

21世紀を地方自治の時代に

住民と自治

発行 自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F
TEL03-3235-5941 (代)・FAX03-3235-5933
発行人 長平 弘 編集人 齊藤 太

通巻683号 2020. 3 付録

東海版 NO.421号 2020. 2. 10

東海自治体問題研究所

〒462-0845 名古屋市北区柳原3-7-8

TEL・FAX 052-916-2540

http://www.tokaijichiken.web.fc2.com/

E-mail:tjmken@f6.dion.ne.jp

理事長 市橋 克哉 (名古屋大学教授)

編集責任 長谷川洋二 (事務局長)



「群舞」

撮影場所 千種区

ここは名古屋の地下鉄池下駅前。毎日夕方になるとムクドリの大群が何百、何千と集まってきます。ヒッチコックの映画を思い出すような、恐怖すら感じるほどの群れです。街路樹をめぐらにしているのですが、樹の上は鳥たちの楽園。樹の下は糞だらけ。まさにフンガイです。

撮影 菅谷秀昭 (日本リアリズム写真集団)

3月号の内容

地域医療構想、地域包括ケアのゆくえを考える(鶴田禎人)	2P
「地方分権改革」と新自由主義(山本公徳)	8P
研究会報告	13P
東海ローカルネットワーク	16P
事務局員活動だより	18P
行事案内	20P

地域医療構想、地域包括ケアのゆくえを考える

鶴田 禎人（同朋大学社会福祉学部）

はじめに

周知のように、日本では、少子高齢化が急速に進んできました。2025年には、団塊の世代がすべて75歳以上の後期高齢者となり、医療や介護を必要とする人たちが増加することが想定されます。一方で、少子化の進行によって、医療や介護といったサービスを支えるマンパワーの充足は、さらに難しくなるかもしれません。また、財政面でも社会保険料や税といった現役世代の負担増には限界があります。さらに、目前の2025年だけではなく、2040年には、高齢者人口がピークを迎え、さらに少子高齢化が進みます。高齢者人口の3割近くを85歳以上が占めるようになるとともに、生産年齢人口（15～64歳）が2015年から1750万人も減少することが予測されています。そのような人口構造の大きな変化の中で、2025年、そして2040年に向けて、医療や介護をどうしていくのかは、国を挙げて取り組まなければならない喫緊の課題です。

この小論では、国がどのような医療や介護のサービス提供体制を目指しているのかについて、簡単に解説するとともに、今後の課題についても指摘したいと思います。その際のキーワードは、「地域医療構想」と「地域包括ケア」です。両者の関係は、決して別個のものではなく、地域医療構想によって、高齢化にともなう疾病構造の変化や人口減少に即して、病床の種類の組み換えやダウンサイジングを図りつつ、地域包括ケアが受け皿として居宅におけるケアサービスの整備を図るという関係で捉えられます。

では、川上と川下の関係と言える、地域医療構想、および地域包括ケアについて、順にその概要と現状、政策展開、課題と展望についてみていきましょう。

I 地域医療構想

1. 地域医療構想の概要と現状

地域医療構想とは、団塊の世代が後期高齢者となる2025年において、どのような医療提供体制を目指すのか、国のガイドラインに基づいて各都道府県がその姿を描いたもので、2017年3月末でその策定が完了しました。地域医療構想は、都道府県を一定の規模で分けた構想区域ごとに、医療機関のベッドである一般・療養病床を、高度急性期、急性期、回復期、慢性期の各機能に細分化し、在宅医療等を含めた2025年の医療需要の推計を基に、それぞれの必要病床数を算出したものです。策定後、各医療機関は毎年、病棟単位で、医療機能の現状と今後の方向を「病床機能報告」として、都道府県に提出することになります。都道府県は、それを受けて、医療関係者などが議論を行う「地域医療構想調整会議」を開催し、地域医療構想の達成を目指し、機能分化や連携、統廃合やダウンサイジングなどを含む医療提供体制の再編に向けて「具体的対応方針」をとりまとめていくことになります。その他、都道府県は、「地域医療介護総合確保基金」によって、病床機能の転換等にもなう施設や設備の整備に対する補助等や、地域医療構想調整会議等の自主的な取組みだけでは進まない場合、都道府県知事は、公的医

療機関等に対する命令・指示や民間医療機関への要請・勧告も行うことができます。

では、各医療機関が医療機能を申告した2015年度の病床機能報告の数値と、地域医療構想における病床必要量の2025年推計値を比較してみます(図1)。日本全国では、高度急性期は16.9万床から13.1万床、急性期は59.6万床から40.1万床、回復期は13.0万床から37.5万床、慢性期は35.5万床から28.4万床、総計では125.1万床から119.1万床に減少となっています。高齢化にしたがって疾病構造が急性期中心から、回復期や慢性期へと移ります。そこで、リハビリを担い後述の地域包括ケアを支える回復期を増床しつつ、高度急性期・急性期、および在宅診療に振り替える慢性期を減床し、総計として6万床程度を現状から削減する推計値が算出されています。

それに対して、2018年時点の各病院の病床機能報告による2025年の見込み値は、121.8万床となっており、2.7万床の開きがあります。特に、高度急性期および急性期では、18.8万床の開きがある一方で、回復期については18.3万床不足しており、今後急性期からの転換が求められていくことになります。

2. 地域医療構想に関する政策展開

地域医療構想の実現に向けて、国はどのようなプランを考えているのでしょうか。政策の柱を示す『経済財政運営と改革の基本方針2019』、いわゆる「骨太の方針2019」では、「医療提供体制の効率化」と題して、地域医療構想の実現に向けた取組を推進することが掲げられています。その具体的な内容を見ると、まず公立・公的医療機関を対象に診療実績データの分析を行い、それに基づいて、民間医療機関では担えない機能にその役割が重点化されるように、具体的対応方針の見直しが求められるとされました。その際、重点対象区域が設定され、国による助言や集中的な支援が行われることが明示されました。民間医療機関に対しても、地域医療構想の実現に沿ったものとなるように、都道府県による新たな対応方針の策定、地域医療構想調整会議における議論を促すものとされました。その上で、なお病床の機能分化・連携等が進まない場合は、都道府県知事の権限の拡大や診療報酬改定を含めた、あらゆる方策の検討が盛り込まれました。

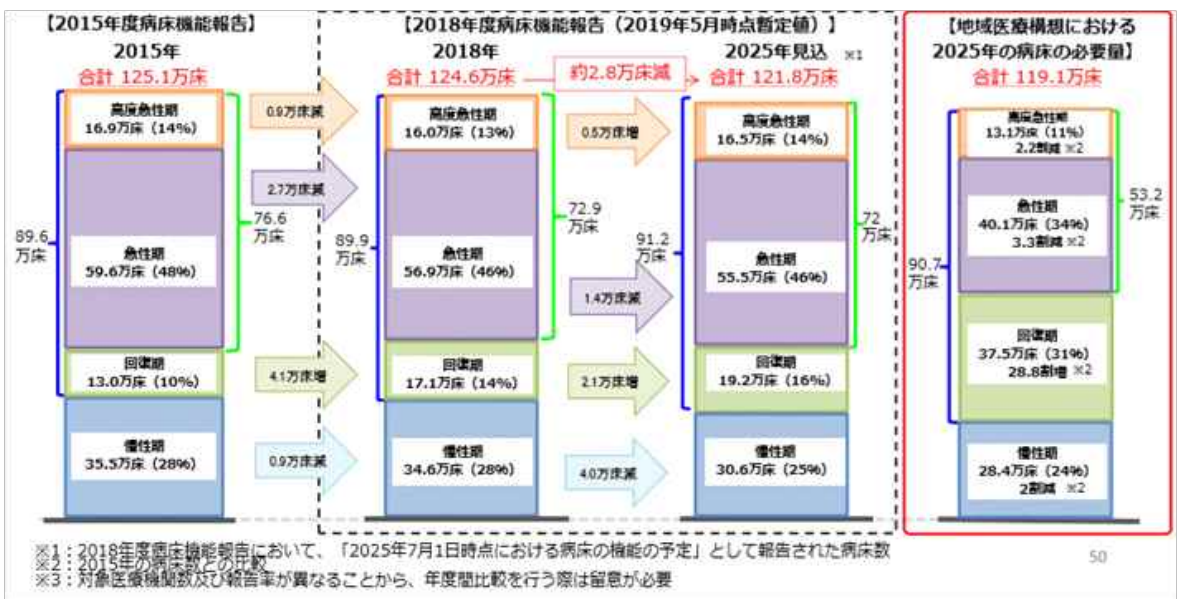


図1：出典：厚生労働省ホームページより

(<https://www.mhlw.go.jp/content/10800000/000516866.pdf>)

では、そのような「骨太の方針」やそれに基づいた工程表を踏まえて、地域医療構想はどのような展開を見せているのでしょうか。新聞等でも話題になりましたが、厚生労働省は、2019年9月に、424の急性期の公立・公的医療機関を「再編」リストとして公表しました（2020年3月以降にリスト修正・確定の見通し、440程度となる見込み）。これは2017年度の病床機能報告に基づいて各医療機関の診療実績を算出し、がんや心疾患など9領域の診療実績が少ない、あるいは災害、僻地、研修・派遣を除く6領域の実績が近接する医療機関と類似している急性期の医療機関をピックアップしたものです。つまり、リストに載った医療機関は、高度な急性期診療の実績が特に少なかったり、近隣の医療機関と診療科目が重複しているとみなされ、再編の対象とされたわけです。民間医療機関についても、厚労省から公表はされない予定ですが、各都道府県に診療実績が伝えられ、対応方針が議論されます。

今後は、公立・公的医療機関については2019年度末、再編統合をとまなう場合は2020年秋頃までに具体的対応指針の見直しが求められるとされており、各自治体では、それに向けて地域医療構想調整会議において、議論が進められていく流れになります。民間医療機関については、「骨太の方針2020」に向けて、工程表が具体化されていく予定です。

なお、2020年度予算においては、地域医療構想の実現・医師偏在対策・医療従事者働き方改革の推進の三位一体改革等に1171億円（臨時・特別の措置32億円を含む）が計上されました。そこには、地域医療構想に基づく病床の機能分化・連携等に関する事業推進のための地域医療介護総合確保基金による支援796億円や、「病床ダウンサイジング支援」として84億円が含まれており、地域医療構想の実現に向けて、国費による支援が強められます。

3. 地域医療の課題と展望

ここまで、地域医療構想に関する国の動きをみてきました。少子高齢化と人口減少が進む中で、医療提供体制もそれに即した変化が求められます。また、詳しくは触れませんが、現在、地域医療構想の達成とともに、医師の偏在対策および医師・医療従事者の働き方改革が三位一体的に進められています。医師が少ない地域における確保に向けた取組が進められる一方で、かれらの長時間労働を前提とした医療機関の運営は見直されなければなりません。以上のようなことから、医療提供体制の機能分化・連携、ダウンサイジング等を含む再編がまったく必要ないとは言い切れません。

しかし、東海地方でも幾つかの公立・公的医療機関の再編の必要性が指摘されていますが、今後の提供体制のあり方は、地域にある医療ニーズを正確に把握した上で、地域住民や医療関係者など幅広い人たちが参加した議論に基づいて考えられるべきです。例えば、現時点で診療実績が少ないから、近接する医療機関と診療内容が重複しているからといって、単純に再編の対象としてよいのでしょうか。そこでは、医師や看護師等の不足による診療実績の低下、慢性期や回復期、訪問診療など公立・公的医療機関としての独自の役割といったことが十分に考慮されず、地域における医療ニーズが見逃されているかもしれません。また、近接と言っても、「自動車移動20分以内」という定義では、地域における交通の便や運転できない高齢者の生活実態などが、必ずしも考慮されていないなどの問題もあります。さらに、仮に統合を進めるにしても、経営母体が違う医療機関の間において、簡単にはいかならないと思われます。

地域医療構想の実現は、地域住民にとって身近な医療提供体制が大きく変わるようになるため、本来、生活に非常に密着したものです。しかし、その重要性は、あまり住民に理解されていないように思われます。今後は、公立・公的医療機関に続いて、民間医療機関の機能分化・連携、ダウンサイジング等を含

む再編に関する議論が進んでいきます。国や都道府県などは正確なデータの提供と丁寧な情報公開を進めるとともに、住民の方は都道府県や市町村において行われる医療提供体制に関する議論に注目し、積極的に参加していく必要があります。

II 地域包括ケア

1. 地域包括ケアの概要と現状

本節では、地域医療構想に引き続いて、地域包括ケアについて考えていきたいと思えます。厚生労働省によると、地域包括ケアとは、2025年を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるように構築される、地域の包括的な支援・サービス提供体制のことを指します。地域包括ケアの構成要素としては、住まい・医療・介護・予防・生活支援等から成り立っており、それらが地域住民のニーズや地域特性に応じて、一体的に提供されます。その関係性を図示したのが、**図2**です。

本人・家族がどのような地域生活を送りたいかという「本人の選択と本人・家族の心構え」を基礎としつつ、その上にあるのが「すまいとすまい方」（鉢植え部分）、家事援助や見守りなどの日常生活に係る「介護予防・生活支援サービス」（土部分）です。地域包括ケアの特徴として、住まいと生活支援が専門サービスの前提に位置付けられています。その上に、「医療・看護」、「介護・リハビリテーション」、「保健・福祉」といった専門サービスがあり、これらが総合されることによって、地域包括ケアが成り立つと考えられています。

地域ごとに住民ニーズや取り組みは異なるために、地域包括ケア構築の進行状況を量的に図るのは簡単ではありませんが、あくまで平均的なサービスの整備や利用状況を見ると、24時間のサービス提供や看取りを提供できる在宅療養支援診療所・病院などの整備は伸び

図2 地域包括ケアの構成要素



三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社
(2016) 15 ページ。

悩んでいます。また、訪問看護ステーションや中・重度者の生活を支え、地域包括ケアの核となる定期巡回・随時対応型訪問介護看護や看護小規模多機能型居宅介護を始めとした地域密着型サービスの普及も、未だ不十分な状況です。それらの整備や提供には、自治体規模や医療機関の規模等による格差があります。また、訪問診療や訪問介護などの在宅サービスは、自宅以外に有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅などを主として展開されており、その経済的な利用可能性が必ずしも高くないことを考えると、サービスの絶対数の不足、偏在と合わせて、地域包括ケアにおけるサービス利用が「いつでも、どこでも、誰でも」可能なわけではありません。

その結果、未だ在宅・地域で療養生活、看取りを求める高齢者や家族のニーズを叶えきれない現状が存在し、すべての人がその人らしく住み慣れた在宅・地域で暮らすことができる、真の意味での地域包括ケアの構築には、さらなるサービス整備等が求められる状況と言えます。

2. 地域包括ケアに関する政策展開

地域包括ケアの領域では、「骨太の方針2019」において、あらためて医療・介護提供体制の効率化の推進と併せて、地域包括ケアシステムの構築の必要性が確認されました。厚生労働省の社会保障審議会介護保険部会の

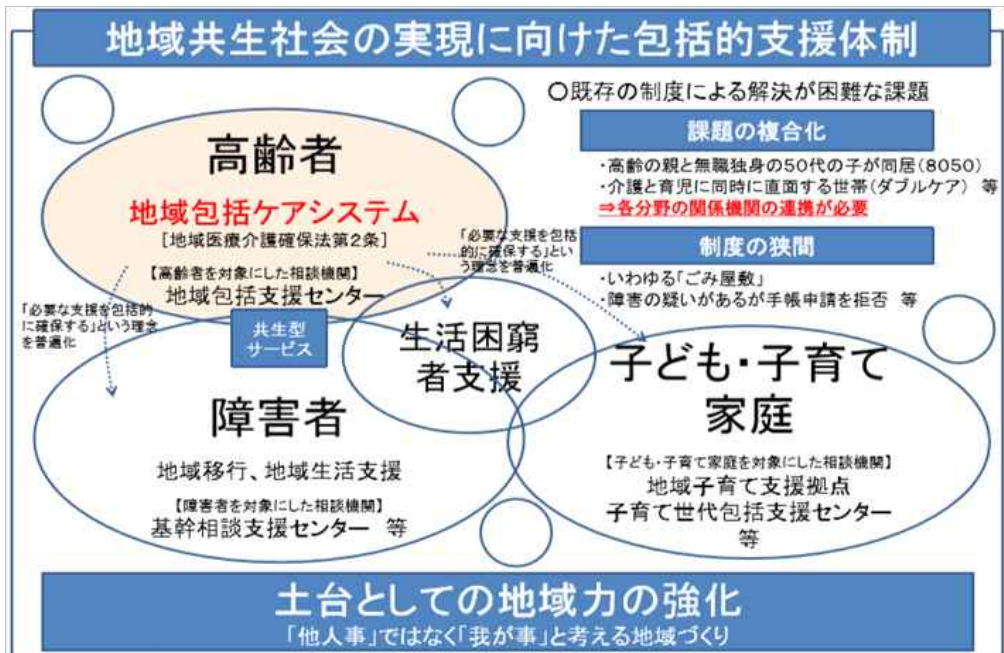


図3 出典：厚生労働省ホームページより

(<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000184506.pdf>)

「介護保険制度の見直しに関する意見」からも、2021度の介護保険制度改正において、サービスに関する大きな変化はみられないことが推測されます。その上で、新たな展開としては、地域包括ケアが「地域共生社会」という枠組みの中に位置付け直されたことが挙げられます。

「骨太の方針2019」においては、「全ての人が地域、暮らし、生きがいを共に創り高め合う地域共生社会を実現する」として、「断らない相談支援などの包括支援や多様な地域活動の普及・促進について、新たな制度の創設の検討を含め、取組を強化する」との方向性が示されました。地域包括ケアと地域共生社会の関係は、図3の通りです。地域共生社会の特徴は、複合的な課題を抱えたり、制度の狭間に落ち込むことによってなかなか支援の対象となつてこなかった人たちも含めて、地域包括ケアの理念を普遍化し、高齢者に留まらず障害者や子ども・子育て家庭、生活困窮者など、包括的に支援する体制を構築することにあります。

また、厚生労働省の「地域共生社会推進検討会」の「最終報告」によれば、その具体的な体制としては、①断らない相談支援…本人・世帯の属性にかかわらず受け止める相談支援、②参加支援…本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援、③地域づくりに向けた支援…地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の機会と役割を生み出す支援、が一体的に行われる新たな事業を創設することが挙げられています。

地域共生社会の特徴としては、高齢者を対象とした医療、介護といった専門的サービスが目玉されがちであった地域包括ケアに対して、対象者を包括的に捉えた上で、かれらが住み慣れた在宅・地域で継続的に生活するにあたって、専門的サービスとともに、あらためて相談援助のしくみ、参加の機会、およびインフォーマルな場や担い手の重要性を指摘したことにあります。

3. 地域包括ケアの課題と展望

要介護状態や認知症になっても地域で暮らし続けることは、多くの住民の希望に基づくもので、今後も住まいや生活支援、医療、介護といった地域包括ケアを支える諸サービスの構築が政策的に行われていくことが求められます。また、地域共生社会として、高齢や障害といった縦割りにとらわれず、これまでの地域包括ケアで忘れられがちであった、相談援助の仕組みの充実やボランティアの育成を始めとしたコミュニティ・ソーシャルワークの取組みの必要性が指摘されたことは意味があります。今後は、地域課題を住民に丸投げするのではなく、国や自治体と住民がそれぞれ役割を果たしながら、高齢者を始めとしたすべての人たちが、安心して地域で暮らせる体制を整備することが求められます。

その際の課題として、まずは、地域ごとにどれぐらいニーズがあるのか、地域アセスメントが求められます。地域包括ケアおよび地域共生社会は、市町村など地域ごとに住民ニーズ、それに即した社会資源の内容や量などの把握が求められますが、必ずしも十分に行われていない現状にあります。例えば、住民ニーズで言えば、名古屋市では、単身や低所得など地域で暮らし続けることが難しい高齢者世帯は、荒い計算ではありますが、およそ4万世帯に上ることが推計されます。高齢者だけに留まらず、地域共生社会においても、サービス提供の対象となる利用者やそのニーズ、および社会資源を把握し、その不足を補っていくような対策が求められます。

2つ目の課題は、所得の多寡によるサービス利用の格差です。地域包括ケアの前提となる住まいでは、サービス付き高齢者向け住宅がこの地方でも増加していますが、名古屋市では最低居住面積のサ高住で1か月あたりに必要な金額は、14.77万円、年間に直すと177.24万円となり、必ずしも経済的な利用可能性は高くはありません。

同じく前提となる生活支援においては、要

支援者は介護保険給付から自治体独自の基準による地域支援事業に移行し、その対象は要介護1や2の「軽度者」にも拡大しようとしています。今後は、不足するサービスを林立する生活支援サービス事業者から購入することで、経済的な余裕によって利用格差が広がるかもしれません。

あらためて、地域で相談援助、見守りや交流の場などインフォーマルなネットワークを広げるとともに、地域包括ケアや地域共生社会をささえる諸サービスが誰でも安心して使えるように、介護・医療保険や住宅保障などについて、負担やサービス内容の面で国や自治体による適切な制度設計が求められます。

参考文献

- 「特集 公立・公的病院の再編統合と地域医療」『住民と自治』682号、2020年。
- 社会保障審議会介護保険部会『介護保険制度の見直しに関する意見』2019年。
- 地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）『最終とりまとめ』2019年。
- 鶴田禎人「指標からみた地域包括ケアの到達点」『国民医療』No. 338、2018年。
- 鶴田禎人「居住支援の確保に配慮が必要な高齢者の量的把握」『国民医療』No. 343、2019年。
- 内閣府『経済財政運営と改革の基本方針2019』2019年。
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（地域包括ケア研究会）『地域包括ケアシステムと地域マネジメント』2016年。

「地方分権改革」と新自由主義

山本公德（岐阜大学地域科学部准教授）

昨年12月20日に第46回東海自治体学校の拡大実行委員会を開催しましたが、その時に岐阜大学の山本公德さんをお迎えして「地方自治をめぐる今日の情勢」というテーマで講演をいただきました。本稿はその講演内容を事務局でまとめ、山本先生にも一部加筆していただいたものです。

1. はじめに

今日は、東海自治体学校第1回（拡大）実行委員会の学習会講師として、話す機会を与えていただき、ありがとうございます。

今日は、『「地方分権改革」と新自由主義』と題してお話させていただき、地方自治をめぐる今日の状況について、問題関心の交流が出来ればと思います。よろしくお願いします。

日本における「地方分権改革」、最近では「地方創生」と言われたりもしており、政権与党が地方分権を積極的に掲げていますが、昔からそうであったわけではなく、1990年前後からの現象といえます。そのきっかけは、経済のグローバル化と「小さな政府」路線、新自由主義改革にあります。

この分権改革は、地方分権一括法から、三位一体の改革、平成の大合併、地方創生と大きなメニューが掲げられてきました。地方分権そのものは、運動団体においても、研究者の間でも戦後一貫して追求されてきたものです。しかし、政権与党が進めた1990年前後からの分権改革においては、中央政府の思惑が先行し、財政支出削減という課題とセットで進められ、団体自治の拡充については一定進

められたものの、住民自治への考慮は希薄なものとなっています。

今日の報告では、1990年代以降の「地方分権改革」を新自由主義型地方分権にとらえ、その観点からいくつかの問題提起を行いたいと思います。

まず、新自由主義型地方分権のめざす自治体像とはどのようなものかといえば、「完全自治体」（2007年に発足した地方分権改革推進委員会が示した考え方）を目指すものといえます。

「完全自治体」とは、「自治行政権」「自治財政権」「自治立法権」の三つを兼ね備えた自治体のことをいいます。

自治行政権とは、中央政府と地方政府を上下関係にあるものとしてではなく、対等なものにすることです。第一次分権改革の中で、中央政府と地方政府の対等化をめざし、地方分権一括法で機関委任事務が廃止されましたが、こうした動きは、自治行政権の確立を目指すものでした。

自治財政権は、自治体に財政的自立を求めるものです。平成の大合併で自立できる受け皿づくりが進められ、地方税・国庫補助負担金・地方交付税交付金という自治体収入の3本柱の改革を一体的に進める三位一体の改革において、国庫補助負担金・地方交付税が減額され、地方税を増やす形で財政的自立が進められました。この改革は確かに地方税収入の増加をもたらしましたが、交付税総額が5.1兆円減らされるなど、財政調整機能が弱められ自治体間格差が広がる状況を作り出しています。

自治立法権は、第二次分権改革の中で実施された義務付け・枠付けの見直しなどがあります。

こうした新自由主義の自治体像を前提に、次に分析の視点を示したいと思います。

2. 分析の視点-中央地方関係の類型化論

地方分権といっても様々な類型があり、新自由主義型地方分権については、批判的にとらえていく必要があるのではないかと、思います。そのための分権の類型枠組みを示しておきます。

日本の中央地方関係を論じるにあたっては、日本の強力な中央集権国家に対する批判が焦点だったこともあり、もっぱらく集権-分権>という単一の評価軸が使われてきました。

こうした視点に対し、1980年代に入ってから、政治学や行政学の分野において「日本型多元主義論」と言われる研究潮流が台頭してきました。彼らは、政府決定の権限において中央政府と地方政府のどちらが強いかという<集権-分権>の評価軸に加えて、中央政府と地方自治体の管轄・関心領域が重複しているか否かという<融合-分離>の評価軸を設定しました。これら二つの評価軸を使うと、例えば機関委任事務が多用された日本の中央地方関係は、中央が設定した国政事務を自治体が執行するという分担（融合）関係があり、しかもその国政事務の委任が集権的に決定されるという意味で、「集権・融合」ととらえられます。そして、融合関係があるところでは、地方自治体の活動量が多くなり、そのことが地方におけるノウハウの蓄積に基づく発言力の強化に繋がるのだという理屈で、そこに一定の分権の進展を見出そうとしました。参考文献にあげた天川晃氏や村松岐夫氏の議論が典型的であり、行政学においては一定浸透している考え方となっています。

今日の報告では、これらの枠組みを、新自由主義時代の中央地方関係に応用し、新自由主義が目指す「完全自治体」が、「分権・分離」型中央地方関係を目指すものと定義した

と思います。「分離」とは、中央と地方が干渉しあわないことを理想とし、お金の面でも自治体に自立を求め、調整機能の縮小を目指すものであり、格差問題が発生してしまうものといえます。

「分権・分離」型のポイントは、①機関委任事務を廃止し（1999地方分権一括法）、団体自治を強化する、②地方自治体の経済的・財政的基盤を強化し、中央財政からの自立化を促進する（中央財政の負担軽減）、③自立的自治体運営（経営的管理）のために首長権限を強化する（住民自治の軽視）、ことにあります。

こうした改革は、確かに「地方分権改革」ではありますが、評価すべき分権とはいえないのではないのでしょうか。

私は、こうした「分権・分離」型ではなく、国と地方の対等な関係に基づく「分権・融合」型にすることが必要ではないかと考えています。「集権・融合」型では、地方は多くの仕事をしながら機関委任事務を通じて集権的に統制されていたわけですが、国と地方を対等な関係に転換し、国からお金が出るような仕事内容についても、地方が国に対して口を出せ、影響力を行使できるような形に転換し、「分権・融合」型の地方分権が目指されるべきだと思います。

こうした視点に基づき、戦後の中央地方関係を振り返りながら、地方自治をめぐる今日の状況を整理していきたいと思います。

3. 戦後改革・戦後復興期（1945～60）における日本型中央地方関係の形成

この時期の状況については、今日は時間がありませんので、ごく簡単に触れるにとどめざるを得ません。

戦後、新憲法に「地方自治」の章が盛り込まれました。これは、世界的潮流である現代民主主義の一環として、占領改革期に進められたものですが、こうした法的枠組みの中で、公職追放を免れた中央官僚機構は、知事公選制では一定の譲歩を強いられつつ、政党や地

方自治体に不安と不信を抱き、政治を媒介とせずに改革を進める手法を模索しました。中央官僚も改革自体には意欲があり、戦前からあった機関委任事務の拡充・強化を通じ、中央官僚主導による社会保障の整備が進められました（「集権・融合」型の中央地方関係形成）。こうした動きに対しては、急いで改革を進めたいGHQも、官僚機構を活用する改革を選択・承認しました。

その結果、具体的には、福祉六法（1946年生活保護法、1947年児童福祉法、1949年身体障害者福祉法、1960年精神薄弱者福祉法、1963年老人福祉法、1964年母子福祉法）、国民皆保険体制（医療保険、年金保険）などが整備されていきました。

4. 新自由主義型地方分権改革の展開

話を先に進めますが、先程述べたように、その後1990年代に新自由主義型「地方分権」改革が進められました。このグローバル化・小さな政府を進めるという新自由主義時代の「地方分権」が置かれている政治経済的文脈について、三点あげておきます。

一つ目は、地方自治体への国家からの財政移転の削減を進め、中央政府の財政赤字の削減を目指すというものです。

三位一体の改革で財政を削減し、NMP改革（市場化テスト、指定管理者、エージェンシー制度など）を通じて組織のスリム化=効率化を進めました。

二つ目は、「国民的競争国家」（ドイツのヒルシュが提唱した、所得再分配・市場規制を行う福祉国家に対して、グローバル化時代の競争力強化のために資源を集中する国家のこと）への転換です。

これは、財政赤字改革とは異なる文脈での新自由主義の表れで、大都市の再開発=大都市の世界都市化、東京圏のメガ・リージョン化を進めるものであり、地方制度改革では、道州制、連携中枢都市圏構想を進めるものです。メガ・リージョンについては、参考文献にあげた細川昌彦さんが触れていますが、細

川さんは経済産業省の官僚だった方で、東京の成長力を高めるしかない、それによって地方も潤うというトリクルダウンの発想、東京一極集中の肯定が、政権の中核の発想の中にあることが分かります。こうした発想での地方制度改革が進められているとみることができます。東京オリンピックの開催も、そのひとつの表れといえます。連携中枢都市圏構想については、自治体戦略2040構想でも出てきますが、増田レポートあたりから出てきたもので、選択と集中で各都市圏の中心に自治体の機能を集約し、全体のスリム化を図るものといえ、自治体間格差は一層広がるでしょう。これは、財政再建とは異なる文脈ではありますが、地方制度改革の一つの考え方となっています。

三つ目は、大都市開発と重なりつつ、やや異なるものとして、地方自治体の新自由主義的主体化、自治体間競争体制の構築ということです。ふるさと納税で税収を競わせるようなことが行われているのも、その一つの表れといえます。大都市圏だけでなく、地方圏においても稼げる自治体を目指させるものとなっています。昭和の大合併の際は、いろいろ問題はあったにせよ、教育と福祉を自治体が柱として担うということを念頭において、中学校区を単位に合併を進めるというものでしたが、平成の大合併はそうではなく、自治体の自立を求めるものとなっており、地方間で稼げる自治体へと競わせる形が進んでいます。「新しい公共」、官民協働・公私協働、ガバナンスなども、地域をあげての主体化を求めものといえます。

地方創生については、2014年に始まりました。地方創生先行型交付金・地方創生加速化交付金、地方創生推進交付金などの新たな交付税措置が行われましたが、これらは、必ずしも申請しなくてもよいという点では従来の行政統制的手法とは異なるものの、収益をあげる方に財政誘導するものとなっています。また、地方創生の中で、それまで複数存在していた「圏域」概念を一本化し、「連携中枢

都市圏」構想が打ち出されました。先に少し触れたように、これは、いくつかの自治体が連携して「連携中枢都市圏」をつくり、その中心部に集中的に財政支出を行い、そこに都市機能を集約すると言うもので、「選択と集中」により中心部に都市機能を復活させ、そこに「人口ダム機能」（増田レポートなどでも使われていました）を構築するとしています。この「人口ダム」によって東京への人口移動をせき止めることにより、東京一極集中の緩和を目指そうというものになっています。連携中枢都市の要件も示されていますが、圏域としては50ちょっとという数字（三大都市圏以外の政令市と中核市）があげられたりしており、これはほぼ都道府県の数に見合う数字であり、圏域化が進めば都道府県は形骸化し、次は道州制へと展開することも考えられます（小選挙区制にみあう300という数字も出ています）。こうした連携中枢都市の役割としては、戦略的な産業育成・観光振興など圏域全体の経済成長の牽引、医療・交通・教育・研究など高次都市機能の集積・強化、圏域全体の生活関連サービス向上がうたわれています。

5. 新自由主義型地方分権=「分権・分離」型中央地方関係の問題点

次に、こうして進められている新自由主義型地方分権改革の問題点を整理しておきます。

一つ目は、行政サービスの水準低下です。新自由主義型地方分権の下では、地方自治体が常に財政支出削減の圧力にさらされており、どの支出を削減するかを選ぶ自由としての「地方自治」となってしまうという点です。

二つ目は、地域間格差が拡大するという問題です（参考文献：市川宏雄2015、細川昌彦2008参照）。多国籍企業の誘致を念頭においたとき、公共投資先として最も有効なのは東京圏であり、この文脈がある限り、地域間不均等発展が是正されることは難しいといえます（最近話題の「カジノ」の問題も、同様です）。先ほどいった「人口ダム機能」も、人

口移動を緩めることはあるかもしれませんが、流れを逆流させることはありません。あえて「ダム」という表現をとったのは、「ダム」自体が水の流れをせき止めて緩めることはあっても、逆流させることはないことを知っていて、あえて使ったのではないかと穿った見方をしたくなります。

三つ目は、住民自治・団体自治の形骸化です。自治体間競争は、自治体に「経営体」になることを迫るものであり、そこではトップダウンが有効となります。また、自治体間競争は市場で商品売るという形をとることはできませんので、競争的資金の獲得競争という格好をとり、教育・福祉から産業振興への転換ともなっています。同時にこのことは、自治体の政策が競争的資金への申請及び中央省庁による審査を経てなされる、つまり、地域にとっての重要な政治課題が、中央の行政的プロセスの中で決定されることになり、政治ではなく、行政の中で決定されることになり、望ましいこととは言えません。

四つ目は、「主体性」の枠付けという問題です。新自由主義が地域間格差を助長するであろうことに対しては、すでに多くの批判がなされていますが、にも関わらず新自由主義的地方分権改革が進められてきた理由としては、自治が奪われて久しかった自治体の自立への期待が、格差への懸念を上回っていることにあるのではないかと考えられます。つまり、地方自治体の「主体性」を解放するものとして新自由主義的分権改革が位置づけられているということです。しかし、そこで発揮される「主体性」は、強力に枠づけられています。それは、競争関係の成立を前提とする自己責任のアナロジーに過ぎません。

6. おわりに

新自由主義型地方分権改革では、東京一極集中は止まらず、地域格差は是正されません。

今日目指されるべきは、「分権・分離」型ではなく、「分権・融合」型地方自治ではないでしょうか。

そして、そうした分権の型を「福祉国家型地方分権」と名づけたと思います。この分権は、「自立化」ではなく「民主化」を目指し、自治体の経済財政的基盤の強化より、融合関係における中央・地方の対等な関係に基づく中央への影響力強化をめざします。そのためには、枠づけられた「主体性」ではなく、新自由主義に対抗する批判的主体形成、あるいは「主体性」の奪還と言ってもいいかもしれませんが、そうした主体形成が不可欠です。その契機を抜きには、今日における福祉国家型分権の形成は困難といえるでしょう。

同時に、その有効性を示すには、黄昏といわれる国民国家的政治秩序及び国民経済の重要性を示す必要があり、そのためには、グローバル資本主義を規制するための福祉国家連合が求められているといえるでしょう。

【参考文献】

- 秋月謙吾『行政・地方自治 社会科学の理論とモデル9』東京大学出版会、2001
 天川晃「変革の構想」大森爾・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986
 天川晃「昭和期における府県制度改革」日本地方自治学会編『日本地方自治の解雇と展望 地方自治業書2』経文堂、1989
 市川宏雄『東京一極集中が日本を救う』ディスカヴァー

- 提書、2015
 市川喜崇『日本の中央-地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社、2012
 佐藤幸治『立憲主義について 成立過程と現代』左右社、2015
 進藤兵「地方分権「改革」と自治体運動」渡辺治編『講座現代日本4 日本社会の対抗と構想』大月書店、1997
 進藤兵「革新自治体」渡辺治編『日本の時代史27 高度成長と企業社会』吉川弘文館、2004
 長浜政寿『地方自治』岩波書店、1952
 長浜政寿『中央集権と地方分権』日本評論社、1953
 細川昌彦『メガ・リージョンの攻防』東洋経済新報社、2008
 丸山真央『「平成の大合併」の政治社会学 国家のリスケーリングと地域社会』御茶の水書房、2015
 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988
 山本公德「シャープ勧告における地方制度改革構想と地方自治」『年報行政研究』47、2012.5
 R. A. W. Rhodes, Control and Power in Central-Local Government Relations, Sage, 1981

自治体研究社の書籍

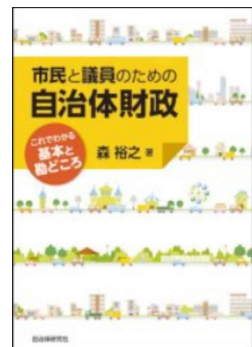
★申込みはTEL又はFAXで東海自治体問題研究所へ（当所会員は1割引、郵送料は無料）

市民と議員のための 自治体財政 これで行く基本と勘どころ

森 裕之(著)

¥1,650 (税込・送料無料)

発行年月日：2020/01/20



書籍の内容

お金の流れがわかる画期的な入門書

まちの財政はどうなっているのか。「財政」を「家計」に置き換えて、例えば、「収入と支出」や「貯金と借金」など、身近なお金の動きと比較対照して自治体財政の仕組みを分かりやすく解説する。わたしたちが暮らす自治体の公共サービスのあり方やお金の流れが見えてくる画期的な入門書。

●研究会報告

第37回都市再生研究会

1月19日(日)に名古屋市市政資料館 第3集会室において第37回研究会を開催しました。参加者は7名でした。報告の一つ目は「東三河の防災対策」をテーマに牧野幸雄(東三河くらしと自治研究所副代表)さんが、二つ目は「研究テーマとしての、市民と野党の「共通政策」と共闘」と題して島田善規(リコモねっと代表、環境学博士)さんが行いました。この報告内容を事務局でまとめましたので紹介します。

論題①：

東三河自治体(豊橋市を除く)の防災対策

報告者：牧野幸雄

(東三河くらしと自治研究所副代表)

報告は、愛知大学中部地方産業研究所編『東三河の経済と社会 第8輯』「第IV部第6章 東三河の災害・防災」を参考にして、①地域防災に関し、各市町村にどのような計画があるのか、②それらの計画に基づき、どのようなことが進められているのか、を念頭に置いている。

(資料1) 豊川市の防災計画

豊川市地域防災計画……毎年2月に改定されており、最新のものは平成31年2月
 豊川市水防計画……水災の警戒、防御、被害軽減のための計画。平成31年2月修正
 豊川市地域強靱化計画…国土強靱化法に基づき策定。平成30年3月策定
 豊川市地域強靱化アクションプラン……地域強靱化計画の実施計画。平成31年3月
 豊川市地震対策アクションプラン……地域強靱化計画の実施計画。平成30年3月改定
 豊川市建築物耐震改修促進計画……耐震改修を促進する計画。平成27年4月一部改訂
 豊川市住宅耐震化緊急促進アクションプログラム……上記計画に基づき住宅耐震化を促進する計画。平成31年4月改訂

豊川水防サミット「水(みず)防災(ぼうさい)意識社会 再構築ビジョン」に基づく豊川の減災に係る取組方針……令和元年5月一部改定。
 豊川圏域水防協議会「水(みず)防災(ぼうさい)意識社会 再構築ビジョン」に基づく豊川圏域に係る取組方針……令和元年5月一部改定

一 東三河各市町村の計画と実施状況

1 豊川市の防災計画

豊川市は防災対策としてどのような計画をもっているのだろうか。資料1は豊川市の防災対策を網羅したものである。これらの中で中心となる豊川市地域防災計画(平成31年2月改定版)は、地震・津波災害計画、風水害等災害計画、および原子力災害計画からなっている。(津波避難計画は作られていない。)地震・津波災害計画では、被害想定が重要である(資料2参照)。この表では過去地震最大モデルと、理論上最大モデルに分けて、被害想定を具体的数字で表している。

(資料2) 南海トラフ巨大地震の被害想定

① 想定内容

	過去地震 最大モデル	理論上 最大モデル
揺れ	6強	7
津波高	3.2m	3.5m
津波到達時間 (最短)	78分	77分
浸水想定域	160ha	267ha

② 被害想定

全壊建物	2,900棟	約25,000棟
死者	約100人	約1,400人
避難者数	約9,800人	
帰宅困難者	約12,000～ 13,000人	
4～7日の食料不足	約146,000食	
災害廃棄物	約497,000トン	

③ ライフライン被害

上水道（断水人口）（発災1日後）	約174,000人
下水道（機能支障人口）	約6,000人
停電軒数	約87,000軒
固定電話（不通回線数）	約29,000回線
携帯電話（停波基地局率）	約81%
都市ガス（復旧対象戸数）	約5,900戸
LPガス（機能支障世帯数）	約6,600世帯

出所) 『豊川市地域防災計画』
(2019年2月修正版、186～187頁)

『豊川市地震対策アクションプラン』(2016年2月)4p。

次に地域防災計画のうちのポイントと思われる点について見てみる。①地震・津波防災対策の減災効果に関する事。これは『豊川市地震対策アクションプラン』で、建物耐震化や津波避難対策などの事前防災対策を講じることにより、死者123人を25人に8割減、想定全壊建物2,124棟を1,000棟に5割減に小さくするために具体的施策として84のアクションプランを掲げている。②コミュニティ防災に関する事。身近な地域コミュニティ等による共助の重要性と具体的組織として自主防災組織を設け、出火防止、初期消火、被災地の救助救護、避難等の組織的取組を行うとしている。③広域連携に関する事。地域防災計画で想定されている広域連携は、「三遠南信災害時相互応援協定」を、東三河8市町村、静岡県内5市町、長野県飯田市を中心とした14市町村との間で締結している。三遠南信以外では、新潟県長岡市と締結している。

最近の防災に関する取り組みとしては「防災情報伝達システム（防災行政無線）の新システムへの更新（基本設計）」、「防災センターの建設（2020年4月供用開始）」が

ある（以上、豊川市防災会議2019年5月29日会議録による）。

二 最近の課題

1 河川の氾濫に備えるために何をすべきか

「気候変動を踏まえた治水計画のあり方提言」（国交省「気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会」）が2019年10月に公表された。

同提言には、気温上昇のシナリオごとに、降雨量変化率を全国の一級河川に適用して試算した場合の全国平均値が示されている（資料3参照）。気温が2℃上昇の場合、降雨量変化倍率が1.1倍であっても、流量の変化倍率は約1.2倍になる。現在の河川計画目標のままでは、洪水の発生頻度は約2倍になる。また、河川整備だけでなく、施設能力を上回る洪水が発生することを想定した危機管理対策も重要と述べている。

また、総務省は、自治体の河川改修を支援するため、地方財政措置を行うことを発表。

「来年の地財に向けて、特に防災対策で力を入れる。今般の台風災害による河川氾濫の状況を見ると、普段から、河川の維持管理をしっかりしておくことが重要と認識。河川の浚渫や、川の中に生えている木の伐採などは、普通は県単独の事業として実施しなければならないが、財源上の問題から、立ち後れていると考えている。河川の容量を大きくして、越水を事前に防ぐことの重要性から、来年度の地方財政対策に向けて、地方自治体による河川の浚渫などの対策を推進できるように、事務方に検討を指示している。」（2019年11月12日高市総務大臣の閣議後記者会見）。自治体の具体的な対策としては、氾濫発生の危険性が高い河川における河道掘削・堤防強化等による洪水対策、基幹的防災インフラの整備（リーディング・プロジェクト）、調節池やダム等の優先的なプロジェクト、内水浸水対策強化のための雨水貯留施設等の整備が求められることになる。

（資料3）降雨量、流量の変化倍率と洪水発生頻度の変化

	降雨量	流量	洪水発生頻度
4℃上昇	1.3倍	約1.4倍	約4倍
2℃上昇	1.1倍	約1.2倍	約2倍

2. 自助、共助、公助について

この事に関する最近、気になる文献を二つ紹介する。

①千葉 実『自治体災害対策の基礎』有斐閣、2019年10月発行

著者の千葉氏は、岩手県職員で、東日本大震災を経験されており、それを踏まえ、この本を書かれている。貴重な経験談も豊富に記載されており、有斐閣から出版されたこともあり、行政関係者に相当普及すると思われる。それだけに、公助を弱めるような、あいまいな記述をされていることが残念である。

②大阪自治体問題研究所・自治体問題研究所編『豪雨災害と自治体』自治体研究社2019発行、室崎益輝「Ⅲ 防災・減災のまちづくりの課題」「1 減災まちづくりと自治体の課題」「3 行政主導から連携協働へ」

「『地域防災計画』が行政の業務計画として策定されているように、防災対策は行政が責任をもって主導するとされてきました。しかし、阪神・淡路大震災で、巨大災害では行政の力だけでは対応できないことが明らかになりました。『自助、共助、公助』という言葉に示されるように、行政と地域コミュニティさらにはボランティアなど多様な主体が協働して被害軽減にあたるのが、欠かせないのです。」「コミュニティの防災活動は、行政の下請けをするのではなく、コミュニティでしかできない課題を実践するものです。(略)」。自助、共助ぬきに災害に対処することはできないが、行政の役割を後景に退けるようなものであってはならないことは言うまでもないことである。

3. 地域防災計画にみる豊川市以外の被害想定

豊川市以外の被害想定をまとめると次のようになる。

蒲郡市一過去地震最大モデルに基づく被害想定『蒲郡市地域防災計画』(2019年2月修正版)。

田原市一地震について被害想定(理論上最大

想定モデル)『田原市地域防災計画』(2018年11月修正版)

新城市一地震被害想定(広範囲で震度6強以上の強い揺れを想定した場合)『新城市地震災害対策計画』(2019年2月修正版)

北設地域一南海トラフ地震での被害予測(過去地震最大モデル)「設楽町地域防災計画 地震災害対策計画 平成30年2月修正」、
「東栄町地域防災計画 地震災害対策計画(平成31年2月修正)、豊根村は南海トラフ地震を想定した計画は見当たらなかった。

論題②：研究テーマとしての、市民と野党の「共通政策」と共闘

報告者：島田善規

(リニモねっと代表、環境学博士)

表題にあるように『市民と野党の「共通政策」と共闘』を方法論としてどのように研究するかがテーマである。

研究方法として「ドキュメント」から「年表」を作成しつつ「主体連関」と「要因連関」を「解釈」する方法は有効な技法である。

「年表」は環境社会学で開発された方法である。複雑な問題の全体像を把握するために有効である。飯島伸子編2007『公害・労災・職業病年表新版』すいれん舎でこうした研究方法を確立したといえる。ティム・メイ(中野正大監訳)2005『社会調査の考え方 論点と方法』社会思想社も参考になる。ドキュメントが現代の記述を歴史の文脈に位置づけることができる。ドキュメントへのアプローチは、かわりをもつやり方ですべきであり、距離を置くやり方であってはならない。2015年頃から登場する新しい主体＝「新しい市民運動」とは何か？市民運動論・社会運動論として極めて興味深い。市民連合の中野晃一さんなどは、「これまで政治活動や街頭活動に参加してこなかった学者や若者などが、既存の組織を介さないで起こした運動……」というイメージがある。

★東海ローカルネットワーク

【愛知】

繁殖の成功は国内初

竹島水族館でサメの赤ちゃん展示

蒲郡市の竹島水族館で、日本では飼育例の少ないアフリカのサメ「ショートテールナースシャーク」の赤ちゃんが生まれ、展示が始まった。繁殖に成功したのは国内初という。水深の浅い岩礁などに生息するおとなしいサメで、最大で体長75センチくらい。6年ほど前、長崎県的水族館から深海生物との物々交換で雄を入手し、もともと業者から購入していた雌とつがいになった。近年、雄が雌にかみつくとという一風変わった繁殖行動が見られるようになり、産卵。戸館真人副館長(39)が卵に水流を当てたり水温を調節したりと苦心した結果、今夏に7匹がふ化した。現在は体長15センチほど。順調に餌を食べて泳ぎ回っているため、一般公開することにした。「タンビコモリ(短尾子守)ザメ」という和名があるが、実際には子守はしないので、親とは別の水槽で展示している。(1月6日中日新聞)

学童保育、愛知県内6万人突破

昨年5月時点

共働きやひとり親家庭の小学生を預かる放課後児童クラブ(学童保育)に関して厚生労働省がまとめた状況調査で、昨年5月時点の県内の登録児童数は6万234人となり、初めて6万人を突破したことが分かった。5年間で2万人近く増えて施設整備が追いつかなくなり、待機児童数は前年同期より96人多い863人となった。名古屋市は待機児童数を把握しておらず、実際にはさらに多い可能性もある。県によると、県内の登録児童数は2014年度の約4万1千人から毎年2千500～5千人ずつ増え、過去最多を更新し続けている。待機児童数は14年度の458人から、17年度には926人に増加。市町村による施設整備が進んだことで18年度は767人に減少したが、再び増加に転じた。(1月10日中日新聞)

信長生誕地説、冊子でPR

稲沢市が作成し人気

戦国武将・織田信長の出生地とされる稲沢市が、無料の観光ガイド冊子「尾張信長公記 信長と稲沢」を作成し、人気を集めている。市商工観光課の担当者は「市外の人だけでなく、市内でも盛り上がり一緒に取り組みを進めていきたい」と期待している。信長の出生地を巡っては那古野城(名古屋市中区)が定説だったが、複数の古文書などから、近年は稲沢市と愛西市境にあった勝幡城生誕説が有力視されている。▽勝幡城跡周辺は現在、石碑が残るだけで、稲沢市は今後、市内外の団体などと連携しながら市の魅力発信や知名度の向上を図る考え。市商工観光

課の担当者は「冊子を通じて地域の愛着や誇りを育み、信長に思いをはせる一助になってほしい」と話した。(1月16日中日新聞)

江南に「ネズミの村」あった

生島神社総代ら「民話を後世に」

江南市に「ネズミの村」がある。市北部の鹿子島(かのこじま)町で、地元の生島神社には、江戸時代に名主がネズミに助けられた民話も残る。村人らが語り継いできたが、近年、知る人は一部のお年寄りたちだけに。今年はず(ね)年。神社の総代たちが、若い世代にも地域を知ってもらおうと意気込んでいる。民話は「ネコのいない村」。昔、名主が水害の防ぎ方などが書かれた書き付けを神社の倉庫内で紛失。困っていると、ネズミの鳴き声がし、その方向を見ると書き付けが見つかった。それを機に、村人たちがネズミを大切に守ろうと、ネコを飼わなくなったという話で、江戸期から伝承されてきた。さらに、「ネズミの村」という題で、おじいさんがわらをネズミに分けてあげた恩返しに、なくした書き付けを探し出してくれたという別の筋書きが残るほどネズミとの関わりは深い。(1月23日中日新聞)

日間賀島に自動運転バス

島内一周コース、実証実験始まる

南知多町の日間賀島で25日、自動運転バスの実証実験が3日間の日程で始まった。コースは島内を一周する3.6キロで、「恋人ブランコ」「日間賀島資料館」など5カ所の仮設バス停を周回。27日までの期間中は、住民や観光客からも利用できる。実験は県が離島観光に自動運転の技術を生かそうと企画。バスには運転手がいるものの、ハンドルに手を添える程度で、ほとんどは自動運転。センサーで人や障害物を感知し、時折スピードを落としながら15分かけてコースを一周した。(1月26日中日新聞)

【岐阜】

行基が創建？／岐阜の保存会

真長寺の古文書の読解書を刊行

奈良時代創建と伝わる岐阜市三輪の真長寺(しんちょうじ)が所蔵する古文書をまとめた「真長寺古文書読解書」の第四巻が刊行された。江戸時代の地域の争い事や寺の台所事情の記録など143点が網羅され、地域に根付いた古刹の歴史を伝えている。真長寺は高野山真言宗の寺院。奈良時代の僧、行基が創建したとされ、1400点余りの古文書が残る500ページに迫る大著。「縁起」「争論」「書状」「土地」「寺経営・金融」「御定法」の6項目に分けて古文書の複写に翻刻、読み下し文、口語訳、語注を添えた。平安時代末期の「三輪

大明神記」は、寺の由緒を解き明かす文書。江戸時代の土地の証文や金銭の出納記録からは、寺が住民に金を貸し付けたり、質草として土地をもらい受けてりしていた様子が読み取れる。(1月5日中日新聞)

岐阜和傘、技術継承へ団体設立

見習い2人を採用

和傘の国内生産の3分の2を占める「岐阜和傘」。職人の高齢化が進んだ伝統工芸品の技術継承に取り組もうと、職人や傘問屋が協力し、一般社団法人「岐阜和傘協会」を設立した。意欲ある若手に門戸を開き、早速、2人の見習い職人を受け入れた。▽岐阜和傘の歴史は江戸時代にさかのぼる。加納藩主が武士の内職として奨励して生産が盛んになり、戦後間もない最盛期には年間1000万本以上の生産を誇った。だが洋傘の普及とともに生産量は激減。現在は年間数千本にとどまり、職人の高齢化と後継者不足が深刻化した。(1月14日朝日新聞)

研修・実習校制度廃止訴え

いじめ自殺受け県教組「多忙で対応困難」

昨年7月、岐阜市の中学3年の男子生徒＝当時(14)＝がいじめを苦に自殺したとみられる問題で、県教職員組合が15日、県庁で記者会見を開き、教員の多忙化を招いていると指摘される若手教員向けの「研修校」と、教育実習生のための「実習校」制度を、いずれも廃止するよう求めた。自殺したとみられる男子生徒が通っていた中学は、実習校だった。県教組の長沢誠書記長は「事案の重大さを受け止めるべきだ」と述べた。研修校は、若手教員がトレーニングのために赴任して研究や発表などをする県独自の制度。県教委は、県内57小中学校を指定している。岐阜大の教育実習生を受け入れる実習校は24校あり、22校が研修校を兼ねている。(1月16日中日新聞)

【三重】

尾鷲の降水量4662ミリ

昨年、全国最多に

全国屈指の多雨で知られる尾鷲市の昨年一年間の降水量は4662ミリで、全国に計153カ所ある气象台と気象観測所の中で、最も多かったことが気象庁のまとめで分かった。全国最多は2009年以来、10年ぶり。

近年、全国最多は屋久島(鹿児島県)がほとんどで、尾鷲は2番目に入ることが多かった。尾鷲の東側は太平洋に面し、西側には険しい山がそびえる。津地方気象台によると、南東からの水分を含んだ海風が、山の斜面に吹き付けて上昇。温度が下がり、空気中の水蒸気が結露することで、激しい雨が降りやすいという。尾鷲の降水量の平年値は3848.8ミリ。昨年は、月別の降水量で平年を上回ったのは6、7、10月のみだったが、特に十月に台風や低気圧の影響で平年の3.2倍に当たる1267.5ミリを記録。中でも同月

18日には、前線を伴った低気圧により、563ミリが降り、河川の氾濫や住宅の床上浸水などの被害が出た。(1月12日中日新聞)

耕作放棄地で酒米

日本酒造りで限界集落を元気に／南伊勢町

高齢化率が60%を超える「限界集落」の三重県南伊勢町道行竈(みちゆくがま)地区で、地元住民らが活性化との解消を狙って育てた酒米が、上質な日本酒に仕上がった。12日、地区内の公民館に出来上がったばかりの「純米大吟醸道行竈」が並んだ。同じ日に三重県伊勢、志摩両市の酒販5店で販売が始まった。地元住民らが2018年12月に立ち上げた「チーム道行竈」が酒米「神の穂」を育て、若戎(わかえびす)酒造(三重県伊賀市)が醸造したものだ。この地区では江戸時代以降、豊富な谷水を使った農業を主産業としてきた。だが、近年は少子高齢化に悩まされ、現在暮らすのは12世帯、38人。チームの会長を務め、発足当時に区長だった島田安明さん(67)は「人口が減り続けるのと同時に、耕作放棄地が増えていった」と振り返る。(1月13日朝日新聞)

保育士不足、解消なるか

津で2月、取り組み報告

共働き家庭が増え、県内でも保育園の需要が高まる中、保育士不足が深刻になっている。残業の多さや賃金の低さから離職が多く、働きやすい職場づくりが喫緊の課題だ。県は管理職への働き掛けや保育士以外の人材活用などを促しており、津市で来月、取り組みの報告会を開く。県少子化対策課によると、県内の公立保育所で2019年度に正規職員として採用された保育士の数は採用枠の85%、私立では74%にとどまった。県内では昨年4月時点で待機児童が109人いるが、保育士不足が最大の要因という。(1月18日中日新聞)

柘植歴史民俗資料館が閉館へ

住民団体も解散／伊賀市

三重県伊賀市柘植町の柘植歴史民俗資料館が老朽化のため、3月末で閉館することが決まった。それに伴い、資料館の展示を企画してきた市民グループ「ランブの会」も解散する。資料館では3月29日まで、JR柘植駅の開業130周年を記念した最後の企画展が開かれている。市教育委員会によると、資料館が入る建物は2階建てで、1959年に公民館として完成。2001年に改修し、資料館がオープンした。しかし、06年度に2808人だった入館者数は、18年度に1132人と6割も減少。さらに建物が耐震基準を満たしていないため、閉館することになった。▽代表の梅田徹さん(91)＝野村＝は「閉館は寂しいけれど、仕方がない。柘植をPRできて良かった。やることはやったという気持ちでいっぱいです」と話している。(1月18日朝日新聞)

●事務局員活動だより

「中国武漢発 新型コロナウイルス肺炎」
に思う

事務局員 梅原浩次郎

■武漢での学術交流

「新型コロナウイルス 武漢封鎖」「買いだめ脱出、戦時状態」の記事を見る。2月に入ると「中国感染者2万人超」（中日2020/1/24、2/4夕）となる。ただ事でない事態に、否応なく中国と武漢への来し方を思い起させる。日中比較研究のために、学術交流を始めたのは1997年、いまから23年前である。名古屋の大学と武漢市の大学、及び北京のある研究所との学術交流である。日本と中国で相互交流を重ねてきた。

■武漢は「中国製造業の心臓部」

武漢市は、上海－重慶2000キロの中間、長江中流域唯一の巨大都市であり、経済発展の著しい沿海部と開発の遅れた内陸部をつなぐ位置に所在する。東京－福岡、東京－千歳がそれぞれ1000キロであり、距離感の察しがつくであろう。武漢を押さえれば中国を制するとばかり、故毛沢東は長江横断遊泳のパフォーマンスを何度か行った要衝である。

武漢は市であるが、市の下部に県がある。呼称上日本の県市とは逆転しているので注意が必要となる。ちなみに愛知県は人口755万人、面積5154km²、武漢市は人口1061万人、面積8569km²であり、武漢市は愛知県より一回り大きいといえる。

中国は、改革開放政策を掲げた鄧小平のもとで市場経済への移行期（1978年-1992年）を経て、“社会主義”市場経済（1992年-）を標榜してきた。1989年の天安門事件により開放政策は中断していたが、その後に再び本格化させていく。日本では1991年のバブル経済崩壊後国内市場は急速に冷え込み、「失われた10年」とも、「失われた20年」とも呼ばれる時代に突入する。この中で、日本企業はわれ先にと中国へ進出する。中国への進出は日本企業に限らないが、国内生産拠点を縮小して中国進出を行った日本企業の中国経済発展への寄与は大きかったといえよう。

中国では数多くの経済技術開発区が指定され、

外資と技術の導入を目的にした優遇措置がとられる。武漢には、1993年に広大な開発区が指定され、あらゆる種類の日系企業が進出した。例えば、自動車、銀行、小売、商社、金属・鉄鋼、自動車内装、物流・倉庫、建設、機械、電気・電子、化学品・プラスチック、コンサル、広告代理店等々である。テレビで「イオン（AEO N）」の姿が映し出されるのもその一つである。武漢市の重要性を「中国製造業の心臓部」と題して報じる記事を紹介しておこう。「武漢市は、商都から鉄鋼、自動車、半導体へと産業を発達させてきた中国の経済発展を象徴する町の一つだ。陸運と水運の結節点という交通の要衝でもある。感染の拡大を防ぐため湖北省のほぼ全域の封鎖は長引くとみられる。政府が重視する半導体や鉄鋼などの工場は操業が続くが、自動車産業を中心に中国の広い範囲で物流や交通の混乱が続くとみられる。」（日経電子2020/2/4）

■過度期の武漢

2000年頃の筆者の残像として、一方には日本の高度成長期を彷彿させる建設ラッシュがあり、他方では伝統家屋や未整備の水溜りの残る狭い道路、朝夕に路端で食事をとる人々の姿があった。そこには、日本の戦後復興期と高度成長期を同時に想起させる、何でもありの過度期の武漢である。

大戦直後の日本では中等教育だけでなく、高等教育の再編と教員のレベル向上をめざす様々な改革努力が行われた。日本と半世紀のタイムラグを経て、大学の教育改革が進行していた。日本をはじめとする海外へ修士・博士の学位取得のために送り出す姿を、この武漢でもみることができた。

こうした街や大学の様子も、訪問するたびに変貌を遂げていくことになる。

それでも、公害や環境問題の深刻さは、数日間滞在するだけで容易に理解できた。内陸部の街は何処へ行っても砂ぼこりで、大気に透明感がない。喉がおかしくなりそうである。乾燥しやすい土壌、舗装していない道路、工場から流される排ガスなどにその原因があらう。空気だけでなく、水もしかり。武漢市内の大きな湖の汚れは、日本の比ではない。環境対策の必要性は理解しながらも、それに手がつけられないのが実情なのか。かつて琵琶湖の水質が問題になっ

たが、それどころではない。大気汚染による隠れ患者のことが気になってしまう。武漢の歴史的建造物に手がつけられないままに腐食する現実を見てきた。戦後の日本が経験してきた数々の持続可能な開発のあり方とその教訓をどう伝えるべきか、課題はあまりにも多すぎた。

■2003年のサーズ禍

今回の新型肺炎と比較される2003年のサーズ（重症急性呼吸器症候群、SARS）拡大に、筆者も無縁ではなかった。同年5月連休後の1週間、北京の研究所の1つを訪問して学术交流する計画をたてていた。私は日本側の事務局長として1年前から準備を進めてきていた。すでに2月から3月にかけてサーズのニュースが出始めていた。しかし同年4月1日、香港でのサーズ拡大の報に接すると、情報公開の不十分さを考慮すると、相当な拡大の予測を判断したのである。日本のマスコミが大きな扱いで報道を始めるのは、4月も下旬になってからである。それより3週間も前のことである。訪問延期のFAXを北京に送ったのは、紛れもなく4月1日である。その日はようやく正式招請状が届いた日であった。相手方はおそらくまだサーズ拡大を信じていないであろう状況だけに、受けとめ方が心配になった。やがて知られているように、サーズは拡大を見せていく。

ところで、私は2003年7月から1年間ボローニャ大学（イタリア）への研究留学を計画していた。1985年から続けてきたイタリア研究の一定のまとめを行う意味があった。イタリア社会と自治体の挑戦する姿の研究である。同年7月、日本を出国する。サーズ禍を引きずりながらの旅立ちとなった。

サーズは、2002年11月最初の患者が報告され、WHOは2003年3月原因不明の重症呼吸器疾患「異型肺炎に関する警告」を発表した。国立感染症研究所のデータによれば、報告症例数は、2002年11月～2003年8月に中国を中心に8,096人で、うち774人の死亡である。

今回の新型コロナウイルス肺炎で、日本のマスコミで大々的に報道がされるようになったのは2020年1月20日過ぎである。同時に、報道では「新型肺炎、中国全土に拡大」「武漢周辺6都市封鎖」（中日1/24）、「中国海外団体旅行を禁止」「死者41人、感染1300人超」（同1/24）である。しかし冒頭に記したように、感染者数、死亡者数ともに、すでにサーズ禍を超えた。

■グローバル時代の災禍と社会の変貌

サーズやコロナウイルスなどの新型肺炎の大規模な感染拡大は、グローバル時代だからこそ、その影響も巨大にならざるを得ない。武漢に派遣され、今回やむなく帰国を余儀なくさせられる方々もまた断腸の思いであろう。各人の人生をかけた取り組みが中断のやむなきに至る。一人ひとりにとっては、生命を、仕事を、家族・友人をどう守るのかに関わってくる。世界第二の中国経済にとっては、その持つ意味合いと影響力は計り知れないほど大きい。サーズ禍を抱えてイタリアに赴いた筆者は、偶然にもヴェネチア大学で中国語と中国文化を学んだ後、中国で働いていた若者と出会った。やはりサーズ禍により帰国を余儀なくさせられ、途方に暮れていたのである。

中国社会ではサーズの災禍を経て劇的に変貌を遂げたもう一面の姿がある。当時天安門前広場の風景を見ても圧倒的な自転車通勤であり、これと公共交通機関としてのバスが基幹的な通勤手段であった。しかしバスはサーズから逃れられない危険な閉鎖空間として、まず富裕層がそこから自動車利用へと脱出した。すでに自動車の生産基盤は、外資導入によってある程度確立できていた。2003年は、中国社会に自家用車を劇的に普及させた年として刻印されている。この生産を通して、製造業、ひいては中国経済は強固な地位を築くことになるから皮肉である。今回中国がどんな教訓を引き出していくことになるだろうか。注視していきたい。

●コラム：中国地方行政の一端

武漢の上流域に長江三峡ダムを建設した後、長江の水を1300キロの水路を通して、北京郊外の浄水場に運ぶ。そして北京市民の飲料水として供される。工事は、武漢上流でのダム建設と北京への水路建設からなる国家的事業である。ダム建設により水位上昇する距離は武漢－重慶間の距離に当たらずとも遠からず。まず取られた策は、関係地域をすべて重慶直轄市（直轄市は北京、上海、天津、重慶の4市）に編入することであった。数百キロに及ぶ地域を中国政府の管理下におくものである。工事に際してどれほどの民衆が引越しを余儀なくさせられたことか。転落した貧困層が三峡移民と称されているとの報道もある

●行事案内

◆第39回都市再生研究会

日時：3月14日（土）13：30～

会場：イーブルなごや 第2集会室

テーマ：持続可能なまちづくり「田園都市
論」－岩村地域を中心として

報告者：古田豊彦

（田園都市協会世話人代表）

◆地域づくりと住民自治研究会 3月例会

日時 3月22日（日） 14：00～16：00

会場 イーブルなごや 第2集会室

（地下鉄「東別院」下車 1番出口 直進）

○森の里荘自治会から「高齢化と自治会運営」：小池田さん

○平針南学区自治会から「ささえあい相談室活動」：自治会役員

○恵那市岩村町の「岩村の観光と農と地域づくり」：古田さん

○可児市下恵土地区センターの取り組みか

ら「生活圏域内での地域づくり」：可児さん

※上記以外にも報告者を要請中。また5月17日の東海自治体学校「地域づくり分科会」のテーマや内容について検討します。

「地域づくりと住民自治研究会」は、自分が住んでいる所から社会を見ようと、高齢化や地域福祉、町内会・自治会運営、地域防災など様々な視点から地域を考えてきました。「ここに住んで良かった」と思うために、どんな地域をめざすのか？ 改めて考えたいと思います。ぜひ多くの方のご参加をお願いします。

<お知らせ>

3月号に「原発ゼロは実現できる！『日本の歩むべき道』」の講演会チラシを同封しました。講演者は小泉純一郎元首相ですが、原発ゼロの訴えについては、共同できると考え、送付させていただきました。

●第46回東海自治体学校だより

日時：2020年5月17日（日） 会場は名城大学天白キャンパスを予定

東海自治体学校で「農業・食の分科会」（仮）作りませんか？

5月17日（日）に、名城大学・天白キャンパスで開催される「東海自治体学校」で、農業、食の安全安心、食育などをテーマにした分科会を作りたいと考えています。

東海地区は農業地域でありながら、東海自治体学校には農業の分科会がありませんでした。しかし、「東三河くらしと自治を考える集会」では、「農業の現況と希望ある農業をめざして」分科会が開催されており、農家と研究者、消費者が一堂に会して、希望ある農業や安全安心の農作物について情報交換、意見交換が進められています。

三重県では、種子条例（素案）が公表されたことにより、パブリックコメントへの応募を呼びかける取り組みを行い、400を超える意見を三重県に届けることができました。農業分野の自由貿易協定などで家族農業が押しつぶされ、消費者には安全安心な農作物が手に入らない事態も危惧されます。

東海地域の農家や研究者、消費者の方が一堂に会する「農業・食の分科会」（仮）で、情報交換、意見交換を行い、幅広いネットワークづくりの第一歩にしたいと思いますので、賛同いただける方は、下記までご連絡をお願いします。

・羽間 透 （東海自治体問題研究所理事）

・メールアドレス：hazama-1-9-4-8-s@softbank.ne.jp