

# 都市の リスクマネジメント

第122回

## 「コロナ危機」と自治体の課題

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授

室崎益輝



新型コロナウイルスが世界中を震撼しんかんさせている。日本では、政府の緊急事態宣言を受けての対応により、どうにか感染者の増加傾向に歯止めがかかって、感染爆発を水際で食い止めている。とはいえ、「大量感染の第2波」の襲来も予想され、さらには地震や豪雨などとの「大災害の複合連鎖」も考えられる。そして何よりも、休業要請や外出自粛などによる「進行形の間接被害」に向き合う必要性がある。こうした状況の中で、自治体は気を緩めることなく今まで以上に、新型コロナウイルスの顕在化したダメージだけでなく、潜在的なリスクにも向き合って、住民の命と暮らしを守るようにしなければならない。今回は、リスクマネジメントの視点から、自治体の責務と課題を明らかにしたい。

### ウイルスリスクの正しい理解

危機管理の原則は「正しく恐れて、正しく備える」ことにある。恐れすぎてもいけないが、恐れなさすぎるのもよくない。新型コロナウイルスの感染が始まって以降の、行政お

よび住民の対応を見ていると、リスクの過大評価と過小評価の間で揺れ動き、右往左往している。それゆえ、リスクをいかに捉えるべきかについて、交通整理をしておきたい。

今回の新型コロナウイルスは、「未知のリスク」「暴走のリスク」「連鎖のリスク」という特徴を持っている。未知というのは、今までのウイルスと違って「潜伏期間が非常に長い、集団免疫が見通せない」といった特性を持っており、不測の事態が避けられないということである。ここでは、最悪を考えると慎重に対処すること、希望的観測で拙速に動かないことが求められる。

暴走というのは、感染拡大のスピードが速くて封じ込めにくく、医療崩壊や福祉崩壊を伴う感染爆発が生じやすいということである。爆発的に広がることで、国境を越えて瞬時に地球全体に広がる。それだけに早期の段階での鎮圧や徹底した封じ込めが求められる。連鎖というのは、他の災害リスクと連鎖しやすく、複合被害や間接被害が大きくなるということである。

「封じ込める」あるいは「緩和する」ために、厳しい活動規制が課せられる。その結果として、二次的な被害が広範囲に発生する。感染による直接的な犠牲だけでなく、規制による間接的な犠牲も増える。休校措置や休業措置で、ストレスの増大や福祉の崩壊や貧困の拡大が起きる。危機感から人間としての精神も破壊され、人権侵害や犯罪にもつながる。

このウイルス感染の影響が、医療面だけでなく生活面や経済面、教育面や福祉面、加えて精神面に及ぶという特質を見落としてはならない。子どもや高齢者に大きなストレスを与える、要配慮者や経済的弱者に大きな被害を与えるという、「災害の階層性」に留意しなければならぬ。災害という言葉を使ったが、その発生や拡大のメカニズムと間接被害の深刻さを見ると、感染症はまさに災害そのものである。

### 自治体の果たすべき役割と課題

国土全体に広がる超広域災害であり、国家の存続に関わる危機であることから、国が果

# Risk Management

たすべき役割は極めて大きい。とはいうものの、国は住民から離れた存在であるために被害の実相に迫れず、隔靴搔痒（さうよう）の対応になることが避けられない。今までの対応を見ていると、国の対応の不足さを自治体が住民目線の独自の対応で補完していることが分かる。

防災は自治だといわれるが、住民の身近にいる自治体だからこそ、細やかでスピーディな対応ができる。休業要請を受け入れた事業所への協力金、ホテルを活用した療養システムの構築、福祉施設に対する経済的支援などは、自治体が率先して開始している。その一方で、対応がそれぞれの自治体に任せられることで、被災状況や支援実態での自治体間の格差がみられる。自治体の姿勢や態勢あるいは能力の違いが、この格差につながっている。それだけに、自治体の真価が問われていると言つてよい。

先に見たように、コロナウイルス感染は医療だけの問題でなく、福祉や教育の問題であり、経済や精神の問題でもある。とすれば、対応を医療や保健衛生の担当者に押し付けていては駄目である。行政の縦割りを排除し、福祉や教育さらには経済やまちづくりの担当者、一体となって取り組むようにしなければならない。心のケア担当者の参画も不可欠である。少なくとも、危機管理と医療保健が密接に連携しなければならない。

また、感染症は社会全体にダメージを与える災害のため、直接被害だけを見るのではなく、

く、間接被害にも気を配る必要がある。この間接被害の低減に関して、地震などの大災害と同様に、復旧や復興の在り方が問われることになる。国の法制度上では、感染症が災害と捉えられておらず、それゆえに災害救助法などの適用ができない。国の制度や地域防災計画の枠組みに縛られると、住民の暮らしや地域の産業を立て直すことが疎かになる。

感染症を他の災害と同じく、危機管理の対象として地域防災計画に位置付けて、被災者の支援や被災地の復興にも力を尽くすようにしたい。これに関して、新型コロナウイルスについても、復興計画を策定することを推奨したい。新型コロナウイルスは、社会の持つているさまざまなひずみや問題点を教えてくれた。医療や福祉の弱さ、ラッシュアワーの過酷さ、働き方改革の遅れなど、問われた問題は少なくない。それらの問題を改善する取り組みが不可避で、そのための復興計画が必要だ。

## 複合災害に備えた計画の見直し

新型コロナウイルスが終息する前に、地震や豪雨などによる大災害が発生する確率は高い。コロナ危機との複合が避けられないのである。コロナが蔓延（まんえん）する中で、大災害が起きるとどうなるかを考え、そこで必要となる備えを事前に講じておかなければならない。過密を避けなければならない中で、避難所への避難をどう考えるか。医療施設がパンクしている中で、大災害での救急医療をどうする

か。地域間移動や対面型ケアの自粛が叫ばれる中で、広域応援やボランティア支援をどうするか。生産力や輸入力が絶たれている中で、避難生活や住宅再建に欠かせない資材の確保をどうするかなど、検討すべき課題は少なくない。

こうした検討と、それを踏まえての備えが急がねばならない。明日にでも震災や豪雨災害が起きるかもしれないからである。コロナ対応で大変な時ではあるが、先手必勝あるいは用意周到で、急いで複合災害対策の具体化を図っていただきたい。

### 筆者プロフィール

#### 室崎益輝（むろさき よしてる）

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長を経て、2017年より兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』（勁草書房）、『建築防災・安全』（鹿島出版会）、『大震災以後』（岩波書店）など。