

新たな日常に向けた地方自治体の課題



早稲田大学政治経済学術院 教授
稲継 裕昭

1 新型コロナウイルスの3つの顔

日本赤十字社のサイトでは、「新型コロナウイルスの3つの顔を知ろう！～負のスパイラルを断ち切るために～」というページ(https://www.jrc.or.jp/saigai/news/200326_006124.html)を公開し、新型コロナウイルスについて次のように問いかけている。

実はこのウイルスが怖いのは、『3つの“感染症”』という顔があることです。知らず知らずのうちに私たちが影響を受けていることを皆さんはご存じですか？

3つの顔とは、病気、不安、差別で、この3つの“感染症”はつながっている、という。

まず、第1の“感染症”はいうまでもなく、病気そのものだ。第2の“感染症”は「不安と恐れ」である。ウイルスについてわからないことが多いため、我々は強い不安や恐れを感じ、ふりまわされてしまう。「それらは私たちの心の中でふくらみ、気づく力・聴く力・自分を支える力を弱め、瞬く間に人から人へと伝染」する。そして第3の“感染症”は「嫌悪・偏見・差別」である。

不安や恐れは人間の生き延びようとする本能を刺激します。そしてウイルス感染にかかわる人や対象を日常生活から遠ざけたり、差別するなど、人と人との信頼関係や社会のつながりが壊されてしまいます。

どうして、「嫌悪・偏見・差別」が生まれる

のか。ここでは、

- ・ 見えない敵（ウイルス）への不安
↓
- ・ 特定の対象を見える敵とみなして嫌悪の対象とする（敵がすり替わってしまう）
↓
- ・ 嫌悪の対象を偏見・差別し遠ざけることで、つかの間の安心感が得られる（本当の敵を見なくなる）

という流れを示している。そして、「この“感染症”の怖さは、病気が不安を呼び、不安が差別を生み、差別がさらなる病気の拡散につながること」であるとする。つまり、

【病気】

- ↓
- ①未知のウイルスでわからないことが多いため不安が生まれる
↓（不安）
- ②人間の生き延びようとする本能によりウイルスにかかわる人を遠ざける
↓（差別）
- ③差別を受けるのが怖くて熱や咳があっても受診をためらい、結果として病気の拡散を招く

【病気】

という「負のスパイラル」で“感染症”が拡がる、としている。

2 新型コロナウイルス3つの顔と自治体業務 ①病気

この3つの顔を自治体業務で考えてみた場合はどうなるだろうか。

まず、病気そのものについては、保健所や関連部局だけではとても手が回らない状況が発生し、そこへの応援職員が各部署から集められた。その際に、スムーズな応援体制が組めたかどうかという点では、自治体ごとの差異が大きく出てしまった。

病気でいえば、職員自身の感染も大きな話題となった。庁内クラスターが発生してしまい、庁舎を閉鎖した自治体もあった。業務継続計画（BCP）が十分立てられていなかった自治体では、どこで起きてもおかしくない事態だった。庁舎閉鎖した大津市におけるその後の取り組みは、全国の自治体の共有財産となっている。

緊急事態宣言下やそれに引き続く期間においては、一般市民に対して宴会等の自粛要請が出されていたが、歓送迎会の時期と重なったこともあり、全国各地で政治家や公務員による宴会、そしてそれが原因となった感染者の発生、さらには、クラスターにまで発展し、メディアを賑わした。

国民に範を垂れるべき国会議員による銀座での多人数の飲食は、その後、当該議員（銀座3兄弟と揶揄された）たちの離党を強いることになる。また、感染症対策の司令塔ともいべき厚生労働省では、23人の職員による歓送会が開催され、うち12人が感染するという信じられない事態も発生した。自治体でも、一定人数以上の飲食を禁止する旨の通知が庁内で発出されていたにもかかわらず、それを破って飲食した結果、感染者が発生する例があとを絶たなかった。新聞で大きく取り上げられたものだけでも、大阪府職員14人会食3人感染、大阪市職員5人会食3人感染、9人会食2人感染、横浜市職員6人会食6人感染、福岡市8人会食2人感染など枚挙にいとまがない。

これらの事態を受けて、人事課など担当部署によるコンプライアンス調査が行われた自治体もあった。職員全員へのヒアリングがあり、そこでの告発により多くの職員が処分された自治体もあった。感染症対策をはじめ、自治体業務がひっ迫しているなかでの新たな業務の発生は、さらなる業務ひっ迫をもたらす、という負の連鎖に陥っていた。

3 新型コロナウイルス3つの顔と自治体業務 ②不安

住民の不安をいかに解消するかという点については、まずは、的確な情報を行政がいかに発信するかにその成否がかかっている。新型コロナウイルス感染症は未知の敵であり、医学的な根拠のない感染予防法・治療法に関する誤情報の拡散が相次いだ。ネット上で発信された誤情報やデマはすぐに拡散する。Twitterでのつぶやきがリツイートによって数万人にまであっという間に到達する。この間、行政情報は昔ながらの無謬性を追求した丁寧で分厚い記述をしてPDFでホームページで公表するということを続けてきた。しかしながら、いくら間違いがなくても速報性、住民への到達可能性が少なければ、誤情報やデマの拡散に勝てない。情報提供は、いかに見えやすく伝わりやすく行うかが肝となる。

東京都では、2020年3月初めから東京都新型コロナウイルス感染症対策のホームページにダッシュボードを作成し、リアルタイムで様々な情報を都民に提供することを始めている。感染者数の状況、重症者数の推移、医療提供体制の分析、PCR検査数、発熱相談件数、新規陽性者における接触歴等不明者数などのモニタリング項目の情報である。グラフなどの活用によってわかりやすく表現し、また、ケースごとに相談窓口や関連情報を分けることで、利用者が迷わずに情報を見つけることができるようになっている（<https://stopcovid19.metro.tokyo.lg.jp/>）。

これまでの行政では、このような情報は、

あちこちのサイトに散らばっていて全体像が把握しにくい、公表まで時間がかかる、というのが常だった。メディアが工夫を凝らして迅速に伝えるのに比べれば遅く、読みにくいので住民のアクセスも少ない、というのが一般の評価だった。しかし、このダッシュボードが提供されるようになってからは、アクセス数も相当増えている（1日100万PV以上）。

こういったサイトの作成は通常数か月かかるといわれているが、東京都から受託した（一社）コード・フォー・ジャパン（Code for Japan）は、わずか1週間ほどでこれを完成させた。開発にあたっては、協力したいと手を挙げた100人以上の技術者やデザイナー、研究者からの提案を受け付けて共同で開発したことが迅速性に寄与した。

東京都内の最新感染動向などの情報を利用者目線でわかりやすく表現したこのサイトのソースコードは、オープンソースとして公開されており、これを利用して、例えば、北海道、大阪府や岡山県など、全国各地で同様のダッシュボードの派生版が作られることになった。各地での派生版の立ち上げに際しても、自治体の担当者、地域のITコミュニティなどが協力あって数日で立ち上げまで進んだという。

（一社）コード・フォー・ジャパンは、情報技術を活用して全国の自治体やコミュニティと地域課題解決に取り組む団体で、同様の団体は各地で「コード・フォー・〇〇」（コード・フォー・金沢、コード・フォー・大阪）として立ち上がっている。これらの動きは「シビックテック」と言われるものである。シビックテックは、シビック（市民）とテクノロジー（技術）を掛けあわせた造語で、「市民主体で自らの望む社会を創りあげるための活動とそのためテクノロジーのこと」（稲継裕昭編著『シビックテックー ICTを使って地域課題を自分たちで解決する』勁草書房、2018年）をいう。役所がデータを提供し、民間企業やNPO団体がアプリを開発するという流れがここ数年進みつつあるが、東京都のダッシュボードの例

は、その好例といえるだろう。

4 新型コロナウイルス3つの顔と自治体業務 ③差別

新型コロナウイルス感染症に関する差別という問題が多く地域で発生した。自治体からは匿名で性別、年代などの感染者の状況が発表されてきたが、地域によっては、すぐに個人が特定されてしまう。陽性患者が発生した家庭への誹謗中傷が行われることもあった。

また、感染者数が多い東京など都会からの帰郷を嫌悪する雰囲気があるところも多く、それを懸念して、帰郷を控えるということも多くみられた。逆に、東京の孫に会いに行ったところ、戻ってから2週間はデイサービスを受けられない、という地域も少なからず存在した。他県ナンバーの車に対する嫌がらせも多くみられた。

さらに深刻なのは、陽性患者を受け入れている病院に勤務する医療従事者などに対する差別である。医療現場の最前線で未知の病と戦ってくださっている医療従事者に対する差別は、その子女にまで及んだ。医療従事者の子供が学校や幼稚園でいじめにあったり、登校を拒否されたりするような事態も発生していた。

公共政策の手段としては、直接供給、直接規制、経済的インセンティブ、その他の手段があげられる（秋吉貴雄ほか『公共政策学の基礎（第3版）』（有斐閣、2020年）第5章）。新型コロナウイルス感染症対策の公共政策で見ると、直接供給として、布マスクの配給、特別定額給付金の支給、新型コロナウイルス対策ワクチンの提供などが、直接規制として、マスクの転売規制、飲食業への休業や営業時間短縮、酒類提供の禁止の要請が、経済的インセンティブとしては、休業要請等に伴う協力金の支給などがあげられる。しかしながら、上記のような差別に対しては、そのいずれの手段も適用が難しい。そこで、その他の手段として「啓発的手段」をとることになる。

広報活動を通じて、上記のような差別をやめようと訴えかけることは、かなりの自治体で行われた。しかしながら、それでも差別はやまない。そこで、啓発だけでは足りず、条例化を図った自治体も少なくない。

条例制定の例としては、偏見防止条例、人権保護・擁護条例などのほか、感染症対策条例のなかに差別禁止の項目を盛り込む、などがなされている。(一財)地方自治研究機構は、日ごろから全国の条例制定の動きをフォローして有益な情報を提供しているが、新型コロナウイルス感染症に関する条例も追っている (http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/022_COVID_19.htm)。

それによると、2021年7月16日現在、全国で60条例が制定されており、都道府県が15条例(うち、東京都は2条例)、市町村が45条例となっている。内容としては、それぞれの自治体の状況を踏まえ、様々な規定が盛り込まれているが、数として最も多いのは、新型コロナウイルス感染症の感染者等に対する不当な差別等の禁止や人権擁護に特化した条例である。

このような条例は27条例ある(石川県、和歌山県、北海道伊達市、根室市、宮城県栗原市、白石市、東松島市、多賀城市、川崎町、福島県白河市、茨城県下妻市、つくばみらい市、栃木県那須塩原市、那須町、群馬県藤岡市、安中市、邑楽町、新潟県弥彦村、山梨県上野原市、岐阜県山県市、愛知県小牧市、大阪府河内長野市、兵庫県加東市、加西市、和歌山県高野町、島根県美郷町、山口県長門市)。2020年8月20日に那須塩原市が「那須塩原市新型コロナウイルス感染症患者等の人権の保護に関する条例」の制定を発表し、そのことが報道されたことにより、全国の自治体で同様の条例が検討され、制定されたものと考えられる。

なお、行政自ら差別を助長しかねない事故を起こしてしまった例がいくつか見られる。感染状況の公表の際に、公表してはいけな

い個人名や住所などの個人情報情報を漏洩してしまったものである。メールやファックスの誤送信(北海道、群馬県、岐阜県、奈良県、山口県、福岡県)、ホームページへの誤掲載(埼玉県、愛知県、名古屋市、奈良県、神戸市)など、うっかりミスがその原因だった。もちろん、いずれも故意ではなく、多忙を極める保健所や関連部局の職員だけを責めるわけにもいかない。このような多忙を極める職場でのヒューマンエラーを防ぐための手法を検討していく必要がある。

5 市町村現場の日常と業務継続計画(BCP)

自治体業務、とりわけ市町村の業務は、対住民という現場を抱えているだけに、その業務の継続性が強く求められる。止めることができない、休むことができない業務が多く、そこに勤務する職員もエッセンシャルワーカーとみなされる場合が少なくない。エッセンシャルワーカーという言葉は、2020年以降よく見かけるようになった言葉だが、国の定義では、緊急事態宣言時に事業の継続が求められる事業者のことをいう(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方針」(2020年3月28日)別添「緊急事態宣言時に事業の継続が求められる事業者」)。

ここでは、①医療体制の維持、②支援が必要な方々の保護の継続(高齢者の介護、障害者の支援等)、③国民の安定的な生活の確保(電力ガスなどのインフラ運営、飲食料品供給、ごみ処理、生活必需サービス等)、④社会の安定の維持(金融、物流、国防など)、⑤その他、があげられている。この④社会の安定の維持のなかに、行政サービス(警察、消防、その他行政サービス)があげられている。

行政サービスの多くは、災害時でも継続して業務遂行を進める必要がある。そのため、業務継続計画(BCP)が多くの自治体で作成され、いざというときにどのように業務を継

続するかをあらかじめ定めている。しかしながら、その多くは、地震や洪水などによる大規模災害に対処するもので、短期間の災害を想定しており、今回の新型コロナウイルスのように長期間継続するものを想定しているものではなかった。また、職員同士の感染症の広がりなども想定外だった。

今後は、パンデミックを想定したBCPも検討される必要がある。パンデミックの場合には、庁舎やインフラが破壊されるような事態ではなく、ライフラインも継続供給が予定される。見た目には通常通りの業務が可能ないように映るものの、職員が出勤して一か所に集まること自体がリスクを抱えることになる。ピーク時には住民との接触を極力抑える必要も出てくる。そのような中で、どのように行政サービスを提供していくのか、リモートで可能なものと、対面が不可欠なものとを分けたいうえで、それぞれの対応を決めておく必要があるだろう。

新型コロナ対応は非常時対応ではあるが、アフターコロナはこの対応が平時の対応になっていく。今後はいつでも新たな非常時に備えられるように、フレキシブルな組織体制を構築することが求められる。

すでに一部の自治体で進められたように、自治体業務を、①非常時に優先すべき業務、②非常時には縮小（延期）する業務、③中止すべき業務に分類して、BCPを作成しておき、非常時には、②③の人員を①にシフトできるような仕組み作りも必要だろう。人事配置に際しても、多くの職員が①を経験するような配慮があれば、非常時の応援体制も容易になる。

感染症対策で接触機会を減らすということであると、テレワークはその重要な手法の一つだった。しかしながら、自治体、とくに現場を多く抱える市町村において、テレワークはあまり浸透していない。「テレワーク8割！」という国の掛け声は、自治体現場では不可能な数字に近い。

ただ、今後は、電子申請、電子決裁を進めるとともに、そのような状況下での業務遂行が滞らないような仕組みを作っていく必要がある。

6 W/Aコロナ時代の自治体行政

ウィズコロナ・アフターコロナ（W/Aコロナ）時代には、新しい生活様式がノーマルとなっていく。自治体の業務も、非対面型、非接触型のサービスへの転換が求められることとなる。

窓口業務においては、すでに飛沫感染防止用の遮蔽ビニールシートを設け、消毒液を用意して感染対策をしている。だが、そもそも対面で行わなければならない業務なのかを改めて検討することが必要だ。

もちろん、保育、介護など非接触でのサービスが考えにくい業務もあるが、少なくとも、本庁の窓口は、その多くが非接触型に転換していく。周知のように韓国やエストニアでは住民は役所とのやりとりの殆どがオンラインでできるが、日本はそうではない。できない理由をあげるのではなく、できる方法を見つける努力が求められている。

役所では「お年寄りインターネットが使えない」という言説がまかり通っているところがある。「やれ電子申請だ、スマホアプリだと言われても、お年寄りなどインターネットに触れたことのない人が多いからそれは無理だ」と断言する職員も少なくない。いわゆる「デジタル・デバイド」の問題が頭にあってブレーキがかかってしまっているのが現状だ。

だが、データを見る限り、「お年寄りだから、インターネットは無理」という議論は年々説得力を失ってきている。総務省が出している『令和2年版情報通信白書』に掲載されている「属性別インターネット利用率」（2019年）を10年前（2009年）と比較したところ、全体としてインターネット利用率（PC、スマホ、タブレットを含む）は78.0%から89.8%へと10年間で約12ポイント上昇している。注目すべき

は60歳以上である。60歳代は65.2%から90.5%へと25.3ポイントの上昇、70歳代は32.9%から74.2%へと41.3ポイントの上昇、そして、80歳代以上でも18.5%から57.5%へと39.0ポイントの上昇となっている。80歳代以上の半数以上がインターネット利用を経験している。今後、すでに利用経験のある人はそのままシフトし、また、同年代で未利用の人のうち新たに利用する人もあるので、高年齢層のインターネット利用率はより一層増加することが確実だ。スマホの利用料金が格段に安くなってきたこともそれを後押しする。

離れて住む子供や孫との会話を楽しむためタブレット端末を購入し、FaceTime (iPhone/iPadのテレビ電話) やLineビデオなどを使い始めたお年寄りも多い。コロナ禍で老人クラブのオンラインイベントも見られるようになってきた。高齢者だからインターネットは使えないという固定概念は崩れつつある。

お年寄りなどの情報弱者、「デジタル弱者」の存在を「できない理由」としてあげるのではなく、それらの人たちへの対策は取ったうえで、できる限りのデジタル化を進めるべきだ。非デジタルであることは、役所窓口への物理的アクセスが困難な人々（勤務形態上難しかったり、育児をワンオペレーションでやっていたりして平日の昼間役所にいけない人々）に逆に不便を強いてきた。いわば「非デジタル」弱者の不利益に目をつぶってきたことになる。

デジタル・ガバメント実行計画（2020年改訂版）の最も重要なキーワードは、「デジタルの活用により、一人一人のニーズに合ったサービスを選ぶことができ、多様な幸せが実現できる社会～誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化～」である。そこでは、「あらゆる世代、あらゆる産業を対象とする行政サービスを通じて、社会全体にデジタル化によるメリットを、誰一人取り残さない形で広くいきわたらせていくこと」がデジタル社会の目指すべきビジョンの一つとされている。

国においても、デジタル化への大きなシフ

トが行われつつある。2021年中には殆どの申請書等の書類が押印不要となる。「自治体窓口に来て手書きで申請書に記入して印鑑を押す」という作業は「古い考え」となりつつある。今後は、すべて自宅での申請で済むことを目指すべきだろう。

相談ごとにもチャットボットで対応できるものはチャットボット対応とし、さらに込み入ったものについてはリモート相談体制を整える。自治体内部においても、電子申請、電子決裁を進めることが喫緊の課題で、それがテレワークなど働き方改革にもつながる。

新たな日常に向けた自治体の課題の多くは、「デジタル化」に還元される。今後、各自治体では、DX（デジタル・トランスフォーメーション）推進計画を作成し、大きなパラダイム転換に対峙していく必要があると考えられる。

著者略歴

稲継 裕昭（いなつぐ・ひろあき）

早稲田大学教授。大阪府生まれ。京都大学法学部卒業後、大阪市役所勤務（総務局、人事委員会事務局、市長室）。その後、姫路獨協大学助教授、大阪市立大学教授、同法学部長等を経て、2007年から早稲田大学政治経済学術院教授。専門は、行政学、地方自治論、公共経営論。

著書に、『AIで変わる自治体業務一残の仕事、求められる人材』（ぎょうせい）、『シビックテック—ICTを使って地域課題を自分たちで解決する』（勁草書房）、『地方自治入門』（有斐閣）ほか多数。近刊に『テキストブック地方自治（第3版）』（共編著、2021年、東洋経済新報社）、『現場のリアルな悩みを解決する！職員減少時代の自治体人事戦略』（2021年、ぎょうせい）。