

6. 政府および地方自治体の行った感染症対策のためのすべての会合について、開催されたすべての会議において、後日、意思決定過程の検証ができるよう、発言者及び発言内容を記載した議事録の作成を求めるとりわけ、政府の「専門家会議」と「新型コロナウイルス等対策有識者会議」、「分科会」について、議事録を作成し、速やかに公開することを求める。

*1 日本における災害の法制度とその問題点については、津久井進「大災害と法」（岩波新書2012）をお奨めする。

- *2 福島原発事故と原発に求められる安全性については、拙稿「東電刑事裁判無罪判決」（『環境と公害』岩波書店49巻3号所収）、「災害列島の原発に求められる安全性」（『憲法研究』第6号2020年、信山社）などを参照されたい。
- *3 日弁連「日本国憲法に緊急事態条項（国家緊急権）を創設することに反対する意見書」（2017年2月）など
- *4 改正新型インフル特措法の問題点については、拙稿「改正コロナ特措法の制定と緊急事態宣言：日本政府のコロナ禍への対応がもたらす、いのちの危機と自由の危機」（『法と民主主義』2020年5月号）参照
- *5 この問題について哲学的な観点から語り合った興味深い対談、ユルゲン・ハーバーマス、クラウス・ギュンター「人間の尊厳と生命権は不可分—出口戦略をめぐって」（岩波書店『世界』2020年9月号）を紹介したい。私は、すべての生命を差別なく救おうとするときに、やはり検査の徹底こそが基本的前提になると考えている。

3 “大規模災害 with コロナ” の想定事態と危機管理体制

山梨大学医学部附属病院 医療の質・安全管理部 荒神裕之
山梨大学学長 島田眞路

1 “大規模災害 with コロナ” が発生した場合に想定される事態

新型コロナ禍は未曾有の被害を日本だけでなく世界全体にもたらしている。8月28日現在、世界全体の感染者数は2500万人に迫る勢いで、死者数も約82万人を超えた*1。日本は、幸いにも欧米ほどの被害拡大には至っていないが、6月下旬からの第2波の襲来により感染者数は6万人が目前に迫り、死者数も1200人を超過している*2。感染拡大の第1波により患者数、死者数の増加に見舞われた3月下旬以降、日本国内で生じた大きな社会的混乱は、8月中旬の現段階でも終息するめどがまったく立っていない。それどころか、感染者数増加のまさに最中に強行されたGo Toトラベルの影響も加わり、混乱の度合いは増しているといっても過言でない状況にある。

こうした新型コロナ禍自体、大災害そのものであるが、さらに、日本は諸外国と比較して自然災害が生じやすい国土であることが知られている*3。具体的には、日本の国土面積は全世界の0.28%にすぎないにもかかわらず、全世界で起こったマグニチュード6以上の地震の20.5%を日本が占め、全世界の活火山の7.0%が日本にあり、また、全世界の災害被害額の11.9%を日本が占めるとされる*3。こうした背景から、新型コロナ禍の只中にある日本では、同種または異種の災害が同時または時間差で襲来する、いわゆる「複合災害」のリスクがこれまでになく高まっている。

(1) 複合災害にはどのようなものが考えられるか

荒神 裕之氏（こうじん ひろゆき）
2000年琉球大学医学部卒業。病院勤務の傍ら08年早稲田大学大学院法務研究科を卒業、18年に東京医科大学大学院医学研究科博士課程（公衆衛生学分野）を修了。厚生中央病院院長補佐（医療安全管理室担当）等を経て19年より現職。著書に『看護の現場ですぐに役立つ 地域包括ケアのキホン』（秀和システム、2018年）など。



島田 眞路氏（しまだ しんじ）
1952年京都府生まれ。77年東京大学医学部卒業。東京大医学部皮膚科学教室助手、米国立衛生研究所（NIH）留学などを経て86年、山梨医科大皮膚科学教室に助教授として着任。東大医学部附属病院分院皮膚科科長、助教授を経て95年、山梨医科大教授に就任。2009年から2015年まで山梨大医学部附属病院院長、2015年から山梨大学学長を務め現在に至る。2008年第5回国際研究皮膚科学会（京都）会長、2012年から2018年まで公益社団法人日本皮膚科学会理事長。研究分野は皮膚免疫学、メラノーマ。



それでは実際に想定される複合災害にはどのようなものがあるだろうか。首相官邸ホームページで公開されている「防災のてびき」では、地震、津波、火山、大雨・台風、竜巻、雪害の6つの災害類型が紹介されている*4。そして、それぞれの災害類型のなかでは、派生して発生することが懸念される被害の種類が例示されている。例えば、地震の項目のなかには、津波のほかに、建物倒壊、

火災の発生、土砂崩れ、液状化現象が例示されており、1つの災害から多くの被害が派生して生ずることがわかる。これら様々な災害類型と派生する被害が複合災害として襲来する可能性があるが、“大規模災害 with コロナ”の各災害類型に共通するのは、生ずる被害を最小限化するために不可欠となる「避難」に関する問題である。

(2) コロナ流行時の災害避難

「避難」は防災における一丁目一番地である。しかしながら、新型コロナウイルスの渦中の現在、避難に際して多くの問題が生ずる懸念がある。

最大の懸念は、避難先での集団感染の発生である。新型コロナウイルス感染症の集団感染が生じた場の共通点から生まれた「3密」は、①密閉空間（換気の悪い密閉空間である）、②密集場所（多くの人が密集している）、③密接場面（互いに手を伸ばしたら届く距離での会話や発声が行われる）——の3つの要素で構成されているが^{*5}、避難場所ではこれらすべてがそろってしまう懸念がある。具体的には、避難所は体育館や公民館などの閉鎖空間に設置されることが多く、通常は1つの避難場所に大勢の人が集まる想定となっており、情報収集や伝達のために、平時に比べてより積極的なコミュニケーションが求められる。避難先での集団感染の発生を防止し、避難に伴い高まる新型コロナへの感染リスクを低減するためには、**避難所における徹底した感染防止対策の実施が必要**となる。

内閣府「防災情報のページ」では、2020年6月16日付で「新型コロナウイルス感染症を踏まえた災害対応のポイント【第1版】」が公表されている^{*6}。

このなかでは、平時と発災時という2つの時点について、新型コロナウイルスに感染している者、濃厚接触者や新たな発熱者、高齢者や障害者などの要配慮者と健康な者をそれぞれ区分して対応していく大枠が示されており、それぞれのグループが交差しないようにゾーニングを行ったり、健康チェックシートやアプリを用いてスクリーニングを行ったりする手順が示されている。

また、平時からの備蓄に関しても、衛生環境対策の視点が強化され、フェイスシールドや個人防護具のガウンの代わりになるカップ、使い捨て手袋など、新型コロナウイルスの対応に必要な物資の確保が推奨されている。加えて、パーティションやテントなどを用いた具体的な避難所滞在スペースのレイアウト例も示されているが、ここで主眼にあるのは**個々の避難者の身体的距離**（フ

ィジカルディスタンス）の確保である。

(3) 避難所の定員減であふれる人

これらの新たに必要とされる**新型コロナ対策の結果として生じる問題が、避難所の定員超過**である。

避難所の定員超過は、新型コロナ禍よりも前から問題となってきた。2019年9月に令和元年房総半島台風（台風15号）に襲われた千葉県では^{*7}、同年10月に令和元年東日本台風（台風19号）が襲来した際、室内に入りきれない避難者が通路にあふれる定員超過の事態が生じていた^{*8}。この事例は、想定より多い避難者が1カ所に殺到することで生じたが、新型コロナの感染拡大後は、先の「災害対応のポイント」において、それぞれの避難所の定員の大幅な削減が推奨されている。そのため、より多くの避難所において千葉県で生じたような定員超過の事態が発生することが懸念される。

実際、令和2年7月豪雨に襲われた大分県の避難所^{*9}や岐阜県の避難所^{*10}では、相次いで定員オーバーの事態が発生した。定員オーバーにより避難者を新たな避難所に誘導する再避難を余儀なくされれば、再避難中に被災する懸念もあり、避難者にとってリスクである。一方で定員を超える避難者を一つの避難所で受け入れれば、避難者同士の身体的距離の確保がままならず感染リスクを高めてしまう。

トレードオフの関係にあるこれらの問題を解消していくためには、**定員削減分に相当する新たな避難所を地域内に開設し、避難誘導の時点からきめ細やかに避難先を指定して、定員超過による再避難の事態を極力減らす**ことが必要となる。これは、先の「災害対応のポイント」でも示されており、可能な限り多くの避難所の開設を図るため、ホテルや旅館などの既存施設の活用も検討することや、避難先の事前周知が推奨されている。

(4) 限られるボランティア

“大規模災害 with コロナ”では、避難とは別に**被災者支援の点でも問題が生ずる**。

避難所における炊出しや被災地の復興支援などのボランティアは、被災者の生活支援や心のケアのため重要な役割を担っている。一方で、**広域で大規模なボランティア活動が感染拡大の契機となりえる**うえに、**発災後の物資の不足が支援者自身の感染リスクを高める懸念**もある。そのため、新型コロナウイルス感染拡大以降、従来のような「全国から・迅速に・短期集中」というかたちでのボランティアは行えない状況となっている^{*11}。

新型コロナウイルス感染症の影響下での災害対応の判断基準となる指針を示すため、特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）は、「新型コロナウイルスの感染が懸念される状況におけるボランティア・NPO等の災害対応ガイドライン」を作成し公表した^{*11}。そのなかでは、社会福祉協議会の示した方向性に準拠して、「広域に幅広くボランティアの参加を呼びかける災害ボランティア活動は行うべきではない」ことが示されている。そのため、被災者支援活動については、当該市区町村域や県域など、近隣の住民を中心に活動していくことが求められる^{*11}。

こうしたボランティアの募集地域の制限は、次なる問題であるボランティアの不足を生じさせる。実際に、令和2年7月豪雨に見舞われた熊本県南部の豪雨被災地では、ボランティアの受入れを県内在住者に制限したため、ボランティアの不足が報じられた^{*12}。

大規模自然災害自体が、公衆衛生の基盤を棄損し各種感染症の拡大リスク要因となるため^{*13}、ボランティア活動による公衆衛生の基盤回復は、各種感染症の予防や拡大防止への有効な方策の一つと考えられる。“大規模災害 with コロナ”によるボランティア活動の大幅な制約は、顕在リスクである新型コロナウイルス感染症の拡大防止に不可欠な対応である一方、潜在リスクである被災地での各種感染症リスクを高めてしまっている可能性が否定できない。先と同様にこちらもトレードオフの関係であり、**県域をまたぐボランティアに対するPCR検査体制の確保など、新型コロナウイルス感染症への対応と大規模災害への対応を両立させる方策を探っていく必要がある。**

* * *

ここまでは、各種の災害類型と派生する被害に共通する「避難」と「被災者支援」の観点について、“大規模災害 with コロナ”で生じうる事態を検討してきた。

懸念される事態は他にもまだまだ存在する。例えば、①交通インフラや物流の支障で生ずる個人防護具や消毒薬等の物資の不足、②医療施設等の被災による既感染者の収容場所の不足、③被災地での爆発的感染拡大が生じた場合の対応——など、いずれも解消が困難な事態ばかりである。

容易に解消はできないが、少なくともこれらの事態に備えるためには、**まずは想定することが不可欠**である。想定外の事態を極力減らしていくために、過去の数多く

の被災例を参考にし、“with コロナ”の視点でシミュレーションに取り組んでいく必要がある。

2 “大規模災害 with コロナ”の事態を生き抜くための危機管理体制

(1) 体制の中核を担うのは都道府県

“大規模災害 with コロナ”の危機管理体制の中核は、現状では、都道府県が最適であると考えられる。その理由は、新型コロナウイルス感染症にも適用されている「新型コロナウイルス等対策特別措置法（平成24年法律第31号）」において、都道府県知事が多くの権限を有しており、特に医療体制の整備において中心的な役割を期待されているからである。また、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）でも、地方防災会議の位置づけである都道府県防災会議を通じて、他の都道府県や市区町村との連絡、調整を都道府県が担っており、市区町村単位で対応が必要な問題に関しても、都道府県のレベルであれば情報が集約される利点がある。

新型コロナウイルス感染症への対応では、都道府県知事の手腕の違いが際立った。日本経済新聞による感染者が多い9都道府県知事の世論調査^{*14}や医療従事者向けの専門サイト「m3.com」が行った地元医師による知事の評価では^{*15}、わかりやすい会見などのリスクコミュニケーションや早期からのリスクマネジメントが評価された平井伸治鳥取県知事、「大阪モデル」などの独自の取組みが光った吉村洋文大阪府知事など、リーダーシップをもって取り組んだ都道府県の知事が高く評価された。我々、山梨県の長崎幸太郎知事も7位に位置しており、県独自の症例定義の見直しや積極的なPCR検査体制の実施などが高く評価されている。

“大規模災害 with コロナ”を乗り越えるための危機管理体制において都道府県知事のリーダーシップは不可欠である。今回の新型コロナウイルス感染症への対応で明らかとなった評価の高い都道府県知事のリスクマネジメントの在り方を、広く他の都道府県の実践に活かし、来る大規模災害に備えていくことが、今後早急に求められる。

(2) 危機管理の4つの枠組み

これらの危機管理体制は、都道府県を中心とした「**地域防災**」の視点である。

一方で、行政機関だけに頼る危機管理体制には自ずと限界もあるため、地域包括ケアシステムのなかで提唱さ

れている「自助、共助、互助、公助」という4つの枠組みで捉える視点も重要である。都道府県を中心としたシステムが「公助」であり、損害保険等を中心とするシステムが「共助」である。

地震や水害など、自然災害のリスクに対して損害保険等の金銭的補償を受けられることは、生活維持と再建に大いに資する。新型コロナウイルス感染症のまん延では、特別定額給付金や都道府県独自の休業補償など、様々な公的な財政措置が行われた。一方で、東京都の財政調整基金が95%近く取り崩されるなど^{*16}、地方公共団体を中心に公的財政はひっ迫している。積極的な国の財政出動を継続しつつ、今後に向けた共助の仕組みの構築も検討を要する。

「自助」は、“大規模災害 with コロナ”の文脈では「自衛」とも言い換えられる。感染リスクを下げる行動を心がけ、平時から大規模災害への備えを万全にし、いざ発災となれば、いち早く避難して自らの命を護る行動を採ることに尽きる。新型コロナウイルス感染症の第1波では、ステイホームの掛け声の下で大規模な外出制限が取られたように、対人接触を極力避けることが、感染リスクを下げることにつながる。大規模災害時でも安全な場所という条件付きではあるが、自給自足で籠城できる態勢を整えておくことも一つの方法であろう。

自律した個人に「自助」が期待される一方、**高齢者や障害者などの要配慮者**に対する「互助」も社会全体として整える必要がある。特にこの点に関しては、被災者支援で述べたとおり、“大規模災害 with コロナ”特有の困難が伴う。県域を超える大規模なボランティア活動は、感染がまん延する状況下では期待薄であり、市区町村域や県域などの限られた範囲のボランティアに頼らざるを得ない。まずはこれらの範囲にあるボランティアの潜在力を平時から把握し、発災時に活用できる態勢を整えていくことが必要となる。頼りになる枠組みとして社会福祉協議会がある。特に都道府県、市区町村単位の社会福祉協議会に対して、物心両面の活動支援を行っていくことが求められる。

2011年の東日本大震災以降、日本は「国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）」を掲げ、大規模自然災害を生き抜く「強くてしなやかな」国づくりを目指してきた^{*17}。一方で、**新型コロナウイルス感染症への対応では、貧弱なPCR検査体制や、ロックダウン（都市封鎖）が**

できない法整備の状況など、強靱とは真逆な、脆弱な側面も露わになった。

一説には、2年後の2022年まで社会的距離（Social distancing）をとることが必要と予測されているなかで^{*18}、まだまだ続く新型コロナウイルスとの闘いを乗り越えていくために、今できる**PCR検査体制の整備を進め、各種の法整備にも取り組んでいく必要がある**。また、ワクチンや治療薬の開発など、世界中で取り組まれている新型コロナウイルス制圧のための取組みに日本も貢献し、新型コロナウイルスの脅威に怯えないですむ世界を取り戻す必要がある。

他方の自然災害にも待ったはない。“大規模災害 with コロナ”は、この困難な状況でも、容赦なく襲い来る。**可能な限りの想定に基づき、感染対策を万全に行いつつ、各種の災害対応をできる準備を着実に進めていくことが、直ちに求められる。**

【参考文献】

- *1 COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU); 2020年8月28日。
- *2 萩原和樹（東洋経済オンライン編集部）。新型コロナウイルス国内感染の状況。東洋経済ONLINE; 2020年8月27日
- *3 国土を知る／意外と知らない日本の国土。一般財団法人国土技術研究センター
- *4 防災の手引き～いろんな災害を知って備えよう。首相官邸; 令和2年7月28日
- *5 福祉・介護 新型コロナウイルス感染症への対応について（高齢者の皆さまへ）。厚生労働省; 2020年8月5日
- *6 新型コロナウイルス感染症を踏まえた災害対応のポイント【第1版】について。内閣府 防災情報のページ; 2020年6月16日
- *7 令和元年房総半島台風（台風第15号）。国土交通省 気象庁; 2020年2月19日
- *8 千葉日報社。【台風19号】定員オーバーの避難所も「家なくなる」募る不安／千葉。千葉日報社 msn ニュース; 2019年10月13日
- *9 大分合同新聞。避難所、念入りに感染対策 定員超え。移動案内も。大分合同新聞プレミアムオンライン; 2020年7月7日
- *10 NHK。避難所に入れず…約100人“再避難” コロナ対策で定員減 岐阜。NHK ニュースウェブ; 2020年7月27日
- *11 特定非営利活動法人 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）。新型コロナウイルスの感染が懸念される状況におけるボランティア・NPO等の災害対応ガイドライン。JVOAD; 2020年6月1日
- *12 西日本新聞。豪雨被災地ボランティア足りない コロナ禍で県内限定、国道も寸断。西日本新聞; 2020年7月14日
- *13 アドホック委員会 被災地における感染対策に関する検討委員会報告。大規模自然災害の被災地における感染制御マネージメントの手引き。一般社団法人日本環境感染学会; 2014年1月11日
- *14 日経世論調査。知事のコロナ対応評価 大阪・吉村氏がトップ。日本経済新聞; 2020年5月10日
- *15 岩崎雅子、高橋直純（m3.com編集部）。コロナ対応、地元医師が最も評価は平井・鳥取県知事—COVID-19 対応都道府県調査◆ Vol.1. m3.com ニュース・医療維新; 2020年8月13日
- *16 NHK 政治マガジン。東京都「財政調整基金」95%近く取り崩し。NHK; 2020年5月19日
- *17 内閣官房国土強靱化推進室。「国土強靱化とは？」～強くて、しなやかなニッポンへ～。内閣官房
- *18 Stephen M. Kissler, Christine Tedijanto, Edward Goldstein, et al. Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV-2 through the postpandemic period Science : 368, 860-868 (2020). DOI: 10.1126/science.abb5793