

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

秋 第7号
FALL
2023



巻頭言
特集

【シンポジウム】

【パネル・ディスカッション】

【報告】

【オーサーストーク】

公募論文(査読付き)
研究論文

萎縮する自治体職員と理論の力 磯崎 初仁(地方行政実務学会理事長)

地方行政実務学会第3回春季大会

コロナ対策再考

【キーノート・スピーチ】 コロナ対策渦の国と自治体 金井 利之(東京大学大学院法学政治学研究科教授)

コロナ対策再考

パネリスト: 金井 利之(東京大学) / 福永 一郎(高知県) / 磯崎 初仁(中央大学) / 司会進行: 和田 一郎(獨協大学)

確実な過料処分実施と手続保障とのバランス 蓮實 憲太(那須塩原市)

—路上喫煙防止条例に基づく過料処分をテーマに—

太陽光発電設備設置の義務化に関する一試論— 鈴木 洋昌(川崎市)

—東京都の取組は波及していくか—

インフラの利活用における自治体の役割 澤井 晴美(東京都)

—東京都の道路空間活用の事例から—

中核市における自治体DXの到達レベルに関する研究 吉野 清史(宇都宮市)

—自治体DX推進計画に基づく関連施策の実施状況と成果の比較—

八王子市の清掃工場集約化による効果 中川 和郎(武蔵野市)

—戦略性のあるごみ処理経費削減に向けて—

収入役ポストの廃止が基礎自治体に与えた影響の検証について 竹内 真雄(東京都)

—23特別区の特別職人事を事例として—

共創(co-creation)は地方行政のパラダイムシフトとなるか 佐藤 敦郎(九州大学)

NPMの導入と変容: 地方自治体の20年から 山中 雄次(沖縄国際大学)

第2期分権改革における集権・分権の政策過程 鈴木 洋昌(川崎市)

—放課後児童健全育成事業の基準の変化と自治体の対応を事例として—

地方行政実務研究 第7号 目次

○巻頭言 「萎縮する自治体職員と理論の力」 理事長 礒崎 初仁（中央大学）	1
○特集 第3回春季大会 2023	
・シンポジウム 「コロナ対策再考」	
キーノート・スピーチ 「コロナ対策渦の国と自治体」	3
金井 利之（東京大学大学院法学政治学研究科 教授）	
パネルディスカッション 「コロナ対策再考」	15
パネリスト 金井 利之（前掲）	
福永 一郎 会員（高知県）	
礒崎 初仁 会員（中央大学、元神奈川県）	
モデレーター 和田 一郎 会員（獨協大学、元茨城県）	
・分科会	
報告1 確実な過料処分実施と手続保障とのバランス	
－路上喫煙防止条例に基づく過料処分をテーマに－ 蓮實 憲太（那須塩原市）	34
報告2 太陽光発電設備設置の義務化に関する一試論	
－東京都の取組は波及していくか－ 鈴木 洋昌（川崎市）	35
報告3 インフラの利活用における自治体の役割	
－東京都の道路空間活用の事例から－ 澤井 晴美（東京都）	36
報告4 中核市における自治体 DX の到達レベルに関する研究	
－自治体 DX 推進計画に基づく関連施策の実施状況と成果の比較－	
吉野 清史（宇都宮市）	37
報告5 八王子市の清掃工場集約化による効果	
－戦略性のあるごみ処理経費削減に向けて－ 中川 和郎（武蔵野市）	38
報告6 収入役ポストの廃止が基礎自治体に与えた影響の検証について	
－23 特別区の特別職人事を事例として－ 竹内 真雄（東京都）	39
報告7 共創（co-creation）は地方行政のパラダイムシフトとなるか	
佐藤 敦郎（九州大学）	40
オーサーズトーク NPM の導入と変容：地方自治体の 20 年から	
山中 雄次（沖縄国際大学、元静岡県）	41
○公募論文（査読付き）研究論文	
第2期分権改革における集権・分権の政策過程	
－放課後児童健全育成事業の基準の変化と自治体の対応を事例として－	
鈴木 洋昌（川崎市）	42
○活動報告	
・企画委員会	55
・研究支援委員会	57
・機関紙編集委員会	58
・事務局担当	59
○地方行政実務学会役員（2023年9月20日現在）	61
○地方行政実務学会規約	62
○機関紙『地方行政実務研究』投稿論文の募集について	67
○公募論文投稿要領	68
○編集後記	71

巻頭言

「萎縮する自治体職員と理論の力」

理事長 磯崎 初仁（中央大学）

いま自治体職員が萎縮しているのではないか。

第1次分権改革の2000年施行から23年。地方自治法が改正され、機関委任事務制度が廃止され、国と自治体は対等な関係になって、国の関与は一定のルールの下に置かれるようになった。この制度改革は、自治体行政に大きな可能性を与えるものであったが、1990年代から2000年代にわたる財政のひっ迫、職員数の削減、平成の市町村合併と相次ぐ「危機」の中で、職員の意識は内向きになっていった。

さらに2010年代には、東日本大震災（2011年）が発災し、都道府県をこえる大規模な被害に国の求心力が高まったし、「消滅可能性都市」論から人口減少の深刻化が認識され、「まち・ひと・しごと創生（地方創生）」の取組み（2014年～）がスタートした。さらに新型コロナのパンデミック（2020年～）は、命と健康の危機をもたらすとともに、人々の行動と精神を封じ込め、地域経済の活力を奪った。この3つの「危機」は自治体職員を萎縮させ、その発想力・行動力を制約しているように思われる。

分権改革以降に職員になった人々にとって、もともと地方分権の”夢”を実感したことはなく、仕事の仕方も組織の雰囲気もこんなものだと思っているかもしれない。しかし、当事者が意識しないほど「萎縮」状態が定着しているとすれば、事態は深刻だ。

自治体職員を萎縮状態から解き放ち、新しい発想と意欲をもたらすのは、理論の力ではないか。かつて地方自治論や行政法学の理論は、地方分権の必要性和可能性を提示して第1次分権改革に大きな役割を果たした。人口減少に対しても、地域の人材と魅力を生かした地域づくりの可能性を提示し、自治体職員の意欲と構想力を後押しすることが、理論の役割ではないか。「人々を元気づける理論」が求められている。

地方行政実務学会は、「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、「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」を目的として（規約第2条）、2020年3月に発足した。それから3年半。コロナ禍にもかかわらず、当学会は年2回の大会の開催、年2号の機関誌の発行など充実した活動を展開し、200名以上の会員を擁する特色ある学会に成長した。この学会で論じられ、育まれる理論は、「自治体職員を元気づける理論」になっているだろうか。

この学会の発足と成長に卓越したリーダーシップを発揮された稲継裕昭・前理事長が世代交代を進めるために退任され、私はその任を引き継ぐことになった。前理事長のような貢献は到底はできないものの、①会員相互の交流の機会を広げること、②より多くの会員が積極的に学会活動に参加することを目標として（学会Webサイト「理事長挨拶」参照）、会員の皆さんと一緒に学会活動の充実を精一杯努力したい。その成果が萎縮する自治体職員を励まし、元気づけるものであってほしいと思う。

特集

第3回春季大会 2023 シンポジウム 「コロナ対策再考」

開催日：2023年7月8日（土）

開催場所：早稲田大学国際会議場
井深大記念ホール

第一部 キーノート・スピーチ

- ・テーマ 「コロナ対策禍の国と自治体」
- ・講演者 金井 利之（東京大学大学院法学政治学研究科教授）

【プロフィール】1967年生まれ。東京大学法学部卒業。同助手、東京都立大学法学部助教授を経て、現在、東京大学大学院法学政治学研究科教授。2018年から22年、自治体学会理事長。専門は自治体行政学。著書『行政学講義』『地方創生の正体(共著)』（以上、ちくま新書）、『自治制度』『財政調整の一般理論』（以上、東京大学出版会）、『行政学概説』（放送大学教育振興会）、『自治体議会の取扱説明書』『実践、自治体行政学』（以上、第一法規）、

第二部 パネルディスカッション

- ・テーマ 「コロナ対策再考」
- ・パネリスト 金井 利之 教授（前掲）
- ・パネリスト 福永 一郎 会員（高知県健康政策部医監 兼中央西福祉保健所保健監
兼須崎福祉保健所保健監）

【プロフィール】1987年岡山大学医学部医学科卒業、病院勤務、香川医科大学助手、香川県庁をへて1999年香川医科大学助教授（衛生・公衆衛生学）。2003年保健計画総合研究所（調査・コンサルティング会社）を起業、2009年廃業。同12月高知県にはいり須崎福祉保健所保健監、健康対策課長、安芸福祉保健所長兼保健監、2023年より現職。博士（医学）、社会医学系指導医・専門医。専門は公衆衛生学、地域保健の計画と評価、母子保健・障害保健福祉。

- ・パネリスト 磯崎 初仁 会員（中央大学法学部教授、元神奈川県）

【プロフィール】1958年愛媛県生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科修了。1985年神奈川県入庁、2002年から現職、2020年から中央大学副学長。専門は地方自治論、行政学、政策法務論。著書に、『知事と権力』（東信堂、2017年）、『自治体政策法務講義(改訂版)』（第一法規、2018年）、『ホーンブック地方自治(新版)』（共著、北樹出版、2020年）、『立法分権のすすめ』（ぎょうせい、2022年）、『地方分権と条例』（第一法規、2023年）など。

- ・モデレーター 和田 一郎 会員（獨協大学国際教養学部教授、元茨城県）

【プロフィール】1973年生まれ。学習院大学理学部卒業。茨城県職員、（社福）日本子ども家庭総合研究所等を経て、現在獨協大学国際教養学部教授。専門はデータサイエンス（行政DX、データサイエンスを利用した社会保障領域の政策評価など）。2020年から厚労省参与（新型コロナウイルスに関連した感染症対策に関する厚生労働省対策推進本部クラスター対策班）。著書に『児童相談所一時保護所の子どもと支援——子どもへのケアから行政評価まで』（編著者）など。

第一部 キーノート・スピーチ 「コロナ対策禍の国と自治体」

はじめに

皆さんこんにちは。東京大学の金井です。昨年はスケジュールが重なっており、お招きいただきながら地方行政実務学会に参加することができませんでした。そのため、本日は出席することができて大変うれしく思います。

この学会は、大変に敷居が高い学会です。自治体職員でなければ参加できない厳しい学会です。私は東京都立大学に勤めておりましたので、東京都職員だったと言えなくもないのですが、やはり、行政実務とは別世界にいたと思います。似たような学会に、自治体学会があります。今年は久しぶりに対面開催ができそうなので、ぜひそちらの方にもご参加いただくと嬉しいです。川崎で8月25日・26日の開催です。重なっているメンバーの方もそうでない方もいると思いますが、そちらの学会ものぞいていただきたいと思います。



1. 対策禍

(1) コロナ対策への検証の必要性

さて、本題です。「コロナ対策再考」が本学会の大きなテーマです。かつ、学会全体としては、後ほど磯崎先生からお話があるのですが、検証プロジェクトを立ち上げているそうです。大変素晴らしいと思います。本来、自治体学会やその他でも、このような検証をやらなくてはならないと思うのですが、なかなかできていないことは非常に問題だと思います。この学会の試みには大変期待していま

す。新型コロナウイルス対策関係で、様々な良かったことや悪かったことがあると思いますので、まず検証は重要です。

昨今の個人ナンバー紐付け問題で、国は「新型コロナウイルス対策で上手くいったのでその方法を応用する」と言っているようです。国は、新型コロナウイルス対策において、自治体に対する支援や統制において、上手くいったと思っているようです。しかし、十分な検証を経ているわけではありません。総務省の組織の名称も、「新型コロナワクチン接種地方支援本部」から「新型コロナウイルス感染症対策等地方連携推進本部」を経て、「新型コロナウイルス感染症対策・デジタル化推進等地方連携推進本部」に、変異しています。コロナワクチン接種、個人番号カードの普及、さらにその紐付け検証において、国自身は自治体を手足のように動かすことに関して、上手くいったと思っているようです。

これはかなり深刻です。上手くいっているのであれば、これを応用することは当然のことですが、上手くいっていないものを検証もなく応用するという事は、再度同じようなミスを繰り返すということになります。さらに言えば、自治体現場で起きている問題が、十分に震ヶ関にフィードバックされず、問題が繰り返されているのかもしれない。しっかりと検証をすることが必要なのではないかと考える時期に来ています。

検証の間もなく繰り返すことになりつつあり、自治体の現場としては心配だと思います。新型コロナウイルス対策自体を検証することは、今後繰り返されるであろう国からの支援や統制に対する態勢を作ることです。検証作業は、自治体が対処するうえでも非常に重要になっていると思います。

(2) 対策禍という視点による検証

私は2021年の5月の段階で、ちくま新書から『コロナ対策禍の国と自治体』という本を出しました。これは2020年度末、2021年3月までの状況しか踏まえていないのですが、中間的な検証の試みです。基本的な視点とし

て、「コロナ対策禍」という「コロナ対策によって生み出された災い」ということを採用しています。

比喩としては、副作用や副反応の研究と言っても良いのですが、経済学では「政府の失敗」と言われます。工学系では「失敗学」もあります。視点としては当たり前のことです。政府が行うことは失敗することがあります。行政学で言えば、「政策執行（インプリメンテーション）問題」や、「行政の限界（リミッツ・オブ・アドミニストレーション）」などと言われます。行政はトラブルを起こすことがあるということです。そのような意味で、様々な対策を行ったが問題も起きたならば、それに対してしっかりと見ていく必要があると思います。

この本を書いた後に、日本記者クラブから講演に呼ばれたのですが、そこでマスコミの方から「それではあなたは何もしないつもりなのか？ 何もしない方が良かったと考えるのか？」と聞かれました。失敗を検証すると、このような反応をされることがあります。しかし、必ずしもそうとは言えません。対策に対してマイナスがあるならば、そのマイナスをどのようにして抑えるのか？ というアプローチもあります。もちろん、本当に何もやらない方がよかった可能性もあります。これは一概には言えません。

（3）ゼロオルタナティブとの比較検証

この後の福永先生によるスピーチにもありますが、もともとの行動計画に沿った場合はどうだったのか？ というシミュレーションがあります。さらに大きなシミュレーションとしては、全く対策を取らずに、ごく日常のように過ごした場合はどうだったのか？ ということは1つの思考実験としてはあり得ます。

これは環境アセスメントで言えば、「ゼロオルタナティブ」という評価対象です。環境アセスメントは、事後検証と異なって事前評価ですが、事業によってどのようなインパクトが生じるのか？ をチェックします。そのと

き、何もやらない場合はどのようになるのか？ という「ゼロオルタナティブ」との比較もあります。何もやらないときはどのようになったのか？ やったときにはどのようになったのか？ という比較評価も必要でしょう。

環境アセスメントでは、本来は複数の選択肢を比べなくてはならないと言います。しかし、しばしば事業案というものは1つしか出てきません。それでも、ゼロオルタナティブは現状維持、何もしない状態ですから、事業案が1つしかなくても必ず複数案の比較になります。

今回のコロナ対策について、もしも日常通りに対応したらどうなっていたのかという検証も必要でしょう。短期的には感染は広がったかもしれません。その結果として、何もしない選択肢（集団免疫方策）は取り得なかったかもしれません。しかし、対策をしても遅かれ早かれ感染するので、変わらなかったと考えられるかもしれません。あるいは、いつまでも脱コロナが出来ない足枷は避けられたかもしれません。

逆に、早期のGOTOキャンペーンをやらなければ、もう少し少ない感染数になったかもしれません。通常医療を続けていれば、感染者は増えても、受診できないで放置する発病者を減らせたかもしれません。あるいは、外出往来制限がなければ、感染者が自宅で生活に困ることは少なかったかもしれません。など、様々な可能性があったでしょう。本来ゼロオルタナティブとの検証もしてみたいと思います。

それについて、私は数字的な想像が付きません。何もしなかった場合にどうなったのかについて、当初の予測ではすさまじい数の人間が死亡する予測もありました。結果的に見れば、そこまで大量の死者は出なかった可能性もあります。どの程度だったか？ については検証する必要があると思います。つまり、対策禍の検証と言っても、無為無策を前提もなく推奨する意味ではないのです。

検証した結果、無為無策が良かったとなる

可能性もありうるかもしれないし、やはり、何らかの対策は取るべきであった可能性もあります。また、対策のあり方によって禍福は異なるかもしれません。対策によるプラスと対策によるマイナスを比較検証するだけです。対策が禍をもたらしたか？ を論じることは無為無策の予断を主張することではありません。

予防接種で言えば、副反応があることで直ちに予防接種をやめるべきだという話にはならないことと同様です。時にはやめるべきということもあります。これは何とも言えません。それは政策判断として幅広く考えるスタンスを持ちたいと思っています。その意味で無為無策もありうる、あらかじめそれを排除するわけではない、という程度です。

2. 4つの対策禍

(1) 対策禍を生み出す体質と構造

新型コロナウイルス対策禍の検証をするなかで、自治体の虚弱体質や保健所等による配給統制経済の限界に、私は関心が向いて来ました。この部分が私にとって構造的に一番気になっています。現象としての対策禍そのものよりも、対策禍を生み出すような、日常的な体質や構造の方がより重要なのではないかと、と思っています。

比喩的ではありますが、対策の善し悪しそのものよりも、体質の問題の方がより重要なのではないかと、という気がしています。そういう意味では対策禍は症状に過ぎません。対策がうまくいったのか？ 上手くいかなかったのか？ は、対策そのものの妥当性よりも、対策を取るための前提となる体質的な構造こそが重要なのではないかと、ということをおぼろげに考えています。もちろん、体質や構造に合わない対策を執ること自体が適切ではないのですが、体質や構造が対策の選択肢を制限していくのです。

しかし、日ごろの体質が悪いので、いざ事件が起きたら、むしろ対策を取らざるを得ない、ということになりやすいのです。体質が良ければ、そもそも対策を執るまでもない事

態でも、体質の悪さが対策を迫ります。その結果として対策禍が生じてしまいがちです。

対策禍として、大きく4つ挙げます。対策禍としてどのような災いがあったのか？

(2) 排除

排除という問題が非常に大きいと思います。もともと感染症対策は、ミッシェル・フーコーの研究にもありますが、人をそもそも検疫によって、町の外に排除するところから始まります。かつて、ハンセン病について深刻な隔離・強制不妊などの排除という禍を引き起こしました。これは過去の話では済みません。

例えば、外国人・外国系の人々への排外主義はむしろ強まっています。学校現場で言えば、「腐ったミカン論」があります。学級の中に悪い生徒がいると、学級全体が悪くなるから、悪い生徒を排除すれば学級は悪くならない、ということです。これは検疫隔離的な学級運営です。インクルーシブ教育と言いながら、学級に合わない生徒はすぐに特別支援学級に「排除」しようとしています。

感染症対策・公衆衛生的では、他に方法が無ければ仕方ないだろう、という考えもあるでしょうが、大きな対策禍をもたらします。社会的排除の拡大を、行政自体が「人との接触到に気を付けてください」ということによって、促進したことは否めないでしょう。例えば、県境往来自粛を知事等が先頭を切って行う、営業自粛要請を行う、パチンコ店が悪い、ライブハウスが悪い、と喧伝する。要は、排除されるのは誰でもいいので、誰かをターゲットにして排除すること自体が、感染症対策をした気分させます。

隔離は、感染蔓延阻止に、効果がある場合もあれば、乏しい場合もあります。しかし、重要なことは、効果があったとしても、すさまじい弊害があることです。効果がなくても、為政者としては無為無策ではなく、対策したフリになりますので、行政はやりたがりです。いざ違っていた場合に、行政は後で謝るのかと言え、謝らないのです。人々が忘れることを待っています。そして、行政や専門家の

言うことを真に受けて、行政の言うことに従う順応的・同調的な人達が、この弊害を拡大・拡散させていきます。例えば、県外ナンバー狩りや自粛警察のように、率先して排除行動をしました。さらに身元の詮索をして感染者差別を行いました。

積極的疫学調査という専門家や為政者の対策を受けて、人々は、感染した人間がどこどこに立ち寄った等、いちいち検索し始めます。皆が気になってしまう。このような排除の問題に対して、行政が「排除はいけない」「差別してはいけない」と口では言うのです。しかし、行政側が隔離、排除、自粛、ステイホーム、三密回避、非接触、無症状感染者の炙り出し、などと喧伝してもいます。行政がマッチポンプの役割をしていました。

この弊害は、かなり深刻な被害をもたらしたと言えます。もともと日本は、諸外国に比べて同調圧力と排除が強い社会です。そのような体質のもとに、行政や専門家が「ソーシャル・ディスタンス」などを対策として言い出すと、諸外国と異なりさらに拡大された副作用が出やすい、という構造を持っていたと言わざるを得ないのです。公衆衛生学的には世界共通の対策があるとしても、適用される国や社会の体質によって、対策禍は異なります。これは未だにかなり深刻です。

いまだにマスクを外せないなど、様々なところで尾を引いています。社会的な災禍です。権力者の行動はかなり重いのです。そのような排除の問題がありました。

（３）強者優先

２つ目としては、強いものはあまり被害を受けないのですが、弱いものにしわ寄せがいく対策禍になりました。為政者・専門家・富裕層は比較的強いのですが、特に日本の非正規・不安定雇用や孤立無援者といった増大している社会経済的な弱者がいるときに、このような対策を取ったということが、非常に負担になっていたということです。

さらに医療従事者でさえ排除の対象となりました。さすがに、医師などの医療関係者は

権力を持っていますので、「医療従事者に感謝しよう」キャンペーンに成功しました。医療従事者に対する「感謝」と「賞賛」だけは、権力的に推奨されたと思います。それでも、実社会での忌避感は深刻な問題でした。ただ医療従事者は底力があったため、しっかりと医療従事者に対する嫌がらせをしてはいけないと声を出すことができたのです。しかし、他の弱い人は力がありませんから、そのまま沈黙を強いられていたということになります。

（４）経済偏重

続いて、３つ目の災いとしては、感染症対策にはマイナスでも、経済を止められない、日銭を稼ぐ経済をやめることができない、ということです。在宅オンライン勤務に切り替えましょう、という対策をやりました。正規労働者やオンラインでできる仕事の人は良いのですが、そうではない方はたちまち解雇になってしまいます。「お家で過ごそう」キャンペーンについても、お家で過ごせる人と過ごせない人がいます。自宅蟄居対策には災禍が生じる以上、何らかの対策禍対策が必要になります。

日銭稼ぎの人を見捨てるほど、日本政府は冷淡ではなかったのですが、その結果、感染症対策としてはあまり得策とは思えないGOTO キャンペーンをやらざるを得ないことになりました。あるいはロックダウンできない社会であったということです。結論から言えば、新型コロナの場合には、ロックダウンはしない方が良かったと思いますので、ロックダウンによる対策禍は防げたと言えます。一部の政治家や専門家などが散々実行するように煽動したようですが、当時の菅首相が最後の一线で踏みとどまったことは、対策禍を最小限に抑えたと言えます。しかし、経済を動かすという対策禍を抱えることになりました。

ちなみに、ロックダウンするなという側の専門家があまりいなかったため、読売新聞から私はコメントを求められ、新聞に載りました。要するにロックダウンはできない、やめ

ておけ、という内容を言いました。対立する専門家はガンガンやるように言うておりました。これだけ人々の生活が日銭稼ぎ経済に依存している以上、ロックダウンすれば人々の生活が困窮し生命に危険が及びかねないので、構造的にできないという社会なのです。しかし、経済偏重も対策禍として、様々な弊害を招きました。そうならざるを得ない日本社会の体質と構造だったのです。

(5) 専門家と称する言説

さらに4番目は、「専門家」の意見と称する動きが前面に出ました。もともと、本当に専門家の意見だったのかは、大いに疑わしいところです。特に初期の段階では、未知の感染症でもあり、専門家の言説に我々は右往左往させられました。

そもそも日本は、ワクチン開発もできない程度で、専門能力の観点では先進国でもないのです。けれども能力がないがゆえに、専門家の意見と称するものを過度に重視することになりました。もっと言えば、専門家の意見だとして、政治家が責任を逃れるということになりました。

あえて言うなら、現代の医学・公衆衛生学の専門家が、平安時代の陰陽師のような扱いになってしまったのです。政権側は専門家を陰陽師のように扱う。我々のご託宣を聞くしかない。しかしながら、発言している専門家も、たぶん専門知識的にはよく分からないことも多く、あるいは、専門的に判っていることも政府の圧力で自由にいえない、ということも沢山あるなかで、なにかを言わされている状態でした。専門家の非専門的な言説に、専門的だと称して、人々は従わせられ、為政者は責任逃れをする、という状態でした。

3. 対策禍の軽減

(1) 包摂

そのような意味で言えば、排除の対策禍を減らすには包摂です。隔離や差別をどれだけ減らすことができるのか？ が最大のポイントであったと思います。しかし、これには反

論がありうると思います。感染症対策である以上、隔離や入院というものは、「科学」的に当然だということになります。

しかし、社会実装される「科学」は、権力によって採択されただけです。科学には色々な結論があり得ます。日本の場合には精神病院も死刑もまだあるわけですが、そうではない国も世界には多数あります。さらに学校現場においては、特別支援教育のようにどんどん人を排除しますが、これが唯一の科学的結論とはいえません。むしろ、為政者に蔓延する嗜癖（アディクション）の反映でしょう。アディクションがあることを前提にすると、「科学」の名のもとで、実は排除の嗜癖が選好されているのではないかともいえます。もう少し包摂側に考えてはどうか？ と思います。

あるいは隠微な包摂もあります。排除したうえで監視します。昔の感染症対策は、城壁から追い出した後は知らない、ということでした。今の排除では、後は知らないのではなく、施設に収容します。排除して包摂する、というなかなか厄介な話です。

その意味では、お互い様の覚悟の包摂です。感染は増えるかもしれません。感染するかもしれない危険性と、自分が排除されるかもしれない危険性と、バランスを取って利益衡量できるのか？ という話です。大体排除する人というのは、自分が感染しないという根拠のない自信を持っている人が多いものです。自分が感染して排除されるかもしれないと思えば、排除されたときの扱いは、もう少し優しい扱いにしてもらうはずなのですが、日本人は何故なのか、自分は感染しないという根拠のない自信を持っているのです。

もっといえば、自分が感染しないという自信を多くの日本人が持っていたのであれば、そもそもコロナ対策はしなくて良いのではないかと？ という気がします。自分は感染しないと信じているけれども、感染しているかもしれない他人は排除したい、という理解に苦しむような人が多いこともあり、排除の対策禍のみが生まれ、包摂が進まない面がありま

す。

(2) 弱者への配慮

コロナ対策は政権や行政だけの問題ではありません。為政者はあくまでも人々の意識を反映している訳ですので、人々の在り方が問われている、さらに言えば、民度を問われていることだと思います。弱者に配慮できるのかについてです。

高齢者や基礎疾患者に関する配慮については、若年者や健康者も含めて、「我先に」ということなく、大きなトラブルなくできたと思います。一部では某薬局の社長が「優先的にワクチンが欲しい」と市役所に圧力をかけたという事件がありました。表沙汰になったということは、市役所の方がこれは適切ではないと理性が働いたのだと思います。ひょっとすると表沙汰になっていないところで、大事件が起こっていたかもしれません。ともあれ、世間的には高齢者や基礎疾患者を優先することについて、大きな反発があったわけがありませんでしたので、民度はある程度悪い方向ではなかったといえます。この点では、日本社会の体質は悪くなかったと思います。

しかし全体的として、社会経済的な弱者に配慮する基礎的な体質を持っていなかったことは否めないと思います。むしろ高齢者は強者であり、高齢者優先のシルバーデモクラシーの歪みなのかもしれません。それでも一応、社会経済的な弱者対策にも取り組みました。雇用調整金で雇用を維持する、現金給付を行う、ということを行いました。全住民一律給付の特別定額給付金は、かつての日本からすれば、異例なことだと思います。

しかし、1回だけであったことは残念です。この対策禍対策は、場当たりの、人気取り的で、将来に繋がる画期的な効果はもたらさないかもしれません。商品券給付は21世紀に入ってから何度か行っていましたので、それを繰り返しただけでもいえます。非正規労働や格差・貧困が拡大していた社会の体質からみれば、非常に弱者対策が弱かったと言えます。

実は経常的な現金給付は、高齢者年金くら

いしかなかったことが、日本における体質の弱さと言えます。生活保護率の高いイギリスと、失業手当は当たり前であるというヨーロッパ大陸諸国に比べると、現役世代への現金給付が非常に手薄です。また高齢者年金については、皆さんもご存じの通り、現役時代に高い給料を貰っていた人に高い年金を払うもので、強者優先で所得再分配効果を持っていません。そのため金額のわりに、所得保障の効率が悪いのです。

(3) 経済ではなく社会での対策

このように、従前からの現金給付行政の弱さという体質・構造が、社会経済的弱者対策を非常に阻んだと言えます。本来であれば、経済を動かさなくても、社会において生活できることが重要です。日銭で稼ぐ経済ではなく、とりあえず働かなくとも食べていける社会でなくては、感染症のときの対策は限定されます。飢え死にするのか、感染するのか、と言われれば、感染する方がまだよい、という話になります。そこで、経済を回しながら、GOTOキャンペーンという話になったのです。

経済対策をしない場合にはどうなったのか？ 緊急事態宣言により外出規制・往来制限だけを行い、あるいは、ロックダウン（都市封鎖）を行い、他に対策を行わなかった場合には、もっと悲惨なことになった可能性が高いでしょう。その限りで対策禍を抑え、やむを得なかったのかもしれません。しかし、そもそもそのようなことをやらざるを得なかった社会体質であったということが、大きな弱点だったと思います。

日本の意思決定は、経済界対医療界という二大権力ブロックのガチンコ勝負はできませんが、それ以外の人はおよそ発言権を持ちません。しかし本来は、医療と経済以外にも、社会生活を送っている多くの人々の目線に基づいた、社会的対策が求められていたのではないかと思います。

(4) 実務の重視

4番目には実務の重視です。新型感染症は、

専門家ですらよく分かっていません。それは仕方ないのですが、私は、専門家の不確実な言説に、あるいはその言説に隠れた政治家や為政者の思い込みに、右往左往されない日常行政運営が、結局は大事だったのではないかと思います。

特に政治家や専門家、官僚は、このような風説や独断を拡張する恐れがあります。専門家は過激なことを言えば目立ちます。政治家は断固たるスタンスを取ればやっているように見えます。官僚はそのような政治家に知恵出しすることになりやすいのです。例えば、「嘘のようなホントの話」が嘘であったというイソジン問題や、当初アビガンは効くと吹聴されていたこと等です。風説が山のように流れていました。ちなみに最近の霞が関で流れている風説は、「非平時」という概念です。

むしろ、声高な「危機」の喧噪のなかで、あえて「危機」を聞き流す冷静さや継続性や日常性の維持が重要です。実際のところ、自治体現場は新型コロナウイルスに関わらず、かなり日常業務を続けました。そう考えると、学校現場は非常によくありませんでした。完全に振り回されました。それだけ学校がどうなろうと市民生活に影響がないと、政府は判断していたという気がします。為政者が対策をしている演出をするために、学校や児童生徒は一種のスケープゴートにされました。

非常時などと喧伝されても、日常業務が大事です。自治体職員や実務家として大事なことは、大言壮語を政権や専門家やメディア世論から求められても、そうした風説に対して奉仕してはならない、ということです。有能な職員になればなるほど、悪い方針を決めた政治家の悪さを、そのまま実行してしまいます。

最近読んだ本には、ナチス占領下のオランダではユダヤ人の犠牲者が非常に多かったが、フランスやベルギーでは相対的に少なかったと書いてあります。なぜかというフランスやベルギーの行政はいい加減だが、オランダはまじめで、ユダヤ人の住民登録がきちんできていたため、そのままユダヤ人虐殺がで

きてしまった。オランダの官僚制的な有能さが悲劇を招いたことです。ドイツ本国ではアイヒマン問題です。

したがって有能な実務家は、悪い政治家や悪い官僚や悪い専門家が方針を示したときに、その悪さを増幅します。これがベルギーのようないい加減な官僚制であれば、いくら上の立場の者が悪いことを言ったとしても、下の立場の者は行動しないのです。老荘的に言えば、無用の用、無能の能です。できない人の方がプラスになることもある、ということです。

日本の行政は、常に気に掛けなければならない。仮に能力を高めるのであれば、悪い人には奉仕しないという倫理を持つことです。能力を高めないのであれば、悪い人に奉仕しても悪いことはできないのですが、能力を高める以上、倫理性が必要です。これに対して日常実務の重視とは、日常的な能力のみを高め、「危機」と称する新しい仕事には、能力を発揮しない、ということです。

これはどちらが良いのかは分かりませんが、実務家にとっては非常に判断が問われるところです。私は後者を推奨します。このようなことを、何とか弊害を減らすことに向けて考えていきたいと思っています。

4. 自治体への対策禍

以上は日本の人々への対策禍ですが、今度はそのうえで、自治体への対策禍です。今回はどのような悪影響があったのか？

(1) 集権言説の登場

第1に、集権言説が登場してきました。非平時や危機のときは国が全権を持つべきだ、といった主張です。国と自治体の意見対立によって対策が上手くいかなかった、行き過ぎた分権の弊害だ、という意見もありました。私が見るところ、既に地方制度調査会や、総務省も転進宣言をしており、端（はな）から白旗を上げている状態であり非常に残念です。自治体側からも敗北宣言のような主張もあります。国から一方的に命令してもらわなくて

は困る、というような体たらくが生まれています。

(2) 名目的集権化

2 つ目の対策禍は名目的集権化です。基本的には、国にリソースも能力もありませんので、集権化してもできないことはできないのです。しかし国は、「権限がない」「法律が悪い」といいます。すぐに他人のせいや法律のせいにするのが、国の常套手段です。丸山眞男先生が「権限への逃避」と言っておられましたが、日本官僚制の宿痼、日本の為政者の病理です。妙にこのような時だけまじめに法治主義的です。普段は法律を守るとは限らないにもかかわらず、自分が責任を回避するときだけ「法律上権限が無かった。したがって法改正をします」というような言い方をします。

もともと法律を改正しても上手くいきませんので、単なる名目です。そして、また将来的には「法律が悪い」という話になります。指示権を法定化すれば上手くいく、司令塔機能で日本版 CDC を作ればうまくいく、とっておりますが、これは多分上手くいかないだろうと思います。のちにお話ししますが、2015年に新型インフルエンザの弊害を受けて日本版 NIH を作ると言って、AMED ができました。しかし、今回 AMED が役に立ったのか？ ということ言えば、特段役に立ってはいません。したがって AMED が役に立っていないと言いたところですが、今回 AMED が役に立っていないとなると、2015年の法改正が間違いであったことになります。仕方がないので、国立感染症研究所と国際医療センターを合併し、日本版 CDC を作ると思っています。

次のパンデミックのときには、また別の日本版の何かを作る、と言うでしょう。要するに、全く効果が無いのですが、名目的に権力を強化するという話でお茶を濁す、ということです。

(3) 国の「受け皿」の不在

3 つ目に、国に「受け皿」、能力が無いこ

とが最大の問題です。国は能力がないけれども自治体は能力があるのかと言えば、自治体も能力はありません。この無力無能の国が、無力無能の自治体に対して、力をふるうと、更なる対策禍をもたらします。

一番明白だったのは、安倍元首相が行った全国一斉休校要請でした。国には何の権限もないのです。権限がないにもかかわらず、国はやりたいことをできることを実証しています。したがって、権限がないという言い訳には、何の根拠もないのです。やる気さえあればできる、ただし、権限なき対策に効果があるかどうか、対策禍がないのかについては別問題です。アベノマスクの件も同様で、現実にできるのかと言えば、生産・調達・配送を行うと大変時間が掛かります。要するにできないものは、できないのです。

安倍元首相は、できないことに気が付いて、途中で首相職を辞めました。ちなみに私は政治家ができること、すべきことは、責任を取って辞職することだと思っています。引責辞任という切り札をどこで使うのか？ がもっとも重要なことです。その意味では、安倍元首相が辞職したのは良い仕事でした。しかし、引責ではない点がまずかったと思います。知事を中心として自治体の首長は、辞職していませんから、全く問題だと思っています。



(4) 自治体への責任転嫁

4 番目の対策禍は、自治体への責任転嫁です。無能だけれど権力のある国は、自らの失政を自治体に押し付けることがあります。さんざん自治体のせいにしてきました。ワクチ

ンが無いのは自治体が悪いなど、です。今度は個人番号の紐づけができないのは、自治体と保険者が悪い、と言っており、体質は繰り返されています。無能だけれど権力のある人間は、非常に禍をもたらします。しかもそういう人に限って国民から人気があるならば、国民に問題があると言わざるを得ません。

（５）基盤整備の不在

５番目の対策禍は、自治体の基盤整備を放置していることです。国は権力をふるって、あれこれとやるように言います。事務連絡もたくさん出します。しかし、それを実行するための基盤整備を自治体にさせているのかといえば、させていません。むしろ昨今の問題は、行政の基盤ができていないからこそ危機が発生し、危機が発生するから政権は危機管理と称する仕事をしたという演技を繰り返し、自治体に要求を出し、ますます危機を増幅させていることです。危機管理の演技に自己陶醉している限り、自治体現場の日常的な基盤を強化する発想は出てきません。このことが、かなり構造的な問題だと思っています。

このように自治体に対する対策禍も、社会に対する対策禍とは切り離されて、自治体現場としては深刻に受け止めなくてはなりません。それが、今後も繰り返されるであろう、ということです。すでにお話ししましたが、現在は個人番号紐づけの総点検問題で繰り返されています。さらに言えば、個人番号の紐づけの業務で問題が起きています。さらにはマイナポイントを大盤振る舞いするところで問題が出てきました。個人番号カードの普及自体は正しいとしても、自治体の尻を叩いたせいで、事件が起きていたのです。

５．自治体が国に対策させるべきこと（対策禍対策）

（１）集権言説の放棄

以上のような対策禍に対して、自治体が国にさせるべきことは何か？ まずは、集権言説を放棄させることです。未知の有事のときに、国が一元的に判断する能力は残念ながら

ありません。もちろん能力があるに越したことはないのですが、現実にはないので、結局は現場で試行錯誤するしかない、ということです。国は試行錯誤をあきらめて後方支援に徹する、あるいは忍耐することが国の仕事です。為政者は引責辞職することが仕事です。しかし、彼らはあまりしようとしません。安倍元首相と菅前首相は辞職の仕事だけはしました。岸田首相は全く辞める気がありませんから、それは仕事をしていないのです。

（２）実質的能力構築

２つ目はもちろん、国が自主的に能力構築できれば、それは望ましいことです。国に実務能力があれば、必ず自治体側から支援を要請します。例えば自衛隊に災害出動の能力があれば、現在では救急車要請と同じように要請します。最近の知事は、自衛隊を救急車と同じように考えているようです。それが良いのか悪いのかは別として、能力があれば使おうとします。

ただし、これは安全保障の専門家から言えば、災害にばかり出動していると安全保障上の抑止力が下がるので困る、との意見があり、もっともでもあります。自衛隊とは別の災害救助部隊の能力を構築することも、可能であれば期待されます。

現在、都道府県レベルでは、緊急消防援助隊を整備している訳です。これは全国から集めるもので、局所的な災禍に出動できるとしても、全国規模の問題が起きているときには、効果がありません。全国的災禍のときに出動できる予備的なマンパワーを作ることができるのか？ という問題があります。自衛官ですら足りないのに、そのようなことができるか？ と言われれば、その能力構築は難しいと言えます。

実際に専門能力を高めることは大事です。例えば、ワクチンの開発ができるのか？ 今回はできなかった。不幸なことに日本はワクチン開発ができない水準です。先進国ではありません。かといって政権が焦ってワクチンを作れと、研究者や大学に発破を掛けて上手

くいくかと言え、上手くいきません。それどころか様々な捏造事件を招いただけだと思います。このことは非常に難しいことです。

どのようにしたら能力が高まるのか？ ということは良く分かりません。よく分かりませんが、日本はロケットを打ち上げることができないし、ワクチンも作ることができない、ということが事実としてあります。この様な基盤能力はどのようにしたら上手くできるのか？ ガソリンエンジンは上手くできるけれども電気自動車は苦手だ、携帯電話はスマートフォンを作ることができなかった、という日本の弱いところがあるのです。

この基盤能力については高くなった方が良いでしょう、国が音頭を取れば高くなるようには思えません。それどころか、STAP 細胞のような問題を起こしかねません。能力があれば良いのですが、能力構築は難しいという話です。

6. 国の非常時嗜癖の構造的背景

(1) 新自由主義(ネオリベリズム)的な行政能力の破壊

より深刻なのは、国が非常時に対して嗜癖(アディクション)を持っていることです。非常時が好きなのです。危機が大変だと声高に打ち出して、何か対策を執るかのごとき傾向があります。非常時嗜癖を持っているのは、なぜかということです。

1つには、新自由主義(ネオリベリズム)的な行政能力の破壊をこれまで行ってきたことがあります。人々の社会経済的な生活を日常的に保証する行政能力を失ってきたという、体質的な弱さに繋がります。体質が弱いからこそ対策を打つ、演技をすることです。日頃の体質が弱いから病気になる、病気になるから薬を飲みたくなる、ということです。日頃から元気であれば発症もせず、発症してもたいしたことが無いから薬もいらぬ。そういう基礎体質を作っていない。それどころか、むしろ日常的に弱い体質を今まで作ってきたのです。

(2) 新保守主義(ネオコンサバティブ)的な行政能力への偏執

2番目は新保守主義(ネオコンサバティブ)的な行政能力への偏執です。体質が弱いからマッチョになるのです。弱い犬ほどよく吠える、とも言います。日常的には政府は役に立ちません。それならばどのようなときに役に立つのか？ それは非常時だと言います。これはアメリカ型行政国家です。

アメリカは一見すると「小さな政府」ですが、やたらと危機管理にだけ行政の人数や予算が多いのです。軍事と犯罪対策と災害と感染症と児童虐待だけに、行政資源を投入しているのです。児童虐待に資源を投入するよりは、児童虐待が起きないよう、貧困社会を作らなければいいだろう。犯罪を減らしたいのであれば銃を無くせばいいだろう。とは考えずに、児童虐待と犯罪を起こさせておいて取り締まりを行う、というのがネオコン的なアメリカの行政国家です。これは体質が弱いからこそ、対症療法的で強硬な対策を取るのである。

(3) 政治主導によるポピュリズム的アピール指向

さらに、それが、政治主導のポピュリズム的アピールにつながります。そのようにして、体質が弱いところをマッチョに対策を取ったふりをする、という政治家が、民衆から受け入れられています。

(4) 実は自治体も大概は相似・模倣

4番目として、自治体にも大体がそのような為政者が多いのです。吉村洋文大阪府知事や小池百合子東京知事は代表例ですが、この2人だけではありません。政治主導により、国は自治体に様々な対策禍を与えたのですが、自治体自体は国から言われなければ弊害が無かったのか？ と言え、自ら対策禍を起こしたとしか思えない現象もありました。

7. 日本行政の構造的虚弱体質

このように、日本行政には構造的虚弱体質

があります。簡単に言えば、人々の生活を維持する資金や物資の配送能力が欠如しています。生活を支えることができていないのです。非常時に配給統制経済に切り替えられるのか？ という問題があります。この時に考えられる方向性は3つあります。

第1に、切り替えることのできる行政を作るのか？ 非常時において突然に配給統制経済に切り替える移行（トランジション）管理です。移行できるように訓練をするのか？ 第2には、日常的に配給統制経済にするのか？ 第3には、非常時はなく、日常的対処の覚悟をするのか？ 「終わりなき日常を生きる」ということです。このように3つ程度の対策が考えられると思います。

8. 切替能力の限界

(1) 医療

切替方策の場合には、移行のときに大混乱が起きやすいのです。感染症法も特別措置法も、平時には準市場の保険診療制度を取っているのですが、感染拡大時には、突然に保健所が配給統制制度を行う仕組みになっています。大半の保険診療機関は開店休業になります。保健所がすべての権限を握るということになります。しかし、医療サービスに関する統制経済能力や采配能力を保健所が持っているのかといえば、ありません。医療者間に日常的にネットワークがあれば、うまくいくこともあると思います。ただし、これは保健所の能力ではありません。日常的なコミュニケーションの基盤があり、地域社会の体質が良ければできます。しかし、保健所に統制する力は無いのです。日本で唯一行ってきた統制経済は救急搬送だけです。今回の入院調整を最終的に可能にしたのは、救急的な世界だと思います。しかし、切り替えは非常に難しいものです。

イギリスのように、普段から統制経済を行ってれば、危機時であっても、統制経済による対応ができます。イギリスでは普段から気軽に医療を受けることができないので、新型コロナウイルスで医療を受けることができ

なくとも当たり前なのです。アメリカであっても同様です。国民皆保険ではないですから、多くの国民は、普段からまともな医療を受けられません。そのような国では対処は楽だと思います。日本のように、普段は保険診療を自由に受けることができる場所は、新型コロナウイルス対策で、突然に医療を受けられなくなったら困るのです。この切り替えが難しいと思います。

(2) 物資・現金

物資や現金に関しても同様です。日本は、普段から現物や現金を配給する仕組みは採用していないので、突然、新型コロナウイルスになっても、生活物資を配給することはできません。アベノマスクの失敗が典型です。まだ配りやすい現金について、定額給付金を配ると決めても、すぐには実行できないのです。普段から現金給付を行ってれば別です。年金は2カ月に1回必ず振り込まれていたもので、高齢者に資金供給できたのは、年金制度によるものです。これは重要なことです。普段から取り入れていないことはできないのです。

9. 配給統制経済能力の基盤整備

(1) 医療現物給付

配給統制経済を実行するならば、普段から取り入れるか？ についてです。家庭医制度を導入して、普段から自由に医療を受けられない仕組みにしていれば、緊急時に医療が受けられなくとも文句が出ないでしょう。常に文句が出るだけです。そのようなイギリス共産主義的な日常が我々にとって幸せか？ という話になります。

普段から新型コロナウイルス対策禍のように悲惨な状態であれば、新型コロナウイルスの状況になっても、特に今まで以上には悲惨にはならない、というディストピアです。そのようなことは、日本ではとてもではないができません。配給統制経済を現実として維持することはとても難しいということになります。

（２）日常的現金給付ルート

現金給付のルートを日常的に確保しておくことは、多分可能でした。これを準備しておけば大分良かったと思います。ベーシックインカムを月に千円であっても実施すれば、人々は口座を登録するでしょう。日常的に現金給付の仕組みを取り入れていないにもかかわらず、突然給付したいので口座の登録が必要、あるいは、いつ給付するかもわからないけれども、あらかじめ口座の登録をしてください、と言っても、登録する人は少ないでしょう。しっかり、現金給付を続けるしかないのです。

（３）日常的現物給付ルート

日常的現物給付も行っておけばよかったです。これを最初に止めたのが学校の一斉休校です。これは最悪でした。せっかく現物給付を行っている数少ない日本の行政機関の学校を停止してしまったのです。唯一やっていた現物給付をやめてしまったことは、非常にマイナスでした。非市場的な取引慣行を日常的に維持できているのか？ ということがあります。これも、規制改革を推奨している政権では、非常に難しかったと思います。

10. 日常体質の改善

結局は、日常以上のことはできません。非日常は存在しないのです。日常的に配給統制経済能力が高いのならば、配給統制経済に切り替えることは簡単ですが、これは日常からきわめて不便で非効率で不快な社会になります。それであれば、せめて現金給付を常に行うのか？ ということだと思います。

日常から、災害にせよパンデミックにせよ、強靱な体質を作ることです。結局は、格差是正によって社会弱者を日ごろから放置しないことが、対策禍を減らし災害・コロナ禍を減らすことでしょう。

禍や対策禍を押さえるのは、対策そのものよりも、日常の基礎体力であると言えます。ところが政権やリーダーと呼ばれる人たちは、日常の体質を悪化させておいて、何かの問題

が起こったときに派手にふるまうことが、自らの仕事だと勘違いしています。かつ、対策における派手な演技により味を占め、日常の体質改善を放置する、という悪循環の問題を持っていると思います。

おわりに

新型コロナウイルス対策としては、政権や国の訳のわからない指示に対して、自治体の実務家は相当まともに仕事をしたと思います。ただし、もともと日本の行政や社会が非常に虚弱体質であったので、そのコロナ対策は満足がいく水準にはいかなかったでしょう。それ自体は国レベルの構造改革が招いた結果でもあります。自治体も自らそれを進めてきた面もありますし、国からの集中改革プランや地方財政運営により、やむなく虚弱体質化をやらされたのかもしれませんが。この虚弱体質は、国・自治体を通じて自ら生んできたということになります。

構造的に社会経済問題を生みながら、危機と称して強い政治の演技を行うこと自体が称揚され、さらに危機管理と称して権力集中を目指すわけです。大体それは上手くいきません。むしろ我々は、危機や非平時なるものへの関心自体の呪縛から解放されて、地道な問題解消への道が必要なのではないか？ と思います。例えば、次のコロナに備えて、若しくは次のパンデミックに備えて、というような危機を煽る行動よりは、日常の体質自体を改善することです。それが結果的には、危機を危機にしないことにつながるのではないか？ 次なる危機が来ることを待ち、危機管理や災害対策というようなオオカミ少年的な行動をするよりは、日常をしっかりとすることが重要だと私は考えます。

ということで様々なご批判はあると思いますが、とりあえず今のところはそのようなことを考えています。以上をもって、本日のキーノート・スピーチとしたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

第二部 パネルディスカッション



司会（吉野会員）

それでは、第二部パネルディスカッションを開始します。本日は「コロナ対策再考」というテーマで、これまでの国及び地方自治体のコロナ対策を振り返りつつ、改めて検証する機会にしたいと思います。ご登壇いただいた皆様には、それぞれの立場からお話をお伺いできればと思います。

それでは、パネリストの皆様をご紹介します。まずステージ左側から2番目です。第一部で基調講演をいただいた東京大学大学院法学政治学研究科、金井利之教授です。続いてステージ右端、高知県健康政策部医監兼中央西福祉保健所保健監兼須崎福祉保健所保健監、福永一郎会員です。続いて右から2番目、中央大学法学部礒崎初仁教授です。続きましてステージ左端、本日のモデレーターをお願いします。獨協大学国際教養学部、和田一郎教授です。本日は、以上4名の方にご参加いただき、第二部のパネルディスカッションを進めてまいります。それではここからの進行については、モデレーターの和田先生をお願いします。よろしくお願いいたします。

和田会員

みなさんこんにちは。ただ今金井先生から、地方自治体の皆様にエンカレッジというか、様々な示唆をいただきましたので、それらに基づきパネルディスカッションは、3構成で進めてまいります。

最初に、各パネリストに発表をしていただきます。これまでコロナの対策に関わった、または学術で貢献された先生方に発表をしていただき、その後に金井先生のご意見をいただきたいと思います。

その次のディスカッションでは、2つの大きな題材を考えています。1つはCOVID-19対策を振り返って、地方行政において良かった点・悪かった点、実施可能だったことや行うべきではなかったこと、効果的な政策や対策であったか？等、保健所等で実践されたパネリストの方もおられますので、そのことについてディスカッションをしたいと思います。もう1つは、金井先生から「次のパンデミックに備えるよりも、普段から地道に備えることが必要」とのお話がありましたが、過去を見ますと10年に1度は世界中でこのようなパンデミックが起こっております。普段に備えるということもありますが、地方自治行政の皆様に参加となるご意見をいただきたいと思っています。

そして最後に、時間があればここにおられる皆様からご意見をいただきたいと思っています。よろしくお願いいたします。それでは福永先生、よろしくお願いいたします。



福永会員

高知県の健康政策部の福永です。2か所の保健所で現役の保健所長を務めております。本日は現場の実務という観点で、「新型コロナウイルス感染症のアウトブレイク時における保健所業務について」として、私見を述べ

させていただきます。スライドがPDFファイルになったので、このような形で申し訳ありません。内容としては、アウトブレイク時に実際に行った保健所業務の話と、新型コロナウイルス感染症に関する保健所業務について話をします。細かい点は、別紙の資料に記載していますので、印刷している方はご覧ください。詳細が書いてあります。実際に私どもが行った話です。アウトブレイク時における保健所業務には、多種多様なものがあります。

(以下スライド1に沿って)例えば、発生時には発生届を受理して患者の聴き取りをします。本来は、入院勧告という感染症法上の措置なのですが、入院のキャパシティが十分ではない状況のときには、どの方に入院していただき、どの方に宿泊療養に行っていただき、どの方に自宅にいていただくか、というような判断をしたうえで、どこに入院を手配するか調整をすることがありました。

法的なものとして、就業制限により自力で行けない方には移送があります。さらにどのような経路で感染し、どのような方にうつっている可能性があるかを調べるのが、積極的疫学調査です。ご本人と濃厚接触者への健康観察です。重症化が予測される方には、酸素飽和度を測る道具を一軒一軒届けていました。関係者への連絡と調整です。療養期間が終わるときには、連絡をしていました。途中からしなくてもよくなりました。初期の頃は検査もかなりありました。検査や健康診断的な行為です。オミクロン株になってから多発した集団感染への対応があります。発生に備えた準備は、保健所の常時の体制ではとても対応できませんので、所内体制を災害に似た形で作り直す必要がありました(スライド2参照)。関係機関との事前調整です。医療機関や医師会、さらには高齢者の関係で介護福祉関係それから市町村関係、消防関係など多岐にわたります。私のところでは、特に高齢者関係や医療機関関係とは普段から関係がありますので、その意味ではスムーズに調整ができましたが、普段あまり関係がないところとは、同じような形を作ることは大変だろう

と想定できます。さらに物資の確保です。このようなことを行いますので、かなり大きな業務量になります。パンデミックの対策としては、基本的に感染拡大は可能な限り抑制する、健康被害を最小限とし、社会経済の破綻に至らないようにする、という内容ですが、リソースが限られているので、有限のリソースはできるだけ効果的な対策に投入し、優先度の高くない対策の実施を中止・抑制することでリソースを守る。実は、2009年に新型インフルエンザの特別措置法ができ、「新型インフルエンザ等行動計画」を策定しております。これは政府も策定しましたし、都道府県単位でも策定しています。その当時、私は本庁におりましたので、その作成に携わっていた記憶があります。これは基本の図(スライド3参照)になりますが、このようにピークが来ると、この段階で医療が破綻するなり、エッセンシャルワーカーの方が病気にかかることで、社会経済に大きな影響を与えてしまいます。そのため、グラフの山をできるだけ小さくすることで、上手に乗り切ろうと考えています。このモデルはどんな意味があるのかということ、面積は同じですのでかかる患者の数も同じです。ワクチン等が開発されれば、多少下がるとは思いますが、同じ数の発生があるとするならば、できるだけなだらかにする、ということが基本的な考え方です。感染自体を延ばし延ばしにし、かかってしまうことある程度仕方がないという考え方です。これが新型インフルエンザのときの基本的な考え方です。現実問題として第1波から第7波までを見ると、第1波では物がありませんでした。物がなく外来が受診できませんでした。資機材などありませんでした。検査も十分にできませんでした。第2波はほぼ上手くいきました。第3波はある程度封じ込めは可能だったと思いますが、一時、市中流行的な状況になり、入院のキャパシティがなくなったため、入院不可等になりました。第4波から第7波では、ご存知の通り保健所機能はパンクしております。第8波のときは、高齢者とハイリスク者と妊婦の発生届が出てく

ることになっており、その方々に重点的に対応して、一定程度保健所機能を維持できました。さらにこの時は、高齢者等のクラスターが多く発生しましたので、その対応はかなりあったと記憶しています。ところで、今までの話はほぼ感染症法上で行われており、実は特別措置法は実施されていたのですが、特別措置法による行動計画は実行されていませんでした。



基本的に特別措置法は、行動制限をかける、外出や営業の制限を掛ける、などの側面に着目されがちですが、本来は計画があってそれに沿って感染症対策が行われ、リソースの傾斜配分が行われるはずでした。しかし実際には行われませんでした。感染症法は、ここまでのパンデミックを想定した法律ではありませんので、どこかの時点で感染症法を一部止め、社会的なリソースを重症化した方々に手厚く配分するように変えていくべきでしたが、それは難しかったと考えています。行動計画においては、市中感染で、例えばオミクロン株は当てはまりますが、この段階では全数把握は中止し、入院措置も停止になります。したがって、入院は強制措置によるものではなく、入院が必要な人が入院をするという仕組みになります。濃厚接触者対応も変わり、一般医療機関に診療要請をする。接触者外来や発熱外来ではなく、一般医療機関で外来を診ていただく。そして入院については、都道府県が臨時の入院施設を確保して、入院いただけるようとにかく頑張る、という計画になっ

ていました。もしこれが実施されていた場合、保健所の業務はどのようになったのか？ というと、この資料の線が入っている業務の部分は縮小されます（スライド4参照）。発生届に関してコロナの実態から言えば、おそらく重症化リスクのある方には、届を出していただいて対応することになるとと思いますが、現実には、このような役割分担が特別措置法で行われますので、線で消されている業務はとりあえず後回しとなり、他のセクターへ依頼するというので、もう少し集団感染対応等へ重点的に配分できるようになっていただろうと思います。保健所業務を科学的妥当性・的確性・倫理面の3点から整理しましたが（スライド5参照）、保健所に与えられた感染症法上の業務が、果たして科学的妥当性を持って進められたのか？ 今般行われた対策の大部分は、クラスター対策というものに依拠しています。市中感染が不通になった段階で、クラスター対策をすることが有効なのか？ クラスター対策は、封じ込めをして次の集団にうつさない、ということが目的なので、有効なのか？ 例えばデルタ株の第5波の段階で、果たして有効であったのか？ ということは、本来検証されるべきだろうと思います。このクラスター対策によって行われている「全数把握」、「感染者全数隔離」、「全数の積極的疫学調査」、「濃厚接触者の検査行動制限」といったものが本当に功を奏したのか？ ということが知りたいところです。倫理面に関して、この科学的妥当性が脆弱なのであれば、感染者全員の隔離は、人権抑制措置としては問題になるのではないだろうか？ と思います。さらに過度な行動制限も倫理上の問題があると思います。また、入院調整も保健所で入院させるかを判断し入院先を決める、ということなのですが、実は診察していない対象に医師による診断行為のようなことを行っているため、倫理上かなり問題になる可能性があり、これが行われる機会は、おそらく災害初期のトリアージぐらいです。状態に応じて、赤や黒、黄色などの区分を決める緊急避難的な措置です。感染症法上

の取り扱いとして、長期にわたって行ってよかつたのだろうか？ ということは、多くの保健所医師が思っていることです。適格性として、保健所がやらなければならないものなのか？ それとも別の主体がやった方が良かったのか？ 検証が必要だと思います。

検証すべき内容として、例えば行動計画を使わずに、感染拡大を可能な限り抑制することや、社会経済を破綻に向かわせないことができたのか？ 新型インフルエンザと新型コロナウイルスは、医学的・科学的に違いはあると思いますが、行動計画のアレンジによって吸収できたのではないかと。繰り返しになりますが、市中感染の時期でもクラスター対策を行ったことは妥当だったのか？ 特にこれによって、保健所の業務量が膨大になりましたので、ここは何か科学的な根拠が十分でないのであれば、問題があったと思います。使われなかった計画には、リソース配分が明確に書かれています。計画やそれに代わる指針が無かったことによって、リソース配分に問題が生じたのではないかと。社会実装の部分が、あるときから大きく欠けていた、難しかった、と考えているので、ここに書かれているような命題に答えていただけるようなアウトプットが、欲しいと考えています。

和田会員

ありがとうございました。磯崎先生よろしくお祈りします。

磯崎会員

中央大学の磯崎と申します。金井先生には、明快かつ刺激的なスピーチをいただきましてありがとうございました。先生の話はいつもながら鋭利な言葉と知的な皮肉が込められており、だんだん快感というかクセになると思いつながら聞き入っております。私からは、新型コロナウイルス対策をめぐる国・地方関係を中心に、大きく4つの点をコメントしたうえで、金井先生のご著書や先ほどのスピーチについても質問や感想を述べたいと思いま

す。

1番目のコメントは、「パンデミックの対策には、『集権と分権の合わせ技』が必要だ」ということです。表1で整理したように、国は、左欄の「感染対策」では、入国管理、全国的な対応方針の策定など、重要な役割があります。これらは「国でなければできない役割」ですので、私は地方分権を主張する立場ですが、国にはこれらをしっかりと果たしてほしいと思います。

一方で、感染状況や人の移動などは地域によって異なりますので、具体的な感染対策や医療体制の確保は、都道府県や市町村の判断を基本にすべきであり、国が技術的助言の範囲をこえて、権力的に関与・介入することは、混乱を生むと思います。実際に、施設管理者等に対する知事の要請については、基本的対処方針で個別の事前協議を求めましたが、こうした具体的関与は行うべきではありません。真ん中の欄の「経済対策」でも、全国的な経済対策は国、地域の対策は自治体という役割分担を守るべきです。



これらに対して、右の欄の「財政出動」は、全国的な「リスク分散」の観点から、国の役割にならざるを得ないと思います。地方分権は自治体の権限と財源の自立性を拡大することですが、災害復興や感染症対策の財源保障は、国の責任というべきです。

表1 新型コロナ対応対策をめぐる国・都道府県・市町村の役割

主体	感染対策	経済対策	財政出動
国	入国管理・検疫（水際対策） 専門知識に基づく全国的方針の策定 ワクチン・治療薬の開発と確保	全国的な経済対策 観光業・交通業等の全国的な支援	緊急対応のための財政出動（リスク分散）
都道府県（一部保健所設置市）	広域的な感染対策 医療体制の確保・支援	観光業等の地域的な支援	—
市町村	狭域的な感染対策 福祉施設・学校等の感染対策	飲食店・地元企業への支援	—

出典) 磯崎作成

2 番目のコメントは、「出来のよくない法律に振り回された『日本モデル』の失敗？」ということです。先ほども福永会員からご指摘がありました。法制度面の反省として、新型インフルエンザ等特措法は制度設計に問題があるのに、これにこだわり依存しすぎたことです。

この法律の問題点は、①基本的対処方針や緊急事態宣言を国の権限にして、国が仕切るという集権的な制度にしていること、②対策本部を設置したら、自由に協力要請ができるのに、さらに緊急事態宣言を出すことで要請の相手が限定されるなど、不合理な制度になっていること、③要請・指示などの行政指導に依存していて実効性が乏しいこと、という点にあり、かなり欠陥の多い法制度だと思えます。

それでも、ロックアウト等を行った諸外国と比較して感染者が少なかったため、当時の安倍内閣は「日本モデルの成功」などと胸を張りましたが、「自粛警察」などの社会的圧力に助けられたもので、公権力の行使・公共政策としては、お粗末な対応だったと思えます。さすがに2021年2月には、同法は命令や罰則を定めるなどの改正が行われましたが、感染爆発から1年後の遅すぎる改正でしたし、

地域ごとに公示するいわゆる「まん防」の決定も国の権限にするなど、集権的な性格は変わっていません。以上に対し、感染症法は概ね合理的な内容になっていると思いますが、これは執行現場を指揮されている福永会員のご見解に譲りたいと思います。

3 番目のコメントは、「国は『政治主導』で統治能力の低さを露呈した」ということです。国の対応はちぐはぐで、この国の統治能力（ガバナビリティ）は大丈夫かと、心配させるレベルだったということです。

行政指導への依存は、先ほど言いましたが、①緊急事態宣言などは、国と都道府県のどちらに責任があるのかあいまいな運用になりましたし、②執行現場の実情を理解しないで、政治の「決断」を振りかざしたため、混乱と無駄を招きましたし、③感染対策が不徹底のまま経済対策を持ち込んで、感染拡大を招きました。われわれは、権限も財源も専門知識も調達できる国の政治行政が、なぜこれほど機能しないのか、という問題を考えるべきだと思います。

金井先生は「災害対策は常に失敗を運命づけられている」と書かれていますが、日本の中央政府は、持っている資源・リソースと実現した成果・パフォーマンスの落差が大きすぎる、国のコスパが悪すぎると思います。その理由として、①行政組織の縦割りと現場からの遠さ、②政治のポピュリズムと官僚の忖度、③政治家と専門家の行き違い・不協和、④広報主体の「コミュニケーション力」の低さが考えられるのではないのでしょうか。一言でいえば、国の「失敗の本質」は、組織の縦割りと現場からの遠さにあると思います。とすれば、これは個人の能力や姿勢の問題ではなく、組織的・構造的な問題だということになります。

岸田内閣は、今年9月から「内閣感染症危機管理統括庁」を設置することとしています。権限を持たせれば何とかするという「権限信仰」によるもので、現場から遊離した組織をつくっても、混乱を上乗せするだけだと思います。コロナ対策の反省が生かされてい

ないと思います。

4番目のコメントは、「自治体は首長制と現場性を生かして対応した」ということです。国が統治能力の低さを露呈したのに対して、自治体は首長制と現場性を生かして、それなりの対応を行ったということです。

たとえば、①国が混乱する中で、首長はリーダーシップを発揮し感染拡大に一定の効果を生んだと思いますし、②検査体制や感染者への対応や医療機関との連携について、「〇〇モデル」といわれるような工夫・努力を行いましたし、③独自の感染防止策や感染者等の権利を守る「コロナ対策条例」を制定する自治体もありました。もちろん、保健所体制の脆弱さや国の通知通達への依存など、自治体の対応にも問題点・限界はありましたが、前に述べたように国が全体を仕切ろうとする中で、独自の努力をしたと思います。

その理由ですが、自治体の強みとして、①首長制であるためリーダーシップを生かしやすいこと、②現場性があるための確な対策を打ち出せること、③応答性によって関係者の声を聴きながら対応できること、④少数の専門家を中心にできるため専門性を生かしやすいこと、が挙げられるように思います。

以上を踏まえて、金井先生のご著書とスピーチへのコメントです。

まず、ご著書『コロナ対策禍の国と自治体』（ちくま新書、2021年）については、社会が陥りがちな問題点を喝破しており、ステレオタイプな思考をしがちな私自身も反省を迫られる思いがいたしました。とくに①災害対応を行う行政は失敗を運命づけられている、②行政の作為によって逆効果の被害、すなわち「コロナ対策禍」が生まれる、③集権的リーダーシップは、机上の空論に陥り、現場の経験知、実践知を軽視する、という点をご指摘のとおりだと思います。また、④権力は問題のある人間や現象を排除しがちであり、差別や分断を生まないことが肝心だというご指摘も重要だと思います。

また、本日のスピーチについては、①日本行政は構造改革等によって「虚弱体質」を抱

えていること、②政治主導は、ポピュリズム的アピール指向に陥っていること、③一方、実務家は責務を果たしており、その地道な作業に期待すべきことなどのご指摘は、明快かつ論理的な内容で、感じ入った次第です。

ただ、疑問がないわけではありません。第1に、確かに行政の「作為」は問題ですが、理由をつけて何もしない「不作為」もやはり問題ではないでしょうか。先生は「対策禍」と「無策禍」の比較衡量の問題だとされたので、そのバランスの問題だと思いますが、国民の命と健康を守るためにきちんと公権力を行使する、そのために精一杯の努力を行うことは必要ではないでしょうか。

第2に、先生は政治家のリーダーシップに対して警戒的・消極的ですが、リーダーシップがよい方向に働くこともありますし、私たちが選挙で選んだ政治家に期待することは当然であり、期待に応えられなければ辞めてもらう。それが民主主義のメカニズムではないでしょうか。先生の議論では、民主主義の価値が軽視されることにならないでしょうか。

第3に、先生は実務家の役割については肯定的ですが、責任回避、形式主義、セクショナリズムなどの「官僚制の病理」は、コロナ対策でも見られましたし、今後も首長等は行政組織がきちんと機能するよう指揮・統制すべきではないでしょうか。実務家にも問題があるのではないかとということです。

第4に、本日のスピーチでは日本行政の虚弱体質を指摘され、体質改善の方向性として日常から非常時への切り替え能力を構築する、といった3つの方策を示されましたが、こうした方策ははたして実現可能なのでしょうか。可能だとしても、先生が一貫して懸念されている行政の権力拡充を招くのではないのでしょうか。そんな疑問も感じました。ご教示いただければ幸いです。

いずれにしても大変有意義なお話をいただき、ありがとうございました。

和田会員

私は厚生労働省の参与として、クラスター対策班を経験しました。私からは、「地方行政実務の支援から」ということでお話しします。本年5月8日の5類移行に伴い、対策本部が解散したため、我々も参与の役目を終えと思っていたのですが、昨日になり「参与の皆さんへ」というメールが届きドキッとしました。これからどうなるのだろうか？ と思いました。私としては役目が終わり辞めたと考えていたのですが、やめてはいないようですので発表も難しいです。

発表趣旨としては、1番目に2020年4月から厚生労働省の参与としてコロナウイルス感染のクラスター対策に従事し、様々な自治体の方と議論してきましたので、その話をしようと思います。

2番目は、そのときに地方行政実務に関して、どのような支援を行おうとしていたかについてです。

そして3番目として、その支援は結局できなかったのですが、それは何故なのか？ 以上3点の内容を発表します。

まず1番目です。2020年の春時点で何が予想されていたのか？ 数理疫学にはプロジェクトという分野があります。数理疫学の手法を用いた予測です。これまでの公表データから、次の死亡率が予測されていました。これは統計のスキルがあれば、誰でも同じ答えが出ます。SARSで日本人の60歳以上の死亡者は6万人くらいであろう、MARSの場合では380万人くらいの死者数であろう、そして非常に厳しい季節性インフルエンザであれば540万人の死者数であろう、ということは文献から明らかでした。そのような中で、クラスター対策班は、様々な死亡率からプロジェクトを行い、何も対策をしなければ約42万人が死亡するという結果が出ました。この数字が多いのか少ないのかという点については、当時同じように米国の専門機関等が試算したものでは52万人でしたので、それよりも少し少ない数字です。そしてこの波は、最低でも3年10波は続くかと推定し公表しました。しかし、それらを含め多数の予測や影響は、

お蔵入りにになりました。

2番目として、なぜクラスター対策が必要であるかについてですが、わが国ではそれを防ぐような医薬品の開発は、ほぼ不可能であると結論付けておりました。その理由ですが、医薬品の開発は確率の問題です。海の底の石なのか薬草なのか、何が効くのかわからないのです。有効な物質が見つかったとしても、その分子モデルを見つけて科学的に作るまでにはかなりの投資が必要なのですが、日本の製薬メーカーや大学の研究開発の予算総額とアメリカやドイツの予算額とを比較すると、既に4桁も違うのです。勝てるわけがないと思っていました。そのため日本では不可能だと考え、何とか他の国が開発したワクチンや特効薬ができるまで感染を遅らせて時間を伸ばす、あるいは感染者総数は変わらないが、ピークをなだらかにして医療などのリソースを破壊しないようにしなければならぬ、ということが当面の目標でした。現実はどうなったのでしょうか？

6月末までの累計死者数の国際データがあります。イギリス・アメリカ・イタリアのデータと日本のデータが比較できます。日本はご存知のようにロックダウンはしていません。自粛でした。フランス等のように一定期間に外に出たら逮捕され、罰金を課されることは無かったはずですが、法に基づくロックダウンはありませんでした。自粛を含めた対策を行い、感染拡大前にワクチンを導入できた。高齢者社会において死者数を抑え込んだことが、かなり各国から称賛されているので、政治がとてもよくやったと思われることは事実です。福永先生の見解と同じです。一方代償として、私が入った目的でもあるのですが、過度に地方行政や医療関係者に負担がかかったのです。そのことも予測されていたので、対策まで提示しました。何を行う予定だったかということ、保健所への負担が予想されたのでDXを導入しようということになっていました。

ところが、我々が考えたプランとは全く異なるHER-SYSが導入されたのです。HER-SYS

については、別の学会で有名な語り草があります。“開発チームの誰一人として、発生届が出されるところが保健所であることを知らずに開発されていた”というのです。上手くいくわけがなかったのです。我々としては、電話の対応はすべて AI が自動的に音声認識を行い、ケース記録を自動的に作り、熱などの症状の聴き取りもすべてスマートフォンで行うことで、保健所の負担を9割5分減らす手法を既に考え、メーカーとも協議をしていたのです。それらを実践導入する前に、HER-SYS が導入されてしまいました。COCOA も同じです。HER-SYS、COCOA については、地方自治体が非常に苦労したのです。「ハースぐるぐる問題」など、直近まで自治体の過度な負担がありました。

しかし、なぜ良いシステムがあったのに導入できなかったのか？ についてです。最近では、学術成果や専門家の意見・文献を役人が収集、検討して立案したボトムアップの政策ではなく、トップに直接アクセスできる人が、トップに掛け合ってその人の政策が導入される、ということが見られます。ことごとく我々の計画が無いことになっていました。確かに、そのようなやり方には良い面もあり、海外渡航に使う Visit Japan Web 等、コロナを経て日本は DX で非常に処理が速くなりました。あれはまさしくトップダウンでした。そのトップに掛け合った人が、DX 分野の確固たる実績を持っている方だったので、あのように早くなったのです。あのような方がもしいなかったらと思うと、ぞっとします。そして国だけではなく、地方でもひどかった事例が見られます。例えば大阪府の K 値の話です。これも歴史のアナロジーで予測されていました。必ずパンデミックのときには、医学が作った感染症モデルを物理学者等が批判するのです。それは 10 年前も 20 年前も同様です。物理学者が「俺たちの方が数学もできる」、「医者が考えたモデルなど間違っている」というようなことです。10 年ごとに行っており、今回も同様です。日本でも K 値は核物理学者が提唱し、100 年続く数理疫学モデルの学問より

も、私が作った K 値の方が正しと言って、大阪府の専門アドバイザーになったのです。それ以外にも、他国の 1000 分の 1 以下の予算にもかかわらず、大阪ワクチンは作ることができる、うがい薬でコロナに打ち勝てる、手術のときには雨合羽を着ればよい等、学術を無視した事例が散見されました。最近では、ワクチン業務の中抜き等も発覚するなど、地方自治体を取り巻く環境は酷い状況でした。一方、神奈川県は、最初に K 値を導入して予測をしようと言っていたとんでもない自治体だったのですが、途中から国の中枢で我々と一緒に DX に携わっていた人が入ったのです。そうすると、神奈川県の対策は DX が一番進むことになりました。このように立て直しをしたところもあったのですが、総じて地方自治体の初期対応はひどかったと言えます。他の方の文献にもありますが、和歌山県などはとても良かったです。他の自治体は「ひどい」で終わったところが多かった。

本論のまとめとして、次の対策のための提言ですが、自治体の重要な人材が、電話を聞き入力してエクセルからエクセルに入力し直して・・・、ということを実際に人が行ってはダメなのです。やらなくともできるシステムは既にあるのです。この業務については導入していただきたいです。公務員は普段忙しいので、余力を作り出すためには DX しかない、ということです。昨年までデジタル田園都市国家構想交付金等で、自治体が様々な取り組みを行っていますが、ほとんどが抜本的な効率化にはなっておらず、自治体自体もアイデアが乏しいということも問題だと思います。

次に、これからどのようなことをすればよいのか？ について発表しますが、このような学会で皆様と連携することが一番良いと思います。例えば参考として、先ほど話したような実践導入のシステムは、2020 年に既にできています。それを無くしてしまうのはとても惜しいので、現在、江戸川区児童相談所に導入しています。様々な電話相談を自動でリアルタイムに文字化し、声を聞いてユーザーが怒っているのか怒ってはいないのか、とい

うことも即座に判断します。ユーザーが困っていれば、それに対応する生活保護の電話番号はここ、相談先はここ、というように自動かつリアルタイムで AI から情報が提供されて、職員の業務が軽減されるシステムです。

この開発が進んだことで、現在この児童相談所は月の残業時間を 20 時間減らすことができました。それだけの影響で 20 時間減らしているのです。私は現在異なるシステムを他の自治体と検討しているのですが、80 時間の残業を 0 にしたいと明確に指標を設定しています。このようなことは、先ほどの金井先生のお話と同様に、普段のリソースに余力が無いとできない、ということです。自治体の普段のリソースに強い柔軟性を持たせるため、DX の導入を進めることが、私のクラスター対策班での目的の 1 つでした。以上です。これからディスカッションに入ります。その前に、ここまで 3 人の発表がありましたので、金井先生にご意見をいただきたいと思ひます。

金井教授

3 人の先生方のご報告は、いずれも勉強になる話でした。最初の福永先生のお話は、もともと本来の新型インフルエンザ特別措置法に基づいて行動計画があり、そのときには様々な仕事を保健所に集中させない、というリソースの配分の仕組みについて考えられていたにもかかわらず、行動計画が使われることが無かった、ということで興味深い話でした。結果的に感染症法に基づいて入院させなければならなかった。感染症法は感染者に対する医療確保の法律でもあるので、必ず、入院治療をしなければならないということになったのだらうと思ひます。福永先生の話で興味があるのは、行動計画に従った場合にはどのようになったのか？ という話と、私自身の先ほどの話で言えば、行動計画も作らずただ日常的にゼロ対策を続けた場合にはどうなったのだらうか？ という話です。和田先生からの話に、初期に数 10 万人が死亡するという想定があります。これは日常を続けた場合です。漫然とした場合どうなったのかがグ

ラフにあるように、福永先生と和田先生の話を組み合わせると、何もしなければイギリスやアメリカの数のようになったのか、それとも私のイメージでは、基礎疾患や基礎体質の違いが非常に大きく作用したのではないだらうか？ 何 10 万人が死亡すると言ってもいつ死亡するのか？ 集中して死亡するのか、集中はしないのか？ は重要だと思います。両先生にお聞きしたいことは、日常的な対策をし、ごく普通のクリニックに発熱した人が沢山押しかけた場合、インフルエンザと同様に、発熱者とそれ以外の患者に対して、クリニック内の動線を分ける程度の対応ではどうなったのか？ について非常に興味があります。福永先生の話で感染症法をそのまま漫然と使ったことが失敗だった、というように言えるかもしれないのです。この辺りを磯崎先生との対比でいえば、どちらかというと、磯崎先生は特別措置法の方があまりよくなかった、という話でもありました。福永先生の話では、特別措置法はまだ使う余地があったが、感染症法で対応できないことを漫然と進めてしまったので目詰まりが起きてしまった。私はどちらかというと、感染症法自体が、フリーアクセスの保険診療を止めてしまい、配給統制経済に切り替えたため、目詰まりが起きたと考えています。この 2 つの法律のどちらが悪かったのか？ さらに言えば、私のモデルでは、何か失敗があると法律のせいにするということが、この国の政治家と役人の常套手段なので、まじめに考える必要が無いという結論になりますが、両先生はどのように考えるか聞いてみたいと思ひました。3 人の先生方にまぜこぜのような質問をしてしまいました。

ただ、行動計画があるにもかかわらずそれに沿って行わなかった、という話です。もう 1 つはリソース配分で、いざとなれば病院を作る可能性があったのではないかということですが、この場合 1 つ問題になるのは、大阪の野戦病院論でも生じましたが、作ったとして医療従事者が集まるのか？ という問題です。結局、日常的なリソースである今いる人材を

使うしかありません。看護師については、潜在看護師がある程度いるという話もあります。医師と言っても使い物にならない医者も沢山いるそうです。そのような医師に依頼して事故を起こすくらいなら、受け入れない方が世の中のためだ、という病院の判断もあったように聞いています。仮に特別措置法に基づいて一種の仮設病院のようなものを作ったとしても、果たして実際に有効に使えるリソースがあるのか？ それを可能にするためには、普段から潤沢な医療従事者を確保しなくてはならない。ところが、医療は皆さんもご存知の通り、働き方改革ができないくらい現状の日常でも医師が足りないのです。長時間労働を前提にした日常体質なのです。そのような状況で、パンデミック対策ができるはずはありません。普段から 36 時間連続勤務等、1 日勤務して疲弊した状態で、半分寝ぼけながら次の日の診療をするようなこともあるのです。そのような状況では、感染症対策ができるだけの医療リソースが無いことが問題なのではないか？ と思っているので、その関係を教えていただきたいと思います。

磯崎先生のお話については私も同感で、集権と分権に対する非常なバックラッシュが、新型コロナウイルスを奇貨として登場していると思います。自分たちが無能であるがゆえに責任転嫁をしていることに、自治体や地方制度調査会自体がそもそも対抗できていないことに問題があると思います。磯崎先生からいただいたコメントがありますが、私はどちらかというところ、政治家に厳しいというか、政治家はろくでもないというスタンスに立っており、政治家の話を受けないで、実務家である行政職員は日常業務を進めた方が良くと思っています。そんなに自治体の首長はまともだったかな？ ミニ官邸が 47 あっただけに感じました。例えば、当時の安倍首相が実施した一斉休校は、安倍首相が言い始めたことというよりも、北海道知事が言い始めたことによるのです。面白そうだということでやったのです。もともとは大阪府が、新型インフルエンザのときに実行して上手くいったと



思っているからやったわけです。要するに、首相を悪く先導したのは自治体の首長です。国家の意思などと称して、ロックダウンを行うべきだと言ったのも東京都知事です。自治体の政治家が変なことをして、ますます国の官邸をおかしくした、という責任もあるのではないかと思います。神奈川県庁でも、現場の人がまともに行動したからです。その方とは救急学会でもお目にかかりました。政治家が黙ったから良かったのだと思います。最初はおかしなことを言っていました。私は神奈川県境にいるので、「神奈川県に来るな」という変なメールばかり来て、役に立たない人だと思っていました。神奈川県知事が良かったというよりも、神奈川県知事があまり仕事をするように思われていなかった、あるいはアピール力が無かったと思われていたことが、世の中のためになったのではないかと思います。磯崎先生は、今の知事ではありませんが、神奈川県政にはいろいろとコネクションもあった方なので、若干その辺りはどう見ておられるのか？ と思います。もちろん実務家にも病理現象がありますし、自治体の職員の全てがまともだとは思いませんが、政治家はかなり問題ではあります。政治家の問題については、デモクラシーなのだから、国民や住民が選んだのだから仕方がない、というのはもつともです。しかし、代議制民主主義というのは、いざとなったら代表者に責任を押し付けて、国民や住民は自らの誤謬から逃げる、という仕組みです。それが直接民主制を取らない最大の理由です。先ほども申し上げまし

たが、政治家の仕事は辞職することなのです。「私は失敗しましたので、国民の皆さんのために私は辞めます」という札をいつ切るのかが大事です。そういう意味では、安倍元首相と菅前首相はちゃんと仕事をしたと言えます。知事はまったく仕事をしていないというのは、その点です。辞めていないというのははけしからん、ということになるのです。そういう意味では、代表デモクラシーを否定するわけでは無いのですが、政治家にはあまり期待できない。失敗したときの犠牲になるべき立場が政治家であり、日常業務は実務家がリソースの範囲でうまく動かすしかないと思います。虚弱体質から脱することができるかに関して3つの方策を提示しましたが、切り替えられるとはとても思っていない。結局は日常でしっかりとやるしかありません。

和田先生からお話しのあったDXの問題も、日常的に活用していれば日常的にできます。突然やらなくてはいけなくなるとうまくいきません。突然政治家から「あれがいい」と言われるに決まっています。DXも上手く活用するならば絶対良いに決まっています。少なくとも伝令や伝書鳩ではなく、FAXを使っていたことは事実なので、それは一定の電子通信技術は使っていたのです。従って、もう少し良いものを使っていれば、さらに良かったです。それは全くおっしゃる通りなのです。ただし、それは日常的にやってきていれば、ということです。

今のデジタル化もそうですが、これについても政治家や国が変にアピールをすればするほど遅くなります。電子化は自然に進むに決まっています。我々は意識しないうちに電話を使うようになり、携帯電話を使うようになり、様々な手段を使うようになっていきます。そのように、日常的にあることだと思います。日常的な体質改善しかないと思います。10年後のパンデミックを考えるべきではないということです。日常をしっかりとやることです。医師であれば、日常にどの程度の医師を確保すべきかに尽きると思います。

最後に和田先生のお話についてです。これ

までもいろいろとコメントしましたが、初期の予測では42万人死亡するとのことでした。では実際には、日本人は何人死亡したのでしょうか？ 対策を取って何人死亡したのか？ 超過死亡率も計算はしていますが、意外に超過死亡率は高いとされています。これはコロナ対策禍かもしれません。結局予想は当たったのか？ ということに非常に興味があります。100万人当たりの患者数を相当抑えた、ということは何らかの効果があったと思います。しかし私は、従前からの体質がある程度功を奏したと思っていますが、和田先生はどのようにお考えか聞きたいと思います。

またHER-SYSを採用したのは、政治家の鶴の一声というのは悲しい話です。K値と同じ話です。トップにアクセスできる人の声が不当に大きくなる、と言うことは政治主導の非常に大きな問題です。この帷幄上奏体質は、ぜひ改善しなければなりません。今までの官僚的なボトムアップの意思決定は、官僚にアクセスできる一部の業界団体が発言権を持っていた、ということでもあります。それは確かに問題だと思います。かといって、プーチン大統領に何か言えば、決定に繋げることができるということがよいのか、と同じ問いです。トップに依存するということの虚弱体質が、非常に大きく出た部分です。この辺りは改善の余地があると思います。とりあえず私から感想のような回答と質問がまぜこぜで申し訳ございませんが、以上のような感想を持ちました。

和田会員

ありがとうございました。当初の予定とは異なりますが、福永先生に関しては、感染症法と特別措置法のバランスや、活用がなぜいけなかったのか？ についてご意見がありました。そういった話も踏まえて計画ができなかった、という意見もありました。先ほどの話にもありましたが、日常的なリソースはすぐにはできない。特に医学分野はそうだと思うのですが、金井先生のご意見も踏まえてど

のようにお考えになるか、福永先生から意見ををお願いします。

福永会員

様々な議論があると思います。私の意見ですが、感染症法は極端なパンデミックにより入院施設が足りなくなるということは想定していない法律です。医療制度、例えば医事法制では、必要なスタッフ数が定められています。もし大変な災害が起こっているのなら、その定数を見捨てても医療をしなければならぬ状態です。それに特別措置法が対応できるようにになっているのであれば、波が大きく来たときには感染症法の一部を止める、先ほどの話に合ったように、60歳以上の高齢者やハイリスク者のみ対応する、臨時的な入院医療機関を作るのであれば、既存の病院に医師や看護師の派遣をお願いすることになります。その際に派遣元の病院の医事法制は凍結してしまいます。医療従事者が定数に足りない状態となりますが、非常時となれば問わない、という超法規的措置を取らないと乗り切れません。一般に、医療機関は保険診療のためガチガチのところ運営されており、日常にリソースを増やすということは、現実にはなかなか難しいと思います。何らかの超法規的なやり方しかないだろうと思います。8回波が起こったとして、1回の波の中でどの期間実行するのか？ ということは、今後の課題になると思います。医療リソースの話では、行動計画を見ていただくと分かるのですが、国内の市中感染期には一般診療で診ることになっているのです。それを最初にやっておけば、ボタンの掛け違いが無くて良かったのですが、最初からそれを発動させていなかったために、コロナは専門の外来で診ることが定着して、なかなか一般診療で診ることへの理解を得ることが難しかったのです。新型コロナウイルスとインフルエンザの大きな違いとしては、インフルエンザにはタミフルなどの治療薬がありますが、新型コロナウイルスには発生当時はありませんでした。しかもタミフルは、インフルエンザの予防薬として

も使えますが、新型コロナウイルスには予防薬も未だにありません。そこは医療者側からすれば大きな要素です。院内感染が起こり始めたときに、新型インフルエンザであればタミフルを予防的に飲むことができますが、新型コロナウイルスの場合はそれができません。その部分についてとても難しいと思います。少しマニアックな話になりますが、院内感染対応も施設内感染対応も、第5波ぐらいまでと比較して、感染力は現在の株の方が強い傾向にあります。オミクロン株以降、現在ではXBB というとても強い株になっています。ある種持ち込まれることは、ある程度仕方ないという前提が現実問題としてあります。持ち込まれたときにどの程度縮小することができるのか？ 以前ならば病棟閉鎖や施設閉鎖となっていました。現在ではそのような対応は取らなくなっています。部分的に止めるようになっています。それでも沢山の人が感染すると、現在では沖縄がその状況だと聞いていますが、どうしても病院自体の診療を縮小しなければならなくなります。おそらくそういった経験をもっと早期に経ていけば、さらに対処が早かっただろうと思います。後付けの論理にはなりますが、初めに厳しくやり過ぎたのかもしれない。厳しく一生懸命やっていたところほど、オミクロン株が出てきてやられてしまっているのです。しかしオミクロン株は、軽症が多く重症化することは少ないのですが、今まで頑張って感染者を抑え込んでいる施設でも、オミクロン株は感染力が強いために大規模に感染してしまったというのが昨年の状況です。その状況を考えると、オミクロン株はデルタ株までとは性質が大きく異なっているので、どこかの段階で院内感染や施設内感染の対応の仕方を変えること、切り替えることが必要だったのかもしれない。それを実行するのは、地方では難しいです。「このように切り替えをしてほしい」ということを示していただく必要があります。科学的根拠と政治判断の両方が必要だと思います。そのようなことに取り組んでいただきたいのは、専門家が集まって検討できるような

機関です。補足して申し上げますと、私は保健所に所属しているのですが、保健所には新型コロナウイルス以前の感染症の経験があり、日常的にノロウイルスや季節性インフルエンザにも対応しており、施設等での集団発生については十分にノウハウを持っています。したがって、新型コロナウイルスの集団発生は、日常業務の応用問題なのです。集団感染対応については、どこの保健所でも可能なはずなので、例えばそこにリソースを集中することができれば、集団感染に十分な対応ができずに死亡者が増えてしまうという事態を防ぐことができたかもしれません。一方で、先ほどもお話したように、感染症法が機能していない状況であっても、それをもとに一生懸命関わっていたのですが、経験を生かした対策が取り入れられていれば、多くはしなくて良かった対策だっただろうと思います。たとえば、昨年春先頃の状況では、ある保健所で1日500人の患者が発生したとすると、その方々は10日間HER-SYSのチェックをしなくてはなりません。それを朝晩2回行います。それが500人ずつ発生し10日間の対応となると、1日の発生あたり1万回のHER-SYSチェックを行うことになるのです。このような業務は当然全体を圧迫します。私の保健所ではそんなには多くなく1日数10人でしたが、土木事務所や県税事務所から応援に来てもらい、一生懸命HER-SYSチェックをしてもらいました。ひょっとして、ここまでは必要はなかったのではないかと感じます。これは自宅療養をしているために必要になることで、病院に入院していれば不要です。さらに、確実にやる必要がなかったのは療養証明書の作成です。これも話せば長くなります。私のいた保健所では2か月発行が遅れていました。そのため、私ともう1人の医師が2人で夜なべをして2週間かけて作成を全て終わらせました。そのような経験もしました。お答えになったかわかりませんが、本日の趣旨からいえば、もう少し柔軟に対応することができたら、柔軟かつ即応的に対応できる仕組みがあればよいだろうと思います。

和田会員

柔軟なシステムということですが、磯崎先生は次に備えることよりも普段から、ということで、普段から柔軟な環境を作るために、国、特に地方ではどのようにあるべきか？コメントをお願いします。

磯崎会員

すみません。その前に私も金井先生のコメントについて再コメントさせていただいてよろしいでしょうか。今後の自治体職員の対応については、後でよろしいでしょうか。

まず、金井先生からご指摘いただいた特別措置法と感染症法の比較です。私の評価は、制度設計上どういう問題があるかという点について行ったもので、特措法は制度上の出来が悪いのに、これに依存した点に失敗があったという指摘でした。その法律をどのように執行しているか、執行段階まで含めると様々な議論が出てくると思います。感染症法の運用状況については、クラスター対策、「相談・受診の目安」の問題、入院・療養の調整の問題などいろいろな問題が指摘されています。後ほど時間があれば紹介しますが、当学会の中に「新型コロナ対応検証研究会」を設置していますので、今後少しずつヒアリングをしながら実態を明らかにしたいと思います。

次に、地方の政治家を信用できるのか、首長を信頼できるのかという点についても、金井先生のお話を聞いていてなるほどと思いました。少し反論・弁明するとすれば、言説と対応は分けた方がよいと思います。首長もポピュリズムかもしれませんが、様々なことをアピールしたり国の責任にしたいために、声高に発言することも多いと思いますが、自治体組織としての対応をトータルで見れば、かなり安定的でそれなりに効果のある対応を行い、ある程度救われた部分があると思います。

首長も、当初は知識・情報がない中でたえず記者会見を求められますので、不用意な発言もあったと思いますが、3か月、半年と経つごとに、徐々に話すことや考えることが地に足の着いたものになってくる。先ほど自治

体の強みとして現場性と応答性があると言いましたが、首長も現場の報告に接し、様々な人と話をするにつれて、次第に自らの認識や姿勢を修正していく。「立場が人をつくる」と言いますが、首長の場合はそうした自己学習機能がありますので、私は自治体の首長はそれなりに期待できると思っています。もちろん自己学習しない人には、早く辞めてもらう必要がありますから、その点は金井先生のご指摘に同意しますが…。

そうすると、実は国の政治家とくに首相官邸はなぜ自己学習しないのか、というもう 1 つの問題が念頭に浮かびます。そこには大きな差がありそうだと思いますが、とりあえず首長の場合には、凡庸な人物がそれなりにリーダーシップを果たせるようになるメカニズムがあるのではないかと思います。

和田会員

次に、私が金井先生の質問に答えます。その後磯崎先生に今この学会で行っている研究を含め、行政実務の職員の皆様に参考になるようなことを話していただきます。その後金井先生にそれまでの疑問についてコメントしていただいて、それぞれもコメントをして、終了したいと思います。

私から金井先生への質問です。日本では、新型コロナウイルスで死亡したのは現時点で約 74,000 人と推定されていますが、非常に幅があり約 6 万人から約 12 万人の間です。ポイントでは 7 万人台だと言われています。私が強く注目しているのは、何もなかったスウェーデン場合のケースです。

スウェーデンは後から国王や WHO から批判されました。当初は「感染症なので感染することで全員が免疫を付ける」という考えで、本当に何も対応をしませんでしたので、ほとんどが感染しました。特に高齢者が沢山感染し、子どもも感染しました。当然医療は圧迫されましたが、スウェーデンでは高齢者から ECMO を外して若い人に回した、という象徴的な事例などがあり、高齢者は大変多く亡くなりました。アメリカもそうでしたが、平均寿

命が 2 年くらい縮まったほど亡くなりました。日本は約 7 万人亡くなりました。人口比で日本と比較すれば、スウェーデンの場合は 25～30 万人程度が、日本国内で亡くなっていたと思われます。つまり西浦先生らが算出した約 42 万に近い数字です。何もしない場合には約 30 万人が亡くなり、しかもほとんどが老人です。スウェーデンは宗教的背景もあるのですが、高齢者に関して積極的医療を使わないので、積極的に ECMO を外して若者に使うということをしました。それが良いのか悪いのかは別です。現在、WHO にそれについて指摘されています。

金井先生からのお話で良かったことで、HER-SYS もそうですが、メディアがクラスター対策について報道し、研究者には脅迫状が届くようになり 24 時間警察官による監視が付いている状態もありました。専門外の研究者が R 値によって数理疫学を批判したことにより、政治家もそれに乗り、金井先生が言われたように「辞める、何かをやめる、導入する、決定する」ことは政治家の責任ではありますが、それまで研究者に負わせてしまい、その研究者の家族まで命を狙われるようなことが今でも続いています。私も東洋経済等でクラスター対策班として参加しているということを書いたところ、脅迫状どころかナイフが入っていたり、汚物が大学に届いたりしました。獨協大学ではまだありませんが、以前の大学ではそのようなことが毎週ありました。そうしたこともあり、研究者は政治や行政に関わらず、引いてきている状況です。そのようなこともあり、昨日メールが来たときに非常に驚きました。本当に助けられない、と感じています。「普段からできることしかできない」ということは、金井先生のお話の通りだと思います。

私になぜ児童相談所で AI を取り入れるという話をしたのかというと、もともと全保健所に導入しようと考えていました。一括 400 億円でできると試算もしていました。先ほどのご発言にあった 500 人に 2 回連絡すると延べ 1 万回の業務があるという話も、全て AI

で対応できるので、何人患者が増えようが業務量は増えないのです。AI が全てやってくれます。人は人でしか出来ないことに集中すべきだったのに、なぜ400億円を出してくれなかったのか？あれが導入されれば保健所の職員はもっと大切な業務が出来たし、さらに良質のデータが集まってきたはずです。さて、金井先生はじめ3人の先生にコメントをいただきたいと思います。

金井会員

おそらく検証をこの学会で行うことは非常に大きなことだと思います。お話しいただいたスウェーデンの集団免疫方式のように、全くのゼロオプションの場合にはどうなったのか？ということもあります。世の中には、丸と四角の眼鏡の人のように、老人は死んだ方が良いという人もいます。それはさておき、おそらくスウェーデンのようなEKUMOの処置は日本ではできません。また別の試算が必要にはなると思います。また平均寿命が2年縮むということが超過死亡です。しかし、いずれはどこかの段階で死亡するのです。それに対する弊害が若者にどの程度あったのか？ということとの対比が必要です。死亡に関しては比較的数値化されやすいのですが、それ以外の弊害をどのように見るのか？について私も数値化できていないこともあり、大きな関心事です。どうした弊害があったのか？業務負担ははっきり分かっています。

AI化できなかった問題も同様です。労働時間なども含めてどの程度の弊害があったのか？もちろんそれにより超過死亡が抑えられたという一定の効果はあったと言えます。それらとの対比が、今後の検証では非常に重要になってくると思います。日常の体質改善を進めることができれば、素晴らしいと思っています。

磯崎先生のお話も非常に重要だと思っています。学習能力があるかどうかです。これは政治家に限らず専門家もそうです。あるいは住民もそうです。しかし、専門家はパンデミック対策には関わらないという学習を始めた

との話もありましたので、今後大きな影響があるだろうと思います。

一方で、ワクチンを作ることができないということは早々に予測がついていたという体質は、非常に深刻です。桁が違う、日本のAMED等に、桁違いの予算を付ければできるようになるのか？を考えても、捏造の山になるだけだろう、砂漠に水を撒くようなものだと思います。それであれば、研究開発にはお金を使わずに、できたワクチンや治療薬に対して、高いお金を出して買う方がいいのかもしれない。しかし、それも無駄金かもしれません。福島かどこかに作るらしいです。どちらにしても、お金を使っても無駄になるような気がします。

治療薬の問題も、例えば日本はタミフルを使い過ぎだ、過剰投与だという考え方もあります。その平常と日本のタミフル使用スタンスの平常は果たして妥当なのか？という話もあります。普段から薬を使わなくとも対策ができるというような体質の方が、今後はひょっとしたら必要なのかもしれない。世界のタミフル大量消費国で良いのか？という話もありうると思うので、日常で改めていくべき問題ということが、非常に露わになったと思います。タミフルの無いことが医療現場に負担感を与えたということは、タミフルに依存し過ぎているという体質が、今回弱点として現れたのかもしれない、と話を聞きながら思いました。私からのコメントは以上です。

喉元過ぎれば熱さを忘れる、ではなく日常の改善に生かしていければ良いと思いますし、次のパンデミックが来るという震災の専門家のような脅かし論ではなく、いつも日常的な話としてできないだろうか？ということが私の願いです。

和田会員

日常でもできるようになるためにも、今までの新型コロナウイルス対策について検証が必要です。この学会でも磯崎先生を座長にしてやっております。ぜひ磯崎先生からお願いします。

磯崎会員

事前に司会の和田会員から、今後のパンデミックに備えて現場の自治体職員に何ができるのか、研究者との協働も可能なのかという課題をいただきましたので、時間の範囲で要点のみお話しします。

まず職員への示唆については、第1に、自治体職員はこの間のコロナ対応に自信を持ち、現場性・応答性に基づく「危機対応力」を磨くことが大事だと思います。第2に、現場性を磨くため、「内向き」の職員から、「現場」に強い「外向き」の職員をめざすことが重要です。金井先生のお話では、日常の体質改善から取り組まなくてはいけないということでした。後で紹介する研究会のヒアリングでは、ある県でこんな話がありました。コロナ感染者が増加しているときに、いずれ医療機関は満杯になるため、療養施設として宿泊施設を借り切って対応する必要があるだろうという話になったそうです。そのとき予算にはないし議会にも説明していないのに、医療危機対策の責任者になった職員（管理職級）が、県内各地のホテルに掛け合って全館借り入れの形で確保したそうです。細かく相談できる上司も余裕もなかったので、「自分が責任をとればいい」と思って行動したとのことで、もしタイミングを失すると全館借り入れなどできなかったとのこと。こうした行動力や「外向き」の発想は貴重だと思います。第3に、規模の大きな組織では、事務職と専門職が切り離されていることが多いと思いますが、専門職の役割を正當に評価し、専門職とも議論できる「ジェネラリスト」をめざすことが重要だと思います。第4に、金井先生から政治主導の弊害の話がありましたが、「政治主導」の行き過ぎに注意し、トップ層への直言・提案を行うことが大事だと思います。

次に研究者との協働については、①コロナ対応を検証し、危機対応をめぐるリーダーと職員、事務職と専門職の関係などについて、教訓を引き出すこと、②コロナ対応について客観的な記録を残し、住民への説明責任を果たし、将来の担い手に学びの材料を提供する

こと、③政策法務（法政策）の視点から有効性・適法性・合理性等を検討し、今後の法的戦略や制度設計に生かすこと、が重要だと思います。これらの点は、まさに当学会の役割でもあります。

そこで、参考情報ですが、当学会では、2022年度から「新型コロナ対応検証研究会」を設置し、応募していただいた40名の委員で、22年度から24年度まで研究会やヒアリングを実施し、25年度に成果物にまとめる予定です。具体的には、スライドにあるとおり、国・地方関係部会、首長・特措法・条例部会、保健所・医療施設部会、生活支援・ワクチン部会、経済対策・財政部会、人事・組織・デジタル部会という6つの部会を設置し、部会長を中心に調査研究を開始しています。私はその座長でもあるため、本日はもっぱら個人的見解を述べましたが、今後客観的・多面的な調査を行って、成果をまとめたいと思います。

今回、金井先生が強調された「日常の体質改善」とか、「無策禍より対策禍の方が有害な場合がある」というような視点はあまり持っていませんでしたので、本日の示唆を汲み入れて検証を続けたいと思います。会員の皆様にもぜひ関心を持っていただき、様々なご意見やご協力をいただければ幸いです。

和田会員

時間的にも押しておりますので、これでまとめをいたします。パネリストそれぞれに一言を言っていただき、最後に金井先生にまとめをいただきます。

行政の仕事の1つは、トップに良い専門家を配置して良い助言をもらって適切な政策をすることだと思っています。この学会でも、評価検証によってしっかりと皆さんと良いアウトプットを出して、良い自治体のトップに使われるような政策提言ができると良いだろうと思いました。本日はありがとうございました。

福永会員

本日はありがとうございました。一言でい

えば、現場は良く対応したと思います。職員は自信を持って良いと思います。しかし、バーンアウトされた方も全国的には出ていました。そういったことから、ここまでの対応は必要なのかという疑問はあるのですが、例えば酸素飽和度を測定する機械を届けて返していただく際に、お礼のお手紙が入っていることがあります。早い段階では、皆さん10～14日の間孤立していました。それに対して毎日電話をしているのですが、それがとてもありがたかった、という内容でとても励みになったと思っています。現場にはそのようなシーンがあります。外部（現場・現地）に出ていくということは非常に重要で、やはり平時からやっていく必要があります。日常時からここにあるような役所の中だけで仕事をするのではなく、外部との関係性を常に意識しながら仕事をしていくことは非常に重要です。それが、何か起こったときに助けていただけるといような関係にもなっていくので、普段から意識していく必要があります。

高知県は専門職と事務職が比較的近い関係です。そのため、専門職と事務職が互いに分かりあえないということはあまりないのですが、本日倫理の話も少ししましたように、保健医療の専門職は行政の倫理以外に医療倫理もあります。医療職として一段踏み込んだ心の当惑などがありますので、その問題もみんなで理解していただければありがたいと思います。

磯崎会員

言うべきことは言わせていただきましたが、少し言及するとすれば、現金給付政策のあり方の問題です。コロナ対策では、2020年の第1波の際に国民全員に10万円を給付しましたし、緊急事態宣言等の下で休業や時短に応じた飲食店事業者には、協力金を支払いました。このような現金給付事業は、自治体の自治事弱さが表れたと思います。それ以外にも、日本の同調圧力の醜い部分も沢山出てきました。そのおかげで感染症蔓延は収まった、という言い方もできると思いますが、そのために相

務として行われますが、国が100%の補助金を出す場合、給付しないという選択肢は事実上ありませんし、その基準が合理的か、政策効果があるのかなど中身を吟味する余裕もありませんでした。その交付が遅く混乱したことが、デジタル化のきっかけにもなりましたが、そもそもこうした現金給付政策をどう評価するかという点も検討する必要があると思います。

本日は大変勉強になりました。ありがとうございました。

金井教授

私もしばらく、新型コロナウイルス対策問題に携わっていなかったのですが、また改めて検証しなくてはならないと思います。1つは日ごろの体質は結局影響する、ということです。日本では、自治体というサービスの最前線にある程度整備し蓄積してきたのですが、それがまだ崩壊していない時期に、新型コロナウイルスにあたったというタイミングは、比較的ラッキーであったと思います。おそらく今後予想されるのは、自治体の現場の能力低下です。21世紀になって、相当国から現場を破壊する行動が続いていたのですが、破壊し尽くされないうちに、何とかコロナ禍を乗り切ってきたと思います。それが今後は、DXで可能なのかは分かりません。たまたまだったということで、今後どのように業務継続をしていくのか？ということは結果的に一番大事だと思います。

また、磯崎さんから話があった現金給付についてですが、突発的な現金給付はダメだと思います。高齢者年金が結局相当維持できたことが大きかった。現役世代が働かなくて暮らせる社会では無かったことが、結果的には新型コロナウイルス対策禍を招いてしまった。せっかく感染症自体は抑えたにもかかわらず、働きに出る以外の社会が存在しないという脆弱さが表れたと思います。それ以外にも、日本の同調圧力の醜い部分も沢山出てきました。そのおかげで感染症蔓延は収まった、という言い方もできると思いますが、そのために相

当悲惨なことになったこともあります。感染症にかからなかったとはいえ、他のところでマイナスがあったら、全体をトータルしてみても、それは対策としてはやっぱり災いであったと言わざるを得ません。それも含めて幅広く検証が進んでほしいと思います。

実はそれ以外の医療や福祉、看護などの分野では、しっかり検証を行い、政治行政に圧力をかけています。自治体の実務家では、こうした検証と圧力はあまりありません。消防や救急はあります。医療業界などは、膨大な資源を使って行っています。自治体は人数がいる割には、その関係のアピールができていない状態です。本来なら総務省など全国知事会がしっかりやるべきなのですが、そこが政治家に近い人や官邸に近い人の集まりになってしまっているのが、現場のことを全く考えていないということが構造的な弱みです。本来は6団体がしっかりとやるべきだと思います。その関係も考えていきたいと思います。本日はとても勉強になりました。ありがとうございました。

パネルディスカッションでの 福永会員使用スライド

アウトブレイク時における保健所業務 スライド 1
(解説は別紙)

- 1 発生届の受理
- 2 患者等への聴き取り
- 3 入院等の要否判断と入院調整
- 4 就業制限措置
- 5 患者移送
- 6 積極的疫学調査
- 7 健康観察
- 8 サチュレーションモニターを自宅へ届ける
- 9 関係者との連絡と調整
- 10 療養期間終了時の連絡
- 11 検査、健康診断
- 12 集団感染対応
- 13 発生に備えた準備
 - (1) 保健所内体制の確立
 - (2) 関係機関との事前調整
 - (3) 感染防護具など物資の確保

アウトブレイク時における保健所業務 スライド 4
特措法行動計画が稼働した場合（市中感染：国内感染期）

- 1 発生届の受理
- 2 患者等への聴き取り
- 3 入院等の要否判断と入院調整
- 4 就業制限措置
- 5 患者移送
- 6 積極的疫学調査
- 7 健康観察
- 8 サチュレーションモニターを自宅へ届ける
- 9 関係者との連絡と調整
- 10 療養期間終了時の連絡
- 11 検査、健康診断
- 12 集団感染対応
- 13 発生に備えた準備
 - (1) 保健所内体制の確立
 - (2) 関係機関との事前調整
 - (3) 感染防護具など物資の確保

注釈: 限定的。原則医療機関間、不足する場合は臨時医療施設を都道府県が開設

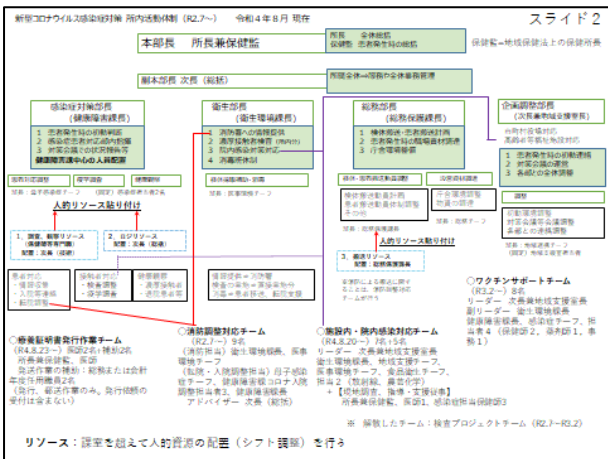
注釈: 行動計画では市町村の業務

注釈: 原則行わない。重症化リスクの高い集団（例：高齢者施設）に特化して実施することがある

注釈: 相談対応、支援的対応

注釈: 原則なし（集団感染対応の疫学調査の一環として実施することがある）

注釈: 重症化リスクの高い集団（例：高齢者施設）に重点的に実施

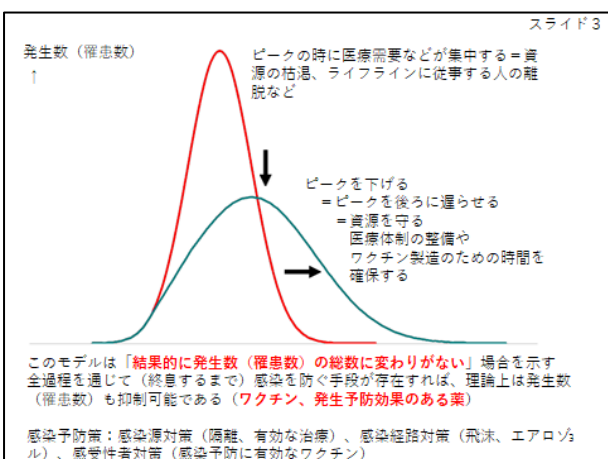


科学的妥当性、適格性、倫理面の3点からの整理 スライド 5

【科学的妥当性】
市中感染を起こした段階で、感染者・濃厚接触者全数を対象としたクラスター対策による封じ込めは有効なのか
具体的には、「感染者全数の把握（発生届）、感染者全数の隔離（入院勧告、宿泊療養、就業制限、在宅患者の外出自粛）、積極的疫学調査、濃厚接触者の検査・行動制限」
（基本的な解釈としては、市中感染を起こしているということは、クラスター対策による封じ込めには限界があると考え、重症化リスクのある者・集団（高齢者施設等）に特化した対応に切り替える）

【倫理面】
科学的妥当性が不明瞭あるいは疑問がある場合の**人権抑制措置**（隔離、積極的疫学調査、濃厚接触者の検査・行動制限）
入院調整における問題：**診察していない対象について重症度を決定し（トリアージ）入院の要否を判断する行為、医師でないものが重症度を決定し（トリアージ）入院の要否を判断する行為**

【適格性】
保健所が権限を行使してあるいは住民サービスとして行うに適している業務であるか。
2類相当であるという理由で保健所の業務になっているものが多いが、**本来は別の行政庁や部署が適格性（あるいは本来の所管）を持っていたものではないか**



確実な過料処分実施と手続保障とのバランス
—路上喫煙防止条例に基づく過料処分をテーマに—

蓮實 憲太（那須塩原市）

○趣旨

条例に基づく規制の実効性を確保するため、過料を活用する事例が増加している。過料処分に際しては、地方自治法255条の3により、弁明の機会を付与しなければならない。この弁明の機会を路上で付与する事例があるが、手続保障という観点から妥当なのか問題提起し、議論・検討を行った。

○概要

条例に規定された義務の履行確保は、古典的には行政刑罰によるが、それが機能していない状況である。そのため、自治体において「過料」を活用する事例が増えている。

過料は、長の行政処分の形式で行われるが、秩序違反に対する制裁として科されるものであり、憲法31条により適正手続が要請される。地方自治法255の3は、「普通地方公共団体の長が過料の処分をしようとする場合においては、過料の処分を受ける者に対し、あらかじめその旨を告知するとともに、弁明の機会を与えなければならない」と規定している。

近時、路上喫煙やポイ捨てをした者に対し、条例により過料処分を科す動きが広まっている。その嚆矢である「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例」を制定した千代田区は、路上喫煙の過料の額を当面2,000円とし、職員証を携帯している区の職員が告知し、納付書又は直接その場で納付するという運用を行っている。路上で「告知⇒弁明機会の付与⇒納付」と手続が進むことが多いようで、納付書払の場合に納付されないリスクを考えると、路上で一連の手続を済ませることで確実に徴収することができるというメリットがある。また、納付されない2,000円の過料のために、督促や滞納処分をするのは、手間だし、コストがかかる。

しかし、過料が少額だからといって、簡便な手続が許容されるのだろうか。また、法律に規定されている過料については、非訟事件手続法により裁判所によって科されることを踏まえると、路上での弁明機会の付与は手続保障という観点から問題がないのだろうか。この点について、須藤陽子教授は、「路上喫煙禁止の違反者に対して現場で「告知と弁明」を行い、現場で過料を徴収する方式を導入して以降、同様の方式を導入した地方自治体が各地にある。これは「適正手続」の根幹に関わる問題である」（同『過料と不文の原則』（法律文化社、2018年）110頁）とし、「弁明の機会の付与は、形式的、機械的なものであってはならない。弁明の機会の付与は、単に過料処分を受けることについての意見を表明する機会を保障する意味ではなく、自己に有利な証拠を提出し、処分内容に反証する機会を与えるものである。したがって、防御に必要な時間的余裕というものを前提とするであろう」（同111-112頁）と指摘している。また、『逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』では、「弁明の機会は、告知後相当の期間内に与えるべきであり、期間の余裕をみない場合は、弁明の機会を与えたことにはならないと解される。告知をせず、又は弁明の機会を与えずにした過料の処分は無効と解する」と解説されている（1526頁）。

路上における弁明の機会の付与は、手続保障という点から妥当なのだろうか、あるいは実質的に付与したといえるのか。路上での弁明機会の付与は、地方自治法255条の3の趣旨を没却させるおそれがあると考えているが、一方で徴収の拒否や書類への虚偽記載による滞納が一定数あることも踏まえると、確実な過料処分実施と手続保障とのバランスをいかにとっていくか、また過料処分を受ける者が

納得できるような運用が必要ではないかと思われる。この点について、会員の皆さんと議

論・検討を行った。

分科会 報告 2

太陽光発電設備設置の義務化に関する一試論 — 東京都の取組は波及していくか —

鈴木 洋昌（川崎市）

1 報告の背景等

一部の自治体で、太陽光をはじめとする再生可能エネルギーの建築物への義務付けが進められている。京都府や京都市では、2022年4月から義務化の対象を300㎡以上に拡大し、群馬県は2023年4月から延床面積が2,000㎡以上の建築物に対して再生可能エネルギーの導入を義務化した。そして、2025年4月からは東京都が延床面積2,000㎡以上の建築物の建築主とともに、2,000㎡未満の建築物を20,000㎡以上供給する事業者に太陽光発電設備の設置を義務付けることとなっており、川崎市も都の動きに追随している。都は、義務化にあわせ、補助金を確保することで、住宅購入者の初期の費用負担を減じる取組を行っている。

補助金については、国が1994年度から新エネルギー財団を通じて太陽光発電設備に対する設置補助を行い、設置を誘導してきた。2012年7月からは、固定価格買取制度により、太陽光をはじめとする再生可能エネルギーの普及を推進している。同制度の創設以後、国は2014年度に太陽光単体の設置補助金を廃止し、自治体でも同様の動きもみられる。

一方、固定価格買取制度の導入により、開発を伴う大規模な太陽光発電設備の設置が進み、当該開発を規制する条例を制定する自治体も増加してきた。

本報告は、固定価格買取制度により太陽光発電設備の普及が進み、自治体レベルでは太陽光発電設備の規制が行われる中、都の先進的な取組が波及していくのか分析を行った。

2 本報告の視点と結論

本報告では、都の取組が他自治体に波及していくか、その政策形成過程を振り返りながら、①義務化の要因、②義務化の必要性とポリシーミックス、③政策波及の条件について報告した。

1つ目の義務化の要因として、小池のリーダーシップの下、海外の都市に遅れないように、カーボンハーフという高い削減目標を海外に発信し、また、海外における取組を踏まえながら、その義務化に取り組んだといえるのである。

2つ目の必要性について、経済的手法のみでは、2050年のカーボンニュートラル、それを見据えた2030年の大幅な温室効果ガスの削減が見通せない中であって、地域の実情を踏まえた対応として建築物への太陽光の義務化は必要であり、検討すべきものといえる。また、ポリシーミックスについて、固定価格制度が継続される中でも、強い財政力に支えられた東京都は建築物供給事業者への義務化にくわえ、補助金という経済的手法も併用できた。一方、川崎市をはじめ、義務化を行っている自治体においてはこうした対応が必ずしも行われていなかったり、検討している状況にある。政治的な要因から補助金の意義は大きいといえようが、固定価格買取制度が継続される中において、配分という点からは課題もあるといえる。

3つ目の政策波及の条件について、東京都は海外への情報発信という視点から、高い目標を掲げ、国をも上回る義務化と補助金による取組を進めている。ただし、他の自治体か

らすれば、都の財政力に支えられた取組を取り入れていくのは容易ではない。川崎市でも、補助金も含め効果的な取組となるよう検討していくとしているが、固定価格買取制度を前提とした修正型の東京モデルでなければ波及は難しいといえるのである。なお、京都府・京都市においては、規制対象となる建築物に

対して直接的な補助金等の対応は行っていない。

この結論を踏まえれば、補助金に頼ることなく、固定価格買取制度＋義務化ということで義務化対象の拡大を進めていくのでなければ、他の自治体への波及は容易ではないと考えられる。

分科会 報告 3

インフラの利活用における自治体の役割 —東京都の道路空間活用の事例から—

澤井 晴美（東京都）

1 背景

道路の通行以外の利用(目的外の利用)は、道路法による道路占有許可により、電線の架設や水道管の埋設など、公共性が高く、必要やむを得ない場合などに限って、通行に支障がない範囲で認められてきた。2000年代前半からの規制緩和の流れを受け、地域団体や民間事業者等により、道路をはじめ、河川や公園といった都市インフラを賑わいの創出などを目的として利活用する取組が全国の自治体に広がった。この取組を推進するため、都市インフラを利活用した取組をしやすい制度が創設され、道路では、2020年の道路法の改正における、歩行者中心への道づくりを目指す「歩行者利便増進道路」(ほこみち)制度等があげられる。このような制度の創設の後押しもあり、道路空間を活用した歩道でのオープンカフェや、河川における水辺に張り出した飲食店の川床、また、公園内の民間事業者によるレストラン・カフェなど、地域の活性化にも資するインフラの活用は全国的な広がりを見せている。

活用も同様に道路占有許可によるものであるが、道路管理者の役割に違いがあるのではないかと疑問を持ち、東京都の事例を調査した。

調査対象事例は、道路管理者の果たした役割がより明確になると想定される東京都の第一号とされる事例とし、比較のため、河川と公園についても同様の条件の事例を調査した。調査結果をインフラの活用における自治体の役割という視点から整理したものが、以下の(表1)である

2 インフラの利活用における自治体の役割

従来からの道路の目的外の利用において道路管理者である自治体等の対応は、道路法の手続きに則り、利用しようとする事業者からの申請に基づいて許可をするという、消極的で受け身なものである。私は、インフラの利

(表1) ※発表者の法政大学大学院公共政策研究科修士課程における修士論文
(2020年度)より

自治体の対応など		道路 (新虎通り2014年)	河川 (日本橋川2014年)	公園 (駒沢公園2015年)
賑わいの創出などを目的とする事業としての位置づけ		・東京シャゼリゼプロジェクトの適用事例	・かわてらす®の社会実験	・公園の多機能利用の取組
占用等の場所、主体(事業者等)などの限定や条件の設定	占用等の場所	・対象となる都道の条件を定める	・かわてらす®の社会実験の対象区間	・公募箇所を2箇所示して事業者が選択
	占用等の主体	・地元団体に構成のエリアマネジメント団体等に限定	・社会実験の対象区間で営業している飲食店等	・公園協会の共同事業者となる飲食店事業者
	占用等の物件	・都市再生特別措置法施行令第15条で定める施設	・かわてらす®(川床)の設置、管理用通路の機能確保などの条件	・平常時はレストラン、発災時は防災施設となる建物
地域住民等への対応		・道路空間活用の要望書の提出は地元団体に限定	・事業者は隣接者等と十分に調整、地域貢献策を実施	・発災時には地域住民を支援、売り上げの一部を寄付
事業推進のための取組		・道路空間活用検討委員会で、特例道路占用制度のワンストップサービスを実施	・地域での説明会の開催、沿川の飲食店への積極的な声掛け	・事業者の初期投資を考慮し、事業期間は最長20年・公募箇所は、民間事業者からの意見も参考に選定

3 発表の内容

本発表は、発表者の修士論文(2020年度)の内容について分析を深めたものであり、道

路を中心としたインフラの活用における自治体の役割等の変容について議論を行った。

分科会 報告4

中核市における自治体DXの到達レベルに関する研究 —自治体DX推進計画に基づく関連施策の実施状況と成果の比較—

吉野 清史(宇都宮市)

2021年5月、我が国においてデジタル社会を形成することは、国際競争力の強化および国民の利便性の向上に資するとともに、急速な少子高齢化の進展への対応、その他の我が国が直面する課題を解決する上で極めて重要であると位置づけた上で、デジタル改革に取り組む基本理念などが規定された「デジタル社会形成基本法」をはじめとするデジタル改革関連法案が可決・成立し、デジタル社会の形成に向けて大きく舵が切られた。

これを受けて、総務省から地方自治体に対し、デジタル化の方針となる「自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計

画」が示され、各自治体では「組織体制の整備」、「デジタル人材の確保・育成」などのDX推進に向けた関連施策を展開しているが、これらの実施状況は、自治体間でかなりのばらつきがあるのが現状である。

この研究では、地方自治体におけるDXの推進状況について、行政のバックオフィス機能のデジタル化による業務プロセスの効率化と、住民を対象とした事業のデジタル化による充実度の2つの対象に分けて分析を行うことにより、DX推進関連施策の成熟度を検証するとともに、自治体間の比較を行うことによって、施策の充実度に至る要因を明らかにすること

を目的としている。

そのため、本研究では、総務省が毎年公表している「地方公共団体における行政情報化の推進状況調査」の結果である「自治体 DX・情報化推進概要」の市町村別データを使用し、令和3年4月1日現在の全62中核市を対象に、DX推進関連施策の状況及びその成熟度について検証を行った。ここで対象を中核市に限定した理由は2つある。1つは、施策の成果を自治体間で比較する際、多くの研究で採用されている人口規模や組織力などでは、その要因が明確に導き出せないことにある。2つめは、都道府県、指定都市、中核市、一般市、町村といった行政区分ごとに各業務の範囲は異なっており、システムの利用方法や業務フローにも大きな違いがあり、これらを同じ視点で比較することが困難だからである。

また、この研究では、自治体間のDXの到達

度を測る際、ITガバナンスの評価指標を参考に新たに設定した情報化の成熟度指標を用いて比較を行った。これまで、組織の成熟度をベースに、自治体のデジタル化の成熟度を比較する先行研究は存在しているが、DXの視点で作成された指標により、自治体の成熟度を評価する研究は行われていない。

さらに、「バックオフィス機能の充実度」が高い自治体と、「住民を対象とした施策が充実している」自治体を対象に、その要因を追究するとともに、筆者が所属している宇都宮市のDX関連施策との比較を行うことにより、不足している取組み等を明らかにした。

これにより、自治体におけるDX推進の現状が明らかになるとともに、先進事例の横展開につながる事例とし、我が国における行政全体のDX推進に寄与するものにしたと考えている。

分科会 報告5

八王子市の清掃工場集約化による効果 —戦略性のあるごみ処理経費削減に向けて—

中川 和郎（武蔵野市）

はじめに

八王子市は2004年10月に家庭ごみの有料化が実施され、ごみ減量に大きく寄与した。それまでにおいて第二次世界大戦後に東京都心のベッドタウン化により人口が急増し、これに伴いごみの排出量も急増した。多量のごみをいかにして迅速に処理するかが課題となり、清掃工場を増設した。1991年の廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」とする。）の改正、廃棄物処理法に改正に伴う八王子市廃棄物の処理及び再利用の促進に関する条例制定（1993年）により、ごみ排出量を抑制し、できる限りの再生利用・リサイクルに舵を切った。家庭ごみ有料化後の2007年3月には、循環型都市の実現に向けたごみ処理基本計画が策定され、さらなる資源化拡充施策として、すべての容器包装プラス

チックの資源化や、ごみ減量を受けて多摩清掃工場（多摩ニュータウン環境組合）を除いた市内3清掃工場体制から市内2工場体制への移行が明記された。

本稿では、八王子市が取り組んでいる清掃工場の集約化について取り上げ、ごみ処理経費削減に結びつけたケースについて触れた。

1. 八王子市の清掃工場の変遷

1923年8月に明神町に塵芥焼却場が設置された。その後中間処理施設については、1954年に明神町塵芥焼却場の既設焼却炉を改築（24t/日）したのをはじめ、ごみ処理施設の整備改善をめざし、焼却炉の増築、新設を行った。1971年には、増加し続けるごみと広大な市域における効率的な処理を行うため、市域の西北部及び西南部に清掃工場を新設し、

既存焼却場と合わせ、市域を三分割して処理することを計画した。1972年度から1973年度には北西部の戸吹町に清掃工場（240t/日）を建設した。引き続き1974年度において市域西南部の館町に清掃工場予定地 55,911 m²を買収し、1978年度から3カ年事業で清掃工場（300t/日）を新設した。

人口増加が著しい多摩ニュータウン地域のごみ収集効率の向上を図るため、1993年4月に八王子市、町田市、多摩市の3市で構成する多摩ニュータウン環境組合を設立し、多摩ニュータウン地域とその周辺部のごみは、当組合の多摩清掃工場で処理することになった。また1991年に明神町塵芥焼却場の建て直しに着手し、1994年10月に北野清掃工場として稼働した。

2. 清掃工場の集約化

2007年3月に策定された八王子市ごみ処理基本計画での清掃工場の集約化を受け、2010年9月に館清掃工場を停止し、市内2清掃工場体制へと移行した。館清掃工場の停止を受けて中間処理費が約46億円（2006年度）から約34億円（2011年度）へと約12億円減縮した。そして、館清掃工場の跡地に館クリーンセンターを建設し、2022年10月に稼働した。これに伴い北野清掃工場は運転停止した。

分科会 報告6

収入役ポストの廃止が基礎自治体に与えた影響の検証について —23 特別区の特別職人事を事例として—

市区町村の会計事務を司る特別職だった収入役は、改正地方自治法の施行により、2007年3月31日付で廃止されている。本報告では、かつて、首長、助役と並び、基礎自治体内で「三役」と呼ばれていた収入役の廃止が、基礎自治体の特別職人事に与えた影響に着目し検証を行った。

北野清掃工場の跡地については、八王子市の「北野下水処理場・清掃工場跡地活用構想」で新たに清掃工場を建設することを前提としていない。建設しない理由としては家庭ごみ有料化によりごみ排出量が減少したこと。また100億円を超える清掃工場の建設費やランニングコスト（中間処理費）等が削減されるだけではなく、工場から排出される排ガス量が減り、環境負荷の低減が図ることができることを示唆していた。ちなみに2021年度決算では清掃費約183億円のうちごみ処理施設等建設費約93億円であった。館クリーンセンターの建設費が財政上いかに膨大であったかを物語っているといえよう。

まとめ・・・戦略性のあるごみ処理経費削減に向けて

地方公共団体の一般財源の使途において人件費、扶助費、公債費などの義務的経費の割合を示す経常収支比率が全国平均で90%を上回っている。新規政策で使える部分が10%未満である。限られた財源の中でごみ処理経費をいかに削減していくかが課題である。八王子市の場合はごみの排出抑制と資源化を進め、家庭ごみ有料化によるごみ減量により清掃工場を集約し、ごみ処理経費削減に結びつけた。

竹内 真雄（東京都）

具体的には、1995年から2023年現在までの東京都特別区における特別職人事を事例とし、それを収入役廃止前（1995～2007年）と収入役廃止後（2008年～2023年）に分け、収入役廃止による特別職ポストの減が、基礎自治体の特別職人事にどう影響を与えたかについて検証した。

また、全国の市長等のうち、市区町村職員出身の首長の割合は減少傾向にあることが指摘されている（平野（2012）、竹内（2020））。このことについて、特別職の一角を担った収

入役の廃止が、職員出身者から首長を目指す「成り手」不足の一因となり、この減少傾向を助長したのではないかという仮説を提示し検証を行った。

分科会 報告 7

共創（co-creation）は地方行政のパラダイムシフトとなるか

佐藤 敦郎（九州大学、元埼玉県）

近年、共創（co-creation）が、公共部門の課題解決のための概念として行政用語として、しばしば使われるようになってきている。もともとは、民間部門で発展した概念であり、ユーザーを巻き込んだ商品（製品とサービス）開発を行うことで、イノベーションを伴う新たな価値創造を図るものである（Prahalad and Ramaswamy 2004）。つまり、企業と消費者と一緒に価値（ここでは商品）を作ることから共創という。この考え方を、公共サービスのユーザーである市民と地方自治体などの行政機関との関係に応用したのが、公共セクターにおける共創である。

共創には、定まった定義があるわけではないが、ここでは、行政と市民団体、住民、企業、大学などが、公的サービスの価値を高めるために、知識、資源、能力、意見の交換を行い、問題解決につながる新しい革新的手法や継続的な成果の改善活動を通じて、問題解決にあたるプロセスと定義する（Torfing et al. 2016）。官僚主義的な単線的でトップ・ダウンによる問題解決手法や住民を顧客とする民間手法の導入では、解決が困難とされる複雑な問題や厄介な問題（wicked problem）に対する戦略的な解決手法として有効であると、共創は考えられている（Ansell and Torfing 2021a, 2021b）。現在、DXの進展などにより、革新的手法による問題解決の可能性が高まっており、共創に対する期待が高まっている。

また、共創の、市民とともに問題解決を図る手法は、政府に対する信頼が落ちている状況や行政の財政的人的資源が限られている中

で、政府への信頼を回復して、行政資源の不足を補う方法として、ガバナンスの中心的な概念としての可能性に満ちている。

一方で、参加型行政、協働型ガバナンス、官民連携事業（PPP）との概念的な区別や、成功事例の事例研究が十分とは言えず、地方行政の現場で使える概念としては、まだまだ議論が不十分と思われる。

本報告では、比較的以前から、共創に関する事業に取り組んできた、横浜市、鎌倉市、京都市、福岡市の事例を用いて、共創が地方行政にもたらす価値、共創の仕組み、共創が機能する分野、共創が機能する条件、共創の障害・課題について考えた。

（参考文献）

- Ansell, C. and Torfing, J. (2021a) Co-creation: the new kid on the block in public governance, *Policy & Politics*, vol 49 no 2, 211-230, doi: 10.1332/030557321X16115951196045
- Ansell, C. and Torfing, J. (2021b) *Public Governance as Co-creation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Prahalad C.K. and Venkat Ramaswamy (2004) Co-creation experiences: The next practice in value creation, *Journal of Interactive Marketing*, 18 (3): 5-14

Torfig, J., E. Sørensen, and A. Røiseland
(2016) Transforming the Public
Sector into an Arena for
Co-creation: Barriers, Drivers,
Benefits, and Ways Forward.

Administration & Society 51 (5):
795-825.

オーサーズトーク

『NPMの導入と変容：地方自治体の20年』から

山中 雄次（沖縄国際大学、元静岡県）

<プロフィール>

山中 雄次（会員：沖縄国際大学、元静岡県）
1976年生まれ。学習院大学経済学部卒、同大
学院経営学研究科博士前期課程修了、静岡県
立大学大学院経営情報イノベーション研究
科博士後期課程修了。博士（学術）（静岡県立
大学）。静岡県職員を経て、2021年度より沖
縄国際大学法学部講師。専攻は行政学、地方
自治論、公共政策。著書に『NPMの導入と変
容』（単著）、『協働と参加』（共著）。

書房）をはじめ、海外で広く引用され た先行
研究をベースとし、都道府県を対象に、NPM の
選択的・部分的な導入があったこと、そして
複数の改革モデルのハイブリッドな運用が行
われてきたことを論じた。また、実際に導入
された NPM 手法のうち、事例として行政評価
及び指定管理者制度を取り上げている。現在、
新型コロナウイルス感染症対策の最前線に
立ち、疲弊する自治体職員の姿もみられる中、
あらためて当時の NPM を振り返る機会が必
要ではないだろうか。

<本の紹介>

『NPMの導入と変容』（2023）晃洋書房

40代以降の会員の皆さんは、2000年初頭
に大流行した NPM のことをよく記憶してお
られるのではないだろうか。本書は、わが国
の地方自治体に「NPM がどのように導入され、
その後どうなった のか」を研究した成果であ
る。筆者は、2001年4月に県職員として採
用されてから、全庁的な NPM への取組を横目
に眺めながら実務経験を重ねてきた。その後、
自身が行政改革の担当班長となった 際、NPM
流行当時から現在までの経緯をうまく整理で
きなかつたことから、自ら研究を行った。

Pollit, C & Bouckaert, G. (2017) Public
Management Reform 4th edition, Oxford
University press. (縣公一郎、稲継裕昭監
訳 (2022) 『行政改革の国際比較』ミネルヴァ

第2期分権改革における集権・分権の政策過程

—放課後児童健全育成事業の基準の変化と自治体の対応を事例として—

鈴木洋昌(川崎市役所)

Hiromasa Suzuki (Kawasaki City Office)

要 旨

本稿では、放課後児童健全育成事業の基準制定の政策過程を考察した。地域主権改革を重要政策とした民主党政権でも、同事業が子ども子育て施策の課題としてフレーミングされ、検討が進められる中で、従うべき基準等の設定という集権対応が行われた。一方、自民党・公明党連立政権下では地方分権の課題としてフレーミングされ、地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会(以下「提案部会」という。)という地方分権の場で検討が進められ、幼児教育無償化をめぐる対応とも相まって、参酌基準化という分権対応が行われた。このように、政策のフレーミングや検討組織と、主体の動向などが決定に影響を与えている。参酌基準化の自治体の活用としては、研修修了要件の経過措置等の現状適応的なものが中心となっている。

キーワード：放課後児童健全育成事業、子ども子育て支援新制度、提案募集方式、従うべき基準

2000年の分権改革から20年余りを経て、多くの権限が自治体に移譲され、分権改革の対象となる事業は減少してきている。第2期分権改革で導入された提案募集方式でも、その件数は減少し、「地方分権改革の落穂拾いと化している」(上林(2018)p. 49)。

こうした中、本稿では、第2期分権改革において、従うべき基準等の導入という事業側の立場に立った質の確保のための集権対応と、提案募集方式を通じ、参酌基準化という分権対応が行われた放課後児童健全育成事業を取り上げ、自治体における今後の分権改革の取組への示唆を得ることを目的としている。

なお、本稿の内容は私見であって所属する組織のものではないことをお断りしておく。

1. 放課後児童健全育成事業の概要等

1.1 事業の概要と経過

1950年代後半から母親の就労の増加に伴って、いわゆる「鍵っ子」として、放課後、保護者が家庭にいない子どもの豊かで安全・安心な生活保障が社会問題として取り上げられるようになった。こうした状況の中で、放課後児童健全育成事業は、「学童保育」として保護者等の自主運営や市町村の単独補助による事業として全国的に広がり、地域の実情に応じて多様な運営により展開されていく。

それに追従する形で、当時の厚生省も1976年度から、留守家庭児対策や健全育成対策として国庫補助を開始し、1998年4月には改正児童福祉法の施行により、放課後児童健全育成事業を同法に位置づけた。ただし、同法21条の11で市町村は放課後児童健全育成事業の利用の促進に努めなければならない、さらに、34条の7で市町村、社会福祉法人、その他の者は、同事業を行うことができると規定されるにとどまり、市町村に実施の義務

はなかった。同時に社会福祉法も改正され、放課後児童健全育成事業は、第2種社会福祉事業として位置づけられ、開始後に届出が必要となった。

2000年の分権改革では、自治事務に位置づけられたものの、児童福祉法の規定は改正されず、努力義務であり、義務のない状況に変わりなかった。

1.2 放課後児童健全育成事業に係る量的拡大と質の確保

2000年代に入り、国は、放課後児童健全育成事業の拡大に取り組んでいく。この底流には、共働き家庭で小学校入学時に放課後の子どもの面倒をみる必要が生じ、仕事と子育ての両立が困難になる「小1の壁」、さらには放課後児童健全育成事業の対象でなくなり、就労継続が困難となる「小4の壁」の解消があった（少子化社会対策大綱(2015年3月20日閣議決定)、池本(2016)p.26など）。特に、2012年以降の安倍内閣でのさまざまなスローガンに貫かれてきたのは「少子化問題／人口減少問題」を日本経済の『最大の壁』と捉え、『①出生率を上げて将来の働き手を増やす、②現在の働き手を増やす、③労働生産性を上げる』との考え方（齋藤(2018)p.108）であった。この点では、経済的側面が強かったといえる。

放課後児童健全育成事業の量的拡大の側面をみると、国は2007年3月に「放課後子どもプラン」、2014年7月に「放課後子ども総合プラン」、2018年9月に「新・放課後子ども総合プラン」を策定し、取組を進めていく。この結果、2015年4月からの対象児童の拡充もあり、2007年には約75万人であった放課後児童健全育成事業の登録児童数は2022年には約139万人に達する。

質的確保の側面として、2007年10月に厚生労働省(以下「厚労省」という。)は「放課後児童クラブガイドライン」を発出する。この位置づけは、地方自治法245条の4第1項に基づく技術的助言であり、『『最低基準』という位置づけではなく』、「運営するに当たって必要な基本的事項を示し、

望ましい方向を目指すもの」であった。

しかしながら、子ども・子育て支援新制度(以下「新制度」という。)の導入とあわせて、2015年4月には、児童福祉法34条の8の2第2項に基づく「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準(以下「基準省令」という。)」が施行され、従事する者及びその員数については従うべき基準、それ以外は参酌すべき基準となる。2020年4月には、2017年の地方三団体の連携した提案など、提案募集方式を通じた地方の声などを背景に、従うべき基準が参酌基準化される。

1.3 地域主権改革の評価

地方分権に関して、民主党は、2009年9月の政権発足後、閣議決定された基本方針で地域主権改革を積極的に取り上げ、重要政策に位置づけていく。この結果、地方分権改革推進委員会の場合「各省庁の了承を得て勧告できるものはもうほとんど残されていない」「委員会としてやってもらいたいと思うものを勧告する形をとらざるを得なかった」が、「政務三役が強力で改革の実現に向けて省内に働きかけをすることになった。その結果、義務づけ・枠づけの廃止について勧告した事項のうち、およそ半数は実現することになった」、「政権交代をしたからこそ、勧告内容を5割方も実現できた」（西尾(2013)pp.92-94）と評価されている。実際、1次一括法、2次一括法では、積み残しであった権限移譲などが多く実現している。ただし、2009年10月の地方分権改革推進委員会の3次勧告を踏まえた条例への基準委任については「民主党政権のもとでも、その意識に変化が見られなかったのは、いささか奇異に映る（北村(2016)p.14）」など、厳しい意見も多い。

2. 先行研究等

2.1 放課後児童健全育成事業の基準設定等の研究

放課後児童健全育成事業は地域や自治体の取組から開始されたものであり、さまざまな研究が行

われてきている。こうした中で、第2期分権改革における基準設定等については、柏女の一連の研究を挙げることができ、自身が審議会の委員長としてかかわった基準省令の内容等を論じている(柏女(2019b))。柏女は、基準省令で従うべき基準であった支援の単位ごとに2人以上支援員を配置する理由は『授業とは異なる育成支援業務の特性』『安全・安心への配慮』『代替管理者・職員の不在』の3点とし、また資格要件として「研修受講を要件とした理由は『子ども観や援助観が異なる多様な基礎資格を有する者が、放課後児童支援員としての共通認識をもってチーム運営をしていくため』とする。

現場への基準省令への影響を論じたものとして木村の論考があり、基準省令が「公布され、指導員の資格と配置基準が『従うべき基準』として定められたことは、全国的な一定水準の質の確保に向けて踏み出した大きな一歩」と評価しつつも、「この基準を守ることで、現在、クラブ存続が厳しい学童クラブが増加していることも事実」と指摘する(木村(2019)pp. 63-64)。

このように基準省令の内容等について論じられているものの、その前段として新制度の導入に伴う法改正で従うべき基準や参酌すべき基準が位置づけられた過程を対象としたものはみられない。

2.2 提案募集方式を通じた放課後児童健全育成事業の基準の緩和等の研究

放課後児童健全育成事業の基準の緩和の過程を論じたものとして、地方分権改革推進室の職員による一連の論考がある(小谷(2018)、関口(2018)、山中(2019))。また、上林は一括法等を継続的に論じており、放課後児童健全育成事業についても考察している(上林(2018)、上林(2020))。

小谷は、2017年の提案募集方式における論点及び検討プロセスについて論じ、提案の意義として「参酌化されれば、地方の自主性を活かし、地域の実情に応じた放課後児童健全育成事業の実施が可能となり、地方の多様な方策により事業の質を

確保しつつ、待機児童問題の改善に大きな効果をもたらす」(小谷(2018)p. 101)としている。

上林は、提案部会や国会の議論を振り返りながら、必置規制重視派と必置規制緩和派がある中で、義務付け・枠付けの緩和をめぐる、必置規制の緩和を中心に進められてきており、この点が如実に表れたのが、放課後児童健全育成事業に関する参酌すべき基準化問題であるとする。そして、「見方を変えれば、ナショナル・ミニマム維持に関する国の責任放棄ともとられかねないものとなっている。また、自治体が「住民の合意を取り付ける装置(説明責任)と施設運営の安全基準に関する代替指標の確保」ができない場合、「質の確保は覚束ず、参酌基準になったことを機会に量の確保に邁進しかねないという疑念は払しょくできない」(上林(2020)p. 80)としている。

佐藤は、所属する全国学童保育連絡協議会の全国一律で質の確保を行うという立場から、従うべき基準の参酌基準化の過程を論じている(佐藤(2018))。

このように提案募集方式における放課後児童健全育成事業の従うべき基準の参酌基準化の研究が行われているものの、従うべき基準の設定過程との比較で論じているものはみられない。

3. 本稿の対象と検討の視点

3.1 本稿の対象

本稿が対象とする放課後児童健全育成事業は、質の確保を目的とした義務付け・枠付けの強化という集権対応と、その緩和による地方の裁量の拡大という分権対応の間で制度変更が行われてきている。

第2期分権改革以前は、2007年に策定されたガイドライン、補助基準があるにとどまっていた。だが、2015年4月に導入された新制度の検討過程で、質の確保が求められ、従うべき基準と参酌すべき基準が設定されるなど、集権対応が行われた。その後、提案募集方式による地方からの声を背景

に、従うべき基準の参酌基準化という分権対応が実施された。

ここで新たな基準の設定例をみると、2009年の地方分権改革推進委員会第3次勧告以降創設された従うべき基準は10年間で4つしかない⁽¹⁾。さらに、一括法をみると、提案募集方式を通じて、従うべき基準から標準や参酌すべき基準となった事例も8次一括法の幼保連携型認定こども園、11次一括法の小規模多機能型居宅介護など、3つしかなく、参酌基準化は本稿で取り上げる1事例に限られている。

このように、第2期分権改革において、集権と分権という軸の中で対応が変化した事例は限定的であり、当該事例を取り上げ、その政策過程を分析することで地方分権推進に係る課題を明らかにしていく。

また、同事業は、1950年代、大阪市の児童館での「学童クラブ」発足や小学校教師による小学校内での開設など（全国学童保育連絡協議会編（2019）p. 189）、地域の取組として開始された。1960年代には「都市部では共働き家庭が増えるとともに核家族化が進み」（富士（2016）p. 5）、都市部で行われていた共同保育等に自治体が補助金を出すようになり、さらに公立の施設も開設された（富士（2016）p. 5）。このように地域や自治体の取組から開始され、国の関与が強まった事業を取り上げることで、地方分権の課題を提示することができる。

こうした放課後児童健全育成事業を対象に、本稿では、おおむね2010年から2012年の従うべき基準等の導入、2016年から2018年の参酌基準化の要因とともに、2020年以降の参酌基準化を踏まえた自治体の対応を分析する。

なお、放課後児童健全育成事業における待機児童や放課後児童支援員不足は、基準とともに、支援員の処遇等の問題ともかかわっているが、本稿ではこの点は取り上げない。

3.2 本稿の検討の枠組みと視点

放課後児童健全育成事業をはじめ、基準設定に

関する国と地方の役割分担については、地方が主体的に担った方が地域に根差した基準の設定が可能となることも想定され、本来、「国による義務付け・枠付けによってサービスの質が確保されるという前提」（伊藤（2018）p. 12）が問われるべきである。実際、大阪市のように、参酌基準である放課後児童健全育成事業の専用区画の面積基準等を国基準よりも厳しく設定した自治体もある⁽²⁾。ただし、実態としては、後述するように、国による義務付け・枠付けの強化、つまり規制強化による集権対応は、質の確保につながり、財源とあわせ、基準設定の責任を国が担ったほうがナショナルミニマムが確保されるという考えになりやすい。このため、集権対分権という軸ではなく、質の確保（ナショナルミニマムの確保）対分権という形で論じられることも多い⁽³⁾。

こうした点を踏まえ、本稿では、検討の枠組みがどのようにフレーミングされるかに着目する。フレーミングは、合意形成過程で重要とされ、問題の提示の仕方により、同じ意味であっても人の思考や判断に影響を及ぼすものである（真淵（2020）pp. 84-86、秋吉他（2020）pp. 79-80）。本稿では、次のフレーミングを想定する。1つは、伊藤が（事業実施の際の）『質の担保』がいわばマジックワードとなって、自治・分権に対する制約要因として機能する可能性」（伊藤（2018）p. 12）を指摘するように、事業を中心とした質の課題であり、質の確保対分権という構図である。2つが、分権という自治体への国の制約の緩和の課題であり、分権対集権という構図である。

こうしたフレーミングに着目しながら、本稿では、次の2つの視点にたって検討を進める。

第1が従うべき基準等の法定化、そしてその参酌基準化の要因である。従うべき基準等が法定化された当時は民主党が政権を担っており、同党は地域主権改革を重要政策として政権運営を進めていた。参酌基準化の検討時には自民党・公明党の連立政権となっていた。さらに、制度には慣性が

働くこととされ、いったん導入された制度を変更するのは容易ではない。こうした中で、地域主権と反するように、民主党政権下で新たな従うべき基準が設けられ、5年という短期間に自民党・公明党連立政権下で参酌基準化された要因を分析していく。

第2が自治体の対応である。いったん質の確保という視点から国が導入した基準については、たとえ、短期間で法令が緩和されたとしても、自治体現場で反映させるのは容易ではない。自治体が法令基準の緩和にどう対応したのか分析していく。

なお、分権・集権の区分として、本稿では、従うべき基準の存在しない2015年の新制度導入以前と比較することとし、当時と比較して、一定の義務付け・枠付けが行われた場合には、たとえば地方に裁量が認められても、集権として扱っている。

4 集権と分権の過程

4.1 集権の過程 基準の法定化

民主党は、2009年9月に政権交代を実現させる。同党は、チルドレンファーストを掲げ、そのマニフェストで、子ども手当の支給、公立高校の実質無償化等とともに、待機児童の解消を位置づけ、

縦割り行政になっている子どもに関する施策を一本化し、質の高い保育の環境を整備するとした。マニフェストを踏まえ、「介護保険制度を模した仕組み」であり、「狭義の公的福祉制度と個人の尊厳、利用者主権を重視する給付制度との併存システム」(柏女(2015)pp. iv、2)である新制度の検討が進められていく。

2010年1月の第9回の少子化社会対策会議では「子ども・子育て新システム検討会議(以下「検討会議」という。)」の設置が決定され、共同議長に、内閣府特命担当大臣(行政刷新)・国家戦略担当大臣と内閣府特命担当大臣(少子化対策)が就任する。

この検討過程を表1に示した。2010年6月の検討会議では、子ども・子育て新システムの基本制度案要綱が決定され、放課後児童健全育成事業については、放課後児童給付(仮称)を設け、個人に対する利用保障を強化するとされる。要綱をベースに、内閣府副大臣が座長を務め、地方公共団体、労使代表を含む負担者、子育て当事者、NPO等の子育て支援当事者等からなる「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム(以下「WG」という。)」で議論が進められていく。

表1 基本制度ワーキング等における主な検討経過

	会議等	内容
2010年6月	第2回検討会議	子ども・子育て新システムの基本制度案要綱決定 ・放課後児童給付(仮称)を設け、個人に対する利用保障を強化
2010年11月	第4回WG	放課後児童給付(仮)、量的拡大と質の確保の議論 ・市町村にサービス提供、基盤整備の責務を課し、ニーズに応じた計画策定 ・最低限必要な全国一律の基準を設定、市町村の柔軟なサービス提供を可能とする仕組み
2011年7月	第14回WG	子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ(案)提示 ・放課後児童給付(仮)でなく、市町村が必要の見込み等の計画を策定し提供体制を確保 ・質の確保のため、国は一律の基準を設定することとし、裁量の範囲は今後検討
2012年1月	第19回WG	①国の基準を踏まえ、条例で定め、基準は、「参酌すべき基準」 ②国の基準を踏まえ、条例で定め、職員の資格、員数は「従うべき基準」、それ以外は「参酌すべき基準」 ③国の基準は、実態を踏まえ、弾力的な基準としつつ、所要の経過措置を設定の3案提示
2012年1月	第20回WG	子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ(案) ○法令上の基準を新たに児童福祉法体系に設定 ○基準は条例で規定。職員資格、員数は「従うべき基準」とすることも含め、法的整理

出所) 厚労省HP等から筆者作成

このように、民主党のマニフェストに位置づけられた待機児童対策、子ども施策の一本化という全体の政策課題の中に放課後児童健全育成事業も位置づけられ、新制度全体に係る会議体で検討が行われる。この結果、新制度導入以前と比較し、義務付け・枠付けにより、質を確保する視点が優先されていく。

実際、放課後児童健全育成事業について議論された2010年11月の第4回WGでは、事務局から、市町村に実施の責務を課した上で、最低限必要なものは国が一律の基準を設けつつ、市町村が柔軟なサービス提供を可能とする仕組みを構築するとの提案がなされ、新制度導入以前よりも自治体への義務付け・枠付けを強化する方向が示される。さらに、当事者等からは、国としてのナショナル・ミニマムの確保、児童福祉法での最低基準の設定、市町村の実施責任の強化など、分権と反する意見が出される。一方、地方三団体の意見は、こうした枠組みが民主党の掲げる地域主権の推進と逆行するというものであった。

2011年7月の第14回WGでは、中間とりまとめ案が示され、放課後児童給付(仮称)の記述はなくなり、市町村が地域のニーズ調査等に基づき実施する旨を法定する、人員配置などについて、国は一律の基準を設定し、地方の裁量の範囲は、今後、更に検討するとされる。この内容が検討会議、少子化社会対策会議で示され、中間とりまとめとして決定される。

2012年1月の第19回WGで子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ(案)が示され、その中では放課後児童健全育成事業の基準として①参酌すべき基準として職員等の資格等を定めるもの、②職員の資格、員数は従うべき基準、それ以外は参酌すべき基準とするもの、③基準は、現行の事業実態を踏まえ、弾力的な基準を設定し、経過措置を設けるという3案が示される。全国市長会は目指すべきは①、現実的に移行期間などを考えると、③も必要、町村会は①と分権的な考え

を主張する。一方、当事者等は②を主張する。

最終的に2012年1月の第20回WGでは「質を確保する観点から、職員の資格、員数、施設、開所日数・時間などについて、国は法令上の基準を新たに児童福祉法体系に設定する。国が定める基準を踏まえ、市町村が基準を条例で定める。職員の資格、員数については、現行の事業実態を踏まえ、『従うべき基準』とすることも含め、法制的に整理する」との内容で合意され、少子化社会対策会議、検討会議でも了承される。

政府は、従事者、員数は従うべき基準、その他の事項は参酌すべき基準とした法案を通常国会に提出する。自民党・公明党との合意形成過程で、幼保一元化の象徴であった総合こども園はなくなり⁽⁴⁾、従来の認定こども園制度の修正等がなされ、2012年8月に可決・成立する。この議論の中心は総合こども園等であり、放課後児童健全育成事業の基準は対象とはならず、原案のまま成立した。

基準省令の検討は「社会保障審議会(放課後児童クラブの基準に関する専門委員会)」で行われる。同委員会には「運営費を拠出している事業主の代表が参加しておらず、いわば親会議である子ども子育て会議において注文がつくこともあ」(柏女(2019a)p.144)ったという。しかしながら、既に法で規定された内容を踏まえ、技術的助言に過ぎない放課後児童クラブガイドラインや補助基準をベースに強化がなされ、従うべき基準として有資格者を2名以上配置すること、資格制度として放課後児童支援員制度を創設すること、参酌すべき基準として支援単位をおおむね40人程度までとすることなどが規定されるのである⁽⁵⁾。

このように、新制度という子ども・子育て施策全体の見直しの中に位置づけられ、子ども子育て施策の課題として放課後児童健全育成事業がフレーミングされ、質の確保対分権という形で検討が進められた。こうした中では、地域主権改革を重要政策とする民主党政権であっても質の確保を優先し、検討のはじめの段階から一律の基準の設定

という案を提示せざるを得なかった。さらには、その検討組織も子ども子育て施策をどうしていくかというものであり、結果として、地方が主体的に取り組んできた放課後児童健全育成事業であっても、その裁量を狭めるような集権対応が行われたといえる。実際、従うべき基準の設定によって、資格を有した職員の確保が困難であったり、利用児童が数人の場合も放課後児童支援員を2名配置しなくてはならず、運営に支障や負担が生じる状況であった（内閣府地方分権改革推進室 2022：22-25）。

4.2 分権の過程 参酌基準化

2015年4月から放課後児童健全育成事業に、参酌すべき基準とともに、従うべき基準が導入され、自治体は当該基準を踏まえ、基準を定めた条例を施行させる。ただし、もともと自治体が独自に進めてきた事業領域において義務付け・枠付けの導入という集権対応が行われたことで、反発も大きく、提案募集方式で従うべき基準の参酌化が提案

される。この結果、参酌基準化が地方分権の課題としてフレーミングされ、行政法学者等で構成される提案部会を中心に分権対集権という形で検討されていく。

こうした経過を表2に示した。2016年に放課後児童健全育成事業に係る提案は重点事業として位置づけられ、提案部会でヒアリングが行われる。だが、その内容は放課後児童支援員の認定資格研修の受講免除要件や配置要件の緩和など、基準を見直すものであり、従うべき基準の参酌基準化を求めるものではなかった。また、第44回の提案部会で全国知事会は従うべき基準の参酌基準化を求めたものの、その中に放課後児童健全育成事業は明記されていなかった。前年、全国知事会は権限移譲を前面に押し出していたものの、第44回では、義務付け・枠付けの見直しが一番に示されており、権限移譲の提案が先細りとなり、地方分権の目玉的な事業がなくなってきた状況を表していたといえる。

表2 提案部会等における主な検討経過

	会議等	内容
2016年	提案内容	「放課後児童支援員認定資格研修」に関する受講免除等の要件緩和等について提案
2016年8月	44回	三団体ヒア：知事会が従うべき基準の廃止・参酌化を主張
2016年12月	対応方針	○研修の実施主体として指定都市を含めることを検討 ○実施主体の判断による免除等を許容、受講科目・経過措置については検討
2016年12月		「義務付け・枠付けに関する支障事例の調査」実施 217自治体が「従うべき基準」により、放課後児童健全育成事業に支障との回答
2017年	提案内容	放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」等の見直し(三団体等)
2017年7月		「放課後児童クラブに関する実態調査」を実施 ○参酌基準化が62.6%、存置が25.4%
2017年8月	第58回	厚労省ヒア：参酌化は困難、特例による対応は柔軟な運用を検討
2017年10月	衆議院選挙	自民党は幼児教育の無償化を掲げ圧勝
2017年10月	協議の場	放課後児童クラブの従うべき基準の参酌基準化を要望
2017年12月	対応方針	参酌化について、地方分権の議論の場において検討し、平成30(2018)年度中に結論を得る
2018年2月	70回	厚労省ヒア：従うべき基準の参酌化の検討のため、実態の把握調査を提案
2018年5月	71回	厚労省ヒア：調査を踏まえて参酌化も含めて検討
2018年	提案内容	放課後児童クラブに係る「従うべき基準」等の見直し
2018年5月		幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会 5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象

2018年6月		厚労省：新聞報道で、参酌基準化でなく、従うべき基準の一部緩和との情報
2018年10月	協議の場	全国市長会：無償化に関し、無認可保育所等を対象とすることについて意見
2018年10月	84回	厚労省7：基準の緩和や参酌化の内容についてももう少し検討
2018年11月	知事会議	総理：地方に任せるのが当然との発言
2018年11月	87回	厚労省：方針を転換、参酌化を容認
2018年12月	対応方針	「従うべき基準」は「参酌すべき基準」とする
2018年12月	三団声明	人員配置基準等が「参酌すべき基準」とされることの意義は大きい
2019年6月		第9次一括法成立

出所) 厚労省 HP 等から筆者作成

放課後児童健全育成事業の参酌基準化へと議論の流れが変わるのが2016年12月に実施された「義務付け・枠付けに関する支障事例の調査」(地方六団体地方分権改革推進本部事務局)である。調査では、回答のあった1,736団体のうち、最も多い217団体が従うべき基準により支障があるものとして同事業を挙げていた。なお、2017年7月の「放課後児童クラブに関する実態調査」(地方六団体地方分権改革推進本部事務局)でも、放課後児童支援員の資格の従うべき基準の参酌基準化を求める回答が62.6%、従うべき基準の存置が25.4%であり、参酌基準化を求める声が6割超であった。

2017年の提案募集では、はじめて地方三団体が共同で放課後児童健全育成事業の従うべき基準の見直しを提案する。2017年8月の第58回提案部会で、厚労省は「自治体の実情と子どもの安全性の両者を踏まえた上で、参酌化は困難」と発言し、参酌基準化に否定的な態度を変えない。ただし、「利用児童20人未満場合の兼務特例については、柔軟に運用できる部分もあると史料」と、基準の緩和等の方向性を模索する。一方、地方も2017年10月の国と地方の協議の場で従うべき基準の見直しを求め、厚生労働大臣の加藤勝信は「質の確保を担保する重要性に留意しつつ、自治体からの意見を真摯に受け止めまして、今後の地方分権検討プロセスの中で丁寧に検討させていただきたい」と発言する。その後、「厚労省から地方側に一定の譲歩の姿勢が見られた」(関口(2018)p.58)という。

2017年12月に閣議決定の平成29(2017)年の対応方針では「参酌化することについて、地方分権の議論の場において検討し、平成30年度中に結論を得る」とされ、地方分権の議論の場、つまり提案部会で検討することになる。当事者は厚労省で検討してほしいとの意見を出している⁽⁶⁾。だが、こうした検討の枠組みが閣議決定されたことで、地方分権の課題としてフレーミングされ、分権対集権という形で検討が進められていく。

方針決定後、地方三団体の意向もあり、通常の提案募集方式のサイクルとは異なり、はじめて、2018年2月の70回、5月にも71回の提案部会が開催され、議論が行われる⁽⁷⁾。こうしたことから、従うべき基準の参酌基準化が重要な取組となっていたことがわかる。第70回で、厚労省は実態把握の調査を提案し、8月を目途に具体的な検討を進めてまいりたいとした。71回で提示された調査結果では、従うべき基準となっている放課後児童支援員研修の受講は、義務化をやめるべき、研修免除や科目免除の拡大など緩和の意見が多く寄せられ、支援員の1名配置を可とする要件としては施設全体として複数以上の職員が確保されることなどが示されていた。厚労省は調査を踏まえて参酌化も含めて幅広く検討すると発言する。

その後、6月には厚労省が支援員の1名配置を条件付きで許容することを検討しており、夏までも具体的な見直し案を提示すると報道される⁽⁸⁾。厚労省は自ら世論を形成していくため⁽⁹⁾、情報を出したとも考えられ、この時点で参酌基準化では

なく、調査結果も踏まえ、従うべき基準の緩和で対応する意向であったと思われる⁽¹⁰⁾。実際、同報道で、担当者は「中山間地域など現場の事情は考慮するが、最優先は子ども安全確保だ」と強調していた。厚労省は、その後の提案部会でも従うべき基準の柔軟化や一部の参酌基準化といった主張を継続する。だが、こうした考えは提案部会で受け入れられず、当初目標の8月の提示は困難となる。一方、当事者である全国学童保育連絡協議会は「2つの議員連盟に働きかけて、議員連盟総会がそれぞれ2回ずつ開催され」(佐藤(2018)p.106)るなど、地方分権の議論の場で検討とされたことから政治ルートでの働きかけを行う。

厚労省は質の確保の主張を継続する中で、政府内で統一のない対応が行われる。2017年の衆院選で自民党が掲げた幼児教育の無償化について「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会」は、2018年5月に「5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする猶予期間を設けることが適当である」とし(幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会(2018)p.4)、同じ子ども・子育て施策でありながら、政権公約の実現に向け、放課後児童健全育成事業における質の確保という論点と整合の取れない形で議論が進められる。10月の国と地方の協議の場で、全国市長会は、制度の枠組みの早急な提示や財源問題とともに、無認可保育所を対象とすることについて意見を述べる。さらに、11月7日には自民党の厚生労働部会長の小泉進次郎に「子どもたちのための幼児教育・保育の無償化の実現方について」要請を行い、15日にも「子どもたちのための幼児教育・保育の無償化」を求める緊急アピールを行う。当初は、基準を満たしていないものでも無償化対象となっていたが、最終的に、5年の経過措置を前提に、自治体が条例で基準を定め、対象施設を限定できる形で合意される。

一方、11月の全国知事会議では、放課後児童健全育成事業の基準に関して参酌基準化を求める意見が出て、総理の安倍は「地方に任せるのが当然、地域の実情がわかっているのは地域の皆さん」と発言する⁽¹¹⁾。この背景には、幼児教育の無償化について、地方から反発が上がっており、合意を得たいということがあったとも考えられる⁽¹²⁾⁽¹³⁾。

検討の最終段階で厚生労働大臣も判断を変え、第87回の提案部会で厚労省は参酌基準化を容認し⁽¹⁴⁾、同日、地方創生担当大臣が出席して開催された第35回有識者会議・第88回提案部会で参酌基準化の方向を含めた平成30(2018)年の対応方針(案)が合意される。その日の夕刊、翌日の朝刊では複数の新聞で基準緩和が報道され、質の確保をどうするかといった点が取り上げられる⁽¹⁵⁾。地方三団体は、12月の対応方針決定後に「放課後児童クラブの人員配置基準等が『参酌すべき基準』とされることにより、各市町村において、質の確保に配慮しつつ地域の実情に応じた施設の設置や運営に主体的に取り組めることとなり、その意義は大きい」と発表する。

その後、9次一括法により、児童福祉法が改正され、2020年4月から従うべき基準の参酌基準化が行われた。

このように、閣議決定において地方分権の議論で検討とされ、地方分権の課題としてフレーミングされ、分権対集権という形で議論され、無認可施設等も対象とする政府の幼児教育の無償化の対応ともあいまって、厚労省も最終的に譲歩し、参酌基準化が可能になった。実際、無償化では、質を担保するため条例で基準制定を許容する中で、放課後児童健全育成事業では従うべき基準を継続するという判断は難しかったといえる。

5. 自治体の対応等

表3に放課後児童健全育成事業の状況を示した。2015年の新制度導入後、対象年齢の拡大もあり、2014年から2022年までに登録児童数は45万人近

く増加し、1.5 倍となっており、放課後児童支援員も 2015 年から 2022 年には 2 万人以上、指導員等も約 7 万人増加している。一方、利用できなかった待機児童数は、いったん増加したが、量的整

備により減少傾向にある。また、放課後児童支援員一人当たり児童数は 2020 年以降も 13.6 人で推移し、指導員資格をもたないものも含めた指導員等でみれば、一人当たり児童数は減少傾向にある。

表 3 放課後児童健全育成事業の状況

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
児童数	936,452	1,024,635	1,093,085	1,171,162	1,234,366	1,299,307	1,311,008	1,348,275	1,392,158
利用できなかった児童数	9,945	16,941	17,203	17,170	17,279	18,261	15,995	13,416	15,180
放課後児童指導員・放課後児童支援員等	94,293	113,315	122,219	131,336	143,669	153,414	165,725	175,583	182,577
一人当たり児童数	9.9	9.0	8.9	8.9	8.6	8.5	7.9	7.7	7.6
放課後児童支援員		79,946	83,471	86,829	90,769	98,905	95,871	99,162	102,677
一人当たり児童数		12.8	13.1	13.5	13.6	13.1	13.7	13.6	13.6

出所) 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況より筆者作成

表 4 に参酌化に伴う自治体の対応状況を示した。

①②④で独自基準を設けたのは限定的であり、大部分の団体が、研修修了要件の経過措置延長といった現状適応的な対応を行っている。資料の詳細をみると、①の緩和を行った事例で、利用児童が 20 人未満の事業所が 26、夕方等の特定の時間帯が 13、土曜日等の特定の曜日 11 など限定的な対応であり、あくまでも施設の運営状況を踏まえたものとなっている。

放課後児童健全育成事業の従うべき基準は、地方分権の課題としてフレーミングされ、参酌基準化されたものの、その過程では常に質の確保の議論があった。こうした中では、新制度導入以前と比較すれば、参酌基準は存在し、国の関与は強くなっており、自治体が緩和の根拠等をもってなければ、上林のいうように説明責任を果たせず、緩和の判断はできず、国基準の採用という決定がなされてしまうのである。

6. 本稿の結論と残された課題

本稿では、放課後児童健全育成事業を取り上げ、その基準の強化と緩和過程とともに、自治体の対応を分析してきた。その結果、次の点を指摘できた。

第 1 に、基準の強化と緩和には、課題のフレーミングと、検討組織等が大きな影響を与えている。従うべき基準の導入過程では、地域主権改革を重要政策とする民主党政権であったものの、子ども子育て支援の課題としてフレーミングされ、質の確保対分権として、WG を中心に検討が行われ、地方の裁量よりも、質の確保が優先され、結果として基準の強化につながった。一方、緩和過程では、権限移譲といった大きな地方分権の取組が減少する中で、地方も重点的に参酌基準化を取り上げ、分権の課題としてフ

表 4 参酌化に伴う条例の改正状況

	2022/4/1	2021/7/1	2020/9/30
①放課後児童支援員の配置及び数	64 か所	44 か所	32 か所
②放課後児童支援員の資格要件	11 か所	11 か所	10 か所
③認定資格研修修了要件の経過措置延長	622 か所	606 か所	560 か所
④職員の専任規定	2 か所	2 か所	2 か所

出所) 第 138 回提案部会資料より作成

また、参酌基準化の影響として、事業の継続が困難であったが、参酌化により事業の継続が可能となったが 303、急な退職があった場合でも、設備運営基準の参酌化により運営に支障を来さなくなったが 133 となっており、参酌化は弾力的な運用を可能にしているといえる。

レーミングされ、提案部会が中心となり、分権対集権という形で検討を進め、政府の無償化をめぐる対応とも相まって、参酌基準化が行われた。さらには閣議決定で地方分権の議論の場において検討を行うとされ、子ども子育ての当事者等が議論に入る余地はなかった。

このように、放課後児童健全育成事業の基準の強化・緩和に係る政策過程では、府省、自治体、当事者が関わりつつも、課題のフレーミング、そして検討を主導する組織などが影響を与えたといえるのである。

第2に、自治体の従うべき基準の参酌基準化の活用という点では、研修修了要件の経過措置の活用が多く、配置や員数などの緩和は限定的となっている。員数の緩和等があまり行われていない点では、活用が進んでいないとの指摘も可能であろう。だが、質の確保がいわれてきている中で、自治体の現場としてもその緩和は容易ではないし、そもそも緩和が分権改革の目的ではない。住民の声を反映しやすい自治体が地域の実情に合わせ政策運営を行っていくことこそが求められているのである。

本稿の検討からは、2000年の分権改革から20年以上が経過し、一定の権限移譲等は既に行われ、分権が進んできた中でも、国の政策のフレーミングの影響を受ける地方自治の一端を明らかにすることができた。今後の一層の分権を推進していくとしても、西尾のいう自治体の自由度拡充路線、所掌事務拡張路線(西尾(2018)p.2)のいずれにしても、その実現は容易でなくなっている。実際、前者に属する一括法による基準の緩和については、放課後児童健全育成事業の基準緩和以降、11次一括法による小規模多機能型居宅介護の利用定員に関する基準の「従うべき基準」から「標準」への緩和事例のみである。

こうした中では、行政計画策定の義務付けへの対応のように、地方三団体が共通で取り組んでいける自由度拡充の提案を考えていく必要があるだろう。

また、条例への基準の委任についても、現行制度を活用しながら、地域の実情に応じて事務を行っていく必要がある。特に、地方分権の推

進は質の確保につながらないという前提がいわれる中では、自治体が地域の実情に基づいた運用をしていく必要性を認識し、住民に「地方分権改革の成果、メリットを理解して」もらわなくてはならない(西尾2013:151)。

本稿では、国と地方の政策過程とともに、自治体の参酌基準化の活用状況等を分析することで、地方分権改革の課題を析出することができた。今後、地域の実情に応じた事務を行うという点ではよりミクロな分析も必要といえる。また、放課後児童健全育成事業における待機児童や放課後児童支援員不足は、重要な課題であるが、地方分権の視点から論じる本稿では取り上げることができなかった。こうした点については、今後の研究課題としていきたい。

—— 注 ——

- (1) 政府参考人の山野は「放課後児童クラブ以外のものでもいいかと、三つある」と答弁している(2019年4月25日第198回国会衆議院地方創生に関する特別委員会)。
- (2) 省令基準の一人当たりの専用区画1.65㎡に対し大阪市は補助金交付要綱の基準を適用し、1.75㎡としていた(2014年9月12日大阪市会定例会常任委員会(教育こども))。
- (3) 西尾は、基準に示された数値がすべてナショナル・ミニマム(最低基準)になれば、全国津々浦々どこでも例外なく遵守されるべきものになり、「これでは、自治体ではなく、国の末端行政機関にすぎない。ナショナル・ミニマムの拡充は集権を進める方策であって、地方自治を圧殺する」としていた(西尾(2005)p27)。このように、分権対集権の議論は、質の確保(ナショナル・ミニマム)対分権と捉えられる場合もあり、両者のフレームで検討していく。
- (4) 2012年6月15日に民主党、自民党、公明党で合意した「社会保障・税一体改革に関する確認書」では、子育て関連三法案の修正等が明記されているが、放課後児童健全育成事業に係る記載はなかった。
- (5) 委員長を務めた柏女は「せっかくの追加財源で質の向上を図ることがうたわれているわけですから、現状追認の基準では意味がありません」としたうえで、「放課後児童クラブにおける『複数配置』を議論した第6回の専門委員会がポイントだった」(柏女

(2019a)p. 144)としており、質の確保がより重視されていたと考えられる。

- (6) 2018年1月の第4回放課後児童対策に関する専門委員会では「私個人的にはこの専門委員会の中で議論ができるかなと思っておりましたので、大変残念」との意見が出されている。さらに、全国学童保育連絡協議会も『基準の検討は、内閣府ではなく、児童福祉専門の厚生労働省でやってほしい』と求めた(2018年6月7日東京新聞)。
- (7) 第32回有識者会議・第69回提案部会で「地方三団体のほうからも検討をしっかりと進めてほしいというご意見もございます」、「通例地方分権の検討につきましては夏からということでございますが、その検討に先立ちまして、事務担当といたしましては、提案募集検討専門部会による検討をさせていただきたい」と提案があり、同日に第70回提案部会、その後4月に第71回が行われた。
- (8) 2018年6月18日山梨日日新聞朝刊2面。
- (9) 「いかに世論を形成し、味方を多くするかが、課題設定において重要」であり、「マスメディアから好意的な扱いを受けるかどうかは非常に重要」(真淵(2020)p. 86)?とされる中で、厚労省が積極的に情報を出し、質の確保の重要性について世論の支持を得ようとしたとも考えられる。
- (10) 厚労省は「落としどころ」として基準の一部緩和を探ったが、全国知事会などの理解を得られず協議は膠着していた(2018年11月20日朝日新聞)との記事からも、厚労省の当時のスタンスを伺い知ることができる。
- (11) この知事会議においても幼児教育等の「無償化について役割分担や負担のあり方を早急に示していただきたいとお願いしてきた」とのコメントがなされる。
- (12) 幼児教育保育の無償化等について、地方の意見を聞かずに進められ、財源の問題で全国市長会をはじめ大きな反論が出される中、2018年11月21日に第1回、2018年12月3日に第2回の「教育の無償化に関する国と地方の協議」が行われるに至った。その場でも、政策過程への地方の意見の反映、財源面での課題が出され、結論が出なかった。12月10日に全国市長会の理事・評議員合同会議が開催され、第2回の協議の場で示された財源問題が了承された。
- (13) 参酌基準化について「全国市長会幹部は『現場の

自治体が一番よく分かっている。国による後付けによる基準は、実態にあまりにもそぐわなかった』とうなずき、自治体側の要求を全面的に受け入れた決着にほっとした様子。」「この幹部は、指導監督基準を満たしていない認可外保育園なども無償化対象となっていることを引き合いに出し、『本来なら年齢の低い子どもを預ける施設こそ、安全基準や監督を厳しくしていくべきだ。(中略)国がやろうとしていることは逆』との報道もある(2018年11月26日官庁速報)。このように政府の対応で整合が取れていなかった。

- (14) 2018年10月19日の厚生労働大臣会見で根本匠は「閣議決定を踏まえ、視点が二つありますが、子どもの安全性の確保等一定の質の担保をしつつ、地域の実情等を踏まえた柔軟な対応ができる、この二つの視点が大事で、今後、地方自治体をはじめ関係者の意見を十分に聴きながら、さらに検討を進めていきたい」と従来の発言を踏襲した。参酌基準化決定翌日の報道では「最近になって」「地方の要望に応じる判断をした」という(2018年11月20日朝日新聞)。
- (15) 2018年11月19日朝日新聞夕刊、11月20日朝日新聞朝刊、11月20日千葉日報朝刊など多数ある。

——— 参考文献 ———

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山 俊哉(2020)『公共政策学の基礎 新版(有斐閣ブックス)』有斐閣。
- 池本美香(2016)「放課後児童クラブの整備の在り方—子どもの成長に相応しい環境の実現に向けて—」『JRI レビュー』Vol. 5, No. 35, pp. 21-49。
- 伊藤正次(2018)「自治体における政策の質の担保と人材戦略」『地方自治職員研修』715号, pp. 12-14。
- 小谷敦(2018)「Ⅲ子ども子育て分野」『地方財務』pp. 95-104。
- 柏女霊峰(2015)『子ども・子育て支援制度を読み解く』誠信書房。
- 柏女霊峰(2019a)『平成期の子どもの家庭福祉』生活書院。
- 柏女霊峰(2019b)「放課後児童支援員の専門性と認定資格をめぐる」『学童保育研究』20号, pp. 7-18。
- 上林陽治(2018)「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第8次一括法～(平成30年6月27日法律66号)」『自治総研』481号, pp. 20-56。

- 上林陽治(2020)「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第9次一括法～(令和元年6月7日法律26号)」『自治総研』496号、pp.43-91。
- 北村喜宣(2016)「2つの一括法による作業の意義と今後の方向性」『第2次分権改革の検証 ―義務付け枠付けの見直しを中心に』敬文堂、pp.3-40。
- 木村美登里(2019)「運営指針・省令基準と現場の間で」『学童保育研究』20号、pp.63-71。
- 齋藤史夫(2019)「『放課後児童対策に関する専門委員会中間とりまとめ』をどう見るか」『学童保育研究』19号、pp.107-113。
- 佐藤愛子(2018)「『従うべき基準』をめぐる国の動向」『学童保育研究』19号、pp.101-106。
- 関口龍海(2018)「地方分権改革提案募集方式の傾向・課題と、「平成二九年の地方からの提案等に関する対応方針」について(下)」『地方自治』846、pp.39-62。
- 全国学童保育連絡協議会編(2019)『全訂 学童保育ハンドブック』ぎょうせい
- 内閣府地方分権改革推進室(2022)『地方分権改革・提案募集方式取組・成果事例集 Vol.3』。
- 西尾勝(2005)「分権改革は『ナショナル・ミニマム』の全面的な見直しを要求する」『都市問題』96(5)、pp.25-29。
- 西尾勝(2013)『自治・分権再考』ぎょうせい。
- 西尾勝(2018)「地方分権改革を目指す二つの路線」『地方自治法施行70周年記念自治論文集』pp.1-21。
- 福士輝美(2016)「放課後児童健全育成事業の展開と課題」『レファレンス』789号、pp.1-27。
- 真淵勝(2020)『行政学 [新版]』有斐閣。
- 山中浩太郎(2019)「地方分権改革提案募集方式による「平成三〇年の地方からの提案等に関する対応方針」について」『地方自治』857、pp.31-52。
- 幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会(2018)『幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書』。

活動報告

企画委員会

企画委員会では、去る 2023年7月8日（土）、早稲田大学国際会議場にて第3回春季大会を開催した（対面形式）。大会概要は下記のとおりである。

なお、2023年度の第4回全国大会は、12月2・3日（土・日）に大阪成蹊大学において開催される予定である。

分科会 1

報告 1

- ・ 報告者：蓮實 憲太 会員（那須塩原市）
「確実な過料処分実施と手続保障とのバランス：路上喫煙防止条例に基づく過料処分をテーマに」

報告 2

- ・ 報告者：鈴木 洋昌 会員（川崎市）
「太陽光発電設備設置の義務化に関する一試論：東京都の取組は波及していくか」
- ・ 本分科会討論者：塩浜 克也 会員（佐倉市）
- ・ 本分科会司会者：寺崎 裕量 会員（大田区）

分科会 2

報告 3

- ・ 報告者：澤井 晴美 会員（東京都）
「インフラの利活用における自治体の役割：東京都の道路空間活用の事例から」

報告 4

- ・ 報告者：吉野 清史 会員（宇都宮市）
「中核市における自治体DXの到達レベルに関する研究：自治体DX推進計画に基づく関連施策の実施状況と成果の比較」
- ・ 本分科会討論者：藤原 直樹 会員（追手門学院大学、元大阪市）
- ・ 本分科会司会者：宮田 裕介 会員（神奈川県）

分科会 3

報告 5

- ・ 報告者：中川 和郎 会員（武蔵野市）
「八王子市の清掃工場集約化による効果：戦略性のあるごみ処理経費削減に向けて」

報告 6

- ・ 報告者：竹内 真雄 会員（東京都）
「収入役ポストの廃止が基礎自治体に与えた影響の検証について：23特別区の特別職人事を事例として」
- ・ 本分科会討論者：藤島 光雄 会員（大阪経済法科大学、元岸和田市）
- ・ 本分科会司会者：斎藤 剛 会員（北区）

分科会 4

報告 7

- ・ 報告者：佐藤 敦郎 会員（九州大学・元埼玉県）
「共創（co-creation）は地方行政のパラダイムシフトとなるか」
- ・ 本報告討論者：山中 雄次 会員（沖縄国際大学、元静岡県）

オーサーズトーク

- ・ 登壇者：山中 雄次 会員（沖縄国際大学・元静岡県）
「NPMの導入と変容：地方自治体の20年」
- ・ 本分科会司会者：宮田 裕介 会員（神奈川県）

大会シンポジウム

テーマ：「コロナ対策再考」

（司会進行：吉野 清史 会員（宇都宮市）

○ キーノート・スピーチ

金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科 教授（非会員）
「コロナ対策禍の国と自治体」

○ パネル

パネリスト 金井 利之 先生（前掲）
福永 一郎 会員（高知県）
磯崎 初仁 会員（中央大学、元神奈川県）
モデレーター 和田 一郎 会員（獨協大学、元茨城県）

企画委員会 委員長 西出 順郎

活動報告

研究支援委員会

「公募論文制度(査読付き)」を設け、投稿論文の募集と審査を行っている。

1. 投稿論文の募集

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、投稿論文を募集している。

2. 投稿・審査の状況

2023年度上期は、研究論文3本の投稿があった。このうち一般会員からは2本の投稿があった。(2023年9月15日現在)

また、投稿論文について、複数の査読者による査読を経て審査を行った結果、次の論文を機関誌に掲載することとした。

機関誌『地方行政実務研究』第7号

<公募論文(査読付き)>

題 目 第2期分権改革における集権・分権の政策過程
—放課後児童健全育成事業の基準の変化と自治体の対応を事例として—

投稿者 鈴木洋昌 氏 (川崎市)

研究支援委員会 委員長 津軽石 昭彦

活動報告

機関誌編集委員会

会員向けに機関誌『地方行政実務研究』（PDF版）を以下のとおり発行した。
一定期間経過後（原則として次号刊行後）、学会ホームページに掲載する予定である。

第6号（2023年春号）（2023年3月31日発行）

特集 第3回全国大会

シンポジウム－自治体の総合計画－

キーノート・スピーチ「ウェルビーイングを指針とする新しい総合計画」
／山田 賢一 氏（越前市長）

パネル・ディスカッション「自治体の総合計画」／山田 賢一 氏（前掲）
矢口（和田） 明子（酒田市、元東北公益文科大学・元神奈川県）（*1）
和川 央（岩手県立大学、岩手県）

<モデレーター>竹内 直人（京都橘大学、元福井県）

<司会進行>斎藤 剛（東京都北区）

研究報告セッション

固定資産税（土地）の未来－徳島県内の市町村の事例からの考察－
／小笠原 章（四国大学経営情報学部経営情報学科教授・元徳島県）
都道府県の新型コロナウイルス感染症対応の評価に関する一試論
－感染拡大時の対応をめぐって－／鈴木 洋昌（川崎市）

活動報告（企画委員会）

活動報告（研究支援委員会）

活動報告（機関誌編集委員会）

活動報告（新型コロナ対応検証委員会）

活動報告（事務局担当）

地方行政実務学会機関誌『地方行政実務研究』投稿論文の募集について

公募論文投稿要領

編集後記

機関誌編集委員会 委員長 大島 博文

活動報告

事務局担当

1. 会員総会の開催

2023 年度会員総会を以下のとおり開催した。

日 時：2023 年 7 月 8 日（土）13:10～13:50

場 所：早稲田大学国際会議場（対面開催）

出席者：27 名

審議事項：議案第 1 号 2022 年度事業報告（案） ⇒ 可決

議案第 2 号 2022 年度決算（案）及び監査報告 ⇒ 可決

報告事項：報告第 1 号 2023 年度事業計画

報告第 2 号 2023 年度予算

報告第 3 号 役員人事 ⇒ 正副理事長交代の報告

2. 理事会の開催

機関誌第 6 号の発行以降、理事会を以下のとおり 3 回開催した。

なお、通算第 28 回は速やかに審議する必要がある議案があったため、コミュニケーションツール Slack 上での臨時開催とした。

(1) 2023 年度第 1 回（通算第 27 回）理事会

開催方法：Zoom によるオンライン開催

日 時：2023 年 5 月 21 日（日）17:30～19:00

審議事項：2022 年度事業報告について

2022 年度決算について ⇒ 一部修正、後日再度付議

2023 年度事業計画について

2023 年度予算について ⇒ 一部修正、後日再度付議

入会の承認について

報告事項：第 3 回春季大会について

退会者について

会員区分の変更（一般会員→研究者会員）について

新型コロナ対応検証研究プロジェクトについて

(2) 2023 年度第 2 回（通算第 28 回）理事会（臨時）

開催方法：理事会 Slack 上にて開催

審議期間：2023 年 6 月 22 日（木）～24 日（土）

審議事項：第 4 回全国大会の開催日程について

第 5 回全国大会の開催日程について

(3) 2023 年度第 3 回（通算第 29 回）理事会

開催方法：対面開催（早稲田大学国際会議場）と Zoom によるオンライン開催の併用

日 時：2023 年 7 月 8 日（土）12:20～12:40

審議事項：2022 年度決算（修正案）について

2023 年度予算（修正案）について

役員人事について → この理事会をもって正副理事長交代

3. 会員管理

- ・2023 年 9 月 20 日現在の会員数：研究者会員 53 名、一般会員 171 名、団体会員 15 団体

事務局担当理事 大谷 基道

地方行政実務学会役員（2023年9月20日現在）

（規約第13条第1項及び同附則第2項に基づく役員）

（1）理事（24名）

出石 稔	（いずいし みのる）	【関東学院大学、元横須賀市役所】
礪崎 初仁	（いそざき はつひと）	【中央大学、元神奈川県庁】（理事長）
稲継 裕昭	（いなつぐ ひろあき）	【早稲田大学、元大阪市役所】
井上 武史	（いのうえ たけし）	【東洋大学、元敦賀市役所】
今村 寛	（いまむら ひろし）	【福岡市役所】
大島 博文	（おおしま ひろふみ）	【大阪成蹊大学、元神戸市役所】（機関誌編集委員長）
大谷 基道	（おおたに もとみち）	【獨協大学、元茨城県庁】（事務局担当）
小野 英一	（おの えいいち）	【東北公益文科大学、元山形県庁】
金谷 信子	（かなや のぶこ）	【広島市立大学、元兵庫県庁】
神山 伸一	（こうやま しんいち）	【小金井市役所、元小平市役所】
後藤 好邦	（ごとう よしくに）	【山形市役所】
佐藤 徹	（さとう とおる）	【高崎経済大学、元豊中市役所】
瀧沢 佳宏	（たきざわ よしひろ）	【東京都庁】
竹内 直人	（たけうち なおと）	【京都橘大学、元福井県庁】（副理事長兼総務・渉外担当）
津軽石 昭彦	（つがるいし あきひこ）	【関東学院大学、元岩手県庁】（研究支援委員長）
堤 直規	（つつみ なおただ）	【小金井市役所】
寺崎 裕量	（てらさき ひろかず）	【大田区役所】
西出 順郎	（にしで じゅんろう）	【明治大学、元福井県庁】（企画委員長）
藤原 直樹	（ふじわら なおき）	【追手門学院大学、元大阪市役所】
二見 強史	（ふたみ つよし）	【神戸情報大学院大学、元高砂市役所・元奈良県庁・元佐賀県庁】
圓生 和之	（まるみ かずゆき）	【神戸学院大学、元兵庫県庁】
矢口(和田)明子(やぐち(わだ)あきこ)		【酒田市役所、元東北公益文科大学・元神奈川県庁】
吉川 貴代	（よしかわ きよ）	【八尾市役所】
和川 央	（わがわ ひろし）	【岩手県立大学、元岩手県庁】（ウェブサイト等編集担当）

（2）監事（2名）

稲沢 克祐	（いなざわ かつひろ）	【関西学院大学、元群馬県庁】
田中 孝男	（たなか たかお）	【九州大学、元札幌市役所】

地方行政実務学会規約

2020年3月7日制定

2022年7月2日一部改正

(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し、又は過去に勤務した経験を有する者(上記の実務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として勤務し、又は過去に原則として通算10年間以上、自治体の常勤職員として勤務した経験を有する者であって、本会の趣旨に賛同するもの(前項で定める研究者会員の資格を有する者を除く。)とする。ただし、入会后、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、速やかに前項で定める研究者会員に変更するものとする。

(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処することができる。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、全理事によって構成し、本会の会務を処理する。

2 理事会は、理事長が招集し、その議長を務める。

3 理事は、26名以内とし、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。

4 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、前項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。

5 理事又は監事が欠けた場合は、理事会が後任者を選任する。

(理事長及び副理事長)

第13条 理事会は、理事の互選により、理事長及び副理事長各1名を選任する。

2 理事長は、本会を代表し、会務を総括する。

3 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。

4 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、当該理事が理事長の職務を代行する。

(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 12 条第 4 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 3 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 12 条第 5 項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。

(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。

附則

この規約は、2022 年 7 月 2 日から施行する

【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大学等の研究機関に専任の研究職として勤務し、又は過去に勤務した経験を有すること (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	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)として勤務する者 (または) ②過去に原則として通算 10 年間以上、自治体の常勤職員(同上)として勤務した経験を有する者 3 本会の趣旨に賛同すること	個人会員 2 名の推薦が必要	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	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

地方行政実務学会機関誌『地方行政実務研究』投稿論文の募集について

地方行政実務学会では、「公募論文制度（査読付き）」を設けています。

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ます。

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』に掲載します。

積極的にご応募ください。

【主な特徴】

- * 論文のテーマは自由です。（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ます。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します。）
- * 応募点数に制限はありません。
- * 応募区分は「研究論文」と「研究ノート」です。
- * 投稿の提出期限は設けず、随時募集しています。
- * 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『地方行政実務研究』に掲載します。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します。

※問合せ先：atugaru(アットマーク)kanto-gakuin.ac.jp（津軽石）

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）

を標準としますが、最大12枚以内（図表等含む。約20,000字以内）

まで可能とします。

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。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(関東学院大学 津軽石昭彦 研究室内)

E-mail: atugaru(アットマーク)kanto-gakuin.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、2021年5月14日一部改正)

編集後記

『地方行政実務研究』第7号を発刊いたしました。発刊にあたり、お忙しいなかご協力をいただきました皆様に心よりお礼申し上げます。本号より、吉川貴代理事（八尾市）、出相貴裕会員（柳井市）にも本格的に編集に加わっていただき、知見を活かしていただきながら、充実した内容に編集いただきました。

本号は今年7月に開催しました第3回春季大会のシンポジウムとパネル・ディスカッション、7つの分科会の内容などを掲載しています。

シンポジウムとパネル・ディスカッションでは、本年5月に新型コロナウイルス感染症が2類から5類に移行された機に合わせて、これまでの対策を丁寧に検証しこれからの対応に活かしていくために活発な意見交換が行われ、今後の実務や研究の取り組みの参考となる示唆を得た会員も多かったことと思います。また、各分科会でも、実務を通じた問題意識を発展させた研究テーマについての報告がなされ、活発な意見交換がなされた内容を紹介しています。

本学会は「実務と研究の橋渡し」という役割を担うべく活動しております。その機関誌である本誌では、今後も地方行政に関する交流と刺激の場となるような、開かれた誌面づくりを目指していきますのでご支援をいただければ幸いです。また、公募論文への投稿もお待ちしております。

これからも、皆様からのご投稿と末永いご愛読をよろしく願いいたします。

（機関誌編集委員会委員長：大島 博文）

表紙写真：中川和郎（東京都武蔵野市）

東京都のほぼ中央に位置する武蔵野市。23区と多摩地区を結ぶ東京の『芯』となっています。緑豊かな住宅都市と教育・福祉・健康・文化・スポーツ・情報などの生活型の産業が高度に集積して、調和した「生活核都市」として発展し、住んでみたい街としてそのイメージが定着しています。写真は元祖コミュニティバス「ムーバス」、人とひとが出会い、それぞれが持っている情報（知識や経験）を共有・交換しながら、知的な創造や交流を生み出し、地域社会（まち）の活性化を深められるような活動支援型の公共施設「武蔵野プレイス」、武蔵野市の市街地に位置する地域に開かれたごみ処理施設「武蔵野クリーンセンター」です。

*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。

詳しくは機関誌編集担当理事（吉川）まで。

地方行政実務研究 第7号（2023年秋）

2023年9月30日 発行

発行者 地方行政実務学会