

市民シンクタンクのあり方研究会

報告書

- With/After コロナ・人口減少時代における市民シンクタンクの可能性 -

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター

2022年8月

目次

1. はじめに

2. 「市民シンクタンクのあり方研究会」の研究概要

(1) 調査概要

(2) 研究成果

①2021年度政府予算と地方財政計画（自治研かながわ月報 2021年4月号掲載）

②人口減少社会における地域コミュニティの変容（自治研かながわ月報 2021年6月号掲載）

③コロナ禍の県内フードバンク運動の現状と課題（自治研かながわ月報 2021年10月号掲載）

④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（自治研かながわ月報 2021年10月号掲載）

⑤スポーツと地域コミュニティ（自治研かながわ月報 2022年6月号掲載）

⑥川崎フロンターレとホームタウン活動（自治研かながわ月報 2022年6月号掲載）

⑦第57回自治研神奈川集会・基調講演「憲法から見た地方自治の危機」

⑧第57回自治研神奈川集会・ディスカッション「自助・共助・公助の現在を考える」
（自治研かながわ月報 2022年8月号掲載予定）

1. はじめに

(1) 新型コロナについて

2019 年末に中国武漢市から発生した新型コロナウイルスは、パンデミックを引き起こした後、何度も変種を重ねて影響を与え続け、世界中の社会システムを混乱させている。各国によってコロナ対策の重点は異なるものの、人的接触による感染を主としていることから、予防策としては人や物の流れを抑制し、人の集まりを回避し、マスクを着用するという人の社会的行動を制限すること、ワクチン接種をする、PCRなどの医療検査体制を構築することが主となっており、感染者には、隔離して治療する、というパターンは共通のものとされる。この一連の流れをいかにスムーズにまた臨機応変に対応するかが試されている。

その中であって、エッセンシャルワーカーの重要性が見直されている。そしてその仕事の多くを地方自治体が担っている。しかしながら、新自由主義に基づいた行財政改革によって予算や人員削減が進んだ結果、新型コロナ発生後既に3年を経過するが、未だに新型コロナへの対応は安定していない。自治体現場は、保健所や病院などの医療機関や施設は疲弊し、学校教育では成長期の子どもたちとともに教職員が振り回されている。その他さまざまなコロナ現場は混乱をきたしている。また、急場しのぎの組織改正や職員配置あるいは常態化した応援体制によって、通常業務にも支障をきたしている。

一方において、新型コロナへの対応は、これまでの社会常識を覆すものともなっている。冗漫な財政執行への反省としてあったプライマリーバランスの議論は、コロナ対応への野放図な国の財政支出によって吹き飛んでしまった。市民生活においては、自粛の名のもとに営業の自由が制限され、教育を受ける権利さえ軽んじられてきた。そのお先棒を担がされている自治体にとっては、新型コロナの前には基本的人権がないがしろにされてもいたしかたないということなのであるだろうか。

また、混迷のままいきあたりばつりの対策しか打ち出せない政府は、自助・共助・公助の補完の原則さえ守れず、市民の政府への信頼は薄らいでいるにも関わらず、強権的な対応を望む声は増してきている。

このような中であって、コロナ禍の現状を認識し、また新型コロナとの共存、あるいはこの経験を踏まえた地域社会のあり方を模索する必要に迫られている。

(2) 共同研究の意義

戦後まもなく生まれた自治労運動では、自治体労働者としての労働条件の向上や福利厚生への拡充を求めるだけでなく、地方自治の確立に向け自治体労働者の立場で、有識者や地域住民とともに自治体政策を考える自治研運動が取り組まれてきた。その運動の一つとして、各県本部、自治体に地方自治研究機関を設立し、市民や地域にウイングを広げた活動を展開してきた。神奈川県内をみても、(公社)神奈川県地方自治研究センター、横浜地方自治研究センター、(一社)川崎地方自治研究センター、相模原地方自治研究センター、横須賀地方自治研究センター、藤沢地方自治研究センターの6カ所が設置されている。しかしながら、自治労組織の環境の変化とともに地方自治研究機関も活動の見直しを迫られている。

ちょうど2021年は、横須賀市長選挙(6月)を皮切りに、横浜市長(8月)、鎌倉市長(10月)、

川崎市長（11月）と県内主要都市の首長選挙が行われる予定になっていた。その中でも、横浜市長選挙は、以前から問題になっていたカジノ＝IR誘致について、当時の誘致を進める林市長と誘致に反対する市民が住民投票の直接請求を求めるなどの対立が浮上し、市長・市議会が直接請求を拒否したことから、市長選挙がその結着の場となるという地方自治を巡る大きな選挙として注目されていた。

カジノ誘致はともかく、コロナ禍にあって自治体の運営がどう変わっていくのかは共通の課題であることから、県内の地方自治研究機関が共同して研究する必要が求められた。

そして、自治研運動の原点に立ち返り、自治体労働者と市民が共通のプラットフォームに立った市民シンクタンクを目指して、様々な課題に対して意見を交わすものとして、（特非）参加型システム研究所、（一社）勁草塾へ参加を呼びかけ、共同研究を進めていくことになった。

当面の活動は、時宜にあった地方自治に関わる課題を選び、講演会方式で進め、その記録を神奈川県地方自治研究センターの機関誌に掲載することとした。開催に至る趣意書、およびこれまでの経過は次のとおりである。

なお、2021年の一連の首長選挙の後しばらく中断したが、2022年2月から再開した。

市民シンクタンクのあり方研究会は、神奈川県内の6つの自治研センターの研究員や関係者が一堂に集い、生活クラブ運動グループや政治塾の勁草塾などと時事と地方自治などをめぐって適宜、議論する場となった。自治研センターの役割を問い直す機会となった本研究助成金を提供いただいた自治労会館に厚く感謝申し上げます。

- 開催趣意書 -

コロナ禍は、世界中の社会システムを一時停止にさせた。20世紀後半から席卷していた新自由主義的政治経済思想は、地球環境の悪化、格差・貧困の拡大をもたらしたが、コロナ禍はその反省を迫るものとして、人類の文明史に大きく刻まれるものと思われる。

しかしながら、各国の為政者の多くはコロナ禍を早急に終息させ、再びもとの新自由主義経済に戻そうと画策し、さらに格差を拡大させ富裕層の富を増大させようとしている。

私たちは、その動きを止めなければならない。ポストコロナ社会のあるべき姿を提示し、歪み続けてきた世の中を整えていく歩みを始めなければならない。

今年、総選挙の年であると同時に、神奈川県内では、横浜市、川崎市、横須賀市、鎌倉市、松田町、箱根町などの首長選挙があり、ポストコロナ社会のレジリエンスな分権社会を世に問う機会に恵まれた。このように、県内で地方自治の確立に向けて研究活動を続けている研究所が横につながり、神奈川の多面的な姿・かたち・課題について議論する場として、本研究会を設置し、政策提言に結びつけるものにしたい。

2022年8月

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター 市民シンクタンクのあり方研究会

2. 「市民シンクタンクのあり方研究会」の研究概要

(1) 調査概要

■研究テーマ

テーマ名称：市民シンクタンクのあり方研究会

具体的内容：神奈川県内の自治研センター等と共同して、ポストコロナ社会のあるべき姿を見据え、歪み続けてきた世の中を整えていく歩みをはじめめるための共同研究を進める。

■構成

| | |
|---------|---------------------------------|
| チームリーダー | 佐野 充 (神奈川自治研センター理事長) |
| チームメンバー | 其田茂樹 (地方自治総合研究所研究員) |
| | 岡 真人 (横浜地方自治研究センター理事長) |
| | 岩沢弘秋 (横浜地方自治研究センター副理事長) |
| | 勝島行正 (横浜地方自治研究センター理事) |
| | 板橋洋一 (川崎地方自治研究センター理事長) |
| | 大矢野修 (川崎地方自治研究センター主任研究員) |
| | 早坂公幸 (横須賀地方自治研究センター理事長) |
| | 横山純子 (横須賀地方自治研究センター副理事長) |
| | 田中 充 (相模原地方自治研究センター副理事長) |
| | 佐藤裕司 (相模原地方自治研究センター事務局長) |
| | 塩入實生 (藤沢地方自治研究センター理事) |
| | 大矢 徹 (藤沢地方自治研究センター主任研究員) |
| | 齋藤 勁 (一般社団法人勁草塾代表理事) |
| | 井上雅喜 (参加型システム研究所所長) 2022年6月まで |
| | 数寄真人 (参加型システム研究所所長) 2022年6月から |
| | 上林得郎 (神奈川自治研センター顧問) |
| | 野口鉄平 (神奈川自治研センター研究員) |
| | 野坂智也 (神奈川自治研センター事務局長) |
| | 武部佑司 (自治労神奈川県本部副委員長) |
| | 梅谷英昭 (自治労神奈川県本部政策局長) 2021年10月まで |
| | 座本將之 (自治労神奈川県本部政策局長) 2021年10月から |

■活動状況

●第1回研究会

- ・日時：2021年2月17日(水) 14:00～
- ・テーマ：「メンバー確認、運営方法など」

●第2回研究会

- ・日時：2021年3月19日(金) 14:00～
- ・テーマ：「市民シンクタンクの役割と期待 - 財政の視点から」
- ・講師：其田茂樹 (自治総研研究員)
- ・月報4月号(189号)講演録掲載

●第3回研究会

- ・日時：2021年4月16日(金) 14:00～ (オンライン併用)
- ・テーマ：「ポストコロナと人口減少社会におけるコミュニティの変容について」
- ・講師：中川久美子 (元横浜市政策局政策支援センター主席研究員)
- ・月報6月号(190号)講演録掲載

- 第4回研究会
 - ・日時：2021年6月4日（金）14：00～（オンライン併用）
 - ・テーマ：「脱炭素社会に向けた地球温暖化対策」
 - ・講師：田中充（法政大学社会学部教授）
- 第5回研究会
 - ・日時：2021年7月5日（月）14：00～（オンライン併用）
 - ・テーマ：「新たな公共 - 生活クラブの取組から」
 - ・講師：井上雅喜（参加型システム研究所所長）、大石高久（かながわ生き生き市民基金専務理事）
 - ・月報10月号（192号）講演録掲載
- 第6回研究会
 - ・日時：2021年7月14日（水）14：00～（オンライン併用）
 - ・テーマ：「コロナ禍の自治体財政」
 - ・講師：川崎市、藤沢市、横須賀市の市議会議員から報告とディスカッション
- 第7回研究会
 - ・日時：2021年9月14日（火）14：00～
 - ・テーマ：「第1シリーズの振り返り、第2シリーズの進め方」
- 第8回研究会
 - ・日時：2022年2月28日（月）14:00～（オンライン併用）
 - ・テーマ：「スポーツと地域コミュニティ」
 - ・講師：天野春果（川崎フロンターレタウンコミュニケーション部）
 - ・月報6月号（196号）講演録掲載
- 第9回研究会
 - ・日時：2022年4月26日（火）14:00～（オンライン併用）
 - ・テーマ：「地方自治の現状と課題 - 日弁連『地方自治の充実と安心社会の実現決議2021』を参考に - 」
 - ・講師：石渡豊正（神奈川総合法律事務所弁護士）
- 第10回研究会
 - ・日時：2022年5月31日（火）14:00～（オンライン併用）
 - ・テーマ：「新たな地域社会構想の論点 - 欧州と日本の動向を俯瞰しながら - 」
 - ・講師：坪郷實（早稲田大学名誉教授）
- シンポジウム「自助・共助・公助の現在を考える」（第57回神奈川自治研集会）
 - ・日時：2022年6月11日（土）10:00～（オンライン併用）
 - ・基調講演「憲法から見た地方自治の危機」石渡豊正（神奈川総合法律事務所弁護士）
 - ・ディスカッション「自助・共助・公助の現在を考える」
井上雅喜（非営利法人参加型システム研究所客員研究員）
板橋洋一（川崎地方自治研究センター理事長）
石渡豊正（弁護士、神奈川総合法律事務所）
佐野 充（コーディネーター、神奈川自治研センター理事長）

（2）研究成果

本研究会に係る成果物は以下のとおり。

【寄稿】

2021 年度政府予算と地方財政計画

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 其田 茂樹

はじめに



新型コロナウイルス感染症が、社会を大きく変えたことはいうまでもない。2021 年に入っても 1 月 7 日に埼玉、千葉、東京、神

奈川の各都県に対して特別措置法に基づく緊急事態宣言が出され、その後、1 月 13 日には栃木、愛知、岐阜、京都、大阪、兵庫、福岡の各府県へと対象地域を拡大、2 月 7 日までとされた期間通りの解除を見たのは岐阜県のみで、その他の都府県は、3 月 7 日まで延長とされた。さらに、当初の対象であった 1 都 3 県については 3 月 21 日まで延長されている。

ワクチンの接種開始という一筋の光明を見出しつつ、変異株の広がりや「自粛」の限界などの課題にも直面し、難しい対応を迫られている。

「世界で一番企業が活躍しやすい国」を目指した安倍政権においては、2020 年度補正予算に 25 兆 5,665 億円の「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費」、第 2 次補正予

算に 31 兆 8,171 億円の「新型コロナウイルス感染症対策関係経費」をそれぞれ計上して対応してきた（前者は 2020 年 4 月 30 日、後者は同 6 月 12 日にそれぞれ成立）。

前者は、(1)感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発（1 兆 8,097 億円）、(2)雇用の維持と事業の継続（19 兆 4,905 億円）、(3)次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復（1 兆 8,482 億円）、(4)強靱な経済構造の構築（9,172 億円）、(5)新型コロナウイルス感染症予備費（1 兆 5,000 億円）からなる。

(1)は、そのサイズなどに不評を買った全世界への布製マスクの配布（233 億円）も含まれるが、多くは、新型コロナウイルス感染症対策地方創生臨時交付金（1 兆円）が占める。当該交付金は、感染症対策として疑問符が付くような事業に計上されている状況が報道されるなどする一方で、繰越や基金への繰入の可否等に関して自治体の理解が進んでおらず、混乱を来している事例も見受けられるようである。

(2)は、国民に 10 万円配布する特別定額給付金（12 兆 8,803 億円）が主要な使途で、その他、雇用調整助成金の特例措置の拡大（690 億円）、中小小規模事業者等の資金繰り対策（3 兆 8,316 億円）などが計上された。この特定定額給付金をめぐっては、一度閣議決定した予算を変更するという異例の措置が取られた。

(3)は、そのほとんどを Go To キャンペーン事業（1兆6,794億円）が占める。この事業をめぐっては、運用が目まぐるしく変わり、事業者にも利用者にも大きな混乱が生じるとともに、「キャンペーンが感染を拡大させたエビデンスはない」としながら、会食を避け、人流を抑えることが他方で求められるなど、施策に一貫性を欠く印象を植え付けることになった。

(4)の中には、GIGA スクール構想の加速による学びの保障（2,292億円）、公共投資の早期執行等のためのデジタルインフラの推進（178億円）が含まれる。(5)の予備費をめぐっては、政府の迅速な対応を可能にする反面、国会のチェックから遠ざけられたところに多額の予算を計上することへの批判も多い。

後者は、(1)雇用調整助成金の拡充等（4,519億円）、(2)資金繰り対応の強化（11兆6,390億円）、(3)家賃支援給付金の創設（2兆242億円）、(4)医療提供体制等の強化（2兆9,892億円）、(5)その他の支援（4兆7,127億円）、(6)新型コロナウイルス感染症対策予備費（10兆円）からなる。内訳等は割愛するが、前者よりもはるかに大きな予備費の存在が目立つ。なお、コロナ対策の地方創生臨時交付金は、(5)に位置づけられ、2兆円計上されている。

報道等によれば、特別定額給付金の再度の交付を求める声もあるが、本来は、誰がどの程度困っているかが把握できない場合に緊急的に実施する性格の措置であり、その間に、感染症対策に必要な措置によってどのような影響が出るのかを見極め、そこに財源を投入する体制を整える必要があった。再交付を求められるということは、現状の施策が効果的ではないという評価を浮き彫りにしたものである。

1. 「15 か月予算」を構成する要素

(1) 異例の予算編成過程

すでにみたように、コロナ禍にあって異例の補正予算が計上されたこともあり、2021年度の予算編成作業もその影響を受けていた。

例年6月には閣議決定されるいわゆる「骨太2020」は、2020年7月21日によく閣議決定された。その内容は前年のものに比べるとほぼ半分にとまどめられている。地方財政との関係では、新経済・財政再生計画に関する章は割愛され、それに伴って、一般財源総額に関する記述も抜け落ちている。これは、「現下の情勢下では政府として新型コロナウイルス感染症への対応が喫緊の課題であることから、令和3年度概算要求の仕組みや手続をできる限り簡素なものとする」と歩調を合わせ、記載内容を絞り込み、今後の政策対応の大きな方向性に重点を置いたものとしている。『経済財政運営と改革の基本方針 2019』（令和元年6月21日閣議決定）のうち、基本方針に記載が無い項目についても、「引き続き着実に実施する」との方針からである。

この結果、紙幅を割いて言及されたのが、「デジタルニューディール」と称する一連の施策であろう。ここに、「国・地方を通じたデジタル基盤の標準化の加速」が盛り込まれ、今後の動向を注視する必要があると思われる。

概算要求に関しても、例年7月中旬に概算要求基準が閣議了解するところ、2021年度に向けての概算要求については、2020年7月21日に同日の閣議における財務大臣発言をまとめた「令和3年度予算の概算要求の具体的な方針について」が公表されている。これによると、「政令を改正し、要求期限を1か月遅らせて9月30日とする」とともに、概算要求の段階で予算額を決めることはせず、その仕組みや手続をできる限り簡素なもの」とする方針が示された。具体的には、要求額は基本的に前年

度と同額とし、新型コロナウイルス感染症への対応など緊要な経費については別途要望を行うことができることとしながら、歳出改革の取組を強化して予算の中身を大胆に重点化することも求めるなどしている。

このように予算編成過程が遅れ気味になっているため、2021年度の政府予算や地方財政計画の閣議決定等についても遅れることが予想されたが、後に確認するように概ね例年と同様の経過を経ている。

(2) 総合経済対策と防災・減災と国土強靱化5か年加速化対策

政府は、2020年12月8日に「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」を閣議決定した。これは、日本経済に対して、「持ち直しの動きが続いている」ものの「経済の回復は未だ途上にある」との現状認識等に基づき、「国民の命と暮らしを守る、そのために雇用を維持し、経済を回復させ、新たな成長の突破口を切り開くべく」策定するとともに、実施のための第3次補正予算が編成されるものである。

「守りの視点」として、「医療提供体制の確保をはじめとする感染拡大防止に全力を挙げるとともに、内外の感染状況による経済への影響に対し、雇用と事業を支え、生活を守る」としつつ「攻めの視点」として、「行政デジタル化の遅れ、東京一極集中など感染症を契機に浮き彫りとなった課題に対処」、「グリーンやデジタルをはじめ成長分野に民間投資を呼び込みながら、生産性を高め、賃金の継続的な上昇を促し、所得の継続的な拡大と成長力強化につながる施策に資源を集中投下」を持つという事業規模73.6兆円、財政支出40.0兆円規模の対策である。

この経済対策の中で、「防災・減災、国土強靱化のための加速化対策」を取りまとめることが盛り込まれたが、これは、2018年12月に

閣議決定した「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を受けて事実上延長・拡充を図ったものと思われる。その内容には、「防災・減災、国土強靱化の取組をより効率的に進めるためには、近年急速に開発が進むデジタル技術の活用が不可欠である」、「2050年までのカーボンニュートラルの実現に資するとともに、災害リスクの高い都市の利用規制などのソフト対策とハード対策とが一体となった総合的な対応を行うものとし、省庁連携等を通じ、行政が効率的に実施することはもとより、自助・共助・公助を適切に組み合わせ、官民が適切に連携、役割分担しながら取り組むこと」としている。

このようにして、2020年12月11日に閣議決定された加速化対策であるが、その事業規模は15兆円程度とされ、激甚化する風水害や切迫する大規模地震への対策（78対策、12.3兆円）、予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策（21対策、2.7兆円）、国土強靱化に資する施策を効率的に進めるためのデジタル化等の推進（24対策、0.2兆円）の123の対策が盛り込まれている。

(3) 2020年度第3次補正予算

第3次補正予算は、2020年12月15日に閣議決定された（図表1参照）。

すでに触れたとおり、総合経済対策を実施するための予算措置が中心となるため、内容的にも総合経済対策に対応したものとなっており、主としてⅠ 新型コロナウイルス感染症の拡大防止策（4兆3,581億円）、Ⅱ ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現（11兆6,766億円）、Ⅲ 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保（3兆1,414億円）で構成されている。総合経済対策における財政支出の構成はⅠに5.9兆円、Ⅱに18.4兆円、Ⅲに5.6兆円となっており、総合経済対策のかなりの部分が第3次補正予算に計上され

図表1 2020年度第3次補正予算の概要

令和2年度補正予算（第3号）の概要

| | |
|---|------------------|
| I. 新型コロナウイルス感染症の拡大防止策 | 43,581億円 |
| 1. 医療提供体制の確保と医療機関等への支援 | 16,447億円 |
| ○ 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（病床や宿泊療養施設等の確保等）〔13,011億円〕 | |
| ○ 診療・検査医療機関をはじめとした医療機関等における感染拡大防止等の支援〔1,071億円〕 | |
| ○ 医療機関等の資金繰り支援〔1,037億円〕 ○ 小児科等の医療機関等に対する診療報酬による支援〔71億円〕 | 等 |
| 2. 検査体制の充実、ワクチン接種体制等の整備 | 8,204億円 |
| ○ 新型コロナウイルスワクチンの接種体制の整備・接種の実施〔5,736億円〕 | |
| ○ PCR検査・抗原検査の実施等〔672億円〕 | 等 |
| 3. 知見に基づく感染防止対策の徹底 | 17,487億円 |
| ○ 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金〔15,000億円〕 | |
| ○ 東京オリンピック・パラリンピック競技大会の延期に伴う感染症対策等事業〔959億円〕 | 等 |
| 4. 感染症の収束に向けた国際協力 | 1,444億円 |
| ○ アフリカ、中東、アジア・大洋州地域への国際機関等を通じた支援〔792億円〕 | 等 |
| II. ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現 | 116,766億円 |
| 1. デジタル改革・グリーン社会の実現 | 28,256億円 |
| ○ 地方団体のデジタル基盤改革支援〔1,788億円〕 ○ マイナンバーカードの普及促進〔1,336億円〕 | |
| ○ ポスト5G・Beyond 5G（6G）研究開発支援〔1,400億円〕 | |
| ○ カーボンニュートラルに向けた革新的な技術開発支援のための基金の創設〔20,000億円〕 | |
| ○ グリーン住宅ポイント制度の創設〔1,094億円〕 | 等 |
| 2. 経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上 | 23,959億円 |
| ○ 中堅・中小企業の経営転換支援（事業再構築補助金）〔11,485億円〕 ○ 大学ファンド〔5,000億円〕 | |
| ○ 持続化補助金等〔2,300億円〕 ○ 国内外のサプライチェーン強靱化支援〔2,225億円〕 | |
| ○ 地域公共交通の維持・活性化への重点的支援〔150億円〕 | 等 |
| 3. 地域・社会・雇用における民需主導の好循環の実現 | 64,551億円 |
| ○ 中小・小規模事業者等への資金繰り支援〔32,049億円〕 ○ 地方創生臨時交付金（再掲） | |
| ○ Go To トラベル〔10,311億円〕、Go To イート〔515億円〕 | |
| ○ 雇用調整助成金の特例措置〔5,430億円〕 ○ 緊急小口資金等の特例措置〔4,199億円〕 | |
| ○ 観光（インバウンド復活に向けた基盤整備）〔650億円〕 ○ 不妊治療に係る助成措置の拡充〔370億円〕 | |
| ○ 水田の畑地化・汎用化・大区画化等による高収益化の推進〔700億円〕 | |
| ○ 新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金（生活困窮者支援・自殺対策等）〔140億円〕 | 等 |
| III. 防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保 | 31,414億円 |
| 1. 防災・減災、国土強靱化の推進 | 20,936億円 |
| ○ 防災・減災、国土強靱化の推進（公共事業）〔16,532億円〕 | 等 |
| （注）2. 「自然災害からの復旧・復興の加速」等に整理している事業も含め、防災・減災、国土強靱化関係予算全体で22,604億円を確保。 | |
| 2. 自然災害からの復旧・復興の加速 | 6,337億円 |
| ○ 災害復旧等事業費〔6,057億円〕 ○ 災害等廃棄物処理〔106億円〕 | 等 |
| 3. 国民の安全・安心の確保 | 4,141億円 |
| ○ 自衛隊の安定的な運用態勢の確保〔3,017億円〕 | 等 |
| ■ 補正予算の追加歳出計 | 191,761億円 |

（参考1）令和2年度補正予算（第3号）においては、上記「経済対策」の実行に係る国費に加え、国際分担金等の追加財政需要〔252億円〕等を計上。

（参考2）上記のほか、労働保険特別会計において9,320億円、エネルギー対策特別会計において169億円の歳出追加等を計上。

（出所）財務省ウェブサイトにより作成。

ていることが確認できる。

経済対策、補正予算いずれにおいてもⅡのポストコロナに重点が置かれたものとなっており、例えば Go To トラベル事業に 1 兆 311 億円、Go To イート事業に 515 億円が計上されるなどしている。この点をめぐって、補正予算の編成が今回の緊急事態宣言より前に行われたこともあり、国会では、これらの事業費を撤回し、感染症対策と医療機関への支援に集中すべき等として予算の組み替えを求めた。

また、国会においては、防災・減災、国土強靱化に関しても、年度内に実施する必要のないものが含まれていることなどからこの削除を求める主張も展開されている。コロナ禍にあっても防災・減災への取組を着実に進めるべきであるという点は理解できるとしても、総合経済対策として計上すべき事業であるかについて精査が必要と思われるものも含まれていると思われる。

しかし、政府は、第 2 次補正予算等で計上した予備費の存在やこの第 3 次補正予算において必要な予算は計上していることなどを根拠としてこれらを受け入れず、結局、2021 年 1 月 28 日に成立を見たところである。

(4) 「15 か月予算」にみる予算編成の課題

あらためて、財政法の規定と今回の第 3 次補正予算を照らしてみよう。

財政法第 29 条において補正予算が編成できるのは、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足」を補い、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要」となった経費の支出や債務の負担を行うために必要な予算の追加を行うほかは、「予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合」に限られている。

今回の総合経済対策を考える場合、補正予算を編成しなければ、予算が計上できるのは

2021 年度予算となり、したがって予算が執行され事業が実施されるのも 2021 年 4 月以降となる。そこで、補正予算によって財源を裏付け、少しでも早く実施することで現状の悪化を食い止め、経済の回復を早めることに資する必要がある。ゆえに、「Go To」事業の補正予算計上や防災・減災、国土強靱化に関する事業についての国会での議論は当然のものであると思われる。

さらに問題であると思われるのは、どのような対策や計画が持ち上がりとも必ず計上される事業の存在である。図表 1 でみれば、Ⅲの 3. 国民の安全・安心の確保として、「自衛隊の安定的な運用体制の確保」に 3,017 億円計上されているが、これに類する事業費は毎年度「15 か月予算」として計上されているものである。防災や今回の感染症対策において自衛隊の活動も不可欠なものとなっており、そのために必要となるであろう経費を計上することと、「安定的な運用体制」が補正予算によって確保されていることには大きな乖離があるように思われるのである。

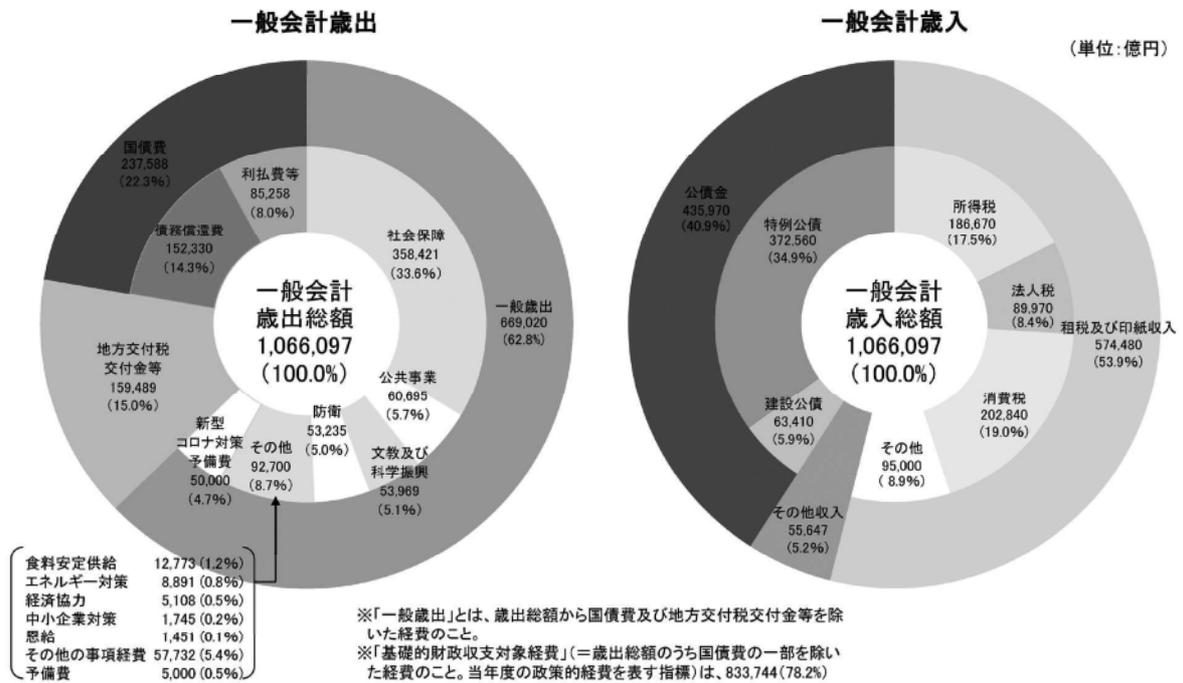
2. 2021 年度政府予算

2021 年度予算は、2020 年 12 月 21 日に閣議決定され、2020 年度第 3 次補正予算とともに 2021 年 1 月 18 日に国会に提出されて現在審議中である。ここでは、その政府案をもとに概要を把握しておこう。

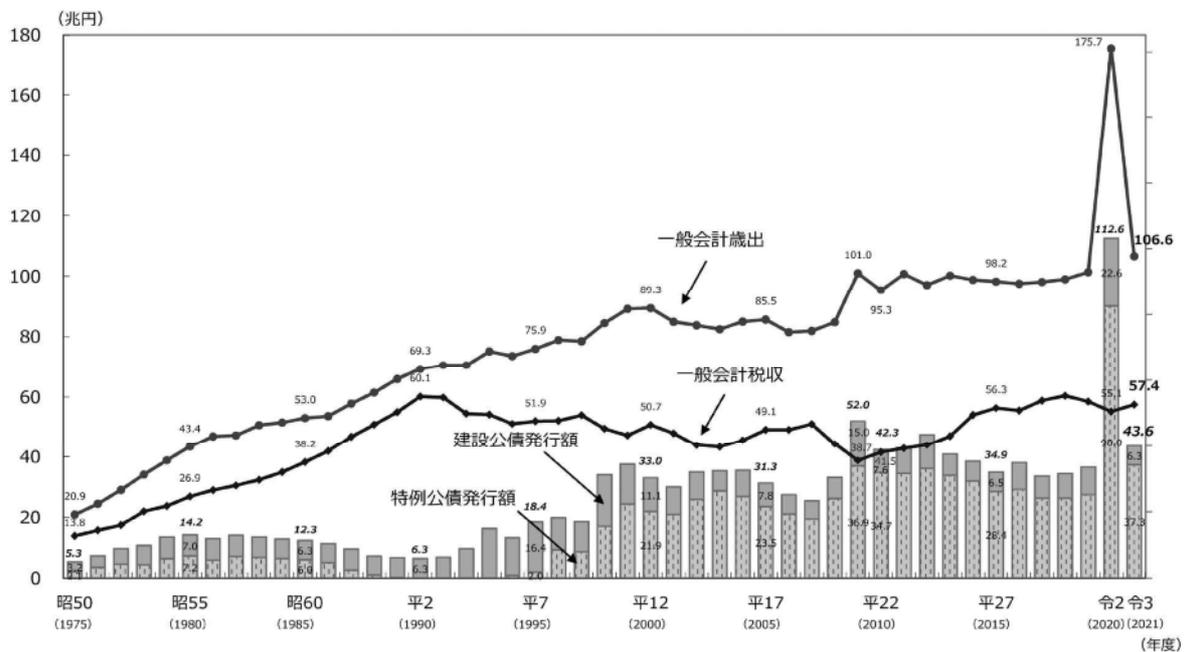
図表 2 の上部にある円グラフをみると、総額が 106 兆 6,097 億円の規模となり、2020 年度の 102 兆 6,580 億円を若干上回っているが 2020 年度における補正予算の規模などからすると、大きな変化がないように見受けられる。

歳出面では、新型コロナ対策予備費が 5 兆円計上され、この歳出増により規模の差をほぼ説明できるのではないかとと思われる。細かい点では、歳出の円グラフの構成において、地

図表 2 2021 年度政府一般会計歳出・歳入の構成（上）、一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移（下）



（注1）計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。
 （注2）一般歳出における社会保障関係費の割合は53.6%。



（注1）令和元年度までは決算、令和2年度は第3次補正後予算案、令和3年度は予算案による。
 （注2）令和元年度及び令和2年度の計数は、臨時・特別の措置に係る計数を含んだもの。
 （注3）公債発行額は、平成2年度は沿岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特別公債を除いている。

（出所）財務省ウェブサイトにより作成。

図表3 2021年度政府における各歳出分野の特徴

【社会保障】

- 新型コロナウイルス感染症への対応を引き続き推進。足下の医療費の動向も反映しつつ「骨太方針」に基づき歳出改革を継続。職員の処遇改善にも配慮した**介護報酬改定**（+0.70%・196億円）、**障害福祉サービス等報酬改定**（+0.56%・86億円）の実施に必要な経費を確保しつつ、**毎年薬価改定の実現**により実勢価格の下落を反映して国民負担を軽減（▲1,001億円・資料5参照）し、社会保障関係費の実質的な伸びを**高齢化による増加分におさめる**という方針を達成。
- 後期高齢者医療の自己負担割合の見直しなどの制度改革と併せて、子育て世代等の希望の実現に向けた少子化対策を推進（「新子育て安心プラン」に基づく**保育の受け皿の整備**（602億円）、不育症の検査・がん治療に伴う不妊に係る支援（23億円）等）。3次補正予算においても、**不妊治療費用の助成**について大幅に拡充。

【教育・科学技術】

- 「**教育のデジタル化**」の観点から、デジタル教科書の普及（22億円）、オンライン学習システムの全国展開（7億円）等を推進。3年度から5年間で**小学校の35人以下学級**を実現。
- 博士後期課程学生の処遇向上とキャリアパスの確保を一体的に行う大学を支援する「**大学フェローシップ**」事業を創設（23億円）するなど、将来の学術研究を担う若手研究者を支援。

【活力ある地方創り】

- 地域活性化の自主的・先導的な取組を支援する「地方創生推進交付金（1,000億円）」における**移住支援事業を拡充**するとともに、**企業・自治体のマッチング支援**を行う「地方創生テレワーク推進事業（1.2億円）」等により、地方へ人や仕事の流れを拡大。
- 「インバウンド消費2030年15兆円目標」の達成に向け、国際観光旅客税収（300億円）の活用により、自然・文化を生かした**高付加価値なコンテンツの創出**や、ホテル・旅館の**サービス向上**を加速。顔認証での決済の活用等の「**観光DX**」やワーケーションを推進。
- 地方団体に交付される地方交付税交付金は17.4兆円（+0.9兆円）。国・地方ともに税収減が見込まれる中、**一般財源総額を適切に確保**。

【公共事業】

- 公共事業について**安定的な確保**（6兆695億円）。その中で、流域全体での治水対策や新技術を活用した老朽化対策など、**防災・減災、国土強靱化への重点化**を推進。
- 国庫債務負担行為（2か年国債、ゼロ国債）の活用を拡充することにより、公共工事の施工時期を更に平準化。大規模な直轄土木工事における設計の3次元デジタル化を原則化し、**建設業の生産性向上**を促進。

【農林水産】

- 農林水産物・食品の**輸出5兆円目標の実現**に向け、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」に基づき、輸出重点品目について、産地育成、輸出障壁の解消、海外での販路開拓を一体的に推進。
- 補助金の申請を含む行政手続きのデジタル化や農地の現地情報の統合など、**農林水産行政のDX**を推進。また、グリーン社会の実現に向け、温室効果ガスの吸収源となる**森林資源の適切な管理**や**木材製品の利用拡大**を推進。

【復興】

- 「第2期復興・創生期間」の初年度。地震・津波被災地域において**心のケア等の被災者支援**。原子力災害被災地域において、中間貯蔵施設の整備等に加え、**帰還・移住等の促進**などの本格的な復興・再生に向けた取組を推進。復興のステージに応じた被災地のニーズにきめ細かに対応。

【外交・防衛】

- 新型コロナウイルス感染症の国際的な収束に向け、**保健分野でのODAを拡充**。旅券の電子申請に向けた**デジタル化推進**をはじめ、外交・領事実施体制を強化。
- 中期防対象経費について、「**中期防衛力整備計画**」を踏まえ**+1.1%**の伸びを確保。宇宙・サイバー・電磁波といった**新領域の能力強化**など、領域横断作戦を可能とする態勢の構築を推進。

（出所）財務省ウェブサイトにより作成。

方交付税交付金等の扱いが近年とは異なっている。すなわち、2020年度における円グラフをみると、当該の費目は図表2でいう「一般歳

出」とともに「基礎的財政収支対象経費」として表示されていた。過去の年度の図にも図表2にあるような「一般歳出」の説明等は掲載

されているが、現時点ではこれに関して、制度の変更や特段の意図があったか等については確認できていない。

図表 2 の下部にあるグラフをみれば、2020 年度の財政運営がいかに異例であったかが確認できよう。例えば、2020 年度の公債発行額は 112.6 兆円にのぼり、これは、前後の年度の一般会計歳出総額を上回る水準となっている。また、税収の推移については、2020 年度当初予算において 63.5 兆円を見込んでいたものが、第 3 次補正予算の段階では 55.1 兆円にとどまっている。新型コロナウイルス感染症による影響によっては 2021 年度における税収も見込んでいた水準に達しない可能性もあると思われる。図表 2 上部の円グラフと 2020 年度の当初予算における歳入とを比較すると、租税及び印紙収入の比率が 61.9% から 53.9% へと低下し、公債金の比率が 31.7% から 40.9% へと伸びている。2020 年度第 2 次補正予算の段階においては、公債金が 56.3% を占めるに至っており、税収の減額補正も実施されている。比較的高い経済成長を見積もりながらの予算編成が、税収の減額という「追加以外の変更」を要する事態が生じる可能性があるものと思われる。

次に、図表 3 において主な歳出項目を簡単に確認しておこう。

菅義偉首相が自由民主党の総裁選挙に立候補する際に掲げたのは、防災・減災、国土強靱化 5 か年加速化対策にも触れた、「自助・共助・公助」であり、「行政の縦割り打破」であり、「既得権益の打破」であった。具体的にはデジタル庁創設や携帯電話料金の値下げ、不妊治療への保険適用などが含まれ、2021 年度予算は、これらを推進するための施策が盛り込まれることになる。

社会保障については、第 3 次補正予算にも不妊治療費用への助成が措置されている一方で、社会保障関係の経費の伸びを抑えるべく後期

高齢者医療保険制度における自己負担の引き上げなどの措置も実施されることになる。

図表 3 に掲げた、教育・科学技術、公共事業、農林水産、外交・防衛の各項目に「デジタル」の文字が見受けられることから、あらゆる分野におけるデジタル化の推進が強く意図されているように見受けられる。活力ある地方創りの項目においても、テレワーク推進や観光 DX（デジタル・トランスフォーメーション）の推進等が掲げられ、後述するように地方財政計画においても「地域デジタル社会推進費」が計上されるなどデジタル化の積極的な支援が用意された予算となっている。

このほか、グリーン社会の実現にも注力し、野心的な二酸化炭素の排出削減に取り組む企業に対する成果連動型の低利融資制度の創設（今後 3 年間で 1 兆円の融資規模）や ESG 投資の呼び込み支援を実施。再エネ・省エネ等の研究開発・導入を支援する経費なども盛り込まれている。

予算等と同日に閣議決定された 2021 年度の税制改正大綱においても、「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現を図るため、企業のデジタルトランスフォーメーション及びカーボンニュートラルに向けた投資を促進する措置を創設するとともに、こうした投資等を行う企業に対する繰越欠損金の控除上限の特例を設ける。また、中小企業の経営資源の集約化による事業再構築等を促す措置を創設する。加えて、家計の暮らしと民需を下支えするため、固定資産税の評価替えへの対応、住宅ローン控除の特例の延長等を行う。」として、クラウド化等のデジタル環境の構築や脱炭素化効果の高い先進的な投資について、税額控除または特別償却ができる措置を創設する。

3. 地方財政計画の概要

(1) 規模と一般財源総額、地方交付税など

いわゆる 2021 年度の地方財政計画（令和 3 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額）は、2021 年 1 月 29 日に閣議決定されている。2020 年度の地方財政計画が 2020 年 2 月 4 日であり、2 月初旬の閣議決定が多いことからすると、「骨太の方針」や概算要求などといった政府の予算編成の遅れを大きく受けることなく閣議決定にこぎつけている。

この節では、「令和 3 年度地方財政計画のポイント」や「令和 3 年度地方財政計画の概要」などを参照しながら、通常収支分を中心にその概要を把握しておきたい。

地方財政計画の総額は 89 兆 8,090 億円（前年度比 9,337 億円、1.0%の減）、地方一般歳出は 75 兆 4,043 億円（同 4,437 億円、0.6%の減）と若干の減額はあるものの、前年度並みの水準を確保している。一般財源総額は、63 兆 4,318 億円（同 2,886 億円、0.5%の減）と若干減少しているものの、水準超経費（不交付団体における基準財政収入額の基準財政需要額からの超過分を地方財政計画上の経費に計上してバランスさせている）を除く交付団体ベースでみると 61 兆 9,932 億円（2,414 億円、0.4%の増）と一般財源総額は 2020 年度以上に確保されていることになる。

地方交付税の総額については、17 兆 4,385 億円（8,503 億円、5.1%の増）と前年度より比較的増加し、それにとまって臨時財政対策債についても 5 兆 4,796 億円（2 兆 3,399 億円、74.5%の増）の増加と大きく増加することとなった。

「令和 3 年度地方財政計画のポイント」には、（参考：概算要求時点）としてその時点における地方交付税額や臨時財政対策債の額が記載されている。それによれば、地方交付税は前年度よりも 0.4 兆円減少し、臨時財政対策債は

同じく 3.7 兆円増加することとなっていた。概算要求時点に比較して地方交付税をマイナスからプラスに転じさせ、臨時財政対策債の伸びを大きく抑えるにあたっては様々な苦心があったものと思われる。

具体的には、一般会計における加算措置として、既往法定分のほか、覚書加算の前倒し、交付税特別会計借入金償還予定額の繰越し等のほか、経常的な補填措置となりつつある地方公共団体金融機構公庫債権金利変動準備金の活用などによって実施されている。

2021 年度までは、一般財源総額についていわゆる「実質同水準確保ルール」のもとにある。すなわち、「骨太の方針 2018」に掲げられた「新経済・財政計画」のもと、2019 年度から 2021 年度を「基盤強化期間」と位置づけ、その間において「地方の一般財源の総額について、2018 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」とされていることによる。

この計画では、「中間時点（2021 年度）において評価を行い、2025 年度 PB 黒字化実現に向けその後の歳出・歳入改革の取組に反映する」ともしていることから 2021 年に出される「骨太の方針」においてどのような取組が実施される方針が描かれるかが注目される。

また、今回の地方財政計画によって実施されることになる償還の繰越し等については後年度のいずれかのタイミングで実施することになり、例えば、経済が回復し、国税収入が見込まれる年度の地方財政計画において、地方の一般財源や地方交付税等がその影響を受ける可能性が高いことには留意する必要があるだろう。

(2) 特色ある歳出項目

例年、「地方財政計画の概要」をみると、後半部分において当該年度における特徴ある施策についての紹介がなされている。2021 年度

に向けては、①地域デジタル社会推進費、②保健所の恒常的な人員体制強化、③緊急自然災害防止対策事業費の大幅拡充・延長、④緊急防災・減災事業費の拡充・延長等、⑤防災重点農業用ため池等の防災対策の強化等、⑥地方回帰支援の推進、⑦条件不利地域に対する地方財政措置の拡充、⑧地方団体の資金繰りへの対応、⑨地方団体の経営・財務マネジメント強化事業の創設が掲げられている。

①は、2021、2022の2年度において各年度2,000億円（道府県分800億円、市町村分1,200億円程度）措置されるものである。普通交付税算定時に新たな算定項目「地域デジタル社会推進費」臨時費目として創設し、人口を測定単位に高齢者人口、障害者手帳交付台帳登録人口といった地域住民を主な対象とする取組に係る指標や事業所数、一次産業事業所数、中小企業数といった地域企業を主な対象とする取組に係る仕様により補正するほか、市町村分においては、条件不利地域を持つ団体に対して割増しを行う。

②は、感染症の拡大時に円滑に業務ができるよう、感染症対応業務に従事する保健師の恒常的な人員体制を強化するために必要な地方財政措置を講ずるものである。保健師の数を2年間で約900人増員することにより現行の1.5倍の体制とするため、標準団体（人口170万人、保健所数9か所）の措置人数を現行の24人から2年間で36人に増員する普通交付税措置を実施する。

③、④は、「防災・減災国土強靱化のための5か年加速化対策」の期間に対応し、2021年度から2025年度までの5年間を対象とする事業である。具体的には③は流域治水対策に資する地方単独事業を対象事業として拡充するなどし、④は、引き続き地方団体が防災・減災、国土強靱化対策に取り組めるようにするとともに、避難所における新型コロナウイルス感染症対策などにも対策事業を拡充するも

のである。

⑤については、期間は③、④と同様の5年間であるが、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に位置づけられない「防災重点農業用ため池浚渫整備事業」を新設するなどし、これらに対して地方財政措置を講ずるものである。

⑥は、地域おこし協力隊の隊員数を8,000人とする目標に向け、2週間から3か月程度の地域おこし協力隊インターン制度を創設したり、地域プロジェクトマネージャーを創設して地域・行政・民間の橋渡しをしながら地域の重要プロジェクトを推進することができる人材の確保に要する経費について、地方財政措置を講じたりなどするものである。

⑦は、旧簡易水道事業に対する地方財政措置を拡充し、過疎対策事業債のハード事業における「光ファイバ等整備特別分」を2020年度に引き続き措置するものである。

⑧は、新型コロナウイルス感染症対策に取り組む中財政運営に支障が生じないように減収補填債の対象外である税目や使用料手数料について、2020年度に引き続き、投資的経費の範囲内で「特別減収対策債」の発行を可能とするなどの措置を講じるものである。

⑨は、地方団体金融機構との共同事業として実施され、財政運営の質の向上を図るため、団体の状況や要請に応じてアドバイザーを派遣する制度を創設するものである。

（3）その他と若干の小括

デジタル、国土強靱化、そして新型コロナウイルス感染症対策とバランスを取りながら地方財政措置の創設や拡充等が行われている印象を受ける。例年のように実施している地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用について、一方的な活用のみではなく、⑨のような共同事業の実施が盛り込まれたことは画期的であると思われる一方で、こ

の措置の持続可能性については冷静で客観的な検討が必要であるようにも思われる。

また、①から⑨において取り上げられていないものの、2020年度に創設された会計年度任用職員制度について「平年度化に伴う影響への対応」として平年度化によって生じる期末手当の支給月数の増によって生じる経費について、一般行政経費（単独）、公営企業繰出金をそれぞれ651億円、13億円増額する措置が講じられている。

新型コロナウイルス感染症対策やその影響によって生じる相談業務なども含めて地方自治体の業務を支える存在として会計年度任用職員は不可欠である。会計年度任用職員をめぐって、総務省では2020年4月1日現在の調査（「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査」、「会計年度任用職員制度の施行状況等に関する調査」）を実施し、その結果をウェブサイトで公表している。このうち、施行状況等に関する調査結果の概要によれば、「単に財政上の制約を理由として、短い勤務時間を設定している職は見られない」、「23.8%の団体が制度改正前よりも給料（報酬）水準が下がった職種があるとしているが、給与決定原則を踏まえ適正化した結果とするものが多い」などとすとりまとめ結果となっている。

これらの回答については、自治体によって総務省になされたものであると思われるが、各自治体における会計年度任用職員の待遇の実情に即した回答がなされているか、また、制度の運用に関して回答と矛盾がないかなどについては不断に情報収集する必要があると思われる。地方財政計画によって措置される財源は、多くが一般財源であることから個々

の職員の待遇に反映させるためには、措置に沿った待遇が実施される必要があり、その措置と受けるべき処遇に乖離がある場合には、その乖離を明らかにし、その所要額が正確に総務省に伝わって正しい財政措置がなされ、その措置に沿った正しい運用が実施される必要がある。制度そのものにも課題があると思われるが、少なくとも、制度の趣旨に沿った運用が定着しなければ、公共サービスの提供するための人材確保は困難になると思われる。

むすびにかえて

本稿で概観したように、2021年度においては、地方の一般財源総額、地方交付税等についてそれなりに確保されているといえよう。ただし、いうまでもなく、これは全国的な水準においてであって、地域の実情によっては予算編成に苦心している自治体も存在すると思われる。それぞれの地域の現状について、決算統計を累年的に確認するなどの作業により客観的に把握するように心がけたい。

また、「デジタル」が強力に推し進められることについて、本稿では具体的に論じきれなかった。開会中の通常国会においても「デジタル社会形成基本法案」、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案」、「デジタル庁設置法案」などが提出され、審議されている。

行政の効率化や作業の省力化は歓迎すべきものであるが、そこから取り残される人が存在するであろうことを見越して、どのようなケアが考えられるかなども踏まえて拙速なデジタル化によるデメリットも検討される必要があると思われる。

【寄稿】

(ポストコロナと)人口減少社会における地域コミュニティの変容

横浜市市民意識調査の活用事例から

元横浜市政策局政策支援センター主席研究員 中川 久美子

2019 年末からはじまったコロナ禍は、世界中の社会システムを一時停止にさせた。新自由主義的な政治・経済思想は、地球環境の悪化、格差・貧困の拡大をもたらしたが、コロナ禍はその反省を迫るものとして、人類の文明史に大きく刻まれるものと思われる。神奈川県地方自治研究センターは県内の自治研センターなどとともに、ポストコロナ社会のあるべき姿を見据え、歪み続けてきた世の中を整えていく歩みをはじめめるための共同研究「市民シンクタンクのあり方研究会」を立ち上げた。以下は、4月16日に行われた第3回研究会の講演をもとに、中川氏が執筆したものである。

1. 自治体行政に必要な基礎的調査機能



神奈川県地方自治研究センターが県内数か所のセンターなど「市民シンクタンクのあり方研究会」を始められると

お聞きし、大変有意義な試みと感じ表記のお題をいただきお引き受けした。新型コロナが地球規模で覆いかぶさっている最中にポストコロナを論じるには時期尚早だが、少子・高齢、人口減少社会という日本が直面している状況は何一つ変わったわけではない。コロナ以前からある社会課題や地域の課題はかえって炙り出されたという面もある。

行政のもつ膨大なデータを市民生活の立場から活用し、社会的、地域的課題を把握する

ことは市民シンクタンクの持つべき基礎的機能だろう。横浜市では、市民意識調査¹⁾等を長期にわたって実施してきた。市民の生活の実態、意識等の推移を「市民生活白書」²⁾や「調査季報」³⁾等で発表してきた蓄積がある。

本稿では市民意識調査と国勢調査などの基幹統計から得た時代の変化、特に家族や地域コミュニティ等の生活意識の変化や社会の変化をみていく。また、そこから見える政策課題とそれを現実の政策にまで押し上げる個別調査をどのように行ってきたか、を事例とともに紹介したい。また、不十分ではあるが、ポストコロナと人口減少社会の地域コミュニティのあり様に触れてみたい。

2. 1972年から50年間続いている横浜市民意識調査

1970年に企画調整室の一つのセクションとして都市科学研究室が設置された。飛鳥田市政3期目の時期である。研究室の仕事の一つと

して横浜市民の意識調査を行うこととなった。4年ごとに刊行される市民生活白書の編集のための作業でもあった。当時は市役所が市民の意識を調査することは一般的に行われていたわけではない。市政を市民に知らせることが行政の仕事であり、市民の生活実態から市政の課題を見る、という逆方向のベクトルは理解されづらかった。質問づくりは手探りであった。当時、多い年で10万人の人口増加があった時代である。市民はどこから来て、どこへ行くとしているのか。どのような心配ごとを抱えているのか。生活環境の困りごとをどのような方法で解決しようとしているのか。室長の松本得三氏と職員で喧々諤々の議論を行いながら、「市民の定住性と流動性」「生活満足感」「生活の心配ごとや困っていること」「隣近所の付き合い」「地域活動への参加」「広聴手段の利用」「市政要望」などの項目を聞くこととなった。50年間に調査対象数に変動し、調査手法が郵送留め置き訪問回収⁴⁾となり、昨年度は郵送調査とともにインターネットの回答も可となっている。手法の変化はあるものの、質問を変えていない経年項目がほぼ引き継がれているために市民意識の時代の変化を見ることが出来る。

3. 1996年の分水嶺 —中間層にも広がる生活不安

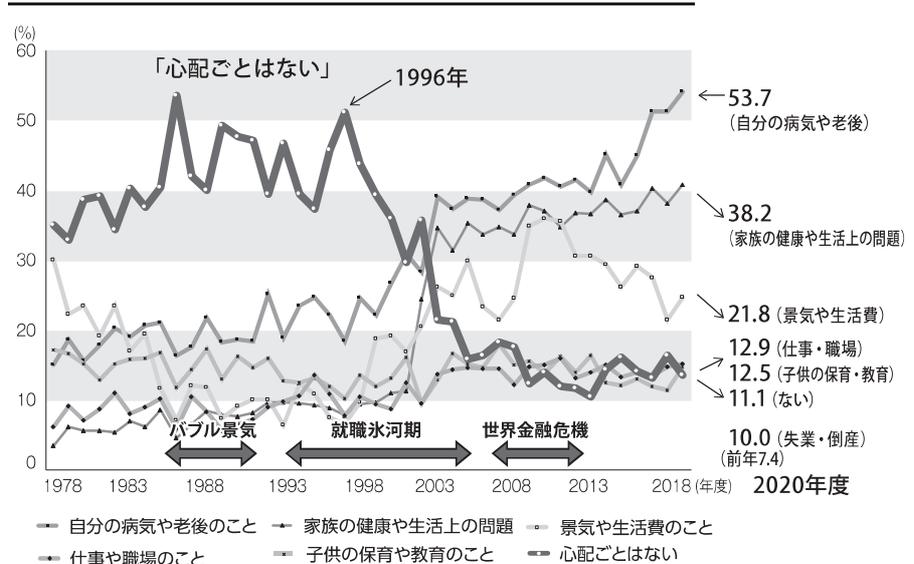
時代認識という当初のテーマに沿ってみると、市民意識調査から何が見えてくるのか。最も注目するのは、「生活の心配ごと」という質問の回答から見える市民の意識の

変化だ(図1)。調査開始当時の1974年調査では市民の心配事の1位は「インフレ・物価高」54.9%、2位は「老後・病気」23.2%、3位「公害・交通事故」20.6%、4位「住宅」16.5%である。1975年に発行された市民生活白書「私の横浜」では、これらは市民生活の四大不安と記述されている。1978年から1982年にかけて市民は「インフレ・物価高」に悩まされてはいたが、同時に給料も上がっていた。1978年から1996年にかけては「心配ごとはない」が35%から50%の間を行き来している。しかし1996年以降、「自分の老後や病気」「家族の健康や生活上の問題」「景気や生活費のこと」が増加し続ける。その結果、2004年以降「心配ごとはない」と答える市民は1割台となり、コロナ禍の2020年度調査では「心配ごとはない」が11.1%でほぼ9割の市民が心配ごとを抱えるにいたっている。

この「生活の心配ごと」を「生活不安」と言い換え、その中身を分析すると、底流には市民生活の地殻変動とも言える大きな変化が起こっていることがわかる。1996年が分水嶺

図1 9割の市民が生活の心配事を抱える

心配ごとや困りごと(経年変化) 資料:横浜市民意識調査(横浜市政政局)



(出典:横浜市政政局政策課「横浜市民生活白書2019」)

となる生活不安急増の要因を「少子・高齢化の進展と家族の変容」「経済環境の変化」「地域のつながり」の3つの視点からデータで見てみる。

(※1997年から「インフレ・物価高」は「景気や生活費のこと」に変更)

① 少子・高齢化の進展と家族の変容

1996年以降、急上昇した心配ごととは「自分の病気や老後のこと」である。1978年当時は18.1%であったが、2020年度調査では53.7%となった。1977年には老年割合⁵⁾は5%、2019年推計値では24.8%である。40年間の増加は高齢者が増えたことと比例しているが、もうひとつ「家族の健康や生活上の問題」も4割近くに増えている。この項目は全世代で2番目に多い。不安の中身には家族のあり様が変わっている、という状況もあると思われる。

図2は、家族類型別にみた変化である。2000年に最も多かったのは、「夫婦と子どもからなる世帯」いわゆる標準世帯で36%を超えていた。しかし、2015年には単独世帯が約36%となり、最も多くなった。近い将来、10世帯のうち4世帯は一人暮らしの世帯になると推計されている。

図3で65歳以上の高齢者の家族類型をみると、1985(昭和60)年には3世代同居が約35%と最も多いが、2015(平成27)年には6%と順次減少し続けている。代わりに一人暮らしの高齢者は30%に増加した。夫婦のみの高齢者世帯も32%と多く、合わせると6割以上となる。子との同居より一人暮らしを望む

図2 増える「単独世帯」
家族類型別世帯数の割合の推移【横浜市】 資料:国勢調査(総務省)

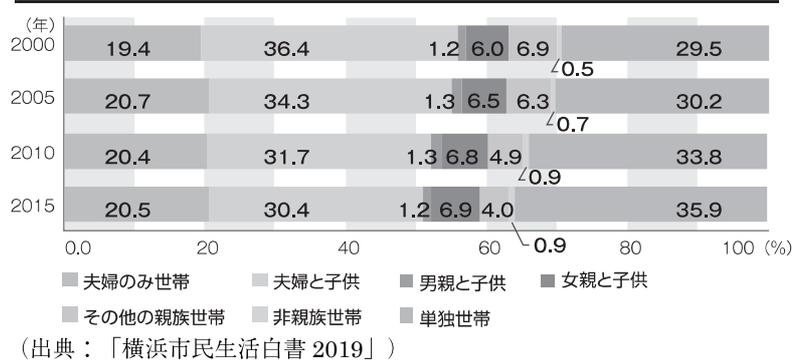
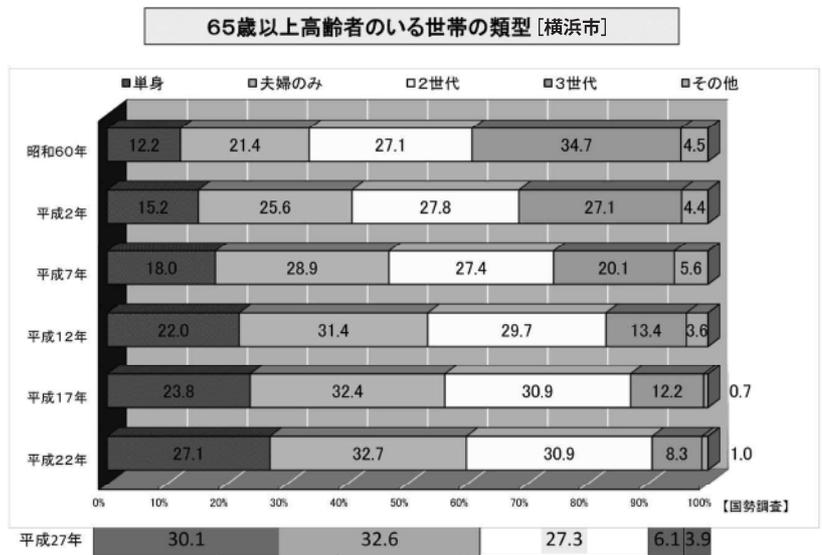


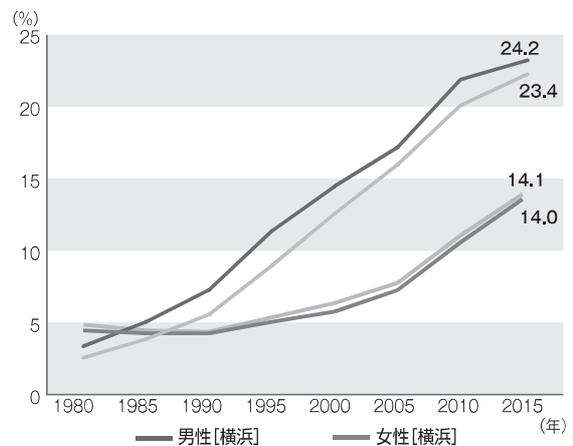
図3 増加しているひとり暮らしの高齢者



(筆者作成)

図4 生涯未婚率は男性では4分の1
生涯未婚率【全国・横浜市】

資料:国勢調査、人口統計資料集(社会保障・人口問題研究所)より作成



(出典:「横浜市民生活白書 2019」)

高齢者は増加しており、今後、一人暮らしの高齢者は激増するだろう。

単独世帯の増加は、高齢者の単独世帯の増加によるだけではないようだ。図4にみるように生涯未婚でいる人が男性では4分の1、女性でも14%と増加していることにもよる。1980年から伸び続けている生涯未婚率の増加の要因には様々あるが、この趨勢はどこかで止まるのだろうか。

② 経済の低迷と「働くこと」の心配

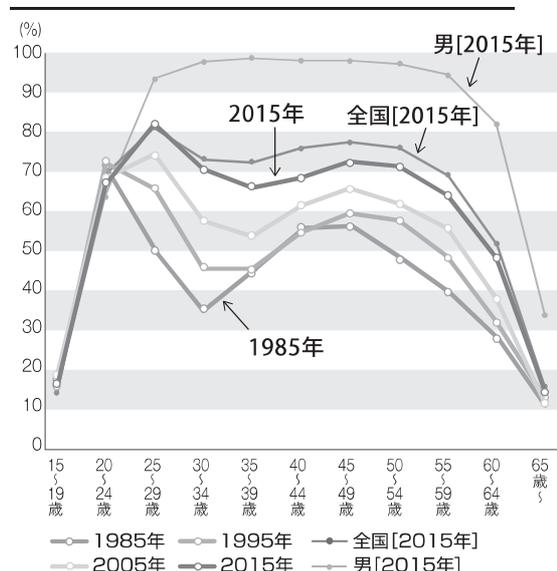
1996年以降の生活不安の増加を雇用、就労環境の心配ごとからみしてみる。2020年調査では「仕事・職場」の心配は12.9%、「失業・倒産、収入減」は前年度の7.4%から10%に増えた。経年でみると10%を超えるのは2001年～2004年と2009年～2013年である。前者は就職氷河期にあたり、後者は世界金融危機の始まった翌年にあたる。1995年は約10年におよぶ「就職氷河期」にあたる。1990年国勢調査での完全失業率は男性で2.8%、女性で2.9%だが、1995年では4.5%と4.4%、2005年には5.7%、4.8%と上昇する。1997年には山一証券が自主廃業に追い込まれ、その後大手金融機関の破綻が相次ぎ、日本経済の低迷期に入った。1999年には「労働者派遣法」の対象領域が拡大し、2004年には製造業への派遣が解禁、非正規労働が一挙に拡大する。

女性の労働力率の変化（図5）も著しい。1985年には出産・子育て期にあたる30代前半では30数パーセントと全国平均とくらべてもかなり低いが、2015年には谷底は30代後半となり60数パーセントと上昇する。一方で女性の非正規雇用の割合は1997年～2014年の間に正規雇用を上回り、2012年には56%となる（図6）。正規雇用と非正規雇用の賃金格差は大きく、非正規雇用者では300万円未満が約9割、100万円以下も4割を超える（労働力調査（2008年）、「横浜市民生活白書2009」）。非正

規雇用に従事している人の多い女性、特にシングルマザーの暮らしがコロナ禍においてより不安定となっていることは明らかだ。

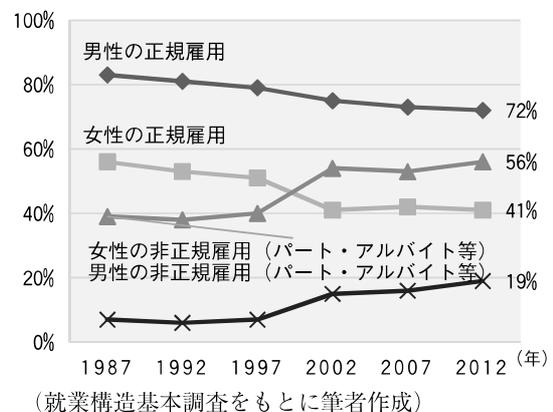
安心して働くことのできる職場や仕事が奪われることは生命の危機にもつながる。国内の自殺者数は1998年には前年より8000人多くなり、この時は中高年男性が中心であったという。2020年コロナ禍での国内の自殺者は前年より4.5%多い2万1081人で、2009年以

図5 上昇する女性の労働力率
女性の年齢階級別労働力率[全国・横浜市]
資料:国勢調査(総務省)



(出典:「横浜市民生活白書2019」)

図6 高まる女性の非正規雇用の割合
男女別 正規・非正規雇用の割合
[横浜市]



来の増加に転じ、女性の自殺者数の増加もみられる。2020年7月以降に前年比4割増と大幅に増えているという(2021年4月13日付朝日新聞「生きるのをやめたい国」)。

このように経済環境の不調が直接命の安全に響く市民層が存在し、コロナ禍では輪をかけて強い打撃を与えていることがわかる。

③ 希薄化する地域のつながり

図7は、隣近所との付き合い方を聞いた質問の経年変化である。1977(昭和52)年には「気の合った人と親しくしている」「困った時に助け合ったりする」人が合わせて3割を超えていた。しかし、2020(令和2)年調査ではこの二つを合わせた親密な付き合いは1割に満たない。2011、2012(平成23、24)年に親密な付き合いは少し増えるが、これは東日本大震災の影響であろう。2013年には戻りこの趨勢は止まらない。

図8は住居形態やライフステージ別にみた付き合い方である。子どものいない单身(40~64歳)や家族形成期小学校入学前の幼児を抱えた家庭にある人々が「顔も知らない」が2割~2割5分とは気になるところだ。賃貸マンションなどの共同住宅でも「顔も知らない」は3割から4割と多くなっている。

図9は、隣近所との付き合いのあり方を聞いた質問である。「干渉しあわず、さばさばし

図7 隣近所との親しいつき合い方は減少
隣近所とのつき合い方【経年変化】

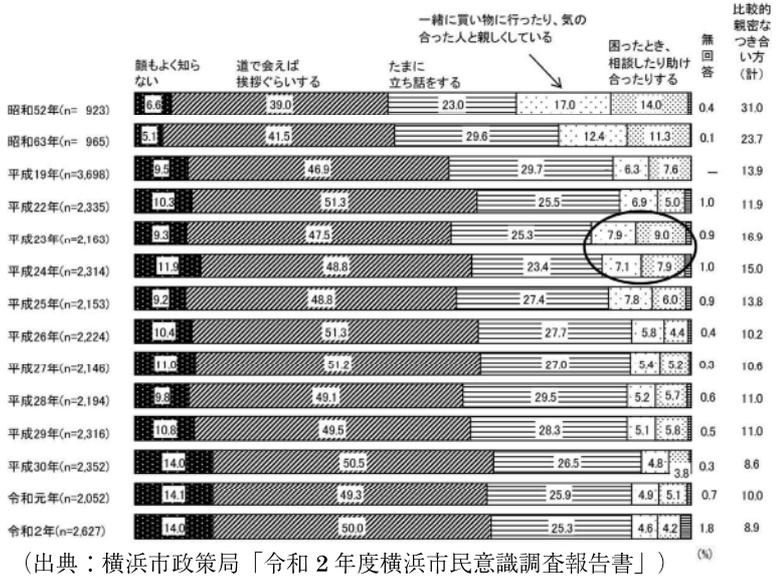
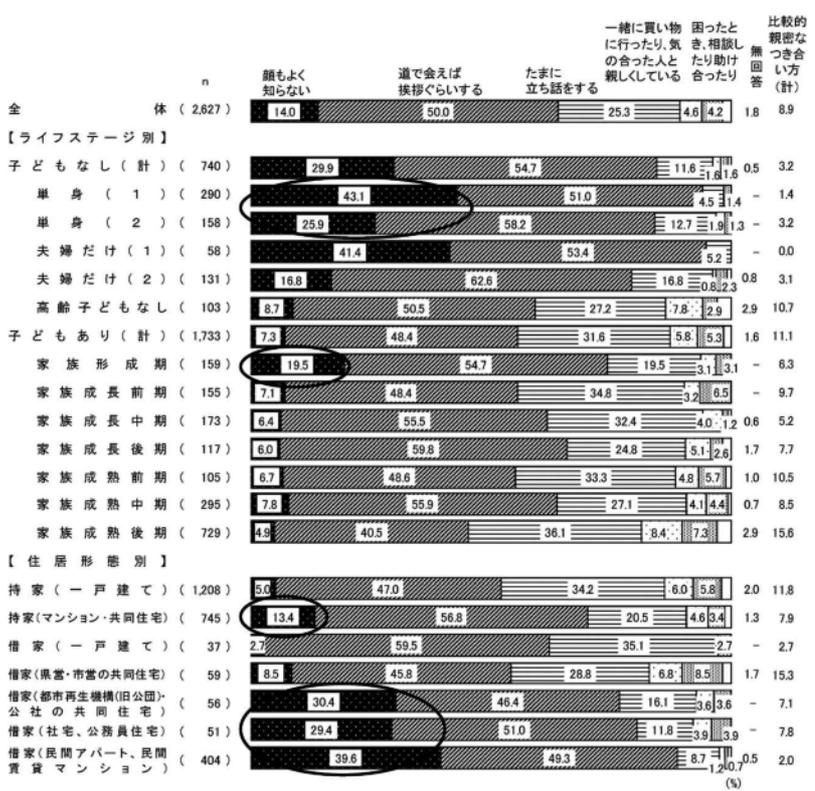


図8 隣近所とのつき合い方
隣近所とのつき合い方【ライフステージ別、住居形態別】



ていて暮らしやすい」が7割と圧倒的に多く、この傾向は変わらない。さばさばとは「道で会えば挨拶」「たまに立ち話」という程度の

付き合いが暮らしやすい、という
ことであろう。

図 10 は、地域活動への参加の
期待であるが、ここでも「気楽
さ」「新しい知り合いがつけ
れる」「楽しい」が多く、しがら
みを好まない関係が求められて
いることがわかる。地域の活動
組織である自治会・町内会への
加入率も年々低下の傾向にある
一方で NPO が増え続けている
(図 11)。NPO の半分以上が保
健・医療・福祉の活動分野であ
るが、NPO の活動の課題も議論
になっているところだ。

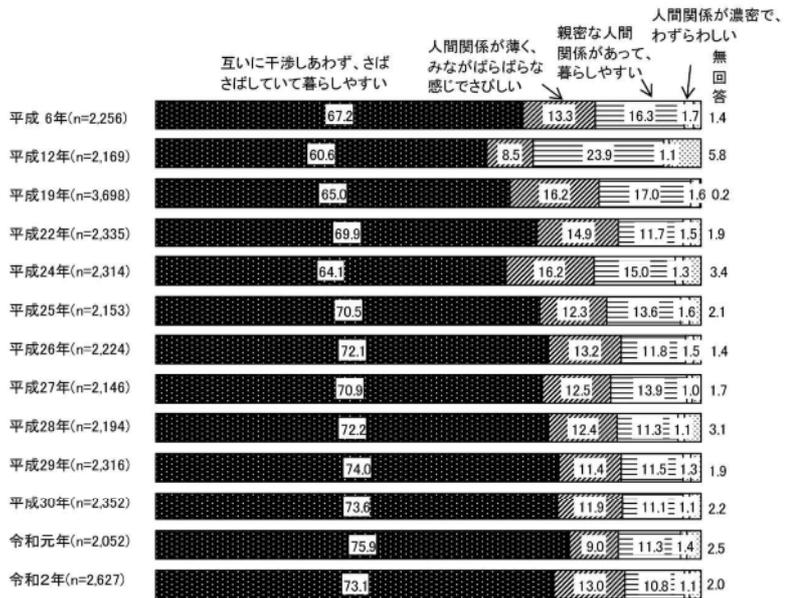
以上、約 50 年の生活意識の変
化と家族や地域コミュニティに
関する意識の変容を見てきた。
1996 年は、いわば市民の中の
「安心」の中心的担い手であっ
た厚い中間層が崩れ始め、み
んなが「生活不安」にさらされ
る幕開けの年である。

4. 生活に困難な人々をどう 把握し支援につなげるか

① 生活不安はありながらも 高い生活満足感

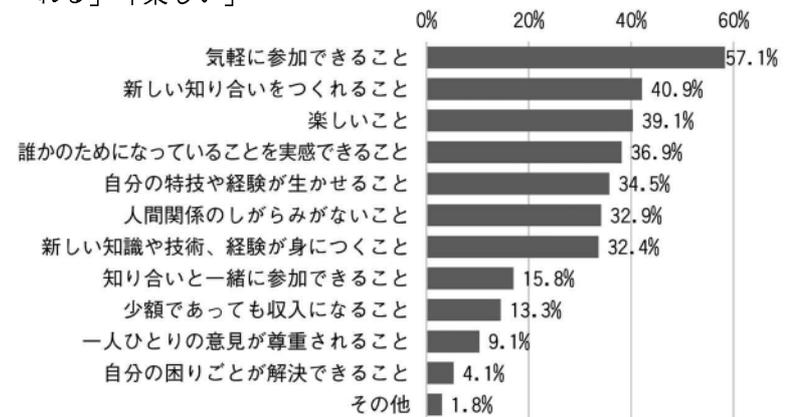
生活不安が広がる中ではあるが「生活の満
足感」を聞くと(図 12)、2020 年調査では
「満足」「まあ満足」が合わせて 7 割を超える。
コロナ禍でも満足層は前年から 3% 増えた。内
閣府が行っている全国調査と比較すると、横
浜市民の生活満足層は 2000 (平成 12) 年には
就職氷河期の期間でも 8 割を超え、全国平均を
圧倒的に上回っていた。その後、世界金融危
機の 2007 (平成 19) 年以降に向けて「不満層」
が増え、2011 (平成 23) 年以降満足層は 6 割

図 9 隣近所とは、さばさばして暮らしやすいが 7 割強
隣近所との付き合いの感じ方 [経年変化]



(出典：「令和 2 年度横浜市民意識調査報告書」)

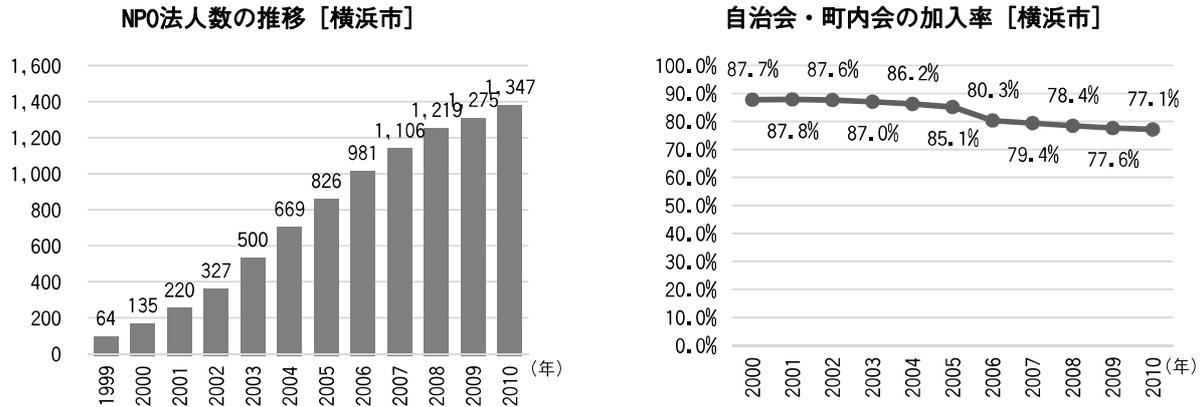
図 10 地域活動参加の期待「気楽さ」「新しい知り合いがつけ
れる」「楽しい」



台となり、その後わずかながら全国を下回る
が、「満足層」は 7 割前後となり、不満層は 1
割前半である(図 13)。2020 年調査から項目
別の満足度をみると「家族との関係」「住ま
い」「自由に過ごせる時間」が 7 割を超えて満
足層が多い(図 14)。最も満足層の少ないのは
「収入」「仕事・学業」の 4 割台である。

市民意識調査の回答者の属性をみると、住
宅所有形態において国勢調査と大きな差があ
る。2020 年市民意識調査の回答者は戸建て持
ち家、共同住宅の持ち家も含めると持ち家層

図 11 増加する NPO、低下する自治会・町内会の加入率



は 78%に上るが、2019 年の住宅・土地統計では、横浜市の世帯総数に占める持ち家率は約 6 割である。回答者は持ち家層に偏っているため、満足層が多くなっているとみられる。図 14 をみると、各項目の不満足層は 1 割から 2 割、特に収入については 3 割近くが不満と答えている。心配ごと別に満足、不満をみると「住まい」の心配ごとを抱えた人は、不満層が上回っている（図 15）（「横浜市民生活白書 2019」43 頁）。

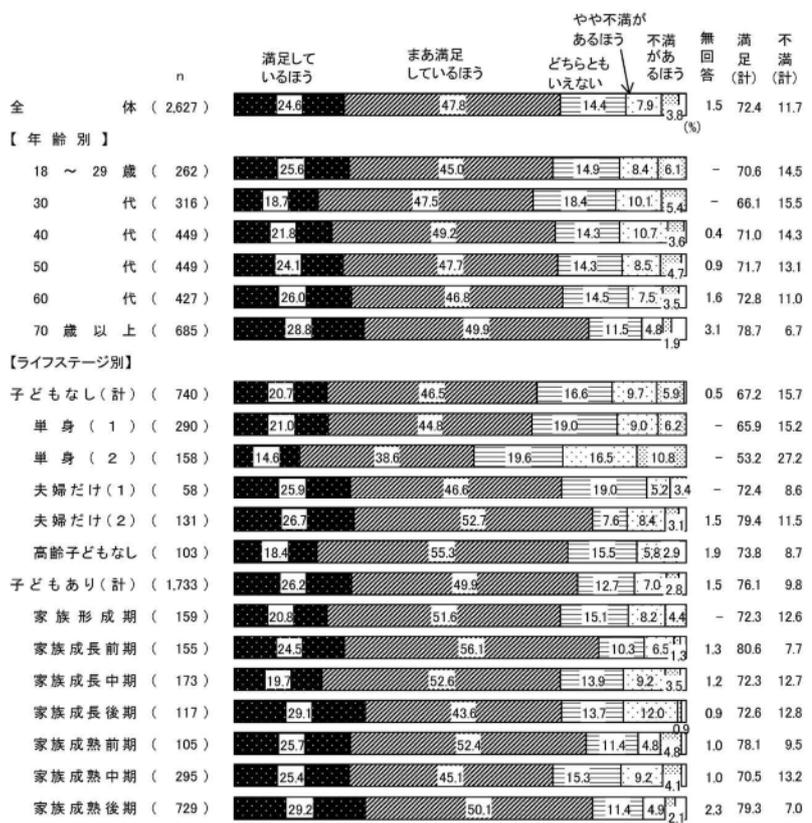
② 100 人のまちの市民像—2 割弱の生活困難な市民層

生活不安を抱える 9 割の市民の中の生活に深刻な困難を抱えた人々は、このような調査でどのようにして把握することができるのか。

「少子・高齢社会における大都市コミュニティの暮らしやすさに関する調査」で「100 人のまち」の市民像を抽出した。同じような回答傾向のある人たちをグループ化するクラスター分析という方法を使った（横浜市民生活白書 2013）。

図 12 生活満足 7 割を超える

生活満足度【年齢別、ライフステージ別】



(出典：「令和 2 年度横浜市民意識調査報告書」)

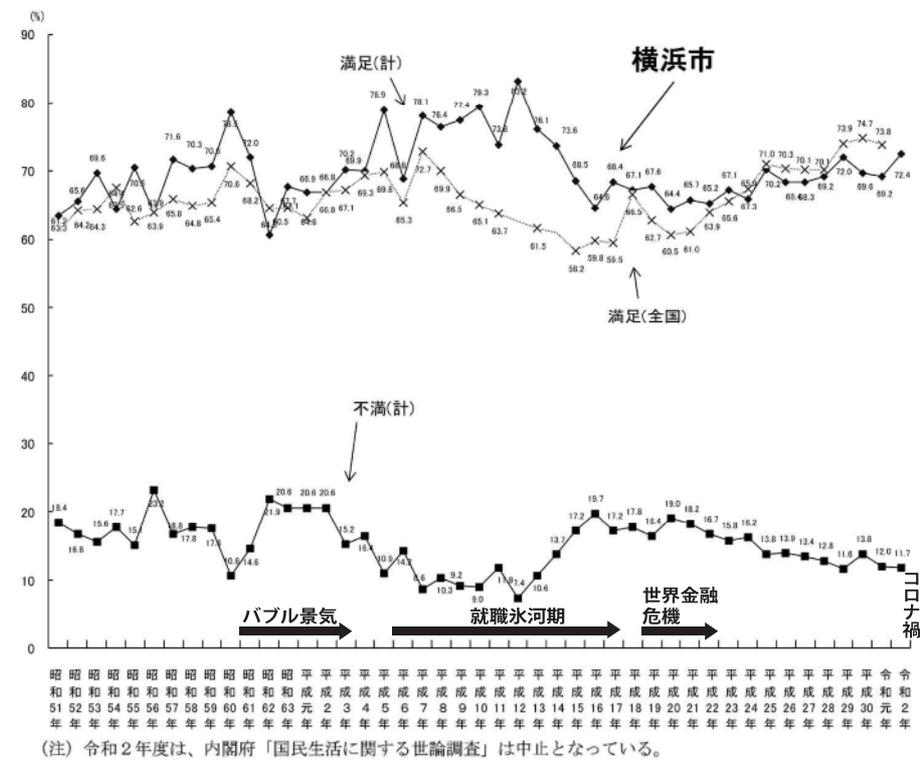
その結果が図 16 である。「生活基盤不安定型」15 人と「生活困難孤立型」3 人と名づけた市民層が抽出された。前者は「家計のこと」「住まいのこと」「交通不便」など生活環境の困りごとを多く抱え、暮らしやすいと感じる人が極めて少ない、つまり「暮らしにくい」

と感じている市民層だ。しかし彼らには困った時に相談する相手があること、公的機関に相談する意向もある。「生活困難孤立型」は暮らしにくいが最も多い市民層で「自分の病気や健康」「家計のやりくり」「収入」「住まい」の様々な問題を抱えていて、困った時の相談相手もいない、公的機関にも援助を求めない人々である。

この調査では、グループインタビューの応募者を募り、ヒアリングを行った。

応募をしてくれた市民の中で多かったのは「暮らし満足家族」(28人)と「子育てやや安定型」(31人)の人々だ。「生活基盤不安定型」の市民は数少なかったが、印象に残る中年の男性一人がインタビューに応じてくれた。擦り切れた靴を履いたその人は、共働きであり本人は正規雇用であるが妻はパート就労である。2DKの賃貸アパートに住み、3人の子どもを育てている。年収は500万円に届かない。中学生の子どもが不登校気味であるという。「住まいのこと」「家計のこと」「子どもの保育・教育」の心配ごとがある。公営住宅に何度も応募したが当選しないという。このような低所得の市民の生活問題は、安い家賃の住宅さえ供給

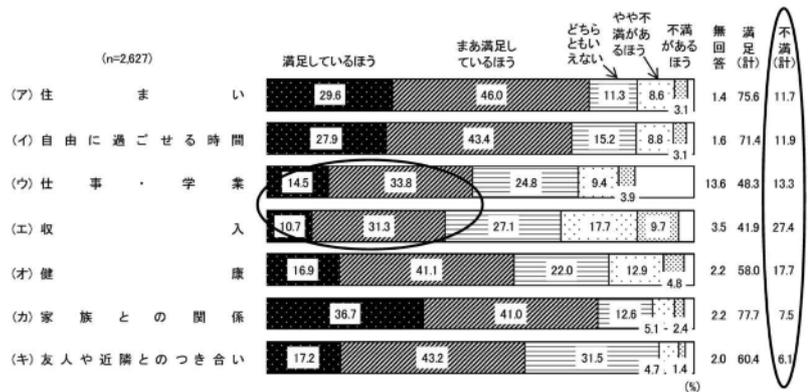
図13 生活に満足している人はコロナ禍でも上昇
生活満足度【経年変化】



(注) 令和2年度は、内閣府「国民生活に関する世論調査」は中止となっている。
(出典：「令和2年度横浜市民意識調査報告書」)

図14 「家族との関係」「住まい」「自由に過ごせる時間」に満足7割超える、「仕事・学業」「収入」は5割切る

項目別生活満足度【全体】



(出典：「令和2年度横浜市民意識調査報告書」)

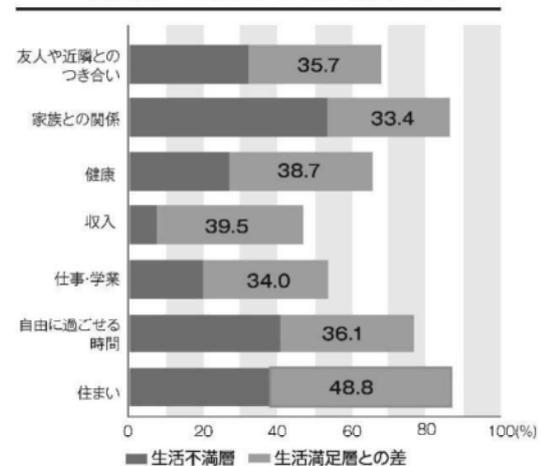
されていればある程度安定するのではないかと思いますを得ない。歴然とした社会の格差の壁を感じさせる。

生活基盤不安定型と生活困難孤立型を合わせると18人、約2割弱の市民層が複数の生活課題を抱え困難な状況にある。小・中学校の

就学支援の援助を受けている世帯の割合をみると14%~15%で、2009年以降増加している。格差を表すジニ係数を自治体単独では算出できない中で、相対的貧困にある市民の割合の表し方の一つと言っている(図17)。

さらに、この調査では社会観について聞いた。「暮らし満足家族」の市民層は「自分が努力しても報われない社会」と考える割合が高く、地域の「ざっくばらんな関係」が暮らしやすいと感じ、社会貢献活動の参加の意識が高い人が多い。「生活困難孤立型」の市民

図15 生活満足層・不満層の項目別満足度の差
資料:平成30年度横浜市民意識調査(横浜市政策局)



(出典:「横浜市民生活白書2019」)

図16 100人のまちの市民像

100人のまち



調査名:少子・高齢化社会における大都市コミュニティの暮らしやすさに関する調査研究(http://www.rilg.or.jp/004/h22_02.pdf) 実施期間:平成22年度
調査主体:横浜市・(財)地方自治研究機構
調査目的:市民の日常生活目線から、社会的関係(つながり)の実態を把握し、大都市において、市民が求める暮らしやすさー暮らしやすいコミュニティ、社会的関係性ーを探る。
調査概要:調査票による意識調査(20歳以上5,000人・回答率50.1%)、グループインタビュー調査(意識調査回答者の中の市民及び外国人)、事例調査(ヒアリング)

(出典:横浜市政策局政策課 政策支援センター「横浜市民生活白書2013」)

層は、「自分が努力すれば報われる社会」と考えている割合が高い一方、「干渉せずわずらわしくない地域」を暮らしやすいと考えている人が多い。生活困難孤立型の市民は、むしろ自分の状況を自己責任として捉え、社会との関わりを避けている傾向がある。

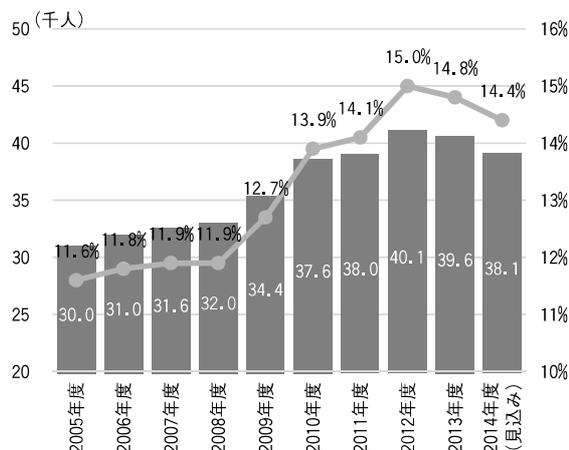
生活の困難を抱えた市民層へは、基本は所得保障、住宅政策など国の政策により対応すべき問題と考える。一方、横浜市では「暮らし満足家族」に象徴される一定の余力のある市民層が自主的な市民活動によって生活困難な市民への対応に取り組んできた。こうした活動が拡がり、制度化した取り組みも多いのが特徴だ。しかし、活動のリーダーの高齢化、後継者への継承の課題、制度化の中での活動の柔軟性の喪失など、市民社会の互助的関係性のみでは限界を抱えているのが現状だ。

③ 調査結果を政策の実現に生かすー「生活困難な人々の地域調査」から「伴走支援」の取り組みへ

一般的な市民意識調査は時代の趨勢や地域課題や社会課題を認識するには有効だが、政策に押し上げるには個別のテーマを絞った地域調査が必要だ。2004年に「政策の創造と協働のための横浜会議」という市民提案型の調査・研究事業を行政との協働で行う仕組みをつくった。「生活困難層への公民協働の生活支援システムのあり方研究ー生活相談機能を中心として」という調査・研究が元ケースワーカーから提案され、採択研究となった(2006年)。生活保護率が高く、困難を抱えた市民の多い横浜の郊外区で、生活困難な人々と接している区内の保健や福祉の現場職員、民生・児童委員や事業所にアンケート調査をかけ、ヒアリングを実施し、研究会で議論分析した。

100人のまちの「生活困難孤立型」の市民とは、例えば一人親で、親が病気や障がいがあ

図17 増加する就学援助を受けている世帯



(出典:「横浜市子どもの貧困対策に関する計画」)

りながら子育てしている家庭である。親が精神疾患を患っていれば子どもを保育園に連れていくこともできないのである。一人暮らしの高齢者の自宅での介護が限界となり、施設入所までつなげるには、介護保険のサービスのみでは対応できない。本人の意向を聞きつつ本人と一緒に動いて施設を探し、家族と調整する必要がある。調査に協力してもらった地域で活動する「NPO」の市民は「私たちは伴走者」と語っていた。この言葉が一つのヒントとなった。この調査の結果、生活の困難な人々は、重複した生活課題を抱えていること、生活支援のあり方として当事者が支援の制度にアプローチするのは困難であること。生活支援には「伴走支援」という新たな機能が必要であることがわかった。

(「生活支援の現場からみる生活困難層の支援の課題」『調査季報』162号(特集/横浜から格差社会を考える)、2008.3、pp.40-46参照)

④ わかりやすい言葉で組織を動かし政策を生み出す

調査結果からわかったことを政策として押し上げていくためには、背景となる客観的なデータと同時に、たとえば「伴走支援」のような新しいわかりやすい政策のコンセプトを

示す言葉が必要だ。また、コストの問題も大きい。たとえば、生活保護世帯の再生産を防ぐために、伴走支援の役割を担う人を想定し、その経費が生活保護世帯の再生産された場合の経費と比較するなどして丁寧に上層部に説明した。その結果が生活保護世帯や貧困状態にある子どもたちへの学習支援の仕組みにつながった。

調査結果を政策の実現に押し上げていくプロセスには、先に述べた時代認識を客観的に説明するデータと地域や対象を限定した調査を行うこと。そして必ずヒアリングを行い、市民の中にある言葉や動きに耳を傾け、実感をもつことが重要になる。地方自治体が基礎的調査機能を継続するためには、調査結果を実効性のある政策につなげることが必要で、そこにこそ市民シンクタンクの役割があると思う。

5. ポストコロナと人口減少社会とこれからの地域コミュニティ

① 地域コミュニティの再構築に向けて

各種の調査や統計から少子・高齢、人口減少社会の地域課題や地域を支える主体の変化を把握した。まとめると図 18

のようになる。会社組織、家族、地域コミュニティのセーフティネットが弱体化した中で生活不安が市民全体に広がった。地域コミュニティのセーフティネットの再構築はどう進めればよいのか。

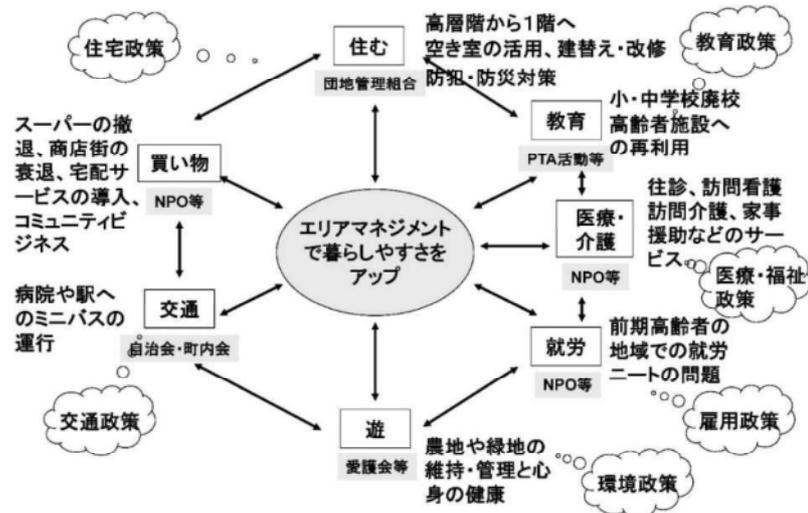
2020 年の人口動態では、横浜市内の人口は、金沢区など 9 区で減少している。人口減の激しい南西部郊外のある団地は、老年人口割合は 50% に近づいている。図 19 は高齢化

図 18 地域社会の課題や地域を支える主体の変化

- 1 急激な高齢化と人口減少地区の出現
- 2 家族の変化—単身化の進行 (将来は10世帯に4世帯が単独世帯)
- 3 地域の昼間市民—専業主婦が減り高齢者が増加
- 4 生活困難な人々の増加—地域での孤立
- 5 地域とのかかわり方の変化
—親しい関係の減少・気軽さと楽しさへ
- 6 地域活動の主体の変化
—自治会・町内会の加入率の低下NPOの増加
- 7 既存施設や土地利用の変化
—学校の統廃合や空家、空き店舗、耕作農地の増加等

と人口減少の激しい南西部郊外のある団地をモデルに「エリアマネジメント」の考え方を示したものだ。「住むこと」「保育・教育」「医療・介護」「就労」「買い物」「移動・交通」などすべての生活分野において分野横断的な対応が必要となる。横浜市では、地域の各団体が連携し協議会のような仕組みをつくり、地域課題を協議して重点的に課題に取り組むという行政との協働によるモデル事業を展開したことがある。特に、横浜の課題先進地域には様々な活動事例がある。個々の事例については「横浜市民生活白書 2013」「VITAMIN BOOK—横浜産希望のビタミン」⁶⁾『自治研かながわ月報』2019 年 12 月号掲載の

図 19 少子・高齢社会、人口減少社会は分野横断的な仕組みが



「人口減少社会と地域コミュニティの未来」を参照していただきたい。

地域の様々な活動を通して、地域コミュニティの再構築に必要な暮らしやすい7つの地域社会指標をつくった(図20)。この7つの項目は、都市計画のあり方の反省、市場経済とは異なるコミュニティの経済のあり方など抜本的な制度やサービスの改変も含んでいる。自治体行政は市民活動との協働でコミュニティ・インフラの形成に力を注ぐべきだ。

図20 暮らしやすい7つの地域指標

- ① 地域の活動主体の活力とつながりがある
- ② 老・壮・青のつながり(バランス)がある
- ③ 住まい方のバリエーションがある
- ④ 地域の様々な人たちと交流できる拠点がある
- ⑤ 地域による手づくりのケアの仕組み(福祉的、教育的ケア、スムーズな移動、災害や犯罪などから守る)がある
- ⑥ 身近な自然や文化とふれあうことのできる場や仕組み(楽しさや癒し)がある
- ⑦ 地域の中で、チエ・モノ・カネ・サービスが循環している

② パンデミックで人々の生活価値観はどう変わるのか

横浜市の2020年の人口動態をみると、東京都とは22年ぶりに転入超過となったという。つまり今までは横浜から東京に転居する人の方が転入する人より多かったのだが、逆転したというのである。新型コロナウイルスの影響で在宅勤務などが進み、東京都心から市内への流入が進んだとみられる。神奈川県内でも東京23区に近い川崎市からの転入者が転出者を上回った。「より東京に近いエリアで流れが変わり、一方で相模原市や県央、湘南エリアには転出超過でより郊外への移動傾向が見られる」という(横浜市政策局)。

2020年度市民意識調査で「人口減少について」と「これからの生活、社会」について聞いている。人口減少について

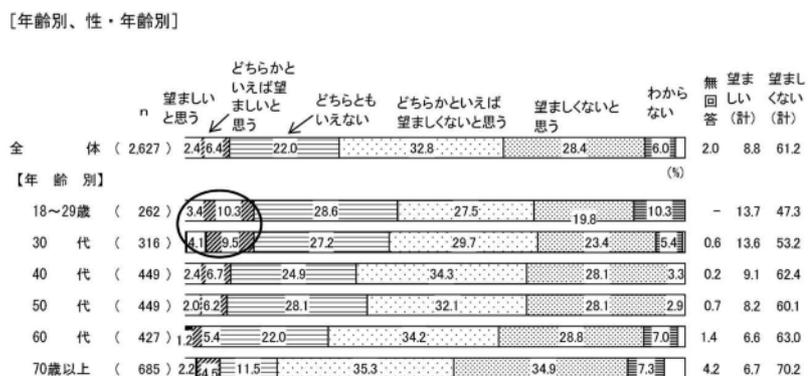
のとらえ方は、全体では「望ましくない」が約6割だが、「望ましい」「どちらかと言えば望ましい」と思う市民が20代、30代の若者で3割を占めて他の世代に比べて多い。その理由としては「人が多すぎる」「交通渋滞や満員電車の改善」「社会の動向や個人の意向であり受け入れる」「資源の消費が少なくなる」などである。ま

た、将来の環境の変化への期待では「仕事をする場所や時間が選択できるなど仕事のスタイルが変わること」は全体で7割近く、20代、30代では8割前後と期待感がとても高い(図21、22、23)。

3密を避け、人と人の距離をとり、リモートでの仕事や会合をするなどの「新しい生活スタイル」が推奨される中で若者を中心に生活の場や仕事に対する新しい価値観、「暮らしやすさ」の質的な転換が起こってくるかもしれない。

パンデミックは国家の意思が個人の生活に対して強烈に働くが、その中でも個人の意思による選択をその都度迫ったようにも感じる。人と会うこと、仕事や会合への参加、買い物、移動、食事等々、自分の行為の意味と感染リスクを天秤にかけて動くことが習慣化した。

図21 人口減少についてのとらえ方



(出典:「令和2年度横浜市民意識調査報告書」)

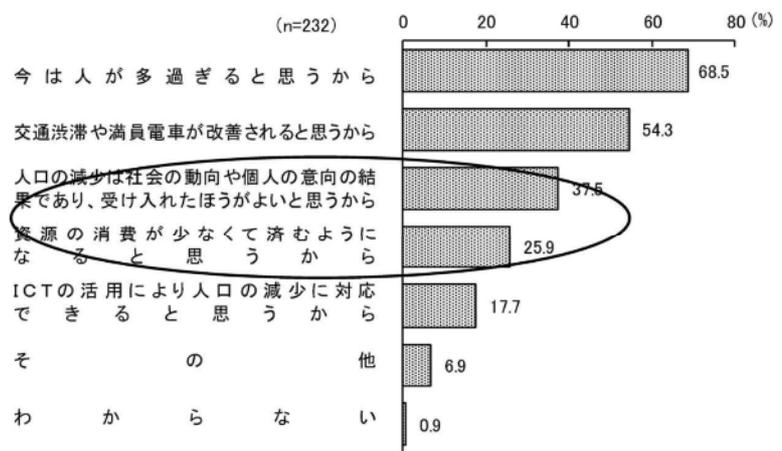
政府の方針があったとしても、一個人の立場から情報を組み立て直し、自分にとって納得ができるかどうかは自分で判断せざるを得ない。新型コロナの影響は人それぞれであり、自分なりのアンテナを張り、いつかの体験を議論できる時が来るのを待ちたいと思う。それぞれのコロナ体験の中で自分にとっての暮らしやすさとはどういうものなのか、を問い続ける。生活不安の解消を「強い国家」に期待することは決してしない。

注

- 1) 経年の横浜市市民意識調査は、横浜市政策局政策課のホームページに結果の詳細が掲載されている。2021年度の調査項目に新型コロナウイルス感染症の影響について聞くようだ。速報値がでるのは年末だろう。
- 2) 経年の「横浜市民生活白書」は、同じく政策局のホームページに掲載されている。
- 3) 「調査季報」もホームページで1号から閲覧できる。
- 4) 郵便留置訪問回収は訪問調査の手法の一つ。調査票を郵送し、後日訪問して回収する方法。
- 5) 老年割合は65歳以上の高齢者が占める割合。総務省統計によると1975年は7.9%、2019年推計は28.4%。
- 6) 購入は<http://yokohamapatona.com/>へ連絡。

図 22 人口減少が望ましいと思う理由

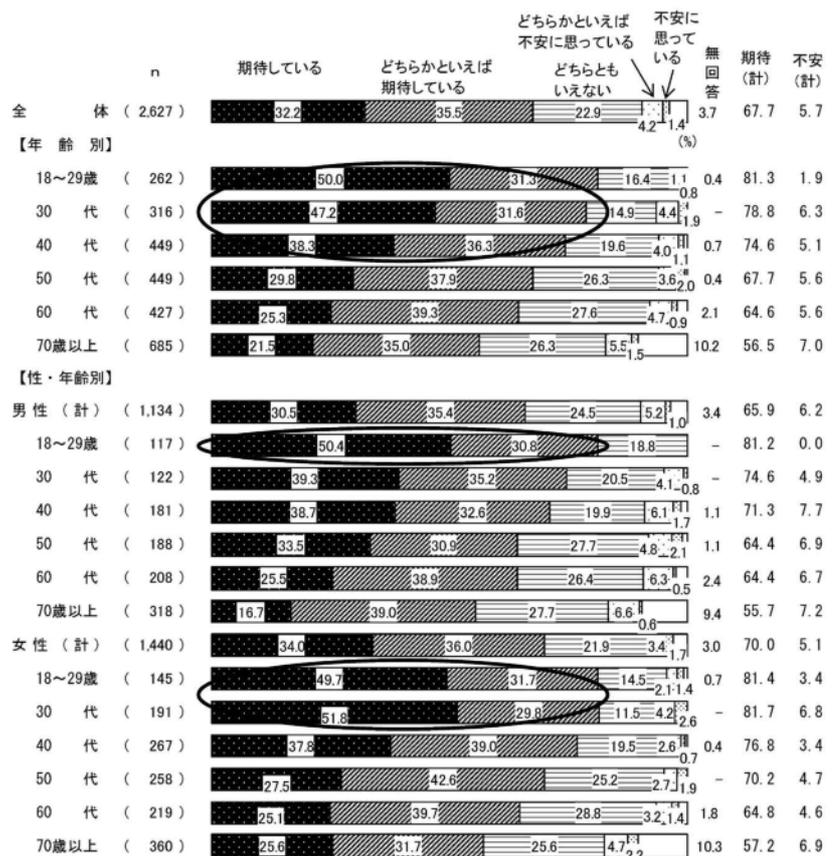
【全体】（複数回答）



(出典：「令和2年度横浜市民意識調査報告書」)

図 23 環境の変化への期待・不安（ア）新たな仕事スタイル

【年齢別、性・年齢別】



(出典：「令和2年度横浜市民意識調査報告書」)

【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コ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 **首相3月2日からの全国一斉臨時休校要請**
 - 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



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 トン |
| 地域のフードバンク | 55.3 トン |
| 子ども食堂など | 60.1 トン |
| 自立支援施設など | 3.2 トン |
| 福祉病院関係 | 29.6 トン |

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 ～こども若者支援課を中心とするチャレンジ～

相模原市こ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「ばくサポ」～

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「ばくサポ事業」=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）

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

行政（税金資本）

●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「新型コロナウイルス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」にそのルー

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、W N J（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』²⁾ 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³⁾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と。

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いであろう。

『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れば、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・高年齢雇用・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な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でダメだと思います。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步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—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」を目指して拡げてきました。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) プルシット・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

スポーツと地域コミュニティ

川崎市におけるスポーツとまちづくり

一般社団法人川崎地方自治研究センター理事長 板橋 洋一

はじめに

コロナ禍の影響により 2020 年夏に予定されていた東京オリンピックが1年延長されたことから、2021 年夏の東京、2022 年冬の北京と半年の間に東アジアの近接国でオリンピックが開催されるということになった。いまだパンデミックから抜け出せないコロナ禍は、両オリンピックとも無観客で行うという異例の事態になり、外貨獲得などの営利目的は果たせなかったものの、施設や設備などのハード事業やテレビ放映権などの収入など一定の経済効果はあったと思われる。また、国威発揚や対外的なアピールなどの政治的効果もそれなりにあったのであろう。

オリンピックは近年、商業主義があらわになり、近代オリンピック精神の風化が指摘されているが、アスリートたちの懸命な姿は、国を超えての感動を人々にもたらしている。また全世界に放映されることから、人種差別に対する抗議や北京オリンピックの終了後、ロシアがウクライナに侵攻するなど、戦争や人権侵害などの政治的アピールの場として利用されることも多い。

スポーツは肉体競技ということだけでなく、知的な駆け引きなども求められており、勝ち負けという結果が分かりやすいことから、人間の心理に影響を与えやすく、共通項があるもの同士の響きあいや濃密な関係が生まれや

すい。つまり、スポーツは人のつながりや地域コミュニティのアイデンティティを生みやすいものとなっている。

川崎市のスポーツ

市内地域のスポーツについては、子ども会や町内会、学校、さらには民間のスポーツクラブなど、他の自治体と同様に市民スポーツが活発に行われている。

その中で、私見ではあるが、川崎市のスポーツ界の特色は、一つは、企業スポーツが盛んであること。二つは、にもかかわらずプロスポーツが育ちにくかったこと。三つは、市域が細長く、地域の特色が大きく違うことから一体感を得にくいこと。があげられよう。

京浜工業地帯の真ん中に位置する川崎市は、ものづくりを中心とする企業スポーツが盛んなまちである。川崎市域で操業する日本鋼管（現 JFE）や東芝、三菱重工などの大企業は、野球、バレーボール、バスケットボールなど、従業員の企業アイデンティティを高める団体競技に全国的なレベルの強さを示し、職住近接の従業員とその家族らが形成する地域コミュニティにも大きな影響を与えていた。

産業構造の変化により、企業の栄枯盛衰も見られるが、いまだに富士通、NECなどのIT企業を中心に、バレーボール、バスケットボール、アメリカンフットボール、陸上、水泳

などで全国レベル、国際大会に出場するなど所属アスリートが活躍している。

しかしながら、大きな不思議の一つなのだが、川崎市は最近までプロスポーツが定着しなかった。最も人気のある野球では、下関にある漁業会社がスポンサーであった大洋ホエールズが川崎区にある川崎球場を本拠地としていたが、横浜球場が建設されるにあたって、本拠地を移してしまった（正確には、プロ野球球団は都道府県単位を本拠地とするので、神奈川県内であることには変わりはないが）。当時、同じ革新自治体であった伊藤川崎市長と飛鳥田横浜市長の移転を巡る確執と仲裁にあたる長洲県知事の逡巡は面白おかしく報道されていた。また、その後仙台から移転してきたロッテオリオンズも観客の少なさ、球場の老朽化を理由に千葉市の幕張にできる新しいスタジアムに移転した。しかも両チームとも、川崎にいるときには正式名称に入れていなかったが、移転先では横浜ベイスターズ、千葉ロッテマリーンズと地名を正式名称に入れるというおまけつきであった。

1990年代に新しく発足したプロサッカーJリーグでも、中原区にある等々力陸上競技場を本拠地とした読売ヴェルディは、三浦知良、ラモス瑠偉などの人気選手を抱え、リーグ発足の1年次、2年次と優勝したにもかかわらず、2001年に調布市にできたサッカー専門の味の素スタジアムの完成を機にさらりと移転してしまった。しかもJリーグ方針に従わず川崎という地名をとうとう正式名称に入れなかったが、移転後は東京ヴェルディと名称を変えた。

野球、サッカーという人気プロスポーツの球団に袖にされた川崎市民は落胆し、川崎の地にプロスポーツは根付かないというトラウマを抱えてしまった。

富士通フロンターレから川崎フロンターレへ

富士通は、戦前から富士電機の子会社として中原区に工場をもっていた。戦後になり、情報通信産業の発展とともに独立し、世界的な企業として成長した。

1953年に富士通サッカー部が発足し、1972年には日本サッカーリーグに昇格した。1992年にジャパンフットボールリーグに加入し、1996年にJリーグの準会員となり、2000年にJ1に昇格した。Jリーグ百年構想にある地域密着型の取り組みを推進してきたことから川崎市の肝いりで市民後援会（会長：市長）が発足した。翌年J2に降格したが、2005年にJ1復帰を果たすと強豪チームとしてJ1に定着し、ユニフォームの胸のロゴからFUJITSUを外し、川崎フロンターレを前面に出していく。

プロスポーツ不毛の地としてあきらめていた川崎市民は、当初、地元企業として地域への浸透を図る富士通フロンターレに対し冷ややかな目で見えていたが、フロンターレのスタッフ、選手が一丸となって地域活動に取り組む姿を見て、徐々にフロンターレファンが増えていった。

川崎市は、フロンターレの地域活動をまちづくりに生かそうと、2004年にJリーグが進めるホームタウンスポーツに呼応して、ホームタウンスポーツ推進パートナー制度を創設し、スポーツとまちづくりの取り組みを進めることになった。フロンターレと川崎市の取り組みの相乗効果が、先に示した川崎市のスポーツの特色を克服し、スポーツを生かしたまちづくりが市域に広がっている。

天野春果氏の講演は、スポーツとまちづくりに取り組む、フロンターレの視点からプロスポーツチームと地域づくりの関係を学ぶものである。

【参考】

●Jリーグの3つの理念

- 1 日本サッカーの水準向上およびサッカーの普及促進
- 2 豊かなスポーツ文化の振興および国民の心身の健全な発達への寄与
- 3 国際社会における交流および親善への貢献

これに基づき、次の活動方針を掲げている。

- 1 フェアで魅力的な試合の開催
- 2 スタジアム環境の確立
- 3 地域交流の推進
- 4 フットサルの普及
- 5 サッカー以外のスポーツの推進
- 6 障がい者スポーツの推進

●川崎市ホームタウンスポーツ推進パートナー制度

2004年、市内のトップチーム・トップアスリートを活用する方策として「川崎市ホームタウンスポーツ推進パートナー」を制定した。

(趣旨)

川崎市制80周年を記念して、川崎市ホームタウンスポーツ推進パートナー制度を制定し、「自らのスポーツ諸活動を通して、市民に元気を与えると同時に、市民の川崎への愛着と誇りを育て、青少年の夢を育てている」競技団体や個人を認定し、ホームタウンスポーツの

振興及び川崎のイメージアップを図る。

(対象団体・対象者)

財団法人川崎市体育協会が主管する競技種目で、川崎市にホームタウンを置くトップチーム及び川崎市を本拠地として活動するトップアスリートを対象とする。

(制度の役割)

「川崎市」の名前を前面に打ち出し競技活動を行うとともに、諸活動により地域に対し貢献を行うこととする。

(市の支援)

川崎市は、川崎市ホームタウンスポーツ推進パートナーの活動に対し広報その他の方法で活動を支援するものとする。

(推進パートナー)

| | | |
|--------------|-------------|------|
| 川崎フロンターレ | サッカー | Jリーグ |
| 川崎ブレイズサンダース | バスケットボール | Bリーグ |
| 東芝ブレイズアレス | 野球 | 都市対抗 |
| 富士通レッドウェーブ | バスケットボール | Wリーグ |
| 中田大輔 | トランポリン | 国際大会 |
| NECレッドロケッツ | バレーボール | Vリーグ |
| 富士通フロンティアーズ | アメリカンフットボール | Xリーグ |
| 三菱ふそう川崎硬式野球部 | 野球 | (廃部) |

川崎フロンターレとホームタウン活動

地域に必要なサッカークラブとなるために

川崎フロンターレタウンコミュニケーション部長 天野 春果

はじめに

今日は「スポーツと地域コミュニティ」ということで、フロンターレが川崎というホームタウンで、どうアプローチして今に至るかという話をしたいと思います。

今はコロナでお客様の制限などがあって、多くの人を入れられないのですが、コロナ前のスタジアムは川崎フロンターレのクラブカラーの水色に染まっていました。初優勝した2017年はリーグ戦のホームゲーム17試合中、12～13試合のチケットは完売しました。武蔵小杉から歩いて15分くらいのところ、川崎市中原区にある等々力緑地公園の中に等々力陸上競技場というわれわれのホームスタジアムがあります。そのスタジアムに向かう道はお祭りみたいな感じで、試合があるときにはたくさんの方が試合前にもいろいろと楽しんでいただいています。昨年11月にはようやくコロナが落ち着いてきて、お客様が1万5000人まで入れられることになりました。フロンターレはスタジアムの中もいっぱい、外も試合前からずっと盛り上がっています。

チーム創設時の客席は閑散

フロンターレができたのが1997年で、今年で創立26年目になります。僕はフロンターレ創設時に入社したのですが、昔からこんなに

盛り上がっていたかと言うと全然違いました。20数年前、僕が入社した頃は、これが公式戦かと思うくらいお客様が全然入っていませんでした。

2003年の中村憲剛選手のホームデビュー戦の試合のとき、少し雨が降っていて、お客様はスタンドで濡れるのは嫌だとみんな軒下に入ってしまったのでスタンドは閑散としてしまいました。週末のゲームでも全然お客様がいませんでした。試合が終わったあとに選手が挨拶に行ってもお客様は帰ってしまう。平日の試合は本当にお客様が少なく、選手を応援する旗の数のほうが多い状況で、一体誰のために戦っているのか分からないような時代がスタートでした。

アメリカ留学先での気付き

僕は、学生時代にアメリカの大学に留学しました。アメリカはプロスポーツだけでなく、カレッジスポーツが盛んです。留学したワシントン州立大学は、シアトルから車で5時間内陸に入った人口2万9000人の田舎町にありました。2万9000人の町に6万人のスタジアムがあるのです。周りは麦畑で、まさしく「フィールド・オブ・ドリームス」みたいな感じでした。これが試合になると、プロでもないのに満員になるのです。そういう環境の中で学生生活を過ごしました。

スポーツマネジメント学部で勉強していましたが、アメリカでよかったのは大学の学部に入ると働かせてくれるのです。プロではありませんが、カレッジスポーツはプロ並みで、6万人のスタジアムが満員になるくらいです。同大学でもアメリカンフットボール、バスケットボール、ベースボールが中心で、年間の収益は約100億円にのぼります。そこで活動させてもらった経験が大きかった。小さい町でもお客さんが入る。どうすればお客さんが入るのかということを経験してきたので、フロンターレのスタート時点でも落ち込むことはなく、ゼロからのスタートだからやってやるぞという気持ちで、モチベーション高くフロンターレに入ったことを覚えています。

日米のスポーツ観の違い

ただ、アメリカでやっていたものをそのまま並行輸入しても、日本には当てはまりません。結局は文化も、歴史も違います。特にスポーツは、日本の場合、Jリーグができる前からプロ野球がありました。企業名を背負っていて、企業スポーツの延長というか、地域に愛されることがスタートではありません。

学校教育でも、スポーツというよりは体育です。スポーツの中に1つの良さ、教育的価値を見出して体育というものがあると思うのですが、アメリカは体育＝スポーツではないのです。アメリカは体育ではなくフィジカルメデュケーションという単語があるのですが、日本の場合はスポーツ＝体育となっている。日本に帰ってきて、日本でのスポーツの活用のされ方が、スポーツが持っているさまざまな素晴らしい要素のうち、教育的価値は体育になっていて、発信力は企業の広告発信力として使われている。

僕がアメリカで感じたのは、本来、スポーツは人と人をつないで地域に一体感をもたら

す。どんなに仲間内でも、どんなに2万9000人の町でも週末に6万人が集まる。地域を背負ったスポーツとして『おらが町』というものを背負っていることでみんなが一体になれる。それで勝った負けたで一喜一憂して喜怒哀楽を生み出す。そういう土壌が26年前の日本、川崎にはなかった。

プロチームはありました。サッカーで言えば、川崎にはヴェルディ川崎があって、大人気だった。プロ野球で言えばロッテも大洋もあったのですが、スポーツが本来持っている素晴らしい部分、本質の部分をフューチャーせずにスポーツ経営をしていたのではお客さんが集まらない。

フロンターレとの出会い

1997年に「富士通川崎フットボール」という企業チームが「川崎フロンターレ」として川崎の土地でプロになると宣言したのですが、なかなか理解されませんでした。ただ、ゼロ、マイナスからのスタートだったので、クラブができたときに色が付いていなかったことがとてもよかった。

当時、クラブスタッフは僕を含めて7人しかいませんでした。僕以外の6人は富士通からの出向者で、僕が初めてプロパーで雇われた1号で、全然毛色が違うやつが入ってきたわけです。ただ、そのとき富士通がすごいと思ったのは、アメリカで学んできた、よく分からない、勢いしかないやつだけど、何か引っ掻き回してくれるのではと雇ってくれたことです。

フロンターレから「天野、入ったばかりだけど、アメリカでホームタウンの勉強をしてきたから、ホームタウン推進室の代表だ」と、僕だけで上司がいないんです。「俺らはよく分からないが、ホームタウンって大事だと思うからやってくれ」というかたちからスタートしました。

応援したくなる関係作り

まず僕が思ったのは、なぜ応援してくれないのかということです。今でもどこのクラブも「お客さんが入らない。応援してください」「なぜみんな応援してくれないのか」と言い、自治体に行って、「私たちを応援してください」と。でも、そんなクラブを応援してくれるわけがない。これがどこのクラブでもつまづく一歩で、つまり、上から目線なのです。Jリーグのクラブは、プロとしてこの地域でやっていくのだから応援するのが当たり前だと思っている。

僕はそこから違うとされていて、お客さんが入らないのは絶対的な理由があるわけです。それは何かと言えば、応援をしたくなるようなクラブにしないといけない。つまり、需要です。もちろんサッカークラブなので、まずサッカーの面白さで来てもらう。これはとても大事です。でも、勝負事の世界なので、必ず勝ち負けがあります。今、J1は18クラブあって、全部のチームが1位になるということはありません。開幕戦のときはみんな横並びでスタートするが、一生懸命どのクラブも頑張ったとしても、1位から18位まで順位は付いてしまいます。僕が思ったのは、魅力的な選手をどんどん入れて強いチームになって欲しい。でも、叶うはずがありません。なぜかという、僕がスカウトをやっているわけでもないし、GMでもない。では、僕ができることは何かといえば、選手以外、強いチームを作る以外のところで応援したくなるようなクラブを作ること。これが僕のミッションです。そのことを肝に銘じて動き出しました。

勘違いしてはいけないのは、応援してくださいと言っても、需要がなければ、応援なんかしたくないだろうと。まずは応援したくなるクラブ作り。関係作りで大切なのは、自治

体です。なぜならば、自治体は川崎市の幸せを願って活動している団体だということ。税金を集めてそれを使って多くの市民の幸せを作るために活動している組織です。Jリーグのクラブは、地域を元気で豊かにしていくことが最大のミッションだと僕は思っています。ということは、自治体がやろうとしていることと、クラブがやろうとしていることはイコールなのです。自治体にいかにクラブがやろうとしていること、もしくは自治体がやろうとしていることをクラブの力を活用して外に表現していく。そこが一番大事だと思います。応援してくださいだけではなく、皆さんがやろうとしていることを、フロンターレを活用して表に出していきませんか、という働きかけをするようにしました。町に必要な存在になるということです。

地域貢献のための仕掛け

プロの選手はほとんど個人事務所に入っていて、例えば、小林悠選手や谷口彰悟選手は日本代表に選ばれていますが、Jリーグの選手は個人事務所に入っています。選手の肖像権を全く管理していないクラブもありますが、フロンターレはそれを止めて、選手は個人事務所に入っているのですが、元気で豊かな地域にしていくために必要なホームタウン活動については、クラブが選手の肖像権を所有することに選手全員がサインするのです。例えば、三浦知良選手は横浜FCに所属していましたが、キングカズさんの肖像を横浜市は使えません。横浜市内にキングカズさんのポスターがたくさん貼られていますか。貼られていませんね。フロンターレは、発信力のある選手の肖像権が使えないと、地域とタッグが組めないから、ホームタウン活動に関してはクラブが選手の肖像権を所有し、そこに必ずサインさせる。これは今でもしています。それ

によって、選手は自治体が発行するポスターなどに無償で協力することができます。

われわれは赤十字、警察、消防などのポスターに載ることに対してお金は請求しません。なぜならば、地域に対する貢献もそうですし、こういうポスターは何百枚、何千枚も作られて、ガラスの内側で長持ちするように大切に貼ってくれるのです。これが貼られることでフロンターレが地域に貢献している、地域とともにある、ということが伝わるし、フロンターレのチームカラー、選手の顔を発信することができる。だから、こういうことでお金をとってはいけない。あくまで、フロンターレは地域のクラブで、それは商店街の1店舗と一緒になのです。われわれは皆さんと同じ仲間だと。町や商店街のお祭りに、花屋さんはその一員として必ず協力するわけです。われわれもそういう意識を持っていこうと、コツコツと取り組んでいます。

最初は選手と揉めました。でも、そういうことをしっかり説明しながら、今では選手とサクサクやっていて、これが伝統になっている。地域が求めていることを入れたりして、フロンターレでしっかり応える。そうしていくと、フロンターレは協力してくれているから、と地域もなるわけです。これは消防や赤十字だけでなく、市役所や区役所もまったく同じです。市役所は特にやるのがたくさんあります。いろいろなことをPRして、そういうものに対してフロンターレは肖像0円で全部使えますから、一緒にタッグを組んでやっついこうということで、行政が求めているものに対してフロンターレの露出を積極的に増やしていきました。

幸区の区民祭にも呼ばれるのでなく、どんどん出させてくださいと。お金はいりませんと自分たちから営業しました。町のお祭りを盛り上げたい、自分たちからもPRしたいということで選手を連れて行って、区民祭にはす

べて出ています。商店街や町会のお祭りにも週末に出て行くという活動を積極的にやりました。そこで自分たちの考え方をどんどん町の人に伝えるということです。大事なのは、営業ではないと。僕らに関してはゲスト出演ではなく、町の一員としての参加という自分たちのスタンスを貫いていました。

町に必要な存在になる

もう1つ、大事なことは町に必要な存在になる。町に住んでいる人に対しても、フロンターレがあることで生活が楽しくなるということが普通になることです。試合は勝ち負けがあります。特にサッカーは、野球やバスケットボールのように点がポンポン入らず、0対0は普通にあります。寒い中、開幕戦を見に行くと、1対0で勝ったからいいものの、逆転負けしたとすると、「なんでこんな寒い思いして行ったのに」となりますよね。ホームゲームは大体2週間に1回ありますので、試合だけでなく、スタジアムの周りで、町の人たちのお祭りを開こうと。家族みんなでワイワイ楽しめるお祭りはありそうでありません。例えば、ディズニーランドはありますが、毎週は行けない。川崎の中でみんなが共通の話題で、若い人だけではなく、みんなが楽しめるようなイベントをやって、2週間に1回、フロンターレのスタジアムの周りに行く楽しいなど。そうした家族みんなで過ごせる時間を提供することをクラブ創設当時から考えて、コツコツといろいろなイベントをするようになりました。

スタジアムの前で豚が走る『トントンかけっこレース』もその1つで、家族連れはとても喜んでいきます。これはただ単に動物の事務所から借りてくるのではなく、高津区にある森養豚場さんという川崎市唯一の養豚場に協力してもらっています。こういうイベントをや

るときに地元を活かして、地元の人に川崎のお祭りを僕は作りたいのだと。地域の明るい笑顔を作っていきたいので協力してくださいということでイベントを組んでいきます。

もちろん地元だけではなく、フォーミュラーカーや映画とタイアップしたりすることもあります。基本はスタジアムのイベントをハブにして地域を活用する。森養豚場さんに根気強く話をしにいったら、スタジアムに来てもらったときに周りの人たちが喜ぶわけです。それで地元で森養豚場があることを知って「ありがとう、楽しかったよ」と言われると、自分たちの存在価値が川崎に生まれてくるのです。そうすると「フロンターレはなかなか面白いことをやっている」と。そして、森養豚場さんはフロンターレのファンになって、ファンクラブにも入ってくれました。だから、われわれは巻き込むことでその人たちにも好きになってもらうし、その人たちの力を使って周りの人たちを幸せにする。イベント会社に丸投げして、同じようなイベントができたとしてもそれでは意味がないのです。あくまで地元をどう活用していくか。その人たちとのネットワークを広げていくことが、今後、他のイベントをたくさんやっていくときに生きていくということで、これをずっと続けていきたい。

子どもたちの未来を応援

地元を活かすだけではないということで、2016年にスタジアムで世界初となる、ISS国際宇宙ステーションにいるJAXAの大西卓哉宇宙飛行士とスタジアムを生で繋いだイベントをしました。フロンターレはサッカークラブですが、サッカークラブの求心力や発信力を活用して、JAXAと組んでイベントをやることで、僕はこのときにきた子どもがサッカー選手になってもらわなくても構わないのです。

ここで宇宙に興味を持って宇宙飛行士を目指す。そういう子どもたちが中原区、川崎から出てくると。サッカー以外でも、僕らが繋いだもので明るい未来を感じてもらうことができればいいと思って、こうしたイベントを企画しています。単に楽しいだけでなく、社会性も大事です。クラブはイベントを通じて、子どもたち、特に川崎の子どもたちの明るい未来を応援しているということを発信しています。

「四親等の関係性」

もう1つ、Jリーグのクラブで本当に大事なものは身近な存在ということです。これはクラブによって考え方がかなり異なります。サッカー選手はとても崇高で手の届かない憧れの存在であるから、サポーターとの接点はあえて持たないというクラブもあるのです。僕はそれが全く理解できません。大事なものは身近な存在ということ。僕がすごく意識しているのは四親等、従兄弟くらいまでの関係です。息子くらい関係を持つのはなかなか難しい。ただ、従兄弟くらい関係であれば、僕は持てると思っています。サポーターが選手とサポーター、クラブに対してそれくらいの距離感で感じてもらうには、どのような仕掛けがあればいいかを考えながら活動しています。

等々力競技場はスタジアムの向かい側に等々力球場があって、夏の甲子園の地区予選の1回戦、2回戦をやっている。僕は興味深く見に行っていました。なぜかというと、1回戦でも、応援団やチアリーディングなど、プロの試合を上回るのではというくらい客席が埋まっている。客席を見ると、親、家族、学校の友達が来ています。その人たちが何を見に来ているかということ、好プレーを見に来ているわけではないのです。自分の近い人間が頑張っているから応援しているのですね。僕

はその感覚がプロにもすごく必要だと思っています。近い関係だから応援したい。そこに競技力は必要ありません。もちろん、競技力があるほうがいいに決まっていますが、そうでなくてもなぜ集客できるかといえば、やはり身近な存在だから。身近に感じてもらうことがすごく大事だと思っています。いろいろな仕掛けをしています。

身近な関係性をつくる

アメリカのスタジアムは塀の高さがとても低く、60センチくらいしかありません。これはまさしくアメリカの距離感ですね。飛び越えようと思えばパツといけてしまう。日本では、こういうスタジアムを作ろうとすると、選手が襲われるのではないか、ファウルボールが飛んでくるのではないか、危ないといって壁を作ってしまう。アメリカの距離感は選手が気さくに寄ってきて、初対面でも肩を組んで笑顔で写真が撮れてしまう。これが秘訣なのです。

チームが強くないとしても、J1で優勝していたとしても、僕はこれくらいの距離感で地域のスポーツをやっていきたくて常日頃思っていて、クラブでの仕掛けもそれに見合ったものになっています。

今はコロナでできていませんが、毎年年初に商店街へ挨拶回りに行っています。1軒1軒商店に選手が挨拶に行き写真撮る。まさしく距離が近いですよね。また、「あんたが大賞」ということで、川崎商店街連合会から賞品を提供してもらい、フロンターレの試合終了後、連合会の理事長さんから選手に賞品を贈呈してもらっています。他のクラブの場合、賞金10万円だったりします。大事なことは地域がチームのことを思って、現地のもの、一番は地産地消ということで、川崎のものを貰えばいいのですが、温かみのあるものを選

手に手渡す。選手はそれを貰うことで地域に支えられているということが10万円を貰うよりも伝わるのです。だからあえて僕はお金でないものをくださいと商店街にお願いしています。

小学校に選手が出向いたときには、外国人選手ですが、一緒に授業を受けさせてもらう。一緒に授業を受けた子どもたちは、選手の名前が分からなくても隣に来た選手のことは絶対に覚えていますよね。フロンターレの選手が横に座って同じように手を挙げていたと。そういうことが大事なのです。選手の名前が分からなければ、選挙活動と同じですから、「長谷川竜也」（現横浜FC）とタスキに書いて名前を覚えてもらう。こういう距離感が大事です。弱いときはこうした活動はどこのクラブでもある程度行うのですが、だんだん強くなってくると行わなくなる。これはとてもカッコ悪い。今はコロナでできていませんが、強いからこそ、こうしたことに取り組んでいく必要があると思っています。

情熱と行動で心を動かす

選手は試合があって、毎日、毎週、商店街に行けるわけではありません。僕が100回出るよりも選手が1回出たほうが効果はあるのですが、その100回を疎かにしていいかというところなのです。僕は、川崎フロンターレという看板を背負っている人間として、サポーターにも近づいてサポーターとの距離感を詰めることをやってきました。

クラブができた1997年当時、お客さんがとにかくいなさ過ぎて、少しでもお客さんを多く見せたい、元気がある客席だと思ってもらいたいという思いから、試合が始まったときにスーツから着替えて、サポーターの一員となって一緒に応援していました。

かつて、相撲の春日山部屋が川崎市内にあ

りました。その後、中川部屋に名前が変わってそこも無くなってしまいました。川崎唯一の相撲部屋と仲良くなりたいと思って、自分から飛び込んでいきました。相撲部屋はしきたりが厳しく、最初は親方からかなり敬遠されていましたが、くじけることなく春日山部屋に通い続けました。毎日、バナナを届けて「フロンターレのスポンサー、どうですか」といってバナナをたくさん配っていたらだんだん仲良くなっていき、最終的には春日山部屋の『塩ちゃんこ』をフロンターレのスタジアムで販売することができました。

精神論になってしまいますが、やはり笑顔溢れる町にしたいと思ったら、情熱ですね。絶対にそれをやり遂げてやるという気持ちが大事だと。口だけではなく、行動を示すことで相手の心を動かせると僕は信じています。

地元の人と分かちあう

1997年にクラブができた当時は予算がなく、いろいろなものを手作りしていました。コンサドーレ札幌との試合のポスターを手書きで作ってJR武蔵中原駅のエスカレーターがあったところに貼りました。今はJR企画の商用スペースになりましたが、当時は駅長の権限でこのスペースを使っていいということで、駅長と仲良くなって、そのスペースに自作のポスターを貼りだしました。その後、大谷戸小学校のお母さん方に相談して一緒に作ってもらいました。そのお母さん方は今でも応援してくれます。やはり辛いけれども、クラブがまだ小さいときから一緒にコツコツやってくれた人は今でも応援してくれています。

今はコロナでできていないのですが、試合前に駅前でチラシを配布する活動もしていました。フロンターレはクラブスタッフだけでなく、社長も率先して取り組んできました。気持ちを示していくことはとても大事だと思

っています。サポーターとの距離感もそうです。スタッフがすごい一生懸命やっていると、サポーターもみんな協力してくれるのです。特に川崎フロンターレのサポーターはみんな優しく、協力しようという人が多い。フロンターレは一体感があって、クラブのことはクラブの人間だけがやるのではなく、商店街にフロンターレの旗を取り付けるときにも、週末、一緒に脚立に上ってくれます。

選手と地域をつなぐために

クラブのスタッフだけが分かっていたらいいのではなく、選手にも話さないといけません。選手はどうしても練習場や試合会場との往復になってしまう。もちろん商店街のイベントなどに出ていますが、選手に対しても、誰が支えてくれていて、何のために戦っているのか。給料は富士通がスポンサーで、銀行から勝手にお金が振り込まれているわけではないのだと。地域の人が応援し、来場してくれることでスポンサーが付いて、そういう人たちのお金で僕らはごはんが食べられているのだと。その責任があるから、全力で戦って、負けたとしても応援してくれているのだから、その人たちにとってきっといいことがあるということを選手に話しています。

ただ、会議室で選手にそういうことを言っても響かないので、飲み会のときに話すようにしています。今はコロナでそれができないことがすごく辛いところです。選手の家近くの居酒屋で飲んで話したあと、選手の家泊まったこともありました。そうした関係を築いていくと、選手にこういうことをやってくれと言うと、「じゃあやるよ」となっていくます。

東京オリンピックでも活躍し、日本代表でも活躍した田中碧選手は、海外に移籍しましたが、フロンターレはサポーターも若いユー

スの選手もみんな同じクラブの選手を応援する。そうすると、若い選手も自分たちは誰に支えられているかが分かるわけです。そういうことを若いときから染みこませていく。教育ですね。

スタジアムのイベントに来たお客さんと一緒に楽しんでいる。試合には勝ち負けがあつて負けてしまうとガックリきてしまいますが、試合前のイベントは勝敗がつく前なのでめちゃくちゃ笑顔を作れますよね。そこでどのようなイベントをやると楽しいかを日々考えています。

超越国アメリカ

アメリカは超越していて、そういうことが出来上がっているのです。僕はアメリカから帰国して30年近く経つのですが、2017年にフロンターレを離れてオリンピック組織委員会に出向した際、自分がいた大学も含めてアメリカを再訪しました。

アメリカの4大スポーツは、アメリカンフットボール、バスケットボール、ベースボール、ホッケーで、サッカーは絶対に根付かないと言われていました。それが今、シアトルにあるシアトル・サウンダーズというチームでは、平均で4万5000人ものお客さんが入るのです。何がすごいかというと、このスタジアムは天然芝ではなく、人工芝なので、サッカーがしづらい環境です。サッカーのレベルは日本で言うとJ3より下のJFLというアマチュアのリーグと同じくらいなのですが、それなのに平均で4万5000人ものお客さんが入ります。

なぜこれだけのお客さんが入ると思いますか。試合開始5分前にスタジアムの外に黒人のグループがいて歌を歌っていました。試合開始まであと5分なのにスタジアムの外で5000人くらい飲んでいるのです。あれだけ大きなスタジアムだと、自分の席に行くまでに15分

くらいかかる。ということは、外にいる人たちはもう間に合いません。中に入らない人もいるのではと思うくらいです。

チケットがかなり安いのではと思う人もいるかもしれませんが、この最低料金は子どもでも30ドル(約3500円)です。それなのに中に入らず外にいる。試合を見ずにゲームをしていたりする。なぜかという、アメリカでは、試合に何かを求めている人もいるということです。もちろん、激しく応援している人もいますが、週末に自分たちの町にあるスポーツチームの場所に行って、そこで友達や家族と喋ることが好きな人たちがいる。それが自分の生活のルーティンになっています。だからこれだけお金を払っているのに試合を見ず、勝っても負けてもその後飲みに行くことしか考えていない。それがいいかどうかは別として。

スポーツを生活の一部に

日本の場合、サッカーの試合があると、90分まばたきしないで試合を見るぞ、と一喜一憂する。でも、そんなに肩肘張らずに、これで死ぬわけではないのです。オリンピックは4年に1回ですが、毎週試合があつて、翌年もリーグがあつて、カテゴリーが落ちたりするかもしれませんが、チームが存続する限りはそこで毎年試合が見られる。そこで家族や友人らとコミュニケーションするというスポーツの場所にしていきたい。

もちろん優勝することは大事で、フロンターレは今強くて5年で6つのタイトルをとっています。J1でとっているのも、日本でNo.1のクラブです。強いことは大事ですが、ずっと優勝し続けられるわけではありません。川上哲治さんの時代でずっと強かった巨人でも弱い年もあるのです。ヨーロッパのバルセロナやリアルマドリッドでも、優勝し続けられる

わけではない。大事なのは、スポーツが生活の一部になること。スポーツがあることでその町が元気になる。家族に一体感が生まれる。思春期の子どもと会話が少なくなったときでもスポーツが埋めてくれる。そういう力があると思うので、地元チームの存在はそうありたいと思って活動しています。

川崎市民 100 年の笑顔を作るスタジアムに

今、僕は川崎フロンターレというクラブの中で、ご紹介したような地域やホームゲームでのイベントをやっているのですが、それ以外に、等々力陸上競技場の改築を担当しています。

等々力陸上競技場はメインスタンド側だけが 2015 年に新しくなったのですが、残りの 4 分の 3、ゴール側とバックスタンド側はまだ手付かずになっています。ヴェルディの頃に継ぎ足し補強したのですが、ボロが出てきます。川崎市でも発表していますが、等々力陸上競技場の 2 期工事が進められていて、2029 年に陸上競技場のスタジアムが球技専用へと生まれ変わります。僕はもう 1 年早めて 2028 年がいいと思っているのですが、あと 6 ~ 7 年後、近未来です。スタジアムの改築は 50 年、100 年に 1 回なので、自分が生きていくうちではこれが最後の大仕事になります。多くの人に来てもらう上では、スタジアムのハードの部分はとても大事ですから、僕は今、ここに多くの力を割いて活動しています。まだ発表できませんが、あっと言わせるようなスタジアムを作ろうと思っています。

スタジアムは等々力緑地公園の中にあるので、スタジアムの周辺もすごく大事で、実際に、川崎市は等々力緑地公園も再編整備するので、700 億円くらいの大きい事業になります。

川崎市は縦長で、このスタジアムがあるのはちょうど川崎のヘソの部分にあたる中原区です。川崎の中央にあるこの公園をどう作っていくかということが、単にサッカーとかスタジアムだけではなく、川崎市民の今後 100 年の笑顔や喜びを作っていく。その再開発がこれから 10 年以内にあると。僕は今、川崎市との窓口としてフロンターレでやっているの、ここに注力してもっともっといいクラブにしていきたいと思っています。

「俺の敵はだいたい俺」

最後に、何かをやろうと思うときにいろいろなところから反発があります。特にフロンターレは Jリーグがスタートしたときのように、勝敗にこだわらずにお客さんを入れるということは、今までスポーツでは考えられませんでした。「イベント屋ではないか」とたくさん言われたし、そういうことをやることに対してクラブ内外からも反発がありました。

僕はこれを達成するためにこういうことが必要だということをブレずにやり続ける。できない理由を外的な要因にせず、自分が大事だと思うものに関しては自分でやりきる。僕が大好きな言葉に「俺の敵はだいたい俺」というものがあって、『宇宙兄弟』という漫画に登場する南波六太という主役の言葉なのですが、本当にその通りだと思います。新しいことをやるということは、今までチャレンジした人もいたが、できなかったことですよね。その分、障壁も高いのですが、だからこそやる価値がある。いろいろ難題はあるかもしれないけれども、そういうものを自分でクリアしていくと、さらに高みをめざせると考えていて、この言葉をとっても大事にしながら活動しています。

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. 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確認する必要があります。

国とは独立した自治体は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

表 1-1 人口減少率の上位20市町村
(単位：%)

| 市町村名 | 減少率 |
|---------|-------|
| 奈良県川上村 | -49.0 |
| 北海道夕張市 | -49.0 |
| 北海道利尻町 | -48.8 |
| 群馬県南牧村 | -48.2 |
| 北海道歌志内市 | -47.3 |
| 奈良県東吉野村 | -46.5 |
| 宮城県女川町 | -45.9 |
| 奈良県上北山村 | -45.9 |
| 山梨県早川町 | -44.8 |
| 高知県大豊町 | -44.6 |
| 北海道上砂川町 | -44.1 |
| 青森県今別町 | -43.6 |
| 奈良県黒滝村 | -43.4 |
| 奈良県野迫川村 | -42.7 |
| 長野県天龍村 | -42.2 |
| 青森県西目屋村 | -41.7 |
| 山口県上関町 | -41.5 |
| 奈良県天川村 | -40.8 |
| 北海道福島町 | -40.6 |
| 奈良県曽爾村 | -40.5 |

(出所)「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」より作成。

表 1-3 労働力人口減少率の上位20市町村
(単位：%)

| 市町村名 | 減少率 |
|---------|-------|
| 福島県葛尾村 | -99.0 |
| 福島県楡葉町 | -82.7 |
| 奈良県川上村 | -63.2 |
| 群馬県南牧村 | -59.8 |
| 奈良県黒滝村 | -53.0 |
| 北海道夕張市 | -51.9 |
| 福島県金山町 | -51.9 |
| 奈良県上北山村 | -51.9 |
| 宮城県女川町 | -51.8 |
| 長野県天龍村 | -51.0 |
| 長野県大鹿村 | -50.7 |
| 青森県今別町 | -50.4 |
| 奈良県東吉野村 | -50.0 |
| 北海道歌志内市 | -49.9 |
| 鳥取県若桜町 | -49.3 |
| 奈良県野迫川村 | -48.4 |
| 山梨県早川町 | -47.8 |
| 山口県上関町 | -47.6 |
| 高知県大川村 | -47.5 |
| 福島県三島町 | -47.4 |

(出所)「国勢調査」より作成。

表 1-6 人口減少数の上位20都市
(単位：人)

| 市町村名 | 減少数 |
|----------|---------|
| 福岡県北九州市 | -49,479 |
| 福島県いわき市 | -38,671 |
| 北海道小樽市 | -35,341 |
| 福岡県大牟田市 | -27,484 |
| 和歌山県和歌山市 | -25,175 |
| 神奈川県横須賀市 | -23,773 |
| 北海道旭川市 | -22,392 |
| 北海道室蘭市 | -20,894 |
| 千葉県銚子市 | -18,942 |
| 大阪府寝屋川市 | -18,836 |
| 大阪府河内長野市 | -14,399 |
| 栃木県足利市 | -14,067 |
| 岩手県釜石市 | -13,806 |
| 大阪府門真市 | -13,558 |
| 大阪府松原市 | -12,081 |
| 岡山県玉野市 | -11,785 |
| 岡山県笠岡市 | -11,499 |
| 大阪府富田林市 | -11,218 |
| 山形県米沢市 | -11,073 |
| 富山県氷見市 | -10,921 |

(出所)「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」より作成。

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になります。

(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がない、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、収入が少ないため、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くだろ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と、などの知事らの意見が議事録の中かなり出ていました。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で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、あなたの子ど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。徒歩では無理ですね。自治体側は通学用バスを用意するか、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、右原告人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と。

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つて、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す。

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り上げたものです。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。

2 住むことへの特化

奈義町では、若者が働くために町外へ出て行く。そこで、住むことへ特化することで生き残ろうとした。子育て、移住・定住、高齢者向けの施策を複合的に一体として行うことにより、住みやすさや安心感といったものを作り出し、人口の社会減を減らそうとしている。その結果、合計特殊出生率が高まり、2014年には2.81となった。その後一時的に低下することもあったが回復し、2019年は2.88である。昨年度も、すべての行政施策を人口維持に向けた取組にする計画を新たに策定している。

町役場に近接するなぎチャイルドホームは、子育ての悩みなどの相談を受けたり、一時預かりや自主保育の場を提供して子育て世代の多様なニーズに応えたりするほか、親子と一緒に楽しむ催しを開くことで、子どもと大人が世代を超えて出会い、互いに心を通わせ育ちあえる集いの場となっており、住むことに特化しようとする町の施策の一端が窺える。

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」 パネルディスカッション

佐野（神奈川自治研センター理事長）

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、真つ当な「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、長年に渡って、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、基調講演をいただきまし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（非営利法人参加型システム研究所客員研究員）

はじめに神奈川の生活クラブ運動グループの現状をお話しします。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。福祉クラブ生協の運営の主体は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。

神奈川の生活クラブ運動グループの現状

作成/2022.4

| 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) | | | | 社会福祉法人いきいき福祉会(2020年度) | | 女性・市民コミュニティバンク<WCA>(2021年度) | 認定NPO法人WE21ジャパン(2020年度) | | |
|-----------------|--|--|--|--|------------|--|---------------------------------|--------|--------|-----------|--------------------|--------------------------------------|------------------|-------------------|----------|--|---|---|--|-----------------------------|-----------------|
| 主事業 | 共同購入事業 | 福祉・保育事業 | 共済事業 | 利用事業 | 合計 | 共同購入事業 | 福祉事業(在宅・施設) | 利用事業 | 共済事業 | 合計 | 主事業 | 中間支援 | 就労準備支援事業 | 社会的事業所「反町カフェばらん」他 | その他 | 介護保険・行政委託事業 | 自主事業 | 市民の出資による地域の市民事業への融資 | リユース・リサイクル | 民際協力 | 政策提言・共育事業、広報事業等 |
| 組合員人数(2021.3) | 82,840 | — | — | — | — | 17,070 | — | — | — | — | 構成員 | W.Co125団体 3,571人 | — | — | — | 25事業所 389人 | | 会員(賛同者) 個人:333人、団体:69 | 36の地域NPOが運営する「WEショップ」45店舗 | | |
| 年間事業高(千円) | 25,361,410 | 610,454 | 225,229 | 11,189 | 26,208,282 | 2,924,457 | 1,401,047 | 49,708 | 13,866 | 4,389,078 | 年間事業高(千円) | 約5400000 | 31,621 | 5,495 | 7,256 | 1,675,785 | 22,922 | 融資残高 17,099千円 これまでの融資の累計 201件 680,865千円 | 19,554 | 1,502 | 34,996 |
| 出資金在高(千円) | 10,694,305 | — | — | — | — | 1,803,057 | — | — | — | — | 出資金在高(千円) | 4,720 | — | — | — | — | — | 94,070 | — | — | — |
| 備考 | 【組織】 ・47コモンズ 55,648人 ・22デポ 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、小規模多機能居宅介護事業、居宅介護支援)・認可保育園 | ・エコロ共済加入者75,204人 ・エコロひろ参加入者1,867人 ・エコロプラス加入者5,789人、サポーター2,398人 | ・各地域生協に対する管理業務 ・漢方堂・スペースオルタ ・エコロ ・CO・OP共済 | | W.Co123団体 3373人(世話焼き、家事介護、食事、移動、居宅介護支援、介護生活用品、入居施設、デイスービス、サロン、子育て支援、成年後見等) | 塗装、布回打ち直し、エアコン清掃、庭木の手入れ、障子襖張替え等 | | | | 備考 | 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、湯河原町、平塚市 | 居場所・カフェ事業 | 講座、調査研究等 | 特別養護老人ホーム、デイサービス、グループホーム、貸付付き賃貸住宅、コミュニティ食堂 | 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社会が必要としている市民事業等に融資してきた。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、「みなし資金業者」として、融資したお金を、期日(各返済日)まで回収する。 | 衣類雑貨のリユース、リサイクル(衣類、ガラス、携帯電話・てんぷら油等) | ・世界28の国と地域、84団体の124プロジェクトへ、17,603,562円を支援 ・現場での支援(コーヒーの森づくり、フェアトレード等) | ・韓国慶南地域自活センター協会との交流事業、交流事業等 | |

| (公財)かながわ生き生き市民基金(2021年度) | | 全員参加による地域未来創造機構 | | (特非)参加型システム研究所(2021年度) | |
|--------------------------|--|--------------------|--|--|-------------------|
| 主事業 | 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・連帯機能 | 調査研究事業 | 講座・研修事業 座・出版事業 |
| 構成員 | 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) | 寄付額 12604 | 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、ユウコープ子ども食堂・地域食堂応援助成、生活クラブソーシャルインクルーシブ助成 | | 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、横浜みなみ、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、横浜みなみ、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、W.Co共済(株)、(特非)WE21ジャパン、その他NPO等諸団体 | |

| 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 |

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、つい先月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も務めた経験があります。現在は、参加型システム研究所の客員研究員です。

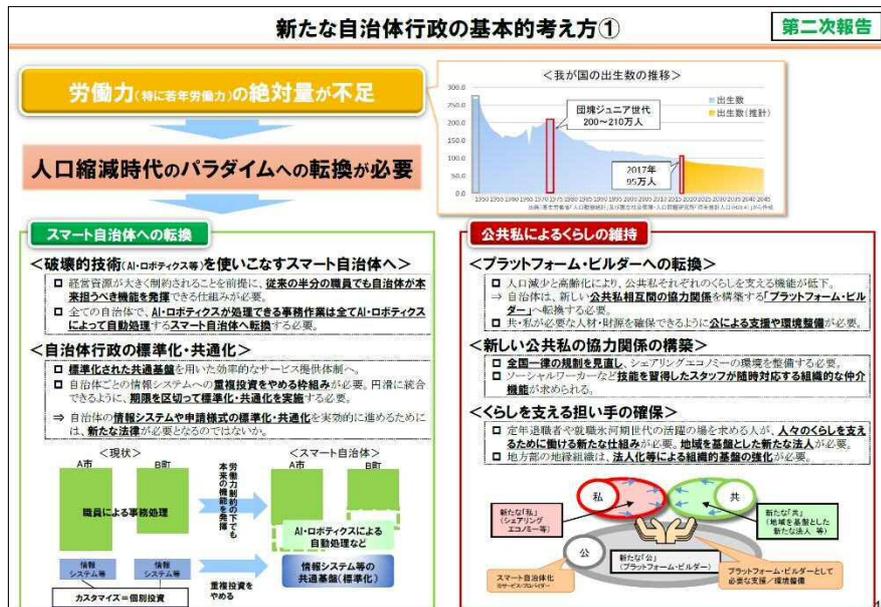
先ほどの石渡弁護士の基調講演の中で紹介があった日弁連の人権擁護大会の「決議」には、2018年に総務省から出された「自治体戦略2040研究会報告書」について触れられています

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」として捉え定義することから、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。

総務省の「報告書」は、統計調査や未来予測等を根拠に人口減少社会とか労働力の問題が危機を招いていると分析していますが、そういう問題よりも日弁連の「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てみたいと思います。私たち参加型システム研究所ですとか、生活クラブ運動グループが日頃取り組んできた内容や問題意識についてですが、当研究所では2020年からの2カ年で「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



総務省「自治体戦略2040 構想研究会」第2次報告より

人が増大し続けています。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、そういう考え方、捉え方で議論を進めてきました。そのためには食糧や生活・福祉、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計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。そういう意味で言えば、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民営化手法）による民営化で大きな問題が生じ、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ですとか、労働規制の緩和ですとか、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。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るように、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、政府は公共サービスの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。そうなりますと、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ということ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んですが、退職後、市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るかと思います。井上さんからミュ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「ミュニシパリズム」(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りますと、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だとか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というものが出て、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(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)さん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ひと、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る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、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」というなんかよく分からない言葉の中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おっしゃいましたが、そういうふ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、行政が身軽になるために、自助努力や地域力というもってもらいたい言葉で、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。住民組織に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、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より

| 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より

| 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に負担する取組。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て不足だけでなく、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、コロナ禍にしる、防災にしる、どちらかという自分たちもやりきれなかったので、公助に期待しているという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なと思っています。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な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なんですけど、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。自治研運動というのは政治運動と常にパラレル、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というの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、働きが重要じゃないか、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なと思いました。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いうのですが、そうじゃなくて、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なと思います。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なという気がします。今何をすべきか、そこが地域再生には重要じゃないかなと思いました。

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 つの糸口じゃないかなと思いました。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、立場にあるんだろうと思います。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ろうと思います。ただ、それをするだけのマンパワーがあるのかどうかとか、あるいはそういった体制があるのかどうかとか、そういった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ますと、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、住民にとって最適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んだけど、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出会って、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いいなと思います。

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年間に合わすことになった。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P D C A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にないんですよ。

今、V U C A時代になり、O O D A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、P D C A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。

V U C A（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O O D A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ので民間に渡したりしているんだけれども、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N P M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うんですが、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

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、自治体の中でどうということなのか、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。総務省の研究会報告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・私の相互関係、協力関係を作ることだから、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か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ある意味では自然というか、そういう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。そういうような考え方です。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言いますか、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。水の再公営化というの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つの考え方が公共調達なんです。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、ということを実行している自治体があります。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、やっぱり余裕が大切なんですよ。毎日ギリギリのところでは仕事をしていたら新たな試みなんかも出てこない。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ていく、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んですが、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ちゃって、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、やっぱりアピールする内容とか説明とかを考えていく必要があるのかなと感じました。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にして、司会にマイクをお返しします。ありがとうございました。

