

自治研 麻 かながわ

2020 **10** No.186
(通算 250号)

CONTENTS

巻頭言 「継承」ではなく「検証」
～市民主権に基づく施策遂行が基本～

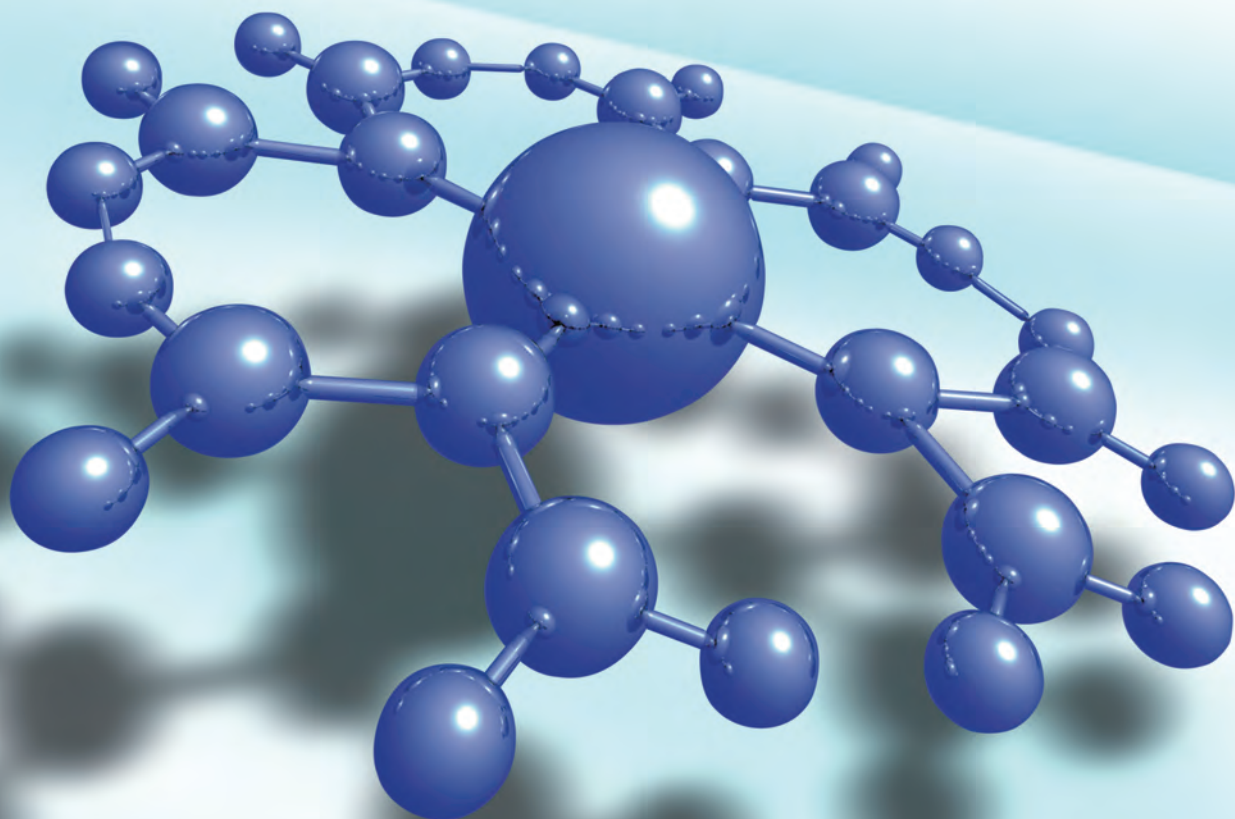
地方圏の社会福祉法人の東京大都市圏への進出
—神奈川県内の動向を中心に—

鳴門教育大学准教授 島山 輝雄 …… 1

新型コロナウイルス感染拡大下における自治体議会の対応
—「神奈川県自治体議会の運営に関する実態調査2020」集計結果(速報)—

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター 研究員 野口 鉄平

東京都立大学都市環境学部准教授 長野 基 …… 10



公益社団 **神奈川県地方自治研究センター**

「継承」ではなく「検証」→市民主権に基づく施策遂行が基本

齋藤

勁

一般社団法人
公益社団法人
神奈川
県地方自治研究センター
代表理事
顧問

安倍内閣から菅内閣の誕生となった。7年8か月という、わが国最長政権の官房長官だった菅義偉氏が名乗りを上げた。党员・党友抜きの総裁選挙で、政策継承を訴えて主要各派閥が支持し、議会では自公政権多数という中で、最初から勝利者は見えていた。本来、安倍政権の検証から開始すべきメディアは、誰に勝つかなど、単純な内容の報道に終始し、政治へのチェック機能を完全なまでに放棄したものだといえる。各テレビ局は、安倍政権の足跡の映像記録などを放送し、国民に判断を委ねるといった役割があったはずだ。

さらに驚くことに、この総裁選挙中テレビで解説をしていた、共同通信社論説委員の柿崎明二氏が首相補佐官に就任した。長い日本政治の中で、マスコミ人と政権の関係はあまたあるが、直近まで中立的立場であったはずの人が政権発足直後の人事で補佐官とは、政権との距離感を問うなどを通り越し、二の句が継げない。一方、元総務省自治総務局長で立教大学特任教授の平嶋彰英氏が、在任中ふるさと納税の上限額増策をめぐる見解を異にし、その後異例人事を受けたことが明らかになり、「今や霞が関役人は委縮し、官邸に課題言えず」と語っている。

さて、私は1987年に横浜市南区から横浜市議員に立候補し、2期当選。菅総理は同年西区から2期当選し、市議員同期生である。その後の私の政治活動は与えられた字数の関係で省略するが、市議員時代で今なお記憶に残ることがある。1965年に飛鳥田横浜市長が提案した6大事業の事である。市長就任2年目に提案し、多くの困難がありながらも、着実に進め、みなとみらい21・ベイブリッジ・地下鉄など、今日の横浜の骨格を成す事業であった。その後細郷市長・高秀市長（お二人は、霞が関官僚出身）と続くが、その時に私は横浜市議員であった。強く記憶に残るのが、それぞれ二人の市長が、年・月は違っても、同じ言葉を述べた点である。「齋藤さん、私は飛鳥田市政下で策定された6大事業推進のためのルールに乗っているようなものだ」と、話されたのだ。

高度経済成長路線の中で、東京一極集中が始まり、周辺自治体に人口が溢れ、当面の施策対応に止まることなく、長期ビジョンを打ち立てたのである（『自治研かながわ月報』2016年2月号（改題157号）特集「かながわの戦後70年と革新自治体」を参照）。古い話で恐縮だが、要は市民主権を基にした施策遂行が基本であるという事を訴えているつもりである。

時を経た今、多くの市民が反対しているIRカジノ事業、沖縄県民が明確な反対の意思を表明しているにもかかわらず、辺野古新基地計画が強行されている。新政権の行うことは継承ではなく、検証のうえに立った施策遂行のほうである。政権が検証を怠り事業を強行していくなら、市民が立ち上がらなければならない。それは、諸先輩が築いてきた道を踏み固めて行く事であり、未来への責任でもあると思う。

【寄稿】

地方圏の社会福祉法人の東京大都市圏への進出

—神奈川県内の動向を中心に—

鳴門教育大学准教授 畠山 輝雄

1. はじめに

日本では、団塊の世代が後期高齢者となる2025年に向けて地域包括ケアシステムの構築が急務とされ、多様な高齢者の居住ニーズに応える形で介護保険関連の施設や高齢者向け住宅等が整備されている。特に、団塊の世代が多く居住する東京大都市圏では、喫緊の課題となっている。

そのような中、近年、地方圏の社会福祉法人が特別養護老人ホーム（以下、特養）をはじめとした介護施設・サービスの運営を目的に東京大都市圏に進出する動きがみられる。これまでは、有料老人ホームなど営利法人を中心とした東京大都市圏への参入であったが（宮澤 2010）、社会福祉法人の運営が中心である特養の東京大都市圏への参入は新たな動きである。福祉新聞調査¹⁾によると、2000年代初頭頃から社会福祉法人の東京大都市圏（首都圏）への進出がみられはじめ、年々増加の一途をたどり、2017年度末までに156の法人が進出したとしている。そのうち84法人が173の高齢者施設を新設している。

同新聞によると、このような動向の背景には、①首都圏の法人に増設の余力がない、②地方圏における今後の需要減を見越した法人存続のための手段、③国による進出のための補助、が挙げられている。また、介護保険制

度導入以降、それまで国により保護されていた社会福祉法人の経営について、「自立・自律」として、規模の拡大や新規参入、長期的な資金調達なども含めた経営能力の向上が求められるようになった²⁾ことも影響していると考えられる。

前述したように、東京大都市圏には多くの団塊の世代が居住しており、今後特養をはじめとした介護施設の需要が急増することが予想されるものの、すでに東京大都市圏で特養等を運営している社会福祉法人等は、現状の施設運営で手一杯であり、増設の余裕がない状況にある。一方で地方圏では、人口高齢化のピークも近いことから高齢者を中心とした人口の自然減が顕著な状況にあり、若年層の人口転出も止まらないことから、今後特養等の需要は低下していくことが予想されている。このため、地方圏の社会福祉法人は法人存続のための手段として今後需要の増加が予想される大都市圏、特に東京大都市圏へ進出してきたといえる。また、これらの動向を国も補助金として後押ししてきた背景がある。つまり、大都市圏と地方圏の双方の課題に対応する形で生じている現象といえる。

そこで本稿では、地方圏の社会福祉法人の東京大都市圏への進出動向について、特養の開設を中心に考察する。特に、東京大都市圏の中でも開設が顕著である神奈川県の動向を

中心に検討する。なお本稿では、東京大都市圏の範囲を東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県の1都3県とし、それ以外の道府県を地方圏として分析する。

また分析には、エコノス（株）から購入した介護事業所データベース3)のデータを使用する。

2. 東京大都市圏への特養の進出実態

畠山（2020）によると、2019年5月末時点で、各都道府県における地方ブロック（関東地方、東北地方など）外の法人が運営する特養の割合が5%を超えるのは、東京都と神奈川県のみである。最も高いのは神奈川県で9.0%、東京都は8.4%である。それ以外では、佐賀県（3.6%）、兵庫県（3.4%）、千葉県（3.2%）、埼玉県（2.7%）、宮城県（2.7%）など、大都市圏を中心に高い値となっている。このように、東京大都市圏を中心とした大都市圏の都県において、当該ブロック外からの特養の進出が多い。なお、神奈川県と東京都においては、2006年における上記割合がそれぞれ1.3%と0.5%であることから、13年間に当該ブロック外から進出した特養が急増したといえる。

表1 地方圏の社会福祉法人が東京大都市圏内で運営する特養数

(5施設以上)

県名	施設数
徳島県	14
静岡県	8
茨城県	7
福岡県	6
高知県	6
兵庫県	6
青森県	5
広島県	5
山形県	5
新潟県	5

資料：エコノス（株）介護事業所データベース

なお、東京大都市圏に進出した特養を運営する法人の所在地は表1の通りである。最も多いのは徳島県であり、県内の8法人が14施設を運営している。その中でも最も多いのは、鳴門市に本部がある社会福祉法人Aであり、全国最多の6施設（そのうち1施設は2019年10月に開設）を開設している。次に多いのは静岡県であり、4法人が8施設を開設している。このように、地方圏を中心とした社会福祉法人が、近年東京大都市圏に特養を進出させたといえる。

3. 東京大都市圏における地方圏から進出した特養の立地（マクロスケールによる分析）

地方圏から東京大都市圏に進出した特養の立地にはどのような特徴があるのだろうか。本章では、前述した介護事業所データベースの資料を基に、GIS（地理情報システム）ソフトであるMANDARAを使用して立地の特徴を分析する。方法は、施設の住所データをGeocodingにより緯度経度化し、それらをMANDARAで取り込み分析する。なお、分析に際しては、特養の属性として開設年、法人所在地、定員を用い、属性別の特徴も考察する。

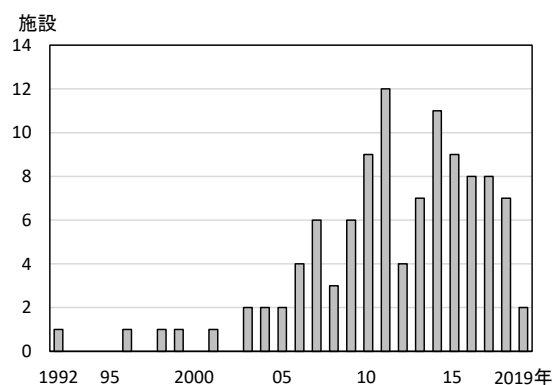


図1 東京大都市圏へ進出した特養数の推移（2019年5月末時点）

資料：エコノス（株）介護事業所データベース

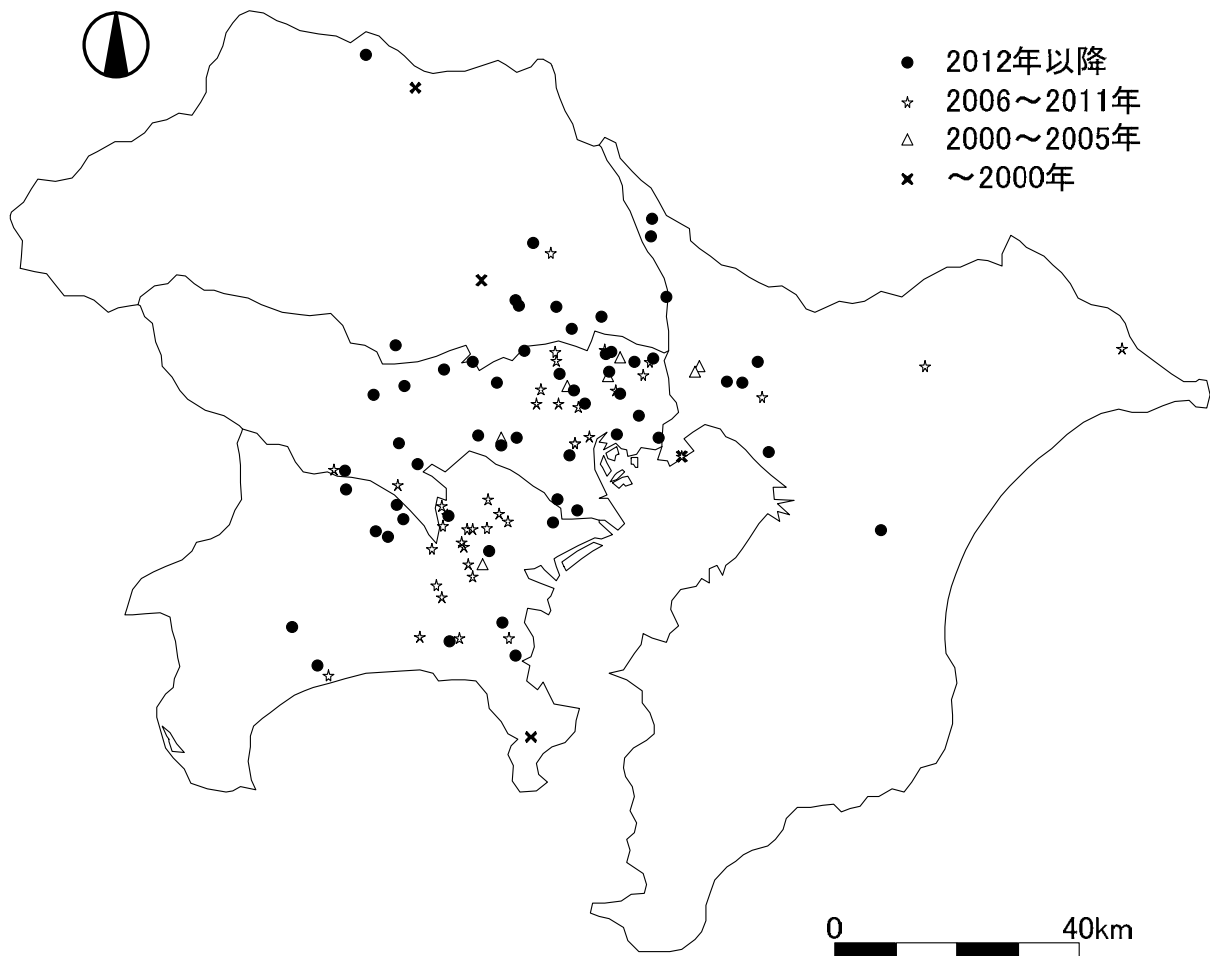


図2 開設年次別の東京大都市圏へ進出した特養の分布

資料：エコノス（株）介護事業所データベース

表2 市区町村別の東京大都市圏へ進出した特養数（3施設以上）

市区町村名	施設数
東京都足立区	6
千葉県船橋市	4
横浜市緑区	4
東京都板橋区	3
東京都町田市	3
東京都世田谷区	3
東京都港区	3
東京都葛飾区	3
相模原市南区	3
横浜市都筑区	3
横浜市青葉区	3
横浜市旭区	3

資料：エコノス（株）介護事業所データベース

2019年5月末時点で、地方圏から東京大都市圏に進出している特養は、75法人の107施設

設ある。図1は、それらの開設年⁴⁾を示している。この図をみると、地方圏の社会福祉法人による東京大都市圏への特養の開設が増加し始めたのは2006年頃であることが分かる。2011年に開設数はピークに達するが、その後も毎年7施設以上が開設されている。

これらの施設の立地傾向を特養の開設年別に図2に示した。同図をみると、おおむね東京都心から40km圏内に多く立地しており、特に東京23区から多摩地域にかけての地域や神奈川県東部など、東京都心から南西方向に集中しているといえる。都県別では、東京都が46施設と最も多く、次に神奈川県（35施設）、千葉県（14施設）、埼玉県（12施設）となっている。市区町村別では、東京都足立区が6施設と最も多く、千葉県船橋市と横浜市緑区が4施設

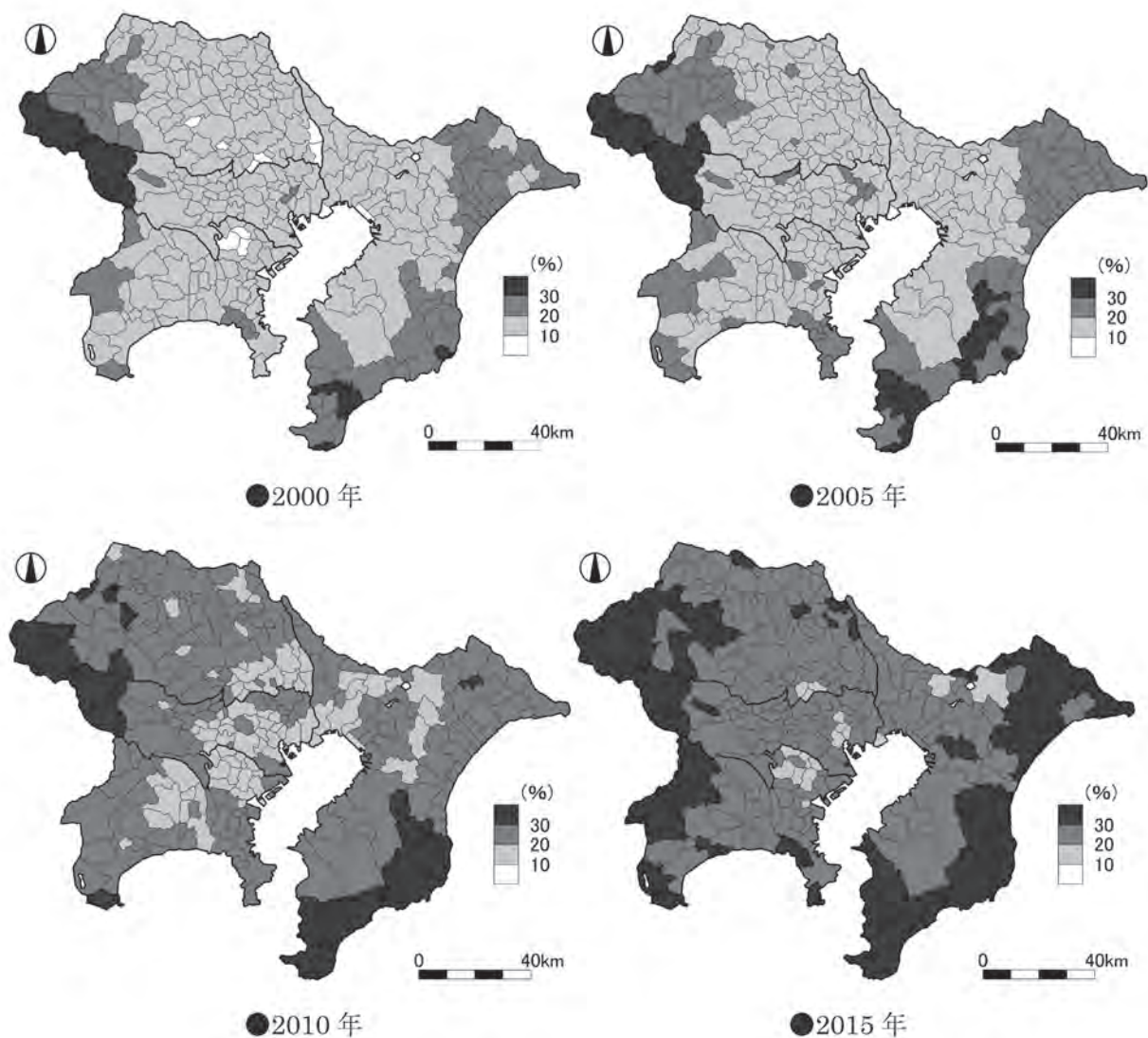


図3 市区町村別の高齢化率の推移

注) すべての年次について、2000年10月1日当時の市区町村域で示している。

東京都の島しょ部は除外している。

資料：国勢調査

設と続いている（表2）。それ以外では東京23区や横浜市北部を中心に多い。

開設年別にみると、介護保険制度が導入される2000年以前では東京大都市圏の縁辺地域での開設が多かった。つまり、サービス需要を想定しておらず、施設の用地などを重視したり、法人の事情などにより開設されたものと想定される。

介護保険制度初期にあたる2000～2005年においては、東京都心から20km圏内に多く開設されたことが分かる。この頃は、東京都区部

を中心に自治体による特養の供給難を背景とした運営事業者の公募が行われており、土地勘のない地域での用地選定も含めた労力を軽減できる方法として参入が増加し始めたといえる⁵⁾。また、これらの公募では、特養だけではなく他の高齢者サービス形態や保育、障害者福祉サービスの実施による共生型が重視されており、地方圏においてこのような複合的なサービスの実績がある法人が選定された背景もある。

その後、東京大都市圏への進出が急増し始

めた2006年以降には、東京23区に加えて神奈川県川崎市や横浜市にも多く開設されるようになり、2012年以降は埼玉県南部や千葉県西部、東京都多摩地域や神奈川県相模原市など、東京大都市圏のより郊外に開設されるようになったといえる。

これらの開設年別の施設立地傾向について、図3の市区町村別の高齢化率の推移から考察する。2000～2005年にかけては、人口規模が小さい縁辺部（関東山地や千葉県西部、三浦半島、房総半島南部など）を除き、相対的に高齢化が進んでいた東京都心部やその周辺に需要を見込んで多くの施設が開設されたといえる。その後は、相対的に人口規模の大きい郊外地域の高齢化が急速に進展していく中で、今後の需要も見込んで新規開設が増加していったものと考えられる。このように、地方圏の社会福祉法人は、今後の需要も含めたマーケティングをしながら、東京大都市圏への進出を検討したことが想定される。

定員別の特養の立地と運営法人の所在地別の特養の立地については、紙幅の都合上地図を掲載することは省略するが、傾向は以下のとおりである。定員別では、100名未満の相対的に小規模の特養が東京都心部に集中しているのに対し、100名以上の比較的大規模な特養が東京大都市圏の郊外に多いことが特徴である。これは、大規模用地の取得のしやすさが

影響しているものと考えられる。

運営法人の所在地別では、北関東の法人が東京都区部よりも北側に集中している以外は、明確な地域的特徴はみられなかった。

4. 東京大都市圏における地方圏から進出した特養の立地（ミクロスケールによる分析）

本章では、地方圏から進出した特養の立地特性について、さらにミクロスケールにより分析する。分析方法は、前章で述べた手法により作成した施設分布図について、MANDARA上で国勢調査の人口メッシュ（総人口、65歳以上、75歳以上）や国土数値情報の用途地域区分図と重ね合わせ、その立地特性を検討するものである。

図4は、地方圏から進出した特養の分布図と国勢調査の3次メッシュ（約1km四方）における人口数を重ね合わせ、特養と人口集中度との関連について集計した結果を示したものである。なお、同図では比較対象として東京大都市圏内の法人が運営する特養についての同様の集計結果も示している。

この図をみると、地方圏から進出した法人の方が、東京大都市圏内の法人よりも、人口が集中している地域に多く立地していることが分かる。この結果については、紙幅の都合上グラフの提示は割愛するが、65歳以上人口

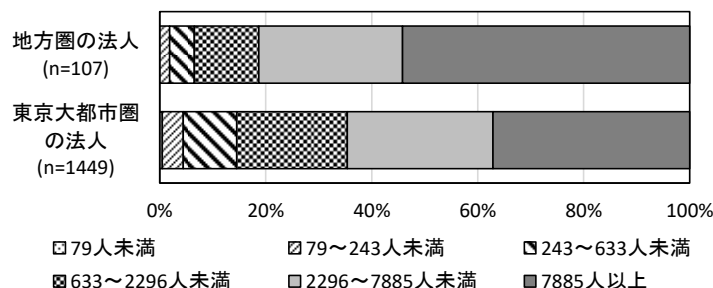


図4 人口メッシュ別にみた東京大都市圏の特養における地方圏の法人と東京大都市圏の法人の立地特性の比較

資料：エコノス（株）介護事業所データベース、国勢調査3次メッシュ（2015年）

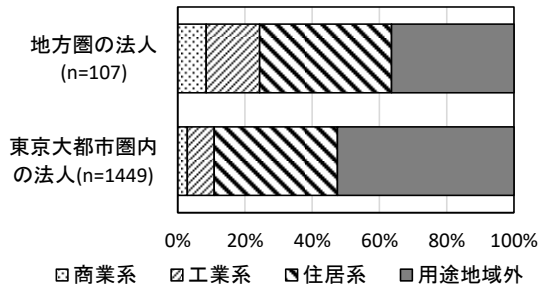


図5 用途地域別にみた東京大都市圏の特養における地方圏の法人と東京大都市圏の法人の立地特性の比較

注) 商業系：近隣商業地域、商業地域。工業系：工業専用地域、工業地域、準工業地域。住居系：準住居地域、第一種住居地域、第一種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種住居地域、第二種中高層住居専用地域、第二種低層住居専用地域。

資料：エコノス（株）介護事業所データベース、国土数値情報（2019年度）

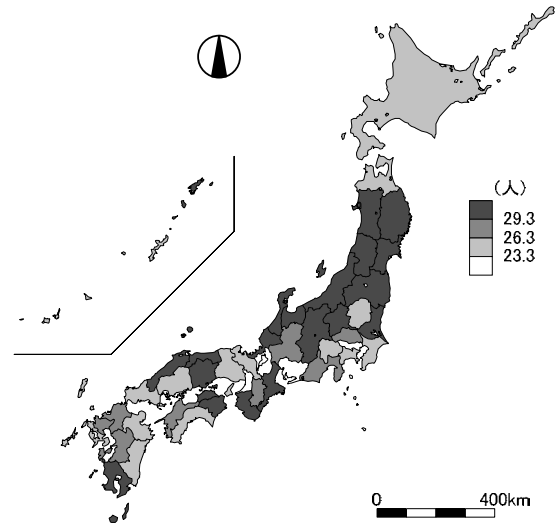


図6 65歳以上人口1000人当たりの入所施設定員数

注) 入所施設は、特養と老健の合計。

資料：エコノス（株）介護事業所データベース、住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査（2019年度）

や75歳以上人口で集計した場合でも同様の傾向であった。多くの特養では、通所介護や訪問介護等のサービスを併設しているケースが一般的であり、経営面から考えると人口が集中している地域の方がサービスの効率が良いといえる。地方圏から進出した法人は、このようなサービスの効率性や集客力を考慮し、人口が集中している地域に進出したケースが多いものと想定される。

図5は、同様に特養の分布図と用途地域図を重ね合わせ、特養と立地する地域の特徴との関連について集計した結果を示したものである。同図をみると、地方圏から進出した法人の方が、東京大都市圏内の法人よりも商業系や工業系の用途地域に立地している割合が高く、用途地域外に立地している割合が低いことが分かる。これは、図4とも関連することであるが、人口が集中している都市的地域に多く進出したケースが多いといえる。

5. 神奈川県における地方圏から進出した特養の重要性

本章では、地方圏の社会福祉法人が東京大都市圏に特養を進出させた影響について、進出が多かった神奈川県を事例に考察する。ここでは、特養に加えて、類似するサービス・施設として介護老人保健施設（以下、老健）も分析対象とする。

2章で述べたように、神奈川県は地方ブロック外（関東地方外）の法人が運営する特養が9.0%と全国で最も高い。この値は、全国比較をするために地方ブロック単位で集計し、比較した結果であり、本稿の定義における地方圏の法人が運営する特養は9.2%とさらに高くなる。また、老健も併せると8.5%である。つまり、介護保険サービスの施設サービスにおいては特養を中心に地方圏から進出した法人が運営する施設の影響が大きいといえる。

しかし、サービス充足度を検討するために

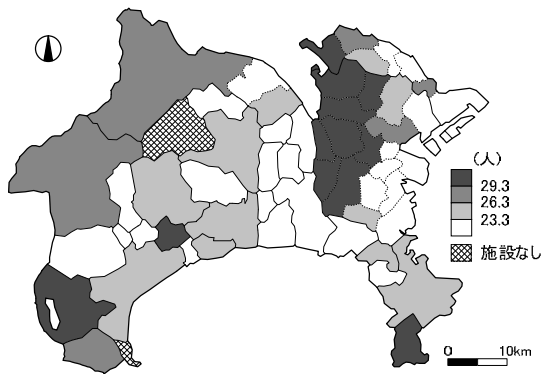


図7 神奈川県内の市区町村別にみた65歳以上人口1000人当たりの入所施設定員数

注) 入所施設は、特養と老健の合計。

資料：エコノス（株）介護事業所データベース、住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査（2019年度）

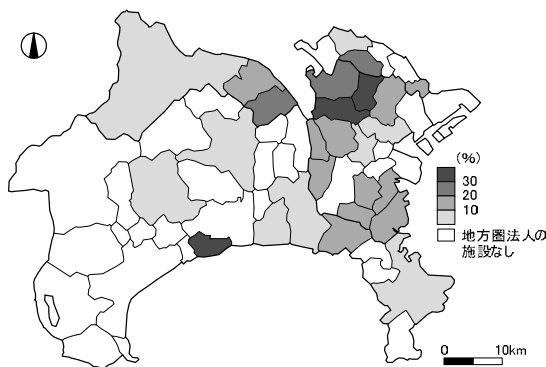


図8 神奈川県内の市区町村別にみた地方圏の法人が運営する入所施設定員の割合

注) 入所施設は、特養と老健の合計。

資料：エコノス（株）介護事業所データベース

都道府県別に65歳以上人口1000人当たりの入所施設定員数を示した図6をみると、東京都や神奈川県、千葉県などを中心とした大都市圏では全国平均の26.3人よりも低い値を示していることが分かる。つまり、これだけ地方圏から特養が進出しているにもかかわらず、サービス充足度の低さがうかがえる。一方で、東北地方から中部地方や中国・四国地方の県においては値が高いため、今後さらなる人口減少に伴いサービス需要が低下していくこと

を考えると、東京大都市圏をはじめとした大都市圏にさらなる地方圏からの進出の増加が予想される。

次に、神奈川県内の市区町村別に65歳以上人口1000人当たりの入所施設定員数を示した図7をみると、横浜市や川崎市では西高東低の傾向がみられることが分かる。つまり、横浜市や川崎市の中心部である東部の区では値が低く、施設を建設する用地に比較的余裕のある西部の区が高いように、東部の需要も西部の施設で賄っていることが想定される。この傾向について図2と合わせて考察すると、両市の西部地域には地方圏から進出した特養が多く立地しており、その影響があるものと考えられる。

それ以外では、県西部や三浦半島などの人口が減少している地域において値が高い一方、県央地域や県中南部の湘南地域など団塊の世代が多く居住し今後高齢化が急速に進むことが予測される地域では、値が低くサービス充足に課題が生じていることが予測される。

これらの神奈川県内における地方圏から進出した施設の影響を分析するために、図8において市区町村別に地方圏から進出した入所施設の定員の総定員数における割合を示した。同図をみると、最も高いのは二宮町の57.7%であるが、それ以外では横浜市の北西部や相模原市の東部で20%以上と高いことが分かる。つまり、これらの市区町では、地方圏から進出した入所施設の重要性が高く、逆に進出がなければ各地域における入所施設の充足度も低くなっていたといえる。また、図7の考察の際にも述べたように、横浜市の西部は中心部である横浜市東部の受け皿になっているとも考えられるため、横浜市全体にとっても地方圏からの入所施設の重要度は高いといえる。

一方で、相模原市の東部においては、これだけ地方圏からの入所施設の進出があっても図7で示した65歳以上人口1000人当たりの

入所施設定員数は相対的に少ないため、今後のさらなる充足が期待される。他方、神奈川県西部地域のような人口減少地域や川崎市東部・横浜市東部のような用地確保が難しい大都市中心部などでは、今後も地方圏からの入所施設の進出は多く望めないため、施設の充足度を高めるためには、地元の法人による入所施設のほか、営利法人による有料老人ホームやグループホーム、サービス付き高齢者向け住宅などの進出を中心に検討する必要がある。

6. おわりに

本稿の分析により、神奈川県をはじめとする東京大都市圏では、地方圏の法人が運営する特養などの入所施設が近年増加を見せていることがわかった。特にこれらの法人は、今後の需要増加を見越して大都市圏の中でも特に人口が集中する地域に進出しており、神奈川県内ではその中でも比較的用地に余裕のある横浜市や川崎市の西部に多く進出していた。

これらを踏まえ以下では、神奈川県を中心に、今後のさらなる高齢化社会の持続的な地域のあり方に関する論点を示したい。

(1) 介護労働力の確保について

第1に、介護労働力の確保の点である。地方圏から進出した法人の例をみると、法人本部からスタッフを数名派遣しているものの、職員の多くは東京大都市圏で採用している⁶⁾。2018年8月現在の都道府県別有効求人倍率⁷⁾によると、介護関係職種⁸⁾の平均は3.97倍と全職種平均の1.46倍よりも2倍以上高くなっており、労働力が足りていない状況である。また、地域別の介護関係職種の有効求人倍率では、東京都(6.97)、愛知県(6.49)など大都市部を中心に高くなっており、神奈川県も4.35と介護関連職種の平均を上回り、労働力

が足りていない状況にあるといえる。一方で、地方圏では高知県(2.26)、山梨県(2.4)、岩手県(2.43)と比較的低い県が多く、大都市部に比べると労働力は相対的に確保しやすいといえる。

このような状況で、大都市部で労働力を確保することは、他の法人との競争にもなるため、大きな課題となる。外国人労働力による充足策が実施されているが、それ以外にこれらの課題を解決するために、地方圏の法人が、法人本部所在地から労働力を大量に供給することになった際には、地方消滅論で指摘されるような、介護労働力の流出による人口の東京一極集中にさらに拍車をかけることは懸念材料である。実際に介護現場や保育現場においても大都市圏の法人が地方圏で採用活動を行っており(加茂 2017; 甲斐 2020)、法人所在地は異なるものの労働力流動の方向は同一であるため、労働市場において競合することになる。これらについては、福祉新聞調査によると保育分野や障害者福祉分野でも介護分野と同様に地方圏の法人が東京大都市圏に施設を開設しており、今後の大きな論点となるだろう。

(2) 地域との連携について

第2に、地方圏から進出した法人による大都市地域における地域連携の点である。昨今重要課題となっている地域包括ケアシステムの構築や地域共生社会の実現においては、サービスを提供する事業者と地域社会との連携が重要視されている。従来から施設を運営している法人においては、立地する周辺地域との連携構築が図られてきており、それらを踏まえて、地域包括ケアシステムの中核機関である地域包括支援センターの運営委託を受けているケースも多い(畠山ほか 2018)。

地方圏から進出した法人は、当初は地域社会との関係が希薄であるといえる。実際に、

2020年4月現在で神奈川県内にある地域包括支援センター380施設⁹⁾のうち、地方圏の法人が運営しているのは3施設(0.8%)¹⁰⁾のみであった。このように各地域における地域包括ケアシステムの構築や地域共生社会の実現に対して、地方圏から進出した法人やそれらが運営する施設・サービスが孤立しないよう、法人間の連携や地域組織等との連携など、各法人による努力はもちろんのこと、各施設が立地する地域包括支援センターや行政などの調整のもとで取り組みを行っていくことが今後重要となる。

いずれにしても、地方圏から東京大都市圏に進出した社会福祉法人等は、今後さらなる高齢化の進展が予想される東京大都市圏における地域包括ケアシステムの構築や地域共生社会の実現を図るためには、非常に重要な役割を担うこととなる。このため、前述した論点を踏まえて、各地域が地域の一員としてこれらの法人も含めた連携構築を図っていく必要がある。

注

- 1) 福祉新聞 2019年2月8日WEB版 (<http://www.fukushishimbun.co.jp/topics/21281>)
- 2) 社会福祉法人経営研究会「社会福祉法人経営の現状と課題—新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業—(概要版)」資料(2006年8月)より。
(<https://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/vAdmPBigcategory60/8FF3BB2FFC038C07492571CA002C675C>)
- 3) 2019年5月末時点における特養の施設名、施設住所、法人名、法人住所、定員などがデータベース化されている。なお、同一敷地内に一般型とユニット型の双方を運営している場

合には、1施設としてカウントしている。

- 4) 2019年5月末時点で運営されている施設に限っているが、過去のデータ(2006年、2012年)を確認したところ、その後に閉鎖された施設は存在しないため、各年代における開設経緯を推測することは可能である。
- 5) ①月刊介護保険 2007年6月号「東京に進出する社会福祉法人」、②日経ヘルスケア 2010年6月号「首都圏に進出した地方法人の狙いと“戦果”」。
- 6) 前掲5) ①。
- 7) 第165回厚生労働省社会保障審議会、介護給付費分科会資料(2018年11月22日)による。
- 8) ホームヘルパー、介護支援専門員、介護福祉士等である。
- 9) 神奈川県庁ウェブサイトより。
- 10) 横浜市磯子区(高知県南国市の法人)、横須賀市(静岡県浜松市の法人)、鎌倉市(沖縄県八重瀬町の法人)の3施設である。

参考文献

- ・甲斐智大(2020)東京都における保育所の経営主体からみた保育労働市場の特性—新卒保育士の採用を中心に—、地理学評論、93巻、61-84頁。
- ・加茂浩康(2017)専門職の労働力需給と賃金、宮澤仁編『地図でみる日本の健康・医療・福祉』明石書店、172-175。
- ・畠山輝雄(2020)地方圏における介護サービス受給と事業者の動向—徳島県の事例を中心に—、ESTRELA、314号、21-28頁。
- ・畠山輝雄・中村 努・宮澤 仁(2018)地域包括ケアシステムの圏域構造とローカル・ガバナンス、E-journal GEO、13巻、486-510頁。
- ・宮澤 仁(2010)東京大都市圏における有料老人ホームの立地と施設特性、E-journal GEO、4巻、69-85頁。

【調査報告】

新型コロナウイルス感染拡大下における自治体議会の対応

— 「神奈川県自治体議会の運営に関する実態調査 2020」 集計結果（速報） —

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター研究員 野口 鉄平
東京都立大学都市環境学部准教授 長野 基

当センターは 2020 年 7 月、神奈川県内の全自治体議会を対象に、県内自治体の議会運営の実態把握と、先行改革事例の情報収集などを通じた議会改革の現状の共有化を目的とする「神奈川県自治体議会の運営に関する実態調査 2020」を実施し、全 34 自治体から回答を得た。本号では、同調査のうち、今般のコロナ禍に直面した自治体議会における 2020 年 1 月 1 日から 6 月 30 日の対応に関する調査結果を抜粋して速報する。

1. 調査の概要

（1）調査目的

本調査は、神奈川県内自治体議会の基本データと議会改革の取り組みなどの情報を収集・整理し、情報提供などを行うことにより、議員の政策調査活動の活性化に寄与し、それによる県内各地の住民自治の強化に寄与することを目的に実施したものである。

（2）調査概要

本調査は、2007 年から 2016 年までの間、自治体議会改革フォーラムが実施してきた議会改革を中心とした「全国自治体議会の運営に関する実態調査」の調査項目を引き継ぐ形で実施した。

本調査の内容は次のとおりである。Q1 から Q28 では、2019 年 12 月 31 日時点における自治体議会の運営実態について聞いた。具体的には、①議会改革・議会の状況、②討議のあり方、③市民の参加、④公開・説明責任、⑤政策提案・立法活動、⑥特色ある議会改革の取り組みに関する設問を設けた。

また、今年に入り、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が各地で進み、自治体議会においても対応を迫られることになった。これを踏まえ、2020 年 1 月 1 日から 6 月 30 日の期間におけるコロナ禍に対する自治体議会の対応を把握する目的で Q29 の設問を追加した。

（3）調査対象・方法

神奈川県内の全 34 自治体議会（1 県 19 市 13 町 1 村）を対象とし、2020 年 7 月下旬に調査対象自治体の議会事務局宛てに郵送方式により調査票を配布した。同年 8 月 31 日を回答締切とし、全 34 自治体議会から回答を得た。

コロナ禍は現在進行形であり、自治体議会には今後も臨機応変な対応が求められることになろう。そうした中、各自治体議会におけるこれまでの対応を情報共有することは、今後の対応について検討していく上で有益と思われる。

そこで、本稿では、本調査結果のうち、コロナ禍への議会対応を聞いた Q29 の集計結果について報告する。なお、以下に示す総計（割合）は全て県議会を含む。

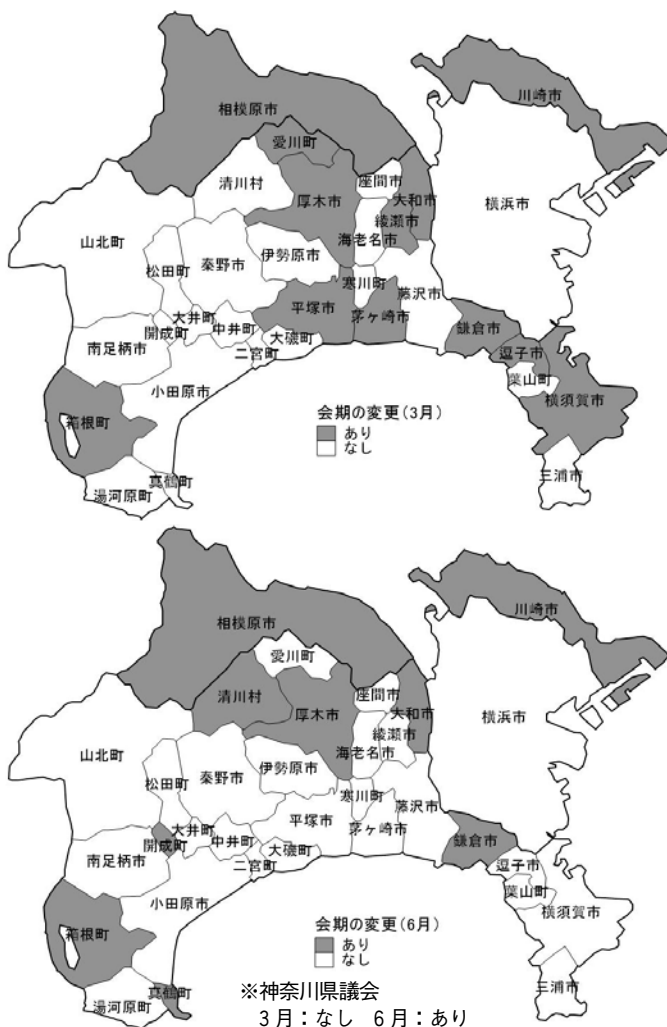
2. 議会日程の変更の有無

Q29(1) 新型コロナウイルスの感染拡大を受けてこの期間中（2020年1月～6月）での議会開催について、議会日程の変更などを行いましたか。（複数回答）
会期の取り扱い：① 3月議会、② 6月議会

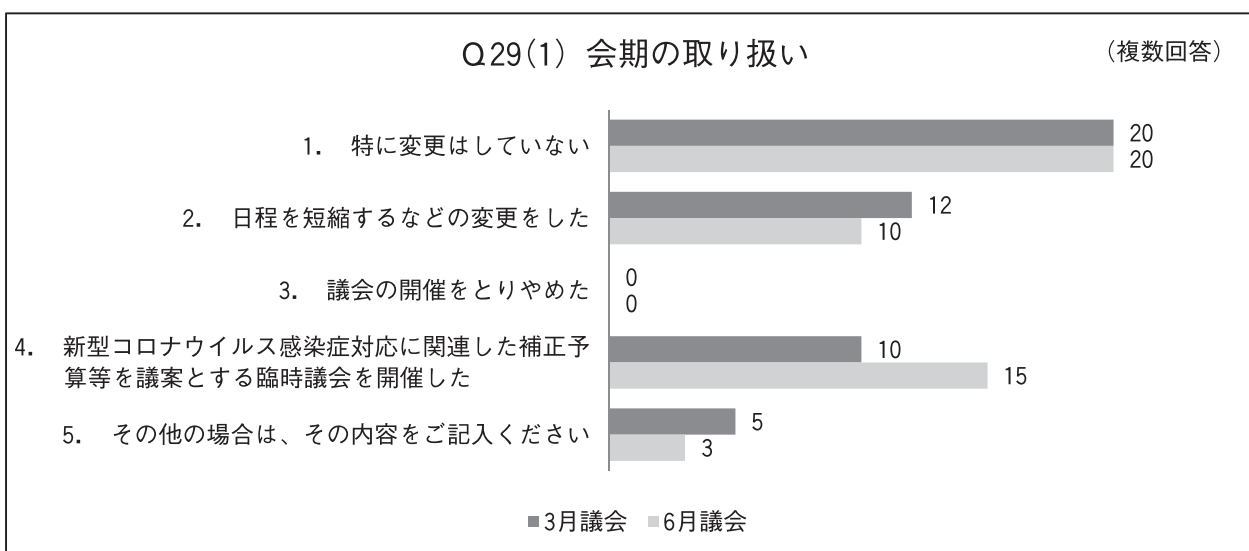
2020年1月～6月の期間中、全34自治体で議会が開催され、開催自体を取りやめた自治体はなかった。20自治体（58.8%）で会期の変更はなかった一方、3割前後の自治体では、日程を短縮するなどの変更が行われた（3月議会：12自治体（35.3%）、6月議会：10自治体（29.4%））。

会期の変更については、会期を数日短縮した自治体が多いが、定例会の一時中断、緊急の追加議案への対応などにより、会期を延長した自治体もあった（3月議会では鎌倉市、6月議会では清川村）。このほか、会期の変更はないものの、一定期間の会議の取りやめ、一般質問の短縮・取りやめ（12ページ、Q29(2)(3)参照）、委員会の日程変更、会議開催のための延会などのケースがあった。

新型コロナウイルス感染症対応に関連する補正予算などを議案とする臨時議会を開催したと回答した19自治体（55.9%）について、



臨時議会の開催月をみると、4月開会が8自治体、5月開会が16自治体、6月開会が2自治体であった。



3. 一般質問、本会議・委員会の傍聴の取り扱い

Q29(2)(3) 3月議会・6月議会での一般質問、本会議の傍聴、委員会の傍聴の取り扱いについてお伺いします。(複数回答)

①一般質問

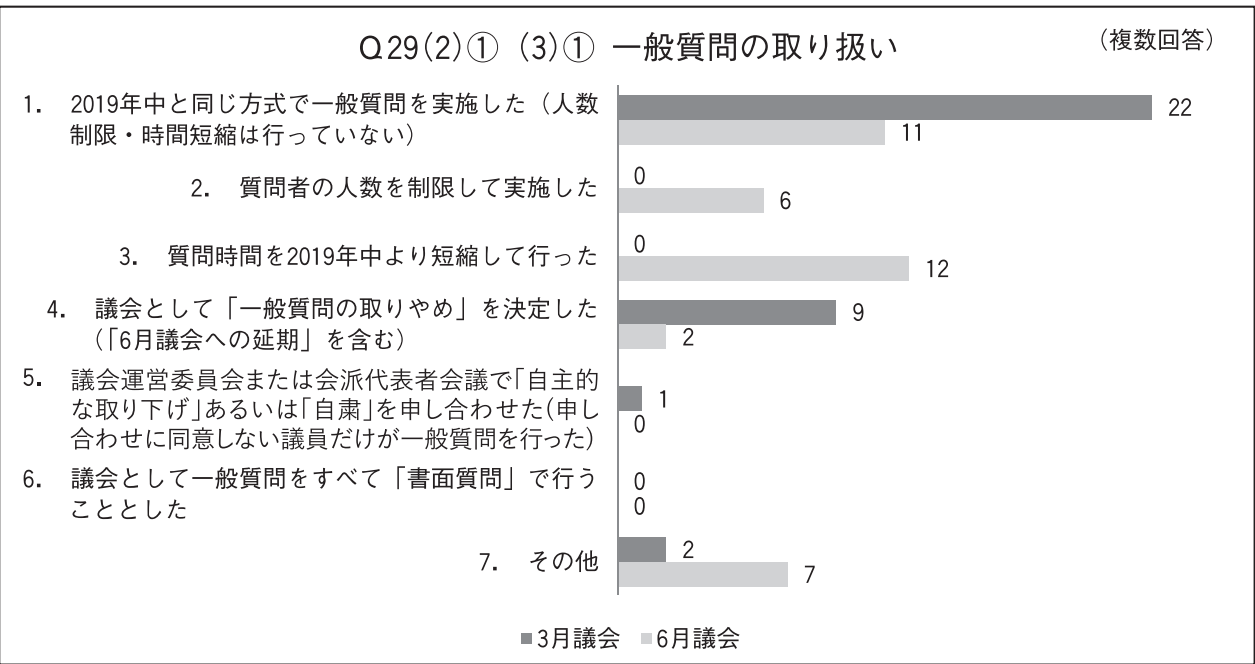
3月議会では、22自治体(64.7%)で2019年中と同様に一般質問が実施された一方、9自治体(26.5%)で一般質問を取りやめるなど、自治体によって対応が大きく分かれた。

6月議会では、一般質問を取りやめた自治体は2自治体(5.9%)にとどまり、11自治体(32.4%)で2019年中と同様に一般質問が実施された。一方、12自治体(35.3%)で質問時間が短縮され、6自治体(17.6%)では質問者の人数を制限して実施されるなど、一定の制約を課す中で、一般質問を実施した自治体が多かったことが見て取れる。

選択肢2(質問者の人数を制限して実施した)、選択肢3(質問時間を2019年中より短縮して行った)、選択肢4(議会として「一般質問の取りやめ」を決定した)、選択肢5(議



会運営委員会または会派代表者会議で「自主



的な取り下げ」あるいは「自粛」を申し合わせた)のいずれかを選択した何らかの「制限あり」は3月議会で10自治体(29.4%)、6月議会で19自治体(55.9%)であった。

②本会議の傍聴

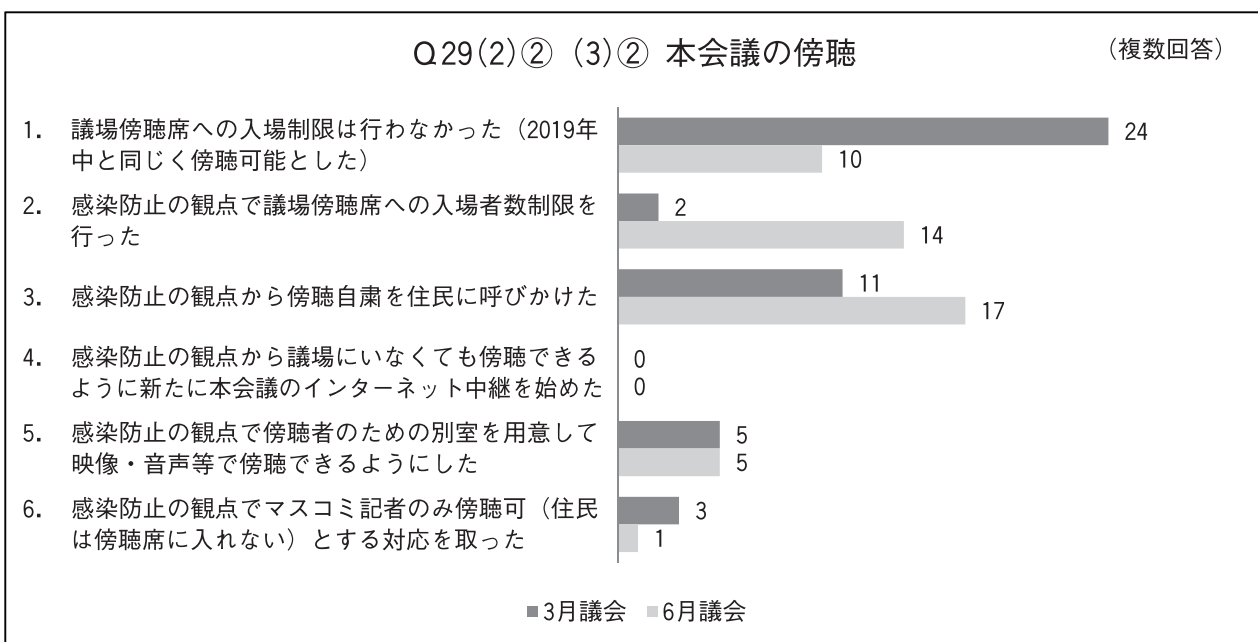
本会議場傍聴席への入場制限を行わず、2019年中と同様に傍聴を可能とした自治体は、3月議会では24自治体(70.6%)であったのに対し、6月議会では10自治体(29.4%)に減少した。

新型コロナウイルス感染症感染防止の観点から傍聴の自粛を住民に呼びかけたのは、3月議会では11自治体(32.4%)であったが、6月議会では17自治体(50.0%)に増加した。また、議場傍聴席への入場者数制限を行ったのは、3月議会では2自治体(5.9%)とわずかであったが、6月議会では14自治体(41.2%)に増加した。5自治体(14.7%)では、本会議傍聴者のための別室を用意し、映像・音声などで傍聴できる形がとられた。

選択肢2(感染防止の観点で議場傍聴席への入場者数制限を行った)、選択肢3(感染防止の観点から傍聴自粛を住民に呼びかけた)、選択肢4(感染防止の観点から議場にいらなくても



傍聴できるように新たに本会議のインターネット中継を始めた)、選択肢5(感染防止の観



点で傍聴者のための別室を用意して映像・音声等で傍聴できるようにした)、選択肢 6 (感染防止の観点でマスコミ記者のみを傍聴可(住民は傍聴席に入れない)とする対応を取った)のいずれかを選択した何らかの「制限あり」は3月議会では10自治体(29.4%)であったものが、6月議会では24自治体(70.6%)に拡大した。なお、選択肢1(議場傍聴席への入場制限は行わなかった)と選択肢3の両方を選択した場合は「制限なし」に該当するものとみなした。

③委員会の傍聴

委員会室傍聴席への入場制限を行わず、2019年中と同様に傍聴を可能とした自治体は、3月議会では21自治体(61.8%)であったのに対し、6月議会では12自治体(35.3%)に減少した。

新型コロナウイルス感染症感染防止の観点から傍聴の自粛を住民に呼びかけたのは、3月議会では12自治体(35.3%)であったが、6月議会では18自治体(52.9%)に増加した。また、議場傍聴席への入場者数制限を行ったのは、3月議会では3自治体(8.8%)、6月議

会では6自治体(17.6%)であった。委員会傍聴者のための別室を用意し、映像・音声などで傍聴できるようにしたのは、3月議会では5自治体(14.7%)であったのに対し、6月議会では10自治体(29.4%)と倍増した。

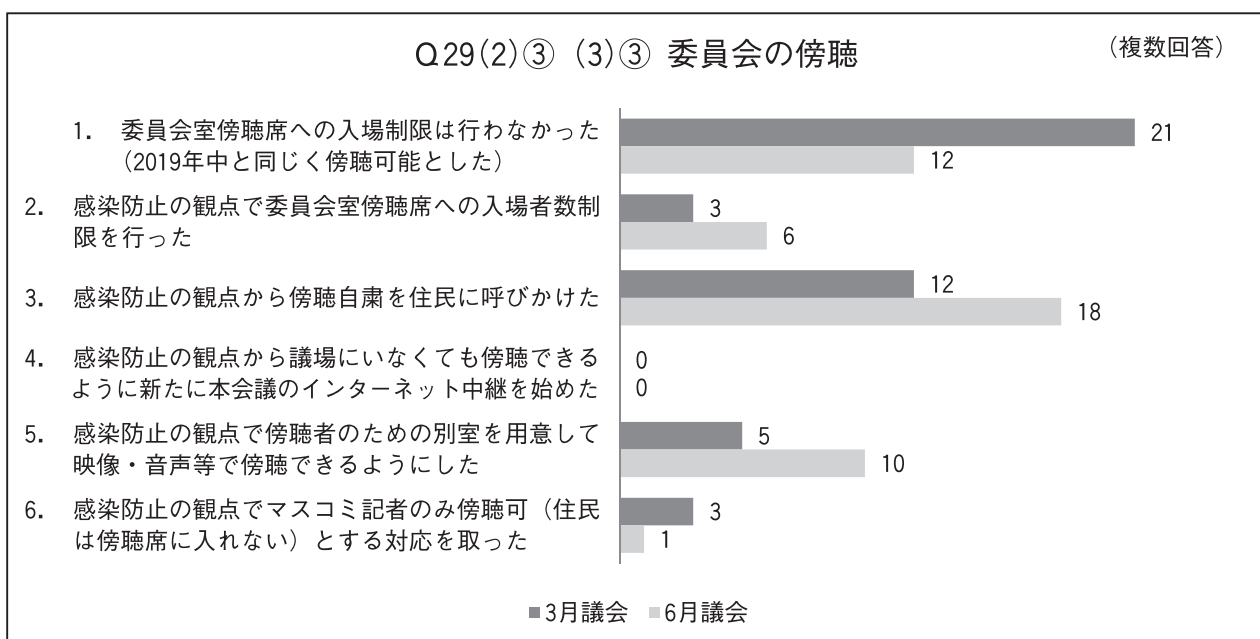
4. 専決処分の報告の有無

Q29(4) 新型コロナウイルスの感染拡大を受けてこの期間中(2020年1月~6月)に、コロナ対応に関連した専決処分の報告はありましたか。(単数回答)

新型コロナウイルス感染症対応に関連した専決処分の報告があったのは24自治体(70.6%)で、補正予算および条例改正などの専決処分の報告がなされた。

補正予算では、国の特別定額給付金事業の支給準備に係る経費や自治体の独自対策に係るものがみられた。

条例改正では、国民健康保険条例、特別職の職員給与に関する条例、市税条例の一部改正がなされたほか、大和市では、「おもいやりマスク着用条例」が専決処分により制定された。





5. 新型コロナ対応に関する委員会・協議会等の新設の有無

Q29(5) 新型コロナウイルス感染症対応に関連して、新たに委員会・協議会等を設置しましたか。(複数回答)

新型コロナウイルス感染症対応に関連して、新たに委員会・協議会などを設置したのは、神奈川県、横浜市、川崎市、横須賀市、茅ヶ崎市の5自治体(14.7%)であった。例えば、横須賀市議会では「新型コロナウイルス感染

症対策検討協議会」、茅ヶ崎市議会では「新型コロナウイルス対策会議」が設置された。

18自治体(52.9%)では、既存の会議・委員会において対応がなされた。このうち、11自治体(32.4%)では、委員会条例に基づく既存の常任委員会・議会運営委員会等において、7自治体(20.6%)では、議会基本条例や災害対策要綱に基づく既存の災害対策会議等において、対応がなされていた。

12自治体(35.3%)では、会議体等での特段の対応はなされなかった。

6. 議会独自のBCP策定

Q29(6) 議会独自にBCP(業務継続計画)を定めていますか。(単数回答)

議会独自の業務継続計画(BCP)を定めているのは、横浜市、横須賀市、鎌倉市、厚木市、二宮町の5自治体(14.7%)で、いずれも2019年12月31日以前に定めていた。

Q29(4) 専決処分の報告

- | | |
|---------------------------|----|
| 1. コロナ対応に関連した専決処分の報告はなかった | 10 |
| 2. コロナ対応に関連した専決処分の報告があった | 24 |

Q29(5) 新たな委員会・協議会の設置

(複数回答)

- | | |
|-------------------------------------|----|
| 1. 議会基本条例や災害対策要綱に基づく既存の災害対策会議等で対応した | 7 |
| 2. 新たに新型コロナに対応する委員会・協議会を設置した | 5 |
| 3. 委員会条例に基づく既存の常任委員会・議会運営委員会等で対応した | 11 |
| 4. 特に対応していない | 12 |

Q29(7) (6)でBCP（業務継続計画）を定めているとお答えの議会にお伺いします。2020年1月1日～6月30日の間に、新型コロナウイルス対応として、BCPの改定を行いましたか。（単数回答）

議会独自の業務継続計画（BCP）を定めている5自治体のうち、2020年1月1日～6月30日の間に、新型コロナウイルス感染症対応として、BCPの改定を行ったのは1自治体（横須賀市）であった。

横須賀市議会では、主に自然災害を対象としていたBCPに感染症特有の対応が求められる事項を加味する形で全体にわたって改訂がなされた。

7. 市民との対話の機会の有無

Q29(8) 2020年1月1日～6月30日の間に、新型コロナ対応に関連して議員個人や会派主催ではなく、議会主催の意見交換会、懇談会、議会報告会等、議会として市民と直接対話する機会を設けましたか。（単数回答）

2020年1月1日～6月30日の間に、新型コロナウイルス感染症対応に関連して、議会主催の意見交換会、懇談会、議会報告会等、議会として市民と直接対話する機会を設けた自治体はなかった。

Q29(9) (8)で議会として市民と直接対話する機会を設けた場合、どのような機会として設定されたものかお答えください。（複数回答）

※該当なし

8. 議会としての新型コロナ対応の要望書・意見書等の提出の有無

Q29(10) 今回の新型コロナウイルス感染症への対応等について、議会として行政に対して要望書、意見書等の提出はしましたか。（単数回答）

今回の新型コロナウイルス感染症への対応等について、議会として行政に対して要望書、意見書等を提出したのは19自治体（55.9%）

Q29(6) BCP（業務継続計画）の策定

1. 2019年12月31日以前に定めた	5
2. 2020年1月1日以降に定めた	0
3. 定めていない	29

Q29(8) 議会主催の意見交換会などの開催

1. 設けた	0
2. 設けなかった	34

Q29(10) 議会として行政に対して要望書等の提出をしたか

1. 提出した	19
2. 提出していない	15

で、提出しなかった 15 自治体（44.1%）を上
回った。



9. 会議でのオンラインシステムの活用 状況

Q29(11) 新型コロナウイルス感染症拡大防止の観点から、「Zoom」等のソフトウェアを使ったオンライン会議が企業や教育機関等各所で開催されました。また、2020年4月30日付で総務省から地方公共団体における議会の委員会の開催方法について、オンラインでも差し支えないといった通知も発出されました。

2020年1月1日～6月30日の間での貴議会における条例・規則に基づく会議でのオンラインシステムの活用状況をお聞かせ

ください。（単数回答）

① オンライン会議システム（Zoom 等）のソフトウェア利用契約をしていますか。

2020年1月1日～6月30日の間でZoom等のオンライン会議システムのソフトウェア利用契約をしている自治体はなかった。

② 対象期間中にオンラインシステムを用いた会議を開催しましたか。

2020年1月1日～6月30日の間でオンラインシステムを用いた会議を開催した自治体はなかった。

③ オンライン会議を開催した場合、会議規則等を改正しましたか。

オンライン会議の開催について、会議規則等の改正を行った自治体はなかった（18自治体が「改正しない」と回答）。

④ 会議以外でのオンラインによる議会としての打ち合わせは行いましたか。

会議以外でのオンラインによる議会としての打ち合わせを行った自治体は、相模原市、

Q29(11)① オンライン会議ソフトウェア利用契約

1. 2019年12月31日以前から契約している	0
2. 2020年1月～3月の間で契約した	0
3. 2020年4月～6月の間で契約した	0
4. 契約していない	34

Q29(11)② オンライン会議の開催

1. 開催した	0
2. 開催しない	34

鎌倉市、厚木市、海老名市、寒川町、二宮町の6自治体(17.6%)で、28自治体(82.4%)では行われなかった。



10. 議会での通信環境

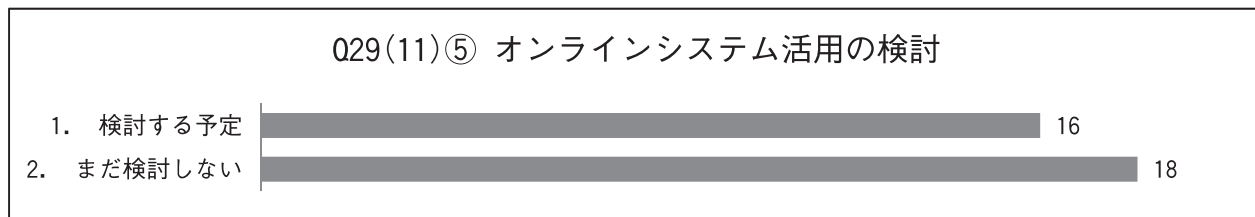
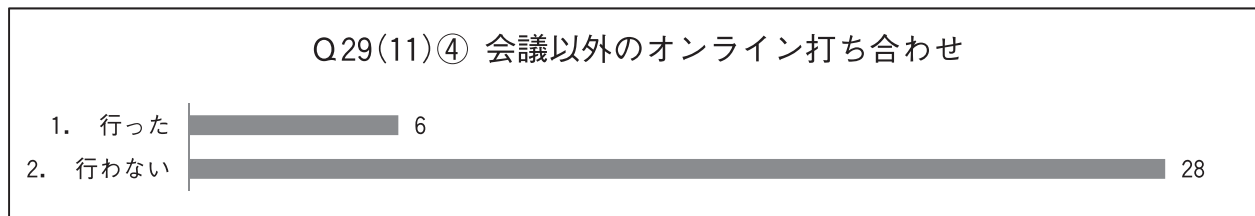
⑤ この間の新型コロナウイルス感染症への対応をきっかけに、将来に向けオンライン会議の開催、オンラインシステムの活用について検討する予定はありますか。

この間の新型コロナウイルス感染症への対応をきっかけに、将来に向けてオンライン会議の開催、オンラインシステムの活用について検討する予定の有無を聞いたところ、「検討する予定」と回答したのは16自治体(47.1%)、「まだ検討しない」と回答したのは18自治体(52.9%)であった。

Q29(12) オンラインシステムの活用に関連して貴議会での通信環境についてお伺いします。(単数回答)
 ① 議会棟にWi-Fiは設置されていますか。

議会棟へのWi-Fiの設置状況を聞いたところ、2019年12月31日以前から設置されているのは19自治体(55.9%)で、2自治体(5.9%)では2020年4月から6月の間に設置された。総数では21自治体(61.8%)が「設置あり」ということになる。

一方、「設置の予定はない」と回答したのは13自治体(38.2%)で、自治体によって対応が分かれている。



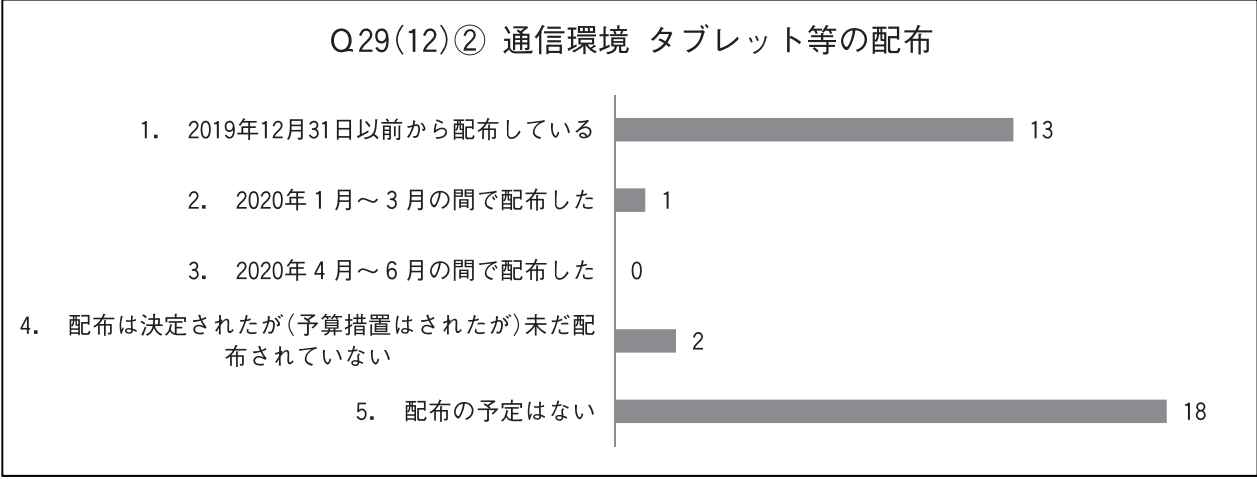
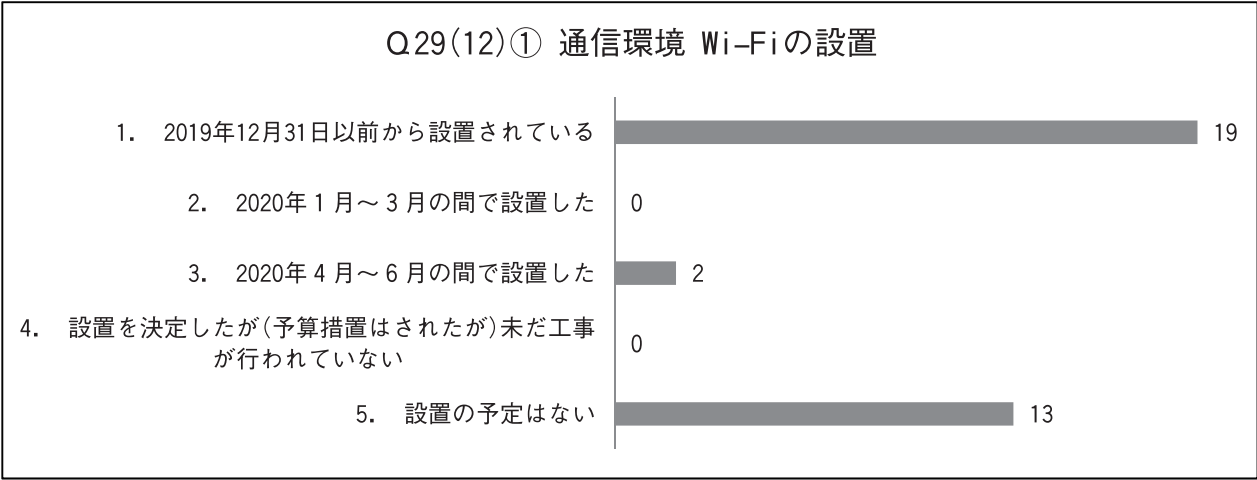


器を議員に配布しているかを聞いたところ、2019年12月31日以前から配布しているのは13自治体(38.2%)で、1自治体(2.9%)では2020年1月から3月の間に配布された。配布は決定されたが未配布の2自治体(5.9%)を合わせると、16自治体(47.1%)で配布されることになる。

一方、「配布の予定はない」と回答したのは18自治体(52.9%)で、デジタル化の対応については、自治体によって対応が大きく分かれていることが見て取れる。

② タブレット端末などの通信機器を、議会として議員に配布していますか。

議会として、タブレット端末などの通信機





(注)

(1) 各地図の「あり」に該当する市町村は、以下のとおりである。なお、神奈川県の場合は地図下部に付記した。

- ・ Q29 (1) 会期の変更…選択肢 2 (日程を短縮するなどの変更をした)、選択肢 3 (議会の開催をとりやめた) のいずれかを選択した市町村。
- ・ Q29 (1) 臨時議会の開催…開催時期にかかわらず、新型コロナ対応を議案とする臨時議会を開催 (Q29 (1) ①②のいずれかで選択肢 4 を選択) した市町村。
- ・ Q29 (2) (3) ① 一般質問の制限…選択肢 2 (質問者の人数を制限して実施した)、選択肢 3 (質問時間を 2019 年中より短縮して行った)、選択肢 4 (議会として「一般質問の取りやめ」を決定した)、選択肢 5 (議会運営委員会または会派代表者会議で「自主的な取り下げ」あるいは「自粛」を申し合わ

せた) のいずれかを選択した市町村。

- ・ Q29 (2) (3) ② 本会議傍聴席入場制限…選択肢 2 (感染防止の観点で議場傍聴席への入場者数制限を行った)、選択肢 3 (感染防止の観点から傍聴自粛を住民に呼びかけた)、選択肢 4 (感染防止の観点から議場にいらなくても傍聴できるように新たに本会議のインターネット中継を始めた)、選択肢 5 (感染防止の観点で傍聴者のための別室を用意して映像・音声等で傍聴できるようにした)、選択肢 6 (感染防止の観点でマスクのみを傍聴可 (住民は傍聴席に入れない) とする対応を取った) のいずれかを選択した市町村。ただし、選択肢 1 (議場傍聴席への入場制限は行わなかった) と選択肢 3 (感染防止の観点から傍聴自粛を住民に呼びかけた) の両方を選択した場合は「なし」に該当するものとみなした。
- ・ Q29 (12) ① W-Fi 設置 (設置予定) …選択肢 1 (2019 年 12 月 31 日以前から設置されている)、選択肢 2 (2020 年 1 月から 3 月の間で設置した)、選択肢 3 (2020 年 4 月から 6 月の間で設置した)、選択肢 4 (設置を決定したが未だ工事が行われていない) のいずれかを選択した市町村。
- ・ Q29 (12) ② タブレット配布 (配布予定) …選択肢 1 (2019 年 12 月 31 日以前から配布している)、選択肢 2 (2020 年 1 月から 3 月の間で配布した)、選択肢 3 (2020 年 4 月から 6 月の間で配布した)、選択肢 4 (設置を決定したが未だ配布されていない) のいずれかを選択した市町村。

編集後記

菅内閣が発足して1か月余り。「国民のために働く」ことを掲げたはずの菅首相であるが、就任早々、日本学術会議の新委員候補のうち、6人の任命を拒否した。同会議は理由の説明と6人の任命を求める要望書を提出したが、未だ任命拒否の理由に関する明確な説明はなく、任命拒否を撤回する考えも示されていない。学問にとって必要不可欠である自由闊達な議論を妨げる行為がどうして「国民のため」なのか。

思えば、官房長官時代の記者会見においても、菅氏は「適切に対応した」と繰り返すばかりで、記者の質問に正面から回答しないことが多々あった。そうした前例は、菅首相、加藤官房長官のこれまでの会見を聞く限り、菅内閣においても「踏襲」されているようである。「国民のために働く」との看板には、国民の疑問に誠実に答え、説明責任を果たすという文字は入っていないのであろうか。首相・官房長官によるはぐらかし答弁という「悪しき前例」が「継承」「踏襲」されるのは御免である。

さて、本号掲載の畠山論文は、地方圏の社会福祉法人の東京大都市圏への進出が進んでいることを指摘した上で、地方圏から神奈川県に進出した特養の立地特性を明らかにした。東京大都市圏における高齢化と介護施設不足の深刻の度合いが増していくことが見込まれる中、今後の動向に注目したい。

本号後半では、今般のコロナ禍に直面した県内自治体議会の対応に関する調査結果を公表した。コロナ禍の最中、調査にご回答いただいた議会事務局の皆様にご心から御礼申し上げたい。次号は、「神奈川県自治体議会の運営に関する実態調査2020」全体の結果を掲載し、自治体議会の現在と未来について考える特集号とする予定である。

(野口 鉄平)

2020年10月25日

自治研かながわ月報第186号 (2020年10月号, 通算250号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	佐野 充	編集人 大沢 宏二 定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721	FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 762 円+税) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。