

新型コロナウイルスに 自治体・自治体職員は どう向き合っていくべきか

専門家が
読み解く

自治体の
今



東京都立大学法学部教授
大杉 覚

おおすぎ さとる ●1964年横浜市生まれ。東京大学大学院より博士(学術)取得。東京都立大学法学部助教授などを経て、2005年より現職。専門は行政学・都市行政論。総務省地域づくり人材の養成に関する調査研究会座長。(財)地域活性化センター「全国地域リーダー養成塾」主任講師など国・自治体の審議会委員等を多数歴任。

コロナ禍という不確実性

新型コロナウイルス感染拡大に終息の兆しが見えない。本稿執筆時点(8月中旬現在)では、感染爆発こそかろうじて免れているが、東京をはじめ各都市で市中感染は続いている。突発的なクラスター発生も全国で相次いでおり、予断を許さない。いまだコロナ禍を乗り越えた先が見通せない状況にある。

新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の原因ウイルスSARS-CoV-2の正体は、いまだ解明されたとはいえない。感染力一つとっても厳密には明らかでない。ウイルスは突然変異を繰り返すから、毒性についても確固としたことはいえない。死亡率の違いから、武漢型、欧米型と日本で蔓延しているタイプとは違うと推測されているが、日本国内でもタイプが多様化しているとの見方もあり、今後どうなるのかも不確かだ。集団免疫やワクチン開発によって一定割合の人々が免疫を獲得すれば一般に感染症の流行は終息に向かうとされるが、新型コロナウイルスについても当てはまることなのかは定

かではない。免疫の有効性や持続性がはつきりしないからだ。とはいえ、ワクチン開発にすぐるしかないのが現状である。しかし、焦って開発・認可・使用・普及を急いでも、かえってワクチン被害を招く危険性はないのか。また、回復後の後遺症など健康上の影響についても様々な報告がなされており、徐々に蓄積された症例の分析を待つしかない。総じて、医学の専門家の間ですら、未知の感染症に対して見解が分かれたままなのだ。「正しく恐れる」にしても、あまりに情報不足であることは否めないだろう。

現在把握できているのは、実は事実関係に過ぎない。新型コロナウイルスが世界的なパンデミックを引き起こし、死者・重症者を含めて多くの健康被害を出した。感染した場合、高齢者や特定疾患の有病者には重症化の傾向が強い一方で、若年者では軽症・無症状にとどまる傾向があること。無症状であっても感染源となりうること。被害拡大を防ぐためには行動変容が求められること。試みに、感染症による直接的な健康被害の実態を書き出すだけでも、長大

役割があらためて認識されたはずだ。

エッセンシャルワーカーということばは、コロナ禍で明らかに頻出するようになった。字義どおりに解釈すれば、「必要不可欠な働き手」のことだが、国が示した「緊急事態宣言時に事業の継続が求められる事業者」に相当する。新型コロナウイルス感染症の検査・治療やその他の重要疾患への対応にあたる保健医療従事者はもちろんのこと、支援を求める人々の保護の継続や国民の安定的な生活の確保(電気・ガス・上下水道などのインフラ運営関係、飲食料品供給関係、生活必需品供給関係など)、社会の安定の維持など、その存在がなければわれわれの日常生活が成り立たない、必須の職業従事者のことだ。自治体職員の仕事は、国の分類によれば、「社会の安定の維持」の観点から事業継続が要請される事業者のうち、「行政サービス等(警察、消防、その他行政サービス)」に属する。

忘れてはならないのは、自治体、とりわけ市町村は、住民に「最も身近な政府」であり、また「最も身近な行政」だということである。同じ行政関係のエッセンシャルワーカーに括られるとしても、この住民との「身近さ」という特質は自負すべきであり、また、職員個々人にも自覚してほしい点だ。

自治体の基本的な使命は「住民の福祉の増進」(地方自治法第1条の2)にある。言い換えれば、「私たち住民一人ひとりの幸せ(＝福祉)を向上させること、地域の豊かさを高めること」だ。コロナ禍のもと、自治体がその役割を十分に果たせなかったらどうか。「住民の福祉」が損な

われ、支援を必要とする人々の生活がたちどころに窮するばかりでなく、平時であれば支援が不要な多くの人々にとつての日常生活さえ立ち行かなくなる可能性が高まる。さらには、その他多数のエッセンシャルワーカーと協力し、彼らが存分に力を発揮できるよう支援する立場にもある。冗長な表現になるが、市町村職員とは、基盤的なエッセンシャルワークの担い手だといって差し支えないことを強調したい。

業務継続の大切さ

感染症対策の最前線に立つ一部の保健医療に従事する職員を除くと、大多数の自治体職員にとつて、「新型コロナウイルスにどう向き合うべきか」という問いは、疫学的・医学的な対応よりは、公衆衛生上のマナー(身体的距離の確保、3密を避ける、手洗い・咳エチケットなど)の遵守をはじめ、一般市民同様の「新しい生活様式」(新型コロナウイルス感染症専門家会議提言)に基づく行動変容がその解答になる。

何をいまさら、当たり前ではないかと思われるかもしれない。しかし、実は極めて大事なことだ。過去の疫病の歴史が語るように、同条件であれば、ウイルス感染は同じ確率で起こりうる。身分の貴賤や社会的地位のいかに関わら

なりリストができあがりそうだ。

いずれにしても、これらエビデンス(証拠)を積み上げ、分析・検証することを通じて、新型コロナウイルスとそれがもたらすコロナ禍をめぐる不確実性を徐々に縮減し、疫学的・医学的な解決の方途を粘り強く模索するしかない。こうした状況にあつて、自治体及び自治体職員のあり方はどのように考えたらよいのだろうか。自治体が、予期・予想できない突発的な、その意味で不確実性と不定型性に特色づけられた非日常的な事態への対応が求められることは珍しいことではない。近年、激甚化・複合化・広域化傾向にある自然災害はまさしく典型例だ。自治体及び自治体職員の真価が問われるこうした局面でこそ、自治体行政の原点に立ち返って考えるべきだろう。

エッセンシャルワーカーとしての自治体職員

災害対策時こそそうだが、今般のコロナ禍でもエッセンシャルワーカーとしての自治体職員のない無差別さが特徴であり、今回の新型コロナウイルスにも当てはまるらしいことは、イギリスでは一般市民のみならず、王室の皇太子や首相も罹患したことからも明らかだ。実際、国内でも多数の自治体職員が感染している。

自治体職員も住民・国民である。一人の人間としての健康が大切なのはいうまでもない。そこに基盤的なエッセンシャルワークの担い手であることが加われば、別次元の意義を帯びるはずだ。自治体職員は、組織体として業務継続してはじめて、自治体の使命である「住民の福祉の増進」を果たしうるからだ。

他山の石とすべき事例を紹介したい。大津市役所では、本庁勤務職員11人の感染者が確認された集団感染の発生を受けて、本庁勤務職員間の接触を断ち、感染を封じ込めるために、12日間にわたって市役所本庁舎の業務を停止し、本庁舎を閉鎖した。市長は記者会見で「行政サービスを切れ目なく提供すること、市民の皆さんの要請に応えることが我々の責務であると思っておりますが、感染経路が未だ不明な中で、これ以上の感染拡大を食い止めるため、苦渋の決断をした」と述べた。支所の活用や電話相談体制の確保など本庁舎閉庁に万全を期し、また、大型連休期間を活用した実質平日4日間のみの閉庁で、結果として大過なく乗り越え、最小限

1 大森彌「新型コロナ禍と自治体の対応「自治体業務セミナー」2020年7月号」,3頁。
2 新型コロナウイルス感染症対策本部決定「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」(令和2年3月28日)同年4月16日変更版の「(別添)緊急事態宣言時に事業の継続が求められる事業者」https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/khon_h_0416.pdf参照。
3 大森彌・大杉覚「これからの地方自治の教科書」第一法規、2019年、42頁。
4 大津市ホームページ <https://www.city.otsu.lg.jp/shisei/otsunayor/kaiken/33446.html>

市町村こそが「どこよりも早く、既存の制度・施策では解決できない問題の発生を見抜き、その解決をめざして創意工夫をしていく先端的機関」

のダメージを抑えた。とはいえ、市民に不安を与えたことは否めない。

昨今の市中感染の状況では、感染そのものはやむを得ないし、決して非難されるべきではない。重要なのは、大津市役所のような事態は決して対岸の火事とはいえないことである。感染予防はもちろんのこと、いざという場合に、行政機能の停止を回避し、いかに被害を最小限にとどめるか、日頃からの備えが肝心だ。法定の新型インフルエンザ等対策行動計画に加えて、感染症拡大を想定した業務継続計画（BCP）をあらかじめ準備していた自治体では、いざ在宅勤務・交代勤務へのシフトが必要になったり、職場で感染者を出したりした場合でも比較的にスムーズにこなしてきたようだ。なお、大津市役所は、疫学調査を踏まえた再発防止策を取りまとめているので、参考にしてはいいだろう。

現場感覚に根ざした

コロナ禍の「見える化」

自治体職員にとっての現場とは、住民のくらしや地域社会のただなかであって、問題状況が露わになり、それに対して施された政策の効果が判明する場を意味する。「最も身近な政府」の市町村職員だからこそこうした意味での現場

に直接関わりを持つていたのであって、そうした立場からすると、コロナ禍を、感染症による直接的な健康被害の問題に限定して捉えるだけでは不十分に感じられるはずだ。

実際、健康被害のみならず、現に、行動変容の一環としてとられた、社会経済活動の自粛・規制による「被害」はすでに甚大だ。

イベント中止・自粛、営業自粛、外出控えなどで飲食・観光などサービス業を中心に個人消費は冷え込み、企業投資意欲も萎縮してしまった。多くの観光スポットを持ち、多数の事業所が立地する千葉県内各地域でも、はかりしれない打撃を受けたのではと心配される。また、世界各国での都市封鎖等により需要は大幅に落ち込み、サプライチェーンの寸断による供給制約もあって、グローバル経済は急速に収縮したが、業種によってはこうした世界経済の動向が地場産業を直撃しがちなことにも留意が必要だ。

経済情勢の悪化は、世帯収入の減少、雇用不安、事業継続の窮状などに波及する。だからこそ、政府は事業規模117兆円（財政支出48・4兆円）という緊急経済対策を本年度第1次補正予算で組んだ。なかでも「雇用の維持と事業の継続」に関する経費は、最大の費目であり、約20兆円が当てられた。このなかには、市区町村を実施主体とした家計への支援策

である特別定額給付金（約12兆8802億円）や、自治体の判断で支払われる事業者への家賃支援、休業協力金等に弾力的に活用できる地方創生臨時交付金も含まれる。第2次補正予算では一連の取組みがより強化された。リーマンショック後の経済対策をはるかに上回る未曾有の財政出動だが、それでも焼け石に水の感がある。

経済ばかりではない。平時にあっても支えが必要な社会的弱者のケアがコロナ禍では十分に行き渡らなかつたり、困難さを増したりするような間接的な被害の影響も大きい。家庭内暴力（DV）の増加傾向も指摘されているし、学校・施設の閉鎖等による居場所の喪失がもたらす影響も計り知れない。経済の悪化や社会的な停滞が社会病理現象（自殺、うつ病や引きこもり、少年犯罪、児童虐待、SNSを活用した犯罪など）をより深刻化させていないか懸念される。社会病理現象にまつわる案件はオープンにしづらいし、感染状況の統計データのようにわかりやすく公表することは難しい。だからこそ、コロナ禍にもなう問題状況をいかに「見える化」させるか工夫が必要だ。そのあり方を含めて住民と情報共有し、透明性を確保することは重要だ。

情報不足は間違いなく不安・不信につながる。

疑心暗鬼を生ずれば、「自粛警察」に象徴されるような過剰反応を呼び起こし、それが負の連鎖となつて偏見・差別などの人権問題をもたらしかねないからだ。行政だけでは解決し難い厄介な問題でもあることを考えると、むしろオープンにすることで、NPO、ボランティア、事業者らと連携・協力しつつ取り組むことが結果的により望ましい対応をもたらすだろう。

市町村ならではの機敏さ

今回のコロナ禍では、国での専門家と政治との関係のあり方と並んで、知事のリーダーシップにメディアの注目が集まった。危機にあつて、リーダーシップは確かに重要だ。実際、住民に安心感を与える見事な采配ぶりと評価された知事もいた。しかしながら、どんなに勇ましく、コロナとの闘いを掲げようと、あるいは、ことば巧みなパフォーマンスを繰り返しようと、コロナ禍のもたらす不確実性に翻弄され続けているのが実情だ。一定の数値基準を設けて、これを満たせばコロナ禍を乗り越えたと判断する「出口モデル」までは示せても、ではどのようなすれば出口にたどり着くのか、具体的な手立てを示した「出口戦略」は立てようがないのである。

それだけに、コロナ禍対策では、国・県・市町村は連携・協力しつつそれぞれの法的権限を踏まえた役割に徹する必要がある。市町村が背伸びして疫学的・医療的対策で先導的役割を果たそうとしても無理があるだろうし、大規模な

財政出動をとまなう施策展開も難しいだろう。しかし、地元医師会と連携してPCR検査体制を拡充することならばできるかもしれない（例えば、東京都医師会と都内各特別区など）。県と協力してクラスター発生に備えた宿泊療養施設の候補先に目星をつけるのは地域密着の市町村の方が得意かもしれない（例えば、市川市のホテル借り上げの準備）。また、国の給付金だけでなく、子育て世帯やひとり親世帯などへの給付金の上乘せ支給や、事業者向け給付金支給・助成など、ターゲットを絞った支援策は、千葉県内市町村でも広く行われているようだ。

例えば、東川町（北海道）は、特別定額給付金を緊急に必要とする住民にいち早く配布できるように、同額を無利子貸付で先払いする仕組みを地元金融機関の協力で創設した。また、横浜市では、ホームレスやネットカフェ難民らがスムーズに特別定額給付金を受給できるように、ホームレス支援団体の仲介を受けて相談会を実施し、ほとんどが申請にこぎ着けられたという。いずれのケースも、比較的裁量の余地の乏しい制度の枠内で、地域に寄り添うかたちで機敏（アジャイル）に政策創造に結びつけた好例だ。同じ仕事であっても、漫然と「事に仕える」だけなのか、「事を仕掛ける」姿勢を持つて臨むのかで差が生まれることを示唆する。

おわりに

コロナ禍を契機に、「新しい生活様式」をはじめ社会のあり方そのものを見つめ直すという動きがある。働き方、暮らし方のみならず、価値観が根底から変わるようなパラダイム・シフトを前にしている。行政についても同様だ。なかでも、行政のデジタル化は急ピッチで進められるだろう。

しかし、自治体が「住民の福祉の増進」を使命とし、エッセンシャルワーカーである自治体職員がその重要な担い手であることに変わりはないだろう。コロナ禍を乗り越えた先にも、様々な不確実性が待ち構えているはずだ。戸惑い、道を見失いそうになったときには、住民に「最も身近な政府」である自治体行政の原点（身近さ、現場性、透明性、先端性という4つの特質）に立ち返って考えることをお勧めしたい。



5 大津市「大津市保健所による新型コロナウイルス感染症患者クラスター発生にかかわる積極的疫学調査結果を受けた対応策」(令和2年5月25日) <https://www.city.otsu.lg.jp/natural/files/group/1/koronataiousaku.pdf>
6 千葉日報ホームページ「新型コロナウイルス 市町村の独自支援策」<https://www.chibanippo.co.jp/news/politi/687902> 参照。
7 IJAMP「ホームレスに給付金手続き支援団体が仲介」2020年8月12日。
8 大森・大杉前掲書62頁。