関西経済同友会
Kansai Association of Corporate Executives

【報告書】
「コロナ禍の今、地方自治を問う」

2021 年（令和３年）３月

一般社団法人 関西経済同友会

地方分権委員会

【目　次】

１．はじめに　・・・・・・・・・・・・・・・　1

２．講演会を通じて得られた知見　・・・・・・・・・・・・・・・　2

３．アンケートを通じて得られた知見　・・・・・・・・・・・・・・・　4

（１）アンケートの目的

（２）アンケートの結果と考察

４．委員会活動を通じて見えてきた課題と対応の方向性　・・・・・・・・・・・・・・・　12

（１）国と地方の役割分担の検証の必要性

（２）地方への権限移譲に関する検証の必要性

（３）財源対応

（４）危機管理体制の構築

（５）地方自治体と住民自身の「主体性」と「覚悟」

５．おわりに　・・・・・・・・・・・・・・・　15

◆巻末資料

・アンケート集計及びコメント分類　・・・・・・・・・・・・・・・　16

・2020 年度 地方分権委員会 活動実績　・・・・・・・・・・・・・・・　31

・2020 年度 地方分権委員会 名簿　・・・・・・・・・・・・・・・　32

◆別冊

・コロナ禍での自治体対応事例集　～都道府県・指定都市に対するアンケートより～

１．はじめに

明治維新の後、日本は国力増強のために中央集権国家に転換。明治における近代化や、戦後の高度経済成長を中央集権体制の下で成し遂げて経済大国となった。一方で、一極集中のもたらす数多くの弊害が明らかになった。「豊かさ」の価値観が変化する中で、自分たちが住み暮らすまちのことは自分たちが決める、一番近い行政単位から決めることができることを目的とした、住み暮らす住民のための地方の実情に即した自治が求められるようになった。

その声の高まりから、2000 年に地方分権一括法が施行された。そこでは、機関委任事務が廃止され、新たに法定受託事務と自治事務に整理され、国と自治体は法律上「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に変わった（第一次地方分権改革)。次に、2006 年までに、「国から地方への税源移譲」・「国庫補助負担金の改革」・「地方交付税の改革」など、財源の移譲が一体的に行われた（第二次地方分権改革)。このように、国と地方は平等の立場であり、国が持つ権限と財源を移譲していくこととなった。現在は、「提案募集方式」にて、新たなステージに進んだと評価されている。

しかしながら、国から地方への一定の権限移譲はされたものの、財源移譲は十分に進まず、地域が成長を目指して自らの判断と責任のもと大胆な施策を展開できるような状況には至っていない。むしろ、地方の国に対する依存度の高まりも見受けられ、地方分権の議論が下火になっていた。実際、統一地方選挙での投票率の下落を止めることはできず、今や 50%を割っており、住民の地方自治への関心も決して高いものではない。

こうした中、新型コロナウイルス感染症が地方自治への住民の関心を強く惹く状況を創り出すに至った。新型コロナウイルス感染症への対応に際し、政府はいわゆる特別措置法に基づき緊急事態宣言を発令した。同法下では、外出自粛や休業要請・補償などの具体的な措置は都道府県知事の裁量とされているものの、国の定める基本的対処方針に従う前提となっており、結果的に都道府県知事の法律上の権限の曖昧さが顕在化した。また、地方創生臨時交付金の支給によって一定の手当てはなされたものの、都道府県ごとの独自措置において財源面が足枷になった。これらを含めた現在の地方自治の仕組みに起因して、実際に各自治体が対応する上で苦慮する面が見られた。このように、コロナ禍を巡る対応は、国と地方の関係性についての課題を浮き彫りにするとともに、住民一人一人が地方自治のあり方を問い直す機会となっている。

当委員会では今年度、新型コロナウイルス感染症への対応を対象として、有識者による講演会や都道府県・指定都市へのアンケートを通じて、国と地方の連携・役割分担のあり方について調査・研究を行ってきた。本報告書はその活動成果をまとめたものである。

２．講演会を通じて得られた知見

講演会①（2020年8月20日開催）

早稲田大学大学院政治学研究科　教授　片山 善博　氏　　「コロナで顕在化した国と地方の課題」

＜2000 年の地方分権改革の成果とは？＞

2000 年の地方分権改革の最大の成果は「機関委任事務の廃止」と「関与の法定主義」である。国と地方は「上下・主従」から「対等・協力」の関係になり、自治体に対する国の包括的指揮監督権が廃止された。また、自治体に対する国の関与は法律またはこれに基づく政令によらなければならないこと、通達行政は禁止・無効であること、国は自治体が「助言」に従わないことを理由にした不利益取扱いをしてはならないことが明記された。しかし、新型コロナウイルス感染症の対策では生かされていない。

＜国側にも、地方側にも問題がある＞

国と地方の関係にはトラブルや不具合・不都合は日常的に存するものであるが、コロナ禍を通じて、本質的な問題が抉り出された。結論として、国側にも、地方側にも問題がある。

例えば、特措法に基づく緊急事態宣言。「国：緊急事態宣言の発令、都道府県：出された地域で知事が権限を行使（外出・営業自粛等）」と国と自治体の役割は明確にわかれているにもかかわらず、国は基本的対処方針に「知事が権限行使する場合、国と事前協議せよ」と書いた。関与の法定主義に反する典型的な例だ。国との事前協議に応じ、調整が難航する自治体もあったが、事前協議は国の「助言」にすぎず、知事が応じるか否かを決めればよかった。改革成果が国側にも自治体側にも理解されていない。

PCR 検査でいえば、国が示した基準（中国からの帰国者・接触者、37.5℃以上の発熱が４日間以上）は「助言」だ。和歌山県の仁坂知事は「国の基準は自県の実態にそぐわない」として、独自の基準でクラスターを早期に封じ込めた。改革成果が発揮された好事例であろう。

＜地方財政法に則った財源拠出のルール化を＞

地方財政法に関していえば、コロナ対策費用の拠出のあり方にも課題がある。地方財政法で国に対して地方との負担割合に関してのルール化に基づく拠出が求められているにもかかわらず、十分になされていない。地方は国に対して、地方財政法に則った財源拠出のルール化を求めていくべきだ。

＜地方議会は「不要・不急」の存在か？＞

地方議会の主要な役割は「決定機能」とそのための「公聴機能」であり、コロナ禍だからこそ困った人の声を聞き、条例や予算措置が求められている。しかしながら、コロナ下での地方議会は、会期短縮、質問取り止め、専決処分を容認、「執行部に迷惑をかけないように」と開店休業だ。本来地方議会が果たすべき役割が機能していない。国会は国権の最高機関であるように、地方議会は自治体の最高意思決定機関であり、地方分権改革とは、「国（国会）が決めていたことを、自治体（地方議会）が決める」ことを意味する。今の地方議会では改革成果は具現化できず、自治体は弱点を露呈させたといえる。

これからの地方分権改革の議論は、形式的なあるべき論ではなく実践的に進めるべきであり、自分たち（地域・業界・市民）にとって何が必要なのか、足元から議論を始めることが重要だ。

講演会②（2020年10月2日開催）

徳島県知事・全国知事会会長　飯泉　嘉門　氏　　「コロナ対策における地方自治体の役割と課題」

＜全国知事会は現場の声をタイムリーに国に提言＞

新型コロナウイルス感染症の拡大防止と社会経済活動の両立が求められる中、医療提供・検査体制の確保や将来世代の支援など多くの課題が顕在化した。特措法における国と都道府県の役割はわかれているが、国と地方が「心を一つ」に対策を実施することが求められている。コロナ禍において、全国知事会は現場の声をタイムリーに提言し、国は多くの要望を緊急対応策などに反映させている。

＜全国知事会の取り組み＞

１月 30 日、国が新型コロナウイルス感染症対策本部を設置すると同時に、全国知事会も新型コロナウイルス緊急対策会議（後に、全都道府県を構成員とする緊急対策本部へ）を設置。３月 10 日の国と地方の協議の場では、全国知事会長として安倍首相に「何としても『業』を守る」とのアナウンスを要請した。各業界の売上が対前年比５～６割減、観光・運輸業界は９割減と壊滅的な状況下、リーマンショック以上の融資額の用意だけでは乗り切れないとの考えから、「給付金」の創設など地域経済への一歩踏み込んだ対応、地方との前広の協議についても強く求めた。その他にも、全国知事会は、地方創生臨時交付金の増額や雇用調整助成金の引き上げや期間延長などを提言し、第２次補正予算にも反映された。５月には、新型コロナ対策検証・戦略ワーキングチームを立ち上げ、全国でエビデンスを共有し第２波・第３波に備えている。

＜徳島県、関西広域連合の取り組み＞

徳島県は国に先駆けて、全国初の「融資額連動型・給付金（融資の 10%、上限 100 万円）」を創設。また、今後の感染拡大に備え危機管理調整費を増額（10 億円）するなど、地域経済の下支えに尽力している。また、観光業支援では「とくしま応援割」「ディスカバー徳島」を実施。県民限定で宿泊と飲食の補助を行い、全国からの観光客が途絶えてしまっても県域内で上手く回るように工夫し、実際に多くの申し込みをいただいた。

関西広域連合は、医療資器材の広域融通調整や県域移動の自粛を求めるなど活動。また、関西経済同友会や関西経済連合会などの経済団体を通じて、医療用支援物資の提供なども受けた。８月には、提言「新型コロナウイルス感染症を踏まえた関西の元気回復に向けて」を発表し、東京一極集中の是正や５Ｇ等の情報基盤整備を生かした「コロナに負けない」新たな日本社会の構築を訴えた。

３．アンケートを通じて得られた知見

（１）アンケートの目的

コロナ禍を通じて、国や地方の役割は、どのようなものなのか、地方分権・地方自治は、何のためにあり、何のためになされなければならないのか。今こそ、地方分権について問い直し、自分たちが住み暮らすまちのことは自分たちが決める、一番近い行政単位から決めることができるようにすることが求められる。しかしながら、現状の地方分権ではそれができないのではないか、住民が解決を求める喫緊の課題に対応できていないのではないか。

どこに、問題点があるのか、問題解決にはどうしたらよいのかを探るために、今回、コロナ対策を実施する都道府県及び指定都市にアンケートを実施した。

（２）アンケートの結果と考察

2020 年 11 月 6 日～11 月 30 日にかけて、全国の都道府県と指定都市にアンケートを実施し、全 67 自治体（回答率 100％）から回答を得た。

※アンケートの結果と考察は、2020 年 11 月末時点の情報をベースにまとめた（一部期限後の回答も含む）。

アンケート結果は、８つの観点（①役割分担、②首長の権限、③財源（財務）、④人員、⑤行政間の連携（広域連携含む、）、⑥住民との関係、⑦企業との関係、⑧今後の地方分権改革）で考察した。

総じて、地方は現場の声に即してスピード感ある対応を心掛け、工夫を凝らし、この国難といえる危機を乗り越えようと必死に動いている姿が浮き彫りになった。また、すべての自治体から、地方分権の更なる推進を求める声が上がった。

コロナ禍の対応について、政府は、基本的対応は地方自治体が行うという特措法の基本的枠組みにもかかわらず、地方自治体に事前協議を求めるという権限の事実上の制限を課し、また、財政的な支援も事後的に拡大していくという対応をとった。それゆえ、地方自治体においては、地方分権における地方の実情に即した対応という要請と、国による関与の要請、あるいは、協議・連携への要請と権限の明確化の要請をどのように調整するのか深い戸惑いが示された。

なお、各自治体の具体的な取り組みについては、「コロナ禍での自治体対応事例集」として、報告書の別冊にまとめた。今後も災害など国難と思われる事態は起きる可能性がある。そのようなときに現場から発せられた生の声を大切にしながら、そのときを振り返り、反省し、次の危機管理体制構築に向けて実効性ある形をつくって欲しい。

①国と地方自治体の役割について（Q1-1～1-2）

Q1-1「コロナ対応の主体はどこがなるべきか。（複数回答可）」において、「ｄ．国、都道府県、市町村が、現在の制度のもと、協議・連携して対応すべき」（23％）、「ｅ．国、都道府県、市町村の役割分担を明確化し、それぞれの役割を果たしていくべき」（56％）に多くの回答が集中したことからも、協議・連携への要請と役割分担の明確化の要請が存在しているということができよう。**Q1-2「現実的なコロナ対応はどうなっていますか。（複数回答可）」**においても、「ｄ．協議・連携の場がない」（７％）、「ｅ．役割分担が明確でない」（46％）との指摘がなされ同じ方向性を示している。

②首長の権限について（Q2-1～2-2）

Q2-1「本年 3 月 13 日に成立した新型コロナ対策の特別措置法に基づき、地方自治体がコロナ対応を行うにあたって首長の権限の曖昧さが指摘されました（例：法的根拠がない中での自治体独自の緊急事態宣言/対応など）。この点について、どのようにお考えでしょうか。その理由もお教え下さい。」においては、「ａ．問題なし」との回答が 18%にとどまったのに対して、「ｃ．問題あり」、「ｂ．問題があったが概ね上手くいった」との回答が合わせて 75%を超えるなど、**コロナ対応における首長の権限面の問題**が指摘された。

その理由を分類すると、Ａ～Ｅに分類することができた。複数回答可能なので、重複が生じているものの、Ａ：13、Ｂ：12、Ｃ：10（うち指定都市３）、Ｄ：10、Ｅ：13（うち指定都市 11）となり、ほぼ拮抗した状況であることが窺えた。

Ａ：長の制限できる事象・行動をより広くできないのか
Ｂ：制限をより厳しくできないのか
Ｃ：補償・補助の基準を誰がどのように設定して、その財源をどのように担保するのか
Ｄ：国と地方との間に不整合が生じる
Ｅ：自治体間での不整合が生じる

首長の権限面の改善点を聞いた**Q2-2「A2-1 について b（問題はあったが概ね上手くいった）、c（問題あり）と回答頂いた場合、首長の権限面でどのような点を改善すべきでしょうか。その内容を具体的にお教え下さい。」**については、下記Ａ～Ｄ[1]に回答を分類することができた。さらに、下記ＡＢＣは単体、というよりは、同時に複数の回答がなされる傾向が強かった（以上は、集計者の判断による分類であることを注記しておく）。

Ａ：長の制限できる事象・行動をより広くできないのか
Ｂ：制限をより厳しくできないのか
Ｃ：補償・補助の基準を誰がどのように設定して、その財源をどのように担保するのか
Ｄ[2]：組織間（国と地方間及び地方間）での不整合が生じる

具体的に、以下のような指摘がなされた。

Ａ：「地域ごとに感染状況や社会経済のあり様が異なり、感染拡大防止のためには地域の実情に合わせた措置を各都道府県知事が判断できるような制度設計にすべき」（山梨県）、「政府による緊急事態宣言の発出がない状態であっても、各自治体の感染状況に応じて知事が緊急事態宣言下と同様に休業要請やその他の必要な措置をとることが可能になるよう改善するべき」（大阪府）など

[1] DE を除いた分類の方向性は、Q2-1 と同じではあるが、改善策への回答となるために、同一自治体でも Q2-1 と異なる分類になる点、注意されたい。

[2] Q2-1 では、問題の解析のために回答を、Ｄ：国と地方との間に不整合が生じる、Ｅ：自治体間での不整合が生じる、に分けたが、改善策を問うた Q2-2 では、両者をまとめて組織間での不整合が生じると分類した。

Ｂ：「休業要請に応じない事業者への罰則を法律に規定すべき」（栃木県）、「感染拡大防止のため、宿泊療養施設への『療養を求める勧告』や、保健所による『積極的疫学調査』や『健康観察』を担保するための『罰則規定』、都道府県知事による事業者への『休業要請』の実効性を担保するための『罰則規定』などの法的措置を講じることが必要」（徳島県）など

Ｃ：「全国一律の協力金の制度化が必要である」（福井県）、「法に基づき知事が行った要請を実効性のあるものとするためには、強制力を持って行うことができる法整備の検討が必要。一方で、仮に罰則を伴う形で実施する場合には、何らかの補償が伴わないと憲法の財産権の保障との整合性が問われるのではないかと思われるため、十分議論・検討が必要」（富山県）など

Ｄ：「精神疾患や基礎疾患のある陽性患者といった専門性を要する医療体制については、県が中心となって広域的な体制をとり、そうでない患者は指定都市が対応するなど、地域の実情に応じた医療体制の迅速な確保に向けて、特に感染者の急増時は、感染者が多い指定都市と県との役割分担を明確にするべきである」（相模原市）や、「『特別自治市』構想等の実現も見据え、特措法を改正して指定都市と道府県の役割分担（要請・指示等）を見直す必要がある」（岡山市）、「所要の法改正が必要」（長野県）など

この点から見ると、**現状の長の権限では不十分であると考えており、私権の制限を厳しくすべきである、補償・補助を含めた基準づくりとその財源確保の問題がある、という点について相互関連性を有するという問題点**が浮かび上がった。

また、Q2-1 においてＤやＥ、Q2-2 においてＤとの回答が多かったことからも、**国と都道府県、都道府県と市町村、都道府県相互間のそれぞれの組織間において不整合が生じることも多くある、という問題点**が存するというべきであろう。**地方分権における地方の実情に即した対応という要請と、国による関与の要請という相反する性質をどのように調整するのかという問題**が浮き彫りになったといえる。

指定都市からは「特措法に基づく都道府県の権限について、希望する指定都市へ事務・権限・財源を付与し、指定都市が地域の実情に応じて、柔軟かつ機動的に感染症対策を実施できる仕組みの構築が必要」（横浜市）という意見も寄せられた。

さらには、地方自治体間での資産その他において格差が存し、それが地方自治体の取りうる措置に影響をもたらしているという側面があることが窺え、**時宜に応じた有効な対策が取れない**という悲鳴にも似た声が寄せられた。

③地方自治体の財源（財務）について（Q2-3～2-6）

※本情報は、2020 年 11 月末時点のものであり、第３次補正予算（2021 年１月）の財源手当によって解決済のものもある。

コロナ対応に関する自主財源の不足について聞いた**Q2-3「コロナ対応にあたって、多くの地方自治体で自主財源の不足が指摘されました。この点について、どのようにお考えでしょうか。その理由もお教えください。」**では、52％の自治体が「ｃ．問題あり」と答えた。「ｂ．問題はあったが概ね上手くいった」と合わせると**90％以上の自治体が財源に問題があると指摘**した。

都道府県では、国の「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」を活用し、感染拡大を食い止めるため、休業要請を行い、「協力金」等の支給を行っているが、**多くの都道府県が財政調整基金を取り崩し**てきたという。また、指定都市からは「新型コロナウイルス感染症対策地方創生臨時交付金」の算定方法、「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」については直接交付を受けられないことに不満が出た。

具体的には、「今年度の県税収入が大幅に減少する見込みであるため、減収補てん債を発行するほか、国交付金などを積極的に活用することにより財源対策を実施しているが、なお不足する財源について財政調整基金を取り崩して対応せざるを得ない状況」（福井県）、「臨時交付金の活用見込額が交付限度額を超えている状況であり、限度額超過分は自主財源により手当てしている状況」（和歌山県）、「景気に対して安定的とされてきた税目にも、想定を超える大きな減収が生じることが懸念され、特に都道府県税の約３割を占める基幹税である地方消費税の減収が見込まれ、地方財政の安定的な運営に大きな支障を招く」（神奈川県）との意見が寄せられた。

財源面の改善点を聞いた**Q2-4「A2-3 について、b（問題はあったが概ね上手くいった）、c（問題あり）と回答頂いた場合、財源面でどのような点を改善すべきでしょうか。その内容を具体的にお教え下さい。」**については、**コロナ対策の財源は、国が責任を持つべきというのが主たる意見**であった。Q2-3 でも指摘があったように、新型コロナによる消費低迷や景気悪化で大幅な地方税の減収が予想されることから、**国の財政支援は不可欠**とする声が多かった。また、**交付金の増額や使途に関する柔軟な運用を求める意見も数多く**みられた。

具体的な対応策としては、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金や新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金について、国が今年度分の増額を行うとともに来年度も継続すること」（大分県）、「国制度である減収補填債や調整債、地方税の徴収猶予特例債を活用するものの、現行の減収補填制度では、地方消費税などが対象外であるため、対象税目を拡充する必要がある」、「リーマンショック時の交付税の別枠加算措置を行うなど、地方一般財源総額の確保を要請することに加え、留保財源の大幅な減少に対する地方財政法第５条の例外としての特例地方債の創設などが必要」（兵庫県）との意見も認められた。さらに、歩を進め「臨時財政対策債の廃止と地方交付税に係る法定率の引上げ」（香川県）と指摘するものもあった。

Q2-5「コロナ禍に伴い国から財源が拠出されましたが、必要な施策に充てることができましたか。」については、**75%の自治体が「b．できたが問題があった」**と回答した。その理由を聞いた**Q2-6「A2-5 について、b（できたが問題があった）c（できなかった）と回答頂いた場合、国からの拠出財源が使途限定であり、不足分野への使途が認められなかったからでしょうか。その内容を具体的にお教え下さい。」**では、**交付金の拠出が不十分であり、当年度に限らない、交付金の増額や使途に関する柔軟な運用**を求めるなどの指摘が数多くなされた。また、Q2-4 ではあるが、交付金に限らない地方債の活用を求める声もあった。

具体的には、次のような指摘があった。「地域の医療提供体制の実情に配慮した空床補助が認められないなどの事例があった」（沖縄県）、「医療提供体制の整備のための緊急包括支援交付金については、例えば臨時病院を開設した場合の運営費や入院患者を受け入れる病院への協力金が対象外経費

とされており、使途が限定的である」（千葉県）、「既存国庫補助金等を活用した新型コロナウイルス感染症対策（入院や検査等にかかる公費負担やPCRセンターの設置費用等）については、都道府県負担が生じ、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金等を充当することもできず、財源を確保することが困難であったこと、地方創生臨時交付金については当初は年度を超えた柔軟な対応ができなかったことなどが事業の幅を狭めることとなった」（滋賀県）。

また、**指定都市からは、交付金の宛先が都道府県であったため、直接に交付を受けられず、かつ、自らに対する配分の明示がない点に対するものや、住民一人あたりの交付額が著しく低いなどの問題点**の指摘があった。具体的には、「都道府県を対象に交付された包括支援交付金については、市町村への財源配分の権限が都道府県にあるため、地域の実情に応じて柔軟かつ機動的に感染症対策が実施できるよう、医療機関への支援や行政検査に係る公費負担の地方負担分等、対象事業を拡充するとともに、指定都市に対して必要額を直接交付する必要があると考える」（横浜市）といった意見があった。

上記と併せて、**財源不足をどのように補うのか、交付金の拠出によるのか、その他の途を選ぶのか、という問題**も見逃すわけにはいかない。

④人員について（Q2-7～2-8）

コロナ対応についての人員確保の有無を聞いた**Q2-7「地方自治体として、コロナ対応に必要な人員を確保し、適切に配置できましたか。」**では、「ａ．できた」（37%）とする自治体も多かったが、それを上回る55%の自治体が「ｂ．できたが問題があった」と回答した。

具体的には、次のような指摘がなされた。「新型コロナウイルス感染症の拡大期において、想定されていなかった新たな業務が日々生じるなど、保健師や保健所職員などの一部の職員に業務が偏ってしまった」（埼玉県）や「通常の組織体制に加えて、緊急時における保健所や対策本部における迅速な人員確保の仕組みづくりが必要となる」（三重県）、「新型コロナウイルス感染症対策に対応するため、各所属からの応援や、委託、臨時職員の活用など、様々な取組により、人員の確保に向け様々な取組を実施したが、クラスター発生時など、積極的疫学調査を実施する保健所職員をはじめ、多くの職員に時間外勤務や休日出勤など過大な負担をかける状況になっている」（広島県）。

その問題点を聞いたQ2-8にて、業務量の一般的増加に関しては、多くの自治体で行政内の横断的対応で対処できていたようであるが、保健師等の医療系専門職員の業務偏重・不足を埋めることに腐心していたという実態が窺えた。**人員不足、特に、専門職の手当をどのようにするのか、平時から考えておかなければならない問題**のように思われる。そのような中、従前の地方自治体の枠を超えての活動などがなされている状況も窺い知ることができた。

⑤行政間の連携（広域連携を含む）について（Q3-1～3-3）

行政間の連携について聞いた**Q3-1「国や市町村/都道府県との連携に課題はありましたか。その内容を具体的にお教えください。」**では、県・市町連携推進本部「チーム愛媛」を軸に対応できた、とする愛媛県のように、連携に問題がなかったとするところがあるが、医療体制分野で、基礎情報が保健所設置市から国に直接報告され、県に集約される仕組みでないとの指摘や、都道府県や市によって感染状況や保健所の規模に大きな差があって対応に苦慮しているとの指摘があった。

また、コロナ感染者等に係る情報の公表基準について、都道府県によって公表範囲に差があり、市町村との共有範囲も明らかでないとの指摘、あるいは、国（厚労省）が統一的な基準を設けていないとの指摘もあった。

Q3-2「国や市町村/都道府県との役割分担に課題はありましたか。その内容を具体的にお教えください。」では、役割分担について、国と都道府県と指定都市の役割分担がわかりづらい、基準が不明確であるとの意見が多かった。また、国の支援策についての問い合わせ対応や多言語対応等、各自治体の作業負担が大きいとの声が多く寄せられた。市町村への患者情報の提供につき、個人情報保護との兼ね合いで対応に苦慮しているとの指摘があった。

Q3-3「コロナ対応において、広域連携の取り組みはありましたか。広域連携にあたって工夫された点・苦労された点・今後の課題などを具体的にお教え下さい。」については、全国知事会、東北、関東、中部、関西、中国、九州などそれぞれ共同で Web 会議を開催し、提言をまとめて発信したり、自粛の呼びかけを行うなど多様な対応を実施していた。「関西広域連合」や「九州・山口９県」での広域連携で医療に関する相互協力等がなされるなど、これまで以上に自治体の垣根を越えた相互協力が行われてきたようだ。

⑥住民との関係について（Q4-1～4-4）

住民への情報提供について聞いた**Q4-1「住民への情報提供（LINE 等）として、どのような取り組みがありましたか。具体的に実施したこと、実施しようとしてできなかったことを具体的にお教えください。」**では、都道府県、指定都市ともに LINE、Facebook、Twitter 等の SNS を含む多様な媒体を通じて、幅広い世代の住民への情報提供に尽力したことが窺えた。

住民との意見交換について聞いた**Q4-2「住民や各種団体との意見交換として、どのような取り組みがありましたか。その内容を具体的にお教え下さい。」**では、濃淡の差があるものの、各自治体ともに、経済団体や自治会連合会はじめ各種団体との情報連携を進めてきたといえよう。説明会、要望書の受領、双方向の意見交換などを通じて、現場の声を吸い上げて政策反映に努めたことが見受けられた。具体的には、「感染拡大のいわば『急所』と言われる歓楽街に着目し、社交飲食業組合やホストクラブ関係者等と意見交換を実施。頂いた意見等を踏まえて、府と連携しながら効果的な感染予防対策を検討している」（大阪市）という事例があった。

特に、学校の一斉休校について聞いた**Q4-3「特に学校一斉休校に伴う対応について、住民や各種団体との意見交換として、どのような取り組みがありましたか。その内容を具体的にお教え下さい。」**では、PTA 等との情報連携・学習等の支援・心のケアなどが特筆された。

住民からの要望への対応を聞いた**Q4-4「住民・各種団体からの要望・要請に対して、どのような取り組みがありましたか。具体的に実施したこと、実施しようとしてできなかったことを具体的にお教えください。」**では、それぞれの自治体の規模、財政状況、人的状況に応じて、機動的かつ多岐にわたってなされたことが窺えた。

住民との関係においては、それぞれの自治体が、苦労して住民への情報提供を行っていた状況が明らかになったが、声を上げられない社会的弱者の声を十分に吸収できたのか。本アンケートでは明らかにならなかったが、今後の検証が必要であろう。

⑦企業との関係について（Q5-1～5-3）

Q5-1「国による「雇用調整助成金」や「持続化給付金」に加え、独自の企業支援（助成金・補助金等）をされる中で、どのような点を重視・工夫されましたか。その内容を具体的にお教え下さい。」、Q5-2「地方自治体から企業へ要請（休業要請等）する場合の課題は何でしょうか。」、Q5-3「企業から地方自治体への要望の中で、具体的に実施したこと、実施しようとしてできなかったことを具体的にお教えください。」では、<u>各自治体が独自に工夫して企業支援</u>を行っていたことがわかった。

具体的には、コロナ危機を乗り切るため、各自治体は<u>企業の事業継続や雇用維持の支援</u>（融資などによる資金繰り、休業補償の協力金などによる短期止血）をする一方で、<u>新しい環境整備のための助成や、需要刺激策</u>として県内商品の周知アピールや商品券の配布といった工夫をしたようだ。<u>国の制度では行き届かない部分の補完を行うとともに、国に先んじて地域の実情に合わせた支援に尽力</u>していることがわかった。ただし、財政問題や国の制度との調整の観点から、十分に出来ていないとの自己批判も見られた。

また、業界団体との連絡の困難性についての指摘があった点、関西経済同友会は経済人個人の集合体であり、業界団体とは異なるものであるが、政策提言集団として新たな経済的ネットワークの構築も含めて、真摯に受け止めるべき問題と思われる。

今回、各自治体は、それぞれの工夫のもと、企業支援を行ったといえるが、企業との間で十分な情報交換ができたといえるか、更なる検証が求められる。

⑧今後の地方分権改革について（Q6-1～6-2）

Q6-1「コロナ禍では、国と地方の関係性で様々な課題が顕在化しました。今後の対応として、地方分権改革は必要だとお考えでしょうか。」においては、<u>すべての自治体が、地方分権改革は「ａ．必要だ」と回答</u>した。

その理由を聞いたQ6-2においては、国と地方との間の権限と役割の曖昧さを指摘し、地域の実情に即した地方分権のあり方を説く中で、「国の役割を国家としての存立に関わる事務など本来国が果たすべき役割に限定していくこと」（新潟県）、「地方のことは地方自らの判断と権限、財源で取り組める分権型社会を実現することが必要である」（兵庫県）といった指摘があった。また、「『中央省庁の地方移転』や『大企業の地方分散』、『地方大学の魅力化・定員増』により、大都市部への過度な人口集中を是正し、国家構造を転換する『新次元の分散型国土』を構築していくことが必要」（徳島県）のように、新次元の地方自治にまで言及するものがあった。

指定都市においても、「指定都市が所在する道府県内の感染者数の約半数を指定都市が占める中、保健所、学校、保育所、介護施設等を所管し、かつ経済活動の中心となっている指定都市がより一層大きな役割を果たすことができるよう、希望する指定都市へ事務・権限・財源を付与することで、地域の実情に応じて柔軟かつ機動的に感染症対策を実施できると考えられる」（横浜市）、「基礎自治体優先の原則に基づいて国・都道府県・市区町村の役割と権限を見直し、市民に最も身近な基礎自治体に対し、国や都道府県から権限と財源を大幅に移譲し、地域のことは地域で決め、実行できる仕組みを構築することが必要である」（京都市）、「真に広域自治体が担わなければならない役割以外は全て大都市の役割とし」（福岡市）のように、（希望する）基礎自治体にこそ、権限等を付与すべきであるとの意見が出され、地方自治の多層性の調整が求められる可能性がある。

自治体として、**地域の実情に応じて対応できる権限（役割分担を含む）・財源のあり方などに対する強い疑問**が投げかけられており、**その疑問を十分に吸い上げて、迅速かつ丁寧に対応**することを地方が求めているといえよう。

なお、「国の法令等が地方自治体のデジタル化の障壁となっており、国における見直しが必要である」（茨城県）のように、デジタル化の推進を説くものもあった。

４．委員会活動を通じて見えてきた課題と対応の方向性

今年度の活動ならびに実施アンケートの分析を通じて、主に、国と地方の役割分担、権限、財源などに関する課題が浮き彫りとなった。以下、項目ごとに課題と対応の方向性を整理した。

（１）国と地方の役割分担の検証の必要性

本アンケートでも明らかになったように、国と地方の役割分担や、地方の権限については改善すべき点が多い。地方自治法では、国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本としているが、この原点に立ち返り、実態を検証し、国と地方の役割分担を見直すべきである。

また、2000 年に施行された地方分権一括法によって、国と地方の関係は「上下・主従」から「対等・協力」になった。この大前提を踏まえて、住民や現場に一番近い地方自治体がなすべき役割、そのために国として必要最低限の関与に関するという役割の方向性（近接性と補完性の原則）を改めて示し、お互いの役割分担を明らかにしたうえで大枠を再構築し、必要に応じて協働を行うなど、両者の関係性をしっかり見直すべきである。

また、感染症対策と経済の維持をどのように調整するのか、という地域レベルの問題と国家的レベルの問題の調整のあり方に関して、地方分権の流れを維持しながら、どのように整合性を持たせるのかを十分に検討する必要がある。

（２）地方への権限移譲に関する検証の必要性

国と地方の役割分担に関する検証を速やかにかつ適切に行ったのち、あるいはそれと並行して、具体的な権限移譲の進め方、充実が問われる。例えば、現行の制度では、地方分権改革を推進する手段として、2014 年から「提案募集方式」が導入されている。「提案募集方式」は、国が地方から提案を受けると、関係府省庁と調整し、権限移譲や規制緩和を検討するものだが、まずもってこの制度が、地方への権限移譲を進める適切な手段であるかを検証すべきであろう。

当会は、過去の委員会活動でも複数の自治体にヒアリングや意見交換を行い、現場に近いからこそできること、住民からの声を直接反映することの大切さを切実に感じてきた。また、自治体にはそれを成し遂げるだけの人材や熱意がある。現在の「提案募集方式」は極論をいえば、地方の提案を国が「可か不可」で決めるものでしかない。しかし、求められるのは、目的が正しいのか、正しければそれをどうやって実現するかというロードマップであり、具体的提案の可否ではない。地方への権限移譲の手段として、「提案募集方式」が適切な手段といえるのか、適切な手段であるとするならば、十分に機能するように、その制度設計を検証すべきと考える。

（３）財源対応

コロナ禍という国難を次の世代に先送りすることなく自分たちの世代で決着をつけていくために、国としての財源問題にもメスを入れるべきだ。今だからこそ、削るべきは削るという当たり前のことは実行しながら、根本的な財政立て直しが急務であることは明らかである。国民一人ひとりが自分たちの国は自分たちで守るという意識を持って、苦渋の選択である途も受け入れ

ることを視野に入れながら、まっすぐに生活・経済活動の立て直しに進んでいくことが経営者の立場からは望まれる。

また、地方財政に目を向ければ、アンケートでも指摘されたように、今回のコロナ対応に関して地方自治体の財産は、財政調整基金の取り崩しなど損耗が厳しく、また、次年度以降の更なる悪化が懸念されている。コロナ禍のような国難においては、短期的には、国が責任を持って必要な対策費用を拠出すべきだが、中長期的には現行の税制も含めて、抜本的な改革について議論すべきと考える。2001 年に成立した小泉内閣による三位一体の改革は、「地方の権限と責任を大幅に拡大し、歳入・歳出両面での地方の自由度を高めることで、真に住民に必要な行政サービスを地方が自らの責任で自主的、効率的に選択できる幅を拡大するとともに、国・地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築を図る（地方財政白書より引用）」ことを目的に、国庫補助負担金廃止・縮小、税財源移譲、地方交付税を一体的に見直し、国から地方への税源移譲を目指した。しかし、その実態としては、国から地方への補助金は減った一方で、十分な税源移譲は進まなかった。結果として、地方自治体の財政は苦しくなったといわれている。いわば、道半ばの改革といえるだろう。地方は、地方の実情に合わせた施策を実行するための自主財源をどう確保するのか、地方税の充足を図ることはもちろんだが、地方交付税などの国から地方への財源配分のあり方についても改めて議論し、変えるべきものは変えていくべきである。

最後に、2019 年度税制大綱で、地方法人税の一部が国税化されたが、こうした動きが地方分権の流れに逆行したものではないかとの問題提起もしておく。地方自治の原則は、自前の税収で歳出を賄うことが基本だ。地方間の過度な財政力格差の是正は必要であるが、前述のように、そもそもの地方財政のあり方、国と地方の財源配分のあり方について、現行税制を含めて体系的に見直すべきと考える。

（４）危機管理体制の構築

今回の新型コロナウイルス感染症対策において、日本の危機管理体制の甘さが露呈した。「すべてが初めてのことであるが故に後手に回った」という答弁をよく聞くが、スペイン風邪、SARS（重症急性呼吸器症候群）をはじめ、人類は、多くの感染症と闘ってきたし、未知の感染症の発生・流行は当然に予測されていた。

にもかかわらず、十分な予測・対応制度の検証及び構築・訓練等の事前準備は十分になされていなかったとの評価は免れないであろう。今後の対応として、水際対策など国家的危機管理として国が責任をもって取り組む部分と、地方が地域の実情に応じて取り組む部分との整理が必要と考える。これを機に危機管理体制の見直しはもちろんのこと、国の危機管理体制の構築、特に危機が生じた場合、各省庁を横断的にまとめ、一元的に問題点を把握し、解決方法を地方と協議しながら発信できる内閣総理大臣の代理ともいえる部署を創設すべきである。また、その部署には地方から出向者を日々受け入れ、国からは地方に対してリエゾンを出すことで相互に課題を早期把握し、解決していくための手法の構築が検討されなければならない。なお、この点については、一元管理とは別に、地方自治体間のネットワークを充実させるという方向性もありうるところであることを注記しておく。

また、具体的な危機対応時以外でも、南海トラフ地震や大規模土砂災害・河川の氾濫等、生活

のインフラが崩壊するような危機的状況を想定した対策を全省から知恵を集めて日々練り直し、国と地方自治体が協力体制を改めて構築し、国民とともに訓練を実施しておくべきである。危機は自分のそばにいつもある、という認識を国民に植え付けるのも大切な国の役割と考えるべきだ。地方分権と切り離して考えるべきか否かという問題はあるにせよ、座視できない問題である。

（５）地方自治体と住民自身の「主体性」と「覚悟」

上述したことを実行していく上では、地方自治体の「主体性」と「覚悟」が問われる。国と地方の役割分担を明確にし、それに伴う権限や財源を移譲するということは、その責任を地方自治体が負うことを意味する。つまり、「権限」と「責任」はセットであるということだ。

今年度の委員会活動で最も印象的だったのは、「地方分権改革の精神が、国側にも、自治体側にも理解されていない」という片山教授の指摘であった。基本的対処方針で国が事前協議を求めたこと、それに対して自治体が応じたことは正しかったのか検証が必要だろう。地方分権改革によって国と地方は「対等・協力」関係になったが、奇しくも、コロナ対応を通じて、その実態は異なることをお互いに示す結果となった。国は行き過ぎた干渉をやめるべきであるし、地方は主体的に行動し、その結果と責任は自らが背負うべきである。今回のコロナ禍は、国と地方の関係性を考える上で、現行制度は不十分であることを明らかにするとともに、地方自治体に対して「地方分権改革の受け皿」を担いうるのか、その覚悟を問うものであったといえよう。

また、地方自治体の「覚悟」とは、言い換えれば、住民自身の「覚悟」でもある。地方のことは地方が決めて実行するということは、首長はリーダーシップが求められ、その政策の可否の判断は地方議会にゆだねられる。そして、首長と地方議員の選挙権を有するのは住民自身である。

住民サイドの課題として、自分たちのまちは自分たちで守る、自分たちで創る、という住民意識の醸成を図っていくべきである。何でも国や地方自治体に頼るのではなく、自治とは自分たちで考え、自分たちで治めていくことという原則を理解し、自分たちで解決していくために必要であれば我慢し、必要であれば皆で団結して行動するという「当たり前のことを当たり前にできる住民」でなければならない。

その上で、我々は、相互扶助の精神を忘れてはならない。コロナだけでなく、地震などの自然災害が多い日本にとって、誰しもが突発的に社会的弱者になってしまう可能性がある。自助、公助に加え、「共助」を念頭に置いて、十分な配慮と仕組みづくりを考えていく必要がある。

５．おわりに

地方分権は、明治以来の中央集権制の弊害の除去という側面で問われてきた。しかし、本質的には自分たちのことは自分たちの手でという地方自治を問うべきではないか。確かに、コロナ禍という、強大な対応力を必要とする国難ともいえる災害下において、国による対応が必要という点も現状においては是認されうるべきものである。しかし、それによって、住民の生命・財産が侵害されることがあってはならない。そのためにも、自分たちのことは自分たちの手でという、地方自治のスピリットが十分に尊重・機能されなければならないはずである。今一度、地方自治に関して、その本質論・機能論を含めての広く深い考察がなされる良い時期といえよう。

関西経済同友会は、1996 年に初めて地方分権委員会を設置してから今日まで、地方経済の活性化なくして日本経済の発展はない、地域にとってベストな選択をするには地域経営計画は地域が主導すべき、との思いから、地方分権や地方自治について議論してきた。具体的には、基礎自治体の強化のあり方、道州制への移行、地方議会の改革、関西広域連合の進化などについて提言するとともに、大阪府政・大阪市政に対しても、府市統合（二重行政の解消）や交通局の民営化など、様々な提言をしてきた。また、コロナ禍においては、他の経済団体に先駆けて関西広域連合への医療物資の提供や、大阪府などからの要請の当会会員への周知、対内外を問わないデジタル化の促進、事務局はもとより会員企業への在宅勤務の奨励などを行ってきた。我々は、経営者による提言団体として、今後も果たすべき役割を考えていかなければならない。

従来から国と地方の関係性についての問題は指摘されてきたが、コロナ禍によって、改めて多くの問題が浮き彫りになった。今回、アンケート調査を通じて、現場が抱える問題の一部が実証されたといえよう。我々は諸課題を整理し、その解決策を探っていかなければならない。そして、国や自治体だけではなく、我々自身も、住民自治の観点から意識改革が求められることを痛感した。本報告書が、地方分権や地方自治のあり方に関して活発な議論が起こる一助となることを願う。

最後に、本報告書の作成にあたって、コロナ対応で多大な業務負担がかかる中、アンケート調査に協力いただいた都道府県、指定都市の皆さまに深く感謝申し上げる。

以上

◆巻末資料

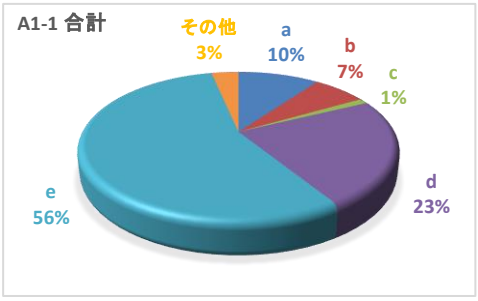
・アンケート集計及びコメント分類

※以下、2020 年 11 月末時点の情報をベースにまとめた。

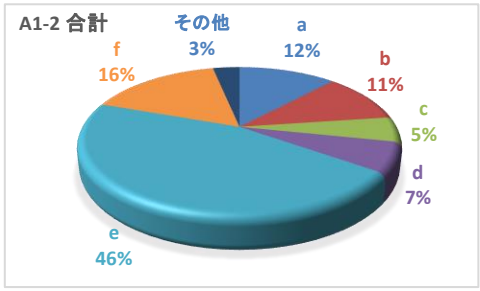
１．国と地方自治体の役割について（Q1-1～1-2）

コロナ対応における国と地方自治体の役割について、半数以上の都道府県、指定都市が「役割分担の明確化」を求めていることがわかった。

Ｑ１－１：コロナ対応はどこが主体となるべきと考えますか。（複数回答可）
Ａ１－１：a　国難に直結するものなので国が主体となるべき
　　b　地域ごとに状況が異なるので都道府県が主体となるべき
　　c　住民に近い市町村が主体となるべき
　　d　国、都道府県、市町村が、現在の制度のもと、
　　協議・連携して対応すべき
　　e　国、都道府県、市町村の役割分担を明確化し、
　　それぞれの役割を果たしていくべき



Ｑ１－２：現実的なコロナ対応はどうなっていますか。（複数回答可）
Ａ１－２：a　国に権限・財源が集中しすぎ
　　b　都道府県に依存しすぎ
　　c　市町村の負担が大きすぎる
　　d　協議・連携の場がない
　　e　役割分担が明確でない
　　f　適切な分担がなされている



２．首長の権限について（Q2-1～2-2）

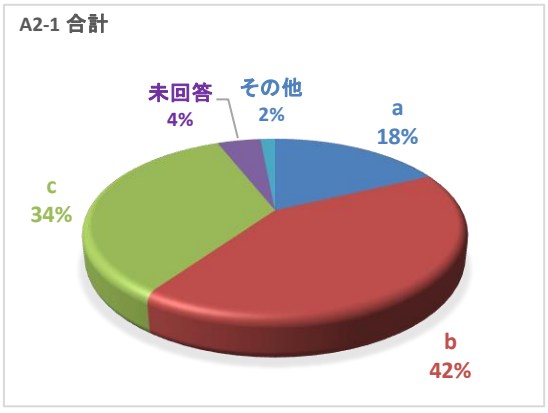
首長の権限の曖昧さについては、「ｂ．問題はあったが概ね上手くいった」が一番多かったが、「ｃ．問題あり」とする回答も３割以上あり、コロナ対応における首長の権限に何らかの問題があると約８割の自治体が指摘した。

Ｑ２－１：
本年 3 月 13 日に成立した新型コロナ対策の特別措置法に基づき、
地方自治体がコロナ対応を行うにあたって首長の権限の曖昧さが
指摘されました（例：法的根拠がない中での自治体独自の緊急事
態宣言/対応など）。この点について、どのようにお考えでしょうか。
その理由もお教え下さい。

Ａ２－１：
a　問題なし　b　問題はあったが概ね上手くいった　c　問題あり
（理由）

Ｑ２－２：
Ａ２－１についてｂ、ｃと回答頂いた場合、首長の権限面で
どのような点を改善すべきでしょうか。その内容を具体的にお教え下さい。

Ａ２－２：（具体例）



Q2-1 の回答理由を集計すると、Ａ～Ｅに分類することができた。それぞれの項目につき 10 以上の回答者から問題点の指摘がなされた（回答に複数の指摘があったものも、それぞれの項目について１とカ

ウントした)。これに対して、未回答を含むものの**特段の問題点の指摘がなかった回答も、20 程度認められた**。

Ａ：長の制限できる事象・行動をより広くできないのか
Ｂ：制限をより厳しくできないのか
Ｃ：補償・補助の基準を誰がどのように設定して、その財源をどのように担保するのか
Ｄ：国と地方との間に不整合が生じる
Ｅ：自治体間での不整合が生じる
という問題が概括的に存する。

今回のコロナ対応を評価した場合には、その**実効性の限界が明らかになった**といえよう（行政処分としては、緊急事態宣言下において指示に従わず施設の利用を継続する場合の公表が予定されているのみで、緊急事態宣言外はもちろんのこと、緊急事態宣言下においての自粛不遵守・既公表にもかかわらず使用継続等への対応は予定されていない)。さらに分析するのであれば、**Ａ：制限できる事象・行動をより広くできないのかという範囲の問題**と、**Ｂ：制限をより厳しくできないのかという強制力の問題**とにわけることができよう。

また、**C:Aの一類型ではあるものの営業自粛（時短営業を含む）を行う場合の補助・補填をどのようにするのか、補償・補助の基準を誰がどのように設定して、その財源をどのように担保するのかという問題**が存すると思われる。

また、それらとは別に、**新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、「特措法」と称する。）の運用に関して次のような問題**があると思われる。すなわち、特措法に基づき[3]国から出された基本的対処方針では、当初なかったにもかかわらず令和２年４月 11 日改訂[4]以降分では、知事が休業の要請等を実施しようとする場合には、国への事前協議が必要とされるに至った[5]。これが、**知事等の権限を定める特措法との関係で運用上の疑義を醸し出している**とも解される。その他、**Ｄ：国と地方との関係**、あるいは**Ｅ：地方間（都道府県同士の間、都道府県と指定都市との間）という機関相互での関係に問題**が生じているとも考えられる。

首長の権限面の改善点としては、都道府県知事の権限を明確化するとともに、休業要請・指示に応じない場合の罰則規定や休業要請・指示に対する補償規定を定めることで、知事権限の強化を図っていた

---

[3] 「基本的対処方針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。」（18 条２項）
①新型インフルエンザ等の発生の状況に関する事実
②当該新型インフルエンザ等への対処に関する全般的な方針
③新型インフルエンザ等対策の実施に関する重要事項

[4] 特定都道府県は、緊急事態宣言後の様々な措置を実施するにあたっては、予め政府対策本部と協議し、迅速な情報共有を行う。政府対策本部長は、特定都道府県が適切に緊急事態措置を講じることができるよう、専門家の意見を踏まえつつ、特定都道府県と総合調整を行う（三（６）３）⑦)。

[5] 内閣官房新型コロナウイルス感染症対策室長発出にかかる「新型コロナウイルス感染症対策に関する新型インフルエンザ等緊急事態措置の実施等について」令和２年４月 16 日付閣副第 454 号

だきたい、という言葉に集約されるようだ。指定都市からは「特措法に基づく都道府県の権限について、希望する指定都市へ事務・権限・財源を付与し、指定都市が地域の実情に応じて、柔軟かつ機動的に感染症対策を実施できる仕組みの構築が必要」（横浜市）という意見も寄せられた。

また、Q2-2 の回答を集計すると、A～D[6]に分類することができ、具体的には、以下のような指摘がなされた。

A：長の制限できる事象・行動をより広くできないのか

B：制限をより厳しくできないのか

C：補償・補助の基準を誰がどのように設定して、その財源をどのように担保するのか

D[7]：組織間（国と地方間及び地方間）での不整合が生じる

A：「地域ごとに感染状況や社会経済のあり様が異なり、感染拡大防止のためには地域の実情に合わせた措置を各都道府県知事が判断できるような制度設計にすべき」（山梨県）、「政府による緊急事態宣言の発出がない状態であっても、各自治体の感染状況に応じて知事が緊急事態宣言下と同様に休業要請やその他の必要な措置をとることが可能になるよう改善するべき」（大阪府）など

B：「休業要請に応じない事業者への罰則を法律に規定すべき」（栃木県）、「感染拡大防止のため、宿泊療養施設への『療養を求める勧告』や、保健所による『積極的疫学調査』や『健康観察』を担保するための『罰則規定』、都道府県知事による事業者への『休業要請』の実効性を担保するための『罰則規定』などの法的措置を講じることが必要」（徳島県）など

C：「全国一律の協力金の制度化が必要である」（福井県）、「法に基づき知事が行った要請を実効性のあるものとするためには、強制力を持って行うことができる法整備の検討が必要。一方で、仮に罰則を伴う形で実施する場合には、何らかの補償が伴わないと憲法の財産権の保障との整合性が問われるのではないかと思われるため、十分議論・検討が必要」（富山県）など

D：「精神疾患や基礎疾患のある陽性患者といった専門性を要する医療体制については、県が中心となって広域的な体制をとり、そうでない患者は指定都市が対応するなど、地域の実情に応じた医療体制の迅速な確保に向けて、特に感染者の急増時は、感染者が多い指定都市と県との役割分担を明確にするべきである」（相模原市）や、「『特別自治市』構想等の実現も見据え、特措法を改正して指定都市と道府県の役割分担（要請・指示等）を見直す必要がある」（岡山市）、「所要の法改正が必要」（長野県）など

さらに、上記ＡＢＣは単体、というよりは、同時に複数の回答がなされる傾向が強かった（以上は、集計者の判断による分類であることを注記しておく）。

---

[6] DE を除いた分類の方向性は、Q2-1 と同じではあるが、改善策への回答となるために、同一自治体でも Q2-1 と異なる分類になる点、注意されたい。

[7] Q2-1 では、問題の解析のために回答を、D：国と地方との間に不整合が生じる、E：自治体間での不整合が生じる、に分けたが、改善策を問うた Q2-2 では、両者をまとめて組織間での不整合が生じると分類した。

この点から見ると、**現状の首長の権限では不十分であると考えており、私権の制限を厳しくすべきである、補償・補助を含めた基準づくりとその財源確保の問題がある、という点について相互関連性を有するという問題点**が浮かび上がった。

また、Q2-1 においてＤやＥ、Q2-2 においてＤとの回答が多かったことからも、**国と都道府県、都道府県と市町村、都道府県相互間のそれぞれの組織間において不整合が生じることも多くある、という問題点**が存するというべきであろう。**地方分権における地方の実情に即した対応という要請と、国による関与の要請という相反する性質をどのように調整するのかという問題**が浮き彫りになったといえる。

さらには、地方自治体間での資産その他において格差が存し、それが地方自治体の取りうる措置に影響をもたらしているという側面があることが窺え、**時宜に応じた有効な対策が取れない**という悲鳴にも似た声が寄せられた。

３．地方自治体の財源について（Q2-3～2-6）

※本情報は、2020 年 11 月末時点のものであり、第３次補正予算（2021 年１月）の財源手当によって解決済のものもある。

地方自治体の財源については、半数以上の自治体が「ｃ．問題あり」と答えた。「ｂ．問題はあったが概ね上手くいった」と合わせると、**約９割の自治体が財源に問題**があると指摘した。

都道府県では、国の「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」を活用し、感染拡大を食い止めるため、休業要請を行い、「協力金」等の支給を行っているが、**多くの都道府県が財政調整基金を取り崩し**てきたという。また、指定都市からは「新型コロナウイルス感染症対策地方創生臨時交付金」の算定方法、「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」については直接交付を受けられないことに不満が出た。

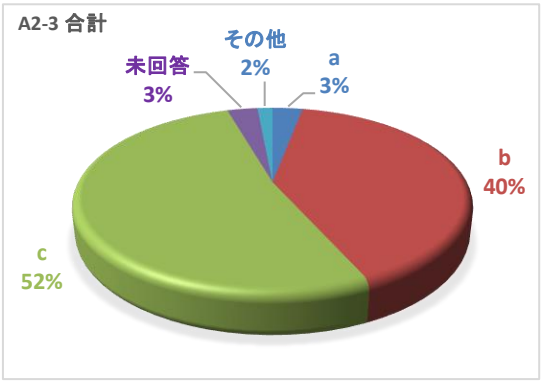
具体的には、「今年度の県税収入が大幅に減少する見込みであるため、減収補てん債を発行するほか、国交付金などを積極的に活用することにより財源対策を実施しているが、なお不足する財源について財政調整基金を取り崩して対応せざるを得ない状況」（福井県）、「臨時交付金の活用見込額が交付限度額を超えている状況であり、限度額超過分は自主財源により手当てしている状況」（和歌山県）、「景気に対して安定的とされてきた税目にも、想定を超える大きな減収が生じることが懸念され、特に都道府県税の約３割を占める基幹税である地方消費税の減収が見込まれ、地方財政の安定的な運営に大きな支障を招く」（神奈川県）との意見が寄せられた。

Ｑ２－３：
コロナ対応にあたって、多くの地方自治体で自主財源の不足が指摘されました。この点について、どのようにお考えでしょうか。その理由もお教えください。

Ａ２－３：
a　問題なし　b　問題はあったが概ね上手くいった　c　問題あり
（理由）

Ｑ２－４：
Ａ２－３について b、c と回答頂いた場合、財源面でどのような点を改善すべきでしょうか。その内容を具体的にお教え下さい。

Ａ２－４：（具体例）



財源面の改善点としては、**コロナ対策の財源は、国が責任を持つべきというのが主たる意見**であった。神奈川県は 1,100 億円の財源不足、兵庫県も 1,000 億円の減収を見込むという。Q2-3 でも指摘されたように、新型コロナによる消費低迷や景気悪化で大幅な地方税の減収が予想されることから、**国の財政支援は不可欠**とする声が多かった。また、**交付金の増額や使途に関する柔軟な運用を求める意見も数多く**みられた。具体的な対応策としては、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金や新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金について、国が今年度分の増額を行うとともに来年度も継続すること」（大分県）、「国制度である減収補填債や調整債、地方税の徴収猶予特例債を活用するものの、現行の減収補填制度では、地方消費税などが対象外であるため、対象税目を拡充する必要がある」、「リーマンショック時の交付税の別枠加算措置を行うなど、地方一般財源総額の確保を要請することに加え、留保財源の大幅な減少に対する地方財政法第５条の例外としての特例地方債の創設などが必要」（兵庫県）、との意見も認められた。さらに、歩を進め「臨時財政対策債の廃止と地方交付税に係る法定率の引上げ」（香川県）と指摘するものもあった。指定都市からは「地方税の配分割合を高めていくべき」（仙台市）という意見も出た。

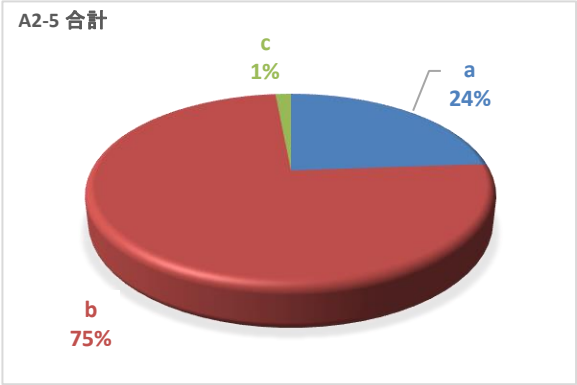
次に、Q2-5（コロナ禍に伴い、国から拠出された財源を、必要な施策に充てることができたか）については、**「国からの交付金、補助金に問題がある」という自治体が３分の２に達している**。

Ｑ２－５：
コロナ禍に伴い国から財源が拠出されましたが、必要な施策に充てることができましたか。

Ａ２－５：
a　できた　b　できたが問題があった　c　できなかった

Ｑ２－６：
Ａ２－５についてb、c と回答頂いた場合、国からの拠出財源が使途限定であり、不足分野への使途が認められなかったからでしょうか。その内容を具体的にお教え下さい。

Ａ２－６：（具体例）



拠出財源の使途についての問題点としては、「包括支援交付金」、「地方創生臨時交付金」、「指定都市独自の問題」に関する意見が多数寄せられた。全体としては、**交付金の拠出が不十分であり、当年度に限らない、交付金の増額や使途に関する柔軟な運用を求めるなどの指摘が数多くなされた。**

（１）包括支援交付金について

「包括支援交付金の使途が限定的であり、実情を踏まえた医療機関等の支援への充当が難しかった」（福島県）、「医療提供体制の整備のための緊急包括支援交付金については、例えば臨時病院を開設した場合の運営費や入院患者を受け入れる病院への協力金が対象外経費とされており、使途が限定的である」（千葉県）、「交付金の目的に則った柔軟かつ機動的な執行を可能とする制度への改善が必要と考える。具体的には、重症患者を受入れるための臨時医療施設の運営費等への交付金の適用、コロナ患者の受入れのために休止した病床に対する空床確保料の交付対象の拡大及びコロナ患者の受入病床確保に必要な

改修工事費への交付金の適用など」（大阪府）、「地域の医療提供体制の実情に配慮した空床補助が認められないなどの事例があった」（沖縄県）のように、**医療機関に関する十分な活用を求める**声があった。

また、「薬局や、あん摩マッサージ指圧・鍼灸等の事業所、保健所において、新型コロナウイルス感染症への対応を行う職員は、支給対象外である。医療従事者等の危険手当や医療資機材の備蓄経費に充当できない」（徳島県）との指摘もなされた。

（２）地方創生臨時交付金について

「既存国庫補助金等を活用した新型コロナウイルス感染症対策（入院や検査等にかかる公費負担やPCR センターの設置費用等）については、都道府県負担が生じ、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金等を充当することもできず、財源を確保することが困難であったこと、地方創生臨時交付金については当初は年度を超えた柔軟な対応ができなかったことなどが事業の幅を狭めることとなった」（滋賀県）や、使途として損失補償が認められていないため、指定管理者が収入として見込んでいる使用料・手数料の減収分の補填が難しいといったような**使途限定に対する不満**、あるいは「県制度融資に係る『信用保証料補助事業』については基金の対象とされたものの、対象期間が令和７年度までとされており、令和８年度以降の負担については対象外とされており、『信用保証協会に対する損失補償』や『預託原資調達に伴う借入金利息負担』についても、将来にわたり多額の財政負担が生じることが想定されるが、特段の財政支援は措置されていない」（山口県）というように、**使途が範囲内であったとしても不足が予測されるものへの強い懸念などの問題点**が示されている。

（３）指定都市独自の問題

「新型コロナウイルス感染症への対応として緊急に必要となる感染拡大防止策の実施や医療提供体制の整備等のために国から交付される『新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金』は、指定都市が直接交付を受けることができず、また、指定都市分の明示もないことから、地域の実情に応じて、柔軟かつ機動的に活用できる仕組みとなっていない。また、都道府県・市町村に交付される『新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金』についても、指定都市は、住民一人当たりの交付限度額が他市町村に比べ著しく低い状況となっている」（相模原市）、「都道府県を対象に交付された包括支援交付金については、市町村への財源配分の権限が都道府県にあるため、地域の実情に応じて柔軟かつ機動的に感染症対策が実施できるよう、医療機関への支援や行政検査に係る公費負担の地方負担分等、対象事業を拡充するとともに、指定都市に対して必要額を直接交付する必要があると考える」（横浜市）との指摘が存するように、**指定都市は、直接に交付を受けられず、かつ、自らに対する配分の明示がない点に対するものや、住民一人あたりの交付額が著しく低いなどの、問題点の指摘**が複数寄せられた。

４．人員について（Q2-7～2-8）

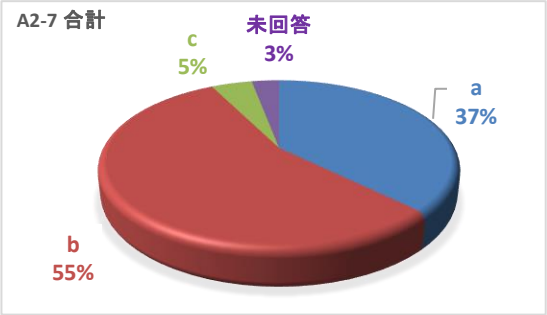
コロナ対応に必要な人員を確保できたかでは、約半数が「b．できたが問題があった」とした一方で、約４割が「a．できた」と回答した。**コロナ禍という難局の中、自治体は限りある人的シーズを活用し、創意工夫で乗り切ろうとしている**ことが垣間見えた。

Ｑ２－７：
地方自治体として、コロナ対応に必要な人員を確保し、
適切に配置できましたか。

Ａ２－７：
a　できた　b　できたが問題があった　c　できなかった

Ｑ２－８：
Ａ２－７についてb、cと回答頂いた場合、その内容を具体的にお教え下さい。

Ａ２－８：（具体例）



具体的には、「保健所やPCR検査を行う機関等について、人員の確保に苦慮している」（奈良県）、「新型コロナウイルス感染症の拡大期において、想定されていなかった新たな業務が日々生じるなど、保健師や保健所職員などの一部の職員に業務が偏ってしまった」（埼玉県）、「通常の組織体制に加えて、緊急時における保健所や対策本部における迅速な人員確保の仕組みづくりが必要となる」（三重県）、「新型コロナウイルス感染症対策に対応するため、各所属からの応援や、委託、臨時職員の活用など、様々な取組により、人員の確保に向け様々な取組を実施したが、クラスター発生時など、積極的疫学調査を実施する保健所職員をはじめ、多くの職員に時間外勤務や休日出勤など過大な負担をかける状況になっている」（広島県）といった意見が多く、一部の職員に業務が集中して長時間の超過勤務も生じたとの意見も見受けられた。急遽、保健師を採用しようとしたところもいくつかあるようだが、募集から実際の配置まで半年以上かかる保健所もあるなど、保健師等の採用に時間を要している、といった意見が多かった。

保健師などの専門職員の不足や、業務の偏重への対処としては、「**感染状況により必要となる業務量が急激に変化するため、その後は状況に応じた柔軟で機動的な応援体制を組むことにより対応**した。（保健師以外で対応可能な業務（簡単な電話対応や患者・検体搬送、各種事務手続き）については、全庁での応援体制を組んで対応。）また、対策に係る業務が一定期間、継続的に生じる場合は、業務内容や業務量に応じて人事異動や兼務発令により対応した。そのほか、宿泊療養施設の運営の一部委託化や会計年度任用職員の採用を行った」（埼玉県）などのように、**応援体制の構築（庁内外、場合によっては民間による）を行った**ようだ。

５．行政間の連携（広域連携を含む）について（Q3-1～3-3）

Ｑ３－１：国や市町村との連携に課題はありましたか。その内容を具体的にお教えください。
（※指定都市の場合、「市町村」を「都道府県」と読み替えてお答え下さい）
Ａ３－１：（具体例）
Ｑ３－２：国や市町村との役割分担に課題はありましたか。その内容を具体的にお教えください。
（※指定都市の場合、「市町村」を「都道府県」と読み替えてお答え下さい）
Ａ３－２：（具体例）
Ｑ３－３：コロナ対応において、広域連携の取り組みはありましたか。広域連携にあたって工夫された点・苦労された点・今後の課題などを具体的にお教え下さい。（※都道府県は府県間の連携について、指定都市は市町村間の連携についてお答え下さい）
Ａ３－３：（具体例）

（１）国や市町村/都道府県との連携（Q3-1）

国や市町村との連携（Q3-1：国や市町村との連携に課題はありましたか。その内容を具体的にお教えください。）に関しては、**様々な意見**が寄せられた。その中でも、**「医療提供体制」、「患者情報の管理（個人情報保護を含む）」、「企業支援」について、次のような指摘が多かった**。

① 医療提供体制

基本的な感染症対策については、感染症法により、県と保健所設置市がそれぞれの権限で行うとされている。今回のコロナ対応では、保健所設置市との連携や保健所設置市の保健所機能が脆弱であるとの課題や、「広域的な対策を行う上で必要な基礎情報が設置市から国に直接報告され、県に集約される仕組みでない」（神奈川県）など、**現行の仕組みを問題にする指摘**があった。また、**都道府県や市によって感染状況や保健所の規模に大きな差があって対応に苦慮している**ことが見受けられた。

一方で、「神奈川県は新型コロナウイルス感染症に対する医療提供体制を『神奈川モデル』として構築しており、それに基づいて、県と市が連携して取り組んだ」（横浜市）、「県・市町連携推進本部『チーム愛媛』を軸に対応できた」（愛媛県）のように、**連携に問題がなかったという声もあった**。国との関係では「感染拡大時にクラスター対策班から助言をもらえたこと、厚生労働省リエゾンの派遣により情報共有が図られていることなど、概ねうまくいっている」（福井県）という声もあった。

② 患者情報の管理（個人情報保護を含む）

コロナ感染者等に係る患者情報の取り扱いについて、個人情報保護の観点から「市町村と覚書を結び、患者情報を共有する仕組みを作った」（群馬県）というところもあるが、「国が統一的な基準を設けておらず、都道府県によって公表範囲に差があり、市町村との共有範囲も明らかでない」（茨城県）、「市町村との関係においては、**特に患者や濃厚接触者等の個人情報の保護や誹謗中傷等への対応について、連携を一層強化していく必要**がある」（高知県）や、県と市町村で感染者情報に関する公表内容（居住地市町村名など）の意向が合わないなどの意見が出た。

一方で、保健所設置市である市とは、感染者情報の共有をはじめ、PCR 検査の連携や相談窓口の一本化など、**都道府県と指定都市で協調できたケース**もあるようだ。また、「患者情報等が迅速に管内首長へ伝わるよう、保健所と管内市町との連絡体制（ホットライン）を構築し、迅速な情報提供・情報共有を実施している」（三重県）などのように、**迅速な情報共有に尽力**しているとの声もあった。

③企業支援

企業支援の課題については、「新型コロナウイルスの感染拡大や経済情勢等に応じて、様々な支援策を随時追加又は拡充してきたため、**事業者支援策の全体像を把握しづらく、必要な情報が届きにくかった**」（新潟県）という指摘があった。また、「休業等要請協力金事業については、本年４月、接待を伴う飲食店等に対する休業要請等を実施するとともに、要請に応じた事業者に対し市町村と協調して協力金を支給することとしたが、日数に余裕がない中、市町村との調整に苦心した」（高知県）や「**制度や執行体制等について十分な協議や調整を行うことが難しい状況**にあった」（名古屋市）のように、時間的余裕がない中、十分な調整が難しかった状況が明らかになった。結果として、「各市町の支給要件の相違により、上乗せの協力金を受給できない事業者が発生した」（香川県）といった事象も発生したようだ。

（２）国や市町村/都道府県との役割分担（Q3-2）

国や市町村との役割分担（Q3-2：国や市町村との役割分担に課題はありましたか。その内容を具体的にお教えください。）では、**国と都道府県と指定都市の役割分担がわかりづらい、基準が不明確**であるとの意見が多かった。具体的には、国からの通知により、本来は市町村が行う業務が都道府県の役割になったものや、市町村が行ったほうが効果的な業務が都道府県の役割になった事例もあり調整に苦慮したという指摘や、「高齢者の生活を支えるケアマネジメントにおいては、感染症に係る対応の連携にあたり、保健所や都道府県、市町村が担う役割について改めて整理することが必要であった」（奈良県）などの意見が寄せられた。一方、現場に近い指定都市からは、病床の確保や宿泊療養施設などの医療提供体制の整備は「本来、県が行動を起こし確保すべきところであるが、市内に確保する必要があったため、先んじて動かざるを得ない状況となった」（千葉市）との指摘もあった。

また、**各自治体の作業負担が大きい**という意見も多数寄せられた。具体的には、「保健所の負担の軽減などを目的に厚労省が導入した新型コロナウイルスの感染者情報を集約するシステム**「HER－SYS（ハーシス）」**については、医療機関側から**「入力の負担が大きい」**という声が多く、医療機関が入力すべきデータの入力作業を保健所が代行しているのが実態である」（堺市）や、「入国者のフォローアップ等の実施主体は、当初国が一括してフォローアップセンターで行うと説明があったが、すぐに各自治体に移管され、入国者が増加する中、多言語対応等にも限界があり、対応に苦慮している」（川崎市）などの指摘があった。

（３）広域連携（Q3-3）

広域連携（Q3-3：コロナ対応において、広域連携の取り組みはありましたか。広域連携にあたって工夫された点・苦労された点・今後の課題などを具体的にお教え下さい。）については、**全国知事会、東北、関東、中部、関西、中国、九州などそれぞれ共同で Web 会議を開催し、提言をまとめて発信したり、自粛の呼びかけを行うなど多様な対応を実施**していることがわかった。特に九州では、「九州・山口９県災害時応援協定」に基づき、PCR 検査の相互協力やマスク、防護服等の医療資機材の相互提供、ECMO（体外式膜型人工肺）の広域利用なども行われている。これまで以上に府県間の垣根を越えた相互協力が行われてきたようだ。

また、**関西広域連合は、医療資機材や医療専門人材の広域的な融通調整や、検査の広域連携及び広域**

的な患者受入体制の連携に加え、関西経済界（関西経済同友会や関西経済連合会）からの「医療物資」や「寄付金」等の支援の受け皿を担ったことがわかった。

６．住民との関係について（Q4-1～4-4）

Ｑ４－１：住民への情報提供（LINE 等）として、どのような取り組みがありましたか。具体的に実施したこと、
　　実施しようとしてできなかったことを具体的にお教えください。
Ａ４－１：（具体例）
Ｑ４－２：住民や各種団体との意見交換として、どのような取り組みがありましたか。その内容を具体的にお教え下さい。
Ａ４－２：（具体例）
Ｑ４－３：特に学校一斉休校に伴う対応について、住民や各種団体との意見交換として、どのような取り組みがありましたか。
　　その内容を具体的にお教え下さい。
Ａ４－３：（具体例）
Ｑ４－４：住民・各種団体からの要望・要請に対して、どのような取り組みがありましたか。具体的に実施したこと、
　　実施しようとしてできなかったことを具体的にお教えください。
Ａ４－４：（具体例）

（１）住民への情報提供（Q4-1）

住民への情報提供（Q4-1：住民への情報提供（LINE 等）として、どのような取り組みがありましたか。具体的に実施したこと、実施しようとしてできなかったことを具体的にお教えください。）については、都道府県・指定都市ともに、SNS（LINE、Facebook、Twitter）、自治体ホームページ、テレビ、ラジオ、新聞、CM、防災無線など**多様な媒体を通じて、幅広い世代の住民への情報提供に尽力**したことが窺えた。

（２）住民や各種団体との意見交換（Q4-2～4-3）

住民や各種団体との意見交換（Q4-2：住民や各種団体との意見交換として、どのような取り組みがありましたか。その内容を具体的にお教え下さい。）では、**濃淡の差はあるものの、各自治体ともに、経済団体や自治会連合会はじめ各種団体との情報連携を進めてきた**ことがわかった。行政から各種団体や住民への説明会、各種団体からの要望書の提出、双方向の意見交換などを通じて、現場の声を吸い上げて政策反映に努めたことが見受けられた。具体的には、「令和 2 年 10 月に、『大村知事と語る会』（テーマ：コロナを乗り越え、愛知から日本を元気に）を開催」（愛知県）、「感染拡大のいわば『急所』と言われる歓楽街に着目し、社交飲食業組合やホストクラブ関係者等と意見交換を実施。頂いた意見等を踏まえて、府と連携しながら効果的な感染予防対策を検討している」（大阪市）という事例があった。

また、学校一斉休校に伴う対応（Q4-3：特に学校一斉休校に伴う対応について、住民や各種団体との意見交換として、どのような取り組みがありましたか。その内容を具体的にお教え下さい。）については、「県 PTA 連合会に対し、休校中の児童生徒の生活面や学習面での留意事項の周知、新型コロナウイルスに関する心のケアといじめ防止への注意喚起について協力依頼を行った」（福井県）のように、**PTA 等との情報連携・学習等の支援・心のケアなどが特筆**された。

（３）住民・各種団体からの要請・要望に対する取り組み（Q4-4）

住民・各種団体からの要請・要望に対する取り組み（Q4-4：住民・各種団体からの要望・要請に対して、どのような取り組みがありましたか。具体的に実施したこと、実施しようとしてできなかったことを

具体的にお教えください。）については、自治体から多岐にわたる回答が寄せられた。

具体的には、県民会館大ホール収容率 50%以下の利用制限を満たした場合、利用料金を 50%減免するという事例や、「大幅な減収を受けた NPO 法人に事業経費の一部を助成」「オンラインによる面談とお見合い、婚活イベント」（埼玉県）、「AI 等の先端技術を活用し、誹謗中傷や差別にあたる情報の収集を行い、誹謗中傷を受けた被害者からの求めに応じて提供」（福井県）、「新型コロナウイルス感染症に対応する医療従事者支援制度として県が指定した宿泊施設で滞在する場合の利用料の負担」（和歌山県）、「『佐賀県新型コロナウイルス感染症対策本部会議』について、聴覚障害者団体からの要望を受けて手話通訳を導入」（佐賀県）などの取り組みがあった。その他にも、県民に対して県内観光を促す宿泊助成、特産品プレゼントやタクシー・レンタカー料金の割引などによる誘客を促進するなど、様々な取り組みが行われている。

また、指定都市では「町内会などの要望で、感染症対策物資（間仕切りやデスクパーテーション、フェイスシールド、非接触型体温計、手指消毒剤等）を避難所に配備」（仙台市）、「社会福祉施設等の関係団体からの要望で衛生物品を備蓄、必要量の配布」（京都市）、「文化芸術活動団体に対し、安心感を持って公演等を再開できるよう寄り添い型で支援を行うとともに発表や活動の場を提供」（新潟市）、「学校の臨時休業期間中、給食費が公費負担となっている就学援助世帯等へ『昼食支援』として対象児童生徒一人ずつに食品のセットを戸別配送」（神戸市）といった取り組みも見られた。それぞれの自治体の規模、財政状況、人的状況に応じて、機動的かつ多岐にわたって取り組みがなされたことが窺える。

７．企業との関係について（Q5-1～5-3）

Ｑ５－１：国による「雇用調整助成金」や「持続化給付金」に加え、独自の企業支援（助成金・補助金等）をされる中で、
どのような点を重視・工夫されましたか。その内容を具体的にお教え下さい。
Ａ５－１：（具体例）
Ｑ５－２：地方自治体から企業へ要請（休業要請等）する場合の課題は何でしょうか。
Ａ５－２：（具体例）
Ｑ５－３：企業から地方自治体への要望の中で、具体的に実施したこと、実施しようとしてできなかったことを具体的にお教えください。
Ａ５－３：（具体例）

（１）企業支援（Q5-1）

企業支援（Q5-1：国による「雇用調整助成金」や「持続化給付金」に加え、独自の企業支援（助成金・補助金等）をされる中で、どのような点を重視・工夫されましたか。その内容を具体的にお教え下さい。）についても、自治体から多岐にわたる回答が寄せられた。

コロナ危機を乗り切るため、各自治体は企業の事業継続や雇用維持の支援（融資などによる資金繰り、休業補償の協力金などによる短期止血）をする一方で、新しい環境整備のための助成や、需要刺激策として県内商品の周知アピールや商品券の配布といった工夫をしている。国の制度では行き届かない部分の補完を行うとともに、国に先んじて地域の実情に合わせた支援に尽力していることがわかった。ただし、財政問題や国の制度との調整の観点から、十分に出来ていないとの自己批判も見られた。

具体的には、国の持続化給付金の対象にならない事業者（売上高　前年同月比 30～50%減少）への事業継続支援金制度を創設や、急激な売上減少が生じた中小企業・小規模事業者の資金繰りを支援のため、独自の 10 年間無利子・無保証料の融資をするなどの取り組みがあった。その他にも、「新型コロナ感染症対策のための特別融資に係る信用保証料について、全ての対象者の保証料をゼロ」（山梨県）、「新型コ

ロナウイルス感染症対応資金：国が 3 年間の利子補給に上乗せして県独自に 4 年間の上乗せを行い実質 7 年間の無利子融資」（群馬県）、「深刻な影響を被っている中小企業・個人事業主を対象に、市町村の協力を得て、家賃等の固定費を支援し、事業継続を下支えするため支給」（大阪府）、「国のサプライチェーン対策補助金に上乗せ等をする県独自の補助制度」（新潟県）、「奈良県民が、県内の宿泊施設を利用した際に料金を割引するキャンペーン」（奈良県）、プレミアム飲食券・宿泊券などによる消費喚起対策などが挙げられた。また、「国の事業も含め迅速な給付に向け、ワンストップ相談窓口を県内３か所に設置し、相談や申請のサポート。特に、持続化給付金等については、行政書士や社会保険労務士等の専門家を配置し、事業者の申請支援」（鳥取県）、「『新しい生活様式』に対応する中小企業の ICT 環境の整備の支援を重視し、これに係る補助金制度を創設。ハードウェアの購入費も対象としており、中小企業等が今後も継続的にテレワーク等を行えるよう工夫」（広島市）という事例もあった。その他にも、文化芸術関係者、観光事業者、フリーランスに向けた**独自の補助金を創設**した自治体もあった。

（２）休業要請への課題（Q5-2）

休業要請への課題（Q5-2：地方自治体から企業へ要請（休業要請等）する場合の課題は何でしょうか。）に関しては、**「休業要請には協力金支給が不可欠」という回答が多かった**。また、「休業要請等の実効性を担保するため、罰則規定や協力金といったインセンティブが必要」（新潟県）との意見も出た。また、「休業要請等を行うのは知事であるとしつつも、権限が確実に付与されていないため、国への事前協議を要するなど、機動性が妨げられる部分があった」（三重県）や、「休業要請に応じた事業者に対する協力金の財源確保や、対象とする事業者範囲の線引き、周知方法等」（群馬県）といった課題が指摘された。また、ガイドライン遵守の周知等に際し、全ての事業者が業界団体に属しているわけではないこと、全ての業界団体と自治体間に既存の連絡体制がなかったといったように、**業界団体との連絡の困難性についての指摘**もあった。

指定都市からは、現行の特別措置法に基づく休業要請等の措置権限は都道府県知事にのみ与えられており、指定都市の市長には、知事に対する総合調整を要請するという限られた権限しか与えられていないという問題点もあり、「指定都市市長会としては、休業要請の権限を、知事から指定都市の市長に移譲又は付与できるようにするなど、**柔軟かつ機動的な感染症対策を実施できる仕組みづくりを国に提言**しているところ」（札幌市）といった意見もあった。

（３）企業から自治体への要望で実現した事例（Q5-3）

企業から自治体への要望で実現した事例（Q5-3：企業から地方自治体への要望の中で、具体的に実施したこと、実施しようとしてできなかったことを具体的にお教えください。）については、次のようなものがあった。「国の持続化給付金が 50%以上の減収となっているが、50%以下で、長期間減収が続いている事業者から要件緩和の要望があり対応した」（千葉県）、「顧客との密接な接触を避けることが難しい業種（理容業、美容業、エステティック業、リラクゼーション業、ネイルサービス業、運転代行業、療術業）へ補助金」（長野県）、「設備投資支援に向け創設した補助金の申請が予定より２倍を超えたため、増額を図った」（岐阜県）。また、旅館・ホテルの魅力アップのためのリノベーションへの助成や感染拡大防止対策を踏まえた県民限定クーポンや国の GOTO キャンペーンと連携したクーポンの発行といった取り組みもあった。

一方、「休業要請の対象となった業種（業界）から、休業要請対象から除外するよう見直しの要望があり、その対応に苦慮した」（茨城県）や、「伝統的工芸品産業は家族経営の事業所が多く、代表者の３親等の親族まで助成対象とするよう検討したが、既存制度との均衡上、対象とすることができなかった」（長野県）などの回答が寄せられた。

８．今後の地方分権改革について（Q6-1～6-2）

今後の地方分権改革の必要性については、<u>全ての自治体が「ａ　必要だ」と回答</u>した。地域の実情に即した対応をするには、<u>国と地方の関係性のあり方を変えていくべき</u>であることを再認識した。

Ｑ６－１：
コロナ禍では、国と地方の関係性で様々な課題が顕在化しました。
今後の対応として、地方分権改革は必要だとお考えでしょうか。

Ａ６－１：ａ　必要だ　ｂ　必要ではない

Ｑ６－２：その理由をお教えください。

Ａ６－２：（理由）

「今回のコロナ対策において、現行の特措法における国と都道府県知事の権限と役割のあいまいさが課題として顕在化した」（神奈川県）との意見があった。

これまでの中央主導の全国画一的なシステムから地域の実情に即した住民主導の行政システムへと転換を図り、地域のことは地域で決めることができる地方分権型社会の構築を目指していく必要がある、国が財源を確保し、地域に即した対応ができる地方にオペレーションを任せることが、危機対応における国と地方の関係として望ましい、とも指摘がなされた。さらに、「国から地方への権限移譲など、地方分権改革は一定の進展が図られてきたものと考えるが、国の役割を国家としての存立に関わる事務など本来国が果たすべき役割に限定すべき」（新潟県）、「地方分権を推進していくためには、まず国防や国全体の資源の配分など国が本来担うべき事務と、地方が担うべき事務を仕分け、自己の責任において権限を行使していくことが必要」（和歌山県）だと踏み込んだ。

その上で、「地域の実情に応じた施策を迅速かつ確実に展開できるよう、地方の権限と裁量の拡大を進め、地方の自由度を高めるための見直しが必要」（栃木県）で、「現行の提案募集方式による地方分権の進め方についても、再考が必要」（山梨県）という地方分権改革の手法の見直しにまで言及するものもあった。それにとどまらずに、「コロナ禍は、人口の稠密という大都市の脆弱性や東京一極集中、デジタル化の遅れなど、多くの課題を露呈させた。この経験と教訓を踏まえ、社会を単に以前の状態に戻すのではなく、地域の自主自立を基本としつつ、地域創生の取組を加速させねばならない。地方のことは地方自らの判断と権限、財源で取り組める分権型社会を実現することが必要である」（兵庫県）、「新型コロナウイルス感染症を契機に人口や機能の大都市部への過度な集中に伴うリスクが顕在化し、全国各地が感染症に対応しつつ持続的に成長できる『新次元の分散型国土』の創出が求められており、地域の実情に精通した地方に任せられるものは、思い切って地方に任せる地方分権改革を強く推進することが必要」（福岡県）、「『中央省庁の地方移転』や『大企業の地方分散』、『地方大学の魅力化・定員増』により、大都市部への過度な人口集中を是正し、国家構造を転換する『新次元の分散型国土』を構築していくことが必要」

（徳島県）と**大きな転換を求める声**が出ている。また、「国の法令等が地方自治体のデジタル化の障壁となっており、国における見直しが必要である」（茨城県）のように、デジタル化の推進を説くものもあった。

一方、指定都市からは、「指定都市が所在する道府県内の感染者数の約半数を指定都市が占める中、保健所、学校、保育所、介護施設等を所管し、かつ経済活動の中心となっている指定都市がより一層大きな役割を果たすことができるよう、希望する指定都市へ事務・権限・財源を付与することで、地域の実情に応じて柔軟かつ機動的に感染症対策を実施できると考えられる。新型コロナウイルス感染症対策に限らず、基礎自治体の『現場力』と大都市の『総合力』を併せ持つ指定都市に対し、地域の実情に合わせた事務・権限と税財源を移譲し、広域自治体との役割分担を明確化することで、市民（県民）サービスの向上に繋がると考えられる」（横浜市）、「個性豊かで活力に満ちたまちづくりを自主的かつ総合的に推進していくためには、基礎自治体優先の原則に基づいて国・都道府県・市区町村の役割と権限を見直し、市民に最も身近な基礎自治体に対し、国や都道府県から権限と財源を大幅に移譲し、地域のことは地域で決め、実行できる仕組みを構築することが必要である」（京都市）、「基礎自治体優先の原則に基づき、真に広域自治体が担わなければならない役割以外は全て大都市の役割とし、そのための事務・権限は包括的に移譲することを基本とするべきである」（福岡市）といった**基礎自治体に重点を置いた地方制度の改革を求める意見**もあった。

最後に、本アンケート分析の法的根拠としては、次の通りである。

政府は、今回のコロナ禍に対しては、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、「特措法」と称する。）をもって対応している。特措法[8]による市民・住民への対応としては、一般的に、インフルエンザ対策の実施に関し必要な「協力の要請」をすることができるとされる[9]。また、特措法は、緊急事態宣言が発出された場合には、外出自粛の「協力の要請」をすることができる[10]とするとともに、学校、社会福祉

[8] 令和３年１月６日時点を基にする。

[9] 「都道府県対策本部長は、当該都道府県の区域に係る新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、公私の団体又は個人に対し、その区域に係る新型インフルエンザ等対策の実施に関し必要な協力の要請をすることができる。」（24 条９項）

[10] 「特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等緊急事態において、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、当該特定都道府県の住民に対し、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間並びに発生の状況を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間及び区域において、生活の維持に必要な場合を除きみだりに当該者の居宅又はこれに相当する場所から外出しないことその他の新型インフルエンザ等の感染の防止に必要な協力を要請することができる。」（45 条１項）

施設、興行場その他の政令で定める[11]多数の者が利用する施設[12]につき「使用の制限等の措置を講じるよう要請」することができるとしたうえで、応じないものについては指示[13]・公表[14]を定める。

しかし、基本的人権の尊重が求められている（５条)。また、同法には、損失補償等（62 条）や損害賠償（63 条）の規定が存するが、24 条あるいは 45 条の措置を講じた場合に対象となると明記はされていない。

以上

---

[11] ①学校、②保育所、介護老人保健施設等、③大学、専修学校、各種学校等、④劇場、観覧場、映画館又は演芸場、⑤集会場又は公会堂、⑥展示場、⑦百貨店、マーケットその他の物品販売業を営む店舗（食品、医薬品、医療機器その他衛生用品、再生医療等製品又は燃料その他生活に欠くことができない物品として厚生労働大臣が定めるものの売場を除く。）⑧ホテル又は旅館（集会の用に供する部分に限る。)、⑨体育館、水泳場、ボーリング場その他これらに類する運動施設（パチンコ店もこれに含むと解されている）又は遊技場、⑩博物館、美術館又は図書館、⑪キャバレー、ナイトクラブ、ダンスホールその他これらに類する遊興施設、⑫理髪店、質屋、貸衣装屋その他これらに類するサービス業を営む店舗、⑬自動車教習所、学習塾等。

[12] 「特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等緊急事態において、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため必要があると認めるときは、新型インフルエンザ等の潜伏期間及び治癒までの期間を考慮して当該特定都道府県知事が定める期間において、学校、社会福祉施設（通所又は短期間の入所により利用されるものに限る。)、興行場（興行場法（昭和二十三年法律第百三十七号）第一条第一項に規定する興行場をいう。）その他の政令で定める多数の者が利用する施設を管理する者又は当該施設を使用して催物を開催する者（次項において「施設管理者等」という。）に対し、当該施設の使用の制限若しくは停止又は催物の開催の制限若しくは停止その他政令で定める措置を講ずるよう要請することができる。」（45 条２項）

[13] 「施設管理者等が正当な理由がないのに前項の規定による要請に応じないときは、特定都道府県知事は、新型インフルエンザ等のまん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するため特に必要があると認めるときに限り、当該施設管理者等に対し、当該要請に係る措置を講ずべきことを指示することができる。」（45 条３項）

[14] 「特定都道府県知事は、第二項の規定による要請又は前項の規定による指示をしたときは、遅滞なく、その旨を公表しなければならない。」（45 条４項）

2020 年度 地方分権委員会 活動実績

（役職は実施当時のもの）

2020 年

６月１８日　会合
「2020 年度の活動方針案について」

８月２０日　講演会・会合
「コロナで顕在化した国と地方の課題」
講師：早稲田大学大学院政治学研究科　教授　片山　善博　氏

１０月　２日　講演会・会合
「コロナ対策における地方自治体の役割と課題」
講師：徳島県知事・全国知事会会長　飯泉　嘉門　氏

１１月　６日～１１月３０日　都道府県・指定都市に対するアンケート実施

2021 年

２月１０日　会合
「アンケート分析結果ならびに報告書の方向性について」

３月１７日　会合
「報告書案について」

３月２６日　幹事会にて、
報告書案「コロナ禍の今、地方自治を問う」を審議

３月３０日　報告書「コロナ禍の今、地方自治を問う」を記者発表

2020 年度　地方分権委員会　名簿

2021 年 3 月 25 日現在（敬称略）

委員長	杉野 利幸	三紀運輸(株)	代表取締役社長
委員長代行	宇澤 俊記	(一社)心学明誠舎	理事
副委員長	秋山 喜久	関西広域連合	連合協議会 会長
副委員長	石丸 昌宏	京阪ホールディングス(株)	代表取締役社長 COO 執行役員社長
副委員長	酒井 真理	ピーチコーポレーション(株)	代表取締役社長
副委員長	髙畠 宏一	(株)ミライト・テクノロジーズ	取締役会長
副委員長	辻 卓史	鴻池運輸(株)	取締役会長
副委員長	野村 雅男	岩谷産業(株)	相談役
委員	青木 理	(株)アオキ	代表取締役社長
委員	安積 覚	安積濾紙 (株)	代表取締役社長
委員	岸 貞行	エア･ウォーター(株)	会長付顧問
委員	久米 一郎	関西電力(株)	総務室　秘書役
委員	渋谷 順	(株)スマートバリュー	取締役兼代表執行役社長
委員	田中 邦裕	さくらインターネット(株)	代表取締役社長
委員	田中 輝彦	パナソニック(株)	関西渉外部　財界担当部長
委員	寺尾 政志	ALSOK 近畿(株)	代表取締役会長兼社長
委員	平野 敏	富士通(株)	西日本営業本部 関西エリア戦略推進部長
委員	古江 健太郎	西日本電信電話(株)	秘書室長
委員	吉田 治	吉田おさむ事務所	代表
委員	吉村 貴典	丸一鋼管(株)	代表取締役社長
委員長スタッフ	阿部 秀一郎	三紀運輸(株)	法律顧問（弁護士）
委員長スタッフ	柴田 佳奈美	三紀運輸(株)	秘書グループ（社長付）
委員長スタッフ	松下 祥代	三紀運輸(株)	秘書グループ（社長付）
スタッフ	青柳 湧也	ピーチコーポレーション(株)	営業部 セールス&マネージング グループ チーフプランナー
スタッフ	石田 靖人	安積濾紙 (株)	常務取締役
スタッフ	井出 三穂	パナソニック(株)	関西渉外部　財界担当主務
スタッフ	井上 正圭	(株)ミライト・テクノロジーズ	経営企画本部　秘書室　担当部長
スタッフ	角 宣賢	関西電力(株)	総務室　秘書グループ　リーダー
スタッフ	北坂 征洋	西日本電信電話(株)	秘書室　担当課長
スタッフ	佐藤 祐子	エア･ウォーター(株)	経営戦略室
スタッフ	芝原 尚志	西日本電信電話(株)	秘書室　担当課長
スタッフ	新庄 利栄	富士通(株)	西日本ビジネス推進部 エキスパート
スタッフ	新谷 周男	鴻池運輸(株)	秘書室部長
スタッフ	中本 仁志	岩谷産業(株)	大阪社長室部長
スタッフ	森 健夫	関西広域連合	参与
スタッフ	森本 真明	京阪ホールディングス(株)	経営統括室 総務部 課長
代表幹事スタッフ(1)	加藤 行教	伊藤忠商事(株)	調査・情報部関西開発調査室長
代表幹事スタッフ(1)	清林 靖	伊藤忠商事(株)	調査・情報部関西開発調査室長代行
代表幹事スタッフ(2)	高澤 求尚	日本生命保険(相)	本店企画広報部　部長
代表幹事スタッフ(2)	前田 翔平	日本生命保険(相)	本店企画広報部　調査役
代表幹事スタッフ(2)	川手 由佳	日本生命保険(相)	本店企画広報部　副主任
事務局	廣瀬 茂夫	(一社)関西経済同友会	常任幹事 事務局長
事務局	吉竹 良陽	(一社)関西経済同友会	顧問（事務局長補佐）
事務局	與口 修	(一社)関西経済同友会	企画調査部長
事務局	木津 光明	(一社)関西経済同友会	企画調査部課長
事務局	板杤 歩未	(一社)関西経済同友会	企画調査部