組織にうまくインストールされるには、それ以前にデザイン態度がきちんと形成されている必要がある」と述べている。デザイン態度とは、「不確実性や曖昧性を積極的に受け入れる、深い共感に従う、現実を審美的に理解しようとする、遊び心を持つ、複雑な状況にも意欲的に立ち向かう」モノである。デザイン態度に基づく組織文化の形成手法は、未だ確立されていないが、この概念は、混沌としている現在社会と将来のために働いている自治体職員の働き方に相通じるモノであり、公共のためのサービスを担っているとの職業観に、デザイン態度的な前向きさを内包させることが必要だと考える。

### 3. 自治体職員の置かれている状況と働き方

自治体職員の総数は、現在 276 万 2020 人

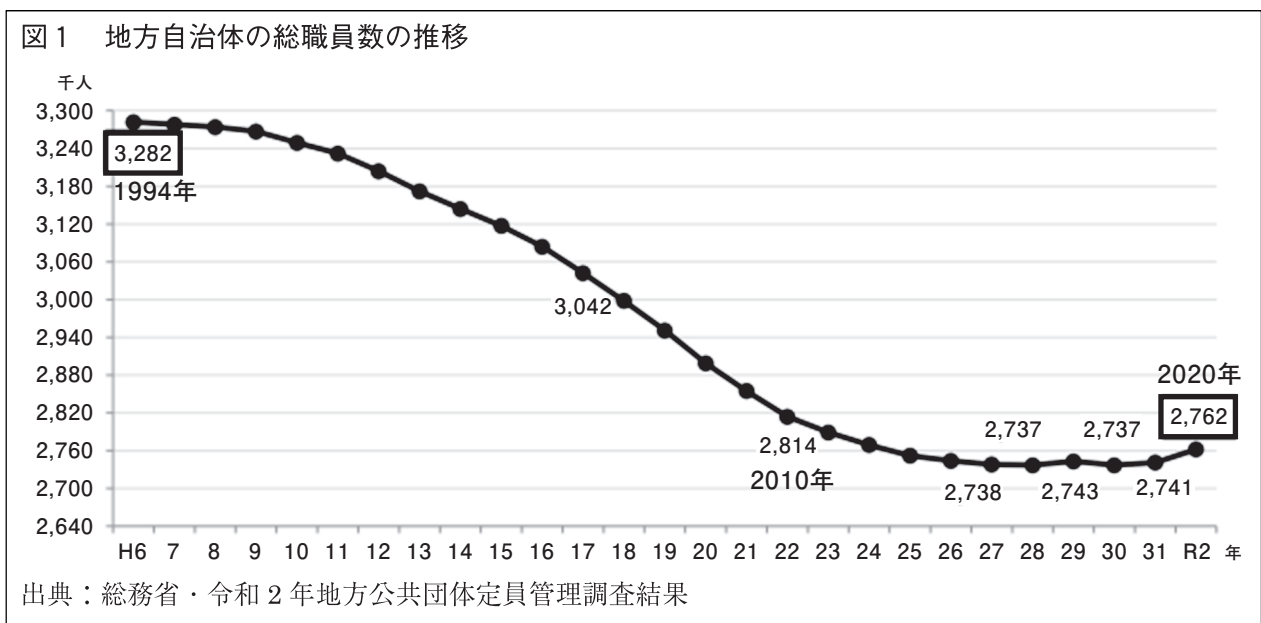


表1 地方自治体の部門別職員数（2020年4月1日）

一般行政部門	927,649人	除く福祉関係	556,301人
		福祉関係	371,348人
教育部門	1,028,325人		
警察部門	289,917人		
消防部門	162,778人		
公益企業等会計部門	353,351人		
公務員全数	2,762,020人		

出典：総務省・令和2年地方公共団体定員管理調査結果

（2020年4月1日）で、1994年をピークとして約52万人が減少している（図1）。20世紀末に始まった行政改革、財政構造改革の影響が明確に表れた結果としてみる事ができる。

部門別（表1）では、一般行政部門（福祉関係を除く）が33.6%（556,301人）で、国が定員に関する基準を幅広く定めている教育部門・警察部門・消防部門・福祉関係が67.1%と、全体のおよそ3分の2を占めている。一般行政部門（福祉関係を除く）は、近年、地方創生、子育て支援への対応に加えて、国土強靱化に向けた防災・減災対策などにより、職員数を若干増加させているが、高度経済成長期の1965年以降、その数は55万～60万人前後とほぼ一定数を確保してきた。しかし、1997年を境にやや減少傾向にある。一方、ほかの4部門（教育部門・警察部門・消防部門・公益企業等会計部門）と一般行政部門の福祉関係は、1965年以降その数を増やしてきており、現在も社会的要求と職員の任用の適正化に伴う増加などにより全体として増加傾向にある。

自治体職員一人当たりが担当する住民数の変化（1990年～2020年）を「総人口／自治体職員総数」で計算すると、1990年のおよそ38人から2020年のおよそ46人に30年間でおよそ8人負担増になっている。少子高齢化による超高齢社会の到来、経済の成熟化とグローバル化に伴う人的資源の不足、財源不足予測などの将来予測に伴う行政改革、財政構造改革

の実施によって、自治体職員を取り巻く労働環境は大きく変化し、財政負担軽減のため、人員削減や非正規公務員の採用増加によって、自治体職員数の縮小を図ってきている。結果として、自治体職員一人当たりの担う住民数が増加したのである。

近年のインターネットの普及、IT化の進展などにより事務効率は確かに向上したが、超高齢社会の到来と市民レベルの経済回復が一向に進展しない社会状況下にある地方自治体にとっては、住民にとっても、行政を担う自治体職員にとっても厳しい現実が続いている。

#### 4. コロナ禍での自治体職員の働き方と求められる人材

コロナ禍、2020年度の税収が過去最高額60.8兆円程度になったとの報道（2021年7月1日）があった。法人税収や消費税収が見積もりを大幅に上回ったためだという。これはコロナ禍においても、日本経済が回復したためだと推測することもできるが、実態は危ういものである。企業実績は、二極化したK字型回復だと言われている。携帯電話・ゲーム・自動車・食品などの業種が好調な半面、飲食・宿泊など一部の業種の落ち込みは営業制限のために先が見えない状況にある。しかし、中小零細企業の中にはもともと赤字経営のため、法人税を納めていない企業も多く、税収

の増減に関係していなかったと言える。

税収は最高額になったが、2020年度の歳出に占める一般会計予算総額は補正予算を含めて175.7兆円であり、9年連続している過去最大の赤字を更新した。この歳出の膨張は、地域経済や自治体そのものの活動に大きな影響を及ぼし、自治体運営に一層の企業経営的な視点が求められることになる。それに伴い、自治体職員の働き方にも、省力化、合理化、迅速化などが求められ、恒常的な業務や職員としての権利に大きな影響を及ぼすことになる。

住民に寄り添い、協働して行政サービスを実践している市町村等自治体職員は、現在、135万9276人で自治体職員総数の49.2%を占めている(図2)。

地方自治体の役割は、そこに属するすべての地域や住民に対して、さまざまな行政サービスを提供することであり、地域における行政を自主的かつ総合的に遂行することである。そこで働く自治体職員は、自治体経営と行政サービスにおいて、自主性及び自立性が十分に発揮されるよう行動することが求められている。さらに、自治体職員と住民は、同等

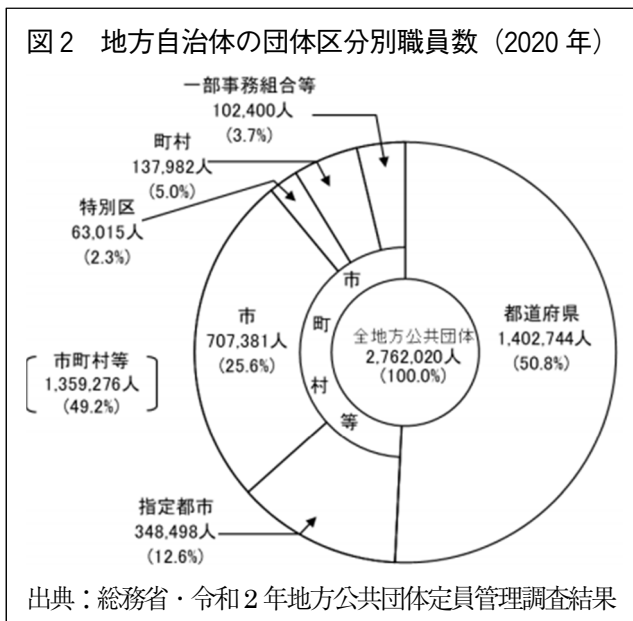
の権利と義務のもとにあることを自覚し、積極的に行政サービス実務を実践していくのが須要だと考量することが求められている。

現在、住民に対して直接的にサービス対応している市町村等の自治体職員数は、都道府県の職員数よりも若干少ない状況にあり、過飽和な住民要望と慢性的な職員数不足により、業務遂行が停頓している。長引く日本経済の停滞やコロナ感染の拡大、基本的な生活基盤喪失市民の増加などによる社会不安蔓延の現実を直視している住民は、身近な存在の自治体職員に、健全で安心・安定感のある地域づくりの実践と実感できる地域経済の再生実績をあげるための行政を期待している。

地方自治法では、「住民は、その属する普通地方公共団体の役務の提供を等しく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を有する。」(第十条②)とされている。しかし、このことは住民が公共サービスの消費者の地位にとどまることを肯定するものではない。住民は納税と引き換えにすべてを行政に委ねるのではなく、自治の主体として参画し、「地方自治体は住民及びその代表・行政組織及びその職員によって構成される相互依存の統治機構である」ことを社会全体で再度肝銘する必要がある。

総括すると、求められている自治体職員像とは、「行政サービスと地域の将来を担う地域構成員として、不確実性や曖昧性を積極的に受け入れ、現実を審美的に理解し、複雑な状況にも意欲的に立ち向かっていく、一方では遊び心と共存許容の流儀を内包する」仕事感覚をもって、着実・積極・先進に「公務」を実践するアクティブ人材であるといえる。

それは、働く自治体を「我が町」として語ることができ、独り善がりにならず、内向きにならず、おごらず、住民と対等の立場で問題解決を図ることができる職員である。



【連載】第3回

## ドイツで実体験した新型コロナ感染症対策について

—2019年9月から2020年8月までの海外研修報告を兼ねて—

山梨県立大学国際政策学部教授  
公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事 熊谷 隆一

### 目次

(第1回 190号)

1. ドイツ到着—2019年9月
2. 順調に始まったドイツでの研修
3. 身近に迫ってきた新型コロナウイルスの足音—2020年2月
4. ドイツにおける新型コロナウイルス感染者発見と素早い対応

(第2回 191号)

5. なぜドイツではパンデミックに対する備えができていたのか
6. 3月に入って激変したドイツでの研修生活
7. 連邦政府と各州政府の合意に基づく3月の感染症対策
8. 感染症対策の基盤となるドイツの連邦制

(第3回 192号)

9. 3月末から4月中旬にかけての研修生活—ロックダウンとオンライン—
10. 4月中旬から下旬にかけての規制緩和
11. 4月中旬から5月上旬にかけての研修生活—生活必需品となったマスク—

(第4回 193号)

12. 5月上旬における規制緩和
13. 5月上旬から6月下旬にかけての研修生活—徐々に緩和される規制と日常—
14. 6月中旬における規制緩和とコロナ警告アプリ
15. 6月3日に公表された「景気パッケージ」

(第5回 194号)

16. 7月における規制緩和
17. 7月から8月にかけての研修生活—帰国に向けた準備と研修の総括—
18. 8月における規制強化
19. 無事に帰国

### 9. 3月末から4月中旬にかけての研修生活—ロックダウンとオンライン—

さて、3月16日(月)から中断していたドイツ語会話教室だが、3月26日(木)に動きがあった。Zoomでオンライン授業が開催されたのである。正規授業ではなく、担当教師のボランティア授業だった。宿舎のWi-Fi環境が悪いので、日本から持参した国際ルーターを使用した。すぐに5Gの制限に達してしまう。そこで、ドイツで購入したスマホを使用してみた。オンラインで教師やクラスメートの顔を見ることができ、授業を受けることができたというだけで、少し明るい気持ちになった。が、こちらもすぐに通信容量が上限に達してしまった。

3月28日(土)、宿舎のキッチンのある特定の場所で、微弱ながら大学Wi-Fiが受信できることを偶然発見した。この後、キッチンでドイツ語のオンライン授業を受けることになる。が、途中で電波が途切れることが多々あり、フラストレーションが溜まった。また、オンライン授業の受講生は約30名なのだが、教師とそれ相応にドイツ語を話せる5~6名の生徒だけで授業が進んでいってしまう傾向が強く、これもストレスの一因となった。ともあれ、日本に戻ってオンライン授業を自分が開講す





写真⑰ キッチンで微弱 Wi-Fi 発見

る前に、生徒として受講することができ、その長短がある程度分かったのは、思わぬ収穫であった。

本来のスケジュールでは4月初旬にドイツ語クラスの進級試験があるとのことだったが、授業中断により試験日程は未定とのことだった。ただし、5月に入れば、正規の授業が始まるとの情報が SNS でクラスメートから4月9日（木）に入ってきた。4月中に外出制限が緩和されたら、5月から授業を再開して、5月下旬に進級試験を実施するという事らしい。持つべきものは、頼りになる友人であると異国で再認識した。

外出自体が禁止されているわけではないので、なるべく毎日かかさず一人で大学周辺を1時間から1時間半程度、散歩するように心がけた。そして、お客で混んでいない時間を見計らって、スーパーやファーマシーで必要なものを購入した。入店の人数制限がなされ、混んでいるときは店外で距離を取って長時間並ばなければならないからである。その際、保存の利く食品や飲料品をついつい多めに買ってしまい、またストレス発散のためついつい食べ過ぎてしまい、毎日の散歩の割には、体重が徐々に増えていった。

4月6日（月）、体調が不安定だったので、快速電車に乗ってデュッセルドルフの日本人医師が開業している内科医院を受診する。左



写真⑱ Wi-Fi がよく入る地下洗濯室

耳が難聴になったことを相談したところ、階下の耳鼻科医へ行くようにいわれ、ドイツ語の紹介状を渡された。すぐに耳鼻科医に向かったところ、運良く日本人通訳の女性が勤務する曜日だった。通訳をしてもらいながらドイツ人医師の診察を受けた。耳の中を洗浄してもらったところ、聞こえるようになった。およそ一ヶ月もやもやしていたのが嘘のようである。

その後、行きつけの日本食レストランに寄ったが、お弁当の予約販売はしていたが、レストランは営業していなかった。また、いつも立ち寄る書店やショッピングセンター、そして時折施術を受けている指圧院も休業していた。

4月10日（金）はポカポカ陽気だった。散歩に出たところ、スーパーもファーマシーも営業していない。この日からオスターン（Ostern、イースター、復活祭の休日）が始まり、4月13日（月）まで続くとのこと。散歩の途中、数匹の野生のウサギを見かけたが、新たな生命の誕生を感じる季節の変わり目だと実感した。この後も、週に何回かドイツ語教師によるボランティアのオンライン授業が Zoom を使って開催された。

## 10. 4月中旬から下旬にかけての規制緩和

イースター休暇が明けた4月15日、メルケル首相は各州首相と電話会議を行った。それを踏まえて連邦政府と各州政府の新たな合意事項が発表された。そして、ドイツは主要先進国の中では最も早く、コロナ危機に伴うロックダウンの部分的な解除に踏み切った。もちろん、ウイルス感染症研究者の間では、経済活動などの早急な再開については「ウイルスの拡大を加速する危険がある」という警告も出ていた。

各州政府は、4月20日以降、面積が800平方メートル以下の商店の営業再開を許可し始めた（具体的な再開日は州によって異なる）。自動車、自転車、書籍を売る店などは、面積にかかわらず再開が許可された。ただし、店内では顧客は最低1.5メートルの間隔を取らなくてはならず、マスクの着用も義務づけられた。4月15日の合意では公共交通機関や店での着用を「強く推奨され」ていたこともあり、各州において着用すべき場所や強制力の程度につき当初はばらつきがあった。しかし徐々に義務化する州が増え、22日には全州において、公共交通機関と買い物の際における着用が義務化された。ノルトライン＝ヴェストファーレン州を始め、多くの州で施行は週明けの27日からとされた。このように、合意では「強く推奨」や「自粛」とされているものが、各州政令においては義務化や禁止とされたものがみられた。

また、学校も徐々に再開されている。たとえばノルトライン＝ヴェストファーレン州では、4月23日にアビトゥーア（Abitur、大学など高等教育機関への入学資格試験）を控えた生徒たちの授業を再開し、5月4日から小学校の授業も部分的に始まった。このように、ノルトライン＝ヴェストファーレン州（ラシ

ェット州首相）は、教育や経済活動の早期の再開へ向けて積極的だった。これに対し、バイエルン州は感染者数がドイツで最も多かったという背景もあって、ゼーダー首相はより慎重で、授業や商店の再開時期はやや遅かった。それでも、5月4日からは、バイエルン州においても教会のミサや集会を人数の制限付きで許可し始めたほか、理髪店や美容院の営業も許可された。

## 11. 4月中旬から5月上旬にかけての研修生活—生活必需品となったマスク—

私の宿舎の近所にある留学生用宿舎に滞在しているドイツ語会話教室のクラスメート（香港出身の女性留学生）から、ドイツでも近々マスクの着用が義務づけられるかもしれないとの情報を聞いた。彼女は親切にも、Amazonで購入したというサージカル・マスクを2枚進呈してくれた。4月17日（金）、自分自身でもマスクを入手しようと思ったが、スーパーでもファーマシーでも売っていない。インターネットを検索して、「靴下からマスクを作る方法」を発見。スーパーで購入してきた新品の靴下を裁断して、何枚か作ってみた。

4月20日（月）、携帯ショップやカフェなど、部分的に開店しているお店が増えていたが、依然として研究室も大学図書館も使えない。相変わらず宿舎のWi-Fi環境も良くないので、情報収集はうまくいっていない。4月24日（金）、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では4月27日（月）からスーパーやファーマシーで必要必需品を購入する際や公共交通機関を利用する際にマスクの使用が義務づけられるとの情報が入ってきた。どこでマスクを買えばよいのか？とりあえず、サージカル・マスク2枚と靴下マスク数枚は確保してあるのだが。

4月27日(月)、今日からはマスクが必要ということで、香港の留学生からいただいたサージカル・マスクと靴下から作ったオリジナル・マスク?を持参して、宿舎を出る。その際、宿舎の表札を見てすぐ上の階に滞在されていた日本人研究者のご家族3名が退去されたことに気がつく。帰国されたようだ。オランダのアムステルダムにおけるアンネ・フランクの隠遁生活の厳しさをほんのちょっとだけ体験したような気がする(もちろん、アンネが直面した困難と比ぶべくもないことは重々承知してはいるが)。



写真19 マスク販売中の書店

5月3日(日)、明日月曜日からドイツでのコロナ対策規制がさらに緩和されるとの情報が入る。ドイツ語会話教室の対面授業も復活するのか?大学の研究室に入れるようになるのか?大学の図書館は再開されるのか?とりあえず、大学図書館に向かう途中で、書店のショーウィンドウにマスク販売中の張り紙を發

見。ついに、ドイツでも街中でマスクが販売されるようになった。宿舎に戻ったところ、SNS でドイツ語会話教室のクラスメートから来週5月11日(月)から対面授業再開されるらしいという情報が入ってきた。【次号に続く】



写真20 マスク着用とソーシャルディスタンスを取るよう促す張り紙

#### 【参考文献】

- ③ 熊谷徹「独断時評」(『ドイツニュースダイジェスト』1115~1127号連載記事、2020年2月~8月、<http://www.newsdigest.de/newsde/column/dokudan/>)。

【リレー寄稿】

## 『枝野ビジョン—支え合う日本—』を読む 2

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充

今回は、枝野幸男の政治姿勢と歩みについて記した。今回は、本論第1章～第11章を枝野の覚悟が見える章を中心に読み解いていく。9月3日、突然菅首相が自民党総裁選不出馬を表明した。はっきりした理由を示すことなく、第99代首相は「五輪後の政変」ジンクスを破れずに退陣することになった。図らずも『枝野ビジョン』を実践・実現するチャンスが到来し、舞台ができた。さて、自民党・公明党による政権とは異なるもう一つの選択肢としての立憲政権の準備は、万端整っているという『枝野ビジョン』は国民からみてわかりやすい政策構想になっているのか。今回は、枝野の総理になる準備と覚悟の「ここだ!」を読み解く。

枝野幸男(2021)：『枝野ビジョン—支え合う日本—』、文春新書1314、235p.

### 1. 本来の保守とリベラルの親和性の意味するところは

多様性を重視し、強いリーダーシップより合意形成と支え合いを基本とする本来の保守は、リベラルと高い親和性を持っており、立憲民主党の政治理念と限りなく共通すると、第1章36ページに記されている。民主主義において、保守とリベラルが必ずしも対立した思想でないことは認めるところであるが、保守とリベラルを同郷集团的に語られると、リベラルの立憲主義とは何ぞやと思う国民がいると思う。

言わずと知れたことではあるが、民主主義国家では、憲法に基づいて国民が民主的なプロセスによって選んだ代表・政権を通じて、権限を行使し、国民の自由と権利を守り、国民としての義務を遂行する立憲政体が基本と

なっている。立憲主義の思想原理の中核には、政治権力が人治主義に傾き、専制化や恣意的な権力の行使などにより政治が暴走した時、それを防止・制限・抑制し、国民に寄り添った政権運営にすることが提示されている。これは、公正な選挙で選ばれた代表による政府であっても、権力の行使をすべて正当に行うとは限らないとの立場に立ち、非あれば、憲法によって実質的に制限されなければならないという政治理念である。

『枝野ビジョン』は、民主主義における立憲主義の本質を語り、「日本は国民主権のもとに立憲主義を基盤とした国家運営を行っている民主主義国家である」ことを説いているが、「立憲主義の考え方は『保守』の思想に基づく」と概念規定されると、「保守」と「リベラル」の相異がますますわからなくなってくる。

保守とリベラルは、もともと19世紀のイギリス

スにおいて結党された「保守党」 Conservative Party と「自由党」 Liberal Party の二大政党の政治思想である「伝統と慣習を重んじる保守」と「自由のための変化を受け入れるリベラル」が、時を経て、日本の社会・政治体制に同化する形で根付いたものである。

「保守」conservative は、従来からの伝統・習慣・考え方などを価値あるものとして尊重し、現有の組織・制度を維持し、急激な変化、改革・革新・革命を望まないという立場であり、「リベラル」 liberal は、自由寛大で、何かに束縛されることもなく、変化を受け入れることができ、政治的に穏健な革新をめざし、社会的な公正や多様性を重視する立場である。

「リベラル」を「保守」と親和性が高いという、有権者にはなかなか理解しにくいだろう。リベラル政党である立憲民主党は、わかりやすく、国民の暮らしを守り地域社会の維持・発展を図る「社会的公正を重視する自由主義」を前面に掲げたほうが理解されるのではないか。

「保守」との関連性を強調することなく、国民のための革新・変革を旨とする「社会的公正を重視する自由主義」に基づく政権政策を持って、立憲主義に根差す「民主主義本流」を称して、政権奪取に臨んでほしい。

## 2. 「必要だからサポートする」安心を生む社会構造

第6章 137ページで、「現代社会は、交通・通信の両面で物理的距離が克服され、日本が狭くなっている」「それぞれの暮らす社会が日本全体と一体化するほど広がっている」現代は、日本全体という大きな社会で「支え合う」ことが必要であり、「多くの人が自分たちの暮らしの先行きにリスクを感じている」「リスクが顕在化した場合の負担やコストについても、過大なものになるのではないかという、

大きな不安を感じている」現実を直視して「分かち合い」、最終的には平準化することが、政治と行政に課せられていると、これからの社会に求められている政治と行政の果たすべき役割についての答えを出している。

1年前、コロナ禍で混沌と困窮が広がった社会に出口をふさぐような「自助、共助、公助、そして絆」「まずは自分でやる」菅メッセージが流れた。リスク回避と安全確保はまず自助を優先し、先行きの見えない政権に公助を求めるなどと言わんばかりの権力の行使は、国民に耐えることを強いた人治主義的な政権運営で行われた。国民は保護を必要とする弱者になるな、近くに弱者がいるのなら隣人が助けろといった発想から出たコロナ対応戦略は、「助けて」の声をあげることをためらわせる愚策であった。今日この時にも、新型コロナ自宅療養中の感染者が、周囲への感染リスクと更なる公的負担を掛けることを気にして、生命の危機を脱するための救命コールを発するのをためらっているかもしれない。

自助－共助－公助は補完性の原則に基づく社会保障制度であり、支援の順序である。自助努力が最も優先されると言うものではなく、社会が一丸となって支援していこうというものである。

やはり、枝野 139-141 ページが説くように、「これまでの豊かさを維持できないかもしれない」という不安を多くの国民が抱いているが、リスクや困難は、自己責任で回避・超克するものではなく、日本という「社会」の単位で互いに「支え合い、分かち合う」ものであり、そのための機能を政府と行政は果たす責任がある。「支え合い」の判断基準は、「そのサポートが必要かどうか」「必要だから」であり、弱者だからではない。いつか自分がリスクや困難を負った時にも同様のサポートを受けられる安心感があれば、他者をサポートすることに寛容でいられる。枝野はそんな安心を生

む社会構造を築くことを目指している。この部分は、枝野が目指す「普遍的な支え合いがつくる日本」の根源であると見た。

### 3. 内需拡大こそが安定的雇用と労働生産性を上げる

アベノミクスに代表される新自由主義の台頭は、スローガン「小さな政府・市場の自由」によるプロパガンダで、自由競争と官営の民営化による経済活性化、価格の値下げというメリットを得た反面、価格競争の激化とデフレを招いた。聖域なき構造改革は「小さな政府」の実現を目指す一方で、労働者派遣法の規制緩和による派遣・非正規労働者を増大させ、国民の経済格差を拡大させた。新自由主義の恩恵は、国民の一部に偏在し、多くの国民は十分な富の分配を受けていない。

現在、デフレ下におけるインフレ対策という日本独自の経済政策が実践されているが、多くの国民が求める「誰もが協働できる平準な社会」の形成にはほど遠い感がある。

第7章 151-166 ページの「実際に経済低迷の大きな要因となっているのは、国内消費である」「消費を中心とする内需を成長させることができなければ、中長期的な経済の低迷から脱却することはできない」から始まる「内需拡大こそが経済政策の柱」が、経済成長の活力、賃金の底上げと雇用の安定を導く策であるという枝野の主張は妥当である。地域経済は、域内でお金を循環させる域内市場産業と域外からお金を稼いでくる地域基盤産業によって成立している。域外市場からの収益を得ることによって地域経済は持続的発展を可能にする。地場産業の成長も積極的な外需獲得に寄るところが大きい。イタリア北東部のポローニャ周辺では、織物や家具などの伝統産業に先端技術・IT 産業を導入することによって、2010 年代に国家経済を支える産業に復

興させ、労働生産性を高め、域内雇用の拡大と失業率6%未満への低下をなし得ている。

枝野の地域経済を意識した内需拡大政策は、雇用の安定と労働生産性の向上に繋がり、社会の安定と消費の拡大を生むであろう。

### 4. 社会・経済の脆弱性を突き破る

第3章では、新自由主義に基づく国家運営が、40年余り続いたため、「効率性に偏重した経済」を生み、「過度な自己責任社会」を誘発し、「小さすぎる行政」は国民を守る力を失ってしまった。新型コロナ感染による社会の混乱と経済の低迷は、これらの脆弱性を浮き出させ、コロナ禍の先に見据えるべき社会のあり方を早急に描かなければ、日本の未来は見えてこないことを明らかにした。

枝野は、バブル崩壊後の平成の政治が進めてきた流れの帰結である「この課題」を乗り切る重要性と必然性を強く訴えている。国民に向かっては、過度な自己責任論から脱却し、支え合う経済と、機能する政府を取り戻すために、現存している社会・経済の脆弱性を突き破ることを主張している。

with コロナ・after コロナを見据えた、立憲主義に根差す「民主主義本流」からの「その先の未来」を構築する実践的政策の提示を期待する。

### 5. 信頼できる「機能する政府」

第9章 194 ページに、「経済的な格差の是正や安心を高めることは、市場の力だけでは実現できない」「市場に任せているだけでは、これを逆転させることはできない」政治の力がどうしても必要であると、枝野は説く。

例えば、企業が国際競争に打ち勝つために、従業員の賃金を抑制したり、非正規労働者を増加させたりすることは、企業活動上、経済

合理性のある行動であるが、国民が労働の対価としての賃金を得て安定した生活を送るためには納得のいかないことである。この不条理を打ち砕く政策を打ち出すことができるのであろうか。

アメリカ合衆国では、平等賃金法によって職務で必要とされる4条件「知識・技能、精神的・身体的負荷、責任度、作業条件」が同一である場合、賃金に差別がない。EU圏内では、年間最低4週間の休日を得る権利が与えられている。これらは、支え合いによるものではなく、労働者の権利である。

日本における未来の労働者の権利はどのように拡充されるのか。アプローチを確認したい。

機能する政府とは、「お互いさまで安心できる支え合いの社会を作るためには、大きな財政は避けられない」「効率的な小さな政府と大きな財政は両立するが、小さな財政で安心できる支え合いの社会を作るのは不可能だ」「潜在的需要に応じた安定的な雇用に場を生み出そうとすれば、さらに大きな財源が必要になる」との考えのもとに、充実した社会保障を確立するため、財源問題を避けることなく政策実践を行う政府である。国民の眼差しから逃げない政治を遂行する立憲民主党の目指す政府像が見えてきた。

## 6. 基礎自治体こそが主役

第10章の支え合う社会のためのいくつかの視点のなかで、疲弊する地方を支えていく上で、基礎自治体を支え合う社会の構築における主役と位置づける視点は注目に値する。かつての「地方の時代」とも「地方への権限委

譲」とも異なる「地方の持続可能性を引き出す政策、広い意味での社会政策によって、地方の中間層が貧困に陥ることを防ぎつつ、一人ひとりの真の豊かさという観点から、地方の魅力を引き出す政策」を持って、「住民に身近な基礎自治体の強化」を図り、地方から支え合う社会を築くことによって、「普遍的な支え合いがつくる日本」をつくる構想は、期待できる。早速、実効性のある具体策を提示してほしいところである。

巷では、「公務員を減らせば改革だ」などという時代遅れの発想が未だに囁かれているが、一律の公務員人員削減が国家の安定と将来のための良策であるはずがない。今必要なのは、早急に適切で迅速な公共サービスを提供できる雅量（「余力」）ある基礎自治体を構築することである。今や基礎自治体は、最小限の正規職員をベースに、職務遂行上不足する人員を会計年度任用職員として臨時採用し、ぎりぎりの体制でサービスを提供している。基礎自治体は収益を追求する企業ではない。公共サービスの質を落としてはいけない。

最も身近な政府に「投資」をして、潜在成長力を持つ地域の構築に役立つ社会政策の展開を期待する。

## 7. 国民が求めている日本

国民が求めている日本は、「法の下に平等で、個人の尊厳と権利が堅持された暮らしが保障された社会・政治体制」の国家である。立憲民主党はこのことを再認識して、主権者である国民に寄り添い、暮らしと地域社会の存続を守るために、社会的公正を重視した枝野ビジョンを持って、今の転換期に臨んでほしい。

## 枝野ビジョン—支え合う日本

枝野幸男著 ●文春新書 1314/935 円

今月 4 日、岸田文雄氏が第 100 代内閣総理大臣に就任した。自民党総裁選で「分配なくして成長なし」を掲げた岸田だが、代表質問の答弁で“成長なくして分配なし”への変節が露呈した。一方、立憲民主党を率いる枝野幸男が主張してきたのは「支え合う社会」である。その核心は何か—それを知る手がかりとなるのは、枝野が7年をかけて自らの政治理念・哲学、ビジョンを示した本書である。

「支え合う社会」とは何か。枝野は「『多様性を認め合い、困ったときに寄り添い、お互いさまに支え合う』社会。上から画一的に社会を導くのではなく、社会を『下から支えて押し上げる』政策」(p.6)の必要性を説く。

こうした「支え合う社会」の基礎をなすのは「寛容と多様性」である。それら

は、1500 年にわたる日本の歴史・文化の中で培われてきたもので、「保守」すべきとする(第1章)。「『保守』であり『リベラル』である」という枝野の政治的信条は、こうした認識に基づくものである。

では、日本社会のどこを改める必要があるのか。日本では、30 年以上にわたり新自由主義の流れが続き、岸田も政調会長として「アベノミクス」を支えた。コロナ禍が露呈させたのは、新自由主義の限界と「過度な自己責任社会」、「小さすぎる政府」の脆弱さであった(第3章、第5章)。人口減少、グローバル化、近代化モデルの限界などの変化(第4章)に直面する今日、支え合いの社会をいかに構築するかが問われているといえよう。

この問いに対する枝野の答えは、「支え合い」「分かち合い」の理念に基づいて、経済、政府を再興するというものである(第6章、第

7章、第9章、第10章)。支え合いが人々の安心を高め、消費を拡大させる。そのためには、普遍主義の理念に基づく公的な一律支援や、社会保障、災害復旧、住宅など、支え合いのための幅広い「ベーシック・サービス」を提供する「機能する政府」が必要だと説く。このように、本書からは「支え合い」で市民と社会、政府を紡ぎ直すという枝野の一貫したメッセージが読み取れる。

支え合う社会の実現には「大きな財政」が必要である。枝野は、政府への国民の不信感を払拭すべく、ベーシック・サービスの充実を先行させて、大衆増税は棚上げし、優先度の低い予算の振り替えと国債発行などで対応する必要があるとする(p.218-219)。その上で「累進性を強化する方向で、直接税などの比率を上げていく」「社会保険料を含めた国民負担のあり方全体を総合的に見直す」

(p.221)道筋を描く。再分配を強化するかたちで財源を確保できるかが鍵とな

ろう。また、財政赤字は短期的には有権者の痛みを伴わないため、政治家は有権者の支持を得ようと税収を上回る財政支出を決定し、巨額の財政赤字を生み出してきた。「支え合う社会」の実現にはこうした「赤字の民主主義」の克服が欠かせない。

新自由主義の下で、「自助」が強調され、「共助」「公助」に頼れない社会が作られ、格差や貧困が拡大した。その歪みを是正し、「共助」「公助」があるから安心して暮らせ、自ら挑戦できる社会に変えられるか。国の未来を決めるのは私たちが。(野口鉄平)

## 支え合う社会と機能する政府をどう作るか





## 編集後記

岸田首相就任後、わずか10日で衆議院を解散し、解散から投開票まで17日間と、いずれも戦後最短である。異例の短期決戦には、政権側の思惑が透けて見えるが、議論すべき課題は山積している。本号掲載の論考でも指摘されているとおり、コロナ禍は、格差・貧困の深刻化、公共サービスの現場の疲弊など、さまざまな社会の歪み、弱点を露呈させた。選挙戦を通じて、これらの根本原因にある「小さな政府」を見直す議論がどこまで深められるのか、注目したい。

本号では、横浜市長選、市民社会、新型コロナ、枝野ビジョンなど、さまざまなテーマの論考、計7本を収録した。いずれの論考にもコロナ禍に関する記述が含まれている。コロナ禍の影響、コロナ禍への対応、コロナ後の社会のあり方など、取り上げ方はさまざまで、コロナ禍が社会に及ぼす影響の大きさを再認識した。

本号の収録論考数が多いのは、さまざまな情報をより分かりやすく発信し、読者の皆様とともに考えていく媒体としていきたいという編集部の思いを反映したものである。誌面の充実を図っていくため、読者の皆様の忌憚のないご意見を頂戴できれば幸いである。 (野口 鉄平)

2021年 10月 25日

### 自治研かながわ月報第192号 (2021年10月号, 通算256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	佐野 充	編集人 野坂 智也 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721	FAX 045(251)3199
	<a href="https://kanagawa-jichiken.or.jp/">https://kanagawa-jichiken.or.jp/</a>	E-mail:kjk@kanagawa-jichiken.or.jp

☆センターのウェブサイト (<https://kanagawa-jichiken.or.jp/>) をご利用ください。→



## 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 762 円+税) 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。