

第1章 はじめに

上田紘士（一般財団法人自治研修協会 理事長）

1. 調査研究の目的

当研究会では本年度から概ね3か年計画で、「地域社会における連携・協働に関する調査研究」に取り組むこととしている。

その目的としては、「人口減少、高齢化、社会インフラの老朽化等が顕在化し、地域社会において資源の制約に直面するなか、複雑・多様化する住民ニーズや地域の課題を解決するため、その重要性が改めて認識されるようになっている地域の多様な主体が、組織の枠を超えて連携・協働することについて、その枠組みやプラットフォームのあり方及びその構築に当たり地方自治体が果たすべき役割、地域社会を担う人材の育成方策について調査研究することにより、地方自治の充実発展と住民福祉の向上を図ることを目的とする」こととしている。

第2章で総務省自治行政局植田市町村課長のプレゼンにおいて言及されるが、折しも2020年6月に第32次地方制度調査会から「2040年頃から逆算して顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」が出され、その中において「公共私連携」というテーマについて一章が割かれている。

そこでは、地域社会において行政のほかコミュニティ組織、NPO、企業等多様な主体によるサービス提供や課題解決が行われているが、今後は家庭、市場、行政が担ってきた様々な機能をこれらの主体が組織の枠を超えて関わっていくことが必要であるとともに、こうした多様な主体が連携・協働していく上で、市町村が、これら主体間のネットワーク形成や強みと弱みを補い合う取組みを支援し、積極的にプラットフォームの構築を行うべきことを指摘している。

併せてそのような活動を支える人材育成の重要性を指摘し、公務員と民間人材との交流の拡大や、共助を担う人材、資金、ノウハウ等の活動基盤の強化が求められるとし、定年退職者や若者や外国人、さらには外部人材の活用を図るべきであるとしている。

こうした背景も踏まえ、今回の調査研究の初年度に当たり、まさにコロナ禍の最中ということもあり、地域社会の多様な主体が参画してこのような苦境を開拓するために新たな住民サービスを開発しながら住民生活や地域経済の維持などに取り組んでいる活動等を通じて、コロナ禍との関係におけるこれらのプレーヤーの動きを見てみたいと考えた。

そのような活動の中で、

- ① 地域課題の発見
- ② 解決の必要性や従前の施策による対応の限界

- ③ 解決策の枠組みの検討
- ④ 多様な主体（プレーヤー、利害関係者）の発掘と誘い込み
- ⑤ 行政を含む多様な主体による解決策の検討の場（プラットフォーム）の設定
- ⑥ 多様な主体による解決策の検討・決定
- ⑦ 解決策の実施に当たっての多様な主体間の役割分担
- ⑧ 解決策の実施と検証

といった活動の各プロセスにおいて、自治体が多様な主体と連携・協働して地域課題を解決していくための地域経営マネジメントのあり方について、有意な知見を得たいと考える。

併せて多様な主体つまり地域社会の担い手の育成方法についても有意な対応策を見つけていければと考えている。

また、コロナ禍で開発された住民サービスや新しい手法が平時にどう拡張・応用されうるのかについても検討したい。

2. コロナ禍の経緯

2022 年 3 月現在、いわゆる「コロナ禍」の下に世界はいまだに置かれているが、本書の読者がこのレポートを紐解く時点では「コロナ禍とはどういうものなのか」がリアルタイムでは理解されない可能性が高いので、以下に事の経緯などにつき簡単に触れておく。

2019 年中には中国で発生が確認されていたコロナウィルス COVID19 は、2020 年には世界的パンデミックを引き起こし、世界を変えたと言っても過言ではない。2022 年の現時点においてもコロナ禍は未だ途上にあり、これを総括して記述することは困難であるが、少なくともこれまでに全世界で 436 百万人（ロイター集計 3/2 現在。以下感染者数、死者数について同じ）の感染者を発生させ、6,325 千人の死者を出すこととなった。

COVID19 は、従来からある風邪のウィルスと同類のものではあるが、従来にない新種の遺伝子構造を持ち、肺に重篤な症状を引き起こすことがまあり、直ちにそれらの病状に対する適切な治療薬その他の医療的対応が判明していないため、世界中で蔓延の防止と感染者の治療に追われることとなった。

世界の各地域における感染状況には相当な地域差があり、日本の場合は、原因は今のところ不明であるが、相対的に感染者（5.1 百万人）、死者（24 千人）ともに少ない部類に属している。

しかしそれでも、2020 年 2 月の豪華客船ダイヤモンドプリンセス号の横浜入港とその乗客、船員に対する対応を皮切りに、国内でも莫大な対応エネルギーを求められることとなった。海外からの入国者に対する水際措置、国内における感

染者の把握と隔離措置、国民の日常における感染防止行動の徹底、患者のフォローなどの面で、政治、行政はもとより、医療関係者、介護、福祉関係者には大変な負担がかかることとなった。

また、防疫上の措置を図ることは、国内であれ外国であれ経済活動に大きな打撃を与え、飲食業、旅行業、運輸業などには大きな需要の減少が生じた。こうした経済的打撃に対する対応も政治、行政の大きな課題となった。(注 1) (注 2)

- (注1) 政府においては感染拡大防止等のために新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、数次にわたり緊急事態宣言を発し、国民や各界に協力を要請した。その事例として第一次の緊急事態宣言の例を引いておく。発令される都道府県と宣言期間を示して法律上の義務を課する等の措置を執ることとしている。これらの宣言は多くの場合、期間の延長や対象都道府県の変更を行うこととなった。

新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言

新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号）第 32 条第 1 項の規定に基づき、下記のとおり、新型コロナウイルス感染症（同法附則第 1 条の 2 第 1 項に規定する新型コロナウイルス感染症をいう。以下同じ。）に関する緊急事態が発生した旨を宣言した。

記

1. 緊急事態措置を実施すべき期間

令和 2 年 4 月 7 日から 5 月 6 日までとする。ただし、緊急事態措置を実施する必要がなくなったと認められるときは、新型インフルエンザ等対策特別措置法第 32 条第 5 項の規定に基づき、速やかに緊急事態を解除することとする。

2. 緊急事態措置を実施すべき区域

埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県及び福岡県の区域とする。

3. 緊急事態の概要

新型コロナウイルス感染症については、

- ・肺炎の発生頻度が季節性インフルエンザにかかった場合に比して相当程度高いと認められること、かつ、
- ・感染経路が特定できない症例が多数に上り、かつ、急速な増加が確認されており、医療提供体制もひっ迫してきていることから、国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与えるおそれがあり、かつ、全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある事態が発生したと認められる。

併せて上記緊急事態宣言において講じられた措置についての政府からの報告も出されているので下記に引用する。

新型コロナウイルス感染症 緊急事態宣言の実施状況に関する報告

令和2年6月

第1 はじめに

新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案に対する附帯決議において、「四 特定都道府県知事及び特定市町村長並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を政府対策本部長に報告すること。政府対策本部長は、報告を受けた事項を取りまとめ、緊急事態宣言の実施状況について、適時に国会に報告すること。」（令和2年3月11日衆議院内閣委員会）及び「五 特定都道府県知事及び特定市町村長並びに指定公共機関及び指定地方公共機関は、新型インフルエンザ等緊急事態措置を実施したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を政府対策本部長に報告すること。政府対策本部長は、報告を受けた事項を取りまとめるとともに、緊急事態宣言の実施状況について、適時に国会に報告すること。」（令和2年3月13日参議院内閣委員会）とされている。

本報告は、両附帯決議に基づき、令和2年4月7日から令和2年5月25日までの期間における、新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の実施状況についてまとめたものである。

第2 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言に係る経緯等

1 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言（令和2年4月7日発出）

令和2年4月7日に、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号。以下「特措法」という。）第32条第1項の規定に基づき、新型コロナウイルス感染症（同法附則第1条の2第1項に規定する新型コロナウイルス感染症をいう。以下同じ。）に関する緊急事態が発生した旨を宣言した。緊急事態措置を実施すべき期間を、令和2年4月7日から5月6日までとし、緊急事態措置を実施すべき区域を、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県及び福岡県の7都府県とした。

2 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の区域変更（令和2年4月16日発出）

令和2年4月16日に、緊急事態措置を実施すべき区域に、40道府県を追加し、緊急事態措置を実施すべき区域を全都道府県とした。

このうち、北海道、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、石川県、岐阜県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県及び福岡県の13都道府県については、「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」（令和2年3月28日新型コロナウイルス感染症対策本部決定。令和2年4月16日変更。）において、特に重点的に感染拡大の防止に向けた取組を進めていく必要がある「特定警戒都道府県」とした。

3 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の期間延長（令和2年5月4日発出）

令和2年5月4日に、緊急事態措置を実施すべき期間を5月31日まで延長し、緊急事態措置を実施すべき区域を、引き続き全都道府県とした。

- 4 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の区域変更（令和2年5月14日発出）
令和2年5月14日に、緊急事態措置を実施すべき区域を、北海道、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、京都府、大阪府及び兵庫県の8都道府県とした。
- 5 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の区域変更（令和2年5月21日発出）
令和2年5月21日に、緊急事態措置を実施すべき区域を、北海道、埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県の5都道府県とした。
- 6 新型コロナウイルス感染症緊急事態解除宣言（令和2年5月25日発出）
令和2年5月25日に、緊急事態措置を実施する必要がなくなったと認めたため、特措法第32条第5項の規定に基づき、緊急事態が終了した旨を宣言した。

第3 新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の実施状況

1 特定都道府県

各都道府県は、新型コロナウイルス感染症のまん延の防止等のため、新型インフルエンザ等緊急事態措置等を実施した。各都道府県において、特措法の規定に基づき、実施した措置の内容は、以下のとおりである。

根拠条文 (特措法)	措置内容	実施都道府県	備考
第24条 第7項	都道府県警察及び 都道府県の教育委員会に対する措置 の求め	埼玉県・大阪府 (計2府県)	- 都道府県の教育委員会に対し、都道府県立学校の休業等を求めたもの - 都道府県警察に対し、詐欺事件等に対する広報啓発活動の強化等を求めたもの等
第24条 第9項	外出の自粛の協力 要請	青森県・岩手県・宮城県・ 山形県・福島県・栃木県・ 富山県・福井県・山梨県・ 静岡県・三重県・滋賀県・ 奈良県・和歌山県・鳥取県・ 島根県・岡山県・徳島県・ 香川県・愛媛県・高知県・ 佐賀県・熊本県・大分県・ 鹿児島県 (計25県)	

第 24 条 第 9 項	催物の開催制限等 の協力要請	全都道府県	
第 24 条 第 9 項	施設の使用制限等 の協力要請	北海道・青森県・岩手県・ 宮城県・秋田県・山形県・ 福島県・茨城県・栃木県・ 群馬県・埼玉県・千葉県・ 東京都・神奈川県・新潟県・ 富山県・石川県・福井県・ 山梨県・長野県・岐阜県・ 静岡県・愛知県・三重県・ 滋賀県・京都府・大阪府・ 兵庫県・奈良県・和歌山県・ 鳥取県・島根県・広島県・ 山口県・香川県・愛媛県・ 高知県・福岡県・佐賀県・ 長崎県・熊本県・大分県・ 宮崎県・鹿児島県・沖縄県 (計 45 都道府県)	
第 24 条 第 9 項	その他の感染の防 止に必要な協力要 請等	全都道府県	マスク着用、咳エチケット、手洗い、うがい等の基本的な感染対策の実践等
第 45 条 第 1 項	外出の自粛の協力 要請	全都道府県	
第 45 条 第 2 項 ～第 4 項	施設の使用制限等 の要請及び公表 (第 2 項・第 4 項)	北海道・宮城県・茨城県・ 栃木県・群馬県・埼玉県・ 千葉県・東京都・神奈川県・ 新潟県・石川県・長野県・ 愛知県・京都府・大阪府・ 兵庫県・鳥取県・島根県・ 広島県・山口県・福岡県 (計 21 都道府県)	
	施設の使用制限等 の指示及び公表 (第 3 項・第 4 項)	千葉県・神奈川県・新潟県・ 兵庫県・福岡県 (計 5 県)	
第 48 条 第 1 項	臨時の医療施設	北海道・神奈川県・石川県・ 福井県・愛知県・長崎県・ 沖縄県 (計 7 道県)	病院等の医療施設が不足し、臨時の医療施設を開設したもの

第 52 条 第 2 項	水の安定的な供給	水道事業者等 ^(注) である都道府県	都道府県行動計画で定めるところにより、水を安定的かつ適切に供給したもの
-----------------	----------	-------------------------------	-------------------------------------

2 特定市町村

各市町村は、新型コロナウイルス感染症のまん延の防止等のため、新型インフルエンザ等緊急事態措置等を実施した。各市町村において、特措法の規定に基づき、実施した措置の内容は、以下のとおりである。

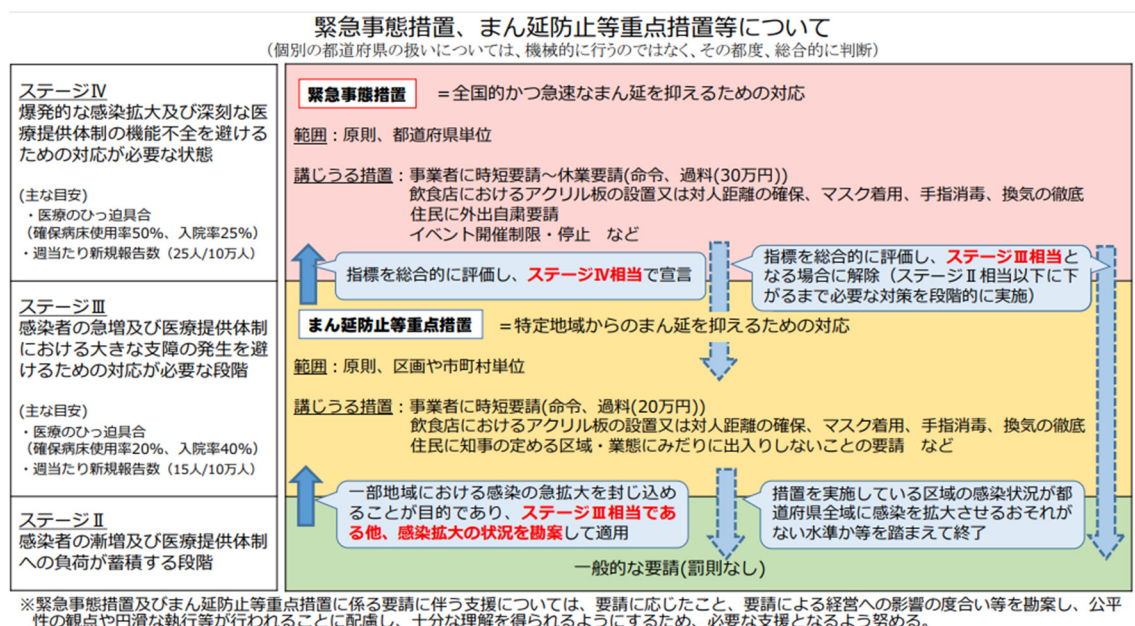
根拠条文 (特措法)	措置内容	実施市町村	備考
第 34 条 第 1 項	市町村対策本部の設置	全市町村	
第 36 条 第 7 項	都道府県対策本部長に対する要請	千葉県千葉市・千葉県木更津市・千葉県野田市・千葉県茂原市・千葉縣市原市・千葉県君津市・千葉県一宮町・千葉県睦沢町・千葉県長生村・千葉県白子町・千葉県長柄町・千葉県長南町・島根県松江市 (計 7 市 5 町 1 村)	・都道府県対策本部長に対して、施設に対する使用制限の要請等を行うよう要請したもの ・都道府県対策本部長に対して、施設に対する積極的疫学調査の実施に関する協力要請を行うよう要請したもの
第 52 条 第 2 項	水の安定的な供給	水道事業者等 ^(注) である市町村	市町村行動計画で定めるところにより、水を安定的かつ適切に供給したもの

3 指定公共機関及び指定地方公共機関

指定公共機関及び指定地方公共機関は、特措法第 47 条（医療等の確保）、第 52 条（電気及びガス並びに水の安定的な供給）及び第 53 条（運送、通信及び郵便等の確保）の規定に基づき、それぞれの業務計画で定めるところにより、業務を適切に実施するために必要な措置を講じた。

（注）水道事業者等とは、水道法（昭和 32 年法律第 177 号）第 3 条第 5 項に規定する水道事業者、同項に規定する水道用水供給事業者及び工業用水道事業法（昭和 33 年法律第 84 号）第 2 条第 5 項に規定する工業用水道事業者をいう。

(注2) 新型インフルエンザ等対策特別措置法においては、緊急事態までは至らないが、平時と異なる特別の措置を要すると判断された場合に、原則市町村の区域を単位としてまん延防止等重点措置を講ずることとした。緊急事態と比べて、知事からの協力要請の内容及び罰則の適用関係について濃淡があるので下記に比較表をつけておく。



感染症対策として国民に求められたことは、三密の回避即ち「密閉」「密集」「密接」を避けるということであった。ウィルスの拡散は感染者の唾液等からの飛沫感染と考えられたため、ウィルス飛沫の滞留を避けること、人同士が狭い空間に集まること、人同士が短距離で唾液を飛ばし合う環境を避けることが求められた。(注3)

(注3) 感染予防のために大切な行為として国民向けに政府からネット配信されたポンチ絵があるので下記に引用しておく。

感染リスクが高まる「5つの場面」

場面① 飲酒を伴う懇親会等

- 飲酒の影響で気分が高揚すると同時に注意力が低下する。また、感覚が鈍麻し、大きな声になりやすい。
- 特に数居などで区切られている狭い空間に、長時間、大人数が滞在すると、感染リスクが高まる。
- また、回し飲みや箸などの共用が感染のリスクを高める。



場面② 大人数や長時間におよぶ飲食

- 長時間におよぶ飲食、接待を伴う飲食、深夜のはしご酒では、短時間の食事に比べて、感染リスクが高まる。
- 大人数、例えば5人以上の飲食では、大声になり飛沫が飛びやすくなるため、感染リスクが高まる。



場面③ マスクなしでの会話

- マスクなしに近距離で会話をすることで、飛沫感染やマイクロ飛沫感染での感染リスクが高まる。
- マスクなしでの感染例としては、昼カラオケなどでの事例が確認されている。
- 車やバスで移動する際の中でも注意が必要。



場面④ 狭い空間での共同生活

- 狭い空間での共同生活は、長時間にわたり閉鎖空間が共有されるため、感染リスクが高まる。
- 寮の部屋やトイレなどの共用部分での感染が疑われる事例が報告されている。



場面⑤ 居場所の切り替わり

- 仕事での休憩時間に入った時など、居場所が切り替わると、気の緩みや環境の変化により、感染リスクが高まる可能性がある。
- 休憩室、喫煙所、更衣室での感染が疑われる事例が確認されている。



これらの事情から、大規模イベントの開催自粛、劇場等での公演活動の制限、飲食店における営業時間及び特に酒類の提供の制限などが、個々人におけるマスク着用や手洗いの徹底などとともに、(いかにも日本らしく「法的禁止」ではなく「要請」ベースであったが) 求められたのである。

3. コロナ禍の影響とコミュニティ

ところが容易に想像されるように、こうした制約はコミュニティ活動の基本的行動に大きな制約を与える。何しろ人と人の触れ合いを本質とする活動に対し、人と人は出来るだけ接しないようにしてほしいというものであるからだ。

こうした環境のもとで、コミュニティ及び自治体はどういう対処をしたのか？止めざるを得ない活動もあるだろうが、別の形で何とかできないのか。コロナ禍で新たに対応を求められることとなった課題にどう取り組んだか。あるいは前々から問題があったのだがコロナ禍でそれが顕在化したのに対し新たに対処したことはないか。

人の接触を減らすということから、オフィスワーカーであっても平常の仕事が「リモート」を原則とするように求められ、人の会合もできる限り少数で、できれば「リモート」で行われるようにすることが求められた。公務を含めビジネスの世界ではリモート勤務（自宅ないし従来のような社員の集まるオフィス以外での執務）や、ズーム等を利用した会議のバーチャルな開催が多用されることとなった。こうしたことはコミュニティにおいても同様である。

もっともこれらのことは感染症の問題がなくても、働き方改革やデジタルト

ランスフォーメーションの問題として対処を求められていたわけであるので、事の進展を必ずしも災いとみなす必要はないのかもしれない。なかなか腰が重くて従来のやり方の改革が進んでいなかったところに、このコロナ禍が発生して尻に火が着いたように進展を余儀なくされる現象が生じた、という面もあるのだが、こうしたことがコミュニティの動きにどのような影響を与えたのか。

こうした問題意識から、本年度においてはコロナ禍におけるコミュニティの動きを追ってみることとした。その中に、コミュニティの **resilient** な部分が見えてこないか。新しい課題のうちに何か将来への新たな道筋などが見えてこないか。このようなことどもに関する発見を追求したいと考えたところである。

なお、本報告書における各般の事例や論考は、いずれも通読に値するものと信ずるが、関心ある分野を選んで参照されたい向きには、第 5 章に各章各節の内容の要点を略記してまとめているので、そちらを先に一覧いただくのも一法かもしれないので申し添えておく。