

参議院行政監視委員会

「国と地方の行政の役割分担に関する件」

## 新型コロナ禍で顕在化する住民・自治体・国の関係と今後の展望

2021（令和3）年4月19日（月）13時

参議院第41委員会室

〔参考人〕 鈴木秀洋（日本大学危機管理学部）

### 【目次】

第1 【立ち位置について】

第2 【市区町村・都道府県の現場の具体例からの分析】6つの指摘

第3 【住民の福祉の向上のためにどんな未来を描くのか】6つの提言

第4 【おわりに】

### 第1 【立ち位置について】

- ・基礎自治体（一部広域自治体）の立場から
- ・行政組織の現場・マネジメントの立場から
- ・行政法・地方自治法（犯罪被害者等支援・刑事訴訟法含む）の研究者の立場から
- ・全国の市区町村・都道府県行政現場の調査・ヒアリングから見えるもの  
（子ども・福祉・保健関係、災害関係、ジェンダー関係、法務関係等）※参考文献

### 第2 【市区町村・都道府県の現場の具体例からの分析】（6点）

1 緊急事態宣言等による影響：関係機関の閉鎖等により起きたこと

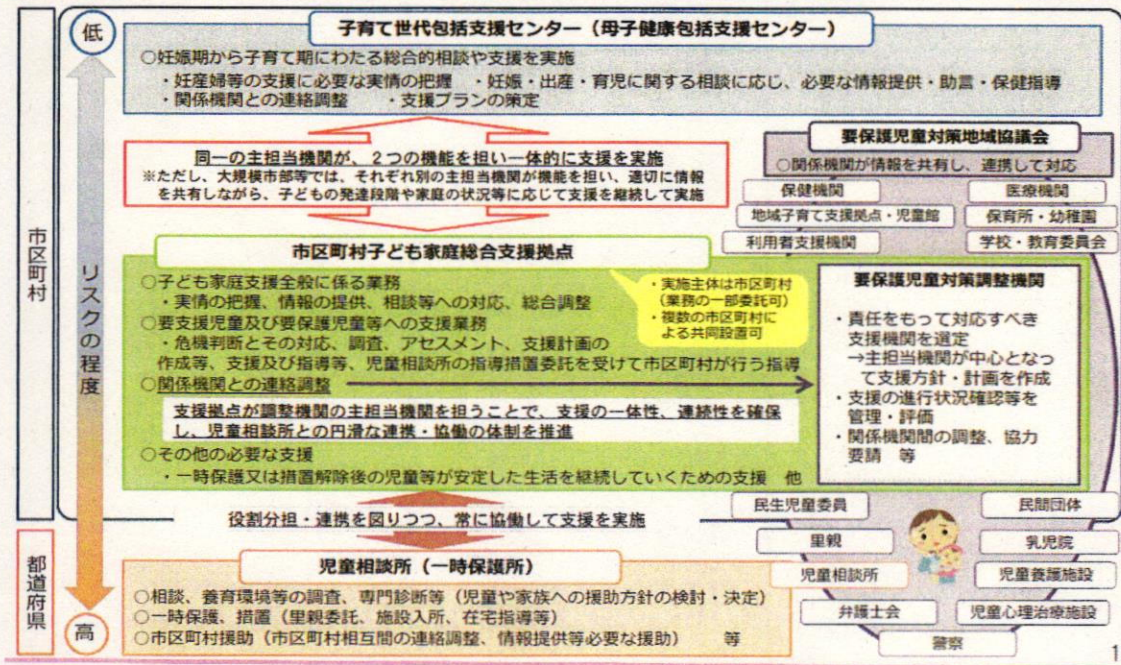
→一言でまとめると

命にかかわるような危険情報のキャッチができなくなった。

→潜在化・重篤化



市区町村における児童等に対する必要な支援を行う体制の関係整理（イメージ図）



※子育て世代包括支援センターや市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置に当たっては、同一機関が2つの機能を担うなどの設置方法を含め、各市区町村の母子保健及び子ども家庭相談の体制や実情に応じて検討すること。

(1) 【1回目の緊急事態宣言時の現状分析】

→一言でいうと、児童虐待相談対応件数増加の鈍化

[データ]厚労省令和2年1月～8月の調べ:1月21%増、2月11%増、3月18%増、4月8%増、5月2%減、6月10%増、7月6%減、8月2%減。

平成30年度15万9千件と令和元年度19万3千780件との前年度比21%増と比較すると鈍化

(2) 【国の対応方針等の発出】

(例)「新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言等を踏まえた支援対象児童等への対応について」(R2.4.10付事務連絡)、「子どもの見守り強化アクションプラン」(R2.4.27子ども家庭局長通知)、その他内閣府、文科省各種通知。

①就学児童、②保育所、幼稚園等児童、③特定妊婦、④未就園児等の状況把握と確認情報集約と進捗管理等

→プラスとマイナス

現場の声：追加的な財政的かつ人的支援措置が十分でなければ履行が困難との声 [課題例]報告のための形式的な安全確認になりがち（本来の目的は子どもたちの心の安全安心も含むはず。）

(3) 【上記に関連する主な五課題の抽出】 ※参考人調査による参考文献参照

- ア ①保育所・幼・小・中学校等の子どもの関わる機関の休所・休校の課題
  - (ア) 学校等の一斉臨時休業等



[課題例] その間の子どもと家族のストレスの増大、教員側の教育計画・手法(授業・給食・イベント・日常学校生活の注意事項等)の変更等の模索、休業明けの子ども達の様子の変異の報告

(イ) 保育園等で事実上自粛の働きかけ

[課題例] 地域による受入れ判断基準の相違、事実上の登園自粛の働きかけ

イ ②保健師等による自宅訪問(乳児家庭全戸訪問事業)の中止

: 乳児家庭の孤立化を防ぐ重要な事業

「母子保健事業等の実施に係る新型コロナウイルスへの対応について」

(R2.2.28 事務連絡)「感染拡大防止のための以下の点に留意すること」と記述し、かつ、「事業の社会的必要性等を踏まえ」との文言を書き込んで自治体の裁量に任せた。

→実際は、感染予防を重視し、相当数の自治体が中止判断

※なお、集団での健康診断は一律中止

ウ ③要保護児童対策地域協議会の開始延期・中止

国の通知は要対協を中心に安全確認を行うことを求めており、延期・中止を求めているが、

→多くの自治体が要対協を延期・中止

※イもウも国の方針が明確でなく、連日の自粛を求める報道等に担当部局が影響受けたとの調査分析

エ ④保育所・介護施設等の職員保護の問題と住民サービスとの相克

感染対策が十分でない中で、身体接触不可避の職務についての優先的感染対策が行われていなかった。

→物的支出(マスク・消毒・ついで等)・専門家探し・助言求めなど

→不十分な中で、保育・介護現場職員等の離職者増

オ ⑤職員の自宅リモートワークによる職員の登庁制限による職務遂行の停滞

特に外部の関係機関・部局があるところ

[課題例] 児童相談所のローテーション勤務による一時保護の求めの停滞など

## 2 特別定額給付金支給事務等(ワクチン接種事務等も同じ)により起きたこと

→一言でいうと、緊急かつ膨大な業務量増加と他業務の実質サービス低下

[課題例] 通常サービス提供をしながら、新しい担当組織・職場を設けなければならない大変な業務量と負担…

→迅速な①人、②金、③もの(場所)の調達、④情報発信、⑤法整備の必要



(制度設計・運用面、事務名称・庁内システム変更等相当数の変更労力と経費)

### 3 感染対策等で出される国や都道府県の方針や通知確認の困難さ

#### (1) 緊急時に国と都道府県の二方向からの指示

→国の方針と都道府県の方針と両方が市区町村に来る。

両方を分析・比較し、市区町村自らの総合的対応の優先順位をつけて、市区町村としての住民への発信（住民への説明）を行うのは相当の労力（法務力・広報力等）

（そこに力を割く自治体とリンク貼りに留める自治体）

[課題例]都道府県はもっとバックアップの役割を果たすべきではないのか？

（例）子ども家庭総合支援拠点の設置（2022年度末までに全市区町村に設置）

→静岡県や三重県の例

[課題例]国の方針が随時変更し、新しい発出がなされると、やる気もあり意欲もある先行市区町村の取組を阻害することがある。

先行優遇措置（インセンティブ措置）はできないのか。

#### (2) 国の方針決定と通知文はわかりづらい。

→通知の抽象度、変更の変遷の難解さ・事務の膨大さ

→市区町村現場における裁量の有無の想定・程度がわかりづらい（一律対応が求められるのか、地域の規模や自治体の規模による裁量が認められているのか…）

[課題例][生活保護支給の通知発出の多さ]①頻繁な発出による柔軟な対応要請通知、②

国民の権利であるとのHP広報…

→現場の職員は住民にどう説明するのか、どう当てはめるのか難しい

→自治体現場職員の能力不足の問題ではない。

#### (3) 通知を出しっぱなしにしない通知の詳細フォローと効果測定の促進を望む。

### 4 国の各省庁が示すデザインが総合行政を担う市区町村に歪みを生じさせること

#### (1) 主に、市区町村現場での教育・福祉・保健それぞれの壁

様々な省・大臣が発出→都道府県も発出→市区町村が国に合わせて自らの組織にあてはめる。

→一番歪みが生じるのが市区町村である。

→①過去国や都道府県の組織に合わせて市区町村の行政組織を変更

（組織作りは住民本位で⇔国の組織に合わせる方が仕事は円滑に回る）

#### (2) [関連]



国が示す事業において連携図多いがその具体的内容は曖昧なことが多い。

→「連携」を求める（協働を含む。）、「情報共有」など

（参考）本レジメ最終頁添付図5枚（あくまで参考提示）

→①市区町村レベルでいくつも違う連携ネットワークが作られ、具体的場面で司令塔が作りがたい。

→②いくつもの会議といくつもの事務局が作られることになりがちである。

→③国が示す好事例は本当に好事例なのか。（市区町村において部分最適は困る）

→④せめて各省庁で市区町村に示すネットワーク図等を現場にあてはめたらどうなるかの協議等をしてから発出しないのか。その調整説明はしないのか。

## 5 コロナ禍の中での災害対応

### (1) 避難所の不足

→市区町村は増やす努力中…限界あり

### (2) 避難（避難行動要支援者）と避難所（要配慮者）の連動の不足

#### ア 避難行動要支援者の制度設計

「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年8月内閣府）

→名簿作成・名簿活用・個別計画策定・避難行動支援に係る共助力の向上等を指針が提示

#### イ 要配慮者に係る福祉避難所の制度設計

「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（平成28年4月内閣府）

→二次避難所として①一般避難所での申出、②保健師等のスクリーニング、③移送  
※これまでの震災で福祉避難所は機能していない。

### (3) 司令塔はどこに！？役割分担は？

ア 上記取組指針とガイドラインが別々に市区町村に示されており、調査の限りほとんどの市区町村では、初期避難（指針）に関しては防災・危機管理部局が、福祉避難所（ガイドライン）に関しては福祉部局がというように別々に対応、又は役割分担（押し付け合い）が実情である。

#### イ 直接福祉避難所への避難が必要な場合があるとの主張について

国の指針とガイドラインが、福祉避難所は二次避難所と提示している以上一旦一般避難所に避難してもらうという方針は変更しないとの自治体が多数。

→国の指針やガイドラインの重み！→ここが変わらないと。

## 6 市区町村の現状・市区町村が見ている景色は…

（例）被災自治体としての対応が継続し、また選挙事務（流動）が毎日続いている状況



→両者に比べても、それが他の自治体の援助が求め難い案件であり、かつ、一時で終わることが想定されない、先行きが見えない中で、特に一市区町村で対応ができることが極めて限られる中で、難しい舵取りに奔走。住民に日々面と面の対応。

### 第3 住民の福祉の向上のためにどんな未来を描くのか

#### 上記各課題を解決するための全体的な改善提言

※上記個別の課題指摘で提言したものは基本的に除く。

#### 1 住民視点の徹底

憲法13条が定める個々人の権利利益の尊重のための  
法の支配、法律による行政の原理の徹底

#### 【行政施策実現のための】

- (1) 3つの場面：①立法法務、②解釈法務、③訴訟政策法務（説明責任と改善）
- (2) 3つの実現手法：①制裁的手法、②経済誘導的手法、③情報的手法

#### 2 一番住民に近い最前線の市区町村に権限・財源を

→①人、②金、③物・場所、④情報、⑤制度設計のハンドリングを  
権限と財源を前提に5つのセット論が必須

（例）給付事務、ワクチン接種など

→対応職員不足の中、部署増設・職員の流動（異動、兼務）対応解消したい。

なお、すべて地方に委ねるべきという主張ではない。

住民・国民の命に係わる制度設計に関しては国の責務であり国が積極的介入必要

→地方分権に反しない。

憲法が定める法制度は、憲法13条の個々人の権利利益を守るための三権分立制度であり、地方自治（8章）制度である。

→地方には努力義務規定しか設けられないとの言を聞くが、国民の命を守るための制度設計において、地方公共団体に義務付け・必置を行うことは憲法第8章が規定する地方公共団体の制度的保障に反しない。

→市区町村側からも国が立法で義務付けてくれれば遂行できるのにとの声多数

→何でも技術的助言でなく、仮に技術的助言でもグラデーションを付けた発信が求められる。



### 3 国と都道府県の役割の再構成

#### (1) 国の役割・努力

- ア 後の通知時に、前の通知との関係性を示す  
「後法は前法を破る」の原則を具体的にわかりやすく提示する責務
- イ 同じ省庁・類似の通知との関係を整理して正確かつ具体的な通知
- ウ わかりやすく正確な通知が市区町村職員に伝わらなければ国民に伝わらない  
…現場窓口職員は毎日住民と向き合っている  
自治体（職員）は汗をかくべきとの発言について…

#### (2) 都道府県の役割・努力

- ア 国の方針を市区町村ごとの状況に合わせて正確・迅速に発信できているのか。  
翻訳ができているか。
- イ 広域行政の役割と市区町村バックアップの役割 果たせているか。  
→市区町村からの不満の声多く有→市町村をよく知ること・関係構築という基本

### 4 今必要な市区町村の役割・努力

- (1) BCP の策定・改訂による優先順位付けによる対応
- (2) パラダイムシフトによる住民サービス・相談行政の再構築  
(例) リモート活用、他自治体との連携・人の活用できる。  
財政支出の抑制（出張・移動予算の縮減）ができる。
- (3) 市区町村の企画部門・各所属の庶務部門・管理職の兵站（ロジスティクス）  
→現場任せにしない後方支援の重要性。窓口職員が自信もって住民に説明できる。
- (4) 市区町村現場に抽象論は不要・有害  
→抽象的「連携」「情報共有」の書き換えと具体化の進め  
(例) 協定締結  
自己満足の「握手協定」でとどまることをやめよう。  
そこが具体論の始まり。具体を確定していかなければ住民の命は守れない。  
(例) 妊産婦専用避難所設計の例、おせっかいネットワークの例、要対協医療部会の例
- (5) 市区町村には様々な専門職がいる 知見の結集  
→意見を吸い上げる、バックグラウンドが異なるので意見対立はむしろ歓迎  
(例) 保育、福祉職、保健師、教員、技術職…。

### 5 市区町村の職務遂行と連携を考える場合の視座



- (1) 国・都道府県・市区町村の役割分担と協働
- (2) 市区町村内の組織における役割分担と協働  
(例) 福祉と保健と教育部局など
- (3) 市区町村と民間との役割分担と協働  
(例) どこまで委ねられるか(虐待対応や里親支援など、DV防止民間支援団体)
- (4) 市区町村と警察・消防等との役割分担と協働  
(例) 犯罪被害者支援、暴力団対策など

[課題例] 国の施策も都道府県の施策も すべて市町村の窓口へ苦情が来る!

## 6 これから先の留意点 (公助と共助の調整)

官と民の関係の次のステージ (協働の推進と限界の確認)

[官から民のプラスとマイナス]

- ① 公助はどこまでか、共助に委ねるべきものはどこまでか議論を詰める。  
委託を進めていく中での自治体の将来に向けての不安の声
- ② 委託する側に計画・審査・判断する能力がなくなってしまうことが起きている。  
(例) 都道府県から市町村への保健事務の移管や、建築確認事務を民間へ、公の施設の指定管理者制度  
(例) 防災システムの導入はプラスだけではない。システムダウンしたら誰が修復できるのか。誤報に対応できない自治体防災セクション…。  
→自治体に求める専門性はどこまでかの問題を議論しておく

## 第4 おわりに

- 1 大きな理念の共有と具体論への結び付けが大切である。
- 2 国・都道府県・市区町村の役割分担と連携を不断に再構成していくことが、住民・国民の権利利益の向上に直結する。
- 3 現場の住民の声を市区町村が代弁し国に伝えるフィードバックが常時できるとよい。

### 【注記】

本レジメは、本日の参考人意見レジメであり、注や正確な引用は省略している。

【参考文献】 参考 HP 鈴木秀洋研究室 <https://suzukihidehiro.com/>

鈴木秀洋『虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る社会的弱者にしない自治体法務』(2021、第一法規)  
→個々人の権利利益向上のための自治体危機管理法務(マネジメント)、児童虐待と危機管理、ストーカー、配偶者暴力・DVと危機管理、ジェンダーと危機管理(性暴力等を中心に)、SOGI/LGBTQ 対応と危機管理、



高齢者、障害者差別と危機管理、災害と危機管理(要配慮者を中心に)、地域の安全安心と危機管理、(8章)

鈴木秀洋『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック改訂版』(2021・第一法規)

鈴木秀洋『行政法の羅針盤』(2020、成文堂)

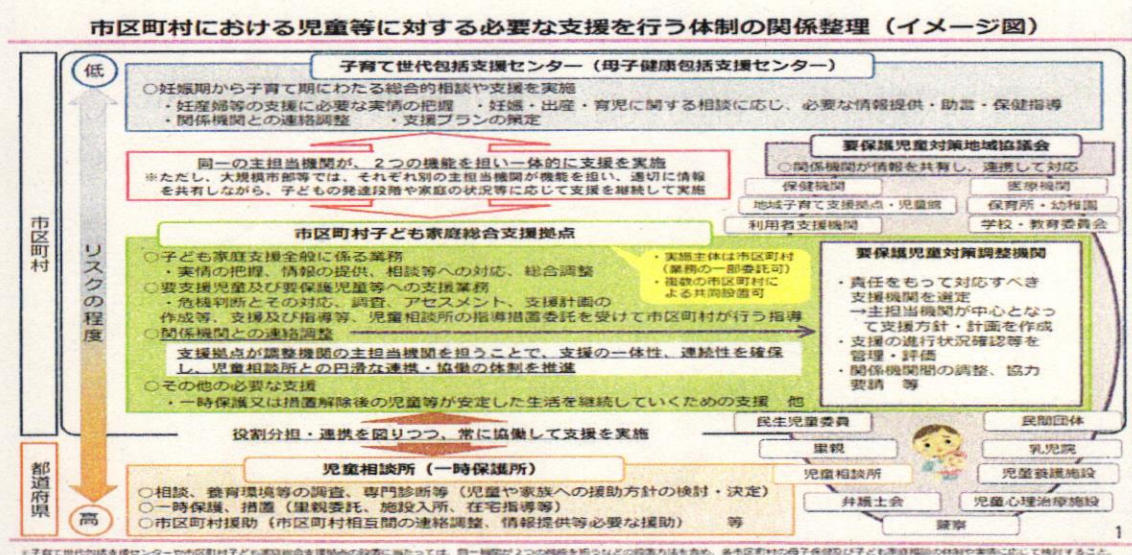
鈴木秀洋『子を、親を、児童虐待から救う』(2019、公職研)

『日本子ども資料年鑑(2021)』(社会福祉法人恩賜財団母子愛育会愛育研究所編、KTC中央出版)

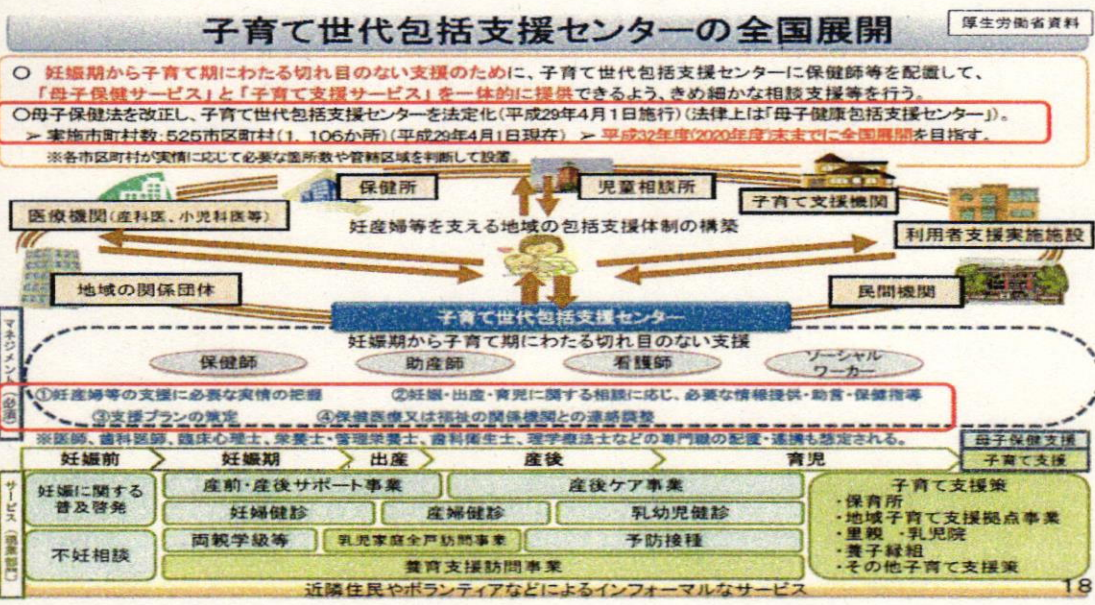
鈴木秀洋「新型コロナウイルス関せ印象(COVID-19)下における児童福祉とBCP再構築に関する一考察」『危機管理学研究』第5号(2021、日本大学危機管理研究所)

鈴木秀洋「非常時に求められる自治体相談窓口の危機管理対応」『月刊ガバナンス』(2020年7月号、ぎょうせい)

【参考添付(連携図)】いずれも厚労省HPより



※子育て世代包括支援センターや市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置にあたっては、同一機能が2つの機能を担うなどの設置方法を含め、各市町村の母子保健及び子ども家庭福祉の体制や実情に応じて検討すること。

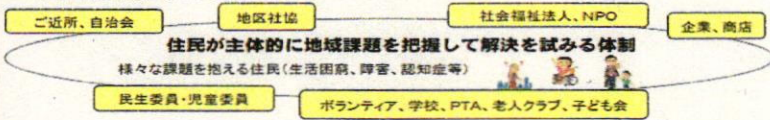




「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりの強化のための取組の推進

(1) 地域力強化推進事業 (補助率3/4)

○ 住民の身近な圏域において、住民が主体的に地域課題を把握し、解決を試みることを支援する。



地域における他分野  
まちおこし、産業、  
農林水産、土木、  
防犯・防災、環境、  
社会教育、交通、  
都市計画

住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを支援

[1] 地域福祉を推進するために必要な環境の整備 (他人事を「我が事」に変えていくような働きかけ)

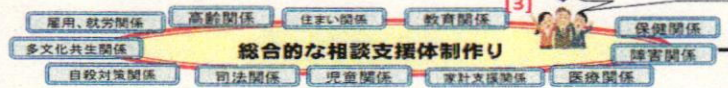
[2] 地域の課題を包括的に受け止める場 (※)

※ 地域住民ボランティア、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等

○ 市町村レベルにおいて「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりに係る普及啓蒙の取組や、都道府県による市町村における地域づくりへの支援を実施する。

(2) 多機関の協働による包括的支援体制構築事業 (補助率3/4)

○ 複合化・複雑化した課題に的確に対応するために、各制度ごとの相談支援機関を総合的にコーディネートするため、相談支援包括化推進員を配置し、チームとして包括的・総合的な相談体制を構築する。



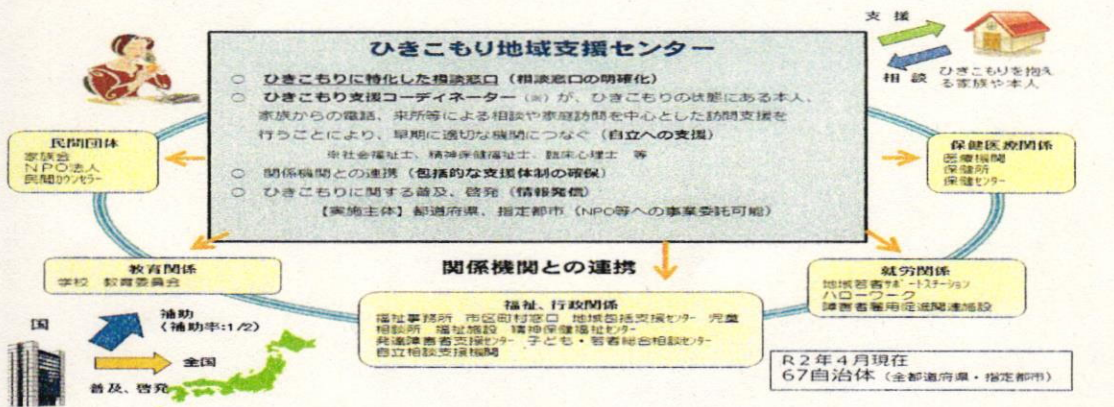
新たな社会資源の創出  
地域に不足する資源の検討

ニッポン一億総活躍プラン  
(H24.2閣議決定)

小中学校区等の住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりの支援。

従来全体の複合化・複雑化した課題を受け止める。市町村における総合的な相談支援体制づくりの推進。

ひきこもり地域支援センター設置運営事業 (平成21年度～)



高齢者虐待防止ネットワーク構築の例

