

# 地方安全保障論

## —泉州地域における観光産業の危機対応を事例として

吉田 賢一\*・百武 仁志\*

### Municipal security theory

— A case study of crisis management of tourism industry in Senshu Area

YOSHIDA, Ken-ichi\* and MOMOTAKE, Satoshi\*

#### 抄 録

2019年の暮れから発生した新型コロナウイルスによる感染症が全世界に蔓延し、第1波が起きた3月から第2波の8月にかけて各自治体では独自の対策が発動された一方で、国の対応には遅延が生じ課題を残している。こうした現状を一定の政策類型をもとに、既存の「国家安全保障」や「国土安全保障」と比較しつつ、感染症対策や経済対策などの政策領域別に分析を行うことで「地方安全保障」の概念を彫琢した。その上で、地方安全保障の特徴が、構造レベルでの戦略的方向性を取りまとめて示す枠組みがない実態にあることを踏まえ、シビックテックやオープン・ガバナンスなどに見られるシェアリングガバナンスとの親和性から、国が体系的に設計する既成の安全保障概念との相違を示した。また、実際に大阪府の泉州地域における観光産業を取り上げ、コロナ禍において、どのように対策を講じてきたかを調査し、その結果も踏まえつつ、「地方安全保障論」の実現可能性を展望する。

キーワード：COVID-19, national security, homeland security, municipal security, policy type, cyber security, counterterrorism, environment policy, economic policy, Civic Tech

## 1. 開題

### 1. 1. COVID-19の衝撃

2019年の暮れに突如としてその姿を現した新型コロナウイルス（以下、COVID-19という。）による感染者は、2020年10月4日時点で、新型コロナウイルスの世界の感染者は累計3475万人を超え、死者は103万人を上回っ

ている<sup>1)</sup>。

同時に、COVID-19はヒトやモノの動きにも制限をかけ、経済動向にも大きな影響を及ぼし、世界のGDPの落ち込みはリーマン・ショック以上ともなっている。

世界通貨基金（IMF）によれば、2020年の世界経済の成長は-4.9%と予想され、2020年4月の「世界経済見通し（WEO）」の予想

\* 筑波学院大学経営情報学部、Tsukuba Gakuin University

から、さらに1.9%ポイント低くなっている。

COVID-19のパンデミックは、2020年前半の経済活動に予想以上のマイナス影響を及ぼしており、回復は従来の予想より緩やかになると見込まれる。この結果、2021年のGDPは全体としてCOVID-19流行前の2020年1月時点の予想より6.5%ポイントほど小さくなる。とりわけ低所得世帯への打撃は深刻で、1990年代以降大幅に進展してきた世界的な貧困に対する削減の取組みが危うくなっている<sup>2)</sup>。

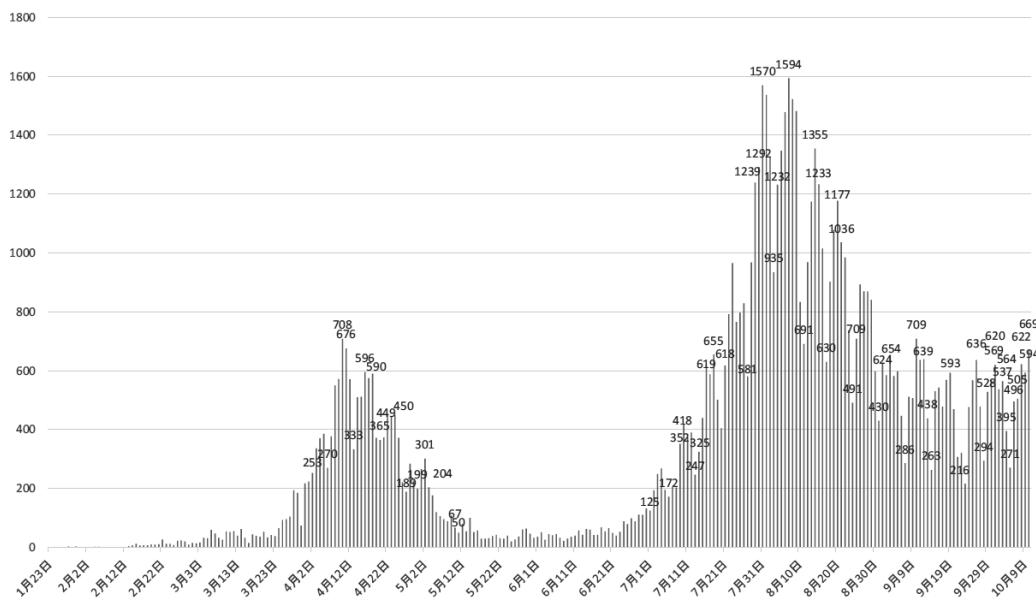
こうしたCOVID-19をめぐる官民における一連の動きの中で、浮き彫りとなったのは、市民の生命と財産の保全に取り組まなくてはならない主体は国であると同時に、地域あるいは自治体でもあるということである。

それを裏づけるかのごとく、過去における新型コロナウイルスの新興時の教訓をほとんど生かしきれず、国がまごついている間に、都道府県の首長が、次々と独自の施策や取組みを打ち出し、感染症対策に乗り出したこと

は記憶に新しい。

### 1. 2. 自治体の動き

コロナ禍という言葉がマスコミを賑わせ始めたころ、政府はダイヤモンドプリンセス号での封じ込めに躍起となっているにも拘わらず、国内での発症が認められたことで、各地での警戒感が増すようになっていた。そうした中で、2月12日に「済生会有田病院（和歌山県湯浅町）の医師がウイルス性肺炎で入院した。同僚医師と肺の画像が似ている。」との一報が、県福祉保健部技監の野尻孝子氏に入った。政府のガイドラインには当てはまらなかったが、同氏は即座に患者のPCR検査を決断し、これを受けた仁坂吉伸知事は、大阪府の吉村洋文知事に面会して協力を要請し、150人分の検査を大阪府で実施してもらった。その結果、最初の医師の感染が判明してから10日間で、698人分のPCR検査を終了し、済生会有田病院の院内感染に端を発したクラスターの拡大を食い止めたのであっ



図表 1 我が国における COVID-19の感染動向

出典 | 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症の国内発生動向」(令和 2 年 10 月 10 日 24 時時点)

た。そして、この事案が COVID-19 の病院クラスター（感染者集団）が発生した全国初のケースとなったのである。中国・武漢などへの渡航歴が必要だった国の診断基準にとらわれない柔軟な判断が奏功し、3月4日、病院の安全宣言が出されることとなった<sup>3)</sup>。

また、国の「緊急事態宣言」の発出の前には、足元の感染拡大を防ぐため、都道府県が独自目線での「緊急事態宣言」を出している。例えば、北海道では、2月28日に第1例目の感染者が確認されて以降、感染者が全道の広い地域で確認されていることを受け、「道民の底力でコロナウイルスをストップしよう」との決意を込めて「新型コロナウイルス緊急事態宣言」を発表し、道民に対して週末の外出自粛を求めている。これに合わせて、この間、主として東京都、大阪府をはじめとした知事たちのパフォーマンスも、マスコミやネット上でも相当程度の露出度があり、地方の先行ぶりが窺える。その後、人口が圧倒的に多い、東京都、大阪府、福岡県、愛知県などで宣言が相次ぎ、さらに第2波にあたっては7月に沖縄県で宣言が出され、岐阜県では「第2波緊急事態宣言」が出されている。また、大阪府では自粛要請の解除や再要請を判断する際の考え方として、「大阪モデル」が提示された。神奈川県では、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う緊急事態宣言解除後、再び感染拡大への注意が必要になった場合に、県民に外出自粛などの感染予防対策を呼びかける「神奈川警戒アラート」を発表している。そして、全国知事会も7月31日に、「Go To トラベル」について、Go To トラベルまずはお近くで！～今年の夏休みシーズンは、地元の魅力を再発見～とのメッセージを出している。

一方で、自治体が独自の感染症対策を先んじて講じている事例が散見される。例えば新潟市は、2009年の新型インフルエンザで実施した経験を踏まえ、厚生労働省がドライブス

ルー方式を認める事務連絡を出す1カ月半も前の3月1日に、検査件数のおよそ3分の2を対象に、車に乗ったままPCR検査をする同方式を実践している。大都市圏と比べて社会インフラ基盤が脆弱な地方都市においては、実態に応じた機動的な対応こそが医療崩壊を防ぐ要諦となる。滋賀県大津市では、市職員の感染を受け、4月下旬に市長の判断で戸籍や税金などの窓口事務は支所で対応するなど、市役所本庁舎を全面閉鎖している。福岡県の宇美、志免、須恵の3町では、同じ自治体クラウド基幹業務システムを採用しているため、窓口事務の相互応援協定を締結しており、九州地方知事会では災害時の応援協定を改定し、検体検査の応援や医療資機材の相互融通など感染症を想定した体制を構築している。その他、横浜市立大学附属市民総合医療センターと横須賀市立市民病院が体外式膜型人工肺（ECMO）の装着患者を搬送できる「エクモカー」を活用し、広域的な患者搬送などに役立つ協定を締結するなど、地域のキーアクターと、地域の機能資源である大学とが、先を見据えての連携を始めたのである。

### 1. 3. 国の動き

これに対して国の動きは省庁の縦割り体質に加えて、行政手続きの電子化の遅れなどこれまで指摘されてきた様々な課題が一挙に噴出し、極めて緩慢な対応となっていたことは否めない<sup>4)</sup>。

とりわけ、政府の緊急経済対策に盛り込まれた給付金や助成金をめぐっては、押印や文書規則といった行政手続きの煩雑さ、すなわち繁文縟礼の事案が相当数見られ、COVID-19の感染拡大による影響を受け支援制度を設けても、その手続きが煩雑で必要な資金が適切に回らない事態が生じている。スピード重視の発想で、まずお金を配り、事後に不正を糾すといったような欧米の対応と比

較しても、電子化の遅れなどが相当程度指摘できるのである。

一方で今般のような既存の法令が想定し得ないような緊急事態が発生したとき、通常の方法に羈束された行政機関が国や自治体を問わず即応できるかという点、その可能性は極めて低い。例えば、重症者をめぐり、国と東京都とは異なった定義を有していたり、休業要請の判断基準や範囲の設定について、国と都道府県知事との間で見合ってしまう、「ぼてんヒット状態」となったりと、このような現象はそれぞれの縄張り意識から生まれた結果であり、国と地方のコミュニケーションと意識のあり方に問題があるといえる。また、阪神間でつながる大阪府と兵庫県の知事が、人の移動をめぐっての認識の違いをぶつけ合うなど、近隣同士の自治体間連携が極めて脆弱となっている。だからこそ国と地方、地方間の2つの垂直関係（国と都道府県と都道府県と市町村）と2つの水平関係（都道府県同士、市町村同士）における「3密」の関係が、より一層求められるのである。その上で、何らかの新たな効率的かつ効果的なサービス提供の仕組みを考える必要があるといえるのである。

## 2. 「地方安全保障」の概念

こうした COVID-19の感染対策に追われる中で、浮き彫りとなった地方における安全・安心の体制づくりにつき、改めてスポットライトを当てることとしたのである。

もともと行政が対応する安全・安心の領域は「安全保障」という四文字で表され、それは一般的に、「国家」が典型的に担う政策分野として理解されている。「国家安全保障」(national security) は、主権国家の存在を保持することを国内に対して保障することを基本としている。すなわち、ある集団が生存や独立などの価値ある何かを、何らかの脅威が

及ばぬよう何かの手段を講じることで安全な状態を保障することである。また、その目的のための体制・組織などを指す場合もある。国際関係における安全保障は、主として他国からの防衛をその主眼とするものである。

すなわち「国家安全保障」は、国家の物理的統合や領土を保全、合理的な観点で世界の他の国々との経済的関係を維持、外部の侵略から国体、制度、統治の仕組みを防御し、国境の統制を図ることができる能力を表している<sup>5)</sup>。そのため「国家安全保障」は国土防衛などに見られるように、一体的な政策体系と、中央政府からの指揮命令権が一元化されたシステムとなっている。

また、近接概念として、「国土安全保障」(Hometown security) がある。これは、領土内におけるテロリストの攻撃に対する対応を意味しているが、Christopher G. Reddick (2010) によれば、「合衆国内への攻撃を抑止、防衛そして減ずること、あるいは国内におけるその他の緊急事態に対応するために、州政府・地方政府・民間・市民といったあらゆるレベルで取られるべき全てのアクション」であると定義しており<sup>6)</sup>、米国の連邦政府には、2002年 Department of Homeland Security (DHS) が設置されている。DHS は、米国市民を守ることを重要なミッションとしており、リスクを取り除き、民間セクターと公共セクターとの協働を促進することを企図している。あらゆる規模の組織が施設や建物を保護する施策を実行できるように相談に応じたり、具体的な取組みの推奨を行ったりしている。これらのツールやリソースは、コミュニティに対して無料で開放しており、それは「コミュニティこそが公共の安全安心を維持する最前線であることが大前提となっている」からである<sup>7)</sup>。また、政府間や官民間の調整を行う機能として、National Homeland Security Advisory System がある。

それでは改めて、「地方安全保障」

(Municipal security) とは、何を意味するのであろうか？

まず、類似する概念として、佐々木寛らは「ローカル・コミュニティ」ないしは「地方自治体の安全保障」を提示している。佐々木(2010)によれば、「20世紀の歴史を通じて、「国家安全保障」、あるいは「体制安全保障」は、しばしば「民衆の安全保障」や「生活の安全保障」、そして地方自治そのものを犠牲することがあった。つまり、近年、広範に議論されるようになった「人間の安全保障」(個々の人間の十全な発展と安全とを起点に「安全保障」を考え得る立場)と伝統的な「国家安全保障」とは、しばしば深刻な、構造的かつ原理的な葛藤をはらんできたのである。」「現代において、「ローカル・コミュニティの安全」が、「国家の安全」と同時に、またそれとは独立して考えられなければならなかった」のである。そして「地方分権が叫ばれて久しいが、地方自治体をはじめとするローカル・コミュニティは、グローバル化の中でさらに多様性や複雑さを増す「安全」の問題に対してもまた、独自の政策や判断を求められるようになってきている」<sup>8)</sup>ことが指摘されている。従って必然的に、安全保障の概念は拡大するようになってきているのである。

この概念は国家安全保障を起点として、安全保障がその地域に住む市民の生命・財産を保持することを目的としている観点から、その概念の及ぶ範囲が拡大し、地方自治体が担うべき領域が必然的に存在することを示している。

しかしながら、国家安全保障との違い、あるいは連続性を考えるにあたっては、概念装置としての精緻さに欠けていることは否めない<sup>9)</sup>。

そこでまず佐々木らの定義との連続性を担保する意味においても、中央(国家)と地方の関係を軸とする視座で、地方安全保障をとらえることとする。

安全保障の概念を、マクロ・メゾ・ミクロの3つレイヤーに合致するように割り当て、それぞれに帰属する政策分野を整理すると図表2のとおりとなる。

ここまでが従来の見方の延長であるが、これに加えて、政策としての安全保障をその対象領域の構造的、総合性及び個別性の軸を加えて、さらに精緻化を試みることにする。ここで政策分類において、政策の階層性にも着目した理論的な政策類型の試みとして、その「立体性」が際立っている山口二郎(1987)のフレームを活用し、地方安全保障の概念を

図表2 安全保障概念のレイヤー別分類

レイヤー	安全保障の範囲	政策分野
マクロ	National security 国家安全保障	軍事対応が前提 防衛、公安(治安)
メゾ	Hometown security 国土安全保障 Municipal / Local security 地方安全保障	社会保障政策  テロ対策 食料安保 自然災害対策 新興再興感染症対策 サイバーセキュリティ 不法入国者 環境政策 自治体独自の気候変動緊急事態宣言
ミクロ	Municipal / Local security 地方安全保障	都市型犯罪対策 ライフラインマネジメント 自治体独自の経済対策(中小事業者支援など)

定義することとする。山口のフレームでは、縦軸に政策の階層（次元）を設定し、概念提示、基本設計、実施設計のレイヤーを配置する。「政策の具体性」とは、政策の段階性ないし階層性のことである。そして各次元において、政策展開の対象領域の機能・規模により構造、総合、個別に分類する横軸を設定している<sup>10)</sup>。このように、山口は単に階層性のみを問題にしているわけではなく、そこにこのフレームの「立体性」がある。

このモデルに安全保障政策を因子分解してプロットすると、構造の実施設計と個別の概念提示レベルの政策が該当しない以外は、すべてのセルに割り当てることができる。

これに先の中央地方の軸を被せると、構造的な概念提示レベルの政策は理念を体現する憲法レベルであり、国がその立案を担っている。基本設計レベルでは基本法的な政策の統合的な基盤を整備している。これに対し、

実施設計レベルでは、現場に近く個別具体的な政策が該当し、総合的には国が設計することで、その執行においては多くを自治体が担うべきものとなる。すなわちそれらは、国と地方がその役割を分担すべき境界にある国土安全保障に該当し、いわゆるメゾレベルとなる。同時に、その役割分担から現場での取組みの重要性がより高いもの（米国でいう **Emergency** という事態）、例えば感染症対策や自然災害対策などは、「国土安全保障」であると同時に地方が主体的に取り組むべき「地方安全保障」でもあり、このセルに入る分野は「広義」の「地方安全保障」であるといえるだろう。従って、実績設計レベルの総合と個別の政策群が「地方安全保障」に該当すると考えられるが、後者が、地方がイニシアティブを取る「狭義」の「地方安全保障」となる。ただこの図からも分かるとおり、国の安全保障戦略との連続性や関連性は極めて

	構 造	総 合	個 別
概念提示	小さな政府 憲法	環境権（憲法） 「国防の基本方針」専守 防衛 文民統制 非核三原則 集団的自衛権	循環型社会の形成 環境共生型まちづくり  <b>国家安全保障</b>
基本設計	地方分権 行政改革  国家安全保障戦略	環境基本法 破壊防止法 国民保護法 防衛大綱	リサイクル基本法 防衛省設置法 自衛隊法 感染症法、 新型インフルエンザ特措法
実施設計	情報公開 個人情報保護  <b>国土安全保障</b>	環境基本計画 予算 税制 財政  サイバーセキュリティ 自然災害対策 薬物対策 不法入国者 食料安保 テロ対策 新興再興感染症対策 環境政策	家電リサイクル法 自動車リサイクル法  <b>地方安全保障</b> 都市型犯罪対策 ライフラインマネジメント 自治体独自の経済対策 (中小事業者支援等)

図表 3 3つの安全保障と政策類型

出典 | 山口二郎 (1994) 「政策の類型」 西尾勝・村松岐夫編 『講座 行政学第 5 巻』 有斐閣, P.18. より筆者作成。

弱く、実施設計レベルでも構造的な次元において、何ら地方安全保障戦略などに該当するような政策体系がないため、まともに欠けることも否めない。第1章で概観したような感染症対策での自治体間の不整合や、中央政府の竜頭蛇尾ともいべき省庁間の連携の悪さと官邸との軋轢などが、その何よりの証左であるといえる。

### 3. 地方安全保障が該当する政策分野

ここでは地方自治体が担うべき地方安全保障が該当する総合的ないしは個別的な実施設計レベルの政策領域を概観し、地方安全保障概念の成立する可能性を彫琢することとする。

#### 3. 1. サイバーセキュリティ

サイバーセキュリティに関する定義は一意的ではなく、極めて状況依存的な概念であるが、「サイバーセキュリティ基本法」では一定の定義がなされており、いわば基本的な姿だといってよい。ここでは、「漏洩」「消失」「毀損」を受けるリスクがあることを前提にそれに対する備えができていのかどうか問われている。また、システムやネットワークそのものの安全性と信頼性を確保するための対策ができていのか否かも問われている。サイバー攻撃については、情報通信ネットワークや情報システム等の悪用により、サイバー空間を経由して行われる不正侵入、情報の窃取、改ざんや破壊、情報システムの作動停止や誤作動、不正プログラムの実行やDDoS攻撃（分散サービス不能攻撃）等として整理されている。サイバー空間の拡大に伴い、サイバー攻撃が行われた場合には、社会活動の広範囲で甚大な被害が生じる可能性があり、また、サイバー攻撃は攻撃源の特定や抑止が困難といった特性があり、その対応は国家の安全保障・危機管理上の重要な課題と

なっている。

一方でサイバー空間には物理的範囲がないため、中央地方といった区別もなく、そうした意味ではそのセキュリティ確保は地方にも該当することとなる。しかしながら、実際にサイバー空間で被害に遭うのは、サプライチェーンの一端を担う地域の中堅・中小企業等が大半である。また、そうした中堅・中小企業等のセキュリティの脆弱性が、サプライチェーン全体に悪影響を及ぼし、ひいては地域のIoT利用が広がりつつあるなかで、サイバーセキュリティ対策は喫緊の課題となっているのである。

#### 3. 2. 新興再興感染症対策

我が国では、感染症を取り巻く状況の激しい変化に対応するため、これまでの「伝染病予防法」に替えて、1999年4月1日から施行された「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（感染症法）の第1章第3条で国および地方公共団体の責務を定めている。同法は、高病原性鳥インフルエンザ（H5N1）の感染拡大状況と新型インフルエンザが発生した場合のまん延に備え、2008年5月2日に改正（5月12日施行）された。同法によると、国と地方公共団体の責務は、（1）教育と広報活動による正しい知識の普及、（2）情報の整理、分析、および提供、（3）感染症研究、検査能力、予防人材の養成と向上となっている。さらに国に対しては、医薬品の研究開発の推進、検査体制の整備、国際的な連携確保への努力と、地方公共団体への技術及び財政的支援を求めている。

新型インフルエンザ等対策特別措置法（新型インフル特措法）に基づき、2013年に策定された「新型インフルエンザ等対策政府行動計画」（政府行動計画）では、Q&Aの作成とコールセンターの設置、都道府県へのコールセンターの設置要請、不要不急の外出の自粛や学校、興行場等の使用等制限等の要請、緊

緊急事態宣言の実施などを法定化している。

これに対し地方自治体が行う具体的な措置は、医療提供体制の整備や検疫所等との連携などである。特措法においては、緊急事態措置を実施すべき区域を含む市町村長、都道府県知事は不要不急の外出の自粛や学校、興行場等の使用等制限等の要請が可能となっている。国と地方自治体の関係は、国は予防と対策に向けた基本指針を策定し、それに基づき各都道府県が実効策としての予防計画を策定することとなる。国は日本医師会等と連携し、体制整備の進捗に必要な助言等も行う。感染症のまん延期には、「どこまで法律を適用するか」（指定感染症への指定や特措法の改正など）の決定や全国の情報の収集などを国が行う。基本的な検査の実施や検査・入院の勧告、費用負担は地方自治体を実施するが、外出自粛要請や施設制限などは国・地方自治体ともに要請することができることとなっている<sup>11)</sup>。

しかし今般の COVID-19は膨大な人や物の動きに初動の統制が追いつかず、水際で各現場、すなわち自治体が、中央政府から明確かつ体系的な封じ込め戦略が示されない中で、個別に対応せざるを得ない事態が多発していたことは否めないのである。

### 3. 3. テロ対策

テロ対策特別措置法（平成13年11月2日法律第113号）は、我が国が国際的なテロリズムの防止・根絶のための国際社会の取組に積極的かつ主体的に寄与するため、我が国を含む国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的としている。これらは内閣総理大臣の指揮監督のもと実動し、国主体の仕組みとなっている。一方で、また、ソフトターゲット（警備などが手薄で攻撃されやすい民間人や民間の建物・車両など）に対するテロの未然防止として、車両突入テロ対策の推進や空港ターミナルビルの警備体制の強化が行われ

ている。これはフランスで起こった車両による突入テロや、アメリカで起こった同時多発テロのようなハイジャックによる自爆テロなども想定した強化対策だが、こうしたテロ対策は政府だけが行うものではなく、官民が一体となった対策が必要とされる。そのため自治体を含む官民協働対策体制の強化を行い、国内の外国人コミュニティとの連携強化も同時に進められている。

### 3. 4. 環境政策

日本でも世界でも、記録的な高温や台風等の強大化、豪雨、大洪水、大規模な山火事、深刻化する干ばつなど、気候変動の影響が顕在化し、被害者や死者数も増大している。

このような危機的な状況に、独自に「気候変動非常事態宣言」を出し、緊急行動を呼びかける自治体が増えている。世界ではすでに1000を超える自治体が気候非常事態宣言を出しているが、我が国ではさすが、日本では、2県1特別区7市12町5村（令和2年9月13日現在）が宣言を出している<sup>12)</sup>。

もとより環境問題は国境がない全地球規模の課題である一方、ゼロエミッションやサーキュラーエコノミー、カーボンフリーなど身近な生活慣習のなかでの取組みが重要な要素となるローカルな問題でもある。従って、地球環境の保全、大気環境の保全、水環境・土壌・地盤の保全、廃棄物・リサイクルの推進、化学物質の適正管理、自然環境の保全・自然ふれあいの推進、及び総合的・総合・分野横断に関連する各府省の施策や取組があるが、廃掃法やリサイクル推進基本法等の主要法令には、国と自治体との役割分担が明示されている。

### 3. 5. 経済対策

帝国データバンクによれば、「新型コロナウイルス関連倒産」（法人および個人事業主）は、9月15日16時現在で全国に527件判明し



ている。上位は「飲食店」(76件)、「ホテル・旅館」(54件)、「アパレル・雑貨小売店」(36件)、「建設・工事業」(34件)、「食品卸」(30件)、「アパレル卸」(21件) などとなっている<sup>13)</sup>。

今般の COVID-19 感染症から受けた影響に対し、国では経済産業省や厚生労働省等により、資金繰り支援（貸付・保証）、給付金による支援、助成金支援（雇用調整・有給休暇取得・テレワーク）、補助事業支援（ものづくり・IT 導入・テレワーク・換気設備導入など）、税金・社会保険料・光熱費等、専門家による経営アドバイスといった取組みが実施されている。また、中小企業庁では飲食業・製造業・卸売業・小売業・宿泊業・旅客運輸業向け・貨物運輸業・娯楽業・医療関係など業種別に経営者が直面している課題に対して、利用できる各支援策をまとめたリーフレットが分野別に用意されている<sup>14)</sup>。

それらを補完する形で自治体独自の支援策が実施されているが、中には国の事業執行が遅いための代替措置となっている側面が強いものもある。例えば東京都を例とした場合、都や都内基礎自治体では164の施策があり、持続化給付金、融資や納税猶予事業者支援などの経済対策、困窮者など生活支援、労働者支援、納税支援、感染症対策の普及啓発、悩み事相談、育児支援、就学支援など多岐にわたっている。さらに、自治体もこれまでにない規模で財政出動を繰り返してきており、検査体制の強化、休業協力金の支給、感染防護具の備蓄、オンライン学習の環境整備など東京都が今般の COVID-19 の対策費として計上した予算は2020年度の補正予算で5回に上り、総額は1兆円を超えている。国の支援事業との有機的な連携のあり方をさらに高め、中央、地方に関わらず必要などころに必要な資源を届ける体制構築が喫緊の課題となっている。

## 4. 地方安全保障のスキーム

### 4. 1. 「安全保障」のシェアリング

地方安全保障の特徴は、これまで述べてきたとおり、構造レベルでの、いわば戦略的方向性を取りまとめて示す枠組みがないことにある。

従ってそれは政策の個別分野ごとに司令塔とエージェンシーが存在し、個々に執行することとなっている。それは地域全体の安全保障という観点から、便益を効率的かつ効果的に獲得することが困難といえる。しかしながら、地域の個別性を考慮するならば地域ごとに安全保障が成り立つわけであって、ある意味で必然のことであろう。

そこで、こうした地方安全保障の概念構造を前提とするならば、争点が発生するごとに行政、市民、NPO、事業者など主要アクターがネットワークを通じてアライアンスを組成し、適切な解を導出して適応し、情報の集積拠点である行政が中心となりマネジメントを担うことで、より効果あらしめる取組みが可能になると考えられる。

そこで、こうした状況に合致した取組みがシェアリングガバナンスであり、市民自らがサービスの供給にまで参画し課題解決に当たる **New Public Governance** の可能性を展望できるようにしているといえよう。

すなわち、市民が中心となって関係者と連携し、ICTなどを活用しつつ公共の課題を解決することを通じて、地域のガバナンスを共有しながら実践することを特徴としている。その際、行政はもちろんのこと情報集積・発信拠点として司令塔の役割を果たしており、自らリーダーシップを発揮することもあれば、むしろピースキーパーとしていわば最後の砦の形で、地域の諸アクターのアライアンスやネットワークングをマネジメントする「**unsung hero**（黒子）」の役割が期待されているのである。

その萌芽として、今般の COVID-19への対応にあたっては、市民自らがデータを武器に新たなサービスを作る取組みとして「シビックテック」の可能性が大きく取り上げられている。シビックテックには狭義と広義がある。

狭義のシビックテックとは、専門的な技術や知識を持つ人材や組織が集結し利益追求とは異なる次元で、特定の課題解決に資するスキームやメカニズムの構築を図ることを意味する。

そして広義のシビックテックとは、誰もが手を出せる比較的簡便な技術的取組みに多くの非技術者が関与し、課題解決に向けて、より簡便に、そしてよりスピーディに対応することを可能とすることを意味する。

まず狭義の事例が、爆速的に開発され、3月3日深夜に開設された東京都の「新型コロナウイルス感染症対策サイト」である。シビックテック団体 Code for Japan をはじめ多数の市民エンジニアや技術者ではない市民まで参加して開発が行われている。「天才プログラマー」と称される台湾のオードリー・タン（唐鳳）デジタル担当政務委員がこの GitHub に「降臨」し、「繁体中文」とあった表記を「簡體中文」に変更してほしいとリクエストしたことは記憶に新しい。これは繁文縟礼で動きが遅い行政機関とは異なる素早い東京都の対応が、IT 業界出身の副知事のトップダウンとはいえ、シェアリングガバナンスの司令塔としての評価を改めている。

このようなシビックテックの特徴には大きく2つある。その1つが誰でもプログラムの改良やバグの修正作業に加わることができるといった「市民参加型」にあり、行政だけではできないスピードで、市民目線の使いやすいデザインや、外国人向けのサイトなどきめ細かな情報発信が可能となっている。もう1つが「オープンデータ・オープンソース型」にあり、行政がコロナに関する情報を誰でも

活用できるよう公開し、サイトの基本設計となるプログラムそのものが、オープンとなっているので誰でも簡単にコピーができるようになっている<sup>15)</sup>。

一方で、広義の事例として、市民・企業・大学・行政の連携と共創で新型コロナに向き合う WEB サイトとして、2020年5月1日に開設された「#おたがいハマ」がある。この開設のきっかけとなったのは、幅広い連携で、COVID-19への対応に取り組んでいくための基盤・仕組みを構想していた NPO 法人「横浜コミュニティデザイン・ラボ」と、一般社団法人「YOKOHAMA リビングラボサポートオフィス」が、横浜市や大学を含めた取り組みを考え、横浜市に構想への参画・協力を呼び掛けたことにある。横浜市も「新型コロナウイルスによる社会的・経済的な影響に対してオール横浜で取り組み、オープンイノベーションによる課題解決を目指すことができる」と合意し設立されたという経緯がある<sup>16)</sup>。

一方、海外では行政がリーダーシップを取って対応している事例として、エストニアなどで実施されている労働力シェアリングがある。エストニアでは、COVID-19感染拡大に端を発したハッカソンが、B2B の Share Force One と呼ばれる官民連携プラットフォームを創出している。Share Force One は、Estonian Unemployment Insurance Fund（政府からは独立した失業保険基金）と連携して管理される完全無料の雇用プラットフォームで、雇用の維持が難しくなっている企業と、追加の人員が必要でも過剰には雇えない企業を、マッチングさせることに焦点を当てている<sup>17)</sup>。

さらに行政と市民が計画的に連携し課題解決に当たっている事例として、2011年に設立された Open Governance Partnership（以下、OGP という。）がある<sup>18)</sup>。

OGP は、78の国と20の地方政府（2千万

人以上の市民を代表) から構成され、数千の市民活動団体と連携している。具体的には2年ごとのアクションプランでもって、幅広い課題に対し具体的なコミットメント行っており、今般のCOVID-19対策では、450を超えるプロジェクトが進行中である。

#### 4. 2. シェアリングガバナンスとの親和性

このように、現時点の「地方安全保障」においては、地域内外の関連アクターのネットワークによって課題解決の仕組みを作り上げるシェアリングガバナンスの形態が、具体的な政策展開において適しているといえる。

しかしながら、一方で一つひとつの取組みが全て「地方安全保障」の枠組みに収まるものではなく、これらを束ねて効果的に地域の安全安心を創出する環境を整備するために、行政など何らかのピースキーパーともいえるべき政策秩序の司令塔機能が、依然として必要となることも否めない。

従って、「国家安全保障」のように、中央政府が全てを統御しその一体的政策体系の一部として地方(地域)が位置づけられるのに対して、こうした「分散統合型の安全保障」が「地方安全保障」のもっとも特徴的な政策構造だといえるのである。危機管理と分散型システムの間には元来、二律背反の性向がある。もちろん、一般的なタイムラインで見た場合、感染源の封じ込めなど初動の緊急対応は中央集権的、その後の危機管理段階、復興段階と事態が進むに従い、地域ごとに分散的に対応することとなるので、段階ごとの仕組みづくりが柔軟に行われる必要がある。

しかしながら、DX化を推し進めることにより、その前提を覆すことも理論上はあり得る。すなわちデジタル技術を駆使した通信ネットワークと、AIによる演算精度制御の高速に化より、課題解決に向けた指揮命令は一元化しつつも、命令の意思決定の直前までリアルタイムで地域(現場)の情報を集約で

き、また分散して実施される地域での実践活動をモニタリングし、その成果を瞬時にフィードバックし、改善に向けて修正できるOODAループ型<sup>19)</sup>のマネジメントも可能となることを提示しておくこととする。

#### 5. 地方安全保障の現場～コロナ禍における大阪南泉州地域(泉佐野市)の対応について

ここでは地方安全保障の現場において、実際に自治体や事業者が新興再興感染症に対する個別的な実施レベルの政策をどのように対応し作動させようとしていたのかを、大阪南泉州地域(泉佐野市)における現地調査を踏まえて概観する。

2019年、中国湖北省武漢市で発生が初めて確認されたCOVID-19が2020年、世界中で猛威を振っている中、わが国の中小企業もその影響を鮮明に受けている。東京商工リサーチが2020年4月10日に公開したアンケート調査でも分かるように、中小企業の59.9%、産業別ではサービス業他(宿泊業や旅行業、飲食業など)で71.5%が「すでに影響が出ている」と回答している<sup>20)</sup>。このように日本国内でもCOVID-19が猛威を振るう中、インバウンド観光客の流入も減少していて関西国際空港の出入国者は2020年3月には89%減少した<sup>21)</sup>。

関西国際空港は中国人観光客が多く利用する空港<sup>22)</sup>とも言われ、2月時点でも多くの中国人観光客が往来していた。関西国際空港は泉佐野市、阪南市、田尻町の3市町から成り立つ空港であり、空港から対岸の大阪府までは泉佐野市を結ぶ連絡橋しか交通手段がない。このため、関西国際空港経由で出入国するインバウンド観光客は、大多数が泉佐野市で滞在するかどうかは別として経由しなければいけないようになっている。そしてここ5年位の間で関西国際空港付近のりんくうタ



2017年2月



2020年3月下旬

図表4 関西国際空港の様子  
出典 | 撮影は、いずれも筆者（百武）

ウン駅、泉佐野駅周辺ではインバウンド観光客対応、特に、中国、台湾、韓国人観光客への対応が盛んに行われており、実際、ゴールデンルートのツアー客などで泉佐野市内のホテルに宿泊する中国人の団体旅行客が多かった。その後、日本政府が3月、4月に入国を制限する国を増やし世界159カ国になると<sup>23)</sup>、関西国際空港は殆ど利用客がいなくなっている。

泉佐野市は近年、観光客に対しては自治体が音頭を取るというよりはむしろ民間に権限を委譲させていた。筆者も加入する泉佐野シティープロモーション推進協議会（設立：2016年）は泉佐野市と連携して様々な事業を展開している。2018年に発生した台風21号でも、足止めとなった観光客に対し泉佐野市と連携して加入各ホテル等に打診をし、観光客の避難所を確保した。この台風によって、関西国際空港の変電設備は破壊され、さらに関西国際空港の連絡橋に船が衝突し、橋が封鎖された。この期間も同様にホテル等に対して避難所の開設を依頼し続け避難客がいなくなるまで積極的に活動していた。

このようなことから泉佐野シティープロモーション推進協議会は市からも信頼を得られる組織となっていた。しかし、残念ながら

ら設立したでのホテル・旅館のネットワークであるKNAC<sup>24)</sup>は、あまり機能していなかったようである。

一方で、2020年のCOVID-19に関しては、中国湖北省武漢市から話題になったということもあり、KNACも早くから情報を収集し、泉佐野市と情報共有を行った。市の方は大阪府や保健所からの情報が主であり、1月の段階では緊張感はあったものの、具体的な対策（手洗いうがいを除く）まで至っていなかった。また、2月に入り、マスクや消毒液などが不足し始めると、対応が話し合われたようであるが、泉佐野市では3月14日までCOVID-19の感染者が出ていなかったことから、手洗いうがい、マスクの着用、不要不急の外出を控えるという対策以外取りようがなかった。その後、政府によって入国制限が設けられると宿泊客が激減し、ホテル社員などの自宅待機、整理解雇などが行われ今日に至っている。

これらの事実から当該エリアでは主体的に地域が動くというよりは状況依存的な対応に追われていた実態が垣間見られる。

関西国際空港から最も近い大阪の歓楽街、ミナミも、9月現在、殆ど観光客がいない状態であり、政府のGoToトラベルキャンペー



図表 5 替え作業中の連絡橋と新世界の繁華街（2020年9月）  
出典 | 撮影は、いずれも筆者（百武）

ンなど、景気刺激策が必要との声が上がっているものの<sup>25)</sup>、知見の無い病原体との両立はなかなか難しいものがある。

従って、地方安全保障の観点からは、初動、危機管理、そして復興といったフェーズで見た場合、前2者においてはさらなる省察が必要である。しかしながら、後者においては、日本は世界5位、アジアでシンガポールに次いで安全性がある国として UNWTO から認められている。そこで入国制限が解除された後、関西国際空港を経由して入国してくるインバウンド観光客が増加する可能性が高いことから、その玄関口である泉佐野市においても、アフターコロナへの対策の必要性が迫られていることはいうまでもなく、バックキャストの観点からの新たな政策フレームの設計が喫緊の課題となっているといえるのである<sup>26)</sup>。

## 6. 結語～新たな地方安全保障へのパラダイム転換

先述のとおり、泉州地域における観光関係の団体や企業の対応だけを見ても、台風のように事前の予測による被害の程度が想定され

### COVID-19 Ranking of 200 Countries and Regions

Rank	Region
1	Switzerland
2	Germany
3	Israel
4	Singapore
5	Japan

出典 | COVID-19 Regional Safety Assessment by UNWTO

る場合とは異なり、ひたひたと足元に近づき、突然人々を襲う感染症については、経験則が生かせるケースと、それが全く通用しない事態となるケースが併存することが分かる。その結果、最前線の現場では状況依存的な対応とならざるを得ず、その場合、情報を広範かつリアルタイムに収集・分析をする能力と刻一刻と変化する危機的状況を俯瞰して全体像をデッサンできる目利き能力が必須となる。

しかしながら、現在の我が国の法制度では、私権の制限を伴うロックダウンのような封じ込め策を採ることは、現時点ではかなうものではない。また、米国の「国土安全保障」

のように、初動において、まず対応すべきアクターとして地域、すなわち自治体の地方政府と関連する防災など職能集団がどのような役割を果たすべきかについて、明確に位置づけられてはいない。確かに地域防災計画などにおける自治体の役割は文言化されているが、アクター＝登場人物は存在しているが、いつ、何を、どのように処置していくべきか、いわば「振り付け」ともいべき行動のシナリオが示されていないのである。

もちろん同じ危機的状況といっても、封じ込めを第一義とする短期決戦型の感染症対策と、長い時間軸でとらえなければならない地球温暖化対策とでは、取り組みの段取りや体制整備のあり方自体が異なることはいうまでもない。

しかしながら、現在の我が国では、本稿で提示している地方が主体となって政策の束をシステムアップする「地方安全保障」という概念は存在しない。既述のとおり構造的な観点からみて、概念提示であれ基本設計であれ、高次の政策レベルは国が主体となって枠組みをデザインしているのが現状である。

しかしながら今般の COVID-19 による感染症に対しては、あらゆる国の対策が後手に回っており、自治体そのものも時間の経過とともに具体的な対応の動きが出てくるものの、独自の主体的な危機管理対応の政策スキームというにはほど遠い状況にある。その一方で、「安全保障のシェアリング」ともいべき、シビックテックやガブテックといった動きは、我が国を含め世界各国・地域で多様な形で始まっている。それはあたかも行政機能のアウトリーチが及ばない領域を補うがごとく、ICT などの技術革新をきっかけとして自然発生的に生まれた「自治」の再生が期待される動きに外ならないのである。

そこで、本稿での研究結果を踏まえ、次の3つの視座からの今後における検討の方向性を提示することとしたい。

第一に通時的視座である。

「地方安全保障」を初動、危機管理、そして復興のフェーズの連続した時間軸でとらえると、初動にこそあらゆる資源を投入し、体制構築を一気呵成に実現する政策判断と動員力が必須となる。そしてその結果が、危機管理が生み出す次の事態の規模を左右することとなり、それは復興に向けた反転の時機にも影響することとなる。

第二に、共時的視座である。

ある地域で起こる危機的状況は他の地域にも波及し得ることは、狭い国土においては自明のことである。従って平時から自治体間や関連アクターなどとの横の連携体制をいかに整えておくかが重要となる。情報交換はもとより、資源の融通や人材派遣などの支援策が容易にスウィングし得るよう、そしてそれらが共通の「言語」でやり取りできるように自治体間や所掌する政策領域間で政策用語を摺り合わせる事が重要となる。

また、都道府県と市町村といった縦の関係においても、同様のことがいえる。とりわけ都道府県は、広域での対応ができると同時に、国と市町村の間に介在し様々な局面での役割が期待される。しかしながら、ここで留意すべきは、都道府県は従来の立ち位置での調整機能を果たすのではなく、第一線で対応に当たる市町村がいかに効果的に事態に臨めるか、その環境の整備に集中するための政策資源のロジスティクスを構築するという点にある。これまでも都道府県、すなわち広域自治体の存在意義については議論がなされているが、「地方安全保障」の時間軸でみた場合、あらゆるフェーズにおいて、広域的に地域の実態を捉え支援するといった機能が発揮される必要がある。従って、フェーズごとの安全保障体制とアクターごとの機能論は別途検討を行う必要があることは否めない。

そして、第三に法制度的祖座である。

もとより「地方安全保障」には、一律的な

枠組みは存在しない。あくまで関連法令や個別政策によって事態への対応体制がその事態の変化によって整ってくるのである。その際、もっともプリミティブな課題が、財産の帰属に関する権利（財産権）や、生命や自由、名誉などに関する権利（人格権）、家族関係に関する権利（身分権）などの私権の制限である。感染症対策では、状況によっては私権を制限する局面が生じることが想定されるが、我が国では「公共の福祉」とのバランスの上で判断されることとなる。それも危機的状況を個別に捉えて法文化されているのが現状である。そこで、例えば初動において、感染症の封じ込めのために移動を一切制限するなどといった一律的な対応を取るとした場合、私権の制限による不利益をいかに合理的に処理するべきかといった点もクリアしておかなければ、「地方安全保障」は画竜点睛を欠くことになりかねないのである。

本稿を締めくくる現在（令和2年11月）においても、COVID-19の猛威は収まらず、世界では感染者が5000万人を超えている。欧州においては再び都市のロックダウンが始まり、我が国でもウイルスが活発化する本格的な冬を迎え、予断を許さない状況が続いている。

COVID-19は未知の脅威には違いはないが、幸いにも発病までにいくつかの段階があることで、複数の医薬や医療機器によって回復への道筋が発見されている。しかしながら、COVID-19以外の新興感染症や、こうした時期に襲ってくる自然災害の可能性がないわけではない。

そこで、地域の安全は地域で守るといった自治の原点に立ち返りつつ上で、国との連携を促進し、また、多様な市民によるセーフティネットの構築を効率的に進めることで、結果としてそれらの取組みが、地方安全保障のスキームの礎石となるよう、コロナ禍の今

だからこそ、関係者間での具体的な体制整備に向けた議論を早急に開始すべきことを明言できるのである。

以上

#### 注

- 1) 日本経済新聞「新型コロナウイルス感染マップ」(<https://vdata.nikkei.com/newsgraphics/coronavirus-world-map/>) (2020/10/4 11:30最終更新)
- 2) World Economic Outlook Reports: World Economic Outlook Update, June 2020 A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery (<https://www.imf.org/ja/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>)
- 3) <https://wedge.ismedia.jp/articles/-/19208>, 大岩ゆり (2020)「新型コロナ制圧への道」(朝日新書), pp.106-107.
- 4) 2020/6/1 2:00 (2020/6/11 5:37更新) 日本経済新聞電子版
- 5) Brown, Harold (1983) Thinking about national security: defense and foreign policy in a dangerous world. As quoted in Watson, Cynthia Ann (2008). U.S. national security: a reference handbook. Contemporary world issues (2 (revised) ed.). ABC-CLIO. pp. 281.
- 6) Christopher G.Reddick (2010) "Homeland Security Preparedness and City Government" in "Homeland security: best practice for local government (2nd ed)" edited by Roger L.Kemp. ICMA Press. pp.85-86
- 7) <https://www.cisa.gov/hometown-security>.
- 8) 佐々木寛 (2010)「序章 安全保障の構造転換」pp. 5-6, 五十嵐暁郎・佐々木寛・福山清蔵(編著)『平和・コミュニティ叢書 地方の安全保障』(明石書店).
- 9) 似た言葉として「地域安全保障」があるが、これは国連など一般的安全保障機構のもとで認められる地域的協定によって、地域的平和と安全を維持し確保するといった、次元の異

- なる国際関係における概念であるため、ここでは捨象する。
- 10) 山口二郎 (1987) 『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店, 山口二郎 (1994) 「政策の類型」西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学第5巻』有斐閣.
  - 11) <https://www.seirogan.co.jp/fun/infection-control/infection/japan.html>.
  - 12) <https://www.es-inc.jp/ced/> (2020年9月12日 18:00現在)
  - 13) 帝国データバンク (<https://www.tdb.co.jp/tosan/covid19/index.html>.) 調べ
  - 14) <https://help.stopcovid19.jp/> (令和2年9月12日 19:30現在)
  - 15) <https://otagaihama.localgood.yokohama/>
  - 16) <https://otagaihama.localgood.yokohama/>
  - 17) <http://www.shareforceone.ee>
  - 18) <https://www.opengovpartnership.org/about/>
  - 19) OODA ループとは、もと空軍パイロットの John Boyd によるモデルであり、Observe (観察)、Orient (状況判断、方向づけ)、Decide (意思決定)、Act (行動) のことで、ループの途中フェーズでも、必要があれば Observe に戻る。PDCA がいったんサイクルを完結しなければならぬことと比べれば、ここが大きな違いとなる。
  - 20) [https://img03.en25.com/Web/TSR/%7B95f35b4a-3811-48b8-adc1-0f238c787b0c%7D\\_20200410\\_TSRSurvey\\_CoronaVirus.pdf](https://img03.en25.com/Web/TSR/%7B95f35b4a-3811-48b8-adc1-0f238c787b0c%7D_20200410_TSRSurvey_CoronaVirus.pdf) (2020年4月11日確認)
  - 21) 日本経済新聞地方経済面関西経済2020年4月11日より。
  - 22) 1位: 訪日中国人 (3,302,710人) 2位: 訪日韓国人 (1,510,776人) 3位: 訪日台湾人 (1,098,555人) である。(<https://honichi.com/data/immigration/kansaiairport/>) (2020年10月12日確認)
  - 23) <https://www.nikkei.com/article/DGXXKZO64752850X01C20A0EA2000/> (2020年10月12日確認)
  - 24) [https://www.icp-japan.or.jp/information/p\\_180627\\_1.html](https://www.icp-japan.or.jp/information/p_180627_1.html) (2020年10月12日確認)
  - 25) 2020年9月の筆者調査に基づく。
  - 26) この原稿は2020年10月初旬に執筆したものであり、今後、どのように変化するかは見通せていないことに留意が必要である。