

# 自治研 かながわ

2022 **8** No.197  
(通算 261号)

## CONTENTS

巻頭言 厳格な水際対策から見える鎖国政策への違和感

第57回自治研神奈川集会・シンポジウム「自助・共助・公助の現在を考える」

基調講演「憲法から見た地方自治の危機」

神奈川総合法律事務所弁護士 石渡 豊正 …… 1

パネルディスカッション「自助・共助・公助の現在を考える」

参加型システム研究所客員研究員 井上 雅喜

川崎地方自治研究センター理事長 板橋 洋一

神奈川総合法律事務所弁護士 石渡 豊正

神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充 …… 7

地域政策における地域とは何か?を地理学から考える

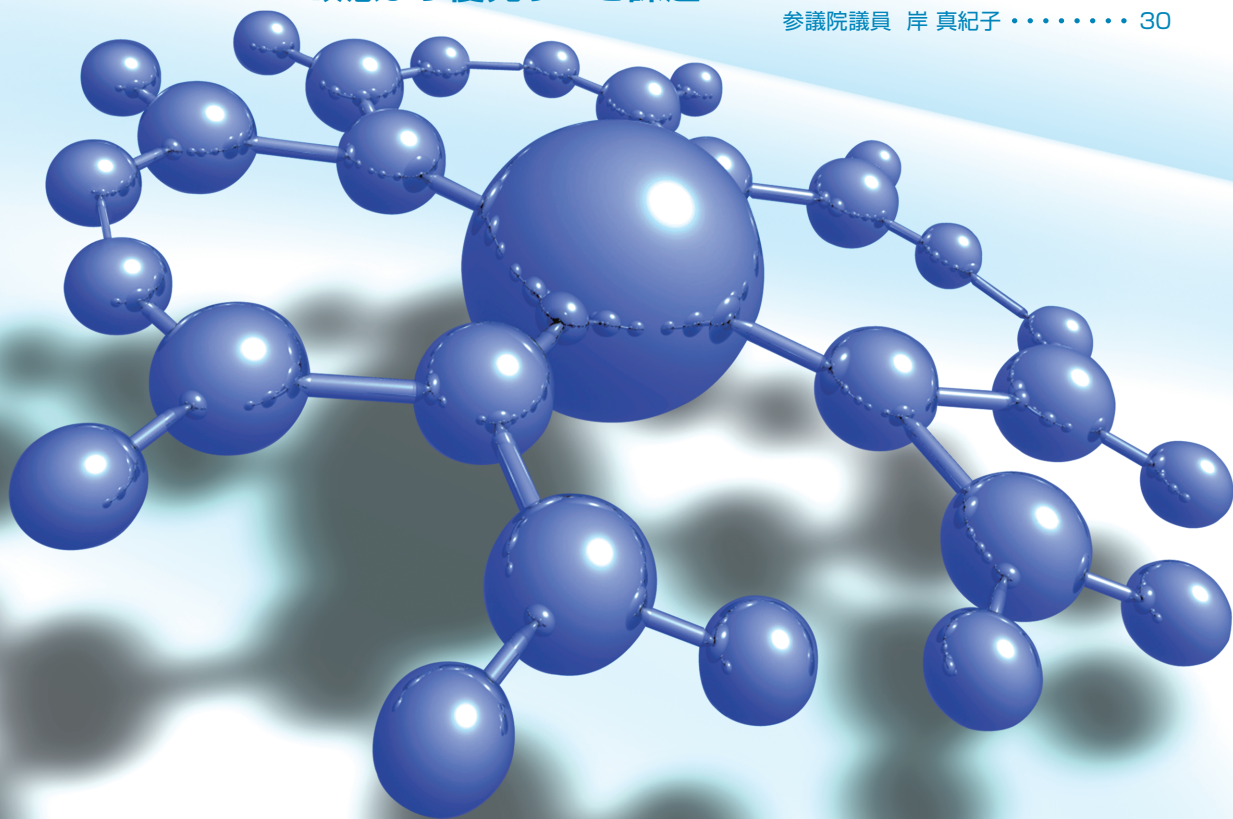
—地域福祉とCOVID-19対策を事例に—

鳴門教育大学准教授 畠山 輝雄 …… 19

【リレー寄稿】日本のビジョンを考える～未来のための選択

改憲より優先すべき課題

参議院議員 岸 真紀子 …… 30



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

本年5月、約2年3か月振りに訪米したが、コロナ禍での日本の水際対策と行政デジタル化の異質性を感じざるを得なかった。

新東京国際空港（成田）で米国便にチェックインする時、ワクチン接種証明書、出発24時間以内のPCR検査証明書、米国政府への宣誓書と滞在先住所の準備が必要であった。接種証明書はAndroid8以上のスマホであれば、マイナンバーカードと連動させることでスマホ用のデジタル証明書を作成できるが、それができなければ自治体による紙の証明書を事前に用意する必要がある。

PCR検査については、空港のPCR検査センターを利用したが、検査費23,000円、検査結果が判明するまで3時間待機させられた（米国便のPCR検査は6月12日から廃止）。サンフランシスコ国際空港に到着後、検温、入国審査、税関検査の流れはパンデミック発生前と変わりなく、接種証明書などの提示も不要であった。

次に、同空港で東京便にチェックインする際には、各書類を同じように準備する必要があった。PCR検査については出発72時間以内の検査証明書が必要ということで、国際線ターミナルにある医療検査機関で検査を受けたが、検査費275ドル、結果判明まで約50分の待機であった。

ここからが違うところであるが、帰国する日本人や訪日客は厚生労働省のMySOSサイトで「ファストトラック」の利用によって検疫手続きを円滑にすることができる。これはスマホを用いた空港での検疫手続きの事前登録制度である（巻末の資料「日米の検疫体制の比較」を参照）。ファストトラックの利用は余り周知されていないようで、同僚はスペインでの国際会議からの帰途、フィンランドのヘルシンキ空港で乗り換える際に、その書類不備という理由で帰国が1日遅れた。同僚の体験談を聞いていたので、筆者はファストトラックの手続きを慎重に進めた。

成田空港の検疫時にファストトラックを登録・利用しているかどうかで大きな違いが生まれた。検温の後、スマホ画面の審査結果を見せ、唾液によるPCR検査（6月1日から廃止）を受けた。筆者の場合、検疫に要した時間は約25分で、その後、入国審査、税関検査を受けて帰国手続きは完了した。スマホによる対応ができない場合や事前登録していない場合は、アナログな紙による検疫のために長い行列に並ぶことを覚悟しなければならない。

日米の検疫体制には大きな違いがあり、日本の厳格な水際対策の異質性は際立っている。今回の検疫で感じた違和感は次の2点である。

第1に、マイナンバーカードの普及率が45.7%しかない現状で、同カードを使う各種サービスの使い勝手の悪さは以前から指摘されてきたが、日本の水際対策でファストトラックの運用を見ると、アナログとデジタルの混在というデジタル社会では本来考えられないようなガラパゴス的な対応が行われている。情報格差やプライバシー保護などのリスクに焦点を当てた対策に目配りしつつ、デジタル政策の重要性は20世紀の電気や電話の普及のように社会の成り立ちを左右する技術のパラダイム転換として捉えることが肝心で、ファストトラックの運用を見ると行政デジタル化に向けた覚悟があるのかどうか疑わしい。

第2に、世界が「ウィズコロナ」の方向へ舵を切っている中で、先進国で最悪の感染状況にもかかわらず、入国者数の制限など厳格な水際対策を続けることによって日本の孤立が際立ってきた。科学的根拠がないまま外国人を水際対策で拒み続けることには合理性がなく、国際的にも説得力がない。鎖国政策によって安全で便利な社会が維持できるという幻想は、日本の将来に深刻なリスクを生み出しつつあるのかもしれない。

（2022年7月28日）

## 基調講演「憲法から見た地方自治の危機」

神奈川総合法律事務所弁護士 石渡 豊正

日弁連第63回人権擁護大会は2021年10月、「地域の再生のために、国主導の政策の問題点の是正を求めつつ、市民、市民団体、地方自治体と協働して地域づくりに取り組む」として、地方自治の充実を求める決議を採択した。同決議を手がかりとしつつ、市民協働によるアソシエーションや再公営化を志向するミュニシパリズム（地域主義、共同体自治）などをキーワードに、今日の地方自治をめぐる課題を抽出して自治労運動と自治研活動の方向性を探る。

### 1. 人権擁護大会とは

地域の衰退が実態としてどの程度進んでいるのかについて、皆さんと認識を共有した上で、憲法の観点から見て今の状況は一体どのような問題をはらんでいるのか、どのような方向で今後自治体が動いていけばいいのか、私なりに考えたことをお伝えできればと思います。

弁護士会の人権大会は、毎年1回開かれていて、全国各地で行われます。弁護士の使命が社会正義の実現と基本的人権の擁護というこ

とで、それにふさわしいテーマを選んで人権大会を開いています。第1回が1958年、2021年で第63回ということで、歴史のある大会になっています。なぜ、人権擁護をやる弁護士の団体が、地方自治の充実をテーマに選んだかということ、憲法の基本的な考え方に関係していると思います。

憲法では、地方自治について4つの条文しかありませんが、第1章を設けて地方自治について規定していることは極めて大事なことだと言われています。憲法92条で「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づいて法律でこれを定める。」と規定しています。「地方自治の本旨」とは何か、一般的に住民自治と団体自治と言われています。

住民自治は、地域の住民が自らの意思、責任で地域の運営にあたるということですね。93条の議会の設置、行政機関の直接公選制度で具体化されていると言われています。

団体自治は、国から独立した自立的な団体で事務を行って、その責任において処理するというものです。94条の地方公共団体の自治





権で具体化されてきました。

憲法の全体的な構成はどうなっているかというと、第3章「国民の権利及び義務」で基本的人権が保障されています。ここにはさまざまな人権が規定されていて、表現の自由、経済的自由、人身の自由、刑事手続に関する諸原則などが規定されています。憲法の目的としては、なによりも基本的人権を確保する、しかも相手は国です。これまでの歴史から見て国家機関による人権の侵害を克服するために憲法ができた。立憲主義ですね。その後に憲法には統治機構（国会、内閣、司法、財政、地方自治）も規定されています。これらは憲法の目的である基本的人権の保障をより確実に確保するために設けられていて、いわば手段と位置付けられている。憲法がわざわざ1章を設けて地方自治を規定しているのも、基本的人権を保障するという憲法の目的をより確実にするためであるということをもまずは確認する必要があります。

国とは独立した自治体がその住民の意思に基づいて地方のことを運営していく。国が地方自治の本旨を侵害するようなかたちで踏み込んでいくことは許されない、ということで、国に権力が集中しすぎることを回避して人権を保障していく意味が地方自治制度にある。

## 2. 地方の現状

### (1) 人口減少・高齢化・労働力人口の減少

人権状況は地方の衰退とともにかなり深刻になっています。以下では、埼玉大学の宮崎雅人准教授の『地域衰退』（岩波新書、2021年）のデータを引用しながら、私の問題意識をお話ししたいと思います。

まず、人口減少や高齢化・労働力人口の減少は甚だしい。1998年から2008年の間の人口減少率上位20市町村をみると、最も減少率が高い奈良県川上村は49.0%も減少していま

す。その他にも北海道、群馬など、軒並み50%に近い人口減少率になっています。

続いて昼間人口減少率をみると、福島県の町村が上位に入っているのは原発事故の影響と考えられますが、奈良県川上村は▲50.2%と、昼間人口が大きく減少しています。

人口減少数という絶対数でみると、大きな自治体のほうが数は大きくなるため、小さな自治体名は出てきません。北九州市は49,479人、いわき市は38,671人という人口が10年で減少してしまった。地方衰退は必ずしも小さな町村だけでなく、一定規模の市においても生じていることがよく分かります。

労働力人口の減少率をみると、福島県の町村のほか、奈良県川上村が63.2%、群馬県南牧村が59.8%減少しています。1995年から2015年の20年間でこれだけ減ってしまっている。

### (2) 商店数の減少

商店数の減少について、1997年から2016年の小売業商店数減少率をみると、東北の被災地以外に、青森県西目屋村は79.2%、長野県朝日村は77.5%、奈良県下市町は72.3%も減少してしまっています。昼間人口変化率と商店数変化率の関係をみると、商店数が減っているところは昼間人口も減っています。

### (3) 地域における不安定就労と低賃金労働の拡大

非正規雇用率は1997年が24.6%で、2017年は38.2%と約4割が非正規雇用です。このような状況でどうして国は豊かになるのかと言わざるを得ません。

失業率は景気の変動にやや遅れて数値の変化が現れます。有効求人倍率は景気の変化に対してすぐに変化が現れるとされていて、景気がよくなって少しすると失業率も回復するようです。比較可能な非合併の1158市町村のうち、7割程度の765市町村で失業率が上昇し



ているということで、景気回復の実感がないのは当然との指摘がなされています。

#### (4) 貧困

貧困率の悪化が年々進んでいます。日弁連の基調報告書で取り上げている貧困率は相対的貧困率（可処分所得を高いほうから低いほうへ並べて、その中央値の半分を下回る人の割合）ではなく、総世帯のうち、最低生活費、生活保護基準以下の収入しか得ていない世帯の割合です。法律的にこうした生活水準は許されないという基準、これ以上の貧困は許されないという基準を取り上げることで、どれだけ法律的に見て許されない規準を下回る生活をしている方がいるかを評価しています。

都道府県別貧困率の推移をみると、特に、秋田県以北、京都府以西で貧困率が高くなっています。岡山県では 1997 年の 11.5%から 2012 年には 20.6%と、2 倍近くになっている。その他の地域も軒並み増加していて、全国で貧困率が上がっています。

#### (5) 病院・医師数の減少

病院や医師も減少しています。1998 年から 2018 年の間に、53 市町村で病院数がゼロになり、1996 年から 2016 年の間に、21 町村で医師数がゼロになっています。医師に診察してもらうには自分の町や村を出て、他の町や村で診察を受けないといけないう状況です。

#### (6) 介護の危機

労働事件を担当していても、介護労働者の労働事件は非常に多く、腰を痛めてしまったり、労災も多い。重労働なのに低賃金で、非正規の方が非常に多いということがよく分かります。

#### (7) 子ども・子育ての危機

小中学校が相次いで統廃合していて、平成

の大合併後もこれまでと同じような減少が続いています。2010 年から 2016 年までに、24 市町村で高校がゼロになっています。学校は地域コミュニティの中心であったり、若者の定着にも影響するというので、学校がなくなると、地域コミュニティの衰退が進行していくこととなります。

#### (8) 自治体の公共サービス提供機能の低下

公共サービスを行うための十分な財源が自治体側になく、地方交付税も削減されて国がいろいろ財政誘導して方針づけをしようとするということがあり、地方の自立性が失われていると。

地方公務員の削減・非正規化について、官製ワーキングプアという問題でさまざま言われていますが、常勤職員が減少する一方、非正規化が進行していて、公共サービスが民営化・外部委託化されている。そうすると専門的な知識、経験に基づいて運営されてきた公共サービスの質が低下することに加えて、働いている方も官製ワーキングプアということで安定的な雇用が得られないということですね。雇用が不安定で低賃金だと、収入が少なくなると、購買力もなく、納める税金も少なくなる。公共サービスの専門性、継続性も崩壊していこうということですね。外部委託は、入札で決めていくので、事業者がどんどん変わっていく。働いている方は事業者が変わるたびに雇用契約を締結しなおして有期で働くケースが多くあります。

#### (9) 新型コロナによる社会の危機

保健所の数は、1997 年の 706 か所から、2016 年には 480 か所に減っています。保健所の医師数も 1997 年は 1173 人ですが、2016 年には 728 人に、臨床検査技師も 1353 人から 746 人に減少しています。コロナ禍のような緊急事態には社会的影響が顕著に出てくるとい

うことです。

### (10) 地域社会の持続可能性の危機

地域社会の持続可能性の危機ということで、京都大学の広井良典教授らが AI の活用によるポストコロナの望ましい未来に向けた政策を提言しています。これによると、集中加速・人口減少グループと集中緩和・人口改善グループという分岐が 2024 年頃に生じ、一度分岐してしまうと、その後、この2つの分岐が交わることがないということで、大変危機的な状況だということが提言されています。対策は待ったなしだと。

## 3. 憲法・人権の観点からみた問題点

### (1) 憲法 92 条：地方自治の本旨

ここまで地方の衰退の実態を見てきましたが、かなり酷い状況になっています。では、こうしたものが憲法や人権の観点から見て、どのような問題が出てくるのか考えてみます。

まず、憲法 92 条の地方自治の本旨から見るとどうなのか。地方自治の保障は自治体の自然権的・固有権的基本権を保障したものなのか、あるいは地方自治という歴史的・伝統的・理念的な公法上の制度を保障したものなのか、という議論があります。

通説的な考えとしては、地方自治の本旨は自治体の自然権的な基本的権利を保障したものというよりは、国の法律をもっても侵すことのできない地方自治制度の本質的な内容、核心的部分を保障しているという考え方が一般的だと言われています。つまり、国によって侵されない範囲はどこまでかという議論がこれまでの憲法では中心的になされてきました。

今回の地方の衰退や地方の危機は、確かに国の政策上の問題も多々あると思いますが、地方自治そのものの存在を否定したり、地方

自治の基本的な自主立法権や財政権を奪ったり、それに等しいような強い制限や侵害を加えているわけではないだろうと。少なくとも地方自治の本旨を侵害するような国の行動があったということではない。ただ、それでも現実として地方自治制度の維持が困難となるほどの衰退が生じてしまっている。今、憲法の建前である地方自治が、自主的に運営していくという建前が崩れかけてしまっている現状があるのではないかと私としては思ったところです。

### (2) 憲法 13 条：幸福追求権

個別的な人権規定との関係ではどのような規定が存在するのか。憲法 13 条は「すべて国民は個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と定めています。これが一般的に幸福追求権を保障していると言われています。この基本的人権は、個人の人格の価値の尊重を出発点とし、すべての人間は個人として尊重される、それに価値の高い低いはないという基本的な考え方に基づいていて、その自由な人格形成と発展を支えるためのものです。

では、今、病院や学校もなくなって、果たして幸福を追求していくという国民の権利が保障されていると言えるのかどうか。幸福を追求するという前提条件がそもそも崩壊の危機にあるとすることができるのではないかと。

全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会の憲法における地方自治の在り方検討ワーキングチームが 2017 年 11 月に、憲法 92 条に憲法 13 条の趣旨を盛り込むべきだという憲法改正案を提示しました。この改正草案 92 条は 1 項に「地方公共団体の住民は、国民主権の原則並びに、生命、自由及び幸福を追求する権利に基づき、自らの意思により地方自治に参

画する権利を有する。」と定め、幸福追求権を盛り込むという案です。地元で働き、家族と一緒に生活して、学校にも通うことができる、本来はそうした地域で生活を送りたいにも関わらず、それがままならないから他の地域に行かざるを得ないという現状は幸福追求権の観点からおかしいのではないか、などの知事らの意見が議事録の中になかなか出ていました。やはり地域で暮らしていけることが人にとっての幸福追求の極めて重要なところではないかという意見に基づいて草案が作られています。

### (3) 憲法 14 条：法の下での平等

憲法 14 条は法の下での平等を保障しています。資本主義経済が始まって、富める者と富めない者、貧しい者が出て、これを放置しておくことで社会を維持できないということで、その不平等な状態を解消していくかどうかという議論がありました。憲法 14 条は、もともと形式的平等といって、機会の平等さえ保障すればいいのではないかという議論が出発点になっています。現在では形式的平等だけでは足りず、実質的な平等、貧富の格差の是正も視野に入れて考えていかなければ、真の意味での平等は実現できないということが言われるようになりました。

今、地方と東京など都市部では不平等な状態に至っていると言えます。住んでいる人から見れば、単身者だけでなく、家族がいたり、介護をしていたり、学校の通学もあったり、そう簡単に移住すればいいという話ではないし、地方公共団体の視点から見ても、果たして今の東京と地方の格差をこのまま放っておくわけにはいかないだろうと。これだけ不平等な状態が発生している現状において、貧富の差や経済状況の差を放置しておくことは憲法の観点からも、考え方からしても問題が出てくるのではないかと思います。

### (4) 憲法 25 条：生存権

憲法 25 条は生存権を定めています。基本的人権の中には自由権と社会権があります。自由権は国から干渉を受けない、国からの自由と言われていています。社会権は国に一定の施策を要求する権利ということで区別されています。『人たるに値する生存』のための不可欠な権利と観念されるようになってきました。憲法上の議論からすると、憲法 25 条によって直接具体的な権利や要求が国や地方公共団体でできるわけではなく、各種の法律によって具体化されてはじめてそれが実現すると言われていています。貧困率の現状を見ても、生活保護基準以下で暮らしている方があれだけの比率にいるということを考えると、これはおよそ憲法が考えるような健康で文化的な最低限度の生活を保障しているとは言えないだろうと。

生活保護制度は、憲法 25 条の趣旨を具体化したもので、これを下回ると憲法 25 条に違反するという基準です。日弁連もこれまでの人権大会で、貧困の問題についてたびたび決議してきています。貧困の連鎖を断ち切ることや、不平等が大きなテーマとなってきました。今、「親ガチャ」と言われるような、貧困の固定化が生じていて、そもそも本人の意思や努力によってどうしようもない現状の固定化が生じているところにも着眼するようになってきています。

### (5) 憲法 26 条：教育を受ける権利

憲法 26 条は教育を受ける権利です。「すべて国民は法律の定めるところによって、能力に応じて等しく教育を受ける権利を有する。」と定めています。同条 2 項は義務教育を受ける権利があり、無償だということですね。最近では、学習権、子どもが人間的に発展、成長していく権利だということから考えていくのがスタンダードな考え方だと言われていま



す。学校が統廃合されてしまって、地域に学校がないというような現状が子どもの学習権にどのような影響を及ぼし、それを侵害するものではないのかどうか。

統廃合で遠くの学校に行かなければいけなくなった事案の裁判例を調べたところ、1976年6月18日の名古屋高裁金沢支部決定がありました。だいぶ昔の話ですが、立山町立立山小学校の統廃合で遠距離通学を余儀なくされる保護者が、あなたの子もはここに就学させなさいという就学処分執行停止を求めた事案が出てきました。これを見ると、統廃合によって片道9キロとか10キロを往復しなくてはいけないという。徒歩では無理ですよ。自治体側は通学用バスを用意するとか、他に電車とか交通手段がないわけではないということを行っている。裁判所はどう言ったかという、「校廃処分によって児童ら、ことに低学年児童らにとって、旧小学校への徒歩通学における居住地域の自然との接触、それについての理解、また、右原告らと右児童らにとっての旧小学校と家庭との親密感、近距離感等旧小学校への就学によって維持される人格形成上、教育上の良き諸条件を失うことになり、それは回復の困難な損害と言わねばならない」と。学習権を正面から述べているわけではありませんが、ここに書いてある「人格形成上、教育上の良き諸条件」というのは学習権の問題を意味していると言えるのではないか。

こうした統廃合によって学校が失われることについては、1976年の裁判例のときから問題になっていたことが再認識されるべきではないか。また、バスで行けるだろうという話に対しては、雪のときはどうするのか、遅刻するだろう。緊急事態について連絡できないだろう、交通事故の危険もあるだろうといった話があって、教育的条件の低下は避けられ

ないだろうということが述べられています。今後の地域の衰退による統廃合においても、この裁判例が再認識される可能性はあるのではないかと思いました。

#### 4. 自治体に取り組むべき課題

##### 各地域の取り組み例

日弁連の委員会メンバーが各地を訪問したり、電話やウェブなどで聞き取りをして、各地の取り組み例を報告しています。やはり、どこを見てもうまくいっているところは住民自ら考えて何か仕事を作る仕組みができていえるのではないかと思います。

例えば岡山県奈義町は「住むことへの特化」ということで、子育ての相談窓口を充実したり、子育て等に対する取り組みを充実させています。これは住民の意見をきちんと吸い上げることで安心して暮らせる地域ができるということで作上げたものです。そうしたことを他の地域に住んでいる方も評価して移住してくる方が増えていると思うのです。

これらの事例は、住民自らが地域の実状、特性に応じてやっていかないとどうにもならない、うまくいかないのだということを示しています。

海士町や西粟倉村、奈義町、下川町もそうですが、合併しないで自分たちで運営していくと覚悟を決めて決断した市町村はやはりうまくいっているように思います。市町村として覚悟を決めて、自分たちの意思で事業を起こしていくという意欲と責任が必要ではないかと考えました。地方が衰退しているのは地方の責任で、自助努力が足りないところばかりが強調されるのは誤りで、危険であり、日弁連が強調しているように、国による施策も必要だということを最後に申し添えておきたいと思います。

## パネルディスカッション「自助・共助・公助の現在を考える」

参加型システム研究所客員研究員 井上 雅喜  
川崎地方自治研究センター理事長 板橋 洋一  
神奈川総合法律事務所弁護士 石渡 豊正  
神奈川県地方自治研究センター理事長 佐野 充

**佐野**（神奈川県地方自治研究センター理事長）

今日のシンポジウムのテーマは「自助・共助・公助の現在を考える」ですが、まず、自助とは何か、が問われなくてはならないと思います。政府は「市民自ら努力して生活を維持しなさい」と言うわけですが、石渡弁護士の基調講演にあるように、生活保護以下の世帯が増加傾向にあります。厳しい状況におかれているこれらの世帯に「自分で努力しろ」と言ってもほとんど経済的改善は無理なことです。この状況は、地方自治に関係する皆さんにとって、非常に重要なポイントとして浮かび上がってきます。それは、自分の生活を自らの力で維持しようと、自助するとき、そこには現代日本を生きるための基本的な保障がないと「自助」はできない、ということです。基本的な安心感を持てるためのお金、住む場所、災害から身を守る場所が確保されている必要があります。

となると、真っ当な「自助」のためには、やはり「共助、公助」という、社会の見守りと支援があって初めて、「自分も生きていくために努力できる」という安心感のある社会が存在していることが基本だと思います。

このような思いを大切に、本日のテーマを皆さんに投げかけました。これから3人のパネリストの方々に、それぞれの社会的な立



場から、まずご意見をいただき、討議をしていきたいと思っています。コーディネータの私は、長年にわたって、都市生活者の立場を尊重したまちづくりや都市政策関連の調査研究を実践し、地方自治体への提言などをやってきました。地方の時代の先駆けとなった長洲県政、革新的なまちづくりを実現させた飛鳥田市政に感化され、1970年代以降、神奈川で地方自治研究活動に取り組んできました。

本日のパネリストの皆さんは、基調講演をいただいた神奈川総合法律事務所の石渡豊正弁護士、参加型システム研究所の井上雅喜さん、川崎地方自治研究センターの板橋洋一理事長です。それでは最初に参加型システム研究所の井上さんをお願いします。

**井上**（参加型システム研究所客員研究員）

はじめに神奈川の運動グループの現状をお話

神奈川の生活クラブ運動グループの現状

作成 / 2022.4

主事業	生活クラブ生協 (2020年度)			福祉クラブ生協 (2020年度)			神奈川W.Co.連合会 (2020年度)	NPO法人 W.Co.協会 (2020年度)		社会福祉法人 いまいき福祉会 (2020年度)	認定NPO法人 WE21 (2020年度)	政策提言・共済事業、広報事業等	
	共同購入事業	共同購入事業	合計	福祉事業 (在宅・施設)	利用事業	共済事業		就労準備支援事業	社会的業務所「反町カフェぼらん」他				介護保険・行政委託事業
共同購入事業	82,840	—	17,070	—	—	—	W.Co.125団体 3,571人	—	—	25事業所 389人	36の地域NPOが運営する「WE21ショップ」45店舗	—	
共同購入事業	25,361,410	610,454	2,924,457	1,401,047	49,708	13,866	年間事業高 (千円)	31,621	5,495	1,675,785	22,922	1,502	
共同購入事業	10,694,305	—	1,803,057	—	—	—	出資金在高 (千円)	—	—	—	94,070	—	
備考	【総括】 ・47コモンズ 55,648人 ・22デポセンター 27,192人 ・介護保険事業 (地域包括支援センター、通所介護、訪問介護、小児医療、複多機能居宅介護事業、居宅介護支援) 認可保育園	・エッコロ共済加入者 75,204人 ・エッコロひら参加人数 1,867人 ・エッコロプラズマ加入者 5,789人 ・エッコロ・CO-OP共済 2,398人	・各地域生協に対する管理業務、代行業務 ・漢方堂 ・スベラス ・オルタナティブサポーター	W.Co.125団体 3373人 (世話係、食事介助、移動、居宅介護用品、入居施設、デイスーパー、サロン、子育て支援、成年後見等)	塗装、布団打ち直し、エアコン清掃、庭木の剪定、食器・移入、障子・襦袢替え等	—	各W.Co.は、各地域で生協受託事業、福祉・保育事業、生活文化関連事業実施	横浜市、座間市、湯河原市、平塚市	居場所・カフェ事業	特別養護老人ホーム、デイサービス、グループホーム、定期巡回・随時対応訪問介護、地域包括支援センター等	1998年から、市民がお金を出し合い、非営利・相互扶助の透明性の高い金融機関として地域の市民事業等に要としてきた。2021年の総会で2024年の解散を決定。2021年11月20日をもって融資を終了しその後は、「みなし貸金業者」として、融資したお金を、期日(返済済)日まで回収する。	・世界28の国と地域、84団体の124プロジェクトへ、17,003,562円を支援 (コーヒーの森づくり、フェアトレード等)	・韓国・東南アジア・地域生活センターの124協会との連携事業、交流事業等

主事業	(公財) かながわ生き生き市民基金 (2021年度)		(特非) 参加型システム研究所 (2021年度)	
	寄付の造成	助成事業 (公益目的事業)	講座・研修機能 相談支援機能 調査・広報・連携機能	調査研究事業 講座・研修事業 広報・出版事業
寄付参加者	11,075人	申請団体 139 助成団体 134	14団体	団体会員 31、個人会員 72、賛助会員 10
年間事業高 (千円)	12,604	助成金額 17,708	—	—
出資金在高 (千円)	—	—	—	—
備考	福祉たすけあい基金、子どもの貧困に立ち向かう市民活動応援基金への寄付、ユニーコア子ども食堂、地域食堂応援助成、生活クラブソーシャルインクルージョン助成	2022年4月11日設立 【構成団体】生活クラブ生協 (ユニオン、横浜北、横浜南、かわさき、湘南、さがみ)、福祉クラブ生協、神奈川W.Co.連合会、(特非) W.Co.協会、(社福) いきいき福祉会、(公財) かながわ生き生き市民基金、参加型システム研究所、神奈川自治研センター、川崎自治研センター	2001年1月設立 【構成団体】生活クラブ生協 (ユニオン、横浜北、横浜南、かわさき、湘南、さがみ)、福祉クラブ生協、神奈川W.Co.連合会、(特非) W.Co.協会、(社福) いきいき福祉会、(公財) かながわ生き生き市民基金、参加型システム研究所、神奈川自治研センター	2001年1月設立 【構成団体】生活クラブ生協 (ユニオン、横浜北、横浜南、かわさき、湘南、さがみ)、福祉クラブ生協、神奈川W.Co.連合会、(特非) W.Co.協会、(社福) いきいき福祉会、(公財) かながわ生き生き市民基金、参加型システム研究所、神奈川自治研センター

生活クラブ連合会		生活クラブ共済連	
供給高 (千円)	63,716,893	経常収益 (万円)	1,819,072
出資金 (千円)	541,760	出資金 (千円)	1,021,100
出資生協	34単協	出資生協	33単協



しします。生活クラブ生協は 1971 年に設立し、昨年度、創立 50 周年事業が行われました。生活クラブ生協は、共同購入事業、福祉、保育、共済、利用事業などを行い、共同購入事業が大きなウエイトを占めています。1989 年には姉妹生協である福祉クラブが福祉専門生協として設立されました。生活クラブ運動グループの運営の主体は組合員とワーカーズコレクティブ（以下 W. Co）ですが、生活者、市民である組合員の生活のニーズや課題を解決していくための機能を表にまとめましたが、少しずつ必要に応じて中間支援組織的なものを外部化して独立させ、同時に運動グループとして連携して今日に至っています。

私は 1996 年から生活クラブ生協の専務理事を務め、2012 年に退任しました。退任と同時に参加型システム研究所の所長に就任して、10 年余り務め、本年 5 月末の総会で退任しました。生活クラブ生協専務時代には神奈川自治研センターの理事を務めた経験もあります。

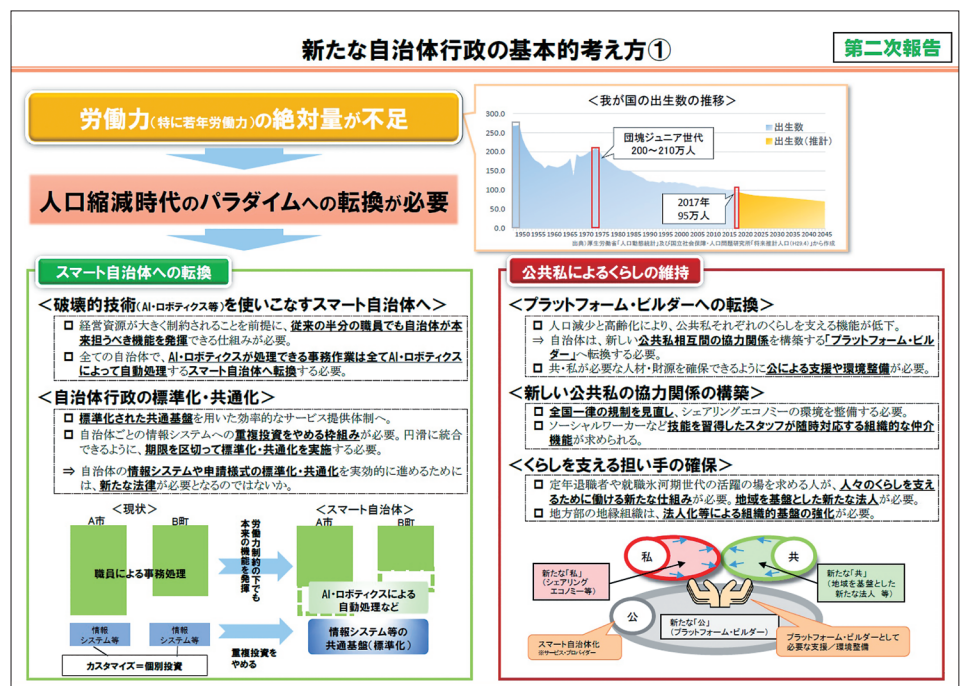
先ほどの石渡弁護士の基調講演の中で紹介があった日弁連の人権擁護大会の「決議」には、2018 年に総務省から出された「自治体戦略 2040 研究会報告書」について触れられています。

この「報告書」は、2040 年頃にかけて迫りくるわが国の内政上の危機、少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機到来を、基本認識としています。その危機を乗り越えるために必要となる新たな施策の開発とその施策の機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政の書き換えが必要だとしています。同時に、高度

経済成長期に整備したインフラや公共施設がまもなく更新時期を迎え、また、2040 年にかけて生産年齢人口の減少が加速するため、わが国経済の最大の制約要因は労働力であり、そうした状況下において自治体が住民サービスを持続的、かつ安定的に行うためには、従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築しなければならないとし、そうした 2040 年頃の姿から逆算するかたちで課題を整理して、今から準備すべき施策の内容がまとめられています。

日弁連の「決議」やその提案理由には、何よりも地域を「人間の生活の場」として捉えることから、今日の日本社会は憲法が保障する地方自治制度が歪められ、取り残された地域の住民の生存権が脅かされる危険、すなわち地域の衰退が進んでいると強く警告しています。

この総務省の「報告書」では、統計調査や未来予測等を根拠に人口減少社会や労働力の問題が危機を招いていると分析していますが、



総務省「自治体戦略 2040 構想研究会」第 2 次報告より

そういう問題よりもむしろ、日弁連の「決議」が指摘しているように、やはり中央政府によるジェンダーや労働そして社会保障政策のあり方が今日の「地域の衰退」という状況を招いているのではないかと私は捉えています。

次に、協同組合運動、市民活動の視座から捉えた今日の課題についてお話ししてみたいと思います。私たち参加型システム研究所や生活クラブ運動グループが日頃取り組んできた活動や問題意識に関してですが、当研究所では2020年からの2ヵ年で「With コロナの時代と新しい社会の創造」をテーマに地域のあり方を中心に調査・研究活動を進めてきました。災害時に限らず、固定化した格差社会のもとではケアや支援を必要とする人が増加し続けています。私たちがどんなときでも維持でき、危機に立ち向かえる社会を作るには、社会を維持する仕組みを地域社会の内部に持つことが重要だという考え方、捉え方で議論を進めてきました。そのためには地場で生産される食糧や教育、医療といった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づくりが必要であり、どのように具体化を図るべきかということです。

もう一つは、それらの活動を進める自発的な主体の創出が大切だということです。地域社会の内部に「社会を維持する仕組み」を作るためには、市民による参加型のプラットフォーム（共通の土台・基盤）づくりが重要だと考えてきました。コロナ・パンデミックだけではなく、ロシアによるウクライナ侵攻があって、世界はどこまで民主主義を深化させてこられたのか、ということがいま私たちに問われていると思います。そうした問題意識から言えば、地域からの民主主義の再生ということが、かなり多くの市民の間の共通の関心になっていると思います。

ミュニシパリズムというのはあまり馴染みがない言葉だと思いますが紹介してみたいと

思います。岸本聡子さん（6月に杉並区長に当選）が書いた『水道、再び公営化！』（2020年、集英社新書）から引用してみます。

「ミュニシパリズムとは地方自治体を意味する municipality に由来する言葉である。選挙による間接民主主義だけを政治参加とみなさずに、地域に根付いた自治的な合意形成をめざす地域主権的な立場だ。もちろん市民の直接的政治参加を歓迎する。そして公共サービスや公的所有の拡充、市政の透明性や説明責任の強化などの政策を重視する。したがって、水道の再公営化や公営住宅の拡大、地元産の再生可能エネルギー利用なども当然推進する。言い換えれば、『利潤や市場のルールよりも、市民の社会的権利の実現』をめざして、政治課題の優先順位を決めることでもある。つまり、ミュニシパリズムとは、新自由主義を脱却して、公益とコモンの価値を中心に置くことだ。」

こうした動きが今、ヨーロッパを中心に勢いを増していて、世界的な注目が集まっています。ミュニシパリズムの運動で共通しているのが水道の再公営化です。コンセッション方式（公共施設の所有権を国や自治体が保有したまま、運営権を民間事業者に売却する手法）による民営化の拡大によって大きな問題が生じ、再公営化の動きが強まっているのです。

1990年代ぐらいから冷戦構造が崩壊し世界が平和な時代に向かうのではないかと言われていたと思いますが、同時に資本の自由化や労働規制の緩和など、さまざまな新自由主義的な動きが世界的に広まった時期でもあったわけですから。そうした中で日本でも格差や貧困が広がっていきませんが、総務省の研究会報告は、それを読む人、関係する人に危機の本質について理解を得て、それに対応する施策について共感を得られるように努めるというこ

とが一切ないように私には思えます。ある意味では、関係者というか、最大の当事者である自治体労働者を非常に蔑ろにしていると思います。逆にその分、政府は本来、市民の共有財として賄われている公共サービスを民間企業に売り渡し、市場化を本格的にやろうとしているな、というのが私の偽らざる感想です。そうすると、住民自治も団体自治も成り立たなくなる。国の方針では地方自治そのものが成り立たなくなるのではないかと危機感を持っています。

**佐野** ありがとうございます。地域から民主主義の再生の現状について説明していただきましたが、住民自治の危機についてのお話は興味深いものでした。続いて、板橋さんをお願いいたします。

**板橋** (川崎地方自治研究センター理事長)

私はかつて川崎市の職員で、川崎市職労の役員をしていました。川崎地方自治研究センターは法人格をとって 37 年経ちました。私の組合活動も自治研センターや自治研運動に深く関わってきた活動だったと思っています。一旦は組合役員を退いたのですが、退職後、市議会議員の選挙に出て落選したりもしました。そこから再び自治研センターに関わって、組合運動に戻らせていただいて、皆さんと一緒に自治を考えるという機会をいただいてここにいます。私自身は自治研運動あるいは組合運動を通じて川崎で実践をしてきた経験からお話しをしたいと思います。

石渡弁護士の基調講演にあった地方自治が衰退しているという指摘、あるいは井上さんからあった政府は公共サービスの市場化を目論んでいるという点が大きな議論のポイントになろうかと思っています。井上さんからミニシパリズムという議論が紹介されました。聞きなれない言葉で僕もあらためて本を読みな

がら考えたんですが、地方分権と自治の話なんですよね。戦後、憲法で地方自治がそれなりに定められた中で、常に地方分権と国家の中央集権との戦い、地方自治と中央集権とのつばぜり合いが 70 年以上も行われてきました。そうした中で今、あらためて「ミニシパリズム」(地域主義)という言葉を通して、地方分権、地方自治体は頑張らなきゃいけないよ、という時代に入っているのではないかと理解しています。

簡単に歴史的に振り返ると、戦後まもなく、日本が復興する過程で、こういう議論がありました。1960 年代からの高度経済成長が社会の歪みを広げ、運動側からすると安保闘争や学生運動がなかなかうまくいかなくなりはじめた前後ぐらいに革新自治体が生まれて、国と対等だとか、革新自治体によって国を包囲するとか。ここで初めて市民参加とか職員と地域住民とで一緒に変えていこうというのが自治研運動として生まれてくる。それが具体的な施策として、例えば松下圭一さん(1990 年代からの「地方分権改革」の基礎を固めた政治学者。「市民自治と地方分権」「自治体と国家は対等である」など分権改革の理論を提唱)がおっしゃったシビル・ミニマム論とか、福祉や環境、人権、まちづくり、あるいは国際交流などすべて地域の人と、あるいは自治体が主導権を握って国と対峙しながら、あるいは国を補完しながら進めていったというのがこの時代だったと思っています。それが 21 世紀になって、地方分権の動きをさらに確立するために自治基本条例ができ、議会のほうも見ていただけじゃなくて頑張りますということで議会基本条例を作っていくという動きにつながっていく。

ところが、それがなかなかうまくいかなかったときに、行政改革と NPM (ニューパブリックマネジメント) というアメリカの行政学の考え方が出てきた。地方自治体の



構造がどんどん大きくなってきて、地域住民と共同しながらでも財政支出はどんどん増えていく、特に福祉、環境の分野で。そのことから財政危機になってきてプライマリーバランス（行政サービス経費を税収等で賄えているかどうかを示す指標）を整えなさいというのが国側から出てきて革新自治体がどんどん潰されていく。それでどういうことが起きたかということ、効率化や合理化、つまり人員削減や民間委託、あるいは中央に従いなさいということで平準化が起きてくる。「補完性の原理」という言葉の一方でどんどん地方自治体が中央集権化していく、あるいは効率化していく。まさに公共サービスの市場化ということ、を井上さんがおっしゃいましたけれども、そうになっていったということだと思えます。

そして、地域ではどういうことがあったかということ、行政が身軽になるために、自助努力や地域力というもっともらしい言葉で、市民や地域に公共サービスのものを押し付けてきます。例えば、防災や福祉の分野で「自

助・共助・公助」という言葉が使われています。そこに今、「互助」という言葉も入ります。私は区役所の現場にもいましたが、防災における「自助・共助・公助」と福祉における「自助・互助・共助・公助」という考え方が全然違うんです。住民組織が関わる共助と互助という曖昧な部分に関して、防災と福祉の考え方が違う。そうすると何が起きるかということ、実は自助や共助は、どこの自治体もそうだと思うんですが、ほぼ町内会や自治会がやっているんですね。町内会を中心としてやったほうがやりやすいからということで。そうすると町内会が全部、防災や福祉をやらざるを得なくなる。そこに自治体がただサポートするだけになっているというのが現状なんです。それにも関わらず、縦割りの中で考え方が違い、それを請け負う町内会は混乱しているということになります。

川崎市の地域防災計画と地域福祉計画は自助・共助・公助を次のように整理しています。

表1 川崎市地域防災計画における自助・共助・公助

区分	基本理念
自助 (個人)	「自らの生命は自ら守る」という考えに基づき、市民一人ひとり、家族、企業それぞれが自分自身の生命、身体及び財産を守る。防災関連行事等への参加、自主防災組織等の活動への積極的参加。
共助 (地域)	「地域のことは地域で守る」という考えに基づき、地域内及び地域同士で連携し地域の安全を守る。自主防災組織、避難時運営会議、防災ネットワーク連絡会議。
公助 (行政)	「総合的な防災体制の推進」という考えに基づき、行政・防災関係機関は個人、地域と連携した防災対策を実施し、地域を守る。防災関係機関等との連携。

表2 川崎市地域福祉計画における自助・互助・共助・公助

区分	考え方
自助	まずは社会の中のサービスを利用することも含めて自分でできることは自分です。自らの健康管理、市場サービスの購入。
互助	近隣の助け合いや、ボランティアなどの顔の見えるお互いの支え合いの取組。ボランティア活動、住民組織の活動。
共助	お互いの支え合いを基本として制度化されたもので、介護保険や医療保険に代表されるリスクを共有する人々で負担する取組。社会保険制度及びサービス。
公助	困窮など自助・互助・共助では対応が難しいことを、税による公的な生活保障をする取組。一般財源による高齢者福祉事業等、生活保護、人権擁護、虐待対策。

地域防災計画では、自助（個人）、共助（地域）、公助（行政）という三つの区分がされていますが、自助（個人）も、共助（地域）が担う自主防災組織（町内会が主になって作る）に積極的に参加することを求めています。地域防災計画で問題になるのは、避難所に指定されるのが主に公立小・中学校ですが、必ずしも町内会の区域と学区が一致していないので、町内会が組織する自主防災組織と避難所運営会議が一緒にならない。自主防災組織が分断され複数の避難所に関わらなくてはならなくなることもあります。

地域福祉計画をみると、共助は、介護保険や医療保険などの社会保険制度を意味し、地域や住民の活動は「互助」という言葉でくくられています。地域包括ケアシステムは、事業者が選定されますが、地域的には中学校区単位で再編された地区社協があり、具体的には町内会から推薦された民生委員（特別職の地方公務員）と町内会やその傘下の老人会などが担っていますので、互助組織が共に支え合う機能を担っています。

つまりこれは、福祉は厚生労働省、防災は国土交通省という国の省庁の縦割りの考え方の相違に原因があると思いますが、防災計画では町内会などの地域組織については「共助」と定義し、福祉計画では「互助」に定義しています。また、教育委員会が作った学区により、地域組織が分断されているということが起きてきます。さらに、任意組織の町内会と民生委員（特別職の地方公務員）とでは、地域住民の生活情報や行政情報のアクセス権が異なり、情報が錯綜するという状況も生まれています。

その縦割りの行政的矛盾を抱えながら、地域の組織作りや要援護者の実際の見守りや避難、救助の支援をお願いする現場は余計な苦労をさせられるだけです。

一方で、共助や互助を担う町内会は、高齢

化や役員のなり手不足だけでなく、地域組織の存在を意識しない住民が増えたことで加入率が低下しています。それがコロナ禍で活動が停滞し、あるいはウクライナ戦争になって無力感が蔓延することによって、さらに弱くなっていく構造を見直さなければいけないということが生まれてくるんだと思います。

そういった状況の中で、財政基盤が乱れてくる、あるいは自治体の職員の仕事がエッセンシャルワーカー（essential worker、生活に必要不可欠な労働者）として再評価されてくる。それはさきほど井上さんがおっしゃられた再公営化という議論に繋がってくるんだと思いますが、一方で、地域住民にしてみると、コロナ禍にしろ、防災にしろ、どちらかという自分たちもやりきれなかったのが、公助に期待しているところが多いと思うんですね。金を出せ、あるいは装備を作れと、まさに自治体が今、地域住民が疲弊してクタクタになって、国に求めることをただ仲介しているだけだと、そんな状態に陥っているのではないかと思っています。そんなところが今、歴史的に流れている中で混乱をしていることだと思います。

こういう現状だからこそ自治研活動とは何か、ということについて問い返すことが大切だと思います。地域で生きることが現状どのようになっているかあらためて考える必要があると。もうひとつ、私がこの間、実践してきた自治研運動とは、「地域住民と連携して」というテーマはあるんですが、実はもうひとつ隠れているのは政治なんですね。私たちの代表として国会に出しましょう、あるいは自治体でもそれぞれの組合がそれぞれの地方議会に議員を出そう、首長を推そうという運動がずっと続いています。議員は当然、地域住民と行政の間に立って、議会としてチェックするわけですが、そこに政策的なバックボーンがないとダメだということで自治研運動が

それを支えていく、そうした意義があると理解しています。自治研運動は政治運動と常に平行、並行して動いていたんだと思っています。ちょうど参議院選挙を迎える中で、あるいは来年の統一地方選挙を迎える中で、今自治労の組合員に、あるいは自治労に問われていることだと思いますし、あらためて自治研運動はそういう意義もあるんだということを理解してほしいと思います。

**佐野** ありがとうございます。板橋さんからは、自助から共助までがほぼ自治会等の地域住民に任されているために、暮らしの場の地域が疲弊しているのではないのか、公助の位置付けを明確にすることと、それを実践するための自治体職員の役割、働きが重要ではないか、という指摘をいただきました。自治研運動についても、地域住民サイドに立った活動になるためには、政策的な位置付けや政策的な視点がすごく重要になってくるという話でした。それでは続いて、石渡弁護士にお願いいたします。

**石渡**（弁護士、神奈川総合法律事務所）

生活クラブ生協で活動された井上さんと、地方自治体で実際に働かれ活動してこられた板橋さんのお話を聞いた上で、私を含めて問題意識は共通していると思いました。政府の自治体戦略 2040 研究会報告について、感想を言うと、やはり発想が間違っている、逆なんじゃないかと思います。少子化の将来から逆算して考えるとこうなると思うのですが、そうではなくて、今何が求められるのか、衰退している地方に今何が求められているのか、という視点から考えないと、地方の再起というのは難しいんじゃないかと思います。先ほどご紹介した事例である程度成功していると言われていた地域でも、今、住民の方が何を求めているのか、どうすれば魅力あるまちに

なるのか、「今」を追求することによって、そこが発展して、将来明るくなっていくんだらうと思うのです。将来こうなるという、暗い見通しを立てて、だから今公務員の人件費を削減するんだ、数を減らすんだとか、予算を減らすんだとか言っていたらもうキリがないんじゃないかという気がします。今何をすべきか、そこが地域再生には重要ではないかと思いました。

ミュニシパリズムも日弁連の言っていたのと内容としてはほとんど一緒で、住民の方々が自ら考えて行動して、事業を作っていくんだという、自主的な側面。東京はじめ大都市にお金を流さない事業を作っていくという視点がここにも表れていて、ここが解決の1つの糸口ではないかと思いました。そこで、政策実行していくということについて、板橋さんがお話しされた地方公務員の役割ということにつながるのだと思います。

地方公務員は日々、地域の住民の方々と直接お話しされる機会もあるだろうし、住民の方々のニーズが一体どこにあるのか、本当に求めているところは何なのか、課題は何なのか、そういったところが見えやすい仕事、立場にあるんだらうと思います。だから、地域住民の自主的な活動を支えていくための一番頼もしい存在が地方公務員である、というのは確かなんだらうと思います。ただ、それをするだけのマンパワーがあるのかどうか、あるいはそういった体制、専門的な部署があるのかどうか、そういったところがむしろ問題になってくるのかなと思います。

**佐野** ありがとうございます。3人の話のポイントをまとめると、まず、井上さんが話された公務サービスの外部委託化ですが、今、コロナ対策の国の仕事のほとんどが、特に内閣府、法務省関係の90%が外部委託になっている。現状は、大手の民間企業に富の分配が



偏在的になされていて、住民にとって最善なコロナ感染対策がなされていないのが現状だと思います。石渡さんと板橋さんが触れた公務サービスに従事している人たちの日々の働き方は、非常に厳しくなっていると思います。政府は、公務労働者の時間外勤務を減らしているといっていますが、実態はなかなかそうなっていません。難しいことなのですが、公務労働者が積極的に自分たちの状況を明らかにしていくということが現状打破にとって大切だと思います。

「公助」とは「自助・共助」を行う地域の人たちなどの住民の努力だけではできないことをサポートするものでなくてならないし、もっと積極的に手助けをしなければならないと考えています。住民が自助できないから公助で助けてくれ、と言うのは正しいことなのです。そして、公務労働における「公務」の厳しい現状を、公務労働者自身が、または、自治労がはっきり公表した方がよいと思います。そうしないと、自助や共助を機能させる公助がやせ細ってしまいます。

それでは、あらためて自治体や職員の役割、立場という点について、3人から意見・コメントをお願いします。

**板橋** 私は現役のとき、「職員が元気じゃなきゃ市民が元気になるれない」というスローガンを作っていました。川崎市では行政改革が本格化する前まで自主研究グループ（組合運動には関わっていないけれども、勉強が好き、地域住民と連携するのが好きなサークル）という活動が結構盛んでした。これは今の自治体学会などに繋がっていくんですけども、組合の自治研運動だけではなくて自治体職員が「現場の中での学び」ということを通じて市民と繋がっていくという傾向、出会いがありました。自主研究グループの元気な職員と市民が会って、市民も地域も元気になって

いく。役所にはカウンター（窓口）が必ずありますが、自主研究グループは「カウンターを飛び越えろ」とよく言っていました。まさにそのカウンターを超えて市民と職員が手を繋ぐことによって地域が元気になるんだ、ということだと思います。それが今、なかなか出来づらくなってきている。そういう意味で、あらためて「職員が元気でなければ市民は元気になるれないよ」ということをお伝えしたいと思います。

市民と職員を繋ぐキーワードがあるといいな、と思います。「コモンズ」という言葉がありますが、共有財産、共同財産、地域の財産というような意味です。この「コモンズ」をキーワードに、市民、地域と自治体の職員と自治体が、共有して活かしていこうという考え方が必要なんだということが、まさに共有されていくことになると思います。

ただ、残念ながら今の成績評価とか業務評価とかPDCAサイクルとかになると、共有財産をどうするという議論がなかなかしづらいんですね。自治体の基本構想の義務付けがなくなって、選挙で選ばれた首長の公約や考え方を慮りながら総合計画が策定される。川崎市は、まだ基本構想や総合計画はありますが、実施計画は市長任期の4年間に合わせるようになった。国の縦割り省庁から細かいところまで基本計画の策定が義務付けられる。目標管理は、その首長の意向に付度した実施計画か国の指導による分野別基本計画によってトップダウンで目標設定され、職員は管理される。職員は地域ニーズや住民からの訴えによって目標を変更したり目標外のことをしようとしても評価の対象にはならないし、上から圧力がかかる。業務評価はただひたすら目標達成に向けてパフォーマンスを出すことを求められています。

また、私は現役時代から、やはり言葉のように敷衍していたPDCAサイクルには疑問を

感じていました。若い職員にそのことを告げると、ぼかんとした顔をして、ではどうしたらいいんですかと。それは弁証法（対立する物事から新しい見識を見いだす方法）だと答えると、ますます「なんですかそれ」と。根っから与えられた目標を達成することしか頭がないんですね。

今、VUCA 時代になり、OODA サイクルという考え方が出てきています。この考え方も、ビジネス界からきたもので、個人的には好きではないんですが、PDCA サイクルに凝り固まった人には、分かりやすいかなと思って使っています。

VUCA（ブーカ、先行きが不透明で将来の予測が困難な状態）は、Volatility（変動性）、Uncertainty（不確実性）、Complexity（複雑性）、Ambiguity（曖昧性）の頭文字を取った用語です。つまりコロナ禍や自然災害、ウクライナ戦争など、先が見えない世の中になってきて、Observe（観察）から始まり、今おきていることを Orient（理解）し、やるべきことを Decide（決める）し、Act（行動する）が OODA という思考方法です。

行政は利益を目標とする企業ではなく、市民のために社会の問題を解決することに存在理由があるのだから、諸行無常の社会を観る目、課題を理解する力をもつことが大事なのだと思います。つまり、与えられた目標を単眼的に達成する力だけでなく、社会や世の中を見る眼を養って目標の是非を常に問う力が必要なのだと思います。正しい意味での弁証法ではないですが。

話を戻しますが、今の地方自治体が、私有財産は保全し、保有者に利するために活用するとか、あるいは民間企業の力を借りて公的施設を運営するのに指定管理事業みたいなことをやらされていますが、それを共有財産＝コモンズとして理解するというのはなかなか難しいと思います。ただ、乱暴な言い方にな

りますが、市が持っている、県が持っている、国が持っている資産は全部税金から生まれてきているので、考えてみればもともと共有財産なんです。それを自治体のものだと思ったり、あるいはそれがなかなか運営しづらいで民間に渡したりしているんだけど、もともとは自治体が持っている財産というのはコモンズだったんだということをあらためて考える必要があると思います。

もう1つはパフォーマンスが重要視されすぎているのではないかということです。これまで行政改革なり NPM の中で、自治体にしろ職員個人にしろパフォーマンスが求められてきました。しかも、無理に数量化されて比較され、優劣がつけられる。それに加えて効率化ですよ。安いコストで大きなパフォーマンスを出す。そのことに対して業績が評価され、人事評価がされ、賃金や出世に繋がっていく。あるいは逆に、非正規職員が生まれ、官製ワーキングプアが問題になるという話だと思っんです。おそらくこれがコロナ禍になってどう変わってくるかという話になってくると、加えて地域の力が弱くなってきている。失礼な言い方ですけども、議員も地域と行政を繋ぐ力が弱くなってきているのかなという気がしています。まさに今、自治体がやらなきゃならないのはパフォーマンスだけではなくて（もちろんパフォーマンスも大切ですが）、「地域に寄り添って地域の考え方をどれだけ相談を受けることができるか」だと思います。例えば、町内会の力が落ちている、商店街の力も落ちている、既存の地域のパワーもどんどん落ちている。その中で困っている市民がいっぱいいるわけだから、そこに対して「どうやって寄り添うか、意見を聞けるだけの能力があるか」が職員の評価になっていくべきだと思います。まさにそれは自治研運動の肝です。そういう意味ではもう一度、地域住民に寄り添うやり方というのは、一体、

自治体の中でどういうことなのか、その1つのキーワードが「コモンズ」という共有財産の考え方があるし、もう1つは「相談を受ける、市民の声を聞く力」だと思います。

**佐野** ありがとうございます。だんだん具体的になってきました。コモンズ、寄り添う、市民に寄り添って市民の声を聞くという話がありました。井上さんはもう1つ、アソシエーションという言葉を使っていらっしゃるんですよね。新しい社会組織のことです。その役割と今後の展開について紹介、説明いただけますか。

**井上** 先ほど触れられなかった点を一言。総務省の報告書では、自治体の役割について「プラットフォーム・ビルダー」という言葉を多用しています。公・共・私相互関係、協力関係を作るということだから、別に良いのではないかと感じるかもしれませんが、実態は、「サービスプロバイダー」すなわち福祉などの公共サービスを提供する側から、ここで言う「プラットフォーム・ビルダー」すなわち民間企業に公共サービスの提供を任せ、自治体が管理者になる、という構想を描いているんです。管理者になると、自治体の職員の方は直接住民とは向かい合わないことになります。そういうところに強い危機感を持っています。

アソシエーションについてですが、これはすごく多義的な言葉で組織一般と表現されることがありますが、私がここで言っているアソシエーションとは NPO とか NGO、ボランティア団体、W.Co や協同組合、そして社会運動や非営利の協同組織というようなイメージで使っています。現代は個人化が極度に進んでいる社会ですから、個人がバラバラな状態というのが自然というのか、当たり前のような関係性があります。しかし、ア

ソシエーションというのは、自発的に、出入り自由で、共通の目的の実現のために行動する団体や組織です。バラバラな個人を繋ぎ合わせて社会化していく、そして問題解決を進めていく芽というのか、そのコアになるようなものをめざす活動や組織。そういうアソシエーションが地域の中でそれぞれのテーマで活動していて、地域の課題を解決していくための拠点となるような市民参加型のプラットフォームを作っていけたらいいなと考えています。

もう一つ、EU 諸国で取り組みが進んでいる「社会的責任を考慮した公共調達」という仕組みに注目しています。自治体による公共調達、公契約をアソシエーションとの包括的な協働関係として構築する、という考え方です。水の再公営化が今日のミュニシパリズムの運動の大きな特徴ですが、もう1つの柱が公共調達なんですね。ヨーロッパでは、例えば、学校給食で使う野菜などについて有機野菜を全部地域で賄う、ということ公共調達ルールで定めたりしています。詳しく紹介する時間はありませんが、公共調達や公契約を社会的なルールとして循環型の地域経済や公正労働の実現を推進し、地方自治の根幹にしようという考え方です。自治体が発注する事業に公平性や地域経済の循環などを確保することによって、そこで暮らす人々の生活を豊かにしようとする考え方ですので、皆さんと一緒に学習していけたらと思います。

**佐野** ありがとうございます。自治体職員（公務労働者）には市民との対話や専門性が要求されているということでした。それでは最後になりますが、石渡弁護士に総括的な一言をお願いします。

**石渡** 地域の衰退とか地方自治の活性化を進めるためには実際に地方公務員として働いて



いる方々の活躍がとても重要なんだということが再認識されたということだと思えます。ただ、そういった職員の方々、地方公務員の方々が生き生きと、自らの能力、それからさまざまな想像力を働かせて仕事をするには、やはり余裕が大切なんですよ。毎日ギリギリのところまで仕事をしていたら新たな試みも出てこない。だから住民にとっても地方公務員の方々が生き生きと仕事ができることが大事なんだということをアピールし、説明していくということが大切になる。

最近ようやく教職員の働き方がクローズアップされてきました。以前から大変なのはわかっていたのですが、厚労省が教職員の仕事、魅力を子どもたちに伝えるためにネットで教員の声を集めるみたいな活動をやったら、労働に関する苦情が教師から出てきてしまって、これはどうしたものかという話になっているというぐらいで、ようやく教師の方々も声を挙げはじめた。地方公務員がこれだけ厳しい

状況に置かれていると、こういった弊害が市民の方々に及ぶんだよということをアピールしながら働く環境の改善をして、より良い地域サービスに繋げる運動をする、ということも必要かなと思いました。

**佐野** ありがとうございます。石渡弁護士から「職員の働き方における余裕を生み出す」という提起がありました。これは自治労の活動テーマに大いに関連することですので、今回参加していただいている関係の方々にじっくり検討していただき、労働組合としての対応策をとっていただくことが重要なのかなと思います。スローガンだけではあまり訴えるものが少ないと思うので、やはりアピールする内容や説明を考えていく必要があると感じました。具体的に体感できる策が必要だと思います。

それでは、これでシンポジウムは終わります。ありがとうございます。

## 地域政策における地域とは何か？を地理学から考える

—地域福祉と COVID-19 対策を事例に—

鳴門教育大学准教授 畠山 輝雄

本稿は、2022年4月22日に開催された神奈川自治研センター「第2回現代の地方自治研究会（オンライン）」で報告した内容を基に、畠山氏が書き下ろしたものである。

### 1. はじめに

1990年代以降、日本も含めた国際社会では、「地方分権・地域主義」や「納税者・住民優先の行政改革」がキーワードとなり、「地域主義」がクローズアップされてきた（光多 2011）。このような中、近年、「地域主権」や「地域再生」など、マジックワードとしての「地域」をテーマとした主張や政策が多く行われてきている（柳原 2011a）。具体的には、地域福祉、地域包括ケアシステム、地域共生社会、地域づくり、学校の部活の地域移行などが挙げられる。

例えば、地域包括ケアシステムでは、厚生労働省により、以下のような定義や説明がなされている（下線は筆者が追記。以下、同）。

重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される

保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要

また、国のSDGsの目標やデジタル田園都市国家構想にも盛り込まれる地域共生社会の実現について、厚生労働省は地域共生社会を以下のように定義している。

制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をも創っていく社会

さらに、現在世界中の経済・社会などに深刻な影響を及ぼす新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対策について、新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症対策の基本的方針」（2020年4月11日）では、以下の内容が示されている。

地方公共団体は、政府との緊密な情報連携により、様々な手段により住民に対して地域の感染状況に応じたメッセージや注意喚起を行う。

感染が拡大傾向にあり、オーバーシュートの予兆がみられるなどの地域では、期間を示

した上で、外出や催物の開催の自粛の要請等について迅速に行う。

以上のように、「地域」という用語がさまざまな分野の政策で異なる用途で用いられている。このように「地域」という言葉は非常に便利ではあるものの、抽象的かつ多義的であり、あいまいな言葉である。このため、「地域」という用語が具体的に何を示しているのかが不明確な場合や、関係者間でも受け取り方にギャップが出てくる危険性が懸念される。

筆者の専門である地理学では、伝統的に「地域」を、用途や性格によって類型化し、概念化してきた。そこで本稿では、地理学における地域の議論を踏まえ、COVID-19 と地域福祉を事例に、地域政策における「地域」とは何かについて考え、今後の地域政策における「地域」のとらえ方を検討する。

## 2. 地域とは

### (1) 各学問分野における「地域」の定義

近代学術用語として「地域」が使用されたのは、明治末期に法律学や地方行政の分野で、「法律上一定の区劃された土地の範囲」として、国家・都道府県・市町村などの団体を「地域団体」と一括する目的であったとされる（金坂1993）。その後、大正期頃から地理学や都市計画などの分野でも用いられてきた。

地理学では、研究者によって多少の差異はみられるものの、下記のような定義で違和感を覚えるものは少ない。

宮町（2011）では、「『地表の一部』『一定の範囲の土地』を意味するが、日常的には、地域住民や地域社会（コミュニティ）の短縮語として使われることが多い。（中略）専門的には、地域は『何らかの指標によって抽出された地表の一部』を意味する」とされる。

以下では、「地域」をよく活用する学問分

野の研究者による定義を示す。

歴史学<sup>1)</sup>では、柳原（2011b）が「地域は、自然環境や社会環境、人と人との結びつきを含めて、何らかのまとまりをもった、緩やかでありまいな空間である。行政区分のようにはっきりと線引きできる空間でもあらかじめ大きさを特定できるものでもない。地域、すなわち生活の空間ではなく、検討すべき問題に応じて空間的広がりが決まるのである。地域はまた単独で存在しているわけではない。ひとつの地域の内にも外にも地域がある。地域は諸空間との関係性・重層性のなかにある」と定義している。

地域福祉学や看護学の分野では、西村（2021）が「人が生活し、福祉サービスが提供される一定範囲の「空間」を意味するものとされてきた。施設中心から在宅中心への福祉サービスの重点の移行に対応して、生活支援のために福祉サービスが提供される住み慣れた空間を「地域」という」と定義している。また、都築（2020）では、「「地域（コミュニティ）」とは、地理的な境界によって区切られた場所にいる共通性のある社会的な集団を指し、地域の一定の圏域に住む高齢者もひとつの「コミュニティ」ということができます」と定義している。

地域社会学では、山下（2020）が「地域とはだから、国の一部なのである。それは国の中の小さな国である。」と定義し、また「地域とはまず自治の単位なのである。国家はそれを統治に利用しているのにすぎない」としている。

経営学では、石山（2019）が「人がひとたび関わりたいと思い、愛着を感じる、歴史・文化などで統一性のある一定の区域を意味します」と定義している。

以上のように、地理学以外の学問でもそれぞれの研究者の立場に応じて「地域」の定義が行われている。一定の空間として定義する



ものから、人々やその人々の思いという主観的な事柄も含めて定義しているものもある。しかし、ここで示したものは、各学問で合意が取れているものではない。また、これらは、過去の地域の定義の議論を踏まえたわけではなく、研究者の経験則により独自に定義したものも含まれる。このため、「地域」について統一的に定義することは難しい状況にある。

## (2) 地理学における「地域」の類型

前述したように、「地域」という用語は多義的である。例えば、英語の Area、Region、Community、Sphere などはいずれも「地域」と和訳することができる。しかし、英語ではそれぞれ微妙に意味の異なる単語である。Area はある程度範囲が定まった地域を示しており、Region は Area よりも広範囲で特定の特徴のある地域を示す。また、Community は当該地域の社会や人々も含めた地域社会としての意味が強い。そして、Sphere は特定のものを中心とした圏域としての意味が強い。さらに、Zone (地帯) や District (地区) も地域と類似した意味合いで使用される。

このような、「地域」が多義性を持つことを踏まえ、地理学では「地域」をその空間が持つ特性に応じて、いくつかの種類に分類して定義している(宮町 2011、藤井 2009、木内 1972)。

まず、「地域」については、「形式地域」と「実質地域」に分類される(図 1)。形式地域とは、人為的な境界線によって区切られた地域であり、国や自治体、校区などが挙げら

- 地域
- ・形式地域：国、自治体、校区など
  - ・実質地域
    - ・等質地域：熱帯地域、農業地域、住宅地域など
    - ・結節地域：生活圏、行動圏、商圈など
    - ・機能地域：ネットワークなど

図 1 地理学における地域の類型

宮町 (2011)、藤井 (2009)、木内 (1972) により筆者作成。

れる。一方で、実質地域とは、地理的事象の実態に基づいて確定された地域であり、さらに「等質地域」、「結節地域」、「機能地域」に分類することができる。等質地域とは、指標の統一性・類似性を基に区分された地域であり、熱帯地域、農業地域、住宅地域などが挙げられる。結節地域とは、中心を軸に人・物等の流動を基に区分された地域であり、生活圏、行動圏、商圈などが挙げられる。機能地域は、機能的結合による空間的なまとまりであり、結節地域の集合体として、ネットワーク型の地域が挙げられる。

以上のように、地理学では「地域」は主に物理的な空間として定義されている。また、地域の類型からわかるように、実質地域は地理的事象に基づいて確定されるため、人為的に設定される形式地域とは一致しないことが多い。ただし、形式地域が実質地域化する事例も散見される。例えば、公共サービスの利用圏はサービスが提供される起点(施設等)からサービスが及ぶ範囲として実質地域に位置づけられる結節地域といえるが、運営側が当該自治体住民にサービス提供を限定している場合には、当該自治体域である形式地域と一致することになる。

## 3. COVID-19 対策の事例

本章では、COVID-19 対策を事例に、「地域」とは何かについて検討する。なお、本章の内容は、畠山・駒木 (2021) を基にしているため、詳細は拙稿を参照していただきたい。

日本では、COVID-19 の感染拡大に伴い、人間の移動が感染拡大に大きく影響するという観点から、新型インフルエンザ等対策特別措置法を根拠とする緊急事態宣言による「都道府県をまたいだ移動の自粛」という移動自粛要請による対策が行われた。

この移動規制について、地理学で議論され

てきた地域の類型から検討すると、以下のよう  
に整理できる。まず、COVID-19 感染拡大  
地域は、感染者数が多いという等質的な状況  
であるため、「等質地域」ということができる  
(図1)。次に、COVID-19の感染拡大要因と  
して主に飛沫感染や接触感染、空気感染が挙げ  
られているが、これらは人間の行動範囲(行動  
圏)と大きく関係する。つまり、COVID-19の  
感染拡大要因は行動圏という「結節地域」と  
関係が深いということができる。

これらの COVID-19 感染拡大に対して、日  
本では「都道府県をまたいだ移動の自粛」と  
して、行政域である「形式地域」単位で移動  
規制した。つまり、日本における COVID-19  
の感染拡大防止策は、実質地域による問題を  
形式地域単位で規制したということができる  
(図1)。

このように、都道府県境という明確な境界  
を設定した形式地域単位による対策は、諸外  
国のように法的強制力を持つ場合には有効で  
ある。一方で、日本のように法的強制力がな  
い場合には、個人のモラルの有無が大前提で  
あるが、県外ナンバーの自動車への攻撃など  
の県外民に対する差別の助長を生むこととな  
る。このような、都道府県境という人間の移  
動に対する明確な境界設定は、いわゆる「自  
粛警察」による取り締まりを促し、その結果  
として国民の相互監視による統制が図られよ  
うとする社会形成の一因になったものと考え  
られる。このような制度設計や社会のあり方  
には違和感を覚える。

日本における現行法であれば、移動規制の  
初期は、諸外国と同様に「Stay home」でよ  
かったと考える。法的強制力がないことから行  
動範囲にある程度の自由度を持たせるのであ  
れば、都道府県域ではなく、居住地からの距  
離帯という、フランスやドイツなどのような  
日常的な生活圏という結節地域を想定した考  
えに基づく移動規制の方が現実的であったと

考える。

しかし、フランスやドイツのように、明確  
な距離帯を設定することは、日本のように法  
的強制力がない中ではそれほど意味を持たな  
い。さらに、両国のような国全体で統一され  
た距離帯では実態に合わない移動規制となる。  
他方、国内の日常生活圏の地域差を踏まえて  
知事が距離帯を設定することは、都道府県内  
でも生活圏に地域差があることや、距離帯の  
エビデンスを求める困難性からも現実的では  
ない。

このため、国民各自の「日常的な生活圏の  
範囲内での移動」という個人を中心とした結  
節地域単位の考えに基づく要請を、国および  
都道府県知事により発することが現実的であ  
る。

COVID-19 対策としての移動規制につい  
ては、法改正も含めてほとんど議論がされて  
いない。このため、移動に関する地域的枠組み  
の議論も含めて、今後の感染症対策における  
「地域」に対する捉え方・考え方に関する活  
発な議論を期待する。

また、本章で示した結節地域単位の考え  
方による対策は、企業や団体においても例外  
ではなく、感染状況を踏まえた上での実態に  
伴った移動規制がなされるべきである。この  
ような「地域」に対する捉え方・考え方が、  
国民全体での認識になることを強く願う。

#### 4. 地域福祉の事例—地域包括ケアシ ステムと地域共生社会を中心に—

##### (1) 地域福祉における地域とは

本章では地域福祉、特に地域包括ケアシ  
ステムと地域共生社会を事例に、「地域」とは  
何かについて検討する。

地域包括ケアシステム(Community-based  
integrated care system)の定義は、1章で示  
した通りである。この定義にある、住み慣れた

「地域」については、高齢者の生活圏を示すものであり、高齢者を中心とした「結節地域」と捉えることができる（図 1）。つまり、高齢者個人によってその範囲は異なる。

一方で、地域共生社会（Community inclusive society）は、全世代型地域包括ケアシステムとも呼ばれている。この定義も 1 章で示した通りであり、地域住民もあわせると、3 回「地域」という用語が登場する。ここでは、「地域の多様な主体」や「地域をともに創っていく社会」というように、「地域」を抽象的な場所として使用していることが特徴である。ここでいう地域は、地域社会（Community）と同義語として捉えられるものと考えられ、地理学における類型では、ネットワーク型の地域として「機能地域」に近い。前述した地域包括ケアシステムや地域共生社会の英訳では、いずれも「Community」が使用されており、地域については、抽象的な地域社会が想定されているものと考えられる。

このように、「地域」という用語は地域福祉においては重要なキーワードとなりつつも、多義的に使用されてきた経緯がある。この「地域」においては、地域包括ケアシステムを政策として遂行する単位である日常生活圏域や学校区などの適正規模論（人口や面積など）を検討する既存研究が蓄積されてきた（西村 2013、西野 2018）。

つまり、地域福祉における「地域」として想定される実質地域的事象（地域社会、生活圏など）を形式地域（日常生活圏域、校区）で遂行することが検討されてきた。2 章 2 節で述べた通り、形式地域と実質地域では一致しないことが多いため、これらの政策遂行には難しさが伴うこととなる。

## （2）地域包括ケアシステムにおける「地域」

とは

厚生労働省によると、地域包括ケアシステ

ムは、「おおむね 30 分以内に必要なサービスが提供される日常生活圏域（具体的には中学校区）を単位として想定」している。つまり、地域包括ケアシステムを構築する地域の単位として中学校区程度の日常生活圏域を想定している。この国による定義を踏まえ、地域包括ケアシステムを構築する主体である市町村は、中学校区や合併前の旧市町村を形式地域である日常生活圏域として設定しているケースがそれぞれ 3 割程度と多い（畠山 2019）。一方で、日常生活圏域と合致する区域割がない市町村も 3 割程度存在し、これらの市町村では日常生活圏域単位でのネットワークの構築に苦慮する可能性が指摘できる。

他方、日常生活圏域の設定には、中規模以上の都市を中心に、人口や高齢人口などの規模を重視するケースがそれぞれ 4 割程度と多い（畠山 2019）。地理的条件や地域性よりも人口規模が重視されるケースが多くなっている。

地域包括ケアシステムでは、1 章で述べたように、「地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくことが必要」とされている。ここでいう、「地域の自主性や主体性」とは何であろうか。地理学における地域の定義で示した物理的な空間には、自主性や主体性もないため、それとは異なる住民なども含まれる共同体（コミュニティ）として地域を位置づけているものと考えられる。

他方、「地域の特性」における「地域」は何を意味しているのであろうか。厚生労働省が定義する地域包括ケアシステムの背景となった「地域包括ケア研究会報告書（2012 年）」によると、「「地域包括ケア」の概念そのものは、どの地域でも共通のものだが、そのシステムは地域の実情に応じて構築されるべきである。したがって、地域包括ケアシステムの具体的な形は、大都市部、中小都市、各々の中心部と郊外、農漁村などそれぞれの地域で大きく異なる」というように、地域を物理的空間と



して説明している。また、大都市部や中小都市を指すような市町村や、各々の中心部と郊外、農漁村というような市町村よりも狭域な日常生活圏域を指す単位など、異なるスケールの空間が「地域」として表現されている。

以上のように、厚生労働省が定義する地域包括ケアシステムにおける「地域」は多義的である。このような定義を踏まえ、地域包括ケアシステムに関する政策を実行する市町村や日常生活圏域の各主体は、「地域」をどのように受け止めているのであろうか。次節で考察する。

### (3) 市町村における地域包括ケアシステムと「地域」—愛媛県松山市とその周辺市町を事例に—

#### ①松山市型地域包括ケアシステム

松山市では、松山型地域包括ケアシステムと銘打ち、政策を進めている。第8期高齢者福祉計画・介護保険事業計画では、基本目標を、「高齢者が住み慣れた地域で、笑顔でいきいきと安心して暮らせるまちづくり」とした上で、施策の方向性を「少子高齢化が進むとともに、認知症高齢者やひとり暮らし高齢者が増加する中、介護予防の推進、健康意識の向上、地域で見守り支え合う仕組みづくりの充実強化等を行う必要がある、「松山型地域包括ケアシステム」を構築・推進するための、各種の重

点施策に取り組みます」としている。

基本目標における「住み慣れた地域」というのは、厚生労働省の定義にあるものを引用していると考えられる。つまり、高齢者の生活圏としての結節地域といえる。他方、施策の方向性では、「地域で見守り支え合う仕組みづくり」というところで、「地域」が使用されている。この地域は、抽象的な空間としての「地域」であり、ここでネットワークを構築していく基盤として使用しているものと読み取れる。つまり、厚生労働省の定義にあった「地域の自主性や主体性」というネットワークも含めた機能地域的に近い表現とは異なっている。

松山市では、地域包括ケアシステムを構築するための生活支援や地域福祉に関する具体的な施策を実行するために図2のような4つの包含関係にある空間的枠組みを設定している。これにより、重層的な生活支援や地域福祉の活動を行っている。

最小単位は、市内に約 1,000 圏域ある自治会・町内会を基盤とした「小地域圏域」である。ここでは、自治会や町内会による防犯・防災活動など、自宅近隣による助け合い活動が中心となっている。

次に、小地域圏域を包含する単位として、40 圏域設定されている日常生活圏域を基盤とした「地域圏域」がある。松山市への文書調

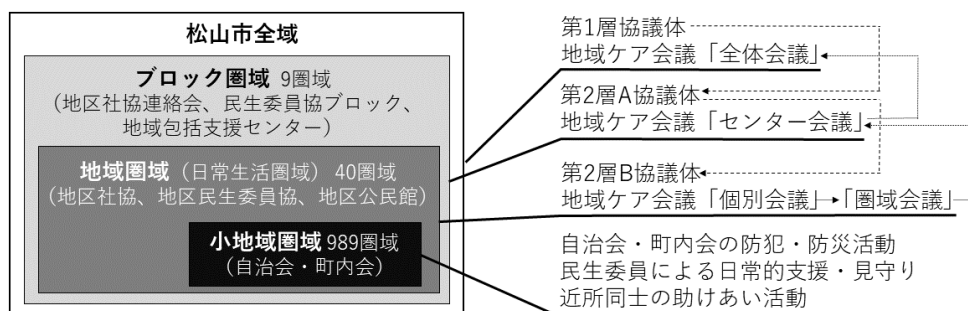


図2 松山市の地域ケア会議と協議体の地域的枠組みと役割

第4期松山市地域福祉計画・地域福祉活動推進計画、全国市民オンブズマン連絡会議調査(2019年6月)、松山市への文書調査(2021年10月)により筆者作成。

査<sup>2)</sup>によると、日常生活圏域は、民生委員・児童委員の地区割と合致している。この理由は、当該圏域の課題を民生委員が集約して、一つ上部の単位で配置される地域包括支援センターと連携を取りながら課題解決をすることが可能なためである。この圏域は、地区社会福祉協議会、地区民生委員・児童委員協議会、地区公民館の区域とおおむね一致している。この単位では、当該地域の団体による情報共有や連携・協働を推進する意見交換の場である協議体のうち、最もミクロな単位において相談支援や援助活動が行われる第2層B協議体が開催される。また、高齢者等が抱える個別の課題等について、医療・介護の多職種が協働して問題解決を図る地域ケア会議のうち、課題が発生した場合に随時開催される個別会議、それらを集約して日常生活圏域単位でニーズ集約をする圏域会議が開催される。

3番目に、地域圏域を包含する単位として、9圏域設置される「ブロック圏域」がある。この圏域は、地区社会福祉協議会、地域圏域で述べた協議会の連合体、地域包括支援センターの区域とおおむね一致している。この単位では、第2層B協議体を活性化させるために、専門家による支援・相談、情報の交換、研修の開催など、生活支援機能をより高度化させる第2層A協議体や、地域ケア会議「圏域会議」で集約された協議内容を地域の課題として地域包括支援センターで共有する地域ケア会議「センター会議」が開催される。

最後に、ブロック圏域を包含した「松山市域」の単位がある。この単位では、第2層A協議体や第2層B協議体では取り扱いきれない相談・支援・サービス提供が公的機関により行われる第1層協議体や、地域ケア会議「センター会議」の協議内容を松山市全体の課題として共有し、政策、方針を協議し提言する地域ケア会議「全体会議」が開催される。

以上のように、生活支援についてネットワ

ーク化する協議体と高齢者が抱える課題解決を図る地域ケア会議について、それぞれの空間的スケールに応じて取り組んでいることがわかる。また、地域ケア会議についてはより上位層に情報が伝わるようになっており、協議体についてはより下位層を補完する形で重層的な構造となっている。地域ケア会議や協議体では、圏域のスケール、各圏域の中心となる主体の考え方、会議の内容によって構成員は異なるが、それぞれ対等な形で会議が開かれている。つまり、重層的なローカル・ガバナンスにより地域包括ケアシステムが構築されているといえる。

もう一つ注目すべきは、各圏域の名称である。松山市では厚生労働省が地域と定義している日常生活圏域を「地域圏域」として、「地域」という表現をしており、それよりミクロな地域を「小地域圏域」と名付けている。つまり、松山市は地域包括ケアシステムにおける「高齢者の住み慣れた地域」と表現された「地域」を政策実行単位の形式地域として地区社会福祉協議会や地区民生委員・児童委員協議会の単位としたということがいえる。

## ②地域包括ケアシステムに関わる広域連携

高度医療に関わる入退院など、地域包括ケアシステムの中でも市町村内では解決できない課題については、市町村間の広域連携により解決する必要がある。

松山市を含む松山圏域連携中枢都市圏では、広域連携の取り組みの中で、中予保健所が作成した「松山圏域における入・退院時の支援ルール」を活用して連携している。同ルールの背景には、以下の内容が書かれている。

二次医療圏を単位として必要な医療資源を確保し、入院患者を住み慣れた地域に帰す「医療の縦の流れ」の中で在宅医療・介護連携のための多職種協働体制を推進していくこ

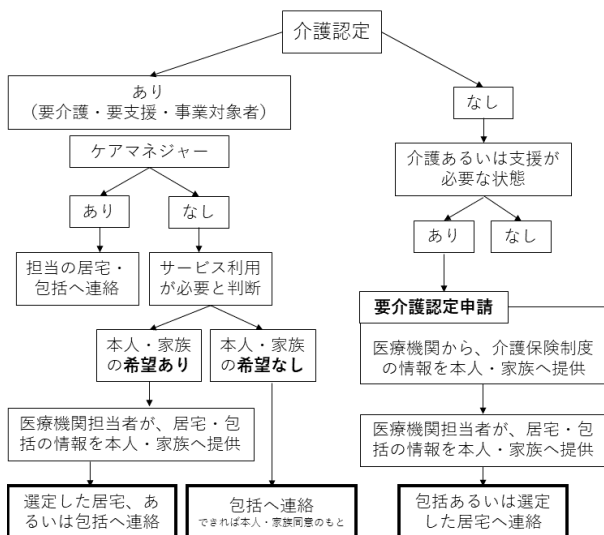


図3 松山圏域における介護保険の認定状況  
と入・退院支援フロー

注) 居宅：居宅介護支援事業所

包括：地域包括支援センター

松山構想区域地域医療構想調整会議「松山圏域における入・退院時の支援ルールの手引き」（2019年5月）により筆者作成。

ととされております。

一方、市町が主体となる地域包括ケアでは、住み慣れた地域へ戻ってきた患者に、医療の質を保ちながら必要な介護を地域全体でサポートする「横の連携」が重要であり、市町を超えて圏域全体の連携が必要な医療・介護連携については当所の役割であると考えました。

また、目的では以下の内容が書かれている。

病院職員とケアマネジャーの連携を促進することにより、積極的治療は終わったものの、日常生活に介護を必要とする状態で退院しなければならない高齢者が、円滑に在宅療養生活へ移行し安心して地域で生活できることを目指します。

これらからわかるのは、これまでに考察してきた「住み慣れた地域」に入院患者を戻すことを前提にしているが、そのあとは必要な介護を「地域」全体でサポートするというよ

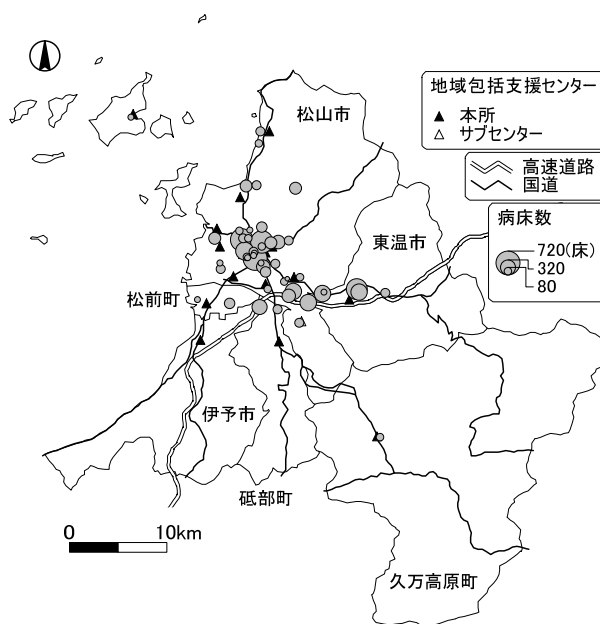


図4 松山圏域における病院と地域包括支援センターの分布（2020年7月時点）

松山構想区域地域医療構想調整会議資料により筆者作成。

うに、抽象的な範囲でありながら、その範囲の構成員のネットワークによるサポートという機能地域に近いネットワーク型地域を想定している。目的にある地域は、施設での医療から地域医療でという文脈として、施設外の「地域」を意味している。このように、地域包括ケアシステムの広域連携でも「地域」は多義的に使用されている。

図3は、入退院時のフローを示している。また、図4は松山圏域における病院と地域包括支援センターの分布を示している。図4をみると、松山圏域における病院の病床数は松山市中心部に集中しており、松山市外の5市町や島しょ部では入院医療に関してかなり脆弱であることがわかる。このため、入院による手術や治療が必要な場合には、市町をまたいで移動をする必要があり、入退院時には異なる市町の諸機関で連携する必要がある。

図3をみると、退院時に介護が必要かどうかを判別した後は、もともとの居住地の担当地域包括支援センターもしくは居宅介護支援事



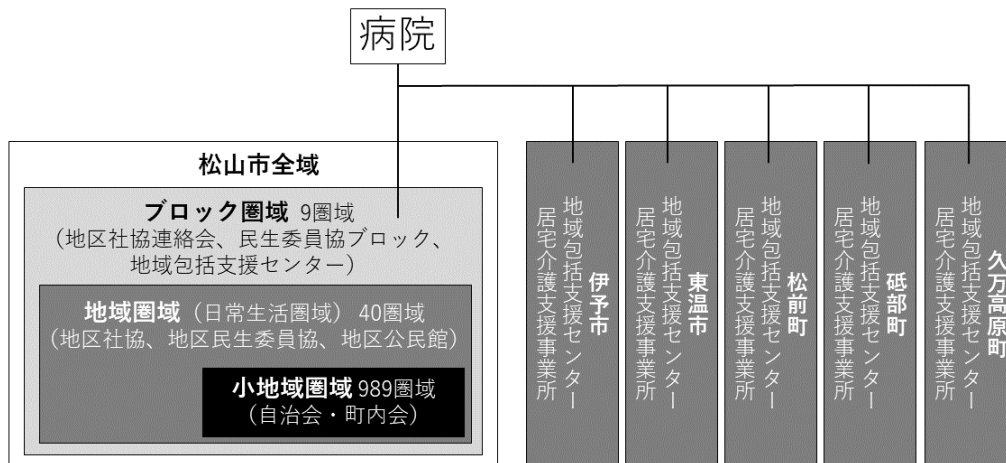


図5 松山圏域における入・退院支援に関わる関係

第4期松山市地域福祉計画・地域福祉活動推進計画、全国市民オンブズマン連絡会議調査（2019年6月）、松山構想区域地域医療構想調整会議「松山圏域における入・退院時の支援ルールの手引き」（2019年5月）、松山市への文書調査（2021年10月）により筆者作成。

業所のケアマネジャーなどに連絡し、介護保険サービスもしくは自治体を実施するサービスにつなぐこととなる。地域包括支援センターは松山市ではブロック圏域単位、それ以外の市町では1自治体1圏域として1か所ずつである（図5）。このため、入退院に関わる広域連携のシステムは、国の言う「地域」としての日常生活圏域を基盤に形成されるネットワーク型の地域の構成要素と複数自治体をまたぐ広域医療との連携を図る機能になっている。

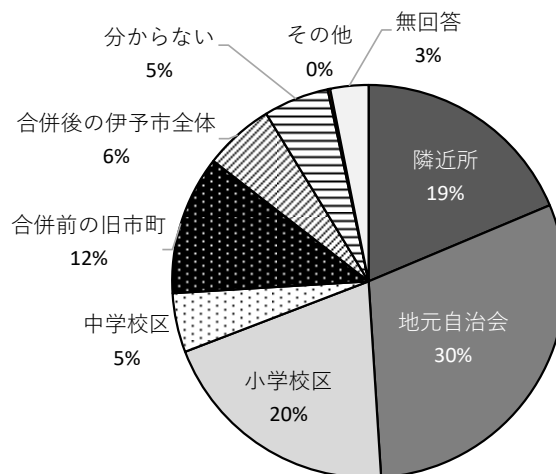


図6 伊予市民にとっての「地域」

伊予市第3期地域福祉計画（資料版）より筆者作成。

### ③伊予市における地域の捉え方

他方、市町村側では、「地域」をどのように設定して政策を実行するかに苦慮している事例もみられる。図6は、松山圏域に属する伊予市の地域福祉計画策定に向けた市民アンケート調査の結果である。アンケートの問9では、「あなた自身にとっての「地域」とは、およそ次のどの範囲ですか」というように、市民が考える「地域」の範囲を質問している。アンケートの中でいきなりこのような設問があり、それ以前に「地域」の定義もされていない。市民が何を想定して図6のように回答している

のかは定かではないが、かなりミクロな範囲である小学校区、地元自治会、隣近所を大半の住民が選択している。

またアンケートの問21では、「あなた自身が、地域やご近所からしてもらいたいことや、してもらおうと助かることを教えてください」と、市民が地域や近所からしてもらいたいことを質問している。ここでの「地域」は範囲ではなく、そこに属する住民や団体も含まれたネットワーク型地域であると想定される。

また、地域と近所を分けて表記していることから、問9における「地域」で想定している選択肢の意味とも矛盾する結果になっている。

なお伊予市では、厚生労働省が「地域」と想定する日常生活圏域は市全域で1圏域となっている(図5)。他方、地域福祉計画では市域を地区社会福祉協議会の単位である6地区ごとに懇談会を開催するなど、ネットワーク形成を図っている。どちらの単位でも「地域」を使用しており、アンケートで「地域」の枠組みを確認している割には「地域」の使い方が曖昧であった。このように、伊予市では行政と住民、また行政の組織内、住民間での「地域」に対する共通認識に課題があるといえる。

## 5. おわりに—地域政策において「地域」をどのように捉えれば良いか—

これまで述べてきたように、「地域」は多義的で便利な言葉であるゆえ、使用する際にはその意味を考える必要がある。本稿で事例とした分野においては、①物理的な空間である「地域」、②抽象的な空間である「地域」、③地域社会と類義語であるネットワーク型の「地域」という、主に3種類の地域があった。

政策形成では、物理的な空間としての「地域」のうち、形式地域(行政区)単位で計画・実行されることが多い。COVID-19対策、地域福祉ともにこのような形で政策形成がされていた。実質地域的な事象においても形式地域単位で政策形成されることは、実行主体が行政である以上、ある程度はやむを得ないといえる。しかし、地域の規模論だけでなく、その性格や実質地域としての広がりなど、事象の実体を考慮して可能な限り実質地域に近づけた形式地域単位で政策実行していくことが重要である。

他方、事象によっては形式地域をまたぐこともある。このことは、広域医療対応などの

地域福祉政策において生じていたことである。このような事象では、形式地域間のネットワークを重視した結節地域の考え方が重要である。また、可能な範囲で形式地域と結節地域の近似化を図ることも有効である。

以上のように、「地域」の類型を考慮しつつ、行政内部、行政・住民・関係団体間での「地域」に関わる用語整理(例えば、①物理的な空間である地域は「具体的な範囲を言及(市町村、小学校区など)」、②抽象的な地域は「地域」、③ネットワーク型の地域は「地域社会」、など)をした上で、共通認識を持って明確化しながら使用していくことが、さまざまな主体が関わりながらより具体的な取り組みをしやすい地域政策を実行していくことにつながるものと考えられる。

### 【付記】

本稿の執筆にあたり、松山市役所には文書調査でお世話になりました。この場を借りて御礼申し上げます。また、本研究は、科学研究費補助金(基盤研究(B)「ローカルガバナンスにおける地域とは何か?地方自治の課題に応える地理的枠組みの探究」研究課題番号:20H01393、研究代表者:佐藤正志)を使用している。

### 注

- 1) 著書では、「地域学」を表明して定義をしている。
- 2) COVID-19対策により、2021年10月に文書調査をした。

### 文 献

- 石山恒貴(2019)はじめに:石山恒貴編著『地域とゆるくつながろう! サードプレイスと関係人口の時代』5-41、静岡新聞社。
- 金坂清則(1993)「地域」という日本語—学術用語としての成立以前を中心に—:大峯顯・原田平作・中岡成文編『地域のロゴス』236-254、

- 世界思想社。
- 木内信蔵（1972）『地域概論—その理論と応用』東京大学出版会。
- 都築千景（2020）『地域特性がみえてくる地域診断—地域包括支援センターの活動充実を目指して』医歯薬出版株式会社。
- 西野辰哉（2018）地方三都市における高齢者の生活圏域実態の横断的比較と一中学校区を目安とする日常生活圏域設定の妥当性の検討、日本建築学会計画系論文集、750、1403-1413。
- 西村周三（2013）医療・介護サービスへの影響：西村周三監修・国立社会保障・人口問題研究所編『地域包括ケアシステム—「住み慣れた地域で老いる」社会をめざして』27-46、慶應義塾大学出版会。
- 西村 淳（2021）地域共生社会と社会福祉—本書のねらい：西村 淳編集代表『地域共生社会と社会福祉』3-10、法律文化社。
- 畠山輝雄（2019）地域包括ケアシステムにおける日常生活圏域とローカル・ガバナンスのあり方、地域開発、630、46-49。
- 畠山輝雄・駒木伸比古（2021）COVID-19 対策における移動規制に対する地域概念からの考察、E-journal GEO、16、262-275。
- 藤井 正（2009）「地域」という考え方：藤井正・光多長温・小野達也・家中 茂編著『地域政策入門—未来へ向けた地域づくり』10-20、ミネルヴァ書房。
- 光多長温（2011）地域主義の系譜と地域学：柳原邦光・光多長温・家中茂・仲野誠編著『地域学入門—〈つながり〉をとりもどす—』29-48、ミネルヴァ書房。
- 宮町良広（2011）場所への好奇心から地域の活性化へ：地域学研究会編『はじめての地域学—「地域」が映し出す社会と経済』29-48、ミネルヴァ書房。
- 柳原邦光（2011a）地域を生きるために：柳原邦光・光多長温・家中茂・仲野誠編著『地域学入門—〈つながり〉をとりもどす—』1-10、ミネルヴァ書房。
- 柳原邦光（2011b）希望の学としての「地域学」：柳原邦光・光多長温・家中茂・仲野誠編著『地域学入門—〈つながり〉をとりもどす—』299-326、ミネルヴァ書房。
- 山下祐介（2020）『地域学をはじめよう』岩波ジュニア新書。

## 改憲より優先すべき課題

参議院議員 岸 真紀子

第26回参議院議員選挙が行われ、立憲民主党は数の上では野党第一党を保つことができたものの改選前より議席を落とし、今後の国会情勢は厳しい。

開票速報番組や翌日の新聞は、憲法改正論議に前向きな「改憲勢力」3分の2超をことさらに強調し報道した。選挙後の岸田総理は、憲法9条への自衛隊明記など自民が掲げる改憲4項目に言及し、憲法改正の早期発議をめざすと強気だ。

自民や維新は、ロシアによるウクライナ侵攻で安全保障には自衛隊の9条明記が必要だと言っているが、元々は集団的自衛権の違憲性を後付けで合憲にしようと目論んでいるものであり、自衛隊の規定を加えると現行の9条1項2項は効力がなくなり、これまでとはまったく違う憲法になる。

現在は4項目を強調しているが、自民党HPにある憲法改正草案は、天皇を元首としたり、国民主権を削除したり、家長制度復活と思える言葉に変わっていたり、国家に重きを置き個人が蔑ろにされる驚く内容だ。本当の狙いはこれではないか。

本来、憲法は権力を縛るためにあるもので、権力を持つ側が変えたいと言うのはおかしい話である。とはいえ、反対ばかり言っても世論が変わってきている中では響かない。立憲民主党は「論憲」を掲げ、市民との対話をスタートした。立憲民主党の憲法調査会メンバーを中心に枝野幸男顧問（前代表）が「立憲主義に基づく論憲とは」をテーマに講演した

後、参加者と対話する形で開催している。

「護憲」「改憲」と分ける前に、現行憲法を知ることから始める。その上で変えなければならない項目があるのか、それとも憲法は変えずとも他の法律で対応できるのか、一部の強い声に流されることなく落ち着いた議論が欠かせない。憲法は国家権力を制約するものであり、「国民主権」「基本的人権の尊重」「平和主義」の三原則を堅持する取り組みを進める。

参院選の争点は「物価高」であった。帝国データバンクによれば7～8月の値上げは4229品目、年末までに2万品目を見込んでいる。食パンは8.7%、サラダ油10～20%、菓子3～11%などの物価高騰は、家計も事業経営も逼迫させている。

物価高の要因は、原油価格の高騰だけではなく、異常な円安が影響している。円安の原因は「アベノミクス」の失敗だ。アベノミクスとは、「デフレからの脱却」と「富の拡大」をめざすとして、安倍政権が進めた政策である。アベノミクス「3本の矢」は、①大胆な金融政策、②国の財政支出、③規制緩和であった。日銀のマイナス金利と国債の買い入れを進めたが、当時から出口戦略を考えていなかった。日本だけが金融政策を転換できず、現在の異常な円安を引き起こしている。

利率を上げると国債や地方債も増えるため、地方自治体にも影響を及ぼすが、それでも世界から取り残されることは危険である。金融政策の見直しは必須なのに、岸田政権はアベノミク



スを否定できないため身動きがとれない。

日本は原材料のほとんどを海外に依存し、食料自給率も 37%しかない。日ごろ買う物のほとんどを海外から輸入している。このまま円安が続けば物価はさらに高くなっていく。

インフレになっても、賃金が上がってればよいが、賃金は上がっていない。むしろ雇用環境は経営者に都合の良い働かされ方に変えられた。世界で一番企業が活動しやすい国と言って、株主優先で労働者を蔑ろにしてきた。その現れが労働者派遣法の改悪や非正規雇用の増大などである。

1994年の年間所得の中央値は 550 万円だったのが、2019年は 372 万円であり、178 万円の減 (32%減)。特に、非正規雇用は 200 万円台が多い。平均値だと変わっていないため、格差が拡大していることになる。

岸田総理は、自民党総裁選の時は、「格差是正と分配」を声高に言っていたが、総理になった途端、「経済成長」を前面に出し、「所得倍增計画」は「資産所得倍增プラン」と NISA や iDeCo で国民の資産を投資させるもの変わった。分厚かった中間層は全体的に年収が下がり、資産を持たない人も 3 割いる時代。どこを見ての政策なのか、金持ち優遇政策と言わざるを得ない。

改めて、傷んだ雇用を改善して分厚い中間層を取り戻し、内需、もっと言えば地域で経済がまわる仕組みを創っていかなければ、少子高齢・人口減少社会を脱却することは困難である。

もう 1つ懸念しているのは国の借金である。コロナもあって財政出動が必要だったとはいえ、2022年 3 月末で 1241 兆円まで膨れ上がった。財政を再建しなければ、少子社会の中、将来世代に多大な負の遺産となる。2001 年以降、小泉・竹中構造改革によって地方交付税は 6 兆円も削られ、自治体の財政は急激に悪

化し、しわ寄せが地方公務員の定数削減へと向かった。北海道夕張市の財政破たんが全国の自治体の見せしめとされ拍車をかけた。比較的財政に余力のある不交付団体も、市町村類型など標準的なものと比較され、行政改革をせざるを得なかった。

一方で 2000 年以降、地方分権が進められ、自治体の仕事は増えている。しかし、財源は思うように国から移譲されなかった。

コロナ禍でも自治体は住民を支えるための仕事が多く降りかかった。感染対策、ワクチン接種、様々な給付金、経済対策など多大な業務が増えた。自治体の裁量に任せればいいのに、余計な縛りを国がかけてくる。国が方針を二転三転する度に現場は振り回された。私も現場の声を集め国へ再三にわたって意見してきたが、現在も岸田総理はワクチン 4 回目接種で現場を振り回している。

枝野ビジョンに掲げた「公助」や「共助」を実現するためには、地域を一番よく知り、住民と直接接する自治体の役割は大きい。しかし、現場は疲弊していて考える余裕すらない。例えば、児童虐待などを担当する児童相談所の職員は、昔であれば「子どもたちのために」希望を持った職員が多かった。今は虐待が報道される度に制度が変わり、プレッシャーが増す中でやりたくてもできない葛藤が生まれている。今や児相は「異動したくない職場」とまで言われている。これは当該職員の問題ではなく、職場環境や背景にある国の制度や政策に問題があると私は考える。

私は自治体職員に誇りがあった。何かができなかったわけではないが、役所全体で考えれば「人の役に立つ仕事」をしていたと捉えていた。お互い様に支え合う社会を創るには、日々の生活にゆとりがなければならぬ。自治体職員が自信をもって働ける環境をつくるためにも、現場に寄り添い、引き続き声に上げていく。政治も労働組合も、改善に終わりはない。

## 「巻頭言」資料：日米の検疫体制の比較（2022年5月）

### 1. 訪米の時

#### (1) 新東京国際空港（成田空港、羽田でも同じ）

・ワクチン接種証明書（ワクチンパスポート）の準備 ⇔ マイナンバーカードと連動（Android 8 以上で対応）  
（スマホによる接種証明書への対応ができない場合は、自治体発行の紙ベースの接種証明書を使用）

・宣誓書、滞在先住所の準備（米国政府へ提出）

・PCR 検査証明書（米国政府 CDC の要件）の準備

フライト出発の 24 時間以内の検査と陰性証明書

成田空港の検査センター（事前予約、検査結果判明まで 3 時間待機、費用 23,000 円）

} ⇒ 6 月 12 日から廃止

・航空会社のチェックイン時に各証明書のチェック、宣誓書と滞在先住所の提出

#### (2) サンフランシスコ国際空港

・入国審査前の検温、入国審査、税関検査（パンデミック発生前と変化なし）

入国審査時にワクチン接種証明書や PCR 検査の結果についての質問なし

### 2. 帰国の時

#### (1) サンフランシスコ国際空港

・ワクチン接種証明書（ワクチンパスポート）、質問票、誓約書の準備

・PCR 検査証明書（日本の厚労省の要件）

フライト出発の 72 時間以内の検査と陰性証明書

国際線ターミナルの GoHealth-Dignity Health Medical Foundation（事前予約、検査、結果判明まで約 45 分、費用 275 ドル）⇒米国方式の証明書と厚労省指定の証明書を同時に発行

なお、日系航空会社が推奨する検査機関（日本語対応）では費用は約 50,000 円

・厚労省の MySOS サイトでの検疫システムへの登録と手続き（ファストトラック）

これはスマホを用いた空港での検疫手続きの事前登録（入国時の手続きの簡略化）、帰国前夜にスタートするのが無難

◆検疫手続き事前登録（健康状態に関する質問票・誓約書・ワクチン接種証明書を登録）（画面が赤色へ）



◆審査（厚労省で登録内容の確認 ⇒ PCR 検査証明書以外の登録）（画面が黄色へ）



◆空港での PCR 検査と検査証明書の送信（画面が緑色へ）

筆者の場合は、フライトに搭乗する 20 分前に審査が完了（画面が青色へ）（WIFI を使用できる環境が必須）

（72 時間以内の PCR 検査は事前に空港以外でも受けることが可能だが、費用が高額になる可能性がある）

・航空会社のチェックイン時にワクチン接種証明書と PCR 検査証明書をチェック

#### (2) 新東京国際空港（成田空港、羽田でも同じ）

・検温と検疫

検疫ではファストトラックの検査結果（青色の画面）をチェック

（MySOS ダウンロード済みの確認、これにより各書類と証明書を何度かチェック）

⇒スマホによる対応ができない場合（紙ベース）は長い行列に並んで検疫を受けるために長時間が必要（平均約 2 時間）

唾液による PCR 検査と陰性証明書の確認 ⇒ 6 月 1 日から廃止

自宅等待機期間の判断 ⇒ ファストトラックの確認で待機不要との判断（佐藤の場合はここまで約 25 分弱）

・通常の入国審査と税関検査

### 3. 検疫体制の日米比較から見えること

・政策的な一貫性の欠如

・行政のちぐはぐな DX 化のもとでの情報格差（デジタル・デバイド）拡大のリスク

注：6 月から日本入国・帰国に際しての検疫措置が滞っていた国・地域の区分で異なることになったが、出国前の PCR 検査は全員必須である。その区分は青色（米国、英国、その他の国・地域 98 カ国 ワクチン接種証明書不問、到着時の検査と待機はない）、黄色（ベトナム、インド、その他の国・地域 99 カ国 ワクチン接種証明書の有無で、到着時検査などの検疫措置が異なる）、赤色（パキスタン、他の 4 カ国・地域 到着時検査と自宅か施設での三日間の待機）。

## 編集後記

本号は、「憲法と地方自治」、「自助・共助・公助」、「地域」について、問いなおす論考で構成した。いずれも、私たちが生活を営む上での前提とされているものだが、普段、これらをほとんど意識することなく過ごしているといえよう。しかし、これらに目を向け、そのあり方を見つめなおすことによって、地域で人々が安心して暮らし続けられる社会を築いていく上で、いま求められていることが見えてくるのではないか。各論考では、そうして立ち止まって考えることを通して、さまざまな視点・論点が提起され、地方自治、自治体、自治体職員、自治研、地域政策の針路を考えるためのヒントがちりばめられている。 (野口 鉄平)

2022年 8月 25日

### 自治研かながわ月報第197号 (2022年8月号, 通算261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こみください。
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。