

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（ブルラリズム）、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け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（ブルラリズム）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¹⁾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。

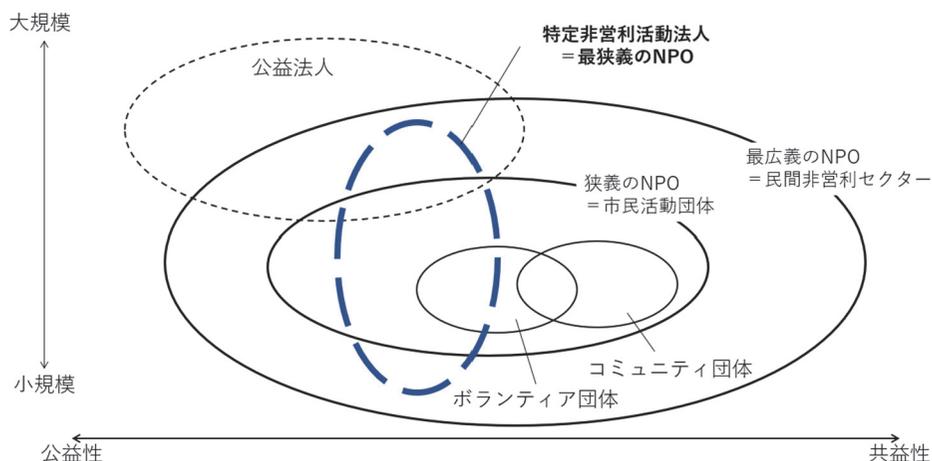
社会的連帯経済は、NPO とは異なる概念であるものの、社会的な目的を持っていること、サービスの供給者と需要者が協同・連帯していること、民主主義を尊重することなど、共通点のある概念と考える。

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）。

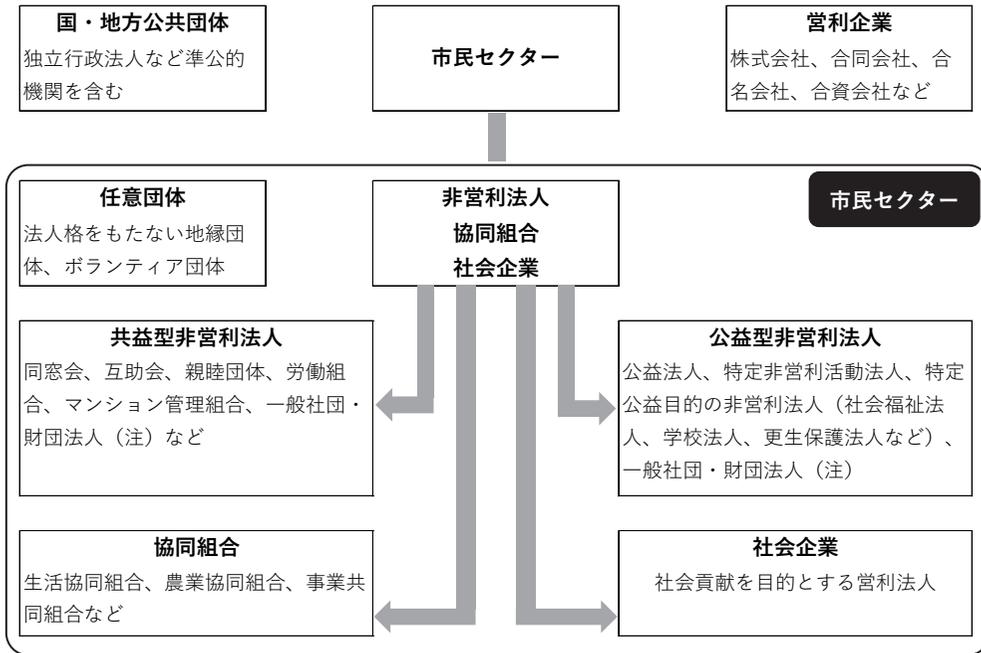
図1 「NPO」と言われる組織



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・該当しないと考えていると 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。

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が親と乳幼児と一緒に参加できる「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

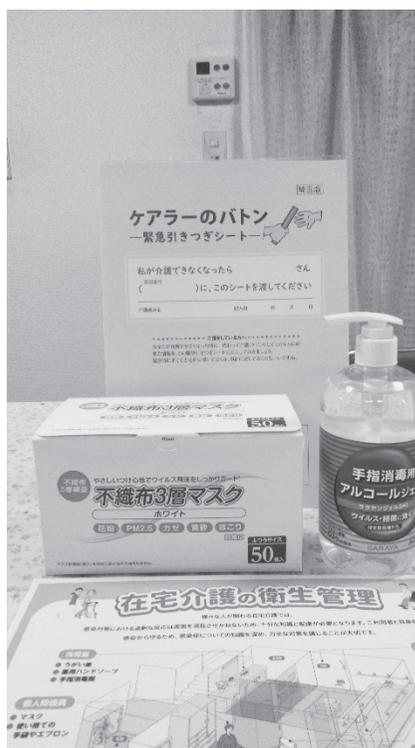


図3 介護者緊急支援グッズ
(村田氏からの提供写真)

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、『ネットワークング』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。埼玉県の実態については、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。