

コロナ共生時代の 新しい地域・自治の模索と創造を ～創立50周年を迎えるにあたって～

中田 實
(東海自治体問題研究所副理事長)

1 創立後50年という時代—背景と課題

1973年設立の東海自治体問題研究所（以下、東海研）が2023年に創立50周年を迎える。全国的には、少子高齢化が叫ばれながら、それへの対応が本気になっては取り組まれてこず、いよいよ待ったなしと感じられた矢先に、突如、地球規模で広がる新型コロナウイルスとの戦い（ウイルスはなくならないという意味では人類との共生関係の形成）が始まった。しかもこの事態は、グローバル化の現実のもとでは、今後繰り返し起きることが予想されるだけに、前例を超えてでも取り組まなければならない課題となって突き付けられることになった。まだ始まったばかりのこの新型コロナウイルスとの戦いでは、既存の制度にもとづく通常の対応では間に合わず、人命にかかわる当面する危機回避が優先されて、政治・行政の臨機応変の政策力・対応力が問われることになった。とりわけ、その真価が発揮されるのは緊急災害時の対応力であるが、それに備えて危機管理体制を築いてきたのか、その逆に、危機が来ることなどは視野の外に置き忘れて「合理化、効率化」による行政水準の押し下げを進めてきただけなのか、の違いが明らかになる。世界が同時に危機的状況に突き落とされることで、各国政府や首脳、さらには国内での自治体の首長や機関ごとの政治的、政策的な力量が比較される状況となり、感染症であることさえも認めようとしない国も生まれてきている。

わが国ではこれまで、少子高齢化のもたらす問題に気づきながら対応を先送りし、拡大していく新たな課題については、想定される負担増を最低水準に押し下げて切り抜ける道を選ぼうとしてきた。そこでは行政の経費や人員を切りつめることが評価され、他国でみられた地震による高速道路の崩壊も、サーズやマーズのようなコロナ感染症の流行も、日本では起きないと根拠なく過信したのか、そうした前提のもとに危機管理政策を怠り、とりわけ福祉や医療の分野では、人材や施設設備の整理・縮小がすすめられてきた。今回のコロナ禍で露呈したことは、保健所の統廃合や職員数の削減・縮小の現実で、これが新自由主義にもとづくこれまでの政治・行政の方向であり、その結果としての危機的状況の深刻化であった。今回のPCR検査の遅れは、まさにそこに起因していたと思われる。ベッド数でも、1995年に全国で9,974床あった感染症病床は2018年には1,882床になっていた（厚労省。中日新聞2020.4.30）。この政策は「地域医療構想」によっていっそうの推進が図られ、政府は2025年時点の病床数を2019年現在より10万床削減することを計画している。こうした政策を、国民の反対を押し切っても進めるといふ政治的、政策的な動向のもとでは、今回のコロナ対策でも、一方で、議論や説明抜きの突然の学校閉鎖や事業抑制を行いながら、それに見合う財政的措置は後手に回り、今後もつづくと思われる各種感

感染症の拡大と、その間にも起きることが深刻に予想される地震や風水害等に備える点でも、大きく見直されなければならないものであることを強く印象付けた。それとともに、この間の大阪府知事のリーダーシップが注目されたように、地域ごとの特性を踏まえた自治体運営における自治の重みが、あらためてクローズアップされてきているように思われる。

東海研の50周年をどう迎えるか、理事会で議論になったときには思いも及ばなかった事態に、今われわれは向き合っている。この『所報』がお手元にわたるころには、収束に向かうことで一安心しているかもしれないし、極端な場合、第2波、第3波の襲来で50周年どころではない事態に直面しているかもしれない。しかしいずれにせよ、グローバルな自然環境の破壊をすすめてきた人類が地球上で生き続けていくためには、政治・行政や経済活動、市民生活がどんな原理で営まれなければならないのかを真剣に見直し、改善していくことが、避けて通れない課題となってきていることは確かであろう。人間同士の争いから、人間と、人間に害を及ぼす人間以外の存在との戦いに戦線が広がるときに、その状況に合わせて、狭域からグローバルにまで広がる適切な政治的体制と共通の問題意識によって立つ新しい生活様式を探り続けながら、まずはこの事態に対処していくしか生きる道がないことを痛感させられることになった。

1980年代ころから、グローバル化は、自然的、物理的あるいは病理的環境としては、もはや引き返せない状況になってきていた。新型コロナウイルスとの戦いでは、「もはやどんな国境も存在せず・・・この世界がどれほど相互につながり、絡み合っているか」(P. ジョルダノ『コロナの時代の僕ら』2020、8頁)が明らかとなった。それだけに、この客観的状況下で、各国が、さらにはすべての個人が、「ぼくらのすること・しないことが、もはや自分だけの話ではなくな」(同上、44頁)り、おたがいを意識し、協力して支え合うことが避けられなくなっていることを

知ることになった。しかし現実には、新たな「自国中心主義」がむしろ露骨になり、そこでは、外国の資源や産業に安易に依存して自国内での備えを怠ることの危険も明らかになっていた。グローバル化を前提にしたわが国の政策には、従来から指摘される低い食糧自給率の問題だけでなく、危機管理の点でも、深刻な問題をかかえていたのである。

こうして、われわれは、これまでの50年とは異質の経済的、社会政策的な問題と正面から向き合わなければならない時代に足を踏み入れようとしている。この転換は一挙に達成できるほど容易なものではないであろうが、この事態への対応が避けられないことを自覚して、東海研も、これまでの50年の活動のうえに、新たな方向を探っていかなければならない。

2 自治体問題研究所の50年

従来の政策の理念や具体策が今後どのように改められていくかが問われているだけに、東海研の活動も、それに見合った再検討が求められている。そして、これから取組みが求められる新たな課題とともに、高齢化がピークとなる2040年を経て、その先の73年に向けての活動の方向を探ることになるが、その到達点の状況は、現在の時点では、夢想すらできないかなたにあるような感覚も禁じえない。しかし、こうした先を模索しつつも、直面する状況に向きあって取り組みをはじめることが、当面する課題である。

自治体問題研究所(以下、全国研)が設立されたのは1963年である。それは60年安保闘争が新安保条約の成立で終息し、池田勇人内閣による国民所得倍増計画の策定で、国内経済が戦災復興から「国民所得倍増」の高度成長路線へ転換した時代であった。大規模な工業化と都市化の推進で生活圏の拡大・拡散が進み、公害問題の広域化と深刻化が顕在化してくる時期でもあった。自治体の内部では、昭和の市町村合併で規模は拡大したものの国の機関委任事務を大量に抱えていて、地域や

住民の問題に取り組むことがおろそかになっていた。産業の拡大で経済的に豊かになる一方で環境破壊が進行し、「公害」にたいして抗議の声を上げる住民たちは、自分たちの命と生活は自分たちで守ることが大切であることを学んでいった。こうした運動を背景に革新自治体が広がると、戦後の日本国憲法下での「地方自治の本旨」がやっと実体として見えてきて、そこでは戦後高まった労働運動とともに住民の運動が「車の両輪」として重要な役割をになうものであることが明らかになってきた（東海研創立40周年記念事業での宮本憲一元全国研理事長の講演）。現在、全国に38の地域研があるが、1970年の神奈川、兵庫研につづいて、73年には、東海研のほか大阪、富山で研究所が設立されている。

ただ、自治の歴史を見たときには、大正デモクラシー期に、地域の各種団体の組織整備と活動の充実が進み、「行政町村の自治化」（『愛知県史・通史編7 近代2』2018、46頁）がいわれていたことは押さえておきたい。その活動の一端として、愛知県では、県を中心に「愛知県自治会」が結成され、1915（大正4）年から月刊誌『愛知之自治』（編集は県および郡・市の職員が担当。この雑誌の終刊年は不明だが、1940（昭和15）年以後）が刊行され、「委任事務」にたいする「固有事務」の執行についての問題意識は持ち続けていた（同誌、26-3、1940.3、23、26頁、など）。名古屋市中区でも、1930（昭和5）年に冊子『自治之中区』が発行されているが、この刊行主体は名古屋市中区聯合町総代会で、法人格がなく固有の事務をもたない区のなかで、地域住民組織が「自治の精神」を発揮しようとしていた（同誌、第2号、1931.10、66頁）。もちろん、団体自治に偏るそこでの「自治」には限界があったが、戦後の新憲法下でも、多くの機関委任事務を負わされていた「自治」の体制を刷新していくためには、自治体は住民の方を向いて住民の要求の実現に努めるといだけでなく、現実の住民運動の発展とそれとの連携が不可欠であった。その大きな転

換点となったのが公害にたいする住民の反対運動であり、それを基盤にした革新自治体の成立であった。

東海研の設立は1973年7月であるが、その年の4月には、名古屋市長選挙で本山政雄氏が当選して労働運動、市民運動が高揚し、そうした運動の高まりの中で東海研は誕生している。しかし1973年はオイルショックが起きた年であり、その後、厳しい経済状況に直面することになり、3期続いた本山市政も1985年に幕を閉じている（I期、2期選挙での投票率がともに61%であったのに、第3期選挙では28%であった）。

1977年から始まった1988年オリンピックの誘致が1981年に失敗し、1980年代後半のバブル経済も1990年10月に崩壊した。愛知県では、戦前来の明治用水、戦後の愛知用水、豊川用水や、港湾整備を基礎とする産業基盤整備の上に、製造業を中心とする強固な産業を育成・蓄積し、製造品出荷額で全国一位の地位を確立・維持し続ける力を築いてきた。農業でも、近郊農業として早くから商品作物の栽培に力を入れ、現在でも、全国有数の農業県として存在してきている。しかし他方で、国道の車排気ガス公害、名古屋南部工業地域の大气汚染公害、新幹線公害をはじめ多くの公害問題が起きて、市民による反対運動も広く展開された。また、1984年にゴミの最終処分場に指定された名古屋港の藤前干潟が、市民の反対運動もあって1999年にゴミ処分場化が断念され、2002年11月に国の鳥獣保護区（同月にラムサール条約の保全地区）に指定された。さらに2005年に長久手町（当時）で開催された愛・地球博では、来場者1,500万人とした目標を705万人上回るなど、新しい価値観を受け止め育てていく力も見られた。今回の新型コロナウイルスの感染状況でも、大都市圏を抱えながら感染率は相対的に低く抑えられ、愛知県の感染者数は全国で9番目（規制解除の5月25日21時現在の感染者数は、愛知県510人、岐阜県150人、三重県45人）であった。感染経路不明の感染者の比率も低かったが、

愛知県も名古屋市も、「大都市の割に『密』でない」（中日新聞、2020.5.3）ためではないかといわれた。日本列島の中心部に位置し、地理的にも産業的にも多様な要素を抱える東海地方は、日本という国の縮図といえるような多様性をもち、それにもとづく活動を展開してきたと考えられる。

こうした特質をもつ愛知県と、岐阜、三重を擁する東海地域を基盤に結成された東海研は、この47年間にさまざまな活動を行ってきた。そこでは、時代の要請や会員の問題意識によってさまざまなテーマが取り上げられ、自治体職員、研究者、各種団体関係者、市民などの各層の参加で調査・研究、協議が行われてきた。出版物についても、東海研としての活動によるもの（全国への問題提起の視点から自治体研究社から刊行したもの）と、東海研内部の各種の研究会在独自の成果物として刊行したもの、さらには、研究所が自治体労働組合はじめ多様なグループによる地域問題についての研究活動を支援して刊行したものなど、多様な活動が行われてきた。

東海研のこの50年間の出版活動の成果をみれば、下表のとおりである。

この表からこれまでの東海研の活動の推移をみると、研究所設立後のⅠ期、とくにⅡ期の活発な活動の跡が見える。また、自治体研究社から全国に向けての出版と東海研内の研究会による成果の発表は継続しているが、Ⅲ期以降は全体としての出版数の減少と、とりわけ他団体の「編集に協力」して出版する件数の減少が目立つ。研究的な企画に手を出す余裕が失われてきたのであろうか。あるいは

組合運動や住民運動の状況を反映しているのであらうか。検討が必要であらう。

他方で、10年ごとの周年記念行事としては、10周年には国際比較研究としてフランスとイタリアの訪問調査が行われ、20周年には産業首都愛知の研究、30周年には市町村合併と県の役割研究を取り上げ、40周年には大都市圏の新展開にかんする2冊の本と『東海自治体問題研究所小史』が刊行され、韓国訪問調査が行われている。

このように、東海研では、地域の課題に注目しつつ、自治体職員の削減や公的施設の民営化、市町村合併などを強行してきた国や自治体の政策批判をつづけてきた。また、東海研の一つの特徴的な取り組みとしては、地域住民組織の問題があった。少子高齢化のもとで世帯規模の縮小が続く、地域に出て活動できる人材が減っていくのに、高齢世帯の支援や防犯・防災など、新たに地域の課題とされる問題がふえてきて、住民組織だけでは支えきれない状況も生まれている。公から民への仕事の押しつけにたいして、住民の力を集めてどのように立ち向かうかは、高齢化がピークとなる2040年に向けた大きなテーマとなっている。これらへの対応が急がれるときに今回のコロナ禍が起こり、自治体の役割あるいは公共性をどう支えるかが、本質的に問われることになった。

自治体問題研究においては、利益中心の新自由主義的政策の拡大や業者団体丸投げの対応でなく、科学的知見にもとづき、人命と人権の尊重という基本的人権の核心をふまえ、また地球環境との共生を条件とする地方自治のあり方をあらためて明確化し、その実現に必要な対処法を制度的、政策的に見つけ出していくことが課題であらう。従来の、危機への備えを欠いた安上がり的人的、財政的、施設体制や、PCR検査の停滞で見せつけられた省庁別に仕切られた行政のタテ割りの体制を見直し、地球環境と調和し、人間の生活を基本に置いたものに変えていく

東海自治体問題研究所 出版活動の成果

期	期間	書籍出版					計
		研究社	東海研	編集協力	研究会等	その他	
I	1973-82	5	4	6	4	6	25
II	1983-92	3	8	14	9	5	39
III	Feb-93	2	4	5	3	2	16
IV	Dec-03	3	4	3	7	4	21
V	2013-20	2	4		2	1	9
計		15	24	28	25	18	110

注) 資料は研究所事務局、作表は著者

ことが実際に必要な政策であることが明らかとなった。そしてこの見直しの作業は、50周年に向けての取り組みにおいても基本軸となるものであろう。

3 コロナ共生時代の入り口で東海研のあり方を考える

予想されながら今回改めて突き付けられたこれらの基本的課題の基礎にあるものは、工業化による自然との均衡を破壊した結果としての自然界の変化であり、それは、今後も予想される各種の変異（新規ウイルスを含めて）や気候変動に代表される各種の規則性の破綻のなかで、すすむべき道を探ることが必要になると考えられる。そこでは、ひとりひとり行動が全体に影響する現実、つまり、個人の勝手な行動が、関係ないように見える他者との間に実在する物理的、生物的なつながりによって作用を及ぼし合う現実と、こうした意図せざる他者との加害・被害の関係の存在を自覚することによって個人の行動を規制し、社会規範としていく方法の検討が必要となる。それは他者（人間だけでなく、ウイルスを含む自然を含めて）との共生の実態を可視化するものであり、認識できる範囲の広がりや重層性に即した自治の視点を明確にしなが、持続可能な社会を構築していく自治体の政策をどのようにつくり上げていくかを考えることである。また、人の自由な移動が規制され、「3密」が避けられる条件下で、想定以上に進んでいなかった情報技術体系の再構築による実用化の促進や、生活困難世帯や要介助介護世帯の確認と必要な対策を講ずることのできる体制の整備・強化等により、格差の拡大を抑制しつつ住民の生活を再建する政策の推進が求められる。

地域の特徴と住民の構成によって異なる地域課題の変化を大きな枠組みとしなが、現実的にはこれまでの自治体問題研究を基礎としてその枠組みの拡大ないし転換を図り、自治の強化が求められる新たな分野や論点・課題の発見をめざしたい。その第一歩として、

危機管理体制（感染症の流行と重なる地震等の自然災害への備えを含めて）を想定した施設・設備、人材の整備状況の見直しといっそうの充実が求められる。それとともに、市町村単位と学区・町内会等の狭域単位での整備に加え、市町村間および都道府県単位さらには、今回現実の課題にしたがって展開された県をまたぐ広域ブロック単位での連携の構築と強化も、現実の課題となってきた。さらには、各種の自主規制の生み出す個人間の関係にあらわれる無視や過剰反応という対応についても、対話の継続と教育（学校教育、社会教育、マスメディア）の強化やコミュニティの育成による共生関係の成熟化が期待されるところであろう。

2023年に向けては、コロナの収束状況は予測不能であるが、コロナ危機で顕在化した各自治体の社会的な現実（財政状況や医療体制、機関間に新たに生み出された連携等）について調査・分析し、本年10月の国勢調査（調査開始100年目に当たる）の結果も踏まえなが、50周年記念事業として、2023年の報告書の刊行を目指したい。

