

| | |
|------------------|---|
| Title | 報告三： 新型コロナウイルス対策における政策実施組織と対象との相互作用： 東京特別区の飲食店対策を事例として |
| Sub Title | |
| Author | 三田, 妃路佳(Mita, Hiroka) |
| Publisher | 慶應義塾大学法学研究会 |
| Publication year | 2022 |
| Jtitle | 法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.95, No.12 (2022. 12) ,p.81- 112 |
| JaLC DOI | |
| Abstract | |
| Notes | 特別記事：令和四年度慶應法学会シンポジウム：コロナと大学 |
| Genre | Journal Article |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20221228-0081 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

報告三

新型コロナウイルス対策における政策実施組織と対象との相互作用

——東京特別区の飲食店対策を事例として——

1. はじめに⁽¹⁾

本稿は、政策実施の観点から、実施組織と政策対象との相互作用に焦点をあて、行政による飲食店への新型コロナウイルス対策の実施方法の比較を通じて、政策実施の結果を左右する要素を見出すことを目的としている。

二〇二〇年から始まった新型コロナウイルスの拡大により、今日（二〇二二年七月現在）まで、四度の緊急事態宣言が出され、東京では三回のまん延防止等重点措置が取られた。これに伴い飲食店等には時短営業や休業要請が出された。こうした要請を受け入れ、店を閉めれば、飲食店には収入の減少が予想される。飲

食店にとっては、容易には受け入れがたい要請であるが、行政側にとっては新型コロナウイルス（以下コロナ）対策として必要な措置であるため、政策の対象と実施側との間でせめぎ合いがあった。特に東京都では知事による夜の街発言もあり、接待系の飲食店にコロナ対応への注目が集まることとなった。

自治体は、飲食店の存続にも関わるコロナ対策への納得や協力をどのような方法で飲食店から得て、政策に有効性を持たせたのだろうか。東京都内という同じ制度的条件にあっても区によってコロナ対策は異なっていた。何が対策の相違をもたらしたのだろうか。

そこで、本稿では、東京特別区における飲食店への

三田妃路佳

コロナ対策を事例として、政策実施の有効性を高める方策について考察する。

慶應法学会での共通論題であるコロナと大学に対しては、本研究の政策実施の有効性という視点で、大学のコロナ対策に関連する。現在、コロナ禍は落ち着いているが、新型コロナウイルスが広がり始めたころ、大学は休講となり、様々な行動制限や施設利用料の納付などへの、学生からの何らかの不満に大学は直面した。学生がより納得できる形でのコロナ対策について示唆になればと考えている。

2. 先行研究と本稿の位置づけ

2-1 新型コロナウイルスに関する政治学・行政学の研究動向

新型コロナウイルスが日本で拡大し始めてから今日までの既存の研究を概観し、本研究との相違を述べる。二〇二〇年に日本でコロナが拡大してから日が浅いためか、政治学の分野で著書となっているものはあまりない。著書としては、金井(二〇二一)⁽²⁾があり、政府によるコロナ対策をコロナ対策禍とし、政府のコロナ対策の課題を示している。⁽²⁾

学会での報告は、二〇二一年度から見られる。例えば、二〇二一年度と二〇二二年度の日本行政学会、日本公共政策学会、二〇二一年度日本政治学会でのコロナ関係の報告は以下のような報告が挙げられる。第一に、自治体のコロナ対応でのガバナンスの課題などを示したものである。⁽³⁾第二に、ワクチン接種に関する医療体制の課題を述べた報告である。第三に、コロナ禍を受けて改めて行政や議会のデジタル化の必要性を示した報告である。日本と他国の状況を比較したのもみられる。第四に、コロナ後の意識変容であり、コロナのパンデミックを受けて、日本人の自他の自由を重んじる価値観などがどのように変化したか、日本人の持つ将来や統治への不安はどうなったのかなどの報告である。第五にコロナとジェンダーケア問題を扱っており、新型コロナウイルスのパンデミックにより、従来から存在してきた女性へのDVやケア責任や押し付けという課題がより顕在化したことなどの報告である。第六にコロナ対策の国際比較、第七に官邸の役割といったものであった。⁽⁴⁾

これに対し、本稿は、地方自治体と政策対象との、言い換えると飲食店との相互作用を通じたコロナ予防

対策実施を研究する。ワクチン接種に関わる保健医療行政ではなく、感染予防の側面に着目する。

2-2 政策実施研究と本稿の位置づけ

政策実施の研究は、政策の失敗の原因を追究することから始まっている。政策実施研究の端緒として Presman and Widavsky (1973) がある。連邦政府の開発プロジェクトがなぜ失敗したかを問うており、政策実施時の技術的困難の蓄積、多数の決定点で参加者の協力を得ることの困難さなどから、政策が決定者の意図した通りに実施されないことを示した。この系譜は、政策実施研究のなかで、トップダウンアプローチとされる。中央政府の決定を下位の政府が実施する過程を扱うこと、政策決定者と実施者とを理論上区別して実施活動に焦点を当てることからである。⁵⁾ トップは、政策を決定する中央政府や議会とみる。これに対し、ボトムアップアプローチは、トップダウンアプローチでは実施の現場（ボトム）で実質的な政策決定がなされている実態を捉えきれないと批判した。各施策には独自の論理があり、各組織が追求する独自の行動原理があり、実施構造が独自の原理をもって施策を組

み替える点をもってボトムアップとした。⁶⁾ 特に、意図的に政策の内容が曖昧にされた場合や、妥協の結果成立した政策のように政策目的が複数あつて相違に矛盾する場合などには、政策の実施者はそれを自分なりに解釈し、現場で利害関係者間の調整を図りながら実施活動を行うこともある。⁷⁾

日本での研究政策実施研究の草分けは、森田（一九八八）である。⁸⁾ 森田は、地方運輸局による事業者のコントロールや事業者との相互作用に着目し、第一線の行政職員による実施活動を考察したという点ではボトムアップ的研究手法である。他方で、政策の構造が実施活動を枠付けることになるという理論転換は、ボトムアップ的ともいえる。その後、日本において、ボトムアップ、またトップダウンからの研究が行われている。研究対象となる事例は、医療・福祉、公害、景観、教育、住宅がみられる。

本稿の場合、政策の実施対象は飲食店となる。コロナの感染対策であるため、消毒や換気という点では、飲食店の衛生管理に関する研究となり、その取り組みをどのように促すかが中心となる。ただし、営業時間を制限し、協力店には給付金を支給するという点は、

衛生管理にはとどまらない側面もある。また、上記のトップダウンか、ボトムアップかであれば、国の法律の規定に沿ったなかでの政策実施の現場による取り組みであるためトップダウンの研究にもなり得るが、いかに現場が工夫をし、有効性を高めているかという、ボトムアップの側面により焦点を当てる。本稿の特徴は、国からの同一の法律、東京都からの同じ方針下で、言い換えると同じトップダウンの状況において、東京特別区のボトムアップに相違をもたらす要素を抽出することである。

3 本稿における分析視角と分析方法

飲食店のコロナ対策は、時短営業や衛生管理という規制に政策実施の対象が応じることで政策実施の効果が期待される。政策対象となる飲食店が応じなければ、政策実施は失敗となる。どのようにすれば、飲食店は政策に応じるのだろうか。そこで、本稿では規制政策における実施の有効性を左右する要素に着目する。政策の有効性を左右する要因に関する研究として、Hood (2007) がある。Hood は、二つの手段から四つの資源を区分し、八つの手段を提示する。まず、情報

収集のための手段である Detectors と外部環境に影響を与えるために政府が用いる手段である Effectors という二つの手段を示している。第二に、政府が用いることができる四つの資源、すなわち Nodality (情報)、Authority (権威)、Treasure (財源)、Organization (組織)⁹⁾ である。例えば権力という資源は情報収集のための手段とも、影響を与えるための手段ともなる。政府はこれらの手段を用いて政策を実施する。また、伊藤修一郎 (二〇一一) は、鞭(強制)、にんじん(誘因)、説教(情報)、直接供給を政策手段として挙げる。鞭は、政府が強制力を裏づけに個人や企業に特定の行為を義務づける、あるいは禁じることを意味する。個人の権利を制限するための法律や条例という形で定められる。加えて、行政指導のように、法的な強制力を用いず事実上の強制力を背景にしたものも含まれる。誘因は、対象者が望ましい行為をするように誘導することを意味し、補助金、税(減税)、手数料・賦課金などの手段がある。説教とは、情報提供や啓蒙活動を通じて、政策対象者の規範意識を高めようとするものである。直接供給とは、政府、自治体が直接行動し財やサービスを供給するというものである¹⁰⁾。

伊藤の区分した鞭、言い換えると、規制の方法について、北村（一九九七）は日本の法律施行はインフォーマル志向であり、違反行為は、行政指導（強制力を持たないお願い、説得）で処理され、命令はほとんど発せられないとする。

これに関連して、大山耕輔（一九九六）は、行政指導での政府と市場の関係で、下からの政府―市場関係論に着目し、政府が市場を一方的に指導しているのではなく、業界から政府への働きかけが行政指導という形でフィードバックしているという見方をとっている。

本稿では分析の際に、Hoodの四つの手段を基に、権力・権威（規制）、資金（誘因）、情報、組織に着目する。その際、情報については、伊藤の示した説教の側面や政策対象者からの例えば届出のような情報提供だけでなく、政府による積極的な情報収集の側面にも着目する。規制方法については、法的手段だけでなく、インフォーマルな側面にも着目する。そのうえで、「情報、権力、資金、組織を上手く活用すると、自治体は政策実施対象からの協力が得やすいのではないか」また、「自治体と政策実施の対象との相互作用がコロナ対策での有効性の確保に繋がるのではないか」

という視点から分析を行う。

事例研究での調査対象は、定性的手法をとり、非構造化インタビュー調査を行う。インタビュー対象としては、東京都については、総務局総合防災部防災管理課（営業時間短縮要請）、産業労働局総務部企画政策課（時短協力金）とし、東京特別区は、飲食店へのコロナ対策を担当している部局へのインタビュー調査（電話、対面）を行う。¹¹

東京都については、コロナの感染予防対策の内容、その実施時期、業者からの予防対策への反応の状況、他の部局との連携、区との連携について調査する。

東京特別区については、上記のHoodの四つの手段を基に、権力・権威に関しては、飲食店のコロナの感染予防対策としての区独自のステッカー等による認証方法の有無、ステッカー等の区の認証の受け取り方法、組織に関しては、ステッカー等の担当部局、資金に関しては、時短協力金と認証との関係、情報に関しては、飲食店との話し合いの場の有無、講習会の実施の有無を調査した。

4 事例研究

4-1 新型インフルエンザ等対策特別措置法における自治体の権限と組織

コロナ対策における国、都道府県、市町村を法的役割は、新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法）に定められている。以下では、特に飲食店に關係する都道府県、市町村・特別区の権限について示す。¹²⁾

特措法は、二〇一二年五月公布された。その後の特措法の改正は、二〇二〇年までは關係法令の改正に伴う改正といった状況であった。

これに対し、新型コロナウイルスの拡大が始まった以降は、コロナ対策のための改正が行われた。二〇二〇年一月当初、新型コロナウイルスは、特措法ではなく、感染症法に基づく指定感染症として取り扱われた。その理由は、新型コロナウイルスは特措法の対象である新感染症に該当すると考えられ、同法を適用して対応すべきとの指摘もあったが、新型コロナウイルスというウイルス自体は特定されているため、新感染症には当てはまらないという見解があったためである。¹³⁾

しかし、感染は拡大し続けた。そのため二〇二〇年

三月には新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) を特措法の対象とするための關係法令の改正が行われた。同年四月には特措法に基づく新型インフルエンザ等緊急事態宣言（以下「緊急事態宣言」とする）が発令された。

緊急事態宣言が発令された後もコロナの大流行は収束せず、流行と小康状態を繰り返した。¹⁴⁾そこで、新型コロナウイルス感染症に係る対策の推進を図るため、二〇二一年二月三日に特措法は改正された。この改正では、新型コロナウイルス感染症の対策を推進するため、「まん延防止等重点措置」が創設された。また、営業時間の変更の要請や要請に応じない場合の命令等を規定し、併せて事業者及び地方公共団体等に対する支援を規定した。¹⁵⁾また、新型コロナウイルス感染症を感染症法において新型インフルエンザ等感染症と位置付け、所要の措置を講ずることができるようになった。この他、宿泊療養及び自宅療養の要請について法律上の根拠を設ける等の変更を行った。

特措法における都道府県、市町村の役割は、以下のように定められている。

まず、平時においては、都道府県については、知事

は、新型インフルエンザ等対策の実施に関する「都道府県行動計画」を作成する（第七条）。市町村についても、市町村長は、新型インフルエンザ等対策の実施に関する「市町村行動計画」を作成する（第八条）。

新型インフルエンザ等の発生時には、第一五条第一項の規定により府県本部が設置されたときには、都道府県知事は、都道府県行動計画で定めるところにより、直ちに、都道府県対策本部を設置する（第二二条）。

さらに、新型インフルエンザ等緊急事態宣言がされたときには、市町村長は、市町村行動計画で定めるところにより、直ちに、市町村対策本部を設置（第三四条）する。

飲食店に関連する権限としては、都道府県対策部長つまり知事は、当該都道府県の区域に係る新型インフルエンザ等対策を的確かつ迅速に実施するために必要があると認めるときは、公私の団体又は個人に対し、その区域に係る新型インフルエンザ等対策の実施に關し必要な協力の要請をすることができる（第二四條第九項）。

また、緊急事態宣言時には、第四五条の協力要請で、

学校、社会福祉施設、興行場、その他の政令で定める多数の者が利用する施設を管理する者又は当該施設を使用して催物を開催する者（施設管理者等）に対し、当該施設の使用の制限若しくは停止又は催物の開催の制限若しくは停止その他政令で定める措置を講ずるよう要請することができる（第四五条第二項）。さらに施設管理者等が正当な理由がないのに前項の規定による要請に応じないときは、特に必要があると認めるときに限り、当該施設管理者等に対し、当該要請に係る措置を講ずべきことを命ずることができる（第四五条第三項）。こうした規定により、都道府県知事は、緊急事態宣言時には、飲食店への協力要請やそれに応じない場合、特に必要があるときは、命令することができる。

加えて、まん延防止等重点措置時には、都道府県知事は、新型インフルエンザ等の発生の状況で措置を講ずる必要があると認める業態に属する事業を行う者に対し、営業時間の変更の要請や、国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある重点区域における新型インフルエンザ等のまん延を防止するために必要な措置として、政令で定める措置を講ずるよう要請

することができる。(第三条の六)さらに、要請に係る営業時間以外の時間に当該業態に属する事業が行われている場所のみだりに出入りしないことなど、新型コロナウイルス等の感染の防止に必要な協力を要請することができる(第三条の六第二項)とし、要請に感じないときには、必要があると認めるときに限り、当該者に対し、当該要請に係る措置を講ずべきことを命ずることができる(第三条の六第三項)。

以上の権限に基づいて、東京都は飲食店に協力要請や命令を出すことができる。これに対し、東京特別区長は都道府県知事のように要請や命令を出すことはできず、感染防止を取り組むことも特に求められていないわけではない。しかし、実際には、感染防止の取り組みを行っている区、取り組みを行っていない区があり、同じ東京都にあっても区によって対応が異なっている。

4-2 東京都の取り組み

(1) 緊急事態宣言、まん延防止等重点措置、休業・時短要請と組織的対応

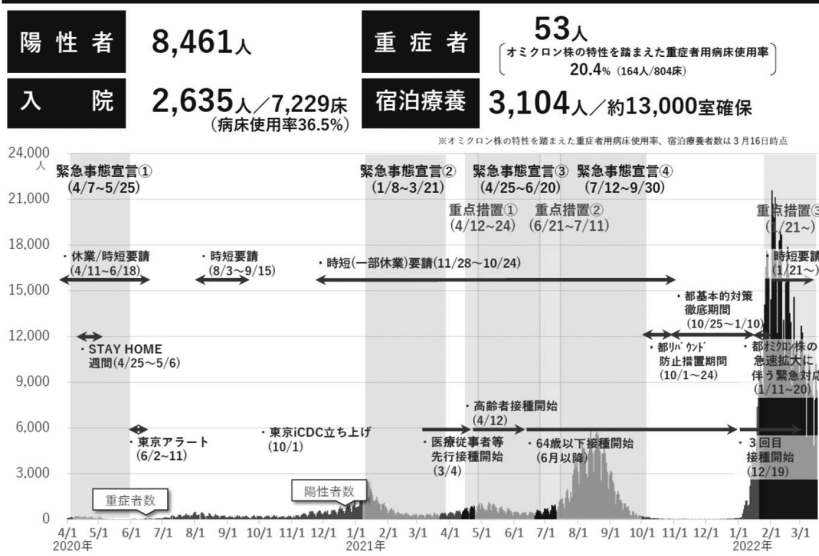
東京都では、政府の緊急事態宣言の動きに伴って、飲食店への休業・時短要請を出している。二〇二二年

三月の時点までの期間で、政府の緊急事態宣言は、**図表1**のように二〇二〇年四月七日から五月二十五日、二〇二一年一月八日から三月二一日、二〇二一年四月二十五日から六月二〇日、同年七月一日から九月三日の四回発動されている。また、まん延防止等重点措置の対象となっている時期は二〇二一年四月二二日から同月二四日、同年六月二一日から七月一日、二〇二二年一月二一日から三月二一日までである。

緊急事態宣言やまん延防止等重点措置の時期に加え、東京都独自にも時短要請をしていた時期もあるため、東京都の飲食店への休業や時短要請は、二〇二〇年四月一日零時から六月一八日まで、二〇二一年八月三日から九月一五日、二〇二〇年一月二八日から二〇二一年一〇月二四日、二〇二二年一月二一日から二〇二二年二月一三日まで四回となった。

二〇二〇年一月にコロナの感染拡大が始まって以降、東京都では、二〇二〇年一月二四日新型コロナウイルス関連肺炎第1回東京都危機管理対策会議を設置した。同会議は一月二九日まで四回開催された。その後、一月三〇日には、東京都新型コロナウイルス感染症対策本部を設置し、同日から同年三月二三日まで計一三回

図表 1 新型コロナウイルスに対する緊急事態宣言と東京都の時短要請等対応
都内の陽性者数等の状況（令和4年3月17日時点）



出所：第72回 東京都新型コロナウイルス感染症対策本部会議（令和4年3月17日）資料

東京都新型コロナウイルス感染症対策本部会議が開催された。

その後、東京都は、特措法第二二条第一五条第一項に沿って、三月二六日東京都新型コロナウイルス感染症対策本部を新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく対策本部として設置した¹⁶。このことから、東京都は国の特措法による対策以前からコロナ対策の会議を始めていたことが分かる。

東京都でのコロナ対策に関する担当部局は多岐に及ぶが、大括りにすると、以下の通りである。

二〇二〇年二月初は、都民及び事業者、在京大使館等への情報提供については、政策企画局、総務局、生活文化局、福祉保健局であった。また、都内での感染拡大防止策については、総務局、教育庁、生活文化局、福祉保健局、産業労働局、住宅政策本部であった。また、水際対策、帰国者対応については、福祉保健局、病院経営本部、港湾局、住宅対策本部であった。その後緊急事態宣言が出された二〇二〇年四月には、都内での感染拡大防止策については、上記に加え、中央卸売市場、建設局、交通局、オリンピック・パラリンピック

図表 2 感染防止徹底宣言ステッカー①



出所：東京都「徹底点検 Tokyo サポート」プロジェクト

図表 3 感染防止徹底宣言ステッカー②



出所：東京都「徹底点検 Tokyo サポート」プロジェクト

図表 4 感染防止徹底宣言ステッカー(徹底点検済)③



出所：東京都「徹底点検 Tokyo サポート」プロジェクト

準備局、コロナに影響を受けた個人や事業者に対する延期措置については、主税局、人事委員会事務局が加わった。¹⁸⁾

(2) 東京都による飲食店への感染拡大防止対策、都による飲食店に対するコロナ感染拡大防止対策は、以下の三つである。

第一に、二〇二〇年六月一二日からの「感染防止徹底宣言ステッカー」(図表2)の発行である。これは、東京都が事業者向けの「感染拡大防止ガイドライン」に取り組んでもらうことを目的としている。東京都がチェックシートを作成し、ホームページで運用を開始した。各店舗は、東京都感染防止ガイドラインや各業界団体作成のガイドラインを確認、実施した上で、都の作成したチェックシートの全ての項目を実践した場合、ウェブ上で申請をし、感染防止徹底宣言ステッカーをオンライン取得するという仕組みである。このステッカーを店舗に掲示し、感染防止対策を店舗が適切に実践していることを示すことができる。¹⁹⁾

第二に、二〇二一年三月二二日からの「コロナ対策リーダー」事業である。この事業では、店舗と利用客

双方による感染拡大防止対策の一層の徹底に向けた旗振り役として、飲食店などに「コロナ対策リーダー」を置くこととした。飲食店は、まず「コロナ対策リーダー」に登録し、eラーニング研修（動画・確認テスト）を受講し、修了シールを取得（オンライン発行、送付双方可）する。この王冠のステッカーを感染拡大防止徹底宣言ステッカーに添付することができる（図表3）。

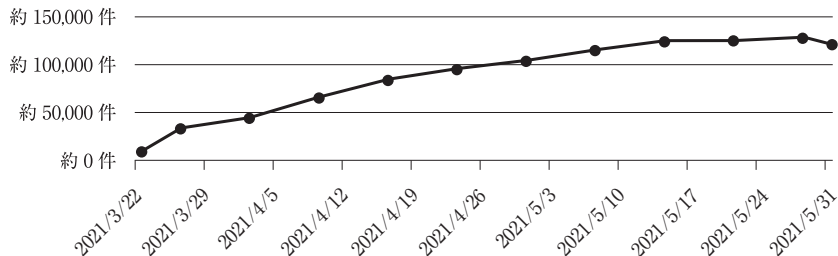
コロナ対策リーダーの数は図表5のように三月の開始から順調に増加し、同年五月には一二万店舗程度となった。

第三に、二〇二一年六月四日からの徹底点検（TOKYO（第三者認証制度）である。東京都が、五つの対策分野（手指消毒・マスク・間隔確保・換気・コロナ対策リーダー）について二〇のチェックポイントを設定した上で、飲食店を訪問し、徹底点検を行うという仕組みである。第三者認証の対象となるのは、コロナ対策リーダーに登録済みの店舗のみとなる。すなわち、第三者認証を受けるには、第一に述べたステッカーを申請・取得し、第二に述べたリーダー登録を行い、徹底点検申し込みをし、東京都の訪問点検を受け

ることで、徹底点検済証を発行する（図表4）という段階を踏む必要がある。②の取り組みを順に行うことで、感染予防対策の徹底度合が高まるようになっていく。徹底点検についてはリーダー登録に登録したメールアドレスを東京都が把握しているため、メールを通じて情報提供を行った。③の徹底点検件数の推移は図表6の通りである。二〇二一年の六月から半年で約一〇万店舗が徹底点検を受けている（図表7）。

店舗が徹底点検済証を得ることのメリットは徹底点検済のステッカーを取得できるだけではない。

図表5 リーダー登録件数（累計）



図表 6 徹底点検済店舗件数

| 点検済店舗件数推移 | |
|------------------|--------------|
| 基準日 | 点検済店舗件数 (累計) |
| 2021 年 6 月 30 日 | 約 58,000 件 |
| 2021 年 9 月 30 日 | 約 95,000 件 |
| 2021 年 12 月 31 日 | 約 106,000 件 |
| 2022 年 3 月 31 日 | 約 109,000 件 |

出所：東京都総務局提供のデータを基に筆者作成

図表 7 東京都による徹底点検訪問件数と結果

| サポート件数 | | | | | |
|---------|---------|---------|-------|---------|----------|
| 延べ訪問件数 | 訪問店舗数 | 小計 | | | 不在・休業等件数 |
| | | 全項目点検済 | 一部不備有 | | |
| 265,231 | 133,053 | 106,387 | 2,853 | 109,240 | 23,813 |

出所：「徹底点検 TOKYO サポート」プロジェクト 実績一覧を基に筆者作成

東京都による時短要請の際に、徹底点検という第三者認証を受けていけば、アルコールを提供でき、営業時間が二時まで延長できる。認証を受けていない場合営業時間は二〇時までとなり、アルコールの提供はできない。逆にいえば、飲食店に酒の提供を可能にすることで、感染予防への飲食店のモチベーションを上げているということになる。

(3) 時短協力金

東京都では、二〇二〇年四月一〇日に時短協力金について知事が公表し、給付が始まった。⁽²³⁾二〇二二年六月まで、計九回協力金を支給している(図表8)。時短協力金は、都の休業要請等の方針に協力することが前提となっている。また、図表9が示すように、感染拡大予防に向けた徹底点検済の店舗では、酒類の提供が可能となり営業時間も長くできることから、協力金の支給金額は店舗の協力状況や酒類の提供の有無によって異なる。⁽²⁴⁾

図表 8 感染予防防止協力金の申請件数

| No. | 項 目 | 休業等・要請期間 | 申請受付期間 | 申請件数 |
|-----|--|---------------------------|--|---------|
| 1 | 東京都感染拡大防止協力金 | 2020年4月11日 ～5月6日 | 2020年4月22日 ～6月15日 | 128,000 |
| 2 | 東京都感染拡大防止協力金 (第2回) | 2020年5月7日～ 5月25日 | 2020年6月17日 ～7月17日 | 113,500 |
| 3 | 営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金(8月実施分) | 2020年8月3日～ 8月31日 | 2020年9月1日 ～9月30日 | 45,800 |
| 4 | 営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金(9月実施分) | 2020年9月1日～ 9月15日 | 2020年10月1日 ～10月30日 | 36,000 |
| 5 | 営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金 (11月28日～12月17日 実施分) | 2020年11月28日 ～12月17日 | 2020年12月18 日～2021年1月 25日 | 56,700 |
| 6 | 営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金 (2020年12月18日～2021 年1月7日実施分) | 2020年12月18日 ～2021年1月7日 | 2021年1月26日 ～2021年2月26 日 | 59,400 |
| 7 | 営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金 (2021年1月8日～2月7日 実施分) | 2021年1月8日～ 2月7日 | 2021年2月22日 ～3月25日 ※大企業は2021 年3月1日から | 75,500 |
| 8 | 営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金 (2021年2月8日～3月7日 実施分) | 2021年2月8日～ 3月7日 | 2021年3月26日 ～4月26日 | 75,500 |
| 9 | 営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金 (2021年3月8日～3月31 日実施分) | 2021年3月8日～ 3月31日 | 2021年4月30日 ～5月31日 | 74,600 |

出所：東京都産業労働局総務部資料を基に筆者作成

図表 9 時短協力金支給額の区分

| | | 認証店（選択制） | | 非認証店 |
|----------|---------|---|-----------|------------------------------|
| | | 「感染防止徹底点検済証」の交付を受け、かつ店頭に掲示している店舗 | | 「点検済証」の交付を受けていない、又は掲示していない店舗 |
| 営業時間短縮 | | 5時から21時まで | 5時から20時まで | 5時から20時まで |
| 酒類の提供・持込 | | 11時から20時まで | 行わない | 行わない |
| 人数上限 | | 1グループ4人まで（ただし「対象者全員検査」制度により全員の陰性の検査結果を確認した場合には上限なし） | | 1グループ4人まで |
| 協力金日額 | 売上高方式 | 2.5～7.5万円 | 3～10万円 | 3～10万円 |
| | 売上高減少方式 | 上限20万円 | | |
| 支給額 | | 90～720万円 | 108～720万円 | 108～720万円 |

出所：東京都産業労働局「【飲食店等を対象】「営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金（2/14～3/21実施分）」を参考に筆者作成

4-3 東京特別区による飲食店へのコロナ感染拡

大予防対策

(1) 特別区による対策状況の比較

東京特別区に関する調査項目は、Hoodの四つの手段を基に、第一に、権力・権威に関しては、独自基準による認証ステッカーやポスター作成の有無とステッカーの有無と交付時期、加えて、認証ステッカー等の交付にあたり要件を満たすかどうか確認の有無や確認方法（確認有の場合・申請時・店舗訪問時、確認してから窓口交付・郵送、確認無の場合・ダウンロード等）、第二に、資金については、補助金等、いわゆる飴とセツトになっているか、第三に、情報については、講習会等、話し合いの場の有無とした。また、各区の飲食店数は総務省『統計でみる市区町村の姿二〇二二』²⁵⁾により、飲食店数の比較を行った。組織については、ホームページで確認し、インタビューの際に担当組織かどうかを確認した。調査結果は図表17の通りである。調査結果から、コロナ感染予防対策の取組内容に相違がみられる。

これをHoodの視点に基づいて整理すると、第一に、権力・権威に関しては、飲食店に対してコロナ対策に

関するお墨付きとなる独自のステッカーを作成し認証を実施しているか否かである。特別区のなかで、独自のステッカーを作成しているのは、千代田区、中央区、港区、新宿区、台東区、墨田区、豊島区、足立区、葛飾区、豊島区である。

独自のステッカーを作成している区の中でも、ステッカー等の配布方法では相違がある。現地調査で飲食店の感染予防対策の状況を確認しているのが、千代田区である。²⁶⁾また、区による講習会后、あるいは、区との協定締結後、言い換えると、飲食店が感染予防について情報を取得したことを区が確認した後で、ステッカーを配布しているのが、新宿区と中央区である。また、感染予防の取り組みを確認した上で店名等記入した申請書を提出させ、提出時や提出後に配布しているのは、墨田区、豊島区、葛飾区である。これに対し、自由にダウンロードでき、感染予防の取組を区が確認していないのは、港区、台東区、足立区である。すなわち、大別すれば、飲食店の感染予防対策の現地確認や感染予防対策に関する情報取得状況を区が確認した上で飲食店に配布する区と、飲食店によるダウンロードにまかせ、区が取組状況を確認していないで配布す

るということになる。上記一〇区のうち、前者は千代田区、中央区、新宿区、墨田区、豊島区、葛飾区、である。

第二に、Hoodの視点の情報に関しては、独自ステッカー等を作成している区の中でも、政策の対象者である飲食店との情報交換、情報共有を重視する区があった。これは、新宿区と中央区である。²⁷⁾

第三に、Hoodの資金については、区からの支援金を飲食店のコロナ対策へのインセンティブとして利用している区がある。なかでも、経営の補助をしている区として千代田区、中央区が当てはまる。また、感染防止の取り組みを補助している区として、台東区、墨田区が当てはまる。

以上から、Hoodの視点のなかで、第一の視点に加え、さらにHoodの他の視点が当てはまる区は千代田区、中央区、新宿区、墨田区となる。第一の視点で区が確認していないが第二、第三に当てはまるのは台東区となる。これらの区による飲食店との向き合い方を明らかにし、政策に実効性を持たせるための要素を見出す。

(2) 飲食店との向き合い方——情報共有⁽²⁸⁾——

1. 新宿区⁽²⁹⁾

新宿区のコロナ対策の担当部局は、総合政策部企画政策課である。

コロナ対策に関して、区と飲食店との勉強会・連絡会が行われ、相互理解を図る努力がなされている。独自ステッカーについては、連絡会への参加者に渡すという形式をとっている。

勉強会は、飲食店のコロナへの対応を求めするため、吉住区長が商店街振興組合の理事でかつホストでもある手塚マキ氏へ電話で連絡し、協力を求め、さらに手塚氏から飲食店関係者へ声がけがなされたことから始まる。区長、保健所長、飲食関係一〇人程度をメンバーとして、九回開催された。勉強会を通じて、区と飲食店との相互理解が高まったとされる。また、勉強会の人数を拡大した連絡会が計四回(二〇二〇年六月一八日、七月一六日、十一月一九日、二〇二二年三月二〇日)開催された。第二回連絡会では、感染対策として具体的に何をすればよいか分かるように保健所からチェックリストが提示された。

連絡会での同チェックリストは、二〇二〇年七月二

〇、二一日に実施された飲食店への戸別訪問の際にも配布された。この戸別訪問は、新宿区、東京都、事業者(連合会メンバー)、警察によって見回りという形で行われ、保健所への登録のあるホストクラブ、キャバクラ店など三〇〇店舗を対象に行われた。

第三回連絡会では、国立感染症研究所の第二室長である砂川富正氏による講演と新宿区保健所長の高橋郁美氏による講習会が行われ、同講習会の参加者で希望者に対してステッカーが配布された。ステッカーは、講習会の参加者二三〇店舗と別日程で個別に行われた講習会への参加者六〇店舗、計二九〇店舗に配布された。

新宿区では、こうした取り組みのほか、ダイレクトメールで感染拡大防止への協力依頼を一二〇〇〇店舗に送付している。

2. 中央区⁽³⁰⁾

中央区のコロナ対策の担当部局は、福祉保健部生活衛生課である。

二〇二〇年七月三日に区長と飲食業関係団体との意見交換会が開催された。新型コロナウイルス感染拡大前から、中央区食品衛生協会と区とは定期的に会合を

図表 10 新宿区 新型コロナ感染予防対策ステッカー



持つ習慣があった。

上記の意見交換会では、同団体と区とが協力体制を整え、一丸となって取り組むことに合意

した。また、区は、感染防止対策として団体自らガイドライン

を策定し、取り組みを行って、この団体と協定を締結し支援をすることとした。

区は六団体と協定を締結し、各団体の取り組み内容は図表11の

通りである。団体が自らガイドラインを策定するという方針をとった背景には、中央区の飲食店には、銀座のミシュラン店から築地、月島のもんじゃまで地域によって特色があり、一律で基準を定めるのは適切ではないと考えたためであった。一律ではなく、地域性に合わせて地域の飲食店が自分達で決め、それをどの店も取りこぼしなく守っていく方針を選択した。

区独自のステッカーであるセーフティマーク（安全安心を示す）は、協定を締結した団体が主体的な取り組みを行っていることを示すシンボルとして作られ、店舗が感染防止対策を行い安全であることを、発信するものとなった。

区から飲食店への補助金は、区と感染症拡大防止に向けた協定を締結した飲食業団体や商店街を対象とし、事業支援と感染症拡大防止策の両立を図ることを目的とした。具体的には、集客促進や売上向上のための取り組みの経費の一部の補助や（飲食業団体・商店街における集客事業等への支援、限度額八〇〇万円補助率四／五）、感染拡大防止の取り組みにかかる経費の一部の補助であった（感染防止活動補助、団体への上限は三〇万円補助率一〇／一〇）³¹。集客促進や売上向上のための

図表 11 「新型コロナウイルス感染症拡大防止に向けた協定書」締結団体一覧

| 団体名 (協定締結日) | 主な取り組み内容 |
|--|--|
| 一般社団法人銀座社交料飲協会 (令和 2 年 8 月 12 日) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 店内清掃、消毒の徹底、飛沫防止策、定期的な換気 2. 従業員各自による健康・安全・衛生意識の向上 3. お客様へマスク着用、手指の消毒、検温等のお願い |
| 銀座料理飲食業組合連合会 (令和 2 年 8 月 19 日) | <ol style="list-style-type: none"> 1. マスク等着用 2. 手洗・手指消毒 3. 客席・設備等消毒 |
| NPO 法人築地食のまちづくり 協議会 (令和 2 年 8 月 31 日) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 店舗清掃、消毒の徹底 2. 定期的な換気 3. 従業員の検温、うがい、手洗い、消毒の徹底 |
| 日本橋料理飲食業組合 (令和 2 年 8 月 31 日) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 店内清掃の徹底 2. スタッフ出勤時の衛生管理の徹底 3. お客様へエチケットの順守のお願い |
| 日本橋久松飲食業組合 (令和 2 年 8 月 31 日) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 店内清掃の徹底 2. スタッフ出勤時の衛生管理の徹底 3. お客様へエチケットの順守のお願い |
| 月島飲食業連合会 (令和 2 年 8 月 31 日) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 店内清掃 2. 衛生面の管理徹底 3. お客様へ手指の消毒のお願い |

出所：中央区「新型コロナウイルス感染症感染拡大防止に向けた取組への支援」より筆者作成

図表 12 中央区新型コロナ感染予防対策ステッカー



補助として二〇二〇年度一月補正予算で四八〇〇万円、二〇二一年九月補正予算で一億二〇〇〇万円、感染拡大防止の取り組みには二〇二一年度予算六八〇万円、二〇二二年度予算で五八〇万円支出されている。

(3) インセンティブ付与（経営支援）

1. 千代田区⁽³²⁾

千代田区のコロナ対策の担当部局は、保健所生活衛生課である。

二〇二〇年七月に「千代田区新型コロナウイルス感染症の予防対策を講じている飲食店等への認証制度実施要綱」を策定している⁽³³⁾。要綱を策定した背景には、都のコロナ感染予防対策は、飲食店の自己チェックであり、都が現地調査により確認をしていなかったことから、区としては現地調査を含んだ制度が必要であると捉えたことがある。また、区長から保健所で感染対策を何かするようという指示があったことも背景にある。

上記の認証制度は二〇二〇年八月から開始された。認証を受けた飲食店は「千代田区新しい日常店」と書かれたステッカーを店舗に貼ることができる。ステッ

カーは二種類あり、Class Iは、飲食店の申請後、認証ステッカーが交付され、交付後、三か月以内に区が現地確認を行う。Class IIは、申請後二―三日で区が現地確認を行い、その際に認証ステッカーを交付する。区は、認証制度の協力を飲食店から得るために、二〇二一年五月には、衛生面でのテコ入れとして協力店へ換気OKキャンペーンを行い、CO₂センサー配布を開始した⁽³⁴⁾。

さらに、二〇二一年一〇月には、商工観光課と協力しPayPayキャンペーン第二弾（十一月一日～三〇日）では、区の認証を受けた「千代田区新しい日常店」をキャンペーンの対象とし、認証店舗利用者は二五％のポイントを得ることができるとした。こうしたインセンティブを与えた結果、認証を申請した店舗は、それ以前の四〇〇件程度から増加し一〇〇〇件を超えた。

(4) インセンティブ付与（感染予防補助）

感染予防への補助は千代田区や中央区のような飲食店の経営そのものを支援するものではないため、金額の規模は小さい。そのため、支援を受けるためにコロナ対策を行うというインセンティブ効果は上記の千代

図表 13 千代田区新型コロナウイルス感染予防対策ステッカー (Class I)



図表 14 千代田区新型コロナウイルス感染予防対策ステッカー (Class II)



田区や中央区ほかには期待できないと考えられる。

1. 墨田区³⁵⁾

墨田区のコロナ対策の担当部局は、産業観光部産業振興課である。

区が交付する「新しい生活様式推進宣言店ステッカー」については、飲食店が店名等記載し区に申請をし、申請を受けて区が内容を確認し、申請から二週間ほどで、郵送で届くという仕組

みを取っている。

二〇二〇年八月ごろから、区発行の「新しい生活様式推進宣言店ステッカー」を取得している店舗を対象に、飲食店がコロナ対策を行うための「商店新生活様式対応支援事業(物資供給型)」を、区と墨田区商店街連合会の連携の下で実施した。この支援事業で、飲食店は、新型コロナウイルス感染症対策に必要な物資、例えば、不織布マスク、使い捨てゴム手袋、アルコール製剤の感染症対策用品といった消耗品を購入できる。この補助制度は、二〇二〇年八月から一〇月、二〇二一年二月、同年七月から八月に実施された。

2. 台東区

台東区のコロナ対策の担当部局は、文化産業観光部産業振興課である。

独自ステッカーの配布方法では、これまで詳細を示した新宿区、中央区、千代田区、墨田区とは異なり、区は飲食店による感染予防対策の確認をしていない。保健所の名簿になる店舗に保健所が「事業者向け「東京都感染拡大防止ガイドライン」…新しい日常の定着にむけて」を配布した際に、併せて、「新しい日常取組店舗応援事業を実施します」という案内、宣言シート

みを取っている。

二〇二〇年八月ごろから、区発行の「新しい生活様式推進宣言店ステッカー」を取得している店舗を対象に、飲食店がコロナ対策を行うための「商店新生活様式対応支援事業(物資供給型)」を、区と墨田区商店街連合会の連携の下で実施した。この支援事業で、飲食店は、新型コロナウイルス感染症対策に必要な物資、例えば、不織布マスク、使い捨てゴム手袋、アルコール製剤の感染症対策用品といった消耗品を購入できる。この補助制度は、二〇二〇年八月から一〇月、二〇二一年二月、同年七月から八月に実施された。

図表 15 墨田区新型コロナウイルス感染予防対策ステッカー



という形のステッカーを入れて配布した。配布方法は、シルバー人材が中心となり

店舗にポストイングか手渡しするという形であった。

つまり、店舗は感染拡大対策をしているだろうという性善説に沿った配布方法であった。⁽³⁶⁾

しかし、ステッカーの取り組みの時期は比較的早く、

二〇二〇年六月下旬からであった。六月一七日に広報で公表した。区のステッカーの取り組みの背景には、区内の店舗からの安全性を示す表示が欲しいとの要望を受けたことがあった。ステッカーへの協力を得るために、上野観光連盟や台東区商店街連合会といった団体へ協力も依頼した。

飲食店に対する情報提供の場として、どのような対策が有効かを改めて示す「マネージャー講習会」を一般の飲食店（飲食店責任者）向けに行った。毎回一〇名程度参加し、計一〇〇名弱が講習を受けた。二〇二〇年、一〇月、一二月、二〇二一年二月、三月、二〇二一年六月七月一二月に実施した。この他、そば、中華と言った同じ業種の飲食店で作る団体向けに「感染予防講習会」を実施した。この講習を受けると「新しい日常取組推進員」となり、この推進員が所属する団体は、感染予防活動のための物品購入に係る経費などへの補助金申請（補助率一〇／一〇、限度額二〇万円）が可能となった。⁽³⁷⁾

図表 16 台東区新型コロナウイルス感染予防対策ステッカー



図表 17 特別区における独自ステッカーを通じた新型コロナウイルス感染拡大防止対策の取り組み比較

| 区名 | 区独自ステッカー | 開始時期 | 入手方法 | 意見交換 | 講習会 | 営業支援金等との関係 | 店舗訪問によるチェック | 担当部局 | 飲食店数 |
|-----|----------|----------|------------------------------|------|-----|----------------------------|-------------|--------------|-------|
| 千代田 | ○ | 20.7.31 | 現地調査での交付 | | | 認証店 Pay Pay キャンペーン対象 | 実施 | 保健所生活衛生課 | 3,507 |
| 中央 | ○* | 20.7.3 | 協定締結後 | ○ | | 協定が補助金条件 | | 福祉保健部生活衛生課 | 5,003 |
| 港 | ○ | 20.7.31 | 動画視聴後自由にダウンロード(確認無) | | | | | 防災危機管理室防災課 | 5,351 |
| 新宿 | ○ | 20.11.19 | 講習会参加者に手渡し | ○ | ○ | | | 総合政策部企画政策課 | 5,532 |
| 文京 | × | | | | | | | 市民部経済課 | 1,360 |
| 台東 | ○ | 20.6.26 | シルバー人材による案内のポスティングの時、同封(確認無) | | ○ | 講習会を受けたメンバーのいる団体への感染予防対策補助 | | 文化産業観光部産業振興課 | 3,028 |
| 墨田 | ○ | 20.8 | 申請書提出後窓口・郵送 | | | 感染予防対策補助の交付条件 | | 産業観光部産業振興課 | 1,793 |
| 江東 | × | | | | | | | 危機管理室危機管理課 | 2,041 |
| 品川 | × | | | | | | | 保健所生活衛生課 | 2,711 |

特別記事：令和四年度慶應法学会シンポジウム コロナと大学

| | | | | | | | | |
|-----|-----|--------|--------------|--|--|------------------------|---------------------|-------|
| 目黒 | △** | | | | | | 保健所生活衛生課 | 1,650 |
| 大田 | △ | | | | | | 保健所生活衛生課 | 3,350 |
| 世田谷 | × | | | | | | 保健所生活衛生課 | 3,451 |
| 渋谷 | × | | | | | | 保健所新型コロナウイルス感染症対策担当 | 4,294 |
| 中野 | × | | | | | | 保健所保健予防課 | 1,686 |
| 杉並 | × | | | | | | 危機管理室危機管理対策課 | 2,780 |
| 豊島 | ○ | 20.7.1 | 窓口・web申請後郵送 | | | | 文化商工部文化観光課 | 2,674 |
| 北 | × | | | | | | 危機管理室防災・危機管理課 | 1,660 |
| 荒川 | × | | | | | 店舗訪問、感染予防費用の補助金申請 | 産業経済部産業振興課 | 1,002 |
| 板橋 | × | | | | | | 産業経済部産業振興課 | 2,114 |
| 練馬 | × | | | | | | 危機管理室危機管理課 | 2,110 |
| 足立 | ○ | 20.8.3 | ダウンロード可（確認無） | | | | 産業経済部産業振興課 | 2,432 |
| 葛飾 | ○ | 20.8 | 申請後要件確認後郵送 | | | | 産業観光部商工振興課 | 1,948 |
| 江戸川 | × | | | | | 食中毒予防啓発の際にコロナ対策についても啓発 | 保健所生活衛生課 | 2,078 |

* 飲食団体が団体としてのコロナ感染予防対策の内容を設定しそれを守ることを条件とした区との協定を締結することがステッカー配布の条件となっている。

** 目黒区、大田区もステッカーを作成しているが、飲食店のコロナ対策を促進する目的というよりは、来店者のコロナ対策への注意喚起を行うためのものであったため、本稿での飲食店のコロナ対策を促すステッカーとは捉えず、△と表記した。

5 考察

5-1 東京都と特別区の取り組みの比較

特別区の取り組みと東京都の取り組みとを比較すると、ステッカーについては、東京都の場合、二〇二一年の第三者認証(徹底点検(TOKYO))の際には、店舗訪問を行ったが、二〇二〇年六月一二日から実施したいわゆる虹のステッカーと呼ばれる「感染防止徹底宣言ステッカー」については飲食店がオンラインで自由にダウンロードでき、東京都は基準を守っているか確認はしていなかった。これに対し、特別区のなかでも、千代田区、中央区、新宿区では区の現地調査や講習会等の受講後、墨田区、豊島区、葛飾区では飲食店が宣言書等に署名し申請後、区が確認をした上で、独自ステッカーを配布していた。東京都のステッカーが店のコロナ対策状況について確認をしていないため、区では確認すると述べた区もあり、都の取り組みを補うという役割も果たしたと考えられる。

ステッカー取得へのインセンティブ付与については、東京都の場合、徹底点検(TOKYO)(第三者認証)を受けていると、特措法に基づいた時短要請のなかでも、営業時間の延長や酒の提供が可能となるというインセ

ンティブを付与している。第三者認証を得るには、ステッカーを得て、コロナ対策リーダーとなる必要がある。特別区の場合、千代田区や中央区では、ステッカーを得た飲食店には PayPay キャンペーンの参加など集客のための手段や支援金を得られるようにするといったインセンティブや、台東区、墨田区のように感染防止の取り組みへの補助金を得られるといったインセンティブを付与している⁽³⁸⁾。

東京都が実施しておらず、特別区が取り組んでいるのが、飲食店との会合や講習会である。新宿区では勉強会や連絡会、さらに講習会を開催していた。また中央区でも飲食店団体と意見交換会を開催し、取り組むことが可能な感染防止策を団体ごとに策定させた。

5-2 独自のコロナ感染拡大防止対策に取り組んだ区の特徴

事例として取り上げた新宿区、中央区、千代田区、墨田区、台東区は、飲食店数が多い区や、観光地としてコロナの影響を大きく受けていた区である。新宿区には都知事に夜の街と指摘された大きな繁華街がある。事例研究を通じて、区を取り巻く環境が厳しい区ほど

独自の取り組みを行う傾向があることが明らかになった。ただし、飲食店数が多ければ、必ず、様々な工夫を講じてコロナ感染拡大防止対策を行うとは限らない。港区は独自のステッカーは作成しているが、店舗が自由にダウンロードする形であり、渋谷区は独自のステッカーを作成していない。

飲食店の感染拡大防止対策を促進する様々な取り組みを行った区では、コロナ以前から規制対象となる飲食店と区との間にコミュニケーションの経路が確立されていた。このコミュニケーションの経路からコロナ感染防止対策のための勉強会や講習会、意見交換会といった情報提供や情報共有の場に発展していった。また、補助金等の支援を得ることをインセンティブとし、コロナ感染予防対策を進めるという方法も見られた。組織については、共通点はなく、総合政策関連、産業振興関連、生活衛生関連と様々であるが、飲食店と最も接点のある保健所に限らず、それ以外の部局がコロナ対策を進めていることが分かった。

事例研究を通じて、同じ特措法における特別区という法的位置づけであっても、区の捉え方次第で、政策対象との向き合い方、政策実施の実効性を持たせるた

めの取り組みが異なることが明らかになった。また、新宿区や中央区にみられるように、日ごろからの飲食店、いいかえると、政策対象とのコミュニケーションが、コロナ対策を図る際のルートとなり、政策実施のしやすさ、実施内容の充実に関わる可能性があることも明らかになった。

事例研究の結果、課題として見えたことは、政策が自治体の部局をまたがる場合の連携についてである。保健所は、飲食店が届出を行うため、飲食店の名簿というデータを持っている。しかし、産業振興関係の部局は持っていない。そのため、各店舗への接点を持つにくい。他方で、保健所は、飲食店の営業を支えるための補助金のような対策は取りにくい。そのため、保健所と産業振興関係の部署の連携が必要となる。連携には、区長のリーダーシップと指示も必要となる³⁹う。

最後に、分析視角としたHoodによる四つの要素と事例研究の結果との関係を整理する。飲食店の感染拡大防止対策を促進する様々な取り組みを行った区では、「情報」については勉強会等を行い政策対象との政策への理解を深めていた。「権力・権威」については独自のステッカー作成と区の確認による直接配布を行っ

ていた。「資金」については、感染予防を進めステッカーを取得すると、補助金や支援金を得られるというインセンティブとして使用されていた。「組織」については、千代田区を除けば、日ごろ飲食店と接触のある保健所ではなく、産業振興や総合政策の視点から、企業の経営を守るという視点によって対策が行われており、コロナ対策が複数の専門性を必要とすることが明らかになった。

政策実施のトップダウン・ボトムアップ視点から考えると、国や都からのトップダウンの政策に対し、都がやることだからと何もしない区がある一方で、都の方策からは逸脱せずに、飲食店の地域性や特徴を踏まえて、強制という形ではなく、飲食店との話し合いを通じて、飲食店の理解と協力を得る形で、より政策に実効性を持たせる努力をしている区があるということが明らかになった。

本稿の調査は、東京都特別区のみを対象としたため、本稿の事例研究でみられたような飲食店のコロナ感染予防対策に実効性を持たせるための手法が、全国の自治体に当てはまるかは、さらなる検証をしなければならぬ。また、飲食店のコロナ感染予防対策に熱心に

取り組んだ区と、都の取り組みに任せ独自には取り組みをほとんどしなかった区との、結果の相違、つまり飲食店でのコロナ対策状況の違い、さらに、飲食店でのコロナ感染率の違いは、飲食業の店舗数や業態が異なるため、明らかにすることは難しい。ただし、区長のコロナ感染対策への意識や飲食店を守るという意識、リーダーシップ、コロナ関連部局と飲食店との日ごろのコミュニケーションの状況次第では、法的に義務がない場合でも、創意工夫によって熱心に取り組むことになることが示された。

最後に、共通論題である大学のコロナ対策と学生に対して、本稿の事例研究から得られた結果から示唆したい。大学が、学生にとっては不利益と感じる可能性のあるコロナ感染予防策などを行う際には、学生と大学との議論の場を通じて相互理解を図る工夫、部活・サークルの取り組みへの大学の認証と感染予防の取り組みへの補助といったインセンティブの付与を行うことで、学生はより理解と協力をすることになるだろう。また、日ごろからのコミュニケーションの経路も、様々な場面で学生からの協力を得ることに繋がり、危機管理としても役立つのではないかと考える。

(1) 本稿の執筆にあたり、東京都総務部総合防災部、同産業労働局総務部の職員の方、東京特別区のコロナ対策部局の職員の方、特に新宿区総合政策部企画政策課、千代田区保健所生活衛生課、中央区福祉保健部生活衛生課、台東区文化産業観光部産業振興課の職員の方、新宿区歌舞伎町商店街振興組合の方には、時間を頂きヒアリング調査（コロナ禍の為電話でのヒアリングを含む）をさせて頂いた。御礼申し上げます。

(2) このほか、新型コロナ対応・民間臨時調査会による『調査・検証報告書』も存在する。

(3) 例えば、保健所行政では、感染症業務のリソースの減少とコロナ対応の状況などに関する報告、ストーリーレベルの行政職員としての保健所職員行動様式や保健所の組織資源が政策実施に与える影響についての報告、また、首長と関係機関との連携と連携の重要性を示した報告などがあつた。

(4) 慶應法学会での報告後の、二〇二二年日本政治学会では、上記で述べた報告の傾向のほか、パンデミックと複数の統治主体というタイトルの共通論題では、マルチレベールのガバナンスでコロナ対応に焦点を当て、領域性とグローバルな保健ガバナンスのあり方についての報告や、病床と保健所管理との関係について報告があり、他の分科会でも国際機関と国家との協調・対立などについて報告されてい

る。

(5) 伊藤（二〇二〇）二〇一一頁参照。

(6) 伊藤、前掲書、一一一一二頁参照。

(7) 秋吉、伊藤、北山（二〇二五）二二四頁。

(8) 伊藤、前掲書、一二頁。

(9) 情報は社会的なネットワークの中心にある、言い換えると情報のチャンネルの結節点にあることを意味する。権威は法的あるいは公的な権力を持つことを意味する。財源は、お金あるいは代用できる財産のストックを持つことを意味する。組織は様々なスキルを持つ人材のストックを意味する。Hood (2007) pp.28.

(10) 伊藤（二〇一一）一六四―一七七頁。

(11) 新宿区については、歌舞伎町商店街振興組合もヒアリング調査を行った。

(12) 特別区については、市とみなすとされている。「新型コロナウイルスエンザ等対策特別措置法第七十三条この法律（第三十一条の二第七項を除く。）の適用については、特別区は、市とみなす。」

(13) 当時の加藤勝信・厚生労働大臣は「新感染症というのは、原因不明だということが一つ前提となります。そして、ただ、今回は、新型コロナウイルスというウイルス自体が限定されているということなので、ちょっと今回は、新感染症ではなくてこの指定という方法、したがって、指定感

- 染症ということ、特に第二類と、こういう位置付けをさせていたのだ」と述べている。第二〇一回国会参議院予算委員会(令和二年一月三一日)会議録第三号一頁。
- (14) 詳細は、NHK特設サイト「新型コロナウイルスが詳しく」。https://www.3nhk.or.jp/news/special/coronavirus/data-all/ (アクセス日:二〇二二年九月二八日)
- (15) 四五条三項の指示が改正により命令に変更された。
- (16) 東京都「新型コロナウイルス関連肺炎に関する対応(令和二年七月九日)」
- (17) 東京都「第五回東京都新型コロナウイルス感染症対策本部会議「新型コロナウイルス感染症への各局の対応(令和二年二月二一日)」
- (18) 東京都「第二〇回東京都新型コロナウイルス感染症対策本部会議「新型コロナウイルス感染症への各局の対応(令和二年四月一五日)」
- (19) 東京都「(第四七五報) 事業者向け感染拡大防止ガイドラインの徹底に向けた取組について」 「感染防止徹底宣言ステッカー」の発行」
- (20) 東京都「飲食店等における「コロナ対策リーダー」事業について(第一七九四報)」
- (21) 東京都「徹底点検「OKKYOサポート」プロジェクト訪問点検希望の受付開始について(第二一〇九報)」参照。なお、令和四年に更新をすると左脇にR4大きく書かれた
- ステッカー(点検日か更新日を記入)を貼ることができる。
- (22) 東京都総務局への筆者のインタビューより。
- (23) 知事は「都の要請に応じて休業してくださる事業者の方への協力金の支払いなどを行って参ります。協力金につきましては、緊急事態措置期間中、都の要請に対しまして全面的に協力いただける中小企業の皆様方に協力を支給するというものがございます。」と述べた。「知事記者会見」二〇二〇年四月一〇日より。
- (24) 時短協力金については給付が遅いとの報道もあった。毎日新聞二〇二二年四月一一日付 (https://mainichi.jp/articles/20210410/k00/00m/020/093000c) など。これに対し、都の産業労働局総務部は、コールセンター人員を令和二年度は五〇名、一〇〇名から令和三年度は最大で一五〇名まで拡充し、都の応援体制各局から、審査の他、支出業務などを担う応援職員を、最大で七三〇名まで増員、全庁を挙げた執行体制を確保した。審査体制(委託)では、令和二年度中は最大で四〇〇名の審査員で実施し、令和三年度中は最大で二三〇〇名まで拡充するといった対応を行ったとする。また遅れた要因は書類の不備が影響していると説明している。産業労働局総務部担当者への筆者によるインタビューより。申請不備については、日本経済新聞、二〇二一年三月十一日付も参照。
- (25) 飲食店数は、総務省のデータ数より、各区の保健所に

届け出がある実際の飲食店数の方が多いため、あくまでも比較を行うための参考として使用した。

(26) 豊島区は、制度の説明のために飲食店をめぐっているが、取り組みを確認するためのものではない。

(27) 台東区は、後述するが、飲食店への講習会を行っている。新宿区や中央区で行われたような飲食店と区との間のコミュニケーションという側面はなかったため、コミュニケーション重視の区という対象からは外した。

(28) 中央区は、資金を通じたインセンティブを与えている区でもあるが、コミュニケーションを重視する区でもあるので、コミュニケーション重視のほうで取り上げる。

(29) 取り組みの詳細については、新宿区総合政策部企画政策課職員への筆者による対面インタビューに基づく。

(30) 取り組みの詳細は、中央区福祉保健部生活衛生課への筆者の電話インタビューに基づく。以下の中央区ホームページも参照：<https://www.city.chuo.lg.jp/smph/kusei/kohokokyo/press/puresureiwa2/press200909.html>（最終アクセス日 二〇二二年九月二八日）

(31) 中央区福祉保健部生活衛生課へのインタビュー、同区財務課へインタビューによる。中央区「令和二年度一般会計補正予算（一月補正）」、令和二年度 中央区一般会計一・二月補正予算上額総括表」、「令和三年度コロナを乗り越え、輝く未来を切り開く（中央区予算の概要）」区の

おしらせ「ちゅうおう（令和三年一〇月二一日号）」「令和四年度 中央区予算（案）」の概要」も参照。

(32) 取り組みの詳細は、千代田区保健所生活衛生課への筆者のインタビューに基づく。

(33) 千代田区「新型コロナウイルス感染症の予防対策を講じている飲食店等への認証制度実施要綱」

(34) 二〇二一年一二月には旭化成㈱と連携協定を締結し、旭化成㈱製CO₂センサーを配布している。

(35) 墨田区へ産業観光部産業観光課の筆者の電話インタビューのほか、「すみだ区報 二〇二二年八月一日号」も参照。

(36) 台東区産業振興課への筆者のヒアリングによる。

(37) 台東区「新しい日常取組推進員活動支援事業」より。

(38) 東京都が支給する時短協力は、休業や時短要請という飲食店の経営面でのマイナスを補償しようとするものであるためインセンティブには当たらないと考える。

(39) 事例とした区のなかでは、新宿区、千代田区、中央区では、区長の方から指示があった、区長が飲食店関係者と連絡を取った、会ったといった区長の説教的な行動が見られた。

参考文献

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉、二〇一五「公共政策学の

基礎(新版)』有斐閣。

板垣勝彦、二〇二〇「新型コロナウイルス雑感―自粛要請、休業と補償、都市封鎖」『横浜法学』第二九卷第一号、一八五―二〇四頁。

伊藤修一郎、二〇二〇『政策実施の組織とガバナンス』東京大学出版会。

伊藤修一郎、二〇二一『政策リサーチ入門』東京大学出版会。

大山耕輔、一九九六『行政指導の政治経済学』有斐閣。

金井利之、二〇二一『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。

北村喜宜、一九九七『行政執行過程と自治体』日本評論社。

畠山弘文、一九八九『官僚制支配の日常構造：善意による支配とはなにか』三一書房。

真山達志、一九九四『実施過程の政策変容―西尾勝・村松岐夫』講座行政学 五巻 業務の執行』有斐閣。

真山達志編著、二〇一六『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房。

森田朗、一九八八『許認可行政と官僚制』岩波書店。

Hjern, Benny, and David O. Porter, 1981, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, vol.2 (3), pp.211-227.

Hood, Christopher C., 2007, *The Tools of Government in Digital Age*, Palgrave Macmillan, Hampshire and NY.

Hull, Christopher J. with Berry Hjern, 1987, *Helping Small Firm Grow: An Implementation Approach*, London, Groom Helm.

Pressman, Jeffery L., and Aaron Wildavsky, 1973 (1984), *Implementation: How Great expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at all, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes* (3rd ed.), Berkeley: University of California Press.

Van Meter, Donald S. and Van Horn, C.E., 1975, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, vol.6 (4), pp.445-488.

参考資料

墨田区「すみだ区報 二〇二一年八月一日号」
https://www.city.sumida.lg.jp/kuhou/sp/category/20210801/job/article_02html (最終アクセス日 二〇二二年九月二八日)

中央区福祉保健部管理課「新型コロナウイルス感染症感染拡大防止に向けた取組への支援」
<https://www.city.chuo.lg.jp/smph/kusei/kohokotyov/press/>

- <https://www.city.chiyoda.lg.jp/documents/26654/20200909.html> (最終アクセス日二〇二二年九月二八日)
- 中央区「令和二年度 一般会計補正予算(一・二月補正)」
https://www.city.chuo.lg.jp/smpn/kusei/zaisei/yosan/r2/0211zaisei_hosei.html
- 中央区「令和二年度 中央区一般会計一・二月補正予算計上額 総括表」
<https://www.city.chuo.lg.jp/kusei/kohokotyo/press/puresureiwa2/press201104.files/R211hoseisoukatulyo.pdf>
- 中央区「令和三年度コロナを乗り越え、輝く未来を切り開く(中央区予算の概要)」
<https://www.city.chuo.lg.jp/kusei/kohokotyo/press/puresureiwa2/press210208-2.files/1R3yosanganaiyo.pdf>
- 中央区「区のおしらせ ちゅうおう」令和三年一〇月二二日 号
https://www.city.chuo.lg.jp/kusei/kohokotyo/koho/r03/031021_03_01/index.html
- 中央区「令和四年度 中央区予算(案)の概要」
<https://www.city.chuo.lg.jp/kusei/kohokotyo/press/puresureiwa3/press220207.files/5yosanganaiyosiryu.pdf> (最終アクセス日二〇二二年九月二八日)
- 千代田区「新型コロナウイルス感染症の予防対策を講じていく飲食店等への認証制度実施要綱」
<https://www.city.chiyoda.lg.jp/documents/26654/jisshiyoko.pdf> (最終アクセス日二〇二二年九月二八日)
- 東京都防災ホームページ「新型コロナウイルス関連肺炎に関する対応(令和二年七月九日)」
https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/009/675/2020070902.pdf (最終アクセス日二〇二二年九月二五日)
- 東京都防災ホームページ「第五回東京都新型コロナウイルス感染症対策本部会議「新型コロナウイルス感染症への各局の対応(令和二年二月二二日)」」
https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/007/320/5/20200212_03.pdf (最終アクセス日二〇二二年九月二五日)
- 東京都防災ホームページ「第二〇回東京都新型コロナウイルス感染症対策本部会議「新型コロナウイルス感染症への各局の対応(令和二年四月一五日)」」
https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/007/698/2020041507.pdf (最終アクセス日二〇二二年九月二五日)
- 東京都防災ホームページ「(第四七五報) 事業者向け感染拡大防止ガイドラインの徹底に向けた取組について」「感染防止徹底宣言ステッカー」の発行」
<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/saig>

ai/1010035/1015695/1017922/1017951.html (最終アクセス
日二〇二二年九月二十五日)

東京都防災ホームページ「飲食店等における「コロナ対策
リーダー」事業について(第一七九四報)」

[https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/saig
ai/1010035/1015695/1016550/1016594.html](https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/saig
ai/1010035/1015695/1016550/1016594.html) (最終アクセス
日二〇二二年九月二十五日)

東京都防災ホームページ「徹底点検 TOKYO サポート」
プロジェクト訪問点検希望の受付開始について(第二二〇
九報)」

[https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/saig
ai/1010035/1021316/1013851/1013909.html](https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/saig
ai/1010035/1021316/1013851/1013909.html) (最終アクセス
日二〇二二年九月二十五日)

東京都「知事記者会見」二〇二〇年四月一〇日。

[https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/
kshakaiken/2020/04/10.html](https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/
kshakaiken/2020/04/10.html) (最終アクセス日二〇二二年
九月二十八日)