

夏

第1号
SUMMER
2020

地方行政実務研究

Local Public Administration Review

J-LPARS 地方行政実務学会
Research Society for Local Public Administration, Japan

巻頭言

稲継裕昭(早稲田大学)

誌上座談会

これからの自治体実務の課題と地方行政実務学会の可能性

出石 稔(関東学院大学)／稲沢 克祐(関西学院大学)／稲継 裕昭(早稲田大学)

井上 武史(東洋大学)／今村 寛(福岡市役所)／大谷 基道(獨協大学)

小野 英一(東北公益文科大学)／後藤 好邦(山形市役所)／小林 明夫(愛知学院大学)

竹内 直人(京都橘大学)／田中 孝男(九州大学)／西出 順郎(明治大学)

司会・構成：磯崎 初仁(中央大学)

寄稿

コロナ禍と行政と私たち／西出 順郎(明治大学)

記念論文

政策形成の類型から見た財政課機能の考察

—「状況定義」概念を手がかりに—／竹内 直人(京都橘大学)

記念論文

新型コロナウイルス対策と自治体行政の課題

—コロナ感染期からウィズコロナ期へ—／磯崎 初仁(中央大学)

書籍紹介

地方行政実務研究 第1号 目次

巻頭言	地方行政実務と研究のシナジーを目指して ／稲継 裕昭（早稲田大学）	1
誌上座談会	これからの自治体実務の課題と学会の可能性 出石 稔（関東学院大学）／稲沢 克祐（関西学院大学）／ 稲継 裕昭（早稲田大学）／井上 武史（東洋大学）／ 今村 寛（福岡市役所）／大谷 基道（獨協大学）／ 小野 英一（東北公益文科大学）／後藤 好邦（山形市役所）／ 小林 明夫（愛知学院大学）／竹内 直人（京都橘大学）／ 田中 孝男（九州大学）／西出 順郎（明治大学）／ 司会・構成：礒崎 初仁（中央大学）	3
寄稿	コロナ禍と行政と私たち／西出 順郎（明治大学）	25
記念論文	政策形成の類型から見た財政課機能の考察 —「状況定義」概念を手がかりに—／竹内 直人（京都橘大学）	27
記念論文	新型コロナウイルス対策と自治体行政の課題 —コロナ感染期からウィズコロナ期へ—／礒崎 初仁（中央大学）	43
書籍紹介		59
活動報告（企画委員会）		63
活動報告（研究支援委員会）・公募論文投稿要領		68
活動報告（ウェブサイト編集担当）		74
活動報告（事務局担当）		75
規約		79
編集後記		

地方行政実務と研究のシナジーを目指して

理事長 稲継裕昭（早稲田大学教授）

地方行政実務学会は、自治体職員出身の研究者と現役の自治体職員が結集し、地方行政実務に焦点を当てて本格的な研究を展開する、これまでにないタイプの学会です。

きっかけは、自治体職員出身の大学教員数名がある研究会で顔を合わせた時の「最近、自治体出身の研究者が増えてきましたね」との何気ない会話でした。数えてみたところ、我々が知るだけでも人事、財政、政策法務、政策評価、福祉、広報、文化、防災、物流など幅広い分野に合計約 60 名もいることがわかりました。実務を熟知した研究者が協力・連携したら何か面白いことができるのではないかと。スタートはこんな単純なことでした。この思いを共有する人たちが発起人として正式に集まり、1 年以上をかけて設立の準備を進める中で、この学会のあり方について議論してきました。その過程で、実務経験があるとはいえ、研究者だけでは今の現場での変化の流れにはついていけないこと、そして、現役の実務家の方々にも積極的に参加いただき意見交換、情報交換をすることが互いにとって有益であること、を発起人の間で共有しました。

本学会の研究者会員は、新採時の下積み時代から一定の政策案作成に携わるまで自治体実務を一定年数経験しています。実務用語や「自治体用語」（現場で飛び交うジャーゴン（部外者には理解できない専門用語））を理解し、法制執務を経験し、予算要求書類作成に汗を流し、人事異動に一喜一憂するなど、いわば自治体実務に関する皮膚感覚を持っています。研究者に転じてからは、それぞれの専門分野に近い様々な学会にも所属し、学界動向を敏感に追いつけています。自治体出身の学者は活動量の大きい人が多く、論文や書籍を数多く執筆しています。「学界ジャーゴン」を一般用語に翻訳して自治体に提供される例も多く見られます。

他方で、自治体現場はめまぐるしく変化し、進化し続けています。特に分権改革以降、さまざまな課題が現場で日々発生しています。現場発の革新や改革も数多くなされてきているところですが、マスメディアが報じる自治体事例の過半はネガティブなものです。しかし我々は、自治体現場に存在する素晴らしい取組事例を全国へ発信するお手伝いをしたいと考えております。新しく直面する課題を現場の自治体職員の方々から伝えていただき、それについて解決策を共に模索したり、現場発の政策革新を共有したりすることができればとも思います。そのことにより、ますます複雑化する諸課題に直面する自治体やそこで頑張っておられる職員の方々を少しでもお手伝いすることにもつながると確信します。

自治体はこれまで多様な課題に挑み、創意工夫によって、住民福祉の向上と活力にあふれる地域の実現に取り組んできました。しかし、厳しい財政状況下で職員数削減が進む一方、業務量の増大、内容の多様化・複雑化により、自治体職員が新しい政策に取り組む余裕がなくなってきました。研修機会も減少し、職員同士が自主的に学ぶ時間も少なくなっています。本学会はそのような職員研鑽の場としての役割も果たしたいと考えています。

「住民福祉の増進を図る」（地方自治法 1 条の 2）という自治体のミッションを果たすために、研究者と自治体職員がともに連携・協力し合っていければと強く願います。

これからの自治体実務の課題と 地方行政実務学会の可能性

参加者：地方行政実務学会役員有志

期間：2020年5月1日～5月21日

はじめにー誌上座談会の趣旨

司会（礒崎初仁）

いま人口減少社会を迎え、自治体は厳しい財政状況、業務の増加・多様化のなかで新しい政策に取り組むゆとりがなくなるとともに、職員数の削減等によって職員の研鑽の機会も減りつつあります。この学会は、このような自治体の状況を踏まえて、自治体職員の経験をもつ研究者と自治体職員が集まり、「複雑になる自治体の諸課題に関し、多様な研究成果や政策法務、AIを活用した事務の効率化など、新しい手法を積極的に提供し、解決を模索する自治体と連携し、応援すること」（設立趣意書より）をめざして、2020年3月7日に設立されました。

新型コロナウイルス感染予防のため、予定していた記念シンポジウムが中止されるなど、“荒波”の中の船出となりましたが、関係者の関心は高く、設立からわずか2か月で150名をこえる会員（団体会員を含む）に入会していただき、役員の私たちは、うれしさとともに責任の重さを感じているところです。

学会では、いち早くウェブサイトを開設しましたが、今年秋には、新型コロナウイルスの状況も注視しながら、第1回研究会を開催する予定です。しかし、学術研究を基本とする学会としては、会員が研究成果を発表し、会員間の交流の場ともなる「学会誌」が重要だと考え、発足から約3か月で刊行にいたった次第です。

この創刊号の刊行を記念して、学会役員有志によるこの座談会を実施しました。

第1テーマは、今年は第1次分権改革から20年ですが、この間、自治体実務は変わったのかです。第2テーマは、現在直面している新型コロナウイルスとのたたかいから自治体が何を学ぶべきかです。第3テーマは、今後の約20年、人口減少が進む中で自治体行政は何を考え、どういう施策を講じるべきかです。第4テーマは、これらを踏まえて当学会が何を求められ、地方行政にどういう貢献ができるの

かです。ちょうど過去のこと、現在のこと、将来のこと、そして学会の展望という順に組み立ててみました。

この座談会をお読みいただければ、当学会が設立された理由や今後の方向性も見えてくると思います。

前置きはこの程度にして、4つのテーマごとに大いに議論していただきましょう。

＜座談会の実施方法＞

期間：2020年5月1日～5月21日

参加者：本学会役員有志：出石 稔（関東学院大学）、稲沢克祐（関西学院大学）、稲継裕昭（早稲田大学）、井上武史（東洋大学）、今村 寛（福岡市役所）、大谷基道（獨協大学）、小野英一（東北公益文科大学）、後藤好邦（山形市役所）、小林明夫（愛知学院大学）、竹内直人（京都橘大学）、田中孝男（九州大学）、西出順郎（明治大学）＝以上12名
司会・構成：礒崎初仁（中央大学）

方法：各自がチャットツール「Slack」にテーマごとに書き込み、これを原稿化

テーマ1 分権改革から20年、自治体実務は変わったか

司会（趣旨説明）

この座談会では、最初の発言の際に自己紹介を含めていただくようお願いします。まず私ですが、神奈川県に17年間勤務して土地利用規制や介護保険等の業務を担当し、2002年から大学に移り、今年で19年目になりました。研究分野は、地方自治論、行政学、政策法務論です。



いそざき・はつひと

よろしくお願いします。

第1のテーマは「分権改革から20年、自治体実務は変わったか」です。日本では、地方分権推進法（1995年制定）に基づく検討の結果、「分権型社会の実現」をめざして第1次分権改革（2000年施行）が行われました。この改革は、国と自治体の関係を「上下・主従」から「対等・協力」に切り替えるため、機関委任事務制度の廃止や国の関与の法定化など、制度上は画期的な改革が行われました。その後、税財政に関する三位一体改革（2004～06年）は分権という意味では十分な成果があげられなかったものの、第2次分権改革（2007年～継続中）では毎年のように関係法令の改正作業が行われ、自治体実務を支える「法制度」は相当に変わったといえそうです。

一方、平成の市町村合併への対応、不況の長期化による財政のひっ迫と職員の削減、少子高齢化等の地域課題の深刻化など、自治体を取りまく環境は厳しいものとなりました。

分権改革から20年、はたして自治体実務の現実が変わったのか。国と自治体の関係は「対等・協力」関係になったか、自治体は拡充された権限を生かして地域課題に主体的に取り組むようになったのか。

当学会の役員の多くは、過去20年間、実務家または研究者として自治体実務を支え、向き合ってきた方々です。まず、自己紹介を兼ねて皆さん自身の「20年」を振り返っていただいたうえで、この問いかけにどう答えるか、お話をいただきたいと思います。

分権改革は政策を進める自治体を後押し

井上武史

私が自治体職員（福井県敦賀市）になったのは1993年で、分権改革の前になります。職員としては2007年までの14年間に、税務・財政・企画の仕事に携わりました。まず、税収のありがたさを実感してから使う側として予算編成に臨み、企画を通じて長期的かつ広い視野を持つことができたので、短いながら密度の濃い仕事ができたと思っています。専門は地方財政で、特に福井県には原子力発電所が集積していましたので、関連する税や交付金の制度・財政運営への影響などを研究しています。



いのうえ・たけし

若手の頃は仕事を覚えるのに精一杯だった一方で、自分自身が住民の側から自治体の側に回ったことで、住民の目線から地域に根づいた政策が本当に行われているか疑問に思う点もありました。

そうした葛藤のなかで実務を続けているうちに、分権改革が訪れました。では、改革によって地域に根づいた政策が行われるようになったかといえば、必ずしもそうとは限りません。第1次分権改革の主な成果として「機関委任事務の廃止」などが挙げられていますが、実務のなかでは何が機関委任事務なのかを意識して仕事をしたことはほとんどなかったので、仕事に明確な変化が生まれたという実感はありませんでした。

それからさらに20年が経過し、私もすでに退職して15年が近づいておりますが、実務の現場には大きな変化はないように思います。つまり、改革によって地域に根づいた政策が行われるようになったとは限らない、と感じています。しかし、それは「進歩がなかった」ということではないと思います。むしろ分権改革以前から地方が独自の政策を進めてきた事例は豊富にあり、結局は自治体の姿勢次第ということです。改革はそうした自治体を大きく後押しするものになっていると思います。

司会

確かに分権改革は原理原則を変える改革ですから、実務への影響は大きくないが、地域づくりに主体的に取り組む自治体には後ろ盾になるということですね。

自治体現場と公務員の認識は変わったか

小野英一

山形県で16年間勤務し、現在、東北公益文科大学で地方自治論などを担当しております。山形県では商業振興、地域振興、病院事業などの担当部署を経験しました。私が自治体職員になったのは、ちょうど地方分権一括法が施行された2000年です。「分権改革から20年」というテーマをいただきました



おの・えいいち

が、私自身も自治体職員として、また大学教員として地方自治に20年間関わってきたことになります。

私は2000年採用ということで、第一次分権改革

以前を知らない世代、つまり改革後しか知らない世代になります。制度上は大きな変化となった「機関委任事務の廃止」について、井上さんより自治体現場で仕事をしていた中での実感についてお話がありました。座談会の皆様の中では唯一の改革後世代だと思いますが、ぜひこうした改革の前後の変化についてもお聞きしたいところです。

他にも例えば、国からの通知について、あくまで「技術的な助言」であるという認識は実際にどれだけあるのでしょうか。「技術的な助言」となっても、国からの通知はそのとおりに従うものだという認識が残ってはいないのでしょうか。第一次分権改革で制度上は多くの変化があったわけですが、果たして自治体現場の実態、公務員の認識は実際のところどうなのかは大変関心があるところです。

司会

小野さんは生粋の分権世代なのですね。ただ、井上さんが指摘されたように、改革の前後で実務はあまり変わっていないので、われわれとの対話も成り立ちます。田中さん、法的な側面ではどうでしょうか。

判例理論では地方自治や分権が縮減した

田中孝男

私は1986年、前職に採用となり、2005年にこれを退職、九州大学に着任しました。現勤務校では、行政法の教員として努力しているところです。ガチ行政法の教員となって司法試験必須科目の法科大学院教育に関わるようになると、地方行政は憲法・行政法における落第事例の出題ネタになること



たなか・たかお

が多く、わたしの感覚が行政実務と乖離しそうでコワいところです。馬齢を重ねて、成人病（健康悪化）や諸事のために、研究に時間をとれなくなってきたのが、大変つらい今日です。

さて、私は1995年の地下鉄サリン事件翌週から2003年統一地方選挙後の前職所属先における政権変動までの間、東京の民間企業派遣、地方公営企業出向、音楽祭団体出向と、一般行政部門には所属していなかったため、第一次分権改革をめぐる行政部内の動きは、外野でフォローするだけでした。法規

事務の経験も5年ほどしかなく、2000年前後は、マーケティング・経営戦略の企画実施手法、複式簿記等による民間でなされている財務諸表（BS、PL）の作成、外国為替等も活用した資金運用による自身の給与財源ねん出のような事柄について、現場で仕事をしていました。これらについては、当時の自治体職員の中では比較的長じていたのではないかと思います。

とはいえ、現職に就いて以降の、行政法学から見た分権改革を振り返ると、やや厳しい言い方をすれば、理念はあったけれど、判例理論等からは地方自治や分権が縮減した時代だったと感じます。制度は措くとして、地方自治に関する重要な裁判で、自治体の取組が否定され、その主張が斥けられた最高裁判決が相次ぎました（神奈川県税事件、沖縄における各種事件、泉佐野市税事件高裁判決など。これら個別事件に関する議論は勘弁してください）。法制度とこれに基づく解釈論も、地方自治にとっては天目山が近づいているというのが私の印象ですが、これは、地方行政実務から見た方々の見解とは異なるかもしれません。

司会

田中さんならではのコメントです。とくに「判例理論等からは地方自治や分権が縮減した時代だった」という総括は、専門家が見てもそうなのかと妙に納得しました。

分権で変わったこと・変わらなかったこと 後藤好邦

私は1994年に山形市に採用となり、今年で27年目を迎えます。

この間、税5年、福祉3年、教育（スポーツ関係）2年、都市計画3年、行革3年、企画（公共交通3年）、そして、企画（政策調整）累計8年と様々な部署でいろいろな業務に関わってきました。こうした経験から分権に対して感じて



ごとう・よくに

いることについてお話いたします。

まずは地方分権一括法の制定により変わったことは、自治体の自主性が高まったということです。特に地方創生がはじまって以降、地域の実状や住民ニーズに沿った各自治体独自の施策や事務事業に取り

組もうという意識が高まり、徐々に実行力も高まっています。その一つの現れが、今回の新型コロナウイルス感染症に対する対応です。山形市などで国に先んじて飲食店への家賃補助を行うなど、多くの自治体が素早く独自性のある対策を講じており、正に国より地方が先行している状態となっています。

逆に、従前と変わっていない部分として、前例踏襲型で法や国からの通知を重視する組織風土はまだ残っています。特に、許認可などに関しては、法律や国からの通知を絶対視する傾向は根強く、仮に地域の実態に即していない場合でも、地域に合わせた法解釈や法律の改正、あるいは国の通知と異なる政策判断を行うようなことは減多にありません。施策や事務事業のように、制度構築に関する自主性を高めていくことが、これから更に分権を進めていくうえでの課題だと感じています。

司会

独自の施策や取組みが進んだ面と、法解釈や制度構築など国に依存している面が併存しているというのは、興味深いですね。

分権はモノ言う首長や政策法務を生んだ

司会（礒崎初仁）

皆さんの発言に触発されて、司会者ですが、少し発言させていただけますか。

冒頭で概観したとおり、第1次分権改革は、国と自治体を「対等・協力」の関係にするために、地方自治法等の一般法の原理原則を大きく変えました。ただ、実務を左右しているのは、各省所管の個別法ですので、これが「集権バージョン」のまま残っていることが、一番の問題でした。

そこで2007年からの「第2期分権改革」では、個別法の義務付け・枠付けが少しずつ進められていますが、法令の「枝葉末節」の見直しにとどまっている。そのため、分権改革の理想が矮小化されて、メディアや国民が関心を失ってしまいました。関係者が努力するほど、国民から遊離した「カイゼン運動」になっている。

私は「立法権の分権」といった目標を設定して、分権改革の「第3ステージ」をめざすべきではないかと考えています。

ただ、第1次分権改革は、原理原則を明らかにしましたので、その宣言的な効果はあったと思います。たとえば、1990年代からの改革派知事や、2000年代のマニフェスト首長のように、独自の政策を展開

し、国にもモノを言う首長が増えました。最近も新型コロナウイルス対策で知事の言動が注目されていますが、党派と関係なくモノ言う首長が出てきたのは分権以降だと思います。また、拡充された立法権や解釈権を地域づくりに生かす「政策法務」が注目され、独自条例の制定や政策法務研修が広がりました。そういう波及効果があったことは、軽視できないと思います。

それでは、財政面の影響はいががでしょうか。

霞が関に現場の情報が伝わっていない

今村 寛

私は1991年に福岡市役所に採用され、今年で30年目を迎えます。今年の4月からは福岡市交通局で、公営企業である福岡市営地下鉄の総務、財務、経営全般を担当しています。

財政を長く（2002～06、12～15）担当していまし

たが、振り返るとこの10

年くらいの間に急速に

国の政策立案に心許ない思いを抱くことが増えたように思います。

昔は国の言うことは絶対で、国が決めたことを守るのは当たり前、国が提示した事業メニューにどれだけつきあって予算をとってくるかということにエネルギーが使われていましたが、最近では国が提起する方針について、市町村の現場で「？」と思うことも少なくなく、様々な補助メニュー、交付金事業についても、その対象や制度運用において、必ずしも基礎自治体にとって喜ばれる仕組みになっていないケースが散見されるようになりました。

これは、地方分権が進んだからと直ちに結論づけることはできませんが、自治体職員が自らの頭でものを考えるようになったことに加え、霞が関での政策立案の議論に基礎自治体の現場で起こっていることがうまく情報として伝わっていないように感じています。

しかし、国と地方の関係は対等ではなく、特に財政面から、基礎自治体が国の判断を離れ独自の行動をとることは難しい状況です。

地方分権の進展は、財源の議論を抜きにしては語れないのですが、国の三位一体改革以降、国と地方の財源に関する議論や、地方創生など特定の事業を



いまむら・ひろし

推奨するための交付金制度における国の制度設計や運用について、地方分権の観点からの議論や検証が十分でないように感じています。

司会

国の政策が現場に合致しなくなっているという指摘は重要ですね。それにもかかわらず財政面では国に依存せざるを得ないということですね。

財政は自主性より総額が重視されてきた

井上武史

私も財政部門に6年勤務していたので、同じように感じています。三位一体改革以降、地方財政は自主性の向上よりも総額の確保が優先され、事務や権限の分担と必ずしも一体的に議論されていなかったように思います。今年度の予算から地方消費税の引き上げによる増収が見込まれますが、それがどのようなサービスに活用されるのか、十分明確にはなっていない印象です。

分権改革によって自治体が住民ニーズや地域の実情に応じて柔軟に対応していくことが望まれますが、総額の確保が優先されると依存財源でも良いことになってしまい、分権の成果を後退してしまいかねません。

少し話が変わってしまうかもしれませんが、ふるさと納税の問題とも関係しているように思います。ふるさと納税の問題が返礼品競争の面から指摘され、私もその通りだと思いますが、一方で自治体が事務や権限・財源の一体的な推進にもう少し積極的になっていれば財政負担が返礼品に化けることの問題を住民自身がもっと実感してくれたのではないかと、と思っています。

司会

地方分権にとって財政の自立が不可欠なのに、財政面の実態はあまり語られてこなかったと思います。自主性の向上より総額の確保が優先されたという指摘は重要です。

地方財政の課題は前半と後半で変化した

稲沢克祐

私は、群馬県庁に15年間勤務し、その間、主に、予算編成、県税課税などの仕事をしていました。また、県庁の前に、都内の社会福祉法人で視覚障害者のリハビリテーションをしていました。

これまでの発言に呼応する内容でなくて恐縮です

が、状況を3つに分けて考えたいと思います。

私が2001年に大学教員になってから、ほぼ20年間で、分権後の20年間にちょうど一致します。研究対象は地方財政と行政改革のうち市場化・公会計などです。ですので、どちらも20年間で目まぐるしく動いたという印象です。

まず、前半のほぼ10年間(2000～2009年頃)を特徴づけるとすれば、地方分権改革と行革の接点に「財政的効率化による小さな政府」が置かれた時期でした。そして、この時期に、市町村合併が進められたことから、合併には財政的効率性が求められました。財政的効率性は、合併による自治体規模拡大を根拠とした住民1人当たり歳出額の減少と、市場化などの財政の外部化を通じた効率化として進められました。どちらも、結論ありきの手法導入という点で、無理難題であったと感じています。

次に、後半の10年間は、未曾有の自然災害と景気浮揚への財政出動が求められた時期です。また人口減少・少子高齢化や施設・インフラの老朽化といった社会経済環境の変化を背景に、地域主権、地方創生の名の下で、自治体の在り方と今後が問われた時期でもあります。先ほど、無理難題と申し上げましたが、前半の10年間で身に付けた「目標設定・評価」という「財産」が、この時期に行政実務に活かされるようになったという印象です。財政の点では、健全化目標に沿った規律ある財政運営、市場化の点では、選定時点での総合評価方式、事中のモニタリングと事後評価です。職員の側にノウハウの蓄積が不足という指摘もありますが、一歩進めていることは「進展」として捉えたいと思います。

司会

なるほど。地方財政の面をみると、前半と後半では課題や関心が変わっているのですね。3つ目をお続けください。

自律性・自主性で進展のあった地方財政

稲沢克祐

視点を変えて、地方財政全般の成果という意味では、地方財政制度の20年間で振り返りたいと思います。地方財政全般としては、進展したことは認め



いなざわ・かつひろ

られます。

自律性の点では平成 10(1998)年の地方分権推進計画(閣議決定)に盛り込まれた地方税財源に関する改革が実行され、その成果として地方税では、たとえば、法定外普通税が許可制度から事前協議制に移行しています。地方債許可制度から事前協議制・届出制に移行し、補助金適正化法の改正によって、国庫補助金により取得した資産の目的外使用や処分が緩和されました。

一方で、自立性の点では、三位一体改革による地方税収増は、その時点での地方財源の大幅減収のため評価は様々です。けれども、地方税収安定期に入った 2013 年度以降、効果も現れていること、補助金に関する国との交渉で地方 6 団体の総意がまとめられたという成果は、今後に残る成果だと思います。

司会

地方財政についてマクロな視点から概観していただきました。私などは安易に「財政面の分権は三位一体改革で失敗した」とまとめがちですが、進展があったということですね。

分権を評価する方法論や事実の収集が必要

今村 寛

皆さんのお話をお聞きして感じるのは、この 20 年間で地方分権を進める「制度はできた」が、それが活用されている側面もあればそうでない側面もある、という印象です。その印象がなんとなくもやもやするのは、地方分権が進んだと実感できる指標や現象面での事実の積み上げが話題として提起されていないことです。

地方分権が進み、地方自治がより住民に近い、実効的な機能を果たすことになるとは具体的にどういうことなのか。

このコロナ禍の中、国よりも全国の知事や市長の構想力、決断力が評価されていることは示唆に富んでいると思います。

これは、この座談会で語り尽くせることではないので、今後のこととしてのご提案ですが、この学会の取り組むべきテーマとして、地方分権が進むということを定量的に評価する方法についての学説、論文や地方分権が進んだという事実そのものを収集し共有することで、さらなる地方分権を進めていくうえで残された課題(多分、財政的な話と福祉や教育といったシビルミニマム、あるいは公共施設やサービスの安全性、信頼性などに係る全国統一ルールを

国が管理する必要性、妥当性みたいなことになると思いますが)の洗い出しをしてみてもどうか、という思いを持ちました。

誰がどうやって、という話はとりあえず置いておいて、ご提案しておきます。

司会

確かに分権論には制度的・規範的な議論が多く、分権を定量的・実証的に分析する試みが少ないですね。まさに本学会の課題です。期せずして学会の課題まで進んだところで、次のテーマに進みましょう。

テーマ2 新型コロナウイルス対策をどう評価するか、自治体の課題は何か

司会(趣旨説明)

最初に新型コロナウイルス感染症(以下「新型コロナ」と略称します)の経緯を振り返っておきたいと思います。

新型コロナは、2019 年末に中国・武漢で感染が始まり、今年 1 月に日本でも陽性患者が確認されました。2 月には横浜港のクルーズ船で多数の感染が問題となり、その後北海道や首都圏で感染が広がり、2 月末には首相がイベント自粛や小中高の臨時休校を要請。3 月 13 日には新型インフルエンザ特措法の改正案(新型コロナを対象に加える改正)が成立し、4 月 7 日にはこれに基づいて首相が 7 都県に「緊急事態宣言」を出し、4 月 16 日には対象を全国に拡大。他方、経済対策として、国は住民 1 人あたり 10 万円の特別定額給付金の支給を打ち出すとともに、中小企業向けの持続化給付金等を含めて、5 月 1 日に総額 25 兆円の補正予算を成立させました。

一方、自治体では、2 月末に北海道が独自に「緊急事態宣言」を発出し、3 月下旬に東京都をはじめ首都圏の都県が外出や移動の自粛を要請。国の緊急事態宣言を踏まえて、4 月 10 日には東京都が休業要請の範囲を公表するとともに、協力金の支給を発表。4 月 13 日には 4 府県が休業要請を発表するとともに、国が 1 兆円の臨時交付金の支給を決めたこともあって、現在、自粛協力金の支給を行いました。また、特別定額給付金の支給は、オンライン申請のシステム不備もあって自治体現場の大きな負担になっています。

その後、新規感染者などが沈静化したため、国は 5 月 14 日に 39 県の緊急事態宣言を解除し、21 日に

関西3府県を、25日に首都圏4都県をそれぞれ解除しました。これを踏まえて、各都府県も外出・休業の要請を順次解除しましたし、学校の再開等も始まりました。ただ、新型コロナの第2波、第3波も予想される中で、今後も新型コロナとの共存（ウィズコロナ）を図るための「新しい生活様式」への転換が求められていますし、地域経済の維持再生が自治体の大きな課題になっています。

新型コロナ対策は現在進行形ですので、発言しにくい面もあると思いますが、このような国の対策と自治体の対応をどう評価しているか、そして今後、自治体は何をなすべきか、ご発言いただけますか。

現場の課題にスピード感のない国の対応

稲継裕昭

私は、大阪市役所に13年間勤務してから、大学教員に転じました。市役所では、人事畑が長く、大規模イベントの招致活動を最後に退職しました。行政学、行政組織論、公務員制度を専攻しています。

数年前までずっと大阪府内に住んでいたことから、東京に住んでいながら東京とは違う視点で見る習慣が身についているようです。新型コロナウイルスのことでも大阪がどう対応するのかを注視することが多くありました。

国は政令で無症状病原体保有者も感染症法上の入院勧告の対象としましたが（2月1日施行）、その後のクルーズ船以外の感染者の発生は、近い将来の医療崩壊を予感させるものでした。大阪府では、3月中旬にトリアージを提案し、無症状者・軽症者の自宅またはホテルなどの施設での隔離を提案しています。国はその後、方針転換しています。課題は現場で起きているのに、永田町（国会）霞が関（省庁）ではスピード感をもって対処できていないことも多く散見されました。

5月に入って緊急事態措置の解除に関連して、大阪府の吉村洋文知事と西村康稔経済再生担当大臣との間で意見衝突も見られました。多くのメディアや識者が、論理的には西村大臣が正しいが、「知事権限である自粛要請を行う前に国への協議が求められる」という、緊急事態宣言の当初の問題について明確にした点は吉村知事に軍配があがっているようです。



いなつぐ・ひろあき

司会

確かに、検査と入院の対応など国の方針はちぐはぐですし、自治体の方がスピード感がありますね。

客観的な数値が信頼関係や団結を生む

井上武史

稲継さんが提起された問題について、私は基準としての数値の役割について考えを述べたいと思います。数値は客観的で明確なので、さまざまな政策を評価する上でも重視されています。私も自治体職員の頃、三重県が導入した事務事業評価システムを参考にして数値を重視する評価制度を構築したことがあります。しかし、行政の側も住民の側も数値を重視するようになったかと言えば、必ずしもそうとは言えない。極端に言えば「数値はあるけど、数値があるだけ」のような状況です。数値の大小と意思決定が十分に連動してこなかったのではないかと思います。

しかし、今回の件で数値の重要性があらためて認識されたのではないのでしょうか。もちろん数値だけですべてを判断できるわけではありませんし、数値は数値として踏まえつつ最終的な決断はトップが行うものだと思いますが、客観的で明確な数値を行政と国民・住民が共有することが、相互の信頼関係や団結をも生む大きなパワーとなることを実感しました。今後、多くの政策で数値の重要性を再評価することが重要になってくると思います。

司会

確かに新規陽性者数、対人接触率、実効再生産率などの数値が飛び交い、意思決定に重要な役割を果たしています。この緊急事態に政治家と医療専門家がどんなやりとりをしているのかも問題ですね。

新型コロナ関係の法定事務を冷静に見る

出石 稔

私は、横須賀市役所に22年間勤務し、現在関東学院大学で教鞭をとる一方、自治体政策法務を研究しています。横須賀市時代は、情報公開制度、行政手続制度、まちづくり制度等の策定、地方分権改革、政策法務の推進などに取り組みました。2007年に大学教員に転身し、現在研究者とし



いずいし・みのる

て13年目を迎えています。

新型コロナ対策については、報道やワイドショーなどで連日取り上げられ、読者も関心が深いことと思います。他方で、自治体の新型コロナ対策が感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（感染症法）や新型インフルエンザ等対策特別措置法（特措法）に基づく法定事務であることから、法の趣旨と実務との関係を冷静に見ることも必要ではないでしょうか。

例えば、これらの法律に基づく事務は、第1号法定受託事務であること（特措法74条）、また、地方財政法で、新型コロナ対策に係る損失補償・実費償・損害補償に要する経費を国が全部又は一部負担すべきとしていること（10条1項30号）などを踏まえつつ、新型コロナ対策を自治体の立場から検証することです。

また、知事の権限とされる要請・指示・公表（特措法24条9項、45条1～4項）といった特措法の制度設計を執行法務と立法法務の両面からみることも肝要です。

さらには、感染予防が起点となって議論になりつつある議会や審議会等の運営の在り方など、この際検討すべき課題も少なくありません。

そして、法定事務であっても自治体は条例制定が可能なので、こうした取組みの状況も注目したいですね。

司会

法制度的な視点から重要な指摘をいただきました。「特措法の制度設計を執行法務と立法法務の両面からみる」は魅力的です。

平時の組織改革で緊急時を想定できるか 大谷基道

私は、茨城県庁で19年勤務した後に、公的シンクタンクを経て大学教員に転じました。専門は行政学・地方自治論で、主に地方自治体の人事・組織について研究をしています。ここでは、保健所の体制について問題を提起してみたいと思います。

私は県庁時代に人事課で組織・定員管理を担当していました。当時は平成の大合併と集中改革プランの影響を受け、出先



おおたに・もとみち

機関の再編が盛んに行われており、保健所もその組上に上がっていましたが、各方面からの反対が根強く再編は見送られました。定員の適正化は行いましたが、現場から「感染症への対応を考えればむしろ増強を図るべき」との意見が出ていたこともあり、薬剤師や保健師といった技術職員の定員にはあまり手をつけられなかった記憶があります。

それから約10年が経った昨秋、茨城県ではどうとう保健所を再編しましたが、保健所の数を減らすと同時に、残った保健所については新興感染症や食中毒への対応、大規模災害時の医療救護体制の確保といった健康危機事案への対応力の強化も図られました。

このように保健所のあり方を検討するうえで、感染症に対する体制は県の組織の中では手厚く図られてきたところですが、今回は想像をかなり大きく上回る負荷が掛かっているようで、職員もかなり疲弊していると聞きます。

組織・定員を考えるに際しては、どうしても平時の体制として考えざるを得ません。しかし、平時体制をギリギリの要員で賄っている現在では、イレギュラーな業務が少しでも降りかかると組織がうまく機能しなくなりがちです。これは東日本大震災の時にも議論されましたが、平時に組織・定員面での余裕（あそび）をどの程度まで許容すべきか、いま一度の議論が必要なのではないでしょうか。

司会

保健所の体制のことや、平常時の組織改革でどこまで緊急時を想定した判断ができるかなど、重要な指摘をいただきました。

無制限な職員削減はリスク対応力を奪う 小林明夫

私は、群馬県庁で18年勤務した後に、大学教員に転じました。私が皆さんと少し経歴が異なるのは、県庁勤務の前に5年ほど国家公務員（農林水産省・I種法律）の経験があることです。この学会は、国からの出向（いわゆる天下り人事）での自治体勤務経験では研究者会員の要件を充たさないと聞いておりますが、私の場合、県庁の採用試験を受け直



こばやし・あきお

して退官し、主事からやり直していますので、研究者会員として認められたものと理解しています。専門は、行政法・地方自治法、政策法務です。私の政策法務は、国と自治体の立法システムの比較などの視点をその特徴としています。

さて、平時の体制を考える際に、いざという場合に備えるという意味で、ある程度の組織・定員面での余裕が必要という趣旨の大谷さんの見解には、全く同感です。

今回の新型コロナ危機を見ていて思い出すのは、2009年夏の「新型インフルエンザ騒動」です。もうあれから11年近く経つわけですが、当時私は、ちょうど公務員時代の最後の年でした。

もう昔のことで記憶はあいまいな部分があるのですが、確か、夜の発熱など県民の方の不安に応えるため、そして直接一般病院を受診することによる感染拡大を防ぐため、まずは、保健所が相談窓口になりました。しかし、保健所ごとだと24時間体制を組むのは難しい。そこで、県庁の本庁に、保健所の本課が開設する相談窓口が設けられました。会議室一室を確保して、そこに電話を引いて、本庁の担当部と各保健所の保健師を中心に、交代による当番制で電話による問い合わせに24時間対応する体制がとられました。しかし、問い合わせが増え続け、1か月経つか経たないかのうちに、それだけでは対応しきれなくなりました。結局、トップの指示で、本庁の全部局の職員を一晩あたり2〜3人ずつ動員し、県庁全体で輪番制が敷かれました。事務系の職員の動員です。私自身も一晩動員された記憶があります。医師の監修したマニュアルが用意されていて、海外渡航歴などを確認しながら、かかってきた電話に対応するわけですが、実際には判断に迷う事例も少なくありませんでした。

公務員の数放っておいても増え続けるというパーキンソンの法則は、行政学のテキストなどでよく紹介されます。確かに、そういう側面はあるかも知れませんが、無際限な職員数の削減は、リスクへの行政の対応力を奪いますし、平時でも、より質の高い仕事に向けた改善や公務員のモチベーションを阻害することにもなりかねません。行政改革も、そろそろ本気で、「量より質に」基準を変えていくときが来ているのではないかと思います。

司会

行政改革に努力するほど、リスクへの対応力を奪うことや、職員のモチベーションを阻害するという

指摘は重要です。出石さん、2回目の発言をお願いしますか。

自治体事務の在り方が問われている！

出石 稔

2回目ですが、新型コロナ対策の論点のベースとなる事務の位置付けと実態について言及してみたいと思います。

新型コロナ対策の事務の前提となるのが、感染症法です。同法に基づく都道府県知事等の事務は第1号法定受託事務に位置付けられます（地方自治法別表第1）。また、感染症法に挙げられる5種類の感染症に含まれない新型インフルエンザ等感染症について、同法を補うため特措法が制定されましたが、これも第1号法定受託事務とされています（同法74条）。これらの事務の整理は、地方分権推進計画（1998年）に示された法定受託事務のメルクマール（4）①「法定の伝染病のまん延防止に関する事務」に合致するものです。

その上で、新型コロナ対策の実態を見ると、特措法の運用に当たって政府が示す「基本的対処方針」

（18条）を踏まえて都道府県が処理するという立て付けであるところ、例えば45条に基づく店舗等への営業自粛要請・指示・公表について知事側は地域の実情に沿った独自の措置を主張し、政府からはこれに対し否定的な見解が当初示されました。

基本的対処方針のほか、厚労省などから様々な通知が発出されていますが、いずれも自治体の事務処理に当たっての「処理基準」（自治法245条の9）には当たらないと思われます。しかし、政府対策本部長は、基本的対処方針を踏まえた政府の総合調整に基づく所要の措置の実施に当たって知事等に指示ができることになっています（33条）。他方で、緊急事態宣言の解除を前後して、各都道府県の要請の段階的緩和・解除は、自治体により相当異なる独自の対応となりました。

また、営業自粛に伴う損失補償については、国は権限を発動した自治体に対応すべき問題とするのに対し、自治体からは本来国の責任との主張がなされ、自粛要請の法的効果も含め特措法の不備の指摘がなされる場面もありました。この点、地方財政法では、前述のとおり新型インフルエンザ等対策に係る損失補償等について、国が負担すべきことを規定しています。

稲継さんが吉村大阪府知事と西村大臣の意見衝突について言及されましたが、今回の対応をめぐって

も地方分権来の法定受託事務、さらに自治事務も含めた法定事務の在り方が再度問われるのではないのでしょうか。このほかにも、新型コロナ対策については感染まん延防止のみならず、平常時も含めた様々な分野（例えば議会のオンライン審議、審議会の書面審議など）に影響を及ぼし、自治体の事務そのものの在り方にも一石を投じています。

司会

新型コロナ問題では、目の前の対応に目を奪われがちですが、分権改革以降の法的な枠組みに照らして説明とご指摘をいただきました。確かに新型コロナ問題は、自治体の事務のあり方も問うていますね。西出さん、別の視点からどうでしょうか。

国民の政策効果への関心の高まりに期待

西出順郎

私は、福井県庁に17年と半年間勤務してから、大学教員へと転じました。専門は行政学をはじめ、政策評価、公共経営です。

新型コロナウイルス対策をどう評価するか、情緒的に申し上げれば、スピード感の欠如にささかの不安感を覚えますが、昨今の対策についてはここ半年のうちに判断



にしで・じゅんろう

が見えてくるような気がします。このまま収束に向かえば是ということになるでしょうし、そうでなければ否定的な論調がかなり強まると思います。

それはさておき、同じ非常時であっても東日本大震災と異なり、今回は被害の規模がオンゴーイングで変わります。それだけに政策の良しあしと国民の関心との距離がかなり接近することになりました。政策もしくは対策に対する根拠情報を、今ほど国民が欲することはなかったと思います。政策の評価は誰が必要だといいます。しかし、そのプロセスに対し国民が関心を持つことは少なく、制度としての政策評価は有名無実化しているといっても過言ではないでしょう。

国の評価制度においては、各府省が自らのでできる範囲内で目標値を定めていただけにすぎず（仕方のないことですが）、社会全体の変容に関する成果目標は厳しく論じられてきませんでした。民主党政権下で政策基本目標をあらかじめ設定するという動きもありましたが、残念ながら立ち消えになってしま

いました。確かに政府が責任を担う数値目標の設定は常に政局に利用される恐れがあり、そう簡単ではないことは自明の理かもしれません。しかし現在、コロナ対策にかかる数値指標およびその目標値に関心が高まっています。国民はその設定を望んでいます。また同時に、社会生活への監視が厳しくなるなかで国民による政策の監視が強く求められています。

これを機に、政策評価という制度の現実機能が果たされるようになったら当該研究者としては喜ばしい限りです。が、まずは当該制度に関わらず、国民による政策効果への論理的・科学的視点からの関心が高まってくれることを期待しています。

地方自治体においても同様で、(予算配分や事業改善ツールというよりも) 地域住民への速報的な現状説明ツールとして評価的な枠組みを今一度検討し、それに役立つツールへと改善してもらえたら、また今後に備えた知見の創出として役立ててもらえたら嬉しく思います。

司会

井上さんから「数値」の問題が指摘されましたが、さらにご専門の政策評価の流れの中で位置づけていただきました。「地域住民への速報的な現状説明ツールとして評価的な枠組み」はなるほどと思いました。

新型コロナ問題は現在進行形ですので、当学会でもこの経緯と自治体実務への影響をしっかりと見ていきたいと思っています。

テーマ3 人口減少時代のこれからの20年、自治体実務の課題は何か

司会（趣旨説明）

日本の人口は長く増加してきましたが、2008年前後をピークとして減少傾向に転じました。人口の増減はどの社会にもありうることでありますが、日本の場合は、急激に減少すること、同時に高齢化が進むことが特徴であり、これによっていろんなシステムが持続できなくなるおそれがあります。

地方の人口減少問題がクローズアップされたのは、2014年に発表された日本創生会議の報告書（いわゆる増田レポート）でした。このレポートでは、東京一極集中が今後も進むと仮定するとともに、人口全体ではなく一般に出産可能とされる若年女性（20～39歳）の数に着目して、2010年から2040年の30

年間に若年女性が5割以下に減少する自治体を「消滅可能性都市」と定義し、これが全国で896自治体(49.8%)に及ぶことを指摘し、そのリストを公開しました。これがメディアに注目され、安倍内閣の重要政策である「まち・ひと・しごと創生」(地方創生)につながりました。地方創生の取組みは、第1期(5年)が終わり、今年度から第2期に入っていますが、雇用状況は好転したものの、人口減少には歯止めがかかっていない状況です。

また人口減少によって、自治体行政も大きな転換を迫られています。総務省に設置された「自治体戦略2040構想研究会」(清家篤座長)は、2018年に報告書を発表し、①AI、ロボティクス等の破壊的技術を使いこなす「スマート自治体」への転換、②公共私による暮らしの維持と「プラットフォーム」の形成、③圏域マネジメントの強化と二層制の弾力化、④東京圏のプラットフォームづくり、が求められるとしました。この報告書には、職員を減らしてAI等に置き換えるのか、圏域行政の強制になるのではないか、といった懸念から、自治体関係者からは賛否両論の声が上がっています。

以上、共有したい事実関係を説明しましたが、人口減少時代の課題はこれだけではないと思います。それぞれの問題意識で自治体実務の課題を挙げただけ、その課題をどう克服すべきか、議論していただきましょう。

2つの「効率化」を区別すべき

竹内直人

私は、福井県庁に30年間勤務し、現在京都橘大学で自治体経営等を教えています。県庁時代の20年間を企画部門と財政部門で過ごし、最後の仕事は地方創生計画の策定と実行でした。様々な形で東京一極集中の課題を実感してきました。

人口減少に伴い、自治体は効率化が求められています。ここでは、2つの効率化を区別することが重要と感じています。

一つはAIの導入や仕事の見直しなど自治体内部の効率化。もう一つはアウトソーシングなど民間の力を借りて進める効率化です。

前者は知恵を絞ってどんどん進めていくべきですが、後者については効率一辺倒ではいけないのでは



たけうち・なおと

ないでしょうか。自治体では近年、様々な調査やイベントの企画などソフト部門のアウトソーシングも増えており、コンペ方式が多く採用されています。このような場合は、地域の雇用を守り、企画力を育てる観点から、地元企業を積極的に採用する基準づくりが必要と考えます。

除雪作業や道路の維持管理などには長いアウトソーシングの歴史があり、地元企業を活用するルールが確立しています。

新型コロナ対策の中で、地元の商店街とタクシー会社の連携など地域経済を守る様々な企画が生まれています。このような地域の力を守ることは、東京一極集中を防ぎ国全体のレジリエンスを高めるためにも不可欠であり、自治体実務の課題であると思います。

圏域行政の推進なども規模の経済による東京との競争ではなく、地域活力の観点から考えていくべきでしょう。

司会

「効率化」に2つの方向があり、後者は地域視点で考えるべきということですね。

地方創生の国の施策は地方分権に反する

出石 稔

私からは、人口減少問題に取り組む国の姿勢について述べます。

2014年に制定されたまち・ひと・しごと創生法(地方創生法)1条には、11項目にわたる目的を挙げられています。そもそも「まち・ひと・しごと創生」や「地方創生」自体が曖昧な表現です。では同法の真の目的は何か。同法に基づき政府に設置されるまち・ひと・しごと創生本部の英語表記「Headquarters for Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan」が的を射ているように思われます。つまり、人口減少を克服する(Overcoming Population Decline)ことで、日本の地域経済を活性化する(Vitalizing Local Economy in Japan)を目指すということです。

同法では、地方創生(人口減少対策)の推進方策として、国、都道府県、市町村の順で「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定することとしています(8条~10条。各自治体は同戦略の改定をした段階です)。この戦略には、次の4つの基本目標が掲げられています。

①地方にしごとをつくり、安心して働けるように

する／②地方への新しいひとの流れをつくる／③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる／④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

自治体は、基本目標に沿った地方版総合戦略を作り、国はこの戦略に対して交付金を交付するわけですが、換言すれば、交付金を得るためには自治体は戦略策定が必須となります。

確かに、人口減少問題は国・自治体あげて取り組むべき喫緊の最重要課題ですが、私はこの国の施策は地方分権の流れに反すると考えます。義務付け・枠付けの見直しの一環として 2011 年の地方自治法改正により市町村の基本構想策定義務が廃止されましたが、こうした分権の時計の針を巻き戻すものと感じます。地方自治法では、国の自治体に対する支出金の交付に係る場合、関与の規定が適用されない(245 条)のも問題です。

これに対し、同法に基づき地域で人口減少対策に取り組む自治体の姿勢が重要になってきます。2 回目でこの点を述べます。

司会

私も地方創生の施策は、地方分権の理念に反する面があると思います。ただ、過疎地を除いて、国が言い出す前に人口減少・少子化の対策を本気で考えていた自治体がどれほどあったかという気持ちもあります。「まち・ひと・しごと創生」は、英訳の方が目的を的確に表現しているのですね。

国の策略に乗らないで交付金を獲得

竹内直人

私は、増田レポートから創生法成立の時期にまさに創生計画づくりを担当しており、どこことなくさん臭さを感じていました。出石さんがおっしゃるように分権には反していると考えていました。

以下は、議会を前にした当時の手持ちメモで、2015 年 5 月半ばのものです。できるだけ国の策略に乗らずに交付金をうまくとてくることが戦略でした。

<経過>

2014 年 5 月 増田レポート(中央公論「消滅市町村」)
7 月 25 日 まち・ひと・しごと創生本部設立準備室
11 月 21 日(衆議院解散当日) まち・ひと・しごと

創生法、地域再生法改正法成立(創生関連法案)
⇒自民党、安定多数を超える(投票率戦後最低)

2015 年 2 月 3 日 まち・ひと・しごと創生法関連予

算成立(交付金)

1) ミクロの要因

オリンピック誘致、東京への公共投資促進などの国の都市重視政策が進む中、衆院選と統一地方選の前に地方重視の政策を出す必要があった。消滅自治体論を提起した 2014 年 5 月の増田レポートは、この流れの中で地方支援の必要性に根拠を与えるものとして積極的に利用された。

2) マクロの観点

マクロの観点は 2 つに分かれる。第 1 は(圧倒的に大きな)市場主義、効率主義の浸透。この考え方は、規制を緩和し競争を通して民間の力を引き出すという方向性に展開される。電力市場開放や T P P、派遣法改正など現政権の競争志向は一貫しており、これが自治体にも適用されている。自治体＝地域経営の主体という考え方であり、自治体＝コミュニティの維持者という発想は薄い。

2014 年 6 月に閣議決定された「日本再興戦略」には「やる気のある地域に集中的に資源を集中」と明示されている。自治体間の競争による活性化という創生法のスキームも同じ発想に基づく。

第 2 の観点として、都市圏住民、若者の田舎志向がある。数としてはまだ少なく、力も弱いが徐々に増えており、一部メディアが注目している。

「里山資本主義論」や「ローカルとグローバル論」は、このような 2 つのマクロ要因を巧みに捉えたものの。これが流行するということは「田舎志向」が一定の支持を受けていることを示している。ただし実証と深みのある理論的検討は見られない。

福井県は第 1 の観点を避けつつ、第 2 の観点をどのように戦略に取り入れるかを考えていました。

司会

臨場感のある話ですね。福井県が「できるだけ国の策略に乗らずに交付金をうまくとてくる」戦略だったというお話は印象的です。出石さん、ここで 2 回目の発言をいただけますか。

人口の社会増より自然増をめざす政策を

出石 稔

続いて、人口減少対策への自治体の取組の在り方について、一言述べます。

自治体は創生法 9・10 条に基づき地方版総合戦略を策定しており、どの自治体も概ね 4 つの基本目標(前記)を柱として掲げています。同戦略の策定は努力規定ですが、前述のとおり国の交付金の前提と

なるため、金太郎飴とは申しませんが、全国一律の形式となっているようです。

そこで私見なのですが、基本目標の「②地方への新しい流れをつくる」が「③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」より、先に掲げられている点が気になっています。掲載順＝優先順位ではないと思いますが、言い換えれば、②は社会増を、③は自然増を目指すものと捉えることができます。

確かに、合計特殊出生率の動向をみれば、自然増（③）を早急に実現できる自治体は皆無に近いでしょう。しかし、社会増（②）を全国の自治体がめざすと、そこには必然として勝ち組と負け組が出ます。また川崎市などのように②の取組みをしなくとも当面転入超過が続く自治体もあり、他方でいくら手を打っても難しい限界自治体もかなりあるのではないのでしょうか。

国が移民政策を打つことも難しい現状では、やはり③が②に優先すると私は考えます。実際に総合戦略策定にかかわった自治体（逗子市）では、②と③の順序を入れ替えるなど、ささやかな工夫（自治体の姿勢主張）を行ったところでした。また、②と③の取組をうまく融合させた流山市の「母になるなら、流山市」の取組みも参考になります。

ただし、こうした主張は都市自治体では通用しても、人口減少甚だしい地方では建前に過ぎないかもしれません。人口減少問題は、わが国そして、自治体の最大の課題です。この学会でも真摯に向き合いたいところです。

司会

確かに②の人の奪い合いより③が大切ですね。「限界自治体」の問題は、総合戦略等では「何とかする」と書きがちですが、現実には即して集落の「終活」なども考える必要があるように思います。

小規模町村の議員のなり手不足が課題

田中孝男

やや場違いの発言となることをお許しください。

人口減少⇒都市のスポンジ化・限界集落 ⇒自治体消滅論勃興⇒「まち・ひと・しごと・・・」あるいは「Society 5.0」への対応に、本学会会員の関心が向かうのは当然でしょうし、座談会の趣旨でもあるでしょう。ただ、これについては私でなくても多くの方から質の高い活発なお話が出されることと思います。

私は、人口減少著しい非都市部の小規模町村にお

ける議会議員のなり手不足のことを、指摘したいと思います。私は法制度を扱っているために、いまは終息したようですが、高知県大川村が提起した町村総会の議論が印象的でした。

「地方行政実務」ではないと指摘されそうですが、サービス提供先・行政客体としての住民ではなく、「主権者住民」の地方行政実務へのかかわりにも留意しておくことも大切だろうと思います。

司会

人口減少は自治体運営の見直しも求めていますね。町村総会は、総務省の研究会は否定的でしたが、もう少し議論すべきです。当学会の課題でもあると思います。

地方財政計画の決定に地方6団体の参加を

稲沢克祐

これまでの発言と呼応していなくて申し訳ありませんが、テーマ1と同様に、地方財政を中心に全体的な理解をお話したいと思います。

第1に、地方財政の課題です。

地方財政の視点からは、人口減少による個人住民税の減少が考えられます。ただし、減少幅には自治体間での差が大きいのも事実でしょう。大阪府が2018年度に公表したシミュレーションによれば、1人当たり個人市町村民税額の大きい40代・50代の減少率の高い団体で減少幅が大きく、なっています。地方税収の減少は交付税で緩和されるといっても、留保財源分はそのまま残るため、一般財源の自治体間格差は広がることになります。今般のコロナ禍による税収減がどの程度、どこまで続くかが見通せない中で、歳出面では、人口減少とともに進行する高齢化によって、扶助費・繰出金において増加が著しい20年間となります。また、この20年間には、長期的課題として過去の交付税特会借入金と臨財債の償還が継続することも見逃せない要素です。

第2に、課題への対処です。

現下の事態の中で、人口減少という構造的課題から発する課題に、どう対処したらよいかですが、まずは、現時点の成果を大切に保持することではないかと思います。つまり、骨太の方針で、向こう3年間の一般財源総額の確保が3年に1度、決定されています。こうしたマクロでの財源保障は、2009年の財政運営戦略以降、今日まで順守されてきました。

この成果を重視し継続を求める一方で、人口減少・高齢化、それに加えて資産の老朽化といった社会構

造の変化に対応するためには、もう一段の改革が求められます。そこで、地方財政計画の検討・決定に地方6団体として参加してはどうかという提案です。歳出増に加えて歳入増も自治体全体で考え決定者に加わることになります。歳入増には、現下の状況が収まれば、地方税標準税率の単独増税も選択肢のひとつとなります。そうなれば、自治体間の開きに対応する財政調整制度を十分に議論していくことなど、6団体の総意をまとめていく必要があります。振り返れば、三位一体改革の際には6団体が総意をまとめたことがあります。そうした経験をもとに、今度は、提案者として決定者として地方財政計画の策定に参加していければという思いです。

司会

地方財政のマクロな課題と対応策を示していただきました。新型コロナの地方財政への影響は、どんな規模・内容になるのでしょうか。また「地方財政計画の検討・決定に地方6団体として参加」というご提案ですが、国は応じるのでしょうか。

地方6団体の参加には3段階の対応が必要稲沢克祐

新型コロナの地方財政への影響ですが、歳入の面では地方税収の低下（自治体によっては急減）、歳出では地域の法人・個人の所得補償・就業保障、第2波や今後の感染症対策に備えた医療体制・教育体制の整備など、財政ストレスは、かなり大きく、長期にわたると思われます。「どんな規模・内容」というご質問に対しては、国・地方の負担割合なども含め今後しっかりと調べていきます。

「地方財政計画の検討・決定に地方6団体として参加」については、国にとっては突飛な話ですので、いくつかの段階をとる必要があると思います。

まずは、現在の「国と地方の協議の場」を形骸化させないことです。実績はあります。法律制定当初の2011年度には、東日本大震災への対策とともに、「社会保障・税一体改革分科会」による議論の成果として、消費税増税分のうち地方交付税原資分も含め1.54%を地方へ配分することが決定されるという快挙がありました。その時の経験知を活かすことです。

次の段階としては、6団体の統合です。都道府県、市町村、あるいは財政力の違う自治体の間で、主張が異なる案件もあるのは当然ですが、地方財政全体のためには意見を統一すべきでしょう。そのための統合です。

こうした段階を経て、たとえば、フランス型の行政府に設置されている「地方財政委員会」のように、地方財政に特化した事項に対して自治体代表者の参画と決定が担保される仕組みへと進むことになると思います。

こうしたことは、1、2、3と段階的に述べましたが、政治が動くとは3、2、1の順で進むこともあり得ますので、それに備えて、1、2、3の研究・準備を静かに進めていくのが、今の時期だと感じます。

すべて「思う」、「感じる」の雑駁な言い方ですみませんが。

司会

お話を惹かれて、つい無茶な投げかけをしてしまいました。6団体参加の段階的な構想まで示していただき、刺激的です。同時に、いまは「研究・準備を静かに進める」時期なのですね。

民間事業者を支援できる職員・組織が必要

今村 寛

「人口減少社会の……」と銘打つと、福岡市は現在も年間で1万数千人の増加を維持しており、全国で学校や公共施設の統廃合が進む中、いまだに小学校の新設まで行なっている稀有な自治体です(笑)。

そんな具合で福岡での市政運営において人口減少社会を体感することがほとんどなく、他の自治体に比べると周回遅れの感が否めませんが、これからの20年を考えたときに自治体運営に様々な制約があるだろうということ、またその制約をいかに和らげるかということを考えなければいけないとは常々思っています。

人口減少社会を語るうえでまず考えなければならぬのが稼働年齢層の減少による税収の減少です。この問題を解決するために国は都市から地方への人口移動をKPIとして地方創生を推進しましたが、人口減少により税収が減少する地方においては産業振興、雇用創出による税源の涵養が必要だったわけで、都市から地方への移住など、人そのものの移動によりこれを実現しようとした地方創生施策はあまりうまくいっていないと総括できると思います。

地方が生き残るには、その地方で暮らしていけるだけの産業があり、雇用があることが必要最低条件ですが、産業振興、雇用創出を行政が施策として担うと、とたんにその効力が薄れていくと私は感じています。

すべての事業活動は、投資、回収、再投資を事業

者が担い、繰り返していくことでしか持続可能性がないのですが、これを役人が考えて実施することは困難で、地域の多様な人材の活躍の機会とモチベーション、活用できる資産、そして事業リスクをとれるバックアップ体制がなければできません。

私自身、この4年間、創業や企業誘致、中小企業振興などに深くかかわってきましたが、民間企業の皆さんはそれぞれリスクをとってビジネスをしており、事業の実現性や継続性についてもそれなりにきちんと見る目を持っていますが、自治体職員など、自分でリスクを取らない生き方をしてきた人たちが関わりすぎると、民間事業者が行政に依存するようになり、経済性が損なわれてしまうようなことがあるように思います。

ということで、人口減少社会において地方自治体に求められることは、まずもって地域に根差した産業振興や雇用創出に取り組む民間事業者を側面から支援できる、ビジネスのセンス、マナー、スピード感を持った職員、組織であると思います。

そうやって稼いだ金が税として納められ、その使い道を考えるうえでの自治体運営の効率化やより効果的に予算を振興するための住民の意思に即した予算編成執行の改革なども必要なこととして挙げられますが、私自身はまずは人口が減少する社会そのものの維持のほうが大切だと思っています。少し皆さんとは論点がずれましたがご容赦ください。

司会

経験に裏打ちされた鋭いご指摘です。「自分でリスクを取らない生き方をしてきた人たちが関わりすぎると…経済性が損なわれてしまう」や「自治体に求められることは、…民間事業者を側面から支援できる、ビジネスのセンス、マナー、スピード感を持った職員、組織である」は至言だと思います。では、どうすればこういう人材や組織をつくれるのかという疑問も抱きました。

民間人と同じ目線の職員と上層部の後押し

今村 寛

具体的な処方箋を提示できるわけでないのですが、私自身の経験や、周囲で起こっていること、全国の自治体での先進的なケースをいくつかたどると、共通しているのは公務員自身が現場に飛び込むことができる、地域の民間人と同じ目線で語ることができる、そういう職員がいることと、そういうことを推奨する首長、上層部が後押ししている、そんな構図

が見えます。

これは、組織のミッション、アイデンティティとして現場主義、民間との協調、その基本としての対話の重要性の認識、みたいなものが備わっていることが考えられます。

そういう首長、組織、職員が現れ、育ち、活躍できるためには、それを求める市民の存在が不可欠だと思います。

そんな市民がどうやって現れるかというところ、という掘り下げになってきますが、この話はまた別の機会に。

きっと、その先駆者として活躍されている全国の首長や自治体職員の皆さんの経験談を収集するだけで、相当な情報量になると思われますので、そういう方々を招いての誌上座談会なんかも面白いと思います。

司会

ぶしつけな質問に処方せんを示していただきました。そのとおりですね。そういう経験談を収集する座談会や研究会というのはいいいですね。ぜひ今村さんが中心になっていただければと思います。

サイバー権力が法治主義から抜け落ちる

小林明夫

人口減少に伴う、自治体行政の効率化は避けられないのだと私も考えます。しかし、私は、そのためのAIの導入やオンライン化などを進めるに当たっては、注意を要する点があると思っています。

それは、「法にシステムを合わせようとするのではなく、システムに法を合わせようとする考え方」の跋扈です。自治体職員の方からお話を伺っても、行政組織の中にそういう発想の方が少なからず存在するのではないかと思います。「システムがこうだからこれはできない。こうしなければならない。」という類いの主張をされる方のことですね。法律や条例・規則などは横に置いておいてこういう主張をされます。私はこれを「サイバー権力」と名付けています。具体的には、例えば行政手続法の要求する理由提示と許認可のシステム設計との関係で生じる緊張などを想起していただければよろしいかと思います。

私は、この問題は、こうしたサイバー権力が法治主義のコントロール対象から実質的に抜け落ちていることにあると思っています。たしかに、システムの設計の予算は議会で議決されているのですが、

システムの内容自体は議会の議決を得たものではなく民主的正当性に裏付けられていません。これが、行政組織の中で、法律や条例・規則よりも力を持ち始めているのではないかと感じています。こうしたものにどのように法治主義のコントロールを及ぼして行くのかは、今後ますます大きな政策法務上の課題になると考えています。

サイバー権力が分権的でなく極めて集権的な性質を持っていることにも、注意が必要です。コロナ危機によるオンライン化の進展もこれを後押しするでしょう。こうした状況を踏まえて、分権改革の成果が無に帰するような事態をどう回避していくのかは、実に難しい問題だと思っています。

人口減少社会に合わせた施策が重要

後藤好邦

山形市では総合計画（山形市発展計画2025）が地方版総合戦略を兼ねており、昨年度、私は当計画の策定を担当しておりました。

山形市は人口 25 万人あまりですが、人口ビジョンで掲げている目標人口は 30 万人です。おそらく 20 万人規模の自治体で合併もせず、単独で 5 万人増の目標人口を掲げている自治体はほとんどいないと思います。ここには、高い目標を掲げ、様々なチャレンジをすることで、本来想定される結果よりも高い実績を生み出すことができるという市長の考えが反映されています。

ただ、個人的には日本全体の人口が減少していくなかで、人口増加に向けた施策よりも、人口減少社会に合わせた施策の展開、具体的には首都圏居住者を対象とした移住定住策よりも、地域内居住者を対象としたサービスの拡充が必要なのではないかと考えています。

そのような考えのもと、プライベートの活動として「高校生のふるさと教育」などにも関わってきました。

また、新たな技術の活用については、公共交通に関わっていた経験から従来の価値観に当てはめない活用方法の検討が必要だと感じます。

まさに小林さんのおっしゃる「法にシステムを合わせようとするのではなく、システムに法を合わせようとする考え方」が大切です。

前例や法律、国からの通知などに合わせると、地域の実態に即した活用ができないケースが多々ありますので、そうしたことに縛られず、ICT や AI 等を導入することのメリットを最大限活かせる活用方

法を考え実践していくことで人口減少社会においても十分なサービス提供が可能だと現場で感じています。

司会

「人口増加に向けた施策」よりも「人口減少社会に合わせた施策の展開」が重要とのご指摘は同感です。「ICT や AI 等を導入することのメリット」の活用は、本学会の課題でもありますね。

道理に支えられた法を無視するのは問題

小林明夫

後藤さんからは、思いがけず私の発言を受ける形でのご発言ありがとうございます。雑誌記事やいろいろな方のお話で、素晴らしい活動をされていることに敬意を表します。

念のため先の私の発言について一言補足いたしますと、私は社会の変化や実態に即した条例や法律の立法（改正を含む）をすることは大いに必要なことだと思っております。これを否定するつもりは毛頭ありません。むしろ、政策法務の役割はそこだと思っております。また、前例や国からの通知は法律とは違いますから、法律の（自治的）解釈によって地域に妥当な結論を導くことも必要だと考えています。

そして私がいう「法」というのは、法律や条例の背後にある実質的な法（道理といっても良い）も含めて指してしまして、成文の法律や条例などはそうした合理性に支えられているものであることが当然必要と考えています。時代の変遷でそれがなくなったのであれば、それは成文の法を変えるべきだと考えております。

問題は、道理なり合理性に支えられている現行の法がそこに存在するにも関わらず、それを無視したような言動ができてしまうような場面を、私は申し上げたつもりです。

法の議論をするときに、それは現行法の解釈運用の議論なのか、立法論（法を変える）のレベルの議論なのかをきちんと区別する必要があります。後藤さんのご指摘で改めて気づかされました。舌足らずで申し訳ありません。

司会

小林さんの先ほどの「サイバー権力が法治主義のコントロール対象から実質的に抜け落ちている」とは、ドキッとすごき指摘です。民主的手続きでつく

られた法が、システム設計等の段階で忘れられてしまう、そしてシステムを統制するサイバー権力は、集権的な性質を持ち、コロナ時代の「オンライン化」を後押しする。ここまではわかるのですが、「サイバー権力」を操作するのは誰なのでしょう。霞ヶ関の制度担当者なのか、自治体のシステム担当者なのか、担当課職員なのか…。

サイバー権力の本質は行き過ぎた効率指向

小林明夫

私の「サイバー権力論」は、多分に、ICT が不得手な私の僻みから出てきている側面があるかも知れませんが（笑）、その点割り引いて受け取っていただければ幸いです。

さて、ご質問のサイバー権力の操作者についてです。この権力を操作するアクターは果たして誰なのでしょう？これは、ケースバイケースでしょう。あるときは全国一律のシステムを導入しようとする国の制度担当者の場合もあるでしょうし、また、あるときは自治体のシステム担当者の場合もあるでしょう。さらには、システム担当者が設計した入力フォームなどを固定的なものと捉える原課の担当者の場合もあるでしょう。IT 関係の民間企業の影響も大いにあると思います。

そのように考えていくと、結局、サイバー権力を操作するアクターを一つに特定しようとするのは、無理なのではないでしょうか。むしろサイバー権力の本質は、効率性への行き過ぎた指向であったり、行政内部の便宜に過度に偏った考え方の中にこそあるのかも知れません。そもそも、民主主義や自由主義（人権を守る仕組み）は、効率性の物差しだけで見たらある意味非効率な要素を含んでいます。当たり前ですが、議会の場で熟議をしてものごとを決めるのは、それ相応に時間や経費もかかります。しかし、私たちはそういうものを社会の仕組みとして、普遍的な価値として採用しているわけです。地方統治の方法として「官治」ではなく「自治」（地方自治）という仕組みを採用したことも、民主主義や自由主義など同様の価値観でしょう。結局、何でも効率性の物差し一本で見ると危険だということになるのではないかなという気がしています。

さりとて、行政の効率化は人口減少社会という現実を前にしてやはり避けては通れません。民主主義や自由主義、法治主義、地方自治の本旨などといった基本原理の本質を侵さない範囲でどのように効率化を図っていくのが、これからの時代の難しさと

いうことになるのではないかと思います。

あるいは、もう一歩進んで、現在の新型コロナ危機を契機としてもっと大きなパラダイムシフトが起こりつつあると考えるのであれば、法治主義のような従来の原理でサイバー権力をコントロールすることはそもそも難しいということになるのかも知れません。では、そう考えたときに、法治主義に代わって行政をコントロールする原理は何か、というお話になるのですが、これを提示できる方はなかなかいらっしゃらないのではないかと思います。もちろん私にも思いつきません。これから社会の叡知を集めて考えていくことなのかも知れません。

司会

先鋭な指摘に刺激されて、大雑把な問いを投げかけてしまいました。サイバー権力を握るのは特定の誰かではなく、行政内部の指向性・思考方法だということですね。だからこそコントロール困難であり、厄介なのでしょうね。アフターコロナのパラダイムシフトというご指摘も、印象的です。ご説明だと新しいパラダイムは「官治」のイメージだと思いますが、これを「自治」の側に引き寄せる可能性がないか、そんなことも考えさせられます。

多次元の議論が生まれた第3テーマですが、このへんで閉じたいと思います。

テーマ4 地方行政実務学会は何をすべきか、どういう貢献ができるのか

司会（趣旨説明）

この学会の設立の経緯から確認したいと思います。後に発起人となる何人かの間で、最近、自治体職員出身の研究者が増えているため、一堂に集まれる交流の場を持つてはどうかという話になりました。そして自分たちは自治体実務から様々なことを学べたので、今度は研究の成果を実務に反映させられればいいねという話が出て、自治体職員出身の研究者と現役の職員を中心とする「学会」をつくってはどうかという話に発展しました。

その後、何人かの研究者に声をかけ、2019年1月13日に都内で9名のメンバーが集まり、学会の設立について合意が得られました（これを第1回発起人会と位置づけました）。第2回発起人会は、同年9月8日、8名のメンバーが集まり、学会の名称や会員の種類・資格について協議しました。第3回発起人会

は、2020年2月13日、7名のメンバーが集まり、この間メールで検討してきた規約案・関係規程案、役員候補者、事業基本方針、会員募集の方法、2020年度研究会など幅広い事項について協議。第4回発起人会は、同年3月7日、設立総会の前に開催し、入会申込者の確認、規約案と関係規程案の最終調整を行いました。

そして同日、新型コロナ感染予防のため記念シンポジウムは延期したものの、明治大学で「設立総会」を行い、学会規約等の承認を得たのちに、第1回理事会を開催し、理事長等の選任、関係規程、予算等の承認を行い、これらを再開後の総会で報告。1年以上の準備を経て、学会設立にいたった次第です。

その後、この座談会の冒頭に述べたとおり、多くの方に入会いただくとともに、各担当の理事を中心として様々な活動がスタートしており、企画委員会と研究支援委員会も設置されたところです。

さて、こうした経緯で生まれたこの学会ですが、今後どういう課題に取り組むべきでしょうか、そして自治体実務に対してどういう連携と貢献ができるのでしょうか。

まず稲継さんに抱負を語っていただき、その後、何人かの理事から学会への期待や今後の活動について語っていただきたいと思います。

実務と学会の架橋として実務に貢献

稲継裕昭

いまご紹介いただいたように、元々のはじまりは、自治体出身の学者で懇親会のようなものができないかということでした。その後、何人かで集まって会食した際に、最近の研究動向のみならず、地方行政実務についての話題に花が咲きました。「〇〇について学者はこう表現するけど、実はこうなっているよね」「そうそう、あるある」こういう会話がありました。また、「いや、私の勤務していた自治体では違った」という発見も多くありました。実務と学会の架橋、異なる自治体間の比較など、さまざまなことができそうだとメンバーが意を強くしたのもこの時だと思います。

今後どういう課題に取り組むことになるのか。実務で強く求められながら、学会では必ずしもそれに応えられていない分野やエアポケットがまだまだ多くあるように思います。そのことを研究交流を通じて再認識し、実務にいかに関与できる研究ができるかを考えていく必要があるように思います。

また、自治体職員の中には、向学心が強く大学院

の修士課程や博士課程に通学しておられる方も多くおられます。また、そこまでの余裕はなくとも、今自分が直面している課題は学問的にはどのように分析することができるのか、日々の実務をいつもとは少し離れた角度から見つめ直したいと考えておられる方も多くおられると思います。

そういった方々と研究者とが交流し、共著論文や、あるいは現役の実務家の方の単著論文として公にしていっていただければ、他の自治体の実務にも大きく貢献することができるのではないかと思います。民間企業の場合は互いに生存競争の関係にあります。自治体の場合は共存し高めあう分野も数多くあります。本学会がそのような点に貢献する人々の集まりの場となればと思っています。

"プラカデミシャン"の人材育成に貢献

西出順郎

学会の課題はてんこ盛り？ですが、まずは可能性について考えてみたいと思います。

行政学とは比較的新しい学問で、経済学や政治学、社会学等がそのペアレント・ディスプリンといわれています。それは理論を導くことよりも目の前の行政課題にまずは対処したいという使命感が強いからかもしれません。数十年以上前ですが、行政学のアイデンティティ・クライシスが米国で論じられ、またハーバート・サイモンが行政管理の基本原則（例えば POSTCORB）は支離滅裂だと批判していました。経済学や政治学に比べれば、学問としては未成熟といった感が否めないのも事実でしょう。

そのせいでしょうか、誤解を恐れずに申せば、行政研究は①研究の積み上げのための研究へと発展するものと、②現場にできる限り接近し処方箋の提示に汗をかく一方で理論の構築を二の次にするもの、これら2つに特徴づけられそうな気がします。もちろんざっくりとですが。

そこで本学会としての可能性の話です。たまに学会では、理論（実務）的には妥当だが現場（理論）的には「？」が立つ研究結果、すなわち実務的な独立変数の存在を可視化できていない報告、理論を踏まえないリーダーシップや仕組みで問題解決を遂げたという報告に出くわします。これらを上手に発展させるには、リサーチとプラクティスという遠近両用的なメガネを持つことで互いの長所・短所を見極め、議論を有機的に統合することが重要になってくる気がいたします。

本学会には、このようなメガネを学会員の皆さん

に配る役割を果たし、そして"プラカデミシャン"、すなわち、プラクティショナー（実践者）とアカデミシャン（研究者）の力量を持ちえた人材育成に貢献できる可能性があるのではないかと、勝手ながらも私は考えてます。

司会

最近、理論の勉強をしていない私には耳が痛いところですが、本学会が「遠近両用的なメガネ」「プラカデミシャン」をめざすという表現は秀逸で、共有できそうです。

実務と研究が学び合う関係を構築する

井上武史

私は大学院修士課程を修了してから3年間、博士課程での研究と自治体での実務を並行して行い、また博士課程修了後の3年間は論文の執筆と自治体での実務を並行して行いました。この6年間は、研究と実務を意識的にリンクさせてきました。実務の中で、実に価値のある情報が自然に集まり、同僚や先輩後輩とのコミュニケーションの中で大変貴重な知見を得ることができます。言い方は良くないかもしれませんが、自分の研究と本当に思える部分はそれほどないかもしれません。また、そうした研究こそが、当時の自分が実務の場から発信する意味があるのだと感じています。

今は実務から離れ、より研究に専念できる環境を得ましたが、逆に情報を得る機会が減りました。自治体の審議会等と呼ばれることもあるのですが、これまでの恩返しという意味だけでなく実務の最前線を知る場にもなっています。あくまで私の小さな経験ですが、実務の最前線は研究に大きな刺激になるとともに、そうした研究が実務にも活かされて地方行政の発展をもたらす、そうした関係を構築することがこの学会の特徴であり使命なのではないか、と思いつつ参画しています。

実務家ならではの情報や暗黙知が強み

稲継裕昭

井上さんのおっしゃったことは、私も、大学院（専修コース）に通っていたころに感じました。実務の中で得てきた当たり前の情報が、学問的にはとても貴重なことだと初めて気が付きました。指導教官が、「君、それってゴールドマイン（金脈：研究の宝庫の意味）だよ」といわれたのを鮮明に覚えています。実務家でなければ得られない情報、組織の成り立ち

や暗黙知、それらを活かすことができるのは、現役自治体職員の方々の強みだと思います。

司会

実務の世界がいかに重要な情報の流れる豊かな世界であるか、私も痛感しています。この学会はそうした情報と認識を共有しようという場だと思います。

職員時代の経験は退職の日から古くなる

小野英一

私は自治体を退職して大学教員に転じて4年が経ちましたが、自治体職員出身の研究者にとって、研究者として年を重ねることにより必然的に生じる問題を痛感させられる出来事がありました。自治体職員出身の教員ということで、講義や演習では自身が勤務する中で経験した行政現場の実態や実務の話をよくするのですが、あるとき、学生から「今もそうなのですか？」と質問されました。これは私にとっては大変衝撃で、確かに転職して1、2年くらいは時間差があまりないので「行政現場はこうなっている」といっても問題はあまりないのですが、3、4年も経つてくると「3、4年前の行政現場はこうだった」が的確な表現になるのかもしれませんが。その認識がまだなかったため、ハッとしてしまったのです。

自治体職員出身の研究者は自治体を退職した日から現場での勤務経験は止まります。この現実が大変重要だと思います。自分が身を置いた現場は過去のものとなり、日々古くなっていく。当然記憶や実感も薄れていく。大学に転じた日から一日一日と現場からは離れていき、自分の経験しない現場が動いていく。

そしてここに当学会の可能性の一つの鍵があると考えます。すなわち、研究者会員にとっては日々離れ古くなっていく実務・実践を自治体職員会員との交流・共同活動の中でつなぎとめ、発展させるという可能性です。井上さんや稲継さんからお話があったように、自治体現場における実務の中で得た情報、職員同士のコミュニケーションで得た知見が実は研究においても大きな価値を持っているということは、私もことあるごとに実感しておりますが、自身の過去の現場とともに、現在の現場と少しでもつながることも重要であり、そこに当学会の可能性があるのではないかと考えます。

活力を引き出す理論と暴走を止める理論

竹内直人

学会の可能性について、「プラカデミシヤン」の二面性についての雑感です。

私自身、現役のときになぜ理論に近づいたかには正反対の、2つの要因があるのです。

実務に道しるべ（お墨付き）を欲しかったこと、そして実務の暴走を止める必要があると考えたことです。具体的にお話しします。

前者は、福井豪雨対策です。数千の家屋が床上浸水になり、地域の伝統産業が壊滅的な被害を受けるなかで、個人（資産）への補助は政治的にも、行政的にも避けられなかった。しかし、国は一貫して否定的。結局、コミュニティのもつ公的機能（子育て支援機能や防災機能、地域文化の維持機能）に着目して、コミュニティ維持の名目で、個人や事業主に現金を配ることにしました。この過程で多くの行政学や行政法の理論を漁ったのです。このような切実な実務に応える理論が一課題に対する解答という意味の理論ではなく一しくみとして、自治体の活力を引き出す地方分権の理論であると考えています。

後者は、例えば、県の政策に反対する団体が公の施設を借りたいと申請してきたとき、またデモのため道路の占有許可を求めてきたときなどの対応です。自治体では、首長を付度し、また単に面倒（知事支援団体等からのありそうな抗議など）を回避するため、許可に様々な条件が付いたりすることがあります。これも行政法解釈だけではなく、対話的な政策法務的解決の可能性などもあるように思います。

sein と sollen の相克と言うか、どちらも一筋縄ではいかないし、切れ味の良い解決策も難しいことが多いですが、このような問題こそ当学会の強みになるのではないかと期待しています。

司会

漠然と感じていたことを、お二人からクリアにしてくださいました。私も実務経験をもとに授業や研究ができていたのは、大学に移って5年程度だったように思います。研究者である以上、一段、質の高いものを示さなければ…と焦った時期もありました。また「いま実務はどうなっているんだろう」と思うと、責任をもって書けないという壁も感じました。

研究者と職員・自治体の win-win の関係

大谷基道

国や大都市近郊の自治体のように研究者と接する

機会が多くはない地域では、困ったときに研究者に相談しようという発想を持つ自治体職員は非常に稀ではないでしょうか。私自身、働きながら大学院に通うまではまったく考えもせず、困ったことがあっても国や他県に聞いて終わりでした。それぐらい研究者（というより「大学の先生」）は非常に遠い存在でした。そのような地域の自治体職員が研究者と接する機会を当学会が創出することで、自治体職員と研究者との垣根が低くなれば良いと思います。

私は転職前にかつての上司（中央省庁の方）から「大学教員に転身した人をたくさん知っているが、実務家出身の大学教員の賞味期限は3年と思った方が良い」と言われました。他の先生方もおっしゃっておられるように、現場を離れて数年も経つと、自分が経験してきたことはもう陳腐化してしまっており、新たに現場の情報を仕入れる必要が生じます。そういった意味では、多忙な中でも当学会の活動を通じて自治体職員との接点を保ち続けることは、自治体職員出身の研究者自身にとってもメリットがあり、自治体職員および自治体と win-win の関係を築けるのではないかと期待しています。

司会

「賞味期限3年」とは、なかなか厳しい見方ですね。実務を踏まえた理論枠組みや切り口を提示できると、研究者としての次の段階に進めると思いますが、容易ではないですね。「遅い昇進」システムの指摘（稲継裕昭）が行政学理論を変えたように…。本学会が橋渡し・情報共有の場として重要だという点は、全員一致ですね。では、2回目の発言をお願いします。

リモートワークは働き方改革を進めるか

稲継裕昭

本学会は昨年準備を進め、今年3月にそろそろスタートしました。当初は記念シンポジウムを打ち上げて（200名の方が参加予定でした）、非会員の方にも多く参加していただき対面で交流を深めようと考えていたのですが、残念ながら状況に鑑みシンポジウムは延期になってしまいました。また、理事・監事全員が一堂に会することもなく、現在に至っています。その意味では、荒波でのスタートだったといえると思います。

しかしながら、Slack というコミュニケーションツールを使って非常に活発に学会運営などについて意見交換がなされています。理事会もこのツールを使

って、頻繁に開催して新規会員の入会承認を進めています。そういう意味では、オフラインのリアルな集まりがないなかでの学会運営ということについての実験室を体験しているような気持ちにもなります。

本座談会も、実は顔をつきあわせて語り合っているわけではなく、ウェブ上でやりとりをしています。しかし、司会の磯崎さんの絶妙なコーディネートもあって、皆が活発に意見を書き込んでくださっています。

今後はZoomを使った理事会なども考えていければと思っています。緊急事態宣言以降、遠隔でも可能なことが多くあることに気づかされました。

他方で、地方行政実務を見れば、リモートワークができる環境になっているところは少なく、8割削減が目標の自粛期間中でも、多くの自治体職員の方々が出勤を余儀なくされています。定額給付金など新たな業務への対応もあり、ますますリモートワークがしにくい状況が生まれています。今後、自治体職員の働き方として、働き方改革をどのように進めることができるのか、というのは、学会としてもとりあげたい大きなテーマの一つですね。

司会

確かにこの学会の活動自体が、期せずして「ウィズコロナ」時代の実験になっているのかもしれませんが。ただ、秋の第1回研究会は、ソーシャル・ディスタンスを意識しつつ一同に顔を合わせたいものです。

10万円の定額給付金交付は、オンライン申請の方が郵送申請よりも手間がかかるため、現場は混乱しました。なぜ登録済みの住民に一律に交付するのに、時間と手間がかかるのか、「地方行政実務」の課題ですね。自治体戦略2040構想研究会のいう「情報システムの共通化」が必要なのでしょうか。

研究者と実務家の協力で新たな知見を提示

大谷基道

稲継さんが言及されたように、新型コロナへの対応によって、自治体でも懸案であったテレワークや時差出勤など働き方の見直しが促進され、業務の効率化も進められるようになっていきます。また、会議や出張の自粛を経て、必ずしも必要ではなかったものもあぶり出されました。今後、新型コロナが終息してもこの流れは止まらないのではないのでしょうか。このように、新型コロナ対応の前後では、自治体の働き方や業務の進め方が大きく変化することが予想

されます。

当学会は自治体実務に通じた研究者と実務の第一線で活躍中の現役自治体職員によって組織されており、現場の変化を調査・分析するにはうってつけの人材が揃っていると言えます。私は事務局として会員管理を担当していますが、当学会の一般会員（自治体職員）は、その約半数が修士号または博士号を取得しており、著書や論文を執筆した経験をお持ちの方もかなりおられるなど、アカデミックな視点にも通じている方が多数いらっしゃいます。このような方々と研究者会員が協力すれば、単なる記録にとどまらない、新たな知見を提示できるものと期待しております。

司会

確かに当学会の実務家会員（一般会員）は、研究の経験や指向性をお持ちの方が多くて、「油断できない」とともに、いろんな可能性が生まれそうですね。

実務と理論の関係を中心に、次々と発言のあった第4テーマですが、このへんで閉じたいと思います。

この座談会は、新型コロナが全国に拡大する最中にスタートしました。一堂に会することができないため、ネット上のチャット（書き込み）による座談会となりました。当初は相互の遠慮からか、発言（書き込み）が増えないパートもあり心配しましたが、終わってみると、皆さん深く考察された内容を発言され、中身の濃い座談会になりました。ご参加ありがとうございました。

(2020年6月10日脱稿)

コロナ禍と行政と私たち

西出 順郎 (明治大学)

Junro NISHIDE (Meiji University)

コロナ禍において、行政システムの脆弱さがいみじくも露呈した感がある。PCR 検査の基準と目安、給付金に伴うマイナンバー・カードの申請業務、ファックスによる情報のやりとり等々、いずれも「混乱」というメッセージとともに、メディアによって報じられている。

但し、大なり小なりこれらの問題は、行政職員にとって想定範囲内に過ぎなかったのではあるまいか。それらのプロセスは、警察官のようなその場での即断が許される業務とは異なる。規則やマニュアルに忠実に依拠しなければならず、柔軟性に乏しい。現場で想定される懸念に対処する具体的手続きを明示化しない限り、想定する想定外の業務に対応することは難しいのである。しかしそのような業務に対するマニュアルは概して抽象的である。詳細に可視化すればするほどマニュアルとして機能しなくなるからである。そもそも自律的、主観的判断には抑制的でなければならぬ一般職員にマニュアルなしで即応を求めるのはいささか酷な話である。

その一方で「酷な話」という認識の共有、そして減点？主義的な組織風土が変化への能動性を阻害し、情報技術の革新を妨げてきたのかもしれない。ゆえに行政システム、特に混乱を経験した行政組織のそれは、コロナ禍という外在的な変数をきっかけに劇的なシステム変化を遂げるであろうし、その動きは経路依存的に波及するであろう。「黒船」が来ないと改革できないということかだろうか……。

市民のなかでも受け身的な動きは感じ取れ、それはコロナ禍において功を奏した。「同調圧力」と外出自粛の話である。しばしば懐疑的に論じられる同調圧力なるものは、我々日本人の特徴として、エスニ

ック・ジョークがしばしば取り上げる。例えば「沈没船ジョーク」である。これは、沈没しつつある船に乗り合わせた多国籍の人々を海に飛び込ませる（避難させる）ため、「どう説得するか？」という問答による比喩である。

このなかで日本人は「皆が飛び込んでいるといえど飛び込む」という行動様式をもつ国民として表現される。外出自粛の要請には「皆も自粛するなら……」という他律的な集団心理が働き、強制なくしてもかなりの外出抑制が実現できたという説明は、確かにしっくりくる。

今後は、接触監視アプリなど、行政システムのみならず社会システムのありようも変化し、それに応じて我々市民の日常行動も変化することになるだろう。が、その規範自体には、変革を求められることはなかったようである、もちろん集団主義的規範が称賛されたわけではないが。

しかし今回の出来事は、我々市民の行動規範にその変革の種を植え付けられたようにも思う。同調圧力によってもたらされた外出自粛という効果が圧力の源である集団主義的な行動様式に変化をもたらしているのである。外出自粛が暗黙裡に同調を強いる社会から我々個人を隔離し、個人が当該社会から距離を置くことで自立した個の意識を強く抱き始めたという、いわば仮説である。

確かに、この短い自粛期間で大きな変容の波が生じたとするのは大袈裟ではある。が、外出自粛により市民の「政治への関心」が高まったといわれるように、コロナ禍は、従来の集団意思を付度する思考から個人意思を尊重する思考へと変容する道筋を、結果として照らしてくれたのかもしれない。

行政システムの変化および市民の行動様式の変容、それらは第2波、第3波の大きさによって、今後どうなっていくか、全く想像などつかない。個人的には（その医療的・政策的な課題は横におかせてもらって）、コロナ後の地域社会が次のような変容を遂げてくれないものかと考えている。

それは、システム変革がもたらす効率化に市民が流されない、市民がインボルブする地域社会である。システムの効率化には、行政と地域住民との間のやり取りにかかる技術格差、特にITリテラシーにおけるそれを増幅させる懸念がないわけではない。その場合、対応しうる人々は行政への手続き的依存をより強く求めていくことになるだろう。仮に手洗いまでAIに指導してもらう状態に慣れてしまい、そのようなことを当然のように受容するようになると、それら市民は、自らが市民として地域社会を考えるべき苦労を自らが放棄してしまうことにもなりかねない。

他方、対応が難しい人々は行政サービスと距離を置くようになり、社会的にも孤立していくかもしれない。仮に統治者による国民への監視が劇的に進展するようであれば、社会への参画自体にますます消極的になり、孤立に拍車がかかるかもしれない。これらは住民自治からIT（もしくはAI）自治へと変容の証左といったところだろうか・・・。

これら懸念に抗するのは個の確立の発展である。コロナ後には、集団に委ねず自らの意志を社会的に発信する市民が湧出してくることになるだろう。そうなればIT格差が深刻化するまえに、修正の復元力に担い手が生まれてくるであろうし、統治者による監視が行き過ぎないよう、常に監視されることになるだろう。

冒頭にファックス云々というくだりがあったが、そこには地域の人々とのコミュニケーションがファックスだからこそ成立する、という現実があることも忘れてはならない。だからこそ、この伝統的と揶揄される手段は行政内にしぶとく生き残り、非常時でも用いらざる負えなかったのである。

そう考えれば、ファックスという非効率への批判は、行政と市民とのよき日常、(意図の有無はなんと

もいえないが) 両者がリスペクトしあう関係を示す象徴だったのかもしれない。また翻ってITやAI社会への警鐘と考えることもできるのかもしれない。

互いにリスペクトするという点では、さらに期待する社会像がある。それはシビリティが醸成された社会である。シビリティとは、簡単にいえば「礼節」や「礼儀正しさ」のことで、近年、アメリカ政治を語るとき、その言葉はしばしば注目されている。時にはその危機が声高に叫ばれている。デモに対する軍隊の投入云々等、米国民の多くが、社会に対する尊敬や品位に欠ける政治を、数多く目撃しているからだだろう。

もちろん、ここでの礼節さは同調圧力によって形成されるものではなく、個々の意志によって体现されるものである。自らがシビルに立ち振る舞えば、統治者からの監視は強化されることもない。仮にインシビル(要は無礼)な他人の振る舞いに対しても、統治者による「強制措置を！」といった発想を、直ちに支持することはないであろう。それは、人と人との立ち振る舞いの中に、統治者が介入できる事実を作ってしまうこと、また、被治者間のインシビルな問題解決を統治者に委ね続けてしまえば、自らが自らを律する思考を自らが放棄してしまうことを知っているからである。

話がかなり抽象かつ散漫になってしまった感があるが、コロナ禍は社会変革のスピードを数年以上、早めたといわれている。行政には、このスピードに無防備に惑わされることなく、足元を固めながらの変革を進めてもらいたいし、我々一人々々には、これを機に、成熟した社会の一員たらしめる心構えをもつこと、より積極的に社会に参画していくことがより期待されるようになったのであるまいか、と思っている。

政策形成の類型から見た財政課機能の考察

—「状況定義」概念を手がかりに—

竹内 直人（京都橘大学）

Naoto TAKEUCHI (Kyoto Tachibana University)

要 旨

自治体の財政課は政策形成の要であると言われる一方で、自治体の政治・行政にローカル・マニフェストが導入された時期には、強い批判の対象にもなった。それは自治体にもたらされた二つの変化により、財政課が政策形成機能を果たし得る条件が失われたことに起因する。伝統的な財政課の政策形成を支えていた条件は、一つは、組織のトップと政策執行現場の政策に関する状況定義の共有であり、もう一つは有権者と首長の白紙委任関係である。この二つの条件の下で、ミドル・アップダウンを特徴とする財政課主導の政策形成が行われてきた。本稿は、この二つの要件を軸に政策形成を類型化し、そのなかで財政課の機能とその限界を考察する。

キーワード：状況定義、目的の測定可能性、本人・代理人関係、ミドル・アップダウン

組織論は、組織的・社会的環境を説明もなしに説明変数として扱ってはいけない。

J.マーチ/H.サイモン「オーガニゼーションズ」

はじめに

本稿は、自治体の政策形成の類型モデルを通して、自治体における財政部門（以下、特に断りがない限り「財政課」と呼ぶことにする）の機能について意思決定論に基づく仮説を提示し、考察を行うものである⁽¹⁾。

考察に先立ち、まず、財政課に関する記述を3つ引用することから始めよう。

「政策を構成する様々な施策・事業（これらの原案は各部局が企画立案するわけであるが）が地についた責任あるもの、…（になる：筆者）のは…広義の予算査定を通じてである…賢明な首長…は、最終

的な決断に当たって…企画担当部局ではなく必ず財政担当部局の考え方を聞いているだろう。首長いかににかかわらず、企画が財政に内在することは財政課のレゾン・デートルである⁽²⁾（1993年。総務省から出向の県財政課長：当時。以下同じ）」

「三重県は財政課をなくしました。こんなの計数管理課でいいんだという話を盛んにしたんですけども、私、負けまして、今、予算調整課なんです。…財政からの分権自立を三重県庁は徹底してやっけていまして、そうすると、やはりいい知恵が出てきますね。…三重県では、査定と言う言葉は私以外には使わせないんです。主査とか課長とか部長とか、選挙もせぬものが何を言っているんだ…⁽³⁾（2002年。北川正恭三重県知事）」

『「査定」という言葉の本来の意味は調べて金額を決める行為をさすものであり、これを地方自治法に

当てはめると…要するに予算を調整するのは首長の権限であり、査定行為は首長にしかできないこととなります。ただ、多くの事業の予算を首長がすべて調整することは難しいので（財政課の：筆者）職員は首長が調整するための原案を作成するという意識をもって謙虚な気持ちで予算編成作業に臨むことが大切です⁽⁴⁾（2017年。市総合政策部長）」

立場の違いはあるが、時代によって財政課の政策形成の役割、そして「査定」に関する認識が大きく変わっていることが分かる。この変化は何を意味するのだろうか。

財政課は自治体において人事課と並んで特別な威信を認められてきたし、地方分権以降、上記の北川知事のような批判に晒された後でもそうである。それは実体面では「予算こそ政策形成の最大の舞台⁽⁵⁾」と考えられているからであろうし、形式面では財政課職員が、どういう訳か偉くなるという昇進のしきみによっても裏支えされていると言えよう⁽⁶⁾。

予算査定と呼ばれる予算編成過程は、政策形成そのものであるという指摘は広く見られるが、他方、地方自治に関する教科書や研究書において、財政課の政策形成機能が正面から扱われることはまれである。自治体組織と政策形成に関しては、打越（2004）、石原/山之内（2011）、稲垣（2015）等の優れた研究があるが、いずれも企画部門は対象となっているが財政課は登場しない⁽⁷⁾。NPMによる経営改革や地方分権の観点からの自治体改革にも、トップマネジメントや予算制度（原則）、総合計画について論じるものは多いが、予算編成を担う財政課を組織的に考察の俎上に載せるものはほとんど見当たらない。自治体の政策形成は、総合計画や財政状況の変化、マニフェストの登場等の政治、経済状況と結び付けられて説明されるが、政策形成そのものであるはずの予算過程や財政課の機能に関する考察は見られないのである⁽⁸⁾。

それは、伝統的な経済学において、企業組織が単なる市場の質点として扱われること⁽⁹⁾に似ていなく

もない。自治体の政策形成において、その中心にいないはずの財政課は、単なる質点（ブラック・ボックス）のように扱われる。

財政状況が厳しくなればマクロ予算の担い手になり、マニフェスト首長が現れれば予算調整に甘んじる、政治的や経済的な環境変化の関数としての財政課と政策形成の中心的担い手としての財政課はどうつながるのだろうか。

一方、予算編成過程はいかなる意味で政策形成の要なのか。実務の側からの説明も実は心もとない。政策形成は、ボトム・アップとトップ・ダウンに分けられるのが通例である⁽¹⁰⁾。もしボトム・アップなら、財政課は、財政にゆとりがあればバラマキ、厳しくなれば要求予算のシーリングからはみ出た端数を切り揃えるだけではないか。一方、トップ・ダウンなら、まさに政策の後を追う係数調整である。政策形成の余地はどこにあるのか。

本稿はこのような問いに対する考察である。予算の役割が見直され、財政課が特に批判の対象となった1990年代以降の変化を念頭に、マーチ・サイモンの「状況定義」(definition of the situation)という概念を手がかりに、組織における意思決定というミクロの観点から財政課の機能と限界について考える。その視点は、次のようなものである。

政策決定の研究は、決定過程をブラック・ボックスと想定し、入力と出力の関係からその機能を合理的に説明しようとする行動主義の理論に対して、それを「ホワイト・ボックス化」しようとする理論的営為の歴史である。それは「インプット-変換-アウトプット」という政策形成における変換部分の内部を明らかにすることをめざしている。

ところで、変換過程をブラック・ボックスと見ることは、それを普遍的なしくみと考える合理的モデルを前提とする。したがってブラック・ボックスをホワイト・ボックス化しようとする試みは、変換装置の限定（＝非）合理性を所与とし、その解明の方向は、一つは決定者の心理構造に向かい、もう一つは組織構造に原因を求める⁽¹¹⁾。

前者は決定者個人の能力の限界（特性）と結びつく。一方、後者は組織の限界というよりも限定合理性の衝突として現れる。

アリソン/ゼリコウ（2016）の組織行動のモデルが示すように組織の実態は「緩やかに結合した組織の巨大な結合体⁽¹²⁾」であり、各組織はそれが直面する環境に応じて異なる「感知装置⁽¹³⁾」をもつ。

具体的には、組織のボトム（現場）ではより多くのルーチンに囲まれ状況は標準化され固定的に認知する傾向があるのに対して、トップは状況をより流動的に捉える。本稿は、このような状況定義のズレ（と一致）のなかで財政課の機能の変化を考察するものである。

考察は、まだまだ不十分であるが、実務と理論が交錯するテーマとして、実務家会員の皆様の批判とコメントを期待し、当学会誌の創刊号に投稿するものである。

1 査定とは何か：意思決定から見た自治体 予算編成の特徴

予算編成の目的は、歳入と歳出を一致させることである。それは2つの段階を踏む。まず、歳入と歳出を見積り、両者を比較し予算編成の方針（フレーム）をつくること。マクロ予算編成と呼ばれる過程である。第2段階は、両者を一致させるための個別事業へのアプローチ、マクロ予算を達成するための個別調整である。これがミクロ予算過程、すなわち査定である。

予算過程の第一の特徴はその硬直性である。その原因は、税その他の財源で構成される歳入と、「公共の福祉」を達成することを目的とする歳出が分離していることにある。

予算はそもそも税の分配計画であり、その民主的統制のため厳しいルールが求められるという制度的な制約がある。しかし一旦それを離れ、意思決定という内的論理に沿って考えれば、予算過程の硬直性は、歳入と歳出が連動しないという単純な事実から発する。それが個々の事業の妥当性を判断する理論

的な基準の不在につながり、資源分配の手段に過ぎない予算が目的化する。

予算過程を意思決定過程と見れば、判断基準の欠如は、査定は交渉であるという第二の特徴をもたらす。要求する事業部門にも査定する財政課も、突き詰めると明確な判断基準をもたない。そのなかで行われる査定の本質は交渉となる⁽¹⁴⁾。以下、詳しく見ていこう。

1.1 硬直性と明確な判断基準の欠落

自治体予算の硬直性は、民間企業の予算制度と比べてみるとよくわかる。筆者は中規模企業の非常勤監査役を務めており、毎月予算の達成状況を精査する立場にあるのだが、企業予算の運用は自治体とは大きく異なっている。

企業にも当然予算はあるが、その目的は利益（本業の儲けである経常利益が重視される）の確保である。予算は、事業セグメントごとに分けられ、売上高、原価、販売管理費の動きによって監視・管理される。営業費用、人件費からパソコンなどの管理経費まですべて集計され、ビルの家賃や電気代、集中管理される在庫などは、社内ルールでセグメントに配分され、売上げ、営業利益率、経常利益と突き合わされる。完全な事業別予算（performance based budget）である。どの部門が利益を生み、どの部門が足を引っ張っているかは一目瞭然である。マクロの目標達成とミクロレベルの活動準則はシームレスにつながっている。

目的も基準も明確であるから、運用には柔軟性がある。たとえば、ある地域で商品が売れ始めたとみれば、大胆に営業活動を拡大し、販売管理費の上積みをする。仮に新たな営業所の開設や販促グッズの増加の費用が1千万円かかっても、売り上げが伸び、利益が2千万円増える見込みが立てば、予算の変更は厭わない。予算に縛られ機敏な投資を行わないことは臆病であり、悪である。

では企業における予算は、いい加減なものかといえばそうではない。株主に示した予算（利益見通し）

が達成されないことは、経営管理層の無能を意味するから、予算目標達成のためにはあらゆる手法が採られる。今回の新型コロナ禍のように不可抗力の予算未達であっても、原因と対策が真剣に議論され、取締役会のそれぞれのメンバーの意見が記録され（後日の責任の明確化のため）、過半数の賛成があつてはじめて予算は修正される。

このような企業予算における目的（利益達成）と基準（B/C）の明確性、強い連動性に比べると、自治体予算の目的はそもそも曖昧である。様々な予算手法の改善策が試みられるが、企業会計的な意味での基準の明確化には程遠い。

自治体において、成立した予算の遵守が至上命題となり、使い切りが奨励され、既存の予算が既得権化するの、予算そのものが判断基準になっているからである。そこで次には、この基準の欠如から査定の特徴を考える。

1.2 交渉としての査定

マーチ/サイモンは意思決定の過程における目的達成の判断基準が明確であることを操作的、そうでないことを非操作的と呼ぶ⁽¹⁵⁾。基準は組織目的の達成度を判断するものであるから、意思決定への参加者が測定可能な目的（明確な「使える」基準）を共有していれば、その決定過程は、分析的・合理的なものとなる。そのような基準が存在しないなら、決定は交渉にゆだねられることになる⁽¹⁶⁾。

彼らは、財政の歳出理論が発達しないのは、財政が本来的に非操作的であることに原因があると、概ね次のように指摘している。

「経済学的には、ある部門予算の限界歳出と社会的厚生限界貢献が等しくなることが、合理的な選択である。しかし、厚生最大化という政府の一般的目的を下位の目的に適用して、その成果を明確に判定する基準はない。したがって歳出に関する理論的処方箋は現れない⁽¹⁷⁾。」これはまさに自治体の予算において我々が直面している課題である。

予算過程は結局、理論的分析ではなく、交渉なのである。

予算「理論」は、明確な基準がないなかで、政策の効果を高めるための技術的知恵である場合が多い。サンセット方式やシーリング、pay as you go 方式や枠予算などは⁽¹⁸⁾その例である。

たとえば、枠予算方式の主な目的は、歳出を財源の範囲に抑え込むことであるが、これは要求部局への一定の権限委譲とセットで行われた。これはまさに査定という行為が交渉であることを示している。査定が合理的分析過程なら、このような「配慮」は必要ないからである。

予算担当者によく知られる、大蔵省主計局に伝えられる「予算担当者執務十戒」は、予算は交渉であることを反映しており、「交渉の心得」としても十分に通用する内容である。予算の有名な格言である「要求なくして査定なし」も交渉に通じるものであるし、また有能な査定担当者は知識の専門家ではなく、交渉巧者であるという指摘は他国にもみられる。

ヘクロとウィルダフスキーは、イギリスの財務省官僚の行動を観察し「良い査定官は有能な素人である。…彼は議論する能力を頼りに議論の論理矛盾を見つけ出し、彼自身は、細部については大まかにしか理解していない議論の欠点を探し出す⁽¹⁹⁾」と言っている。

担当者十戒

- 1 いばっちゃいけない 相手はポストに敬礼だ。心しよう。
- 2 怒っちゃいけない 相手の立場を理解しよう。
- 3 甘くなっちゃいけない 相手の要求を見極めよう。
- 4 上を向いちゃいけない 相手を説得しよう。

・ …

・ 紀内（2004）107 頁

しかし、予算査定が交渉なら、政策の統一性はどうなるのか。もし査定が自治体の政策決定を左右しているとするなら、自治体の政策体系は行き当たり

ばったりの事業の集積に過ぎないのか。次にこの点について考える。

1.3 政策の統合と査定

査定が交渉の結果であるとすれば、そこには妥協という非合理的な要素が含まれる。そのようにして出来上がった政策の集まりは、どのように統合されるのか。サイモンによれば、組織の統合は個人の行動の統制を通して行われるが、その手法には、権限、コミュニケーション、能率そして組織への一体化、があるが⁽²⁰⁾、前3者は目的の明確化と共有の手法であり、結局、統合は目的をできる限り明確にすることに帰着する⁽²¹⁾。以下、政策目的の実態から予算編成における政策統合のしくみを考える。

自治体はいくつもの目的をもっている。この政策目的の自治体の活動を全体として見ると、橋本信之が指摘するように、ある具体的な目的のための活動のまとまりである「プロジェクト」が多数、並行して存在している⁽²²⁾のが現実である。

このプロジェクトのあり方をより具体的にみると、多様なプロジェクトが併存するとともに、それぞれのプロジェクトは複数の目的を含んでいる。

たとえば、住民の健康を促進するプロジェクトとして、健康診断、減塩運動、ラジオ体操推進等のプロジェクトがあるが、他方でラジオ体操プロジェクトは、健康・体力の増進、早起きの習慣化（規律）やコミュニティの維持という複数の目的をもつことができる。プロジェクトの目的はこのように輻輳して存在している。

このようななかで、予算編成と並ぶ財政課の伝統的な仕事に、出来上がった予算のメディア発表資料の作成や記者レクチャー、議会に向けての知事提案理由の作成等がある。

これは、多様な政策（プロジェクト）のなかに共通の分母を見つけ出し、いくつかの柱をつくり、それを首長の公約や総合計画の重要政策と結びつけ、統一的な組織活動としてメディアや住民に示すために行われる包摂的な戦略形成である。そのような体

系化により、政策は統一性を獲得し、執行をとおして現場で統合されていく。政策の統合は発見され、形成されていくものである。

財政課の予算編成が中盤を過ぎると、課長や幹部の間で交わされはじめる「良い玉はあるか」は、統合の核となるインパクトのある政策はあるか、という意味である。

ミクロの予算編成過程を全体として見ると、事業の査定（個別の決定）と、事業を組み合わせるという作業が並行して行われている。査定は、最初は慎重であるが、組み合わせる作業が進み戦略が見えてくると、徐々に大胆になる。交渉の手法としても、「この方向でまとめたいので、事業内容を修正してもらえないか」という提案もできるようになる。その方向性は首長の公約などと結びつけられ交渉力を高めていく。

担当者の段階から課長査定の段階になると、その組み合わせはさらに明確になり、予算全体の柱、方向性（ストーリー）が見えてくる。首長への説明は、このストーリーとそれを支える「よい玉」を中心に行われ、それらを中心とする首長査定が準備される。

財政課は原課の説明から玉を見つけ出し、それを磨き、組み合わせてトップに示す。ボトム・アップでもトップ・ダウンでもない、いわばミドル・アップダウンの政策形成を担っている。財政課が担う政策形成（政策の統合）は、このような特色をもつが、それは首長と各事業部門が状況認識を共有しているという条件が備わっている場合に機能するもので、決して普遍的ではない。

ところで、政策形成は、多くの選択肢から特定の政策が選択される「選択の決定」とそれを執行するための「具体化の決定」に分けることができる⁽²³⁾。前者は、いくつかの選択肢から何を選ぶかに関する決定であり、後者は、決まった選択肢をどう実現していくかに関する決定である。外部環境との関係を決める戦略決定と内部の業務執行決定といっても良い⁽²⁴⁾。

財政課の機能は、国から与えられた政策の執行組

織という自治体の歴史的条件から、長い間、主に後者を重点に形成されてきた。その後、自治体に必要となった前者の決定も財政課が担うようになったのである。自治体の政策形成は、分権改革以降、具体化の決定から選択の決定に重点を移しつつある。財政課への評価の変遷は、このような変化の反映でもある⁽²⁵⁾。

いずれにしても、財政課の機能を考えるとき、選択の決定と具体化の決定の二つの側面があることは認識されなければならない。とりわけ、具体化の決定、換言すれば査定の技術的な側面を看過することはできない。そこで次にこの点について簡単に見ておく。

1.4 政策向上技術としての査定

組織における問題解決は、複雑な環境のなかで能力に限界がある人間によって行われる。そのような解決は、あらゆる選択肢を集め検討し、すべての効果を見極めるといった完全合理的なものではなく、思いついた解決策をとにかく検討し、満足できるものであればそれを解決策とするという限定合理的なものになる⁽²⁶⁾。

自治体における政策形成も限定合理的なものであるが、ここで問題が解決したと考える基準を満足基準⁽²⁷⁾と呼ぶとすれば、自らが考えた解決策の満足基準は低くなりがちであること、また、最初にたどり着いた解決に満足する傾向が強いことは常識で理解できる。

ここでの予算査定は、事業効果の明確な判定基準がないなかで組織としての満足基準を上げるための技術としての側面をもっている。これは、さらに形式的技術と実質的技術の二つに分けることができる。

形式的技術の例として、たとえばサンセット方式（一定年限を経過した事業は自動的に廃止となる）は、強制的に新しい事業を考えるきっかけをつくり政策の幅を広げる工夫である。マーチが後に理論化した新たな政策の探索（*exploration*）と深耕（*exploitation*）の区別に拠れば⁽²⁸⁾、探索を促すことによ

り政策を「次善の策の罫」（*suboptimal stable equilibria*）から救い出す技術である。新政策を促す積極的枠予算も同様な効果を狙ったものである。

予算要求や査定結果の公表なども、市民の目を借りて、マンネリ化し、低下しがちな満足基準を上げるための工夫と考えれば理にかなっている。自治体によっては、出てきた要求について理由を言わずにこれではだめだという乱暴な知恵もあるが、これでも確かに政策はよくなる。

実質的技術は、たとえば、本体予算に対する付随予算の割合がある。事業費に占める事務費、食糧費の割合や 1000 万円のイベントについて、1000 万円の PR 経費は過大であるなどの常識的な判断。具体的な割合については、自治体ごとに多少の幅があるであろうがこのような原則は査定の技術としてどの自治体も共有しているはずだ。

この観点からすれば、いわゆるアベノマスクは、政策選択の決定としてはあり得るであろうが、その配達にマスク本体とアンバランスな経費をかけたことは、財務省の査定（別に財務省ではなくても良いが、常識的な業務執行プロセスの精査）が飛ばされていることを示唆している。割合原則が尊重されていれば、自治体に一括送付し、分配を任せるなどの知恵が出るはずで、これほどひどいことにはならなかったと思われる。

実質的技術については自治体ごとの長い蓄積があり、それぞれユニークな原則がある。福井県では 3 K 予算（会議、計画、啓発事業がワンセットの予算。知恵が出ないとこの種の予算が出てくる）はできるだけ避けるというルールがあった。このような技術的知恵は、多くの執行過程を見るという経験をとおしても個人的にも蓄積し、それが上述の「有能な素人」をつくり上げていく。

まとめれば、財政課の査定には、政策の統合を進める意味の政策形成機能と政策の満足基準を上げるための技術という二つの機能があるのである。

次節では、このような点も念頭に置いて、財政課の政策形成機能を照らし出す類型モデルを考えてい

く。

2 組織内関係の分析ツールとその背景

本稿の目的は、自治体の政策形成を組織の意思決定理論からの考察を行うものである。そこでまず、組織論における意思決定論の特徴を簡単に述べる。

組織は共通の目的のもとに「意識的に調整された人間活動の…体系である⁽²⁹⁾」が、組織における人間をどの捉えるかにより、次のように3つのモデルに分けることができる⁽³⁰⁾。

- 1 組織の構成員は受動的機械であるという、機械的人間観をもつ科学的管理法モデル
- 2 組織の構成員は組織に個人的な動機、目的や価値観を持ち込む組織均衡モデル
- 3 組織の構成員は意思決定者、問題解決者であり、組織内の行動を知覚・思考過程を中心に考える情報処理モデルである。

意思決定理論は第3のモデルであり、本稿もこの観点から、自治体内の政策形成における財政課の機能を考えていく。このモデルは、組織における個人は、目的を志向し合目的に行動するが、同時に能力に限りがある限定合理的な存在⁽³¹⁾であると考ええる。意思決定論にとって、組織は限定合理的な個人の限界を乗り越え、合理性のレベルをあげるために情報処理装置である。

一方、組織を取り巻く外的環境は複雑・多様であり、情報処理能力に限界がある人間—その集合体である組織—は、環境を「状況定義」というフレームを使って単純化し組織内に取り込み、情報処理を可能にする。これがマーチとサイモンの意思決定論の前提となる構図である。以下、鍵となる状況定義という概念を見ていく。

2.1 状況定義というパラメータ

状況定義とは、複雑な現実のなかで、限られた能力しかもたない人間が決定を行うための認知のしくみである⁽³²⁾。つまり、外的環境の情報処理を可能にするためのパラメータ（媒介変数）であるが、それ

は二つの前提に支えられている。

一つは、「人間が限られた数の変数と限られた範囲の結果のみを含んでいるクローズド・システムを、世界の残りの部分から分離することができる⁽³³⁾」という仮定であり、もう一つは「前提がなければ結論はない」という公理⁽³⁴⁾である。決定は無から有の産出ではなく前提から引き出されるのである。

このような特性をもつ状況定義は単なる客観的環境ではなく、意思決定主体の経験や決意を含む。外部環境をモデル的に切り取った状況定義という「ふるい」を通して事実が集められ、意思決定の前提がつくられる。状況定義という概念は、同じ環境においても、異なる対応が生じるという経験的事実をよく説明する。人は単に環境に反応して行動するのではなく、環境を解釈して得た意味に基づいて行動するのである。

一方、理論的には、状況定義を構成する諸要素は「心理学的・社会学的過程の結果」という主観的存在であり、客観的なデータとみなすことができない⁽³⁵⁾という欠陥をもつ。

組織内の個人の意思決定に影響を与える要素は、個人にとって外的でなければ客観的検証は不可能だが⁽³⁶⁾、状況定義はそれ自体が心理学的・社会学的な過程の結果であるから、これを用いて組織における個人の意思決定を説明することは、一種のトートロジー（自分が見たいような状況を定義し、それによって意思決定を正当化する）となる。本稿冒頭に掲げた「警句」はこの点に関する。

そこで本稿は、状況定義のもつ現実の説明力を活かし、客観的なデータとして利用可能にするため、状況定義の実体的な違いを無視し、組織におけるトップとボトムの環境に関する認識枠組みが同じか異なるかという関係に還元する。

ところで、この状況定義はどのように生成されるのか。そこには環境要因と組織要因がある。

環境要因としては、たとえば次節で触れる仕切られた多元主義がある。そこでは業界別に組織された利益とそれに対応する行政組織（省庁、担当部局）

の間に密接な関係が結ばれており、一定の傾向のある情報が恒常的に提供されている。その結果、安定的な状況定義が形成され、既得権保護的な政策がつけられる。このような官僚制と利益構造の結びつきは、わが国に特殊ではない。アバーバック等は、官僚と政治家の違いを分析するなかで、専門分化した官僚機構の特徴として、「組織的利益への対応、所管利益への集中、既存利益構造の尊重⁽³⁷⁾」をあげている。

組織的な要因は、もう少しわが国に特殊である。大部屋主義の中で頻繁な異動を繰り返す自治体職員がまず身につける政策形成は、既存の政策の修正である。事業部門において、前任者の起案を見ながら事業を執行し、その過程で新たな要望や課題に直面し、当該事業の実施要領を修正する新任職員の行動を想起すればよい。それは職務記述書に基づき採用され、専門知識を支えにする欧米型の職務遂行よりは前例に基づくインクリメンタルな課題解決が相対的に重要になるだろう。

2.2 目的の測定可能性（操作性）

目的の測定可能性については1.2で述べたように、政策目的が具体的であればそれだけ統合は容易になる。測定可能とは、目的を実現するため行為＝手段（A）と代替的行為＝手段（B）のどちらがより効果的であるかを具体的に測定できる基準をもつことである⁽³⁸⁾。測定可能性には事前の測定可能性と事後の測定可能性があるが、事前に目標を定め、事後にその達成度をチェックする成果主義は、事後の測定可能性を高めるための手法である。

一般に自治体の目的は「住民福祉の向上」など曖昧なものが多く、下位の目的も「活力ある産業」や「健康長寿」など測定可能性は高くない。総合計画体系のなかで、目的を下位の手段に分割し、目的と手段の連鎖をつくるのは測定可能性を高めることを狙ってのことであるが、成功してきたとは言い難い。

様々な要因が目的の測定可能性に影響するであろうが、2003年の統一地方選挙において登場したロー

カル・マニフェスト（以下「マニフェスト」という）は、測定可能性を高めるためのツールであった。それが登場する論理について触れておきたい。

2.3 本人・代理人関係の変化

自治体の政策目的は、曖昧で検証ができないことを非難され続けてきた。決してそれに対する見直しがなかったわけではない。曖昧な公約を掲げて当選した首長がつくる総合計画においても政策目標は少しずつ具体的になり、住民参加が推進され、また個別案件に関する住民投票なども行われるようになった⁽³⁹⁾。

しかしマニフェストの登場は21世紀を待たなければならなかった。その大きな理由は、地方政治における有権者（本人）と代理人（政治家、ここでは首長）の関係が住民全体の（積極的・消極的な）信頼に基づく裁量の広い委任関係と構成されてきたからだと解釈できる。

信頼には政策の曖昧さ（測定可能性の低さ）を補う機能がある。選挙には人を選ぶ側面と政策を選ぶ側面があるが、人を選ぶとき、政策の決定と具体化の決定には隙間があっても良い。選挙が人への信任投票であるなら、政策とその具体化の空隙は人が埋めることが前提とされている。本人と代理人の間にはある種の信頼関係が存在し、幅のある白紙委任が成立している。その限りで曖昧な公約が受け入れられる。

本人と代理人の信頼関係が失われるとき、選挙は人を離れて政策に注目することになる。そこにマニフェストが登場する素地ができる。リクルート事件など1980年代後半からの政治・行政不信のなかで自治体政治・行政に決定的な変化をもたらした官官接待問題が転機であった⁽⁴⁰⁾。「マニフェスト型選挙のもとでは…『政策』＝マニフェストを選ぶのが首長選挙となる⁽⁴¹⁾」。有権者と首長の関係は命令委任的になるから、マニフェストに掲げる政策は必然的に経費や工程や成果を具体的に示すものになる。

マニフェストを掲げ当選した首長は、その政策を

できるだけ忠実、迅速に実現することをめざす。今度は自らが本人となり、代理人である職員を目的のために動かしていかなければならない。首長と職員の関係も目標達成が重要になる。

もう一步踏み込んで考えれば、マニフェストを掲げて戦った候補者は、有権者は政治家を信頼していないという状況定義を行い、それに適合する政治手法としてマニフェストを選んだのである。初期の改革派首長とは、保守/革新とのイデオロギーとは直接関係なく、本人・代理人関係を戦略的に人的信頼関係から政策委任関係に組み替え、政策目的の測定可能性を重視した政治家である。

3 政策形成の類型モデル

2.1、2.2 で示した「状況定義の相関関係」と「目的の測定可能性」という二つの基準を一応独立のものと考え、縦軸、横軸にすると図1のように4つの象限ができる。

第1、第2、第4の3つの象限は政策形成の特徴を示すものとなる(第3象限の組織は成立しない)。以下、それぞれの象限に現れる政策形成の特徴とそれに対応する財政課の機能を整理してみたい。もちろん、現実には、この3つの政策形成のパターンは併存し、どれがより前面に出るかということである。

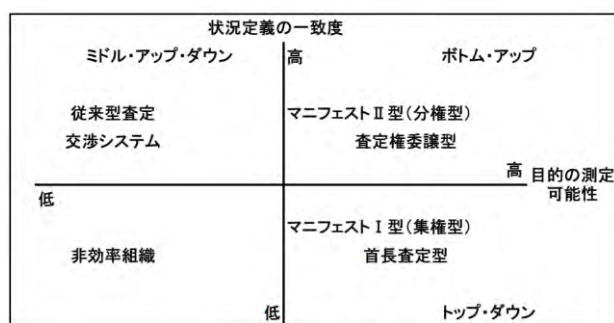


図1:政策形成の類型モデル
出所:筆者作成

3.1 ボトム・アップ型

第1象限は、トップとボトムの状況定義の一致度が高く、かつ目的の測定可能性が高い場合である。様式化すれば、外的環境の変化が少なく、トップも

ボトムも環境認識に差が生じず(状況定義の一致)、変化はあっても事前に概ね想定でき、したがって、なすべき事は予め具体的にプログラム化できる場合である(目的の測定可能性が高い)。

歴史的には、このような環境の下で、科学的管理法や政治行政分離論を前提とする近代的官僚機構が生まれたと言えるであろう。両者は一見トップ・ダウンに見えるが、どちらもボトムの自律性をめざしている。トップ(経営者、議会)が決めたルールは明確であり、現場が適切な解釈を通してプログラムを同定し、自律的に執行すべきだという前提がある。科学的管理法はそのための労働者の訓練システムであり、官僚制は試験により、その任に堪える人材を選び運用するするシステムである。

このような条件の下では、そこに政策があるとなれば、それは既存プログラムの修正である。2.1 で述べた新任職員の行動であって、自治体政策の多くは、なおボトム・アップで形成されている。

地方分権以降、第1象限には部局権限委譲を志向するマニフェスト型行政が登場するが、これは3.3において述べる。

3.2 ミドル・アップダウン型と査定による政策形成

第2象限は、状況定義の一致度が高く、かつ目的の測定可能性が低い(政策目的が曖昧な)場合である。様式化して考えれば、環境変化が漸次的で方向が定まっているような状況や、また、政治・行政の現場において各種の政策が業界/利益団体と密接に関連して運営され、同時に首長の集票も業界/利益団体(経済団体を越えた広い意味である。以下「業界団体」という)がベースとなっている—いわゆる「仕切られた多元主義」⁽⁴²⁾—の構造的特徴をもつ環境においては、両者の状況定義の一致度合いは高いであろう。行政の縦割りの利害調整と課題解決が首長の再選戦略と親和するからである。

このような条件の下で、政策目的の明確化はトップの戦略とボトムの活動の調整を通して行われよう。

財政課は、一方で予算査定を通して各事業部門の個別活動を幅広く把握し、他方、首長査定等を通してトップの選好に触れる。財政課の機能は、ミドル・アップダウンの政策形成を担うことである。

知識の形成としてのミドル・アップダウンについて野中（1990）が描写する特徴は⁽⁴³⁾、財政課の政策形成にも共通する。その本質は「ミドル・マネジメントは戦略的なマクロ情報と現実の手触り（ハンズ・オン）のミクロ情報、すなわち場に普遍的な情報と場に特殊な情報とを統合できる戦略的ポジションにあ⁽⁴⁴⁾り、「知識創造はトップの大まかな方向付けを受けたミドルとその集団が知識創造を創始し、一定期間内で関連の深い他者を巻き込んで…集中的に行う⁽⁴⁵⁾」ことになる。

しかし、このようなミドル・アップダウン型のマネジメントが可能になるのは、トップとボトムの状態定義が一致しているという条件が備わっている場合である。状態定義が一致しているからこそ、広い権限が委任されるのである。再び野中によれば、「（ミドル・アップダウンの：筆者）組織原理は…「人に賭ける」組織編成である。「人に賭ける組織」とは…究極的には分社経営になる可能性もある⁽⁴⁶⁾」つまり、大幅な権限委譲であり、そこでは「よきに計らえ」の殿様型首長が評価される。

このミドル・アップダウン型の組織運営はしたがって、「企業内で時間をかけて選抜された幹部職員集団の…ネットワーク（として：筆者）組織風土⁽⁴⁷⁾」を形成し、時にトップそのものにも「手の届かない⁽⁴⁸⁾」ものになるリスクを内包している。

一方、このような環境条件の下で生み出されるのはインクリメンタルな改良型政策であることは留意されなければならない。この点に関連して、日本企業の組織的な強みはその環境に規定されており、一定の限界があることはつとに指摘されている。

たとえば、日本の企業組織が強みを発揮するのは「需要の変動が連続的で、ドラスティックでない状況のもと…（であり：筆者）…需要が非常に安定していたり、あるいは極端に変動したりする場合」に

は効率的ではない⁽⁴⁹⁾。また、日本企業の成功に共通する「技術蓄積のパターンは、(1)生産経験を積むことによる学習、(2)現場の知恵を活かした技術改良、(3)いくつかの技術の融合による新技術開発、(4)ユーザーとの相互作用を通じた情報蓄積などである」とされ、石油化学産業のような基礎研究におけるブレークスルーを要する産業では、日本組織の強みは発揮されない⁽⁵⁰⁾。いずれも、トップとボトムが状況定義を共有する環境と解される。自治体も日本企業とこの組織特性を共有しており、従来型の予算査定（＝政策形成）も普遍的システムではない。

3.3 2つのマニフェスト・システムと財政課の政策形成権の縮小

第3象限は、状況定義の一致度も低く、目的の測定可能性も低い非効率組織であり、組織として存続が困難になるため、考察の対象からは外れる。第4象限はトップとボトムの状況定義の一致度が低く、目的の測定可能性が高い場合である。第2象限とは逆のケースである。

既に述べたように、自治体の現場組織は各種の業界団体と密接な関係を結んでおり⁽⁵¹⁾、また、業界団体からの要望等は全体調整を経たものであるという点で一定の公共性をもっている⁽⁵²⁾。分野別に専門化した各部局にとっては、この狭い公共性が真の公共性に見え、そこからの情報が重要な意思決定前提となる。ルーチン化した政策と結びついた状況定義は、容易に変化しないのである。その結果、このような業界団体のウエイトが全体として低下したり、業界間のバランスが大きく変化した場合、一上記、官官接待事件を想起―首長と部局の状況定義は乖離する。トップとボトムの状況定義が一致しないなかで、マニフェストが測定可能性の高い政策群を導入した場合、マニフェストを達成するためにはトップ・ダウン型の政策運営となる（マニフェストⅠ型と呼ぶ）。

たとえばその典型は、福井県の西川一誠知事（2003-2019）である。西川は、予算編成過程の前に「政策議論」というしくみを設け、そこでマニフェ

ストに基づき予算の方向性を具体的に決める。予算の方向性が決まるから、査定の役割は政策の決定ではなく技術的な側面に限られ、時間が短縮される。その分だけ知事査定の時間が延び、各部局の予算はマニフェスト実現の観点からさらに検討、修正される。そして出来上がった予算は、新年度早々知事と部局長の「政策合意」により達成目標が設定さて、秋の中間ヒアリングでは進捗状況が確認される。

ここでは財政課の政策形成機能は縮小され、それに代わりマニフェストの政策を実現するため各部局に積極的に介入する政策推進課が置かれる⁽⁵³⁾。

しかし、マニフェスト型の政策形成は、これとは全く反対の分権型の第1象限にも現れる。典型は三重県の北川正恭知事（1995-2003）である⁽⁵⁴⁾。

これは、次のように考えれば理解できる。状況定義は上に述べたように主観的な要素を含むから、トップが自らの状況定義をボトム（職員）に強く働きかけることを通して両者を一致させることも可能である。状況定義が一致すれば、政策形成はボトム・アップになる。北川はこの手法を採った（マニフェストⅡ型と呼ぶ）。2期8年間で振り返った『生活者基点の「行政革命」』から、北川が目指した県政のキーワードを拾ってみよう。

「首長のビジョンを職員が共有するには、…職員の内発的な取り組みを認めなければいけない」（北川 2004:135）、「職員との関係では二種類あると考えた。一つは職員と徹底的に対立してもトップダウンでやりきる方法。もう一つは職員が納得して強調して行う方法である。…私は後者を選んだ」（同 143）という。ボトム・アップではあるが決して初めから職員に任せるのではない。

同時に、「（トップは：筆者）今までは得てして「うまくやっておけよ」など曖昧な形で責任を回避してきた。トップリーダーのビジョンは「断固そうあるべきだ」と徹底すべきである。そして、そのトップのビジョンを決めるのは、県民である。県民…から選ばれた知事…だからこそ志が高い」（同 135）。

つまり、県民の命令的委任を受けた知事が、自ら

の状況定義を職員に受け入れるように促しているのである。

「さわやか運動から始（まった三重県の改革は：筆者）、…意識改革に重点を置いた改革だった…自己否定なき個人や組織は、これからは生き残れないぞ」（同 20）である。

そのようにして意識が変わってきた職員に権限が与えられる。「エンパワーメントは…個々の職員が、内在する能力を最大限に発揮することである。…このことは裏を返せば、自己決定・自己責任である」（同 78）

このような観点からは、「財政課の財政規律に縛られていたら、部長はなんのための部長なのか…財政課に責任転嫁するのは責任放棄ではないか」（同 73）ということになる。

北川も西川も、結果として財政課の役割と権限を縮小したが、北川は、意識改革の妨げとして財政課を捉えており、西川は、既得権的意思決定を体現するマニフェスト政策推進の組織的障壁と捉えている。したがって北川は、意識改革と部局への財政権限の委譲というボトム・アップをめざし、西川は、財政課に代わり現場から切り離された政策推進課という新組織をつくり、トップ・ダウンを進めたのである。北川は組織学習を志向し、西川は組織運営を志向したといえよう。

おわりに

本稿の仮説とそこから得られる知見、および今後の課題について整理したい。

まず、財政課が政策形成に中心的な権限をもちえたのは、トップとボトム（首長と部局）の状況定義が一致し、曖昧な政策目的が許容されたある種の「予定調和」（北川 2004:21）的な条件があったからである。自治体の政治・行政におけるマニフェストの導入に帰結する変化によりこの条件は崩れ、ミドル・アップダウンを本領とする旧来の財政課の政策形成機能は縮小した。

ここではじめにに掲げた予算査定に関する三者の引用に戻れば、滝本は分権前の財政課の政策形成機

能を見ており、同時に国の職員らしく、執行を支える査定の技術的側面を重視している。北川は、仕切られた多元主義構造の象徴としての財政課を批判し、松木は、政策形成権の部分的喪失を受け入れつつ、後に残る査定の技術的機能を考えているのである。

この失われた政策形成機能は、何かで補われなければならない。まず、状況定義の不一致を受け入れるなら、政策形成はトップ・ダウンで進めることになる（マニフェストⅠ型）。トップのリーダーシップで状況定義を一致させるなら、ボトム・アップも可能である（マニフェストⅡ型）。いずれもトップの負担が大きく組織に軋轢も生じる⁽⁵⁵⁾ため、その負荷を軽減するマネジメントが必要になる。

一つは政策推進型の組織の創設（充実）である。2017 年度には都道府県で政策を冠する部（局）は19⁽⁵⁶⁾（うち4は企画政策や政策企画などのハイブリッド型）に達し、課レベルでは27を数える。但し、この財政課から政策課への変化は不可逆的ではないし、様々なバリエーションがある。三重県でも福井県でも知事が替わった後に、予算調整課（三重県）、財務企画課（福井県）は財政課に戻り、一種の揺り戻しが起こっている。

ボトム・アップ型の政策形成には、トップと現場の状況定義の一致が重要になる。トップとボトムをつなぐしくみとして、三重県がめざした部長会議の活性化（北川 2004：27-28）という手法もあり得るだろう。経営学の知見では、環境が不確実になるとトップの戦略的意思決定が重要になることが示され、トップマネジメントの機能が重要になることが指摘されている（延岡 2002）ことなどが参考になるだろう。

この点からは、近年の総合計画策定の過程に見られる幅広い住民参加が注目される。地方創生総合戦略が要求した「産官学金労言士の連携⁽⁵⁷⁾」が仕切られた多元主義の残滓を象徴するとすれば、最近の自治体の取り組みは、現場からこれを乗り越える試みなのかもしれない。

最後に、論理的には財政課が政策推進機能を果た

すことも可能であるが、実際にはかなり難しい。財政課が担う技術的側面—あるとすれば、これが財政課のレゾン・デートルである—は、アベノマスクの例からも分かるように、政策の暴走を止める機能が期待されており、政策の推進とは逆方向に働くからである。

自治体を取り巻く環境の変化によってトップの政策形成機能の強化が重要になることは経営理論が教えるところである。そのなかで財政課のもつ執行に関する技術的査定の要素をどのように残すのが課題になる。トップの強化によりその機能が制限されるのであれば—そしてその傾向はマニフェスト以降強くなっているように思われる—、議会の機能強化が必要であろう。また、様々な不祥事を経験し、進化している企業のコーポレートガバナンスの成果を真剣に学ぶ必要もあろう。

—— 注 ——

- (1)2019 年度からの科学研究費基盤研究（C）19K01460「自治体官房系統組織の研究—都道府県における「財政課」の実態と機能—」の中間成果である。
- (2)滝本（1993）269 頁。
- (3)北川正恭三重県知事（当時）の第 154 回国会（衆議院）「憲法調査会地方自治に関する調査小委員会」（2002 年 7 月 11 日）における参考人としての発言
- (4)松木（2017）51 頁
- (5)北崎（1995）32 頁。節の標題である。
- (6)威信の源泉は、形式的には財政課職員の昇進実績に表れる。最近の県職員調査では、本庁部長級職員のおよそ 6 割が課長補佐級までに財政課を経験している。竹内（2019）
- (7)石原/山之内（2011）には、68-69 頁に若干の記述がある。打越（2004）は、自治体の行政機構研究は、総務部局・財政部局・企画部局を対象とするものが多いと言うが、大部分は自治体の企画部局に関するものであることは、その豊富な参考文献からも読み取れる。
- (8)自治体に関しては宮崎（2015）、国については足立/城山（1999）がある。
- (9)菊澤（2006）2-3 頁。このような新古典派経済学に向けられ

- た、企業という組織の中で何が起きているのかという問いが組織に関する経済学を発展させてきたことについて、青木（1989）第1章を参照
- (10)日本都市センター（2012）18-21、北崎（1995）34-39 頁、岩崎（2013）40-41 頁、稲沢他（2012）18-20 頁、金井（1999）136-137 など多数
- (11)山本（1990）
- (12)アリソン/ゼリコウ（2016）303 頁
- (13)アリソン/ゼリコウ（2016）303 頁
- (14)マーチ/サイモン（2014）197 - 199 頁
- (15)詳細な定義は、2 - 2 を参照。なお、本稿ではマーチ/サイモン（2014）57 頁の高橋の注 32 に従い、原則として測定可能性という言葉に置き換えて使う。
- (16)マーチ/サイモン（2014）198 頁、243 頁
- (17)マーチ/サイモン（2014）199 頁
- (18)1.4 を参照
- (19)Hugh Heclo & Aaron Wildavsky（1981）P60
- (20)サイモン（2009）第7章～10章
- (21)一体化はリーダーシップによる統合である。
- (22)橋本（2005）89 - 90 頁
- (23)イーストン（1996）312 頁
- (24)延岡（2002）26 頁
- (25)両者の関係については竹内（2020）を参照
- (26)マーチ/サイモン（2014）212 頁
- (27)マーチ/サイモン（2014）179 頁
- (28)March(1991)p71。「探索よりも深耕を…研ぎ澄ましていく（組織は：筆者）、短期的には効率的であるが長期的には破滅する。」
- (29)バーナード（1968）75 頁
- (30)マーチ/サイモン（2014）8 頁
- (31)人間の能力は限られており「一人の…個人の行動が、多少なりとも高い合理性に達することは不可能である。彼が探索しなければならぬ代替的選択肢の数は非常に多く、…（それ）を評価するために必要とする情報はあまりにも膨大であるため、客観的な合理性に接近することさえも想像しがたい」サイモン（2009）143 頁
- (32)「客観的状況を単純化・選別した偏ったモデルであり、この濾過は決定過程に入る「所与のもの」…のすべてに影響する（マーチ/サイモン 2014：195 頁）
- (33)サイモン（2009）146 頁。サイモン（2016）37 - 42 頁
- (34)サイモン（2016）18 頁。「理性は、適切なインプットあるいは前提の集合が与えられた後でのみ働くようになる」（同：21）。
- (35)マーチ/サイモン（2014）177 頁
- (36)サイモン（2009）161 頁
- (37)Aberback 他（1981）10-12 頁 38)
- (38)マーチ/サイモン（2014）197 頁、56 頁。
- (39)竹内（2020）15-18 頁を参照
- (40)竹内（2020）2. (2) 及び (3) を参照。本稿の文脈に即して考えれば、仕切られた多元主義の限界が現れたと考えることができよう。
- (41)金井（2010）64 頁
- (42)青木（1992）第7章参照。表題は「官僚制多元主義」であるが、その後「仕切られた多元主義」とも呼ばれ（青木：2001）、そのように呼ばれることが多い。鶴（2002）等
- (43)野中（1990）124 - 130 頁
- (44)野中（1990）129 頁
- (45)野中（1990）130 頁
- (46)野中（1990）130 頁
- (47)稲葉（2017）iv 頁
- (48)稲葉（2017）2 頁
- (49)青木（1992）50-51 頁
- (50)伊丹（1991）170-171 頁
- (51)たとえば 2018 年度福井県知事部局の管理職退職者に関する資料「退職者再就職状況」（福井県総務部人事課：https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/jinji/saishushoku/kouhyou_d/fil/saisyuusyoku01.pdf）を見ると、76 人の退職者のうち 41 人（約 54%）が、いわゆる業界団体、関連団体に再就職している。
- (52)鶴（2002）2 頁。この公共性は、業界団体がもつ「抜け駆け禁止の相互監視」という性質によるところも大きいと思われる。
- (53)竹内（2017）「3.自治体行政の環境変化」を参照
- (54)佐賀県の古川康知事（2003-2014）も同様。
- (55)三重県でも福井県でも知事が替わった後に、予算調整課（三重県）、財務企画課（福井県）は財政課に戻り、一種の

揺り戻しが起こっている。

(56)2008 年度には「10 を超える」であった(石原/山之内 2011: 64)。

(57)まち・ひと・しごと創生総合戦略(2018 改訂版) 14 頁
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h30-12-21-shiryou1.pdf>

—— 参考文献 ——

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉(2015)『公共政策学の基礎 新版』有斐閣ブックス
足立伸/城山英明(1999)「大蔵省の政策形成過程」『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版社、第9章
青木昌彦(1989)『日本企業の組織と情報』東洋経済新報社
青木昌彦(1992)『日本経済の制度分析 情報、インセンティブ、交渉ゲーム』筑摩書房
青木昌彦(2001)「仕切られた多元主義を越えて」RIETI コラム 2001 年 5 月 15 日
https://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0001.html
(2020 年 5 月 15 日閲覧)
石井耕(1996)『現代日本企業の経営者 内部昇進の経営学』文眞堂
石原俊彦/山之内稔(2011)『地方自治体組織論』関西学院大学出版会
伊丹敬之(1991)『日本の科学産業 なぜ世界に立ち遅れたのか』NTT 出版
稲垣浩(2015)『戦後地方自治と組織編成』吉田書店
稲葉陽二(2017)『企業不祥事はなぜ起きるのか ソーシャルキャピタルから読み解く組織風土』中公新書
今井照(2001)『新自治体の政策形成』学陽書房
岩崎忠(2013)『自治体の公共政策』学陽書房
加藤芳太郎(1982)『自治体の予算改革』東京大学出版会
金井利之(2010)『実践 自治体行政学』第一法規
菊澤研宗(2006)『組織の経済学入門』有斐閣
紀内隆宏(2002)編著『実践・予算編成 予算編成のテクノロジー 第二次改訂版』ぎょうせい
岸田民樹(1999)「状況適合理論(Contingency Theory)」『経営理論の変遷—経営学史研究の意義と課題—』文眞堂、第7

章(91-106)

北川正恭(2004)『生活者起点の「行政革命」』ぎょうせい
北崎秀一(1995)「予算編成と政策形成過程」湯浅利夫編集代表『予算編成と行財政管理の新しい手法』ぎょうせい、第2章
佐賀県統括本部政策監グループ(2014)「佐賀県庁経営改革の歩み(内部マネジメント編) 平成26年改訂版」
滝本純生(1993)「財政課論—地方単独事業の時代における—」大森彌編集『行政管理と人材開発』ぎょうせい、第12章
竹内直人(2017)「自治体における政策形成と予算編成の関係変化—マニフェストの自治体行政管理への影響—」『公共政策研究』第17号 52-68
竹内直人(2019)「遅い昇進の中の隠れた早い選抜—自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」大谷基道/河合晃一編集『現代日本の公務員人事』第一法規、第8章
竹内直人(2020)「自治体総合計画とマニフェスト—マニフェストから政策集への変化を考える—」東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.70(近刊)、第1章
鶴光太郎(2002)「「仕切られた多元主義」再考—rethinking “bureaupluralism” —」Economics Review No. 3(2002 年 1 月 30 日), RIETI
日本都市センター編集(2012)稲沢克祐/鈴木潔/宮田昌一著『自治体の予算編成改革』ぎょうせい
延岡健太郎(2002)「日本企業の戦略的意思決定能力と競争力 トップマネジメント改革の陥穽」一橋ビジネスレビュー 2002 年 Summer24-37
野中幾次郎(1990)『知識創造の経営 日本企業のエピステモロジー』日本経済新聞社
橋本信之(2005)『サイモン理論と日本の行政』関西学院大学出版会
松本茂弘(2017)『自治体の予算編成の実務』学陽書房
宮崎雅人「都道府県における予算編成過程に関する分析」(2015)自治総研 443 号 52-78
山本吉宣(1990)「政策決定論の系譜」白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会、第1章
グレアム・アリソン/フィリップ・ゼリコウ、漆嶋稔訳(2016)『決定の本質 キューバミサイル機器の分析第2版』日経 BP 社(原著は2016年)

- C. I. バーナード、山本安次郎他訳（1968）『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社（原著は1938年）
- ディビッド・イーストン「政治体系のアイディアと政治研究の方向づけ」本田弘/藤原孝他訳（1996）『アメリカ政治学の展開』Sanwa、第3章（原著は1953年）
- ジェームズ・G・マーチ/ハーバード・A・サイモン、高橋伸夫訳（2014）『オーガニゼーションズ 第2版』ダイヤモンド社（原著〔第2版〕は1993年）
- ハーバード・A・サイモン、二村敏子他訳（2009）『新版 経営行動』ダイヤモンド社（原著〔第4版〕は1997年）
- ハーバード・A・サイモン、佐々木恒男/吉原正彦訳（2016）『意思決定と合理性』ちくま学芸文庫（原著は1983年）
- Joel D. Aberback/Robert D. Putnam/Bert A. Rockman（1981）
Bureaucrats & Politicians in Western Democracies, Harvard University Press
- Hugh Heclo & Aaron Wildavsky（1981）*The Private Government of Public Money : second edition*, Macmillan Press
- James G March（1991）“*Exploration and Exploitation in Organizational Learning*” *Organization Science* Vol.2 No.1, 71-87.

新型コロナウイルス対策と自治体行政の課題

—コロナ感染期からウィズコロナ期へ—

磯崎 初仁（中央大学）

Hatsuhito ISOZAKI (Chuo University)

要 旨

2020 年 1 月からの新型コロナウイルスの流行によって、私たちの社会は一変した。4 月の感染ピークと緊急事態宣言を経て、5 月以降は沈静化しているものの、第 2 波・第 3 波の襲来が予想される中で、コロナ感染期とウィズコロナ期に、自治体行政がどのような課題に取り組むべきか、検討する。具体的には、①新型コロナ対策をめぐる国と自治体の役割分担を確認したうえで、②これまでの感染対策と経済対策の評価と今後の課題について検討する。続いて、③ウィズコロナ時代の自治体行政の変化と、④その分野別の課題を概観し、⑤施策・取組みの総合化を提案する。

キーワード：新型コロナ、ウィズコロナ、休業要請、休業補償、非接触型サービス、デジタル化

はじめに—課題の設定

2020 年 1 月に中国・武漢で確認された新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」と略称する。）は、またたく間にパンデミックを引き起こした。日本では、3 月に新型インフルエンザ特措法の改正（対象に新型コロナウイルスを追加）、4 月にこれに基づく緊急事態宣言と外出自粛・休業等の要請が行われた。私たちの社会は一変した。

5 月には緊急事態宣言や休業要請等も順次解除されたが、東京圏など新規感染者が増加している地域もあり、今後の第 2 波、第 3 波の襲来も予想されている。そこで、これまでの感染対策の反省の上に立って、再来する「コロナ感染期」の対策を検討しておく必要がある。

また、この新しい感染症には、まだ有効なワクチンも治療薬も生み出されていない。厚生労働大臣は、ワクチン開発に成功すれば 2021 年前半に接種を始めるとするが（朝日 6.27:3）、その見通しは明確では

ない。その間、新型コロナは命を失う危険のある感染症なのであり、私たちはそのリスクに向き合いながら日常生活や経済活動を営んでいく必要がある。いわゆる「ウィズコロナの時代（期）」である。この時期には、感染症対策を前提とした「新しい生活様式」を定着させる必要がある。

さらに、ワクチンや治療薬が実用化された後も、新しい感染症に対する対策を怠ることはできないし、この経験から日本人の働き方や個人・家庭のあり方が変わる可能性もある。これが「アフターコロナの時代（期）」である。この時期には、感染症対策に留意しつつ、「新しい生活様式」の下で日常生活・経済活動を発展させることが求められる。

そして、このいずれの段階においても、国は基本方針の決定と財政支出等の役割を負うのに対して、具体的な措置や働きかけの役割は自治体を負うべきものと考えられる。

そこで本稿では、次の 3 つの時期を想定して、自

治体行政の課題を考える。

- ①コロナ感染期（感染が全国的または地域的に継続している段階、第2波・第3波を含む）
- ②ウィズコロナ期（ワクチン・治療薬が実用化されておらず、感染対策の継続が求められる段階）
- ③アフターコロナ期（ワクチン・治療薬が実用化されたが、新たな感染症への対応や新しい社会システムが求められる段階）

筆者は、医療・公衆衛生の専門家ではないし、国や自治体の新型コロナ対策に関与しているわけではない。しかし、新型コロナによって、自治体行政は多くの困難な課題を抱える一方で、これをきっかけとしていくつかの可能性も生まれている。これらは現在進行形であるため、この小論で深入りすることは難しいが、こうした課題を概観して検討の切り口を示すだけでも、一定の意味があるように思われる。

以下では、第1に、新型コロナ対策をめぐる国と自治体の役割分担を確認し、第2に、これまでの感染対策と経済対策の評価と今後の課題について検討する。第3に、ウィズコロナ時代の自治体行政の変化と分野別の課題を概観し、第4に、施策・取組みの総合化について提案する。

本稿では、主としてコロナ感染期とウィズコロナ期の課題を検討するが、この検討はアフターコロナ期にもある程度当てはまると考えられる。

なお、以下のうち1と2は、既発表の拙稿（磯崎（2020a）、同（2020b））を基礎として発展させたものであることとお断りする。また、事実関係については主として朝日新聞の記事によることとし、その表記は煩雑を避けて「朝日 6.27:5」（2020年6月27日5面）を示す。断らない限り東京本社版）と略記する。

1 新型コロナ対策をめぐる国と自治体の役割

まず新型コロナ対策は、国と自治体のいずれの役割だろうか。

第1に、感染症は全国的・世界的に流行するものであり、感染対策は「全国的な規模で若しくは全国

的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施」として、「国が本来果たすべき役割」といえる（地方自治法1条の2第2項）。第2に、これに伴う経済対策は、全国的なリスク分散の問題であること、国は多様な社会的資源を調達できること等から、主として国の責任だと考えられる。すなわち、公的社会保険のように社会には様々なリスクを分散する仕組みが求められるが、その規模が小さくは分散の効果が薄いため、リスク負担は国の役割と考えられる。また国は人材、情報、財源等の社会資源を調達できるほか、赤字国債を含めて公債発行（負担の時間的分散）の自由度が高いため、経済対策の原資は国に求めるしかない。

しかし同時に、自治体の役割も大きい。第1に、感染対策は住民の健康と生活を守る事務であること、感染の状況は地域によって様々であり地域の実情に応じて対策も異なることから、具体的な措置は自治体が必要がある。第2に、経済対策は、地域の産業の状況によって異なるし、住民生活の支援も自治体が住民との対話の中で検討する必要がある。第3に、「新しい生活様式」への転換も、福祉、教育、雇用、産業など多くの分野で一体的に実施する必要があるため、総合的な行政主体である自治体の役割といえる。

自治体の役割のうち感染対策など広域的な対応や事業者に対する支援は都道府県の役割であるのに対し、住民やコミュニティに対する支援や働きかけは市町村の役割であろう。

国は全国的広域性、リスク分散ほか、医学、公衆衛生等の専門性を備えているため、基本方針や考え方を提示する主体にふさわしい。しかし、地域性や現場との近接性では、自治体の方がすぐれているため、具体的な支援や対策は自治体に委ねるのが合理的である。

振り返ると、これまでの新型コロナ対策では、「アベノマスク」や特別定額給付金の給付手続など、国が地域の実情や現場の声を承知しないまま具体的措置や対策に踏み込んだために、混乱や失敗が生まれ

たように思われる。国家が未曾有の事態に直面したときこそ、地方分権が役に立つというべきである。

2 これまでの感染対策の評価と今後の課題

2.1 日本の感染対策は成功したか

今年1月に国内初の感染者が発見されてから5カ月半、表1のとおり、日本では国や都道府県が中心となって様々な対策を講じてきた。3月には新型インフルエンザ特措法に新型コロナを対象に含める改正が行われ、この法律を根拠として、4月に国が緊急事態宣言を行い、各知事が休業要請等を行った。

その後、図1のとおり陽性者数は減少し、5月中～下旬に緊急事態宣言が順に解除されたが、北海道、北九州、東京など一部地域では感染が継続し、6月中旬以降、東京圏では新宿等の「夜の街」関連（特に接待を伴う飲食店）で陽性者数が増加傾向を見せている（6月29日現在）。

もっとも、この陽性者はPCR検査を受診した結果、陽性が判明した者であり、実際に感染したのはその時点より約2週間前と推定されるし、検査を計画的に増やせば陽性者も増えることに注意が必要である。そのため、国が緊急事態宣言（4月7日）をした時点では、感染のピークは過ぎていたと指摘されるし、6月下旬の東京の陽性者の増加は、「夜の街」の店舗において無症状者を含めて広く検査したためであり、市中の感染が増加しているわけではないと説明されている（朝日6.26:1）。

今後の推移を見守る必要はあるが、日本では「第1波」の「感染爆発」は回避できたと考えられるし、重症者に必要な医療を提供できない「医療崩壊」も、かろうじて免れたと考えられる（朝日6.21:8）。

このように感染の抑制という意味では、日本は「第1波」を何とか乗り越えたといえよう。後述のような強制力のない手段によってここまで抑制できたことについて、海外では「不可解な謎」と評されている（朝日6.21:7）。

しかし、国の感染対策に対する国民の評価は厳しい。その問題点を要約すると、①2月下旬から何度

も「瀬戸際」が強調され、危機感が伝わらなかったこと、②水際対策が遅れたため、3月に欧州からの入国者から「第1波」が広がったこと、③緊急事態宣言が遅れ（4月7日）、宣言時には「第1波」のピークは過ぎていたことなど、課題は少なくなかった（朝日5.30:1、同6.21:20）。ある調査では、国のコロナ対応（経済対策を含む）を100点満点で評価する問いでは、「30点」が最多だったという（朝日6.18:33）。

一方、3月下旬からの小池都知事の「感染爆発」「ロックダウン」のメッセージや、首都圏・関西圏の知事による「外出自粛」の要請は、住民に危機感をもたらし、感染の地方への拡大を抑止した。国の緊急事態宣言も、ややタイミングを失したとはいえ、国民全体の意識を喚起し、外出自粛、事業者の休業、テレワークの促進などが進んだ。

後知恵で様々な問題を指摘することは容易だが、未知の感染症に対してここまでの対応ができたことは評価すべきだと思われる。国の首相や担当大臣にはしばしば現場とのズレや気負いが感じられたが（新型コロナ対策の政策決定における政治家、官僚組織、専門家集団の関係は興味深い点だが、本稿では言及できる材料を有していない）、知事たちのリーダーシップと自分の言葉で語る姿勢は、注目と信頼を集めた。首長制のメリットと現場との密着性が発揮されたといえる。私自身は、以下の2.2～2.4で指摘する問題点はあったものの、この間の感染症対策は何とか及第点が与えられるべきものだと考える。

表1 国内の新型コロナウイルス対策の経緯

月 日	出 来 事
2020 年	
1 月 16 日	新型コロナウイルス、日本で初の陽性患者
1 月 28 日	国が新型肺炎を指定感染症に決定
2 月 3 日	クルーズ船（3500 名）、横浜港沖に停泊
2 月 26 日	首相がイベントの2 週間自粛を要請
2 月 27 日	首相が全国の小中高校の臨時休校を要請
2 月 28 日	北海道知事が「緊急事態宣言」、道内感染者 66 人で
3 月 12 日	WHO が「パンデミック」を認定
3 月 13 日	新型インフルエンザ特措法改正案が成立
3 月 24 日	首相が IOC 会長と五輪延期で合意

3月25日	小池都知事が週末の不要不急の外出を自粛要請、「感染爆発の重大局面」
3月26日	5都県知事（東京、神奈川、千葉、埼玉、山梨）が首都圏一円の「移動自粛」を要請
4月7日	国が7都府県を対象として初の緊急事態宣言（5月6日まで）
4月10日	東京都が対象施設の休業要請を発表。感染拡大防止協力金の支給も表明
4月13日	4府県（神奈川、大阪、兵庫、福岡）が休業要請を発表
4月16日	国が緊急事態宣言を全国に拡大、13都道府県を「特定警戒都道府県」に
4月16日	首相が「1人10万円の一律給付」を発表
4月19日	西村担当相が地方への臨時交付金を休業協力金に使えるよう方針変更
4月30日	国で緊急経済対策等の補正予算（第1次）25兆円が成立
5月4日	国が緊急事態宣言の延長（5月末まで）を表明
5月5日	大阪府が自粛・休業解除の独自基準「大阪モデル」を決定
5月8日	国がPCR検査のための相談の「目安」を見直し
5月14日	国が39県での緊急事態宣言を解除
5月22日	厚労省、新型コロナ影響による失職が1万超と発表
5月25日	国が残る8都道府県で緊急事態宣言を解除
6月12日	国会で新型コロナ対策の補正予算（第2次）31兆円が成立
6月25日	自民党、「ポストコロナの経済社会に向けた成長戦略」を発表
6月26日	東京都で感染者が54名、うち飲食店従業員など「夜の街」関連が31名

（出典）各種資料から筆者作成

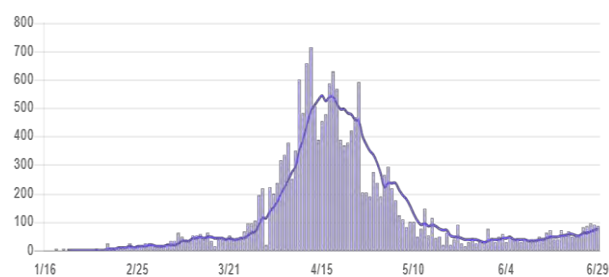


図1 国内の新型コロナウイルス陽性者数の推移
（注）折れ線グラフは移動平均（過去7日間平均）を示す。

（出典）朝日デジタル「新型コロナウイルスの感染状況」（2020年6月29日確認）

2.2 PCR検査の抑制方針と国の「目安」

感染対策においてまず問題になったのが、PCR検査の取扱いであった。国は明言したわけではないが（そのことが国民の疑問と不安を助長した）、少なくとも感染期初期には検査を抑制する方針をとったといえる。

その理由であるが、①検査の用具、人材、施設など検査体制が整っていないこと、②新型コロナの感染者には軽症者が多いため、不安を抱く者が検査に殺到すると医療機関や検査機関の負担が増大し、重症者に対応できなくなること、③感染症対策法では陽性となった場合は入院させるという原則がとられているため（後に医療的管理のあるホテル等の中間的施設への収容も可能になった）、陽性者を増やしたくないこと、④初期段階では、保健所等が集団感染のあったクラスターを特定し、封じ込める対策を優先し、検査対応に余裕がなかったこと、にあると考えられる。確かに初期段階では、クラスターを封じ込めれば社会全体の感染を抑制できるため、この方針は合理的といえた（朝日 3.25:28、坂本談）。

この方針を裏づけたのが、厚労省の「相談・受診の目安」（厚生労働省（2020））である。この目安では、帰国者・接触者相談センターへの相談を、「風邪の症状や37.5度以上の発熱が4日以上続く方」または「強いだるさや息苦しさがある方」等に限定した。これに保健所や医療機関の負担を抑制したいという事情も加わって、この「目安」を満たさない場合は受診や検査を紹介しないという扱いを生んだ（朝日 4.16:24）。

その結果、上記の発熱があっても4日未満であったり、強いだるさがなければ受診や検査ができず、急速に症状が悪化して死亡する事例が相次いだ。こうした事態を踏まえて厚労省は、「目安」にこだわらず、状況を踏まえて柔軟に対応するよう求める通知（3月13日、22日）を出したが、現場の対応は変わらず、検査件数は伸びず、専門家やメディアから批判が寄せられた。

こうした状況から、厚労省は5月8日になって

37.5 度以上の高熱が 4 日以上などの数値基準をやめるなど、「目安」の見直しを行った（朝日 5.9;1,2）。

一般に執行現場では、事例の実情に応じた判断は、執行職員に相当の時間と責任を求めることになるため、回避される（形式的な判断に逃げ込む）傾向があり、この未知の感染症とたたかう緊急事態では、なおさらである⁽¹⁾。この場合、都道府県・政令市・中核市の保健所（帰国者・接触者相談センター）が担当機関であったが、前述のクラスター対策や住民からの相談対応に迫られ、ケースバイケースの判断を行う余裕はなかったと推測される。また仮に受診・検査のために医療機関を紹介すると、その機関の負担を増大させるため、それを回避したいという動機も働いたかもしれない。そこで、一定の検査体制が整ってから、検査件数は伸びなかった。

そうした執行現場の「常識」を考えると、「目安」を残しながら、ケースバイケースの「柔軟な対応」を求めても効果は乏しい。国は、陽性患者の体調が急変する事例が少なくないことを認識し、通知を出した 3 月時点で「目安」を変更すべきであった。あわせて、民間検査機関の活用を含めて早期に検査体制を整備すべきであった（以上、朝日 6.23:2）。

2.3 新型インフルエンザ特措法の仕組みは妥当か

3 月 13 日、新型インフルエンザ等対策特別措置法が改正され、新型コロナが同法の対象に含まれた。この法律では、新型コロナの発生が確認された場合は、国と都道府県は対策本部を設置し、国の本部は基本的対処方針を定める（18 条）。そして全国かつ急速なまん延により国民生活等に甚大な影響を及ぼす等の事態になった場合は、国の本部長は緊急事態宣言を行う（32 条 1 項）。

これに対して、都道府県の本部は、対策実施のため必要があるときは、公私の団体・個人に必要な協力要請を行うことができる（24 条 9 項）。また、緊急事態宣言が行われた場合、知事は新型コロナのまん延防止等に必要があるときは、住民への外出自粛等の要請（45 条 1 項）や各種の施設管理者等への使

用制限等の要請（同条 2 項）を行うことができるし、施設管理者等がこれに応じないときは、当該措置を講ずるよう指示することができる（同条 3 項）。

この「要請」は行政指導のひとつであり、法的拘束力を有しない。「指示」は相手に一定の作為または不作為の義務を課す行為であり、相手にはこれに従う義務が生じると解されるが⁽²⁾、同法ではこれに違反しても罰則等の措置は定められていない。

全国かつ急速なまん延による非常事態宣言を発出する事態であるにもかかわらず、このように法的拘束力ないし実効性の乏しい対応にとどまっている点で、法制度として不徹底であると思われる⁽³⁾。諸外国の法的対応と比べても、特措法は自粛要請という行政指導に依存した仕組みになっている（朝日 5.3:5）。要請されれば自粛する国民性は貴重だという意見もあるが、あいまいな行政指導は際限のない権利抑制につながる可能性があるし、「自粛警察」のような相互監視社会を生み出す危険もある（朝日 5.1:3 参照）。法治主義の下では、公共の福祉を守るために適切な手続によって私権を制限できるのでから、社会的な圧力に依存すべきではないであろう。

実際に東京都、神奈川県、茨城県等では、いくつかのパチンコ店が休業要請に応じず、休業の指示を行ったり店名を公表したりしたが、従わない店もあった。そうした店には、県外からも客が押し寄せ「3 密」が生じるとともに、要請に応じた事業者との間で不公平が生じた（いわゆる正直者がバカをみる）。西村担当相は、「強制力を持つ形で検討せざるを得ない」として改正の必要性に触れつつ、「私権の制約になるので、（内閣）法制局ともよく相談しなければならない」と語ったが、初めから予想すべきことであった（以上、朝日 4.29:25、同 5.2:25）。

全国の知事に対する調査では、特措法の改正が必要と答えた 34 人の知事のうち 25 人（74%）が、改正内容として「要請・指示に応じない場合の罰則規定」を挙げた（朝日 6.22:1）。

2.4 休業要請に対する国の関与は適切か

この休業要請の運用にあたり問題を残したのは、法律上は格別な規定がないにもかかわらず、国の基本的対処方針の改訂（4月7日）の際に、「要請、指示等を行うにあたっては、特定都道府県は、国に協議の上、…行うものとする」とされ、実際に東京都が休業要請の範囲を公表しようとしたところ、この方針改訂によって国への協議が求められ、自粛の範囲も限定する結果になったことである。

報道によると、「国は都が示した百貨店や理容業、屋外の運動施設などについて見直しを求め」、「西村経済再生相と小池知事も水面下で協議を重ねたが、結局、隔たりは埋まらなかった」という。国は社会的混乱を避けたいと考え、都のリストは「機械的だ」と主張し、公表は3日遅れになった（以上、朝日 4.9:2、同 4.10:1,3）。合意した内容には都の意向が前面に出ているという見方もあるが（朝日 4.11:2）、もともと知事の権限なのである。

確かに法律上、自治体は基本的対処方針に基づいて対策を実施しなければならないが（特措法 3 条 4 項）、対処方針どおりに実施しなければならないわけではない。また、国の対策本部長は総合調整権を有するが（同 20 条 1 項）、協議を義務づけることはこの権限の範囲を超える。そもそも協議を求めることは新たな関与となり、法律またはこれに基づく政令の根拠を必要とする（地方自治法 245 条の 2）。関与の中には、技術的助言・勧告・資料提出の要求、是正の指示のように地方自治法に基づいて一般的に実施できるものもあるが、協議はそうではなく個別法の根拠が必要とされている。したがって、法律でも政令でもない基本的対処方針で協議を義務づけることは許されない。この協議の求めは法的拘束力のない「要請」にすぎないと解される⁽⁴⁾。

実質的に見ても、感染の状況や経済活動の形態は地域によって異なるため、都道府県の判断を尊重すべきである。しかも国自身が「緊急事態」を宣言しながら、知事の要請を3日間遅らせ、かつその範囲を限定させた点で、国の責任は大きい。

また5月に入ると、休業等の要請を解除するための基準・指標のあり方、いわゆる「出口戦略」が問題になった。吉村大阪府知事は、国が解除の基準を示さないで緊急事態宣言を延長したことを「無責任」と批判し、要請解除のための独自の基準「大阪モデル」を定めた（朝日 5.6:2）。

これに対し、西村担当相は「休業の要請・解除は知事の権限」と反論したが（朝日 5.8:4）、国は、要請する際は事前協議を求めているため説明は一貫しないし、法定受託事務には国が処理基準を示したり、是正の指示を行うことも可能だが、これを「知事の権限」と明言したことは、結果的に知事の権限が明確になり、吉村知事の望む形になったといえよう。

前出の全国知事調査では、特措法の改正が必要と答えた 34 人の知事のうち 21 人（62%）が、改正内容として「休業要請・指示における国の総合調整と知事権限の明確化」を挙げた（朝日 6.22:3）。法律上、知事の権限であることは「明確」だが、基本的対処方針や事前協議などの国の対応から、こうした意見・不満を抱くのは当然であろう。

2.5 休業要請に損失補償は必要か

この施設管理者等への休業要請にあたり、損失補償が必要かという点も問題になった。吉村知事、黒岩神奈川県知事など何人かの知事は「休業要請と補償はセット」と発言し⁽⁵⁾、全国知事会も「中止・休止に伴う営業損失について補償するなど、主催者や事業者が安心して要請に協力していただけるよう、強力かつ実効性のある対策を講じること」を国に求め（全国知事会（2020）、朝日 4.9:1）、メディアもこれを後押しした。前出の全国知事調査でも、特措法の改正が必要と答えた 34 人の知事のうち 26 人（76%）が、改正内容として「休業要請・指示に対する補償規定」を挙げた（朝日 6.22:1）。

しかし、憲法上、私有財産に対する補償（憲法 29 条 3 項）が必要とされるのは、特定の個人に「特別の犠牲」を加えた場合であって、財産権に内在する社会的制約の場合は不要とされている（芦部（2015）

p.238、塩野（2013）p.361-参照）。この法理は、施設を用いた営業の自由の制約にも適用できよう。

そもそも休業の要請は、法的拘束力のない行政指導だから、権利の制限とはいえない。休業の指示については権利の制約と解されるが、当該施設における感染の危険を避ける（利用者と従業員と彼らが接触する人々の健康を守る）ために休業が必要になっているのだから内在的制約であるし、当該地域の同種の施設には広く休業が求められるものである。したがって、「特別の犠牲」とはいえないと解される。

実質的に考えても、経営者は利益をあげれば手中にできる反面、災害、事故等の不可抗力による損失は自ら負担するのが原則である（利益のあるところに損失を帰せしめる報償責任の考え方）。それを国民の税金で負担するのはおかしいのではないか。もちろん、感染予防のために政策的に協力金を支出することはありうるが、法的な補償とは切り離すべきだ。まして補償ができないから休業の要請・指示ができない、という論理は本末転倒だろう。この点では、補償はしないという国の方針が適切だと考える。

2.6 感染対策の独自条例をつくれるか

前述のとおり新型インフルエンザ特措法は、拘束力に欠けるなど不十分な面がある。そこで、自治体の独自条例で、緊急事態の宣言（注意情報の発令）や休業の要請・命令ができないかが問題になろう。

自治体は、法令に違反しない限りで、自ら担当する事務に関して条例を制定することができるし、そこには2年以下の懲役等の罰則や過料を定めることもできる（地方自治法14条1項、3項）。そこで、都道府県が独自に「新型コロナウイルス対策条例」（仮称）を制定して、①区域内で感染流行のおそれがあると認める場合は、緊急事態（または危険区分）を宣言し、②住民に対して外出等の自粛の要請または指示を行い、③事業者（施設管理者）に対して休業（閉鎖）等の要請または命令を行うことができ、④この指示や命令に違反した場合は一定の罰則を科することを定めることが考えられる。

そもそも住民の命と健康を守り、公衆衛生を確保するのは、自治体の重要な役割・事務である。たとえば北海道知事が、新型インフルエンザ特措法の改正前に緊急事態宣言（2月28日）を行ったように、直接の法的根拠がなくても自らの役割・使命に基づいて必要な対応を行うことができる。とすれば、都道府県が独自条例を制定して、指示、命令などの法的処分を行うことも可能と考えられる（市町村の場合は、公衆衛生関連法の役割分担の原則から、少なくとも規制的条例を定めることは難しい）。

これに対して、新型インフルエンザ特措法が改正され、これに基づいて国の緊急事態宣言や知事の要請・指示が位置づけられた以上、独自条例を制定して同様の権限を定めることは許されない、そうした条例は特措法に違反するという解釈がありえないわけではない（かつての法律先占理論）。

しかし、現在の判例（徳島市公安条例事件判決・最判昭50年9月10日刑集29巻8号489頁）は、条例が法令に反するか否かは「それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」とし、法令と同一の事項を同一の目的で規律する条例（いわゆる上乗せ条例）であっても、法令が全国一律の規制を行う趣旨ではなく、地方の実情に応じた別段の規制を容認する趣旨であれば、法令に違反しないと解している（さしあたり磯崎（2018b）p.196-）。

前述の独自条例（案）は、特措法と同じ対象（住民の外出、施設の開業等）に対して感染予防という同じ目的で、指示・命令・罰則などより厳しい規制を定める上乗せ条例である。しかし、特措法は新型インフルエンザ等への対策を強化し、国民の生命・健康を保護することが目的だから（1条）、全国一律の規制を行う趣旨ではなく、この目的を実現するために、地方の実情に応じてより厳しい規制を行うことを許容する趣旨だと解される。よって、こうした独自条例は特措法に違反するものではない。

今後、「第2波」「第3波」に備えて、各都道府県

は特措法の問題点を指摘するだけでなく、自ら独自条例を制定して準備を進めてはどうだろうか。

3 これまでの経済対策の評価と今後の課題

3.1 緊急経済対策は適切か

新型コロナ対策には、感染対策と同時に、住民の生活と経済を維持する経済対策が重要になる。このための財政負担は、1 で述べたとおり国の役割である。地方財政法でも国の負担が想定されている（10条5号、30号）。国は、4月30日に第1次補正予算を成立させ、さらに6月12日に第2次補正予算を成立させた。経済への影響が見通せない中では、比較的迅速な対応だったといえよう。問題は、その内容と赤字国債を財源としていることである。

経済対策の内容は表2のとおりであるが、対象別に要約すると、次のような内容となる。

- ①住民に対する特別定額給付金、子育て世帯への臨時特別給付金、雇用調整助成金、ひとり親世帯への給付
- ②中小企業・個人事業者に対する資金繰り対策、持続化給付金、家賃支援給付金、観光振興
- ③医療機関等への臨時交付金、医療提供体制等の強化
- ④自治体に対する地方創生臨時交付金

このうち10万円の特別定額給付金は、住民の必要性にかかわらず一律に給付するもので、いわゆる「バラマキ」に該当する（もとは所得減少世帯に対して30万円を給付する制度が検討されていた）。したがって、その効果は定かではない。

しかし、この緊急事態に迅速に支援を届けるためには、審査を必要としない一律給付とすることが必要と判断されたものである（それにもかかわらず給付が遅れたことについては3.2で検討）。

また、緊急事態宣言が出された4月に有効求人倍率と完全失業率はともに悪化し、休業者は過去最多まで急増したこと（朝日 5.30:2）、新型コロナの影響で収入が減った人が正規で21.3%、非正規で30.3%に及んだこと（朝日 6.11:7）、新型コロナの影響で解

雇・雇止めが急増し、6月5日現在で2万人を超えていること（朝日 6.10:3）など、個人・企業ともに経済状況は急速に悪化している。経済が瀕死の重傷を負っている中で、止血剤を打たないわけにはいかない。

もっとも、これらの経済対策の財源はほとんど赤字国債の発行に依存しており、その原資は将来の国民の負担である。2次にわたる補正予算によって、今年度の国債発行額は90.2兆円にのぼり、年度末の国債発行残高は初めて1千兆円を超える（朝日 6.13:7）。新型コロナによる経済危機に直面して、事業者、国民、メディアの多くは、国の積極的な財政出動を求めた。もともと直近の選挙を気にする政治家は、将来の国民の負担で現在の国民にサービスしたいという誘惑にかられる存在だ。まして未曾有の危機において政治家が「決断」をアピールしたくなるのは当然だ。しかし、その負債は次世代の国民が増税か給付削減という形で返済することになる。

経済対策は必要だ。しかし、次世代の国民が負担できる程度の負債になっているか、チェックする主体や仕組みが必要なのではないか。

表2 新型コロナ対策補正予算の主な対策

第1次補正予算（2020.4.30成立）	計 25 兆 6914 億円
①10万円特別定額給付金	12 兆 8803 億円
②中小企業の資金繰り対策	3 兆 8316 億円
③持続化給付金	2 兆 3176 億円
④観光振興(Go To キャンペーン)	1 兆 6794 億円
⑤地方創生臨時交付金	1 兆円
⑥学習支援(GIGA スクール構想)	2292 億円
⑦サプライチェーン対策補助金	2200 億円
⑧子育て世帯への臨時特別給付金	1654 億円
⑨医療機関等への緊急交付金	1490 億円
⑩布マスクの配布	233 億円
⑪その他	—
第2次補正予算（2020.6.12成立）	計 31 兆 9114 億円
①企業の資金繰り対応の強化	11 兆 6390 億円
②医療提供体制等の強化	2 兆 9892 億円
③事業者への家賃支援給付金	2 兆 242 億円
④地方創生臨時交付金の拡充	2 兆円
⑤持続化給付金の対応強化	1 兆 9400 億円
⑥雇用調整助成金の拡充等	4519 億円
⑦低所得ひとり親世帯への給付	1365 億円

⑧予備費	10兆円
⑨その他	—

(出典) 財務省「令和2年度補正予算(第1号)の概要」「令和2年度補正予算(第2号)の概要」等から作成

3.2 現金給付はなぜ遅れるか

以上の緊急経済対策は、いずれも一刻を争うものであり、首相や担当大臣も「スピード感」を強調した。しかし、特別定額給付金や持続化給付金をはじめ大規模な給付金ほど、支給に時間を要している。

一律10万円の特別定額給付金については、大都市を中心に給付が遅れ、6月24日現在、5853万世帯のうち64.7%の給付率にとどまっている(朝日6.28:1)。この場合、内閣府がオンライン申請のシステムを立ち上げたが、これが住民基本台帳とリンクしていないため、自治体現場で両者を照合する必要があった。また、そのシステムに未入力・誤入力等を防止する機能がなく、記入ミスごとに申請者に問い合わせをする必要があった。逆にオンライン申請の不具合を予想して、あらかじめシステムを整備し、書類を郵送した市は、迅速に給付できたという(以上、朝日6.28:26)。国が自治体現場の意見を聞かないでオンライン申請の仕組みをつくり、スタートさせたことが混乱の原因をつくったと考えられる。

なお、給付金の振込みまで円滑に処理するには、マイナンバーと個人の預貯金口座の紐づけが必要になる。総務省は、上記の混乱を受けて今後の支援金の給付などに備えて1人1口座の登録義務化を検討するという(朝日6.10:1)。

次に、事業者向けの持続化給付金については、経済産業省が公益法人等に給付事務を委託し(この委託についても疑問が指摘されている)、申請から2週間程度で給付されるとしていた。しかし、もともと収入の半減を証明する書類の用意が難しいほか、申請したのに連絡がない、誤って却下された等の例が相次ぎ、コールセンターにもつながらないため、申請者を苦しめている(朝日5.28:2)。この場合、申請から給付までの事務的な体制が未整備であったことが混乱の原因をつくったと考えられる。

今後の行政手続の迅速化・効率化のためには、行政のデジタル化と個人情報ルールとの整合化を進める必要がある(地方制度調査会(2020)p.5-参照)。このことは、4で述べる非接触型サービスへの転換のためにも重要である。

4 ウィズコロナ時代の自治体行政の変化

ウィズコロナの時代には、図2のように、いわゆる「新しい生活様式」(「新しい日常」とも言われる)への転換が求められる⁽⁶⁾。これに伴って公共サービスや自治体行政のあり方も変えていく必要がある。その方向性とはどのようなものだろうか。

第1に、「新しい生活様式」への転換に伴って、自治体行政も非接触型サービスや非対面型行政への転換を進める必要がある。介護、保育、学校教育、病院など、対人サービスの多くは、対人接触を伴う



図2 「新しい生活様式」の実践例

(出典) 厚生労働省ウェブサイト

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_newlifestyle.html (2020年6月27日確認)

ものであるため、これをどこまで非接触型に転換できるかが問われよう。また、自治体の住民登録、税務、公共料金、許認可等の業務についても、窓口申請、対面相談など接触の機会を減らして非対面型に転換することが求められる。

第2に、デジタル化やAI・ロボティクスの活用を進める必要がある。これらは、行政の効率化や住民等の利便性向上のために求められてきた方向性であるが、前述の非接触型・非対面型への転換にとっても、重要なポイントになる。逆にいえば、従来進められなかった理由があったとすれば、その理由を打破する好機になっているといえる。先日出された第32次地方制度調査会答申も、地方行政のデジタル化を強調している（地方制度調査会（2020）pp.5-9）。

第3に、法制度や施策など行政システムの分権化を進める必要がある。前述のようにウィズコロナ対応の財源確保については国の役割が大きいが、地域課題に対応するための法制度や施策については、縦割りの省庁別に画一的に定めるのではなく、各自治体が地域の実情に応じ、かつ分野を超え総合的に定める必要がある。この点では、これまでの日本の地方分権改革は、国がつくった過剰・過密な法制度を前提として、これを執行する自治体の権限を拡充する「行政分権」にとどまっていたが、今後は自治体自身が法制度をつくる権限を持つ「立法分権」を進める必要がある（礒崎（2018b））。ウィズコロナ時代に地域が直面する課題は複雑・多様であり、かつ総合的な対応が必要になるため、分権型の行政体制に転換することが重要になる。

第4に、社会構造を集中型・都市型から分散型・地方型に転換する必要がある。大都市の集住型の生活様式では、通勤電車、過密なオフィスなど対人接触を減らすことは難しい。一方、リモートでの業務や社会活動が広がると、地方にいても様々なビジネスやコミュニケーションが可能になる。この機会を生かして、地方移住・田園回帰の流れをつくる必要がある（以上、自民党（2020）参照）。

第5に、コミュニティやNPOの地域活動を支援

する必要がある。5-1でも述べるとおり、ウィズコロナの時代には、個人や家庭が対人接触を避けて孤立し、貧困、育児・介護放棄、DV等の「家庭リスク」を抱える可能性がある。そこで、コミュニティ組織や地域NPOが様々な支援活動や見守りを行うことが重要になろう（5.3で後述）。

5 ウィズコロナ時代の分野別の課題

自治体行政を以上のような方向に進めるために、各分野でどのような課題があり、どのような対応が求められるだろうか。ここでは、暮らしづくり、地域づくり、自治体運営の3分野に分けて検討する。

5.1 暮らしづくりの課題と対応

暮らしづくりの分野では、接触型・対面型の対人サービスが多いため、新型コロナとの共存には公共サービスのあり方が大きく変わらざるを得ない。

第1に、医療機関とその従事者については、感染の危険を抱えながら医療サービスを維持しているにもかかわらず、通常診療の抑制や患者の受診控えによって経営が悪化し、従事者の待遇も悪化している（朝日 4.28:20、同 5.31:3）。第2次補正予算では、重点医療機関の収入保障、医療従事者への慰労金が講じられたが（朝日 5.28:1）、自治体でも地域の医療機関や従事者への支援が求められよう。

第2に、介護、特に高齢者介護も対人接触が伴うため、介護従事者や入居者の感染をどう予防するかが課題となるし（高齢者介護施設がクラスター化した事例を想起）、在宅サービスの休業、利用者の利用控えによって事業者の経営が困難になっている（朝日 5.4:1）。国でも介護施設支援金の支給、介護従事者への慰労金等を行っているが（朝日 5.23:3、同 5.28:1 参照）、自治体には感染予防の助言、地域の医療機関との連携、ケアマネジャー・介護従事者との連携等の具体的支援が求められよう。

一方、対人接触を避けるために自宅に閉じこもる高齢者が増え、身体機能の低下が問題になっている（朝日 6.18:29、同 6.25:29）。自治体ではケアマネー

ジャーや自治会等とも連携して、感染を避けつつ健康維持の働きかけを行う必要がある。

第3に、保育・子育て支援も、対人接触が避けられないため、換気、手洗い、消毒、行事の縮小など様々な工夫が行われている（朝日 6.6:26）。自治体でも、保育施設の拡充、収容定員の削減、財政支援など、行政としての支援を行う必要がある。

第4に、学校運営では、首相の全国小中高校への臨時休校の要請に始まって、新年度になっても再開か休校の判断に揺れてきた（朝日 4.2:2）。国はオンライン授業を推進してきたが、教員の経験、ネット環境の違いによって自治体間・学校間・家庭間の「デジタル格差」が生じている（朝日 4.16:2、同 5.6:3）。子どもの居場所である児童館もほとんど休館し、現在も運営方法が検討されている（朝日 6.28:21）。一方、学校や保育施設で子どもが感染源になった集団感染は少なく、休校は感染防止の効果は薄いという指摘もある（朝日 5.28:26）。各自治体と学校は、「密」の少ない学校運営を模索しながら、休校による学習の遅れを取り戻すとともに、休校の可否を含めて後の第2波、第3波に備える必要がある。

第5に、休業・失業や不況の長期化によって所得が低下・不安定化し、生活保護申請が増えている。すでに5月21日の時点で新型コロナ関連で失職した人が1万人を超えたとし（朝日 5.23:3）、13の特定警戒都道府県では今年4月の生活保護申請が前年比で3割増加した（朝日 6.2:1）。今後、生活困窮者自立支援の取組みを強化するとともに、5.2で述べる産業振興の努力が求められよう。

第6に、外出自粛によって個人や家族が孤立し、メンタルな課題や、引きこもり、DV等の問題が広がっている。3月の時点で外出自粛によってDV、虐待等の「家庭リスク」が高まっていると指摘されていた（朝日 4.1:23）。これに対して、コミュニティとも連携して食事の配達、スポーツ・健康づくり等を進め、孤立を防ぐ努力が求められる。

第7に、感染予防を進めながら防災活動をどう進めるかという問題がある。避難所での「密」を避け

るために、避難所の増設、1人当たりスペースの拡大、間仕切りの導入等の工夫が検討されているが、多数の避難者がいる場合の対応が難しいし、災害ボランティアの受入れも感染予防の観点から困難になると考えられる（朝日 5.12:27）。たとえば山形県では「避難所における新型コロナウイルス感染予防ガイドライン」（2020年5月）をまとめたが、各自治体で早急に対応を検討しておく必要がある。

第8に、文化芸術・スポーツも、多人数の集合や「3密」を伴うため、感染期には自粛が求められ、採算面から事業の継続が危うくなっている。今後、施設の開館、公演・ゲームの再開等が進んだとしても、入場者の制限や感染対策等によって収益の確保は難しい。特に各地の交響楽団は、3月の時点で公演中止が相次ぎ、存続が危ぶまれていた（朝日 3.18:34）。地域文化を守るためにも、自治体でも住民等と協力してCDの販売、クラウドファンディング等の努力が求められよう（朝日 6.9:19 山形県版）。

このように新型コロナは、暮らしづくりのほとんどの領域に厳しい影響をもたらしており、自治体にはヒト・カネ・情報の支援が求められている。

5.2 地域づくりの課題と対応

まちや産業に関する地域づくりでも、多くの課題に直面しており、自治体の知恵と行動力が求められている。

第1に、休業要請・外出自粛や「密」の回避から、飲食店、商業・商店街の経営がひっ迫しており、倒産、廃業が増えている。帝国データバンクによると、新型コロナウイルス関連の倒産は、全国で287件判明しており、業種別には飲食店（45件）、ホテル・旅館（43件）、アパレル・雑貨小売店（20件）等となっている（6月26日現在、同ウェブサイトより）。これに対して、ネット販売・テイクアウトの導入、食事券（未来の食事券）の販売、クラウドファンディングによる支援（朝日 6.18:22 東京版）が行われてきた。自治体でもプレミアム付き商品券の発行等を行っているが、飲食店が通気のよい路上テラス席を

設置できるよう道路占用許可の柔軟化（朝日 6.26:29 岩手版）などの支援も考えられよう。

第2に、観光については、海外からの入国禁止によってインバウンドがほぼゼロとなり、国内移動も自粛となり、壊滅的なダメージを受けている。5月後半に小売・外食は回復したが、交通・観光関連は低迷が続いている（朝日 6.14:29、同 6.16:6）。国では8月から「Go To キャンペーン」を開始するが、感染の第2波、第3波も予想される中で観光需要が本格的に回復するとは考えづらい。日帰り・近場の観光ツアーから再開の動きがあるため（朝日 6.22:13）、これと連携した取組みが考えられる。

第3に、農林業については、もともとの担い手不足や技能実習生の来日中止によって人手不足になっていたが、失職者が増加したこと、農林業が「3密」を伴わないことに、地方回帰の傾向も加わって、活性化を図るチャンスが生まれている。青森県が休職者と農家のマッチングを実施したように（4.14:17 青森県版）、新型コロナ対策と農林業の振興をあわせて進めることが考えられよう。

第4に、まちづくりと地域交通への影響も考える必要がある。地方都市では高齢化も踏まえて自動車依存から公共交通機関への転換を進めてきたが、電車、地下鉄、バス等の公共交通機関は「3密」が避けられない。首都圏でも満員電車を避けてマイカー通勤が増えている（朝日 6.26 夕:1）。今後、徒歩や自転車利用など歩けるまち（ウォークアブルシティ）への転換が求められている（朝日 6.19:32 久野）。

第5に、4で述べたようにテレワークの浸透等とともに、人々や企業の地方移住、田園回帰の意識が強まっている。内閣府の調査では、経験者の3人に2人が「仕事より生活を重視したい」と回答し、4人に1人が地方移住への関心が高くなったと回答した（内閣府（2020a）、朝日 6.22:3）。東京圏でも地方移住の希望者が増え、各地でオンライン見学会等が行われているし（朝日 6.23:18 東京版）、都内の企業では、オフィスの移転や規模縮小などの動きが加速している（毎日新聞 6.17 夕・東京版）。さらに新型コ

ロナによってサプライチェーン（供給網）の海外依存が製造の停滞を招いたことから、製造拠点の国内確保・地方回帰の重要性が認識された。自民党の「コロナ後の経済戦略提言」でも、いまこそ「都市への集中から地方への分散の流れを作りだすべき」であるとし、「自律・分散型の地域活性化」を提唱した（自由民主党（2020））。地方圏の自治体では、こうした潮流をとらえて、人と企業の呼び込みを図ることが求められている。

5.3 自治体運営の課題と対応

最後に、自治体運営では次のような課題に取り組む必要があると考えられる。

第1に、業務のデジタル化、AI化など「スマート自治体」を実現し、住民登録制度や個人情報法制の合理化を図る必要がある。3.2で検討したとおり、今回の特別定額給付金等の支給が遅れた原因として、行政のデジタル化が遅れていることが挙げられる。後述の自治体職員のテレワークについても、情報システムのセキュリティ対策の不十分さのために限界が大きい（朝日 5.29:7）。

地方制度調査会は、新型コロナ対策も踏まえて「地方行政のデジタル化」が重要であるとし、①国・地方を通じた行政手続のデジタル化、②地方公共団体の情報システムの標準化、③AI等の活用、④人材面での対応、⑤データの利活用と個人情報保護制度について提言を行った（地方制度調査会（2020）pp.5-9）。

この検討に先立つ自治体戦略 2040 構想研究会では、AI等による自動化、情報システムの標準化・共通化、業務システムの共通化を提言していた（同研究会 2018:31,32、その批判として礒崎（2019）参照）。これと比較すると、答申は、インパクトには欠けるものの、自治体の自主性とのバランスに留意した現実的な内容といえる。法定事務に係る情報システムの標準化は、この間、各自治体が巨額の費用を投入して開発・改修・維持してきたことを考えると、遅すぎたともいえる。現在では移行措置を含めて難し

い課題があると思われるが、この方向を踏まえて「スマート自治体化」を進めるべきであろう。

第2に、感染予防のため、いくつかの議会でテレビ会議や議事の効率化を試みているが（朝日 4.30:4）、本会議のオンライン開催が可能か否かが問題になっている。総務省は、各団体の条例や会議規則等を改正し、委員会をオンラインで開催することは差し支えないとしたが、本会議については、地方自治法 113 条、116 条 1 項で「出席」が求められ、これは「現に議場にいること」と解されていることから、オンライン開催は認められないとした（総務省（2020d））。同法には「議場」という規定も散見される。

しかし、地方自治の本旨（憲法 92 条）からして、本来、議会の運営方法は各自治体が定めるべきものであり、地方自治法はあくまで基本的仕組みを定めたにすぎず、その内容は条例等によって具体化することが可能と考えるべきである（そうでなければ地方自治法は地方自治”統制”法になってしまう）。したがって、条例または会議規則で、双方向性が確保されたオンライン会議に参加することを「出席」とし、オンライン上のバーチャルな空間を「議場」とみなす等の規定を置くことによって、本会議のオンライン開催が可能だと解すべきである（早稲田大学マニフェスト研究所（2020）参照）⁷⁾。ただし、会議公開の原則から傍聴の扱いを明確にする必要がある。

第3に、職員のテレワークを推進するとともに、これを働き方改革につなげることが求められる。自治体職員のテレワークについては、総務省は以前から業務の効率化、育児・介護との両立、緊急時の業務継続等を目的として推奨してきた（総務省（2009）、同（2019））。新型コロナ感染後には、感染予防のために職員のテレワーク等の柔軟な勤務体制を求めている（総務省（2020a）、同（2020b）、同（2020c））。しかし実際には、①住民との対面サービスの必要性、②テレワークのための端末や回線使用料の限界、③個人情報扱うためのセキュリティ対策等の理由によってテレワークは進まず、3月26日時点であるが、1721 市区町村中、51 団体（3.0%）にとどまっていた

（朝日 5.29:7）。その後、緊急事態宣言等によってテレワークが増加したと推測されるが、役所の「慣性の法則」からして通常勤務に戻る可能性が高い。

職員の業務負担が増えている中で、各職員が仕事に集中できるテレワークは効率的であり、働き方改革にもつながる。「大部屋主義」（大森（1995）pp.137-140）の下で上司の顔色や職場の空気に合わせる仕事ぶりを脱して、個人の能力や個性を磨き発揮するきっかけにしてはどうか。前述の「スマート化」とあわせてテレワークの推進に本腰を入れるべきだ。

なお、テレワークの難しい医療、福祉、教育、清掃、消防等の「エッセンシャル・ワーカー」については、感染予防を徹底しながら、ワーク・ライフ・バランスの確保に配慮すべきである（朝日 5.26:7）。

第4に、財政運営については、以上のような様々な施策のために財政支出が増加する一方で、雇用の不安定化と景気の後退によって税収は減少すると見込まれる。新型コロナ禍のような全国的なリスク分散は国の役割であるため、財政負担は国に求める必要があるが、個々の予算事業は地域の実情に応じて自治体が主体的に考える必要がある。国は前述の補正予算において「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」（計 3 兆円）を創設した（内閣府（2020b））。当面は、これを有効に活用して以上のような取組みを展開すべきであろう。

第5に、自治体運営に関連して、4でも述べたとおり、対人接触を避けながらコミュニティやNPOの地域活動をいかに確保するかという問題がある。5.2でも指摘したとおり、ウィズコロナの時代には住民や家族が孤立しがちであるだけに、顔の見える自治会・町内会等のコミュニティ組織やNPOの取組みは重要である。そこで、イベント・会合等における「3密」の回避を図りながら（一例として横浜市（2020）参照）、配食サービス、健康づくり、スポーツ活動、祭り、見守り等を行うことが考えられるし、自治体はこれを応援する必要がある。

6 施策・取組みの総合化

以上の施策・取組みについては、計画的・効果的に取り組む必要がある。そのために、次のような総合化の努力を行うことが考えられよう。

第1に、「新型コロナウイルス対策推進条例」（仮称）等を制定して、①自治体、住民、事業者の責務、②感染対策のための休業要請等の根拠規定、③経済対策の基本的方針、④暮らしづくりの支援策、⑤地域づくりの方針、⑥自治体運営の基本方針、⑦上記に係る住民参加等の手続を定めることが考えられる（2.6の対策条例より総合的な条例を想定）。

第2に、「新型コロナ対策推進計画」（仮称）や「新型コロナ対策実施要綱」（仮称）を策定して、1で述べた感染期、ウィズコロナ期、アフターコロナ期の区分を意識して、①経済対策の取組み、②暮らしづくりの取組み、③地域づくりの取組み、④自治体運営の方針等を定めることが考えられる。その記載は総合計画とも関連するが、緊急の対応と柔軟な変更が求められるため、別建てとするのが適当であろう。

新型コロナ対策は、国の指示や施策に受動的に対応するのではなく、地域の実情を踏まえつつ、住民やコミュニティ組織との協働によって主体的に進めべきだ。ウィズコロナへの対応に、いま総合的な地域力が問われている。

（2020年6月29日脱稿）

—— 注 ——

- (1) 執行活動の構造と特徴については、さしあたり磯崎(2018a) p.262-とそこに掲げた文献を参照。
- (2) 松本(2018) p.668 参照。同頁は、「命令」や「指揮」は、通常上級機関が下級機関に対して行うものに多く使われるのに対し、「指示」は関係機関または関係者に対しても用いられるとする。
- (3) 感染症予防法77条では、家屋等の消毒義務違反、飲食物その他の物件に対する処分違反、建築物に対する立入義務違反に対して50万円以下の罰金が科せられている。
- (4) 知事の要請・指示は法定受託事務であるため(特措法74条)、国が処理基準を示したり(地方自治法245条の9)、是正の

指示を行うこと(同245条の7)は可能である。しかし、基本的対処方針は処理基準であると規定しておらず、そのような内容でもない。また都の要請方針が、是正の指示のできる「法令の規定に違反」または「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害している」場合(同条1項)に該当するとは認められない。

- (5) 吉村知事は、4月13日の記者会見で民間施設への休業要請を明らかにした際に、「公権力が民間に休業をお願いするのなら、補償もセットでやるべきだ」とし、一貫して補償は実施しないとする国の姿勢に対し「本来、国がやるべきこと。国会議員の怠慢だ」と語気を荒らげたという(日刊スポーツ Web ニュース 4.13)。
- (6) 「新しい生活様式」の提案に対しては、戦時体制での「自粛」や「新生活体制」の運動との類似性を指摘し、「生活という基盤から、社会統制に人々を誘導してしまう政治的役割」に警鐘を鳴らす意見もある(大塚(2020))。重要な指摘だが、公権力の作為による軍国主義と異なり、人々の健康を守るための社会習慣の転換は、必要なものとする。
- (7) 会社法上の株主総会の開催にも同様の問題がある。経済産業省(2020) p.4は、株主がインターネット等を用いて出席する「ハイブリッド型バーチャル株主総会」は可能と解しており、実際に多くの株主総会がその形式で行われている。なお、議会の場合は、開催方法を条例等で定めるため、単なる法解釈ではない。

—— 参考文献 ——

- 芦部信喜(高橋和之補訂)(2015)『憲法(第6版)』岩波書店
- 磯崎初仁(2018a)『自治体政策法務講義(改訂版)』第一法規
- 磯崎初仁(2018b)「なぜいま『立法分権』か一分権改革の第3ステージへ」『月刊ガバナンス』2018年4月号
- 磯崎初仁(2019)「自治体制度の構想は分権発想で」『自治日報』2019年2月15日号
- 磯崎初仁(2020a)「地域力で新型コロナの克服を」『自治日報』2020年4月24日号
- 磯崎初仁(2020b)「新型コロナウイルス対策と国・自治体関係」『月刊ガバナンス』2020年6月号
- 大塚英志(2020)「日常に入り込んだ公権力」(談話)朝日新聞 2020年6月20日13面

- 大森 彌 (1995)『現代日本の地方自治』放送大学教育振興会
- 経済産業省 (2020)「ハイブリッド型バーチャル株主総会の実施ガイド」(2月26日)
- 厚生労働省健康局結核感染症課 (2020)「新型コロナウイルス感染症についての相談・受診の目安について (事務連絡)」(2月17日)
- 塩野宏 (2013)『行政法Ⅱ (第5版補訂版)』有斐閣
- 自治体戦略 2040 構想研究会 (2018)「自治体戦略 2040 構想研究会 第2次報告」(7月)
- 自由民主党政務調査会 (2020)「ポストコロナの経済社会に向けた成長戦略」(6月25日)
- 全国知事会 (2020)『「緊急事態宣言」を受けての緊急提言」(4月8日)
- 総務省 (2009)「テレワーカー地方公共団体導入ガイド」(12月)
- 総務省 (2019)「地方公共団体におけるテレワーク取組事例集について (事務連絡)」(7月4日)
- 総務省自治行政局公務員部ほか (2020a)「新型コロナウイルス感染症への対応に係る職員の柔軟な勤務体制の確保について (通知)」(2月27日)
- 総務省自治行政局公務員部長ほか (2020b)「新型コロナウイルス対策等を踏まえた地方公共団体におけるテレワークの導入の推進について (通知)」(4月7日)
- 総務省自治行政局公務員部公務員課ほか (2020c)「自治体行政のスマート化の実現のための取組に対する地方財政措置及び参考資料について (事務連絡)」(4月17日)
- 総務省自治行政局行政課長 (2020d)「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について (通知)」(4月30日)
- 地方制度調査会 (2020)「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(6月26日)
- 帝国データバンク (2020)「新型コロナウイルス関連倒産」
<https://www.tdb.co.jp/tosan/covid19/index.html> (2020 年 6 月 27 日確認)
- 内閣府 (2020a)「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」(6月21日)
- 内閣府地方創生推進事務局 (2020b)「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/index.html> (6月27日確認)
- 松本英昭 (2018)『要説 地方自治法 (第10次改訂版)』ぎょうせい
- 横浜市 (2020)「自治会町内会における新型コロナウイルス感染症の拡大防止に向けた情報提供について」
https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/kyodo-manabi/shiminkyodo/jichikai/korona_jichikai.html (6月27日確認)
- 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会 (2020)「緊急発表 地方議会は、新型コロナにどう対応したか? その2」
http://www.maniken.jp/gikai/2019theme_korona2.pdf (6月20日確認)

会員の書籍紹介（刊行年月の新しい順）

会員による刊行書籍（単著・共著）を紹介します。

なお、すべての書籍はHPにも掲載されています。HPをからご購入いただけたら、アマゾン・プログラムを通じ、代金の一部が紹介料として本学会の運営資金に充てられることになっています。ご購入にあたっては学会HPをご利用頂けると幸いです。ご支援・協力の程、宜しくお願い申し上げます。

また、会員刊行書籍の掲載に関しては下記まで。

E-mail:books@j-lpa.org

・西出 順郎著『政策はなぜ検証できないのか：政策評価制度の研究』勁草書房

2020年6月刊行、本体価格4,500円

（概要）なぜ「お手盛り」の評価が生まれるのか？ 評価結果はいかに歪められるのか？ 制度的要因を探索しつつ、因果メカニズムを実証する。

・荒木 一男、竹内 直人ほか著『地域の危機・釜石の対応：多層化する構造』東京大学出版会

2020年6月刊行、本体価格5,800円

（概要）度重なる危機に対して、人びとがどのように向き合い、対応し、また対応しようとしているのかを、震災前から総合地域調査を続けている岩手県釜石市の事例に即して考えることで、地域固有の構造的問題を記憶の力に着目しつつ浮き彫りにする。特に記憶の継承が地域社会において果たす潜在的な力に着目する。

・磯崎初仁ほか著『ホーンブック 地方自治 新版』北樹出版

2020年4月刊行、本体価格2,800円

（概要）地方自治の制度的な枠組みを体系的かつ多面的に示すとともに、政策論や管理論についても基本となる制度を的確に紹介。また、地方自治の政策や組織について実態に目を向け、実践的視点を重視した入門書。六年ぶりの改訂で章立て構成を大幅に変更し、体裁もソフトカバーにした待望の新版。地方創生・連携中枢都市圏・自治体戦略2040問題等への取り組み、人口減少時代の自治体等、新しい課題に対応する。

・圓生 和之著『地方公務員の人事がわかる本』学陽書房

2020年2月刊行、本体価格2,200円

（概要）誰もが知りたい人事の実情や昇任のしくみがわかる。人事担当者はもちろん、人事や給与が気になる地方公務員の皆さんにオススメ。＜内容の一例＞人事異動の「ぶっちゃけ」・会計年度任用職員がわかる・定年の引き上げがわかる・残業時間の上限規制がわかる・七五三離職、地方公務員は？・行き過ぎた「ガラスのハイヒール」・SPI採用試験が拡大するもう一つの理由・働き方改革は「もっと働け」から「しっかり働け」へ

・大谷 基道著『東京事務所の政治学：都道府県からみた中央地方関係』勁草書房

2019 年 10 月刊行、本体価格 4,000 円

（概要）一般にはあまり知られていないが、東京都も含め全 47 都道府県が「東京事務所」を設置している。近年の地方分権改革で中央地方関係が対等・協力に変わり、三位一体の改革で国の補助金はだいぶ少なくなったにもかかわらず、なぜ都道府県の東京事務所は残り続けるのか。その実態を調査し、国・都道府県関係の変遷と実態を明らかにする。

・後藤 好邦著『自治体職員をどう生きるか：30 代からの未来のつくり方』学陽書房

2019 年 10 月刊行、本体価格 1,800 円

（概要）本書のテーマは、「自治体職員の生き方」について。とりわけ、30 代からどう過ごし、どう働き、どう生きるかです。

・大谷 基道、竹内 直人ほか著『現代日本の公務員人事：

政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規

2019 年 1 月刊行、本体価格 2,900 円

（概要）90 年代以降の一連の政治・行政改革の下で、中央省庁及び地方自治体の公務員人事システムがどのように変化してきたかを実証的に分析し、また、今後どのようにあるべきかを示した、研究者や自治体人事担当者のための書。

・稲継 裕昭著『A I で変わる自治体業務－残る仕事、求められる人材－』ぎょうせい

2018 年 10 月刊行、本体価格 1,800 円

（概要）自治体業務における AI 活用の入門書！ A I が普及した自治体で、職員（窓口・電話対応）に求められるものとは？ 予備知識のない方でも AI、RPA についてわかりやすく解説します。

・圓生 和之、大谷 基道著『はじめて学ぶ地方公務員法』学陽書房

2017 年 9 月刊行、本体価格 1,900 円

（概要）初学者でも読めるように、地方公務員法の必要最小限の内容を 60 項目の見開きで解説した、コンパクトさ重視の地方公務員法入門。会計年度任用職員の創設をはじめとする臨時・非常勤職員に係る平成 29 年改正に対応。初学者がつまづきやすい複雑な制度は図表で整理しているので、法の全体像が容易につかめる。巻末には条文を収録！ 人事課勤務経験のある自治体人事を知り尽くした著者による、昇任試験学習に効果的な本！

・堤 直規著『公務員の「異動」の教科書』学陽書房

2017 年 6 月刊行、本体価格 1,600 円

（概要）どんな部署でも必ず役立つ、引継ぎ&仕事の作法！ 公務員は、定年まで続く幅広い分野への異動が続きます。異動を重ねる中で、経験と実績を積み、自分らしく働いていくために。異動を切り口に、若手から中堅に向かう中での仕事術をお伝えします。

・堤 直規著『公務員 1 年目の教科書』学陽書房

2016 年 4 月刊行、本体価格 1,600 円

(概要) 新人のうちに身につけたい一生ものの仕事の作法！ 多くの先輩公務員たちが、「1 年目からこのことがわかっていたら！」と思っているアドバイスをまとめました。最初の 1 か月、3 か月、1 年目、そして 10 年目までに身に付けたい仕事術をお伝えします。先輩からの若手への贈り物にも好適です。

・稲継 裕昭、大谷 基道、竹内 直人、西出 順郎ほか著

『大震災に学ぶ社会科学 第 2 巻：震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社

2015 年 10 月刊行、本体価格 3,700 円

(概要) 本巻は 3 部で構成する。

第 1 部の本章に続く章では、震災後、自治体が具体的にどのような取り組みをしたか、原発事故が自治体にいかなる問題をもたらしたか、さらにアンケート調査結果をもとに、復興にあたる現場の職員が日々の仕事から何を感じていたかを論じる。本巻全体の導入部分にあたる内容である。

第 2 部は復興を担う組織と人に着目する。その際、国—自治体の関係、自治体—自治体の関係つまり政府間関係と、自治体—住民、自治体—ボランティアの関係を考察の基本枠組みとし、その枠組みのなかで震災後に組織と人がどう動いたか、関係性に変化が見られたかを検討する。最初の 2 つの章が主に国レベルの行財政対応に視点を置くのに対して、あとの 3 つの章は主に自治体レベルの行財政対応に力点を置いて考察を進める。

第 3 部は自治体の復興計画と復興事業に注目する。復興事業のなかでも、特に重点的に取り上げるのは被災住民に対する住宅供給・再建事業である。復興計画の策定や復興事業そのものの進捗状況はどうであったか、復興事業を進めるにあたってどのように政策選択や政策展開がなされたか、そこに自治体間で違いが見られたとしたらその要因は何であったかが検討される。ここでも重要な視点となるのは、国—自治体、自治体—自治体の政府間関係の枠組みから何がいえるかである。

活動報告

企画委員会

企画委員会は、去る 4 月 7 日に本学会理事会においてその設置が承認され、その後速みやかに第 1 回全国大会の準備に着手した。本委員会は計 10 名の下記会員で構成されている。

1. 構成委員

西出 順郎 【明治大学】（委員長）（本学会企画担当理事）
小林 明夫 【愛知学院大学】（本学会企画担当理事）
後藤 好邦 【山形市役所】（本学会企画担当理事）
大島 博文 【大阪成蹊大学】
金谷 信子 【広島市立大学】
藏内 はるひ 【台東区】
瀧沢 佳宏 【東京都】
寺崎 裕量 【大田区】
所 俊邦 【日進市】
松岡 由紀彦 【名古屋市】

2. 全国大会の内容

第 1 回全国大会の実施については、このコロナ禍において先行きが不透明ではあるものの、去る 6 月 15 日の委員会決定を踏まえ、同月 25 日の理事会了承を受け、下記の通りとして決定した。詳しくは「地方行政実務学会第 1 回全国大会（2020）大会実施要項」（別紙 1）を参照されたい。

（1）大会テーマ

「人口減少社会と自治体実務」

（2）開催期日

2020 年 11 月 14 日（土）～11 月 15 日（日）

（3）開催場所

明治大学駿河台キャンパス

なお、一部仮決定の事項については、原則、委員会内での了承を経て、随時更新する予定である。

企画委員会委員長 西出 順郎

2020 年 6 月 25 日
地方行政実務学会理事会決定
2020 年 6 月 15 日
地方行政実務学会企画委員会決定

地方行政実務学会第 1 回全国大会（2020）
大会実施要項

1. 大会テーマ

「人口減少社会と自治体実務」

2. 開催期日

2020 年 11 月 14 日（土）～11 月 15 日（日）

3. 開催場所

〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台 1 丁目 1

明治大学駿河台キャンパス

https://www.meiji.ac.jp/koho/campus_guide/suruga/campus.html

https://www.meiji.ac.jp/koho/campus_guide/suruga/access.html

- ① リバティタワー 1001 教室(地下大教室 266 名) (第 1 日目)

https://www.meiji.ac.jp/ksys/classroom/room.html?id=LT_large_U&rm=L1001

- ② グローバルフロント 4021 教室（中教室 108 名） (第 2 日目)

https://www.meiji.ac.jp/ksys/classroom/room.html?id=GF_lec_large&rm=G4021

- ③ グローバルフロント 4031 教室（中教室 108 名） (第 2 日目)

https://www.meiji.ac.jp/ksys/classroom/room.html?id=GF_lec_large2&rm=G4031

- ④ 調整中

4. 大会プログラム

本大会はシンポジウムのほか、研究報告セッション及び事例報告セッション並びに全体セッション等で構成（概要は次頁のとおり）。

5. 参加資格

本学会会員であること（但し、シンポジウム（公開）についてはその限りではありません。）

6. 参加費

無 料

7. 参加申込方法

「こくちーず」で実施

8. 大会に関する問合せ先

地方行政実務学会企画委員会《2020confjlpars@gmail.com》まで

○ プログラム概要

日 時	場 所	セッション等	内 容
11 月 14 日（土）			
11:30-12:30	①	理事会	
13:00-14:00	①	年次総会	
14:30-16:40	①	シンポジウム	「人口減少社会と自治体実務」 基調講演 ＊東京大学先端科学技術センター教授 牧原 出 パネル・ディスカッション 「自治体の 2040 年問題と AI・人材育成」 ＊牧原 出（前掲） ＊稲継裕昭 早稲田大学政治経済学術院教授 ＊磯崎初仁 中央大学法学部教授
17:00-20:00	④	懇親会	（調整中）
11 月 15 日（日）			
9:30-10:40	②	特別 S1	研究論文の書き方セミナー
	③	研究報告 S2	タイトル：政策法務の来し方行く末（仮） 報告者 小泉 祐一郎（静岡産業大学）（会員） 「地方分権改革の論理の変遷と自治体政策法務」（仮） 報告者 下田 恭子（日進市）（会員） 「自治体行政における世帯と個人」（仮） 司会者 小林 明夫（愛知学院大学）（企画委員会委員） 松岡 由紀彦（名古屋市）（企画委員会委員）
10:50-12:00	②	事例報告 S3	タイトル：人口減少が東京及び地方自治体に及ぼす影響：東京の教員採用と地方中核市の東京事務所から（仮） 報告者 荒木 進太郎（東京都）（会員） 「応募者が減少する状況下における教員採用（仮）」 報告者 浦上 逸人（福井市）（会員） 「市の東京事務所から見た、地方都市と東京都の関係（仮）」 司会者 瀧沢 佳宏（東京都）（企画委員会委員）
	③	研究報告 S4	タイトル：NPO・コミュニティ政策の再考：日本に“社会”は存在するか？（仮） 報告者 初谷 勇（大阪商業大学）（会員） 「自治体 CSO（市民社会組織）政策の現代化」（仮題） 報告者 役重 眞喜子（岩手県立大学）（非会員） 「合併自治体におけるコミュニティ政策の限界と変容：岩手県花巻市における住民意識の推移を手がかりに」 司会者 金谷 信子（広島市立大学）（企画委員会委員）
12:00-13:00		休 憩	
13:00-14:10	②	事例報告 S5	タイトル：自治体の内部連携と外部連携の実践（仮） 報告者 板倉 壮吾（豊田市）（非会員） 「自治体債権の収納事務委託」（仮） 報告者 小嶋 久男（奈良県）（会員） 「奈良県の水道運営の水平連携と垂直補完（仮）」 司会者 所 俊邦（日進市）（企画委員会委員）
	③	研究報告 S6	タイトル：行政運営とロジックモデル 報告者 佐藤 徹（高崎経済大学）（会員） 「自治体行政へのロジックモデルの導入戦略」 報告者 真野 毅（長野県立大学）（非会員） 「協働型プログラム評価におけるロジックモデルの活用（仮）」 司会者 大島 博文（大阪成蹊大学）（企画委員会委員）
14:20-15:30	②	全体 S7 （パネル）	タイトル：新型コロナウイルスとの共存社会における行政実務（仮） 登壇者 堤 直規（小金井市役所）（会員） 登壇者 黒瀬 啓介（㈱トラストバンク、元長崎県平戸市）（非会員） 登壇者 荒木 一男（福井県、元東京大学）（会員） 司会者 後藤 好邦（山形市）（企画委員会委員）

◎ 明治大学駿河台キャンパス マップ

【住所】

〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台 1-1

【最寄駅からのアクセス】

■JR 中央線・総武線／御茶ノ水駅(駅番号: **JC03**・**JB18**)下車徒歩約3分

■東京メトロ丸ノ内線／御茶ノ水駅(駅番号: **M20**)下車徒歩約3分

■東京メトロ千代田線／新御茶ノ水駅(駅番号: **C12**)下車徒歩約5分

■都営地下鉄三田線・新宿線、東京メトロ半蔵門線／神保町駅(駅番号: **I10**・**S06**・**Z07**)

下車徒歩約5分

(駅周辺マップ)



(建物マップ)



* 第1日目はリバティタワー、第2日目はグローバルフロントが大会会場となっております。お間違えのないようご注意ください。

◎ 食事について

大学および駅(JR 御茶ノ水駅、地下鉄神保町駅等)周辺には、多数のコンビニエンス・ストア、レストラン、食堂がございます。ご利用ください。

活動報告

研究支援委員会

研究支援委員会は、下記の会員を構成員として、「公募論文制度(査読付き)」を創設し、投稿論文の募集と審査を行っている。

1. 委員会の構成

委員長 圓生 和之（神戸学院大学）
委員 井上 武史（東洋大学）
委員 大谷 基道（獨協大学）
委員 金川 幸司（静岡県立大学）
委員 西出 順郎（明治大学）
委員 細見 正樹（関西大学） <敬称略・五十音順>

2. 投稿論文の募集

「公募論文制度（査読付き）」を設けている。

会員の研究活動を支援し、地方行政の充実と発展に資することを目的としている。

投稿された論文は、当該分野の第一人者である専門の研究者に審査（査読）を依頼し、その結果を踏まえ、地方行政の充実と発展に資する高い価値が認められるものは、本会の機関誌『地方行政実務研究』に掲載する。積極的な応募を期待している。

【主な特徴】

＊論文のテーマは自由。

（地方行政の充実と発展に資する研究であれば応募者が自由に設定できる。

地方行政の実務の課題等を踏まえた学術的な研究を期待する。）

＊応募点数に制限はない。

＊応募区分は「研究論文」と「研究ノート」。

＊投稿の提出期限は設けず、随時募集している。

＊査読期間は概ね3～4か月（修正を要する場合等の再査読も同様）とし、

採択が決定した後の直近の機関誌『地方行政実務研究』に掲載する。

採択の決定から機関誌掲載までの間、投稿者の希望により掲載証明書を交付する。

研究支援委員会 委員長 圓生 和之

公募論文 投稿要領

研究支援委員会

1 応募資格

当会の個人会員（研究者会員・一般会員）であることを要件とします。

共著の場合も、共著者全員が個人会員であることを要しますので、個人会員でない場合は投稿の際に入会申請をしてください。

2 テーマ・内容

本会の目的である地方行政の充実と発展に資する研究であれば応募者の自由とします。地方行政の実務の課題等を踏まえた学術的な研究が基本となります。

3 二重投稿の禁止

他誌などに既発表・掲載決定済みまたは投稿中の論文・研究ノート等と同一内容の論文を投稿することはできません。（全く同一でなくても、その内容がきわめて類似していると判断される場合も該当することがありますので、ご注意ください。）

ただし、学会等において口頭発表したものの内容を発展させた論文を投稿することはできます。（この場合は必ず9 (2) ③の業績一覧表にその旨を記載してください。）

当会で審査過程にある投稿論文は、同時に他機関の各種出版物への投稿・掲載及びウェブサイト等による公表をしてはいけません。

4 応募点数

制限はありません。

（前項（二重投稿の禁止）の規定を遵守したものであれば、同時に複数の投稿をすることもできます。また、過去に掲載された会員からの投稿も、他の投稿と同様に扱います。）

5 応募区分と原稿枚数

(1) 研究論文：地方行政に関わる研究成果をまとめた学術論文

既定の執筆フォーマットで12枚以内（図表等含む。約20,000字以内）

(2) 研究ノート：理論仮説、分析枠組、政策モデル等において研究途上にあるものの、

今後の研究・実践の基礎となり得る分析・考察をまとめた学術論文

（主に一般会員を対象としますが、単なる施策紹介や実践記録などではなく、分析・考察を深めた学術論文であることが必要です。）

既定の執筆フォーマットで8枚以内（図表等含む。約13,000字以内）

6 原稿締切と査読期間

随時募集とします。

査読期間は概ね3～4か月（修正を要する場合等の再査読も同様）とし、採択が決定した後の直近の機関誌に掲載します。

なお、採択の決定後、機関誌への掲載までの間、投稿者の希望により掲載証明書を交付します。

7 審査方法

研究支援委員会が、論文ごとに複数の匿名の査読者に審査を依頼し、その審査結果に基づき、研究支援委員会において掲載の可否を決定します。

審査方法の詳細は、審査要領を参照してください。

8 審査基準

主題の明晰さ、命題(仮説)と事実(実証)及びその方法などの的確さ、知見の新しさなどを基準とし、本会の目的である地方行政の充実と発展に資する学術論文としての適切さを審査します。

9 応募要領

(1) 執筆の要領

「公募論文執筆要領」に基づいて執筆してください。

執筆にあたっては、査読の際に著者が判明しないように配慮してください。

(例えば、自己の著書や論文等を引用する場合も「拙著」「拙稿」などとは記載せず、他の文献と同様に表記してください。また、学会発表や科研費プロジェクトの記述にもご注意ください。)

(2) 提出物

応募にあたっては、次の4点を提出してください。

いずれも、学会ウェブサイトに掲載している様式を用いて作成し、その電子データ(①②③④：Word形式+②：PDF形式)を添付したEメールで提出してください。

① 応募申込書

執筆者の所属・氏名、論文題目、申込日、応募区分、連絡先等を記載した応募申込書を提出してください。

② 論文本文

「公募論文執筆要領」に基づいて執筆した論文本文とともに、200字から400字までの要旨と4つまでのキーワードを本文の前に記載して提出してください。

③ 業績一覧表

学術論文等の研究業績のある応募者は、過去5年間の業績一覧表を提出してください。現物の提出は不要です。

業績には、既発表のものに加え投稿中のもの及び学会等における口頭報告を含みます。また、投稿する論文のテーマと類似する業績があれば過去5年以前のものも記載してください。いずれも、上記「3 二重投稿の禁止」の確認ができるように必要な事項を記載してください。

これらに該当する業績のない会員は、業績一覧表を提出する必要はありません。

④ 誓約書

応募者は、研究不正がないことを自己申告する誓約書を投稿時に提出してください。

い。共著の場合は、執筆代表者が誓約書を提出してください。

(3) 原稿送付先・問合せ先

地方行政実務学会 研究支援委員会（神戸学院大学 圓生和之 研究室内）

E-mail: marumi (アットマーク) eb.kobegakuin. ac. jp

10 機関誌への掲載と機関誌の形態

審査の結果、採択を決定した論文は、本会の機関誌に掲載します。

本会の機関誌は、学会ウェブサイトへの掲載によるニュースレター形式で、会員専用サイトに掲載された後、一定期間を経て一般公開されます。

学会ウェブサイトへの掲載という形態のため、別刷は作成しませんが、機関誌に掲載する論文のページ内に「本研究は複数の匿名の査読者による審査を経た査読付き論文である」旨を明記するほか、発刊年月・巻・号・頁も欄外に記載するなど、該当ページだけで別刷と同様に活用できるようにします。

11 著作権

掲載された論文の著作権は地方行政実務学会に帰属します。また、掲載された論文の執筆者は、論文をウェブサイトで公開することに同意したものとします。

掲載された論文を執筆者が他の出版物、ウェブサイト等に転用する場合には、あらかじめ文書により研究支援委員会の了承を得てください。転用の際は、転用先の出版物に、本会機関誌掲載の論文題目、本会機関誌の名称、掲載年、巻、号、頁を明記していただくことが必要です。

12 不正行為等への対応

以下の問題が生じた場合には、掲載が決定した論文や既に掲載された論文であっても、掲載を取り消すことがあります。その審議と決定は、研究支援委員会が理事会との協議のもとで行います。

- (1) 二重投稿の禁止等を定めた投稿要領に反することが判明した場合
- (2) データ捏造、虚偽の記載、剽窃等の研究不正が判明した場合
- (3) 研究倫理に反する行為が判明した場合
- (4) その他、研究支援委員会において疑義が生じた場合

13 その他

- (1) 研究支援委員会の委員や査読者となった会員からの投稿も妨げません。ただし、これらの投稿者の投稿に係る審査は、全てこれらの投稿者を参画させることなく実施します。
- (2) 全体の応募状況や掲載に至る経緯のあらましなどについては、機関誌に簡単な報告を掲載します。

（研究支援委員会 2020 年 3 月 30 日決定）

公募論文 執筆要領（執筆のしかた）

研究支援委員会

本会の機関誌は、学会ウェブサイトへの掲載によるニュースレター形式とされています。このため、印刷段階での版組等がありませんので、投稿段階から文書書式、字体、フォント等を統一していただくこととし、学会ウェブサイトに「執筆フォーマット」を提示しています。このフォーマットを用いて作成したものを提出してください。

※別途執筆された論文を、「執筆フォーマット」にテキスト形式でペーストすると所定の書式になるように設定しています。その内容は以下のとおりです。

1 原稿用紙・枚数・段組み・用字等

- (1) A 4 用紙（縦版）に、ワープロソフトを用いて 2 段組み横書きで書いてください。ただし、標題については 1 段組みとします。
- (2) 原稿の枚数は、研究論文は 12 ページ、研究ノートは 8 ページ以内とします。
- (3) 用紙の上下左右の余白は、上が 25mm、その他 20mm とします。
- (4) 本文・注・参考文献は、いずれも 1 行 23 文字×38 行×2 段組みとします。
図表も同様としますが、2 段組みにすることが適切ではないと認められるものについては、段組みを変更しても構いません。
- (5) 文字の大きさとフォントは次のとおりとします。
標題（和文）：20 ポイント（MS 明朝体または Times New Roman）
標題（英文）：9 ポイント（Times New Roman）
執筆者名・所属先名（和文）：12 ポイント（MS 明朝体または Times New Roman）
執筆者名・所属先名（英文）：12 ポイント（Times New Roman）
要旨：10 ポイント（MS 明朝体または Times New Roman）
見出し（第 1 レベル）：12 ポイント（MS ゴシック・中央揃え）
見出し（第 2 レベル以下）：11 ポイント（MS ゴシック・左揃え）
本文（和文）：10.5 ポイント（MS 明朝体）
本文（半角英数字）：10.5 ポイント（Times New Roman）
注・参考文献（和文）：9 ポイント（MS 明朝体）
注・参考文献（半角英数字）：9 ポイント（Times New Roman）
- (6) ページ番号を下段中央に付してください。（ただし、最終的には通し番号を付します。）
- (7) 常用漢字・新字体・新仮名遣いを用いることを原則とします。固有名詞や、引用文等やむをえない場合は、この原則によらなくても結構です。
- (8) 人名・地名の表記は、原則として外国語綴りは避け、片仮名書きとします。ただし、国内に定着していない人名・地名は、初出の場合のみ原則として外国語綴りのフルネームを括弧内に併記してください。

2 標題・執筆者名・所属先名・目次・見出し

- (1) 原稿の冒頭に、標題、執筆者名、所属先名を記載してください。

ただし、査読の際は、査読者に著者が判明しないようにするため、事務局で執筆者名、所属先名を一時的に削除します。

- (2) 標題、執筆者名、所属先名については、それぞれ英文も併記してください。
(標題については上に、執筆者名と所属先名については下に、記載してください。)
- (3) 目次は、本文の書式・字数等の範囲内で付すことができます。
- (4) 見出しの番号は、第1レベルを「1.」(全角)、第2レベルを「1.1」(1.1は半角、その後のブランクは全角)、第3レベルを「(1)」(全角)とし、第4レベル以下の見出しがある場合には、a、b、cを用いることを原則とします。

3 注

- (1) 本文中、当該箇所の右肩に(1)、(2)のように付けてください。
- (2) 注は、本文の末尾にまとめて付けてください。その際、Microsoft Wordの文末脚注機能は使用しないでください。
- (3) 注の文章は、注の番号ごとに改行してください。一つの注の中では、改行は行わないことを原則とします。

4 参考文献

原稿の末尾における「参考文献」欄の記載方法は、次のとおりとします。

記載する順序は、和文の文献(50音順)→欧文の文献(アルファベット順)とします。

- (1) 雑誌論文(和文)の場合
著者名(刊行年)「論文名」『雑誌名』～巻～号、pp. ……。
- (2) 著書(和書)の場合
著者名(刊行年)『著書名』発行元。
- (3) 雑誌論文(欧文)の場合
Name(20xx), “論文のTitle”, Journal(イタリック), Vol. xx, No. xx, pp. xx-xx.
- (4) 著書(欧文)の場合
Name(20xx), 本のTitle(イタリック), xx Press.
- (5) 電子資料・ウェブサイト資料の場合
<http://www.xxxx.go.jp/> (20xx年xx月xx日最終閲覧)

その他の資料などの書式はとくに定めませんが、上記の雑誌論文や著書等の記載書式に準拠して、必要な情報を明確に記載してください。

なお、上記の方法で詳細な書誌情報を参考文献欄に記載することにより、論文の本文や注等においては、「著者名(刊行年)」のみで記載することとし、ページは文末または注に記載してください。

5 図及び表

- (1) 図の番号とタイトルは図の下に、表の番号とタイトルは表の上に記してください。
なお、図や表の出所・注は図の下や表のタイトルの下に記載してください。
- (2) 図や表には、図1、図2、表1、表2のように一連の番号を付けてください。番号、タイトルともに全角10.5p(MSゴシック・中央揃え)とします。第1表a、第1-a表など枝番とはしないでください。

(研究支援委員会2020年3月30日決定、6月1日一部改正)

活動報告

ウェブサイト編集担当

メールマガジン No.1 創刊号を 6 月 30 日に発行した。内容については以下のとおりである。

- ①リレーエッセイ 常磐大学 吉田勉
- ②地方行政最前線 福知山市 市長公室 次長兼職員課長 伊藤信夫
- ③地方行政実践報告 群馬県地域創生部付所長 (公財)群馬交響楽団事務局長
松本佳祝
- ④会員の刊行図書の紹介
- ⑤お知らせ

当メールマガジンは、一定期間経過後、写真を含めた完全版原稿を学会ホームページに掲載する予定である。

ウェブサイト編集担当 小野英一

活動報告

事務局担当

1. 設立総会の開催

2020年3月7日（土）、明治大学にて以下のとおり設立総会を開催した（設立時会員数：研究者会員41名、一般会員30名、団体会員2団体）。新型コロナウイルス感染症の拡大防止に配慮した結果、最小限の人数での開催となったものの、新聞社、雑誌社、通信社の取材も入り、上々の船出となった。

なお、同日に開催を予定していた設立記念シンポジウムは、今秋に開催を延期した。

日 時：2020年3月7日（土）14:30～15:43

場 所：明治大学 駿河台キャンパス アカデミーコモン内会議室

出席者：会員予定者13名、委任状提出者35名

審議事項：規約（案）、役員（案）、事業基本計画（案）を原案どおり承認

報告事項：第1回理事会の結果について理事長、副理事長及び担当理事から報告

2. 理事会の開催

2020年6月末までに理事会を以下のとおり7回開催した。

なお、第2回以降は入会申込を速やかに審議・承認するなどの理由により臨時で開催したものであるが、新型コロナウイルス感染症の影響で対面での開催が困難となったため、コミュニケーションツール Slack 上にての開催とした。

(1) 第1回理事会

日 時：2020年3月7日（土）

※ 設立総会において役員（案）を承認したのち、総会を一時中断して開催

場 所：明治大学 駿河台キャンパス アカデミーコモン内会議室

出席者：磯崎初仁、稲継裕昭、大谷基道、小野英一、竹内直人、西出順郎、圓生和之の各理事計7名

審議事項：互選にて理事長に稲継裕昭理事、副理事長に磯崎初仁理事を選任

理事の担当事務（案）、2020年度事業計画（案）、2020年度予算（案）を原案どおり承認

関係規程（案）については、原案を一部修正のうえ承認

(2) 第2回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2020年3月15日（日）～20日（金）

審議事項：研究者会員3名、一般会員18名、団体会員1団体の入会を承認

(3) 第3回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2020年4月4日（土）～7日（火）

審議事項：研究者会員3名、一般会員7名、団体会員3団体の入会を承認

企画委員会及び研究支援委員会の設置（案）、「人口減少と自治体政策研究会」（仮称）の設置（案）を原案どおり承認

報告事項：公募論文制度（査読付き）の創設について担当理事から報告

(4) 第4回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2020年4月11日（土）～14日（火）

審議事項：一般会員26名、団体会員1団体の入会を承認

(5) 第5回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2020年5月2日（土）～7日（木）

審議事項：一般会員14名、団体会員1団体の入会を承認

報告事項：企画委員会及び研究支援委員会の委員の選任について担当理事から報告

(6) 第6回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2020年6月7日（日）～12日（金）

審議事項：一般会員18名、団体会員1団体の入会を承認

(7) 第7回理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて持ち回り開催

審議期間：2020年6月21日（日）～24日（水）

審議事項：第1回全国大会実施要項（案）を原案どおり承認

一般会員1名の入会を承認

報告事項：機関誌『地方行政実務研究』創刊号について担当理事から報告

3. 会員管理

2020年6月30日現在の会員数：研究者会員47名、一般会員114名、団体会員9団体

※ 会員の皆様にはEメールにて年会費の請求を差し上げたところですが、未納の方におかれましては、なるべく速やかにお振り込みくださいますようお願い申し上げます。

事務局担当理事 大谷基道

自治体職員と研究者ら
理事長に稲継氏

お世話になったので、様々な課題を抱えている自治体に返返しを（したいと）考えていたと設立までの経緯を紹介。その中で「各地でインバッションを起こしている自治体からも意見を聞き、研究者として、理論の見直しや相互交流、連携を検討中だという。

ンクなどの「団体会員」で構成される。会費は一般会員が5000円、研究者会員が7000円、団体会員が100万円。

総会での理事長・副理事長挨拶で、稻継氏が「我々、研究者は自治体にを支援する考えを示した。」

を「していきたい」と語った。磯崎氏は「2040年間問題」に言及し、「人口減少の中、これからの自治体は大変だが、学会からも課題への対応策を提案していきたい」と自治体の政策形成を支援する考えを示した。

7日時盛で一般会員は30人、研究者会員は41人、団体会員は京都府福知山市の職業課などの団体から入会の申し込みがあったという。同会の理事・監事は次のとおり。

【理事】

職員）▽稻橋松昭早稲田大教授（元大阪市職員）▽井上武史東洋大准教授（元敦賀市職員）▽今村寛氏（福岡市職員）▽大谷基道獨協大教授（元茨城県職員）▽小野英一東北公営文科大准教授（元山形県職員）▽後藤好邦

▽出石校閩東學院大教授 氏(山形市職員)▽小林朋夫
元横濱貿易職員)▽磯崎初 愛知學院大教授(元群馬県
職員)▽竹内直人京都橋大
中央大教授(元神奈川県

設立総会後に行われた記者会見

も本当に分権型の社会になつたかといふやうなことがさうなつてゐない。理由はいろいろあると思ひますけれど、職員が削減されて、すぐ時間的な余裕が出来る。自分が今やつてゐる仕事が精一杯で、自治体とはどうあるべきか「市民参加」とはなんだろか、つてじっくり考える余裕を失つてゐるやうに思ひます。だからこそ、(学会の活動を通じて)視野を広くして、ネットワークの幅を広げて

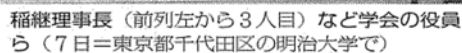
るか。

磯崎副理事長 実務出身の研究者が40人以上も参加していただいて、大変喜んでいました。ただ、自治体職員から研究者になった女性が少ない。一般会員もそうだが、男女関わらず、ぜひ多くの方に参加してほしいですね。

稲穂理事長 自治体で通算10年以上の勤務経験でも（規約に）「公選職は除く」としました。元職員の首長や議員は多くいらっしゃいます。

な発言でやり取りができるように、はたしてしたらいいかって、慎重に議論しました。

(総務・渉外担当の)竹内直人理事(団体会員として(京都府)福知山市の職員課からぜひ入りたいと。団体で入ることで、職員の方が会費を払わずに学会に出られますので、職員課としては、時間がない中、少しでも勉強してくれたら嬉しいって思いが強くあるそうです。



77



地方行政実務学会の設立総会に参加した役員・会員たち＝3月7日、明治大学

「地方行政実務学会」の誕生

理事長 稲継裕昭（早稲田大学教授、元大阪市職員）

2020年3月7日、「地方行政実務学会」が産声を上げました。自治体職員出身の研究者と現役の自治体職員が結集し、自治体の実務に焦点を当てた研究を展開する、これまでにないタイプの学会です。

—自治体職員出身の研究者と

現役自治体職員のシナジーを目指して—

のなら実務の実態を熟知した研究者同士で協力・連携したら何か面白いことができるのではないかとこのことになりました。スタートはこんな単純なことでしたが、この思いを共有する人たちが発起人として正式に集まり、一年以上をかけて設立の準備を進める中で、この学会はどうあるべきかを真剣に議論してきました。自治体職員として実務に長年携わった経験をもつ研究者が集まり、ますます複雑化する諸課題に直面する自治体やそこで頑張っておられる職員の方を少しでもお手伝いすることができないか。逆に、新しく直面する課題を現場の自治体職員から伝えていただき、それについて解決策を共に模索したり、現場発の政策革新を共有したりできないか。長い議論を経て、そのような思いで設立されたのがこの学会です。

自治体はこれまで様々な課題に挑み、創意工夫によって、住民福祉の向上と活力にあふれる地域の実現に取り組んできました。しかし、厳しい財政状況下で職員数削減が進む一方、業務量の増大、内容の多様化・複雑化により、自治体職員が新しい政策に取り組む余裕がなくなってきました。研修機会も減少し、職員同士が自主的に学ぶ時間も少なくなっています。

本学会は、このような状況を憂い、研究者が多様な研究成果を自治体にフィードバックすることを目指します。本学会の研究者は、新採時の雑用から一定の政策案作成まで自治体実務を一定年数経験して皮膚感覚を持つています。学界動向を敏感に追ひ、課題解決手法を学界用語から実務用語に翻訳して自治体に提供できることもあてはまっています。

他方、自治体現場では国をリードするような新しい政策展開がなされていることも多く、そこから学ぶことも多くあるでしょう。

本学会の会員種別には、研究者会員（自治体職員出身の研究者）、一般会員（現役自治体職員）、団体会員（自治体等）の三つがあります。本学会が、研究者会員と一般会員、団体会員がともに学びあう場を提供できればと思います。（会員資格、入会手続などの詳細につきましては、学会ホームページ <https://jp.iaap.org/joinus/> を参照ください）

「住民福祉の増進を図る」（地方自治法1条の2）という自治体のミッションを果たすために、研究者と自治体職員がともに連携・協力し合っていければと強く願います。



いなつぐ・ひろあき＝早稲田大学政治経済学術院教授、公共経営論・地方自治論・行政学・人事行政学専攻、大阪府出身。1983年大阪市入庁、1996年退職し姫路獨協大学助教授、大阪市立大学教授、法学部長等を経て2007年から現職。近著に、『A I で変わる自治体業務：残る仕事、求められる人材』（ぎょうせい、2018年）、『シビックテック：ICTを使って地域課題を自分たちで解決する』（編著、勁草書房、2018年）、『自治体の会計年度任用職員制度』（学陽書房、2018年）など。

※ このほか、これまでに以下の各媒体に当学会の紹介記事をご掲載いただきました。

- ・『月刊ガバナンス』2020年4月号（ぎょうせい）
- ・iJAMP 配信記事 2020年3月4日付及び3月9日付（時事通信社）
- ・『地方行政』2020年3月26日付（同）
- ・47 行政ジャーナル配信記事 2020年3月26日付（共同通信社）
- ・自治体通信 ONLINE（<https://www.jt-tsushin.jp/article/jlpars-setsuritsu/>）

地方行政実務学会規約

2020 年 3 月 7 日

(本会の名称)

第 1 条 本会は、地方行政実務学会（英文名 The Research Society for Local Public Administration, Japan）と称する。

2 本会には、支部を置くことができる。

(本会の目的)

第 2 条 本会は、地方行政の実務経験を有する研究者と自治体職員等が研究交流を行うとともに、実務その他の課題について個人、自治体及び研究機関の連携を推進し、もって地方行政の充実と発展に資することを目的とする。

(本会の事業)

第 3 条 本会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。

- (1) 研究会、講演会及びシンポジウムの開催
- (2) 機関誌、図書等の発行及びウェブサイト等を通じた情報提供
- (3) 自治体の政策形成、組織運営、人材育成等に関する支援及び連携の活動
- (4) 会員相互の共同研究、研究協力、情報交換等の促進
- (5) その他理事会において適当と認める事業

(会員の構成)

第 4 条 本会の会員は、研究者会員及び一般会員（以下「個人会員」という。）並びに団体会員によって構成する。

2 研究者会員は、日本の自治体（普通地方公共団体及び東京都特別区をいう。以下同じ。）において原則として通算 10 年間以上、常勤職員（公選職、研究職及び国からの出向者を除く。以下同じ。）として勤務した経験を有し、かつ入会時に大学等の研究機関に専任の研究職として勤務する者（上記の経験を有する一般会員が入会後に研究機関の専任の研究職となった場合を含む。）とする。

3 一般会員は、入会時に自治体の常勤職員であって、本会の趣旨に賛同する者とする。ただし、入会後、前項で定める基準を満たすことになった場合は、本人の同意を得て、速やかに研究者会員に変更するものとする。

4 団体会員は、自治体、地方自治に関する研究機関その他本会の趣旨に賛同し、当会の研究活動に参加し、又はこれを支援する団体とする。

(入会の手続)

第 5 条 本会に入会しようとする者（前条第 2 項から第 4 項までの規定に該当する個人又は団体に限る。）は、所定の入会申込書を理事会に提出し、その承認を得なければならない。

2 本会に個人会員として入会しようとする者は、前項の入会申込書の提出にあたり、あらかじめ個人会員 2 名の推薦を得なければならない。

(会員の権利)

第6条 会員は、本会の運営に参画するとともに、本会の機関誌等の配布を受け、かつ本会が行う各種の事業に参加することができる。ただし、団体会員は、理事会が定めるところによりその権利を行使する。

2 前項の権利の詳細については、理事会がこれを定めることができる。

(会員の義務)

第7条 会員は、理事会が定める会費規程により、毎年度、会費を納付しなければならない。

2 会員が3年間分の会費を滞納した場合は、翌年度から会員の資格を失う。ただし、特別な事情があるものとして理事会が認めた場合は、この限りでない。

3 会員は、本会の運営に協力し、かつ本会の会員に求められる法令遵守等に努めなければならない。

4 理事会は、第1項及び第3項の義務を遵守しない会員を除名その他の処分に出すことができる。ただし、当該処分を行おうとする場合は、特別な事情がない限り当該会員に弁明の機会を付与しなければならない。

(会員の退会)

第8条 本会を退会しようとする会員は、所定の退会届を理事会に提出しなければならない。

(本会の機関)

第9条 本会に、次の機関を置く。

- (1) 会員総会
- (2) 理事会
- (3) 監事
- (4) 役員候補者選考委員会
- (5) その他理事会が定める機関

(会員総会)

第10条 会員総会は、全会員によって構成するものとし、原則として毎年1回開催し、次の事項を審議・決定する。

- (1) 規約の廃止・改正
- (2) 会務及び会計報告の承認
- (3) その他本会の運営に関する重要事項

2 理事長は、会員総会を招集し、その議長を指名する。

(会員総会の議事)

第11条 会員総会の議事は、出席会員の過半数をもって決定する。

2 総会に出席しない会員は、書面により他の出席会員にその議決権を委任することができる。

3 団体会員は、その指定する者をもって議決権を行使する。

(理事会)

第12条 理事会は、本会の会務を処理する。

2 理事会は、次の者により構成する。

- (1) 理事長 1名
- (2) 副理事長 1名
- (3) 理事 12名以内

3 理事会は、理事長が招集し、その議長を務める。

(理事の選任及び役割)

第13条 理事は、別の規程で定めるところにより役員候補者選考委員会から推薦された会員について、会員総会においてこれを選任する。

2 理事長及び副理事長は、理事会において互選する。

3 理事長は、本会を代表し、会務を総括する。

4 副理事長は、理事長を補佐して会務に従事するとともに、理事長が欠けた場合又は職務を遂行できない場合に、その職務を代行する。

5 理事長及び副理事長がともに欠けた場合は、理事会が理事の中から代表理事を選任し、理事長の職務を代行する。

6 理事会は、自らの任期中に会務の遂行のために特に必要になった場合は、前条第2項第3号で定める理事の定数の範囲内で、かつ当該任期中に合計3名まで、会員の中から理事を選任することができる。

7 理事及び監事が欠けた場合は、理事会が後任者を選任する。

(担当理事及び委員会)

第14条 理事会は、理事の中から次の事務を担当する者を指名することができる。

- (1) 総務・渉外担当
- (2) 企画担当
- (3) 機関誌編集担当
- (4) ウェブサイト等編集担当
- (5) 自治体等連携担当
- (6) 研究支援・交流担当
- (7) 事務局担当（幹事）
- (8) その他理事会が定める事務

2 理事会は、必要があると認める場合は、前項各号に定める事務を担当する委員会を設置することができる。当該委員会の委員長は、前項に基づいて指名された理事とし、その委員は会員の中から当該委員長がこれを選任する。

(監事)

第15条 監事は2名とし、会計及び会務執行を監査する。

2 監事は、別の規程に定めるところにより役員候補者選考委員会から推薦された会員について、会員総会においてこれを選任する。

(顧問)

第 16 条 本会に、若干名の顧問を置くことができる。

2 顧問は、必要な場合に本会の運営に意見を述べることができる。

3 顧問は、理事会が会員の中から会員総会の同意を得てこれを選任する。

(役員等の任期)

第 17 条 理事長及び副理事長の任期は 2 年とし、連続 3 期を超えることはできない。ただし、任期満了後においても後任者が選任されるまでは、その職務を行う。

2 理事及び監事の任期は 2 年とし、再任を妨げない。ただし、任期満了後においても後任者が選任されるまでは、その職務を行う。

3 第 13 条第 6 項に基づいて選任された理事の任期は、その選任時に同条第 1 項に基づいて選任されていた理事の任期満了時までとする。

4 第 13 条第 7 条に基づいて選任された役員の任期は、前任者の残任期間とする。

5 顧問の任期は、これを定めない。ただし、理事会が必要があると認める場合は、顧問を解職することができる。

(本会の会計)

第 18 条 本会の会計年度は、毎年 4 月 1 日から翌年 3 月末日までとする。

2 本会の予算は、理事会が決定するものとし、直近の会員総会で報告するものとする。

3 本会の決算は、理事会が決定し、監事の監査を経て会員総会が承認するものとする。

(規約の改正等)

第 19 条 本規約を変更するには、会員総会の承認を得なければならない。この場合において会員の権利・義務に関する変更については、出席会員の 3 分の 2 以上の賛成を得なければならない。

2 この規約に定めのない事項については、理事会がこれを定めることができる。

附則

1 この規約は、2020 年 3 月 7 日から施行する。

2 本会設立時におけるこの規約の適用については、本規約に「会員総会」とあるのは「会員予定者総会」と、「役員候補者選考委員会」とあるのは「発起人会」と、それぞれ読み替える。

3 本会設立時までには第 5 条第 1 項で定める入会申込書を提出した者であって、発起人会が会員の資格を満たすことを確認して承認したものは、会員予定者とし、かつ本会設立により会員になるものとする。

4 本会設立時から 1 年以内に入会する一般会員については、理事会の承認により、第 5 条第 2 項で定める推薦を省略することができる。

5 本会設立時に選任された役員の任期については、第 17 条第 1 項及び第 2 項の規定にかかわらず、会員総会の開催時期を考慮して、理事会がこれを定める。ただし、この任期は 3 年未満でなければならない。

6 2020 年度の本会の会計は、第 18 条第 1 項の規定にかかわらず、2020 年 3 月 7 日から 2021 年 3 月末日までとする。

【参考】会員の資格等の要点

会員区分	会員の資格	推薦人	理事会等の承認	会員の権利	会費
研究者会員	①自治体において原則として通算 10 年間以上、常勤職員（公選職、研究職及び国からの出向者を除く）として勤務した経験を有すること ②入会時に大学等の研究機関に専任の研究職として勤務すること （または） ③①の経験を有する一般会員が入会後に研究機関の専任の研究職となったこと	個人会員 2 名の推薦が必要 ただし、本会設立前に入会申込書を提出した者は不要	必要	①本会の運営に参画 ②機関誌等の配布を受ける ③本会が行う各種事業に参加	7000 円 / 年
一般会員	①入会時に自治体の常勤職員（公選職、研究職及び国からの出向者を除く）であること ②本会の趣旨に賛同すること	個人会員 2 名の推薦が必要 ただし、次の場合は不要 ①本会設立前に入会申込書を提出した者 ②本会設立時から 1 年以内の入会者で理事会が不要と認めた者	必要	①本会の運営に参画 ②機関誌等の配布を受ける ③本会が行う各種事業に参加	5000 円 / 年
団体会員	①自治体 ②地方自治に関する研究機関 ③本会の趣旨に賛同し、当会の研究活動に参加し、又はこれを支援する団体	不要	必要	理事会の定めによる （規程：①議決権あり、②機関誌等の配布を受ける、③本会事業に一般参加者として出席、本会の要請により研究会等で報告又は機関誌等に寄稿可能）	1 口 10,000 円 / 年

編集後記

地方行政実務学会の創刊号が発刊されました。稲継理事長の巻頭言でも紹介されていますが、本学会は、自治体職員出身の研究者と現役の自治体職員が結集し、地方行政実務に焦点を当てて本格的な研究を展開する、これまでにないタイプの学会です。立ち上がったばかりですが、地方行政に関する研究と実務に寄与してまいりたいと考えております。

新型コロナウイルスが世界的に蔓延しておりますが、本創刊号も slack を用いた誌上座談会という新たな試みを行いました。当初は不安もありましたが、磯崎副理事長の司会、取りまとめのおかげで、創刊号にふさわしい内容の座談会になったと思います。

その他、創刊号発刊を記念して、竹内先生・磯崎先生による論文と西出先生からの寄稿をいただきました。おかげさまで、素晴らしい機関誌が出来上がりました。

今後、さらに2号、3号と発刊してまいります。皆様からのご投稿と末永いご愛読をよろしくお願いいたします。

(機関誌編集担当理事：井上 武史)

表紙写真：クィーンズタウン，ニュージーランド（提供：西出順郎会員）

＊各会員の皆様から表紙を飾る写真の提供を募集しています。

詳しくは下記編集担当まで。

地方行政実務研究 第1号（2020年夏） 2020年7月2日 発行

発行者 地方行政実務学会

112-8606 東京都文京区白山5丁目28-20

東洋大学経済学部 井上研究室（機関誌編集担当） mail:inoue058@toyo.jp

