

専修大学社会科学研究所月報

ISSN0286-312X

The Monthly Bulletin of the Institute for Social Science
Senshu University

No. 700

2021. 10. 20

『月報』700号発行記念特集号 特別研究助成「ポスト・コロナ時代にかけての経済社会の推移— 新自由主義の限界と望ましい経済社会」成果報告

目 次

社研月報 700 号

～コロナ禍下、デジタル／オンライン化が進められて～…………… 大矢根 淳 …… 1

コロナ禍の財政運営と政府間財政関係

—臨時交付金と財政調整基金の視点から—…………… 徐 一睿 …… 6

埼玉県の NPO と市民活動

—新型コロナウイルス感染拡大第 1 波から 1 年間の様子—
…………… 鈴木奈穂美 …… 33

「コロナ下」での一斉休校 —その時何があったのか (2)

—東京都公立中学校校長小澤雅人氏ヒアリング記録 その 2—
…………… 広瀬 裕子 …… 66

日本における最低賃金の現状と失業への影響…………… 山縣 宏寿 …… 90

「専修大学社会科学研究所月報目録」…………… 107

『専修大学社会科学研究所月報』の執筆者索引 (50 音順)…………… 123

編集後記…………… 125

社研月報 700号 ～コロナ禍下、デジタル／オンライン化が進められて～

第18代所長 大矢根 淳

『専修大学社会科学研究所月報』（以下、『月報』）が700号を迎えました。月報のこの10年弱の足跡を振り返りながら、現況を点検しつつ喫緊の課題を再確認する機会とさせていただきたいと思います。

コロナ禍の社研

これを書くにあたって『月報』600号記念号を手にとってみました。これまでは100号毎、その履歴を振り返りつつ歴代所長からの寄稿文が掲載されてきました。600号記念号では、第13代所長・柴田弘捷先生、内田弘先生（第14代）、町田俊彦先生（第15代）、村上俊介先生（第16代：当時の所長）が寄稿されています。いずれも『月報』50年の歴史を繙きつつ、ご自身のかかわりを述懐されていて、たいそう読み応えがあり、その時代の中での社研の動きが伝わってきます。

というのも、私が所長についてまだ数か月（2021年4月就任）…、そして、将来これを読むかたにとっては歴史的事象となっているのかもしれませんが、今、世界中で新型コロナウイルスが蔓延していて…パンデミックという事情。キャンパスには人影がまばらです。学生の登校はできる限り抑えられていて、オンライン授業が展開されています。社研を訪れる所員も少なく、事務局会議等もオンライン中心です。私はたとえば、所属する人間科学部が少人数教育を標榜していることもあって、大方の授業が対面形式を維持していることで、ほぼ毎日こうしてキャンパスに通っています。あたりの静けさが不気味です。と、ここまで書いて一週間ほど筆を休めている間に、秋学期が始まって約一か月、10月に入ってにわかに世間ではコロナ新規感染者数が激減してきたことで、大学も対面授業再開に舵を切り、10月18日（月）から、該当授業に学生が登校し始めました。研究室の窓から丘を下る通学路を見ると、チラホラ学生の姿が見え、守衛さんの通行注意を促す大声が聞こえてくるようになりました。

上述の600号記念号では、社研運営の舵取りに就き、過去数百号にわたって『月報』を刊行してきた歴代所長が、その時代と研究の足跡を綴っていただいております。今、こうした環境にあるからこそ、時代の中での社研運営の奮闘努力の姿を適確に把握しておきたいと思います。

『月報』の年間構成～社研大型企画、プロジェクト事業との連動

社研ではおおむね年に二回、実態調査を実施しています。その活動記録・調査知見は、毎年『月報』夏のふた月合併号に掲載されてきました。この10年ほどの間では、宮前所長（第17代）が中心となって打ち出してくれた企画、通称、地域活性化・六次産業化（四国、飯田、北信、大阪・堺）シリーズ（『月報』No.601+602 合併号、『同』No.611+612 合併号、『同』No.630+631 合併号、『同』No.637+638 合併号）や、これにつづく北前船シリーズがあげられます。

地域活性化シリーズ後半には考古学的な内容も盛り込まれていたこともあって（『月報』No.＝堺市：百舌鳥・古市古墳群など）、次に続く歴史的内容を基盤とした北前船シリーズへの橋渡しとして、釜山―対馬―福岡を海上縦断して朝鮮通信使の足跡をたどる企画も実現しました（『月報』No.649+950 合併号）。そして北前船シリーズ（『月報』No.654+655 合併号、『同』No.667+668 合併号、『同』No.679+680 合併号）では、東北地方から日本海沿いを南下してきた同企画が金沢で完結しました。

また社研では慣例として隔年で海外実態調査が企画されてきましたが、これが毎年敢行されることもありました。海外プロジェクト、特に、海外研究機関と国際交流組織間協定を締結・更新するなどのタイミングにあたっているときがそうでした。例えばこのたびの『月報』100号分では、ベトナム社会科学院などとの協定締結・更新があって、その展開の中で国際シンポジウムが開催された際には『月報』にその特集号が置かれました（『月報』No.606+607 合併号、『同』No.625+626 合併号）。またその調印式に合わせて両所長トップ会談が行われて、双方の研究成果を互いの学術誌に掲載していこうということとなって、それが実現してきました（『月報』No.605）。

また、ベトナムを中心としてインドシナ諸国、タイ・ラオス・ベトナムの東西千Kmをバスで横断走破する6泊7日の実態調査の特集号もあります（『月報』No.642+643 合併号）。同企画はその後、スリランカへと展開しました（『月報』No.675+676 合併号）。

上述した実態調査の合併号の巻頭には、それまでの慣例として、事務局長による企画概説や行程紹介などが載るのですが、私が事務局長に就いていた2013-2016年度（今回の100号分に含まれます）では、毎回「ミニ・フォトエッセー」として絵（写真）日記のような行程記録を掲載させていただきました。社会学を専らにする私のフィールドワーク的活動記録術で表してみました。私の次に事務局長に就いた樋口博美先生も、私と同じ学科所属でその社会学的スタイルに馴染みがあったのでしょうか、毎回、同様の「実態調査行程」エッセーを載せてくれました。今では参与となられた社研大先輩の懐かしいお姿も多々写っています。

昨年度以来、残念ながらこのコロナ禍で、実態調査はその実施が難しくなってきました。しかしながら、この難しい状況であるからこそ、我々は工夫して（社研の学際的な叡智を集め

て)何とか現地調査を遂行していかななくてはならないと思っています。今、その実施形態を模索しつつ事務局ではミニプレ調査(視察)などと呼んで、現地の方々と細かい打ち合わせを重ねているところです。今年度2月末から3月初旬の入試業務の狭間の時期に、これを何とか実現できるよう、準備を進めています。

『社研70年史』など社研刊行物

『月報』を含む社研刊行物のことを記しておきたいと思います。社研刊行物には『月報』『年報』『叢書』があります。『月報』は毎月20日に刊行されています。原則として前月中に入稿し著者校正を行い、社研事務局の編集担当によって最終点検されて編集後記が執筆されて刊行されます。10年ほど前は、3号分くらいでちょうど対外発送する郵便物の厚さ規定に合うことから、その発送時期までに刊行されれば…、という目論見が作用していたらしいこともあって、『月報』刊行が遅れがちなこともありました。現在では改善されています。また、その『月報』の厚さですが、各号論文一本だとどうしても薄すぎて格好悪い…、と考える編集担当チーフの時代があって、その頃は毎号2本掲載されていました。したがってその頃の『月報』製作費(原稿料+印刷費)はそれ以外の時期に比べてかなりアップしていました。

『年報』は前期に投稿申し込みを受け付け、事務局会議で申し込み受理の手続きを経て執筆を願い、秋に入稿して年度内に刊行されます。2020年度までに55巻が刊行されています。

そうした社研事業の内実・思惑の歴史が、2020年1月に刊行された『専修大学社会科学研究所70年史』に詳細につづられています。歴代所長が集って座談会が数回開催され、その文字起こし(テープ起こし)原稿が載っています。合わせて社研略史や収支決算などが忠実に整理再掲されていて、そこからは上述の『月報』編集の履歴がビビッドにうかがえます。『70年史』には、『月報』に関しては、1990-2018年度分、すなわちNo.318-669号の記事目次が掲載されています。それ以前の号については『40年史』(1992年度刊)に掲載されていました。

この『70年史』は、『社研叢書』シリーズ22として刊行されました。社研にはグループ研究助成の制度があって、それには、三年継続のグループ研究助成A(50万円/年の研究費)、一年単位の同B(20万円/年)、そして、100万円/年×3年継続の特別研究助成があります。特別研究助成を受けると、助成期間終了翌々年度に『叢書』を刊行する義務が発生します。毎年、特別研究助成の応募を受け付けているのですが、たまに応募のない年もあり、そうすると、数年後に『叢書』刊行に穴が開いてしまいます。そこでそのような時には、3年継続ではなく単年度の研究期間でもって『叢書』刊行についてくれるグループを募ります。ちょうどそうした巡り合わせの中で、『70年史』企画が手を挙げることとなりました。宮寄所長の代での刊行となりましたが、その前の所長・村上俊介先生が編集チーフとなって、まずは『40年史』の構成

を細かく点検して、その後の社研事業記録を正確に収集してまとめ上げたところで『70 年史』は完成にこぎつけました。次は『100 年史』です。

上に、『70 年史』に掲載された『月報』総目次 (No.318-669) について、そしてそれ以前の号については『40 年史』に掲載されていることを記しました。ちょうど今期、2021 年秋に、社研 HP にこれら『月報』の全号、全記事 (まずは目次から) が PDF で掲載され始めました。まさに快挙だと思います。社研 HP (<https://www.senshu-u.ac.jp/research/center/syakai/>) を開くとその右端に「刊行物・資料」のタグがあり、そこをクリックすると『月報』『年報』『叢書』などの情報が見られるようになっていました。『月報』情報は、「2003 年度～」と「1963 年度～2002 年度」に分かれていて、50 年以上前の原稿が続々と PDF 化されています。

リポジトリ／研究倫理

このように、PDF 化しての HP 掲載は、古いものを含めて少しずつ慎重に進められてきました。社研事務局において、編集担当から『月報』現物を受け取って、ホームページ担当が古い『月報』現物を一点一点バラして PDF 化してくれました。さて、そこでは、著作権を有する著者の同意の取り付けと研究倫理上の問題、それらに抵触するところはないかどうか、それらを判断する作業が付帯し、それが大変な作業となっています。7-8 年前から、社研事務局会議、総会にておいて、既刊行物のオンライン掲載について検討し、『月報』『年報』投稿規定に「掲載された論文は原則として社会科学研究所ホームページおよび専修大学学術機関リポジトリに登録し、全文公開する」と記載して、執筆者の同意を取り付けるようにしてきました。しかしながらそれ以前についてはそうした取り決めはなく (大学図書館でリポジトリがスタートして、全学的に諸機関でそうした規定を設けられました)、今、各執筆者の同意を取り付けなくてはなりません。しかしながら連絡の取れない方、あるいは中にはすでにお亡くなりになった方々もいらして、できるところから順次、確認作業を進めてきました。

執筆者の同意取り付けとともに難しいのが、研究倫理上の問題です。単に紙媒体の『月報』『年報』が発刊されただけでも、これは広く人の目に触れることとなりますから、何かの間違いから、不適切な引用、無断盗用 (剽窃) の告発を受ける可能性があり得ます。オンライン刊行であれば、瞬時に検索されて多くの人の目に触れることとなります。執筆に際しては最大限の注意が払われているとの信頼のもと、編集作業は進められますから、だからこそ、そうしたミスは編集担当の目には見えづらくなります。この数年、学内各研究所、学部で発行される学術誌において、そうした事々にふれる事案が発生していることを度々耳にするようになりました。

最近では、コピペルナーというコピペ判定支援ソフトが発売されていて、社研でも導入して

います。しかしながらこのソフトはオンラインに載っている各種文書（それには例えば J-STAGE 掲載論文等を含む）との重なりをチェックしてくれるものですので、したがって数十年前の紙媒体のみの原稿（単行書）情報は盛り込まれていませんから、そこから不適切に引用された文章があっても、それにアラームは灯されません。そうした狭間については、例えば『月報』では、各投稿原稿を編集担当が丁寧に読み込んで、必要に応じて関連する書籍と照らし合わせるなどの作業を重ねています。一昔前には、そこまでの作業することはなかったようです。信頼に基づき執筆—編集作業は進められてきました。しかしながらこのデジタル時代では、オンライン刊行される原稿については、その一字一句まで、できる限り厳密に点検することが求められているようです。剽窃でなないにしても、不適切な引用、あるいは不注意による不十分な引用表記を適切な形に修正することまでが、編集担当のお仕事の一つになってきています。大変なことです。

そして今もこの 10 月号刊行に向けて編集担当の皆さんが奮闘努力してくれています。今号の巻頭に寄せる私のこの一文も一両日中には仕上げなくてはなりません。不適切な表記が含まれていないよう再点検し…、そして何より、〆切は厳守です！

みなさま、社研『月報』の刊行に、ご協力をよろしくお願いいたします。

コロナ禍の財政運営と政府間財政関係 —臨時交付金と財政調整基金の視点から—

徐 一睿

はじめに

2019年末、中国の武漢で人から人へ伝染する新型コロナウイルスが発見され、人類にとって未知となるこのウイルスが瞬く間に国境を超え、世界に猛威を振るうようになった。日本もこのウイルスから逃げ出すことができない。2020年1月15日に日本国内初の感染例が発見された。その直後の1月20日に横浜港を出港したクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス（DP）号が香港で途中下船した乗客が2月1日に感染したことを受けて、横浜沖に帰還した船を停泊させ、船内検疫の実施に踏み切ったものの、船内のクラスターが発生し、乗客乗員3711人の約2割に当たる712人が感染し、13人が死亡した。前例のない豪華客船でのアウトブレイク（突発的集団発生）が発生した¹。水際対策の失敗に相まって、その後市中感染が拡大した。4月に第1波の感染拡大をはじめとして、2021年の7月末までに、日本はすでに5波に渡る感染拡大を経験し、累計で92万6405人の感染者、1万5193人の死者を記録し、歴史に残る大災害に発展してきた²。

新型コロナウイルスの襲来は一種の自然災害である。自然災害に直面した際、人命救助や人々の生活基盤の安定化という目的で、国と地方自治体は平常と異なる行財政の対応が求められる。従来の大規模自然災害における財政スキームは、被災された自治体に対する集中の財政措置をとり、特に財政力の弱い自治体の復旧と復興を行えるよう、国が財政措置を取ることが基本的である。武田（2021）が指摘するように、激甚指定を受けた災害の場合、被害を受けた自治体に対する国庫補助負担率が嵩上げされ、それでも発生する地方自治体が負担しなければならない一般財源の充当に対しては特別交付税で措置されることになる。このような措置が抄ることで、被害を受けた地方自治体の財政負担を最小限にしようとしてきた。

しかし、今回のコロナ禍は今まで日本で経験してきた従来型の自然災害とは全く異なる。第1に、従来の地震や台風などの自然災害の被害は地域限定的であるのに対して、コロナ禍の「被害」が特定地域に限定することができない。感染者数の発生状況や地域の医療状況等に地域の差が生じるものの、集中して資金や行政サービスの供与だけで、感染の他地域への拡大を防ぐ

¹ 日本経済新聞 「「対策が数日早ければ…」後悔 クルーズ船集団感染1年」（2021年2月3日）

² NHKの特設サイトにより、データは7月31日までとなる。

ことができないため、特定の地域に集中投下することができず、感染者が出ていなくても、感染防止という視点で、感染集中地域と同じような行財政サービスが必要とする。ウイルス感染による「被災地域」を特定できないが故に、全国の都道府県・市町村に対する財政支援が必要とする中、国の財政出動が大規模にならざるを得ない。第2に、従来型の自然災害（地震や台風など）は概ね一時的なものであり、被害の規模や被害に対する復旧や復興に対する計画が行いやすい。それに対して、新型コロナという「災害」はいつ収束できるかを予測することが難しく、さらに、従来型はインフラなどのハード面の復旧と異なり、人々の健康や社会経済活動など、目に見えないソフト面の被害が大きいという特徴があり、そもそも「復旧」のプロセスがない代わりに、「復興」への着手にも困難になる。今回のコロナ禍における「復興」政策は従来型の災害復興政策とは完全に異なる。「病死」か「餓死」という難しい選択が迫られている中、政治家たちは経験的復興という視点から、感染拡大の持続性と経済活動の「復興」におけるタイムラグを無視して、「復興」を優先的に選択しがちである。その典型的事例と言えるのは、感染拡大初期に国が「復興」という名の下に展開された「ゴー・ツー・トラベル（go to travel）」政策である。コロナ下で、世界的に新型コロナウイルスの感染拡大が進むなか、海外からの感染を防ぐ水際対策や感染経路の追跡、国内における人流の抑制などの政策を優先すべきだが、地域に活性化をさせようとする「ゴー・ツー・トラベル（go to travel）」政策は、人流を抑制ではなく、むしろ感染地域から非感染地域への移動を助長する政策であり、人の移動が増えれば、地方にも感染を拡大させてしまう悪循環をもたらしてしまう。このように、新型コロナが完全収束しない限り、従来型の「復興」政策の実施ができない一面がある。

本稿では、コロナ禍における国と地方政府の財政運営に着目し、地域の活性化や感染拡大防止など複数の政策目的が並存するなか、補正予算の規模拡大に通じた財政運営の実態と問題点を明らかにしたい。そして、新型コロナ対策を目的として、新たな創設された新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金は財政補填を必要とする地方自治体に対してどのように配分されているか、その配分方式と感染症防止とはどのような関係性を持っているかを検証したい。最後に、コロナ感染の拡大に伴う緊急的な財源措置が必要とする際に、国からの財源交付とのタイムラグを解消させるために、自治体の貯金とも言える財政調整基金がどのような役割を果たしたかについて、東京都の事例を用いて確認したい。

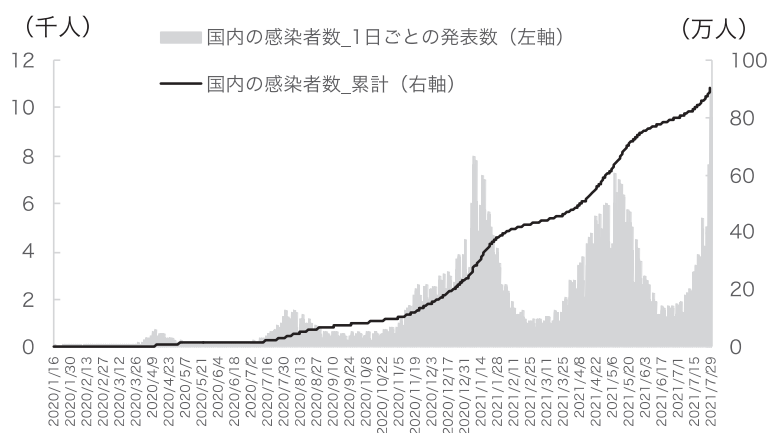
1. コロナ感染拡大と補正予算

2020年1月15日に日本国内初の感染例が発見されてから、2021年の7月末までに、日本はすでに感染拡大と収縮の繰り返しを5回も経験してきた。一年延期となったオリンピックがよ

うやく 2021 年の 7 月 23 日に開催されたが、世界的にデルタ株による感染拡大が進む中のオリンピック開催となった。2021 年 7 月 31 日の 1 日国内感染者数は 1 万 2340 人、累計 92 万 6402 人となり、オリンピックの開催と第 5 波の感染拡大と完全に重なった (図 1)。

日本での感染拡大が確実に進んでいるが、アメリカをはじめとする先進国の中で比較的安定している。世界規模からみると、最も感染者と死者が多い国アメリカでは、感染者の累計数はすでに 3500 万を超え、死者数も 61 万人を超えている。次に人口の多寡を調整して、人口百万人あたりの確認症例数を用いて主要国の感染状況を確認したい³。図 2 から確認できるように、新型コロナウイルスが最初に中国武漢市で発見され、その後、爆発的な市中感染とロックダウンを経て、中国全域に厳しい防疫体制が敷かれ、1 年以上を立った今、人口百万人あたりの感染者数は 66 人で、2020 年 4 月以降、感染者はほとんど増えていなかった。それに対して、欧米先進国において急速な感染拡大を経て、人口百万人あたりの確認症例数では、アメリカの 10 万人超え、フランスが 9 万人を超え、イギリスは 9 万人弱となっている。図 1 で示したように、2021 年 7 月に入ってから、日本は第 5 波が襲来し、1 日 1 万人超えの感染拡大が見られているが、累計感染症例数で見た場合、G7 に属する先進国の中で最も低い水準である。百万人あたりの感染者は 7514 人となる。

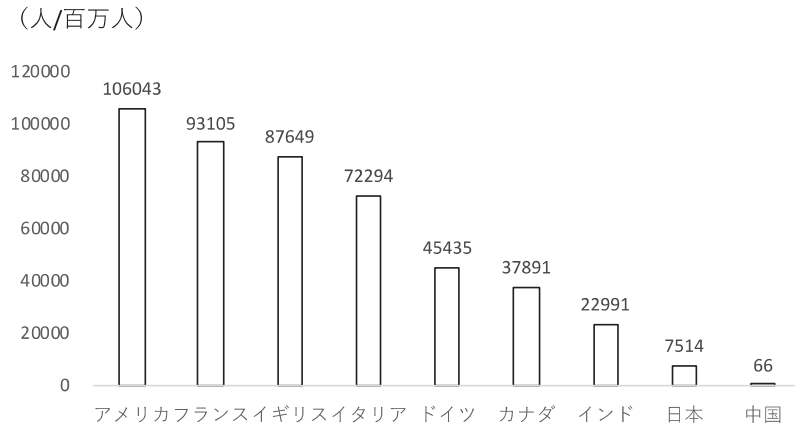
図 1 日本国内の感染状況の変化



出所：NHK 特設サイト「新型コロナウイルス」により筆者作成

³ 世界主要国は G7 の国に中国とインドを加えたものである。

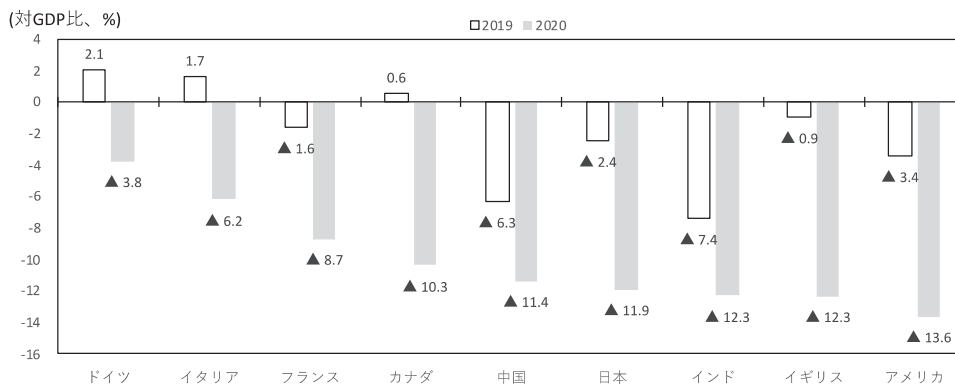
図2 新型コロナウイルス感染症例の国際比較



注：各国の感染累計数は2021年8月3日のデータを用いている。

出所：NHK 特設サイト「新型コロナウイルス」と International Monetary Fund、World Economic Outlook Database、April 2021 により筆者作成

図3 プライマリーバランスで見た主要各国の財政収支



注：1.フランス、日本、アメリカ、中国の値はIMFの予想値である。

2.プライマリー・バランスとは、税金・税外収入と、国債費（国債の元本返済や利子の支払いにあてられる費用）を除く歳出との収支のことである。

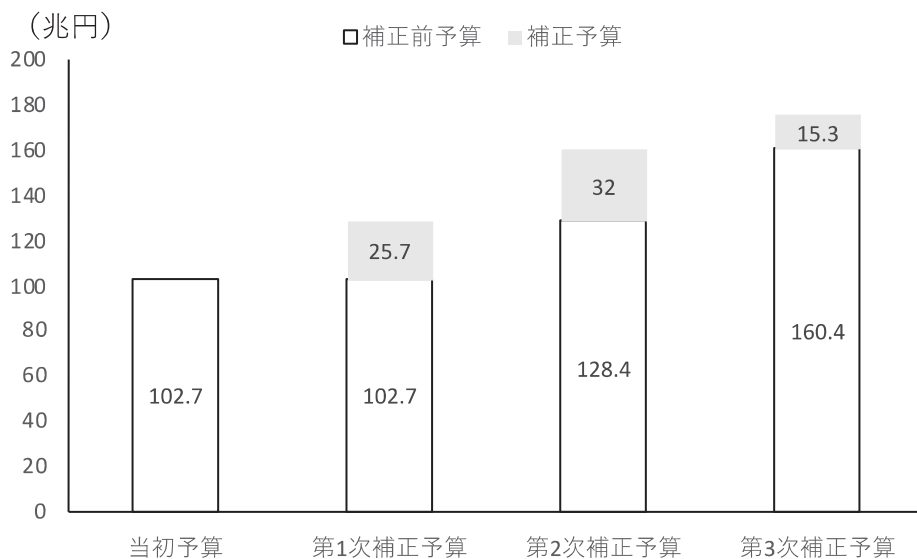
出所：International Monetary Fund、World Economic Outlook Database、April 2021 より筆者作成

全体の感染者の比較からすれば、G7の主要国と比べると、日本の100万人あたり感染者数は少ないが、新型コロナとの闘いにおける財政措置によって発生した財政赤字は他の主要国に匹敵するレベルに達している。図3はコロナ禍前の2019年と後の2020年、各主要国のプライマリーバランスで見た財政赤字の対GDP比を示したものである。ここから確認できるように、新

新型コロナウイルス感染状況が最も深刻なアメリカとイギリスの財政赤字の対 GDP 比が最も高く、アメリカは-13.6%、イギリスは-12.3%となる。途上国大国であるインドの財政赤字の対 GDP 比も-12.3%となる。日本はそれらの国に続き、2020年の財政赤字の対 GDP 比は-11.9%となっている。さらに、新型コロナウイルス感染が始まる前の2019年と比べると、日本は2019年の-2.4%から2020年の-11.9%へ財政赤字の対 GDP 比は大幅に拡大している。主要国の中に、日本は、イギリス、アメリカとカナダに続く高い水準となった。日本は G7 の主要国の中に、感染症例は比較的少ないが、財政出動によって、2020年度の単年度で感染症例の高い国に匹敵する財政赤字を記録したことに一種の特殊性を窺える。

新型コロナウイルス感染拡大に対抗するために、2020年度では3度に渡る補正予算が組まれていた。2020年度の当初予算では、税収及びその他収入は70.1兆円、公債金収入は32.6兆円で合計102.7兆円だったが、租税収入の減少ということもあり、第3次補正を経て、公債金収入は112.6兆円に膨らんだ。図4で示されているように、3度の補正予算を経て、2020年の予算総額は175.7兆円となった。第3次補正で税収の減少分を入れれば、令和2年度の租税及び印紙収入は55.1兆円に減少し、公債金収入は租税収入の倍以上となった。

図4 2020年度当初予算と補正予算の変化



出所：財務省データにより筆者作成

3回の補正予算について、時系列にそって、整理したい。第1次補正予算は4月27日に国会提出され、同月30日に成立した。一般会計歳出の「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関

係経費」として 25.6 兆円が計上された。その内訳、①「感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発」に 1.8 兆円、②「雇用の維持と事業の継続」19.5 兆円、③「次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復」に 1.8 兆円、④「強靱な経済構造の構築」に 0.9 兆円、⑤「今後への備え」は感染症対策の予備費として 1.5 兆円を計上した。歳入面では、建設公債 2.3 兆円と特例公債(赤字公債)23.4 兆円を増発し、その結果、一般会計の公債依存度は 45.4%（当初予算では 31.7%）に上昇した。

第 1 次補正予算の編成後も「緊急事態宣言」体制のもとで追加の措置が要請された。5 月 27 日閣議決定された 2020 年度第 2 次補正予算は 6 月 8 日に国会提出され、同月 12 日に成立した。第 2 次補正予算の一般会計歳出においては、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費」として 31.8 兆円が計上された。その内訳、①「雇用調整助成金の拡充等」に 0.5 兆円、②「資金繰り対応の強化」に 11.6 兆円、③「家賃支援給付金の創設」に 2.0 兆円、④「医療提供体制等の強化」に 3.0 兆円、⑤「その他の支援」に 4.7 兆円、⑥「新型コロナウイルス感染症対策予備費」に 10.0 兆円を計上した。歳入面では、建設公債 9.3 兆円と特例公債(赤字公債)22.6 兆円を増発し、その結果、一般会計の公債発行額は 90.2 兆円（建設公債 18.7 兆円と特例公債 71.4 兆円）となり、公債依存度は 56.3%に上昇した。

12 月 8 日に、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」が閣議決定されたことを受け、第 3 次補正予算は 1 月 18 日に国会に提出され、同月 28 日に成立した。第 3 次補正予算の一般会計歳出においては、総合経済対策の実行に係る経費として 19.2 兆円を計上している。その内訳、①「新型コロナウイルス感染症の拡大防止策」に 4.4 兆円、②「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現」に 11.7 兆円、③「防災・減災・国土強靱化の推進など安全・安心の確保」に 3.1 兆円を計上した。このほか、国税の減収に伴う地方交付税交付金原資の減額の補填等を行うとともに、既定経費の減額を行うこととしている。歳入面では、租税等の収入について、最近までの収入実績や企業収益の動向等を勘案して、8.4 兆円の減収を見込んでいる。また、税外収入については、7297 億円の増収を見込むほか、前年度剰余金 6904 億円を計上することとしている。さらに不足の分は 22.4 兆円（建設公債 3.9 兆円と特例公債 18.5 兆円）の公債を増発した。この結果、令和 2 年度第 3 次補正後予算の総額は、一般会計第 2 次補正後予算に対して歳入歳出ともに 15.4 兆円増加し、175.7 兆円となる。3 回にわたる補正予算を経て令和 2 年度の公債発行額は 112.6 兆円に膨らみ、公債依存度は 64.1%に上昇した。

2020 年度の補正予算による事業規模は 2020 年 5 月 29 日に行われた経済財政諮問会議の資料として示されている。表 1 から確認できるように、第 1 次補正予算と第 2 次補正予算の事業規模はそれぞれ 117.1 兆円、合計 233.9 兆円に上る。ただし、その全てが財政支出というわけではない。財政支出でみると、国費支出は第 1 次の 33.9 兆円と第 2 次の 33.2 兆円で合計 66.8 兆

円であるのに対して、財政投融資は第1次の12.5兆円と第2次の39.3兆円で合計51.9兆円、国費と財政投融資を合わせると、120.8兆円である。それに対して、租税や社会保険料の猶予（納付繰延）、民間債務の補償といった当面支出を伴い措置が113.1兆円と事業の51%を占めており、事業規模を大きく見せている。

表1 2020年2度の補正予算等による事業規模

	事業規模	財政支出	うち国費	うち財政投融資
第1次補正予算	117.1兆円程度	48.4兆円程度	33.9兆円程度 うち第1次補正 27.5兆円	12.5兆円程度 うち第1次補正 10.1兆円程度
第2次補正予算	117.1兆円程度	72.7兆円程度	33.2兆円程度	39.3兆円程度
合計	233.9兆円程度	120.8兆円程度	66.8兆円程度	51.9兆円程度

資料出所：「令和2年度第2次補正予算について」（経済財政諮問会議「2020.5.29」、麻生太郎議員「財務大臣」提出資料）

2020年度2月以降、2度にわたる緊急対応策や補正予算等を通じて、新型コロナウイルス感染症による経済的被害を受けている事業者の資金繰り支援のために、財政投融資が大きな役割を果たした。小澤（2021）が指摘するように、事業者の資金繰り支援のため、低利での設備資金及び運転資金の供給を目的とするいわゆる「新型コロナ融資制度」を導入・拡充してきた。表2を示したように、財投では、日本政策金融公庫、沖縄振興開発金融公庫や福祉医療機構における新型コロナ融資の財源として約29兆円の財政投融資を計上するとともに、日本政策投資銀行や商工組合中央金庫による中小・中堅・大企業向けのツーステップ・ローンや資本性劣後ローンの財源として21兆円の財政投融資を計上している。このように、2度にわたる補正や弾力追加を通じて総額約50兆円の計画補正を行なった。

コロナ禍において、事業者の資金繰り支援に日本政策金融公庫が大きな役割を果たしてきた。日本政策金融公庫の平時とコロナ下の融資を比較すると、表3に示されているように、コロナ下では、日本政策金融公庫の新規顧客の割合が高く、平均貸付金額が大きい。さらに、平均貸付期間が平時と比べると長くなっているという特徴がみられる。「緊急事態宣言」や「蔓延防止措置」が行われている中、多くの飲食店や宿泊施設が休業に追い込まれることを背景に、融資先業種割合でみると、飲食・宿泊業やサービス業の割合が平次よりも5%ポイント程度高くなっている。

表2 令和2年度から令和3年度にかけての財設計画計上額

(億円)

		当初計画	1次補正追加額	2次補正追加額	弾力追加額	3年度当初計画
国民	財政投融资	20340	17000	123630	-	93013
	財政融資	20300	17000	121130	-	90500
	産業投資	40	-	-	-	13
	政府保証	-	-	2500	-	2500
中小	財政投融资	9454	14000	99000	-	49354
	財政融資	9280	14000	96500	-	46830
	産業投資	174	-	-	-	24
	政府保証	-	-	2500	-	2500
危機	財政投融资	990	60000	150000	-	100990
	財政融資	990	60000	90000	-	100990
	産業投資	-	-	-	-	-
	政府保証	-	-	60000	-	-
農林	財政投融资	5200	2700	3180	-	7000
	財政融資	5200	2700	3180	-	7000
沖縄	財政投融资	1266	2436	4146	-	5159
	財政融資	1248	2436	4146	-	5137
	産業投資	18	-	-	-	22
福祉	財政投融资	2594	1250	13200	7930	16898
	財政融資	2594	1250	13200	7930	16898
小計		39844	97386	393156	7930	272414

(注1) 各行冒頭の国民、中小、危機、農林、沖縄、福祉は、それぞれ日本公庫の国民生活事業、同・中小企業事業、同・危機対応円滑化業務、同・農林水産事業、沖縄公庫、福祉医療機構を指す。

(注2) 2年度当初計画には新型コロナ融資等の財源は含まれていない。1次補正、2次補正及び弾力追加は全て新型コロナ融資等の財源である。

(注3) 3年度当初計画については、上記計数のうち、危機対応円滑化業務については100000億円、福祉医療機構については14026億円が新型コロナ融資等の財源に相当する。日本公庫(国民、中小、農林)、沖縄公庫については新型コロナ融資等の財源を通常融資分と区分することはできない。

資料出所：小澤(2021)より筆者作成

表3 日本政策金融公庫の平時とコロナ下の融資比較

	国民生活事業		中小企業事業	
	平時	コロナ下	平時	コロナ下
新規割合(件数)	32.1%	43.1%	24.5%	47.8%
新規割合(金額)	26.9%	34.8%	20.9%	45.6%
平均融資金額	8百万円	12百万円	78百万円	104百万円
平均融資期間	6.4年	9.1年	8.2年	9.5年
融資先業種 (括弧内は割合)	卸売・小売(21.5%) サービス(18.6%) 建設(18.2%) 飲食・宿泊(10.9%)	サービス(20.8%) 飲食・宿泊(18.9%) 卸売・小売(18.4%) 建設(15.3%)	製造(46.6%) 卸売・小売(17.2%) サービス(9.4%) 建設(6.2%) 飲食・宿泊(5.0%)	製造(32.3%) 卸売・小売(22.3%) サービス(15.0%) 飲食・宿泊(10.5%) 建設(8.9%)

(注) 「平時」は平成30年度、「コロナ下」は令和2年2月～12月の実績。

資料出所：小澤(2021)より筆者作成

コロナ下で、税収の減少に、国費による財政支出規模の拡大、財政投融资の規模拡大などで、財源の大半がかつてない規模の国債発行で調達されたことなど、重要な問題を潜んでいる。池上（2020）が指摘するように、「いまは「緊急経済対策」の予算を組んで、その資金を使うことに一生懸命であり、「この債務をどうやって返済するのか」という問題には誰も答えていない。しかし、これは避けて通れない途である⁴。緊急性であるがゆえに、この議論はほとんどせずに補正予算が次々に通してきた。しかし、いま発行した公債の元利償還負担をだれが負うか、財政的決定に参加していない世代に負担を負わせるという点で、財政民主主義の視点からみて重大な問題である。

2. 予算規模拡大による地方財政への影響と臨時交付金

補正予算による「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」の事業規模は極めて大きい。地方自治体にとって、地方税の減収と事業の地方負担増額に見られるように、地方財政に大きな影響を与える。地方自治体の財源補填と負担軽減を図るため、補正予算を通過する前に総務省から各地方自治体の財政部局に事務連絡を出して、具体的な措置内容を打診していた。第1次補正予算が通過する前の4月7日に総務省から地方自治体の財政部局に出された事務連絡では、以下の措置が取った。

- 1、地方税の特例措置に伴う減収について、①地方税の徴収猶予による一時的減収に対するため地方債を発行できるようにする、②自動車税環境性能割・軽自動車税環境性能割の臨時的軽減の延長による減収は、国からの地方特例交付金で全額補填する、③固定資産税及び都市計画税の軽減措置等による減収は全額国費で補填する。
- 2、補正予算による追加経費に係る地方負担の増大については、地方創生交付金により措置する。追加される投資的経費の地方負担に地方創生臨時交付金を充当しない場合は原則100%まで地方債を充当できるとして、後年度の元利償還金の50%を公債費方式により基準財政需要額に算入する。

そして、第2次補正予算が通過する前の5月27日に総務省から地方自治体の財政部局に出された事務連絡では、予備費使用及び補正予算による国歳出追加に伴って地方負担が増加する分は、第1次補正予算の時と同様に、地方創生臨時交付金により措置する。また、追加される投資的経費に係る地方負担に地方創生臨時交付金を充当しない場合は原則100%まで地方債を充当できることとして、後年度の元利償還金の50%を公債費方式により基準財政需要額に算入

⁴ 池上（2020）P.33

する。また、都道府県が行う医療提供体制の整備等を包括的に支援する緊急包括支援交付金は、第1次補正予算では交付総額1490億円、国庫負担率50%とされていたが、第2次補正予算では2.2兆円追加した上で、第1次補正予算分も含めて全額国費負担とする。さらに、雇用調整助成金の拡充等(4519億円)、家賃支援給付金の創設(2兆242億円)等も全額国費負担で計上する。

このように、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」事業の事業費の地方負担分に地方創生臨時交付金を充てることにより実質的に地方負担が生じにくい仕組みにしていることは今回の特徴である。地方創生臨時交付金交付の目的は、地方公共団体が作成した新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金実施計画に基づく事業に要する費用に対し、国が交付金を交付することにより、新型コロナウイルスの感染拡大の防止や感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活の支援、家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応、「新しい生活様式」を踏まえた地域経済の活性化等への対応、ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現を通じた地方創生を図ることである⁵。この「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」は第1次補正予算に1.0兆円、第2次補正予算に2.0兆円、第3次補正予算に1.5兆円、合計4.5兆円になる。

国の臨時交付金の実施計画と配分状況について、確認してみたい。以下では、内閣府の地方創生臨時交付金ポータルサイトに公表されている「地方公共団体別事業一覧」⁶をもとに集計したもので地方創生臨時交付金の全体像を把握してみたい。このデータ使用の注意点について、第一に、公表の時点で公表意思の確認ができた団体・事業に限られる。実施計画の変更もあり得ることから、いくつかの県や市町村のデータは公表されていない。第二に、このデータは「実施計画」にすぎず、この計画額のうち交付対象となるものか否かは峻別されていない。従って、この事業額が全て臨時交付金で賄われるわけではない。また、臨時交付金は補助事業に関する自治体負担分への充当と、単独事業分を対象としているが、補助事業に該当すると思われるものが単独事業に計上されていたり、補助事業の場合は国庫負担分も含めての事業額が示されていたりなどの例が少なからずある。第三に、前述のように、国が示す単独事業の配分限度額と、自治体側から提出された実施計画額にはかなり乖離があるということである⁷。

⁵ 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」2021年4月30日最終改正。

⁶ 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金地方公共団体別事業一覧(第1次事業分 ver1.10と第2次実施計画分 ver1.1) 2021年8月5日時点。https://www.chisou.go.jp/tiiki/rinjikoufukin/index.html

⁷ 武田(2020) p.141

表 4 2020 年度新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の実施計画状況

	合計	都道府県	市町村
(1) 地方公共団体数	1,788 団体	47 団体	1,741 団体
第1回提出分	1,788 団体	47 団体	1,741 団体
第2回提出分	1,788 団体	47 団体	1,741 団体
第3回提出分	1,788 団体	47 団体	1,741 団体
(2) 事業数 ^{※1} 第3回提出後の合計分)	89,371 事業	9,015 事業	80,356 事業
第1回提出分	23,595 事業	2,224 事業	21,371 事業
第2回提出分(増分)	43,806 事業	3,758 事業	40,048 事業
第3回提出分(増分)	21,970 事業	3,033 事業	18,937 事業
(3) 交付金関連事業費 ^{※2※3} 第3回提出後の合計	43,263 億円	21,320 億円	21,943 億円
第1回提出分	13,441 億円	6,345 億円	7,096 億円
第2回提出分(増分)	19,273 億円	8,095 億円	11,178 億円
第3回提出分(増分)	10,549 億円	6,880 億円	3,669 億円
(4) 交付(予定)額 ^{※4} 第3回提出後の合計分)	31,322 億円	14,364 億円	16,957 億円
第1回提出分	6,995 億円	3,477 億円	3,519 億円
第2回提出分(増分)	18,960 億円	8,358 億円	10,601 億円
第3回提出分(増分)	5,367 億円	2,530 億円	2,837 億円
(5) 内閣府繰越額(見込) ^{※5}	11,178 億円	-	-

注：※1 うち、地方単独事業分は 78、426 事業 (87.8%)、地方負担分に臨時交付金を充てる国庫補助事業は 10945 事業 (12.2%) ※2 うち、地方単独事業分は 41641 億円 (96.3%)、国庫補助事業の地方負担分は 1622 億円 (3.7%) ※3 地方公共団体ごとに定められた交付限度額を超える額の事業を記載している団体があることから、交付額より大きくなる。※4 交付限度額は総額 38910 億円 (うち都道府県 18255 億円、市町村 20655 億円) ※5 うち、地方公共団体に通知済の交付限度額内の繰越額(見込)は、7589 億円 (都道府県 3891 億円、市町村 3698 億円)。

出所：内閣府の地方創生サイトより筆者作成

(<https://www.chisou.go.jp/tiiki/rinjikoufukin/index.html>)

表 4 と表 5 は地方創生臨時交付金の実施計画状況の全体像を示したものである。表 4 から確認できるように、1788 の地方公共団体に、3 回にわたり合計 89371 の事業、交付金関連事業費は 4 兆 3263 億円に、交付(予定)額は 3 兆 1322 億円に達する。都道府県と市町村の交付状況を見ると、市町村の交付事業数が非常に多く、交付額について、都道府県と市町村にさほどの差がないことがわかる。国(政府)が 2020 年 4 月 7 日に「緊急事態宣言」の発出と同時に閣議決定した「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」に、I、感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発、II、雇用の維持と事業の継続、III、次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復、IV、強靱な経済構造の構築、V、今後への備え、を「5つの柱」として掲げた。地方創生臨時交付金による緊急経済対策の項目もそれに従い、I～IVの項目が設定された。3 回にわたる地方創生臨時交付金による緊急経済対策の項目別推移を見ると、国と自治体の対

コロナ政策の方針の変化を確認することができる。第1回提出の事業数の分布から見ると、項目Ⅰは9368個、全体の39.7%と項目Ⅱは9436個、全体の40%とほぼ同水準であるのに対して、交付対象経費の分布から見ると、項目Ⅰは1790億円、全体の13.3%、項目Ⅱは9280億円、全体の69%になる。第1回提出時において、雇用の維持と事業の継続は突出して、交付金が集中して投下したものとなっている。しかし、その後の感染状況の悪化もあって、第2回目以降の交付状況は第1回に大きな変化が見られるようになった。

表5 地方創生臨時交付金による緊急経済対策の項目別集計

項目	第1回提出		第2回提出		第3回提出後の合計分	
	事業数	交付対象経費	事業数	交付対象経費	事業数	交付対象経費
I. 感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発	9368 (39.7%)	1790 (13.3%)	20006 (45.7%)	4709 (24.4%)	42197 (47.2%)	9599 (22.2%)
1. マスク・消毒液等の確保	5333 (22.6%)	580 (4.3%)	11075 (25.3%)	1644 (8.5%)	23030 (25.8%)	3097 (7.2%)
2. 検査体制の強化と感染の早期発見	539 (2.3%)	94 (0.7%)	1028 (2.3%)	259 (1.3%)	2454 (2.7%)	668 (1.5%)
3. 医療提供体制の強化	974 (4.1%)	716 (5.3%)	1890 (4.3%)	1004 (5.2%)	3972 (4.4%)	3140 (7.3%)
4. ワクチン接種体制の整備、治療薬の開発等	4 (0.0%)	1 (0.0%)	5 (0.0%)	1 (0.0%)	49 (0.1%)	12 (0.0%)
5. 帰国者等の受入れ体制の強化	43 (0.2%)	8 (0.1%)	56 (0.1%)	45 (0.2%)	101 (0.1%)	18 (0.0%)
6. 情報発信の充実	599 (2.5%)	43 (0.3%)	1205 (2.8%)	140 (0.7%)	2238 (2.5%)	216 (0.5%)
7. 感染国等への緊急支援に対する拠出等の国際協力	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (0.0%)	0 (0.0%)	7 (0.0%)	0 (0.0%)
8. 学校の臨時休業等を円滑に進めるための環境整備	1876 (8.0%)	348 (2.6%)	4742 (10.8%)	1617 (8.4%)	10175 (11.4%)	2425 (5.6%)
9. 知見に基づく感染防止対策の徹底					171 (0.2%)	23 (0.1%)
II. 雇用の維持と事業の継続	9436 (40.0%)	9280 (69.0%)	9531 (21.8%)	7300 (37.9%)	22741 (25.4%)	22502 (52.0%)
1. 雇用の維持	757 (3.2%)	349 (2.6%)	801 (1.8%)	251 (1.3%)	1812 (2.0%)	565 (1.3%)
2. 資金繰り対策	918 (3.9%)	1866 (13.9%)	558 (1.3%)	2059 (10.7%)	1612 (1.8%)	4735 (10.9%)
3. 事業継続に困っている中小・小規模事業者等への支援	4708 (20.0%)	6042 (45.0%)	4272 (9.8%)	3558 (18.5%)	11001 (12.3%)	14494 (33.5%)
4. 生活に困っている世帯や個人への支援	3044 (12.9%)	1023 (7.6%)	3868 (8.8%)	1430 (7.4%)	8253 (9.2%)	2704 (6.2%)
5. 税制措置	9 (0.0%)	1 (0.0%)	32 (0.1%)	2 (0.0%)	63 (0.1%)	4 (0.0%)
III. 次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復	3340 (14.2%)	1539 (11.5%)	8050 (18.4%)	4833 (25.1%)	13797 (15.4%)	7196 (16.6%)
1. 観光・運輸業、飲食業、イベント・エンターテインメント事業等に対する支援	1227 (5.2%)	580 (4.3%)	3415 (7.8%)	1480 (7.7%)	5493 (6.1%)	2364 (5.5%)
2. 地域経済の活性化	2113 (9.0%)	959 (7.1%)	4635 (10.6%)	3354 (17.4%)	8304 (9.3%)	4832 (11.2%)
IV. 強靱な経済構造の構築	1451 (6.1%)	832 (6.2%)	6219 (14.2%)	2431 (12.6%)	10636 (11.9%)	3966 (9.2%)
1. サプライチェーン改革	22 (0.1%)	20 (0.1%)	65 (0.1%)	94 (0.5%)	91 (0.1%)	115 (0.3%)
2. 海外展開企業の事業の円滑化、農林水産物・食品の輸出力の維持・強化及び国内供給力の強化支援	125 (0.5%)	33 (0.2%)	223 (0.5%)	79 (0.4%)	423 (0.5%)	138 (0.3%)
3. リモート化等によるデジタル・トランスフォーメーションの加速	1252 (5.3%)	770 (5.7%)	4751 (10.8%)	1952 (10.1%)	8464 (9.5%)	3358 (7.8%)
4. 公共投資の早期執行等	52 (0.2%)	10 (0.1%)	1180 (2.7%)	306 (1.6%)	1636 (1.8%)	349 (0.8%)
5. グリーン社会の実現					11 (0.0%)	4 (0.0%)
6. インノベーションの促進					11 (0.0%)	3 (0.0%)
合計	23595 (100.0%)	13441 (100.0%)	43806 (100.0%)	19273 (100.0%)	89371 (100.0%)	43263 (100.0%)

出所：内閣府の地方創生サイトより筆者作成
<https://www.chisou.go.jp/tiiki/rinjikoufukin/index.html>

第2回になると、事業数にしろ、交付対象経費にしろ、項目Ⅰは20006個、全体の45.7%と4709億円、全体の24.4%に上昇している。それに対して、項目Ⅱの交付額は第1回提出と比べるとむしろ減少した。第2回の交付において、項目Ⅲと項目Ⅳの事業数と交付対象経費の割合が大きく上昇していることが特に注目すべきである。特に、項目Ⅲ-2（地域経済の活性化）と項目Ⅳ-3（リモート化等によるデジタル・トランスフォーメーションの加速）の成長は特に顕著となる。3回提出後の合計分で見ると、項目Ⅰの事業数は42197個、全体の47.2%であるのに対して、交付対象経費は9599億円、全体の22.2%に止まる。それに対して、項目Ⅱの事業数は22741個、全体の25.4%であるのに対して、交付対象経費は2兆2502億円、全体の52%に達している。特に、項目Ⅱ-3（事業継続に困っている中小・小規模事業者等への支援）への交

付金額は1兆4494億円に達し、全体の33.5%を占める。また、項目Ⅲに対して、事業数は13797個、全体の15.4%、交付対象経費は7196億円、全体の16.6%、項目Ⅳに対して、事業数10636個、全体の11.9%、交付対象経費は3966億円、全体の9.2%を交付した。

2020年12月8日に閣議決定された「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済政策」に新型コロナウイルス感染症の拡大防止策及びポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現を2つの柱とした。コロナ下において、政府は経済対策を優先すべきか、それとも感染拡大を抑止すべきか、という難しい選択を強いられる。臨時交付金の交付から見れば、感染症の拡大防止というより、ポストコロナ向けの経済政策がより重要視されているのではないかという疑念を残る。新型コロナウイルスの最大の特徴は感染率が高いということである。従来の武漢株から、アルファ株、ベータ株、さらにデルタ株に、ウイルス株の変異とともに、感染率が高まっている。治療薬が全くない中で、人類はこの未知のウイルスに対抗するすべがない。唯一と言っていいやり方は、感染者をいち早く見つけ出して、その感染経路を絶つことである。そのため、検査体制の強化と感染の早期発見はより重要である。例えば、中国では、初期の武漢市で爆発的な感染拡大を経験したが、都市のロックダウンに加え、全市民に対する徹底したPCR検査を行うことで、わずか二ヶ月間で、感染拡大の収束ができた。その後、局地的な感染者が発見する度に、集中した地域限定の全員PCR検査を実施し、感染の拡大を抑制してきた。2021年7月20日に、南京市の空港からデルタ株による感染の拡大が見られたが、南京市だけで、約920万人の全住民に対して短期間で三回のPCR検査を実施し、200人近くの感染者（無症状者を含む）を見つけて出して、徹底した隔離をさせた。それに対して、厚生労働省が公表したデータにより、新型コロナウイルス感染拡大が一年以上に立った現在（2021年8月2日時点）、日本全国1日あたりの検査能力が一日29万9143件にとどまる。第5波による感染者が急拡大している最中の8月2日、全国のPCR検査総数は105130件しかなかった⁸。そのうち東京都のPCR検査数は12045件で、陽性率は20.1%に達している⁹。日本国内における検査体制の強化と感染の早期発見体制が構築されているとは言えない状況が続いている。

全国の全ての都道府県・市町村が新型コロナによる感染者拡大が進む中、感染症拡大の防止をはじめとして、医療体制の整備と確保、雇用の維持、生活に困った人々への個別生活支援など、各自自治体に対する資金の支援は必要不可欠である。実際、2020年に通過した3回の補正予算の内容をしてみると、感染防止、検査、医療と行ったコロナ対策や生活に困った人々への生活支援や事業者支援もあるが、それと同時に、次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復

⁸ 厚生労働省「国内の発生状況など」(<https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kokunainohasseijoukyou.html>) 2021年8月4日最終アクセス

⁹ 東京都新型コロナウイルス感染対策サイト (<https://stopcovid19.metro.tokyo.lg.jp/>) 2021年8月4日最終アクセス

や強靱な経済構造の構築に含まれる多くの予算は、そこまで緊張性を持つものかという疑問や疑念を残すものもある。

コロナ禍における国から地方への地方創生臨時交付金において、その疑念は特に顕著である。内閣府が発表した臨時交付金のサイトをみると、「地域創生図鑑」や「地域未来構想 20 オープンラボ」のリンクが貼られ、「新しい生活様式」の実現に向けて、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を活用し、地域で取り組むことが期待される政策分野を「地域未来構想 20」を推進すると臨時交付金をメニュー化した。平時、中央政府が地方自治体への制約として、新規事業をメニュー化して、地方自治体選ばせて財源補填を行うことはよくあるが、緊急な事態を対処するための臨時交付金の制度設計はこのような平時の縛りから抜け出せていない。武田（2021）が指摘するように、このサイトに載っている情報を確認すると、緊急性というよりも、新型コロナ感染拡大を契機に社会経済のイノベーションを生み出し投資を促そうとする国の戦略方針を窺える。金井（2021）はこのような災害行政を「ショック・ドクトリン」と呼んだ。彼の説明では、「為政者の権力欲は、通常の状態では制約を受ける。そこで、厄災禍という「危機」を利用して、つまり、COVID-19 対策を「理由」として、普段ではできなかったことを、次々に実現しようとする」。クライン（2011）はこれを「惨事便乗型資本主義」とも呼んだ。コロナ・ショックをチャンスに捉え、Society 5.0 の実現に向けた投資を活性化させようとすることに、巨額の補正予算が向けられているといっても過言ではない。

臨時交付金の単独事業分に関して、国が定めた「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」においてその交付目的別に都道府県と市町村それぞれに交付限度額の算定式を示している。その算定方法は表 6 の通りです。3 次にわたる配分における交付限度額の算定式を見ると、臨時交付金の特徴を窺える。平岡、森（2020）が行った緊急アンケート調査で、東京都は「東京は、全国で累計感染者数が最も多く、直近の感染者数が再び増加に転じるなど、感染症対策に係る財政需要が大きいことから、今後の財政支援にあたっては、財政力による調整を行わず、実情に踏まえたものとして欲しい」が上がっている¹⁰。一方、三角他（2020.9）は第 201 回国会における会議録より、「財政力の差異によって対応能力に大きな違いが生じないよう、その差異を緩和するため、算定に当たり財政力の要素を加味することは必要である」旨の政府側答弁を紹介している。それに踏まえて、武田（2021）では、「人口・財政力双方の割落としを考えれば、感染拡大地域にとってかなり不利な配分であり、この点にも「地方創生」と「新型コロナウイルス感染症対応」との綱引きを見出すことができる」と指摘した。武田（2021）は第 1 次配分を元に臨時交付金の地域分配を見たが、表 6 に示された算定方式を確認できるよ

¹⁰ 平岡、森（2020）p.59

表 6 単独事業に関する臨時交付金の交付上限額の算定方法

第一次配分		
都道府県分	$4800円 \times 人口 \times (0.5 \times A \times B \times \alpha + 0.5 \times C \times \beta) \times D$	
市町村分	$4800円 \times 人口 \times (0.3 \times A \times B \times \alpha + 0.7 \times C \times \beta) \times D$	
	A	感染拡大状況に関する係数
	B	感染拡大時の医療需要に関する係数（市町村は保健所設置の有無）
	C	段階補正に準じた人口関連係数
	D	財政力による割落とし係数
第二次配分		
①家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応分		
都道府県分	$2400円 \times (人口 + 事業所数 \times \alpha) \times A \times B \times \beta$	
市町村分	$2400円 \times (人口 + 事業所数 \times \alpha) \times A \times B \times C \times \beta$	
	A	感染拡大状況に関する係数
	B	財政力による割落とし係数
	C	保健所設置の有無による係数
②「新しい生活様式」を踏まえた地域経済の活性化等への対応分		
都道府県分	$5300円 \times 人口 \times A \times B \times C \times \alpha$	
市町村分	$7200円 \times 人口 \times A \times B \times C \times D \times E \times \alpha$	
	A	段階補正に準じた人口関連係数
	B	年少人口割合・高齢者人口割合に関する係数
	C	財政力による割落とし係数
	D	人口密度による割落とし
	E	過疎地域等に対する乗率
第三次配分		
①新型コロナウイルス感染症対応分		
都道府県分	$1400円 \times (人口 + 事業所数 \times \alpha) \times A \times B \times \beta$	
市町村分	$1100円 \times (人口 + 事業所数 \times \alpha) \times A \times B \times \beta$	
	A	感染拡大状況に関する係数
	B	財政力による割落とし係数
②地域経済対応分		
都道府県分	$2700円 \times 人口 \times A \times B \times C \times \alpha$	
市町村分	$3600円 \times 人口 \times A \times B \times C \times D \times E \times \alpha$	
	A	段階補正に準じた人口関連係数
	B	年少人口割合・高齢者人口割合に関する係数
	C	財政力による割落とし係数
	D	人口密度による割落とし
	E	過疎地域等に対する乗率

注： α 、 β は総額との関係で定める乗率

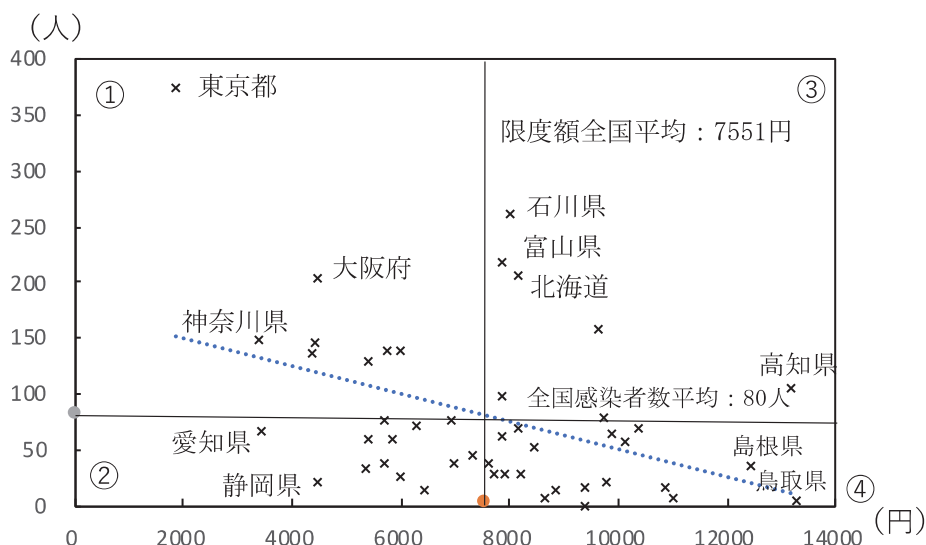
出所：「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金制度要綱」より筆者作成

うに、第2次配分と第3次配分は第1次配分と異なり、「新しい生活様式」を踏まえた地域経済の活性化等への対応などを含めて、その配分方式において、財政力による割落とし、人口密度による割り落とし、過疎地域等に対する乗率などを用いることで、感染症対応よりも「地方創生」の性格がより一層強くなった。

図5と図6は第1次と第2次補正で表6の計算方式によって確定された各都道府県に交付する臨時交付金の人口あたりの交付限度額と臨時交付金申請締切時点の感染者数の相関を見た図である。前述のように、第1次配分と第2次配分の人口あたりの交付限度額と申請締切時点の感染者数は逆相関が見られている。例えば、第1次配分の際に、東京都の100万人あたりの感染者数は374人であるのに対して、一人当たりの交付限度額はわずか1848円しかない。逆に、100万人あたりの感染者数が5人の鳥取県の一人当たり限度額が全国で最も高い13263円となった。第2次の配分も同じ傾向が見られる。交付算定方式によって算出された第2次配分の人口あたり交付限度額が最も高いのは鳥取県の33852円であるが、鳥取県の100万人あたりの感染者数は全国平均の379人よりかなり少ない65人である。一方、感染者数が最も高い東京は1848人であるのに対して、一人当たりの交付限度額が最も低い7032円である。

図5と図6で表した各地方自治体の分布で、人口あたりの交付限度額と申請締切時点の100万人あたりの感染者数の全国平均を一つの比較基準として、全国の全ての都道府県を4つのグ

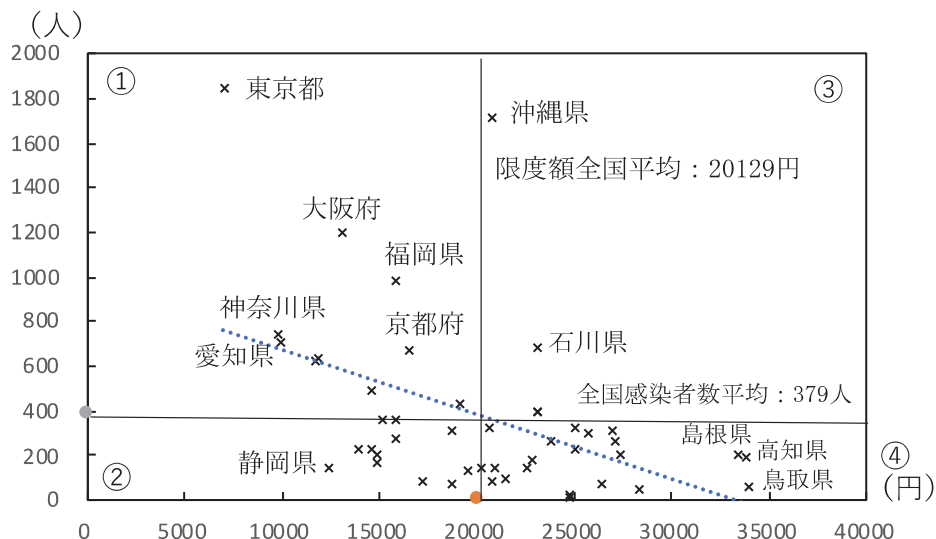
図5 各都道府県臨時交付金の限度額と感染者数の相関関係（第1次補正）



注：横軸は一人当たり臨時交付金交付限度額、縦軸は人口100万人当たり感染者数、第1次交付の申請締切は2020年5月29日であるため、感染者数情報は5.29日のデータを用いた。

出所：内閣府総合サイト「地方創生」により筆者作成

図6 各都道府県臨時交付金の限度額と感染者数の相関関係（第2次補正）



注：横軸は一人あたり臨時交付金交付限度額、縦軸は人口100万人あたり感染者数、第1次交付の申請締切は2020年9月30日であるため、感染者数情報は9月30日のデータを用いた。
出所：内閣府総合サイト「地方創生」により筆者作成

グループに分類することができる。第1グループは交付限度額が低く、感染者数が高い。第2グループは交付限度額が低く、感染者数が低い。第3グループは交付限度額が高く、感染者数が高い。第4グループは交付限度額が高く、感染者数が低い。その分類に従い、第1次配分と第2次配分の各自治体分けは表7の通りとなる。

表7から確認できるように、第1グループに属する自治体は、人口密度が高く、感染リスクの最も高い大都市圏を有する自治体である。第4グループに属する自治体は人口密度が低いが、財政力が弱い自治体が多い。表6で示した計算方法から確認できるように、財政力による割落とし、人口密度による割り落とし、過疎地域等に対する乗率などを用いることで、臨時交付金の交付限度額の設定過程において、感染症対策というより、財政力の弱い地域への財源補填がより重要視していた。しかし、ここに大きな問題も残されている。例えば、第2次配分の申請締切時点において、100万人当たりの感染者数で東京都の1848人に続く感染者が最も多い自治体は沖縄県（1711人）であった。2020年7月に入り、沖縄県の感染拡大が急速に進み、2020年8月9日に一日の新規感染数は156人となり、絶対数から見ると、東京都と比べるとかなり少ないが、人口比（10万人当たり）で見た場合、全国ワーストとなり、8月1日から東京都と同様に緊急事態宣言も発出していた。しかし、地方創生臨時交付金の算出方法に従い算出された交付限度で見た場合、第3グループに属する沖縄県の限度額が全国平均で見た場合、低く設定

表7 都道府県別グループ分け

第1次配分				第2次配分			
①	②	③	④	①	②	③	④
11埼玉県	04宮城県	01北海道	02青森県	11埼玉県	04宮城県	01北海道	02青森県
12千葉県	07福島県	16富山県	03岩手県	12千葉県	07福島県	16富山県	03岩手県
13東京都	08茨城県	17石川県	05秋田県	13東京都	08茨城県	17石川県	05秋田県
14神奈川県	09栃木県	18福井県	06山形県	14神奈川県	09栃木県	19山梨県	06山形県
26京都府	10群馬県	39高知県	19山梨県	23愛知県	10群馬県	47沖縄県	18福井県
27大阪府	15新潟県	47沖縄県	20長野県	26京都府	15新潟県		20長野県
28兵庫県	21岐阜県		29奈良県	27大阪府	21岐阜県		30和歌山県
40福岡県	22静岡県		30和歌山県	28兵庫県	22静岡県		31鳥取県
	23愛知県		31鳥取県	29奈良県	24三重県		32島根県
	24三重県		32島根県	40福岡県	25滋賀県		35山口県
	25滋賀県		36徳島県		33岡山県		36徳島県
	33岡山県		37香川県		34広島県		37香川県
	34広島県		38愛媛県				38愛媛県
	35山口県		41佐賀県				39高知県
			42長崎県				41佐賀県
			43熊本県				42長崎県
			44大分県				43熊本県
			45宮崎県				44大分県
			46鹿児島県				45宮崎県
							46鹿児島県

出所：図5、図6同様

されていることがわかる。同様なことが第3グループに属する北海道も見られた。

前述のように、この臨時交付金の実施方法は、国が事前にメニュー化した対象事業を地方自治体に提出し、地方自治体に「実施計画」を作らせ、さらに国に提出させ、内閣総理大臣の判断のもとで、各省庁（交付担当大臣）が交付金の総額を明らかにして、配分計画を作成して、地方公共団体ごとの交付限度額を基準に各自治体に交付するとなっている。各自治体が作成した「実施計画」に基づく実施計画額と国が示す単独事業の配分限度額と大きな乖離が見られる。各自治体が提出した「実施計画」は内閣府のホームページに掲載されている。第1次事業分と第2次事業分の資料が公開されているが、第3次事業分についての詳細は現時点では公表されておらず、実施計画にどのような追加があったのかはわからない。とはいえ、第1次事業分と第2次事業分を分析することで、各地方自治体がどのぐらいの事業申請をしたか、それと国が定めた交付限度額とどのぐらいの差が生じているかを確認することができる。

表8と表9は各自治体の第1次事業分と第2次事業分の交付計画と国が定めた交付限度額を比較したものである。第1次事業分と第2次事業分計画から見て取れるように、最も事業計画を熱心に練り上げた自治体は北海道である。第1回の事業分において、北海道は25のプロジェクト、市町村は合計1991のプロジェクトを計画し、合計金額は1715.7億円の申請を出した。

表 8 臨時交付金第 1 次交付計画と交付限度額

都道府県	地方計画						交付限度額			差額
	プロジェクト数 (個)			金額 (億円)			金額 (億円)			
	都道府県	市町村	合計	都道府県	市町村	合計	都道府県	市町村	合計	
01北海道	25	1991	2016	206.1	1509.6	1715.7	186.0	240.5	426.5	1289.2
02青森県	50	375	425	90.8	115.9	206.8	60.5	60.9	121.4	85.4
03岩手県	68	412	480	84.0	73.2	157.2	58.9	55.7	114.7	42.5
04宮城県	2	413	415	88.9	175.5	264.4	61.2	69.7	130.9	133.4
05秋田県	47	245	292	79.0	78.7	157.6	57.3	47.3	104.6	53.0
06山形県	62	572	634	50.3	108.1	158.3	55.7	50.7	106.5	51.9
07福島県	18	722	740	77.4	158.9	236.3	60.0	74.7	134.6	101.7
08茨城県	35	624	659	82.5	132.0	214.4	79.9	86.5	166.4	48.0
09栃木県	33	308	341	87.5	89.3	176.8	52.9	50.7	103.6	73.2
10群馬県	0	357	357	0.0	124.7	124.7	53.4	56.8	110.2	14.5
11埼玉県	26	650	676	225.3	538.0	763.3	157.2	164.1	321.3	441.9
12千葉県	12	688	700	209.3	262.8	472.1	135.5	139.1	274.5	197.6
13東京都	5	384	389	991.4	556.7	1548.2	103.5	153.8	257.3	1290.9
14神奈川県	33	194	227	286.7	201.0	487.7	154.3	156.1	310.5	177.3
15新潟県	53	450	503	61.5	129.3	190.8	76.0	78.7	154.8	36.1
16富山県	38	260	298	79.7	51.6	131.3	48.7	33.1	81.8	49.6
17石川県	23	249	272	154.7	80.6	235.3	51.3	39.4	90.7	144.6
18福井県	46	144	190	52.9	73.5	126.4	46.6	27.0	73.7	52.8
19山梨県	49	224	273	36.3	62.6	98.9	46.1	32.9	79.0	20.0
20長野県	40	381	421	41.7	75.2	116.9	66.7	89.3	156.0	-39.1
21岐阜県	43	452	495	103.7	140.5	244.1	67.3	70.0	137.3	106.9
22静岡県	4	285	289	145.5	164.3	309.7	82.5	80.1	162.5	147.2
23愛知県	11	441	452	198.9	450.3	649.2	123.9	133.5	257.4	391.8
24三重県	63	320	383	113.2	113.9	227.2	53.3	52.8	106.1	121.0
25滋賀県	52	145	197	61.9	97.3	159.2	47.9	40.5	88.4	70.9
26京都府	47	338	385	149.3	122.6	271.9	79.8	74.3	154.1	117.8
27大阪府	3	399	402	425.1	681.0	1106.1	183.1	209.9	393.0	713.1
28兵庫県	25	672	697	196.0	284.1	480.1	147.4	146.4	293.8	186.3
29奈良県	11	516	527	43.5	69.5	113.0	56.4	51.8	108.2	4.9
30和歌山県	22	214	236	55.1	72.8	127.9	54.2	41.4	95.5	32.3
31鳥取県	85	357	442	50.2	46.0	96.2	46.7	27.0	73.7	22.4
32島根県	99	235	334	54.1	48.1	102.2	51.4	32.4	83.8	18.5
33岡山県	19	292	311	68.5	122.7	191.2	61.0	60.2	121.1	70.1
34広島県	41	276	317	139.5	110.2	249.7	74.7	76.6	151.3	98.4
35山口県	67	234	301	114.3	117.3	231.6	57.3	47.4	104.8	126.8
36徳島県	106	297	403	95.4	49.1	144.5	49.3	30.6	79.9	64.7
37香川県	41	122	163	56.7	74.3	131.1	45.9	32.4	78.4	52.7
38愛媛県	17	301	318	37.3	82.8	120.1	57.0	48.1	105.2	14.9
39高知県	23	475	498	19.6	70.9	90.5	53.5	38.2	91.7	-1.2
40福岡県	50	590	640	241.1	298.4	539.6	135.7	156.8	292.4	247.1
41佐賀県	77	109	186	61.2	42.8	104.0	49.1	33.4	82.5	21.5
42長崎県	44	185	229	109.1	122.0	231.1	62.3	54.7	117.0	114.1
43熊本県	41	424	465	96.5	104.6	201.1	65.9	72.1	138.0	63.1
44大分県	51	214	265	100.8	87.4	188.1	54.8	41.0	95.9	92.3
45宮崎県	76	382	458	52.0	97.0	149.0	55.7	45.0	100.7	48.3
46鹿児島県	55	427	482	59.9	133.6	193.5	67.4	70.7	138.1	55.3
47沖縄県	54	205	259	114.8	51.1	166.0	58.4	55.4	113.9	52.1
合計	1892	18550	20442	5949.1	8451.9	14401.1	3553.7	3530.0	7083.7	7317.4

出所：新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金地方公共団体別事業一覧（第 1 次事業分 ver1.10）より筆者作成

表9 臨時交付金第2次交付計画と交付限度額

都道府県	地方計画						交付限度額			差額
	プロジェクト数(個)			金額(億円)			金額(億円)			
	都道府県	市町村	合計	都道府県	市町村	合計	都道府県	市町村	合計	
01北海道	71	6278	6349	672.6	2459.1	3131.8	448.7	763.0	1211.7	1920.0
02青森県	144	1122	1266	227.9	322.3	550.2	131.8	176.6	308.4	241.8
03岩手県	145	1488	1633	175.2	327.8	503.0	131.0	172.2	303.2	199.8
04宮城県	90	1337	1427	110.1	378.5	488.6	140.9	200.9	341.9	146.7
05秋田県	155	779	934	170.2	251.5	421.7	125.8	147.4	273.3	148.4
06山形県	150	1496	1646	126.1	281.6	407.7	127.5	156.8	284.2	123.5
07福島県	99	2296	2395	164.9	420.7	585.6	137.9	222.5	360.5	225.2
08茨城県	59	1683	1742	121.5	400.8	522.2	184.1	232.4	416.6	105.6
09栃木県	134	905	1039	221.1	253.4	474.5	124.6	145.5	270.0	204.5
10群馬県	30	974	1004	220.7	300.6	521.3	127.6	164.9	292.5	228.8
11埼玉県	55	2305	2360	424.9	1062.3	1487.2	397.7	476.0	873.7	613.5
12千葉県	44	2128	2172	488.3	759.7	1248.0	334.4	401.8	736.3	511.8
13東京都	5	1366	1371	991.4	1461.8	2453.2	468.9	510.1	979.0	1474.3
14神奈川県	194	968	1162	763.4	823.0	1586.4	407.3	498.7	906.0	680.4
15新潟県	185	1377	1562	212.6	385.5	598.1	174.0	241.2	415.2	182.9
16富山県	100	861	961	124.9	182.1	306.9	127.0	113.9	240.9	66.0
17石川県	27	703	730	260.8	244.2	504.9	129.4	133.7	263.0	241.9
18福井県	182	487	669	195.1	146.2	341.2	117.3	89.9	207.2	134.0
19山梨県	158	605	763	129.5	191.9	321.4	106.0	97.2	203.3	118.1
20長野県	129	2425	2554	200.7	510.9	711.5	158.3	269.5	427.8	283.8
21岐阜県	188	1497	1685	277.1	399.8	676.9	160.9	210.1	371.0	305.9
22静岡県	122	992	1114	316.3	481.0	797.3	204.6	246.1	450.7	346.6
23愛知県	123	1365	1488	459.5	805.5	1265.0	335.9	410.7	746.5	518.5
24三重県	256	1042	1298	258.7	323.1	581.8	124.2	157.9	282.1	299.8
25滋賀県	216	621	837	183.1	190.6	373.7	110.3	112.5	222.9	150.8
26京都府	92	856	948	277.1	368.1	645.1	192.8	233.2	426.1	219.0
27大阪府	26	1385	1411	995.1	1314.2	2309.4	496.3	652.9	1149.1	1160.2
28兵庫県	122	1999	2121	468.5	795.3	1263.8	356.1	442.8	798.9	464.9
29奈良県	73	1377	1450	563.8	237.0	800.8	120.8	134.3	255.0	545.8
30和歌山県	53	791	844	179.9	207.9	387.9	123.6	126.1	249.7	138.2
31鳥取県	127	935	1062	198.0	140.5	338.5	107.6	80.6	188.2	150.3
32島根県	221	691	912	204.3	181.0	385.4	120.1	105.2	225.2	160.1
33岡山県	86	852	938	240.4	310.5	551.0	138.7	185.3	324.0	227.0
34広島県	86	863	949	294.7	383.2	677.9	177.9	239.7	417.6	260.3
35山口県	137	752	889	189.7	266.2	455.9	128.8	145.3	274.1	181.9
36徳島県	158	693	851	208.4	151.5	359.9	110.7	88.5	199.2	160.8
37香川県	107	433	540	136.6	150.0	286.7	107.0	97.5	204.6	82.1
38愛媛県	36	795	831	205.6	250.0	455.6	129.2	149.6	278.8	176.8
39高知県	136	1211	1347	212.1	197.3	409.3	118.0	118.2	236.2	173.1
40福岡県	142	1879	2021	422.0	2810.1	3232.1	337.3	472.2	809.5	2422.6
41佐賀県	114	589	703	144.5	179.6	324.1	114.4	94.8	209.3	114.8
42長崎県	137	878	1015	229.7	278.4	508.1	140.7	161.3	302.0	206.1
43熊本県	111	1575	1686	232.2	379.4	611.7	147.4	212.3	359.7	252.0
44大分県	97	864	961	209.2	245.7	454.9	125.0	130.8	255.7	199.2
45宮崎県	187	1138	1325	203.9	263.3	467.2	129.7	138.6	268.3	198.9
46鹿児島県	153	1393	1546	185.0	364.2	549.2	153.7	226.2	379.9	169.3
47沖縄県	91	1181	1272	258.7	252.6	511.3	138.3	162.8	301.1	210.2
合計	5553	60230	65783	13756.0	23090.1	36846.2	8750.0	10750.0	19500.0	17346.2

出所：新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金地方公共団体別事業一覧（第2次実施計画分 ver1.1）より筆者作成

交付限度額は 426.5 億円であるため、地方計画額と交付限度額の差は 1289.2 億円に達する。北海道の第 1 波感染は早かった。2 月 14 日に札幌市で最初の感染者が発表されたのち、2 月 28 日に北海道による独自の緊急事態宣言を発令した。4 月 7 日に、東京都をはじめ 7 都道府県に緊急事態宣言を発令した際に、札幌市新型コロナウイルス感染症対策本部を設置し、その後も積極的な感染対策を実施した。こうした行政による素早い対応策が講じている中、各自治体による実施計画の作成がその他の地域と比べるとより早く、着実に進められた。それと対照的に、1 次事業分の実実施計画申請が交付限度額に満たなかった自治体も 2 つがあった。それぞれは長野県と高知県である。

第 2 次事業について、北海道は第 1 次事業につづき、市町村レベルで多くのプロジェクトの計画を立てていた。北海道の 2 次交付計画の申請数は 6349 件、金額は 3131.8 億円に達した。しかし、北海道の交付限度額は 1211.7 億円しかなく、申請金額と交付限度額の差額が 1920 億円に上る。第 2 次事業において、申請金額が最も多いのは福岡県である。申請金額は 3232.1 億円に達したが、交付限度額は 809.5 億円であるため、その差額は第 2 次事業の各都道府県中最も高い 2422.6 億円となった。緊急事態宣言（4 月 7 日～5 月 6 日）の発令以降、地方自治体にとって、検査・医療体制や感染防止、休業協力金や中小企業支援、生活支援などの緊急性の高い事業の展開にしる、「コロナ対策」という名の下で「地方創生」にしる、臨時交付金は重要な役割を果たした。内閣府では、各自治体の臨時交付金に関する申請内容を公表したが、実際の交付内容は現時点では、まだ明らかになっていない。今回の臨時交付金について、金井（2021）がいうような「ショック・ドクトリン」もしくはクライン（2011）がいうような「惨事便乗型資本主義」に当てはまるかどうか、今後、公表されたデータに基づいて、より詳細な分析が必要となる。いずれも現時点では検討に必要なデータを入手することが困難なため、本稿では検討に至っていない。今後の課題にしたい。

3. 危機対応と財政調整基金

新型コロナウイルスの襲来は、人々の想定をはるかに超えるスピードで進んできた。図 1 で確認できるように、2020 年 1 月以降、日本はすでに 5 波の感染拡大期を経験してきた。金井（2021）が指摘するように、災害時の方策は、中央司令塔による統制経済・物資動員・国民動員が、また、自治体・指定公共機関などの現場組織への統制・指示が、法制上は想定されている。しかし、現実には、司令塔である内閣に、物流管理・販売配給する能力はなく、現場で実働する能力もなく、現場に指揮命令する能力もなく、民間企業・自治体・指定公共機関などの自律的協力を依存するしかない。国ができることといえば、いち早く地方の財政的負担を軽減

するための財源確保とその財源を素早く地方に配分することである。今回の新型コロナ感染拡大に関する財源の確保問題は第1節で、地方への配分は第2節で見てきた。従来の地震や台風などの自然災害の被害は地域限定的であるのに対して、コロナ禍の「被害」が特定地域に限定することができない。東京都のような財政力が比較的高い自治体を含めて全国全ての自治体が国による特別な支援が要する。第2節でもすでに見られたように、今回の新型コロナウイルスの全国規模の拡大に関連する地方自治体への財源補填は、地域の感染率というより、従来の交付税のように、財政力がより重視されてきた。東京都や大阪府など、人口密度が高く、感染率が高い地域では、より多くの自主財源が求められる。今回の新型コロナウイルス対策において、第2節で見た臨時交付金が地方自治体に対する財源の補填に大きな役割を果たしたが、しかし、東京都など感染状況が極めて厳しく、逆に国からの財源配分が限定された自治体にとって、財政調整基金は安定した財源の確保に大きな役割を果たした。特に、感染拡大の初期段階において、国からの財源配分と自治体の財政支出におけるタイムラグも存在するため、自治体が平時の「貯金」としての財政調整基金はより重要となった。平岡、森（2020）が行った地方自治体に対するアンケート調査では、新型コロナ対策のため、多くの地方公共団体が2020年度補正予算（4月補正～6月補正）において基金を取り崩した。財政調整基金の取り崩しは都道府県の88%、政令市・中核市の86%が行なっている。東京都が突出して多いという状況が紹介されている。

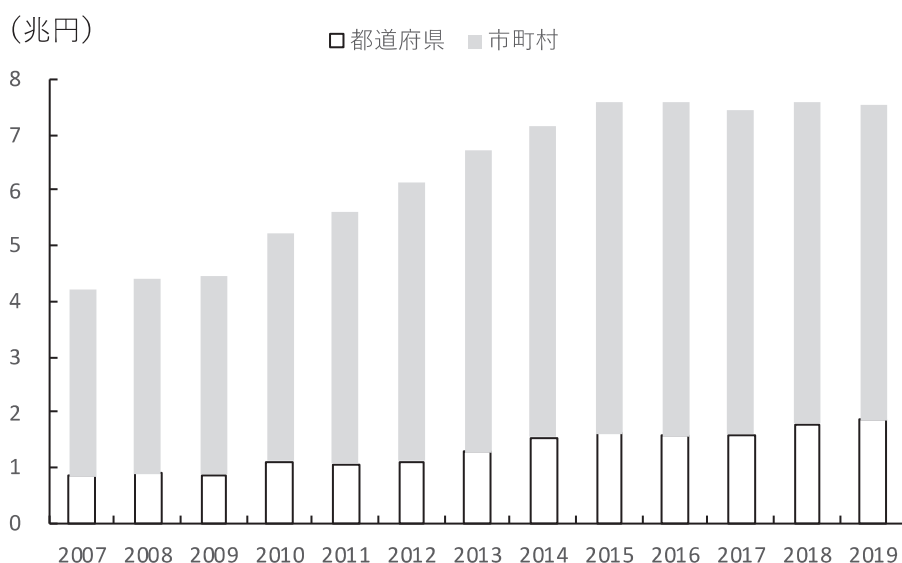
そもそも基金とは何だろうか。基金とは「国から交付された補助金等を原資として、特定の用途に充てるため、他の財産と区分して保有する金銭」とされている。財政運営上の大原則である「単年度主義」原則に反するものであるが、弾力的運用が求められる事業や中長期的な事業を遂行するために制度化されたものである。ただし、その反面に、運用、管理、使途などの面で規律が働きにくくなる恐れを伴っている。地方自治体の基金については、一般的に積立基金と運用基金という2種類に大別されるが、地方自治体が抱えているほとんどの基金は積立基金である。積立基金をさらに財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金の三つに分類される。財政調整基金は、年度間の財源不均衡を調整するための基金である。簡単にいえば、財政調整基金は地方自治体が緊急時に備えるための貯金である。平時に余った財源を貯金に周り、何かあれば、その基金を崩して対応する。総務省が行われた「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」で各自治体の財政調整基金を増やす要因調査をしている。ほとんどの都道府県や市町村の目的は将来への備えであった¹¹。

図7に示されているように、2007年以降、都道府県と市町村の財政調整基金が順調に伸びつ

¹¹ 本稿の分析のため、減債基金やその他特定目的基金について展開しない。

てきた。2007年、都道府県の財政調整基金額は0.8兆円、市町村は3.4兆円、合計4.2兆円だったが、2019年、都道府県の財政調整基金額は1.9兆円、市町村は5.7兆円、合計7.5兆円に伸びている。

図7 財政調整基金の推移



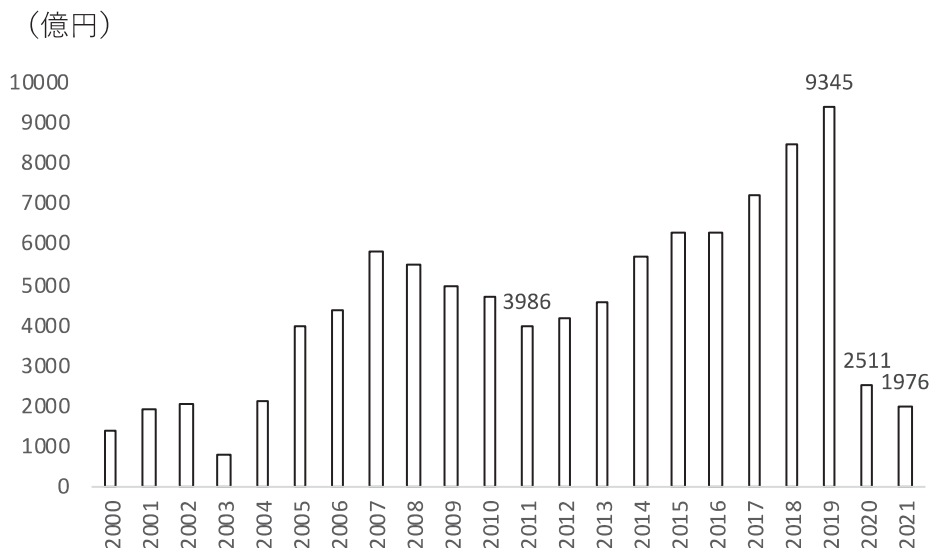
出所：総務省「地方財政状況調査関係資料基金残高等一覧」により筆者作成

財政調整基金が全体的に増えている中、特に拡大しているのは東京都であった。図8は東京都の財政調整基金残高の推移を示したものである。ここで見て取れるように、東京都の財政調整基金の増減は、景気による影響が大きい。2003年から2007年にかけて、財政調整基金が拡大していたが、リーマンショックを対処するため、2008年から2011年に取り崩しが続いたが、2011年から2019年まで、東京都の財政調整基金が大きく増額してきた。立岡（2019）は基金積み上がりの要因分析を行なった。東京都を除く都道府県では、国から交付された国庫支出金が基金増減の大きな要因とするが、東京都については、国庫支出金を原資とする積立はあるものの、その規模は相対的に少ない。都道府県で唯一の地方交付税の不交付団体であり、地方税・地方譲与税をはじめとする自主財源で財政需要を賄うことができる東京都では、基金残高の増減額と地方税等の税収とが平行に動く傾向がみられる。基金の主な原資は、地方税・地方譲与税である。財政調整基金の積み上がりの原因は景気回復による地方税・地方譲与税が拡大したことと見ている。

東京都の財政調整基金の残高は2011年の3986億円から2019年の9345億円に急増した。1

兆円に近い財政調整基金（貯金）が今回の新型コロナウイルス対策にとって、非常に重要な財源となった。東京都が発行した「東京都の財政（令和3年4月）」に掲載されたデータによると、2020年の財政調整基金の残額は2511億円に急減した。さらに、2021年はさらに、1976億円に減少するだろうと見込んでいた。しかし、東京都が発表したデータは、日本経済新聞5月31日の記事「東京都の貯金、21年度末21億円でコロナ対策で激減」¹²に発表したデータと大きな誤差を生じている。日本経済新聞の記事によると、2020年の基金残高はわずかに830億円、2021年にさらに21億円に急減するとしている。より正確なデータ確認するために、東京都は2021年5月7日に補正予算を専決処分した後の予算状況を用いて再確認したい。東京都が発表した補正予算案を明示したのは表10である。2020年度が行なった全ての補正予算とその財源を明示したところ、財政調整基金の取り崩し額は8512.8億円に上った。2019年度末の残高が9345億円であるが、2020年度末の残高は832億円となるが、東京都が発表した当初のデータとかなりの差額となった。

図8 東京都財政調整基金残高の推移



注：2021年のデータは予想値である。

出所：2019年までは、総務省「地方財政状況調査関係資料都道府県決算カード」により、2020年と2021年のデータは東京都財務局「東京都の財政」令和3年4月より筆者作成

¹² <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCC312MX0R30C21A5000000/> (2021年8月12日最終閲覧)

コロナ下で、国も地方自治体も幾度の補正予算を追加させている。2020年度東京都の当初予算は7兆3540億円だったが、幾度の補正予算を経て、最終予算は9兆6818億円となり、予算総額は2兆3276億円の増額となった。2020年1月に国内の第1号新型コロナウイルス感染者が発見されてから、4月7日に7都府県に緊急事態宣言が発出されるまで、国では、コロナ対策を全国実施できるよう、「新型インフルエンザ対策特別措置法」改正法の策定を急ぐが、国の第1次補正予算は4月27日にやっと国会に提出するようになる。東京都をはじめとする感染拡大が見られる地域において、平常と異なる行政サービスの素早い対応が求められていた。表10で見られるように、2020年1月30日に1回目の補正予算から、5月19日の第6回補正予算まで、国から交付される国庫支出金というより、財政調整基金は主要な財源となった。特に、4月15日における4月補正では、国庫支出金が58億円しかないのに対して、財政調整基金から一気に3442億円の取り崩しが行われた。さらに、5月19日における第2回定例会補正予算では、国庫支出金が875億円に増額されるが、財政調整基金から4474億円が投入された。国が第1次補正予算を通過してから、財政調整基金の役割が次第に弱まった。通年で見た場合、補正予算の財源の区分を見ると、国庫支出金が1兆4307億円、財政調整基金の8513億円よりも高い金額であったが、緊急性の視点から見れば、財政調整基金は自治体の感染対策を講ずるための貴重

表10 東京都2020年補正予算とその財源

(単位：億円)

項目	補正予算総額			補正後予算総額
	国庫支出金	財政調整基金	その他	
令和2年当初予算				73540
令和2年1月30日(都区財政調整協議)	18		18	73558
令和2年2月18日(令和2年度補正予算(追加分))	335	0.7	333	73893
令和2年4月6日(医療提供体制の強化等にかかる補正予算)	232	71	161	74125
令和2年4月15日(令和2年度4月補正予算)	3568	58	3442	77694
令和2年5月5日(緊急事態措置の延長等にかかる補正予算)	449	337	112	78144
令和2年5月19日(令和2年第二回定例会補正予算)	5826	875	4474	83970
令和2年7月9日(令和2年度7月補正予算)	3101	3112	-0.2	87070
令和2年7月31日(営業時間短縮の要請に伴う補正予算)	-119		-119	86951
令和2年8月31日(営業時間短縮の要請の延長に伴う補正予算)	-211		-211	86740
令和2年9月3日(令和2年度9月補正予算)	3413	943	98	90154
令和2年9月24日(令和2年度9月補正予算(追加分))	23		23	90176
令和2年11月25日(営業時間短縮の要請に伴う補正予算)	200	144	56	90376
令和2年11月25日(令和2年第四回定例会補正予算)	2308	1813		92685
令和2年12月14日(令和2年第四回定例会補正予算(案)(追加分))	470	360		93155
令和3年1月7日(営業時間短縮の要請に伴う補正予算)	1528	1190	338	94683
令和3年2月5日(営業時間短縮の要請の延長に伴う補正予算)	2076	2076		96759
令和3年2月18日(令和2年度最終補正予算)	-2742			94017
令和3年2月18日(令和2年度最終補正予算(案)(追加分))	1253	1854	-287	95270
令和3年3月5日(令和2年度最終補正予算(案)(追加分その2))	1548	1473	75	96818
合計	23276	14306.7	8512.8	96818

注：その他収入には、財政調整基金以外のその他の基金による繰入金、諸収入、都債、繰越金などを含む。

出所：東京都財務局令和2年度予算より筆者作成

な初期財源を供与した事実が否めない。

まとめ

本稿は、コロナ禍の財政運営に焦点をあて、新設された新型コロナウイルス感染対応地方創生臨時交付金に対する分析を通じて、新型コロナ感染が拡大する中、「平常」と異なる「緊急」事態における国と地方自治体の政府間財政関係を検証したものである。以上の分析をまとめると、以下のようないくつかの知見が得られる。

第1に、日本における新型コロナ感染が拡大するなか、アメリカやイギリスなど、大規模感染が見られた先進国と同様に、大規模の財政措置が取られてきた。国が3回に渡る補正予算を通じて、国債の増発で財源の確保を努めた。しかし、規模が膨らむ公債を「どうやって返済するのか」という議論はほとんど聞こえてこない。

第2に、「平時」と異なる「緊急」対応が求められるコロナ対策を実施するために、地方自治体の財源保障として、臨時交付金制度が創設された。この臨時交付金制度の名前に記したように、その政策目的は「感染対応」と「地方創生」が併存するが、感染状況や地域特性によって、自治体の着眼点が異なる。国が交付対象をメニュー化すると同時に、自治体がそれに基づいてプロジェクト申請をさせるが、それぞれの都道府県に対する交付限度額も設置している。その交付限度額の計算方法からも見て取れるように、感染状況だけでなく、それぞれの自治体における財政力などのことも考慮されている。「感染対応」と「地方創生」における綱引きが行われているなか、「感染対応」よりも「地方創生」の性格がより強い。

第3に、感染拡大の影響が大きく、先行的な対策を取らねばならない自治体は基金の取崩しが行われている。初期の緊急対策において重要な役割を果たしたのは財政調整基金である。特に感染症拡大が集中した東京都の初期対応において、財政調整基金の取崩しが国からの財源移転に生じるタイムラグを埋めるための重要な財源となった。

参考文献

池上岳彦（2020）「新型コロナウイルス感染症対策と地方財政（その1）国の補正予算と地方財政措置」『新潟自治』84号

小澤研也（2021）「（補論）新型コロナ融資への財政投融资の対応」財務省広報誌『ファイナンス』令和3年2月号

金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体——災害行政の迷走と閉塞』ちくま新書

平岡和久、森裕之（2020）『新型コロナ対策と自治体財政—緊急アンケートから考える』自治体

研究社

三角政勝、近澤将生（2020.9）：「地方税財政分野における新型コロナウイルス感染症への対応：

令和2年度第1次及び第2次補正予算関連の主な施策」『立法と調査』427号、60-77頁。

武田公子（2021）「新型コロナ禍の下での自治体財政-危機対応と政府間財政関係-」『金沢大学
経済論集』41巻2号 pp.131-156

立岡健二郎（2019）「地方自治体の基金はなぜ積み上がるのか—求められる地方財政制度の改
革—」JRI レビュー、Vol5, No66. pp.65-109

中島朗洋（2021）「令和2年度第3次補正予算及び令和3年度予算について」財務省広報誌『ファイ
ナンス』令和3年2月号

埼玉県のNPOと市民活動 —新型コロナウイルス感染拡大第1波から1年間の様子—

鈴木 奈穂美

はじめに

新型コロナウイルス（以下、COVID-19という）の感染が日本で初確認されたのは、2020年1月のことである。2020年5月には日本政府が最初の緊急事態宣言を発出し、それからまもなく1年半が経過する。いまだ終息が見えない中、コロナ禍の経済情勢を表すキーワードとして「K字型回復」や「K字型経済」という言葉を頻繁に耳にするようになった。人びとの行動制限を背景に大幅な減収となっている企業と、巣籠り需要を背景に収益を上げている企業が混在しながら、景気回復が進んでいる姿を現した言葉である。

COVID-19感染拡大は、企業のみならずNPOや市民活動の現場にも大きな影響を与えた。一方で、休業や活動自粛によって事業・活動が停滞した団体があり、他方で、ニーズの高まりや集中的な資金支援によって事業・活動が拡大した団体があった。このことから、「K字型」という表現は、NPOや市民活動にも当てはまる。

このような状況をふまえ、COVID-19の感染拡大がNPO・市民活動へどのような影響をもたらしたのかを記録に残しながら、コロナ禍のNPOや市民活動の分析視角を検討していく。

1. 目的と分析対象

本稿の目的は、COVID-19の感染拡大という未曾有の事態がもたらした社会へのインパクトのうち、NPO・市民活動に焦点をあて、分析視角を設定するための探索的リサーチを行うことである。新型コロナウイルス感染拡大第一波が起こってからおおむね2021年1月までの期間を対象に、主に埼玉県内のNPOや市民活動の実態把握・分析を通じて、分析視角の検討を行う。

NPO・市民活動を分析対象とした理由は、新自由主義の拡大とともに、福祉や教育といった社会サービスにおいてNPOや市民活動の果たす役割が拡大してきたことと関係がある。コロナ禍という状況下で、NPO・市民活動にどのような変化が生じたのかについて分析・考察することに意義があると考えた。

また、埼玉県を対象とする理由は、内閣府が公表している都道府県別にみた認証NPO法人数

が比較的多いためである。2021年6月30日現在、全国50,810法人中、埼玉県NPO法人数は認証法人数1,767人と、東京都・大阪府に次いで多い（内閣府NPOホームページ）。

未だ続く感染拡大の最中、従来のように対面を前提としたインタビュー調査は困難であることから、オンライン研究会という形式をとり、コロナ禍における埼玉県下のNPOの運営や市民活動の実態に詳しいスピーカーを招聘し、聞き取りを行なった。スピーカーには、事前に「コロナ禍のNPOと市民活動」をテーマに自由にお話していただくよう依頼し、講義後の質疑に応じていただいた。研究会と称しているが、非構造化された質的調査の側面を有しているため、インタビュー調査として扱うこととする。

本稿では、「NPO法人」と「NPO」を区別して用いることがある。第2節で述べるが、「NPO」とは、市民セクターで事業・活動を展開する非営利組織体の総称であり、「NPO法人」とは、特定非営利活動促進法に基づくNPO法人の認証を受けた団体である。したがって、第5節以降でインタビュー調査データや埼玉県内NPOの緊急アンケートを分析する際、「NPO」という語を用いるが、NPO法人に限定したものではなく、任意団体、一般社団法人、協同組合も含むものである。

本稿の流れだが、まず、NPO・NPO法人の定義を確認したうえで、調査方法や調査協力者が属する団体の概要を述べる。その後、インタビュー調査とインタビュー協力者が属しているNPOが実施したアンケート調査の内容分析していく。最後に、分析から導き出された分析視角をまとめていく。

2. NPO とは何か

2-1 NPO の組織的特徴

NPOとは非営利組織（Non-Profit Organization）のことである。この言葉を分解しながら、NPOとはどのような組織体か理解していこう。

非営利とは、営利を目的としないことを意味する。しかし、団体を維持するためには利益を出さずに赤字経営を行っていたら、継続的な活動は困難となる。そこで、非営利であっても収益を上げる必要がある。非営利組織は、団体の構成員などに得られた収益を分配せず、団体のミッションのための事業・活動に利益を充てる点に特徴がある。

組織とは、バーナードによると、「二人以上の人々の意識的に調整された活動ないし諸力の体系」（Barnard, 1938=1968, p75）である。日本のNPOの場合、①会則や定款が定められていること、②事務局があること、③財務の存在の3つの要件をみたしていれば組織とみなされる。つまり、「何を目的とし、何を行うのか、といった存在理由を明文化していること」、「どこに連

絡すればいいのかが明確であること」、「会費制なり、寄付、あるいは財産の運用といった継続するための経済的基盤があること」が、組織として求められる要件といえる(澤村他 2017, p13)。

NPO を構成する単語の意味から NPO を捉えると、利益を分配せずに事業・活動への再投資をおこなう独立した組織体となる。このような NPO の捉え方は、しばしば引用されるサラモンらの定義にも通じる。サラモンらは、NPO の組織的特徴に関する定義を行なっている。この定義は、サラモンらが NPO の国際比較調査を実施する際に規定したものである。それによると、NPO は、①組織性、②非政府性、③利益分配制約性、④自己統治性、⑤自発性、⑥公益性を満たす必要がある¹ (サラモン 1994, Salamon et al. 1999)。サラモンらの定義は、各国の法律や文化・慣習の違いがあったとしても、NPO として共通にみられる「最大公約数的な定義」(電通総研 1996) といえる。

これら 6 つの組織的特徴について、電通総研 (1996) と澤村他 (2017) に基づき整理する。組織性とは、公式のもの、つまり、ある程度公共組織化されていることを意味する。法的な位置づけや法人格を要件とはしないが、定期的な会合や意思決定の手續規定などの組織的実体が求められる。非政府性とは、制度的に政府から独立していることを意味する。政府から資金を受け取っていても、理事会・評議会などへの政府からの参加があっても構わないが、基本的には政府機関の一部ではなく、民間の独立機関である必要がある。利益分配制約性とは、利益分配を行わないことを意味する。これは、事業・活動から利益を生むことを否定するものではない。利益を生み出すことは組織を維持・拡大するため必要であるが、組織の所有者に対して利益を分配するのではなく、組織の目的やミッションのために事業・活動へ再投資していく必要がある。自己統治性とは、自らの事業・活動を管理する力を備えていることを意味する。組織内部に団体統治の機能を備えており、外部によって管理されることのない独立した意思決定するガバナンスが存在する組織である。自発性とは、組織の実際の事業・活動やそれらのマネジメントに対して、有志による自発的な参加を意味する。これは、活動を補助するボランティアの存在のみを指すものではない。有志による理事会や財政的な参加 (寄付) など含まれる。

公益性とは、公共 (不特定多数) の利益に奉仕し、寄与することを意味する。この概念については、別の先行研究を踏まえて補足したい。狭間は、公共性概念や公益性概念に関する文献研究をふまえ、「すべての人に対して一定の平等を積極的に達成しようとする性格、多様性を保持しようとする性格をも公益性の意味として考慮すべき」としたうえで、公益性を、「自己や特定集団の利益ではない、社会の共通する利益 (不特定多数の利益)」であると定義している (狭間 2018, p 75-76)。そして、狭間は公益性の下位概念として、国家・政府の利益と少数者・社会的弱者の利益があることを示している。前者は、「国家の関与、活動範囲関与」として捉えているのに対し、後者は、「誰に対しても参加の道」を開くことに重きを置いた、「民主的手続き

の保障としての参加の保障」として捉えている。したがって、公益性といっても、国家や政府の利益、また多数派の利益のみを意味するわけではなく、全ての人の民主的な参加を保障した上で、不利な状況に陥りやすい少数者・社会的弱者の民主的な参加を支援する事業や活動も NPO が担う公益性に含まれるものである。

2-2 NPO の機能的特徴

次に、NPO の機能的特徴にはどのようなものがあるのか、確認しておこう。

経済企画庁総合計画局（1998）では、NPO の組織的特徴として、個人の自発的社会参加、ネットワークによる活性機能、公共性と多様な価値観（プルラリズム）、需要者と供給者の二重の役割が挙げている。これら 4 つの機能を整理すると以下ようになる。

個人の自発的社会参加とは、「自らが社会を構築していこうという姿勢が芽生え、政府に期待していただだけでは十分に対応できない社会の問題を自分のこととして受け止め、解決のために自発的に活動」することである。この特徴の背景には、個人がより自由や選択肢の多様性を求めるなどの意識の変化がある。個人の自発的参加に対応するため、NPO を「個人の自発的な意識と行動を社会変化につなげていくための媒介装置」と位置付けることができる。

ネットワークによる活性機能とは、「社会的協力関係を生み出すネットワークは個人の行動を社会全体に結び付け、人と情報と資金等の結合をスムーズにし、社会の経済的パフォーマンスに大きな影響を与えるものへと発展」していくことである。「コミュニティやネットワークの中に個人が自発的に参加し、情報を提供し合う中から生まれる機能は、時に相互の信頼を作り出し、社会的協力関係を生み出す」ため、「個人の自発的な働きによって作られる幾層もの関係からなるネットワーク」を形成する。

公共性と多様な価値観とは、「個人相互の社会的協力関係はその網の目によって多くの異なる価値観（プルラリズム）を持った国民を広く包含し、多様な公共性を生み出す」ことである。これは、2 つ目の機能でもある個人の自発的な参加によって形成されるネットワークとも関係する。このようなネットワークは「即応性、先駆性、個別性」があることから、「国民の価値観の多様化や経済社会の急激な変化にうまく対応できる可能性」を有している。したがって、公共性と多様な価値観という NPO の機能は、自発的な参加に基づくネットワークによって、より効果的に働くと考える。

需要者と供給者の二重の役割とは、国民の需要の代弁者の側面と、公共財の代替的な供給者としての側面があることを意味する。前者を補足すると、「現在の市場システムや政治システムではくみ上げきれない社会的弱者のニーズを感知し、それを代理人となって供給者である政治機構や市場機構に知らしめ、結び付けていく役割」である。これをアドボカシー機能といい、

先に示した狭間の公益性の低位概念として示された「民主的手続きの保障としての参加の保障」にも繋がる。後者の「公共財の代替的な供給者」は、需要者と完全なる対応関係にあるものではない。NPOの参加者は、「供給者にも需要者にも」なる可能性がある。つまり、ある時はサービス提供者となったスタッフやボランティアが、別の時はサービス利用者になる場合がある。サービス提供者と顧客という明確な役割分担がないことが、NPOの自律的な発展につながっている。

フラムキンは、NPOの社会的機能を4点示している（Frumkin2002、表1）。市民的・政治的エンゲージメント（積極的関与）、価値と信念の表現、サービス提供、社会的企業精神である。市民的・政治的エンゲージメントとは、政治参画、アドボカシー、地域内のソーシャル・キャピタルの創出などを意味する。価値と信念の表現とは、役に立ちたい、何かをしたいという思いを有している市民に対して、NPOはボランティアや寄付の機会を提供し、市民の価値観やコミットメントの表現を後押しすることである。サービス提供とは、市場の失敗や政府の失敗に応えるニーズに基づいてサービスを提供する機能を意味している。社会的企業精神の提供とは、社会課題を解決する人材育成プログラムの提供し、そのプログラムへの参加を通じて、地域社会の課題解決に取り組み、地域を変革する担い手を育成し、社会的企業の創設を支援する機能がある。

表1 NPOの4つの機能

	需要サイドの方向性	供給サイドの方向性
手段としての論理的根拠	サービス提供 ニーズに基づいたサービスを提供し、政府の失敗と市場の失敗に対応する	社会的起業家精神 起業家精神の手段の提供し、商業的目的と事前的目的を組み合わせた社会的企業を創出する
表現としての論理的根拠	市民のおよび政治的エンゲージメント 市民を政治に動員し、理念を唱道し、コミュニティ内のソーシャル・キャピタルを構築する	価値と信念の表現 ボランティア・スタッフ・寄付者が活動を通じて価値、コミットメント、信念を表現できるようにする

注 Frumkin, P. [2002]では、「非営利およびボランティア・アクションの4つの機能」として紹介しているが、本稿の文脈を考慮し「NPOの4つの機能」とした。

資料 Frumkin [2002]をもとに筆者作成

以上から、市場を中心とした経済社会システムとは異なる機能を有している組織体がNPOをいえる。NPOは、「利益」よりも「ミッション」を追求することを第一義とする組織体であり、社会課題に対して政治的な発言をしながらも、自らサービスの提供主体として、ニーズに基づ

くサービス提供を行い、市場の失敗や政府の失敗を補っている。また、提供するサービスは社会性・公共性を帯びており、少数派や社会的弱者のための民主的参加を保障する手段を提供する。そして、事業・活動を通じて生まれた利益は、事業継続と発展のために再投資されていく。このような特徴を先行研究から整理することができた。

2-3 社会的連帯経済とは

NPO に類似したものに「社会的連帯経済」(social and solidarity economy) がある。これは、ヨーロッパを中心に非営利組織を論ずる際に用いられている概念である。以下、富沢 (1999) (2019) と廣田 (2016) をもとに、社会的連帯経済の考え方を整理する。

社会的連帯経済とは、社会的経済と連帯経済を組み合わせた概念である。社会的経済とは、資本主義的経済でも共産主義でもない経済システムで、フランスを中心に使用されている概念で、協同組合、NPO、財団、共済組合などがある (富澤 1999)。日本では、農協、信用金庫、労働金庫、社会福祉協議会、各種 NPO、財団法人なども該当する。他方、連帯経済とは、新自由主義的経済体制に対するオルタナティブな経済システムを創ろうとする社会運動から生まれたものである。1990 年代以降、欧州や中南米で広がった。具体的にはフェアトレード、マイクロクレジット、地域通貨、クリエイティブ・コモンズなどがある。社会的経済論と連帯経済論の相違点は、「社会的経済論が協同組合、共済組織、NPO などの法人格をもつ『制度化された組織』を中心にして展開されているのに対して、連帯経済論の特徴は、草の根組織を含めて、社会的目的をもって活動するすべての組織を重視している」点にある (富沢 2019)。

これらの違いを踏まえた上で、富沢は、国連の社会開発研究機関の P. Utting のウェブサイト上のコメントを引用しながら、社会的連帯経済の特徴を以下のようにまとめている。社会的連帯経済の組織とは、「①社会的な目的をもつ、②労働者と生産者と消費者との間に協同と連帯の関係をもつ、③職場民主主義と自主管理がある」という特徴を有している。加えて、「社会的・連帯経済には、伝統的な組織 (協同組合、共済組織、NPO) だけでなく、新しいタイプの組織 (女性の自助組織、フェアトレード組織、インフォーマル・セクターの労働者の組織、社会的企業、社会的ファイナンスなど) が含まれ、種々のレベルでネットワークを形成する」特徴がある。

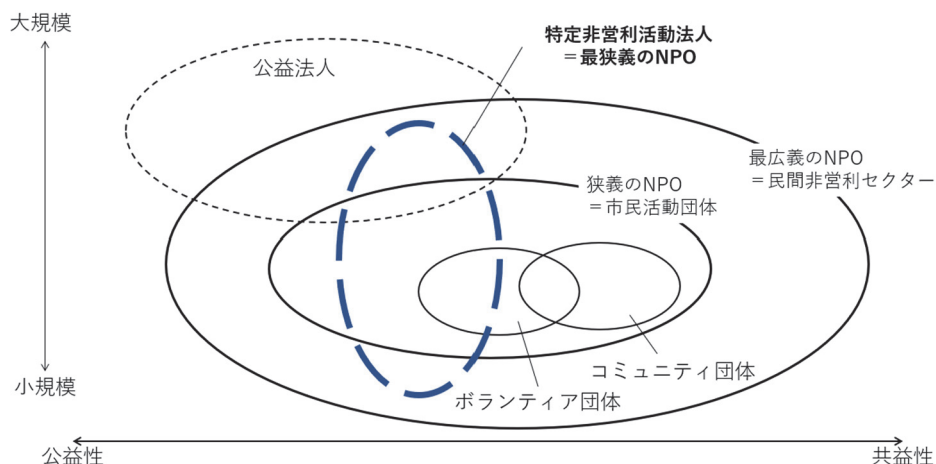
社会的連帯経済は、NPO とは異なる概念であるものの、社会的な目的を持っていること、サービスの供給者と需要者が協同・連帯していること、民主主義を尊重することなど、共通点のある概念と考える。

2-4 本稿におけるNPOの範疇

ここまでにNPO組織的特徴や機能的特徴を確認して、社会的連帯経済という類似した概念との比較を行った。しかし、実際に存在しているNPOをみると、その事業規模、法人格の有無、法人形態など多岐にわたる組織体が混在している。そこで、日本においてNPOをどのように把握すればいいか、その範疇を確認しておきたい。

日本では、法人格を持たない任意の団体から、多様な法人格を持つ団体まで多様なNPOが存在する。山岡によると、認定非営利活動法人（以下、NPO法人という）のみをNPOとする狭義の考え方から、公益社団・財団法人、一般社団・財団法人、学校法人、社会福祉法人、医療法人、宗教法人などの非営利の法人格を有する組織や認可地縁組織、協同組合、労働組合、法人格を有しない市民活動団体やボランティア団体、町内会や自治会などの地縁組織、PTA、業界団体、同窓会、同好会など多様な法人格や任意団体を含む最広義の考え方までである（図1）。

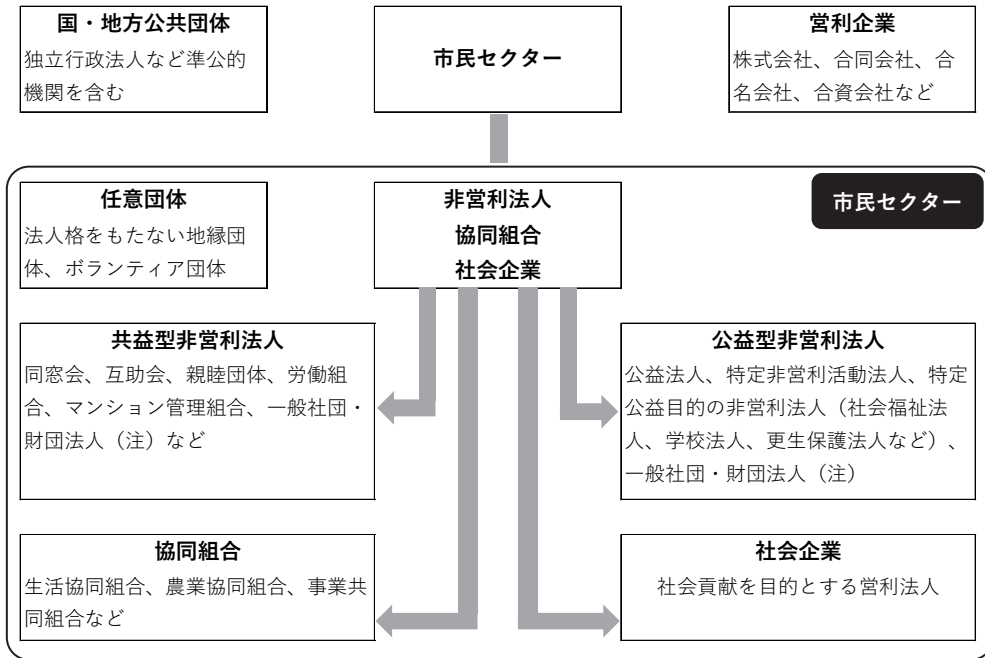
図1 「NPO」と言われる組織



資料 山岡（1996、p64）・山岡（2005、p14）をもとに筆者が加筆修正

2012年に経済産業研究所（RIETI）が開催した政策シンポジウム『『新しい公共』の担い手としてのサードセクター：各法人形態の現状とサードセクター構築への課題』のシンポジストであった太田達男氏は新しい「公共推進会議」での市民セクターのイメージを図解している（図2）。これによると、社会を構成する組織体は、国・地方公共団体、市民セクター、営利企業の3セクターから成っている。このうち、市民セクターには、任意団体と非営利法人・協同組合・社会的企業が生まれ、後者は、共益型非営利法人、公益型非営利法人、協同組合、社会企業に分類している。

図2 新しい公共推進会議における市民セクターのイメージ



(注) 一般社団法人・一般財団法人は、共益的な目的にも公益的な目的にも利用できる
 資料 太田達男 (2012)「公益法人の現状とサードセクター構築への課題」(RIETI 政策シンポジウム配布資料)を基に筆者作成

これらの整理を参考に、本稿での NPO の定義は、公益性を包含する公共性を有した民間非営利組織とする。また、本稿で「NPO 法人」という語を用いる場合、特定非営利活動促進法に基づく NPO 法人の認証を受けた団体を意味する。第 5 節以降でインタビュー調査や埼玉県内 NPO の緊急アンケートの分析で「NPO」という語を用いるが、この場合、NPO 法人と任意団体に加えて、協同組合も含んでいる。NPO 法人に関しては、次のセクションでその概観を捉えておく。

2-5 特定非営利活動法人とは

前セクションでみたように、NPO は特定非営利活動法人 (NPO 法人) だけを意味するわけではない。しかし、NPO 法人が NPO の一組織であることは事実である。次節以降の分析時に NPO と NPO 法人が混乱しないよう、NPO 法人制度がどのようなものか、簡単に確認しておく。

NPO 法人制度を規定している法律は特定非営利活動促進法 (以下、NPO 法という) であり、1998 年 12 月に施行された。この法律の目的は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」にある (法第 1 条)。

この条文から、NPO 法人は公益性を兼ね備えた組織であることがわかる。

NPO 法人は、NPO 法の第 2 条別表にある活動分野（表 2）のいずれかを主たる目的として具体的な事業を行うことや、「不特定かつ多数のもの利益の増進に寄与することを目的とする」ことが求められる。また、NPO 法人を設立する際、所管庁は、次の項目に適合するか判断し、設立を認証する。①営利を目的としないものであること、②社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと、③役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の 3 分の 1 以下であること、④宗教活動や政治活動を主たる目的とするものでないこと、⑤特定の公職者（候補者を含む）又は政党を推薦、支持、反対することを目的とするものでないこと、⑥暴力団又は暴力

表 2 特定非営利活動促進法第 2 条別表に示す特定非営利活動の種類

一	保健、医療又は福祉の増進を図る活動
二	社会教育の推進を図る活動
三	まちづくりの推進を図る活動
四	観光の振興を図る活動
五	農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動
六	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
七	環境の保全を図る活動
八	災害救援活動
九	地域安全活動
十	人権の擁護又は平和の推進を図る活動
十一	国際協力の活動
十二	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
十三	子どもの健全育成を図る活動
十四	情報化社会の発展を図る活動
十五	科学技術の振興を図る活動
十六	経済活動の活性化を図る活動
十七	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
十八	消費者の保護を図る活動
十九	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動
二十	前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動

資料 特定非営利活動促進法第 2 条別表をもとに筆者作成

団、若しくはその構成員、若しくはその構成員でなくなった日から5年を経過しない者の統制の下にある団体でないこと、⑦10人以上の社員を有するものであること²である。

3. インタビュー調査の概要

インタビュー調査は2021年2月6日に実施した。協力者は、埼玉県を活動拠点としている認定特定非営利活動法人さいたまNPOセンター³専務理事の村田恵子氏である。調査では、主に2020年3月から2021年1月の埼玉県内のNPOの活動状況についてお話しいただいた。インタビュー調査の場で得た情報は、トランスクリプトという形でテキスト化した。また、村田氏から提供いただいた資料を用いてインタビュー調査を補足している。補足資料の中には、2020年5月に実施した「埼玉県内NPO法人の運営状況に関する緊急アンケート調査」のデータセットも含まれる。

これらトランスクリプトと補足資料をもとに、コロナ禍におけるNPOや市民活動の実態や関連する情報についてプロセスやコンテキスト（文脈）に注目して、どのような行動をとったのか、なぜその行動に至ったのかについて分析していく。分析を通じて得られた知見は、今後、コロナ禍におけるNPO活動を分析する際の視角として位置付ける。なお、本稿における分析は筆者の見解であり、さいたまNPOセンターの見解とは異なるものである。

4. 認定特定非営利活動法人さいたまNPOセンターの概要

認定特定非営利活動法人さいたまNPOセンター（以下、さいたまNPOセンターという）は、1999年に埼玉県初の中間支援組織として誕生した。中間支援組織とは、“intermediary organization”を日本語訳したもので、「NPOを支援するNPO」と言われている⁴。具体的には「活動分野をこえて個人や団体をつなぎ、NPOが活動しやすい環境づくりやネットワークを作って、市民自治のまちづくりを行って」いる（さいたまNPOセンターホームページより）。さいたまNPOセンターは地域密着型の中間支援組織で、埼玉県内のNPOや個人、企業、行政とのかかわりが深い。特定非営利活動促進法の改正により新たな法人格が創設されたことをうけ、2013年6月28日に、「埼玉県指定特定非営利活動法人（通称、指定NPO法人）」を、同年7月2日に「認定特定非営利活動法人（通称、認定NPO法人）」となった。

さいたまNPOセンターの前身は、1997年に設立された埼玉NPO連絡会である。この連絡会は、1998年2月に「さいたまNPOフォーラム」を開催した。埼玉県初のNPOをテーマにした集会である。1998年にNPO連続セミナーを県内7か所で開催し、「さいたまNPOニュース」

が創刊された。

1999年10月には、さいたまNPOセンター設立総会と設立記念シンポジウムを開催した。また、2000年には「さいたま介護保険サポーター研修講座」を実施した。埼玉県からの受託事業で、県内に1,047名のサポーター育成に尽力した。このような設立当初の経緯もあり、さいたまNPOセンターは、活動領域を問わず埼玉県内のNPO法人や市民活動を支援する事業を展開しながらも、介護や地域福祉のまちづくりを通じた市民自治の推進をめざしてきた。

介護や地域福祉のまちづくりの一環として、長らくケアラー支援事業にも取り組んでいる。2009年、さいたま市の「認知症サポーターフォローアップセミナー」を、2010年度に「埼玉県介護者支援セミナー」と「介護者アセスメントシート開発事業」を実施した。これを皮切りに、現在に至るまで、県内各地で介護者支援セミナーを開催し、介護者サロンを運営するボランティアの育成とボランティア組織の設立を後押ししながら、ボランティアのフォローアップ研修やネットワークづくりも行っている。さらに、2017～2020年には、埼玉県の受託事業として地域包括支援センター職員向けの研修も担当した。市民が主体となった介護者支援活動の広まりもあり、埼玉県では2020年に全国初のケアラー支援条例を策定するに至り、全国的にも注目を集めた。

また、第1期・第2期のさいたま市市民活動サポートセンターの指定管理者となった経験から、市民活動支援組織の運営に興味のある団体の支援を行っている。さらには、彩の国NPO・大学ネットワークやネットワークSAITAMA21運動⁵の運営委員を務めるなど、埼玉県内のNPO法人だけでなく、広くNPOや大学、労働組合とのネットワークづくりにも貢献している。

5. コロナ禍のNPO・市民活動

5-1 コロナ禍で打撃を被ったNPO・市民活動

新型コロナウイルスの感染拡大によって人流抑制が続いたことは、事業規模の大小にかかわらず、NPOや市民活動に影響を及ぼした。ここでは、2020年3月以降の様子を村田氏の語りを要約する形で、当時のNPOや市民活動の実態を確認していく。

まず、小規模なボランティア団体をみると、経済的ダメージは少なかったものの、活動場所を奪われ、活動が休止・停滞した。コロナ禍前、多くのボランティア団体は、公的施設（公民館、運動施設など）を予約して、活動やミーティングを行っていたが、それらが使用できなくなってしまった。ボランティア団体は、オフラインでの活動やコミュニケーションを重視してきたこともあり、急激な変化に活動停滞が進んだ。

次に、予算のすべてが受託事業になっていない公共施設の指定管理者も、コロナ禍の序盤で

苦境に立たされた。指定管理者制度は、2003年の地方自治法改正で導入された制度で、地方自治法第244条の2で定められている公民連携の一手法である。この法改正により地方公共団体に準ずる団体だけでなく、民間企業やNPOも指定管理者として公の施設を運営できるようになった。2003年7月の総務省自治行政局の「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」によると、指定管理者制度は「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするもの」である。そのため、公の施設を運営する団体は、指定管理料だけで予算を組んでいる指定管理者ばかりでなく、指定管理料と自主事業の二本立てで予算を組んでいる指定管理者も存在する。埼玉県内では、後者に属する指定管理者が宮代町や入間市でみられる。コロナ禍では公の施設も休業・開館時間の短縮となり、自主事業を制限された指定管理者は、財政問題に直面することとなった。

同様に、財政問題に直面したNPOは他にもある。例えば、スポーツクラブを運営するNPOは、競技経験者や指導者としての教育を受けたインストラクターを雇ったり、スタジオを借りたりしている。長期的な活動自粛は、毎月の会費収入が途絶え、人件費や固定費の確保に苦慮することとなった。また、子ども劇場などイベントを企画・運営を主としている団体や、中間支援組織などセミナーの開催を主たる事業としている団体は、事業計画通りにイベントや講座を実施することが困難であった。さらに、フリースクールを運営している団体も活動自粛に迫られた。2020年2月27日に文部科学省は全国一斉臨時休校を要請したことで、公立・私立を問わず、2020年3月から一斉休校が順次始まり、学校や児童・生徒のいる家庭では対応に追われた。フリースクールも学校に倣って閉鎖したことで、会費収入がなくなってしまったという。そして、地域の交流スペースになっているコミュニティ・カフェやコミュニティ・レストランも、飲食店同様、来店者が激減したことで売り上げがゼロとなった。

このように、事業規模の大小にかかわらず、新型コロナウイルスの感染拡大は、NPOという組織に対しても、市民活動やボランティアの担い手である市民に対しても、少なくない影響を及ぼすこととなった。大企業や中小・零細企業に向け休業要請に伴う経済的な支援が叫ばれる中、NPOも例外ではなく、コロナ禍の序盤から早くも財政的課題が顕在化していたといえよう。

5-2 埼玉県内NPO法人緊急アンケート調査結果にみるコロナ禍のNPOの実態

初めての緊急事態宣言が発出されて間もなくの2020年5月、さいたまNPOセンターでは、「埼玉県内NPO法人の運営状況に関する緊急アンケート調査」（以下、緊急アンケートという）を実施した（さいたまNPOセンター2020）。この調査は、「新型コロナウイルス感染拡大予防に関連して、県内のNPO法人等がその活動にどのような影響を受けているのか、今必要とされて

いることは何であるのかを把握すること」を目的とした Web 調査である。調査期間は、第一弾が 2020 年 5 月 5 日 20 時～11 日 24 時、第二弾が 2020 年 5 月 13 日 23 時～18 日 23 時であった。調査では、調査時点の活動状況、活動自粛に伴う財政状況、国や県の財政的支援の利用意向などについて質問した。アンケートの周知は、さいたま NPO センターホームページの他、県内 NPO などの協力のもと、メール、SNS などを用いて調査協力を呼び掛けた。調査協力者には、NPO 法人だけでなく、一般社団法人なども含む。回答数は 138 団体であった。ここでは、アンケート調査の二次分析結果を概観しながら、コロナ禍の NPO の実態をみていく。

回答団体の主な活動分野をみると、保健・医療・福祉分野が 21.7%、子どもの健全育成分野が 22.5%、文化・芸術・スポーツ分野が 18.1%、まちづくり分野が 12.3%と、全体の 7 割程度を占めていた。また、年間事業予算をみると、1000 万円以上の団体が 39.9%、続いて、100～1000 万円未満が 37.0%、10 万～100 万未満が 18.1%、10 万円未満が 4.3%であった。年収 1000 万円以上の団体が 4 割ほどいることから、いわゆる草の根的なボランティア活動の域を超えた事業を展開している NPO も含まれていることがわかる。

2020 年 5 月時点で、新型コロナウイルスによる初の緊急事態宣言によって活動の大部分休止または全面的休止の団体が 46.4%、活動が縮小・一部休止が 42.0%であった一方、以前と変わらない団体が 7.2%、以前よりも忙しくなった団体が 3.6%であった。活動分野をみると、活動を縮小・一部休止している団体は、保健・医療・福祉分野で 17 団体、子どもの健全育成分野で 15 団体、まちづくり分野で 7 団体あった。活動が大部分休止もしくは全面的休止の団体は、文化・芸術・スポーツ振興分野で 22 団体、子どもの健全育成分野で 13 団体、まちづくり推進分野が 9 団体、保健・医療・福祉分野で 7 団体であった。また、あまり変化がなかった団体では、保健・医療・福祉分野、まちづくり分野、環境保全分野、子どもの健全育成分野、経済活動の活性化分野で 1～2 団体あり、以前よりも忙しい団体は、保健・医療・福祉分野が 3 団体、その他が 1 団体であった。9 割弱の団体がコロナ禍によってマイナスの影響を受けていたが、特に、保健・医療・福祉分野、文化・芸術・スポーツ振興分野、子どもの健全育成分野、まちづくり分野で顕著であった。一方、保健・医療・福祉分野のなかには、以前よりも忙しくなったと回答した団体もあった。

2020 年 3～4 月の収入の変化をみると、減収 100 万円未満の団体が 52.2%、減収 500 万円未満が 17.4%であったが、あまり変化ない団体も 21.0%であった。加えて、500 万円以上減収の団体は 2.8%、増えている団体が 1.4%あった。金額に関係なく減収している団体が 72.5%あり、コロナ禍がスタートしてまもなくの時期であっても、収入に影響がでていたことがわかる。金額に関係なく減収のあった団体の活動領域をみると、保健・医療・福祉分野が 30 団体中 25 団体 (83.3%)、まちづくり推進分野が 17 団体中 11 団体 (64.7%)、文化・芸術・スポーツ振興分

野が 25 団体中 24 団体 (96.0%)、子どもの健全育成分野が 31 団体中 16 団体 (51.6%) であった。減収があった団体のうち、特に文化・芸術・スポーツ振興分野と保健・医療・福祉分野で割合が高くなっていた。

休止を含む活動自粛状態であっても、毎月の固定的な支出が発生する。固定費が月 1 万～10 万円未満の団体が 29.0%、月 10 万～50 万円未満が 26.8%、月 1 万円未満が 16.7%、月 50 万～100 万円未満が 12.3%、月 100 万円以上が 15.2%であった。月 10 万円以上の固定費がかかる団体が 5 割を超えており、100 万円以上の団体もおよそ 7 団体に 1 団体あった。ここで、年間事業予算と固定費の関係を見ておこう (表 3)。年間事業予算が 10 万円未満の 6 団体中、固定費月 1 万円未満が 4 団体、年間事業予算 10 万円～100 万円未満の 25 団体中、固定費月 1 万円未満が 12 団体、1 万～10 万円未満が 12 団体、年間事業予算 100 万円～1000 万円未満の 51 団体中、固定費月 1 万～10 万円未満が 20 団体、10 万～50 万円未満が 22 団体、年間事業予算が 1000 万円以上の 55 団体では、固定費月 100 万円以上が 20 団体となっている。当然のことながら、年間事業予算規模が大きい団体ほど、月額固定費が大きいことが確認できる。

表 3 年間事業予算別にみる月額の固定費

			月額の固定費					合計
			月 1 万円 未満	月 1 万～ 10 万円未満	月 10 万～ 50 万円未満	月 50 万～ 100 万円未満	月 100 万円 以上	
年間 事業 予算	年間 10 万円未満	団体数	4	1	1	0	0	6
		構成比	2.9%	0.7%	0.7%	0.0%	0.0%	4.3%
	年間 10 万円～ 100 万円未満	団体数	12	12	1	0	0	25
		構成比	8.7%	8.7%	0.7%	0.0%	0.0%	18.1%
	年間 100 万円～ 1,000 万円未満	団体数	6	20	22	3	0	51
		構成比	4.3%	14.5%	15.9%	2.2%	0.0%	37.0%
	年間 1,000 万円 以上	団体数	1	7	13	14	20	55
構成比		0.7%	5.1%	9.4%	10.1%	14.5%	39.9%	
その他	団体数	0	0	0	0	1	1	
構成比	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	0.7%		
合計	団体数	23	40	37	17	21	138	
構成比	16.7%	29.0%	26.8%	12.3%	15.2%	100.0%		

$\chi^2=99.835$, $df=16$, $p<.001$

筆者作成

3～4 月の収入への変化別に月額固定費みると (表 4)、あまり変化ないと回答している 29 団体のうち 16 団体が月 10 万円未満の固定費である一方、月 100 万円以上の固定費がある団体が 6 団体あった。この期間に減収のあった 100 団体のうち、減収 100 万円未満の団体は、月額固定費が月 1 万～10 万円未満が 27 団体と最も多く、次いで月 10 万～50 万円未満が 21 団体であった。減収 500 万円未満の団体は、月 10 万～50 万円未満が 9 団体、月 50 万～100 万未満と月 100 万以上がそれぞれ 6 団体ずつあった。減収 1000 万円未満の団体は、全体で 2 団体で

表4 2020年3～4月の収入への影響別にみる月額固定費

		月額固定費						
		月1万円未満	月1万～10万円未満	月10万～50万円未満	月50万～100万円未満	月100万円以上	合計	
2020年3～4月の収入への影響	増えている	団体数	1	1	0	0	0	2
		構成比	0.7%	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	1.4%
	あまり変化ない	団体数	9	7	5	2	6	29
		構成比	6.5%	5.1%	3.6%	1.4%	4.3%	21.0%
	減収(100万円未満)	団体数	11	27	21	8	5	72
		構成比	8.0%	19.6%	15.2%	5.8%	3.6%	52.2%
	減収(500万円未満)	団体数	0	3	9	6	6	24
		構成比	0.0%	2.2%	6.5%	4.3%	4.3%	17.4%
	減収(1,000万円未満)	団体数	0	0	0	1	1	2
		構成比	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	0.7%	1.4%
	減収(1,000万円以上)	団体数	0	0	0	0	2	2
		構成比	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.4%	1.4%
	その他	団体数	2	2	2	0	1	7
		構成比	1.4%	1.4%	1.4%	0.0%	0.7%	5.1%
合計	団体数	23	40	37	17	21	138	
	構成比	16.7%	29.0%	26.8%	12.3%	15.2%	100.0%	

$\chi^2=44.035$, $df=24$, $p<.001$

筆者作成

あったが、いずれも月50万円以上の月額固定費がかかっていた。減収1000万円以上の団体は、全体で2団体であったが、月100万円以上の固定費がかかっていた。以上のことから、事業規模が大きいと、月額固定費が高くなる傾向にあること、減収額の大きい団体の固定費が高くなっていることがわかった。

緊急事態宣言の延長による継続的な活動自粛が団体の存続に影響するか尋ねたところ、影響すると回答した団体が62.3%と、特に影響しない27.5%、その他10.1%と比べて高い値を示していた(表5)。また、影響すると回答した86団体のうち、すでに存続が危ういと回答した団体は9団体、2020年6月末まで続くが厳しいが18団体、同年9月末まで続くが厳しいが36団体、2020年末まで続くが厳しいが23団体であった。収入があまり変化のない団体のうち、緊

急事態宣言の延長による影響はないという団体が 18 団体、減収 100 万未満が 12 団体となっている。しかし、比較的減収額の小さい 100 万円未満の団体のうち、すぐに存続が危ういと回答した団体は 7 団体あり、減収の額だけでは存廃への影響の大小を捉えることは困難であった。

表 5 2020 年 3～4 月の収入への影響別にみる
緊急事態宣言延長がもたらす団体の存廃への影響

		緊急事態宣言延長がもたらす団体の存廃への影響							
		特に影響 しない	影響する				その他	合計	
			すでに存 続が危う い	2020年6 月末まで 続くと厳し い	2020年9 月末まで 続くと厳し い	2020年末 まで続くと 厳しい			
2 0 2 0 年 3 ～ 4 月 の 収 入 へ の 影 響	増えている	団体数 構成比	2 1.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 1.4%
	あまり変化な い	団体数 構成比	18 13.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 2.2%	4 2.9%	4 2.9%	29 21.0%
	減収(100万 円未満)	団体数 構成比	12 8.7%	7 5.1%	9 6.5%	20 14.5%	16 11.6%	8 5.8%	72 52.2%
	減収(500万 円未満)	団体数 構成比	3 2.2%	1 0.7%	8 5.8%	10 7.2%	1 0.7%	1 0.7%	24 17.4%
	減収(1,000 万円未満)	団体数 構成比	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 0.7%	1 0.7%	0 0.0%	2 1.4%
	減収(1,000 万円以上)	団体数 構成比	0 0.0%	0 0.0%	1 0.7%	1 0.7%	0 0.0%	0 0.0%	2 1.4%
	その他	団体数 構成比	3 2.2%	1 0.7%	0 0.0%	1 0.7%	1 0.7%	1 0.7%	7 5.1%
	合計	団体数 構成比	38 27.5%	9 6.5%	18 13.0%	36 26.1%	23 16.7%	14 10.1%	138 100.0%

$\chi^2=56.907$, $df=30$, $p<.001$

筆者作成

表6 2020年3～4月の収入の影響別にみる雇用調整助成金制度利用の検討状況

		雇用調整助成金制度の利用							合計
		今のところ利用することは考えていない	利用したいと考えて手続きを進めている	利用したいと考えて、これから手続きをするところである	利用したいと考えているが、何をどうしてよいかわからない	制度を知らない、もしくは、該当しないと考えている	その他		
2020年3～4月の収入への影響	増えている	団体数 構成比	1 0.7%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 0.7%	2 1.4%
	あまり変化ない	団体数 構成比	24 17.4%	0 0.0%	2 1.4%	0 0.0%	3 2.2%	0 0.0%	29 21.0%
	減収(100万円未満)	団体数 構成比	37 26.8%	3 2.2%	6 4.3%	8 5.8%	15 10.9%	3 2.2%	72 52.2%
	減収(500万円未満)	団体数 構成比	9 6.5%	4 2.9%	6 4.3%	0 0.0%	4 2.9%	1 0.7%	24 17.4%
	減収(1,000万円未満)	団体数 構成比	0 0.0%	1 0.7%	1 0.7%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 1.4%
	減収(1,000万円以上)	団体数 構成比	0 0.0%	2 1.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 1.4%
	その他	団体数 構成比	2 1.4%	0 0.0%	1 0.7%	0 0.0%	4 2.9%	0 0.0%	7 5.1%
	合計	団体数 構成比	73 52.9%	10 7.2%	16 11.6%	8 5.8%	26 18.8%	5 3.6%	138 100.0%

$\chi^2=80.944$, $df=30$, $p<.001$

筆者作成

雇用調整助成金制度（以下、雇調金という）の利用の検討状況を尋ねたところ、今のところ利用することは考えていないが52.9%と最も高く、続いて、制度を知らない、もしくは、該当しないと考えているが18.8%、利用したいと考えて、これから手続きをするところであるが11.6%であった（表6）。雇調金を今のところ利用することは考えていない73団体のうち、3～4月の収入への影響があまり変化ないと回答した団体は24団体、100万円未満の減収と回答した団体は37団体と多い。雇調金を利用したいと考えて手続きを進めている10団体は全体で7.2%と小さいが、いずれも3～4月に減収があった団体であった。また、雇調金を利用したいと考えて、これから手続きをするところである団体も、減収のあった13団体で確認できる。減

収額が 500 万～1000 万円未満と 1000 万円以上の団体では、利用したいと考えて手続きを進めている、もしくは利用したいと考えて、これから手続きをするところであると回答していた。このことから、NPO として雇調金の利用をしたいと考えている団体は 34 団体あり、減収の金額に関係なく分布している。他方、減収 100 万円未満では制度を知らない・該当しないと考えると 15 団体が回答している。減収額が小さな団体の中には、雇用者がいない団体や制度利用の必要性のない団体がいることも考えられる。この点は、確認する必要がある。

持続化給付金利用の検討状況を尋ねたところ、利用する予定はないが 53.6%、利用する予定であるが 27.5%であった。3～4 月の収入への影響別にみると（表 7）、減収 100 万円未満の団体が 72 団体中 20 団体、減収 100 万～500 万円未満の団体が 24 団体中 14 団体、減収 500 万～1000 万円未満の団体が 2 団体中 2 団体、減収 1000 万円以上が 2 団体中 2 団体であった。減収額が多い団体で持続化給付金利用を予定していることがわかる。

表 7 2020 年 3～4 月の収入への影響別にみる持続化給付金利用の検討状況

			持続化給付金の利用			
			利用する予定 はない	利用する予定 である	その他	合計
2 0 2 0 年 3 月 4 月 の 収 入 へ の 影 響	増えている	団体数	2	0	0	2
		構成比	1.4%	0.0%	0.0%	1.4%
	あまり変化 ない	団体数	26	0	3	29
		構成比	18.8%	0.0%	2.2%	21.0%
	減収（100万 円未満）	団体数	34	20	18	72
		構成比	24.6%	14.5%	13.0%	52.2%
	減収（500万 円未満）	団体数	6	14	4	24
		構成比	4.3%	10.1%	2.9%	17.4%
	減収（1,000 万円未満）	団体数	0	2	0	2
		構成比	0.0%	1.4%	0.0%	1.4%
減収（1,000 万円以上）	団体数	0	2	0	2	
	構成比	0.0%	1.4%	0.0%	1.4%	
その他	団体数	6	0	1	7	
	構成比	4.3%	0.0%	0.7%	5.1%	
合計		団体数	74	38	26	138
		構成比	53.6%	27.5%	18.8%	100.0%

$\chi^2=45.718$, $df=12$, $p<.001$

筆者作成

以上、コロナ禍の埼玉県下の NPO の状況を緊急アンケートを用いて分析した。初の緊急事態宣言が発出され、活動自粛もしくは活動停滞が起こった 2020 年 5 月当時、財政面で不安を抱えている団体が少なくないことが確認できた。「非営利」といえど事業を継続的に実施するため

には、赤字は避けなければならない。毎月、固定費がかかるなか、緊急事態宣言の延長は、団体の存廃に影響があると考える団体が多かった。比較的減収規模が小さい団体の中には、すでに存続が危いと感じる団体が多く、全体的には 2020 年末まで緊急事態宣言の延長が続くことは団体の存廃に影響を及ぼすという認識がみられた。事實は、全国を対象に発出された第 1 回緊急事態宣言は 2020 年 5 月 25 日に解除された後、2021 年 1 月 8 日に発出された第 2 回の緊急事態宣言⁶までは宣言はなかったが、人流抑制の協力要請はその間も続いた。したがって、緊急事態宣言まではいかないものの、継続的な人流抑制に伴う活動自粛やイベント中止などが起こった。緊急アンケート結果からだけでは、この時期の動向はみえないが、緊急事態宣言が解除されている期間もコロナ禍による活動への影響があったと考える。この点は、調査を引き続き行って明らかにしなければならない。

また、2020 年 5 月当時、NPO のなかでも雇調金や持続化給付金の利用検討を模索している団体の姿が確認できた。これは、中小企業同様、コロナ禍でも事業を継続するためには、NPO も雇用維持のため休業手当の費用助成や事業全般に広く使える給付金の必要性があったといえる。特に、2020 年 3～4 月に減収があった団体ではその傾向があった。コロナ禍の影響は、現在もなお続いていることから、活動面に加えて、財政面に関する調査も継続して行っていく必要があるだろう。

5-3 NPO 支援に関する要望書の提出

前出の緊急アンケート調査結果を踏まえ、2020 年 5 月 19 日に、埼玉県知事に対し、10 団体が呼びかけ団体となり、「新型コロナウイルス感染拡大に係る非営利団体への緊急支援対策の要望書⁷」（表 8）を提出した。呼びかけの 10 団体は埼玉県内で活動する NPO であり、さいたま NPO センター、ハンズオン埼玉、NPO くまがや、MCA サポートセンター、入間市文化創造ネットワーク、カローレ、彩の国 SC ネットワーク、わこう子育てネットワーク、埼玉ワーカーズ・コレクティブ連合会、コミュニティケアクラブ埼玉（敬称略、要望書掲載順）である。また、これら呼びかけ団体が、要望書に賛同する団体を Web 上で募った結果、147 団体と 79 名の個人の賛同が得られた。

この要望書が出された背景には以下 2 点がある。第一は、長らく、NPO が人びとの生活支援や文化芸術の振興など、人びとのウェルビーイングの向上に関わる社会サービスを提供してきたことがある。しかし、緊急事態宣言に伴う行動制限や自粛要請により、事業の停止や利用者の減少がおり、事業継続が不安視されていた。コロナ禍で NPO や市民活動が停滞したことで、アフターコロナ時に社会的孤立予防、健康維持、文化芸術振興などの多岐にわたる事業が失われ、人びとや地域社会全体の生活の質が悪化することを危惧される。第二は、NPO でも賃

表 8 新型コロナウイルス感染拡大に係る非営利団体への緊急支援対策の要望書

1 要望の趣旨

NPO 等の非営利団体は、日々の生活に困難を抱える方への支援や、人々の交流を促進し孤立を防ぐ活動を地域で展開してきました。また、さまざまな体験活動、芸術やスポーツなどの文化に関する分野でも、多くの非営利団体が活動し、人々が健康に豊かに生きる上で欠かすことができない存在となっています。

例えば、支援を必要とする子ども、障がい者、高齢者へのケア、地域の健康増進・孤立防止・交流を目的としたカフェ、芸術やスポーツの振興などの担い手は、非営利団体による事業体が少なくありません。

しかし、今回の自粛要請に伴う事業の停止や利用者の減少により、組織の維持や職員の雇用継続が困難となれば、その団体の活動に支えられている人々の暮らしが大きなリスクにさらされるだけではなく、予想される経済困窮の加速から複合的な困難を抱える人々の急増に対応することができなくなることが懸念されます。また、人々の心と身体の健康を支える文化的な資源を失うことは、「コロナ後」に地域での孤立がさらにすすむことにつながってしまうものと考えます。

そうした事態を引き起こさないためにも、県の事業者の支援施策の対象に非営利団体を含めるなど、非営利団体への支援を実施していただくようお願いいたします。

コミュニティカフェや地域の食堂などの店舗の運営、映画館等の芸術にかかわる様々な活動の運営などは、家賃を払い、人を雇用して事業を営んでいるという点で、実態として一般の企業等と同じ事業形態をとっています。そこには、生計を営んでいる多数の人がいます。ともに地域経済・雇用を担う存在であり、今回の支援金の支給対象を、法人格で区別する合理的な理由は見当たりません。経営上の影響を受けている全ての組織への支援をお願いいたします。

2 要望の詳細

① すでに公表されている「埼玉県中小企業・個人事業主支援金」（第1弾、第2弾）の対象に非営利団体（特定非営利活動法人、一般社団法人等）も含めてください。

* 国の持続化給付金や東京都、神奈川県等の協力金制度等でも NPO 法人等非営利団体が対象であることは明記されています。

② 今後、新型コロナウイルス感染拡大防止に係る中小企業等の県内事業者等の支援を実施する際には、非営利団体（特定非営利活動法人、一般社団法人等）も対象に含めてください。

③ 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を用いて非営利団体との積極的な協働による住民生活の支援や文化活動の新しい試みを推進してください。

* 同交付金は、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受けた地域経済、住民生活の支援に用いることとしています。

* 共助社会づくりを担ってきた非営利団体の存廃は、誰一人取り残さない共助社会の崩壊に大きな影響を与えます。これらの非営利団体の活動・事業を支援することが、住民生活の支援につながることとなります。

「新型コロナウイルス感染拡大に係る非営利団体への緊急支援対策の要望書」をもとに筆者作成
注 要望書には「1 要望の趣旨」のなかに下線を引いている部分があったが、この表では下線の記載を削除している。

金が支払われている労働者を雇い、事務所を借るなど、事業継続のための固定費が発生していることがある。2020年5月当時、企業同様、NPOも組織の維持、事業の継続が難しく、雇用を守れない状況が目の前に迫る不安となっていた。中小企業に対する財政的な支援の必要性が共有されていたが、NPOが果たしている社会的役割を理解し、その支援の必要性があることを政治家や行政職員の間で十分に認識されていたとは言えなかった。その結果、コロナ禍においてNPOの財政的支援は乏しい状況にあった。そのため、インタビュー時の村田氏の言葉を借りると、NPOの「苦境を訴える」ために要望書を提出することになった。

この要望書を提出する直接的なきっかけは、「埼玉県中小企業・個人事業主支援」にNPO法人が除外されたことにあった。インタビュー調査時、「もともとNPO法というのは、ボランティア団体から、一步、自分たちで、市民的な事業、公益的な事業を起こしながら、自分たちで維持していくという意味で制定されている。であれば、事業者としてのNPOを否定するのはおかしいのではないかと考え、要望書の作成に至ったという。「担当課と掛け合ったが、(事業の対象に)変更はななく、当該事業の対象にNPO法人が加わることはなかった(カッコ内は、筆者が追記)。

「埼玉県中小企業・個人事業主支援」とは、新型コロナウイルス感染症により経営上の影響を受けている埼玉県内中小企業・個人事業主の事業継続や事業再開に向けた取組を支援することを目的として、20万円を支給するものであった⁸。支給要件は、以下6つすべてを満たす必要がある。①埼玉県内に本社を有する中小企業又は個人事業主であること、②緊急事態措置を実施する前(2020年4月7日以前)から、必要な許認可を取得の上、事業活動を行っていること、③2020年4月8日から2020年5月6日までの間に20日以上、埼玉県内の事業所を休業していること⁹、④本支援金を重複して申請していないこと、⑤2020年4月8日から2020年5月6日までの間に営業停止等の行政処分を受けていないこと、⑥暴力団、暴力団員等の反社会的勢力に属する者、代表者又は役員が暴力団員等となっている法人、その他知事が適当でないと認めた者に該当しないことである。受付期間は2020年5月7日～6月15日であった。

要望書を受け取った埼玉県県民生活部長は、「東京都や神奈川県は休業要請に対する協力金という意味合いで給付されている。埼玉県の場合は困っている中小企業への支援金という制度なので、『中小企業』の定義に含まれていないNPO法人等は対象外になった。NPOの活動は多様なので、今すぐこれをやりますとは言えないがNPOの枠組みで支援制度を考えたい」という発言した(さいたまNPOセンター2020b)。

この発言を受けて創設された制度が、「NPO活動サポート事業(緊急応援枠)」である。従来からNPO活動促進のため「NPO活動サポート事業」を実施してきたが、コロナ禍は、社会の中で重要な役割を担うNPO法人の事業継続に多大な打撃を与えているという認識に基づき、

「既存の支援メニューの中にコロナ禍に負けずに事業を継続する NPO 法人を応援する『緊急応援枠』を加えて、NPO 法人を支援」という趣旨で創設されたものである¹⁰。支援額は埼玉県中小企業・個人事業主支援の半額である 10 万円で、規定予算の範囲内で助成された。申請期間は 2020 年 6 月 1 日～22 日で、7 月上旬に交付決定された。対象となる NPO 法人は、① 50%以上が法人の事業活動によって得られた事業収入¹¹であること、②事業収入が年間 180 万円以上であること、③前年同月比で事業収入が 50%以上減少した月があることの 3 点である。この制度の所管は、NPO や市民活動の支援を行っている埼玉県共助社会づくり課である。

村田氏によると、県内の NPO のネットワークキングを活かした要望書の作成や共助社会づくり課とのやりとりなど、この緊急応援枠の創設に尽力したが、ふたを開けると、埼玉県内の NPO 法人のうち「43 団体のみの申請」に留まったという。この申請数の低迷は、埼玉県内の NPO 法人は、①・②・③の条件を満たした NPO 法人の絶対数が少なかったことと関係があると考えられる。埼玉県の NPO 法人のうち、事業額が高いのは「障害者支援」「子ども支援」「高齢者支援」であると村田氏はいう。これらの団体は受託事業なので、第 1 回の緊急事態宣言時に減収になった団体は少なかったとみられる。したがって、③に該当せず、申請ができなかったと考えられる。また、多くの団体の年間事業収入が低く、東京都などでみられる新たな社会サービスを提供するソーシャル・ビジネス型の NPO 法人が埼玉県内では少なかったことも関係している。

確かに、埼玉県内の NPO 法人数は 2020 年 3 月 31 日現在で 2,149 法人である。この法人数に対して 43 団体の申請は少ないという評価は妥当なものである。コロナ禍という危機に瀕している事業規模の大きな NPO 法人は、中小企業のような経済活動の担い手として扱われず、支援メニューが限定的であった。事業規模の大きな NPO 法人ほど、地域や社会のニーズがある社会サービス等を提供している法人であることが多く、「緊急応援枠」に応募して事業継続の道をつなげられたのは、要望書提出の成果といえよう。しかしながら、中小企業よりも支給金額が低く設定されていた点は、埼玉県が NPO の事業を軽視していると読み取られかねない。

上記のようなコロナ禍という未曾有の事態に対する NPO から行政や政治家に対する要望は、埼玉に限らず、コロナ禍以前に築かれたネットワークキングを活用して、日本全国で見られた動きである。その一例として「新型コロナウイルス」NPO 支援組織社会連帯（以下、CIS という）のキャンペーンを紹介する。CIS は、コロナ禍で直面する「困難な状況を乗り越えるために、民間 NPO 支援センターがそれぞれの取り組みを持ち寄り、情報共有しながら、NPO を支援していくためのプラットフォーム」として設立された¹²。具体的な取り組みとして、NPO への情報提供プロジェクト、相談対応・経営支援プロジェクト、政策提言・実態把握アンケートプロジェクトがある。呼びかけ人は、茨城 NPO センター・コモンズ、日本 NPO センター、SEIN コミュニティ Lab、ひょうごコミュニティ財団、わかやま NPO センター、岡山 NPO センター、ひろ

表9 2020年3～4月の収入の影響別にみる
 県中小企業・個人事業主支援金がNPOを対象外としたこと

		埼玉県中小企業・個人事業主支援金がNPOを対象外としたこと					
		問題とは思わない	法人税(事業税)を納めているのに、一般企業と区別されるのは納得いかない	国の持続化給付金と同様の判断基準とすべきである	その他	合計	
2020年3～4月の収入への影響	増えている	団体数 構成比	1 0.7%	1 0.7%	0 0.0%	0 0.0%	2 1.4%
	あまり変化ない	団体数 構成比	2 1.4%	6 4.3%	18 13.0%	3 2.2%	29 21.0%
	減収(100万円未満)	団体数 構成比	3 2.2%	20 14.5%	41 29.7%	8 5.8%	72 52.2%
	減収(500万円未満)	団体数 構成比	0 0.0%	10 7.2%	14 10.1%	0 0.0%	24 17.4%
	減収(1,000万円未満)	団体数 構成比	0 0.0%	1 0.7%	1 0.7%	0 0.0%	2 1.4%
	減収(1,000万円以上)	団体数 構成比	0 0.0%	0 0.0%	1 0.7%	1 0.7%	2 1.4%
	その他	団体数 構成比	1 0.7%	3 2.2%	2 1.4%	1 0.7%	7 5.1%
	合計	団体数 構成比	7 5.1%	41 29.7%	77 55.8%	13 9.4%	138 100.0%

$\chi^2=23.326$, $df=18$, $p>.005$

筆者作成

しまNPOセンターである。事務局は日本NPOセンター内にある。

CISの取り組みの1つである政策提言・実態把握アンケートプロジェクトが、2020年4月9日にNPO議員連盟に対して、「新型コロナウイルスの影響によるNPO及び多様な市民活動の存続危機に対する支援に関する要望書」を提出している¹³。この要望書は、全国の186組織、61名の個人の賛同を携えたものである。この要望書を提出する理由として、コロナ禍のNPOや市民活動について、「困難を抱える人を支えるNPOが不足し、状況が悪化する事態が懸念」される中、障害者支援NPOが1つしか存在しない地域があるなど、「その組織を失うと代わりとなる存在をつくることは困難」であること、「多様な分野において活発な市民による取り組みが消滅または後退し、連鎖して様々な社会の綻びがうまれていく可能性」があることを指摘している。

この要望書では、2020年4月8日まで実施したNPO法人緊急アンケート調査結果について

触れている。全国 17 府県を対象に実施され、有効回答数は 1003 団体であった。この結果をみると、新型コロナウイルス感染拡大により、8 割の団体が活動内容に影響が出ていると回答している。また、法人経営への影響について、現在影響が出ている団体が 44%、今後影響が出ると思うとする団体が 32%であった。

このような状況を踏まえ、以下 6 つの支援策実施を要望している。①今後、展開される事業者を対象とした緊急経済対策等において、NPO 法人及びそれに準じる組織も対象とすることを明確化し、自粛要請による影響で売上の減少や委託業務等が減少した NPO 法人及びそれに準じる組織が資金的な支援等が得られるようにすること。②自治体等より委託や指定管理等を受けて施設管理やイベント・セミナー開催を行う事業について、新型コロナウイルスを理由とした自粛要請で閉所や開催中止を余儀なくされた際において、委託金等の減額を行わないよう各自治体へ通達をすること。特に雇用維持の観点から、人件費については前年度予算並みを維持すること。その際には、実績に応じた支払を行う事業（成果連動型報酬）も対象とすること。③新型コロナウイルスで影響を受ける人に対する多様な取り組みを推進するために、休眠預金等活用制度の柔軟運用や福祉医療機構、環境再生保全基金などを通じた緊急助成事業の実施。④年度末業務により出勤を余儀なくされることを回避するための、税務申告の期限の一律延期。NPO 法人の事業報告書等の提出期限の一律延期。それらの各法人への周知徹底。⑤新型コロナウイルスの支援パッケージ等の支援策について、NPO 法人への周知徹底および各地の NPO 支援センター等を通じた相談支援の実施・強化、⑥その他、各都道府県ないしは市町村単位での NPO の事業継続のための包括的な支援の実施である。

緊急経済対策の一環として NPO 支援を位置付けることは、埼玉県に提出した要望書と類似している。それに加えて、CIS は、行政サービスを提供している NPO もいることから、行政などからの委託金等を減額しないこと、特に、雇用維持のため人件費は前年度並み予算の維持を盛り込んでいた。そして、緊急助成事業の実施、税務申告期限の延長、NPO に対する相談・支援の強化、NPO 事業継続のための包括的な支援の実施と、より組織維持に向けて多角的な視点から要望が出されていた。

埼玉県内で活動する団体の要望書や CIS の要望書からは、新型コロナウイルスの感染拡大が広く認識された 2020 年 4～5 月の段階で、NPO をボランティアやサークル活動を混同することなく、社会サービス供給の担い手として、市場を支える経済活動の担い手として、そして、人びとのつながりを維持・促進する社会的孤立予防の担い手として、NPO が緊急支援の対象に値することを行政や議員に認識させ、アフターコロナを見据えた社会サービス提供主体の維持・発展の基盤を固める必要があることを示していた。このような取り組みが、各地の自治体を動かして、第 1 次地方創生臨時交付金を活用した NPO への経済的な支援の創設につながった

地域もあった。具体的には、東京都の感染拡大防止協力金、神奈川県の新型コロナウイルス感染拡大防止協力金、大阪府の休業要請支援金などでは、中小企業と NPO 法人が一緒の枠組みで支援対象となる事業を創設した（さいたま NPO センター2020c）。これは、平時から作り上げてきた NPO のネットワーキング¹⁴ と、NPO と行政・議会との協力関係がもたらした成果といえよう。しかし、埼玉県のように中小企業・個人事業主と NPO への支援に格差があった地域も存在下しており、全国的な動向として捉えることはできない。

5-4 コロナ禍でニーズが高まった NPO・市民活動とその資金源

5-1 から 5-3 でみてきた通り、コロナ禍の NPO・市民活動は全般的に厳しい状態にあったが、活動資源が急速に集まった分野も存在する。例えば、子ども食堂を運営している団体は、一緒に食事はできないが、食材の調達ルートを活用したフードパントリーに転換し、ひとり親家庭などの支援を継続していた。埼玉県内には 100 を超える子ども食堂が存在し、コロナ禍前にそれらのネットワークづくりが進められていた。このネットワークを活用した食の支援は、コロナ禍で積極的に行われていた。

フードパントリー活動の資金源の 1 つとなったのは、中央共同募金「赤い羽根臨時休校中の子どもと家族を支えよう緊急支援募金」による助成事業であった。同事業は 2020 年 3 月から募集を開始した。全国から 806 団体、総額約 6,750 万円の応募があり、全 3 回の助成で合計 547 団体、総額 4,445 万円の助成を決定した¹⁵。COVID-19 という未知のウイルスが世界的に拡大していく中、生活困窮者や低所得のひとり親家庭などは、生活の先行きが見通せずにいる。子ども食堂を運営している団体は、学校の一斉休校の中、これらの家庭への早急な支援の必要性を実感する一方、三密を避けることが社会的な要請としてある中、子ども食堂の継続を模索していた。そのような状況にあった子ども食堂に対する中央共同募金の事業は、困窮状態にある子どもと家族を支え、活動の活性化を図ることに貢献した。

コロナ禍において、IT 関連企業による基金やクラウドファンディングを通じた民間の助成、寄付にも注目が集まった。従来、NPO や市民活動の資金源から、公的な助成に加えて、民間の財団による活動助成も数多くあった。近年では、新規参入した民間の財団や企業がオンラインを活用して寄付を集める事業が目立っていたが、コロナ禍でそれらの存在感を再確認することとなった。ここでは、村田氏の言説に出てきた Yahoo!基金、株式会社 READYFOR、47 コロナ基金について紹介する。

Yahoo!基金は、2006 年、「Yahoo! JAPAN のサービス開始 10 周年を記念して、自らの提供するサービスをこえてより一層持続可能な社会の実現に貢献していくために設立された任意団体」であり、『『自然災害や感染症に対する支援』とインターネット社会の健全かつ安全な発展に貢

献するために『インターネットやIT技術の利活用を通じた市民活動の支援』をテーマに活動を展開している¹⁶。この基金への寄付は、任意団体のため税額控除や領収書発行はないものの、2020年のネット募金は約14億円、寄付件数は123万件以上あった¹⁷。

株式会社 READYFOR は、クラウドファンディングサービスを日本で初めて提供した事業者である。2020年4月3日～7月2日に、「新型コロナウイルス感染症：拡大防止活動基金」に対してクラウドファンディングで寄付を募ったところ、総額約7億円の支援が集まり、同年7月2日までに3期にわたって計61団体、約3.6億円の助成を実施した¹⁸。また、2020年7月には、自ら休眠預金を利用した「新型コロナウイルス対策支援事業」の資金分配団体に採択され、約2.5億円規模の事業を開始することになった¹⁹。そして2021年度は、キッズドアと共同で休眠預金を活用した緊急支援事業の資金分配団体に採択され、約3.5億円規模の「コロナ学習格差」に対する緊急支援を開始し、2021年9月29日～10月18日に公募が行われた。

47コロナ基金は、停滞するNPOや市民活動を応援するため、全国のNPO支援センター、(一社)全国コミュニティ財団協会、Congrant株式会社の協働で2020年に立ち上げられた47都道府県で展開されている募金である。全国コミュニティ財団協会の会員である地域創造基金さなぶりが主催団体となっている。各都道府県で個別のテーマを掲げて、地域への寄付を呼び掛けた。2020年度の埼玉県は、さいたまNPOセンターがパートナー団体となり、「埼玉に笑顔と筋肉を取り戻す」をテーマに、「スポーツや運動の場の創出」と「安心と支え合いの場の創造」を目指した募金活動をおこなった。

コロナ禍により活動が停滞したNPOや市民活動は少なくないが、その中でもニーズの高まりが顕著な分野に対し、民間の基金も含めて活動助成がなされた。また、寄付額も過去最高を記録する基金もあり、寄付に対する日本人の考え方にも変化の兆しが見られた。

5-5 介護者サロン活動を支えるグッズ開発

サロン活動の停滞もコロナ禍のNPO・市民活動に暗い影を落とした。さいたまNPOセンターの事業の1つに介護者支援事業がある。コロナ禍以前から、介護者サロンを運営する団体とボランティアの育成を行い、県内に介護者サロンネットワークを形成してきた。行動制限が続く中、このネットワークのメーリングリストなどで情報交換が行われることもあった。村田氏からは、介護者サロン活動の実態についてインタビュー時にも語られた。

サロン活動とは、もともと社会福祉協議会が行っていた活動である。1994年、全国社会福祉協議会が中心となって「ふれあいいいききサロン事業」を展開した。この事業は高齢者の居場所づくりのために実施された。その後、子育て支援に取り組むNPOが親と乳幼児が一緒に参加できる「子育てサロン」を各地で創設した。以前から介護をつうじたまちづくりに取り組んで

いたさいたま NPO センターでは、「介護者サロン」を各地で展開するため、介護者支援ボランティアの育成や介護者サロンづくりの支援などを行ってきた。

活動場所が使えない、人が集まってはいけない、参加者へのフォローアップが困難というコロナ禍の三重苦の中、介護者サロン活動の継続は厳しいものがあった。プライベートな話をする場のため、参加者のフルネームや連絡先を把握しないサロンもあった。コロナ禍でサロンが開催されない期間、どのように介護者が暮らしているのか足取りを掴むことはできないケースもあった。サロンを運営する団体は規模の小さいことも多く、個人情報の管理が難しいことから、メーリングリストや連絡先の把握を行わないようにしていたという。

他方、コロナ禍で活動自粛が続いても、サロン利用者と関係を継続する団体もあった。2020年11月、再度、感染者が増加する中、県内にある31の介護者サロンのうち、9サロンが休会となったものの、多くのサロンではコロナ禍でも工夫をして活動を継続していた（さいたま NPO センター2021）。第1次緊急事態宣言が終了した後も、会場の使用人数は制限され、感染防止の徹底が呼びかけられる中、サロンの運営は決して簡単なことではなかったが、工夫をして活動を継続していた団体が複数あった。

このような中、2020年12月初旬～2021年1月中旬にかけて介護者緊急支援グッズの配布（図3）をしたことで、各ボランティア団体の底力を見せつけた。介護者緊急支援グッズの配布は、生活クラブ生協埼玉の緊急福祉助成事業の助成を受けた事業である。介護者緊急支援グッズには、消毒剤、マスク、埼玉版「ケアラーのバトン」が入っており、350セットを用意した。この緊急支援グッズを介護者サロンなどのルートを通じて配布することとなったが、介護者緊急支援グッズ配布までの道のりは長かった。

まず、この緊急グッズを用意する段階で、最初の壁にぶつかった。消毒剤やマスクは、介護者サロンの意見を聞きながら決定したものである。2020年10月段階では、ドラッグストアに購入を打診したが、数を用意できないと言われ、一時、暗礁に乗り上げた。しかし、ある自治体の地域包括支援センターから消毒剤を製造しているメーカーを紹介してもらい、やっと調達の見通しが立ったという。また、そのメーカーから「在

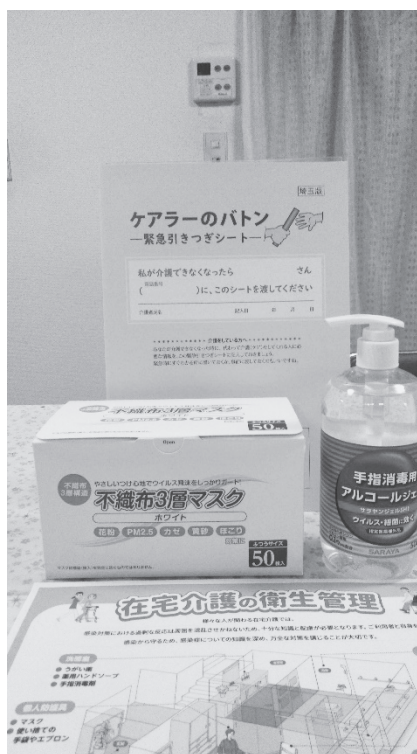


図3 介護者緊急支援グッズ
(村田氏からの提供写真)

宅介護における衛生管理」というリーフレットの提供もあり、介護者にとって必要な情報を追加することができた。

介護者緊急支援グッズに同封する「ケアラーのバトン」とは、介護者が新型コロナウイルスの陽性者となって、家族から隔離された生活を送ることを想定し、事前に要介護者の介護を別の方に示す介護の引き継ぎ書のことである。(一社)日本ケアラー連盟が考案したものをもとに、項目などを見直し、記入の省力化を図り、埼玉版が完成した。A4で4ページ分のものである。「ケアラーのバトン」に盛り込まれている項目は表10に示した。

介護者支援緊急グッズは、介護者サロン経由で170セット、残りはさいたまNPOセンターの会員団体で、在宅介護サービスを提供しているNPO法人経由で配布した。消毒剤もマスクもコロナ禍を乗り切る大切な資源であるため、村田氏は、「1つの無駄も出したいくないという思いを

表10 「ケアラーのバトン」に盛り込まれた項目

1. 介護をしているあなたのこと 介護者の氏名 住所 連絡先（電話、eメール） 生年月日 介護者が介護できなくなった時の緊急連絡先	3. 介護を受けている人のこと（つづき） 訪問看護（訪問看護事業署名、電話） 地域包括支援センター（センター名、電話） ケアマネジャー（氏名・電話） 介護サービス（事業所名、電話、内容）
2. 介護を引き継いでくれる人のこと （2名について記入する欄あり） 引き継いでくれる介護者の氏名・連絡先・年齢 要介護者との関係 介護者との関係	4. 介護するときに気を付けてほしいこと 服用している薬・薬局名 医療・介護器具 病名・症状 過去の大きな病気 介護で気を付けること、また、本人が嫌いなもの・こと 本人が好きなもの・大切にしていること アレルギーの有無
3. 介護を受けている人のこと 要介護者の氏名・性別 生年月日 住所（施設入所の場合は施設名と連絡先も） 要介護者以外の身近な親族の有無・氏名・連絡先 介護が必要になった主な原因 健康保険証の内容 介護保険証の内容 障害者手帳の内容 かかりつけ医または訪問診療医 （医療機関名、医師名、電話）	5. 成年後見人・近所の人・住居など、伝えたいこと 成年後見人がいる場合（氏名、電話） 親しい近所の人（氏名、電話） 住居のこと（鍵を持っている人、ヒューズボックスの位置、水道メーターの位置、ガス会社名・電話） 伝えたいこと

持っていた」という。

個人情報の管理の難しさから、参加者の名簿を作っている団体ばかりではない中、県内の介護者サロンを通じて配布できたことは、介護者に寄り添った活動を継続してきた証とも言えよう。また、介護者の手元に着実にグッズを届けるため、会員を活用したことは有効な手段であった。平時に築き上げたネットワークは緊急時にも役立ったことがわかる。加えて、コロナ禍で各地の介護者サロンを運営するボランティアもやりがいを感じられず、活動が停滞する中、村田氏は、「グッズを渡すという行動で、サロンの運営団体の活性化を図れないか」と考えたという。グッズの配布をきっかけに、サロン利用者とのコミュニケーションをとることができたことは言うまでもない。グッズ配布時に同封した「ケアラーアンケート²⁰」によって、各地のサロンやサロン利用者の情報がさいたま NPO センターにも入ってくるようになった。介護者緊急支援グッズの配布は、コロナ禍において、介護者サロンネットワーク継続の原動力となった取り組みといえる。

6. インタビュー調査から得られた分析視角

多くの公共サービスの担い手となりつつあるNPOや、社会的なサービスを支えている市民活動も、未曾有のパンデミック下では事業・活動の継続を制約されることとなった。インタビュー調査から、コロナ禍におけるNPOや市民活動を捉える上で必要と考える5つの論点を得られた。

第一は地域コミュニティに対してどのような影響があったのかである。小規模ボランティア団体も含めた活動自粛は、各NPOが築き上げた地域コミュニティが弱めかねない。三密を回避しながらも、どのように利用者や支援者とのコミュニティを維持するのかなど、地域福祉や地域づくりの観点からも検証が必要である。

第二は公共施設の運営には、どのような影響があったのかである。指定管理者制度の仕様書によっては、助成金だけでなく、自主事業を前提に公共施設の運営予算が組まれている場合がある。休業や時短営業、三密の回避など、当初の計画通りの事業を遂行することは困難であった。その中で、コロナ禍後も、公共施設の管理運営を維持していくためにはどうしたらいいのか。自主事業の取りやめによる収入減が、公共施設が提供するサービスの質に悪影響がでないよう、早期に、検証していくことも必要であろう。

第三はNPOと中小企業の間にはどのような違いがあるのかである。埼玉県中小企業・個人事業主支援金は、NPO法人が対象外となったが、東京都、神奈川県、大阪府での同様の事業はNPO法人も支援対象となっている。資金は同じ第一次地方創生臨時交付金であっても、制度を作る人が異なると、対象となる範囲に違いが生じていた。自治体の財政力やNPOに対する捉え方に

よって、その制度の差が生まれたと考えられる。社会サービスの準市場化が進むにつれ、NPO が社会サービスの供給主体となった。また、NPO 法人は企業同様に民間組織として税金を納めている。組織形態の違いによって支援内容がなぜ異なるのか。組織形態に関わらず社会課題に取り組む民間組織は増えたが、長らく、NPO は企業や行政が提供できなかった社会課題に取り組んできた点は忘れてはならない。このことから NPO は、公益・共益サービスを提供する担い手として社会的に意義があると共に、事業性のある活動をしている。にもかかわらず、自治体によって NPO の扱いに差が生じたのはなぜなのだろうか、分析・考察が求められる。

第四は、コロナ禍の資金獲得にはどのような方法があったのかである。インタビュー調査の分析から、民間の基金・募金による活動助成がスピーディーに行われていたことがわかった。コロナ禍において、NPO や市民活動は資金源をどのように獲得し、組織や活動を継続しているのか、さらに新たな事業へと発展する兆しがあるのか。活動の継続において資金の確保は NPO の課題として挙げられてきたが、コロナ禍でも資金獲得方法を論点の 1 つに挙げることができよう。

最後に、埼玉県内の NPO や市民活動の特徴として、コロナ禍以前は、生活困窮者支援を行っている NPO が少なかった。ところが、コロナ禍でおこなわれた多くの基金の募集要項をみると、①生活困窮者支援（子ども食堂を含む）、②医療者・医療機関支援に限定されており、ほとんどの NPO が応募できない内容であった。村田氏がこれまでに NPO 向けの助成を確認してきた経験や、NPO のネットワークを通じて得た情報によると、「生活困窮者支援をおこなう NPO は、これまで企業系基金の対象となることは限定的であった。ところが、コロナ禍では企業系の基金を中心に巨額の資金が生活困窮者支援に流れたという。そこで、コロナ禍で助成が集まりやすかった分野では、有効にその資金を活用できたのかについても検証が必要であろう。また、生活困窮者支援に携わる NPO の中には創立から年月の浅い団体もおり、継続的に活動をするには組織基盤強化も並行して行う中間支援組織の育成も求められる。さらに、企業系基金の対象とならない地域に根付いた草の根的な NPO、芸術・スポーツ・文化、社会福祉分野など、コロナ禍の打撃を受けた NPO は多数存在する。ウィズ/アフター・コロナの社会サービスの量・質を維持するためには、このような NPO に対する「復興支援」も求められよう。

7. おわりに

近年、貧困や社会的孤立が社会的課題として広く認識されるようになったが、コロナ禍では、残念ながら、それらの問題を増幅させることとなった。2021 年には、政府は、内閣府内に「孤独・孤立対策担当室」を設置し、「孤独・孤立対策担当大臣」を任命した。「社会的不安に寄り

添い、深刻化する社会的な孤独・孤立の問題について総合的な対策を推進するための企画及び立案並びに総合調整に関する事務を処理するため（内閣府孤独・孤立対策ホームページより）」に設置された。この分野は、NPO や市民活動が活躍できることが多い。2021 年 8 月には、自殺防止の取組みや相談支援、居場所づくりなど、幅広い分野の NPO 等に対する当面の緊急支援策のパンフレットが発行された。これらの分野と重なりがある NPO や市民活動は一部であるが、コロナ禍において NPO・市民活動の重要性を認識した取組みと捉えることができよう。

引き続き、本研究プロジェクトを通じて、コロナ禍という危機的な状況下で NPO・市民活動の役割やコロナ禍における NPO・市民活動の課題などについても考察を深めていく。

謝辞

本稿は、専修大学社会科学研究所 2020・2021 年度特別研究助成「ポスト・コロナ時代にかけての経済社会の推移－新自由主義の限界と望ましい経済社会」（研究代表者 専修大学経済学部教授 徐一睿）の研究成果の一部である。インタビュー調査のご協力に加え、本稿に対するコメントをくださったさいたま NPO センターの村田氏には、この場を借りて感謝申し上げる。

引用文献

経済企画庁総合計画局 1998 「経済審議会経済社会展望部会・経済主体役割部会 NPO（民間非営利組織）ワーキング・グループ報告書」

さいたま NPO センター 2020a 「埼玉県内 NPO 法人の運営状況に関する緊急アンケート調査結果」（5 月 18 日速報版、未確定値含む）

_____ 2020b 「さんぽ」（さいたま NPO センターニュース）2020 年 6 月、No.95

_____ 2020c 「さんぽ」（さいたま NPO センターニュース）2020 年 9 月、No.96

_____ 2021 「さんぽ」（さいたま NPO センターニュース）2021 年 3 月、No.98

高橋桂子・保坂仁美 2003 「地方の時代における『中間支援組織』の在り方に関する予備的考察」、新潟大学教育人間科学部紀要人文・社会科学編、第 6 巻第 1 号、pp.95-103

電通総研 1996 『NPO とは何か』日本経済新聞社

富沢賢治 1999 『社会的セクターの分析－民間非営利組織の理論と実践』岩波書店

_____ 2019 「社会的・連帯経済の思想的基盤としてのポランニーとオウエン」、『ロバート・

オウエン協会年報』43 (2019年3月)、pp.21-36

狭間直樹 2018 『準市場の条件整備－社会福祉法人制度をめぐる政府民間関係論』福村出版

廣田裕之 2016 『社会的連帯経済入門－みんなが幸せに生活できる経済システムとは』集広舎

山岡義典 1996 「NPOと行政のパートナーシップのあり方について」、『調査季報』127号、pp.64-65

_____ 2005 『新版NPO基礎講座』ぎょうせい

Barnard, C. I., 1938, “The Functions of the Executives,” Harvard University Press (山本安次郎、田杉競、飯野春樹訳 1968 『新訳経営者の役割』ダイヤモンド社)

Frumkin, P., 2002 “On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer,” Harvard University Press

Lipnack, J. & Stamps, J., 1982 “Networking, New York,” Ron Bernstein Agency INC. (1984、社会開発統計研究所訳、『ネットワーキング』プレジデント社)

Salamon, L. & Sokolowski, S., 1999, “Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector,” John Hopkins Univ Inst for Policy

¹ Salamon et al. 1999 では、組織性 (organizations)、民間性 (private)、利益の非分配性 (Not profit distributing)、自己統治性 (Self-governing)、自発性 (voluntary) の5点を重視している。本文に示した6要件のうち、①～⑤が該当する。

² これらの要件は内閣府 NPO ホームページを参照した (<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/ninshouseido> 2021年8月25日アクセス)。

³ 筆者は同法人の理事をしているが、非常勤理事であり、すべての事業に直接的に関わっているわけではない。同法人と埼玉県のNPOのコロナ禍の実態について、筆者が一般的に話すことには限界があるため、専務理事からさいたまNPOセンターの取り組みから見た埼玉県下のNPOの実態について話していただいた。

⁴ 中間支援組織は、主に、仲介 (intermediary) 機能、社会的生産基盤 (infrastructure) 機能、インキュベーター (incubator) 機能を有する (高橋 2003)。仲介機能とは、「行政・企業・民間を仲介し、『ヒト・モノ・カネ・情報』などを繋ぎ、それぞれの持つ資源を最大限に引き出す」ことである。社会的生産基盤機能とは、「市民活動に関する調査・研究や住民・行政・企業へのNPOの普及・啓発を行い、より多くのNPOが生まれ育つ環境、市民主体の社会を実現するための基盤を整える」ことである。インキュベーター機能とは、「組織的あるいは経営的に十分な自立に至っていない市民活動を、事業体として活動を展開できるNPOにまで高めるのを手助け」することである。

⁵ ネットワーク SAITAMA21 運動とは、連合埼玉と埼玉県労働者福祉協議会が推進母体となって進めている運動である。この運動を「働く者と地域の市民が出会い、お互いが理解しあって、勤労者の生活と暮らしを共に支え合う『共生の地域社会づくり』を目指す新たな自主福祉運動」と位置付けている (埼玉県労働者福祉協議会のホームページより)。

⁶ 第2回緊急事態宣言は、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、4都県を対象に、2021年1月8日～2月7日の期間発出されたが、途中、対象・期間ともに拡大し、3月20日まで延長された。詳細は、内閣官房新型コロナウイルス感染症対策推進室 (2021) 「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」 (https://corona.go.jp/news/pdf/houkoku_r031008.pdf 2021年10月19日アクセス) を参照。埼玉県の状況については、埼玉県作成資料「埼玉県の緊急事態宣言及びまん延防止等重点措置の推移」でみることができる (<https://www.pref.saitama.lg.jp/documents/203154/sochisuii.pdf> 2021年10月19日アクセス)。

⁷ 本要望書はさいたまNPOセンターのホームページに掲載されている (2021年8月25日アクセス)。

-
- ⁸ 埼玉県中小企業・個人事業主支援では、埼玉県内の複数事業所を休業している場合は30万円が支給された。
- ⁹ 休日として取り扱う基準は、新型コロナウイルスの影響による臨時休業、新規新型コロナウイルスの影響以外による臨時休業・定休日、売り上げがなかった日はそれぞれ1日と換算する。また、営業時間短縮、店内営業の休止（デリバリー・テイクアウトのみの営業）はそれぞれ0.5日と換算する。
- ¹⁰ NPO活動サポート事業（緊急応援枠）の概要は、埼玉県ホームページより引用した（<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0302/kinkyuouenwaku.html> 2021年8月20日アクセス）。
- ¹¹ ここでいう事業収入とは、法人全体の収入から補助・助成、会費、寄附金などを除いたものである。
- ¹² 日本NPOセンター『『新型コロナウイルス』NPO支援組織社会連帯（CIS）設立について』より（<https://www.jnpoc.ne.jp/?p=19894> 2021年9月5日アクセス）
- ¹³ 日本NPOセンター「新型コロナウイルスの影響によるNPO及び多様な市民活動の存続危機に対する支援要望（政策提言）ポータルサイト」より（2021年9月5日アクセス）
- ¹⁴ ネットワーキングとは、広義では、「ネットワークづくりのプロセスとその背後にある価値観まで含むもの」であり、狭義では、「ネットワークを通じて社会に何らかの働きをかけようとする諸活動」のことである（Lipnack, J. & Stamps, J, 1982=1984）
- ¹⁵ 赤い羽根共同募金ホームページより引用（https://www.akaihane.or.jp/kikin/ringi_202003/ 2021年8月20日アクセス）。
- ¹⁶ Yahoo!基金ホームページより引用（<https://kikin.yahoo.co.jp/profile/> 2021年8月20日アクセス）。
- ¹⁷ Yahoo!基金 プレスリリースより引用（<https://about.yahoo.co.jp/pr/release/2020/12/24a/> 2021年8月20日アクセス）。
- ¹⁸ READYFOR「新型コロナウイルス感染症：拡大防止活動基金特設ページ」より引用（<https://readyfor.jp/projects/covid19-relief-fund-02> 2021年8月20日アクセス）。
- ¹⁹ READYFOR プレスリリースより引用（<https://readyfor.jp/corp/news/196> 2020年8月20日アクセス）。
- ²⁰ ケアラーアンケートは、配布数348通、回答数220通、回収率63.2%であった。

「コロナ下」での一斉休校 ―その時何があったのか (2) ―東京都公立中学校校長小澤雅人氏ヒアリング記録 その2―

広瀬 裕子

1 はじめに

本稿は、コロナ禍において教育ガバナンスがどのように機能したのかを把握するために、校長、教育長、教育委員会関係者などの地方教育行政の担い手に行ったヒアリング記録の一部である。

新型コロナウイルス (Covid-19) の感染拡大という未曾有の緊急事態の中で、2020年2月27日に政府 (首相) から発出された公立小中学校の一斉休校 (休業) 要請は、教育現場に衝撃を持って受け止められた。この要請は、パンデミックを予感させる事態の深刻さを表彰したものの、首相が全国の学校に休校を要請する手続きが平時の行政枠組みには想定されていなかったため、要請発出の法的根拠と妥当性に疑義が出された。経過としては多くの学校が、要請されていた3月早々からの臨時休校に突貫工事で対応していくことになる。

休校要請発出前後の中央政府の動きや各地の子どもたちの休校中の様子などは、連日のように報道された。一方で、発出された休校要請がどのような経緯で各学校の休校につながったのかなど、地方教育行政の対応の実際はほとんどメディアに登場しなかった。全国規模で約3ヶ月に及ぶという、日本の教育制度が想定しない大規模な臨時休校の行政プロセスの実態は、ブラックボックスのままだといわなければならない。一斉休校について報道される断片的な情報を繋ぎ合わせるためにも、また一斉休校という形をとった有事下において、教育ガバナンスがどのように機能したのかあるいは機能しなかったのかの実像を把握するためにも、時間と共に薄れる記憶を記録に留めることは必須急務である。

このような問題関心を持って筆者は校長、教育長、教育委員会関係者など地方教育行政に関わる人たちからのヒアリングを開始した。ヒアリング時期は2020年晩秋から2021年夏にかけてであり、本稿執筆時点までに合計7人にご協力いただいている。すなわち、東京都三鷹市教育委員会教育長貝ノ瀬滋氏、長野県飯田市教育委員会教育長代田昭久氏、長野県池田町教育委員会教育長竹内延彦氏、豊島区教育委員会指導課長佐藤明子氏、杉並区立荻窪中学校校長小澤雅人氏、北海道小樽市立朝里中学校校長森万喜子氏、埼玉県越谷市立新方小学校校長田畑栄一氏である。

本稿では、最初にヒアリングを行った東京都杉並区立荻窪中学校校長小澤雅人氏に対するヒアリング内容を整理しつつ、他のヒアリング内容も加味して若干の考察を行なっている。小澤氏は2017年度に東京都の中学校長会副会長、2018年度には同会長を務め、教育委員会勤務の経験も持つなど、学校内のガバナンスにとどまらずに地方教育行政の動きについても知見を有している。氏へのヒアリングは、筆者が学術的検証に向けて注目すべきポイントを把握するための、パイロット的な位置付けを持つ。氏には、地方教育行政の経験と知見をも持つ校長という立ち位置から、時系列を念頭におきながらも関連する事柄を自由に語っていただいた。合計6時間を越えたヒアリングから関連ポイントを整理し、体系だった質問項目を作成した上で後続のヒアリングに臨んだ。

小澤氏からのヒアリングは、2020年11月27日、2021年1月29日および2021年2月19日に3回に分けてオンラインで実施した。これらのヒアリングは専修大学社会学研究所グループ研究の研究会に位置付けて実施し、初回については日本教育政策学会会員企画研究会と共催して「「コロナ下」での一斉休校 ―その時何があったのか」と題して公開で実施した。小澤氏には事前作成の資料をもとに概要説明をいただき、それを受けて研究的ヒアリングの手法に詳しい荒井英治郎氏（信州大学）にインタビュー形式での聞き取り役を務めていただいた。

氏の3回のヒアリングのうち第1回については、主として2019年度末の対応の様子に焦点を当て月報No.697に掲載した。本稿は、第2回ヒアリングを中心に年度末から次の年度にわたる様子を整理する。前稿とともに本稿もその内容は、ヒアリングの録画と文字起こしの双方を元に、重複を大幅に削除するなどして要点を再構成したものであり、文責は広瀬にある。当日小澤氏が使用した資料は、必要な範囲で文末に掲載した。

2 年度末から新学期へ 小澤氏の話（2021.1.29）から

トピック：始業式、入学式、緊急事態宣言、新入生、保護者連絡、ウェブ教材、オンライン、教職員の在宅勤務、休校中の子ども把握、臨時休校延長、備品調達、学校再開、分散登校、給食、土曜日授業、夏休み、感染防止対策、行事、学校再開後の授業

小澤：（始業式、入学式） 休校要請が出たのが学年末のしかも入試対応に追われる時期で、現場を知っている人は出さないだろうと思うような時期でした。年度末から新年度にかけてですが、私は異動が予定されていましたので、前任校の阿佐ヶ谷中学校では事務処理や新年度準備を指示して荻窪中学校に異動しました。臨時休校は3月25日で終わってはいましたが再度出される可能性もありましたので、その対応も考えなければなりません。4月に行く学校

の情報がほとんどなかったので、まず学校に行って聞き取りと確認作業を行い、準備を考えました。

資料1は4月早々に区から示され、学校からもお知らせとしたものです。この指示が出るまでは、通常どおり4月6日始業式、7日入学式として新学期の準備をしていました。並行して臨時休校の場合の準備、感染防止のための校内施設の拡充も行っていましたが、予算執行が年度で変わるので3月中に設備充実の次年度のもの発注ができません。4月に入ってから発注するのですが、予算原案がまだ学校に示されていない中で対応しなければならず頭を痛めました。

始業式は予定どおり実施という指示だったのですが、急きょ体育館等を使う場合でもできる限りスペースを取るというふうに変ったので対応する準備をしました。荻窪中学校は全校生徒が約220名、各学年2学級の小規模な学校で、2年生3年生は150名から160名程度です。始業式は体育館に1メートル近いスペースを取って全員入れて行うことが可能でした。規模の大きい学校は校庭や放送、特に放送で行ったところが多かったと後の連絡会で聞きました。

実は、翌日の入学式を校庭で行うという指示メールが来ていたのを見落としていて卒業式と同じように体育館の準備をしていました。メールに気付き、急きょ11時近くに職員に「ごめん、入学式は校庭で行う指示があるので」と場所変更を指示して、校庭に椅子を並べてポイント打ちなどしてお昼ぐらいに準備が終わりました。

(緊急事態宣言) 6日のお昼過ぎにまた指示が来て、緊急事態宣言の発令があり4月7日から5月6日まで休校になるということで、7日の入学式はキャンセルとなり、その準備をしました。緊急事態宣言の発令を受けたお知らせ(資料2)は子どもたちに渡すタイミングがなかったので、5月の連休明けまでの緊急事態を学校の緊急メールとホームページ掲載で知らせました。

(新入生、保護者連絡) 困ったのは新入生の家庭への連絡です。入学していないので連絡先が分かりません。急いで小学校と区に連絡して電話等の連絡先を確認集約して、職員で分担して入学式の中止と緊急事態での休校を伝えました。入学する生徒数は約70名でしたが、午後2時ぐらいから始めて2時間近くかかりました。規模の大きい200名近い学校はとても時間がかかったと後で聞きました。新入生には教科書を配布し学習課題を示さねばならず、これも含めて在校生と新入生に電話とホームページ、緊急メールで連絡をして、基本的に週に1度火曜日に臨時登校をさせる形にして課題の配布などしました。

(ウェブ教材) 前任の阿佐ヶ谷中学校で契約していたウェブ教材の会社に確認したところ、4月からも家庭配信ができるということなので、4月2日か3日の臨時的校長会で教育委員会に家庭学習ができる教材としてウェブ教材を使う思いはあるか確認したところ、情報が欲しい

ということでしたので業者に連絡を取り、区に無料配信も可能ということになり、杉並区が業者に確認を取って全校に仮 ID を取得してそのウェブ教材を使えるようにしました。3 月くらいから日本中の業者が無料でウェブ上の教材配信をしていたので、それに乗った形です。荻窪中学校でも、ウェブ教材の ID、パスワードを各家庭に示して 3 年生ならば 1 年生、2 年生の、1 年生であれば小学校時代の復習の教材として使えるようにしました。

(教職員の在宅勤務、保護者連絡) 教育委員会からは感染防止の観点からも教職員の在宅勤務を奨励してほしいときたので、教職員には緊急ではない仕事で在宅でできるものは在宅してほしいと伝えました。その代わり毎週火曜日には教職員が全員で学校でミーティングを行い、また家庭への連絡対応など行いました。区からの指示で、電話や必要に応じて家庭訪問を行って子どもたちの健康観察や安全について対応してほしいということもあり、4 月中はそのような対応をしました。

(備品調達) ゴールデンウィーク明けに学校を再開する準備を打ち合わせていたのですが、5 月初旬に 5 月いっぱい臨時休校が延長されることになり、準備が白紙になりました。5 月も週 1 回の全員ミーティングを行って子どもたちの課題確認や連絡を行いました。臨時休校がどこまで延びるかわからなかったため、6 月から再開する場合にも備えて感染防止の施設、備品の調達を 5 月にかけて行いましたが、特に関東エリアではさまざまな備品が品薄で手に入らない状況でした。消毒のアルコール、手洗い用洗剤も発注をかけて入荷するまで 1 カ月ぐらいかかることもありました。何をどこまで調達するかも暗中模索で、5 月の段階でやっと一部学校に予算配当案が出てきましたが、どこまで予算が使えるかも把握できず頭を痛めました。

(学校再開) 緊急事態が 5 月いっぱい終わるとの決定の指示が 5 月 22 日に教育委員会から来ます。学校再開に向けて 5 月 25 日から 29 日に臨時登校をさせて学校再開の準備をするという指示で、一番早い学校は 5 月 25 日辺りだったかと思います。子どもたちに学年ごとの登校の指示をして再開に向けての準備をしました。

(休校中の子ども把握、新入生、入学式) 困ったのが 1 年生で、1 年生は入学はしたものの一度も登校していなかったのでどう指示しようか思案して、臨時登校をさせて入学式などの準備の指示をすることにしました。東京以外でも地区によっては 4 月にすでに入学式を行ったところもあったようです。4 月 7 日の緊急事態宣言発令の際には、午前中から臨時休校した地区、入学式だけ行った地区などがあったようで、在校生への指示も多様だったことは後で校長会から情報が入りました。荻窪中学校では 6 月 2 日に入学式を行おうと考えましたが、再開して急に入学式をすることが保護者の心情としてどうかと思い、6 月 6 日土曜日に行くことにしました。1 日から 5 日までは、1 年生は短時間の分散登校で学校の施設の確認、学校での生活についての準備、入学式の練習等をやりました。入学式は保護者も複数参加できる体制でやりたかつ

たのでそのように行いました。学校によって実施の形はいろいろで、学校規模によっては保護者は体育館に入れなくていいところ、入れても1名だけ、また複数来られた場合には別室で待っていただく対応をした学校や、校庭で行った学校もありました。

入学式は10時開式で、30分程度で閉式にしました。せめて入学式の記念写真だけは撮らせてほしいという保護者の思いがあるということで、クラスの集合写真を撮りました。この時も写真のシャッターを切る瞬間までは全員マスクをしていて、シャッターを切る時に合図をして全員マスクを取ってポケットにしまい、シャッターが切れたらもう一度マスクをするという撮影でした。

(学校再開、分散登校) 入学式の前後の週は、学校再開後の取り組みとして6月の1日から5日までは時間を分けて学年別の分散登校を指示しました。学校にいる時間は2時間から2時間半ぐらいで、学習活動というより年度当初のオリエンテーションというのが実態です。本校のように学校規模が小さいところは回数多く登校する機会が設けられましたが、規模が大きいところは分散登校に苦勞したと後で聞きました。本校のクラスで一番人数の多いところは40名、一度に教室に入れるわけにいかないので、半分に分けて学年の担任、副担任の教員で対応することもしました。教室の中の個人の荷物を置く可動式のロッカーは全部廊下に出して、少しでも教室のスペースを広くしました。結局1年間ロッカーは廊下であって、子どもたちは朝登校して自分の机の中に学習用具を入れた後、かばんや荷物は廊下のロッカーに入れて生活する形になりました。

(給食) 学校再開2週目は週の途中から給食が開始するので、後半の3日間については時間を変えて対応しました。6月10日から13日は午前中と午後とに登校時間を分けました。6月10日の例で言うと、午前中は1年生と3年生、午後は2年生と3年生で、給食だけは同じ時間帯を2分割して前半の給食と後半の給食とに分けて、給食調理も配膳も行いやすくする形で対応しました。給食は区から指示があり、できるだけ3密と飛沫感染を避けるということで、本来であればグループ単位での給食配膳ですが、1年間ずっと黒板を向いたまま給食を取る、マスクは食べる時だけ外すという対応をしました。

(学校再開、夏休み、行事) 資料8は6月1日の再開時の年間の活動について保護者に示したものです。1学期の終了は8月8日にしました。例年7月20日が終業式ですので3週間延長です。区は8月1日辺りを基準日にしていましたが、割と学校の裁量に任せていました。荻窪中学校では、寒くなってからのインフルエンザやコロナの感染拡大も懸念されましたので、授業時間を確保するため8月8日までを1学期としました。2週間の夏休みを取って2学期は8月24日に始業式、終業式は例年どおりの12月25日にしました。3学期は予定どおり1月8日から3月25日とし、この形で年間の計画をもう一度練り直しました。

定期考査は本校では年間 4 回で、1 学期の中間考査は行っていません。1 学期の考査は 6 月中旬に行っていましたが 1 カ月繰り下げて 7 月中旬から下旬に、2 学期の中間考査を 10 月の初旬に持っていく形で日程変更しました。

(土曜日授業、給食) 土曜日授業は、例年杉並区は月に 1 回程度で組んでいましたが、授業時数を確保するために多く実施しました。6 月は入学式を含めて 3 回、7 月は 1 回、8 月は 1 回、9 月は 2 回、10 月は 2 回、11 月は 3 回、12 月は 1 回、1 月 2 月 3 月は 1 回ずつです。区内の多くの学校が給食は委託をされていて土曜日の給食は契約にはなかったのですが、土曜日授業を拡大して全日授業も 9 月、10 月、11 月に行いましたので、その土曜日に給食を出して午前、午後で 5 時間もしくは 6 時間の授業を組みました。(学校再開後の学校行事等の実施については資料 9 参照)

(行事) 異動する職員の離任式はやめました。文科省、東京都、区の学習状況、学力テストなど各種の学習状況調査は全て中止になりました。保護者会も 3 密回避のため中止し 2 学期に 1 度だけ行いました。職場体験も年間で中止、定期健康診断は 6 月に終わるのですが、6 月に学校再開でしたので 1 年の中で実施する形に変えました。修学旅行は学校で異なり、荻窪中学校は 9 月に実施予定でしたが 3 月に延期しました。1 学期に行う予定だった学校は、ほとんどが 3 月、早いところは 10 月や 11 月に延期しました。校外学習、移動教室などの学校行事は中止または延期をしました。朝礼は、今、リモートで行っています。私がカメラに向かってしゃべり、それを各クラスに映す形です。生徒総会もリモートで行い、2 学期、3 学期の始業式もリモートで行っています。

(感染防止対策) 資料 5 は区から学校再開に向けて保護者または学校に注意してほしい項目として出されたものです。文書自体は長いものですが項目だけ書き出しました。学校内での感染防止のために 3 密の回避、教室校舎内での換気、清掃、手洗の励行、マスクを付ける。これ以外にも職員室やグループ学習でアクリル板や透明のビニールシートの使用もあります。

生徒、児童への対応は、マスク、咳エチケット、体温チェックです。健康観察表をつくり必ず体温を記入して学校に登校させました。体温チェックが自宅でできなかった生徒は登校時に体温チェックをしています。発熱した場合の対応は別室を用意して発熱した生徒を一時隔離して再度体温チェック、健康観察を行い異常がある場合には家庭へ連絡または病院対応します。保護者に家庭での生徒の健康チェックも依頼しています。37 度（実際には 37.5 度が目安とされますが）を超えた場合に登校を控えるという電話は毎日あります。出停の扱いは文科省と都から出ており、コロナ感染の疑いがある場合、濃厚接触、または実際に感染した場合に出停の扱いとします。けれど学校再開当初は厳格に対応はできませんでした。感染に不安があるという理由で登校させない家庭がそれぞれの学校であり、それは今も続いていて、その場合の出停

の扱いに頭を痛めています。給食指導は、特に2学期以降は感染拡大を背景に、食べる時以外はマスクをする指導をするように指示を受けています。教職員の感染予防についても常時指示をし、対応についても注意をしています。4番の登下校の安全確認と感染予防は、学校再開時から学校から家庭へ依頼しています。

(学校再開後の授業) 資料6は学校再開後の授業等の扱いについての項目です。

1、授業時数の確保及び授業内容の確実な実施。ただ授業時数だけを増やすのではなく、授業の中身についてもしっかりと取り組むことを重視しました。2、その際に、子どもへの負担や教職員の負担も考慮するようにしました。3、できる限り2学期末までに特に3年生については指導計画の中身を終えるようにする。2学期末の段階で各教科を確認したところ十分に可能でした。その代わり、行事は残念ながら中止や延期、規模を縮小したものはたくさんありました。4と5、1学期には授業時数の確保と授業内容の確実な実施を優先。前学年の復習や1学期の振り返りも含めて授業計画を進めました。6は、文科省から次年度へのカリキュラムの移行はしと良いとされましたが、行なわずに終えるようにしました。7、道徳の時間も心の醸成を図るという意味でも確実に行っていこうとしました。8、総合の時間。行事や職場体験と連携してやっていた部分がなくなった関係もあり、1学期は授業時間に振り替え、2学期以降に総合の時間をまとめて取ることにしました。9、特別活動。この時間は、人間関係づくりやクラスづくり、学年づくりが2カ月遅くスタートしているの、しっかり取り組むように指示しました。

今はすでに(2021年)1月の末ですが、今年は学校のさまざまな活動でやり残した感覚が強くあるのは否めません(資料9)。ミーティングでは、さまざまな活動について子どもたちに1年間の思い出づくりも含めてできることは行っていきたいとしています。私も含めて今年度の学校の教職員は、何をやってきたのかと自戒しています。

以上です。

3 補足

トピック：GIGAスクール、ICT、受験欠席

小澤：GIGAスクール構想で今月から来月にかけてiPadが来ますが実は頭が痛いところです。今まで学校に配備していたものも合わせて使うので、本校の場合結局タブレットは3種類になりそれぞれスペックが違います。中に入れるアプリは自治体判断なので財政力によって変わってきます。校内の通信環境も十分ではないので、本校は小規模で200名程度ですが全員が使うとパンクしてしまいます。大規模な学校は全員がタブレット使ったらもう駄目だと思います。今

まであるタブレットはリースで、今年の夏がリース替えて新しいものになります。買い取ると入れ替え時に莫大な費用がかかりますので3年なり4年ぐらいのリースにしていますが、自治体予算です。サポーターは自治体で差異があり、本区ではICT支援員（Information and Communication Technology 教育の支援員のこと:広瀬）を各学校に月に何日か派遣しています。業務は自治体によって授業のサポートだけ、ホームページの作成やICTの環境整備や設定までできる場所など、契約内容が違ってきます。日数も、毎日来る契約の自治体、月に1回や2回のところなど財政力によって差が出てきています。平均すれば週に1、2回程度でしょうか。サポーターは1名しかいませんので奪い合いになると大変です。学校支援本部という学校サポーター組織を持っていますが、そこにICTに関して詳しい方がいる場合にボランティアで来ていただくことがあります。

コロナを理由に休んでいる子はそんなに多くはいませんが、不登校傾向の子どもたちの中にそれを理由にしている子や、通信で勉強する子はいます。フリースクールに行っている子はたくさんいますね。コロナを口実に休んでいる子はいないです。1月からは、コロナだといって受験で休んでる子は増えています。小学校のクラスの2割ぐらいはいるんじゃないでしょうか。

4 インタビューと質疑

トピック：学校運営、情報共有、区内新任校長、保護者の様子、ウェブ教材、教職員服務形態、分掌、教員の疲弊感、書類の押印、欠席生徒対応、部活、土曜日授業、授業内容、カリキュラムの過年度対応、リモートの活用

荒井：(学校運営) 異動先の学校で、これから一緒に働く同僚の方には校長としてどのようなことを伝えましたか。しんどい状況の中で新しい人間関係をつくっていくのはかなりのハードルが高い気がします。

小澤：そこが一番もんもんとしていました。ただコロナの感染という今まで経験したことのないことが起こったので、とにかく職員と横のつながりだけはつくっていかうと思ひ、子どもたちにできる限りいい記憶が残るように全体で取り組んでいかうと伝えました。

荒井：小澤先生の学校経営のスタイルとして、コロナ以前のものとは変わった部分もあるのではと思うのですが、トップダウンでぐいぐい存在感を示していくパターンも、バランスを保ちながらのリーダーシップもあります。今年度はどちらを意識されましたか。

小澤：初めて赴任し職員の状況も分からない中なので、大枠路線についてはこちらから指示し、

肉付けには教職員の意見を大事にしました。本校の教務主任が副校長経験者で本校に再任用で赴任していますので学校の運営については共有できる部分があり、彼の進言を捉えながらやりました。また、副校長が教職員と直接的に対応することが多いわけですが、副校長も転任で島しょ部の小さい学校規模の経験しかなかったので私からいろいろ指示をするようにしました。

荒井：(学校運営、情報共有) 始業式や入学式について区教委からたびたび指示があったようですが、校長会からは何かあったのかどうか、あるいは校長が決めていく範囲などはどうでしたか。

小澤：杉並区では4月に教育長と指導室長、いわゆる指示系統トップ2人が変わりましたが、今までと大きく変わったことはなかったと思います。本区は校長の主体性を強くうたっており、大枠については指示が出ますがあとは各学校の事情に応じて考えてくれという形です。入学式や始業式についても日程の指示はありましたが、また歌唱指導などは行わない指示はありましたが、あとは学校で判断しました。校長会も年度当初で開ける状況ではなく学校判断でやるが多かったです。

荒井：そうすると資質能力が問われる、逆に言うと新任校長は大変だったのではと思うのですが。

小澤：(情報共有、区内新任校長) 新任の校長が何人かと転任の校長もおり、われわれから電話連絡などでサジェスションをしていこう話し合いました。また、4月2日には区の中学校の校長だけの集まりを持ち各学校がこう考えていると例示などしました。

荒井：(保護者の様子) 保護者通知についてですが、4月6日から5月6日まで休校というのは非常に長い期間だったわけですが、保護者からのリアクションは結構ありましたか。

小澤：休校については学校には思ったほどはありませんでした、3月の臨時休校が続くかもしれないということがありましたので。教育委員会には保護者から学習の遅れやオンライン授業についての問い合わせはたくさんあったようです。

荒井：休校は結局5月の末まで延長されますね。学びや学力の保障について心配される保護者は多かったですか。

小澤：そうですね。3月までの学習内容をどう保障してくれるのかと、保護者から教育委員会に問い合わせがいったと聞いています。

荒井：教科書の配布は手渡しや郵送など選択肢を設けていましたが。

小澤：9割近くは手渡しで郵送は本当にごく一部でした。他校も同様でした。

荒井：(ウェブ教材、オンライン) ウェブ教材ですが、保護者からは学びを止めない点は共感されたと思いますが、リアルタイムでZoomのような形でのニーズもあったのでしょうか。ウェブ教材についての評価や反響はいかがでしたか。

小澤：ウェブ教材は必ずしも全ての家庭が使ったわけではなかったようです。使った保護者からは復習に使い勝手がよかったという反響はありました。オンラインで授業をやってくれという要望は教育委員会にはたくさん来ていたと後に聞きました。私立が一部、また公立の学校でも一部オンラインを始めたという報道があり、保護者から区は対応してくれないのかと声があったようです。

荒井：(教職員服務形態) 教職員の服務、勤務ですが、設置者としては在宅勤務を推奨するわけですが実際はどうだったのでしょうか。あと、登校日はなぜ火曜日だったのですか。

小澤：本校も含めて多くの学校で4月から5月初旬ぐらいまで在宅する教員は多かったです。職務内容は、年間の指導計画に沿った授業プランをそれぞれの課程でつくることなどを指示しました。火曜日というのは、たまたま4月のスタートが8日火曜日だったからで、5月連休明けも大体その辺りだったからです。

荒井：在宅勤務に関してのノウハウはほとんどなかったのではと思います。他の自治体では自宅研修のような形で服務監督を処理したとも聞くのですが、先生の学校はどう処理しましたか。

小澤：東京都は自宅研修という言葉は使っていません。過去に自宅研修で服務上の課題があり処分事例もあったので在宅勤務という言葉にしています。私の学校も在宅勤務や自宅研修ではなく在宅勤務として扱いました。自宅への出張届扱いです。

荒井：それは先生の学校だけではなく東京都ルールですか。

小澤：そうですね。東京都は都立学校についてはそういう扱いですので、市区町村もそれにならっていると思います。本校は全部それで対応しました。

荒井：日直1名を置くとか管理職のどちらか1名勤務するというルールは、先生の学校だけの内部ルールですか。

小澤：管理職については区の指示です。日直制度をとっているところはこういう形で対応してほしいということで、本校も長期休校中は日直対応をしていましたので必ず1名の輪番にしました。

荒井：実際には小澤校長先生や副校長先生は来ていた、ということではないのですか。

小澤：基本的にはどこの学校もできる限り在宅をとということなので、私も副校長も週のうち2日か3日は在宅にしました。教育委員会に、この日は校長が、この日は副校長がいると届け出をしました。

荒井：事前に勤務の割り振を提出していたわけですね。

小澤：そうです。管理職についてはそうしました。

荒井：(分掌) 5月22日の通知(資料4)に関して、備品の話がありましたが、私がいる長野県ですと養護教諭の業務量がすごく増えたようなのですが、備品管理問題は養護教諭や学校事

務職員が中心になってさばいたのですか。

小澤：そこだけでは追い付かないので、教職員も分掌で分担して配備や数の確認をしました。本校は職員が少ないので、毎週火曜日の全員出勤の日いろいろな対応をしました。

荒井：1年生対応では保護者心理の受け止めもあったと思いますが、方針は職員会で議論するイメージですか。

小澤：そうですね。3密回避もあり長い時間の議論できないので、私と教務主任と副校長で基本線を相談しておいて、職員会議の前の企画会議で大枠を決めて提案する形にしました。

荒井：**(教員の疲弊感)** 感染防止対策のいわゆる3密回避ですが、教育という営み自体が密の部分があるわけですが、学校関係者から情動的な反発や、士気が上がらないなどありましたか。

小澤：それはもう現実として「これじゃ授業にならない」という声はたくさんあります。ただ、学校再開後も世の中の感染数が増え、職員としてもやむを得ないというジレンマの中でやっていました。

荒井：疲労感、多忙感というか疲弊感があるのですね。健康チェックカードですが、東京ではフォーマットがあるのか、紙なのか、メールなのか、押印はするのか、その辺りはどうですか。

小澤：**(書類の押印)** 東京都は都立学校に向けてひな形をつくっており、区市町村はそれをベースにしたところもありますし、本区では宿泊行事に使っていた事前の健康チェックカードをベースにしてコロナ関係の項目を加えて使っています。押印は、当初は行いましたが最終的にはやめました。記入して持ってくる形です。

荒井：紙媒体ですね。

小澤：そうですね。

荒井：**(欠席生徒対応)** 出席停止の件ですが、文科省の通知ではコロナが心配な場合は無理して登校しないこともあり得る、そこは欠席扱いしないという運用ですが、自主休している保護者もいますか。

小澤：ごく少数ですがいます。多分全校でいます。その扱いが難しいです。

荒井：比較的経済的に豊かでオンライン授業のツールがあるご家庭は休校でも困らない、一方でしんどいご家庭ですと条件整備が困難だという話を聞きますが、学校は現時点で家庭とどういうやりとりをしてどれくらいの頻度で何を提供するか、校長としてその辺りはどうでしょうか。

小澤：本校の場合、正直言って学校教育がいろいろやることには必ずしも意欲を持たないご家庭が少なくなく、子どもの自由を尊重したい、あまり学校での学習について多くは望んでいないご家庭が多いので、特別な対応はしていません。他の学校では学習面で強く要望するご家庭も出ているようです。6月当初は休む選択をしたご家庭が多かったのですがその後は登校し、

あと塾等で対応もしているようです。

荒井：医療従事者などのご家庭では学校に行かせるのが難しいと聞くのですが、担任がある程度の頻度で連絡を取ったりしますか。

小澤：電話や家庭訪問で連絡を取っている学校は多くありますが、医療従事者のところで学校に来られないことはあまり聞きません。

荒井：(部活) 部活動は、もうそれどころではないかもしれませんが、業務としてはすっぱり消えて勤務時間が減っているのが中学校の実体かと思うのですが、部活についての記憶や取り組み、あるいは配慮されたことありますか。

小澤：部活は、区との取り決めで学校再開から約 1 カ月は基本的にやめることになりました。7 月ぐらいから部分的に再開し、8 月に入り夏季休校中は再開が増えて、2 学期には部活の対外試合も行うようになりました。例年の時間や日数とはいきませんが 9 月、10 月、11 月ぐらいまでに再開しました。土日の対外試合ではなるべく他の区や市に行くのは避けたりしました。1 月 12 日の再度の緊急事態宣言からの部活は本区では一切行っていません。

荒井：(授業内容、カリキュラムの過年度対応) 学校再開後の授業等の扱いについての 9 項目(資料 6)の合意は苦労しましたか。

小澤：これについては教務主任と 5 月に打ち合わせをして年間の授業について幾つかプランを出してもらい、私から内容を少し削減する指示をしたり、土曜日授業は入れたりなど調整しました。

荒井：資料 6 については国の通知で過年度対応もできるとなりますが、学校現場の受け止め方はどんな感じでしたか。

小澤：理論上は 3 年間の通学の間にやればよいわけですが、コロナがどの段階で収束するかわからず、寒冷期のインフルエンザなど考えると次年度に持っていくのが本当に良いのかどうかです、子どもたちの転校もありますし。次年度に持っていくのはやめようとすぐに職員間での合意がとれました。

荒井：(土曜日授業) 土曜日授業は、コロナの前は東京都ではどんな状況でしたか。

小澤：自治体によって取り組みが異なりますが、基本的に土曜日には通常授業は行わない取り決めをしていました。でも都立学校に差が出てきて、最近では授業を行うことも可能であるようになってきました。杉並区の場合は、土曜日には授業は行わず地域との交流や外部講師を導入した取り組みを行っていました。ただ、今年度は年間の授業数の確保が厳しいという状況を教育委員会もつかんでいて授業も可能と指針を変えましたので、全ての学校において土曜日に平常授業を行っています。

荒井：とすると、土曜日は今までも学校に行っていたけれども学ぶ内容が変わったというのが

子どもたちの受け止め方でしょうか。

小澤：月1回ぐらい半日の土曜日の活動が若干増えて、授業もするという捉え方でしょう。

荒井：土曜授業の活用は、こなすという意味では相当意味があったということでしょうか。

小澤：やむを得ぬ手段だったと思います。本来の土曜日の活用を考えると授業はやらないのがよいと思います。生徒と教職員の負担は減らしたかったのですが、授業をすることによってそうならなかった、どこかで疲弊をしているのは否めないと思います。

荒井：**(授業内容)** 資料6の7番の道徳は、やはり重要だということですか。

小澤：教科化元年で道徳の時間は確保したいと思ったので計画実施をうたいました。

荒井：総合学習や特活の時間は優先順位として低くなってしまいますか。

小澤：そうですね。1学期の総合的な学習の時間は他の授業時間に振り替え、2学期以降にまとめ取りする計画に変更しました。特別活動の方は、こちらは毎週学級活動と道徳を行おうと計画をしました。

荒井：**(リモートの活用)** リモートの実施は数年前では考えられませんでした。手応えや行事の精選、働き方改革、効率化などいろいろな文脈があると思いますが、どのような評価になりますか。

小澤：リモートの実施は、昭和の時代に放送室にテレビカメラを置いてのテレビ活動がありました。その経験から可能性はあると思っていましたが、やる必要性を感じてなかっただけで、今回やった結果ではとってもしゃんはいいと思っています。今後、いろいろリモートを使う可能性あると思っています。

荒井：**(教職員服務形態、教員の疲弊感)** 教員の疲労度、多忙化ですが、例えば有給消化の状況はどのようですか。新任の先生など経験値が少ない先生方にはしんどいと思うのですが、校長先生としてどうでしょうか。

小澤：教職員の勤務時間の軽減は何とかしたいと思っていて、メンタルヘルスには苦慮しました。ある面で、今年の4月、5月の在宅勤務、それから年間通じての定時退庁の取り組みで意識は高まったと思います。1月からの緊急事態の時には、教職員の定時退庁は半分以上やれていますので、教職員の勤務の過重負担は減ってきてはいると思います。

5 若干の予備的考察

上記ヒアリング及び月報 No.697 掲載の前稿から、休校要請情報と対応判断に関わる関連情報が学校にどのような形で届き、学校の責任者はそうした情報を自分の責任と権限を念頭に置きつつどのように受け取り、いつ何をどのように決定していったのかの一つの形を詳細に知る

ことができる。さらに、学校内部のみならず都の教育委員会及び区の教育委員会の動きも窺い
知ることができる。

小澤氏へのヒアリングをパイロットとして、聞き取った内容を精査しつつ実情把握に向けた
視角を以下の7つに整理した。すなわち1、新型コロナウイルス感染が知られるようになった
ころの様子、2、一斉休校要請が出された時の様子、3、年度末及び新年度対応の実際、4、対応
で重視したことあるいは困難であったこと、5、休校対応で新たに認識したこと、6、ツールと
してのオンラインについて、7、国から休校要請が出されなかった場合の対応、である。さらに
2と3を細分化して全18項目に体系化して後続のヒアリングを行なった。氏へのヒアリングの
みならず全ヒアリングを通じた分析解釈は今後の作業に譲るとして、以下、上記ヒアリングか
ら少し離れて、ヒアリング全体を通じての若干の予備的な知見を述べたい。

5-1 法改正なく有事期を過ぎていた

ヒアリングを実施した時期、すなわち2020年晩秋から2021年夏にかけての時期は、教育領
域についていえば有事的山場が過ぎた時期だといってよい。一斉休校は終了し、学校再開の中
で継続している危機対応や修復作業に加えてウィズ・コロナともいわれるニュー・ノーマルを
視野に入れた教育運営が行なわれていた。

実のところ、一斉休校がなされる以前の、世界的なパンデミックが予見されていた頃、こと
によると教育は全面的に停止することもありうるのではないかという危機感を筆者は持っていた。
義務教育段階だけでなく筆者らが勤務する大学についても同様に、である。学校教育が停
止する事態を含む非常事態に対応するために、何らかの法改正ないしは制度改革を伴いながら
有事的時期を持ち堪えることになるのではないか、そのような危惧を持っていたのである。

しかし、高等教育が顕著であったが、多くの大学でオンライン授業の導入が突貫工事でなされ
たように、授業のみならず大部分の学内業務は止まることがなかった。1968年から1969年
にかけての東大闘争の際にはキャンパスのロックアウトによってほぼ1年間の休講が続いたの
とは大きな違いである。大学では2021年度もオンライン授業が続いているが、初等中等段階の
学校では休校措置は2020年度の1学期に一区切りして学校は再開され、密を避けながらの対
面授業に移行（復帰）している。法改正も制度改革も行われることなく、混乱と困難を伴いな
がらではあるが、学校教育は停止しなかったということだ。ヒアリングを通じて、まず強く感
じたのはそのことであった。

5-2 一斉休校要請に対する賛否

首相の休校要請に始まる臨時休校は、結果的に3ヶ月という長期に及んだ。コロナ対応とし

て他領域に先駆けて教育領域に導入されたこの国策に対しては賛否があった。批判はもっぱら、首相に要請発出の権限がない点と要請した休校が大規模であった点に集中している。

マスコミ報道は概して批判の姿勢を強くしていたが、世論は休校には必ずしも批判的ではなかったようである。子どもを感染から守る致し方のない対応として理解されている（アジア・パシフィック・イニシアティブ 2021:130、NHK 2020 など）。本稿には掲載していないが、後続のヒアリングにおいても、例えば NPO と情報共有していた学校に、首相が休校要請を出す以前から休校を望む保護者の声が届いていたことも語られている（新方小学校校長田畑栄一氏）。首相によって述べられた休講要請の公式的一義的理由は、「何よりも、子どもたちの健康・安全を第一に考え、多くの子どもたちや教職員が、日常的に長時間集まることによる感染リスクにあらかじめ備える」（新型コロナウイルス感染対策本部第 15 回議事概要 2020.2.27）ことであり、この趣旨については、教育関係者も保護者も受け入れていたと理解される¹。首相の休講要請がなかった場合でも、小澤氏をはじめとして大部分のヒアリング対象者らはポジションに関わりなく感染者状況を見ながらなんらかの休校措置をどこかの時点でとったであろうと語っている。

5-3 問題は法的根拠ではなく策の妥当性

首相に休校要請を発出する権限がないことは、その通りである。しかしながら権限に関していうならば論ずべきポイントは、未知のウィルス感染のパンデミックが予期されていた有事的状況での策としての是非適否である。現行法制度内の位置付けのみならず有事状況におけるそれについては別途検討しなければならない。

法的根拠との関連でいうならば、文部科学省が発出した複数の特例通知にも目を向ける必要がある。年度内に終えるべき授業内容が終わらない場合に次年度以降を見通した教育課程編成を許容する特例、子どもたちが教室に集合して通常の授業ができない場合でも子どもたちが自宅等において学ぶ形態をも許容する（=欠席扱いとしない）特例、通信制ではない大学においても単位認定に関する縛りをなくして全面的なオンライン授業を可能とする特例、また、教育実習や介護等体験の要件の緩和や更新講習の終了確認期限を延長する特例などである²。

特例通知には、法制度が求めている要件や手続を緩和しあるいは義務を免除・軽減するもの（いわゆる緩和通達）と、法令が求める以上の厳しい要件や手続を通達によって課すもの²の二つがあるといわれるが（田中 2008）、この二分によれば、今回文科省が出した緒特例は、緩和通知と理解されるものである。これらの中には通知を出さなくとも現行法の制度内で可能なものもあるが、それらも含めて、例年とは異なる有事状況に対応する全国的指針を示した役割は小さくなかった。先行する現実、すなわち異例対応をも駆使しながら維持されている教育運営を、特例的に追認する形で混乱を回避する趣旨で複数の通知が出されたということである。

コロナ禍における教育領域の特例通知が、上記したように概して混乱回避と救済的意味合いを持ったためか、通知の根拠や内容の妥当性を問題にする声は寡聞にして聞かない。一般論で言うならば、特例通知はその性格上、法令ないしは現行制度要件との整合性が問題になるはずのものであり、首相の一斉休校要請の法的根拠問題が論じられるのであれば、それと同様の趣旨において特例通知の是非も併せて論ぜられてしかるべきであろう。法的整合性の議論については、首相の休講要請のみにスポットライトが当てられ、ややバランスを欠いた世論が形成された印象がある。

もとより有事における政策は平時のそれとは異なると考える本稿は、法的根拠の有無をめぐって首相の要請を批判する意図も、文部科学省の特例通知を批判する意図も持たない。むしろ上記した特例通知の存在には、有事下において業務停止と混乱を避ける策としての蓋然性を見ている。有事期には合法性よりは妥当性こそが問われなければならない局面があろう。政治学者金井利之（金井 2021）が指摘するように、「ある災害行政が示す方向が妥当であり、あるいは相手方に納得いくものであれば、法的権限の有無にかかわらず、相手方は協力する」という局面を念頭におくべきである。したがって検証すべきはその妥当性であるが、2011年の東日本震災時に多く発出された緩和通知について分析した佐々木昌二は、「法令上の文言に反する運営を認める」ものも含む緩和通知等に関して、その妥当性を判断する緊急避難の要件として一般的に「緊急性」、「必要性」、「相当性」の3つを導くことができることを示唆している（佐々木 2020）。この知見は、コロナ禍における教育運営を検証する上でも参考になろう。

5-4 対応策の内実の再検討

中央政府や地方行政の対応の時に異例な対応に蓋然性があるとしても、当然ながらその内実に対しては問題点の有無が検討されるべきである。一斉休校要請は、発出それ自体は受容されていたとしても、出し方、具体的内容について、例えば、感染状況の深刻度に大きな地域差があった中で全国一斉にほぼ即座に休校の実施を求めた要請の出し方については、少なからず問題が指摘されている。本ヒアリングにおいても小澤氏は、「現場を知っているとは出さないだろうと思うような時期」とその戸惑いを表現し、また、感染者がほぼ0であった長野県の関係者からは戸惑いと共に強い不満の趣旨が発せられた（飯田市教育長代田昭久氏）。一斉休校による感染予防の効果と関係者に消費させたエネルギー量のバランスについての認識受容は、地域により異なっているといわなければならない。「必要性」あるいは「相当性」については妥当性を欠いていた可能性がある。

休校に連動して出現する各種の諸問題に十分な目配りがなかったことも、メディアの批判を呼んだ。学校を休校にしさえすれば子どもを家におくことができるわけではないからである。

文科省としてもそのことは事前に承知はしていたようで、民間調査報告書によると、2020年2月中旬頃から、文科省幹部、初等中等教育局各課長、関係局の課長らにおいて、一斉休校を実施することの課題やおおまかな論点の洗い出し作業等が水面下で行われている。当該検討においては、一斉休校の課題として、①多くの家庭が共働きであり、かつ、シングルマザーの家庭もあることから、休校により、児童生徒の面倒をみる必要が生じ、親が働けなくなること、②学校の休校によって給食がなくなるため、食事の用意をすることができない家庭の場合、昼食を食べることができない児童生徒が生じてしまうこと、③休校によって仕事を休まざるを得ない保護者に対して経済的な補償が必要となること等が指摘されていた。また、共働き家庭等の児童生徒に対する対応に関しては、学童保育を所管する厚労省と文科省との協議が必要となることも参加者間で共有された、ともされている(アジア・パシフィック・イニシアティブ 2021:126)。

とすると、連動して出現する緒問題は認識されてはいたものの、文科省レベルにおける把握が「リスク分析の観点から」の論点整理(アジア・パシフィック・イニシアティブ 2021:126)にとどまり、現実の対応検討に至っていなかったために実際には自転車操業になったということになる。休暇取得が難しい保護者の子どもたちの休校中の処遇、とりわけ年少の子どもたちの居場所対応は休校に伴う大きな課題であり、このことは本ヒアリングでも特に後続ヒアリングから伺えた。放課後の時間帯だけでなく、子どもたちが昼間の時間帯も学校で過ごす居場所確保の措置を独自にとったところ(三鷹市)、そもそも小学校は休校にはせずに学校を開き続けて対応したところ(飯田市)もあった。対応要員は基本的に教員であったようであり、休校期間中も小学校については教員が通常勤務で対応しているところは少なくなかったようである。ちなみに中学校の場合は、小澤氏ヒアリングのように休校中は在宅勤務が推奨されていたところも多かったようであり、勤務の形態は各地で異なっていた。いずれにしても、子どもが学校に通うことそれ自体が持っていた福祉的機能が、大規模な休校によって再確認されたということでもある。

5-5 「平時枠組み+特例通知」という対応パターン

有事対応を要する時期(有事期)を、本稿は、有事発生時期からノーマル(旧ノーマルないしは新しいノーマル)へ移行するまでと想定している。コロナ禍で言えば、突然の臨時休校要請から登校が再開されて以後しばらくの間である。少し長く見るならば2020年度の終わりまでとってよい。

教育領域では、前述したように特段の法改正ないし制度改正が行われることなく有事期のピークを過ぎている。制度的には平時の枠組みが続いた形で有事期を過ぎたということになる。全国的3ヶ月に及ぶ臨時休校が平時の枠組みのまま経過したというのであれば、コロナ禍は平時

枠組みが持っている修復機能の範囲内で対処できた程度の問題であり、「未曾有の緊急事態（有事）」のような言い方をしなくても良いことになる。

平時枠組みのまま過ぎたという表現は、しかし事実としては必ずしも状況を正確には伝えていたとはいえない。先に触れたように、文部科学省から各種の「特例通知」が出されているからである。特例の駆使の中には、平時枠組みのノルムに収まりきらない周辺的なガバナンス要素が含まれていると見るべきである。したがって、コロナ有事に当たって教育領域では、大掛かりな制度改正なしに特例通知を駆使する形、すなわち「平時枠組み+特例通知」という形で有事期の政策対応がなされたということになる。この形についても、より詳細な検討が必要である。

[本稿執筆にあたっては、専修大学社会学研究所特別研究助成、日本教育政策学会会員企画研究会補助、科研費基盤研究（C）19K02569 を受けた。]

【注】

- 1 他の領域に先駆けて教育での人流抑制を行なったことを、「要するに、小中高校での教育活動は不要不急であるとした政策判断である」と評する（金井 2021:3 章 2-2）向きもあるが、ここは素直に子どもを感染から守る趣旨であったと見ておきたい。
- 2 緩和的な特例を内容とする文部科学省通知には以下のものがある。
 - ・「令和2年度における大学等の授業の開始等について（通知）」（令和2年3月24日）
 - ・「新型コロナウイルス感染症への対応に関する免許状更新講習の実施における留意事項及び実施方法の特例等について（通知）」（令和2年3月31日）
 - ・「新型コロナウイルス感染症対策に対応するための令和3年度における遠洋実習の特例の適用方針について（周知）」（令和3年4月6日）
 - ・「小学校及び中学校の教諭の普通免許状授与に係る教育職員免許法の特例等に関する法律施行規則の一部を改正する省令等の施行について（通知）」（令和3年4月13日）
 - ・「大学等における学事日程等の取扱い及び遠隔授業の活用に係るQ&Aの送付について」
 - ・「新型コロナウイルス感染症への対応に関する免許状更新講習の実施方法の特例等の延長及び拡充について（通知）」（令和2年4月28日）
 - ・「新型コロナウイルス感染症への対応に関する免許法認定講習の実施方法の特例について（通知）」（令和2年4月28日）
 - ・「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた学校教育活動等の実施における「学びの保

障」の方向性等について（通知）」（令和2年5月15日）

- ・「新型コロナウイルス感染症の発生又はまん延に伴う更新講習修了期間の特例に関する省令の施行について（通知）」（令和2年7月13日）
- ・「令和2年度に限り特例的に行う介護等体験代替措置等に関するお知らせ」発出日不詳
- ・「大学等における本年度後期や次年度の各授業科目の実施方法に係る留意点について」（令和2年7月27日）
- ・「小学校及び中学校の教諭の普通免許状授与に係る教育職員免許法の特例等に関する法律施行規則の一部を改正する省令等の施行について（通知）」（令和2年8月11日）
- ・「小学校及び中学校の教諭の普通免許状授与に係る教育職員免許法の特例等に関する法律施行規則の一部を改正する省令等の施行について（通知）」（令和2年8月11日）
- ・「令和2年度から令和4年度までの間における小学校学習指導要領、中学校学習指導要領及び高等学校学習指導要領の特例を定める告示並びに特別支援学校小学部・中学部学習指導要領及び特別支援学校高等部学習指導要領の特例を定める告示について（通知）」（令和2年8月13日）
- ・「新型コロナウイルス感染症対策に対応するための令和3年度における遠洋実習の特例の適用方針について（周知）」（令和3年4月6日）
- ・「新型コロナウイルス感染症等により登校できない児童生徒等の出席等の取扱いについて（周知）」令和3年5月18日

【引用文献】

アジア・パシフィック・イニシアティブ（2021）『新型コロナ対応・民間臨時調査会 調査・検証報告書』ディスカヴァー・トゥエンティワン

金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体』ちくま新書

佐々木昌二（2020）「震災緩和通知に関する法的検討」『日本震災復興学会論文集』No.16

田中治（2008）「税法通達の読み方」『税研』138号

NHK（2020）「新型コロナウイルス対策 国民の評価は？」解説アーカイブス 2020.3.10

<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/>

【資料】

以下は、小澤氏提出の発表資料をもとにしたものである。

資料1 新型コロナウイルス感染症に関する区立学校における臨時休校の措置について

1 臨時休校期間

令和2年4月6日（月）から令和2年5月6日（水）まで

2 始業式及び入学式について

始業式の実施については、令和2年4月6日（月）に実施しますので、生徒は8時25分までに登校させてください。当日は、始業式後、短時間で教科書の配布や学級での指導を行った上、10時30分頃までには下校を予定しています。

なお、感染症対策を十分に行ったうえでの実施とします。

入学式については、各家庭に配布しました「令和2年度 区立（小・中）入学式の実施について」に基づき、令和2年4月7日（火）10時より実施いたします。

なお、感染症対策を十分に行ったうえ、時間の短縮、参列者の削減を行い実施します。

資料2 緊急事態宣言発令を捉えた保護者通知（4月6日）

1 学校臨時休校

期間： 4月6日（月）より5月6日（水）まで

※但し、4月6日の始業式、4月7日の入学式は行います。

2 学校行事等の対応

(1) 入学式

4月7日（火）に時間を短縮し、入学生、その保護者、教職員で実施いたします。

(2) 臨時登校日

日時及び対象学年を指定し短時間で行い、健康観察、課題等の配布を行います。

別途通知を配布するとともに、学校HPに掲載いたします。

(3) その他

学校での行事・予定及び部活動は全て中止といたします

その後の状況の変化により、日程等の変更がある場合には学校HPに掲載するとともに、学校メール等でご連絡いたします。

※ 4月6日に入学式の中止が通知される

※ 臨時休校は5月末までに延長される

資料3 緊急事態宣言発令を捉えた学校の対応について（4月8日）

1 【教科書の配布】

4月8日（火）に、新入生の家庭に電話連絡を行い、郵送での配布を希望か9日（木）、10日（金）に来校されるかの選択をいただき、個々の意向に沿い郵送（ゆうパック¥1030、基本手渡しとの確認済み）もしくは学校での配布を行う。

2、3年生は始業式において5教科は配布できている。

2 【課題の配布等】

2、3年生は、WEB教材のアクセス資料のうちID、パスワードはすぐメールを活用し、アクセス方法はホームページを活用。副教材の入手次第、必要な課題は、後日郵送する。

1年生は、教科書配布時にWEB教材のアクセス、ID等のペーパーを配布。副教材の入手次第、必要な課題は、後日郵送する。

3 【教職員の勤務】

在宅の勤務を推奨し、毎週火曜日（14日、21日、28日）には、家庭連絡や課題の郵送等の準備日とする。

- ・日直を1名置き、緊急連絡対応とする。
- ・管理職は、どちらか1名は勤務とする。
- ・緊急等の連絡は、メール配信を活用する。

4 【その他】

- ・5月7日より再開可能の判断が出た場合には、4月30、5月1日を準備等の出勤を予定する。
- ・入学式は、5月8日（金）もしくは5月9日（土）を予定。

資料4 新型コロナウイルス感染症拡大防止に配慮した区立学校の再開予定について（通知）

令和2年5月22日

令和2年5月4日に、緊急事態宣言の期間が延長されたことに伴い、現在、区立学校においては5月31日まで臨時休校としています。5月21日には、42府県で緊急事態宣言が解除され、解除されていない東京都を含む5都道府県についても、政府は専門家の評価を踏まえ、5月25日に改めて判断すると伝えられております。これらの状況を鑑み、現時点での区立学校の再開予定についての考え方を以下の通りに示します。なお、本通知は現時点の状況に基づくものであり、今後、状況の変化に応じて、変更する場合があります。御理解、御協力いただきますようお願いいたします。

記

- ・学校再開日 令和2年6月1日（月）
- ・学校における集団感染の防止について（略）
- ・登校日の設定について
実施期間 令和2年5月25日（月）から5月29日（金）
- ・今後行う入学式の実施について
日程: 令和2年6月2日（火）基準日 会場: 原則、校庭
- ・児童・生徒、教職員の安全を重視した段階的な学校再開について
令和2年6月1日（月）から6月12日（金）

資料5 学校再開における感染防止対策

- (1) 学校環境における感染症対策
 - ア 三密の回避
 - イ 教室及び校舎等の換気
 - ウ 消毒及び手洗いの励行
 - エ 口内の消毒と清掃
- (2) 児童・生徒への健康指導
 - ア 常にマスクの着用と咳エチケットの指導
 - イ 健康観察票し体温チェックと休養
 - ウ 登校時の体温チェック
 - エ 発熱時の対応と校内体制
 - オ 保護者への生徒の健康維持の依頼、
 - カ 「出席停止・忌引等」の扱い
 - カ 給食時の指導
- (3) 教職員及びへの健康指導
- (4) 登下校時の安全確保と感染予防

資料6 学校再開後の授業等の扱いについて

- 1 授業時数の確保及び授業内容の確実な実施
- 2 生徒及び教職員の負担を少なくした上での1の実施
- 3 2学期末までに通常の指導計画と授業時数の実施
- 4 1学期は授業時数の確保と授業内容の確実な実施を優先

- 5 2学期より、既習事項の振り返りを授業計画に含める
- 6 次年度へのカリキュラムの移行は行わない
- 7 道徳の確実な実施
- 8 総合的な時間のまとめ取り等を計画的に実施
- 9 特別活動での指導の時間を確保する

資料7 学校再開時の取り組み

1 6月1日～5日の計画

分散登校・・・午前8:30～11:30 下校11:45、午後13:30～15:20 下校15:40

6/1 午前3年、1年 午後2年 6/2 午前2年、3年 午後1年

6/3 午前1年、2年 午後3年 6/4 午前3年、1年 午後2年

6/5 午前2年、3年 午後1年 6/6 入学式=1年のみ

2 入学式

開式：10：00 閉式：10：30 …… 保護者は1家庭につき原則2名まで

場所：体育館 内容：簡素化した内容で実施、在校生、来賓の参列なし

3 6月8日～9日

全学年午前授業・・・各クラス分割して授業

4 6月10日～13日 (給食開始)

6/10 午前1年、3年 午後2年、3年 6/11 午前1年、3年 午後2年、3年

6/12 午前1年、3年 午後2年、3年 6/13 (土) 午前授業

5 6月15日以降・・・平常授業→教室内のスペースを確保して

資料8 6月1日再開後の日程

1 授業時数の確保について

始業式・終業式日程

1学期・・・終業式=8月8日(土)

2学期・・・始業式=8月24日(水)、終業式=12月25日(金)

3学期・・・始業式=1月8日(金)、終業式=3月25日(木)

卒業式・・・3月19日(金)

定期考査

1回目・・・7月20日(月)～22日(水)

2回目・・・10月1日(木)～2日(金)

3日目・・・11月18日（水）～20日（金）

4回目・・・2月24日（水）～26日（金）

土曜日授業

6月6日＝入学式、6月13日＝午前中、6月27日＝午前中、7月11日＝全日授業、8月8日＝終業式、9月12日＝全日授業、9月26日＝全日授業、10月10日＝全日授業、10月24日＝学芸発表会、11月7日＝全日授業、11月14日＝午前中、11月28日＝午前中、12月12日＝午前中、1月9日＝午前中、2月13日＝午前中、3月13日＝午前中

資料9 学校再開後の学校行事等の実施について

- ・離任式・・・中止
- ・各種学習状況調査等・・・中止
- ・保護者会・・・1学期は中止
- ・職場体験・・・中止
- ・定期健康診断・・・2学期以降に実施
- ・修学旅行・・・3月に延期
- ・校外学習・・・2学期以降に延期
- ・移動教室・・・中止
- ・公開授業・・・1学期、2学期は中止
- ・土曜日授業・・・毎月2回程度（1回は全日授業、1回は半日授業）
- ・朝礼・・・リモートでの実施
- ・生徒総会・・・リモートでの実施
- ・小中連携活動・・・中止
- ・始業式・・・リモートでの実施
- ・避難訓練・・・避難経路の確認
- ・音楽鑑賞教室・・・中止
- ・学芸発表会・・・午後に実施
- ・運動会・・・中止→球技大会などのスポーツ活動に変更し3学期に実施
- ・部活動・・・感染対策を講じて実施

日本における最低賃金の現状と失業への影響¹

山縣 宏寿

はじめに

本稿の課題は、最低賃金と失業に関する先行研究を俯瞰した上で、近年における日本の最低賃金の現状と失業との関係について検討し、また地域別最低賃金制度が惹起しうる問題点について論考を加えることである。

このような課題設定を行う背景としては、次の点を挙げることができる。周知の通り、最低賃金近傍の賃金水準で働く労働者の割合は増加している。図1は厚生労働省が2015年にまとめた最低賃金近傍の労働者の割合を示すものであるが、全国で見れば、2009年では9.2%であった地域別最低賃金×1.15未満の賃金水準で働く労働者の割合は、2014年には13.4%に増加している²。こうした現象は長崎県を除く、全ての都道府県で認められ、最も当該割合が大きい沖縄県では、2014年時点において21.7%の労働者が最低賃金近傍の賃金水準で働いている。

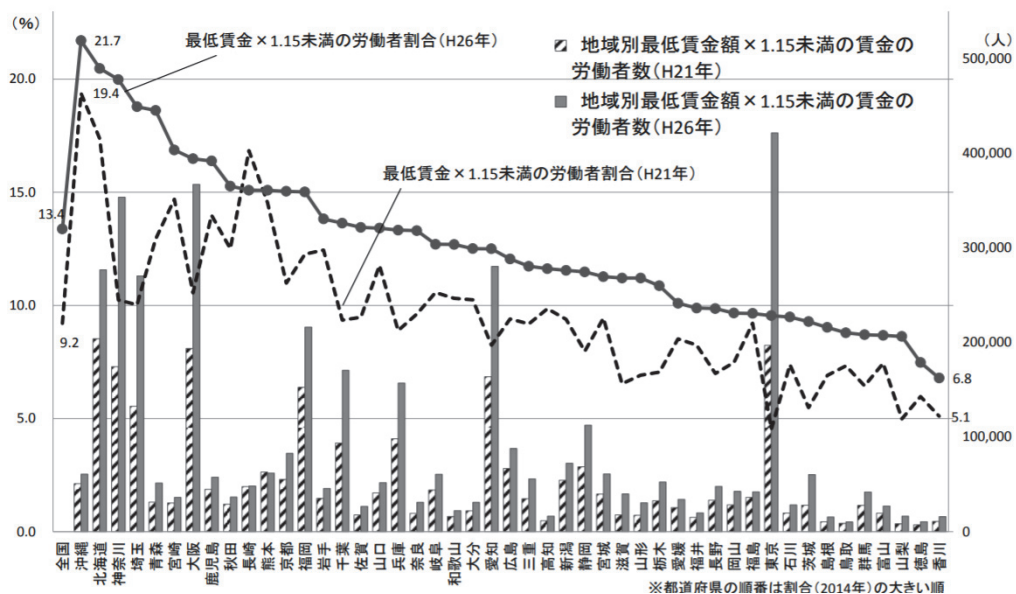
また最低賃金近傍の賃金水準で働く労働者の増加は、特に都市部で顕著であることが確認できる。東京都では2009年時点において20万人弱であった最低賃金近傍の労働者数は、2014年には40万人を超え、実数で見ればほぼ倍増している。同様に他の都市部についても把握しておけば、大阪府では約20万人（2009年）から、40万人弱（2014年）に増加し、神奈川県でも20万人弱（2009年）から約35万人（2014年）に増加している。

次に、このような実態を性別・年齢階級別に把握しておくことしよう（図2）。図2は、同じく厚生労働省が、2009年及び2014年の2時点での最低賃金近傍の労働者の割合を、性別・年齢階級別にまとめたものである。地域別最低賃金×1.15未満の賃金水準で働く労働者は、年齢階級別の割合で見れば15歳から19歳までが最も高く、2009年では40.4%だった割合は、54.4%に増加している。また図2から明らかのように、ある特定の年齢階級では最低賃金近傍の労働者の数が減り、他の年齢階級では増加し、その総体として最低賃金近傍の労働者の割合が増加しているのではなく、全ての年齢階級において最低賃金近傍の労働者が増加していることが確認できる。

¹ 本稿は、筆者が2021年3月25日に衆議院第一議員会館で行った最低賃金に関する講演の内容を適宜、加筆・修正を行い、論稿としてまとめたものである。

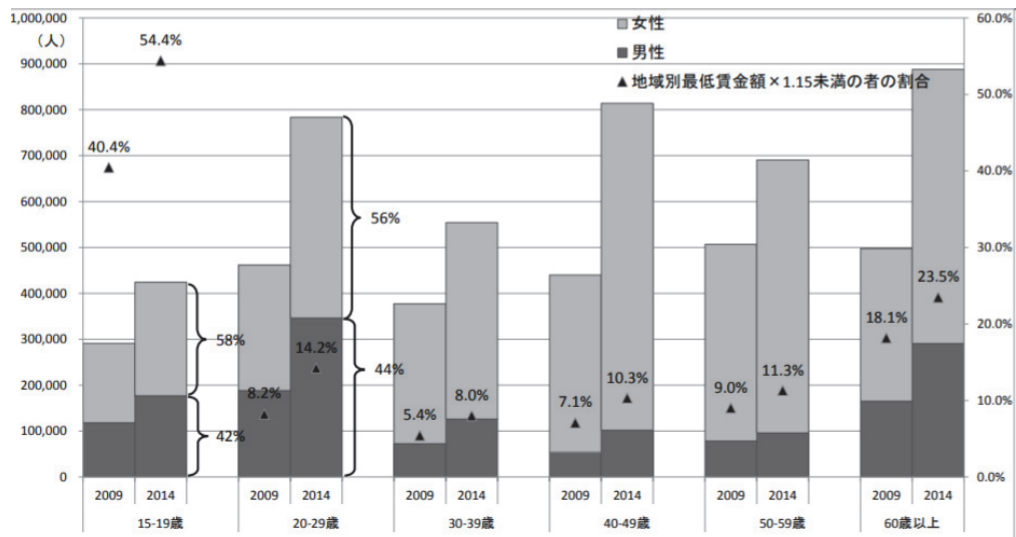
² 最低賃金近傍で働く労働者の割合は、最低賃金上昇することで、原理的にその割合が高まるよう作用する点については留意が必要である。ただし、2014年の最低賃金（全国加重平均）は780円であり、2009年の最低賃金（全国加重平均）は713円であり、その差は67円である。なお、最低賃金（全国加重平均）の推移については、例えば内閣官房全世代型社会保障検討室（2020）などを参照されたい。

図1 都道府県別最低賃金近傍の労働者の割合



出典：厚生労働省（2015）「最低賃金近傍の労働者の実態について」より転記

図2 性別・年齢階級別最低賃金近傍の労働者の割合



出典：厚生労働省（2015）「最低賃金近傍の労働者の実態について」より転記

実数で見れば、20歳から29歳の年齢階級では約45万人（2009年）から80万人弱（2014年）に増加し、40歳から49歳では約45万人（2009年）から約80万人（2014年）に増えている。60歳以上の年齢階級では、やはり約50万人（2009年）であった最低賃金近傍の労働者の数は、90万人弱（2014年）になっている。

さらに特徴的であるのは、男性と女性との間で最低賃金近傍で働く労働者数の増加に、一定の相違が認められる点である。2009年、2014年のいずれの年齢階級においても、最低賃金近傍の労働者の割合は、例外なく女性が男性を上回っている。注目すべきは、もともと2009年において最低賃金近傍の労働者の割合が高かった女性労働者の増加が、男性労働者の増加に比べて顕著である点である。特に40歳から49歳の年齢階級ではその増加が男性に比べ突出している。全体として、もともと最低賃金近傍の労働者が多かった女性労働者に対して、相対的に男性に比してさらなる増加となって拍車がかかっていることが把握できる。

それでは、このような最低賃金はどのような水準にあると位置づけることができるのであろうか。今、労働基準法の定める法定労働時間の定め³から、仮に月平均所定労働時間を173.8時間⁴とし、2019年の最低賃金901円（加重平均）を用いて、この条件の下での月収、及び年収を計算すれば、月収は15万6593円となり、また年収は187万9125円となる。これらの数値と、中澤（2018）でマーケット・バスケット方式により算出された各地域における最低生計費⁵とを照応させておくこととしよう。

表1は、中澤（2018）が示している各地域における25歳単身者モデルの最低生計費をまとめたものである。表1には、比較的地方の地域、都市部の双方が含まれているが、表中の最低生計費は約21万円から25万円弱の範囲にあることがわかる。先に計算した月平均所定労働時間を173.8時間、最低賃金901円（2019年加重平均）とし、そのもとでの月収15万6593円と比較すれば、ひと月当たり約6～8万円ほど、その水準に達していないこととなる。

念のため、計算上、使用している月平均所定労働時間173.8時間の性格について付言すれば、当該月平均所定労働時間は法定労働時間と所定内労働時間が一致している水準、すなわち労働基準法上、法定労働時間の上限の水準にあたる。25歳単身者モデルであっても、それらの時間を全て労働に費やしてもなお、最低生計費に及ばないということになる。

筆者が強調するまでもなく、最低賃金法は「賃金の低廉な労働者について、賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、もつて、労働者の生活の安定」等に資すること

³ 詳細については、労働基準法第32条第1項、及び第2項を参照されたい。

⁴ 具体的な算出方法は、次の通りとなる。 $365日（1年）\div 7日（1週間）\times 40時間/12か月 = 173.80952\dots$ 小数点第2位以下四捨五入により算出

⁵ なお、中澤氏が算出した各種の最低生計費試算結果は、2019年4月11日に衆議院第一議員会館で行われた自民党最低賃金一元化推進議員連盟第4回総会においても、同氏から説明、示されている。

表1 ひと月当たりの地域別最低生計費（25歳単身者モデル）

地域	最低生計費（円）	地域	最低生計費（円）
北海道札幌市	224,983	埼玉県さいたま市	241,879
青森県青森市	216,083	静岡県静岡市	246,659
秋田県秋田市	216,944	新潟県新潟市	243,525
岩手県盛岡市	228,664	愛知県名古屋市	226,945
山形県山形市	220,284	大阪府堺市	211,343
宮城県仙台市	221,091	高知県高知市	232,204
福島県福島市	221,972	長崎県大村市	225,654

出典：中澤秀一（2018）「全国チェーン店時給調査」『労働総研クォーターリー』No.109 から一部抜粋の上、転記

を目的としている⁶。地域別最低生計費に届かない最低賃金のあり方は、同法の目的に照らし十分な水準にあると評価するには、異論を挟む余地を残していると言わざるを得ない。また日本において、そもそも最低賃金は、これまで貧困対策として積極的に位置づけられず、貧困対策として有効な政策ではないとする見解も示されてきた⁷。

多言を要すまでもなく、近年のコロナ禍のもと生活困窮者は増加し、生活をする上での困難さは増していることは既知の事実である。本稿は、このような状況の下、日本における最低賃金制度の状況、その特徴について明らかにすると共に、特に最低賃金と失業に係る問題について焦点を当て、研究史上の議論と照応させる。そして現状における最低賃金の問題、課題についてあらためて問い直すものである。

以下、本稿の構成について、その概略を示せば、次の通りである。第1節では、最低賃金と失業に関する先行研究を整理し、海外、及び日本の双方において、見解を異とする相反する議論が展開されてきていることを明らかにする。第2節では、日本の最低賃金の状況について、あらためて確認し、国際比較の視点を交え、その特質、状況を確認する。その上で近年における最低賃金の上昇が失業者数の増加と結びついているのか、検討を行う。それに続く第3節では、2000年以降における最低賃金の増加のもと、地域別最低賃金の地域間格差の推移を明らかにし、地域別最低賃金の地域間格差が結果としてどのような問題を引き起こす可能性があるの

⁶ 詳細については、最低賃金法第1条を参照されたい。

⁷ 例えば川口・森（2009）では、「最低賃金労働者は必ずしも貧困家計に属しているわけではないことに注意しなければならない」とし、「最低賃金の引き上げは 貧困世帯を効率的にターゲットしていない点で有効な貧困削減策とはいえない」と述べている（52頁）。また同様に大竹（2013）は「最低賃金水準で働いている労働者の多くは、500万円以上の世帯所得がある世帯における世帯主以外の労働者である。つまり、最低賃金は、貧困対策としては、あまり有効でない政策である」との見解を示している（16頁）。

か検討する。そして第4節では、本稿での議論を小括し、本稿に残された課題等について言及を行う。

1. 最低賃金と失業に関する議論⁸

本節では、最低賃金と失業に関し、研究史上で蓄積されてきた議論について確認しよう。本稿において最低賃金について論ずるにあたり、失業の問題を取り上げるのは、言わずもがな同点が最低賃金をどのように把握するかに係る重要な論点であると同時に、最低賃金の役割を限定的なものとするべきとする議論の根幹の1つをなす論点であるからである。

周知の通り、経済学において最低賃金は、市場が機能している状況のもとでは雇用を縮減させる、ないし失業者を増加させるように作用するとの見解が示され (Stigler, 1946)、社会にとって必ずしも望ましいものではないとする議論が、受け入れられてきたとあって差し支えないであろう。

このような見解が示されて以降、Stigler (1946) の主張と軌を一にする論稿が研究史上に蓄積されてきた。例えば Brown et al. (1982) は、主として 1960 年代を分析の対象とし、最低賃金の上昇が、雇用を縮減させ、失業率を上昇させるとの結論を導き出していることは広く知られている。また Neumark and Wascher (1992) も、最低賃金が雇用に対して負のインパクトを与えるとの結論を示している。

こうした最低賃金が雇用・失業に対してネガティブな影響を与えるとする議論の潮流は、日本の研究史においても認められる。川口・森 (2003) は『就業構造基本調査』(1982年、2002年⁹)を用いて分析を行い、その結果として「最低賃金の上昇は10代男性労働者と中年既婚女性の雇用を減少させること」(52頁)を明らかにしている¹⁰。さらに川口・森 (2013) では、『賃金構造基本統計調査』などの統計資料を活用し、2007年、2010年¹¹について分析を行い、16歳から19歳男女の就業率は、最低賃金が10%上がることで、5.25ポイント低下するとして、最低賃金の上昇が若年雇用に対して負のインパクトを与えることを示している (22頁)。

⁸ 最低賃金と失業に関する議論を整理している最近のペーパーとしては、伊藤 (2021) が挙げられる。筆者も伊藤 (2021) を参照している。

⁹ 参考までに、1982年は一般的に1986年から始まったと言われるバブル経済の4年前に相当し、2002年は、バブル経済崩壊後、2002年から始まるとされている「いざなぎ景気」の1年目にあたる。この点については比較的重要な論点を含んでいる可能性がある。

¹⁰ 同点について、川口・森 (2009) は、「ただし、10代男性労働者、中年既婚女性に対する影響についてはともにその影響は小さかった。これは分析期間の最低賃金の水準が比較的低く、最低賃金引き上げの影響を受ける労働者の割合が低いことに起因している」との指摘も行っている (52頁)。

¹¹ 川口・森 (2013) において分析の対象としている年について付言すれば、2007年はいわゆるリーマン・ショックが発生した2008年の前年にあたり、好景気とされている時期に重なる。他方、2010年は、2012年を景気の低迷期の底として、そこから始まる好景気の2年前ということになる。

このような見解に対して、研究史上では、最低賃金の上昇は失業者の増加を伴わない、あるいは最低賃金による雇用喪失効果は認められないとする研究も他方で展開されてきた。以下ではそれらの研究について、やや詳細に内容を確認していくこととしよう。

最低賃金の上昇が雇用喪失に結びつかないとする研究として、例えば Card (1992) を挙げることができる。Card (1992) は、1990 年 4 月に行われた連邦最低賃金の引き上げに焦点を当て、当該賃金引き上げにより最も影響を受ける労働者層について分析を行っている。その結果として、最低賃金の上昇と雇用量の減少との間に関連性を認めることはできなかったとしている¹²。

またこのような議論を展開している代表的な論稿の一つとして、Card and Krueger (1994) を取り上げることに異論はないであろう¹³。Card and Krueger (1994) は、1992 年に最低賃金を 4.25 \$ から 5.05 \$ に引き上げたニュージャージー州と、最低賃金を 4.25 \$ のままとし、最低賃金の引き上げを行わなかったペンシルバニア州における雇用量の変化を比較し、分析を行ったものである。分析の結果、Card and Krueger (1994) によれば、最低賃金の上昇は雇用の縮減を伴わず、それどころか雇用量の増加さえ認められることができるとしている¹⁴。

日本の研究史に目を転じれば、海外の研究動向と同様に、最低賃金の導入、あるいはその上昇は、雇用に対して負の影響を与えないとする研究成果も示されてきた。田口 (2000) は、1999 年におけるイギリスの全国最低賃金制度の導入に焦点を当て、全国統計局 (ONS) の資料を用いて分析を行ったものである。田口 (2000) は、分析により「低賃金業種の多いサービス部門も含めて、製造業を除くイギリス産業全体で雇用数は増加している」点を明らかにし、具体的には「イギリス産業全体の雇用者数は、1998 年 6 月の 2750 万 8000 人から 1999 年 6 月までの 1 年間に 23 万 9000 人 (0.9%増) 増加して、2774 万 7000 人となっている」点を強調している。また雇用増加の要因として「低賃金業種の多い流通業およびホテル・レストラン業 (6 万 4000 人増、1.6%増)、金融業 (16 万 5000 人増、3.3%増) などのサービス業部門 (サービス業全体では 45 万 4000 人増、2.2%増) の雇用が大きく伸びたためである」との指摘を行っている。

同様に、山口 (2017) は、『賃金構造基本統計調査』(2008 年～2011 年) のデータを用いて、最低賃金の上昇が雇用に対してどのような影響を与えるかについて分析を行っている。分析の結果として、「最低賃金の引き上げが雇用に対して統計的に有意な影響を与えなかった」とし、

¹² 端的には、Card (1992) は、“there is no evidence that the rise in the minimum wage significantly lowered teenage employment rates” p.36 と述べている。

¹³ 同論文の著者の一人、David Card は、2021 年のノーベル経済学賞を受賞している。

¹⁴ Card and Krueger (1993), NBER Working Paper, No.4509 で確認すれば、次の通り、指摘を行っている。“we find no evidence that the rise in New Jersey’s minimum wage reduced employment at fast food restaurants in the state. Regardless of whether we compare stores in New Jersey that were affected by the \$5.05 minimum to stores in eastern Pennsylvania (where the minimum wage was constant at \$4.25 per hour) or to stores in New Jersey that were initially paying \$5.00 per hour or more (and were essentially unaffected by the new law), we find that the increase in the minimum wage slightly increased employment. pp34-35 (引用箇所中ボールド：筆者)

さらに、「最低賃金の引き上げは、女性、非正規労働者、短時間労働者のそれぞれの雇用量に有意な影響を与えなかった」ことを析出している（137頁）。山口（2017）は、それらに加え、「最低賃金の引き上げは、事業所の平均賃金と最下位賃金に対して、統計的に強く有意な正の影響を与え」、「短時間労働者の平均賃金に対しては、統計的に強く有意な正の影響を与えたこと」を確認している。

以上、これまで最低賃金と失業、雇用の縮減に係る研究史上の議論を概観してきたが、当該問題に係る研究史上の知見、並びにその特徴として、差し当たり、次のように述べて許されるであろう。すなわち、経済学ではこれまで最低賃金の導入、あるいはその上昇は、失業者の増加や雇用の縮減を社会にもたらし、必ずしも社会にとって望ましいものとして把握されてこなかった経緯が認められる。そして実際、研究史においても、Stigler（1946）以降、最低賃金が雇用に負のインパクトを与えるとする研究成果が蓄積されてきた。しかしながら、特に1990年代以降、そうした最低賃金に対する把握にある種の疑念が生じ、研究史上において、最低賃金の雇用喪失効果は認められないとする研究が発展してきている¹⁵。そのような研究動向は、日本においても確認することができる。

最低賃金と失業、雇用の縮減に係る問題は、研究史において長らく議論が行われてきたが、同問題は、いまなお論じ続け、検討する余地を少なからず残している問題であると言える。本稿は、そのような理解から、コロナ禍を念頭におき、近年における日本の最低賃金の動向並びにその特徴について把握すると共に、失業者の増減との関係を確認する。その上で、現状における最低賃金の問題が、どのような問題を引き起こしうるのか、問題提起を行うものである。

2. 日本における最低賃金

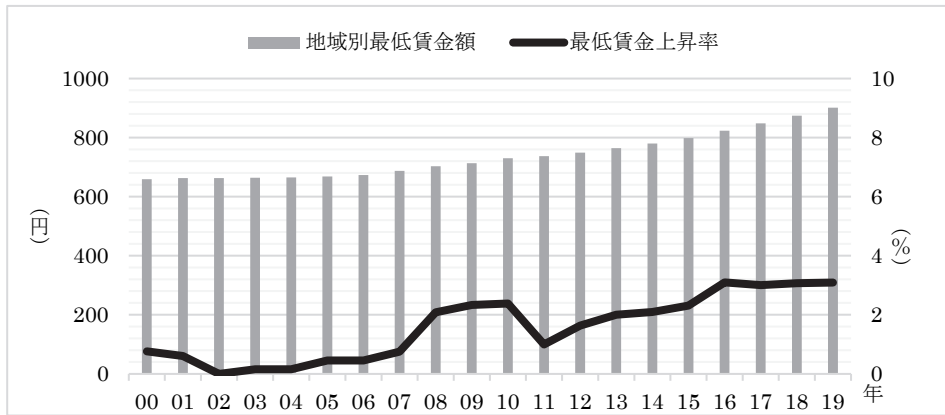
2-1 近年における最低賃金の状況

既述の通り、最低生計費並びに最低賃金法の目的に照らし、現状における最低賃金の水準は不十分であるが、地域別最低賃金が特に2000年代以降、一定程度上がってきていることもまた事実である。まず議論の前提として、日本における2000年以降の最低賃金の上昇について確認していくこととしよう。

図3は、2000年以降の地域別最低賃金（加重平均）（以下、地域別最低賃金）及びその上昇率の推移をまとめたものである。2000年時点における地域別最低賃金は、659円であったが、そ

¹⁵ 直近における海外の研究動向について言及しておけば、Doruk Cengiz, Arindrajit Dube, Attila Lindner, Ben Zipperer（2019）が、最低賃金の上昇による雇用の縮減は生じなかったとする研究成果を示し、注目を集めている。同論文では、“we find no evidence for employment changes at or more than \$4 above the minimum wage.”などの指摘が行われている。

図3 地域別最低賃金（加重平均）と上昇率の推移

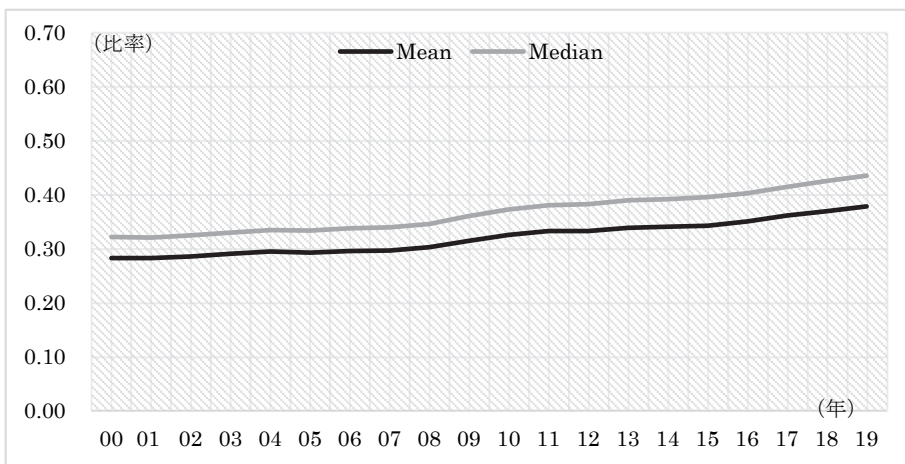


出典：厚生労働省「地域別最低賃金改定状況」（各年）より筆者作成

その後 2000 年～2007 年までの間、上昇率は 0～0.75%に留まり、2007 年時点において 687 円であった。しかしその後、地域別最低賃金の上昇率は 2011 年では 0.99%、2012 年には 1.63%と低調な年はあったものの、2008 年から 2019 年にかけて、両年を除き、2%から 3.1%の上昇率であった。その結果、2019 年においては 901 円となり、2000 年から 2019 年の過去 20 年間で、242 円ほど改善してきてはいる。

このことを、フルタイムで働く労働者の賃金に対する最低賃金の水準の推移から、確認しておくこととしよう（図4）。図4はフルタイムで働く労働者の賃金を1とし、それに対する最低

図4 Minimum relative to average wages of full-time worker

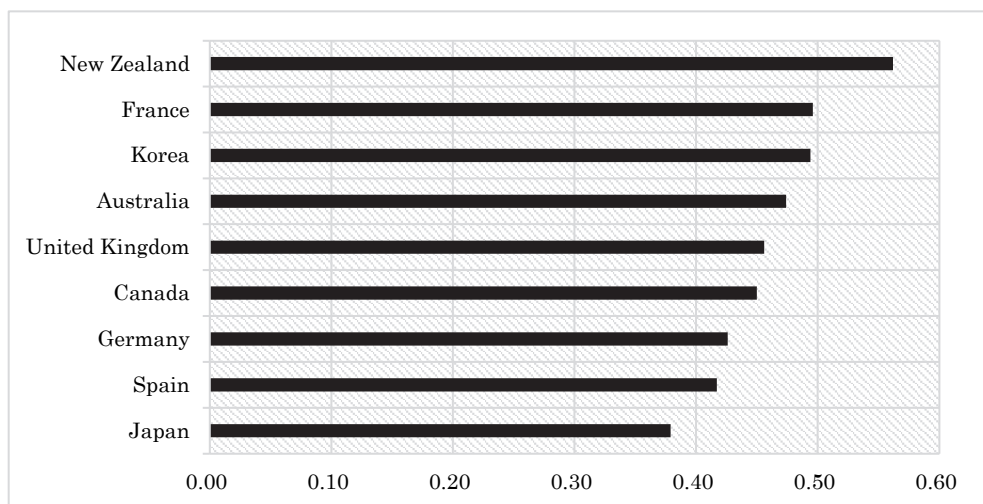


出典：OECD stat から筆者作成

賃金の水準（比率）を縦軸にとり、横軸を年をとって、時系列でその推移を示したものである。図4中、平均値と中央値を確認すれば、フルタイムで働く労働者の賃金に対する最低賃金の比率は、中央値が平均値を上回っており、平均値、中央値ともにその比率は2000年～2019年の間、上昇してきていることが把握できる。平均値で見れば、2000年時点において0.28の水準であった同比率は、毎年約0.01ポイントから0.02ポイントの緩やかなペースであるが上昇し、2019年には0.38の比率となっている。中央値で見れば、2000年時点に0.32の水準であったフルタイムで働く労働者の賃金に対する最低賃金の比率は、年によってその比率を落とすケースも見られるものの、2005年を除く全ての年でその比率を上げており、2019年に同比率は0.44となっている。2000年から2019年までの20年間に於いて、平均値で見れば、0.1ポイント、中央値で見れば0.12ポイント改善していることとなる。

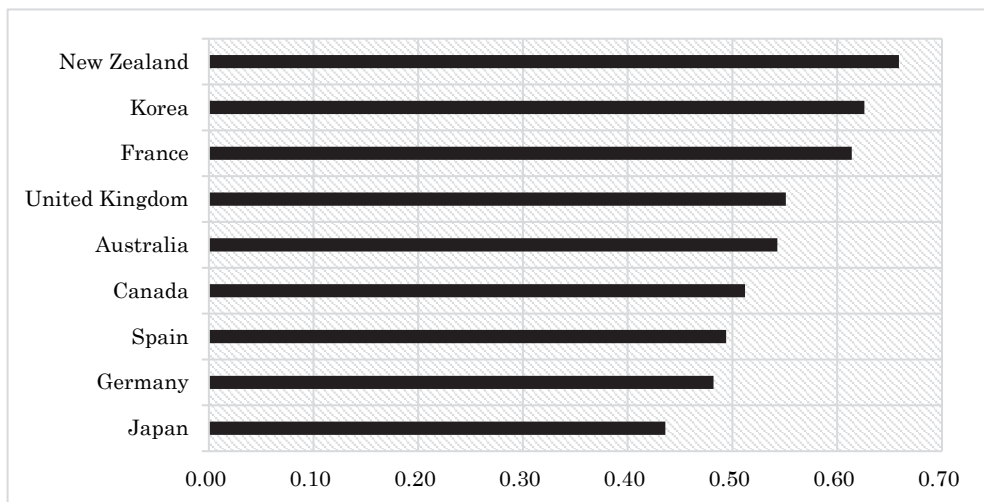
それでは、日本におけるこのような最低賃金の水準は、国際的にみてどのような水準にあるものとして位置づけることができるのであろうか。同点について確認するために、図5、及び図6を参照しておくこととしたい。図5、図6は、2019年時点におけるフルタイムで働く労働者の賃金に対する最低賃金の水準の程度を、平均値（図5）、中央値（図6）にて、国際比較したものである。比較の対象は、差し当たりニュージーランド、フランス、韓国、オーストラリア、イギリス、カナダ、ドイツ、スペインなどのいわゆる先進諸国としている。前述の通り、日本では2000年から2019年の間、最低賃金は上昇してきてはいるが、図5、図6が示すように、日本におけるフルタイムで働く労働者の賃金に対する最低賃金の比率は、国際的に見れば、

図5 最低賃金の水準の国際比較（平均）（2019年）



出典：OECD stat から筆者作成

図 6 最低賃金の水準の国際比較（中央値）（2019 年）



出典：OECD stat から筆者作成

それでもなお高い水準とはなっていない。

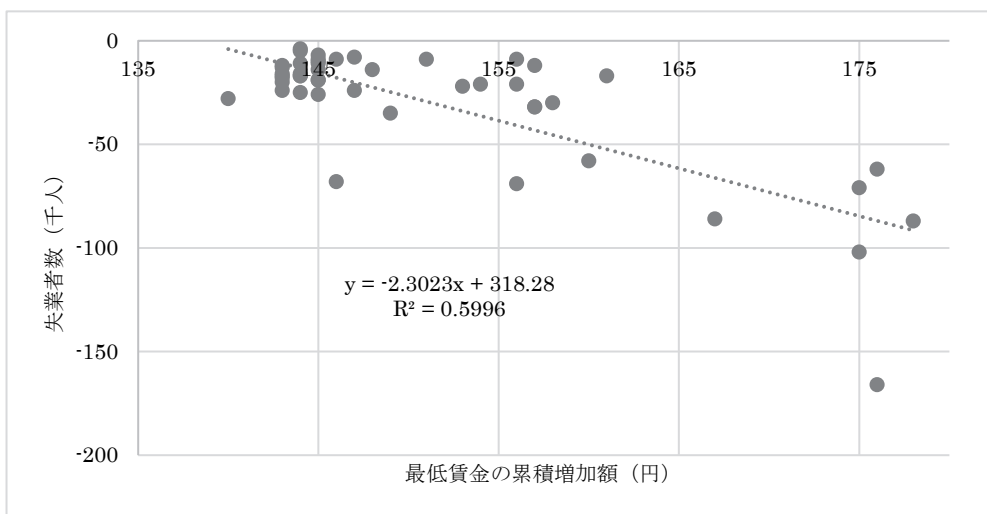
当該比率について概観すれば、平均値では、ニュージーランドの比率は比較的高く 0.56 となっており、フランスも約 0.5 の水準にあり、また韓国もほぼ同水準の 0.49 となっている。オーストラリア、イギリス、カナダの比率は、各々、0.47、0.46、0.45 であり、ドイツは 0.43、スペインは 0.42 で、いずれも 0.4 を超えている。日本の同比率は 0.38 であり、相対的に低い水準にある。

他方、中央値で見れば、平均値とは順位を若干異とするが、ニュージーランドは 0.66 の水準にあり、韓国、フランスは各々 0.63、0.61 となり、いずれも 0.6 を超える値である。以下、イギリスが 0.55、オーストラリアが 0.54、カナダが 0.51 の割合となっており、スペインは 0.49、ドイツは 0.48 である。それに比して日本は 0.44 であり、中央値で見ても国際比較上高い数値とは言い難い状況にある。

2-2 日本における最低賃金の上昇と失業の関係（2011 年～2019 年）

以上、2000 年～2019 年における日本の最低賃金の上昇について確認すると共に、2019 年時点における最低賃金の水準について国際比較を行ってきた。これまで検討してきた点を端的に述べれば、日本の最低賃金は、上昇率で見れば特に 2008 年以降、上昇してきてはいるが、地域

図7 最低賃金の増加と失業者（2011年、2019年）



出典：厚生労働省「地域別最低賃金改定状況」（各年）、および総務省「労働力調査」（各年）より筆者作成

別最低生計費の水準には至っておらず、国際比較の観点からも、いまなお相対的に高い水準にはないと言うことができよう¹⁶。

日本における最低賃金の水準は、そのような状況にあることを確認した上で、実際問題、最低賃金の上昇は、失業に対してどのように作用しているのか、以下、検討を加えておくこととしよう。

分析の方法は次の通りである。各都道府県において2011年を起点として2019年における失業者数の増減をとる¹⁷。一方で同様に各都道府県において2010年から2019年にかけて最低賃金がどの程度増加したのか、その累積増加額を数値として扱う。先に確認した最低賃金の上昇は、失業者数を増加させるという議論に従えば、それら二つの変数の間には、正の相関関係、すなわち最低賃金の累積増加額が高い都道府県であれば、失業者数は増加し、最低賃金の累積増加額が低い都道府県であれば、失業者数は相対的に少ない関係が認められることが想定される。

¹⁶ 若干、付言すれば、日本の最低賃金の水準が、ただ単純に国際的にみて他国の水準に到達すればいいという問題ではなく、日本の場合には、さらに加味すべき論点が有り得る。例えば、エスピン・アンデルセンは、「商品化」、「脱商品化」という概念を用いて、その国がどの程度、「商品化」された社会であるのか、否かについて検討を行っているが、それによれば日本社会は「脱商品化」が進んだ社会とは言い難い。「脱商品化」されていない財・サービスとしては教育などを挙げて差し支えないであろう。同点については別稿であらためて検討を行いたい。

¹⁷ 総務省「労働力調査」の都道府県別完全失業者（モデル推計値）年平均のデータを使用している。

図7は、そのような方法で、厚生労働省「地域別最低賃金改定状況」（各年）と総務省「労働力調査」（各年）を用い、分析を行ったものである。図7中、横軸が2011年から2019年にかけての最低賃金の累積増加額であり、縦軸に失業者の増減数（単位:1000人）をとったものである。それらの軸のもとで、まず全ての都道府県を対象に散布図にプロットし、回帰直線を描くと共に、決定係数等を算出した。分析の結果、1%水準で有意（1.71E-10）となり、決定係数は0.5996が得られた。

図7において強調すべき点は、端的には次の2点である。第一に、各都道府県における失業者の増減数と最低賃金の累積増加額は、正の相関関係になっていない。第二に、都道府県別失業者の増減数と最低賃金の累積増加額は無相関ではなく、負の相関関係になっているということである。繰り返して述べているように研究史上において、一方では最低賃金の増加は、失業者の増加を招くとする議論が行われてきたわけであるが、2011年を起点に2019年までの数値で分析をすれば、むしろ逆の現象が生じている。すなわち最低賃金の上昇幅が大きい都道府県で失業者数が減っている現象を認めることができる¹⁸。なお、失業者数の減少幅が大きい都道府県を列挙しておけば、図7中、東京都の失業者数は、約16万6000人減、神奈川県が約10万2000人減であり、次いで大阪府の失業者数が約8万7000人減、そして埼玉県で8万6000人減となっている。

図7が示唆するように、このことは、最低賃金の上昇を単純に雇用の縮減、失業者数の増加に結び付けるのではなく、さらにその動向に分け入り、その詳細をさらに精査する必要性を研究史上に投げかけるものと言ってよいであろう¹⁹。

3. 地域別最低賃金の問題点

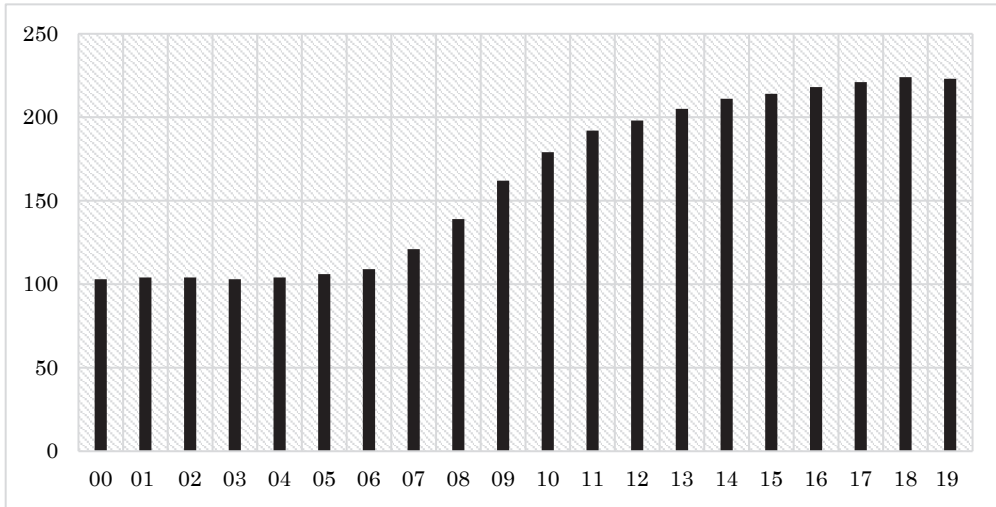
3-1 地域別最低賃金の地域間格差

以上、これまで最低賃金の上昇と失業者の関係について検討を行ってきたが、本稿における最後の論点として地域別最低賃金制度の問題を取り上げておくこととしたい。筆者が指摘するまでもなく、日本の最低賃金は、地域別最低賃金制度が採用され、日本の広いとは言いがたい国

¹⁸ なお、別稿で、詳細について論じることとしたいが、同様の手法で、2015年を起点として2019年の数値で分析を行ったもの、また2017年を起点として2019年の数値で分析を行った結果として、基本的に同様の結果が得られている。

¹⁹ 言うまでもないことであるが、本稿において全体的な傾向として最低賃金の累積増加額と失業者数の増減は、負の相関関係にあると言った場合、例えば雇用形態、労働者の属性等に基づき細分化した領域において、言わば相似形のように全て同じ現象が生じているということを主張するものではない。全体的な傾向のもと、個別の領域では別の現象が起こっている可能性はあり、それらの総体として全体像がある点には留意が必要である。その意味で、細分化したデータに基づいて検討する必要性が研究史上になお残されている。

図8 地域別最低賃金の地域間格差



出典：厚生労働省「地域別最低賃金改定状況」（各年）より筆者作成

土において、47都道府県別に地域別最低賃金が設定されている状況にある。2000年以降における最低賃金の上昇については既に確認を行ったが、それではこの間、地域別最低賃金が増加する中で、その地域間格差はどのように変化してきたのか、本節の議論の前提として概観しておくこととしたい。

図8は、地域別最低賃金の地域間格差(当該年における地域別最低賃金の最高額－最低額)の推移を時系列でまとめたものである。2000年時点において、地域別最低賃金の地域間格差は103円の水準にあり、2006年までの間、それらの格差に大きな変化は見られない。既述の通り、地域別最低賃金の上昇率は2008年から、それまでとは異なる伸び率が認められるが、地域別最低賃金の地域間格差は、それとほぼ同時期の2007年ないし2008年頃から、特に拡大傾向にあることが確認できる。具体的には、2006年時点では109円であった地域別最低賃金の地域間格差は、翌2007年には121円となり、2019年には223円の状況となっている。2000年を起点にすれば地域間格差は、2019年までの20年間で120円の格差が広がっていることとなる。

3-2 地域別最低賃金の地域間格差の拡大と人口流出

それでは、このような地域別最低賃金における地域間格差の広がりは、どのような問題を内包するもの、あるいは今後、どのような問題を生じさせるものとして把握できるのか、検討しておくこととしたい。

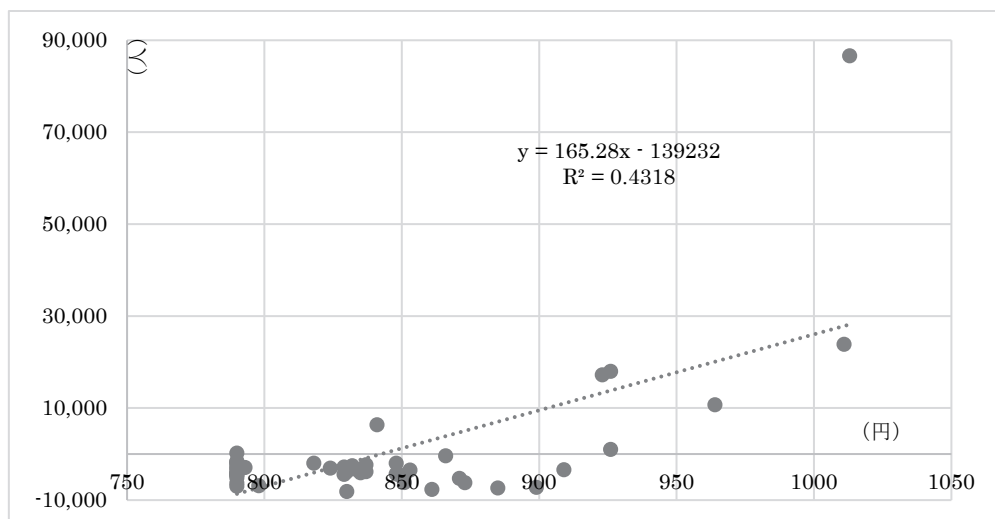
この問題について、照応させることとしたい論点は、例えば次のような論点である。2014年

9月の閣議決定後、まち・ひと・しごと創生本部が発足した。同本部は「人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生できるよう」²⁰ 内閣に設置された組織である。同組織は、各種の文書を示し、「総合戦略」をまとめているが、まち・ひと・しごと創生本部（2020）では、「日本全体として人口減少が進行し、特に、地方において労働力人口の減少、消費市場の縮小が懸念される」としている（38頁）。またそれとあわせて、「多くの若者が大都市圏で就職している中、地方においては深刻な人口流出や少子高齢化に直面しており、特に、中小企業等において、担い手確保が喫緊の課題となっていることを踏まえると、地方において安心して働ける環境を整えることが重要である」との指摘を行っている（46頁）。今日における少子高齢化の状況の下、重要な指摘として把握することができよう。

しかし他方で、日本では、他国のように農村部から都市部への移動の制限は基本的になく、また交通インフラが整備されていることを勘案すれば、人の移動が比較的容易であると想定することができる。このような状況のもと、地域別最低賃金の地域間格差が広がれば、相対的に地域別最低賃金が高い地域に人が集まり、地域別最低賃金が低い地方では人口が流出する方向で作用することが考えられ得る。

図9は同点を検証するために、地域別最低賃金（2019年）を横軸にとり、縦軸を各都道府県

図9 地域別最低賃金と都道府県別転入超過数



出典：厚生労働省「地域別最低賃金改定状況」（2019年）、及び総務省(2019)「住民基本台帳人口移動報告」から筆者作成

²⁰ 内閣府（2014）

における 2019 年の転入超過数（転入者数－転出者数）として、各都道府県のデータを散布図にて示したものである。それらの散布図から回帰直線式を求め、決定係数を示すと図 9 の通りとなる。有意確率は 1%水準で有意（5.26E-07）である。図 9 から明らかなように、全体の傾向として地域別最低賃金が相対的に高い都道府県では、超過転入数が多く、地域別最低賃金が高い地域では、転出数が転入数を上回る傾向を読み取ることができる²¹。すなわち地域別最低賃金の地域間格差拡大は、地方などの最低賃金が比較的低い地域では、人口の流出に作用する可能性があり、地方にとって望ましくない影響を与えている可能性がある。

先に確認したまち・ひと・しごと創生本部（2020）は、地方における「深刻な人口流出」に対し懸念を示し、「地方において安心して働ける環境を整えること」の重要性を強調するものであった。当該論点に照らし、地域別最低賃金の地域間格差拡大の問題は、政策としての整合性を担保する意味でも、複眼的に引き続き検証していくことの必要性を示すものとして把握できる。

4. 小括

本稿は、「最低賃金と失業に関する先行研究を俯瞰した上で、近年における日本の最低賃金の現状と失業との関係について検討し、また地域別最低賃金制度が惹起しうる問題点について論考を加えること」を目的とするものであった。

本稿で検討を行ってきた主要な論点について、あらためて小括すれば、次の通りである。第一に、最低賃金と失業に係る先行研究について述べれば、最低賃金と失業について、長らく研究史上で議論が行われてきたが、そのなかで最低賃金の上昇は失業の増加をもたらすとして、社会的に必ずしも望ましいものではないとの見解が示されてきた。しかしながら主として 1990 年代以降、最低賃金に雇用喪失効果は認められない、あるいは失業の増加を伴わないという議論が国内外で展開されてきている。今なお、研究史上で最低賃金と失業の問題は、議論が分かれる点であり、実証研究を含めさらに論考を加え、研究史上の空隙を埋める必要がある。

第二に、2011 年を起点にとり、2019 年までの最低賃金の累積増加額と失業者数の増減数について分析を行った結果、両者の関係は正の相関関係、あるいは無相関の関係ではなく、負の相関関係、すなわちこの間における最低賃金の累積増加額が高い都道府県であればあるほど、失業者数は減じている傾向を認めることができた。

第三に、近年、地域別最低賃金の地域間格差は拡大してきたが、2019 年における最低賃金、

²¹ 詳細については、別稿で論じることとしたいが、転入超過数を男女別に検討を行えば、男性よりも女性の方が転入超過数への影響が大きい可能性がある。

及び各都道府県の転入超過数との関係を確認すれば、相対的に最低賃金が高い都道府県において転入超過数の増となり、相対的に最低賃金が高い地域では転出超過となっている傾向を確認することができた。このような問題は、いわゆる「地方創生」にも影響を与える問題であり、それらの問題に係る政策上の整合性の観点からも、地域別最低賃金の地域格差問題を取り上げていく必要がある。

一方で、無論のことながら本稿において議論の俎上にのせることのできなかった論点、あるいは分析の余地を残す諸点もある。本稿を終えるにあたり、それらの諸点について、差し当たり次の2点について言及しておくこととしたい。

第一に、最低賃金の上昇と中小企業問題である。この問題については、中小企業の生産性の低さを指摘し、企業の統廃合を進めることの必要性を強調する議論も見られる²²。確かに研究史において、最低賃金について取り上げる際、競争力を有さない中小企業の淘汰を通じて、産業構造の高度化を強調する論者もいる。しかしながら、日本の場合には、経済の二重構造問題があり、果たしてそもそも中小企業の生産性は本当に低いのかという論点の立て方も可能で有り得る²³。いずれにせよ、同点については重要な問題ではあるものの、本稿について取り上げることはできなかった点であり、別稿で論じたい。

第二に、最低賃金と失業に係る、より詳細な分析の必要性である。具体的には、本稿では失業といった場合における雇用形態、あるいは労働者の属性等により、対象を細分化し検討を加えることができていない。当然のことであるが、雇用形態、労働者の属性により細分化した対象を分析すれば、個々の対象が別の動きをしている可能性がある。それらについてもあらためて議論の対象としていきたい。

【引用・参考文献】

- 伊藤大一（2021）「最低賃金制度の役割—貧困と雇用におよぼす影響—」櫻井純理編『どうする日本の労働政策』、ミネルヴァ書房
- エスピン・アンデルセン（2001）『福祉資本主義の三つの世界』、ミネルヴァ書房
- 大竹文雄（2013）『最低賃金と貧困対策』（RIETI Discussion Paper Series 13-J-014）、経済産業研究所
- 川口大司・森悠子（2009）「最低賃金労働者の属性と最低賃金引き上げの雇用への影響」労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』No.593、労働政策研究・研修機構

²² 例えばデービッド・アトキンソン（2019）を参照されたい。

²³ この点については、松丸（2020）の議論が参考になる。

- (2013)『最低賃金と若年雇用』(RIETI Discussion Paper Series 13-J-009)、経済産業研究所
- 厚生労働省 (2015)「最低賃金近傍の労働者の実態について」
- 「地域別最低賃金改定状況」(各年)
- 総務省 (2019)「住民基本台帳人口移動報告」
- 「労働力調査」(各年)
- 田口典男 (2000)「イギリスにおける賃金審議会の廃止と全国最低賃金制度の導入」法政大学大原社会問題研究所『大原社会問題研究所雑誌』No.502、法政大学大原社会問題研究所
- デービッド・アトキンソン (2019)『日本人の勝算』東洋経済新報社
- 内閣府 (2014)「まち・ひと・しごと創生本部の設置について」
- 内閣官房全世代型社会保障検討室 (2020)「基礎資料」
- 中澤秀一 (2018)「全国チェーン店時給調査」『労働総研クォーターリー』No.109
- まち・ひと・しごと創生本部 (2020)『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」』(2020改訂版)
- 松丸和夫 (2020)「中小企業の『生産性革命』と公正取引実現」『経済』No.297
- 山口雅生 (2017)「最低賃金の引き上げが飲食店事業所の雇用にどう影響するのか」『政策科学』第24巻第3号、立命館大学政策科学学会
- Brown, Charles, Curtis Gilroy and Andrew Kohen (1982) “The effect of minimum wage on employment and unemployment”, *Journal of Economic Literature* 20: 487-528
- Card, David (1992), “Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage”, *Industrial Labor Relations Review* 46
- Card, David and Alan Krueger (1994) “Minimum Wages and employment: a case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania”, *American Economic Review* 84
- Doruk Cengiz, Arindrajit Dube, Attila Lindner, Ben Zipperer (2019) “The effect of minimum wages on low-wage jobs”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.134
- Neumark, David and William Wascher (1992) “Employment effects of minimum and subminimum wage”, *Industrial Labor Relations Review* 46
- Stigler, George J (1946) “The Economics of Minimum Wage Legislation”, *American Economic Review*, Vol. 36, No.3

月報 601号～700号の総目録と索引

「専修大学社会科学研究所月報目録」

(No.601・602：2013年7月・8月～No.700：2021年10月)

2013年度

No.601・602 2012年度春季実態調査（愛媛・徳島）特集号

—2013年2月24日～27日—（7月・8月合併号）

社会科学研究所 2012 年度春季実態調査行程	小池 隆生
地域経済発展のための現地経営者の理念と行動について	飯田 謙一
別子銅山の歴史と山を拓き支えた人々	
—別子銅山記念館訪問の記録から—	樋口 博美
多様な主体の交流による地域づくりの可能性	
—成果の個別性と仕組みの共通性—	金井 雅之
四国中央市産業活力部産業支援課	町田 俊彦
四国中央市紙産業と大王製紙三島工場	宮寄 晃臣
ケーススタディ：後発ブランド「エルモア」	梶原 勝美
宮内紙工を訪ねて	村上 俊介
「創造的過疎化」という地域再生：	
徳島県神山町における NPO グリーンバレーによる地域再生の試み	広瀬 裕子
工芸農産物の商品学的アプローチ—阿波和三盆糖を中心に—	佐藤康一郎
徳島県の伝統産業である鳴門足袋のあゆみ	鈴木奈穂美
持続可能な地域社会創造の取り組み	
—徳島県勝浦郡上勝町における「彩」事業を中心として—	石川 和男
No.603 中国の地域間経済力と財政力格差実態に対する基礎的考察	
—県レベルのデータを中心に	徐 一睿
No.604 特別研究助成「若年・青年層の不安定就労ならびに社会保障制度の現状」	
2012 年度報告（3）	
静岡調査覚書—若者の自立と就労支援の課題—	高橋 祐吉
No.605 “GOLD” POPULATION STRUCTURE AND SOCIAL SECURITY ISSUES OF VIETNAM: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES	
Prof, Dr. Nguyen Dinh Cu, Dr. Tran Thi Nhung	
再考：マーケティング生成論＜補遺＞	梶原 勝美

No.606・607 2013 年度夏季実態調査（ベトナム）特集号

—2013 年 9 月 2 日～9 日—（2013 年 12 月・2014 年 1 月合併号）

I シンポジウム編

2013 年度夏季実態調査（ベトナム）開催報告

I. 記念シンポジウムの開催に向けて

佐藤康一郎

II. ベトナム社会科学院、東北アジア研究所

嶋根 克己

日本とベトナムにおける社会関係資本と市民社会

村上 俊介

日越外交関係樹立 40 周年記念シンポジウムに参加して

原田 博夫

課題先進地域四国地方における第 6 次産業化

佐藤康一郎

東南アジアでの中国の援助とその影響—ベトナム・シンポジウム報告

稲田 十一

東南アジアにおける地域統合—新たな枠組みとなり得るか—

飯沼 健子

日本財政の現状と課題—国際比較の観点から—

町田 俊彦

長崎市水の浦地区における斜面地居住の実態

—日本の 2030 年を考える—

福島 義和

高齢者ケアの現場—ティエンドウック高齢者ケアセンターを訪ねて—

馬場 純子

II 実態調査編

東アジア観光市場におけるベトナムの位置と今後の研究課題

金井 雅之

在ベトナム日系企業の経営管理と現地人従業員の企業や職場に関する

意識・意見調査序論

飯田 謙一

ベトナム訪問記—シンポジウムと町工場—

柴田 弘捷

ケーススタディ：ベトナムのブランド「ハプロ」＜補遺＞

梶原 勝美

塀の外から見たベトナム経済

熊野 剛雄

ベトナムの手工芸をめぐる生活とその支援

—ベトナム手工芸品見聞録から—

樋口 博美

No.608 タイ王国における社会関係資本の実態—アンケート調査を分析して— 丸茂 雄一

No.609 ASEAN and its Regional Integration from the Perspective of “Regionness”

Takeko IINUMA

2014 年度

- No.610 愛媛県東予地方 4 工業都市の社会・都市構造（1）
 —今治市、新居浜市、西条市、四国中央市の比較— 柴田 弘捷
- No.611・612 2013 年度春季実態調査（飯田市・阿智村）特集号
 —2014 年 2 月 25 日～27 日—（2014 年 5 月・6 月合併号）
- 社会科学研究所 2013 年度春季実態調査行程 大矢根 淳
 専修大学社会科学研究所 2013 年度春期合宿研究会（長野県飯田市）を終えて
 村上 俊介
 つながりの不思議さ：飯田市の歴史と社会関係資本 原田 博夫
 飯伊地域の労働市場事情 柴田 弘捷
 飯田市経済の現状と地域経済活性化政策 宮寄 晃臣
 飯田市における再生可能エネルギー開発とその役割 齋藤 雄志
 東南アジア諸国における太陽光発電と小規模水力発電の導入と活用について
 飯田 謙一
- ケーススタディ：地場伝統産業水引のブランド、
 長野県飯田市（株）田中宗吉商店の「御国」 梶原 勝美
 飯田水引と提言 前田 和實
 飯田市の公民館システム 鐘ヶ江晴彦
 飯田・下伊那における地域規模と地域振興 飯沼 健子
 飯田市の都市政策の課題ーリンゴ並木が原点 福島 義和
 市田柿の生産、販売活性化の一事例「かぶちゃん農園」視察報告 望月 宏
 満蒙開拓再考 今井 雅和
- No.613 愛媛県東予地域 4 工業都市の社会・都市構造（2）
 —今治市、新居浜市、西条市、四国中央市の比較研究— 柴田 弘捷
 Funeral Ceremony as an Embedded Social Capital Katsumi SHIMANE
- No.614 インド・アイルランド関係と大英帝国 堀江 洋文
 中国福建省における社会関係資本の実証的分析 丸茂 雄一
- No.615 IT／グローバル資本主義下の長野県経済再考
 —IT バブル崩壊後の長野県経済— 宮寄 晃臣
- No.616 消費者行動研究における関与研究について 金 成洙
- No.617 鈴木寛 元文部科学副大臣インタビュー：
 教育に関するガバナンスの基本方向、そして文部科学省とのこと 広瀬 裕子

No.618・619 2014 年度夏季実態調査（三陸）特集号

—2014 年 8 月 26 日～28 日—（2014 年 12 月・2015 年 1 月合併号）

- 三陸海岸を巡って — 行程概略 村上 俊介
津浪(波)避災の諸相 ～被災地での踏査・聞き書きの研究実践から～ 大矢根 淳
東北震災復興は建設工事と同時に、国民の防災意識教育の向上拠点に 飯田 謙一
復旧復興の進捗—マクロと現地のズレ— 原田 博夫
若き財務官僚の「復興の記憶」 佐藤 慶一
東日本大震災と三陸鉄道 柴田 弘捷
被災地再訪 —「あの日」の「その後」に関する断章— 高橋 祐吉
東日本大震災とわが国のエネルギー政策 齋藤 雄志
東日本大震災復興記念ブランド(仮称)「千年サンマ」のブランディング 梶原 勝美
遠洋漁業の町、陸前高田市の復興—環境未来都市の選定を受けて 福島 義和
No.620 望月市民社会論再考 村上 俊介
No.621 資本とは何か—トマ・ピケティ『21 世紀の資本』を読む— 石塚 良次
日本のマンガがベトナム青少年の成長に与える影響 ハ・ティ・ラン・フィ
日越外交関係樹立 40 周年記念シンポジウムより
日本の高齢化と高齢者の暮らし 馬場 純子

2015 年度

- No.622 ナイジェリアにおける石油戦争—国家・少数部族・環境汚染— 室井 義雄
No.623 世田谷区「梅丘」の地名由来と小田急線沿線開発 永江 雅和
胡傑監督『星火』初探 土屋 昌明
「日清戦争」研究を語る
——大谷正『日清戦争——近代日本初の対外戦争の実像』（中公新書 2014 年）
によせて— 大谷 正、菅原 光、前川 亨
No.624 習近平と文化大革命——現代に落とす文革の影 矢吹 晋
Civiness in Question:The Case of Women's Activities in Rural Vietnam
Takeko Iinuma
Social Safety Net (SSN) in Vietnam:Comparative analysis of two villages in the north and
south in terms of community-based SSN and the market economy wave
Junichi INADA

No.625・626 2014年度春季実態調査（ベトナム南部・中部）特集号

—2015年3月11日～17日—（2015年7月・8月合併号）

社会科学研究所 2014年度春季合宿研究会（ベトナム南部・中部）行程

	村上 俊介
転換経済における諸問題	熊野 剛雄
ベトナム日系現地企業の経営者と管理者の従業員の管理に対する意識	
—ベトナム企業における企業調査の序論として—	飯田 謙一
ローエンド製品の開発途上国における製造	
—ブラザーによるベトナムにおける製造活動を中心に—	石川 和男
在ベトナム日系企業の人事管理	柴田 弘捷
ベトナム戦争後のベトナム社会と同国の安全保障政策につき	隅野 隆徳
ケーススタディ：ベトナムのブランド「ハプロ」＜補遺Ⅱ＞	梶原 勝美
2014年度春季実態調査（ベトナム中南部）ミニ・フォトエッセー	
	大矢根 淳、樋口 博美

No.627 満州映画史研究に新しい光を

—「満州国」における日本映画の上映と受容の実態	劉 文兵
<研究ノート>	
荒幡克己『減反廃止：農政大転換の誤解と真実』	
（日本経済新聞出版社、2015年7月）を読んで—	森 宏

No.628 グローバルリテラー東アジアへの成功要因と失敗要因：

経済発展の段階と適応化—標準化戦略を中心に	金 成洙
-----------------------	------

No.629 資本結合をめぐる現理論的諸問題

—証券市場、株式会社、独占・寡占、資本-利子をめぐって—	新田 滋
------------------------------	------

No.630・631 2015年夏季実態調査（北信）特集号

—2015年9月7日～9日—（2015年12月・2016年1月合併号）

2015年度夏季実態調査（北信）行程およびミニ・フォトエッセー	大矢根 淳
北陸新幹線の開通と沿線地域の変容—長野新幹線開通後の15年—	柴田 弘捷
平成大合併の帰結と合併特例措置の「実質的」延長	町田 俊彦
平成大合併に対する再考～長野県小川村を事例に	徐 一睿
長野県の事業所（製造企業）の活性化のための方策	
—減少傾向をたどる製造企業の活性化のために—	飯田 謙一

- 長野県農業と長野ワインに関する一考察
 ー長野県電機産業の盛衰と関連させてー 宮寄 晃臣
 国体護持とは何だったのか 原田 博夫
 ケーススタディ：七味唐辛子の伝統的ブランド「八幡屋磯五郎」 梶原 勝美
 No.632 胡傑・艾曉明監督『紅色美術』のインタビュー資料およびその分析 土屋 昌明
 国庫補助金等により造成された基金の特徴と課題 藤井 亮二
 No.633 イギリスの教育改革における学力向上政策と地方教育行政による改革実践
 ーハックニー改革を率いたアラン・ウッド講演をもとにー 広瀬 裕子
 学部生の国際金融の教科書にも書ける、
 ビットコインを法定通貨にすべきでない理由 小川 健
- 2016年度**
- No.634 シンポジウム：『青森県下北“核”半島の現状と課題』
 鎌田 慧、伊藤奈々恵、山本 武彦、藤本 一美、末次 俊之
- No.635 人口変動、所得・雇用、税収の3大都市圏・地方圏間格差と東京・大阪
 町田 俊彦
- No.636 The Making of the Mainstream Discourse of Sex Education in Japan:
 The Role of a Japanese Periodical Sex Education Today (1972-1983) Hiroko HIROSE
 Secular Changes in Body Height and Weight of Population in Japan
 since the End of WW II in Comparison with South Korea Hiroshi Mori
- No.637・638 2015年度春季実態調査（関西）特集号
 ー2016年3月14日～17日ー（2016年7月・8月合併号）
- 2015年度春季実態調査（関西）行程概要/ミニ・フォトエッセー 大矢根 淳
 大阪の街を考えるー「いちびり」と笑いー 福島 義和
 大阪府5地域の産業構成と地域連関について 高橋 義博
 [ヒアリング報告] 大阪府商工労働部「大阪産業経済リサーチセンター」
 町田 俊彦
 「百舌鳥・古市古墳群」の世界遺産登録事業について 宮寄 晃臣
 古代日本史における「史観」の変遷 ー百舌鳥・古市古墳群を歩いてー
 村上 俊介
 廃藩置県とお城のその後 原田 博夫

地産地消を活用して全国の企業と日本各地の経済発展の促進を

—ヒガシマル醤油の地産地消活動と地方経済活性化努力をその事例として—

飯田 謙一

たつの市の伝統的地場産業—淡口醤油、手延素麺、革産業—
地域における特産品を取り巻く課題

柴田 弘捷

—「揖保乃糸」と「三輪素麺」を事例として—

石川 和男

ケーススタディ：醤油の老舗ブランド「ヒガシマル」

梶原 勝美

*調査合宿の合間に

吉田 雅明

No.639 2000年代前半のドイツにおける労働組合と協約自治

—ハルツ改革および法定最低賃金制度との関係から—

栢田大知彦

「働き方改革」の深層—アベノミクスで浮上した論点をめぐって—

高橋 祐吉

No.640 ワイマール期ドイツにおける国家的仲裁制度と協約自治

—自由労働組合における議論を中心に—

栢田大知彦

No.641 前書き

村上 俊介

サステナブルな防災社会構築のための新基軸

～コミュニティにおけるレジリエントな取組事例をめぐって～

大矢根 淳

「日本におけるベトナム研究の視座の変遷」

村上 俊介

近代化する葬儀の諸課題：ベトナムと日本の比較から

嶋根 克己

No.642・643 2016年度夏季実態調査（タイ・ラオス・ベトナム）特集号

—2016年9月11日～17日—（2016年12月・2017年1月合併号）

企画協力者が考えた調査旅行のテーマ

米坂 浩昭

専大社研2016年度夏季実態調査（タイ・ラオス・ベトナム）

行程概要ミニ・フォトエッセー

大矢根 淳

地域統合下のタイ・ラオス・ベトナム国境地域の連結性

飯沼 健子

ダナン市の経済開発と外資導入

原田 博夫

ベトナム・ダナン市の成長戦略とキューバ経済改革の展望

狐崎 知己

農業生産の国際化—ラオスに見るその可能性と展望—

今井 雅和

ラオスにおけるフェアトレードの取り組み

—フェアトレード・コーヒーを中心として—

石川 和男

ラオスにおける ODOP（一郡一品活動）について

飯田 謙一

経済発展（開発）の中のベトナム中央高原

村上 俊介

擬似ブランド：一村一品、地域ブランド、GI ブランド（地理的表示保護制度）

梶原 勝美

Katu 族の棺

嶋根 克己

ポール・クロードルの見た 1920 年代のフランス領インドシナ

根岸 徹郎

No.644 政府間財政関係における集権と分権の諸課題—理論と実際—

町田 俊彦、張 忠任

Stature: Key Determinants of Positive Height Trends—

The Cases of Japan and South Korea

Hiroshi Mori

No.645 公開シンポジウム 格差の諸相—「分断社会」を越えて（2016 年 11 月 26 日）

分断社会を終わらせる—『だれかが受益者』から『だれもが受益者』へ—

井手 英策

統計で発見する日本の格差—その量と質を問う—

福島 利夫

非正社員とは何者か？—身分化した雇用をめぐる—

高橋 祐吉

現代日本における相対的貧困—困窮の諸相に見る『貧困の幅』—

小池 隆生

2017 年度

No.646 加重相乗平均の加重相加平均による近似

～関数電卓なしに実効為替レートは近似計算可能か～

小川 健

琉球弧に見る非暴力抵抗運動～奄美と沖縄の祖国復帰闘争史～

中村 尚樹

No.647 人口・生産活動の「首都圏集中」と政府間財政関係—日本と韓国の比較—

町田 俊彦

No.648 生産・流通構造の再編に向き合う横編ニットメーカーの試みと

その構造的位置づけ

勝俣 達也

導入時期における柔軟な主題設定の重要性—主体的な歴史学習を促すために—

増田 純一

No.649・650 2016 年春季実態調査（釜山—対馬—福岡）特集号

—2017 年 3 月 14 日～18 日—（2017 年 7 月・8 月合併号）

専大社研 2016 年度春季実態調査（釜山—対馬—福岡）行程概要ミニ・フォトエッセー

大矢根 淳

対馬・釜山ボーダーツーリズム

～実現までの取組から見えてきたボーダーツーリズム普及・展開への課題～

島田 龍

- | | | |
|------------|--|--------------|
| | 釜山と対馬における朝鮮通信使の遺跡を辿る | 魏 聖銓 |
| | 九州および韓国「東南圏」の人口・域内生産の動向 | 町田 俊彦 |
| | 国境離島対馬の住民と就業の場 | 柴田 弘捷 |
| | 消滅可能性都市の衝撃と地域おこし協力隊の活動 | |
| | 一長崎県対馬市における「島おこし協働隊」を中心に一 | 石川 和男 |
| | 日露戦争と対馬 | 原田 博夫 |
| | 玄界灘を渡ってー2017年春、釜山、対馬、大宰府ー | 高橋 祐吉 |
| | 福岡ー釜山超広域経済圏視察調査に参加して | 飯田 謙一 |
| | 社研合宿特別研究会 2013ー2016年度 | 村上 俊介 |
| No.651 | The Effect of Environmental Regulation on Technological Advancement:
Based on Empirical Analysis of Chinese Provincial Panel Data | 孫 文遠、徐 一睿 |
| | 日本の「国土形成計画」・韓国の「広域発展ビジョン」と日韓超広域経済連携 | 町田 俊彦 |
| No.652 | どうして日本の若者は身長で韓国の若者に追い越されたのだろうか
一民族差を超えて | 森 宏 |
| | 書評 原伸子著『ジェンダーの政治経済学』 | 中根 康裕 |
| No.653 | The Nature of the UK Household Consumption System Underlying Factors | Kenji Tokuda |
| No.654・655 | 2017年度夏季実態調査（北前船の足跡をたどる）特集号
一2017年9月10日～13日一（2017年12月・2018年1月合併号） | |
| | 専大社研 2017年度夏季実態調査「北前船の足跡をたどる」行程記録 | 樋口 博美 |
| | 北海道各地のブドウ栽培・ワイン醸造・ワイン販売から学ぶ地域性 | 宮寄 晃臣 |
| | 北海道のワイン生産と、我が国のワイン市場の特性について | 飯田 謙一 |
| | 鉄のまち・室蘭市の盛衰と再生 | 柴田 弘捷 |
| | 商取引活動遺産による地域活性化 | 石川 和男 |
| | 街並みの破壊と保存ー小樽と江差 | 村上 俊介 |
| | 江差追分異聞 | 池本 正純 |
| No.656 | 日本のカメラ産業の競争力分析 | 望月 宏 |
| | 株式会社ニコンの歩みー光学機器産業から精密機器産業への展開ー
＜研究ノート＞ | 小原理一郎 |
| | 「総合光学機器」メーカーの分析 その1 株式会社タムロン | 溝田 誠吾 |

- No.657 ラディカルな教育再生を軸にした地域再生
 —ロンドン・オリンピックのホスト地ハックニー区の改革— 広瀬 裕子
 石巻市中心市街地における復旧・復興経過から学べること 福島 義和
- No.658 地ビール業発展小史とその現況 水川 侑

2018年度

- No.659 青森県の初代民選知事：津島文治 —“井戸堀政治家”の歩み 藤本 一美
- No.660 調査報告 復興ステークホルダーの探索的再構築に関する研究実践
 —被災地・石巻での聞き取り調査から—
 所澤新一郎、佐藤 慶一、大矢根 淳
- No.661・662 2017年度春季実態調査（大阪）特集号
 —2018年2月28日～3月3日—（2018年7月・8月合併号）
- 社会科学研究所 2017年度春季実態調査 大阪の底 行程記録 樋口 博美
 大阪の産業構成の歴史的展開と地域的特性 高山 正樹
 大都市財政・大阪市財政の特徴 —東京都特別区との比較で— 町田 俊彦
 戦前期日本タオル工業の生成・発展—泉州と今治の比較を念頭において—
 川村 晃正
 泉州タオル産業の盛衰と現況 柴田 弘捷
 JAPANブランド「泉州こだわりタオル」の現状と課題 神原 理
 わが国のタオル生産と事業承継 —大阪府泉佐野市を中心として— 石川 和男
 ダイハツ・ヒューモビリティ・ワールド訪問記 鈴木奈穂美
 大阪西成地域（通称、釜ヶ崎）とNPO法人“釜ヶ崎支援機構”について
 飯田 謙一
 釜ヶ崎の守護神「カマヤん」と「カフカの階段」その後 福島 利夫
 釜ヶ崎の街は本当に福祉の街なのか？ 福島 義和
 大阪ワインの底力 宮寄 晃臣
- No.663 貧困認識と規定要因としての「農村的生活様式」
 —岩手県内自治体住民に対する意識調査結果から 小池 隆生
- No.664 価値形態論の上着は30万円 望月 清司
- No.665 イノベーション創出都市 変貌する深川 遠山 浩
 大阪市と東京都特別区の財政比較 町田 俊彦

	新しい方向性を探る財政投融资制度	
	一政策遂行手段としての重みを増す財投一	藤井 亮二
No.666	特集 戦中史から国体論 一現代日本の古層一	
	『戦中史』と『国体論』を貫くもの	恒木健太郎
	「戦中史」に於ける「国体」と天皇制	福井 紳一
	講座派的問題設定の特徴と課題について	
	——『国体論』に対する恒木健太郎氏の議論に寄せて——	白井 聡
No.667・668	2018年度夏季実態調査（北前船の足跡をたどる Part2	
	東北日本海側：秋田～山形～新潟一）特集号	
	—2018年9月3日～7日—（2019年1月・2月合併号）	
	社会科学研究所 2018年度夏季実態調査 北前船の足跡をたどる Part 2	
	一東北日本海側：秋田～山形～新潟—行程記録	樋口 博美
	TDK株式会社と地域貢献マーケティング	
	一齋藤憲三と故郷との関わりを中心に—	石川 和男
	劇画に投影された河村瑞賢——白土三平『カムイ伝』の夢屋七兵衛をめぐって	
		根岸 徹郎
	秋田と東北各地域の観光とインバウンド誘致対策について	飯田 謙一
	庄内たがわ農業協同組合月山ワイン山ぶどう研究所について	宮寄 晃臣
	小鵜飼船に乘せられた青苧と木綿	
	一最上川から見た商品経済進展のダイナミズム—	池本 正純
	明治初年新潟小澤家の北前船ビジネスの一齣	川村 晃正
	晩夏の日本海紀行	高橋 祐吉
No.669	川崎市税制の特徴と推移	原田 博夫
	台湾ベンチャー・ビジネスの動向とベンチャー・キャピタル	
	一台湾企業のベンチャー型創業とベンチャー・キャピタルの役割—	荒井 久夫
2019年度		
No.670	「カメラマウントの変遷と今後のミラーレスカメラの動向」	望月 宏
	日本のカメラ・光学産業の進化プロセス	
	一ニコンとキヤノンにみる事業拡大戦略の変遷とその課題—	笠原伸一郎
	グローバル化時代における光学機器産業の復権と発展	小原理一郎
	科学技術の進歩とカメラ産業の変遷	池田 英生

- No.671 日本^の山岳信仰と温泉 鈴木 健郎
 草津の温泉文化——湯治・ハンセン病・被差別部落—— 川上 隆志
 日本^の《発見》——西欧人／日本人による《旅行》と明治・大正期のガイドブック
 ～ポール・クローデルの目に映った 1898 年と 1920 年代の間の日本を例として
 根岸 徹郎
- No.672 調査報告 減災サイクルのステークホルダーと事前復興への取り組みの実相（Ⅰ）
 ——被災地石巻での聞き取り調査から：「仮設住宅」生活を射程に——
 所澤新一郎、大矢根 淳
 外部支援者が介在した被災コミュニティ回復の模索と課題
 ——阪神・淡路大震災から東日本大震災へ、そして未被災地の事前復興へ——
 三澤 一孔、大矢根 淳
- No.673 高度経済成長期における総合商社の商取引に関する歴史分析：三井物産を事例に
 谷ヶ城秀吉
 日本^のの若者は 2000 年代に入って韓国^のの若者に身長で追い抜かれた
 ——台湾^のの歴史的統計を勘案すると遺伝的差ではない 森 宏
- No.674 A working paper on the local land access arrangement in rural Nigeria
 Regina Hoi Yee FU
 「場所形成 (place - making)」の思想と「カイロス」の時間
 ——都市^のの周辺世界鶴見・潮田^のの思想の水脈—— 広田 康生
- No.675・676 2018 年度春季実態調査（スリランカ）特集号
 ——2019 年 2 月 28 日～3 月 9 日——（2019 年 9 月・10 月合併号）
- 社会科学研究所 2018 年度春季実態調査（スリランカ）行程記録 飯沼 健子
 孤立と対話に揺れるムスリム住民 中村 尚司
 データでみるスリランカ経済の現状と課題 高橋 義博
 中国「一帯一路」事業のスリランカへのインパクトとその評価 稲田 十一
 スリランカ^のの港湾整備と債務の罟を考える 徐 一睿
 「セイロンティ」にいたる欧州諸宗主国^のの植民地主義の変遷とその残滓
 宮寄 晃臣
 民間企業による女性^ののエンパワーメントの可能性
 —— MAS Holdings 社^のの事例を参考に —— 飯沼 健子

- 市場変化によるわが国製造業の製造拠点管理
 —スリランカにおけるノリタケの事業活動を中心として— 石川 和男
 スリランカにおける尾道造船コロomboドックヤードの位置づけとその事業展開
 —Colombo Dockyard PLC 見聞記録から— 樋口 博美
 スリランカの視覚障がい者支援の社会的企業
 — Thusare 指圧院の活動に関して — 飯田 謙一
 足手まといのスリランカ紀行 池本 正純
- No.677 特集：リスク選択とデモクラシー
 特集「リスク選択とデモクラシー」に寄せて 恒木健太郎
 開戦の意思決定をしたのは誰か 定藤 博子
 日米開戦と「正確な情報」 牧野 邦昭
 戦争回避の可能性をめぐる歴史的想像力 井上 寿一
 戦争回顧の新ステージ —— 公定理解を刷り込みの先に 菅原 光
- No.678 東日本における夏秋養蚕業の発展と繭価動向
 —1900年代半ばの「繭市場統合説」の再検討(2)— 高梨 健司
 佐藤忠男とアジア、そして中国映画 劉 文兵
- No.679・680 2019年度夏季実態調査（北前船の足跡をたどる Part3—北陸：
 佐渡～富山～高岡～金沢—）
 —2019年9月2日～6日—（2020年1月・2月合併号）
 社会科学研究所 2019年度夏季実態調査 北前船の足跡をたどる Part 3
 —北陸：佐渡～富山～高岡～金沢—行程記録 樋口 博美
 北前船をとおした地域活性化の取り組み— 佐渡市を中心として — 神原 理
 世界文化遺産登録に向けた活動
 —新潟県佐渡市と神奈川県鎌倉市を比較して— 石川 和男
 越中富山の薬売り— 富山の配置薬産業と「売薬さん」— 柴田 弘捷
 昆布と富山売薬商— 北前船が運んだ倒幕のエネルギー — 池本 正純
 晩夏の佐渡紀行 高橋 祐吉
- No.681 カタルーニャ独立プロセスと社会契約の破綻
 狐崎 知己、イバン・ゴンザレス・プジョル
 Estado actual del juicio contra el “procés” Ivan González Pujol

2020 年度

- No.682 戦後青森県の市長選挙と歴代市長 ③ 藤本 一美
片倉越後製糸株式会社の株主分析 (補論) 高梨 健司
- No.683 <研究ノート> 産業集積と地域企業の今後を考える
—企業城下町型集積と産地型集積にみる考察— 遠山 浩
書評『望月清司論文選 ドイツ史・マルクス・第三世界』(日本評論社、2019年)
村上 俊介
- No.684 調査報告 減災サイクルのステークホルダーと事前復興への取り組みの実相(II)
—被災地石巻での聞き取り調査から：(脱)仮設・「復興」から日常への収斂—
所澤新一郎、大矢根 淳
Historical origin and customary land tenancy of rural community in Nigeria
Regina Hoi Yee Fu
- No.685 韓国の男子学校生徒の身長—成長速度に即して日本との比較 森 宏
都市化時期を考慮した川崎市の居住地域構造の検討 小泉 諒
新たな産業施策の黎明期～【川崎モデル】の基盤を構築する 伊藤 和良
川崎市の市民活動の現状—(公益)かわさき市民活動センターの事業から見る—
犬塚 裕雅
介護保険制度改革がもたらした介護の変化 鈴木奈穂美
- No.686・687 2019 年度春季実態調査 (北九州・佐賀) 特集号
—2020年2月25日～29日— (2020年8月・9月合併号)
社会科学研究所 2019 年度春季実態調査
北九州・佐賀の急加速と蝸牛の如き産業変化
—北九州～久留米～武雄～伊万里～有田—行程記録 樋口 博美
北九州市産業構造の推移と現状 宮寄 晃臣
戸畑婦人会による公害反対運動から得られる示唆 神原 理
カーアイランド九州の形成とエンジン工場 長尾 謙吉
西肥前陶磁器と商人活動—伊万里津における商業活動を中心として— 石川 和男
国姓爺が仕掛けたイマリ開発
—イマリはアジアへの輸出商品として誕生した— 池本 正純
- No.688 <研究ノート> 学部学生のためのプロジェクトマネジメントにおける
コミュニケーションと実践的課題
—ステークホルダーとチームデベロップメントの関連から— 小林 守

- 医療・警備分野に見る遠隔操作技術と5G 中村 尚樹
- No.689 「暮らしと知識の総合的把握の試み…その素描的な草案の控え」 渡部 重行
胡傑監督『星火』の構成と意義 土屋 昌明
- No.690 中国における再エネ普及策の特徴
——エネルギー・汚染・貧困対策としての農林バイオマス——
徐 一睿、佐藤 一光、吉弘 憲介
再否決された「大阪都構想」と大都市制度改革の課題 福島 義和
- No.691・692 専修大学社会科学研究所 2020年度公開シンポジウム
日本学術会議任命拒否問題をめぐって
司会：白藤 博行
登壇者：岡田 正則、小澤 隆一、佐藤 学、晴山 一穂、廣渡 清吾
「日本学術会議任命拒否問題をめぐって」の司会を終えて 白藤 博行
内閣府日本学術会議事務局
「日本学術会議法第17条による推薦と内閣総理大臣による任命との関係」
- No.693 ASEAN域内の国際労働力移動と地域ガバナンス
——タイと後発加盟国をめぐって—— 飯沼 健子
専修大学社会科学研究所 座談会（オンライン）村上俊介先生に聞く—社研35年—
語る人 村上 俊介
司会 宮寄 晃臣

2021年度

- No.694 外部環境変化による小売業の試練と対応力 —食品小売業を中心として—
石川 和男
- No.695 日本映画の受容にみる中国人の市民意識の変化
——ネット時代の中国社会の「小市民化」—— 劉 文兵
- No.696 ベトナム投資環境の変遷と展望
—1990年代～2010年代の実査からの考察— 小林 守
- No.697 「コロナ下」での一斉休校—その時何があったのか（1）
—東京都公立中学校校長小澤雅人氏ヒアリング記録 その1— 広瀬 裕子

No.698・699 専修大学社会科学研究所 2020 年度春季実態調査

(北前船の足跡をたどる Part4 —加賀～福井～京都～大阪—) 特集号

2021 年 3 月 24 日～27 日 (2021 年 8 月・9 月合併号)

社会科学研究所 2020 年度春季実態調査

北前船の足跡をたどる Part4 —加賀～福井～京都～大阪— 行程記録

樋口 博美

福井県眼鏡産業の生成・展開と断続的環境変化

—地域産業集積における事業活動の継続—

石川 和男

企業家レオ・メラメド：シカゴで金融先物を創始したイノベーター

池本 正純

日本の眼鏡産業と産地福井・鯖江の盛衰

—鯖江のフレームメーカーの動向—

柴田 弘捷

仲春の加賀・越前・若狭紀行

高橋 祐吉

北前船の組織・情報・インセンティブ

高橋 義博

今城塚古墳から古代王権を考える—継体即位の歴史的位相—

宮寄 晃臣

No.700 社研月報 700 号

～コロナ禍下、デジタル／オンライン化が進められて～

大矢根 淳

コロナ禍の財政運営と政府間財政関係

—臨時交付金と財政調整基金の視点から—

徐 一睿

埼玉県 NPO と市民活動

—新型コロナウイルス感染拡大第 1 波から 1 年間の様子—

鈴木奈穂美

「コロナ下」での一斉休校 —その時何があったのか (2)

—東京都公立中学校校長小澤雅人氏ヒアリング記録 その 2—

広瀬 裕子

日本における最低賃金の現状と失業への影響

山縣 宏寿

「専修大学社会科学研究所月報目録」

『専修大学社会科学研究所月報』の執筆者索引 (50 音順)

『専修大学社会科学研究所月報』の執筆者索引 (50音順)

月報の号数のみ記す。

あ	荒井久夫	669	熊野剛雄	606・607, 625・626
	飯田謙一	601・602, 606・607, 611・612, 618・619, 625・626, 630・631, 637・638, 642・643, 649・650, 654・655, 661・662, 667・668, 675・676	小池隆生	601・602, 645, 663
	飯沼健子	606・607, 609, 611・612, 624, 642・643, 675・676, 693	小泉諒	685
	池田英生	670	狐崎知己	642・643, 681
	池本正純	654・655, 667・668, 675・676, 679・680, 686・687	小林守	688, 696
	石川和男	601・602, 625・626, 637・638, 642・643, 649・650, 654・655, 661・662, 667・668, 675・676, 679・680, 686・687, 694	米坂浩昭	642・643
	石塚良次	621	さ 齋藤雄志	611・612, 618・619, 667・668
	井手英策	645	定藤博子	677
	伊藤和良	685	佐藤一光	690
	伊藤奈々恵	634	佐藤康一郎	601・602, 606・607
	稲田十一	606・607, 624, 675・676	佐藤学	691・692
	犬塚裕雅	685	佐藤慶一	618・619, 660
	井上寿一	677	柴田弘捷	606・607, 610, 611・612, 613, 618・619, 625・626, 630・631, 637・638, 649・650, 654・655, 661・662, 679・680
	イバン・ゴンザレス・ブゾル	681	島田龍	649・650
	今井雅和	611・612, 642・643	嶋根克己	606・607, 613, 641, 642・643
	大谷正	623	徐一睿	603, 630・631, 651, 675・676, 690, 700
	大矢根淳	611・612, 618・619, 625・626, 630・631, 637・638, 641, 642・643, 649・650, 660, 672, 684, 700	所澤新一郎	660, 672, 684
	岡田正則	691・692	白井聡	666
	小川健	633, 646	白藤博行	691・692
	小澤隆一	691・692	白末俊之	634
	小原理一郎	656, 670	菅原光	623, 677
か	笠原伸一郎	670	鈴木健郎	671
	梶原勝美	601・602, 605, 606・607, 611・612, 618・619, 625・626, 630・631, 637・638, 642・643	鈴木奈穂美	601・602, 661・662, 685, 700
	勝俣達也	648	隅野隆徳	625・626
	金井雅之	601・602, 606・607	た 孫文遠	651
	鐘ヶ江晴彦	611・612	高梨健司	678, 682
	鎌田慧	634	高橋祐吉	604, 618・619, 639, 645, 649・650, 667・668, 679・680
	川上隆志	671	高橋義博	637・638, 675・676
	川村晃正	661・662, 667・668	高山正樹	661・662
	神原理	661・662, 679・680, 686・687	土屋昌明	622, 632, 689
	魏聖銓	649・650	恒木健太郎	666, 677
	金成洙	616, 628	遠山浩	665, 683
			徳田賢二	653
			な 永江雅和	623
			長尾謙吉	686・687
			中根康裕	652
			中村尚樹	646, 688
			中村尚司	675・676
			新田滋	629
			根岸徹郎	642・643, 667・668, 671

	張	忠	任	644		吉	弘	憲	介	690	
は	ハ・ティ・ラン・フィ			621		ら	劉	文	兵	627, 678, 695	
	馬	場	純	子	606・607, 621	わ	渡	部	重	行	689
	原	田	博	夫	606・607, 611・612, 618・619, 630・631, 637・638, 642・643, 649・650, 669		Nguyen Dinh Cu			605	
	晴	山	一	穂	691・692		Regina Hoi Yee Fu			674, 684	
	樋	口	博	美	601・602, 606・607, 625・626, 654・655, 661・662, 667・668, 675・676, 679・680, 686・687		Tran Thi Nhung			605	
	広	瀬	裕	子	601・602, 617, 633, 636, 657, 697, 700						
	広	田	康	生	674						
	廣	渡	清	吾	691・692						
	福	井	紳	一	666						
	福	島	利	夫	645, 661・662						
	福	島	義	和	606・607, 611・612, 618・619, 637・638, 657, 661・662, 690						
	藤	井	亮	二	632, 665						
	藤	本	一	美	634, 659, 682						
	堀	江	洋	文	614						
ま	前	川		亨	623						
	前	田	和	實	611・612						
	牧	野	邦	昭	677						
	増	田	純	一	648						
	枅	田	大	知	彦	639, 640					
	町	田	俊	彦	601・602, 606・607, 630・631, 635, 637・638, 644, 647, 649・650, 651, 661・662, 665						
	丸	茂	雄	一	608, 614						
	三	澤	一	孔	672						
	水	川		侑	658						
	溝	田	誠	吾	656						
	宮	寄	晃	臣	601・602, 611・612, 615, 630・631, 637・638, 654・655, 661・662, 667・668, 675・676, 686・687, 693						
	村	上	俊	介	601・602, 606・607, 611・612, 618・619, 620, 625・626, 637・638, 641, 642・643, 649・650, 654・655, 683, 693						
	室	井	義	雄	622						
	望	月	清	司	664						
	望	月		宏	611・612, 656, 670						
	森			宏	627, 636, 644, 652, 673, 684						
や	谷	ヶ	城	秀	吉	673					
	矢	吹		晋	624						
	山	縣	宏	寿	700						
	山	本	武	彦	634						
	吉	田	雅	明	637・638						

執筆者紹介

大矢根 淳 おおやね じゅん 本学人間科学部教授、本研究所所長

徐 一睿 じょ いちえい 本学経済学部教授

鈴木奈穂美 すずき なおみ 本学経済学部教授

広瀬 裕子 ひろせ ひろこ 本学人間科学部教授

山縣 宏寿 やまがた ひろひさ 本学経済学部准教授

〈編集後記〉

月報 700 号記念号をお届けする。

すでに本研究所所長による 700 号を記念する巻頭エッセイにも見られるとおり、100 号分の記録を振り返ると、2010 年代前半から今日までの年月の推移と社会状況の変化に即して研究出版活動が継続されてきたことを確認できる。そして、「社会状況の変化に即して」という点で、本特集号は現在のコロナ・パンデミックにまさに焦点を合わせている。

今次パンデミック下の社会分析と問題の析出および対象化は、社会科学に課されている喫緊の課題であろう。本特集号は、研究所の特別研究助成「ポスト・コロナ時代にかけての経済社会の推移—新自由主義の限界と望ましい経済社会」（代表 徐一睿）の「中間報告」として、上記課題に応えるべく助成グループが継続している研究プロジェクトの成果である。

各論稿それぞれが明らかにしているとおり、パンデミックがもたらした社会的混乱と制度への影響、そして制度を担う人々（すなわち、やがては当事者でもある私たち自身）の葛藤、またそれらがパンデミック前よりもたらされ、あたかも準備されていたかのような状況の表れとして出現していることなど、各論者の専門に即して緻密に実証されている。研究助成課題名には「ポスト」とあるが、同時に私たちは「プレ・コロナ」に目配りをしつつ「コロナ禍」に分析のメスを入れている。時代状況に応じた社会そのものに、文字通りタイムリーに即して研究を継続しまた蓄積していくことが、「終息後」を見通すことがなおできない現在、より一層重要なことと思われる。 (K)

2021 年 10 月 20 日発行

〒214-8580

神奈川県川崎市多摩区東三田 2 丁目 1 番 1 号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

The Institute for Social Science, Senshu University, Tokyo/Kawasaki, Japan

(発行者) 大矢根 淳

製作 株式会社グラフィカ・ウエマツ

新宿区下落合 4-21-19 目白 LK ビル 3F 電話 (03)6915-3835
