

コロナ禍における世田谷区行政の対応

松井 望

MATSUI, Nozomi

(東京都立大学都市環境学部都市政策科学科教授)

はじめに：世田谷区と新型コロナウイルス感染症

2020年1月に日本国内で新型コロナウイルスの感染症者が確認された後、新規感染者数は拡大し続けた。2021年後半に入りその増加は一時小康状態がみられたものの、2022年1月からは第6波を迎えた。新型コロナウイルス感染症は感染拡大当初から不確実性が高く、いまなお解明されないまま新たな不確実性が高まり続けている（大森・大杉 2021：53）。

外部に開かれた組織である行政組織は、組織外部からのショックを常に受ける。とりわけ不確実性が高く非定型的な事象に対して、行政は常に向き合い迅速な決断と対応を取らねばならない。コロナ禍での行政対応は、その遅れやそれぞれの対応の間での不整合等のように硬直的になりがちであった。行政組織の脆弱性が顕在化したともいえる。

しかし、時間をかけながらも行政活動を維持、回復、さらには適応してきた。行政組織はレジリエンス（強靱性・回復力）をもってはいたのである。レジリエンスという言葉自体には「再び戻る」「反動で跳ね返る」という語源がある（アルドリッチ 2015：8）。組織の慣性だけでは回復することはない。リスクからの回復と順応をするためには軟着陸をする仕組みが、行政組織に内在することが必要となる（城山 2018：68）。とりわけ組織と組織を架橋する仕組みが有効とされる（Boin,McConnell,Hart2021:113）。それでは、新型コロナウイルスに対しては、どのように仕組みを通じて行政的対応をしたのだろうか。本稿では、世田谷区を対象に、2021年10月末段階までのコロナ禍での行政的対応を見ていく。

2020年4月の緊急事態宣言以降、世田谷区ではさまざまな対応を図ってきた。世田谷区の行政的対応を観察するうえで最も確実な記録がある。それは『新型コロナウイルス感染症の感染予防の取組みと今後の対応について』、『新型コロナウイルス感染症予防の取組みについて』、『新型コロナウイルス感染症の感染状況及び取組み』である。2020年7月に、世田谷区が最初の緊急事態宣言から概ね3ヶ月を経過した時点での行政的対応を取りまとめた後、2020年7月以降も2020年には8月、10月、12月と2か月間隔で公開され、2021年には1月、4月、7月、9月、11月と概ね3ヶ月間隔で比較的定期的に公開されてきた。同記録を読むと、世田谷区による行政的対応は多岐にわたっていることがわかる。区民や事業者からのさまざまな相談対応と区民に対する情報公表業務があれば、感染予防対策としての検査の実施、さらには感染後の感染者対応としての入院調整や疫学調査、特にクラスターや社会福祉施設等の各種施設での感染対応がある。

これらの世田谷区の特徴的な行政的対応の一つには、2020年10月から開始してきた介護事業所等に対する社会的検査がある。これは世田谷区が独自に開始した取組であった(中島・保坂 2021:194)。社会的検査は、世田谷区では、世田谷区内の介護事業所や障害者施設等を対象に2020年10月1日から開始された。社会的検査の対象者は徐々に拡大し、2022年には、介護事業所、障害者施設、児童養護施設等、保育園・幼稚園、小中学校・新BOPの職員および利用者(介護事業所、障害者施設、児童養護施設等の入所系施設では入所予定者を含む)を対象とした。検査には随時検査と定期検査があり、随時検査では当該施設で陽性者が発生した場合に、濃厚接触者を除いた施設職員と利用者を検査することに特徴がある。他方で、定期検査は各施設ごとに段階的に実施した(世田谷区 2020b:30-31)。

世田谷区が独自に社会的検査を実施した目的には三つある。一つめは、感染リスクが高い入所者等の感染を未然に防ぎ重症化を避けるためである。二つめは、感染者または感染疑いがある者に接触した可能性が高い者を早期で対応することである。三つめは、事業所や施設内でのクラスターの抑止にある。つまり、無症状の陽性者を早期に見つけ、治療し、重症化を避ける取り組みをめざしたのである。

世田谷区が社会的検査の導入を宣言した当初には、区民等からは好意的な反応があった。批判的な意見も少なからず存在したそうである¹⁾。例えば、無症状者の陽性者を明らかにすることは意味がないという批判もあった(中島・保坂 2021:198)。好意と批判のいずれの反応を受けながら、世田谷区では2020年8月に検討を開始し10月には実施に至った。この極めて短時間で社会的検査という制度を設計し作動させたのである。しかし、準備体制は万全とは言えない状況であった。当初は専従職員もいない状態からの開始であった。保健福祉政策部の課長が一人で検討を開始したほどである。しかし、保健福祉政策部長に相談をしながら、高齢福祉、障害等の各課との兼務で職員を集めながら社会的検査の設計と実施に至ったという。とはいえ、これらの兼務職員が社会的検査の事業経験や実績を持っていたわけではない。職員たちは国からの膨大な量の通知を読み込み、事業者側との密な相談を積み重ねながら、社会的検査を完成することができたのである。つまり、時間と人員の厳しい制約のもとでも、これらの順応をしながら制度化と作動を進めた世田谷区の行政組織はレジリエンスが備わっていたのだろう。

本稿では、世田谷区のすべての行政的対応を扱うことはできない。本稿の問題意識は、コロナ禍では、本誌特集であるレジリエンスの視点を踏まえて、行政が限られた行政資源(特に職員)をいかに効率的に活用してきたか、にある。そのため本稿では行政的対応のうちでも組織的対応に特に注目する²⁾。結論から述べれば、新型コロナウイルス感染症だけに特化した行政組織や専従職員だけが組織的対応に従事してきたわけではないことをまずは強調しておきたい。むしろ、各部署で通常業務を担当する職員たちがある時期に特定業務を一定期間で担当したことで、コロナ禍での行政的対応を遂げてきたのである。つま

りは、コロナ禍での行政的対応に一定のレジリエンスがあったとすれば、それは、限られた行政資源のもとでの組織・職員間の協力と連携の成果であった、といえる。

本稿は、世田谷区から提供を受けた行政資料の調査とインタビュー調査をもとに、コロナ禍における世田谷区行政の対応をまとめていく³⁾。論述の順は次の通りである。まずは、世田谷区の組織的対応を見る。具体的には組織形成の変遷と職員の勤務動向である。組織を形成することでの対応は限定的ではあるが、業務の応援をする職員の動員による対応が活用されていたと分かるだろう。次に、住民と事業者に対する対応からそれぞれの形成や運営過程を見ていく。住民と事業者それぞれの対応からは、不確実性が極めて高いもとでも新たな政策や事業に果敢に挑戦してきたことが分かる。以上から、最終的には行政組織のレジリエンスに向けた教訓を考えていく。

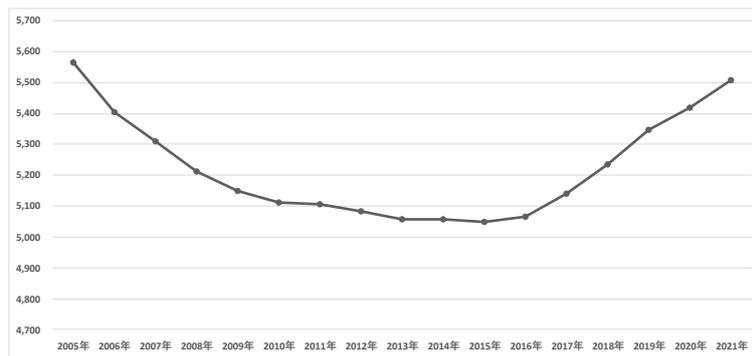
1. 職員と組織的対応

1.1 対策本部体制の設置と対応

2021 年度 4 月現在、世田谷区では組織条例上は 18 部、行政委員会には 4 つの事務局、さらには 5 つの総合支所がある。総職員は教員を含めると 5,507 名である。図表 1 を見てもらいたい。2005 年から 2021 年度までの職員数の推移を示している。図表 1 から分かるように 2005 年から 2015 年までは概ね毎年減員してきた。これは、2004 年度から実施された定数削減のもとでの定員の適正化が背景にある。

しかし、2016 年以降は職員数が増加傾向にはある。2021 年度には概ね 2005 年の職員数に戻りつつある。世田谷区では 2020 年 4 月に児童相談所を開設し、専門職の多くを新規に採用したことは増加の一因である。地方公務員総数の傾向では、1994 年から職員数の削減が進み、削減数が底を打ったのは 2018 年であった（松井 2022 : 6）。これらに比べると世田谷区はやや早めに職員削減には底を打ち、増加傾向にある様子が分かる。特別区職員数総数の全体的傾向では、1983 年が職員数のピークとなり（80,389 人）、2016 年までは毎年 1 千人単位で減少し、2016 年以降は一定数で横ばい状態にある。ピーク時に比べると約 70%の職員数である（箕輪 2021 : 12）。これは世田谷区も同様であろう。

このように削減分からの増加傾向にあるとはいえ、職員体制に組織的余剰があるとまでは言い難い状況にある。つまり、世田谷区はコロナ禍で突発的に生じるような業務に対して、限定された職員体制のもとで臨まなければならなかった。



図表 1 2005-2021 年度職員数の推移

出典：各年度の『地方公共団体定員管理調査結果』をもとに筆者作成

一般的に、災害時の行政組織は平時の組織転用からは困難とされる。そのため災害行政に専従する組織をおく。しかし、災害対応組織は「突発的で臨機応変な対応を得意とはしていない」（金井 2021：52）ともされる。とりわけ、災害対応の実働では平時の行政組織が担うため、災害行政の組織は「各組織を補完して連携する」（金井 2021：49）役割を担うことになる。日本の自治体行政の特徴が総合行政であるとするれば、さらに平時の行政組織に依存せざるをえないだろう。このように専従組織だけでは組織的対応が取れないことは、一見すると行政組織の脆弱性を体現しているようでもある。しかし、組織が多重に存在することでむしろ行政的対応のレジリエンスを生み出してもいく。

世田谷区での新型コロナウイルス感染症に対する組織的対応では、まずは「世田谷区新型コロナウイルス感染症対策本部」が設置された。同本部は、平時から設置されていた組織を転用したものではない。新型コロナウイルス感染症に統括的対応するための組織であり、いわば司令塔的な組織である。世田谷区では同対策本部に先立ち、まずは 2020 年 1 月に「世田谷区健康危機管理対策本部」を設置した。改正特措法に基づき、国では新型コロナウイルス感染症対策本部、東京都新型コロナウイルス感染症本部が 2020 年 1 月に設置したことを受けて、2020 年 3 月 30 日には「世田谷区新型インフルエンザ等対策本部」を設置した。「世田谷区健康危機管理対策本部」は当該対策本部に移行した。そして、2020 年 4 月 7 日には、緊急事態宣言に伴い「世田谷区新型コロナウイルス感染症対策本部」を設置した（世田谷区 2021a：40）⁴⁾。

世田谷区では同対策本部のもとには、2020 年 4 月 24 日付で事業継続対策部会を置いている。事業継続対策部会には、事務事業の優先度及び閉鎖施設の検討、事業継続のための人員確保及び配置対策、事業継続のため新たに委託する事項等を審議決定する業務を分掌した⁵⁾。つまり、いずれも感染拡大防止や感染者対応を図る業務である。災害に対する組織的対応では、先に述べたように既存組織が実施機能を担うことが多い。実働は平時の行政組織となるため、一元的な災害対策本部を設置したとしても既存組織の縦割り構造が残置しさらには顕在化する、としばしば指摘されてきた（大谷 2018：21）。対して、世田谷

区では、図表2のように各担当部門から構成された事業継続対策部会を対策本部に置いたことで、いわゆる縦割り構造を包括する組織を形成したのである。これにより、平時の行政組織と災時の行政組織が加わり、総合性と専門性の両面からの「入れ子構造」(竹内 2020: 78)の組織体制を整えたといえる。

部会長		幹事		
総務部長		政策経営部長、政策経営部財政担当参事、世田谷保健所長		
班長	副班長	班員・班所属		
総括調整班	政策経営部長	政策経営部政策企画課長	政策経営部政策企画課	コロナ対策・対応の政策調整、区民利用施設の緊急対応に関する事
分析班	世田谷保健所健康推進課長	政策経営部政策企画課長	政策経営部政策企画課	コロナ感染者数等のデータ分析に関する事
		政策経営部副参事(ふるさと納税・財源対策担当)	政策経営部広報聴課	
		危機管理部災害対策課長	危機管理部災害対策課	
広報班	政策経営部広報聴課長	地域行政部地域行政課長	政策経営部広報聴課 地域行政部地域行政課	コロナ対策、対応および感染者数の公表等の広報に関する事
人事班	総務部人事課長	総務部職員厚生課長	総務部人事課 総務部職員厚生課	コロナ対策・対応の人員体制に関する事 コロナり患職員およびコロナ対応に関連した職員の健康管理等に関する事
財政班	政策経営部財政制度担当参事		政策経営部財政課	コロナ対策・対応の予算に関する事
患者対応班	世田谷保健所長	世田谷保健所感染症対策課長	世田谷保健所感染症対策課	コロナ感染者、濃厚接触者対応に関する事
緊急対策班	保健福祉政策部長	保健福祉政策部保健福祉政策課長	保健福祉政策部保健福祉政策課	社会福祉施設におけるコロナ患者、濃厚接触者および施設対応に関する事
PCR対応班	保健福祉政策部長	保健福祉政策部保健医療福祉推進課長	保健福祉政策部保健医療福祉推進課	PCR検査に関する事
特殊詐欺対策班	危機管理部長	危機管理部地域生活安全課長	危機管理部地域生活安全課	コロナに関連した特殊詐欺に関する事
総務物資班(区事務局)	総務部長	総務部総務課長	総務部総務課	マスク等コロナ対策に係る物資に関する事および各班に属さないこと

図表2 事業継続対策本部の構成(2020年4月24日設置)

出典: 世田谷区提供資料より作成

それでは、対策本部はどのような役割を果たしたのであろうか。対策本部の審議項目をもとに、その特徴を見ていく⁶⁾。

対策本部は、2020年度には55回、2021年度は7月末までに17回開催された。対策本部で扱われた事項を大別すると、審議事項と報告事項の2種類を扱っている。2020年度に開催された55回の本部会議では153件の事項を扱っている。これらの事項のうち、審議事項は109事項、報告事項が33事項である。つまり、対策本部では審議が中心であったといえるだろう。これは2021年度も同様である。2021年度に7月末までに開催された17回分では49事項を扱った。事項の内訳では、審議事項が33事項、報告事項は15事項である。2021年度もやはり審議事項が多い。このことから対策本部とはまさにコロナ対応をめぐる審議の場であり、世田谷区の司令塔としての役割を果たしていた様子が窺える。

しかし、審議事項は多種多様である。例えば、新学期における区立小中学校の授業等の再開、学校施設開放の中止期間の延長、新BOP、児童館、認可保育園における保育料等、緊急事態措置を受けた社会福祉施設等のような区自ら課題への対応を審議することもあれば、東京都による緊急事態措置を踏まえ延期する区主催のイベント対応のような、国や東京都の要請にもとづく対応も検討している。また、有識者との意見交換が開催された(世田谷区2020a: 34)(世田谷区2020b: 28)(世田谷区2020c: 38)(世田谷区2021a: 42-43)(世田谷区2021b: 20-21)。外部の視点を踏まえた対応の成果の一つは本稿冒頭で述べた社会的検査である。

このように多種多様な審議事項ではあるが、組織的対応での特徴を見出すことができる。

それは、各案件の所管である。所管では1つの案件を1つの所管が担当する場合があれば、複数の部署による共管の場合もある。本稿では各項目の所管件数を見てみた。その結果、2020年度、2021年度の各年で最も多い所管では保健福祉政策部である（35件と10件）。次いで多い所管は政策経営部（33件と7件）、その次は世田谷保健所（24件と5件）である。審議事項には、健康に関わる事項、高齢者や子供を対象とした事項が多いようである。あわせて官房系統組織が事項を所管するが多い。これは全庁的な審議の場では全庁的な視点からの対応が優先的に検討されたことを物語るだろう。

また、保育部（16件と4件）と住民接種担当部（4件と16件）はいずれも同数である。両部ともに2020年度と2021年度での件数の多寡が対照的であった。教育委員会は2020年度は20件であったが2021年度は7月末の段階では0件である。経済産業部は2020年度は10件、2021年度が2件である。このように2つの年度間でも明らかに多寡が存在する所管がある。まさに、その時々課題を対策本部が常に受け入れながら、年度毎での業務の重点度を推移することで、組織的対応が図られてきたといえるだろう。

1.2 職員動員による対応

1.2.1 組織形成と職員動員による組織的対応

次に、組織的対応を見る。組織的対応には大きく分けると2つの種類がある。まずは、既存組織内に新たな組織や職を設置する対応がある。本稿では、これを組織形成による対応と呼ぶ。対して、各職員が所属組織を跨ぎ、兼務や応援による対応がある。本稿では、職員動員による対応と呼ぶ。組織形成による対応と職員動員による対応のそれぞれは、必ずしも排他的な対応ではない。むしろ両者を組み合わせることでコロナ禍での対応は実働する。本稿では組織的対応の整理のために、この二つの概念に分けて整理していく。

まず、世田谷区の組織的対応の基本的な方針は、「組織の垣根を越えた全庁的な応援体制」（世田谷区2020c：43）が採用された。これは2020年4月28日には副区長から各所属長に対して発出された依命通達がその始まりである。依命通達では、通常業務に優先して新型コロナウイルス対策に特化した組織体制とすると示された⁷⁾。具体的な業務は、保健所の相談、防疫体制の強化、特別定額給付金の支給、区民・事業者向けの緊急融資、住宅確保給付金に関する業務、国民健康保険料・介護保険料の減免事務、社会的検査を含むPCR検査の拡充体制整備である。このように新型コロナウイルス感染症の発生後に新たに必要となり、さらには増加した業務から、各部署から応援要請があった業務を全庁的に応援する体制を採用したのである。上記の2つの対応の整理からいえば、職員動員による対応が中心であった。

行政組織や行政職員はリスクに直面すると、リスクに特化した対応をとるよりも従来の業務や実施方法に左右されがちである（大谷2018：19）。それは、日本の行政組織の事務分掌の曖昧さや「柔らかさ」（竹内2020：76）が原因であるだろう。事務分掌の曖昧さや

柔らかさをもつことは、権限面での組織的余剰をもつことを意味する。このことがリスクに対応するうえでのレジリエンスを発揮するための組織的な余裕にもなる。しかし、行政組織に組織的な規律を要するときでさえ、事務分掌の曖昧さや柔らかさから組織的対応の硬直化を選択してしまうのである。いわば逆機能が生じやすいのである。

しかし、むしろ世田谷区では既存の事務分掌がもつ柔らかさを抑えるため、まずは依命通達を発し、組織内規律を確保した。この通達によって全庁的に支援をするという共通目標が定められ、職員動員による対応が確立されていったのである。ただし、この令達では期限は明確には定めてない。確かに、新型コロナウイルス感染症対策本部の解散まで、と期限をおいてはいた。しかし、明確な期日を定めたわけではない。新型コロナウイルス感染症自体の解明が及ばない極めて不確実性が高いなかでは、職員動員による応援の見通しを限定することができなかつたのであろう。そのため、無定量・無制限の職員動員による対応が行われていくことになる。次に、各年度ではどのように職員動員による対応が実施されたのかを見てみよう。

1.2.2 2020 年度の職員動員による組織的対応と特徴

まずは、2020 年度である。図表 3 は職員動員による対応の対象である部署、業務、兼業と応援の区別、職員動員による対応の職員数をまとめたものである。2020 年度の職員動員による対応は 9 つの部署で行われた（世田谷保健所、世田谷区社会福祉協議会、経済産業部、特別定額給付金担当部、保健福祉政策部では保健医療福祉推進課と保健福祉政策課、生活福祉課、国保・年金課、保険料収納課、高齢福祉部は介護保険課）。動員された職員数は、総勢 2,018 名である。職員動員の方式には兼務か応援のいずれかになる。2020 年度は 40 業務のうち、兼務と応援はそれぞれ 20 であった。

	業務	業務	応援	実人員	
保健所	電話相談(健康企画課業務)	○			
	防疫(感染症対策課業務)	○			
	トーカー(施設訪問業務(感染対策課))	○			
	トーカー(巡回(感染症対策課))	○			
	土日随時者連絡等(感染症対策課全庁応援)		○	417	
	ハースス入力等	○			
	自宅療養者支援	○			
高齢福祉部	防疫(地域保健課業務)	○			
	住民接種体制の強化	○		2	
福祉協議会	緊急小口融資(生活福祉課業務)	○		6	
	特別定額給付金(生活福祉課業務)		○	40	
産振公社(経済産業部)	緊急融資(商業課応援職員)※4・5月	○			
	緊急融資(商業課応援職員)※6月	○			
	緊急融資(商業課応援職員)※7月	○		61	
給付金	緊急融資等(兼務)	○		2	
	商業課補助事業従事者(兼務)	○		2	
	特別定額給付金(兼務)	○		128	
	郵送申請処理対応(応援)		○	61	
	電話対応①(応援)		○	191	
	電話対応②(応援)		○	29	
	電話対応③(応援)※①②の延長		○	127	
	電話対応④(応援)※③の延長		○	59	
	エスカレーション電話対応①(応援)		○	81	
	エスカレーション電話対応②(応援)※①の延長		○	71	
	緊急要電話対応(応援)		○	1	
	給付金システム入力(応援)土日		○	97	
	給付金システム入力(応援)平日夜間		○	315	
	給付金システム入力(応援)8月1日(土)		○	30	
	給付金システム入力(応援)8月1日(土)9日(日)10日(月)10日(月)10日(月)		○	90	
	口座不能等各種案件対応(応援)		○	20	
	口座不能等各種案件対応(応援)		○	16	
保健福祉政策部	PCR検査(保健医療福祉推進課応援職員)	○	○	14	
	抗体検査(社会的検査(兼務))	○		2	
	社会的検査の実施(兼務)	○		24	
	住民接種体制の強化	○		1	
国保・年金課	医療機関等への支援事業(兼務)	○		2	
	国保(年金課(兼務))	○		93	
介護保険料課	保険料収納(兼務)	○		26	
	介護保険料(兼務)	○		2	
		合計	20	20	2018

図表 3 2020 年度の兼業・応援状況

出典：世田谷区提供資料より作成

本稿では、すべての部署のあらゆる業務を記録しておくことは紙幅の都合から叶わなかった。ひとまずは世田谷保健所の業務を例に職員動員による応援の実際を見ていく。世田谷保健所での応援業務は9業務ある。そのうち8つが兼務、1つが応援として業務を受け入れた。動員された職員数は417名である。主な業務内容のうち、保健師による電話相談・防疫業務を見てみると、各総合支所保健福祉センターの保健福祉課と健康づくり課に所属する保健師が、配属時に感染症対策課との兼務となった。1日14人程度でシフトを組み、ローテーションにより業務が行われた。2020年5月27日からは参集要請の運用を開始し、陽性者数等に応じた従事人数を配置し始めた。2020年7月からは常時3人でシフトを組んでいる。世田谷保健所は後述のように2020年9月1日付の組織改正を受けて、健康づくり課所属の保健師は保健所が本務となった。保健福祉課の保健師は、2021年1月中旬から各支所1名（計5名）とローテーションとしての1名の計6名が組み、各日で応援に出ている。なお、これは、2021年3月から一部解除し各日で約4名程度が応援した。

世田谷保健所では、さらに全庁的な兼務を用いた業務があった。例えば、防疫業務の事務である。防疫業務の事務では、のべ22部課の92名の職員が兼務をした。兼務の方法は、兼務先の部署ごとに異なっている。一つには、兼務期間中、特定の職員1名が担当する方式がある。防疫業務の事務を兼務した22部署のなかでは、11部署が兼務期間中に1名の職員で業務を兼務し実施した。また、兼務期間は各部署で様々である。概ね1か月又は2か月間であったが、6月の兼務発令以降、2021年3月末まで兼務をした部署があった。もう一つの方法は、兼務期間中、一つの部署のなかの複数名の職員が担当する方式である。11部署が同方式を採用した。兼務人数と兼務期間は各部署でさまざまである。例えば、最多の兼務をした部署には都市整備領域がある。2020年12月1日から2021年3月31日までの兼務期間に34名の職員が兼務となり、兼務日の1日を1~2人でシフトした（なお、実際には2月26日に解除されている）。その他部署では概ね1日1名が担当し、各部署の兼務職員間でローテーションを組んでいた。

このように、職員動員による対応では、まずは全庁的な対応が採用された。しかし、実際の作業分担では、既存組織の分担管理で進められてきたことが分かる。これを言い換えれば、動員としての集権化と運用としての分権化の両面から職員動員による対応が進められたのである。新しい業務を担当する場合、組織を作動するための仕組みや手続きは既存組織に委ねていくのである。これは、リスクのもとでは組織的な協調行動をとりやすい、標準的な作業的手続きを選択していく（アリソン・ゼリコウ2016:365）ためであろう。逆説的かもしれないが、環境の変化に対して、大胆に作動方法を変化させるよりも、組織的なルーティンに拠るのだろう（ネルソン・ウィンター2007:149）。つまり、行政組織のレジリエンスとは、しばしば批判的に取られがちな前例踏襲が順機能として働くことによって発揮されていくのだろう。

1.2.3 2021年度の職員動員による組織的対応と特徴

続いて、2021年度の職員動員による対応を見ていく。図表4は2021年度の10月までのデータに基づく状況である。2021年度は5つの部署（世田谷保健所、住民接種担当部、高齢福祉部、保健福祉政策部、子ども・若者部）で職員動員による対応が採られた。2021年10月段階で動員された職員数は2,566名である。これは、上記の2020年度と比べると明らかだが、年度開始から半年の段階で前年度分を超過していた。

その主因は住民接種業務である。特に、集団接種会場の業務に全庁からの応援が行われたためである。世田谷区では集団接種会場を5月3日から開設した。5～6月には、1会場につき一日当たり1～2名、7～9月には1会場につき2～3名、10月以降は再び1～2名が従事してきた。集団接種会場の業務への職員動員による応援は、2021年11月までに2,186名が担当した。世田谷区の総職員数のうち約4割の職員は集団接種会場の業務に関わったことになる。ただし、この職員数は総数であり複数回従事した職員も存在した。住民接種業務にはこの集団接種会場への応援以外にも、住民接種統括担当課との兼務が行われた。これには、のべ28部署から28名の職員が兼務した。兼務期間は、1名で兼務期間を担当する方式を採用した。

ただし、1つの業務を複数部署で担当する方式も採用されている。例えば、広報、集団接種会場、病院・診療所接種体制整備に関する事務である。これらの業務では3か月間の兼務期間を3つの部署の職員が兼務した。つまり、この業務に対する職員動員による対応は、まずは全庁的な対応をし、実際の作業分担でも全庁的な分担管理を採用している。ただし、このような多部署にわたる兼務を担当する組織をよく確認すると同一部の他課・他係であることが分かる。2020年度の職員動員による組織的対応でも論じたように、やはり既存組織の分担管理のもとで兼務の運営が進められているのである。日本の行政組織がもつ特徴の一つには所掌事務での排他性がある（西尾 2001：188）。職員動員でも所掌事務の排他性が基盤となる。そのため、動員としての集権化と運用としての分権化とを両立しながら、職員動員による対応が進められたのである。

	業務	兼務	応援	実人員
保健所	GW中の体制強化	○		
	過去応援職員による従事	○		
	データ入力(第4期)		○	348
	防疫(感染症対策課兼務)	○		
	課長担当係長支援(体制強化)	○		
住民接種担当部	年度当初の引継ぎ業務	○		4
	体制強化	○		
	システム	○		
	広報	○		28
	集団接種会場	○		
	病院・診療所接種体制整備	○		
	昨年度兼務職員	○		
	コールセンター応援(総務部・政策経営部)		○	51
	コールセンター応援(金庁)		○	229
	コールセンター応援(金庁)		○	49
	集団接種会場の応援(金庁)		○	1367
	FAX受信応援		○	30
	予約支援対応(まちセン)		○	0
	VRS入力事務		○	165
	接種証明発行事務		○	53
美天会場応援		○	54	
VRS土日入力事務		○	114	
高齢福祉部	住民接種要配慮者の検討	○		46
	部内体制強化(コアチーム)			7
保健福祉政策部	社会的検査	○		5
	生活困窮者自立支援金支給業務	○		1
子ども・若者部	子育て世帯特別給付金	○		15
	合計	13	12	2566

図表4 2021年度(4-10月)の兼業・応援状況

出典：世田谷区提供資料より作成

1.3 組織形成による対応

1.3.1 2020年度の組織形成による対応と特徴

次にコロナ禍での組織形成による対応を見ていく⁸⁾。組織形成による対応を観察するなかで明らかになった点は、原則的には平時に設置された既存組織内に新規組織を設置したことである。行政組織自体を大幅に改組することはない。現行の組織体制と職員体制のもとで、兼務体制または応援を受けながら、かつ全庁的に支援しながら実施されてきた。しかし、限定的とはいえ専門的な組織や職種が新たに設置された。例えば、2020年度では特別定額給付金担当部、2021年には住民接種担当部のように、コロナ禍の業務に特化した行政組織も設置した。ただし、上記の配置の点では両者はやや異なる対応を採用している。以下では、どのように組織が形成されてきたかを見ていく。

まずは2020年4月13日付で、世田谷保健所に感染症対策特命担当の副参事を1名新設した。これは感染症対策の体制強化が目的であった。その後、2020年4月20日には特別定額給付金が閣議決定された。4月30日には国会で特別定額給付金事業等を含む補正予算が成立している。これを受けて、5月1日からは、国による全国一斉、全国一律との方針のもとで(牧原2021:44、川手2021:75)、特別定額給付金事業の実施が開始されることになった。世田谷区では同日付で、特別定額給付金担当部特別定額給付金担当課を専管組織として設置した。あわせて、新型コロナウイルス感染症対策本部の事業継続対策部会に特別定額給付班を置いた⁹⁾。対策本部では特別定額給付金担当部長が班長、特別定額給付金担当部特別定額給付金担当課長、生活文化政策部人権・男女共同参画担当課長、地域行政部住民記録・戸籍課長が副班長に就任した。世田谷区では特別定額給付金は、2020年5月2日からオンライン申請を開始し、28日には申請書を郵送し郵送での申請の受け付けを開始した。そして、オンライン申請では5月下旬から、郵送申請では6月上旬から、それぞれ給付を開始した。また、DV等の配慮を要する方についても、5月下旬からはじまった。

特別定額給付金担当部は専管組織ではあったが、専任職員を配置せず、交流推進担当部に所属する事務職の6名の職員に兼務が発令された。特別定額給付金担当業務は、担当部自体が担当職員が兼務であることや国の決定後に短期間で対応をとらざるをえないこと、さらには、世田谷区の人口規模の大きさからも、専管組織の職員の業務負担は大きかったという。特に特別定額給付金の仕組み自体にも多くの作業を要する要因があった。国はオンライン申請が可能とはしたものの、住民情報との紐付ける仕組みは整備されていなかった(アジア・パシフィック・イニシアティブ2020:173)。そのため、「オンライン申請の内容と自治体が管理する住民基本台帳の登録内容が電子的に結びついていないことから、それぞれを照合し、間違いがないか目視でしっかりと確認する必要」があり、「この作業を人海戦術で行いながら、5月26日より順次振り込みを開始」¹⁰⁾していたのである。世田谷区では、そこで、図表3からも分かるように職員動員による対応が大規模で行われてい

る。動員数はのべ 1,326 名である。つまり、世田谷区の総職員のうち 4 分の 1 が関わった。ここでもまた本務つまりは職員動員による対応が採用されたのである。

その後、2020 年 9 月 1 日付で、四つの組織再編が行われた。まず一つめは、財政担当部を新設している。新設した財政担当部には政策経営部の財政課と副参事（ふるさと納税・財源対策担当）を移管した。世田谷区では新型コロナウイルス感染症の拡大による大幅な減収は避けられない見通しであった。そのため「これまでに経験したことがない財源不足と、複数年にわたるコロナ以前の水準への回復を見込めない」¹¹⁾ と捉えて、政策課題の優先順位を全庁横断的に整理した『世田谷区政策方針（令和 2 年 9 月～令和 3 年度）』を策定した。このように区の財政運営を強化するために財政担当部が新設されたのである。同部の部長には、政策経営部財政制度担当参事であった職員が就任した。

二つめの組織形成による対応では、政策経営部に副参事（広報・報道担当）を新設した。これは、新型コロナウイルスの感染拡大、自然災害などの危機事態での広報・報道体制を強化する目的からであった。同職は財政担当部副参事（ふるさと納税・財源対策担当）を兼務した。専従職員をおくまでは世田谷区には人的な面での組織的余剰は存在していなかったことが窺える。新設組織や新しい職ではありつつも他部署との兼務、言い換えれば職員動員による対応をとることは、この後の組織形成による対応でもしばしば行われていく。

三つめには、保健福祉政策部に保健、医療、福祉の横断的な対応を強化するために次長を新設した。同次長職には保育部保育認定・調整課長が昇任し、同次長に就任した。上記の対策本部の事項の整理結果からもわかるように、新型コロナウイルス感染症の行政的対応の中心は、保健、福祉、医療である。保健福祉政策の各分野は専門性が高い。同一部であったとしても各組織の所掌事務は排他的であり、同一部の各課間には常に境界が存在する。そこで、世田谷区では組織間の境界単位を調整し連携する役職を置いたのであろう。

四つめの同日付の改正では保健所の体制強化が進められた。これは世田谷区の行政対応では大きな意義を持つ。5 地区の保健福祉センターの健康づくり課を新たに感染症対策業務と防疫業務を各地域で担当する「保健相談課」（世田谷保健相談課、北沢保健相談課、玉川保健相談課、砧保健相談課、烏山保健相談課）を世田谷保健所に配置した。これらを通じて、コロナ禍直後から課題とされてきた保健所長による指揮命令系統の一元化を実現する（世田谷区 2020a : 35）。行政組織の古典的特性でもある行政機関の一元系統化（伊藤 2019a : 3）で対応したのである。

さらに「地域保健課」を新設した。地域保健課は課長を医師とした。前職は玉川総合支所保健福祉センター健康づくり課長が就任している。専門性を持つ職員が組織間の境界をつなげることを期待されたのであろう。同課では、各保健相談課業務の支援や調整、感染症全般に関する基礎データの分析、予防接種の調整を担当した。既存の感染症対策課とは有事に「連携し、サーベイランス・情報収集、防疫業務など」を担うとされてきた（世田谷区 2021a : 44）。一見すると組織業務が重複しそうである。しかし、そうではない。あえ

て冗長性（伊藤 2019a : 2）をもった組織を置いたのである。世田谷区の公式な表現を用いると「地域保健課」には有事の際での「第2感染症対策課としての機能」¹²⁾を果たすことが期待されていた。地域保健課の課長は医師であり、専門職同士での連携を想定した配置である。さらに保健相談課は各保健福祉センター健康づくり課を兼務している（世田谷区 2021a : 44）。保健所の体制強化では一元化と冗長化とを両睨みがされた組織形成であった。このことで行政組織のレジリエンスを担保したのであろう。

1.3.2 2021年度の組織形成による対応と特徴

世田谷区では 2020 年末からはコロナワクチン接種に関する組織を整備し始めた。2020 年 12 月 14 日は、事業継続対策部会に住民接種班を新設した（世田谷区 2020d : 59）。班長には世田谷保健所長、副班長は総合支所保健福祉センター所長のうち区長が指定する者、保健福祉政策部長、保健福祉政策部次長、世田谷保健所副所長を配置した¹³⁾。具体的な業務は世田谷保健所内の 6 課のうち健康企画課、感染症対策課、地域保健課、生活保健課の 4 課が担当した。なお、同日付では、患者対応班もこれらの 4 課が担当するように改定された。現場をもつ各課での「対応での運用」（金井 2021 : 52）が重視された様子が窺える。

2021 年 1 月 1 日付では、住民接種担当の副参事が世田谷保健所に新設された（世田谷区 2021a : 50）。同職には、財政担当部副参事（ふるさと納税・財源対策担当）が就任した。あわせて、住民接種担当係長（課長補佐）が 1 名（前職は、政策経営部政策研究担当課政策研究担当係長（課長補佐））、担当係長が 2 名（前職は、砧総合支所街づくり課街づくり担当係長、保育部保育計画・整備支援担当課保育計画・整備支援担当係長）、主任職 2 名が配置された（前職は、選挙管理委員会事務局と保育部保育整備支援課保育整備係）。2020 年度に設置された特別定額給付金担当部では兼務が主体であったことに比べると、住民接種では専従職員としたことは特徴的である。2021 年 2 月 1 日付では、住民接種体制の強化を目的に住民接種担当参事が新設された。同職には再任用者が就任した。さらに 2021 年 2 月 10 日付で主任職が 2 名配置された。

同日には、世田谷保健所に住民接種担当部が新設された。同部は、住民接種調整担当課と接種体制整備担当課の 2 つの課から構成された（世田谷区 2021a : 61）。これまで住民接種を所管していた地域保健課から住民接種業務を移管した。業務の一元化が目的であった。担当部を新設したことで、住民接種担当参事と副参事（住民接種担当）がともに廃止された。ただし、担当部長には参事が就任した。これにより人的継続による業務継続が保たれている。また、住民接種調整担当課長には副参事が就任したことで同様に人的継続による業務継続がみられる。接種体制整備担当課長には生涯学習部生涯学習・地域学校連携課長が横転した。なお、年度途中での異動であったため、移動前の生涯学習部生涯学習・地域学校連携課長の職は生涯学習部長が事務取扱とした。このような職員動員の対応の方式からも住民接種を重視する姿勢が窺える。

2021年度に入ると、国による低所得の子育て世帯に対する子育て世帯生活支援特別給付金の支給を受けて、同給付金の給付業務の円滑化を目的とした組織が整備された。2021年6月1日付で子ども・若者部に子育て世帯特別給付金担当課を新設した。子育て世帯生活支援特別給付金は、国の制度では支給額が5万円であったが、世田谷区では3万円を上乗せして支給している。この子育て世帯特別給付金担当課の課長には、子ども家庭課長が兼務した。さらに、担当係長2名も、子ども・若者部子ども育成推進課子ども医療・手当係長と保育部保育認定・調整課入園担当係長が兼務をした。2020年度に設置された特別定額給付金担当部では兼務が主体である。これもまた職員動員による対応であろう。

2021年度には住民接種が開始された¹⁴⁾。世田谷区では、2021年3月から医療従事者への接種を開始し、4月12日からは高齢者施設入所者への接種と、クラスター抑止のために段階的に接種を実施した。対象施設は、特別養護老人ホームのなかからクラスターが発生しやすい居室の構造、接種受入れ態勢、接種後の環境が整っている施設を対象とした。その結果、225施設、入居者約11,200人、従業者約8,000人が対象となった(世田谷区2021・4:30)。

2021年4月からは高齢者に対する接種券の発送を開始している。各年代で発送時期を分けており、75歳以上の高齢者は4月下旬、65～74歳の高齢者は5月上旬から中旬までとし、予約受付は2021年4月28日の8:30からと設定した。5月末までには約19万5000人の接種対象者に接種券を送付している。さらに、区民会館、区民センター等の18か所の区施設と病院を接種会場として開設し(世田谷区2021a:63)、5月3日からは高齢者に対する接種を開始した。このように限られた時間での膨大な業務に対しては、職員動員による対応が採用されている。接種業務での職員動員の状況は、先述の通り、2021年11月までに2,186名である。

世田谷区では5月以降は、予約枠を拡大したり、集団接種会場を開設したり、接種時間の短縮化や開設日時の延期の工夫により接種枠を拡大していく。これらの工夫の成果は大きかった。当初計画では、高齢者の接種は8月中での完了を予定していた。しかし、実際には7月末までに完了することになった¹⁵⁾。ただし区民全体への接種は12月末までの見通しであったという(日本経済新聞2021年5月29日:5面)。そのため「施設運営面での人的資源など、区独自での対応は限界」との認識からも、「国及び都の全面的な協力が必要不可欠」¹⁶⁾であると切実に訴え続けた。

2021年6月15日からは、基礎疾患を有する者、高齢者施設の従業者、60～64歳の者、あわせて約26万2000人に接種券が発送された。その後は、概ね10歳ごとに約1週間の間隔をおきながら配送した。6月30日からは、50歳～59歳、約14万2000人、7月5日からは0歳～49歳、約15万4000人、7月12日には30歳～39歳、約13万1000人、7月20日からは16歳～29歳、約14万人に送付した。6月21日現在は、65歳以上の高齢者約19万5000人のうち約10万人が接種を完了した¹⁷⁾。接種の「前倒し」はこの後も進

んでいった。区の接種体制が拡充されたことで、11月と12月に見込まれていた36万回の接種を7月から8月に上乘せをし、「終了時期を2か月繰り上げ、10月末あるいは11月前半」¹⁸⁾と接種計画が改訂されていく。

しかし、接種対象年齢が12歳から15歳までに引き下げられていくと、接種対象者が増加していくことを意味する。具体的には世田谷区は必要な接種回数が約4万回増加した。これにより、11月以降の予定が約40万回となった。しかし、個別接種会場であった医療機関での接種回数が当初想定 of 4ヶ月で10万回から、ひと月で7万5,000回、4か月では30万回接種できる見込みに改められた。20万回分が上乘せされたのである。残りの20万回分は、大学、企業等の職域接種に加えて、職域接種の対象を住民にも広げることになる。この時期で区の認識では「まだ途中段階ではありますが、出口の輪郭が見えてきたということをお願いしたいと思います」¹⁹⁾との見込みが示された。2021年7月段階では国によるワクチン供給の管理により「現在の供給ペースでは、世田谷区民の接種が完了するまでに必ず越年してしまう」²⁰⁾との懸念は示されたものの、このように行政組織内外との連携により接種計画を見直すことになり、住民接種の前倒しを実現できたのである（世田谷区2021d：44）。

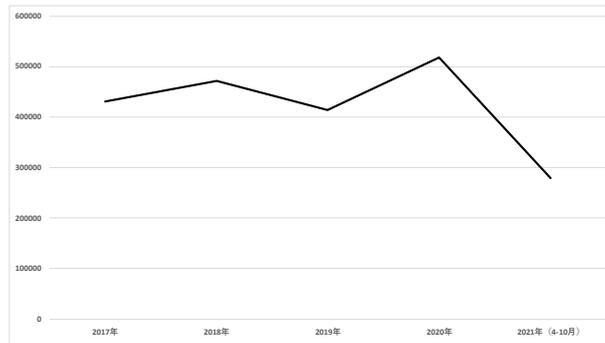
住民接種業務での組織形成による対応を見ると、住民接種業務を一体的に運用するために住民接種統括部の業務を見直した。2021年7月1日付は、住民接種統括担当課を新設している。世田谷区保健所では住民接種担当参事を再び置き、住民接種体制の強化を進めている。住民接種担当参事には、保健福祉政策部の保健福祉政策課長（統括）が昇任した。住民接種統括担当課長は、同参事の事務取扱としている。昇任前の保健福祉政策課長（統括）のポストは保健福祉政策部次長の事務取扱となっているように、新規に人材を配置する状況ではなかった様子が窺える。これもまた、組織形成による対応を作動させるために職員動員による対応が図れたのである。

1.4 勤務状況の体制と現状

前節までは、組織形成と職員動員による組織的対応を見てきた。それぞれの対応を通じて、世田谷区の職員はどのような勤務状況にあったのかを次に見てみたい。特に注目する勤務状況は、超過勤務時間である。超過勤務時間からは各部署での業務負担を窺うことができると考えた（竹中2020：176）。具体的には、本稿では、2017年度から2021年度までの5カ年に、世田谷区に設置されていた44の部署²¹⁾を対象にした。

まずは、世田谷区全体での超過勤務時間の推移を見てみよう。図表5を見ると一目でわかることは、2020年度の超過勤務時間が大きく増加している点であろう。上記の部署での総超過勤務時間が、前年度に比べても100,000時間は増加している。2021年度の超過勤務時間は前4年間よりも少ないように見えるが、これは10月までの段階のデータのためである。これまで述べてきた通り、世田谷区での組織的対応では職員動員による対応が中心

であった。そのため、全職員の超過勤務時間が増加しているように考えられる。対して、新型コロナウイルス感染症への対応では、これもこれまでにきてきたように、保健、福祉、医療分野が中心である。その場合、健康福祉系の部署の超過勤務時間が増加するようにも考えられる。または、住民の生活を維持するためにも住民や事業者への対応業務を考えれば、これらの特定部署の増加も見込まれるだろう。超過勤務時間の増加をどの部署が引き起こしているのだろうか。次に見ていきたい。



図表 5 2017-2021 年度（4-10 月）の超過勤務時間の推移

出典：世田谷区提供資料より作成

図表 6 は各部署別の超過勤務時間の 4 年間の推移を示している²²⁾。図表 6 では、各部署の各年度毎での超過勤務時間を集計し、コロナ禍以前（2017-2019 年度）とコロナ禍中（2020-2021 年度）での差異を分かりやすくするために、2017 年度（又は、組織設置年度）の超過勤務時間を 1 とおいた場合での各年度の超過勤務時間を数値で示した。

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
世田谷総合支所	1	0.98246	0.4368	0.54834	0.24416
北沢総合支所	1	1.03802	0.49091	0.63382	0.28144
玉川総合支所	1	1.15321	0.48018	0.61455	0.3493
砧総合支所	1	0.98403	0.39851	0.49054	0.25223
烏山総合支所	1	0.98753	0.41125	0.46226	0.25732
政策経営部	1	1.27321	1.28563	1.92188	0.91855
デジタル改革担当部					1
交流推進担当部					1
地域行政部	1	0.69218	0.54054	0.70367	0.40866
総務部	1	1.19966	1.2386	1.69051	0.84102
庁舎整備担当部			1.90378	1.52096	0.78694
区長室	1	0.99204	0.97911	1.54848	0.94828
危機管理室	1	0.86895	0.98801	1.01199	1.0693
財務部	1	1.29305	1.44102	1.95892	1.23084
施設管理担当部	1	1.21413	1.17774	1.49027	0.23699
生活文化部/生活文化政策部	1	1.29112	1.48817	2.02056	1.0159
スポーツ推進部	1	1.29706	1.57679	2.04659	0.67956
環境総合対策室/環境政策部	1	1.31766	1.48422	2.46944	1.77367
産業政策部/経済産業部	1	1.7237	1.46075	1.80431	0.81231
清掃・リサイクル部	1	1.13575	1.04772	1.28719	0.12589
保健福祉部/保健福祉政策部	1	0.95769	0.90988	0.8276	0.93477
障害福祉担当部/障害福祉部	1	1.20164	1.30937	1.50137	0.65766
梅ヶ丘拠点整備担当部	1	0.86111	1.28009	4.15046	0
高齢福祉部	1	1.27247	1.24147	1.30627	0.68992
子ども・若者部	1	1.01736	0.3808	0.34121	0.16401
児童相談所開設推進担当部/児童相談所長					1
保育担当部/保育部				1	1.16605
世田谷保健所	1	1.04925	1.02655	1.38233	2.94839
住民接点担当部					1
都市整備政策部	1	1.10654	0.90249	1.22301	0.81027
防災街づくり担当部	1	1.73928	1.74722	1.99841	0.95776
みどり・緑の推進部/みどり推進部	1	1.01388	0.97871	1.42192	0.64353
道路・交通政策部/道路・交通計画部	1	1.03788	1.07653	1.27216	0.72608
土木部	1	0.96512	1.06278	1.00465	0.44303
会計室	1	3.78059	1.78481	2.327	1.12869
教育委員会事務局	1	1.36381	1.25819	1.74293	0.73492
区議会事務局	1	1.00246	0.70025	0.95612	0.37978
選挙管理委員会事務局	1	1.08701	0.32446	0.88001	0.51436
監査事務局	1	1.16346	1.73077	1.95192	2.01923

図表 6 2017-2021 年度（4-10 月）の各部署別の超過勤務時間の推移

出典：世田谷区提供資料より作成

コロナ禍中（2020-2021年度）の超過勤務時間を見てみると、2017年度と比べて2020年度は23部署が2017年度の超過勤務時間を超過している。ただし、これらの部署にはコロナ禍以前からも超過勤務時間が増加している部署が含まれている可能性がある。そこで、2019年度を見ておく。2019年度には2017年度の超過勤務時間を超過している部署が19部署であった。これらの19部署は2020年度での23部署とも一致した。つまりは、コロナ禍以前からも超過勤務が必要となる多忙な部署は、コロナ禍でも多忙であった可能性が高い。

それでは、コロナ禍での勤務状況にはさしたる影響がなかったかといえ、決してそうではない。2018年度と2019年度の増加分と2020年度を増加分を見てみると、コロナ禍前後での差異が分かる。まず2018年度と2019年度は、2017年度からの増分が概ね0.1～0.3ポイントである部署が11であった。さらに、両年の間では2018年度からの超過勤務時間が減少した部署があった。急激な増分はみられない。対して、2020年度では、増加分が0.1～0.3ポイントである部署は6部署に留まった。そして、6部署以外では0.4ポイント以上の増分が生じているのである。部署別では、政策経営部、財務部、総務部の官房系統組織は0.5～0.9ポイント増加している。事業系統組織では、生活文化部、スポーツ推進部、環境政策部、経済産業部、梅ヶ丘拠点整備担当部、防災まちづくり担当部、教育委員会事務局、監査事務局が同様に0.5～0.9ポイント増加している。もちろん、全ての部署がコロナが主因であるとは限らないだろう。しかし、コロナ禍中（2020-2021年度）での超過勤務時間の増加があった部署が存在した様子は観察できる。

2. 住民と事業者に対する組織的対応

以上は世田谷区総体としての組織的対応を観察してきた。次に、具体的な分野ごとの組織的対応を見ていきたい。対象は、住民と事業者に対する対応である。具体的には、広報広聴課（政策経営部）、商業課（経済産業部）の2課の対応を見る。2021年11月に実施したこれらの部署に対するインタビュー調査をもとに対応の特徴をまとめるとすれば、いずれの対応も不確実性が極めて高いリスクのもとで新たな政策対応に果敢に挑戦してきた、といえる。

2.1 住民対応

自治体の住民対応の最前線といえ、広報・広聴である。住民からの意見や要望を受けて、自治体の政策の参考とする広聴業務と、区の施策や事業の情報を区民に提供し区政参加の促進を目的とする広報業務は、まさに住民と行政をつなぐ起点となる業務である。広聴の手段としては、世田谷区では「区長へのメール」「区長へのハガキ」による区政への意見要望、意識調査、区政モニターによるアンケート調査、パブリックコメントの実施、コールセンターの運営を採用している。これらはいずれもコロナ禍以前から実施してきた。そして、広聴を通じて寄せられる住民からの相談事は、何も行政相談に限らない。民事関係

の相談もあれば、当該自治体だけでは対処しきれない場合もある（大森・大杉 2021:12）。広報業務もまた現在ではさまざまな手段を採用されている。世田谷区では、広報紙の発行、ホームページ、メールマガジン、ツイッター、コミュニティ FM 放送、動画配信、報道機関への情報提供などを用いてきた。

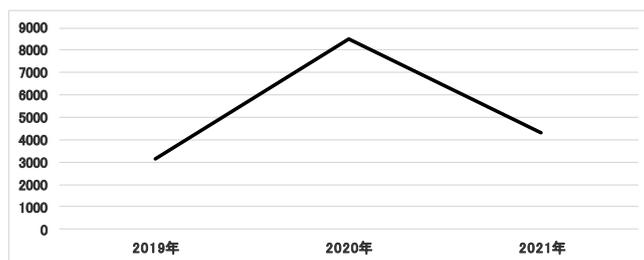
世田谷区の広報広聴課は 24 名の職員から構成されている。課長 1 名、職員 23 名の職員体制である。2020 年 9 月には副参事が配置されたことで課長職が 2 名となった。しかし、同職に就いた職員は同年 12 月から住民接種担当となり、コロナ禍で広報広聴課の職員数の増員はないなかで、広聴と広報を通じた住民対応に取り組んできた。また、コロナ禍では特別定額給付金や住民接種のように住民からの相談が生じる事業も多く行われてきた。広報広聴課では、各部署に応援に行き給付金の集中業務での電話対応、ワクチンの接種対応を支援してきた。インタビュー調査によると、広報ではメディア対応が増加し、広聴では区民からの問い合わせが増加したという。つまり、限られた職員体制のもとで、広報広聴課の業務量はコロナ禍では増加したのである。

それでは、住民の対応の拠点である広報広聴課は、どのように対応をしたのであろうか。広聴、広報それぞれの対応を見ていく²³⁾。

2.1.1 広聴対応

まずは広聴である。図表 7 と図表 8 は、2019 年 4 月から 2021 年 9 月までの区民の声に寄せられた区民からの意見・要望の推移である。各意見・要望の区分は世田谷区の分類に基づき整理をした。図表 8 からまず分かることは、2019 年度の意見・要望総数に比べると、2020 年度、2021 年度は各段に増加している。2019 年度と比べれば、2020 年度は概ね 3 倍、2021 年度は半年を経過した時点で 2019 年度の意見・要望総数を 900 件超えている。とりわけ、「保健福祉（病気予防・生活保護等）」の意見が増加した。2019 年度は 546 件だが、2020 年度には 5,366 件、2021 年度は 10 月までの段階で 2,411 件であった。

インタビュー調査によると、「保健福祉（病気予防・生活保護等）」にはコロナ関連の意見等が含まれているため、このような急増になっている。特に 2020 年度は 4 月に 2,409 件の意見・要望・相談があった。当時、新型コロナウイルス感染症が広がり始め初めての緊急事態宣言が発されたなかで、区民が区役所に多くの相談を寄せてきた様子が窺える。その意見は多様であったという。例えば、学校休校に対する意見では、学校を開始すべきという意見があれば、まったく逆の意見として休校を継続すべきである、という相対する意見があった。



図表7 2019-2021年度(4-10月)、各年度の区民の声受付件数総数の推移

出典：世田谷区ウェブサイト 『「区民の声」受付件数』をもとに作成

	2019年度	2020年度	2021年度 (4-10月末)
危機管理(防犯対策等)	26	24	13
災害対策	210	96	23
戸籍・住民票・印鑑証明	77	101	44
税金	42	51	48
ごみ・リサイクル	132	200	79
環境(ポイ捨て、騒音等)	234	315	193
人権・男女共同参画(ドメスティックバイオレンス含む)	10	17	12
消費生活	4	9	5
動物(ペット対策等)	46	38	26
国民健康保険	19	48	16
国民年金	3	2	4
介護保険	5	6	3
食品衛生	7	4	3
保健福祉(病気予防・生活保護等)	546	5366	2411
高齢者福祉	27	29	10
障害者福祉	42	50	36
子育て(予防接種、児童手当等)	70	104	50
保育園	112	102	52
児童館	7	3	7
幼稚園	8	6	5
学校教育(学区、教育指導等)	186	263	211
BOP・新BOP	20	15	16
図書館	82	97	46
市民活動(けやきネット等)	27	28	22
区民施設(区民会館、区民センター等)	65	76	29
交流事業(区民健康村等)	12	1	2
文化事業(美術館、文学館等)	15	66	5
スポーツ(スポーツ振興、スポーツ施設等)	46	50	49
学習・講座(生涯学習、文化財等)	13	72	6
産業振興	22	56	25
都市計画	8	6	4
みどり・自然(公園・緑道等)	165	297	213
街づくり(再開発等)	34	17	15
建築(建築申請、耐震促進等)	43	29	36
住宅(住宅相談、助成等)	13	27	17
交通	173	163	95
道路	190	248	186
行政情報(契約情報、条例、情報公開、広報紙等)	183	270	175
職員対応	146	148	100
官公署・民間会社等(国、東京都、交通機関等)	27	17	15

図表8 2019-2021年度(4-10月)、各年度の区民の声区分別受付件数の推移

出典：世田谷区ウェブサイト 『「区民の声」受付件数』をもとに作成

世田谷区では広聴の主要な手段には「区長へのメール」がある。住民等が意見を述べる際に、世田谷区の公式ウェブサイト上のフォームから入力する。その際、意見のテーマ、意見の内容、意見への回答の要否は必ず入力する。意見の公表の要否や住所、氏名、電話番号、電子メールアドレスは任意である²⁴⁾。「区長へのメール」を通じて区に寄せられた意見は、区長がすべてに目を通し、意見内容に関する業務を担当する部署が具体的に回答対応をする。回答内容は各課で決裁されて確定していく。ウェブサイト以外では、「区長へのハガキ」、手紙、ファクシミリ、電話でも受け付けてきた。

インタビュー調査によると、コロナ禍前は、区民自らが広報広聴課の窓口を訪れて、同課職員に対して意見を述べる機会が日常的であった。しかし、コロナ禍中では来庁による窓口での対面対応が少なくなった。これに対して「区長へのメール」や電話が多く利用されてきた、という。また、世田谷区のウェブサイトには各部署の電話番号が掲載されている。そのため、区民のなかには広報広聴課を介さず、直接、担当部署に電話で問い合わせる場合も多かった。

世田谷区では、新型コロナウイルス感染症に特化した相談窓口を整備した。例えば、2020年3月からは、症状に関する相談を帰国者・接触者電話相談センターで受け、一般的な相談用に新型コロナウイルス相談窓口を設けた。しかし、いずれも相談件数が多くなり回線がつながらない状況が続いた。そこで、世田谷区では2020年11月からは症状に関する相談はかかりつけ医での電話相談を求め、かかりつけ医がない場合には東京都の発熱相談センターに連絡するように相談体制を変更した（世田谷区2021a：34）。

しかし、特別定額給付金とワクチン接種に関する相談は増加していく。そこで、それぞれ専用のコールセンターを設けた。特別定額給付金専用ダイヤルは2020年5月、世田谷区新型コロナワクチンコールは2021年2月に開設している。特別定額給付金については、区役所への直接の問い合わせ電話対応として10人、コールセンターからのエスカレーション対応として4人、計14人体制で応援職員及び兼務職員を投入し、所管課における対応強化を行った。しかしやはりいずれのコールセンターでも、多くの問い合わせにより電話が繋がりにくい状況になった。そのため、広報広聴課でも対応したケースもあった。特に、ワクチン接種の予約は電話とインターネットで行っていたが、両方とも繋がらない住民が広報広聴課に直接電話かけてきたことで、その対応に追われたという。問合せの内容はさまざまである。広報広聴課がすぐに応えられることは答えたそうだが、答えられないこともある。その場合には、広報広聴課が相談内容を「ふるいわけ」（松井2018：43）ながら、住民等からの問合せに対応したのである。例えば、定額給付金の際には個別に連絡先を聞き、担当部署に確認をしたのちに返答したことも少数ながらあったそうである。

「区長へのメール」には、4開庁日以内に回答をするという原則がある²⁵⁾。ただし、通常でも匿名や連絡先不明の場合ルールとして回答はしない。また、入力フォームの設定では、回答要否を入力する際、回答要とした場合、住所氏名の入力必須としている。その結果、全体として匿名のものの方が多く、回答していないものが多くなるという。コロナ禍でも実際には必ずしも回答しない場合がある。それは、上記のような学校の休校継続や休校継続中止を求めるような意見である、という。それは、住民の間でも意見の内容が大きく分かれるような意見には、往々にして上記の入力フォームでは匿名で意見を送ってくる場合が多いためである。もちろん、顕名、匿名のいずれであれフォームから提出された意見は区役所内の「区民の声システム」に登録され、全庁的に意見が共有される²⁶⁾。電話による

意見・要望の受付もまた同様である。電話を受けた職員が意見内容の記録を取り、同じく、区民の声システムで共有する。

このような住民等から意見の増加は、広報広聴課の処理負担を増加していく。特に電話相談では、短い場合でも5分程度、長い場合には2時間ぐらいの対応が常であった。さらに、このような対応が連日続く。しかし、広報広聴課へのこのような電話相談は、コロナ禍前からあり日常業務であった。そのため1件の相談時間に関しては、広報広聴課の経験の範疇であった、という。しかし、インタビュー調査によると、コロナ禍では意見を寄せる人に変化があったという。コロナ禍前には概ね同一人物と推察される住民等からの電話が多かった。コロナ禍ではこれまでは電話をしてこなかったような住民等からの電話を受けようになった、とのことである。おそらく、コロナ禍では区政に何らかの苦情や意見を誰かに言いたいのであろう。電話でもまた、申立者が自らの名前を名乗らない場合が大半であった。広報広聴課の職員たちは、日々繰り返し電話を受けるなかで、申立者の口調や主張から受電相手が同一人物であることを認知できるようになるという。さらに、広聴班は頻繁に打ち合わせを行ないながら、相談者の相談内容を組織内で共有してきた。広聴班の電話が埋まると他班が一時は電話を受けものの、広聴班の職員のなかで電話対応が終了次第、広聴班が引き取ることが常である。このように広報広聴課での住民対応は、日常経験のなかで身につけていた職員個人や組織としての広聴技術が、コロナ禍でも発揮されたという。

2.1.2 広報対応

コロナ禍での広報ではメディア対応が大きな比重を示したようである。特に、感染者数の公表であった。感染拡大の当初は、国、都、各市区町村がそれぞれさまざまな感染者数の公表方法を採用してきた。東京都ではまずは感染者数を公表してきたが、世田谷区では当初は陽性者数のみを公表してきた。その後、2020年5月13日からは、検査陽性者の状況では「入院中」、「病気療養」や「自宅療養中」に加えて、宿泊療養、自宅療養後に陰性となったものを含めた数値を「退院等」、そして、「死亡」のそれぞれの数の公表を開始した。個人のプライバシーの保護からも氏名、住居、職業等は公表せず、検査陽性者数の状況、男女別人数、年代別人数、PCR検査数、検査陽性者数の推移、日ごとの感染者数を公表してきた（世田谷区2020a：34-35）。

このように各人数を公表する際、施設ごとに公表する場合にはプレスリリースを行った。このプレスリリースは祝祭日を問わず行ってきた。陽性者数は公表当初は多くの人々から関心が寄せられたという。その後、区のホームページに掲載を開始すると、人々はホームページを確認するようになり、プレスリリースに対する関心も以前ほどは高くはなくなった、という。そうした現状を踏まえ、報道機関へのプレスリリースを要する案件とホームページに

よる公表とする案件について考え方を整理し、2020年12月より、基本的にはホームページで公表する運用とした。

インタビュー調査によると、コロナ禍での広報のなかでも、紙による広報には特に苦労したようである。感染状況をはじめとしたコロナに関する情報が日々更新されていく。紙の広報が公開された段階ではすでに情報が古くなっているのである。区報は印刷原稿を入稿し9開庁日に発行してきたが、これでも発行時点では、感染者やワクチン接種の情報はすでに古くなっていったという。他方で、紙の広報を利用する住民は多い。特に高齢者が主たる利用者であった。そのためコロナ対応の情報を確実に伝えなければならない。紙の広報は継続しなければならなかった。そこで、広報広聴課ではコロナ禍では区報の入稿締め切りを限界まで伸ばして発行の6開庁日前までの情報を出すこととした。これにより少しでも新しい情報が掲載するように臨んできたという。

2.1.3 広報・広聴における住民対応

インタビュー調査の結果からも分かるように、広聴は住民との接点として重要な業務である。反面、住民対応の負担が極めて大きな業務であった。また、広聴の難しさは対住民での難しさばかりではない。むしろ組織内での対応をめぐる分担の難しさがある。例えば、広報広聴担当部署以外の部署が電話等で相談を受けた場合、自分の部署の相談事項ではないという対応、いわば非対応、をする職員は部署や階層を問わずいるようである（松井2018:43）。

確かに住民からの個別ニーズや問題には各専門部署が対応すれば、住民が期待する適切な対応が果たせるかもしれない。しかし、住民が明確な部署を名指しするとは限らない。そもそも所管名が書いていない意見がある。つまり、住民等からの意見とは元来不定型である。行政組織の分掌に一致することはないものである。このことが組織内では一つの意見をめぐり、自らの部署には該当しないという対応に至る理由でもあろう。

コロナ禍での対応業務が増加すると、各部署がややもすれば自らの部署の業務を優先してしまうことがある。そのため相談業務をめぐる組織間の連結は後追いになりがちである。広報広聴部門のふるいわけの技術と各部署での受容力次第ではあるが、担当の狭間に陥りがちな住民意見をどの部署が対応し、場合によってはどのように共管として対応をするかを検討するための工夫としくみが必要となっている。

2.2 事業者対応

次に、事業者対応を見ていく。世田谷区で事業者対応を中心的に担当したのは経済産業部である。世田谷区の経済産業部は、商業課、産業連携交流推進課、工業・ものづくり雇用促進課、都市農業課、消費生活課の5課から構成されている。職員構成は商業課は23名、産業連携交流推進課が11名、工業・ものづくり・雇用促進課が8名、都市農業課が15名、

消費生活課が20名である。経済産業部のコロナ対応には、商業課、産業連携交流推進課、工業・ものづくり雇用促進課の3課が兼務で臨んだ。特に産業連携交流推進課の担当係長から、連携の必要性が唱えられ3課での連携が平常時よりも進められた。例えば、ファイルサーバを共有した。つまり「情報連携」を確保することで「行動連携」（前田 2019:120）を実現したのである。そして、経済産業部長が直接指揮命令を行い、他2課をあわせて5課が一体的となりコロナ禍に臨んだ。

以下では、同部の2020年3月から2021年10月までの事業者対応を見ていきたい。図表9のように事業者対応を担った経済産業部の事業は多種多様にある。国や都も同種の融資や補助を実施している。大別すると事業者の売上減への対応と雇用維持確保が経済産業部の業務となる。本稿ではすべての事業を記録することはできない。そこで本稿では、コロナ禍の初期段階に開始された事業者への融資、一定期間後に開始された地域経済の活性化方策と雇用対策の3つの事業に絞り、その対応を見ていくこととする²⁷⁾。

	売上減対策			雇用維持対策
	資金繰り	新たな需要への対応	消費喚起	
2020年4月～5月	融資（区）新型コロナウイルス感染対策緊急融資 給付（都）感染拡大防止協力金 給付（国）持続化給付金	補助（区）クラウドファンディング実施補助 補助（国）持続化給付金（コロナ型）	補助（区）世田谷ライフプラス（飲食店の情報発信）	相談（区）世田谷区臨時労働電話相談 補助（国）雇用調整助成金
2020年6月～9月	融資（国）民間金融機関による実質無利子・無担保融資 給付（国）家賃支援給付金	補助（都）飲食事業者の業態転換支援、新しい生活様式に対応したビジネス展開支援 補助（区）業態転換及び新ビジネス創出支援補助 補助（区）キッチンカー-出店支援事業支援補助	補助（区）プレミアム付区内共通券 補助（国）GoToキャンペーン	情報発信（区）三茶おしごとナビ（オンラインでの求人情報発信） 場所提供（区）就職活動中の学生がオンライン面接ができるスペースの提供
2020年10月～2021年3月			補助（区）個店支援プロジェクト	相談（区）介護人材等人材不足産業就労マッチング事業
2021年4月～	融資（国）政府系金融機関による実質無利子・無担保融資 給付（都）感染拡大防止協力金 給付（国）一次給付金	補助（区）地域連携型ハンズオン支援事業「SETA COLOR」	補助（区）生活応援プロジェクト	

図表9 世田谷区のコロナ禍対応経済政策の推移

出典：世田谷区提供資料より作成

2.2.1 事業者への融資

まずは事業者への融資である。2020年は4月1日の朝から経済産業部が入っている庁舎前に多くの人々が集まっていた。彼・彼女たちは融資を求める事業者たちであった。当時は予約制を採用していなかったため、人々が溢れかえるほどに庁舎に一斉に集まっていた。インタビュー調査で当時を振り返ってもらくと、庁舎内には怒号とクレームが鳴りやまない一日であったという。この現実を目の当たりにした経済産業部では、部を上げて取り組むことを決断し対応をすすめていく。

2020年4月の緊急事態宣言時は、世田谷区内の事業者のなかに資金繰りがうまくいかず休業をする事業者も多く出た。そこで、まずは、経済産業部は手元のストックをもとに緊急融資を開始した。「新型コロナウイルス感染症対策緊急融資」である。

同融資では、職員たちは融資の斡旋とチェックを行いながら、その後2ヶ月を過ごして行く。しかし、まず直面した課題は多くの事業者の訪問を捌けないという現実であった。そこで、経済産業部では対応体制を再構築し、部内の職員全員で取り組むことに改めた。その際、手製のチェックポイントをつくり、作業の標準化を進めたという。そして、5月からは受付方式を改め、先着順から予約制とした。本来、斡旋の書類を得た後に、金融機関に行くことになるが、金融機関にも早期から関わる仕組みを採用した。具体的には、事業者はまず金融機関に相談し、金融機関担当者が書類を揃えて代行申請する。経済産業部では2日以内で処理をし、金融機関側が経済産業部に取りに来てもらうことにした。このような作業手続を改め、新たな標準化を通じて、本来は1ヶ月ぐらいの処理時間を要する数千件ほどの申請を処理することができた。

2020年5月には、国では民間金融機関による実質無利子、無担保融資制度が整いはじめていく。そのため、連休明けからは区への相談件数も減り始めていく。これにより経済産業部内に、業務面での組織的余剰がではじめたという。経済産業部では次の段階を考え始めた。当時は、東京都からも矢継ぎ早に様々なメニューが提示され始めた時期だった。経済産業部での検討では、国と都の事業の対応には隙間になりがちな事案があることに気づいた。そして、世田谷区はこれらの隙間に対して細やかに対応することが基礎的自治体の役割であるとも考えた。

例えば、東京都では飲食店に限定されている支援が多かった。経済産業部では新しい業態を模索する事業者は飲食店以外にも多いことに注目したのである。具体的には零細事業者を対象に補助金交付を開始する。内容は業態転換及び新規ビジネス創出支援の補助である。また、新たな需要の対応として、クラウドファンディング実施補助を2020年5月から開始した。従来からも無担保・無利子の融資制度はあり、事業者が手元資金を確保する手段は存在してはいた。しかし、これらは飲食店に限定した支援策が多かった。物販店、サービス業、アーティスト、クリエイター、カメラマン等の業種の支援は未解消のままであったのである。そこで経済産業部では、クラウドファンディング運営事業者（株式会社マクアケ）と連携をして、クラウドファンディングを実施する飲食店、物販店、サービス業、アーティスト等を応援する特設ウェブページを開設した。そして、クラウドファンディングに必要となる実費の経費補助を開始したのである。

この他にも経済産業部では例えばキッチンカーを出したいという要望を受けた。キッチンカーの開業には道路専用許可を得る必要がある。道路専用許可の取得は難しく、商店街で容易には出店することができない状況にあった。そこで、経済産業部では世田谷区の公有地での出店を考えた。具体的には区立公園や区営住宅の敷地への出店である。しかしこれは経済産業部だけでは対処ができない事案である。区役所内の他課との調整が不可欠であった。経済産業部は、住宅課とは区営住宅の敷地に出店すること、総務課とは本庁舎での出店をそれぞれ調整する。当時すでにキッチンカーが出店をしている区立公園が存在して

いた。今回はこれまでに不出店していない公園を対象としたことで、キッチンカーの出店を実現することができた。インタビュー調査によると、キッチンカーの新規出店は少数ではあったが、区民からの評判は総じてよい反響であったという。

「新型コロナウイルス感染症対策緊急融資」は、2021年4月から開始した。しかし、補正予算を組んでいると融資事業に間に合わない。従来より商業課では商店街に対して補助金を交付してきた。商店街に対する補助金の用途は、歳末の大売り出しや盆踊りなどのイベントの助成金、街路灯の電気代、故障費用、LEDの交換代等であった。そのため、約6億円の予算を商業課が確保していた。そもそも2020年度は商店街ではイベントが開催できないままに執行残が生じる見通しをもっていったという。そこで、今回はコロナ禍対応として先に利用したのである。手続では流用であった。そのため議会に報告し了解を得た後に実現に至った。

インタビュー調査によると、以上の融資を行った背景には、10年前のリーマンショックでの対応で得た経験があった、という。世田谷区ではリーマンショックの際、コロナ禍とほぼ同様の緊急融資を実施したのである。リーマンショックの際は、3か月ごとに補正予算を組みながら対応した。このような経験が、コロナ禍での融資額の見通しにつながっていった。しかし、リーマンショックからはすでに10年は経過していたため、経済産業部には当時を経験したことがある職員はいなかった。

だが経験者は身近にいた。経済産業部が置かれている三軒茶屋庁舎には、世田谷産業振興公社が入居している。同公社の固有職員には、リーマンショックの際、融資を経験した職員が勤務していたのである。そこで、同公社の職員から当時の様子を聞き取り、融資内容の具体化を進めていくことができた。物理的・空間的に近接であることが連携を生み出したのである(伊藤2019b:217)。さらに、リーマンショック当時に経済産業部で勤務していた職員(当時30~40代)を職員研修として呼び、当時の融資状況や融資の際に見ておくべきポイントをレクチャーしてもらっていた、という。不確実性が高くよく分からない状態にあるなかでは、いずれの経験談もコロナ禍での融資に対する状況を理解するために有効だったという。このような日常からの人的連携の蓄積が、リスク下での組織的対応のレジリエンスにつながっているのだろう。

インタビュー調査によると金融機関との協力も融資を進めるうえでは有効であったという。世田谷区に本店がある世田谷区信用金庫と昭和信用金庫は普段から協力関係がある。両金庫は金融融資の際に審査してきた。普段から金融機関と接触している事業者は特段問題はない。しかし、コロナ禍では金融機関とは取引がない事業者も融資が必要になった。そのなかには今回初めて融資を受ける事業者もいた。そのような事業者は、区の窓口で直接相談に来ていた。そこで、金融機関には毎日庁舎に来てもらい、融資と斡旋の規模を説明してもらうことになった。また、東京信用保証協会からの出向者にも協力を得て、融資の技能をあげていった。

国も東京都の融資業務は基本的に事業者に委託していた。事業者が窓口や受付審査を担当していたため、区が直接はこれらの業務に関わることは、基本的にはなかった。また、国や都もそれぞれの事業をウェブサイトでも説明をしていた。そのため、区はこれらの業務には事業者が来た場合に事業を紹介するパンフレットを配布するぐらいの仕事を担当した。しかし、窓口で配布したパンフレットを受け取った事業者からは、事業内容の質問を受けることがあった、という。東京都ではコールセンター、国は持続化給付金のサポートセンターを各地に開設した。しかし、いずれも事業者が連絡をしても電話が繋がらない状態が続いていたのである。国の持続化給付金を説明する事業は東京商工会議が実施していたが、世田谷区にはその相談窓口自体がなかった。そこで、経済産業部では産業振興公社で総合経営相談を開始してもらうことにした。三軒茶屋分庁舎に相談窓口を開設したのである。当時は支援が多く、支援に迷うほどであった。そのため事業者に対する水先案内役をやってもらった。さらに、窓口パソコンを置き、持続化給付金のオンライン申請をその場で支援した。

2.2.2 地域経済の活性化

次に地域経済の活性化の対応である。2020年7月から国ではGoToキャンペーンを開始した。世田谷区では消費回復の目的にあわせるように、プレミアム商品券事業を開始した。世田谷区ではプレミアム商品券を1998年度に初めて実施し、2009年度からは、リーマンショック以降、景気対策や消費税増税対応を目的に毎年度プレミアム商品券を発行してきたのである。各年度の業務になっていたため、2020年度の当初予算にプレミアム商品券用の予算がすでに組まれていたことを意味する。コロナ禍でのプレミアム商品券発行の原資になっていく。

経済産業部ではプレミアム商品券事業として「個店支援プロジェクト」を実施した。従来のプレミアム商品券は大規模商店で利用することが可能であった。実際にも区民の多くは大規模店舗でプレミアム商品券を利用してきた。そのため、地域経済の個店支援には直接的につながっているかの効果が明確ではない状況にあった。そこで、コロナ禍を契機に発行するプレミアム商品券では、零細中小企業(対象は中小企業支援法に該当する事業者)の支援に特化したのである。

「個店支援プロジェクト」では紙の商品券を利用した。購入方法としては、まずは新聞折り込みと各商店街でちらしを配布した。ちらしにはハガキを付けておき、購入したい金額を記入し返送してもらう。抽選後は当選はがきで通知し、当選した者が販売日に指定された箇所で購入するという段取りが進められていく。インタビュー調査によると、この手順は商店街に大きな負担がかかるそうである。それは、丸一日休業しなければならないことや一定額の現金を扱うことが理由である。さらに、紙の商品券には事務コストが掛かり、

一度に 4,000 万円ぐらいは必要とされていた。金融機関でも紙の商品券を換金するための負担があった。

このように、従前からのプレミアム商品券事業があったことでコロナ禍でも迅速に実現できた。しかし、従前の作業方法がもつ課題もコロナ禍ではより顕著になったのである。そこで、経済産業部では後者の課題を解消するために、プレミアム商品券の電子化をおこなった。それが「せたがや Pay」である。プレミアム商品券でキャッシュレス決済を採用したのである。「せたがや Pay」では QR コードを読み取るだけであり導入コストもゼロとなる。さらに現金を直接扱う必要がなくなった。紙の商品券で課題とされてきたさまざまな負担の削減につながったのである。

「せたがや Pay」の発案は経済産業部の職員であった。インタビュー調査によると、当該職員は、上記のような課題をもつ紙の商品券にはかねてから疑問をもっていた、という。そこで当該職員が個人で他事例を調べていたそうである。この職員が集めていた情報と検討結果がプレミアム商品券の電子化に有益であったという。また、当時は、大手企業から同種のシステムの提案を受けた。しかし、同システムで得られたポイントが結局はインターネットで利用されてしまい、地域経済での還元が見込まれにくいと判断したそうである。一次消費はもちろん消費によって得たポイントも地元で消費してもらうために、独自で開発をすることにしたのである。具体的にはシステムは株式会社フィノバレーが作成し、運営は世田谷区商店街振興組合連合会になっている。

インタビュー調査によると、導入当初は多くの事業者が利用を断ったそうである。それは、事業者も利用者も高齢者であることが多く、「新しいことは分からない」、「コロナで大変なかで新しいことをやらせられるな」などの反発も受けたそうである。さらに、商店街からの反応では、大型店で利用できないことで危惧があった。これまでのプレミアム商品券では、大型店での利用にあわせて各個店で利用されてきたという認識があった。「個店支援プロジェクト」では大規模店を対象外としたプレミアム商品券を発行しても、個々の個店では利用されないと懸念していたことも一因のようである。しかし、結果的には近年稀に見るほどの利用につながっているという。実際に利用が開始されると、その簡易さからか、事業者は好意的な反応を受けている。2021 年 10 月現在では、紙の商品券が 3000 店舗で利用されている。これに対して、電子商品券は 1300 店舗までに利用が広がっている。

2.2.3 雇用の維持・確保

コロナ禍では雇用の維持や確保も政策課題となった。しかし、基礎的自治体である区には、区が独自で行える事業は限られていた。経済産業部が入る庁舎の 2 階にはハローワーク（ワークサポートせたがや）がある。雇用の維持確保はハローワークが進める業務であった。しかし、経済産業部では雇用対策に全く取り組まなかったわけではない。例えば介

護事業での人材就労や転職のマッチングの雇用対策を進めてきた。とはいえ、介護事業での実際の雇用には、介護保険法に基づくものであり、介護従事者の待遇を区が独自に改善することはできない。そこで、経済産業部では、介護人材のイメージアップなどの魅力発信の強化に特化しながら雇用対策を進めていくことになった。

コロナ禍ではフリーランスは仕事がない状態に直面した。特にアーティストは、アルバイトの機会もなくなり生活の維持が難しい状態になりつつあった。そこで、経済産業部では介護事業者等から超短時間就労を切り出してもらい、就労の機会に繋げる事業を検討した。しかし、これは容易ではなかった。例として挙げた介護人材でも二つの特有の難しさがある。一つは、超短時間のための仕事の切り出しが難しいことである。もう一つは実際に募集をした場合でも応募する人がいない、という難しさである。いずれも解消することが困難な問題である。経済産業部では、まずは後者の理解を深めることを優先し、イメージアップ作戦を採用したのである。マガジンハウス社に依頼した『きみも福祉の仕事をしてみない?』は、この成果の一つである。

前者の超短時間勤務の切り出しは、世田谷区ではこれまで経験がない取組みであった。しかし、就労希望者の条件に合わせたモザイク型就労の検討は、シニア就労の分野でコロナ禍前から進められてきていた。そこで、今回のコロナ禍を契機に超短時間勤務を試みることにした。まずは介護業界等で短時間で勤務してもらい、働くことの実体験を通じてこれまでの特定業界の仕事に対する思い込みを改める機会となることを目指していく。さらには短時間勤務を機会に勤務継続を期待したのである。インタビュー調査によると、当初に想定してきたほどは実際には容易なものではなく、55人の区民の方が就労につながったという。

その他では、「地域連携型ハンズオン支援事業」を2021年度から開始した。世田谷区では「業態転換及び新ビジネス創出支援補助」として、新型コロナウイルスの影響による業態転換や経営の多角化を目的とした場合での新ビジネスに対する支援の補助を2020年度に開始した。この補助額は1事業者あたり上限額が10万円、補助対象費の3分の2とした。補助対象は開発費、器具・備品費、事務所・店舗改装費、広報費、臨時人件費等であった。しかし、実際にはパソコン購入費のように、事業者からの補助申請の内容が類似したものであり、新ビジネスの創出にまでは至らないものも一部にあった。

この経験を踏まえて世田谷区では、アフターコロナで事業者が生き残るためには、事業者に一過性のように補助を出すだけでなく、事業計画を立て専門家が支援し続けることが重要であると考え直していく。つまり、伴走型の支援に転換したのである。これが「地域連携型ハンズオン支援事業」である。当初は、同事業の運営を大手のコンサルティング会社に委託することも検討はしていた。しかし、実際には世田谷区内の事業者が担うことになった。これは、事業者の経験と世田谷区に根差した事業支援を考えたためである。世田谷区には三茶ワークカンパニーというコワーキングスペースを運営する企業がある。同

社は事業支援の経験を持っていたのである。さらに、コワーキングスペースで働く人々のなかには、事業支援の知見と経験を持つものがいた。経済産業部の担当者が、同社と日々の雑談を交わすなかで、同社には事業支援の能力を持ち、同社でも本事業を受け入れられると考え始めたそうである。日常的なコミュニケーションが連携を生み出し（伊藤2019b：216）、事業の具体化につながったのであろう。同事業ではプロポーザル方式を使用した。事業者を募り、選定した結果、同社の提案内容を選定している。

同社が本事業を担当する利点の一つには世田谷区在住者が多いことがある。三茶ワークカンパニーは経験があるとはいえ、事業支援の人員は限られていた。そこで、区内での商取引やネットワークを利用しながら区内でコワーキングスペースを運営する事業者に声をかけつつ、支援人材の確保につなげることができている。このように「業態転換及び新ビジネス創出支援補助」に対する問題認識から、「地域連携型ハンズオン支援事業」が生まれた。職員が現場に接していると事例を知っていて、自由闊達にボトムアップでトライ・アンド・エラーで実践してきたなかで、コロナ禍でも新しい支援の形が生まれていったのである。

2.2.4 新規事業化による事業者対応

経済産業部による事業者対応の特徴としては、新規の取組みを不断に試みてきた点にあるだろう。融資も経済活性化も雇用対策も初期段階では不確実性が高い事案であった。さらには、国や都の支援体制が揃わないなかで、区が自ら地域の実情を踏まえた対応策を検討し、迅速に実践する最前線に立たざるをえなかった。そのような新規の取組みを行う理由は、インタビュー調査によると、コロナ禍の当初に事業者と直接向き合う機会があり、「事業者に対して区は何ができるのだろうか」と悩んだ経験があったという。担当者の認識では、「実際にはやっていることが正しいかどうかはわからない。失敗したらまたやればよい」と思いながらも、新しい事業に臨んできたのだ、という。

例えば、国の持続化給付金の対応がある。他区では持続化給付金の上乗せが行われた。しかし、世田谷区では上乗せを行わなかった。それは一律的な上乗せだけでは実際の支援にはつながらないと経済産業部で判断したためである。上乗せがないことで、事業者から経済産業部へ直接に苦情を受けたこともあったそうである。しかし、経済産業部では一律に給付するよりも、資源が限られたなかでは少しでも自分達の営業を立て直す側に寄り添う方向にあるべきと考えた。国と都のメニューを示して、他制度の隙間にこそ基礎自治体の責務があると考えたのである。

このように、コロナ禍以前から世田谷区内事業者の現状や地域経済をつぶさにみながら、行政がどのような支援ができるかを考え抜き、常に現場での問題解消につなげようとしてきた。経済産業部内での連携、同部が入る庁舎内の他組織、日常的に交流が深い金融機関、各事業者との連携のもとで実施されたのが、世田谷区の実践の特徴である。

おわりに：レジリエンスにむけた経路

本稿では、世田谷区では限られた行政資源（特に職員）のもとでのコロナ禍への行政的対応（組織的対応）を見てきた。結論としては、新型コロナウイルス感染症だけに特化した行政組織や専従職員だけが対応しているわけでは決してなく、まさに「組織の垣根を越えた全庁的な応援体制」が大いに活用されてきた、とまとめることができるだろう。さらには、不確実性が極めて高いなかでも、新たな政策や事業に果敢に挑戦してきていることも明らかにした。つまり、組織内で「災害時の相互協力」（西田 2021：84）という目的が共有されたことで、限られた行政資源である組織や職員の協力と連携によりコロナ禍での行政的対応を実現したのである。

災害や事故等のリスクが発生した場合、行政的対応では前例踏襲を採用するきらいがある。前例踏襲には確固たる方法が確立している強みがある。そのため組織は不確実性が高い非定型の状況にあるときには、過去の経験等を踏まえた反応をすることもされ、前例踏襲を囚らずとも選択していくのだろう（マーチ・サイモン 2014：178）。他方、前例踏襲やルーティン的な対応にはさまざまな弊害がある。例えば、実働を担う既存組織では、平時での利害関係がリスク対応期にも反映されてしまうことがある。そのため、常に前例踏襲をまずは疑い、政策実施をイメージすることが重要となる（野田 2021：134 頁）。

今回観察をした世田谷区のコロナ禍での行政対応はすべてが万全であったわけでも成功したというものでもないだろう。職員動員による対応を中心に本稿で描いてきたが、これにも課題はある。例えば、専従職員と応援職員間での業務分担の差異はある。特に、限られた時間での兼務であることで、兼務・応援職員の業務習熟の困難さの課題もあるだろう。とはいえ、これまで見てきたように一定の成果はあった。住民対応、事業者対応からその要因を考えてみると、不定型のリスクに対する対応方法を日常的に考え続けてきたことにあるのではないだろうか。さらには、日々の業務のなかでの経験の蓄積がいざという時に発揮されているのではないだろうか（宮脇 2020：114）。

本稿冒頭で述べたように、リスク後の回復と順応には軟着陸をする仕組みが必要である。言わずもがなこれはリスク後に全てが作られるものでは決していない。日々の行政的対応のなかでゆっくりと経験と技能として蓄積されていくものである。世田谷区もまた日常的な組織的対応の経験と技能が「有限の資源を動員・活用して問題を対処するための技術」（飯田 2019：104）となり、想定外のリスクに臨むことができたのである。

世田谷区の行政的対応をまとめるなかで、改めて気づくことがある。それは、組織的対応の中心にあるのはやはり職員である、という事実である。本稿で繰り返し見てきたように、職員動員を通じた仕組みによる行政的対応がコロナ禍では採用されてきた。職員の一人一人が所属する組織に分掌された通常業務はもちろん、コロナ禍業務として新たに担当となる全庁的な応援業務を厭うことなく自ら「持ち場」（中村 2014：108）として向き合った職員たちの成果である。このような行政組織の潜在的な能力が発揮するためには、まず

は日常的な行政対応を蓄積しつつけることが、リスク下でのレジリエンスをもった行政組織となるのではないだろうか²⁸⁾。

[注]

- 1) 以下の社会的検査の検討過程の記述は、2021年10月20日(水)に世田谷区保健福祉政策部を対象に実施したインタビュー調査に基づきまとめたものである。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げる。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者が負う。
- 2) 金井(2021)では、行政の対処を作為による有為対策と不作為による無意無策に峻別する(金井 2021:24)。この2区分にならえば、本稿では、主に前者の有為対策を行政的対応として論述する。
- 3) 本稿のもとになった行政資料調査、インタビュー調査の実施では、世田谷区政策経営部政策研究・調査課(せたがや自治政策研究所)の皆様にご多大なご協力を賜った。同研究所の皆様にはお礼を申し上げる。なお、本稿の記述内容に関する一切の責任は筆者が負う。
- 4) 対策本部の構成は、次の通り。本部長は区長、副本部長は、副区長及び教育長、本部員は、世田谷総合支所長、北沢総合支所長、玉川総合支所長、砧総合支所長、烏山総合支所長、政策経営部長、デジタル改革担当部長、交流推進担当部長、総務部長、庁舎整備担当部長、区長室長、危機管理部長、財務部長、施設営繕担当部長、生活文化政策部長、地域行政部長、スポーツ推進部長、環境政策部長、経済産業部長、清掃・リサイクル部長、保健福祉政策部長、高齢福祉部長、障害福祉部長、子ども・若者部長、児童相談所長、保育部長、世田谷保健所長、住民接種担当部長、都市整備政策部長、防災街づくり担当部長、みどり33推進担当部長、道路・交通計画部長、土木部長、会計管理者、教育総務部長、教育政策部長、生涯学習部長、区議会事務局、選挙管理委員会事務局、監査事務局、技監、教育監、区内の消防署長が指定する消防吏員(世田谷区新型インフルエンザ等対策本部条例施行規則第6条)。
- 5) 世田谷区新型インフルエンザ等対策本部条例施行規則第3条3項。
- 6) 対策本部の審議及び報告事項の動向は、各年度の新型コロナウイルス感染症対策本部会議審議結果一覧等に基づき分析をした。
- 7) 『新型コロナウイルス感染症対策本部の業務体制について(依命通達)』(2世総第166号令和2年4月28日)
- 8) 組織再編及び人事異動の動向は、各時期での『人事異動名簿』に基づき分析をした。
- 9) 『新型コロナウイルス感染症対策本部事業継続対策部会の構成について』(2世総第176号、令和2年5月1日)
- 10) 世田谷区ウェブサイト『区長記者会見』(2021年5月27日開催)、区長発言。
- 11) 世田谷区『世田谷区政策方針(令和2年9月～令和3年度)』(2020年9月)、1頁。
- 12) 世田谷区ウェブサイト『世田谷保健所の体制強化について』(最終更新日2020年10月30日)ページ番号188034。
- 13) 『新型コロナウイルス感染症対策本部事業継続対策部会構成の一部改正について』(2世総第649号、令和2年12月14日)
- 14) 世田谷区の第1回目、第2回目の接種の実施記録は、(世田谷区2021e:59)を参照。
- 15) 世田谷区ウェブサイト『区長記者会見』(2021年5月28日開催)、区長発言。
- 16) 世田谷区ウェブサイト『区長記者会見』(2021年5月28日開催)、資料「新型コロナワクチン住民接種の実施状況について」、2頁。
- 17) 世田谷区ウェブサイト『区長記者会見』(2021年6月22日開催)、資料「新型コロナワクチン住民接種について」、1頁。
- 18) 世田谷区ウェブサイト『区長記者会見』(2021年6月22日開催)、区長発言。
- 19) 世田谷区ウェブサイト『区長記者会見』(2021年6月22日開催)、区長発言。

- 20) 世田谷区ウェブサイト『区長記者会見』(2021年7月20日開催)、区長発言。
- 21) 具体的には、次の通りである。政策経営部、デジタル改革担当部(2021年度設置)、交流推進担当部(2021年度設置)、地域行政部、総務部、庁舎整備担当部(2018年度設置)、区長室、危機管理室、財務部、施設営繕担当部、生活文化部(生活文化政策部)、スポーツ推進部、環境総合対策室(環境政策部)、産業政策部(経済産業部)、清掃・リサイクル部、保健福祉部(保健福祉政策部)、障害福祉担当部(障害福祉部)、梅ヶ丘拠点整備担当部(2020年度まで)、高齢福祉部、子ども・若者部、児童相談所開設準備担当部(児童相談所)(2019年度設置)、保育担当部(保育部)(2018年度設置)、世田谷保健所、住民接種担当部(2021年度設置)、都市整備政策部、防災街づくり担当部、みどりのみず政策担当部(みどり33推進担当部)、道路・交通政策部(道路・交通計画部)、土木部、会計室、教育委員会事務局(教育総務部)、区議会事務局、選挙管理委員会事務局、監査事務局、世田谷総合支所、北沢総合支所、玉川総合支所、砧総合支所、烏山総合支所。
- 22) なお、各部署内の職員の超過勤務時間のうち確認ができなかった職員分は除いて算出した。
- 23) 本節は2021年10月20日(水)に世田谷区政策経営部広報広聴課を対象に実施したインタビュー調査に基づきまとめたものである。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者が負う。
- 24) 世田谷区ウェブサイト『区長へのメール(区政へのご意見)』(最終更新日2022年1月31日) ページ番号6169。
- 25) 『世田谷区区民の声取扱要領』(平成8年4月1日、世広発63号)第6条4項。
- 26) 『世田谷区区民の声取扱要領』(平成8年4月1日、世広発63号)第2条。
- 27) 本節は2021年10月20日(水)に世田谷区経済産業部を対象に実施したインタビュー調査に基づきまとめたものである。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者が負う。
- 28) 本研究はJSPS科研費21K01297、20H01456、19K01460、17K03547、17K03545の助成を受けたものです。

[参考文献・参考資料]

- 一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ(2020)『新型コロナ対応・民間臨時調査会 調査・検証報告書』Discover
- アリソン, グレアム, ゼリコウ, フィリップ(漆嶋稔訳)(2016)『決定の本質 キューバミサイル危機の分析第2版I』日経BP
- アルドリッチ, ダニエル・P(石田祐・藤沢由和訳)(2015)『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か 地域再建とレジリエンスの構築』ミネルヴァ書房
- 飯田高(2019)「制度によるブリコラージュ」東大社研編・玄田有史・飯田高編『危機対応の社会科学 下 未来への手応え』東京大学出版会
- 伊藤正次(2019a)「多機関連携とは何か」伊藤正次編『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』有斐閣
- 伊藤正次(2019b)「多機関連携研究のさらなる展開に向けて」伊藤正次編『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』有斐閣
- 大森彌・大杉覚(2021)『これからの地方自治の教科書 改訂版』第一法規
- 大谷基道(2018)「自治体の危機管理体制は有効に機能したか」稲継裕昭編著『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応 自治体の体制・職員の行動』第一法規

特集

- 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』筑摩書房
- 川手撰（2021）「特別定額給付金と地方分権の理念」『都市問題』第112巻第1号
- 城山英明（2018）『科学技術と政治』ミネルヴァ書房
- 竹内直人（2020）「災害対策本部というドラマ——転用組織の入れ子構造」東大社研編・中村尚史編・玄田有史編『地域の危機・釜石の対応 多層化する構造』東京大学出版会
- 竹中治堅（2020）『コロナ危機の政治 安倍政権 vs.知事』中央公論新社
- 世田谷区（2020a）『新型コロナウイルス感染症予防の取組みと今後の対応について』（2020年7月）
- 世田谷区（2020b）『新型コロナウイルス感染症予防の取組みと今後の対応について【速報版】（8月28日現在）』（2020年8月）
- 世田谷区（2020c）『新型コロナウイルス感染症予防の取組みと今後の対応について【速報版】（10月28日現在）』（2020年10月）
- 世田谷区（2020d）『新型コロナウイルス感染症予防の取組みと今後の対応について【速報版】（12月23日現在）』（2020年12月）
- 世田谷区（2021a）『新型コロナウイルス感染症予防の取組みと今後の対応について』（2021年1月31日現在）
- 世田谷区（2021b）『新型コロナウイルス感染症予防の取組みと今後の対応について【速報版】（4月18日現在）』（2021年4月）
- 世田谷区（2021c）『新型コロナウイルス感染症予防の取組みについて』（2021年7月）
- 世田谷区（2021d）『新型コロナウイルス感染症の感染状況および取組みについて 令和3年8月22日時点』（2021年9月）
- 世田谷区（2021e）『新型コロナウイルス感染症の感染状況および取組みについて 令和3年11月24日時点』（2021年11月）
- 中島岳志・保坂展人（2021）『こんな政権なら乗れる』朝日新聞社
- 中村尚史（2014）「釜石における震災の記憶」東大社研編・中村尚史編・玄田有史編『〈持ち場〉の希望学 釜石と震災、もう一つの記憶』東京大学出版会
- 西尾勝（2001）『行政学〔新版〕』有斐閣
- 西田奈保子（2021）「派遣元自治体の派遣に関する考え方」西出順郎編著『災害連携のための自治体「応援職員」派遣ハンドブック 東日本大震災のデータと事例から』公人の友社
- ネルソン, リチャード・R、ウィンター, シドニー・G.（後藤晃、角南篤、田中辰雄訳）（2007）『経済変動の進化論』慶応義塾大学出版会
- 野田遊（2021）『自治のどこに問題があるのか 実学の地方自治論』日本評論社
- マーチ, ジェームズ・G、サイモン, ハーバード・A.（高橋伸夫訳）（2014）『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社

- 前田貴洋（2019）「労働基準監督 「情報連携」から「行動連携」へ」伊藤正次編『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』有斐閣
- 牧原出（2021）「特別定額給付金事業をめぐる政治と地方」『都市問題』第 112 巻第 1 号
- 松井望（2018）「復興過程のなかでの住民意識と行政対応」稲継裕昭編著『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応 自治体の体制・職員の行動』第一法規
- 松井望（2022）「自治体計画への職員参加と人材育成」『自治大・大学からの情報発信』23 号
- 箕輪允智（2021）「人材育成と人事管理」特別区長会調査研究機構『令和 2 年度調査研究報告書 大局的に見た特別区の将来像』公益財団法人特別区協議会
- 宮脇健（2020）「COVID-19 に関する地方自治体の対応-2009 年の新型インフルエンザ（H1N1）の教訓-」『公共政策研究』第 20 号
- Boin, Arjen, Allan McConnell, Paul 't Hart . (2021) . *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis.*, Palgrave.