

Beyond コロナと自治体行政の 「新しい日常」

東京都立大学法学部教授 大杉 寛



■はじめに

本稿は、コロナ禍第5波の猛威が嘘のように収束したかのようななかで執筆されている（2021年12月）。引き続き「新しい日常」が注意深く呼びかけられてはいても、例年であれば忘年会・クリスマスのシーズンという時節柄、「古い日常」がどうしても頭をもたげがちだ。国内でもオミクロン株市中感染が相次ぎ確認され、隣国韓国や欧米などでの感染再拡大の報に接していることから、完全な終息ではなさそうだと共通了解されているのが現況だろう。

いくども釈明してきたことをここでも繰り返さなければならぬが、本稿が読者の皆さんの目に触れる時点でどういう状況を迎えているのかは、まったくもって予測不可能だということである。コロナ禍では、予測不可能ということだけが唯一確実性をもっていえることであり続けてきた。そして、当分はそうした状況が続きそうだとということである。

■「Beyond コロナ」とその積極的な意図

筆者は、通例、アフターコロナ、ポストコロナ、ウィズコロナと称する類はあえて使わず、一貫して「Beyond コロナ」と表現するように努めてきた。それはなぜか。ポスト第5波ではあっても、現時点ではポストコロナが見極められないから、という消極的な理由からだけではない。単に時間的に区分して整理して仕舞えばいいのではなく、主体的に「乗り越える beyond」という意思をもって「新しい日常」に臨むべきだという積極的な意図を込めたいからである。

主体的な意思をもって臨む姿勢が備わっていな

ければ、仮にコロナウイルスがもたらすパンデミックが収束・終息したとしても（通例用いられる表現でいえば、アフターないしポストコロナ）、ただちにコロナ禍を乗り越え得た＝「Beyond コロナ」とはいえないだろう。かりにパンデミックの真っ只中にあると、「乗り越える」という強い意志と実行性をともなう姿勢が示され続けるならば、それはコロナとの共存などではなく（同様に通例用いられる表現でいえば、ウィズコロナ）、堂々と「Beyond コロナ」といったほうが望ましいのではないかと考える。

コロナ禍では、新たな事態が生じたというよりも、すでにこれまで起きてきたことが改めて露見される、あるいは既に手がけておくべきであったことの必要性を再提起させる契機であったとの認識が広く共有されつつあるように思われる。そう考えると、問われるべきは、コロナ禍を挟んで単純にビフォー・アフターなどと時期区分してすますことではない。事実としてこれまで起きてきたこととは何か、どのような変化が生じたのかを見極めて、その対処策に思考を傾注し実践に結びつけていくことのはずである。

しばしば、コロナ・リセットということばが使われるが、筆者は大別して、コロナ禍以前からの問題でキッパリと断ち切るべき事柄を「～からのリセット」、兆候が見えながらも本格的に着手されてこなかった、あるいは、ネジを巻きより加速して取り組む必要がある事柄を「～へのリセット」と整理する（表）。

「～からのリセット」の代表例は、社会の分断状況にまつわる事柄であろう。経済格差の問題はようやく真正面から政策課題として取り上げられるよう

になった。また、負の連鎖については、本誌読者である自治体職員自身が巻き込まれかねない、そして実際巻き込まれた経験もあるかもしれない危うい事態（例えば、理不尽なカスハラなど）を含むものである¹。根が深いのは、実はそこには、コロナ禍以前から生じていたかもしれない、住民と行政の信頼関係のあり方に関わる分断状況も影響しているはずだからである。

「～へのリセット」でいえば、グローバル・スタンダードとみなされる価値観や技術にまつわる事柄が中心を占める。コロナ禍は全世界共通の災禍であるからこそ、逆にそれぞれの地域での多様性や差異を浮き彫りにした。ダイバーシティ（多様性）や行政のデジタル化などでは、指標のとりようによってはもはや「先進国」とは言い難い水準に日本が位置している状況がしばしば指摘されているが、こうしたことに真摯に向き合う必要がある。

自治体は「Beyond コロナ」を担う急先鋒の一角を占める存在であることが期待されており、実際、そうした役割を果たしてきたとの自負を多くの職員が共有しているはずだろう。

さて、自治体が地域の住民とともに担う地域づくりとは、「それぞれの地域で醸成されてきた、根っこにある地域価値を再確認しつつ、そこを起点にし

て、これからの未来図（未来の地域価値を実現させた姿）を地域で思い描き、その実現を試みようとする、価値実現のプロセス」²である。そう考えたとき、地域価値のなかには「～からのリセット」のフィルターで除却されるべき旧弊も混ざっているかもしれないし、これまで合意を積み上げてきた未来価値には「～へのリセット」で認識新たに再考すべき部分もあるはずだ。小手先の事業や課題解決に走る前に、じっくりと根っこから地域を「哲学」することも「Beyond コロナ」の姿勢に不可欠だろう。

■自治体行政の未来価値を考える

とりわけ自治体行政そのものの未来図を描くことは、今日のように、世界中に計り知れない苦悩をもたらしてきたコロナ禍の渦中にあるからこそ、そして、先を見通せない不確実性にさいなまれているからこそ、いっそう重要な意味を持つ。希望を込めた未来ビジョンは勇気や躍動感を人々に与えてくれる。少なくともそのきっかけとなりうる。その際さまざまなことが問われるが、なかでも最も大切なことは、実現すべき未来価値を何に置くのか、そしてそのことをしっかりと見極めようとする姿勢を保持しているかである。しっかりとした未来価値に担保されていないければ、未来に向けたビジョンは単なる願望や

表 コロナ・リセットで自治体において考慮されるべき事項の例示

～からのリセット	～へのリセット
<p>コロナ禍で露呈した分断社会の脆弱さや負の連鎖の脅威</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経済格差や弱者へのしわ寄せ ・「自粛警察」などに象徴される社会の不寛容さ ・医療従事者や行政職員などに対する負の連鎖への巻き込み ・見誤った対策による意図せざる巻き添え（いわゆるコロナ対策禍*） <p>⇒分断の修復、連鎖の切断など問題構造の再構築</p>	<p>世界同時災害が浮き彫りにした多様性・包摂性の普遍化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・SDGsなどグローバルな価値観の浸透と実践 ・医学など専門知や科学的根拠に立脚した政策形成の重要性 ・デジタル技術の実装（DX）の必要性 ・共生社会の実現 <p>⇒コロナ禍対応に止まらない、自治体の「新しい日常」の確立・実現</p>

(注) 表中*のコロナ対策がもたらす問題性を意味する「コロナ対策禍」については、金井利之『コロナ対策禍の国と自治体』ちくま新書、2021年参照。

夢想に過ぎなくなる可能性が高いからこそである。

このことは、自治体行政に当てはめて考える場合でも同様である。

自治体がその基本的な使命とする、住民の福祉の増進、すなわち、住民の幸せな暮らしを実現し、豊かな地域づくりを進めるにあたっては、よりどころとすべき行政にとっての未来価値とは何かを、コロナ禍を契機としてあらためてしっかりと認識しておく必要がある。

未来価値といっても何も特別なことではない。行政が実現すべき価値を、①効率性・経済性を重視するシグマ価値、②誠実さ・公平さを旨とするシータ価値、そして、③安全性やレジリエンスに関わるラムダ価値、の3つの要素から構成されると考えてみよう³。どれ一つ欠けてはいけない要素であるが、場合によっては相互に競合する緊張関係にもあるので、どのようにバランスをとって配合するかには細心の注意を要する。どの要素をどれだけ重視するかで、行政が実現すべき価値のありようは一変する。

例えば、今世紀に入って、欧米で先行したニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の考え方に基づき、シグマ価値である効率性を重視した行財政改革が強力に推進されてきた。一連の動向は、周知のとおりであろう⁴。無駄で非効率な行政を改めるきっかけとなった一方で、今日の社会の分断状況を生み出すようなさまざまな歪みをもたらしてきた可能性がこれまで指摘されてきた。また、実は平時では非効率と見做されがちであるが、非常時には効力を発揮することが期待されるような業務や組織の冗長性が、無駄というレッテルばりのもとで切り捨てられてきた経緯も厳然とした事実としてある。今般のコロナ禍はもちろん、東日本大震災をはじめとした自然災害に直面するたびに、安全性やレジリエンスといったラムダ価値の実現が強調されるようになってはきたが、そのなかには、過去、行革の名のもと、シグマ価値偏重傾向のなかで安易に切り捨て、削ぎ落とし、圧縮されてしまった行政機能も少なく

ないことは否めないだろう。

もちろん、これまでに喪失された行政機能を単純に復活すればいいわけではないだろう。望んだとしても困難であるし、望ましくない可能性もある。だとしたらどう考えるべきか。容易に答えを出せる問ではない。だからこそ、現場を担う自治体職員だからこそその答えを用意しようと努めること自体が、自治体の基本として果たすべき使命に含まれると考えて欲しいところだ。

■「自治体行政」と「地方行政」の区分とコロナ禍対策

自治体職員向けの政策研修では筆者が必ずといってよほど触れるトピックの一つに、自治体行政と地方行政との区別に関する議論がある。

両者は互換的に用いられることが多く、日常的な業務に携わる限りでは、その違いを気にとめることは少ないかもしれない。実際、両者をわざわざ区別するまでもない場合もあることは確かだ。しかしながら、コロナ禍にあっては、両者の区別がきわめて重要な意義を持つと考えるべきだろう。

ここで自治体行政とは、自治体政策に基づいて執り行われる行政である。自治体政策とは、地域の自己決定によって策定された自治体の活動方針のことであるから、自治体行政というときには、地域側からの視点が強調され、かつ、自己決定性に重点が置かれる見方だ。仮に国の定めた法令に基づく事務であっても、自治体で執行する以上は自治体の事務である（いわゆる「現住所主義」と呼ばれる。なお、プレ分権時代の機関委任事務制度のもとでは、執行を担うのが自治体（首長など）であっても、機関委任事務は国の事務とされた。対比していえば、「本籍地主義」の考え方であったといえる）。

これに対して、地方行政とは、国の視点から見たときに、国が直接執行するのではなく、自治体等地方の行政機関によって執り行われる行政を指すのであって、地域の自己決定性の如何は考慮外だといっ

てよい。端的に言えば、全国的につつがなく政策効果をあげられるかどうかに関心が向けられるので、自ずと標準化や共通化、さらには画一化の指向性をともなう傾向にあるといえる。

法令により厳密に規律され、自治体にまったく裁量が認められないならば、形式的に条例等を制定したとしても法令をなぞるばかりにすぎなくなる。そうすると、実質的には自治体行政としての固有の意義は失われてしまうわけであるから、両者の区分は意味を持たず、完全に地方行政とみなしうる姿になってしまう。しかしながら、実際には、自治体に何らかの裁量の余地が委ねられている。その裁量の余地の大きさに応じて自治体行政としての本領を発揮することが可能となる。

なお、自治体に裁量の余地が十分認められている場合でも、国が示した標準や例示と、地域が自己決定した方針とが合致したならば、表現形態としては自治体行政と地方行政に区別がつかなくなる。ただし、その場合、仮に、国の標準・例示に追随したかのような方針であっても、自己決定の手続きを経ているならば、自治体による積極的な選択の結果としての同一化であって、自治体行政として位置づけられるべきであろう。当然ながら、自治体に裁量の余地がある以上、選択に関する説明責任は、表現形態の如何によらず、自治体に帰属することになる。分権改革を経た現在、かつてのように、国の方針どおりに仕事を進めていますという言い訳は、本来あり得ないことである。

以上からも分かるとおり、地方分権によって、いわゆる「自由度の拡大」が進展したことが⁵、自治体行政と地方行政とをわけて考える意義を見出し、その必要性を高めたといつてよい。固有の学問領域として「自治体行政学」が構想される所以である。

さて、「自治体行政」と「地方行政」の区分に引き寄せて考えてみると、今般のコロナ禍では、倒錯したとしかいい表しようのない状況が頻々と見受けられた点を指摘しなければならない。

例えば、特別定額給付金に関する事務は、所得制限など給付対象などをめぐって国の方針が二転三転したこともさることながら、そのプロセスに自治体の意思が反映されることなく、執行が自治体に丸投げされた⁶。自治体行政として裁量を発揮する余地が本来あって然るべき自治事務に位置づけられたことへの疑問・違和感は、コロナ禍以前にも執行されてきた定額給付金関係の施策でもすでに指摘されてきたとおりである⁷。

2021年12月、新たに18歳以下への10万円相当給付の施策を含む、過去最高額の補正予算が成立した（令和3年度子育て世帯等臨時特別支援事業）。決定までは特別定額給付金同様に国の方針は再び二転三転したが、なかでも消費を喚起することを狙いとして半額をクーポンで給付するという国の方針は、自治体側から900億円以上の事務費がかかるなどの反発にあい、事実上撤回に追い込まれた。先行給付金・追加給付金のいずれも現金で支給するか、後者をクーポン給付にするか、あるいは一括給付金とするかの3通りが示され、「市町村（特別区を含む。）が地域の実情に応じて選択し、実施するものとする」⁸とされたのである。

自治体側の意向が反映されたと考えてよいかもしれないが、ただし、本来あるべき自治体としての裁量の余地が自治事務である以上認められるのは当然でもある。しかも、あくまでも手続的な部分で許容された裁量にしか過ぎず、本来であれば制度設計を含めて国・地方でなんらかの協議等を経て決めるべき政策的な裁量とはほぼ関わりがないという点で、再び違和感が残ったことは否めないだろう。

もう一例あげたい。新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法）で、コロナ禍対策における国と都道府県の役割分担が定められているが、その運用での混乱が両者の役割分担のあり方への疑義にまで及んだ。こうした疑義から派生して、危機管理をめぐってはありがちなことだが、コロナ禍にあっても、機動的な対応を可能とするよう自治体の

権限を拡充する主張がなされる一方で、地方分権に疑問を呈し、自治の否定につながるような論評さえなされた⁹。

こうした筋違いともいえる議論が出されたとしてもやむを得ないような事情・事態をも直視すべきだろう。第1次地方分権改革で、感染症(当時、伝染病)に係る事務が法定受託事務に分類され、その後の感染症対策などを踏まえて上記の特措法が整備されてきた。国と都道府県の関係に着目すれば、国には総合調整権が付与され、指示による関与権限が留保される一方で、知事にはまん延防止のための施設使用の制限・停止等に関する権限が付与されている。後者の権限は、例えば、飲食店等の営業制限などをみても分かるとおり、地域の住民生活や経済に多大な影響を及ぼしうろという意味で、広範かつ強力な権限であることに自覚的であることとともに、国とはもちろん、近隣の都道府県等との情報共有・連携は都道府県の「責務」(特措法第3条6)のはずである。安易な事務権限の見直し(とりわけ、国への集権的な修正)よりも、現行法制で当然実践されるべきはずのことがなされているかの確認の方が先決だ。

運用面での改善は、事前的な想像力と事後的な経験値の積み重ねの双方を要する。未知のウイルスによる未曾有の事態だとすれば、国や自治体の指導者が適切な対応で切り抜けたことで(過剰なまでに)称賛が得られることもあれば、失態を演じてしまい(やはり過剰なまでに)バッシングを受けることもある。メディアでの論調を感知して応答することはもちろん大事だが、可能な限りミス回避するとともに、仮にミスに陥ったとしても、誤りを即座に修正して対応するアジャイル(機敏)な対応ができているかが肝要である。現場を担う自治体行政だからこそ、事後的な経験値の積み重ねで力を発揮できることは自覚されるべきだろう。

■身を守るEBPMマインドと検証作業

筆者は機会を捉えては、これまでのコロナ禍対応

の「中間総括」を勧めてきた¹⁰。特措法に基づき国・自治体を通じて策定されている「新型インフルエンザ等対策行動計画」の多くでは、対策実施に関する記録の作成・保存・公表を規定しているはずであるが、事後検証の実施を明記しているものもある。文言の有無は別として、今後の感染症予防・対応のための経験値の積み重ねとしては事後検証の実施は必須の作業といってよいだろう。そして、今般のコロナ禍のように2年という長期間にわたるともなれば、「事後検証」のみならず、途中段階での「中間総括」をすべきではないかということでもある。

とはいえ、コロナ禍渦中にあっては、目先の対応業務を捌くのに追われ、必要最低限の記録をとどめることで精一杯で、「中間総括」の余裕などなかったとしてもやむを得ないだろう。

ところが最近、コロナ禍対策に従事していた職員にインタビューをしていて印象深く感じられたのは、コロナ禍での対応の記録を残し、検証していく必要があるとの声を職員の側から発することがとみに増えたことだ。とりわけ最前線ともいえる保健所職員やワクチン接種担当職員に強くうかがえる傾向である。ワクチン接種への対応や医療崩壊の危機といった、第5波での極めて苛烈な事態に直面したこと、そこから一段落ついて若干の余裕が生じたものの、次への備えに覚悟してかからなければならぬとの思いを強くしたからのことではないだろうか。いずれにしても、第5波が到来する前ぐらいまではなかったことで、望ましい変化だと受けとめている。

こうした検証作業は、一部の医療専門家等のみで担われるものではなく、関係者全体が当事者意識を持って対応すべきことであるし、また、感染者対応という最前線ばかりではなく、行政全般にわたって考えられるべきことでもある。自治体のコロナ禍対策は、①感染予防・拡大制御に関する医学・疫学的な対策とそれに付随する公衆衛生上の対策、②コロナ禍でダメージを受けた事業者や社会的弱者に対する補償・支援など社会・経済対策、③直接的なコロ

ナ禍対策ではないが、コロナ禍にあっても滞りなく遂行することが求められる通常業務体制の確保策、に大別すると考えられる¹¹。①だけではなく、②や③の検証も必須だ。

最も包括的な検証報告書を取りまとめた例として、神戸市を挙げたい¹²。神戸市は2020年の第1波後に早くも『神戸市新型コロナウイルス感染症対策第1次対応検証結果報告書』（令和2年7月）を公表している。検証チームメンバーを見ると、全庁体制がとられていることがわかるだろう。「第2章 対応の検証」は、「医療提供体制と感染拡大防止対策」に始まり、「報道対応と広報」「市立学校園」「保育所・学童保育施設等」「社会福祉施設等」「個人向け支援策」「事業者向け支援策」「職員・組織・庁舎」「物資備蓄体制」「市有施設等」「意思決定」と11節にわたっており、「第3章 次なる波への備え」でもそれぞれについて言及されている。さらに、直近には、『神戸市新型コロナウイルス感染症対策第2次対応検証結果報告書』（令和3年12月）が公表されたが、『第1次報告』を踏まえて講じられた対策について、同様にその後の対応の検証がなされている。神戸市の検証作業はモデルとされるべきよい取り組みだろう。

筆者は世田谷区新型コロナウイルス感染症対策本部会議の一環で開催される有識者との意見交換の場

に何度か出席してきたが、そこでは、区内の感染状況や検査実績の報告などとともに、区内の経済状況及び支援策に関する資料（例えば、区内事業所の緊急融資の申込件数・推移やその業種別の状況、倒産件数、緊急小口資金など特例貸付の申請状況等々の指標、申請・相談窓口に寄せられた生の声など）や福祉関係の資料（生活保護の保護世帯・人員数の推移や相談・申請件数、生活困窮者自立相談支援事業の相談・支援決定・就労支援件数、就学援助の申請・認定者数など）が不定期ではあるが提示された¹³。現況を理解・把握するうえで欠かせないデータだといえる。

昨今、EBPMを取り込んだ行政経営が国・自治体で広がりを見せている。筆者も本誌にEBPMについて寄稿したことがあるが¹⁴、こうしたコロナ禍の取り組みについてEBPMマインドをもって検証し、今後の政策形成につなげていくことが肝要であろう。予測不可能な事態であるがゆえに誤った事実認識や判断が不可避なケースだからこそ、事後的に振り返る必要がある。そして、こうした作業が自治体職員・組織の身を守る手立てにつながるという発想をあわせもって取り組むべきだということを、最後に指摘しておきたい。

脚注

- 1 負の連鎖については、大杉覚「新型コロナパンデミックと自治体－前例がない事態に自治体・自治体職員はどう向き合うべきか」『ガバナンス』2020年6月号、14頁、<https://shop.gyosei.jp/online/archives/cat01/0000020952>参照。
- 2 大杉覚「多彩な活躍支える条件整備を－地域づくり人財としての若手『プラスワン』公務員」『地域づくり』2021年11月号、5頁。なお、地域自治における未来を見据えた取り組みについては、大杉覚『コミュニティ自治の未来図』ぎょうせい、2021年参照。
- 3 Christopher Hood, "A public management for all seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991, pp.10f.
- 4 大森彌・大杉覚『これからの地方自治の教科書 改訂版』第一法規、2021年、201頁以下参照。
- 5 大森・大杉前掲書107頁。
- 6 こうした状況にあっても、単なる国の下請けではなく、自治体が地域の実情を踏まえて機敏（アジャイル）な取り組みを示した点については、大杉前掲「新型コロナパンデミックと自治体」15頁参照。
- 7 この点については、大森彌「『特別定額給付金給付』はどういう事務か」『町村週報』第3125号（令和2年7月6日）<https://www.zck.or.jp/site/column-article/20345.html> 参照。

- 8 「別紙 令和3年度子育て世帯等臨時特別支援事業支給要領」内閣府政策統括官（経済財政運営担当）「令和3年度子育て世帯等臨時特別支援事業支給要領の改正について」（令和3年12月21日）。
- 9 こうした背景から、総務省ではデジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会を設置し検討中である。https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digitalage_chihojichitai/index.html 参照。なお、筆者は、この論点については、国・自治体間の役割分担の明確化が必要だとしても、適切な牽制関係の構築、第三者的な視点からの判断・評価のシステム化こそが問われるべきと論じたことがある。大杉覚「日常化したコロナ禍に求められる自治体組織」『ガバナンス』2021年8月号、14～15頁、<https://shop.gyosei.jp/online/archives/cat01/0000041298>参照。
- 10 大杉覚「コロナ対応『中間総括』の勧め」『自治日報』2020年11月20日号、1面。
- 11 大森・大杉前掲書53頁。
- 12 以下の2つの報告書については、神戸市ホームページ https://www.city.kobe.lg.jp/a73576/kenko/health/infection/protection/coronavirus_houshin_taisaku.html 参照。
- 13 大杉前掲「コロナ対応『中間総括』の勧め」参照。なお、世田谷区「新型コロナウイルス感染症に係る区内の社会経済状況について」<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/fukushi/003/005/006/011/017/d00188939.html> 参照。
- 14 大杉覚「証拠に基づく政策立案 EBPM と自治体経営のこれから」『Think-ing』第21号、2020年 <http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/81sien/01/21/17%20Think-ing21-p90-96.pdf>

寄稿者 PROFILE

大杉 覚（おおすぎ さとる）

東京都立大学法学部教授

- 経 歴：**東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了（博士（学術））。成城大学法学部専任講師、東京都立大学法学部助教授を経て、平成17年から現職。その間、ジョージタウン大学客員研究員、政策研究大学院大学客員教授を歴任。総務省地域づくり人材の養成に関する研究会座長、総務省人材育成等専門家派遣事業アドバイザー、（一財）地域活性化センター地域リーダー養成塾主任講師、世田谷区参与・せたがや自治政策研究所所長、その他、国・自治体各種審議会等委員を歴任。専門分野は、行政学、地方自治論。
- 著 書：**『自治体組織と人事制度の改革』（編著・東京法令出版）、2000年、『人口減少時代の地域づくり読本』（共著・公職研）、2015年、『コミュニティ自治の未来図』（単著・ぎょうせい）、2021年、『これからの地方自治の教科書 改訂版』（共著・第一法規）、2021年、その他多数