

ポストコロナの自治体危機管理 ー徹底検証！全国自治体 1300 日の新型コロナ対応とその教訓ー

2025 年 4 月 25 日

地方行政実務学会 新型コロナ対応検証研究会

※この報告書は 2025 年 5 月に第一法規(株)から同名の書籍（定価 4,000 円）として刊行されます。

はじめに

2020 年 1 月、新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という）が世界を覆った。この未知の感染症に対して、全国 1,788 の自治体は、新型インフルエンザ等特措法に基づく行動制限、感染症法に基づくクラスター対策・入院調整、学校・福祉施設等の感染対策、ワクチン接種、生活困窮者や中小企業に対する支援など、様々な措置の迅速な実施を求められた。

全国の自治体は、こうした課題にどのように対応したのか。首長はいかにリーダーシップを発揮し、職員はいかにチームワークを発揮し、住民はいかに自治体の施策に協力したか。こうした取組みを総合的に検証するため、地方行政実務学会では、2022 年に「新型コロナ対応検証研究会」（座長・磯崎初仁、委員 41 名）を設置し、3 年間にわたり調査研究を行ってきた。その成果として報告書をまとめたが、その概要は以下のとおりである。

近年、地震、大雨、山火事などの自然災害や、インフラの老朽化等に起因する事故の可能性が高まり、自治体の「危機管理」のあり方が問われている。この報告書をそのための材料として参考にいただければ幸いである。

第 1 章 新型コロナ対応の経過と検証の視点

新型コロナの国内感染の確認（2020 年 1 月）から第 5 類への移行（2023 年 5 月）まで 3 年 4 か月、私たちは第 1 波から第 8 波まで感染拡大期を経験した。国は、緊急事態宣言等の発令、基本的対処方針の策定、特別定額給付金等の経済対策、ワクチン接種の推進など概ね精一杯の感染防止対策を講じてきた。しかし、①緊急事態宣言等について場当たり的な判断になったこと、②特措法では行政指導中心の仕組みとしたため感染対策の実効性や公平性に問題が生じたこと、③感染対策が効果を上げないうちに経済対策に着手し感染の拡大と長期化を招いたこと、④自治体の執行現場の実情を軽視した施策が多かったことなどの問題点もあった。

これに対して自治体は、住民に対する外出自粛等の要請、施設管理者に対する休業等の要請、発熱者の検査・積極的疫学調査、入院や宿泊療養等の措置のほか、学校や福祉施設等における感染対策等に誠実に取り組んできた。特に①首長による各種自粛の呼びかけ、②検査体制

や感染者対応に関する独自の対応、③地域の医療機関との連携による医療や在宅療養者の支援などの対応が注目された。こうした自治体の対応とその背景を検証する必要がある。

以下、第2章で、首長がいかに関リーダーシップを発揮したか、特措法や条例などの法的根拠をどう活用したか、第3章で、保健所や医療施設がどのような対応を行ったか、いかに感染症法に基づく措置を行ったか、第4章で、いかに住民生活や福祉・教育施設を支援したか、住民のワクチン接種をどう進めたか、第5章で、コロナ禍によって地域経済にどのような影響があったか、自治体がどういう財政対応をしたか、第6章で、コロナ対応のためにどのような人事・組織対応を行ったか、デジタル化にどう取り組んだかについてそれぞれ検証し、終章でそうした検証結果を振り返り、今後の危機管理に向けた提言を行う。（座長 磯崎初仁）

第2章 新型コロナ対応における首長のリーダーシップと特措法・条例

首長のリーダーシップについて、アンケート結果では、国の基本的対処方針のもとに、知事が医療、地域経済等、多岐にわたるリーダーシップを発揮し、市町村長もワクチン接種に際し日常的な医師会等との関係を生かす等、総じて円滑に取り組みが進んだ。しかし、ミクロ的には、大都市圏と地方圏、医療資源の状況などの地域事情を反映した対応が行われており、今後は自治体側からの積極的な政策発信も求められる。

また、自治体間のヨコの連携組織、知事会、市長会も、自治体共通の政策提言などを行い、重要な役割を果たした。一方、知事会等も必ずしも一枚岩ではなく、ワクチンの配分を巡り、都市と地方の対立があった。市長会も国との直接的関係を求める指定都市市長会との立場の違いなどもみられた。こうした中でも、全自治体が対応を余儀なくされる中で、首長レベルで連携していくことも重要といえる。

法解釈について、事業者等への要請・命令・公表・過料の適用において、「正当な理由なく」「特に必要がある」などの不明確な文言が法律にあり、解釈上疑義がある。また、コロナ禍を契機に国は2024年自治法改正において、大規模災害や感染症のまん延時等の「重大影響事態」における迅速性確保のため、国が自治体に強力な関与を行う「特例指示」の制度を創設したが、少なくとも感染症対策では特例指示の必要性は低く、発動要件、有効性などに課題が残る。

このような中、現場を預かる自治体では、地域に応じて様々な工夫や対応がみられた。たとえば、住民・事業者への要請に当たって、近隣自治体間ですり合わせを行ったり、公表の事前手続を独自に定める等の取組みが行われた。2021年2月の特措法改正を経て、命令・罰則規定が整備され、規範意識の醸成、段階的な手続運用につながったが、依然として国・都道府県・市町村の役割が不明確であり、国からの専門的知見の提供が遅れる等運用上の課題もみられた。

一方、多くの新型コロナ関連条例が制定されたが、立法事実が明確とはいえないもの、実効性が十分ではなく、条例事項としての意義が乏しいものもみられた。今後に向けては危機管理下における自治立法のあり方についてなお検討する必要がある。（第2部会長 津軽石昭彦）

第3章 新型コロナ感染対策における保健所と医療機関の役割

新型コロナへの対応に際しては、保健所の役割が非常に重要であったが、対応が滞るケースも少なからず見受けられた。一体何が問題だったのだろうか。

第3章では、「感染症法等に基づく保健所のクラスター対策（積極的疫学調査）やPCR検査は適切に行われたか」、「陽性者の入院措置は適切に行われたか」、「療養施設への入所・自宅待機の振り分けはどう行われたか」、「本庁・保健所と医療機関の連携は適切に行われたか」、「病床確保要請は効果があったか」、「医師会とは連携できたか」などのテーマを取り上げ、その実態解明を優先しつつ、可能な範囲で分析を加えた。

保健所が限られた人員で膨大な業務に取り組まざるを得なかったことは事実である。そのようなかでも大半の自治体が「保健所の新型コロナ対応業務は比較的円滑に実施できた」と評価しており、その評価の度合いには、職員数が一定程度の影響を与えていることがうかがえた。

現職の保健所長である分担執筆者の経験も踏まえつつ、発生届、患者等への聞き取り、入院等の要否判断、入院調整、患者移送、自宅療養者の健康観察、積極的疫学調査をはじめ、アウトブレイク時の保健所と医療機関の役割の実際について詳述していることは、本章の最大の特長である。また、自治体アンケート調査によれば、入院調整は困難感が指摘された割には円滑度が高い傾向にあった。一方、相談対応や疫学調査、集団感染対応は保健所の一次的（基本的）な感染症業務であり、一部の都道府県では保健所の健康危機対応体制や機能に問題を来していた可能性が示唆された。

この章では、都道府県の本庁と保健所、保健所設置市の本庁と保健所の関係にも着目した。権限が重複、あるいは曖昧な業務に関しては、県と保健所設置市との日頃からの連携がなければ、その冗長性が生かされないことが分かった。同一組織内の冗長性については、本庁で行うか、保健所で行うかなど、機能強化との関係で議論されるべきであり、組織としては並列していたとしても、相互の連携がなければ冗長性のメリットは享受されず、却って、情報の一元化や専門性の確保の面の妨げとなることが分かった。

（第3部会長 大谷基道）

第4章 コロナ禍の生活支援とワクチン接種の推進

第4章では、生活支援とワクチン接種に関しての検証を行った。

生活支援については、国の「生活困窮者自立支援制度」や関連制度の活用と自治体の役割に焦点を当てた。新型コロナの蔓延により「コロナ特例貸付」が実施され、対象拡大や期間延長等が行われたが、関係機関との連携が困難となった。一方、住宅確保給付金の対象拡大は基礎自治体の声が反映され、国の対応を踏まえた自治体の対応では「できること」を見つけながら奮闘した。滋賀県野洲市など独自の支援策を打ち出した事例もあり、前提として平時からある制度等のフル活用と庁内連携による実施体制の整備が挙げられる。緊急時は国との双方のコミュニケーションのもと、自治体の現場の声を国の制度に反映させるための仕組みが必要である。

次に、学校の休校要請に対応した自治体の実務について、さいたま市の事例等から検証し

た。教育長記者会見や記者への資料提供等による広報の実状から、新型コロナにかかる市民への速やかな情報伝達や、各部署の連携による短期間での教育施策への反映が確認できた。また、教育要覧から各年度の新型コロナへの対応を整理した。当初は対面での行事や学習への慎重な対処とともに、児童生徒の心のサポート等に対する手引き作成など必要な政策がスピーディに実行され、その後はオンラインでの行事開催やポストコロナ時代を見据えた教育内容の充実など、様々な工夫や新たな時代の教育のあり方について検討が進んでいったことが確認できた。

最後に、ワクチン接種に関する検証を行った。研究会が実施したアンケート調査から、ワクチン接種は他の業務よりも比較的円滑に進んだことが窺える。ただし、円滑に進まなかった理由は都道府県・保健所設置市と市町村で異なっており、前者は人員上の課題、後者は国の方針や市政の課題が多かった。ワクチン接種までのプロセスから見た自治体実務の課題からも、自治体における接種体制の構築に必要な人員を確保するため国の方針を速やかに示すことの重要性がうかがえる。また、接種率が高い自治体の状況から、平時における行政の取組や都道府県が市町村を補完する役割の重要性が浮かび上がった。（第4部会長 井上武史）

第5章 新型コロナ感染症が地方経済と自治体財政に与えた影響

アンケート結果では、新型コロナは地方経済に悪い影響を与えたという回答が9割に上る一方、約6割の自治体が、国の財政措置は財政にとって良い影響があったと回答している。第5章ではこのような一見矛盾する状況を考察した。

第1節では、コロナ禍の日本経済及び地方経済を概観し、影響が大きかった観光の動向と関連施策の影響を考察した。経済全体はリーマンショック以来の大きな下落・低迷の後、回復に向かった。GDPのマイナス成長の最大の要因であった消費において、「生活関連サービス業、娯楽業」、「宿泊業、飲食サービス業」、「運輸業、郵便業」が特に大きな影響を受けており、当時、社会的に制限を強いられた消費行動に紐づいたビジネスへのしわ寄せが改めて確認された。また、都市規模別に消費の回復傾向に差が見られた。観光業や地域経済の浮揚のため国が実施した「Go To トラベル事業」は、実施期間中、各都道府県において宿泊者数が増加する一方、一部の都道府県での事業停止期間に回復傾向が鈍化したことから、一定の条件下で効果があったと推察できる。新たな危機事象に備えるため、危機対応時のポリシーミックスのあり方について丁寧な検証が求められる。

かかる経済状況の下で地方財政に大きな影響を与えた国の支援措置が臨時交付金であり、2020年度に約7.9兆円、2021年度には12.6兆円が予算措置された。臨時交付金は、人口、事業所数、財政力（いずれも小規模優遇の超過累退・超過累進方式）に感染力を加味した、感染力補正付きの地方交付税という性質をもっている。これが、自治体財政にどう影響するかを検証するため、中核市を感染率により3つのグループに分け、2020年度、2021年度臨時交付金額と人口、財政力及び単年度収支との相関を求めた。その結果、交付額は2年度を単位として調整されているとともに、交付金の性質を反映し、小規模グループ（感染率の低い）に最

も有利、中規模グループ（感染率が中程度）ではほぼ中立、大規模グループ（感染率が高い）においてやや有利という結果を得た。（第5部会長 竹内直人）

第6章 新型コロナ対応に伴う自治体の人事・組織運営・デジタル化

新型コロナウイルス感染症は、自治体行政に深刻な影響を及ぼし、行政において効率性を重視する体制の限界を浮き彫りにした。本章は、自治体における人事・組織運営とデジタル化の動態を多角的に分析し、未来に向けた課題と方向性を提示する。感染者対応に伴う保健所や行政機関の業務過負荷に対し、自治体は人員増強を実施し、組織運営面では、現場主導による柔軟な組織改編が行われた自治体が見られ、年度途中での新部署設置、応援職員や兼務職員の活用により対応力の向上が図られた。

一方、行政DXと言われる電子申請、オンライン会議、テレワークの普及により、行政の効率化と透明性向上が進んだが、情報格差やデジタルデバインドといった新たな課題も顕在化した。行政DXの先進的な自治体ではそれらにおいて大規模な業務の支援体制を構築し、民間委託も併用しつつ業務負担を分散させた例も見られたが、他の自治体では人員不足、組織間調整コストの増大、職員の長時間労働という問題が深刻化した。

このようなことから本章では、行政における効率化一辺倒では脆弱であり、様々な危機時に求められる「冗長性」「柔軟性」「包括性」を行政運営に制度設計として組み込む必要性を指摘した。今後、感染症のみならず、震災や気候変動や人口減少といった長期的課題にも備えるためには、自治体と住民が協働し、多様なニーズに応える持続可能なガバナンスモデルの構築が急務である。（第6部会長 和田一郎）

終章 新型コロナ対応検証の成果と残された課題

本章では約3年4ヶ月に及ぶ新型コロナとの闘いから得られた教訓を次世代に継承するため、第6章までの検証結果を総括し、今後への提言を行っている。

自治体は首長のリーダーシップの下、保健所を中心とした多岐にわたる課題に取り組んだ。アンケート結果では9割以上の自治体で首長のリーダーシップが浸透したと回答。神奈川県「神奈川モデル」や埼玉県戦略目標転換など、知事の明確な政策判断が効果を発揮した。医療・公衆衛生の専門人材は重要な役割を果たす一方、保健所は「専門性の喪失」という深刻な問題に直面し、職員負担は限界に達した。医療機関・医師会との連携では、沖縄県の医療コーディネーター常駐による死亡率低減など効果的事例が見られた。

今後に向けた提言として、次の5点を詳述する。

① 人材確保・育成と組織体制整備：多職種連携チームの育成は、平時から事務職員と医師、保健師など専門職員が連携する体制を構築する必要がある。専門人材の確保・育成には、自治体幹部職員としての医療・公衆衛生専門家の任用、外部専門家との連携強化、処遇面での工夫が重要。また、感染症に関する知識向上のための実践的な研修プログラムを開発・実施すべき。緊急時には組織内の配置転換により迅速に人員増強できる柔軟な体制も不可欠である。

② 情報システム整備：現場の意見を反映した使いやすいシステム設計、段階的な導入によるスムーズな移行、操作研修等のサポート体制整備が重要。押印廃止やオンライン申請促進など行政手続のデジタル化推進、テレワーク環境整備も必須。国・自治体間のデータ連携を進め、リアルタイムな情報共有システム構築も求められる。

③ 国と自治体の連携強化：感染症対策における権限と役割分担の明確化、財政支援スキームの確立、広域連携の制度化が必要。定期的な協議の場を設け、専門家も交えた科学的根拠に基づく対策検討を行うべき。保健所等を通じた連携強化も重要である。

④ 危機管理体制強化：多様なリスクを想定したBCPの策定・定期的な訓練実施、感染症対策と連携した地域防災計画の見直し、マスク・消毒液等の必要物資備蓄、医療機関等との連携協定締結が求められる。リスクコミュニケーションの充実も不可欠である。

⑤ 経済対策：デジタル技術を活用した迅速な給付金支給体制の構築、感染状況や地域特性に応じた柔軟な支援策設計、業種間の支援格差解消が重要。経済対策と感染対策の両立を図る創意工夫も必要である。

これらの提言を短期・中期・長期のロードマップに沿って実施し、次なるパンデミックに備えた強靱で効果的な危機管理体制の構築を目指すべきであると締めくくっている。

(副座長 稲継裕昭)

資料編

資料1 自治体の新型コロナ対応に関するアンケート調査結果の概要

資料2 都道府県・政令市の新型コロナ対応検証報告書（振り返り）一覧

資料3 地方行政実務学会・新型コロナ対応検証研究会の経過

<執筆者一覧>（*印は各章編者を示す。編者を除いて執筆順）

第1章：礒崎初仁（中央大学）*

第2章：津軽石昭彦（関東学院大学）*、青田良介（兵庫県立大学）、鈴木洋昌（高崎経済大学）、田中孝男（九州大学）、長谷川健（四日市市役所）、但田 翔（神奈川県庁）、矢口（和田）明子（酒田市役所）

第3章：大谷基道（獨協大学）*、福永一郎（高知県庁）、佐藤敦郎（九州大学）、金谷信子（広島市立大学）

第4章：井上武史（東洋大学）*、林 星一（座間市役所）、青木大輔（さいたま市）、今井文俊（拓殖大学）、鈴木秀洋（日本大学）

第5章：竹内直人（京都橘大学）*、伏木貞文（周南公立大学）、小野英一（東北公益文科大学）

第6章：和田一郎（獨協大学）*、山中雄次（広島修道大学）、竹内真雄（大東文化大学）、戸茆将行（豊橋市役所）、蓮實憲太（那須塩原市役所）、土屋和彦（千葉市役所）

終 章：稲継裕昭（早稲田大学）*