

# 新型コロナウイルス感染症対応の 課題と今後の危機管理のあり方について

関西大学社会安全学部 教授 永田 尚三

COVID-19 対応の長期化は、「災害時新業務の日常化」という現象を生じさせ、都市自治体において 各種保有資源不足、全庁的調整の難しさ、広域応援体制の限界等の問題を生じさせている。全て、危機時の各種資源配分の最適化に関わる問題である。何らかの危機事態は、COVID-19 の感染拡大が収束しても、再び必ず発生する。その際に、住民を守れるよう、都市自治体も今まで以上に真剣に危機管理体制の整備、強化を行っていく必要がある。では、どのような課題があり、今後どのような危機管理体制を構築していくべきなのか、防災行政や消防行政の知見も交えながら本稿で検討したい。

## 1 はじめに

2019 年に中国で発生したと思われる COVID-19 は、2020 年 1 月 15 日にわが国でも最初の感染者が確認された後、5 回の流行と収束を繰り返し、現在オミクロン株の登場により改めて感染者数が急増しつつある（2022 年 1 月中旬時点）。そのような状況下、この 2 年間にわたり、都市自治体は今まで経験したことが無い対応を各行政分野において迫られてきた。COVID-19 との闘いも 3 年目に突入し、事態は未だ現在進行形であるが、同僚の公衆衛生の専門家の話では、いずれはウイルスの弱毒化、内服薬の普及等で、一般的な風邪のような扱いとなるという（2022 年度中は難しそうであるが）。そろそろポストコロナを見据えて、COVID-19 の課題を整理し、今後の危機管理のあり方について、考察し議論をしていく必要があるように思われる。

今回の COVID-19 は、明らかに様々な苦い教訓を、わが国の政府や都市自治体も含む地方公共団体

の危機管理体制に与えている。実は、わが国の危機管理行政は、同じ社会安全を扱う行政分野である防災行政や消防行政と比較して体制整備を始めた歴史がまだ浅い。また発生頻度が自然災害や火災よりも遥かに少ないこともあり、地方公共団体の危機管理体制は防災や消防と比較して、まだ実効性の部分で課題も多いように思われる。何らかの危機事態は、COVID-19 の感染拡大が収束しても、再び必ず発生する。その際に、住民を守れるよう、都市自治体も今まで以上に真剣に危機管理体制の整備、強化を行っていく必要がある。では、どのような課題があり、今後どのような危機管理体制を構築していくべきなのか、防災行政や消防行政の知見も交えながら本稿で検討したい。

なお危機管理行政、防災行政、消防行政<sup>1</sup>は、わが国ではそれぞれ独立した固有の行政分野である。防災行政は自然災害への対応、消防行政は火災への対応や救急を行う行政分野で、それに対し、危機管

1 消防行政は、国の窓口として地方公共団体に対し、地域防災計画の策定や広域防災応援協定の締結、災害に強い安全なまちづくり等、消防を含む地方公共団体の防災・災害対策に関する助言、指導、支援や、災害時の情報伝達等を行う「地方防災行政」という行政分野と、消防が被災者の救出活動を行う「消防防災行政」という、防災行政と一部被る下位行政分野を保有している。

理行政はそれ以外のハザードへの対応を行う行政分野である。今回、これらの異なった行政分野を統一の視座で考察を行うため、オールハザードアプローチという考え方をまず紹介したい。オールハザードアプローチは、近年世界的に主流となってきた危機管理の考え方で、ある程度標準化した対応体制や装備、専門性で、自然災害や火災への対応のみならず、その他のハザード（自然災害、火災以外のハザードの事を以下で「特殊災害」と呼ぶ）にも満遍なく対応出来る体制整備を行うべきとする考え方である。そして特殊災害とは、CBRNE 災害の事を指す。CBRNE 災害とは、化学（Chemical）、生物（Biological）、放射性物質（Radiological）、核（Nuclear）、爆発物（Explosive）の頭字語を取った造語であるが、化学災害や化学物質、生物兵器、爆発物を用いたテロ、感染症によるパンデミック、原子力災害、核攻撃、武力攻撃災害等のことである。オールハザードという概念を用いると、今回のCOVID-19によるパンデミックも、特殊災害の一つと言え、自然災害と同列のハザードとなり、防災行政や消防行政の知見でも論じやすい。

## 2 COVID-19 対応で都市自治体行政に生じた問題

### (1) 都市自治体の各種保有資源不足

では、今回どのような問題がCOVID-19対応で都市自治体行政に生じたのであろうか。今回の事態の対応への詳細な課題検証は、おそらく事態が収まってから各都市自治体で行われることになるが、個人的には総じて①各種保有資源不足、②全庁的調整の難しさ、③広域応援体制の限界等の問題が大なり小なり露呈したように思われる。危機対応における行政の仕事を一言で言い表すならば、有限な各種資源配分の最適化であるが、全てそこに関わる問題である。要するに、組織内の資源をどうやりくりするか、足りない資源はどこから補完するかという話である。この部分は、防災も消防も危機管理も変わらない。

まず各種保有資源不足に関して言えば、特に今回問題となったのは組織資源（人的資源も含む）不足である。病床確保や市民や事業者等への支援、ワクチン対応等、各都市自治体においては経験したこと

が無い災害時新業務が多発し、結果として慢性的な人手不足がどの都市自治体においても生じた。また、保健所を保有していない都市自治体においては、感染症対策に精通した専門家がいらないことで、専門性を必要とする意思決定で苦勞した都市自治体は当初多かったのではなかろうか。

周知のとおり、都市自治体の中には、独自に保健所を保有する保健所政令市があるが、今回保健師の獲得は、多くの保健所政令市にとって非常に難題となっている。元々、平成に入ってから、保健所は行財政改革等の名目で、全国的にその数を削減させられ、そこで働く医師、保健師、食品衛生監視員等の職員数も大幅に減少していた。厚生労働省は、令和2年3月13日付けで「保健所の業務継続のための体制整備について」という通知を関係機関に出し、感染症予防事業費等国庫負担金を活用し、例えば退職した元保健所職員を雇用する等の要請をしている。しかし、保健師は離職率が他業種に比べても非常に低く、離職理由の上位に妊娠や育児が来ていることから、そう都合よく保健所業務に戻れる元保健所職員は多くない。また構造上、保健所政令市がある都道府県では、都道府県と両者は保健師の獲得を巡って競合関係となる。

更に、消防においても、救急搬送困難事案が生じた。元々救急においては、高齢化の影響で、年々救急出動要請数が増加し、救急車の到着時間や病院までの搬送時間の平均が遅延するという、救急需要に救急サービスの提供が追いつかない状況が全国的に生じていた。都市部においてはその傾向は更に顕著で、そこにCOVID-19は追い打ちを掛けた。現場に救急隊が到着したものの、COVID-19感染の疑いのある患者の受入れ医療機関がなかなか見付からず、現場滞在時間が伸びてしまう事態が全国的に発生した。助けられる患者が助けられなくなる事態が生じる危険性がある上に、有限の救急隊の出動時間が長引くことで出動不能状態が生じ、他の救急需要が圧迫されることとなる。このように本事案の背景には、病院側の事情もあったが、消防の救急資源不足や、コロナが疑われる症状の場合に入院調整を行う保健所の人手不足も影響を及ぼしていた。

## (2) 全庁的調整の難しさ

また今回、都市自治体は様々な災害時新業務への対応を迫られ、人員不足に苦しんでいるが、今後事態が収まったら、人的資源不足だった部分と、人員の適正配置に失敗し必要な部署に人が足りない状況が生じた部分（人員の貸し渋り）に分け、真摯な事後検証が必要である。組織内の資源をどうやりくりするかという話に関わってくる。

災害発生時には、罹災証明書の発行や、避難所運営、自治体が借り上げた被災者用の民間賃貸物件、公営住宅・空き家の説明会等で、危機管理部局の職員が不眠不休で必死になって対応している時に、平然と全員が揃って着席して通常通りのデスクワークをしている部署がたまに見受けられる。緊急事態発生時には、膨大に発生する災害時新業務に対して、自治体の保有する資源を総動員して全庁的な対応を行う必要があるが、このような組織は全庁的な人的資源配分の調整が上手く機能していないのである。無論、今回の事態は、自然災害とは異なり極めて長期化しており、通常業務の継続体制も必要である。また、災害時新業務の日常業務化という現象も生じてしまっており、単純に同列に論じられない部分もあるが、いずれにしろまずは組織内の限られた人的資源配分の最適化が求められる点は同じである。

ただ、緊急時の全庁的調整は、部局間のセクショナリズムもあり、非常に難しい課題である。今回の事態においても、苦慮している自治体が多々あるように思われる。

## (3) 広域応援体制の限界

個人的には、今回の緊急事態では、総合行政主体ならぬ、危機管理行政主体としての都市自治体を含めた基礎的自治体の限界が垣間見えたと考えている。事態に対応するための保有資源が、上記のように最大限組織内でやりくりする必要があるが、それでも絶対的に足りないのである。そのような事態が自然災害時に生じた場合、防災行政や消防行政では広域応援体制で被災地自治体の保有資源不足を外部から水平的にあるいは垂直的に補完しようとする。

自然災害時の広域応援は、防災行政よりも消防行

政での歴史が古く、始まったのは1959年に発生した伊勢湾台風である<sup>2</sup>。その後、消防の相互応援制度へと発展し、更に1995年に発生した阪神・淡路大震災後に、消防庁長官の出動指示の下、都道府県ごとに市町村消防の消防隊等が部隊を編成し被災地に応援に駆けつける緊急消防援助隊の制度が創出された。

防災行政においては、水道局の給水車の派遣や被災建築物を調査し危険度を判定する危険度判定士の派遣等の分野における広域応援は以前から行っていたものの、自治体間の広域応援体制が精緻化するのには、2011年の東日本大震災以降のことである。東日本大震災では、津波で機能不全を起こす市町村が生じ、職員に人的損失も出た。そのため、総務省が数日で自治体の一般行政職員の被災地派遣のスキームを作ったのが始まりで、その後年々精緻化が進み、近年では大きな自然災害が発生すると、市町村や都道府県職員のみならず、関西広域連合のような広域行政組織や、本誌発行元の（公財）日本都市センターの母体である全国市長会のような地方団体も職員を派遣し、人的資源や資機材、物資等での被災地行政の水平補完や垂直補完を行うのが一般的となっている。

ところが今回のCOVID-19への対応においては、皆無とまでは言わないものの自然災害時と比較すると自治体間での広域応援の影が薄かったように思われる。自然災害とは異なり、今回のような事態に対応するための広域応援体制が整備されていなかったことも一因として挙げられるが、広域応援の本質的弱点に起因している。それは、広域応援が、他地域を助ける余裕のある地域があって初めて機能する制度であるということである。今回のように、全国全ての地域が新型コロナへの厳しい対応を迫られている状況下では、広域応援は十分には機能しないことが明らかになったのである。自然災害では、そのような状況が発生するのは稀であるが、特殊災害ではそのような状況が起こりうることを前提としての危機管理体制や特殊災害に対応した広域応援体制の構築が今後求められる。

2 全国都市消防長連絡協議会「全国都市消防長連絡協議会会報」昭和34年11月20日

### 3 都市自治体における危機管理体制

#### (1) 都市自治体行政においてまだ歴史が浅い危機管理体制の沿革

今後の危機管理のあり方を論ずる前に、都市自治体行政における危機管理体制の沿革と現状の課題について概観したい。前述したとおり、都市自治体における危機管理行政の歴史は意外と短い。多くは20年程である。そもそも、社会安全に関わる治安や消防、防災は、戦前は中央レベルでは内務省警保局が行っていた。防災行政に関しては、戦後は総理府官房審議室が管轄することとなる。ただ戦前から当時にかけては、風水害の被害が大きかったことから、災害対応の多くは砂防行政での治山治水に関わるハード面の整備がメインで、今日的なイメージでの防災行政が整備され始めたのは、伊勢湾台風をきっかけに1961年に災害対策基本法が制定されて以降のことである。国レベルの消防行政は、戦後内務省が解体されてからは、管轄省庁が国家消防庁、国家消防本部と変遷し、1960年に自治省が創設されるとその外局の消防庁が担うようになった。自治省消防庁は、1971年に各省庁や都市自治体が組織的に震災対策に取り組む発端となった大都市震災対策推進要綱を発表した。

風水害のみならず震災対策が徐々に重要視されるようになったことで、わが国の防災行政は現在のイメージに近いものとなった。1974年に国土庁が発足すると、国レベルの防災行政は国土庁長官官房に災害対策室が設置され、総理府から引き継がれることとなった。そして、2001年の中央省庁再編で、国レベルの防災行政は内閣府防災が、また消防行政は総務省消防庁が担うこととなり現在に至っている。

では都市自治体においてはどうかというと、消防行政に関しては1948年に消防組織法が施行されたことで、市町村消防制度が導入され、大都市部においては官設消防署の消防資源や業務が都市自治体の消防本部に引継がれることとなる。また消防の非常備だった都市自治体も、消防本部を設置し徐々に消防の常備化をしていくこととなる。

防災行政に関しては、前述の地方防災行政との絡

みで、自治省消防庁との防災に関わる連絡調整を行う窓口として、主に総務部局に「消防防災課」等の名称の組織を1960年代から70年代にかけ設置するところが増え始める。多少の遅い早いはあるものの、都市自治体において防災体制の構築が本格化し始めるのは、ほぼこの時期からといえる。

危機管理行政に関しては、国レベルでもその必要性が認識されて体制整備が本格化したのは、平成に入ってからである。そもそも前述のような特殊災害への対応体制構築の重要性が、国際的に特に認識されたのは1995年にわが国で発生した地下鉄サリン事件からと言われている。その頃から、NBC災害(核=nuclear、生物=biological、化学物質=chemical)による特殊災害を示す造語。対象とする特殊災害がCBRNE災害よりも少なく、最近ではCBRNE災害という用語を使うケースが多い。)という用語が、海外でも良く使われるようになる。消防行政では、その前後からNBC災害への対応体制の検討が徐々に始まる<sup>3</sup>が、同年に阪神・淡路大震災が発生したことにより、わが国の危機管理上の問題関心は特殊災害よりも自然災害に偏ることとなる。特殊災害への対応体制整備の必要性が再認識されるのは、1999年の東海村JCO臨界事故からである。

特殊災害への対応体制は、国レベルではその災害種別によって法律が異なり、管轄省庁も異なる場合があるが、その多くを2001年以降は内閣府が管轄し、危機事案発生時の関係省庁の総合調整は内閣官房が行うこととなっている。今回のCOVID-19に関しても、改正新型インフルエンザ等対策特別措置法(特措法)第15条第1項に基づいて設置された、「新型コロナウイルス感染症対策本部」の事務局である内閣官房が、危機管理の統括管理機関としての役割を果たしている。

都市自治体においても、危機管理行政の国レベルの体制整備が進む中で、平成半ば前後から消防防災課・部等の名称を危機管理課・部等へ変更するケースが増えてくる。また都市自治体においては、危機管理監等の職名の防災・危機管理専門職を置くケースが徐々に出てきた。そして、地域によっては鳥インフルエンザや口蹄疫への対応、福島第一原発事

3 東京消防庁は、1990年に既にNBC災害対応を目的とした化学機動中隊(HAZ-MAT)を設置している。

故で発生した原子力災害への対応等、特殊災害への対応事案が発生するようになり、そして今回のCOVID-19への対応を全国の都市自治体が迫られることとなった。

## (2) 都市自治体行政における危機管理体制の現状

このように比較的歴史の浅い、都市自治体における危機管理体制についてであるが、前述した危機時の全庁的調整体制の問題は、限られた資源配分の最適化の実効性に関わる重要な問題である。この課題を始めて指摘したのは、2006年に総務省消防庁が中邨章（現 明治大学名誉教授）を座長として立ち上げた、地方自治体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会である。本検討会の報告書では、危機管理組織の名称、組織体制の標準化を訴えと共に、地方公共団体の危機管理組織のパターン分けを行ない、そのメリットデメリットについて論じている。特に重要な点は、危機管理担当部局が他の部局と同格ないしは下の位置付けの場合、緊急時に他の部局が危機管理担当部局の指示に従わず、全庁的調整に支障が生じる事態が起り得るという指摘である。そして、その様な事態が生じぬよう、危機管理監等の危機管理専門職ポストの創出と、この危機管理専門職ポストや危機管理担当部局の緊急時に全庁的睨みが利かせられる位置付けでの設置を提言している<sup>4</sup>。

これらについては、その後いくつかの研究がある<sup>5</sup>が、最新の研究は関西大学大学院永田研究室の大学院生であった饗庭の研究である<sup>6</sup>。本研究では、全国市区町村の組織図を全て集めて（2019年時点で1741団体）、防災・危機管理部局の位置付けの最新動向について分析を行ったものである。①部レベルの防災・危機管理部署の上位職として危機管理監を配置、②部レベルに危機管理監を課レベルに防災

危機管理課を配置、③防災危機管理部の下位に防災・危機管理課を配置、④防災危機管理課を単独で配置、⑤市長直轄の市長公室の下位に防災危機管理課を配置、⑥市長公室課が防災危機管理業務を担当、⑦総務部に防災危機管理課を配置、⑧総務部総務課に防災危機管理係を配置、⑨総務課に防災危機管理係を配置、⑩総務課に防災危機管理の担当者を配置、⑪消防本部内に防災危機管理部署を配置の11パターンを抽出し、人口規模別の組織形態の分布を見たのが表1である。

表1 人口規模別の危機管理担当部局の組織上の位置付け形態の分布

	パターン1	パターン2	パターン3	パターン4	パターン5	パターン6
100万人超	1	3	5	0	1	0
50-100万人	1	4	14	0	2	0
10-50万人	0	28	57	12	19	0
1-10万人	0	30	40	129	16	1
1万人未満	0	0	0	40	0	0

  

	パターン7	パターン8	パターン9	パターン10	パターン11	合計
100万人超	1	0	0	0	0	11
50-100万人	2	0	0	0	0	23
10-50万人	125	5	0	0	1	248
1-10万人	313	100	183	117	3	932
1万人未満	8	4	139	334	2	527

出典：饗庭正「地方公共団体における防災・危機管理体制の検証－組織形態を機軸とした分析－」2021年度関西大学大学院社会安全研究科修士論文

人口100万人以上ないしは50万から100万人の大都市自治体では、最も多いのは③のパターンで、前者で45.4%、後者で60.8%を占める。また10万から50万の都市自治体で最も多いのは、⑦のパターンで50.8%ある。これらは、いずれも危機管理専門職ポストが未設置で、危機管理担当部局も他部局と横一線の配置となるので、危機時の全庁的調整で課題が残り、危機時に人的資源の囲い込み等が生じ、適正配置の支障となりかねない。危機事態が生じた

4 総務省消防庁地方自治体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会（2009）「平成20年度報告書（市町村における総合的な危機管理体制の整備）」  
 5 永田尚三、奥見文、坂本真理、佐々木健人、寅屋敷哲也、根来方子（2012）「地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究」『社会安全学研究』（2）、pp.89-107。加藤健（2015）「地方公共団体における危機管理体制－組織構造と人的資源の観点から－」『グローバルセキュリティ調査報告書』第2号、pp.32-45  
 6 饗庭正（2022）「地方公共団体における防災・危機管理体制」『危険と管理』第53号、印刷中。現大阪府高槻市職員で、本論文は修士論文を精緻化したものである。

場合に都市自治体において最も難しいのは、通常業務をどこまで止めて、災害時新業務に人を回せるかという兼合いの判断である。そのため自然災害の場合、予め地域防災計画やBCPでその辺りを決めておくわけであるが、それでも実際の災害時は計画通りには行かない。ましてや今回のような事態に対応するための事業継続体制は、どの都市自治体も準備していなかったのではないだろうか。長年の行政改革で、役所の人員はどこもぎりぎりまで削られている。自分の部署の業務継続のためには、人員の貸し渋りが当然生じる。それを動かすためには、通常業務をある程度止めても緊急事態に対処するという首長の政治的決断も反映した、全庁的のビジョンに基づいた上からの一言が必要となる。

近年、増えつつあるのは、⑤の市長直轄の市長公室の下位に防災危機管理課を配置するパターンで、危機時の全庁的調整を行う上からは望ましい組織形態と言える<sup>7</sup>。

#### 4 今後の危機管理のあり方

##### (1) オールハザードアプローチ

###### ①わが国でオールハザード型の危機管理体制整備がなかなか進まぬ理由

やはり今後はわが国でも、今回のCOVID-19の教訓を生かし、自然災害のみならず特殊災害への対応体制の整備、強化が今まで以上に求められることは間違いない。今後、特殊災害への対応可能な庁内あるいは社会全体での資源配分体制の強化を先取りで図るべきという視点からは、やはり前述のオールハザードアプローチの考え方は重要である。無論、わが国も特殊災害への対応体制の整備を怠ってきた訳では無いのであるが、欧米の体制と比較してまだ課題を多く抱えているように思われる。特に、都市自治体においては、自然災害への対応体制と比較すると、計画は策定したが実効性を伴う体制整備がまだこれからという地域が多いのではなからうか。

その背景としては2点あげられる。1点目は欧米

でオールハザード型危機管理体制の整備が進められた時期に、わが国では阪神・淡路大震災や東日本大震災といった大きな自然災害が多発したことで、大きくわが国の危機への対応体制整備が防災に偏重したことである。阪神・淡路大震災では、行政も被災し初動時の膨大な災害時新業務への対応や大勢の被災者の救出活動を市町村行政の保有資源だけでは行えないことが判明した。その結果、災害対策基本法の改正で、災害時の国の垂直補完体制の強化等が行われることとなると同時に、自助・共助・公助という概念が出てきた。これはわが国の防災行政における、1つの非常に大きな転換点であった。更に東日本大震災も発生する中で、国も同様であるが、都市自治体は地震を想定した災害対応体制の整備（東日本大震災以降は津波対応体制や、更に南海トラフ地震のような大きな話も出てきている。）に忙殺され、とても特殊災害への対応体制整備まで気を配れるような余裕が無かった。

そしてもう一点は、オールハザードアプローチそのものの成立ちに起因する背景である。わが国では敗戦という歴史的経緯から、オールハザードアプローチにおいて防災と並んで重要な柱である国民保護体制の整備がまだ十分に整わないため、実効性を持った特殊災害の対応体制の整備に限界が生じている部分がある。どういうことかを説明するためには、オールハザードアプローチの成立ちから見て行く必要がある。その起源はアメリカであるが、オールハザードアプローチは、防災の流れと冷戦下での核攻撃を想定した民間防衛の流れが、複数のハザード対応体制整備への重複した資源投入の無駄を省こうという行政管理的な発想の下で合流して成立した概念である<sup>8</sup>。個別に特殊災害に対する対応体制の整備を行うと、必ず制度や行政計画、資機材等の重複が生じる。あらゆる緊急事態への準備と対応には共通する部分があるので、平時有事を問わずその部分の統一化を図ることで重複が避けられ、コストの削減にも繋がると考えたのである。そして、1978年の

7 前掲書。なお、全庁的調整という視点からは、①のパターンが最も望ましいが、機構改革は都市行政においても庁内の調整が最も重たい事案の1つである。他部局も上位職が平常時から出来ることに難色を示す場合が多い。また危機管理に精通した人材を、庁内ないしは外部から持続的に獲得するのが難しいという話をよく聞く。⑤のパターンは、庁内調整上比較的設置のハードルが低く、実をとった選択肢といえる。

8 深見真希(2008)『アメリカ合衆国危機管理に関する組織的考察』京都大学経済学研究科博士論文。

FEMA（アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁）の設立前後の文献から、オールハザードという用語が見られるようになる<sup>9</sup>。オールハザードアプローチは、どちらかという民間防衛の側の要請から出てきた流れで、平時の自然災害対応やその他の特殊災害への対応体制も組み込んだ、有事の際の民間防衛体制の整備というのがその本質である。欧州では、オールハザードという用語が頻繁に使われるようになったのは、2001年の9.11後に欧州でもテロが多発するようになり、2004年にマドリッド列車爆破テロが発生した前後からである<sup>10</sup>。ただ冷戦期からの民間防衛体制は、各国とも規模は縮小させつつも温存していたので、実効性を持った形でオールハザード型危機管理体制の整備を比較的短期間で行える土壌を持っていた。

なお Civil Defence（民間防衛）は、長年その定義が国際法上曖昧だったが、1977年のジュネーブ条約追加議定書以降、非軍事的概念と見做されて、近年はわが国では国民保護という呼称が一般的である。欧州では、近年は Civil Protection（文民保護）という用語が良く使われるが、国民保護のみならず自然災害やその他の特殊災害への対応体制も含むより広い意味を持つ用語で、オールハザードアプローチの同義語に近い。民間防衛は、アメリカでは冷戦期に市民防衛プログラムが各地域で導入され、ほとんどの地域に民間防衛局長が置かれ、地方政府にも民間防衛の責任者が設置された。欧州諸国も、東西両陣営とも民間防衛体制を構築した。冷戦後、欧州諸国においては、民間防衛体制は一旦緩和されたが、2014年のウクライナ危機以降、Civil Protection（文民保護）という名の下で自然災害やその他特殊災害対応も視野に入れた体制強化が再びされ始めている<sup>11</sup>。一方わが国では、戦後長年にわたり有事体制整備の議論はタブー視され<sup>12</sup>、文民保護も非軍事的

概念という社会的理解が進まぬ状況下で、2004年の国民保護法の成立まで体制整備は行われて来なかった。その後、国民保護体制の整備は進められてきているが、有事の際の実働部隊となる共助レベルの人的資源（文民保護組織）確保の部分がほぼ未整備なため、その実効性には不安が残る。

以上のように、わが国では歴史的経緯からオールハザード型危機管理体制の両翼の一つである文民保護体制の部分の実効性を現状ではかなり欠く（特に、特殊災害に対応可能な共助組織が無い）ため、その整備には欧米諸国と比較し高いハードルがある。各国が防災体制と文民保護体制の一体的な危機対応体制の整備を進める中で、わが国だけは防災のみが個別進化をしてきた。その様な状況下で、危機管理体制の整備を進めて行かねばならないところに特殊性と難しさがあるのである。

## ②それでもオールハザード型危機管理体制整備を今後目指すべき理由

本件は、都市自治体よりはまず国レベルで検討すべき案件であるが、可能な範囲で都市自治体もオールハザードアプローチを意識した危機管理体制整備を今後は検討していくべきである。そのメリットはいくつかあるが、文字数の関係で専門的な話は別の機会に譲り、一点だけ大きなメリットを指摘すると、わが国及び地方公共団体の危機対応が後追いから先取り指向に転換されるという点であると考えている。わが国の防災や消防、危機管理対応で以前から指摘されるのが、「後追い行政」の傾向が強く見られる点である。非常事態が生じ、初めて対応整備が進む。また、もう一つの特徴としては、直近で発生した災害種別にその後の対応整備が大きく偏るという点である。地震が起きれば地震災害の対応体制整備へ、また津波が起これば津波災害の対応体制整備

9 前掲書。

10 見付けられた範囲では、EUは2004年10月20日に採択された「Critical Infrastructure Protection in the Fight Against Terrorism」と、2005年の提言書「GREEN PAPER ON A EUROPEAN PROGRAMME FOR CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION」の中で、オールハザードアプローチを用いた危機管理体制整備の必要性について具体的に言及し始めている。

11 ドイツBBK本部において、緊急事態への備え；重要インフラと国際問題分析官であるヴォルフラム・ガイヤー氏へのヒアリングより（2015年8月18日）。

12 1963年に自衛隊統合幕僚会議が作戦研究で極秘に行った机上作戦演習で、後に国会で取り上げられ問題となった三矢研究等が有名である。

に膨大な予算が付く。今後は、感染症対応体制の強化であろうか。ただ、次に都合よく同じようなハザードが起こるとは限らない。後追いで、直近に起こったハザードの対応体制整備ばかり個別対応でやっているのは、重複事務と無駄な投入コストが生じるリスクがあり、またそれ以外のハザードが発生するとそれは全て「想定外の事態」となってしまうかねない。

オールハザードアプローチで、全ての危機事態を100%先取れるとまで言うつもりはないが、全体像の把握が困難な危機事態が生じる中である程度先を見越して動ける部分の幅が広がる。先取り指向を担保する具体的仕組みとして、オールハザードアプローチを採用する国々では、大規模なナショナルリスクアセスメントが徹底的に行われている。例えば、EUの中でも危機管理対応体制の整備が進んでいるドイツでは、2004年からほぼ毎年異なるハザードを想定して、LÜKEX（リューケックス）訓練が実施されている。そして2007年に実施されたLÜKEX07のテーマは、「世界的な新型インフルエンザによるパンデミック」で、極めて今回のCOVID-19によるパンデミックに似た状況設定で、連邦政府や州政府、市町村、各関係組織（文民保護組織等）が課題の洗い出しを行っている。

## (2) 危機事態の日常化という現象下での人的資源確保体制の構築

前述の通り、事態は長期化し、災害時新業務の日常業務化という現象が生じ、業務量が増える中、都市自治体の人的資源不足、疲弊もピークに達しつつある。また感染の流行の波が何度も押し寄せ、新たな災害時新業務を生じさせる。庁内に感染者が発生し、部局の職員が全員濃厚接触者で出勤出来なくなるといった事態が生じた市町村もある。緊急事態の初動においては、ある程度一時的な日常業務の停止をして、災害時新業務に人員を回すことが出来るが、長期化する中での業務停止は社会機能の停止に繋がるので、日常業務も継続させていく必要がある。そこが自然災害対応との今回の事態の大きな相違である。

このような災害時新業務の日常業務化による人員不足という事態は、自然災害発生時よりも、戦時下でのHome Front（銃後）の社会における行政運営

と類似性が高いように思われる。戦時下では、行政職員も軍に徴兵される（敵国との戦闘という新業務に人員を獲られる）一方で、行政は災害時新業務の日常業務化現象の中で増大した業務を処理し、事業継続を何年にもわたり続けて行かねばならない。現在でも、欧米の国々で、パートタイム警察やパートタイム消防、予備役警察官制度等の特殊な雇用形態が公安職関係で見られる地域があるが、これは戦時下の民間防衛体制の名残で、平時においても規模を縮小し温存しているのである。同様に、文民保護組織は、そのような状況下で、行政の人的補完をしてHome Frontの社会機能の継続をする目的で第一次世界大戦時頃から各国で整備され始め、第二次世界大戦時に発達したものである。

また例えばドイツでは、THW（技術支援隊）という、ドイツ連邦内務省が管理する主に災害復旧を行う共助組織や、地方自治体が管理する消防団以外に、ASB（ドイツ労働者のサマリア人連盟）、DLRG（ドイツライフセービング協会）、DRK（ドイツ赤十字社）、JUH（聖ヨハネ救急）、MHD（マルタ騎士団救急）等の主に救急等の保健医療活動を行う民間の共助組織も存在し、共助の層が極めて厚い。そしてこれの組織は、有事のみならず平時の自然災害、特殊災害対応も行う文民保護組織である。多くは、国際的NGOで、欧州諸国にそれぞれ組織を持っている。今回のCOVID-19対応でも、各国で感染患者の救急搬送やワクチン接種等で、これら文民保護組織が人員の供給を行い、行政の人的資源不足の補完を行い続けていることは、わが国ではあまり知られていない。欧州各国が医療崩壊を起こしつつも、わが国とは比較にならない数の感染者が発生している中で、何とか対応出来ている要因の一つである。核攻撃を最悪の危機と想定し、戦時にも対応可能な長期的に持続可能な各種資源の社会全体での補完体制を構築してきた部分が生きているのである。

わが国には、このような文民保護組織は存在せず、善きサマリア人の法が無いので救急活動を行う共助組織（住民救急組織）も無い。よって、現時点では今更どうしようも無いのであるが、今後出来るところから特殊災害に対応可能な共助体制の整備は検討していかなければならない。

わが国で共助体制の柱となるのは消防団であるが、近年団員数の減少と団員の高齢化という大きな問題を抱えている。総務省消防庁も長年消防団の活性化策に取り組んでいるが、その一環として昨年は消防団員の待遇等に関する検討会を発足させて、待遇改善策について検討を行ってきた。そしてその報告書を受け全国的に市町村消防本部でも検討に入っている。その最新動向であるが、一部の消防本部では国の予測を超え、更に一步踏み込んだ議論を始めている。消防団定員の削減を行い、その浮いた財源で待遇改善等を進めようというものである。この動きが仮に全国化すると、皮肉なことに消防団員数は更に減少することとなる。この話は、一見後ろ向きな議論のように思われるが、実は一定の合理性を持っている。消防団の定員が決められたのは何十年前も前で、それから消防の常備化も進み、通常の火災の消火等は常備消防の方で行うケースが増えている。また現在、消防団に期待される役割は、義勇消防組織としての役割から、災害時の行政の補完をする住民防災組織としての役割に変わってきている。現在の消防団の定員は、消防団への初期消火対応等での依存度が高く満遍なく各地域に団員を配置しなければならなかった時代に定められたもので、常備化が進んだ現代社会の需要とのミスマッチが生じている。また市町村の側にも、住民の高齢化や過疎化が進む中で、社会的要請と合わなくなってきた定員を無理矢理確保し、報酬や出勤手当を払うことへの疑問が生じてきているのである。

もし、この動きが全国化すると、今後の消防団の目指すべき方向性は、少数精鋭での消防団の専門性の高度化である。団員数を無理して維持することが消防団の活性化策という考え方は、そろそろ改める必要が出てくるかもしれない。既に、市町村によっては、スーパー消防団、ハイパー消防団、重機隊、機甲分団・応急救護分団等、災害対応を想定した装備や部隊を備える消防団が現れ始めている。消防団員の中には、土木関係の重機が使える住民や保健医療関係の住民等も多々いる。いずれにしろ、そのよ

うな常備消防には無い消防団員が持つ多様な専門性という、今まで見落としてきた地域資源を、機能別団員や分団の制度<sup>13</sup>を用いてより積極的に活用することが出来たら、地域防災における特殊災害への対応力は飛躍的に実効性を持ちうる。

### (3) 都道府県、市町村の相互参画型な危機管理、防災、消防体制の強化

特殊災害への対応は、基礎的自治体では対応に限界がある部分もある。特に、各種保有資源（特に人的資源）が少ない、小規模都市自治体や町村では危機管理行政主体としての限界も見え始めてきている。これら地域は、住民の高齢化や過疎化が進んでいる地域との一致率も高く、中長期的には危機管理のみならず、防災や消防体制の維持も困難になることが危惧される。わが国では、特に消防や防災行政に関しては、市町村中心の体制整備を従来してきたが、小規模都市自治体や町村における危機管理、防災、消防体制においては、今後都道府県の垂直補完体制の強化の検討が早急に求められるよう思われる。今まで都道府県は、制度的な制約もあり、これら行政分野への関与は限定的にしか出来なかったが、都道府県の関りを強化させることで、これら危機に対応する公助全体の各種資源の総量が増えることが期待される。

例えば、奈良県消防広域組合は2021年12月に、グランドデザインの中で中長期的には県消防を目指すことを明記することに決定した。奈良県消防広域組合は、2014年に奈良市と生駒市を除く県内10市15町12村で広域再編し設立された消防本部で、2006年から始まった消防の広域再編の中で最大の事例である。実現には、都道府県消防を認めていない消防組織法の改正が必要となるが、広域化後に県も職員を出向させ長年深く運営に関与してきたことで、このような議論の土壌が出来たものと思われる<sup>14</sup>。

また今後、過疎化、住民の高齢化が進む小規模都市自治体や町村では、2014年の地方自治法の一部

13 活動の幅を通常の消防団と比較すると制限することで、消防団への入団のハードルを下げる目的で導入した制度であるが、消防団の活動の幅を広げる方向での活用方法もある。

14 かなり頻繁に行われる企画調整会議や正副管理者会議で、構成市町村の首長が熱心な議論を行っている。構成市町村も多く調整も難しい分、首長の消防への関心度が極めてどこでも高い点も、広域化の大きなメリットの1つでは無いかと思われる。

改正で制度化された事務の代執行制度を用い、防災、消防、危機管理事務のみ都道府県が代執行するような議論も、今後していく必要があるように思われる。

## 5 おわりに

この20年で都市自治体の危機管理体制の整備は進んできたが、本格的な特殊災害対応の当事者になったのは、多くの都市自治体にとってCOVID-19への今回の対応が初めての経験だと思われる。

やや語弊があるかもしれないが、核攻撃を最悪の危機と考え危機管理体制の整備を行っている国と、主に自然災害への対応中心に危機管理体制の整備を行ってきた国では、先取り体制や社会全体での各種資源配分の最適化体制の部分で、危機事態が深刻化すればするほど、また長期化すればするほど差が出てくる。

都市自治体では手に余る部分も多々あるが、今回の事態がわが国や地域の今後の危機管理体制について、今まで以上に現実感を持って行政が考え始める大きな契機になることを期待している。目の前のCOVID-19から、日本の周辺に少し視線をずらすと、ウクライナや台湾での問題等、わが国の安全にも大きな影響を与えかねない不安材料は常に沢山存在する。また何らかの特殊災害は必ず発生する。まずは可能な部分から危機管理体制強化の検討を極力先取りで行っていくことが重要である。そして必要と思われる場合は、全国市長会等の地方団体からの国への危機管理体制整備の要請や提言も行うべきである。