議題解説

命とくらしを守り育む都市政策
～コロナ禍を契機として～

1　はじめに―人類・都市と感染症
2　新型コロナウイルス感染症と都市自治体
3　コロナ禍を契機とした今後の都市政策を考える
4　おわりに

1　はじめに―人類・都市と感染症

新型コロナウイルス感染症は、我々の日常生活に深刻な影響を及ぼしており、住民の健康とくらしを支える都市自治体としても様々な対応を図ってきている。もっとも、このような機会は、人類と都市の歴史という視点から見れば、初めてではない。我々が生活する都市は、人やモノ、情報をはじめとする様々なものが互いに惹きつけられ、集積する空間である。しかしながら、人と人との接触頻度が高い都市空間は、何らの対策も講じなければ、感染症には弱いものとなる。実際、結核、ハシカ、天然痘をはじめとする感染症が流行し、都市は「疫病の巣窟」となったという歴史がある[1]。

また、都市での生活は、都市単独では成り立たない。近隣で生産された農作物を消費し、商品市場からの利益が都市を支えているのである。今日の都市において、人とモノと情報の移動を止めることはできず、また、これを止めれば都市は成り立たない。

人類はこれら感染症のリスクから都市の社会と生活を守るために様々な対策を講じてきた。これには、感染症対応のための医療や福祉の施策や、上下水道の整備、ゴミ処理をはじめとする生活環境全般の施策も含まれる。これらの都市の社会的な基盤は、生活の場としての都市に生きる我々にとって欠かすことのできないものとなっている。

歴史上、感染症が都市に与えた影響は計り知れないが、都市はこれを克服すべく歩みを進めてきた。この歩みこそが、都市の生活環境とそこでの生活の魅力を向上させ、生活の場としての都市の価値を高めてきたのである。

そこで、以下では、昨今のコロナ禍における都市自治体の対応を通じて見えてきた課題を整理し、コロナ禍を契機とした今後の都市政策の考え方を展望することとしたい。

2　新型コロナウイルス感染症と都市自治体

(1) 都市自治体による新型コロナウイルス感染症対応

今回の新型コロナウイルス感染症への対応に当たっては、国と自治体をはじめとして、様々な主体が連携して取組みがなされてきている。

都市自治体についてみれば、その規模や能力に応じてそれぞれの地域で必要な取組みを講じてきた。例えば、保健所や公立病院を設置する都市自治体では、これらを活用しながら感染症の予防と拡大防止に取り組んでいる。保健所や公立病院を設置していない都市自治体においても、保健センター、公的病院や民間病院と連携・協力しながら、必要な施策を講じてきたところである[2]。また、感染症に対する直接的な対策として、庁舎や学校を始めとする公共施設における感染症対策はもちろんのこと、発生情報や予防策に関する住民への情報提供や一部活動の自粛要請などは、全国の都市自治体が概ね共通して取り組んでいるといえよう。

今回の新型コロナウイルス感染症の場合、対応を要する期間が長期に及んでいることもあり、地域経

済の停滞も深刻な課題となった。そこで、飲食店等の民間事業者による感染症対策の支援、支援金の給付、税等の減免、観光キャンペーンの実施といった経済政策に取り組む都市自治体も少なくない。そのほか、手当等の支給をはじめとする医療従事者への支援、行政手続のデジタル化の促進に取り組んでいる都市自治体も多い。

地域医療の文脈では、地域の公立病院が感染者対応の最前線に位置づけられたほか、病院間の連携や役割分担について、都市自治体がこれをコーディネートしたケースも少なくない[3]。新型コロナウイルス感染症のワクチン接種においても、都市自治体はその実施主体として、医療機関との委託契約や、接種場所の確保、対象者への通知などの実務を担っている[4]。

このように、新型コロナウイルス感染症対応において都市自治体が果たした役割は決して小さなものではなかった。もっとも、これらの取組みのなかには、当該都市自治体が単独で行ったものもあれば、国や都道府県との連携や調整の結果として実現したものもあり、各主体の役割分担と連携の必要性にあらためて注目が集まっている。

(2) 見えてきた課題

前述のとおり、都市自治体は、新型コロナウイルス感染症への対応において重要な役割を担ってきた。これらの取組みの検証を行うには時期尚早であるが、すでに見えてきた課題もある。

まず、今回の感染症への対応では、保健所や医療機関における人材や設備の不足といった保健医療体制の脆弱性も顕在化した。地域の医療体制については、都市自治体が主体的に取り組んできた事例があり、コロナ禍を契機として、今後どのように取り組むかが課題となっている。切れ目のない地域医療体制の構築に当たっては、行政や病院を含む多様な主体の役割分担や連携の体制を事前に整備しておくことが求められよう。地域医療構想を見直し、公立病院の統廃合や病床数の削減を求める動きもあったが、発生や拡大が予測しがたい広域的な感染症への対応も意識した仕組みづくりが必要となることは言うまでもない[5]。くわえて、感染症と自然災害が同時に訪れた場合には、避難所等での感染症対策をどのように行うかという課題もあり、複合的な要素のなかでも、人々の安心と安全を確保するための体制づくりが必要となる。

そして、インバウンドをはじめとする遠方の訪問者に依存する地域経済構造の不安定さと限界も露呈した。新型コロナウイルス感染症の感染拡大により旅行や移動の自粛が求められ、外出の機会が大きく減少した時期においては、それぞれの地域に根差した産業の活動に注目が集まった。これらの産業を充実させ、活力ある地域をめざすための一つの方法としては、大都市部への過度な一極集中を是正していくことも必要となろう。

これにくわえて、地域コミュニティ活動の停滞、世代間対立、高齢者等のひきこもりにともなう地域社会の分断ともいえる状況が起こっている地域もある。従来から地域コミュニティの組織や活動の停滞は全国的な課題となっており、それぞれの地域で多様な取組みが展開されている。各地域における実践と知恵を共有しながら、新たな取組みの可能性を検討していくことが必要となっている。

自治体行政に目を向けると、国や都道府県との関係性について感染症の発生状況等に関する情報提供・共有や、一元的な感染症対応といった観点から課題が表出した地域もあった。それぞれの地域の感染拡大の状況が住民に対して適切に伝わらず、また医療や福祉の現場が混乱するような事例もあり、情報の管理とネットワークを構築し、これに基づく対応の必要性が明らかになっている。それぞれの都市自治体が主体的に必要な施策を講じるなかで、関係する様々な主体との連携や調整は重要な課題となっている。

また、このような時代にあって、首長や議員といったリーダーへの期待が高まる一方で、メディアを通しての情報発信に苦戦し、住民との十分なコミュニケーションをとることが課題となった地域があることも事実であろう。様々なメディアや情報ツールの活用等による効果的な情報発信のあり方も含め、地域住民と首長や議会の間で、地域の現状や課題、今後の将来像などについて、認識を共有するためのコ

ミュニケーションを確保するために、どのような取組みが可能であるか検討すべき課題となっている。

新型コロナウイルス感染症をはじめとする広域的な感染症への対応は、経済、福祉、教育をはじめとする幅広い分野に影響を及ぼしうる、地域全体として取り組むべき課題である。もっとも、これらの課題には、大都市地域とそれ以外の地域とで差異があり、また、それだけでなく、個別に見てもそれぞれの地域によって深刻さの程度や態様が異なっている。このようななか、それぞれの都市自治体においては、デジタル技術を活用しつつ、地域の現状と課題を迅速かつ的確に把握し、これに対応し得る施策を講じることが求められることになろう。

3 コロナ禍を契機とした今後の都市政策を考える

(1) 新型コロナウイルス感染症と「危機」

コロナ禍を契機とした今後の都市政策を考えるうえで、ここでいま一度、新型コロナウイルス感染症が我々の社会にどのような課題を投げかけたのかを確認しておきたい。この点については様々な観点が考えられるが、ここでは、今般の「危機」について、「コロナ危機」に襲われたから「危機の時代」になったのではなく、「危機の時代」をコロナが襲い、その危機が増幅されたとの観点に立ち、議論を進めていくこととしたい[6]。

この観点に立てば、前述した課題はいずれも新たに発生した課題というよりも、むしろ、我々の社会の「弱点」を突いたものであった。地方自治制度に関する文脈からは、国・都道府県・市区町村の連携の必要性は長らく唱えられていたものであった。また、地域の医療や福祉のあり方や地域コミュニティの課題は、どれほど遅く捉えたとしても、人口減少社会にどのように対応すべきかという視点から議論されていた。すでに予測されていた課題が「危機」とされたのは、これが当初の見込みよりも早く深刻化したからに過ぎない。

(2) 「危機」にどう向き合うか

このような「危機」の時代にあって、都市自治体は、どのような視点に基づいた取組みを展開していくべきなのであろうか。この「危機」を前述のように捉えると、その対策は、必ずしも新たなもののみではないということになろう。ここでは、コロナ禍を契機とした今後の都市政策の方向性について、4つの視点を例として挙げ、検討する。すなわち、①住民の命と健康を守るという視点、②「密」でなくとも機能する社会経済の仕組みづくりという視点、③「密」な関係性を育む仕組みづくりという視点、④各都市自治体が主体的に考え、行動できる仕組みづくりという視点である。以下、個別の項目について見ていきたい。

第一に、都市自治体としていかにして住民の命と健康を守るかという点である。都市の諸機能は人々の活動に支えられているのであり、これを担う人々の健康をいかにして守っていくかは重要な課題である。住民の命を守るという観点からは、地域における医療提供体制の整備や、地域における医療情報の連携システムをいかに構築するかという課題もある。もっとも都市自治体は、これまでも人々の健康を増進するための取組みを講じてきている。

例えば、いなべ市では、一般社団法人元気クラブいなべ・専門家・行政が連携し健康を維持し、将来的に要介護状態にならないよう健康増進、介護予防を目的とする「元気づくりシステム」を導入している[7]。また、見附市では、人々が生きがいを感じ、安心して豊かな生活を送れる状態を「健幸（けんこう）＝ウエルネス」と呼び、まちづくりの中核に据える「スマート・ウエルネス・シティ（Smart Wellness City）」の取組みを進めている[8]。

今後についても、都市自治体は、医療、福祉、コミュニティ、まちづくり施策などを相互に関連付けた、総合的な取組みを強化していくことが求められよう。

第二に、「密」でなくとも機能する社会経済の仕組みづくりという視点が考えられる。例えば、テレワークや在宅勤務を含む多様な働き方の実現、地域産業の充実、マイクロツーリズムや地方移住の推進、

関係・交流人口の増加といったものについて、都市自治体はどのような関わり方ができるかを検討しなければならないであろう。このような取組みはコロナ禍で注目され推進されてきたが、これをいかにして我々の日常生活のなかに定着させていくかが課題となる。インターネット通販の普及や郊外型大規模小売店舗の立地といった理由から、人々が中心市街地で買い物をする機会が減っていたなか、今般のコロナ禍での外出機会の減少はこれを加速化させた。職住近接のまちづくり、コンパクトシティ、地域公共交通をはじめとする住民生活に密接する課題についても、ICT の進展も踏まえながら、今後のまちづくりの基本的な方向性を議論する必要があるのではないか。とくに、人々が緩やかに集うことができる公共空間づくりも課題である。このような取組みについては、道路、河川、公園といった公共空間の活用に関する規制緩和が進んだこともあり、人が歩きやすく、また歩きたくなるような都市をめざす動きがある。

姫路市では、JR 姫路駅と姫路城をつなぐ大手前通りの沿道利用を一層充実させるため、居心地がよく、誰もが快適に散策でき、来訪者の健康増進と感染症対策にもつながるオープンかつウォーカブルな公共空間を創出している。このような取組みをとおして、人々の健康という視点をもって地域のまちづくりを進めていくことは、今後の都市政策を考えるうえで、重要な示唆を与えてくれるものといえるのではないだろうか。また、倉敷市では、日本遺産の活用を進めるなかで、「地域への愛着と誇りの醸成」に取り組んでいる。インバウンド依存型の観光ではなく、マイクロツーリズム的な観光政策の推進と、地域に根差した産業の育成を一体的に取り組んでいる点でも興味深い事例であるといえよう。

「密」でなくとも機能する社会経済の仕組みづくりにおいて、住民に最も身近な行政主体としての都市自治体が果たすべき役割は大きい。それぞれの都市自治体には、これからの地域と社会のあり方を考えるなかで、地域に根差した都市政策をつくりあげ、実践していくことが求められるといえる。

第三に、「密」な関係性を育む仕組みづくりも求められよう。都市の本質を人、モノ、情報の集積に求めるとすれば、世代を超えたコミュニティの再構築や、弱者に対する社会的包摂は欠かすことのできないものとなる。また、地域の伝統や文化を次の世代につないでいくためにも、人と人との関係性をつなぐ取組みが必要となるのではないか。このような意味で、人々の交流の場を「新しい日常」のなかでいかに継続していくかは、論点の一つとなりうる。

この点について、静岡市では、市民やアーティストの活動が制約されるなか、奨励金を出して未発表の動画作品を募集し、オンラインで配信する「まちは劇場」パフォーミングアーツ発信事業奨励金を実施している。これにより、直接会場に足を運ばなくとも、自宅に居ながらにして大道芸、演劇、舞踊、音楽、伝統芸能といったパフォーミングアーツに触れる機会を市民に提供している。

ICT・デジタルの利活用は一つの手段に過ぎないが、これからの都市自治体は、これを含む多様な手法を検討し、物理的には離れていても、人々の孤立や孤独を防ぐ仕組みづくりに取り組んでいくことが必要となろう。このほかにも、地域の文化や伝統芸能などを継続させるための様々な動きが各地で展開されている。

第四に、各都市自治体が主体的に考え、行動できる仕組みづくりを進めることが必要となる。これは、地方分権改革以降、地方自治の基本的な考え方となっているが、制度や施策として具体化しているとは言い難い現状にある。新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、各主体間の連携や調整の弱点を浮き彫りにした。これに対応するためには、権限や財源の伴う地方分権を進めたうえで、地域の住民や民間事業者等が有機的な連携を可能とする枠組みの構築が求められよう。この点については、第 32 次地方制度調査会の答申で、「公共私の連携」の必要性が強調されたように、様々な主体が、組織や制度の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手として、より一層の連携を深めていくことが必要となるものと考えられる。この連携を有効なものとするために、主体間の日常的な交流をいかに進めるかも課題となる。地方分権と感染症対応は矛盾するものではなく、各都市自治体が自らのもつ権限のなかで何ができるかを主体的に考え、実行していかなければならな

い[9]。それぞれの都市自治体の主体的な取組みが、人々の命とくらしを守っているのである。

那須塩原市では、コロナ禍における「新しい観光のあり方」を策定し、観光地の信頼（安心・安全）を確保する取組みを進めている。具体的には、観光客にも一定の責任を求めるという「責任ある観光（レスポンシブルツーリズム）」の観点から、期間限定の特例措置として、宿泊者を対象とした入湯税の税率の引上げを行い、これを財源として、旅館・ホテルの従業員を対象にPCR検査を実施するというものである。

今回の新型コロナウイルス感染症の一つの特徴は、感染の状況や態様に大きな地域差があったことであろう。この点を踏まえると、都市自治体が地域の実情と課題に応じた施策を講じることができる仕組みづくりは、今後もより一層重要なものとなっていくものと思われる。

4 おわりに

新型コロナウイルス感染症がもたらした「危機」とは、今日の社会の脆弱な個所が強調されたものであった。住民に最も身近な行政主体としての都市自治体は、地域の現状と課題を把握し、どのような取組みが必要となるかについて知恵を絞り、人々の「命」と「くらし」を守り育む都市政策を展開していかなければならない。

もっとも、都市自治体が単独でこれをなすことは困難である。ここにおいては、国、都道府県、近隣市区町村のみならず、住民や民間事業者等とも連携しながら様々な施策を進めていくことが必要となるのである。

新型コロナウイルス感染症への対応にくわえて、超高齢・人口減少をはじめとする都市自治体を取り巻く課題は山積している。ここにおいては、厳しい資源制約のなかで、いかに持続可能な都市を形成していくかが問われている。

【参考文献・資料】
- いなべ市編（2013）「いなべ市『元気づくりシステム促進事業』に関する調査研究報告書」
- 倉敷市HP「倉敷市の日本遺産ストーリー」https://www.city.kurashiki.okayama.jp/kura-story/（最終閲覧日：2021年5月18日）
- 後藤・安田記念東京都市研究所（2021）『「分権」から「自治」へ－地方分権改革から20年』
- 静岡市HP「『まちは劇場』パフォーミングアーツ発信事業奨励金」https://www.city.shizuoka.lg.jp/965_000048.html（最終閲覧日：2021年5月18日）
- 神野直彦（2020）「危機対応としての民主主義」自治日報第4064・65号
- 八王子市HP「新型コロナウイルス感染症患者転院受入促進事業について」https://www.city.hachioji.tokyo.jp/emegency/007/p028389.html（最終閲覧日：2021年5月18日）
- 姫路市HP「シャンゼリゼ通りを超える大手前通りへ～公民連携プロジェクト～」https://www.city.himeji.lg.jp/sangyo/0000012733.html（最終閲覧日：2021年5月18日）
- 藤田弘夫（2003）『都市と文明の比較社会学 環境・リスク・公共性』東京大学出版会
- 文化庁日本遺産ポータルサイト「STORY #049 一輪の綿花から始まる倉敷物語～和と洋が織りなす繊維のまち～」https://japan-heritage.bunka.go.jp/ja/stories/story049/（最終閲覧日：2021年5月18日）
- ポストコロナ社会兵庫会議（2020）「提言 ポストコロナ社会に向けて」
- 那須塩原市HP「入湯税の税率の引上げについて」http://www.city.nasushiobara.lg.jp/08/8960.html（最終閲覧日：2021年5月18日）
- 松本市HP「松本医療圏 新型コロナウイルス感染症入院病床調整計画に関する報告」https://www.city.matsumoto.nagano.jp/kenko/kenkodukuri/kansensyou/taiou/nyuuinnbyousyoutyouseikeikaku.html（最終閲覧日：2021年5月18日）
- 新潟県HP「新潟県報道資料 市町村保健師による県保健所への応援協定を締結しました」https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/239919.pdf（最終閲覧日：2021年5月18日）
- 日本都市センター編（2021）『都市自治体におけるツーリズム行政－持続可能な地域に向けて－』
- 見附市HP「スマートウエルネスみつけの推進」https://www.city.mitsuke.niigata.jp/item/8387.htm#itemid8387（最終閲覧日：2021年5月18日）

（注）

1 藤田（2003）pp.81-82を参照。

2 今回の新型コロナウイルス感染症への対応の過程では、市町村が設置する保健センターに所属する保健師を、都道府県からの要請に応じ、都道府県が設置する保健所に一時的に派遣するなどして、市町村と都道府県が連携する動きも見られた（新潟県など）。

3 松本市では、患者の重症度などに応じて、公立・民間の複数の医療機関が受け入れを分担・連携し、地域全体として医療崩壊を防ぐ試みを展開し、「松本モデル」として注目された。また、八王子市では、地域医療体制の維持・充実を図るため、退院基準を満たした患者の転院（転所）受け入れを行った市内医療機関、福祉施設（入所施設）に対し協力金を支給して、新型コロナウイルス感染症患者の転院受入を支援する事業を実施している。

4　全国市長会は、「新型コロナウイルスワクチン接種の加速化に向けた緊急要望」（2021 年 4 月）において、国に対し、①ワクチンの安定確保を図るとともに、具体的なワクチンの供給日時及び供給量を個別の自治体ができる限り早く把握できるよう、適切な方策を講じること、②日祝日や診療時間外の接種に対する接種単価の引上げや協力金等による財政支援を拡充するなど、必要な対策を講じること、③国民が安心して冷静に接種を受けられるよう、十分な周知・広報に努めること等を求めている。

5　この点について、全国市長会の「地域医療の確保に関する重点提言」（2021 年 6 月）では、「医師偏在対策、医療従事者の働き方改革、地域医療構想等の地域医療への影響が大きい取組について、『地域医療確保に関する国と地方の協議の場』等において、地方と丁寧かつ十分に協議を行い、その意見を施策に反映するとともに、十分な支援策を講じること。また、国からの情報発信については、国民の不安や誤解を招かないよう十分に説明すること」を求めている。くわえて、中核市市長会では、「新型コロナウイルス感染症対策に関する緊急要請」（2020 年 5 月）のなかで「地域医療構想を感染症対策の観点から見直すとともに、必要な感染症病床等の整備に対する助成制度を創設すること」を要請している。

6　詳細は、神野（2020）を参照。

7　この元気づくりシステムでは、専門のコーディネーターが、市内の拠点や地域の集会所で、ストレッチ、ウォーキング、ボール運動などを実施し、この活動の参加者が「元気リーダー」となるための研修を実施し、この元気リーダーが各地域に戻って、自治会と連携協働しながら、地域住民の健康づくりと横断的な交流を推進している。この取組みにより、医療機関の受診回数の減少、医療費の抑制という効果のほか、子育て支援や防犯活動、災害時の相互支援をはじめとする地域活動の発生といった効果もあり、様々な分野における地域の課題を一体的に改善することが可能になったという。

8　見附市では、これまで進めてきた「食生活（食育）」「運動」「生きがい」「検診」の視点による健康づくり事業への参加を呼び掛けることに加え、健康に対しての関心が薄い市民でも自然と健康になれるようなハード整備や仕組みづくりなどを通じて総合的に「住んでいるだけで健幸になれるまちづくり」（スマート ウエルネス みつけ）を進め、『日本一健康なまち』をめざしている。このスマート・ウエルネス・シティの取組みについては、Smart Wellness City 首長研究会が設置されるなど全国的な動きとなっている（2021 年 4 月現在、全国 111 市区町村が加盟）。

9　今回の新型コロナウイルス感染症に関する対応をめぐっては、大部分の市町村が文部科学省からの通知（技術的助言）に従って臨時休校を実施したものの、感染拡大の程度等を踏まえ自らの判断で休校を実施しなかった市町村もある。この点について、西尾勝は、小中学校の休校判断を市町村教育委員会が判断できることになったことを地方分権改革の成果の一つとしつつも、この点が十分に認識されていないと指摘している（詳細は、後藤・安田記念東京都市研究所（2021）を参照）。