

都市の危機管理の変遷と考察

野田 順康 *NODA Toshiyasu*

(公財) 福岡アジア都市研究所 特別研究員 / 西南学院大学法学部 教授

■**要旨**：近年、我が国の危機管理体制は、自然災害・事故への対応から、国民保護にも対応しうるオール・ハザード型へ変容したが、一般には十分に理解されていない。都市の危機管理についても、自然災害・事故を中心とする研究が殆どであり、武力攻撃や周辺被災民の侵入に係る国民保護を含めた研究は極めて少ない。災害対策基本法（分権的）と国民保護法（集権的）という思想性の違う対応を同一の都市レベルで実施することは難しい面があるので、より分権的な危機管理体制への統合を検討することが重要である。

■**キーワード**：防災・危機管理体制、民間防衛、オール・ハザード（全ての危機）、災害対策基本法、国民保護法、危機管理体制の標準化（ICS）

1. はじめに

日本の防災・危機管理体制はこの約70年間に様々に変化してきた。特に1990年以降の再編成はかなり大幅なものであり、まだ十分に定着していない。一般市民は勿論のこと、地方行政においても十分に認識されていないのが現状である。

この様な状況の下、大規模な災害や危機が発生するたびに対応体制に混乱が生じ、迅速かつ的確に対処出来ない側面がある。

本稿においては、我が国の防災・危機管理体制の変遷をレビューしたうえで、現行の都市の危機管理システムを明らかにし、その理解を促すとともに、今後の課題について考察する。

2. 防災・危機管理の経緯

防災・危機管理体制を構築するにあたって、諸外国においては有事の「民間防衛（Civil Defense）」¹⁾を基点として、緊急対応、救援、救助、復旧等の仕組みを自然災害・事故に応用している⁽¹⁾。従って、かなり集権的な対応体制が構築され迅速な対応も可能である。また民間防衛から自然災害対応までをカバーしていることから、全ての危機、オール・ハザード

ド（All Hazards）への対処を試みており、「想定外」と言った発言を聞くことも少ない。

一方、我が国の場合は、先の大戦での敗北、平和憲法の制定といった状況下において、戦争・紛争への対応を議論することもはばかられ、終戦直後には民間防衛を礎として防災・危機管理体制を構築する環境になかったと考えられる。

特に戦後は三河地震（1945年）から伊勢湾台風（1959年）に至るまで、たて続けに大規模自然災害が発生し、その対応に追われたのが実態である。制度的にも緊急な対応を支援するために「災害救助法（1947年）」²⁾、「水防法（1949年）」³⁾、「建築基準法（1950年）」⁴⁾等が逐次制定されていった。

その後、我が国の災害対策の基本となる「災害対策基本法（1961年）」⁵⁾が制定され、防災行政の責任の明確化と総合的な防災行政の構築が実現した。本基本法は基礎自治体の責務が大きく分権的なものとなっているため、諸外国の制度とは趣の違う要素を含んでいる。さらに制定当時の対象は主に自然災害対策に限定されており、危機管理全体を視野に入れたものではなかった。内閣府（防災担当）の年表を見ても⁽²⁾、自然災害以外で特筆されているのは

原子力災害のみであり、自然災害と事故対策を対象に本制度は運用されて来たと理解される。

このことから我が国の防災・危機管理と国連、諸外国の対応との間に大きな溝ができていた。筆者は1989年から3年間、国連災害救済調整官事務局（UNDRO、現在のOCHA）に日本政府から派遣されて、実際の危機管理に対処したが、案件の7割までが紛争・内戦に係る救済業務であった⁽³⁾。従って、日本の場合、海外の大規模災害に対応する緊急援助や国際緊急援助隊法⁽⁶⁾の運用に当たっては、乗り越えないといけない課題が様々に発生した。特に、筆者も担当官であった湾岸戦争（1990年8月）⁽⁷⁾の救済調整においては、日本との大きなギャップを痛感させられた。まず認識に大きな違いがあり、国連等は戦争を前提に救済計画を策定していたが、日本の外交官、ジャーナリスト、NGO等の全てが毎日「まさか戦争はしませんよね」と問掛けてきたのである。残念ながら国連等の想定は正しく、1991年1月に戦闘が始まり、我々は被災民対策に追われることとなったが、日本政府は対応に苦慮した。特に、人的貢献が全くできない中で戦費と人道援助⁽⁸⁾資金の拠出だけを行うことになり、諸外国からは「小切手外交」と揶揄された。戦後クウェートはワシントンポスト等に約30ヶ国に対する感謝状を掲載したが、約2兆円を拠出した日本は含まれていなかった⁽⁴⁾。

ここに至り、日本政府は緊急援助、人道援助に対する考え方を大幅に変更していくことになる。国際緊急援助隊を積極的に活用していくとともに、自衛隊の海外派遣に前向きに対応していく。国際平和協力法（1992年）⁽⁹⁾、テロ対策特別措置法（2001年）⁽¹⁰⁾、イラク特別措置法（2003年）⁽¹¹⁾を制定して自衛隊の海外派遣を実現し、紛争に関わる緊急援助、人道援助分野での人的貢献を実現していった。

一方、安全保障法制⁽¹²⁾に対しても米国からは「日本の集団的自衛権の禁止が両国の協力の制約になっている」⁽⁵⁾などと言った厳しい意見が投げかけられた。これに対しても日本政府は迅速に対応し、周辺事態法（1999年）⁽¹³⁾、武力攻撃事態法（2003年）⁽¹⁴⁾、国民保護法（2004年）⁽¹⁵⁾等を短期間に整備し、欧米諸国に劣らないような危機管理制度を整えた。ま

た集団的自衛権についても憲法解釈の変更を閣議決定して、これを認め（2014年）、翌年にはその根拠法として「平和安全法制整備法」⁽¹⁶⁾と「国際平和支援法」⁽¹⁷⁾が成立している。この様に1990年代前半からの約10年間は日本の安全保障と危機管理に関する一大転換期と言えるのだが、一般市民や地方の行政官には十分に認識されていないのが現実である。

我が国の防災・危機管理体制に立ち返れば、この約10年間に、自然災害・事故への対応を危機管理としていた体制から、いわゆる民間防衛的な意味合いを含めたオール・ハザード型の体制へ変容していったと言える。

組織的に見ても、1998年に内閣危機管理監が設置され、それまでの危機対応の考え方が大幅に見直されることになる。すなわち内閣法第15条の危機管理（国防を除く）は「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じる恐れがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止」とされ「災害からの保護」に重点を置く災害対策基本法の目的と比較すると、その対象がかなり広がっている。

さらに武力攻撃等から一般市民を守るための国民保護法はいわゆる民間防衛に類する法制であり、諸外国の事例では集権的な体制になっている。我が国の国民保護法においても、国の責務が比較的大きく、集権的な要素が見られるが、災害対策基本法を参照して草案されていることから地方自治体の責務も明記され、特に都道府県の役割に重きを置いているのが特徴である。

このような経緯を経て、我が国の危機管理体制も体系的にはオール・ハザード型にはなっているのだが、対応する組織は複雑である。各実働機関所管省庁（警察庁、消防庁、国土交通省、海上保安庁、防衛省）、原子力規制委員会、各府省庁の防災関係部局等が、それぞれの所掌に関して分担して対応しつつ、内閣官房（事態対処・危機管理担当）及び内閣府（防災担当）が政府全体の見地から総合調整を行う（表1）と言うことであるから、全体の役割分担を理解することは容易ではない。

表 1：日本政府の危機管理対応体制

緊急事態の類型	根拠法	主幹府省庁
自然災害、大規模な火事・事故等	災害対策基本法 (1961年)	内閣府（防災担当）*事故災害においては、関係省庁が事務局の中心を担う。
原子力災害	原子力災害対策特別措置法 (1999年)	原子力規制委員会 内閣府（原子力防災担当）
新型インフルエンザ等	新型インフルエンザ等対策特別措置法（2012年）	内閣官房
武力攻撃事態等	武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（国民保護法：2004年）	内閣官房

（出典）内閣府：政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）2015年3月

組織的な見直しの必要性は政府部内でも認識されており、政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合も開催されたが（2015年）、今のところ FEMA（Federal Emergency Management Agency, 米国連邦緊急事態管理庁）のような統一的な組織を設置することなく、オール・ハザードに対応できると言う結論に至っている⁽⁶⁾。

オール・ハザードに対応していくに当たって、林は米国の危機管理対応の標準になっている ICS（Incident Command System）等⁽¹⁸⁾の導入を推奨している⁽⁷⁾。東田は「ICSの大きな特徴は、どのような規模の危機であろうと、どのような原因で発生した危機であろうと、つまり、ハザードに関係なく一元的で包括的な危機対応を可能にする組織運営の

柔軟性にある」と述べている⁽⁸⁾。ICSでは指揮調整、事案処理、情報作戦、資源管理、庶務財務が主な機能と考えられており、関係する全ての組織がこの5機能別に整理されていることが基本となる（表2）。

日本政府においては、大幅な組織改編は必要ないとしても、ICSの観点から緊急時の業務の流れをレビューすることは有効ではないかと考える。

表 2：ICSの5つの機能の内容

機能	任務
指揮調整	・対応目的、戦略、優先順位を決定。 ・対応に関する全責任を負う。
事案処理	・目的達成のための戦術と必要となる資源を決定。 ・現場での戦術を指揮。
情報作戦	・情報の収集と分析 ・資源のトラッキング ・文書の管理
資源処理	・必要となる資源とサービスを提供
庶務財務	・経理、契約、保証業務 ・必要となる資源を調達

（出典）林春男：効果的な対応計画の策定・指揮命令の手法（防災科学技術研究所、2018年）に基づく

3. 都市の危機管理の先行的研究

一般に「危機管理」という用語が普及したのは1995年の阪神淡路大震災以降と言われている⁽⁹⁾。特に前出の内閣危機管理監が設置されて危機管理の概念が明確となり論文等でも使用されるようになった。

それ以前の都市（基礎自治体）の危機管理は都市防災の意味合いが強く、災害対策基本法が対象とする自然災害と事故に係る施策・事業が中心であった。なかでも震災対策と防火対策にかなりの重点が置かれていた。

都市の危機管理の先行研究として、最初に上梓されたのは「都市と危機管理に関する研究 - 都市の安全、市民の安心 -」（財団法人日本都市センター：1999年3月）である。小出を始めとする委員が危機的事象の整理をしており、自然災害・事故を超え

て、感染症、地球温暖化、テロ、情報犯罪へと拡張した議論を展開している。しかし、戦争、軍事的な安全保障は検討対象にはしないとその立ち位置は明確にしてある。

この後、都市の危機管理についての様々な論文や報告が公表されているが、題目は都市の危機管理であっても、内容は従来型の災害対策であるものが殆どである^{(10), (11), (12), (13)}。「危機管理は軍事的な緊急事態も包含している」と言った記述はあっても、それをさらに深掘りするような分析は見られない。

2010年に開催された第72回全国都市問題会議(全国市長会)のテーマは「都市の危機管理 - 協働・参画と総合対策 - 」であるが、自然災害・事故以外で触れられているのはテロと新型インフルエンザであった。

論文によっては「危機は災害対策基本法が設定している災害よりも広範な概念である。インフルエンザなどの新型感染症、テロや戦乱・地域紛争なども含む概念」⁽¹²⁾とされた記述もあるが、それ以上の分析は見当たらない。

結論的に言えば、都市の危機管理についてオール・ハザードを対象として分析・検討した先行研究を見つけることは出来なかった。法律的に言えば、災害対策基本法に係る研究が殆どであり、武力攻撃等からの国民保護を含めた論文は見当たらないので、都市の危機管理に関する研究に偏りがあると思料する。

2019年に川島が「国民保護行政のなかの分権性と融合性」について論じており、「国民保護法は国に一義的な責任を負わせており、市区町村が担う国民保護行政は、国による法定受託事務(本来は国の事務で国に代わって自治体が行っている事務)になっている」と述べている⁽¹⁴⁾。国のトップダウンな行政分野であるので都市レベルでの検討は必要が無いという趣旨とも受け取れる。しかし、その一方で川島は「国民保護行政は運用局面を迎えたにも関わらず、実態に関する研究は質量共に乏しい」「国民保護法制度に見られる集権制と分立制は市区町村レベルでどこまで貫徹しているのかが問われる」とも述べており、都市レベルでの研究の必要性も示唆していると理解される。

何れにしても、表1に示したオール・ハザードに対する緊急対応、救援、救助、復旧は都市レベルで行われるのであるから、その全てに対する研究が不可欠である。

4. 都市の危機管理の現状と課題

都市(基礎自治体)の危機管理体制については、2006年9月から2009年3月にかけて、総務省消防庁が集中的に検討を重ねている⁽¹⁵⁾。特に「地方公共団体は、住民の安心・安全を守るという基本的かつ根源的な責務を果たすために、あらゆる危機に対応し得る総合的な危機管理体制をより一層充実・強化することが求められている」とし、オール・ハザード型の体制整備にも言及している。

検討する事案の対象範囲としては、①当該地方公共団体において発生する、住民の生命、身体又は財産に、直接重大な被害が生じ、又は生じる恐れがある緊急の事案(「住民」には当該地方公共団体に住所を有しない者(例:観光客)を含む。)、②当該地方公共団体が全庁的又は部局横断的に事態への対応に取り組むべき事案とされており、具体的には表3のような緊急事態を想定している。

表3: 検討会の対象とする事案

自然災害	暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震等
事故	鉄道、船舶、危険物施設などの大規模事故
武力攻撃 テロ	ゲリラ、大規模テロ、ミサイル攻撃等
感染症	SARS、O157、鳥インフルエンザ等
その他	オール・ハザード

(出典) 地方公共団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:平成20年度報告書(2009年3月)に基づく

同検討会の報告書は、都市(基礎自治体)の危機管理対応に対するガイドラインのような位置づけになっており、危機発生時から平時における対応の在り方について検討されている。また危機対応チェッ

クポイントとして①情報の収集と整理、②危機対応体制の確立（対策本部等）、③避難誘導、④避難所の設置・運営、⑤関係機関との連携、⑥情報伝達を挙げており、各都市（基礎自治体）が危機管理体制を整備する上で十分参考になる内容と思われる。

しかしながら、都市（基礎自治体）の危機管理体制では様々な不都合も発生する。内閣府（災害対策基本法：分権的）と内閣官房（国民保護法：集権的）という違った思想の対応を同一の場で実践する必要があるため、対応の違いにも配慮せねばならない。例えば、避難行動ひとつ取ってみても、両者の間で対応が分かれることがある。自然災害の場合は前もって安全な避難場所を特定化し、そこへ住民を誘導することは可能だが、武力攻撃事態（武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態）並びに武力攻撃災害（武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的又は物的災害）「以下、武力攻撃事態・災害とする」においては、どのような避難行動が適切であるかを事前に決めておくことは難しい。避難せずに住居の適切な場所に退避した方が安全を確保できる場合もある（最近では自然災害でもこの様な対応を考慮している）。

国民保護法は国の責務が大きく（集権的）、他の危機対応とは違った側面（分立的）があるとこれまでの研究で述べられており⁽¹⁴⁾、都市（基礎自治体）の職員が積極的に国民保護行政に取り組めない状況も観察される。しかし、実際に武力攻撃事態・災害が発生した場合、即座に対応を求められるのは現場の職員であって、都道府県を経由した国からの指示に従っている余裕があるとは思えない。むしろ国民保護行政においても、都市（基礎自治体）の役割を強化し、現場の職員への権限移譲が重要である。

5. 新型コロナウイルス（COVID-19）への対応

本稿執筆の時点（2020年11月）で我々はまだコロナ禍の下にある。昨年12月に中国の武漢市で発生したとされる新型コロナウイルスは瞬く間に我が国を含む世界各国に伝染し、現時点での累積感染者

は8,000万人を超えたと推計されている。この先いつ収束するかも全く見通せていない。

国内初の感染者の報告は本年1月16日であり、その後、横浜港に停泊していたクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」号での船内感染、春節による中国人観光客の訪問、欧州型ウイルスの拡散を経て、国内での感染が急速に広がっていった。1月31日時点でシンガポール等はいち早く中国人の入国規制を実施したが、政治的・経済的に配慮した我が国が中国人の全面的な入国規制に踏み切ったのは3月9日であった。

日本政府は世界保健機構（WHO）が「国際的な緊急事態」を宣言した1月30日に新型コロナウイルス感染症対策本部の設置を閣議決定し、2月25日にはその対策の基本方針を示した。しかし、法的根拠に基づいた対策が必要として、新型インフルエンザ等対策特別措置法¹⁹⁾の改正（3月13日）、同法に基づく政府対策本部の設置（3月26日）、基本的対処方針の対策本部決定（3月28日）とその対応を進めた。さらに、日本経済への影響を強く危惧していた政府ではあったが、爆発的な感染に対処するため緊急事態宣言を発出して社会経済活動を制限するに至った（4月7日）。当然に緊急経済対策も同時決定されている⁽¹⁶⁾。

この様に記述すると、時間はかかったが粛々と対応体制が整えられたように見受けられるが、実態は我々が経験してきた混乱であった。一般市民は不安を感じてマスク、日用品等の買い占めに走った。これに対応すべく政府は、学校の休校、マスクや給付金の配付などの施策を次々に打ったのであるが、外部から見ても政府部内の錯綜が感じられた。

筆者も経験から危機対応に混乱は付きものと分かっているが、感染症は政府が危機として想定し対応体制を整えていた緊急事態である（表1）。さらには、統一的な組織を設置することなく、オール・ハザードに対応していく事が可能とも結論づけていた⁽⁶⁾。今般の状況を鑑みると、やはり危機管理体制に何らかの課題があるのではないかと考えざるを得ない。例えば、先に述べた危機管理体制の米国基準（ICS）に照らして現行体制をレビューしてみる

のも検討の一つの方法である。政府が次々に打った施策は指揮調整機能が資源処理・庶務財務機能へ介入することとなり、結果として混乱が生じたのかもしれない。さらなる分析、研究を必要とする。

図1に新型コロナウイルス新規感染者数の推移を示す。行政、専門家、医療機関などの奮励努力によって、我々は感染の第一波を通過し、5月25日には緊急事態解除宣言が発出された。欧米等と比較すると死亡率が極めて低く、我が国が実施したクラスター対策等をWHOは高く評価している。しかしながら、予想された通り7月初旬頃から大きな第二波が全国に広がり、一般市民は通常の日常生活を取り戻すことが出来ていない。この状態を欧米では“New Normal（新しい日常）”と表現し、我が国では「新しい生活様式」と呼んでいる。

第二波は感染者数としては第一波よりはるかに多いものであるが、政府が緊急事態宣言を再発出することは無かった⁽¹⁷⁾。政府の基本的立場は「感染拡大防止と社会経済活動との両立を図る」と言うことであり⁽¹⁸⁾、実際には第一波で大きな影響を受けた経済活動のテコ入れに軸足が移った。批判もある中、7月22日から経済振興策として「GoToキャンペーン」をスタートさせたことを見ても、経済に対する大きな打撃を強く懸念していたと推測される。

現在は、一般的には第三波に入ったと言われているが、明確な定義は示されていない。またこの先どのような事態になっていくのかも全く見通せない。一日の新規感染者が3,000人を超える日もあり、政府においても感染対策の見直しが再度行われているところである。

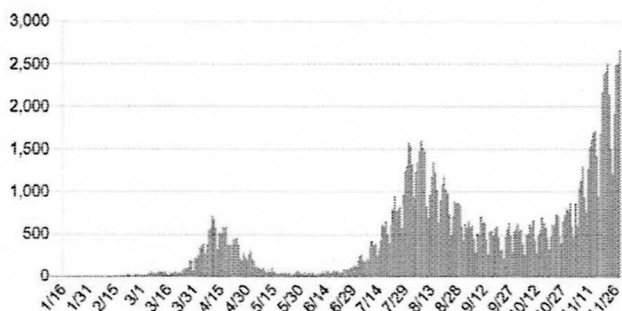


図1 新型コロナウイルス新規感染者数の推移 (厚生労働省)

一方、第二波以降、多くの感染者を抱える地方自治体は感染拡大防止に集中せざるを得ない。北海道、東京、大阪、名古屋、福岡、沖縄等は独自の警戒宣言を発出して対応に追われて来た。新型インフルエンザ等対策特別措置法も国民保護法と同様に集権的な法制であるので、国からのトップダウンな政策が都道府県に指示され、さらに都市（基礎自治体）へと下ろされていく。しかし、感染の状況は地域毎にまばらであるため、全国一律の対応では対処出来ないことも多い。特に、実際の感染対策を実施しているのは都市（基礎自治体）である場合が多く、施設の感染防止対策やイベントの管理・運営、所管の保健福祉事務所の運営など独自の判断が必要な場合がある。的確に対処していくためには、国、都道府県、都市（基礎自治体）の役割分担を明確にするとともに、より分権的な対応体制を構築していく事が重要と考えられる。

集権的な危機管理体制を取り、第一波ではトップダウンで広域に厳重な都市封鎖を実施した欧州においても、6月以降の第二波では分権的な対応も実施している。‘Localized smart lockdown（効果的局所的都市封鎖）’と呼ばれているが、労働環境の劣悪な地域、居住環境に問題がある地域、感染多発地域等を地元自治体の宣言で都市封鎖している。ドイツ、イタリア、ポルトガル、英国等の事例を見つけることが出来る⁽¹⁹⁾。

6. 今後の対応についての考察

先ず、災害対策基本法に基づく自然災害・事故への対応は、この約60年間に十分な経験を重ね、国、地方公共団体に安定的な対応体制が構築されている。近年、豪雨災害が頻発しており、そのための対応体制の改善も進められている。特に検討を要すると考えられることは、担当する専門スタッフを如何に確保し育成するかという点である。行政の人事システムでは2-3年のローテーションを避けることが出来ず、ノウハウを蓄積した職員が定期的に異動していく。やはり防災専門職制度を設けるとか、定期的に危機管理部門に勤務させるといった専門職員の育成問題が今後の課題となる。

第二点として、感染症については、今次の新型コロナウイルス対策が大きな経験になる。これから検査、医療提供、保健所機能、治療薬、水際対策など様々な分野より研究報告がなされると思うので、有益な研究成果を十分参考にして対応体制を改善することが肝要である。

都市学的な観点から述べるとすると、例えば都市封鎖に対する考え方も今回の様な要請ベースで良いのかどうか再考する必要がある。日本人の衛生観念や行政指導に対する受容性が高いのは事実であるが、やはり限度、限界はある。法的拘束力の必要性について十分な検討を要する。さらに、先にも述べたが、集権的な対応体制では多様な地域ニーズに対応するのにも限界を感じる。新型インフルエンザ等対策特別措置法の場合、都道府県に大きな権能を付与しているが、実際の対策に当たっているのは都市（基礎自治体）であることが多い。より分権的な対応体制の有効性について十分に検討せねばならない。

第三点は、武力攻撃事態・災害への対応である。我が国は幸運にもこの75年間は未経験であるが、オール・ハザードに対処する以上、周到に準備しておくことが強く望まれる。

まずは国民保護行政に対する国民の認知度が極めて低いことを指摘しておきたい。2004年の法制定時には様々な広報活動がなされたが、近頃は殆ど耳にすることが無い。是非ともその周知に尽力して頂きたい。

2点目として、武力攻撃事態・災害のシミュレーションが不明確であるため、一般市民はイメージをつかむことが難しい。例えば、移動体験施設を設けるとか、実戦的な訓練も行うことによって、理解を深めやすい環境を作り出す必要がある。

3点目は既に記述したが、より現実的な武力攻撃事態・災害を想定して避難の在り方等を計画することである。これは先の大戦の経験談等が沢山残っているので、時代は変わったといえども参考にはなる。

最後に、感染症対策同様に分権的な体制づくりが是非とも必要である。武力攻撃事態・災害の場合、感染症対策よりも事態は急を要する。とても国の指示を待って行動すると言った対応は考えられないの

で、現場の判断を最優先する体制を構築してもらいたい。

オール・ハザードへの対応に関しては、政府の想定事例以外にも様々に検討しておくことが重要である。例えば、サイバー攻撃についても危機管理の範疇で検討しておくべきであろう。また、我が国への直接的な武力攻撃でなくても、周辺地域の紛争によって大量の被災民が侵入してくる事態も想定される。従って、オール・ハザードへの対応に向けて、学術的な研究・調査、行政内部の検討、市民レベルの懇談等を積極的に実施し、幅広い検討を行うことが不可欠と考えられる。それが真に安全・安心な国、都市をつくる唯一の道である。

7. おわりに

筆者は日本国内の災害対策だけでなく、湾岸戦争（1991年）、アフガニスタン紛争（2001年）、イラク戦争（2003年）等の救済調整、復旧・復興に深くかかわってきた。日本でそのような事態が発生することを決して望まないが、世界情勢が急速に変わっていることも事実である。

平和憲法の下、一般市民は安全・安心な日本であることを確信して、経済の発展と生活の向上に邁進して今日に至っているのであるが、唯々戦争、紛争は怖いと言って、目を逸らしてばかりもいられない。

実際、日本は戦後も紛争地帯に位置してきたというのが実態である。それは韓国（大韓民国）と北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）が休戦状態にあると言う意味合いが強かったのだが、昨今の南シナ海、東シナ海の情勢を見ていると想定以上に厳しい事態が発生している。もちろん今後の国際情勢などによって状況は流動化して行くかもしれないが、危機管理に備える場合にはあらゆる可能性を想定しておくかねばならない。

日本の都市の危機管理は、自然災害・事故対策の様に熟達した分野もあるが、武力攻撃事態・災害のように戦後は未経験のものもある。オール・ハザードに対処できる都市の危機管理体制を構築するため、今後は未知な分野の調査・研究に努めることが肝要と思料される。

注釈

- 1) 民間防衛：武力紛争等の緊急事態に市民がその生命、財産等を守り、速やかな救助、復旧によって被害を軽減すること。
- 2) 災害救助法（1947年）：災害直後の応急的な生活救済などを定めた。
- 3) 水防法（1949年）：水災を警戒、防御し、その被害を軽減することによって、公共の安全を確保することを定めた。
- 4) 建築基準法（1950年）：国民の生命・健康・財産を守るため、建築物の敷地・設備・構造・用途について基準を定めた。
- 5) 災害対策基本法（1961年）：国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から守るため、防災について、国、地方公共団体及びその他の公共機関について必要な体制を確立し、責任の所在を明確にした。防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めた。総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、社会の秩序の維持と公共の福祉を確保する。
- 6) 国際緊急援助隊法（1987年）：正式名称は国際緊急援助隊の派遣に関する法律。自然災害が多い日本で培われた経験を海外の災害対策に役立てるべく、被災国の要請により、政府が国際協力機構（JICA）と調整して「救助チーム」「医療チーム」「専門家チーム」等を派遣する。
- 7) 1990年8月2日のイラクのクウェート侵攻に対して、国連が多国籍軍（連合軍）の派遣を決定した。1991年1月17日に多国籍軍がイラクを空爆して始まった戦争。
- 8) 人道援助は紛争・災害等に係る人道上的目的で行われる。生命を維持し、個人の尊厳を守る。
- 9) 国際平和協力法（国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律、略称PKO法）：国際連合決議等により日本が独自で実施する国際協力。①国連が紛争の解決に向けて行う活動。②被災民の救援や被害の復旧を支援する活動。③紛争地域での民主的で公正な選挙の実現のための選挙監視活動。
- 10) 平成13年9月11日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法：アメリカ同時多発テロ事件の発生に対して実施された対テロ作戦を支援するための法律。
- 11) イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法：イラク戦争後の同国の再建を行うために、自衛隊を派遣し、人道復興支援・安全確保支援を実施。
- 12) 他国から自国が攻撃、侵略される危険に対処し、攻撃を受けた場合には、あらゆる手段でこれを阻止することを定めた法制度。
- 13) 周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律：日本の周辺地域で平和と安全を脅かす武力紛争が発生した場合、日米安全保障条約を的確に運用し、日本の平和と安全に役立てることを定めた。米軍への後方支援活動を合法化して、自衛隊が日本の領土外で活動することを可能にした。
- 14) 武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律：武力攻撃事態・武力攻撃予測事態および存立危機事態への対応に係る原則、国・地方公共団体等の責務、国民の協力などを定めた。
- 15) 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律：日本が外敵から武力攻撃を受けた場合に政府が実施する警報の発令、住民の避難誘導・救援などを定めた。
- 16) 我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律：日本と密接な他国に対する武力攻撃により、日本の存立が脅かされる事態（存立危機事態）に対応することや、国連が関わらない人道復興支援等（国際連携平和安全活動）への参加を可能にした。自衛隊法・国際平和協力法・周辺事態

法など10本の法律の一部を改正。

- 17) 国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律：国際社会の平和および安全を維持するために外国の軍隊等が行う活動について、日本が実施し得る協力支援活動・捜索救助活動・船舶検査活動について定めた。
- 18) 米国で導入された災害現場などにおける標準化された危機管理システム。命令系統や管理手法が標準化されている。欧州等でも導入している国が多く、ある意味世界基準とも言える。
- 19) 新型インフルエンザ等の感染症に対する対策を強化する。国民の生命や健康を守り、生活や経済への影響を最小限にする。

備考：注釈については、広辞苑（岩波書店）、デジタル大辞泉（小学館）等を参照した。

参考文献・資料

- (1) 平島彰英：第1章日本の危機管理制度、論究 日本の危機管理体制（武田康裕編著）、芙蓉書房出版、2020年
- (2) 内閣府：日本の災害対策、2015年
- (3) 野田順康：緊急人道・災害援助に対する日本の貢献の可能性、季刊防災、全国防災協会、1992年
- (4) The Washington Post: Japan's new frustration, 1991
<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1991/03/17/japans-new-frustration/e5ea50e0-56f1-4380-a8f0-5e6b009b44a8/>
- (5) Institute for National Strategic Studies, National Defense University: INSS Special Report, The United States and Japan, Advancing Toward a Mature Partnership, 11 Oct. 2000
- (6) 内閣府、政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合：政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）、2015年3月30日
- (7) 林春男、危機対応標準化研究会：世界に通じる危機対応、日本規格協会、2013年
- (8) 東田光裕：危機対応システム（ICS）と情報過程、減災 vol.4、2008年
- (9) 河田恵昭：危機管理・減災と自治体、都市問題第93巻第2号、2002年2月
- (10) 橋本信之：危機管理と自治体組織、都市問題第93巻第2号、2002年2月
- (11) 日本都市学会：都市と危機管理、日本都市学会年報、2002年
- (12) 財団法人日本都市センター：都市自治体の防災と危機管理、都市とガバナンス vol.16、2011年9月
- (13) 大阪市政調査会：特集●都市と危機管理、市政研究、2004年7月
- (14) 川島佑介：第5章国民保護行政のなかの分権性と融合性、論究 日本の危機管理体制（武田康裕編著）、芙蓉書房出版、2020年
- (15) 総務省消防庁、地方公共団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：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）、2009 年 3 月

- (16) 内閣官房新型インフルエンザ等対策室：新型コロナウイルス感染症対策本部
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/taisaku_honbu.html
- (17) 首相官邸：内閣官房長官記者会見、2020 年 7 月 2 日
<https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202007/index.html>
- (18) 新型コロナウイルス感染症対策本部：新型コロナウイルス感染症に関する今後の取組、2020 年 8 月 28 日決定
- (19) The University of Manchester/Global Resilient Cities Network: Cities for a Resilient Recovery、International Lessons on recovery from COVID-19, July 2020