ISSN 2432-5090

RISK MANAGEMENT STUDIES

危機管理学研究

【太田茂教授、安部川元伸教授、髙宅茂教授退職記念号】

第5号
2021年
3月

特集

新型コロナウイルス感染症問題と危機管理学

日本大学危機管理学部
危機管理学研究所

危機管理学研究
RISK MANAGEMENT STUDIES

第 5 号
2021 年 3 月

【太田茂教授、安部川元伸教授、髙宅茂教授退職記念号】

目　次

太田茂教授、安部川元伸教授、髙宅茂教授退職記念号の発刊にあたって　福田　弥夫…　4

【特集】「新型コロナウイルス感染症問題と危機管理学」

■論文

感染症に対する国際法上の対処に関する一考察
—改正国際保健規則と生物兵器禁止条約の履行確保をめぐる議論を手掛かりに—
安藤　貴世…　10

コロナウイルスによる「死」をメディアはどう伝えるのか
—差別や偏見をなくす視点からの考察—　勝股　秀通…　26

新型コロナウイルス感染症対策と警察権限の行使　金山　泰介…　42

新型コロナウイルスに対する危機管理とリスクコミュニケーション　福田　　充…　58

BCP としてのテレワークの考察
—IT の視点から見た新型コロナウイルス対策としてのテレワーク—　美濃輪正行…　76

■研究ノート

日本の新型コロナウイルスにおける観光危機管理の動向と展望　田　　昌禾…　92

【投稿】

■論文

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）下における児童福祉と BCP 再構築に関する一考察
鈴木　秀洋… 104

日本大学危機管理学部危機管理学研究所

航空における危機管理の基盤
—標準化と普及から高度化と集約まで—　柴田　伊冊… 122

■研究ノート

中国軍事理論に立脚した中国にとっての島嶼進攻作戦　川中　敬一… 138

憲法 9 条における「国際紛争を解決する手段」について　杉山　幸一… 152

【投稿要項・掲載基準・執筆要領】…… 162
【欧文タイトル】…… 170

【編集後記】…… 172

日本大学危機管理学部危機管理学研究所

太田茂教授、安部川元伸教授、髙宅茂教授退職記念号の発刊にあたって

日本大学危機管理学部　学部長　福田　弥夫

日本大学危機管理学部は、日本大学創立130年の記念事業の一つとして、2016（平成28）年4月に開設され、危機管理学研究所も同時にスタートいたしました。2019（平成31）年4月には1年生から4年生までが揃い学部として完成しました。そして、2020（令和2）年3月には記念すべき第1期生を社会に送り出しました。

開設から5年目を迎え、設置教員としてお迎えした先生方の中から、任期満了等によって退職される方をお送りする時がやってきました。太田茂教授は第1期生が社会に三軒茶屋キャンパスから巣立った昨年3月に、そして安部川元伸教授は昨年9月に退職され、髙宅茂先生は本年3月に退職されることになりました。三人の先生には、危機管理学部の教授として、研究、教育そして学部運営などの面で多大な貢献を賜りました。これまでの学部への寄与に感謝するとともに、危機管理学研究第5号を、太田茂教授、安部川元伸教授、髙宅茂教授退職記念号として発刊させていただくこととといたしました。

太田茂先生は、パブリック・セキュリティ分野の教授としてご着任になり、主に刑事手続法の講座を担当されました。先生の提唱の下に若手の法律系教員が集まり、公務員試験等の対策のための答案添削を行うなど、正規の授業外でも大変熱心に学生を指導してくださいました。また、上野幸彦准教授と共同で執筆された『刑事法入門』は、これまでの先生の検察官としての研究の到達点の一つであると同時に、日本におけるクリミナル・ジャスティス研究の現在の水準を示すものと評価されております。

安部川元伸先生は、グローバル・セキュリティ分野の教授としてご着任になり、主に国際テロリズム論の講座を担当されました。先生のご尽力により、ボストンマラソン爆破事件を題材とした映画「パトリオット・デイ」は、映画館での国内封切りに先駆けて危機管理学部の学生対象に公開され、テロリズムの生きた教材となりました。研究の面では、危機管理学研究に連続してテロリズム関係の論文を執筆されるなど、若手教員の手本ともいうべき存在でありました。

髙宅茂先生は、パブリック・セキュリティ分野の教授としてご着任になり、主に入国管理法の講座を担当されました。留学生や招聘教授などの査証に関し、学部の垣根を越えてアドバイスをして下さるなど、国際交流の面でもお力添えいただきました。先生のお書きになった『入管法概説』は、この領域における唯一無二の書物であり、入国管理法研究者必読の書となっております。また、瀧川修吾准教授と共同で執筆された『外国人の受け入れと日本社会』は、先生による若手研究者のご指導の成果であります。

太田先生、安部川先生、そして髙宅先生の危機管理学部創成期へのご貢献に衷心より感謝申し上げますとともに、ご健康とご活躍をお祈り申し上げます。

太田茂教授の略歴と最近の研究業績

1．略　歴

1974年 3 月　京都大学法学部卒業

1977年 4 月　大阪地方検察庁検事任官

最高検察庁検事、大阪高等検察庁次席検事、京都地方検察庁検事正などを歴任

2011年 8 月　検事退官

2011年11月　弁護士登録・虎ノ門総合法律事務所入所

2012年 4 月　早稲田大学大学院法務研究科・法学部教授就任（2017年 3 月退職）

2017年 4 月　日本大学危機管理学部教授就任（2020年 3 月退職）

2．最近の研究業績

（1）書　籍

『ゼロ戦特攻隊から刑事へ』（共著）芙蓉書房、2016年 6 月 1 日。「Memoirs of a Kamikaze」として英語翻訳版を出版　2020年 9 月30日、タトル出版社。

『実践刑事証拠法』成文堂、2017年 9 月20日。

『応用刑事訴訟法』成文堂、2017年 9 月20日。

『刑事法入門』（共著）成文堂、2018年10月10日。

（2）論文等

「捜索差押えの特定性の要求に関するアメリカ合衆国連邦裁判所判例の諸法理とその実情」『比較法学』第49巻 1～3 号、50巻 1 号2015年6月 1 日。

「GPS捜査の課題と展望」（分担執筆）『刑事法ジャーナル』2017-Vol53、2017年 8 月20日、26-58頁。

安部川元伸教授の略歴と最近の研究業績

1．略　歴

1975年 3 月　上智大学経済学部卒業

1976年 4 月　公安調査庁入庁

公安調査管理官 調査第二部第二課長 東北公安調査局長などを歴任

2013年 3 月　公安調査庁退官

2013年11月　日本アイシス・コンサルティング株式会社執行役員（2014年12月退職）

2015年 4 月　日本大学総合科学研究所教授

2016年 4 月　日本大学危機管理学部教授（2020年 9 月退職）

2．最近の研究業績

（1）書　籍

『国際テロリズム 101問』立花書房、2007年11月 1 日。

『国際テロリズムハンドブック』立花書房、2015年 7 月 1 日。

『国際テロリズム その戦術と実態から抑止まで』原書房、2017年 3 月23日。

（2）論文等

「国際テロリストのリクルート活動と過激化に関する一考察」『危機管理学研究』第 2 号、2018年 3 月 1 日、10～31頁。

「国際テロリストによる大量破壊兵器使用の脅威に関する考察～アルカイダと「イスラム国」を中心に～」『危機管理学研究』第3号、2019年 3 月26日、64～68頁。

髙宅茂教授の略歴と最近の研究業績

1．略　歴

1981年 3 月　東京都立大学大学院社会科学研究科基礎法学専攻博士課程単位取得退学
1981年 4 月　法務省入省
法務省大臣官房審議官、東京入国管理局長、
法務省入国管理局長などを歴任
2013年 3 月　法務省退官
2015年 4 月　日本大学総合科学研究所教授
2016年 4 月　日本大学危機管理学部教授（2021年3月退職）

2．最近の研究業績

（1）書　籍

『入管法大全（I 逐条解説、II在留資格)』（共著）日本加除出版、2015年 3 月 31 日。
『高度人材ポイント制』日本加除出版、2016年 2 月 9 日。
『よくわかる入管法第 4 版』（共著）有斐閣、2017年 5 月 25 日。
『外国人の受入れと日本社会』（共著）日本加除出版、2018年10月 1 日。
『入管法概説』有斐閣、2020年11月10日。

（2）論文等

「水際テロ対策とインテリジェンス」『法律のひろば』69/6、2016年 6 月 1 日、12-17頁。
「平成30年の入管法改正と外国人行政」『法律のひろば』72/4、2019年 4 月 1 日、42-50頁。
「外国人行政と行政書士の業務」『月刊日本行政』578、2020年12月25日、3-16頁。

感染症に対する国際法上の対処に関する一考察
―改正国際保健規則と生物兵器禁止条約の履行確保をめぐる議論を手掛かりに―

日本大学危機管理学部　教授　安藤　貴世

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　感染症に対する国際法による対処枠組み
Ⅲ　生物兵器禁止条約の履行確保をめぐる議論とIHR2005への示唆
Ⅳ　おわりに

Ⅰ　はじめに

1　問題の所在

2020年3月11日、世界保健機関（World Health Organization、以下、WHO）は新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に関し、パンデミック（世界的大流行）の宣言を発出した。また、それ以前の同年1月30日に、WHOは同事象について、「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」（Public Health Emergencies of International Concern、以下、PHEIC）であると宣言している。このPHEICとの宣言は、感染症をはじめ公衆衛生分野における脅威に対する国際的な対処・協力枠組みを規定した国際法である2005年の改正国際保健規則（International Health Regulations (2005)、以下、IHR2005）の規定に基づくものである。新型コロナウイルスに対するWHOによる一連の対応に関し、テドロスWHO事務局長が中国寄りではないかとの批判や、トランプ政権の米国のWHOからの脱退通告など、政治的文脈が目立つものの、WHOは国際的な保健衛生を指示・調整する国際機関として、新型コロナウイルスに対しても国際的な法規則たるIHR2005に則った対応を行ってきた。

他方で、新型コロナウイルスへの対応という局面において、たとえば感染症発生国からのWHOへの通報や現地への視察等の点に関して、現行の法規則が必ずしも十分なものではないとの指摘がなされているのも事実である。さらに、新型コロナウイルス感染症の世界規模での蔓延という事態に関連して、生物兵器に関する言及がなされている点も注目される。例として国連のグテーレス事務総長は、2020年4月のオンライン形式での国連安全保障理事会において、「新型コロナウイルスのパンデミックは国際の平和と安全の維持に重大な脅威をもたらす」と述べるとともに、「パンデミックにより明らかとなった国際社会の脆弱性と準備不足は、生物テロ攻撃がどのように生じるかを知る格好の契機となり、その危険性を増すこととなった。非国家主体が、今回と同様の惨状を世界中にもたらし得る生物剤を入手するかもしれない」として、生物兵器を用いたテロリズムへの警戒を示した。さらに、新型コロナウイルスのパンデミックは第一義的には保健衛生の危機であるが

その影響は遥かに広いとして、本問題に対する多角的な視点での取り組みを強調している[1]。また、新型コロナウイルスのパンデミックにより、生物事態に対する準備や対応の必要性に関する議論が喚起されることとなり、2020年5月には生物兵器禁止条約の履行支援ユニット（以下、ISU）が、同条約のもとでの支援や対応、準備に係る教訓について新型コロナウイルスのパンデミックに基づき検討するという趣旨のオンライン会議を開催した[2]。さらに、生物兵器使用への対応策は、最初の発症者を極力早く見つけ、発症予防措置を行い、それ以上の拡大を防ぐことであるとされるが[3]、これは感染症への対応策と基本的に同じであり、両者への対策はいわば表裏一体をなしている。

こうした点を念頭に本稿は、感染症に対する国際法による対処枠組みの基本構造と、新型コロナウイルスへの対応から導かれる現行規則の問題点を明らかにしたうえで、生物兵器禁止条約の枠組みや同条約の履行確保をめぐる議論において、感染症に係る現行規則の問題点解決や、同規則の実施強化に際して参考となり得る側面があるかにつき検討することを主たる目的とする。上記のグテーレス国連事務総長の見解にあるとおり、新型コロナウイルスの感染拡大により、国際社会の脆弱性が露呈され、生物兵器使用の脅威が高まったとするならば、さらにISUによる会議開催に示唆されるように、こうした論点について検討することには意義があると言える。本稿の構成は以下のとおりである。まず次節において、本稿の論点に係る先行研究を整理する。続いてⅡにおいてIHR2005に焦点を当て、感染症に対する国際法による対処枠組みの基本構造を述べる。さらに、新型コロナウイルスの事態に対するIHR2005の適用について概要を述べるとともに、そこから浮かび上がる同規則の問題点を明確化する。Ⅲでは、生物兵器禁止条約について、条約概要を整理したうえで、特に同条約の検証議定書交渉に着目し、議定書案の概要や交渉失敗の経緯において、Ⅱで挙げたIHR2005の問題点の解決に際して参考となり得る点があるかにつき検討する。Ⅳは結論である。

2　先行研究の整理

まず感染症を含む公衆衛生分野における脅威に対する国際的枠組みを規定したIHR2005について、特に国際法の観点から詳細に論じたものとして、鈴木による研究がある[4]。これは、同規則の2005年の改正経緯を述べたうえで、その射程、加盟国の能力構築義務の概要、国家による通告とWHOを中心とした対応等、規則の内容全般を詳述するものである。他にも同規則の概要を説明したものとして、谷口や田中好太郎の論稿がある[5]。

また生物兵器禁止条約に関する研究は多数あるが、特に同条約の検証議定書交渉に関する研究として、KerversやBrugger、田中極子、新井によるものなどがある[6]。このうち田中極子による論稿は、一次資料を用いて、申告や訪問に関する条項に焦点を当て議定書交渉の経緯を詳細に分析するものであり、新井は、議定書案の内容を化学兵器禁止条約の検証制度と比較しつつ論じている。

さらに新型コロナウイルスに対するWHOの対応について論じたものとして、詫摩や秋山による

論稿がある[7]。このうち秋山は、新型コロナウイルスの事態を受けオーストラリア首相が提案したWHO改革案との関連で、査察制度の導入に関しては化学兵器禁止条約のチャレンジ査察や[8]、生物兵器禁止条約の検証議定書交渉の失敗などが参考になると指摘する。他に、永田による論稿は、新型コロナウイルスと生物兵器との関係に関するものであり、感染症対策は個人だけでなく国の安全保障の問題であるとし、生物兵器テロ対策も取り込む形で論じるべきであると主張する[9]。

このようにそれぞれの論点に関する先行研究は比較的豊富に存するが、他方で感染症に対する国際的な対処枠組みの問題点について、これを国際法的側面から、特に生物兵器の規制の議論を手掛かりに検討する論稿は見出されない。本稿ではこうした先行研究の状況を前提とし、新型コロナウイルスの事態により改めて浮き彫りとなったIHR2005の問題点に関し、その解決において生物兵器禁止条約の履行確保をめぐるこれまでの議論がいかなる示唆を与え得るかについて検討していく。

Ⅱ　感染症に対する国際法による対処枠組み

新型コロナウイルスの感染拡大からも明らかなとおり、グローバル化の進展を背景として、感染症は人やモノの移動に伴い容易に国境を越え、急速かつ全世界的に蔓延していく。つまり、各国独自の対応は当然ながら、国際的枠組みに基づく感染症への対処が不可欠となる。本章では特に、感染症に対する国際法上の対処に着目し、その基本構造を確認する。まず第1節ではIHR2005の成立経緯、第2節ではIHR2005の特徴について概要を述べたうえで、第3節では、新型コロナウイルスの事態への適用を踏まえつつ、現行の国際法規則が内包する問題点を示す。

1　IHR2005の成立経緯

IHR2005の概要を述べるにあたり、まず、保健・医療分野の国際機関であるWHOについて概観する[10]。WHOは、1948年に国連の専門機関として設立され、本部はジュネーヴに所在する。なお、2020年11月時点の加盟国・地域数は194である。その任務はWHO憲章（1946年採択、1948年発効）の第2条に列挙されており、たとえば、国際保健事業の指導的且つ調整的機関として活動することや（第2条(a)）、各国政府の要請又は受諾があったときは、適当な技術的援助及び緊急の際には必要な助力を与えること（同条（d））、伝染病、風土病及び他の疾病の撲滅事業を奨励・促進すること（同条（g））などが規定されている。これまでWHOは、1980年に天然痘撲滅宣言を発出したほか、2003年の重症急性呼吸器症候群（以下、SARS）、2009年の新型インフルエンザ、2014年の西アフリカにおけるエボラ出血熱など、様々な感染症への対処に取り組んできた[11]。

次にIHR2005の成立経緯をみていく[12]。その前身は、1892年の国際衛生会議にて採択された国際衛生協定（International Sanitary Convention）にまで遡るが、WHOは1951年にこれを改訂したうえで、国際衛生規則（International Sanitary Regulations、以下、ISR）として採択した。ここで対象とされたのは、コレラ、ペスト、天然痘、チフス、黄熱、回帰熱の6つの疾患であ

る[13]。その後、ISRは1969年に国際保健規則（International Health Regulations、以下、IHR）へと改訂、名称変更され、さらに1973年、1981年にも改訂がなされた。IHRは、世界における感染症拡大防止のための法的根拠であり、事実上は地球規模での感染症対策に関わる唯一の規範として機能してきた[14]。他方でIHRは、国境における検疫により感染症の国際的な拡大を防止することを主眼としており、またISRと同様に特定の感染症のみを対象とし、WHO加盟国はコレラ、ペスト、黄熱の3疾患についてのみ、その発生をWHOへ通報することが義務付けられているに過ぎなかった[15]。

したがって、他の疾患に関して加盟国は通報義務を負わず、また上記の3つの限られた疾患のみを国境で検疫するという方法には限界があることも指摘され、新興感染症の発生と流通のグローバル化という両側面からIHRの規則が実情に合わなくなっていることが明らかとなったのである[16]。こうした背景から1995年以降、WHOにおいてIHRの改正作業が進められた。加盟国間での調整の難航から当初の予定より大幅に遅れていたものの、2003年のSARSの発生により改正作業が一気に加速し、2004年末からの政府間作業部会を経て、2005年5月に改正国際保健規則（IHR2005）が採択されるに至った[17]。

2　IHR2005の特徴

新型コロナウイルスを含め、感染症への国際的な対処はIHR2005に基づき行われている。また大前提として、これはWHO第21条および第22条を根拠として、WHO加盟国の合意に基づき、WHO全加盟国に対し法的拘束力を有する規則である[18]。このうち第21条は、WHOの総会が、疾病の国際的蔓延の防止を目的とする衛生上・検疫上の要件及び他の手続、国際的に使用される診断方法に関する基準、国際貿易において扱われる生物学的製剤等の安全等に関する基準などに関する規則を採択する権限を有することを規定し、第22条は、第21条に従い採択された規則は、全加盟国に対し効力を生ずる旨を規定する。

IHR2005の特徴としては、以下の点が挙げられる[19]。第一に、これまでのIHRと異なり、国境における対策のみならず発生地での対策にも重点が置かれることとなった。従来は、検疫の強化といった国境での対策が重視されてきたが、それだけでは感染症の拡大を抑えられず、また人やモノの交流が阻害されることもある。したがって水際対策に加え、自国領域内で発生した事象を検知し迅速に通報するとともに、それに適切に対応するという、各国内での感染症対策重視への枠組み構築が行われたのである[20]。こうした意識に基づき、IHR2005は、その目的として、国際交通及び取引に対する不要な阻害を回避し、公衆衛生リスクに応じて、それに限定した方法で疾病の国際的拡大を防止、防護、管理し、そのための公衆衛生対策を提供すること、と規定する（第2条）。

第二に、IHR2005では、コレラ、ペスト、黄熱といった特定の疾患に限定するのではなく、「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」（PHEIC）へと対象が大いに拡大された。すなわち、感染症のみならず、原因又は発生源にかかわらず、PHEICを構成するおそれのある予期されない又

は特異な公衆衛生上の事象が対象とされることとなり、発生の態様（自然発生、事故、故意など）や、原因となる物質（生物・化学・放射性物質など）も問わない[21]。その背景には、エボラ出血熱や新型インフルエンザなどの新興感染症の発生は勿論のこと、放射線事故や化学事故、食品中毒、環境汚染、異常気象、テロリズムを含め、健康への多様な脅威に対応するための国際規則の必要性が認識されたことがある[22]。なお2005年のIHRの改訂は、2001年の米国同時多発テロを踏まえ現実的となったテロリズムの脅威、特に生物細菌兵器を用いたテロが視野に入れられている[23]。

第三の特徴として、上記のPHEICに関する迅速な通報体制が構築された点がある。具体的には、加盟国は、WHOのIHR連絡窓口と常に連絡可能な、政府代表としての「IHR国家連絡窓口」たる担当者を各国ごとに設置しなければならない（第4条1、2項）。逆にWHOのIHR連絡窓口は、関係国のIHR国家連絡窓口に同規則の実施に関する緊急連絡を送付する（第4条3項）。また加盟国は、自国領域内でPHEICを構成するおそれのある事象を確認した場合、24時間以内にIHR国家連絡窓口を通じてWHOに通報することが義務付けられている（第6条1項）。なお、その際の判断基準は、重篤性、予測不可能性、国際的拡大の危険性、国際交通・流通を制限する危険性の4つとなっている[24]。さらにWHO事務局長は、自国領域内で事象が発生している加盟国から受理した情報に基づき、当該事象がPHEICを構成するか否かを認定する（第12条1項）。その際に事務局長は、ある事象がPHEICを構成するか否かに関する見解や、暫定的勧告の発布等に関する見解を提供する「緊急委員会」を設置することができ[25]、同委員会はIHR専門家名簿から事務局長が選任した専門家により構成される（第48条1、2項）。緊急委員会の見解は検討のため事務局長に提出され、事務局長は当該事項について最終的な決定を行う（第49条5項）。なおIHR2005の発効後、PHEICが宣言された事象は2020年の新型コロナウイルスを含め6事象である[26]。

第四の特徴として、IHR2005により加盟国に対し、サーベイランスや、PHEIC発生時の対応、国境における日常衛生管理について、最低限の能力を確立することが義務付けられている[27]。たとえばサーベイランスとして、加盟国には、IHR2005の発効後5年以内に、同規則に従い事象を検知し、アセスメントし、通報、報告する能力を構築、強化、維持する義務が課されており、対してWHOは、要請に基づき加盟国がこうした能力を構築、強化、維持するのを援助することが規定されている（第5条1項、3項）。さらに加盟国には、同じくIHR2005の発効後5年以内に、公衆衛生リスク及びPHEICに迅速且つ効果的に対応する能力を構築、強化、維持する義務が課されており（第13条1項）、これに対し、WHOは、加盟国から要請がある場合には、必要に応じて現地支援のための専門家チームの動員、技術的指針・援助の提供等を行い、またそうした事態の影響を受ける他の加盟国にも適当な指針・援助を提供すると規定する（第13条3、6項）[28]。

以上の特徴から、IHR2005により、広く公衆衛生上の脅威全般に対し、検疫等の水際対策のみならず、WHOへの迅速な通報や各国の適切な対応能力の確立、さらにはWHOによる援助等をとおし、公衆衛生上の緊急事態に備え、対処するという体制が構築されていることが明らかとなる。

3　IHR2005の問題点

前述のとおり、WHOの下でIHR2005に則り、感染症をはじめとする公衆衛生分野における脅威への国際的な対処・協力枠組みが構築されているものの、その実施においては以下のような問題点が存在し、新型コロナウイルスへの対応に際してもその点が炙り出されることとなった。まず前提として、WHOそのものの性質がある。詫摩が指摘するように、WHOは保健協力に関する世界政府ではなく、あくまでも当該分野における調整機関としての役割を果たす組織に過ぎない。すなわち、保健協力に関する専門的知見の結集、情報センターとしての機能、各国への指針の付与、連携の促進、必要な支援の調整という役割を果たすものであり、換言すれば、これらいずれの機能も強制力を持つものではなく、各国の自発的協力のもとに機能するのである[29]。

この点は、さらに以下のようなIHR2005の問題点、限界としても表出する。第一に、前節で述べたとおりIHR2005は、WHOの各加盟国にPHEICのおそれがある場合の通報義務や、サーベイランスおよびPHEIC発生時の対応等に関する能力構築義務などを課しているが、これらの義務規定はいずれも法的強制力を伴わないものである。すなわち加盟国が仮に当該義務を遵守できない場合でも、また仮にWHOの勧告に従わない場合でも罰則規定は存在しない[30]。またWHOは、PHEICの発生が疑われる国に当該国の同意なしに立ち入り調査を行うといった権限を有さず、WHOとしては勧告、指導、協力等は行えるものの、加盟国に対し何らかの強制的措置を取ることができないため、規定された義務の実現は、事象の発生国からの自発的な申告など当該国による協力に負う部分が大きいのである[31]。

第二に、実際のところ多くの国家がIHR2005の規定を十分に遵守できていないという点がある。たとえば途上国では医療機関が少なく、検査室における確定診断に至らず報告されない症例も少なからず存在すると考えられるとの指摘もあり[32]、また、世界の約7割の国家が、自国内の感染症発生の正確な検知や、検知した場合に適切な通報を行うという能力を欠いており、自発的な通報義務を果たせていないとの指摘もなされている[33]。さらには特に途上国において、新興感染症の発生通報、情報公開や、病原体提供へのインセンティブが乏しいとされ、その背景には、渡航・物流の制限、風評被害等の経済的打撃とともに、病原体を提供しつつも研究成果・利益の還元という衡平な医療資源へのアクセスがなされないという不満があるとの指摘がある[34]。

以上から、WHOそのものの性質を前提として、特にIHR2005の履行確保においては、加盟国に対する義務規定に強制力がないというIHR2005の規定自体の問題と、同規則に従い通報等を行う能力を構築する義務を十分に果たしていないという加盟国側の遵守能力の問題といった、2つの側面からの問題点があると言える。

さらにこれらの点を踏まえ、前述のIHR2005に規定された対処枠組みに照らして、新型コロナウイルスに対するWHOの一連の対応を見た場合[35]、まず中国が武漢における新型コロナウイルス感染症のクラスター発生をWHO中国事務所へ通報したのは2019年12月31日であり、その翌日にWHOは新型コロナウイルスに関する危機対応支援チームを立ち上げている。さらに、2020年1

月20、21日にWHOから武漢へ専門家が派遣され視察が行われたほか、1月22日にはPHEICを宣言すべきかを判断するため、緊急委員会が招集されている。その後、1月30日にWHO事務局長によりPHEICが宣言され、さらに3月11日に「パンデミックの様相をなしている」との旨、宣言された。また4月30日には、緊急委員会の見解に基づいて暫定的勧告が発出されている。したがって、WHOは基本的にその権限の範囲内で、IHR2005に則って一連の対応を行ってきたのである。

他方で、IHR2005の規定に基づき、WHO加盟国が自発的な通報を行うことが求められる中、中国ではすでに2019年11月頃から感染が確認されていたとの情報があるほか、米国等各国から、また中国国内からも中国において情報の隠蔽がなされているのではとの批判や情報が出ている[36]。先に述べたとおりIHR2005は、同規則に従い事象を検知、通報、報告する能力、PHEICに際して効果的に対応する能力を構築する義務を加盟国に課しているが、新型コロナウイルスを例にした場合でも、中国が果たしてそうした能力を十分に構築しているかという点については疑問が生じ得るのである。

こうした中、ポンペオ米国務長官（当時）は、中国側の情報開示が透明性を欠いているとして、新型コロナウイルスの発生源を調べるため武漢の研究所を含む中国国内のウイルス研究施設への調査官の立ち入りを認めるよう要求した[37]。さらに新型コロナウイルス感染症の全世界的蔓延の事態に際して、IHR2005に規定された対処枠組みを超えるような対応を主張する声も見出される。たとえばオーストラリアのモリソン首相からはWHOの改革案が提出され、例としてWHOに対し、感染症の要因の特定、流行状況を調査するために、軍縮検証のための兵器査察官と類似の調査官チームを派遣し、発生国の同意なく当該国に立ち入る権限を付与するという提案がなされている[38]。

Ⅲ　生物兵器禁止条約の履行確保をめぐる議論とIHR2005への示唆

前述のポンペオ米国務長官（当時）による武漢のウイルス研究所への立ち入り調査要請に関し、ロシアの外交官が、「20年前に、予告なしの査察体制を含む生物兵器禁止条約のプロトコル（議定書：筆者注）の付加を妨げたのは米国である」として、米国側のダブルスタンダードを批判している点が注目される[39]。これは生物兵器禁止条約の検証議定書交渉が米国の反対により失敗に終わったことを指しているが、本章では同交渉に着目し、また本稿Ⅱ.3で挙げたIHR2005の2つの側面からの問題点を念頭に、生物兵器禁止条約の履行確保をめぐる議論に焦点を当てる。以下、第1節では、生物兵器禁止条約の概要を述べ、第2節では、同条約の検証議定書交渉の経緯を概観する。そのうえで第3節では、特に議定書案の概要やその議論において、IHR2005が包含する問題点の解決、ひいては効果的な感染症対策の実施に際して参考となり得る点があるかにつき検討する。

1　生物兵器禁止条約の成立経緯と概要

本節では、まず前提として、生物兵器とはそもそも何であるかを明らかにしたうえで、これを規制する生物兵器禁止条約の概要を述べる[40]。生物兵器とは、細菌（炭疽菌、ペスト菌など）、ウイルス（エボラ出血熱、天然痘、黄熱など）、リケッチャ（発疹チフスなど）といった生物剤を武力行使の手段として使用する目的で製造した兵器を指す[41]。生物剤を用いた生物兵器の特徴としては、細菌やウイルス等の生物剤は入手や培養がそれほど難しくないため、生物兵器の取得、生産、さらに散布方法が比較的容易であること、検知されることなく散布が可能であること、少量で被害・影響が広範囲に広がり多くの死傷者を出す可能性があること、潜伏期があるため最初の犠牲者が出る頃には原因たる病原体がすでに広範囲に広まっている可能性が高いこと、という諸点が挙げられる[42]。

こうした生物兵器を包括的に規制する多数国間の枠組みとして、「細菌兵器（生物兵器）及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約」（1972年署名、1975年発効。以下、生物兵器禁止条約）がある。同条約は、防疫目的、身体防護目的その他の平和的目的による正当化ができない種類・量の生物剤、毒素や、これらを武力紛争において使用するために設計された兵器等を締約国が開発、生産、貯蔵、取得、保有することを禁ずるものである（第1条）。

生物兵器の法的規制の歴史は1925年ジュネーヴ議定書に遡るが、これは毒ガスと細菌学的手段の「戦時における使用」を禁ずるものに過ぎない[43]。第二次世界大戦後、特にベトナム戦争における米軍による枯葉剤使用を契機に、国連やジュネーヴ軍縮委員会において、生物・化学兵器禁止の議論が盛んになった。1969年にはウタント国連事務総長（当時）より「化学・細菌（生物）兵器とその使用の影響」という報告書が提出され、同年にはニクソン米大統領（当時）が、米国が保有する生物兵器の放棄や、生物学的研究を防御目的に限ることなどを表明している。こうした中、生物兵器を規制する機運が高まり、米国およびソ連（当時）よりジュネーヴ軍縮委員会に提出された条約案を修正した草案が、1971年の第26回国連総会にて反対無しの賛成多数で採択され、1972年に署名のため開放されるに至った[44]。

生物兵器禁止条約の最大の特徴の1つは、条約自体に履行確保のための手段が規定されておらず、すなわち国際的な検証制度を有さず、さらに条約実施のための常設機関が設置されていないという点である[45]。この点を以て同条約は「牙のない」条約と称されることもあるが、検証制度を有さない理由としては、条約交渉当時、米国およびソ連とも生物兵器の大量貯蔵が確認されておらず、厳格な国際検証体制による廃棄を義務付ける必要がなかったこと、将来軍事的価値の高い生物兵器が誕生する危険性を防ぐために予防的措置として交渉妥結が急がれたこと、冷戦期にあり有効な検証措置について協議することができなかったこと、医療分野などで用いられる生物剤や関連技術が十分に管理されていたこと、などがある[46]。なお、同条約第6条は条約違反に関し、締約国は、他の締約国が条約に基づく義務に違反していると認めるときは、国連安保理に苦情を申し立てることができる、と規定しており、条約違反の申立てに際しての付託先は安保理のみとなっている[47]。

2　検証議定書交渉の失敗

前述のとおり、生物兵器禁止条約は条約の履行確保のための法的拘束力のある検証手段を規定していない。条約成立後には、1979年のソ連（当時）の炭疽菌流出事故、1980年代初めの「黄色い雨」事件などが発生したが[48]、冷戦終結後の1990年代初頭にはイラクによる生物兵器使用疑惑、ソ連崩壊に伴う生物兵器流出・拡散の懸念、さらに1992年に詳細な検証制度を備えた化学兵器禁止条約の交渉が妥結したことを背景として、生物兵器禁止条約における検証制度導入の機運が高まることとなった[49]。

生物兵器禁止条約における検証制度の導入は、検証議定書の作成という方式により進められた[50]。検証議定書の交渉経緯としては、1994年の内容交渉のための政府専門家アドホックグループの設置決定、1995～2001年の同グループの会合開催、更に2001年3月の同グループのToth議長による草案（以下、議長草案）の条約締約国への提示へと至ったものの、2001年夏にブッシュ政権の米国が同案への不支持を表明するところとなり、最終的に検証議定書交渉は失敗に終わった[51]。したがって、生物兵器禁止条約は現在に至るまで、常設機関も履行確保のための検証制度も有していない状況にある。

2001年3月に提示された議長草案は、検証に関する核となる3つの手段－申告（declarations）、訪問（visits）、査察（investigations）－を規定していた。申告とは、生物兵器の保有・使用、過去の生物兵器攻撃・防護計画や現在の防護計画の有無、特定の生物剤・毒素を取り扱う施設等を、検証制度を実施するために設立される生物兵器禁止機関に報告すること、訪問とは、締約国から提出された申告内容の正確性を確認するために施設等の訪問を行うこと、査察とは、ある締約国において重大な条約違反の疑いがある場合に、他の締約国からの要請に基づき疑いのある施設を査察することや、疾病が自然発生でない場合にフィールド査察を行うことである[52]。

このうち以下では、特に感染症対策との関連で参考となり得る「訪問」に関する規定に着目する。これは上記のとおり、申告義務が守られているか、申告内容が正確であるかを確認するために現地を訪問するものであるが、議長草案第6条には3種類の方式の「訪問」が規定されている[53]。これらは第一に「透明性のための訪問」、第二に「明確化のための訪問」、第三に「援助のための訪問」である。

第一の「透明性のための訪問」とは、回数を限って、申告されたすべての施設の中から無作為（ランダム）に選定した施設を技術事務局が訪問するものであり、締約国による申告内容の正確性に関する信頼の向上と、完全かつ整合性のある申告の提出を促すことを目的とする[54]。これは検証議定書交渉において英国が推進したもので、英国はこの制度の利点として、申告内容の正確性の確認のほかに、締約国内の生物剤関連活動に関する透明性の向上などを挙げており、交渉時にはEU諸国、カナダ、オーストラリアなどの支持を受けた。他方で南アフリカは、締約国が任命する専門家による任意の訪問とすることを主張し、非同盟諸国がこれを支持したが、議長草案では任意ではなく義務的性質を有するものとされている[55]。第二の「明確化のための訪問」とは、申告内容に何

らかの疑義がある場合に、その疑いを晴らすためにのみ実施されるものであり、検証議定書交渉において米国が主張した方式である。具体的には申告情報に記入漏れ、記入間違いの懸念があり、それらが書面や会合等の手段によっても解決されないときに、被疑国が自発的に当該施設に訪問を受け入れる場合と、21日以内に被疑国から自発的な申し出が無い場合には、執行理事会が、強制的に訪問を行うための議決を実施できる[56]。第三の「援助のための訪問」とは、締約国の援助要請に応じて技術事務局が訪問および支援を行うもので、訪問の要請国が、申告の準備といった議定書履行のための援助を受けること、関連する技術的な援助や情報を得ることなどを可能とするものである[57]。

議長草案では、各国の立場や主張を取り入れつつ上記のような多様な「訪問」制度が整えられたが、結局のところ、検証議定書交渉そのものが頓挫することとなり、これらのいずれも実現をみなかった。交渉が妥結に至らなかった最大の理由は米国の反対であるが、予てから米国は、そもそも締約国による条約義務の履行を完全に検証することは不可能であり、せいぜい締約国間での信頼醸成という目的しか果たさないとして、検証制度の導入に懐疑的であった[58]。特に訪問に関する議論においては、履行確保のための厳格な規定と、自国の産業等の機密情報の保持との緊張関係が露わとなった。すなわち、EU諸国やオーストラリア、ニュージーランドは、厳格な検証制度を備えた議定書により条約の不遵守を見抜こうとする立場にあったのに対し、特に米国は、条約の遵守を保証するものではないとして議定書を非難したのみならず、訪問に関する規定の義務的な性質にも反対した。さらに米国は、生物剤の検証の費用対効果を疑問視するとともに、生物兵器を開発しようとする国々を議定書により妨げることはできず、また、検証制度により機微な情報が洩れる可能性があり、国家安全保障と産業機密情報を危険に晒すものであるとして、議長草案を支持できないとしたのである[59]。

3　IHR2005の問題点解決への示唆

生物兵器禁止条約の検証議定書交渉に関し、議長草案の内容、交渉失敗の理由を踏まえ、これらが本稿Ⅱ.3で述べたIHR2005の履行確保をめぐる2つの問題点の解決において、如何なる示唆を与え得るかについて検討する。

まず、1つめの問題点、すなわち加盟国に対する義務規定に強制力がないというIHR2005自体の問題に関しては、同様に履行確保のための確固たる仕組みを有さない生物兵器禁止条約の検証議定書交渉の失敗から、たとえ訪問という方式を設定したとしても、条約の履行確保のための検証制度を導入することの難しさが浮き彫りとなる。検証議定書の議長草案は「申告」と「査察」のみならず、いわばその間を埋める両者の中間的な位置づけを有するものとして「訪問」という制度を設けたものの、そもそも一連の検証制度自体が受け入れられるに至らなかった。その背景としては、潜伏期間があり増殖も容易で、また平和目的か兵器開発目的かの客観的識別が非常に困難であるという、ウイルスを含む生物剤そのものの性質に由来する検証の難しさとともに、特に義務的な性質

を伴う訪問の実施により、産業機密や安全保障といった点からの生物剤に関する自国の機微な情報が洩れることへの懸念が存する[60]。さらにそうした懸念は米国のみならず、バイオ産業などの発展した他の先進国にも当てはまる[61]。

生物兵器禁止条約の検証議定書交渉においては、米国が上記のうち特に後者の理由、すなわち自国の機微な情報の漏洩に対する懸念から検証制度の導入に反対を唱えたが、新型コロナウイルスの事態に際しては、米国が中国に対し武漢のウイルス研究所等への立ち入り調査を強く求めることとなった。本件に関しては中国側が研究所からのウイルスの流出自体を否定しているが、検証の対象がウイルスをはじめとする生物剤である場合には、自国企業の経済的利益やひいては自国の安全保障上の問題に直結する可能性もあり、厳格な検証を求める立場と、自国にとって重要な情報の保全を求める立場とが相克する場面は、生物兵器禁止条約の検証議定書交渉の場合と同様に、IHR2005においても生じることが十分に想定される。検証議定書の草案は、これら2つの立場の折衷案であったとの指摘もあるが[62]、そうした草案が結局実現し得なかったことを鑑みても、たとえばオーストラリアのモリソン首相の提案のような当事国の同意を必要としない強力な検証制度をIHR2005に導入することは大いに困難を伴うことが、検証議定書交渉の失敗から示唆されるのである。他方で、新型コロナウイルスの事態を受けて、検証議定書の議長草案第6条に規定された「明確化のための訪問」のような、申告内容に疑義がある場合に、その疑いを晴らすためにのみ実施される検証制度をIHR2005に導入しようという検討が今後なされる可能性は否定できない。

次に、IHR2005 の履行確保に関する2つめの問題、すなわち、同規則に従い通報等を行う能力を構築する義務を十分に果たしていないという加盟国側の遵守能力の問題については、検証議定書の議長草案第6条に規定された別の訪問方式である「援助のための訪問」が参考となり得る。これは先述のとおり、締約国からの援助要請に応じて、議定書履行のために、申告情報の収集等の技術的側面などについて技術事務局が訪問および支援を行うもので、その内容から、検証活動の一環というよりは、国際協力の一環として位置づけられるとの指摘もある[63]。したがって、議長草案第6条に規定された3つの訪問方式のうち、「透明性のための訪問」と「明確化のための訪問」は、検証としての性質を色濃く有するのに対し、「援助のための訪問」は締約国からの要請を前提とし義務的なものではなく、またその内容からも、他の2つの訪問方式と比して、制度として締約国が受け入れやすいものである。

なお先に述べたとおり、IHR2005自体も援助に係る規定を有しており、サーベイランスに関する第5条3項において、WHOが要請に基づき、加盟国が事象を検知、通報、報告するといった能力を構築、強化、維持するのを援助すると規定するが、その方法として訪問に関してまでは明記されていない。これに対し、検証議定書の議長草案に規定された「援助のための訪問」は、締約国からの要請に基づき、その名のとおり「援助」のために当該国を「訪問」することを趣旨とするものである。こうした点から、あくまでも締約国からの要請を前提としつつも、IHR2005第5条3項の援助規定よりも一歩進んだ内容を有するのであり、IHR2005に従い通報等を行う能力を構築する

義務を果たしていない加盟国が多数あるという同規則の履行確保に関する2つめの問題点の解決には、「援助のための訪問」という発想・方法を取り入れることは有用であると言える。

Ⅳ　おわりに

新型コロナウイルスへの対応に際し、感染症を含む公衆衛生分野における脅威に対する対処枠組みを規定する国際法としてのIHR2005が内包する問題点が改めて浮き彫りとなった。そうした問題点を解決すべく、また透明性確保のため、オーストラリア首相の提案のように、現行の法的枠組みに対し強力な検証手段を付すべきとの主張が生じることは当然の帰結である。しかしながら、生物兵器禁止条約の検証議定書交渉の失敗が示すとおり、履行確保のための手段としての検証制度の導入には、厳格な検証制度を優先する立場と自国の情報の保全を求める立場の対立という高いハードルが存するのも現実である。新型コロナウイルスの事態を契機として、今後IHR2005自体に、たとえば内容に疑義がある通報・報告を明確化するための検証制度の導入が検討される可能性は否定し得ないものの、仮にそうした検証制度の導入が実現したとしても、上記の2つの立場の対立などから十分に機能するとは限らず、実効的な運用が叶わなければ絵にかいた餅に過ぎなくなってしまう。すなわち、そもそも履行確保のための検証制度の導入が、加盟国に対する義務規定に強制力がないというIHR2005の問題点の解決に直ちに資するのか、その有効性には疑問符がつく。

なおブッシュ米大統領（当時）は、2001年11月に発出した生物兵器に関する大統領声明において、法的拘束力のある検証議定書に縛られない「新しいアプローチ」による生物兵器禁止条約強化の方法を示しており、刑法を含む国内法整備、生物兵器の使用疑惑を調査する国連手続きの制定、病原体の管理・遺伝子操作に関する信頼できる国内監視体制の構築、生物科学者のための倫理的行動規範の作成などとともに、国際的な感染症対策への取組みを挙げている[64]。さらには、検証議定書交渉の失敗後、生物兵器禁止条約の5年に一度の運用検討会議の会期間に、締約国会合と専門家会合が毎年開催されることとなり、たとえば国際協力、科学技術の進展のレビュー、国内実施強化などが課題として設定されている[65]。

検証議定書交渉の失敗や、生物兵器禁止条約の実施強化ためのその後の多角的な試みを踏まえ、さらにIHR2005の実施において途上国など多数の国々がそもそも通報等の義務を果たす能力を備えていないという状況を前提に、たとえば「援助のための訪問」といった条約実施上の支援・協力としての要素を有する方法の適用はIHR2005の実施を強化するうえで1つの大きな手掛かりとなり得る。すなわち必ずしも確固たる検証制度の導入にとらわれることなく、IHR2005が内包する2つの問題点のうち、まず加盟国側の履行能力の問題の解決を先行させるべく、同規則に従い通報等を行う能力の構築・維持という加盟国による履行の根本部分の支援強化を重視することが現実的な選択肢となる。つまり、IHR2005にすでに規定されている援助規定なども活かしつつ、さらに要請に応じた援助訪問の発想を取り入れるなど、途上国を含む加盟国の能力構築を念頭においた国際

協力の視点からの取組みにより、感染症をはじめとする脅威に立ち向かう強固な体制を国際社会全体で築いていくことが重要且つ効果的なアプローチと言えるのである。

【付記】

本稿の脱稿後、2021年1～2月に、新型コロナウイルスの発生源などを調べるため、WHOが中国の武漢に国際調査団を派遣し、現地調査が実施された。またバイデン米大統領は、2021年1月の就任後ただちに、WHOからの脱退手続きを取り下げるよう命じる大統領令に署名した。

---

[1] United Nations, Secretary-General, Statements on 09 April 2020, "Secretary-General's remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic." https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-09/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-covid-19-pandemic-delivered（最終閲覧日：2020年12月1日）；永田和男（2020）「新型コロナと生物兵器」『読売クオータリー』No.54（2020夏号）、56-57頁。

[2] United Nations, Office for Disarmament Affairs, A Message from High Representative Izumi Nakamitsu (June 4th, 2020), "The UN Office for Disarmament Affairs continues to fulfil its mandates and support Member States – Latest message on how Covid-19 is impacting multilateral disarmament and arms control." https://www.un.org/disarmament/unoda-continues-its-mandate-message-on-covid-19/（最終閲覧日：2020年12月1日）；永田（2020）、61-62頁。

[3] 新井勉（2004）「生物兵器の危険性とその規制の困難性」『国際問題』No.529、67頁。

[4] 鈴木淳一（2011）「世界保健機関（WHO）・国際保健規則（IHR2005）の発効と課題―国際法の視点から―」『獨協法学』第84号、159-262頁。

[5] 谷口清州（2012）「国際保健規則（IHR2005）の現状と課題」『公衆衛生』vol.76・No.8、596-600頁；田中好太郎（2016）「国際的な感染症対策～国際保健規則と世界保健機関～」『日本気管食道科学会会報』第67巻5号、362-369頁（以下、田中好太郎（2016））。

[6] Kervers, Onno (2002), "Strengthening Compliance with the Biological Weapons Convention; The Protocol Negotiations," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.7, No.2, pp.275-292；Brugger, Seth (2001) "Executive Summary of the Chairman's Text," *Arms Control Today*, Vol.31, No.4, pp.10-13；田中極子（2016）「生物兵器禁止条約における条約遵守確保の取組み」『軍縮研究』Vol.7、6-15頁（以下、田中極子（2016））；新井勉（2001）「生物兵器の禁止と検証―化学兵器との比較検討―」『軍縮・不拡散問題シリーズ』No.14、1-8頁。

[7] 詫摩佳代（2020）「新型コロナで岐路に立つ国際保健協力」『外交』Vol.61、14-19頁（以下、詫摩（2020a））；秋山信将（2020）「新型コロナウイルス対応から見る世界保健機関（WHO）の危機対応体制の課題」日本国際問題研究所https://www.jiia.or.jp/column/challenges-for-WHO.html.html（最終閲覧日：2020年12月1日）。

[8] チャレンジ査察とは、化学兵器禁止機関が他の締約国からの要請に応じ、条約違反の疑念がある締約国に対し抜き打ちで査察を行うことであるが、これまでに発動された例はない。

[9] 永田（2020）、56-69頁。引用箇所は66頁。

[10] 以下、WHOの概要について、外務省ホームページ「世界保健機関（WHO）（概要）」https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/who/who.html（最終閲覧日：2020年12月1日）；詫摩（2020a）、14-16頁；田中好太郎（2016）、366-367頁などを参照。

[11] 詫摩（2020a）、14-15頁；田中好太郎（2016）、366頁。

[12] 以下、IHR2005の成立経緯について、田中好太郎（2016）、363-366頁；谷口（2012）、596-600頁；齋

藤智也（2017）「国際保健規則（2005）に基づく健康危機に対するコア・キャパシティ開発：新たなモニタリングと評価のフレームワーク」『保健医療科学』Vol.66・No.4、388-389頁；赤澤俊一（2015）「保健危機管理の国際的枠組みとWHO」『神奈川歯学』第50巻特別号、4-6頁などを参照。

[13] 齋藤（2017）、388頁。

[14] 谷口（2012）、596頁。

[15] 1981年の改訂により、3疾患に焦点を当てた監視・コントロールを行う見直しがなされた。齋藤（2017）、388頁。

[16] 田中好太郎（2016）、363-364頁；谷口（2012）、596頁。

[17] 谷口（2012）、596-597頁。2007年6月15日に発効。

[18] 同上、597頁；牧野友彦（2015）「安全保障と衡平性の対立－『公衆衛生上の脅威』における病原体の所有権と強制実施権との関係性－」『特許研究』No.59、33頁。

[19] 以下、IHR2005の特徴について、詫摩佳代（2020）「アメリカとWHO～新型コロナを巡って浮上した国際保健協力の課題～」東京財団政策研究所 https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3488（最終閲覧日：2020年12月1日）（以下、詫摩（2020b））；秋山（2020）；田中好太郎（2016）、364頁；赤澤（2015）、4-6頁；谷口（2012）、597-599頁；鈴木（2011）、177-190頁などを参照。

[20] 田中好太郎（2016）、364頁；谷口（2012）、597頁。

[21] 田中好太郎（2016）、364頁；秋山（2020）。

[22] 赤澤（2015）、5頁。

[23] 詫摩（2020b）。

[24] 田中好太郎（2016）、364頁；谷口（2012）、597-598頁。

[25] 暫定的勧告は、PHEICの発生国や他の国々に対し、疾病の拡大防止、削減、国際交通に対する不要な阻害退避のため、一時的に適当な保健上の措置を講じることを促すもので時限的に行われる（第15条）。これに対し、恒常的勧告は日常的・定期的に適用される適当な保健上の措置に関するものである（第16条）。赤澤（2015）、5頁。

[26] 2009年の新型インフルエンザ、2014年の野生型ポリオ、2014年のエボラ出血熱（西アフリカ）、2016年のジカ熱、2019年のエボラ出血熱（コンゴ民主共和国）。厚生労働省「新型コロナウイルスに関連した感染症の現状」（令和2年2月18日）https://www.mhlw.go.jp/content/10906000/000598043.pdf（最終閲覧日：2020年12月1日）。

[27] 田中好太郎（2016）、364頁。

[28] IHR2005の附録には、サーベイランス及び対応のための基本的能力に関して、地域社会レベル、中間的な公衆衛生対策レベル、国家レベルに分けて、要求される能力が規定されている（附録第一A）。また、指定空港、湾港及び陸上越境地点の能力に関しても、診断施設、医療サービス、十分な要員等の提供、公衆衛生緊急対応計画の構築及び維持など、要求される能力が詳細に規定されている（附録第一B）。谷口（2012）、598頁。

[29] 詫摩（2020a）、15-16頁。

[30] 同上、17頁；田中好太郎（2016）、367頁；牧野（2015）、37頁。

[31] 詫摩（2020b）；秋山（2020）。

[32] 田中好太郎（2016）、364頁。

[33] 詫摩（2020a）、17頁；詫摩（2020b）。

[34] 牧野（2015）、34、36頁。

[35] 以下、新型コロナウイルスに対するWHOの一連の対応について、WHO website, “Listings of WHO’s response to COVID-19.” https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline（最終閲覧日：2020年12月1日）；詫摩（2020b）；秋山（2020）などを参照。

[36] 詫摩（2020a）、17頁；秋山（2020）。

[37] 読売新聞2020年4月24日朝刊；詫摩佳代（2020）「スペイン風邪からアフターコロナ～国際保健協力の行方～」東京財団政策研究所 https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3406（最終閲覧日：2020年12月1日）（以下、詫摩（2020c））。

[38] 詫摩（2020a）、17-18頁；秋山（2020）；The Guardian, “Australian PM pushes for WHO overhaul including power to send in investigators.” (22 April 2020), https://www.theguardian.com/australia-news/2020/apr/22/australian-pm-pushes-for-who-overhaul-including-power-to-send-in-investigators（最終閲覧日：2020年12月1日）。

[39] Pars Today「ロシア外交官が、生物兵器に関する米国のダブルスタンダード政策を批判」（2020年5月17日）https://parstoday.com/ja/news/world-i61721（最終閲覧日：2020年12月1日）。

[40] 以下、生物兵器および生物兵器禁止条約の概要について、外務省ホームページ「生物兵器禁止条約（BWC）の概要」https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bwc/bwc/gaiyo.html（最終閲覧日：2020年12月1日）；田中極子（2016）、6-7頁；新井（2004）、52-65頁；今給黎学（2011）「生物兵器禁止条約をめぐる最近の状況」『バイオサイエンスとインダストリー』Vol.69・No.5、403-405頁；山中誠（1982）「生物兵器禁止条約－その禁止規定の構造－」『ジュリスト』No.776、84-88頁などを参照。

[41] 新井（2004）、54頁。

[42] 同上、55-56頁；今給黎（2011）、405頁。

[43] 新井（2004）、59頁。以下、生物兵器規制の歴史、生物兵器禁止条約の成立経緯について、今給黎（2011）、403頁：新井（2004）、59-60頁；山中（1982）、84頁などを参照。

[44] 山中（1982）、84頁。2020年11月時点の締約国・地域数は183である。

[45] 田中極子（2016）、6頁；新井（2004）、60頁。

[46] 田中極子（2016）、6頁；新井（2001）、2頁。

[47] 田中極子（2016）、7頁。

[48] ソ連の生物兵器研究施設から炭疽菌が流出する事故が発生し、飛散した菌により100名近い死者が出た。また「黄色い雨」事件とは、ラオス、カンボジア、アフガニスタンでマイコトキシン（毒素）が使用されたとの疑惑である。新井（2004）、62頁・注3。

[49] 同上、60頁；田中極子（2016）、8頁。

[50] 以下、検証議定書交渉の経緯、概要について、Kervers (2002), pp.283-290；田中極子（2016）、9-12頁；新井（2001）、1-3頁などを参照。

[51] 米国は従来より条約における検証制度の導入に慎重な姿勢を示していたが、1993年に当時のクリントン政権が導入を支持する姿勢を示したことで、1995年に検証議定書交渉が本格化していた。新井（2001）、2頁。

[52] 同上、2-5頁；Kervers (2002), p.285.

[53] 以下、議長草案第6条について、BWC/AD HOC GROUP/CRP.8 (Technically corrected version), 30 May 2001, Protocol to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, Article 6 “Follow-Up After Submission of Declarations”；Brugger (2001), pp.11-13；田中極子（2016）、10-12頁；新井（2001）、2-5頁などを参照。

[54] Brugger (2001), p.12；田中極子（2016）、10頁；新井（2001）、5頁。議長草案第6条5項において、第6条に従って行われるすべての訪問の総数は1年間で120を超えないものとし、このうち、透明性のための訪問数は、年間に割り当てられた最大の訪問数の75%を超えてはならず、50%を下回ってはならないとされている。なお技術事務局は、生物兵器禁止機関を構成する内部機関である。

[55] 田中極子（2016）、10-11頁。

[56] Brugger (2001), p.12；田中極子（2016）、11頁；新井（2001）、5頁、8頁・注22。

[57] Brugger (2001), p.12；田中極子（2016）、11頁。

[58] 田中極子（2016）、11頁。

[59] Kervers (2002), pp.286, 289；田中極子（2016）、11-12頁；今給黎（2011）、404頁；新井（2004）、64頁。

[60] 秋山（2020）；新井（2004）、64頁；新井（2001）、6頁。

[61] 新井（2004）、64頁。

[62] 同上。

[63] 田中極子（2016）、11頁。

[64] 今給黎（2011）、404頁；新井（2004）、61頁。

[65] 外務省ホームページ「生物兵器禁止条約（BWC）の概要」https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bwc/bwc/gaiyo.html（最終閲覧日：2020年12月1日）。これらは2012～2015年の会期間活動の常設課題である。

コロナウイルスによる「死」をメディアはどう伝えるのか
—差別や偏見をなくす視点からの考察—

日本大学危機管理学部　教授　勝股　秀通

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　広がる差別と偏見、そして誹謗中傷
Ⅲ　犠牲者を追悼する英米との違い
Ⅳ　コロナ禍は「災害」
Ⅴ　コロナによる「死」をどう伝えるのか
Ⅵ　おわりに

Ⅰ　はじめに

新型コロナウイルスによる感染拡大をめぐって、国内では、感染者やその家族、治療に関わった医療従事者らへの差別や偏見は、収まる気配すらなく社会問題となり続けている。2020年11月24日付けの読売新聞朝刊に掲載された世論調査の結果[1]は、そうした風潮を裏付けるかのように、感染が確認され、そして拡大してから10か月を経てなお、日本人の感染者に対する厳しい認識を物語っている。

調査は読売新聞社と早稲田大学先端社会科学研究所が共同で実施し、全国の有権者3000人を対象に、10月15日～11月17日に郵送方式で行われ、約65%の1953人から回答があった。多くの質問項目の中で、筆者が特に衝撃を受けたのは、「新型コロナウイルスに感染するのは、本人の責任が大きい」という意見について、「賛成」と「反対」を問うものであった。回答は「そう思う」が12%、「どちらかといえばそう思う」は38%で、「賛成」が過半の50%に達していたことだ。「反対」も48%と拮抗してはいるが、70歳以上の世代に限れば、「賛成」は65%にも達していた。

新聞やテレビなどのマスメディアは、コロナの正体が少しずつ明らかになってくるにつれて、「どんなに予防しても、感染を完全に防ぐことはできない」、「誰もが新型コロナウイルスに感染しうる」などと伝えてきた。だが、世論調査の結果を見れば、依然として、感染を個人の責任、いわゆる自己責任とする意識は根強く、その意識が感染者らへの差別や偏見を助長し続けていることは確かであろう。

本稿では、新型コロナウイルスによる感染が拡大する中で、メディアは差別や偏見を生ませないためにどのように取り組んできたのか——。これまでの新聞報道を中心に検証することによって、新聞やテレビなどのマスメディアが、差別や偏見、そして排除という問題を克服する手立てを考えてみたいと思う。

Ⅱ　広がる差別と偏見、そして誹謗中傷

1　感染初期（1〜2月）

国内で新型コロナウイルスの感染者が初めて確認されたのは、2020年1月15日だった。その後、2月13日に国内で初の死者が確認されるが、クルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス号」の乗員乗客を除けば、2月末時点の累計感染者数は約200人にとどまっていた。だが、1月末から2月にかけて新型コロナウイルスの“震源地”である中国・武漢市とその周辺地域に取り残されていた日本人とその家族ら828人を、政府は国家の重要な責務としてチャーター機を派遣し、5回に分けて帰国させた。だが、インターネットのSNS（交流サイト）上には、「入国禁止」、「ウイルスを入れるな」といった帰国者を非難する書き込みが目立つようになった。

例えば、邦人206人を乗せた第1便は1月29日に帰国し、PCR（遺伝子）検査で陰性が確認された203人の大半は、千葉県勝浦市内のホテルに収容された。感染していた場合には、発症するまでに最大2週間の経過観察が必要という医学的な見地からの隔離措置だったが、ネット上には「感染者がせきをしながらうろうろしている」といったデマや誹謗中傷が次々と拡散された。この状況に勝浦市内のホテルは、公式ツイッターで「様々な困難があることも予想されましたが、同じ日本人として、帰国者のために決断しました」[2]と受け入れについて理解を求める声明を発表せざるを得なくなる。

だが残念ながら、その後もデマなどの雑言は途切れることなく、1週間後の新聞の投書欄には「まず口にすべきは不安を抱えた帰国者への心配や同情の言葉であり、医療関係者など彼らのために働いた人々への賛辞であるはずだ。この混乱の中、社会の底力を目の当たりにすると同時に、あまり見たくない国民の姿を目にする羽目になった」[3]という21歳の男子大学生からの投書が載せられた。心救われる内容ではあるが、同時に、新聞各紙もSNSによるデマや誹謗中傷が拡散する現実に危機感を抱きはじめたと言っていい。毎日新聞は「差別生まない情報発信を」と題した社説で、「誤った情報の広がりが恐ろしいのは、いわれのない差別や偏見を呼ぶことだ。過去の感染症でもデマは流れ、患者差別を生んだ。（福島の）原発事故でも被災者が苦しめられた」[4]と、強い警告を発している。

2　緊急事態宣言と感染拡大期（3〜5月）

3月下旬から感染は急増し、同月末には累計感染者数は2000人を突破した。政府は4月7日、「改正新型インフルエンザ対策特別措置法」に基づき、まず7都府県に「緊急事態宣言」を発令、その後、宣言は全国に拡大するが、同月18日には感染者は1万人に達し、死者も5月2日には500人を超す事態となった。感染の拡大と歩調を合わせるように、ネット上でのデマや誹謗中傷は激しさを増し、「感染者狩り」と称して感染者の名前や勤務先などを特定し、攻撃的な罵詈雑言を浴びせかける行為が多発することになる。

こうした事態に足並みが乱れたのが、地方自治体による感染者情報の公表だった。「感染症法」では、国と都道府県に対し、発生状況や予防・治療に必要な情報を、個人情報の保護に留意しつつ積極的に公表することを義務付けている。新型コロナウイルスの感染について厚生労働省は2月27日、全国の各自治体に対し、開示し公表する内容[5]を示している。その内容は、①年代、②性別、③居住する都道府県、④発症日時――だが、病院や学校における感染をめぐって施設名を明らかにする自治体もあれば、非公開にする自治体もあるなど対応は分かれた。例えば、東京都は「病院名を伏せた場合には、都民があらゆる医療機関に疑念を抱くことにつながりかねず、病院の同意を得て公表している」[6]と説明しているように、クラスター（感染者集団）が発生したり、院内感染が確認されたりした病院名は公表されているケースが多い。

だが、そうした病院名の公表に関連するように、ネット上では感染者を受け入れ、治療にあたる病院名が流布され、医療従事者やその家族に差別や中傷の矛先が向かうことになる。例えば、藤田医科大学病院（愛知県）の女性看護師は4月中旬、出勤前に3歳の長男を連れて保育園に行くと、門の前で保育所の職員に「藤田病院に勤めている方は登園を控えてほしい」と告げられたという。保育園側はその後の新聞社への取材に対し、「差別でなく、ほかの園児の命を優先させた」と説明している[7]。差別や中傷が高じて人を排除する。まさしく現代の“村八分”と言っていいだろう。

こうした状況について、医療関係者ら17万7000人からなる「日本医療労働組合連合会」は4月24日、「新型コロナ感染症」に関する実態調査の結果[8]を公表している。それによると、「コロナに関連して病院職員への差別的対応やハラスメントがあるか」との問いに、全国152か所の回答施設のうち、約1割の15施設が「ある」と答えている。その内容は「同居の家族から『帰ってくるな』と言われ、アパートを借りた」（岩手県）、「マンションのエレベーターで露骨に嫌がられる」（北海道）、「幼稚園で『まさか病院勤務ではないですよね』と言われ、戸を閉められた」（宮城県）など様々で、こうした誹謗中傷や偏見はネット上だけでなく、広く一般市民の間にも広がっていることが証明された。

コロナの感染拡大に伴う「排除」は病院関係者にとどまらない。新聞やテレビによる報道が差別や偏見を助長したと指摘されるケースもある。

その一つは、毎日新聞が「京産大クラスター」の見出しで、3月14日に欧州旅行から帰国した京都産業大学の3人の学生から集団感染が広がっていく過程を詳細に記述した内容だ。学生が旅行に出発する時点では、渡航先を対象とした「感染症危険情報」は発せられておらず、大学が所在する京都市の門川大作市長も「旅行は批判できない」と学生を擁護している[9]。記事を読めば、無症状の感染者が、無自覚に感染を広げる速さと怖さが理解できる内容で、注意喚起を目的としていることは一目瞭然だ。しかし、記事が掲載された直後から「感染した学生の住所を教えろ」、「大学に火をつけるぞ」、「殺すぞ」といった内容の脅迫電話やメールが急増したことが確認されている。

別のケースは、4月に山梨県内の実家に帰省した20代の女性で、同僚の感染が判明したことからPCR検査を受けた結果、陽性判定となったが、そのまま高速バスに乗って帰京したケースだ。

女性は当初、帰京してから陽性を知ったと説明していたが、その説明が虚偽であったことがわかり、山梨県がその事実を公表、その内容がテレビで報道された途端に、ネット上には女性の名前や顔写真までアップされる事態となった。女性の勤務先も含めた激しい中傷が巻き起こり、SNSでは「コロナ女」、「テロリスト」、「この先の人生終わろうが自業自得」といった人を排除し、追い詰めるような書き込みが次々に拡散されていった[10]。女性に落ち度があったことも確かだが、ここまで誹謗中傷される必要はないだろう。

5月中旬には39県で緊急事態宣言が解除[11]されるなど、感染の第1波がようやく過ぎ去ろうとしていた時期に頻発したのが、全国各地で営業する店舗や県外ナンバーの車に嫌がらせをするなど、私的に自粛を強いて攻撃する「自粛警察」と呼ばれる行為だ。休業中にもかかわらず、千葉県八千代市内の駄菓子店では4月下旬、過去に起きた猟奇的な凶悪事件を思わせるように、定規をあてて直線的に書いた赤い文字の貼り紙が貼りつけられた。「コドモアツメルナ　オミセシメロ」。74歳になる店主の女性は「放火でもされるのでは……」と怖くなり、不眠が続き精神安定剤の処方を受けたという[12]。新聞各紙には連日のように、他人を非難し攻撃する行為がニュースとして報じられていた。

ネット空間を中心に、すさんだ言葉が飛び交う社会に歯止めをかけたいとの思いから、日本赤十字社は4月、アニメ動画「ウイルスの次にやってくるもの」[13]を公開した。ウイルスより怖いのは、恐怖感に基づく過剰な防衛本能から、「感染はあいつのせいだ」などと攻撃することだと説き、「恐怖は誰の心の中にでもいる。だから励ましあおう」と呼びかけ、人と人が傷つけ合う末に起こる社会の分断を戒めている。動画は新聞やテレビでも盛んに取り上げられた。だが、大阪府泉南市の市議は「感染者は、高齢者にとって殺人鬼」とSNSに投稿し、また、ある芸能人はマスクなしでジョギングする人に向かって「アホランナーええ加減にせえよ！」[14]と書き込んだ。

感染拡大を危惧する気持ちから生まれた行動であっても、決して健全な社会とはいえない。日本新聞協会と日本民間放送連盟（民放連）は5月21日、こうした差別や偏見、中傷を許さない姿勢を明確にした共同声明[15]を発表した。声明では、「感染者については、インターネット上で実名を暴こうとされたり、デマが拡散されたりするなどの人権侵害事例が生じている。医療従事者やその家族が、ホテルの宿泊や保育所の預かりを断られたり、心ない発言で傷つけられたりするケースが起きている。こうした事態が続けば、医療従事者の離職を生み、医療崩壊の危機が高まることになる」と主張し、自らについても「人をいたわる姿勢が社会に広がり、安心して暮らせる社会を取り戻していけるよう、報道機関としての役割を一層自覚する」と戒めている。

Ⅲ　犠牲者を追悼する英米との違い

人が人を傷つけ合う私的な制裁が止まない日本社会を皮肉るような対照的な記事が、米紙「ニューヨーク・タイムズ」（NYT）に掲載された。NYTは5月24日の朝刊1面を全段使って、新

型コロナウイルスの感染によって亡くなった犠牲者の氏名や年齢、居住地、簡単な人物紹介を掲載した[16]。「米国内の死者10万人に近づく　計り知れない喪失」との見出しを付け、犠牲者の紹介は1面を含め4ページにわたり、約1000人が紹介された。

記事の前文には「患者数や死者数といった数字だけで、コロナウイルスの与えた影響を図るのは、到底不可能だ。誰一人として単なる数字で表される存在ではなかった」と記された。あまりに重たい言葉だ。NYTは読売新聞の取材に対し、犠牲者の情報は全米各地の新聞の死亡記事などから収集し、実名を記すことで「失われた個々の人生を描写することを目指した」と言う。人物紹介を読めば「素晴らしい耳を持った指揮者」、「ベーコンとハッシュドポテトが好きだった」などと一言で職業や人となりが表現されている。見事というほかない。

しかし、これはNYTだけの表現方法ではなかった。英紙「ガーディアン」は、自社のウェブサイトに「So much living to do」[17]（もっとたくさん生きるはずだった）という新型コロナウイルスで亡くなった人々の追悼サイトを立ち上げた。黒い背景画面に「So much living to do」の白抜き文字が浮かび、たくさんの人々の顔写真が浮かんでは消え、浮かんでは消えていく。画面を下にスクロールすると、亡くなった方々の顔写真と人物描写が丁寧に記され、サイトの目的について「死者数は単なる統計（数字）ではない。そのひとつ一つには、名前と人生、思い出、ストーリーがあった」と記されている。

「単なる数字ではない」という米英紙に共通した死者への思いについて、在英ジャーナリストの小林恭子氏は「英国では日本のように感染者に対する人権侵害事例は特に表面化しておらず、看護師や医師は感謝の対象だ。新型コロナウイルスは誰もが感染するかもしれないものとして位置づけられ、政府は『社会の構成員全員で対処していこう』というアプローチを意識的にとってきた」[18]と説明する。NYTやガーディアンだけでなく、BBC（英国放送協会）も追悼サイト「Corona virus : Your tributes to those who have died」（コロナウイルス：亡くなった人々への追悼）を設けているほか、メディア以外では、英国国教会の中心地でもあるセントポール大聖堂もコロナウイルスによる死者の追悼サイト「Remember me」（私を忘れないで）を開設している。

小林氏は「英国には戦争、犯罪、テロなどで誰かが亡くなったとき、これを公の痛み、悲しみとして追悼する習慣がある」[19]としたうえで、「例えば、2017年にイングランド北西部のマンチェスターで、米国歌手のアリアナ・グランデのコンサートが開かれたが、終了直後に自爆テロが発生、20人以上が亡くなった。この時も、BBCやガーディアンは追悼サイトを特設している」と話す。日本との違いについて「個人に起きた出来事は私的な事象ではあるけれど、英国では構成する社会の中の一事象、つまり公的事象でもあると捉える習慣がある」[20]と言葉をつないでいる。

ガーディアンやBBCのウェブサイトをみると、そこには犠牲者の詳細なストーリーが描かれている。家族や友人、会社の同僚ら多くの知人の寄せ書きのような構成だ。犠牲者や家族らの無念さが伝わる内容であり、小林氏の論文のタイトルにもある「顔の見える報道が伝える共感」に、感染者に対する差別や偏見、排除がとどまらない日本が取り組むべき処方箋があるような気がする。

Ⅳ　コロナ禍は「災害」

1　被災者は国民－誰でも感染する

「顔が見える報道」については、日本の新聞各紙も災害や事故が起きるたびに常に心掛けてきたことでもある。例えば、1985年8月に発生し、乗員乗客520人が犠牲となった日本航空のジャンボ機墜落事故では、読売新聞は500人を超す犠牲者の写真を集め、旅行目的、家族や知人への「最後の言葉」などを掲載した[21]。多くの人々の日常を一瞬で断ち切った事故であり、二度と繰り返してはならないとの思いからの取材だった。犠牲者の顔写真に添えられた記事は、短い一言ではあったが、500人を超す犠牲者が並んだ紙面は、読む人に迫り、航空輸送に携わる人に、事故は二度と起こさないとの決意を奮い立たせるには十分な迫真性があったと思う。そして、その後も墜落現場である群馬県の御巣鷹山に、遺族らと一緒に慰霊登山を続けている記者は一人や二人ではない。

2011年3月の東日本大震災でも、震災から1年の紙面は各紙とも、津波によって夢や未来を断ち切られてしまった人々の無念さはもとより、生き残った家族や友人が犠牲者の思いを懸命に背負って生きている姿が、写真と言葉によって克明に描かれている。これらはまさに、取材を一過性なものに終わらせず、犠牲者や被災者に寄り沿い続ける報道と言っていいだろう。コロナ禍を「感染災害」と捉えれば、取材と報道には何が必要で、何が足りないのかは、おのずと見えてくるはずだ。

新聞は過去、地震や津波、豪雨災害が起きるたびに現場に足を運び、被災者の行動を聞き取り、行政の対応をチェックし、被災者が必要とし、役に立つ記事を書き、教訓を伝える記事を掲載してきた。コロナウイルスによる被災者はすべての国民だ。“現場”は病院や保健所といった治療や検査の最前線であり、緊急事態宣言をはじめ様々な対応策を打ち出す政府や地方自治体などの行政機関でもある。そして、感染を防ぎ、健康と生活を守るために有益な情報を発信する専門家たちも現場の一つと言っていいだろう。だがそうした中で、米英の紙面と大きく異なるのは、感染者や亡くなった犠牲者の「顔が見える報道」ではなかったか。

それでも感染者の声をいち早く紙面化し、不定期の連載としたのは読売新聞だったと思う。4月5日付けの朝刊社会面で、「コロナから守る・感染者の証言」とのワッペンをつけて首都圏在住の50歳代の女性を取り上げた。すでに退院している女性だが、3月に発熱と倦怠感、味覚障害を自覚し、病院でPCR検査を受けるまでの苦労や、陽性判定が出てから10日間の入院生活について語っている[22]。また、集団感染が明らかとなった都内の病院に通院していた祖母との食事で感染したと思われる埼玉県内の20代の主婦は、軽症で入院用のベッドがあかず、自宅療養をしている間に、同居する姉と生後7か月の長女にも感染が広がってしまった苦悩を打ち明けている[23]。

「ウイルスを甘く見ていた」と話すのは神奈川県藤沢市内に住む30代の男性会社員だ。3月下旬、千葉市内で開かれた音楽イベントに参加し、それは密集、密閉、密接の「3密」がそろった空間だったという。味覚障害の異変に気付き、直後から発熱、めまいと大量の発汗で入院、入院中の

本人から新聞社に連絡があったケースだ。「若いから大丈夫だと慢心すると、自分のように苦しむことになる」とのメッセージを伝えている[24]。実名を公表して証言したのは、都内の40歳代の独身男性だ。39度の熱と味覚障害を感じて検査し、陽性と判定されたが、発症前は電車での移動を避け、エレベーターのボタンも指では押さないなど念入りな感染防止策を取っていたと言い、「どこで感染したのかわからない」と話している[25]。

北海道北見市内で電気店を営む63歳の男性も実名を明かして感染の実情を多くの人にわかってもらおうとしている人だ。男性は2月に同市内で開かれた生活関連商品の展示会で感染、入院して回復したにもかかわらず、取引先からは「コロナがうつるから来ないで」[26]と避けられ、周りからは「あなたに関わると差別される」と忠告されたという。このまま何もしなければ、うわさに尾ひれがついて広がってしまう。その怖さから、男性は「いつ誰が感染してもおかしくないんだという事実を伝えたいと思った」と話し、「コロナと闘って帰ってきた元感染者を温かく迎えられる社会であってほしい」と願っている。

もちろん本人の油断や気の緩みが散見されるケースがあることは確かだが、紙面に登場した数人の証言ではあっても、誰でも感染を完全に防ぐことはできないことは認識できるはずだ。しかし現実は、そうした認識が一向に広がらず、いまの日本には、感染者やその家族らに対する差別や誹謗中傷にとどまらず、感染症から回復してもなお、偏見やバッシングに見舞われ続けるという極めてゆがんだ社会が待ち受けている。

2　差別と闘う

前述したように、日本新聞協会と民放連は共同で、5月に差別や偏見を許さないというメッセージを発していたが、未知のウイルスに対する嫌悪の矛先が、感染症と闘う人々に向けられる現状に、読売新聞は6月、「コロナ差別許さない風潮を」との提言[27]をまとめた。遭遇したことのない疫病への恐怖心が差別や偏見の「根」にあるとしたうえで、＜感染リスクゼロを求める自衛の意識は、コロナと向き合う人への嫌悪に形を変え、差別・偏見の行為に結びつきやすくなる＞と分析し、恐怖心をやわらげ、正しく恐れるには、感染状況や最新の医学的知見に関する情報発信が不可欠であると結んでいる。

しかし、感染が拡大し、緊急事態宣言が発令されるなどに伴い、コロナ差別は深刻化し、法務省がまとめた「新型コロナウイルス感染症に関する人権相談の状況」[28]によると、相談件数は3月の164件から8月は232件に増えている。内容についても、3月は「クラスターが発生した施設の利用者等に対する警戒感に基づく漠然とした感染不安に起因する事案が見られた」と分析していたが、8月は「自分や周囲の者が感染したとの情報が拡散して被害を受けたとする事案が多くみられる」と記している。

10月に開かれた外部の有識者による紙面審査である読売新聞「報道と紙面を考える」[29]第25回懇談会は、コロナ差別一色となった。参加者らは正しい情報の必要性で一致し、昭和女子大理事長

の坂東真理子氏は「プライバシーへの配慮を求める圧力から、情報発信を制限した例の方が圧倒的に多いのではないか」と疑問を呈し、コロナ感染による「死者」の定義が自治体ごとにバラバラであることを踏まえ、「行政の情報発信が不十分だと、国民の不安は増していく。報道機関は行政に対し、正確な情報が必要だと強く求めてほしい」[30]と注文をつけた。数字だけでは表せない情報の必要性が指摘されたとみるべきだろう。

感染者の声を拾い集めて、差別や偏見、排除を防ぐメディアの取組も増え始めている。その一つは、朝日新聞社発行の週刊朝日（11月27日号）による企画だ。「新型コロナ元感染者・匿名誌上座談会」[31]と題し、30歳代と40歳代の3人の元感染者へのインタビュー記事をまとめている。

記事の中で注目されるのは、感染経路や療養中の生活についてではなく、親（本人）の感染を子供が通う小学校や中学校に報告することへの悩みだった。都内に住む30歳代の男性は、知人の女の子が学校内で友だちと“密”になっていただけで同級生から責められ、大泣きしたことを知り、「パパがコロナだってバレたら、クラスじゅうからいじめられるのは間違いない。子供は濃厚接触者なので、学校に報告しなければいけないんです。でも、妻と話し合ったうえで報告はやめました」と打ち明けている。

同じ特集の中で、現職の国会議員として初めて新型コロナウイルスの感染を公表した自民党の高鳥修一・衆議院農林水産委員長[32]もインタビューに応じ、「新型コロナウイルスにかかるのは感染者の『自己責任』だと思っていました。けれど、自分が感染してみて初めて、その認識は誤りだったと気付きました」[33]と話している。高鳥氏は専用の消毒液をポケットに入れて持ち歩き、マスク着用は当たり前、手洗いはこまめに行い、会合も自粛していたという。「どんなに気をつけていても、感染が起こるときは起こる。すべてが『自己責任』では済まされないのだと思い至りました」と答えている。

高鳥氏はこのインタビューの中で差別や中傷の実態に言及している。自らが感染を公表したことで、自分の秘書の子供がスポーツクラブの利用自粛を求められるなど、理不尽な差別やバッシングが数多く起こっていることを認識、「このままでは感染を隠そうとする人が増えるのではないか」との懸念を示している。高鳥氏は現在、医療従事者とその家族、コロナ感染者を偏見や差別から守るための法案を議員立法で提出する準備を進めている。

3　政府・地方自治体の取組

新聞などのメディアが「差別はいけない」と批判するだけで事が済むわけではない。差別や偏見、中傷する人たちは、自らの家庭や会社などを守るために、むしろ正しいことをしているという意識でいる場合が多いからだ。政府の新型コロナウイルス対策分科会は11月12日、偏見や差別の防止に向けた提言を公表[34]した。提言では。差別や非難を恐れて検査を受けなくなったり、感染拡大や重症化につながったりする可能性があるとしたうえで、感染者情報の公表については、自治体ごとにバラバラな公表範囲を改め、国が統一的な公表基準を示すことなどを求めている。

一方、地方自治体では「恐れるべきはウイルスだ」という認識を市民の間に広めてもらうため、差別や偏見を禁じた条例を制定する動きもでている。読売新聞の調査[35]によると、10月末の時点で17都府県の20自治体が条例を制定している。なかでも7月に感染者や医療従事者への差別を禁じる条例を制定した岐阜県では、知事と県内全42市町村の首長が連名で「ストップ『コロナ・ハラスメント』宣言」を出すなど頑張ってはいるが、罰則のある条例はなく、差別防止の意識をいかに広く浸透させ、実効性を持たせるかは、これまで以上に新聞やテレビなどのメディア報道に委ねられていると言っていい。

徐々にではあるが、感染者の声が伝えられ、地域ぐるみで差別や偏見をなくす取り組みも広がってはいる。しかし、その結果は冒頭に示した読売新聞と早稲田大学との共同世論調査の結果に表れている。差別や偏見をすることは、恥ずかしく、愚かなことだという意識を高めてもらうには、英米紙やそのウェブサイトで明らかなように、コロナウイルスによって感染死した犠牲者を丹念に取材し、報じることではないだろうか。

Ⅴ　コロナによる「死」をどう伝えるのか

1　「二人称」の死に近づける

12月に入り、連日のように1日あたりの最多感染者数が更新されるなど感染拡大が止まらない。日本経済新聞[36]によると、全国の感染者数は、12月9日に2810人と過去最多を記録、しかし翌10日には2900人を超え、死者も12月1～9日だけで335人に達し、月間最多だった5月の441人を大幅に上回るペースとなっているという。

「感染者数」と「死者数」という数字だけが連日報道される。私たちの日常を破壊し、生活の中に土足で踏み込んできている危機にもかかわらず、数字からは感染者や犠牲者の遺族が置かれた状況をリアルに受け止め、共感できる環境にはなっていない。日本において、多くの人がウイルスの怖さを実感したのは、70歳で早世した志村けんさんだった。3月25日に感染して入院していることが報じられ、わずか4日後の29日に帰らぬ人となったことが伝えられた。私たちは、感染から死までの速さに驚愕するとともに、テレビや舞台のコントやお芝居を見ながら何度も泣き笑いさせてくれた志村さんに、“知人”の死を実感したのだと思う。4月23日には女優の岡江久美子さんが63歳で、そして翌24日には外交評論家の岡本行夫さんが74歳で死去した。

しかも、コロナウイルスによる感染死で肉親が受け止めなければならない現実は、亡くなった人にとって何よりも大切な人たちが、「さよなら」も言えなかったことだ。しかも、棺の中に眠る故人の顔をなでたり、花を入れたりすることも許されず、病院から直葬され戻ってきた遺骨と再会するしかなかった。これほど残酷で厳しい現実が日々繰り返されているにもかかわらず、わずか9日間で335人が亡くなったという数字だけでは、それをリアルに受け止めることなどできない。12月初めに厚生労働省は医療機関向けの手引きを改め、患者の臨終に際し、病室での対面も可能とし

たが、十分な見送りをすることなどできない。今まさに新聞というメディアが取り組むべきは、コロナによる「死」を正面から報じることだと思う。

配偶者や子ども、そして親の死は、「二人称」の死と呼ばれ、遺族らは深い悲しみとともに大きな喪失感を味わう。そして、それを伝え聞いた人々も、死を他人事とは感じず、悲しみを共感する。これまで新聞をはじめとするメディアは、震災や事故、そして事件で亡くなった多くの人々の遺族や友人らを取材し、突然奪われた命の重み、失った悲嘆を伝えることで、読者をはじめ多くの人々は、遺族の悲しみを共感し、身近なものとして分かち合うことができたと思う。

実は国内の感染死者数が1000人を超えた7月20日、朝日新聞は翌日の朝刊に、看取ることもできずに大切な人を奪われた二組の遺族の思いを記している。「意識ない父に 送り続けたメッセージ」、「感染の父 妻の死しらぬまま」[37]の見出しが添えられた記事は、関東地方に住む30歳代の女性と東京・調布市の男性（35）という匿名表記だが、読み終えた後には目頭が熱くなり、心の中で何度も「つらいね。大変だったね」と言わずにはいられない内容だった。

2 「死」を伝える難しさ

コロナウイルスによって失われた命の重みを伝えること。そう書くのは簡単だが、遺族を取材し、突然奪われた「死」を伝えることは、記者にとって重くつらい作業でもある。それが死の直後であればなおさらだ。長い間、読売新聞の記者であった筆者には、忘れられない場面がある。それは記者になって1年が過ぎようとしていた1984年2月のことだった。

警察からの一報は「小学生の男の子が除雪車に巻き込まれて死亡」だった。現場は新潟市の東部で、担当地域だった筆者は、すぐさま現場に向かった。時間は土曜日の正午前、1年生だった男の子は、自宅脇の道に積もった雪を小型の除雪車で吹き飛ばしている光景に目がとまった。しかも運転しているのは、いつも遊んでくれる隣家のおじさん。男の子は自宅に戻ってランドセルを置く間も惜しんで除雪車に向かって走り出した。「おじさん」と声をかけたかもしれない。しかし、ギアをバックに入れて動き出した除雪車は、後ろから駆け寄ってきた男の子に気づくことはなかった。警察の検証が終わり、現場は掃きならされ、散水も施されていたが、降り積もった雪は、所々で赤く染まっていた。

現場の状況を確認し、男の子の家族や親族、近所の人々から話を聞き、そして男の子の写真を入手することが筆者の仕事だった。突然の悲劇、しかも被害者と加害者が隣家であることで近所の人の口は重く、亡くなった男の子の家の前で出入りする親族らに声をかけようと試みた。だが、7歳の男の子の突然すぎる死、そして茫然自失する人々からは、無言の拒絶を浴び続けた。あたり前だ。だが、午後6時を回ろうとした時だった。

「まだ居たのか」。門の外まで来て、声をかけてくれたのは男の子のお父さんだった。もし、その時が来たらこれだけは伝えたいと考えていたことが口を突いて出た。

「息子さんの一番いい写真、笑顔の写真を貸してください。お願いします」

しばらくして、何も言わず戻っていった父親が、「息子の遺影に使う写真だ」と言って一枚の写真を差し出してくれた。交通安全の黄色い帽子をかぶり、紺のブレザーを着ておしゃれして、両手を大きく広げて笑っている入学式の写真だった。

写真はトリミングなどせずにそのまま使用し、翌日の新潟県版のトップ記事となった。「一番いい写真を……」と言ったのは、短すぎる人生、生から死への暗転を最も伝えることができると考えたためだ。そして何よりも男の子の死を知った人々が、その死を他人事にしない、繰り返される除雪車など雪による事故の教訓としてほしかったからだ。

事故から3日後、出棺を見送る最後列にいた筆者の下に父親が歩み寄り、「新聞はありますか」と声をかけてくれた。実は通夜の時にも車の中には掲載紙を10部以上載せていたのだが、「新聞です」とは言い出せなかった。車から戻り、新聞を手渡すと、父親は軽く会釈をしてくれたようにも感じられた。「ありがとう」と言ってくれたのかもしれない。今となっては、その部分の記憶はあいまいだが、「死」を伝えることの難しさとともに、その意味と必要性について、報道に携わる者は、つねに自問自答しながら取材していることも、本稿で伝えたかったことである。

3 “実名忌避”という風潮を乗り越える

コロナウイルスによる感染に限らず、感染症は、感染を疑われたり、感染源の可能性と報じられたりしただけで、差別や誹謗中傷を受ける心配があり、報道機関の多くは、匿名を原則とする独自の取材報道指針を設けている。このため感染した人や感染による犠牲者の遺族への取材に慎重にならざるを得ないという事情もある。

ただし筆者が懸念するのは、ネット上を中心に、新聞やテレビなどのメディアが犯罪被害者や災害の被災者を実名で報じることに対し、非難や中傷がこの2、3年の間に急拡大していることだ。一般市民は名前や顔を社会に出さない、出させない、いわゆる“実名忌避”ともいえる風潮が、コロナ禍における報道現場を無意識のうちに委縮させている気がしてならない。

2019年7月に起きた「京都アニメーション」放火殺人事件では、36人の犠牲者を実名で報道することは無意味で、実名で報じようとする新聞やテレビなどのメディアは無思慮との批判がネット上にあふれた。個人は男女や年代の属性でまとめ、「36人が死亡」というだけで十分であるという指摘である。さらに、こうした風潮に歩調を合わせるように、地震や台風などの災害時における犠牲者等の氏名についても、ここ数年は地方自治体によって、死者や行方不明者を公表する、公表しないがバラバラとなっている。

具体的には、東日本の各地に甚大な被害をもたらした2019年10月の台風19号災害では、死者や行方不明者の氏名公表をめぐって対応が分かれ、犠牲者が出た13都県のうち、プライバシーや個人情報保護などを理由に、氏名を非公開としたのは8県にも及んだ。

31人が犠牲となった最大被害の福島県は、死者の年齢と性別は公表したが、氏名については非公表とした。国の防災基本計画[38]では、「人的被害の数（死者・行方不明者数）は都道府県が一元

的に集約し、調整を行う」[39]とされているだけで、氏名の公表については明記されていない。犠牲者の遺族で福島県南相馬市の市職員だった息子（25）を失った父親（56）は、あえて息子の氏名を報道機関に伝えている。連絡を受けた新聞やテレビによって、災害対応に尽力したご子息の姿が報じられ、「息子の頑張りが伝わってよかった。自治体は遺族の承諾を得たうえで公表するのが基本ではないか」[40]と話している。

コロナ禍の7月、九州地方を襲い76人が亡くなった九州豪雨災害でも、犠牲者の氏名をめぐって対応が分かれた。熊本県は遺族の同意を得たうえで公表し、母親と伯母を亡くした女性（49）は公表に同意した。実名で死亡が報じられると2人を知る遠方の人から様々な追悼の連絡を受けたと言い、「多くの人に2人の死を知ってもらえた。当初は心の準備ができていなかったが、今は氏名公表を前向きに捉えている」[41]と語っている。

昨今のこうした動向について不思議に思うのは、2万人を超す死者・行方不明者を出した2011年の東日本大震災では、氏名公表をめぐる議論はほとんどなかったことだ。全国知事会の危機管理・防災特別委員会は2020年10月、災害時の死者・行方不明者の氏名公表について、知事に判断する権限があることを災害対策基本法に明記するよう求める提言案[42]をまとめている。だが、災害が起きる度に、その時の知事が判断するというのもおかしな話だ。知事によって意見が異なれば、対応は今よりもバラバラになる可能性がある。それは、自治体ごとに公表範囲にばらつきがあるコロナウイルスの感染者情報をみても明らかだろう。

コロナウイルスの感染拡大に伴う誹謗中傷や差別、偏見の事例から明らかなように、情報を開示すればするほど、ネット上では「感染者狩り」と称して、匿名でバッシングし、襲い掛かってくる。災害犠牲者の遺族が振り込め詐欺（特殊詐欺）などの被害に遭ったケースもあり、国民の間には、個人を特定されることへの恐怖心や不安感が日増しに強くなっていると言ってもいい。

そうした市民の心理を裏付けるような統計が公表されている。総務省が発表した平成30年版（2018年）の「情報通信白書」[43]は、オフライン（対面）やオンライン（ネット上）で知り合う人への信頼度に関する日米英独の4か国による国際比較を載せている。面白い比較だが、そこには驚きの結果が示されている。

まず「SNSで知り合う人たちのほとんどは信用できる」という質問に対し、「そう思う」「ややそう思う」などと答えるのだが、日本は「そう思う」がわずか1.6％で、「やや」を加えても、12.9％だった。「そう思う」だけで、米は27.1％、英は22.5％、独は13.4％であり、「やや」を加えると米英は70％近くに達している。これはネット上における信頼度だが、オフライン（対面）で会った相手についても同じ質問が行われている。「ほとんどの人は信頼できる」という質問だ。ここでも日本は「信頼できる」が2.8％に過ぎず、米英独が18～21％であるのに比べ極端に低くなっている。「やや」を加えても日本は33.7％で、米英独が63.7～70.4％であるのに比べれば、意識の違いは歴然としている。

「人を見たら泥棒と思え」、「出る杭は打たれる」ということわざのある国だからか、対面でもネッ

トでも、日本人は相手を信用していないという結果である。これでは、市井の人々が実名を出して新聞やテレビなどのメディアに登場し、被災者や被害者としての立場を語り、共感を得られるという思いより、偏見や差別など攻撃を受けることへの不安が強くなるのは致し方ないのかもしれない。

だからこそ、誰もが悲しみや悔しさを抱き、共感することのできる「二人称」の死に近づける報道が必要なのではないだろうか。「死」を取材することは難しい。しかし、偏見や差別、誹謗中傷を減らすことができるとすれば、それは犠牲者とその遺族らの顔が見える報道を通して、悲しみや悔しさを共感することだと思う。メディアにとって“実名忌避”の風潮を乗り越える作業でもある。

Ⅵ　おわりに

決して英米に倣えというつもりはない。ここ数年、筆者は“実名忌避”の風潮に釈然としない思いを抱き続けてきた。度重なる災害において、そして京都アニメーションが被ったような悲惨な事件でも、被災者や被害者、そしてその遺族が思いを語り、それを新聞などのメディアが報じることは、無謀で思慮がない行為なのだろうかと……。

災害時の氏名公表について日本新聞協会は2020年3月11日、武田良太・防災担当相と全国知事会、そして47都道府県知事に対し「災害発生時における被災者情報の報道発表に関する要望」と題した文書[44]を提出した。災害時の氏名公表について、国の統一基準がないため、個人情報保護に対する意識の高まりから慎重になる傾向が強まっているためだ。多くの自治体が家族や遺族の同意を原則とするようになっているが、内実は、指摘したように、ネット上でのいわれのない激しいバッシングにさらされ、氏名公表に対する社会的委縮が進んでいる結果ではないだろうか。

要望に対し神奈川県の黒岩祐治知事は同月27日、「神奈川県は今後、速やかに原則公表することにする」[45]と会見で打ち出し、「今後はこれを『神奈川モデル』として、全国知事会の危機管理・防災特別委員会の委員長として、国や全国知事会に対しても、この方向性を採用するよう働きかけて参ります」と語った。そして黒岩知事は、メディアの覚悟についても言及している。「何でもかんでも報じればよいというものではない。伝えたメディアが責任を負う」と指摘し、「遺族らに対し、県が発表したから報道したという釈明は通らない」と言い切っている。つねにメディア、そして、一人ひとりの記者が伝える意味と必要性を考え続けることであり、正論だと思う。

第73回新聞大会（日本新聞協会主催）が11月26日に神戸市内で開かれ、大会決議を採択した。決議は「前例のない危機の渦中で飛び交う不確かな情報は、人々の間に混乱や分断を招き、不当な差別や偏見をも助長している。今だからこそ信頼性の高い情報が強く求められている。大きく変容する社会の中で、新聞は正確で公正な報道を通じて、責任ある言論活動を行わなければならない」[46]と結んでいる。

コロナウイルスの感染による死の痛みや苦しみ、そして悲しみを多くの人々が共有することができれば、差別や偏見、誹謗中傷することは「恥ずべきこと」であると思い至るはずだ。感染による

国内の死者は、国内で感染が確認されて1年が経過した2021年1月15日の時点で、4,400人を上回っている。「死」を単なる数字として表し続けることなく、「死」の重さが伝わる報道、何よりも個人を主体とした報道に取り組んでもらいたいと思う。

---

[1]『読売新聞』（東京本社版）2020年11月24日朝刊、12頁
[2]『読売新聞』（同）2020年2月2日朝刊、29頁
[3]『読売新聞』（同）2020年2月8日朝刊、12頁
[4]『毎日新聞』（東京本社版）2020年2月8日朝刊、3頁
[5]「一類感染症が発生した場合における情報の公表に係る基本方針」厚生労働省ホームページ
https://www.mhlw.go.jp/content/000652973.pdf（2020年12月5日閲覧）
[6]『毎日新聞』（同）2020年2月18日朝刊、2頁
[7]『読売新聞』（同）2020年5月22日朝刊、10頁
[8]日本医療労働組合連合会（医労連）ホームページ（2020年12月5日閲覧）
http://irouren.or.jp/news/747cb64345be9c3875b24b00685616098750095f.pdf
[9]『毎日新聞』（同）2020年4月2日朝刊、27頁
[10]『朝日新聞』（東京本社版）2020年5月13日朝刊、34頁
[11]「緊急事態宣言」は5月14日に39県で解除されたのに続き、同月21日に大阪と京都など3府県で解除され、同月25日には残る5都道県で解除された。
[12]『日本経済新聞』（東京本社版）2020年5月18日朝刊、39頁
[13]4月21日に公開されてから、動画の視聴回数は12月6日現在で236万回を超している。
https://www.youtube.com/watch?v=rbNuikVDrN4 （12月6日に最終視聴）
[14]『読売新聞』（同）2020年5月10日朝刊、3頁「罵倒の横行　ウイルスより怖い傷つけ合い」と題した社説で、自制を呼びかけた。
[15]『読売新聞』（同）2020年5月22日朝刊、1頁。声明発表までの議論の詳細は『新聞研究』（No.827号、日本新聞協会）32－33頁を参照。
[16]『読売新聞』（同）2020年5月25日朝刊、2頁。『朝日新聞』（同）2020年5月25日夕刊、8頁。両氏ともNYT紙の写真を添えて掲載した。
[17]英紙「ガーディアン」の犠牲者追悼サイト
https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2020/may/28/so-much-living-to-do-stories-of-the-uks-coronavirus-victims（12月6日閲覧）
[18]日本新聞協会『新聞研究』2020年7月号、No.826、58頁
[19]朝日新聞社『Journalism』2020年7月号、No.362、小林恭子「誰にでも起きる自分ごと　顔の見える報道が伝える共感」、37頁
[20]小林恭子（2020）38頁
[21]『読売新聞』（同）1985年8月24日夕刊、4～5頁
[22]『読売新聞』（同）2020年4月5日朝刊、1頁、26頁
[23]『読売新聞』（同）2020年4月7日夕刊、11頁
[24]『読売新聞』（同）2020年4月10日朝刊、27頁
[25]『読売新聞』（同）2020年4月18日朝刊、26頁
[26]『読売新聞』（同）2020年6月23日朝刊、31頁
[27]『読売新聞』（同）2020年6月22日朝刊、1頁、10頁
[28]法務省人権擁護局作成のPDF「法務省の人権擁護機関における人権相談等の取組について」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/wg_h_3_7.pdf （12月11日閲覧）
[29]1994年の松本サリン事件などでは、メディアスクラム（集団的過熱取材）などの報道被害が多発したことを受け、現在は全国紙と地方紙を合わせ37の新聞社が自社の紙面を審査する第三者委員会を設けている。
[30]『読売新聞』（同）2020年10月27日朝刊、13頁

[31] 朝日新聞社『週刊朝日』2020年11月27日号、通巻5681号、20～22頁
[32] 高鳥修一氏は9月18日に感染確認と同時に公表し入院。10月2日に退院し、5日から公務に復帰している。
[33] 前掲『週刊朝日』、23頁
[34]『読売新聞』（同）2020年11月13日朝刊、4頁
[35]『読売新聞』（同）2020年11月14日朝刊、37頁
[36]『日本経済新聞』（同）2020年12月11日朝刊、2頁
[37]『朝日新聞』（同）2020年7月21日朝刊、29頁
[38] 中央防災会議作成「防災基本計画」最新版は2020年5月に作成された
[39]「防災基本計画」災害発生直後の被害情報の収集・連絡、47～49頁
http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf
[40]『読売新聞』（同）2019年11月4日朝刊、28頁
[41]『毎日新聞』（同）2020年8月6日朝刊、4頁
[42]『読売新聞』（同）2020年10月23日朝刊、2頁
[43] 総務省『情報通信白書』平成30年（2018年）版
https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/html/nd143210.html
[44] 日本新聞協会『新聞研究』2020年6月号、No.825、44-45頁
[45] 前掲『Journalism』42-49頁
[46]『読売新聞』（同）2020年11月27日朝刊、2頁

新型コロナウイルス感染症対策と警察権限の行使

日本大学危機管理学部　教授　金山　泰介

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　感染症対策と警察活動
Ⅲ　現行法令下での感染症対策に関する警察活動
Ⅳ　考察
Ⅴ　結論

Ⅰ　はじめに

新型コロナウイルスの感染拡大は、全世界に危機をもたらしている。その対処のため、我が国でも様々な対策がとられているが、いわゆる「夜の街」が大きな感染源であるとされたときには、警察官による接待を伴う飲食店への立入りや繁華街での呼びかけが物議を醸した[1]。

本稿では、第二次世界大戦前において警察が担っていた感染症対策が、占領下の警察制度改革で他の行政機関に移管された経緯等を明らかにした上で、現行法令下における感染症対策について警察が果たすべき役割について検討する。また、新型コロナウイルス感染症対策のように多くの行政機関が同じ目的の対策を臨時かつ応急的に推進するような場合には、行政事務の能率的な遂行の観点から、「行政事務の多目的執行」の必要性があることを提起するものである。

Ⅱ　感染症対策と警察活動

1　明治期から第二次世界大戦までの感染症対策と警察活動

日本の近代警察は、「行政警察規則（明治8年3月7日太政官達第29号）」の制定に始まる。これは、初代大警視（警視総監）川路利良が、欧州の警察制度を視察後フランスの制度に倣った警察の導入を政府に建議したことがきっかけとなったものである。すなわち警察活動を、犯罪予防等を中心とした行政警察と犯罪検挙を目的とする司法警察に分け、前者を内務省の、後者を司法省の所管とするというものであった。

行政警察規則では、次のように定めている。

第一条　行政警察ノ趣意タル人民ノ凶害ヲ予防シ安寧ヲ保全スルニアリ

（行政警察の目的は、人々を危害から守り公共の安全を維持することである。）[2]

第三条　其職務ヲ大別シテ四件トス

（その職務は大きく分けて次の4つである。）

第一　人民ノ妨害ヲ防護スル事

（人々を危害から防護すること）

第二　健康ヲ看護スル事

（（人々の）健康維持を図ること）

第三　放蕩淫逸ヲ制止スル事

（（人々の）放蕩やみだらな行為を制止すること）

第四　国法ヲ犯サントスル者ヲ隠密中ニ探索警防スル事

（法を犯そうとする者を内偵し犯行を防止すること）

第三条第二「健康ヲ看護スルコト」は、衛生警察と呼ばれ行政警察の主要な職務の一つとされており、感染症対策は「防疫」と呼ばれ重視されていた。内務省には、明治18年の設置以来警保局とは別に衛生局が置かれ、地方では警視庁には衛生部が、道府県警察部には衛生課がそれぞれ置かれていたのである。

昭和12年、保健所法[3]の制定により保健所が設置されたが、その主な任務は国民の体位向上であった。また、翌年には厚生省が設置され、衛生局は内務省から移管されたが、地方においては引き続き警察が感染症対策に当たっていた。

感染症対策における警察（官）の権限は、伝染病予防法（明治30年4月1日法律第36号）に次のとおり規定されていた。

○ 伝染病感染者（死者）等に関する、医師及び関係者の届出義務（第3、4条）
○ 伝染病感染者等の住居等の消毒の指示（第5条）
○ 感染予防のための伝染病感染者の隔離（第7条）
○ 伝染病感染者の住居等に対する交通規制及び感染の疑いのある者の隔離（第8条）
○ 伝染病感染者（死者）の移動許可（第9条）
○ 伝染病死者の埋葬の認可（第10条）
○ 伝染病予防のための家宅等への立入り（第14条）

2　第二次世界大戦後の感染症対策と警察活動

(1) 警察制度改革

昭和20年9月22日、米国国務省が発表した「降伏後に於ける米国の初期の対日方針」[4]では、「日本の非軍国主義化及び人権尊重のため司法、法律及び警察組織は可能な限り速やかに改革するべき」とされていたことから、日本政府は、警察制度審議会を設置し改革案を検討した。しかしながら、その内容は連合国総司令部の意向に沿うものではなかったことから具体化されなかった。

昭和22年3月連合国総司令部は、米国からヴァレンタイン[5]及びオランダ―[6]を長とする二つの調査団を招聘し、警察制度の調査及びその改革のための勧告作成に当たらせた。それぞれの調査結

果及び勧告等を基に、同年9月16日マッカーサー連合国総司令官から、片山哲内閣総理大臣宛ての書簡[7]で、警察制度改革に関する基本方針が示された。その主な内容は次のとおりである。

①各市町（each city and town）は、その管轄区域の治安維持の責任を負いそのための独自の警察を保有すること。その長は、民間人による委員会で任命されること。

②各都道府県にも市町と同様の委員会を設置し、各市町以外の地域を管轄する国家地方警察（national rural police）を指揮監督（operational control）する。ただし、中央政府は、国家地方警察に対する行政的権限（administrative authority）を保有する。

③中央におけるしかるべき組織として、内閣に直属する公安委員会を設け、警察官や官吏の経歴を持たない5人の委員で構成する。

④国家地方警察と市町警察との間には、指揮命令関係はあってはならない。全般的な能率向上及び相互協力を促進する通信のための技術的連絡は認められる。国家的非常事態における臨時的な措置として内閣総理大臣が各都道府県の国家地方警察を指揮することは認められるべきである。

⑤犯罪者の捜査及び検挙又は公安の維持に関係しない行政的職務は、非警察的省庁又は地方公共団体に移管すべきである。

⑤に関し、書簡は「過去における日本警察制度の拙悪な点（ill-conceived aspect）は、警察職員が犯罪者の捜査及び検挙又は公安の維持に関係しない多くの行政的職務を行ったことである。」と述べている。

また、この書簡の基となったヴァレンタイン報告では、消防、労働、建築、各種免許事務等10数件にのぼる刑事司法以外の事務について警察から他の行政機関へ移管することを勧告するとともに、衛生警察を移管する必要性について次の通り指摘した。

○警察活動は生活の各分野に干渉し、人民の保健、福祉、衛生を奇妙に恩恵主義的なる警察責任の観念の下に統制している[8]。

○大都市にあっては市当局に保険、厚生及び衛生部を設け、現在警察によって行われているが警察とは無関係なるこれ等職務を擔任すべきである。（中略）警察官は流行病を撲滅し、衛生施設を建設維持するに適しない[9]。

政府は、マッカーサー司令官の書簡を受け警察制度改革のための法案を策定し、同年12月警察法[10]（以下「旧警察法」という。）が成立した。その要点は、次のとおりである。

①市及び人口5000人以上の市街的町村は自らの警察を保持する。その他の地域の治安維持を担当するため、都道府県に国家地方警察を置くが、その運用は知事の所轄の下に置かれる都道府県公安委員会が管理し、両警察の関係は平等なものとする。

②警察を民主的に管理し、政治的中立を守るため各警察を管理する公安委員会を設置し、その委員は、職業的公務員の経歴を有しない者とする。

③警察の責務を、「国民の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の捜査、被疑者の逮捕及び公安の維持に当たること」とし、警察の活動はこの責務の範囲内に限られるべきとの観点から権限

の濫用を戒める規定を特に置いた。

④国家非常事態においては、内閣総理大臣が国家地方警察及び自治体警察の双方を統制下において秩序維持に当たることとする。

この新しい警察制度は、昭和23年3月に発足したが、警察組織の細分化による非効率[11]、小規模自治体の財政負担[12]、警察事務の性格[13]等の問題から、わずか6年で旧警察法は大幅に改正され、都道府県単位の現行警察制度に再編成されることとなった。この改正は、制度面が中心で、警察の責務については旧警察法の内容が引き継がれている。

(2) 感染症対策の推移

昭和22年、感染症対策を警察の事務から移管するため、保健所法が改正され[14]、保健所の事務に「結核、性病、伝染病その他の疾病の予防に関する事項」が加えられた。旧警察法の制定に伴い伝染病予防法は昭和23年、24年に改正され[15]、伝染病予防法に規定されていた警察の権限に関する事項は削除された。

その後、伝染病予防法は、他の複数の法律と統合する形で、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(平成10年10月2日法律第114号)（以下「感染症法」という。）に改編された。その理由は、「伝染病予防法は、強制的な予防措置が既に不要となっている感染症を法定伝染病として法律に位置づけている一方で、エボラ出血熱等の世界的に問題視されている危険な感染症が法の対象とされていないこと、感染症の予防措置に関し、感染症が発生した事後の対応に偏っていること、患者に対する行動制限に際し、人権尊重の観点からの体系的な手続保障規定が設けられていないこと等の点で、時代の要請にこたえることができないものとなっている」からである[16]。

平成18年には、病原体を用いたテロ対策[17]として、病原体の管理を強化する目的で感染症法が改正され[18]、新たに警察の権限に関する規定が置かれることとなった。その内容は次項で説明する。

平成24年には、新型インフルエンザの流行に対して総合的な対策をとるため、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年5月11日法律第31号）（以下「新型インフルエンザ等特措法」という。）が制定された[19]。本法は、病原性の高い新型インフルエンザ等の感染症が発生した場合に、国民の生命及び健康を保護し、国民生活及び経済に及ぼす影響が最小となるようにすることを目的に、国、地方公共団体、指定（地方）公共機関、事業者等の責務、新型インフルエンザ等の発生時における措置及び新型インフルエンザ等緊急事態措置等の特別の措置を定めたものである[20]。具体的には各級対策本部の設置、行動計画・業務計画の策定等体制の整備、新型インフルエンザ等感染症のまん延等の際の緊急事態宣言[21]、緊急事態宣言下での必要な措置の要請指示等が規定されている。

令和2年の新型コロナウイルス感染症対策のための改正[22]を経て、同年3月26日政府対策本部が設置、4月7日には緊急事態宣言が発せられ、外出の自粛、催し物の開催制限及び施設の使用制限の協力要請等が行われた。緊急事態宣言は、期間延長後感染状況により地域ごとに逐次解除され、5月25日に全ての地域で解除されたが、その後急速な感染拡大に見舞われたことから、令和3年1

月7日再度発せられるに至っている。この間の警察の活動については次項で説明する。

Ⅲ　現行法令下での感染症対策に関する警察活動

1　感染症法

感染症法に規定する主要な警察関係の規定は、次のとおりである。

○病原体の運搬の届出、指示（第56条の27第1、2項）
○病原体運搬車両の停止、検査等（第56条の27第5、6項）
○盗取、所在不明等の事故の届出受理（第56条の27第1、2項）
○災害等による特定病原体感染症の発生事態の通報の受理（第56条の28、29）
○病原体輸入者に対する報告の徴取（第56条の30）
○事務所、事業所への立入り検査等（第56条の31、第56条の38第2項）
○警察庁長官の厚生労働大臣に対する意見陳述（第56条の38第1項）

上記規定は、病原体を運搬する際に、移動途中の盗取、所在不明又は事故によって当該病原体等による感染症の発生及びまん延防止する必要があることから、交通の取締りや犯罪の予防を責務とし、道路交通の実態や盗難等の防止方法に通暁し、所管している警察、都道府県公安委員会が講じる措置と公衆衛生上の措置とが併せて対処することが適当であるとの理由で設けられたものである[23]。本規定は危険物の運搬にかかる他の法律[24]の規定とほぼ同じ内容のもので、危険物の運搬に当たって、安全の確保及び危険発生時における警察官の対応のため必要な事項を定めたものである。すなわち、高圧ガス、核燃料物質等と同様に病原体の運搬にかかる危険に対処することも警察の責務なのである。

2　新型インフルエンザ等特措法

新型インフルエンザ等特措法で規定する主要な警察関係の規定は、次のとおりである。

○国家公安委員会及び警察庁が指定行政機関に指定されており、新型インフルエンザ等が発生したときには、基本的対処方針に基づき新型インフルエンザ等対策を推進すること（第2条第4号、第3条第1項、第17条等）
○国家公安委員会委員長が、政府対策本部員となること（第16条第6項）
○警視総監及び道府県警察本部長が、都道府県対策本部の本部員となること（第23条）
○都道府県対策本部長は、都道府県警察に必要な措置を講ずるよう求めることができること（第24条第7項）

「必要な措置」としては、混乱に乗じて発生が予想される各種犯罪を防止するため、犯罪情報の集約に努め、広報啓発活動を推進するとともに、悪質な犯罪の取締りを徹底することなどが想定されている[25]。本規定は、警察は知事の指揮命令下にないとされていることから[26]、都道府県対策本

部長として必要な措置を要請できることを明示したものである。あくまで要請であるので法的拘束力はない。

さらに、警察の新型インフルエンザ等対策行動計画[27]には新型インフルエンザ等の国内感染期において都道府県警察が実施すべき事項として次のような点が挙げられている。

○体制整備、警察部内の感染防止対策
○国際海空港における警戒活動及び周辺の交通規制
○医療機関等に対する警戒活動及び周辺の交通規制
○患者搬送の支援
○隔離場所からの逃走事犯等感染対策に関する法令違反の取締り
○医薬品の無許可販売事犯等混乱に乗じた犯罪の取締り
○感染症対策への不満等に起因する社会的混乱が発生し、又は発生するおそれがある場合には、組織の総合力を発揮して混乱の沈静化を図ること
○施設の使用制限等を要請した場合に伴う混乱等による不測の事態の防止を図るため、管理者対策の徹底及び状況に応じた警戒活動等の実施
○臨時医療施設に対する警戒
○緊急物資の運送に対する支援

いずれも、感染症対策に伴う犯罪等の取締り及び感染症対策の円滑な実施若しくは感染症対策に伴う混乱の防止等支援業務である。

また、新型コロナウイルス感染症にかかる緊急事態宣言発令後においては、職員の感染予防等の内部的及び運転免許更新等行政的措置のほかに次の項目が通達された。

○知事部局から、知事部局が行う住民への外出自粛要請等への協力を要請された場合、警戒活動等所要の措置を通じて適切に対応すること[28]
○特措法においては、警察が行使し得る特別な権限に関する規定は設けられておらず、一般的な警察権限に関する法令の枠内での対応が原則となること[29]
○繁華街の接客を伴う飲食店等への外出自粛要請に伴う繁華街でのトラブル等防止のための警戒活動等所要の措置を適切に講じること[30]
○感染症の拡大等に伴う休業中の店舗を狙った窃盗等各種犯罪に係る抑止対策の推進[31]
○感染症対策に伴う外出自粛、学校休業等を踏まえた配偶者からの暴力事案等及び児童虐待事案への適切な対応[32]
○保健所長から新型コロナウイルス感染症の患者に係る行方不明者届がなされた場合は特異行方不明者として受理し、所要の発見活動を行うこと[33]

緊急事態宣言を受けて発出された一連の通達においては、一般的な警察権限に関する法令の枠内での対応を原則としつつ、知事部局からの要請については、警戒活動等所要の措置を通じて適切に対応することとしている。

具体的には、次のような活動が行われた。

○知事からの要請等を踏まえ、外出自粛要請に伴う繁華街等でのトラブル等の発生を防止するため、制服によるパトロールを強化し、警戒活動等の所要の措置を講じているほか、そうした活動を通じて、状況に応じ、国民に対し、外出自粛要請が出されている旨の一般的な声がけを行うなどの協力も行っている[34]。

○新型コロナウイルス感染症の影響により、営業自粛が呼び掛けられていたが、これが解除され、繁華街の活気が取り戻されつつある。こうした中、違法な客引き等の違法行為がみられることから、都道府県警察においては、風営法[35]の規制を適切に遵守させる観点から、風営法に基づき、風俗営業の店舗等に対する立入りを実施している。また、こうした立入りの実施に際し、付随して、新型コロナウイルス感染症の感染防止対策の徹底についても警察から呼び掛けを行うことや、関係する自治体と協力して、立入りが終わった後に、立入り先の事業者の同意を得られた場合には、自治体の担当職員が引き続き新型コロナウイルス感染症対策の指導等を行うこともある。いずれにしても、立入りの実施については、風営法上の必要性に基づいて行われるものであり、その判断は各都道府県警察が個別に行うものである[36]。

3　警察法

警察法第2条は、警察の責務として、「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ（後略）」と規定しており、この責務の達成するための活動のうち国民の権利・自由を制限しない活動は、個別の法律の根拠がなくとも行うことができると解されている[37]。

しかしながら、感染症が個人の生命、身体に危険を及ぼすからといって国民の権利・自由を制限しない活動であれば、警察の責務として感染症対策一般を実施できるものと解釈すべきではない。個人の生命、身体を脅かす危険は様々に存在しており、その危険の態様に応じて専門的に対応するための法制度及び組織が整備されているのであって[38]、警察が感染症対策一般を行うべきでないことは、第二次世界大戦後に警察制度改革が行われ、感染症対策を含む多くの行政事務が他の行政機関に移管された経緯（「Ⅱ 2 (1)」参照）を鑑みれば明らかである。ただし、新型インフルエンザ等特措法による政府対策本部設置時については、「Ⅳ 考察」で検討する。

4　警察官職務執行法

(1) 避難等の措置（第5条）

警察官は、「人の生命若しくは身体に危険を及ぼし、又は財産に重大な損害を及ぼす虞のある天災、事変、工作物の損壊、交通事故、危険物の爆発、狂犬、奔馬の類等の出現、極端な雑踏等危険な事態がある場合においては、」警告及び強制力も含む避難等の措置[39]をとることができる。上記例示されていない事態であっても、それが人の生命もしくは身体に危険を及ぼし、又は財産に重大な損害を及ぼすおそれがある場合は「危険な事態」として本条の対象となる[40]。感染症法における

警察の権限は、まさにこのような事態で的確な措置をとるために設けられているもので、新型コロナウイルス等病原体の運搬中の事故等は「危険な事態」に当たるのである。

本条の権限は、現実的な危険がある場合に、これに応急的に対処するために認められたものであるから、一般的又は抽象的危険があるにすぎない場合には、本条の適用はなく一般的な行政上の取締りの対象となる[41]。したがって、感染者が存在するかもしれないというような場合には「危険な事態」には当たらず、本条の権限を行使することはできないのである。

(2) 立入り要求（第6条第2項）

興行場、料飲店、駅等多数の客が来集する場所について、警察官はその公開時間中にあっては、犯罪の予防又は人の生命、身体若しくは財産に対する危害予防のため管理者等に立入りを要求することができる。その場合、管理者等は正当な理由なく拒めない。この立入り要求にあっては、具体的な危険は必要ではないとされていることから[42]、感染症対策のための立入り要求も可能と考えることもできる。しかしながら、「3 警察法」で述べたとおり、感染症対策一般について警察の責務であると解釈すべきではないことから、感染症対策を目的とした本条の立入り要求は行えないと考えるべきである。ただし、新型インフルエンザ等特措法による政府対策本部設置時については、「Ⅳ 考察」で検討する。

Ⅳ 考 察

1 行政活動の根拠規定としての新型インフルエンザ等特措法

新型インフルエンザ等特措法は、新型インフルエンザ等が発生したときに国家の危機管理として対応するため、国全体としての万全の態勢を整備し、新型インフルエンザ等の対策の強化を図るものである[43]。そのため、新型インフルエンザ等が発生したときには、指定行政機関には、基本的対処方針に基づき新型インフルエンザ等対策を推進する責務が生じることとなるほか（第2条第4号、第3条第1項、第17条）、新型インフルエンザ等緊急事態宣言が発せられた場合においては、政府対策本部長の指示に従い、新型インフルエンザ等対策を実施しなければならないのである（第33条第1項）。すなわち、本法は、新型インフルエンザ等が発生した場合には、感染症対策一般を所掌しない指定行政機関には新型インフルエンザ等対策という行政活動の根拠となる、言い換えれば、インフルエンザ等対策が当該行政機関の所掌事務となると解されるのである。

新型インフルエンザ等対策の具体的な内容は、基本的対処方針によって定められることになる。今回作成された基本的対処方針「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針[44]」をみると、警察の実施事項として明示されているのは、「混乱に乗じた各種犯罪を抑止するとともに、取締りを徹底する。」及び「行政サービスの継続」[45]であるが、政府としてまん延防止に関する措置をとることが、全般的な方針として掲げられており、国家公安委員会・警察庁を含む指定行政機関は、これらまん延防止に関する措置を実施する責任があると考えられるのである[46]。こうした措置は、

異例のものであるが新型インフルエンザ等の発生という国家的危機に際して政府の総力を挙げて対処しなければならないことから、臨時の応急的な特別措置として行うこととしたものである。

警察庁も「知事部局が行う住民への外出自粛要請等への協力を要請された場合、警戒活動等所要の措置を通じて適切に対応すること[47]」としており、特措法を根拠に新型コロナウイルス感染症対策を実施することを前提としているとみられる。

ちなみに、この措置が発動されるのは条文上「新型インフルエンザ等が発生したとき」とされているが、厚生労働大臣が発生の事実を認定し、内閣総理大臣に報告することとされている（第14条）。内閣総理大臣は、この報告を受けたときは、新型インフルエンザ等の病状の程度が既存のものと同程度以下の場合を除いて政府対策本部を設置するものとされていることから（第15条）、感染症対策一般を所掌しない各指定行政機関は、この政府対策本部設置の時点（令和2年3月26日）からこの事務が各指定行政機関の所掌となると解すべきである。また、政府対策本部が廃止された場合は（第21条）、各指定行政機関の事務は旧に復することになるのである。

したがって、既述のとおり警察の事務には感染症対策一般は含まれないものの、新型インフルエンザ等特措法によって、上記政府対策本部設置に時点で新型インフルエンザ等対策（新型コロナウイルス感染症対策）がその事務の一つとなったと解されるのである。なお、警察官が繁華街等において外出自粛要請が出されている旨の一般的な声がけなどを行ったことについて、警察庁はその根拠として警察法第2条を挙げているが[48]、新型インフルエンザ等特措法を根拠とする特別の措置であるとする方が国民にとっては分かりやすいのではないかと考える。

さらに、警察官職務執行法は、「警察法並びに他の法令の執行等の職権職務を忠実に遂行するため（第1条）」と規定されていることから、新型インフルエンザ等特措法に基づき、警察官職務執行法第6条第2項に規定する興行場、料飲店、駅等多数の客が来集する場所への立入り要求についても、新型インフルエンザ等対策（新型コロナウイルス感染症対策）に必要な場合はそれを行うことができると解される。

2　風営法等他法令に基づく権限行使と新型インフルエンザ等対策

(1) 基本的考え方

「Ⅳ 1」で述べたとおり、新型インフルエンザ等特措法に基づき政府対策本部が設置された場合には、新型インフルエンザ等対策が警察の事務となると解されるのであるが、所掌する権限全てをその目的のため行使できるものではない。問題となった風営法の立入りについても、警察は固有の事務として犯罪捜査権限を有しているのであるが、風営法第37条第4項が、「（立入り）権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」と規定しているように、立入り権限の目的外行使は、他の行政目的も含め禁じられていると解釈されている[49]。一方で、立ち入った後に現行犯その他の犯罪を現認したときは、刑事訴訟法による犯罪捜査の手続きを進めることは差し支えないと解されていることから[50]、必要に応じ風営法の目的以外の活動を行うことも可能な場合がある。

警察は、新型インフルエンザ等が発生したときには、新型インフルエンザ等対策を推進しなければならないのであるから、様々な活動の際に新型インフルエンザ等対策を国民の権利・自由を制限しない態様で実施することは許容されると考えられる。したがって、風営法に基づいて立ち入った際に感染防止対策を呼び掛けるなどの活動を行うことは可能であるし、クラスター[51]が頻発する地域等での立入りでは積極的に呼びかけ等を行うべきであると考えられる。ただし、風営法の運用解釈では、正当に営業している者に対して無用な負担をかけるようなことがあってはならないとされていることから[52]、節度をもって行う必要がある。

(2) 風営法の立入りを行う際に新型インフルエンザ等対策を考慮することについて

東京都を始め複数の都道府県新型コロナウイルス感染症対策本部長が、新型インフルエンザ等特措法第24条第7項に基づいて、それぞれの都道府県警察に対し、風営法の立入りについて要請を行った[53]。風営法第37条第2項は、「警察職員は、この法律の施行に必要な限度において、次に掲げる場所に立ち入ることができる。」と規定しており、立入りの具体的な実施に当たっては警察職員に裁量の余地が与えられている。この裁量に当たって、新型コロナウイルス感染症対策を考慮することが許されるのか否かを検討する。

検討する具体的な内容は、「風営法第36条の従業員名簿の確認等のための立入りを行う際に、クラスターが発生した地域の接待を伴う飲食店を中心に立入りの対象とすること」とする。従業員名簿を備えることは、年少者雇用の防止等の目的で風俗営業者に義務付けられているものであるが、正確な従業員名簿は、クラスターが発生した場合の迅速な対応に有益なものだからである。

通常、風俗営業所等への立入りは、各警察署がその管轄内の風俗営業所等に対し計画的に実施するもの[54]であるが、都道府県対策本部長の要請等を踏まえ、立入りの時期を変更し、特定の地域や業態を中心に立入りを実施することは、次の三つの理由から差し支えないものと考えられる。

① 立入りの時期については、一般的に立入り者の裁量に委ねられていることから[55]、立入り者の都合により変更することは許容されると考えられる。

② 新型コロナウイルス感染症対策を考慮して特定の地域や業態を中心に立入りを実施することが、「他事考慮」に当たり違法ではないのかという点については、「他事考慮」には当たらないものと考えられる。

行政処分の裁量においては、複数の裁判例で当該法制度の目的と関係のない目的や動機に基づくこと（「他事考慮」）は許されない[56]と解されているが、これら裁判例は、いずれも行政処分の対象あるいは関係者に対し、「他事考慮」の結果不当な不利益を与えたとされているものである。他方、立入りは行政処分とは異なり、行政調査の手段であり国民の権利義務等を決定することを内容とするものではないことから、正当に営業している者にとって無用な負担とならない限り、「他事考慮」により国家賠償責任が生じることはない、すなわち、他の目的を考慮したことにより不当な不利益が生じない限り、当該行政事務の執行は違法性を帯びるものではないと考えられるのである。

また、一般論としては行政調査における裁量にあっても比例原則が適用されるが[57]、検討対象と

した態様での立入りでは、その時期が新型コロナウイルス感染症対策を考慮して変更されるに止まるので、正当に営業している者への無用な負担となるものではなく、比例原則に反するものではないと考えられる。

また、警察庁も「特措法においては、警察が行使し得る特別な権限に関する規定は設けられておらず、一般的な警察権限に関する法令の枠内での対応が原則となること[58]」としており、風営法上の立入りが「一般的な警察権限」に含まれるか否かは不明ではあるが、「一般的な警察権限」行使の際に、新型コロナウイルス感染症対策を考慮することを容認しているとみられる。

③ 行政事務の能率的な遂行のための「行政事務の多目的執行」

行政官庁及びその職員には、その事務を能率的に遂行することが求められており[59]、行政活動全般において常に考慮すべきものである。したがって、行政官庁の特定の事務の執行が所管する他の事務の目的に合致又は有益である場合、当該官庁がその点を考慮して事務を執行することは、行政事務の能率的な遂行の責任を果たすものであり、「他事考慮」には当たらないというべきである。すなわち、風営法上の立入りにより従業員名簿を確認することが、同時に新型コロナウイルス感染症対策に有益である場合には、新型コロナ感染症対策を考慮して特定の地域や業態の営業所を中心に立入りを実施することは「他事考慮」には当たらず、むしろ行政の能率的な遂行という観点からは望ましい「行政事務の多目的執行」というべきものであると考える。

こうした事務の執行に関する前例として、旅館・ホテルにおける外国人宿泊者の旅券確認を挙げることができる。旅館業法第6条は、公衆衛生目的で宿泊者名簿を備え付けることを宿泊施設の営業者に義務付けているところであるが、従前は外国人宿泊者に対する旅券による人定の確認は行われていなかった。

平成15年、犯罪対策閣僚会議[60]が、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画[61]」を策定する際、外国人犯罪対策として「外国人が宿泊施設に宿泊する際の宿泊名簿への国籍及び旅券番号の正確な記載による身元確認を徹底する」と同行動計画に明記されたが[62]、厚生労働省は、「各都道府県に対し、宿泊者名簿への国籍及び旅券番号の正確な記載による外国人宿泊者の身元確認の徹底化を営業者に求めるよう要請するとともに、業界団体に対しても、各営業者に当該通知の周知徹底を図るよう依頼している。」と要請に留めたのである[63]。この理由として、報道[64]によると、厚生労働省は、法改正を求められたのであるが、「法の目的は衛生管理と最後まで拒否した。」とのことである。

ところが、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部[65]の「テロの未然防止に関する行動計画[66]」の策定に際しては、厚生労働省は、平成17年1月24日厚生労働省令第7号で旅館業法施行規則を改正するに至った。その内容は、宿泊者が日本国内に住所を有しない外国人であるときは、その国籍及び旅券番号を宿泊者名簿に記載することを義務付けるもので、その際旅券で確認することなどを各地方自治体に通知した[67]。その理由について、厚生労働省は通知の中で、「近年の諸外国におけるテロ事案の発生を受け、我が国内においてもテロ発生に対する脅威が高まってきており、不特定多数の者が利用する旅館等においてはその利用者の安全確保のための体制整備（のため）」とし

ているが、「「テロの未然防止に関する行動計画」において、厚生労働省に対し実施を求められたもの」と明記し、テロ対策の一環であることを明らかにしている。

すなわち、公衆衛生目的の法律による外国人宿泊者の旅券記載事項の名簿への記載義務付けが、同時に犯罪、テロ対策にも有益であるところから、厚生労働省令改正等が行われたのである。偶然にも今次新型コロナウイルス感染症対策では、その反対に治安目的の法律による従業員名簿の備付けが、同時に公衆衛生対策に有益であることから立入りによるその確認の強化が求められることになったのである。

なお、警察は、今回行った立入りをあくまで「風営法上の必要性に基づいて行われるもの[68]」としているが、上述のような解釈をすることにより、さらに柔軟な対応が可能になると考えられる。

Ⅴ　結　論

個人の権利や自由を制限することによって行政目的を達成する権限が付与されている警察は、その権限行使に当たってはその濫用が許されないことはもちろんのこと、行政目的を達成するための必要最小限度でなければならない[69]。また、警察は個人の生命及ぶ身体の保護をその責務とするのであるが、病原体の運搬時の事故等具体的な危険が発生した場合を除いて、感染症対策一般について所掌するものではない。(「Ⅲ 3」参照)

新型インフルエンザ等特措法は、新型インフルエンザ等の発生時に国、地方の行政機関はもちろんのこと官民の総力を挙げてその対策を推進するための法律である。警察にとっても政府対策本部が設置された場合には、新型インフルエンザ等特措法より新型インフルエンザ等対策の事務が警察の所掌となり、新型インフルエンザ等対策を推進する責務が生じるのである。(「Ⅳ 1」参照)

次に警察の行う具体的な新型インフルエンザ等対策であるが、新型インフルエンザ等特措法には、警察が行使し得る特別な権限に関する規定は設けられておらず、一般的な警察権限に関する法令の枠内での対応することなる。この場合、外出自粛の呼びかけなど国民の権利・自由を制限しない態様で実施することは許容されるが、風営法に基づく立入り等目的の異なる権限を新型インフルエンザ等対策のために実施することが問題となる。

立入り等の権限行使の要件を欠く場合には、目的外の権限行使として濫用に当たることになるが、要件を備えている場合に少なくとも立入りのように国民の権利義務等を決定することを内容としない事務を新型インフルエンザ等対策も考慮して実施することは可能であり、能率的な行政事務の遂行の観点からは望ましい行政事務の多目的執行というべきものである。(「Ⅳ 2」参照)

新型インフルエンザ等対策のように、多数の行政機関が既存の所掌事務にない新たな対策を臨時的かつ応急に推進しなければならないような場合には、新たな権限の付与や体制の増強が図られることは部分的であり、行政機関の多くは既存の所掌事務に加えて新たな対策のための事務を執行しなければならないのである。したがって、既存の所掌事務の執行が、同時に新たな対策の目的に合

致あるいは有益である場合には、それを考慮して既存の所掌事務を執行すること、すなわち「行政事務の多目的執行」は、限られた体制の下で臨時的かつ応急に行政事務を能率的に遂行するためには、必要かつ欠くべからざるものであり、これによって政府の総合力がいかんなく発揮できるものと考える。

---

[1] 当時の菅義偉官房長官が、令和2年7月20日の記者会見で「警察においては風営法に基づく立ち入りを行い、風営法上の義務の徹底を図って、併せて新型コロナウイルス感染症防止対策の徹底を呼びかける」で述べた点については、「目的を外れた適用では　コロナに風営法」と題した新聞社説（7月31日中日新聞）で批判された。また、繁華街で不要不急の外出自粛の呼びかけの際に警棒を把持していたことが、ネット上で批判されたが、これは夜間の警邏等の活動では警棒を把持すべきことが警察官警棒等使用及び取扱いに関する訓令に規定されているためである。

[2] 括弧内の現代文は、著者が作成。

[3] 昭和12年4月5日法律第42号　制定時の保健所法第1条「保健所ハ国民ノ体位ヲ向上セシムル為地方ニ於テ保健上必要ナル指導ヲ為ス所トス」

[4] UNITED STATES INITIAL POST-DEFEAT POLICY RELATING TO JAPAN SWNCC 150/4/A 21 September 1945.

[5] Lewis Joseph Valentine 元ニューヨーク市警察長官（New York City Police Commissioner）

[6] Oscar G. Olander　元ミシガン州警察長官 (Commissioner, Michigan State Police)

[7] 鮎川112～118頁及び国立国会図書館68～71頁

[8] 内務省警保局2頁

[9] 内務省警保局4頁

[10] 昭和22年12月17日法律第196号

[11] 発足当時全国で1605の自治体警察が設置された。警察制度研究会8頁

[12] 小規模自治体の財政問題は、法案審議の段階で指摘されていたが、制度発足後多くの自治体が財政負担の加重を訴えることとなった。そのため、昭和26年旧警察法が改正され、町村は住民投票 によりその町村の自治体警察を任意廃止することができることされたことから、廃止する自治体が続出し、新警察法制定直前には、自治体警察の数は402に減少した。廃止された自治体の警察事務は国家地方警察が引き継いだ。（警察制度研究会12頁）

[13] 警察事務には、国家的性格のものと地方的性格のものがあるが、自治体警察と国家地方警察と地域的管轄で分けたため、大都市警察は外交団の警備等国家的性格の事務を行うが、国は関与できず、費用も自治体が負担とされた。その反面、国家地方警察の管轄区域では、その事務は地方的であるにもかかわらず費用は国が支弁する一方、地元の自治体の議会の監督が及ばないなど、自治的要素の乏しいものであった。（警察制度研究会10頁）

[14] 保健所法を改正する法律（昭和22年9月5日法律第101号）

[15] 警察法の施行に伴う関係法律の整理に関する法律（昭和23年3月6日法律第11号）、伝染病予防法の一部を改正する法律（昭和24年5月19日法律第81号）

[16] 平成10年4月10日参議院本会議における小泉純一郎厚生大臣の提案趣旨説明

[17] 平成18年11月28日参議院厚生労働委員会における柳澤伯夫厚生労働大臣の提案趣旨説明

[18] 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等の一部を改正する法律(平成18年12月8日法律第106号)

[19] 平成24年3月16日衆議院内閣委員会における中川正春国務大臣の提案趣旨説明

「平成21年に発生しました新型インフルエンザH1N1は、病状の程度がそれほど重くならないものでありましたが、現在、東南アジア等で散発的に発生している高病原性鳥インフルエンザH5N1が変異して人から人に感染するようになった場合、多くの人命が失われるおそれがあり、社会全体の混乱も懸念

されます。

こうした状況の中で、病原性が高い新型インフルエンザや同様な危険性のある新感染症に対して、三年前の新型インフルエンザの教訓も踏まえつつ、必要な法制を整えておくことが喫緊の課題であります。

本法律案は、政府行動計画等の策定、政府対策本部の設置等の措置、さらに新型インフルエンザ等緊急事態における特別な措置を定め、もって国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることを目的とするものであります。」

[20] 新型インフルエンザ等対策委員会4頁

[21] 正式には、「新型インフルエンザ等緊急事態宣言」（第32条）

[22] 新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律（令和2年3月13日法律第4号）新型コロナウイルス感染症の、法の規定する新型インフルエンザ等への該当性に疑義があったため、新型コロナウイルス感染症を新型インフルエンザ等とみなすこととしたもの。（附則第1条の2）

[23] 厚生労働省健康局結核感染症課316～317頁

[24] 例えば、高圧ガス保安法（昭和26年6月7日法律第204号）、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和32年6月10日法律第166号）

[25] 新型インフルエンザ等対策研究会85頁

[26] 警察制度研究会261頁

[27] 国家公安委員会・警察庁新型インフルエンザ等対策行動計画　作成平成25月10月10日　改正平成31年4月1日　https://www.npa.go.jp/bureau/security/flu/index.html（令和2年10月29日参照）

[28] 新型コロナウイルス感染症に関する緊急事態における警察の対応に係る留意事項等について（通達）令和2年4月7日警察庁全局長発

[29] 同上

[30] 新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針の変更について（通達）令和2年4月11日警察庁全局長発

[31] 新型コロナウイルス感染症の拡大等に伴う各種犯罪に係る抑止対策の推進について（通達）令和2年4月20日警察庁生活安全企画課長発

[32] 新型コロナウイルス感染症対策に伴う外出自粛、学校休業等を踏まえた配偶者からの暴力事案等及び児童虐待事案への対応について（通達）令和2年5月1日警察庁少年課長発

[33] 保健所長から新型コロナウイルス感染症の患者に係る行方不明者届がなされた場合の対応上の留意事項について（通達）令和2年7月22日警察庁生活安全企画課長発

[34] 令和2年4月10日衆議院法務委員会における山川百合子委員の質問に対する太刀川功一警察庁長官官房審議官の答弁

[35] 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年7月10日法律第122号）

[36] 令和2年7月30日国家公安委員長定例記者会見における松本光弘警察庁長官の発言
https://www.npsc.go.jp/pressconf_2020/07_30.htm（令和2年10月29日参照）

[37] 警察制度研究会56頁

[38] 犯罪、事故等については警察が中心に対応するが、火事については消防が、感染症については保健所・医療機関がそれぞれ対応することが、法令によって定められている。

[39] 避難等の措置「その場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に必要な警告を発し、及び特に急を要する場合においては、危害を受ける虞のある者に対し、その場の危害を避けしめるために必要な限度でこれを引き留め、若しくは避難させ、又はその場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に対し、危険防止のため通常必要と認められる措置をとることを命じ、又は自らその措置をとることができる。」

[40] 古谷274頁

[41] 古谷271頁

[42] 大阪高判昭和52年2月7日判例時報863号120頁

[43] 新型インフルエンザ等対策委員会4頁

[44] 令和2年3月28日に新型コロナウイルス感染症対策本部決定として策定され、その後4月7日、11日、

16日、5月4日、14日、21日、25日、令和3年1月7日、13日、2月2日に変更されている。

[45] 新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針（4月7日改正）22頁、25頁

[46] 新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針（令和2年3月28日）では、まん延防止策により各地域においてクラスター等の封じ込め及び接触機会の低減を図り、感染拡大の速度を抑制する（こと）及び社会・経済機能への影響を最小限にとどめる（こと）としている。

[47] 注28参照

[48] 令和2年4月16日参議院法務委員会における真山勇一委員に対する小柳誠二警察庁長官官房審議官の答弁では、「警察法第二条に規定をいたします個人の生命や身体の保護等、警察の責務を果たすための活動」と説明している。

[49] 警察庁生活安全局長89頁「（立入りを）犯罪捜査の目的や他の行政目的のために行うことはできない。例えば、経営状態の把握のために会計帳簿や経理書類等の提出を求めたり、保健衛生上の見地から調理場の検査を行うこと等は、認められない。

[50] 田村（2009）240頁

[51] 新型インフルエンザ等の感染集団のこと。クラスター対策では迅速に感染者を特定し、その行動を明らかにする必要であることから、正確な従業員名簿は当該営業所でのクラスター対策には重要である。

[52] 警察庁生活安全局長89頁

[53] 令和2年7月22日小池東京都知事記者会見等
https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2020/07/22.html（令和2年10月31日参照）

[54] 風俗営業等事務取扱規程（平成30年3月27日兵庫県警察本部訓令第16号）等
http://www.police.pref.hyogo.lg.jp/kunrei/data/K1841016.pdf（令和2年10月31日参照）

[55] 最判昭和48年7月10日刑集27巻7号1205頁

[56] 最判昭和48年9月14日民集27巻8号925頁、最判昭和53年5月26日刑集32巻3号689頁、東京地判昭和44年7月8日行裁例集20巻7号842頁

[57] 塩野289頁、田村（2011）44頁

[58] 注28参照

[59] 国家行政組織法第1条「国の行政事務の能率的な遂行のために必要な国家行政組織を整えることを目的とする。」、中央省庁等改革基本法第2条、国家公務員法第1条、警察法第1条等　塩野（2012）55、259頁

[60] 平成前期の犯罪急増を受け、「世界一安全な国、日本」の復活を目指し、関係推進本部及び関係行政機関の緊密な連携を確保するとともに、有効適切な対策を総合的かつ積極的に推進するため設置された全閣僚を構成員とする閣僚会議。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/index.html（令和2年10月30日参照）

[61] 平成15年12月18日、国民の治安に対する不安感を解消し、犯罪の増勢に歯止めをかけ、治安の危機的状況を脱することを目標として、犯罪対策閣僚会議が決定した総合的な犯罪対策の5か年計画
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/031218keikaku.（令和2年10月30日参照）

[62] 犯罪に強い社会の実現のための行動計画「第3国境を越える脅威への対応 2不法入国・不法滞在対策等の推進（13）外国人の就労、宿泊時の身分確認の厳格化等」

[63] 平成16年6月16日第3回犯罪対策閣僚会議資料1-2「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」フォローアップ29頁
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai3/3siryou1-2.pdf（令和2年10月30日参照）

[64] 平成15年12月18日読売新聞朝刊1面「[治安再生] 第5部 犯罪に強い社会へ（1）」

[65] 平成13年に設置された国際組織犯罪等対策推進本部を平成16年8月24日に改組し、急増している国際組織犯罪等及び国民の不安が増しつつある国際テロに対して、関係行政機関の緊密な連携を確保するとともに、有効適切な対策を総合的かつ積極的に推進することを目的として設置された。内閣官房長官が対策本部長。

[66] テロ対策において何よりも重要なのは、テロが発生する前にこれを未然に防ぐことであるとの観点か

ら、平成16年12月10日策定された政府計画。
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/kettei/041210kettei.pdf（令和2年10月30日参照）

[67] 平成17年2月9日各都道府県・各政令市・各特別区衛生主管部(局)長あて厚生労働省健康局生活衛生課長通知「旅館業法施行規則の一部を改正する省令の施行に関する留意事項について」
https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb2682&dataType=1&pageNo=1（令和2年10月30日参照）

[68] 注36参照

[69] 警察法第2条第2項、警察官職務執行法第1条第2項

参考文献

鮎川国彦編（1950）『マッカーサー書簡集』日本弘報社
警察庁生活安全局長「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律等の解釈運用基準について（通達）」（令和元年12月2日）
厚生労働省健康局結核感染症課監修（2016）『詳解 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4訂版』中央法規
国民保護法制研究会編集（2009）『逐条解説 国民保護法』ぎょうせい
国会図書館デジタル化資料GHQ/SCAP文書（RG331）014.12: General Headquarters G-2, Far East Command, Jan - Dec 1947
新型インフルエンザ等対策研究会編集（2013）『逐条解説 新型インフルエンザ等対策特別措置法』中央法規
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対策の基本的対処方針」
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/taisaku_honbu.html（令和2年11月4日参照）
塩野宏（2015）『行政法Ⅰ（第6版）』有斐閣
塩野宏（2012）『行政法Ⅲ（第4版）』有斐閣
田村正博（2011）『警察行政法解説』東京法令出版
田村正博（2009）『現場警察官権限解説 第二版 上下』立花書房
内務省警保局（1947）『警察制度に関する司令部側調査報告』
古谷洋一（2014）『注釈 警察官職務執行法 四訂版』立花書房
吉田一哉（2019）『逐条解説 風営適正化法』東京法令出版

新型コロナウイルスに対する危機管理とリスクコミュニケーション

日本大学危機管理学部　教授　福田　充

Ⅰ　新型コロナ対策・初動の失敗
Ⅱ　日本型モデルは成功したのか？
Ⅲ　新型コロナウイルスと危機管理学の4機能
Ⅳ　日本の新感染症対策の不備と市民のリスク不安
Ⅴ　コロナ禍におけるリスクコミュニケーションと信頼
Ⅵ　インフォデミックをどう克服するか
Ⅶ　新型インフル等特措法と緊急事態宣言の特殊性
Ⅷ　次なる強毒性新感染症への対策のために

2019年11月、中国湖北省武漢で発生した「謎の新型肺炎」は中国国内で感染拡大し、韓国、日本など東アジアから、欧米諸国に拡大し、世界的パンデミックとして大きな人的被害をもたらした。「新型コロナウイルス（COVID-19）」と名付けられたこの新感染症は、世界規模でその社会のあり方を変えた。世界が模索する「ニュー・ノーマル」は、社会におけるさまざまな生活様式に変容をもたらした。これまで人類を襲ったペスト、天然痘、コレラ、結核などの数々の感染症危機を乗り越えてきた国際社会が、現代的社会環境、情報環境において初めて経験するレベルの感染力を持つ感染症グローバル・リスクがこの新型コロナウイルスである。この戦後最大級の新感染症である新型コロナウイルスによる世界的危機において、危機管理の側面でも多くの問題点が顕在化した。本論ではこの新型コロナウイルスに対する危機管理体制の状況と課題について考察を行う。

Ⅰ　新型コロナ対策・初動の失敗

2020年1月以降、日本に侵入した新型コロナウイルスに対して、日本政府は武漢の在留邦人救出のための専用機派遣やクルーズ船対策など個別の事案対応に追われ、新型コロナウイルス対策の大方針や戦略を構築することができなかった（福田，2020a）。また、1月下旬にはこの新型コロナウイルスを「指定感染症」に指定し、感染症法によって対処しようとしたが、この新型コロナウイルスがH5N1など新型インフルエンザのような強毒性ではないものの、感染力が極めて強いという特性を鑑みて、緊急事態宣言をもって対処できる新型インフルエンザ等対策特別措置法で対策できるように、この新型インフル等特措法を敢えて法改正するという方針を選択した。これによって、日本政府が2月から3月中旬までの1か月以上の時間を初動対応において無駄にしたことは忘

れてはならない。当初から指摘があったように、初動において指定感染症として感染症法によって対処するのではなく、最初から新型インフル等特措法によって対処していれば、こうした初動の混乱はなく、法改正のために国会での議論に費やした初動の1か月をより有効な感染症対策にあてることができたはずである（福田，2020b）。感染症法における感染症の類型の判断と、強毒性の新型インフル等特措法を適用するかどうかの判断の間に、判断ミスを誘引するような制度設計が構築されているところに現在の日本における新感染症対策の問題の根源がある。この反省をもとに、新感染症対策の法制度のあり方を今後見直さなくてはならない。

危機管理とは「最悪の事態を想定すること」であり、緊急事態宣言などの警報や宣言では「空振り三振はしても見逃し三振はするな」というのが危機管理の鉄則である（福田，2020b）。ウイルスの特性が判明しない初動であるからこそ、中国での感染拡大や死者数の発生状況を詳細に分析し、感染症インテリジェンス活動が有効に機能していれば、初動において日本においても緊急事態宣言を発出できる新型インフル等特措法で対処すべきだという結論は導き出せたはずである。中国政府の情報発表が少なく閉鎖的であった状況や、世界保健機関（WHO：World Health Organization）が初動において新型コロナウイルスを過小評価する発表を繰り返したことなどマイナス要素はあったものの、日本独自の感染症インテリジェンス活動が機能してれば、上記のような決断はできたはずである。

確かに日本ならではの制約条件がなかった訳ではない。欧米並みの非常事態宣言やロックダウン措置ではないものの、ある程度の私権の制限につながる緊急事態宣言という措置を日本で唯一持っているのが、この新型インフル等特措法である。原子力災害対策特別措置法にも原発事故対応のための緊急事態宣言が設けられているが（福田編，2012）、その私権の制限という面での意味合いは大きく異なる（福田・宮脇，2012）。その新型インフル等特措法における私権の制限に関して以前からあった批判、危惧に対して日本政府が慎重な姿勢を取らざるを得なかったという事情もある。これこそが「危機管理」という政策と文化を覆ってきた戦後日本社会における制約や禁忌というものと同一の根源を持つ根深い課題である。日本政府は初期段階から新型インフル等特措法のカードを切るのではなく、慎重な態度で感染症法からスタートし、新型インフル等特措法が改正されてもなお、緊急事態宣言を出すことを躊躇し、全国知事会からの要請や、日本医師会からの強い要請、世論調査に表れた国民からの強い要求を受けて初めて、4月に入り緊急事態宣言を発出したのである。これはリスクコミュニケーションの観点でいえば、段階的説得コミュニケーションであり、「最悪の事態を想定する」危機管理の鉄則からいえば正反対の間違った方策であると言わざるを得ない。

初動におけるもう一つの失敗は、日本政府が方針と戦略を示せなかったことである。日本政府が初動において示した「感染症拡大の防止」とそのための「国民への公衆衛生的対応への協力要請」は、施策の目的とお願いに過ぎず、危機管理上の戦略と呼べるものではない。新感染症パンデミックにおいて必要な「戦略（strategy）」とは、①中国武漢やフランスなど強い都市封鎖、ロックダ

ウンによる移動規制や社会統制を実施して短期間で収束させる「ハード管理戦略」、または、②スウェーデンのように社会統制をほとんど行わずに日常生活の中で経済活動を維持する「ソフト管理戦略」のどちらかを選択する、ということである（福田，2020b）。制約はあるものの、強毒性または感染力の強い新感染症に対して、日本はどのような戦略をとるのか、平常時において議論し、準備しておくべき課題である。ハード管理戦略でもない、ソフト管理戦略でもない、その中間を場当たり的にたどってきた日本政府の方針は、「日本型モデル」として世界から呼ばれるようになった。戦略なき日本の感染症対策は、「戦術（tactics）」の積み重ねだけでやり繰りされてきた。

この日本の危機管理における戦略の不在こそが、自然災害、原発事故、テロリズム、ミサイル、戦争紛争の安全保障、情報セキュリティなどのあらゆる危機において普遍的に発生している日本の危機管理能力の欠如に結びついていることを自覚し、改革することが必要である。それは同じく、この新型コロナウイルスという新感染症対策の危機管理においても発生したのである。

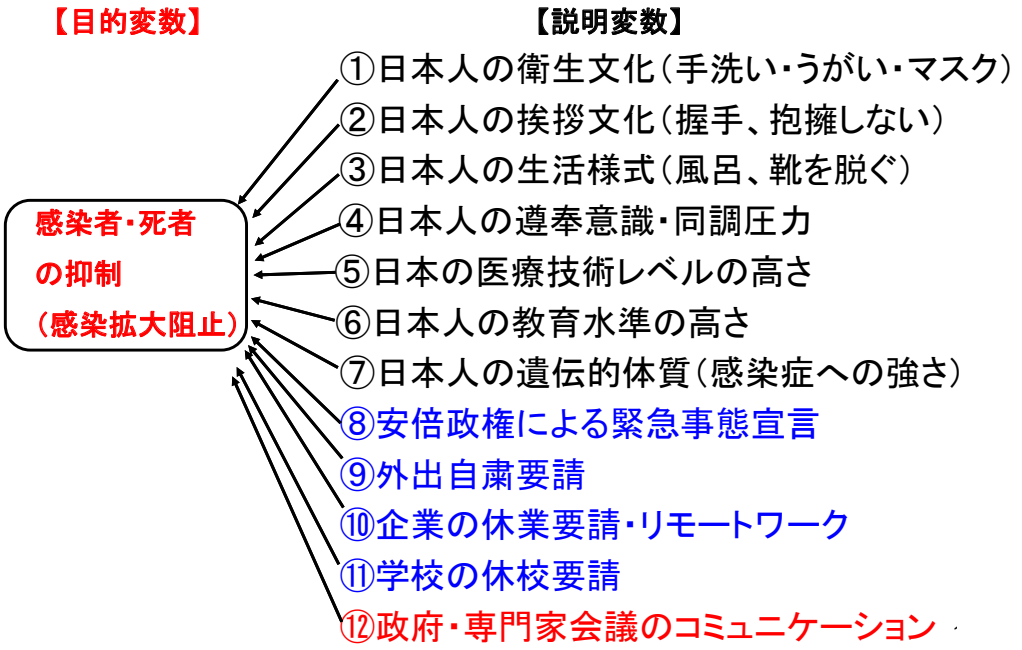
Ⅱ　日本型モデルは成功したのか？

日本政府は、新型コロナウイルス対策で当初から決して「戦略」は示さず、「戦術」の積み重ねだけで乗り切ってきた。戦術的政策の積み重ねで、段階的説得コミュニケーションを繰り返しながら、2か月以上の時間をかけて緊急事態宣言の発出まで到達した。この日本政府の手法は、危機管理の原則には反するアプローチであり、ハード管理戦略でもソフト管理戦略でもないこの中間的アプローチが、他の欧米先進諸国と比べても人口比率で死者数、重症者数が相対的に少ないという効果をもたらしているこの「日本型モデル」の検証が、社会科学にはこれから必要となる。

日本政府が実施した数々の戦術的政策以外にも、日本人の手洗い・うがい・マスクなどの公衆衛生的伝統、挨拶で握手やキス、抱擁をしない文化、もともと対人関係で社会的距離を置く文化、そして現代の日本の医療技術のレベル、教育レベル、同調圧力やお上意識の強い文化などといった多様な要因、変数が機能して、こうした日本型モデルの成功はあったとする仮説を立てることが可能である。図表1のように、新型コロナウイルスによる感染者・死者の抑制を目的変数（従属変数）として、その目的変数に影響を及ぼしたと仮定できる説明変数（独立変数）を設定し、それらの客観的数値を多国的にデータとしてそろえることができれば、重回帰分析、ロジスティクス回帰分析などの多変量解析によって今後、日本型モデルの検証が可能になる。それを検証して政策に活かすことができるのは、次の新感染症への対策となる。

説明変数には多様な要因が考えられるが、図表1のようにまず①日本人の衛生文化（手洗い・うがい・マスク）、②日本人の挨拶文化（握手・抱擁などをしない）、③日本人の生活様式（風呂の湯船につかる・屋内で靴を脱ぐなど）、④日本人の遵奉意識・同調圧力といった社会心理などの伝統文化的変数が挙げられる。これは日本人がこれまで経験してきた数々の疫病や疾病に対して、積み重ねてきた生活様式の歴史的な革新によって時間をかけてもたらされたものである。また、⑤日本

図表1　日本型モデルの検証仮説における目的変数と説明変数



の医療技術レベルや、⑥日本人の教育水準などは、日本の近代化によって構築されてきた変数である。感染症学的に⑦日本人の遺伝的体質の要因も研究されているが、これはさらなる研究の成果を待たねばならない。

日本政府が新型コロナウイルスに対して実施した戦術的施策は、⑧緊急事態宣言とそれによる、⑨外出自粛要請や、⑩事業者への休業要請や企業でのリモートワーク、⑪学校の休校要請などのセキュリティ活動としての感染防止策であり、⑫政府・専門家会議による記者会見、メディア報道対応などのリスクコミュニケーション活動である。日本政府による新型コロナウイルス対策の問題を考察するためには、こうしたセキュリティ、リスクコミュニケーションなど危機管理に関連する具体的施策について分析しなくてはならない。

Ⅲ　新型コロナウイルスと危機管理学の４機能

現在の日本の新感染症対策の基礎は、2009年から世界的に流行した新型インフルエンザ（H1N1豚インフルエンザ）の感染拡大によって構築されたものである。当時、メキシコで発生した豚インフルはアメリカに感染拡大し、世界中に広まった[1]。海外から帰国した市民によって日本にも流入したが、日本は大規模な感染拡大に至らずに収束した（清水・福田，2011）。その後、日本政府は新型インフルエンザ対策の検討を開始し、2012年には新型インフルエンザ等対策特別措置法を施行した。この新型インフル等特措法は、強毒性、高病原性であるH5N1鳥インフルエンザなどの新感染症を想定した法律であり、そのため、当時の日本においては最も市民の私権を制限

する効力を持つ緊急事態宣言を有するものであった。これが社会の大きな反対もなく成立した背景には、想定される新感染症危機が、安全保障やテロリズムといった政治的危機ではないこと、致死率の高い強毒性の新型インフル等が対象になっていることなどが背景にある。この法律に基づき、内閣官房や厚生労働省において新型インフル等に対処するための委員会、分科会、有識者会議が数多く設置された。筆者が2020年現在も委員として所属している内閣官房「新型インフルエンザ等対策有識者会議」もその一つである[2]。こうした委員会や分科会において、H5N1など強毒性の新型インフルエンザによる死者の想定を日本政府は一時期64万人としていた。当時この死者64万人という想定は、日本政府の危機管理における死者想定で最大の危機であった。日本政府による当時の南海トラフ巨大地震の最大死者想定が32万人であり、死者想定がその倍の数字であったことからも、当時の日本政府にとって新型インフル等のリスク想定が深刻な危機として認識されていたことがうかがえる（福田，2020f）。

以上のような背景と想定のもとに、日本政府は当時、新型インフル等に関して詳細な「政府行動計画」を策定し、都道府県など地方自治体にも「行動計画」の策定を義務付けた。この「政府行動計画」における新感染症への危機対応の柱は、以下の5つに要約することができる。（項目は順不同、カッコ内は筆者追加）（福田，2020f）

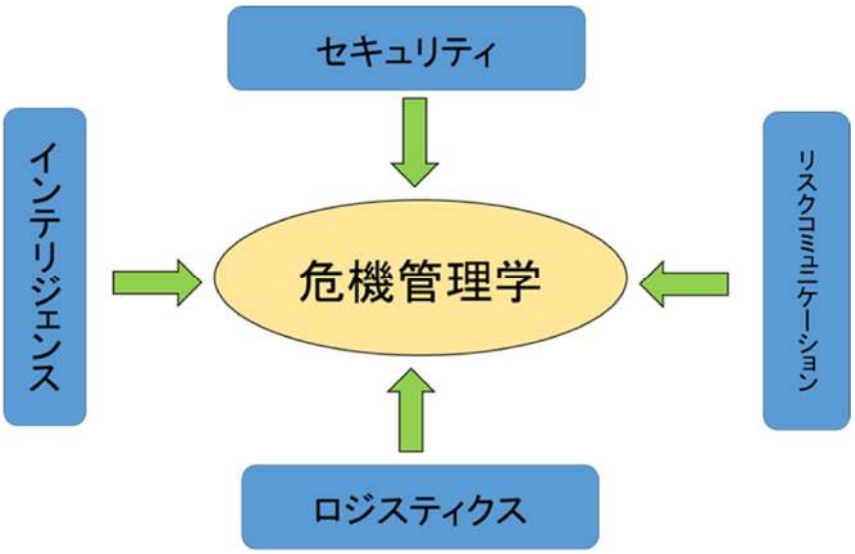
（1）外国や国内での発生状況、動向、原因の情報収集（インテリジェンス）
（2）感染症の蔓延防止に関する措置（セキュリティ）
（3）医療の提供体制の確保のための総合調整（ロジスティクス）
（4）地方自治体、指定公共機関、事業者、国民への情報提供（リスクコミュニケーション）
（5）国民生活や国民経済の安定に関する措置（セキュリティ・ロジスティクス）

この政府行動計画には、新型インフル等の新感染症への備え、いわば事前の危機管理（Risk Management）の必要項目が網羅的に示されていると評価できる。

筆者がこれまで研究し構築してきた「危機管理学」は図表2のように、①インテリジェンス（intelligence）、②セキュリティ（security）、③ロジスティクス（logistics）、④リスクコミュニケーション（risk communication）の4つの機能からなる（福田, 2020c, 2020e, 2020f）。この危機管理学の4機能が、新型インフル等の政府行動計画には網羅的に盛り込まれていることがわかる。このように、この危機管理学を構成する4機能は感染症対策だけでなく、オールハザード・アプローチ（All Hazard Approach）に基づいたあらゆる危機に対して適用可能である。

この危機管理学の4機能（①インテリジェンス、②セキュリティ、③ロジスティクス、④リスクコミュニケーション）は、地震や台風などの自然災害、原発事故や航空機事故などの大規模事故、テロリズムやミサイルなどの国民保護事案、戦争・紛争などの国際安全保障、サイバー攻撃や情報流出などの情報セキュリティにおいても、あらゆる危機に求められる機能であり、あらゆる危機に

図表2　危機管理の4機能モデル　（福田, 2020f）



適用可能なモデルであるといえる（福田, 2020f）。

政府行動計画において示されていた5つの柱は、新型コロナウイルス対策としても十分に機能し得る重要な対策の方針であったが、これらが実際の新型コロナウイルス対応において役立ったかといえば、否定的な評価をせざるを得ない。新型コロナウイルスの感染拡大によって明らかになったのは、むしろこれらの政府行動計画や、自治体の行動計画が単なる作文に過ぎず、オペレーションレベルまでの事前準備がなされていなかった実態であった。実際の新型コロナウイルス対応において、この危機管理の4機能の側面でどのような問題が発生したかを概観する。

まず、(1) 海外や国内での新感染症の発生状況や原因、動向の情報収集を行う「インテリジェンス」の面では、日本政府はその対応に失敗したと言わざるを得ない。中国の武漢で新型肺炎が発生した2019年11月から12月にかけて、日本政府の内閣官房や厚生労働省が武漢現地の情報収集や情報分析のために十分に機能したとは言い難い。中国現地には総領事館もあり、在留邦人には研究者や医療関係者、企業人もいたはずであり、そうした在留邦人からの直接的な情報収集（HUMINT）や、現地のメディア報道や公開情報（OSINT）から十分なインテリジェンス活動が実施されていれば、日本政府はもっと早い初動対応をとれたはずである（福田，2010b）。このように、インテリジェンス活動は戦争やテロリズムなど安全保障だけが対象なのではなく、新型コロナウイルスのように世界で発生する感染症リスクにも必要な機能であり、それを「感染症インテリジェンス」と呼ぶことができる。インテリジェンス活動こそが危機管理のスタートラインであり、平常時からこの活動が機能してはじめて、危機の発生に対応が可能となる。インテリジェンス活動にも新感染症をもカバーしたオールハザード・アプローチが求められる（福田，2020b）。

続いて、(2) 感染症の蔓延防止に関する措置を実施する「セキュリティ」の機能について考えたい。海外で発生した感染症の流入を阻止するためには出入国管理と検疫体制による水際対策は極

めて重要である。グローバリゼーションの時代において多くの場合、その感染症は海外から国内に入ってくることになる。早い段階で水際対策を構築することで、日本国内への感染症の流入を遅らせることが可能となる。その時間的猶予の間に国内での感染症対策を構築することができる。日本政府が初動において、この水際対策に失敗した背景には、中国の習近平氏訪日問題や東京五輪問題などの政治的理由があったが、こうした政治的配慮により国民の命に関わる危機管理の政策が影響を受けることがあってはならない。さらには国内での感染拡大防止のためのセキュリティ活動には様々な政策が含まれる。緊急事態宣言による、市民への外出自粛要請、事業者への休業要請、企業へのリモートワークの要請、学校への休校措置の要請は、国内の感染拡大を防止するための「感染症セキュリティ」のための活動である。新型インフル等特措法の範囲内で、こうした対策は緊急事態宣言のもとに実行されたが、上述した通りの環境的制約によって、4月まで時期を待たねばならなかった。緊急事態宣言は都道府県知事会や日本医師会からの強い要請を受けた形で発出できるまで多くの時間を要した。これらは「感染症セキュリティ」の活動の失敗である（福田，2020f)。

次に（3）医療の提供体制の確保のための総合調整である「ロジスティクス」の機能について考える。新型コロナウイルスの事案では、医療現場において病床、エクモ（ECMO）などの治療用機材、医療従事者の防護服やマスクなどの物資の確保の面で大きな問題が発生したが、これは医療ロジスティクス、そして「感染症ロジスティクス」の問題である。同時にこの新型コロナウイルスの事案では医療現場だけでなく、社会においても感染症対策に必要なマスク、衛生用品が店舗でも品切れとなり入手困難になるようなサプライチェーンの問題が発生した。こうしたロジスティクスの問題は、感染症危機だけでなくオールハザード・アプローチによって平常時にこそ準備と検討が必要であり、そのためには自治体や企業だけでなく、ロジスティクスやサプライチェーンの維持のための、医療機関用「業務継続計画（BCP・BCM）の構築と運用が必要である（福田，2020f)。

最後に（4）地方自治体、指定公共機関、事業者、国民への情報提供を行う「リスクコミュニケーション」の機能について考えたい。こうした危機におけるリスクコミュニケーションは新感染症だけでなく、地震や原発事故、テロ、ミサイル、戦争などあらゆる危機に関してオールハザード・アプローチで必要となる機能である。とくに新型コロナウイルスのような新しい感染症に関しては、政府や専門家がその対策のための情報や対応行動指示についてメディアを通じて記者会見等で発表し、市民ひとりひとりに対して行動変容を求めなくてはならない。市民の外出自粛要請、事業者の休業要請、学校の休校措置要請は、罰則の伴わない法的拘束力の弱い「要請」であったからこそ、こうした政府や専門家会議による「要請」という形の説得コミュニケーションが重要な役割を果たした。首相や知事が連日行った記者会見、専門家会議が行った記者会見と、それを報道したテレビや新聞、ネット系メディアなどのリスクコミュニケーションのあり方にも反省点が残った（福田，2020g)。「感染症リスクコミュニケーション」のあり方に関する研究が不可欠である。

以上のように、本来オールハザード・アプローチで適用できる危機管理学の4機能モデル（図表2）は新型コロナウイルスのような感染症対策においても有用であることが証明されたのである。

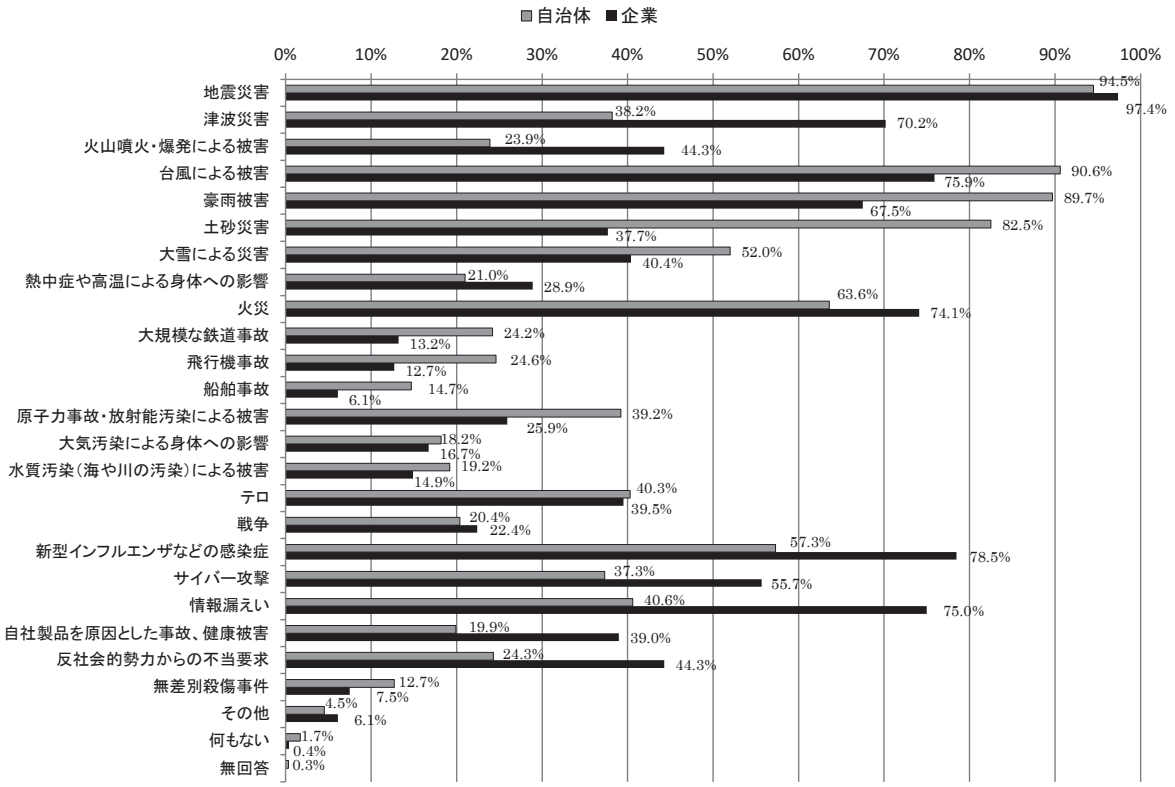
Ⅳ　日本の新感染症対策の不備と市民のリスク不安

上述したような日本における新感染症対策の不備は社会全体に発生していた。日本大学危機管理学部の研究チームが2016年に実施した全国自治体と企業に対する危機管理に関するアンケート調査の結果が図表3である（福田編，2016）[3]。

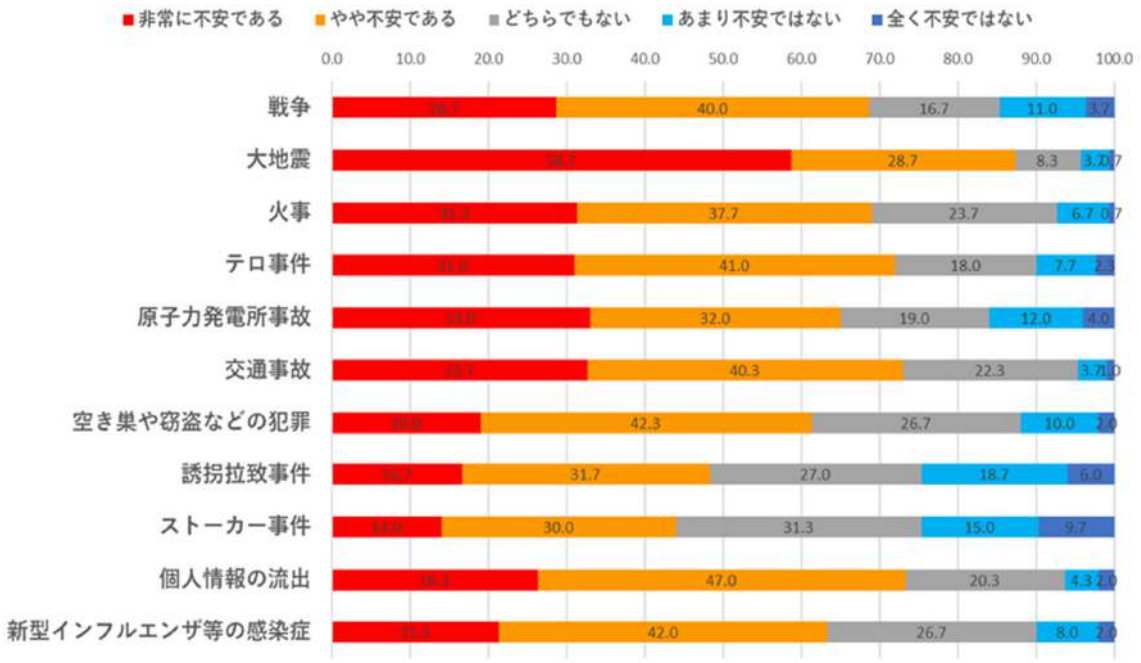
これは、日本の自治体と一部上場企業等においてどのようなリスクが想定されているかを示したグラフである。オールハザード・アプローチによって多様なリスクについての項目がある中で、2016年段階では「新型インフルエンザなどの感染症」の対策を想定している自治体は57.3%、企業は78.5%という状況であった。本調査のアンケート対象の企業が、一部上場企業等に限られていることを考慮すると、日本の企業全体でみたとき、その数値はこのデータよりもかなり低くなることが推測できる。リスク想定でさえこの状況であるとしたら、自治体も、企業も、日本社会では新型インフルエンザ等の感染症に対する危機管理の体制構築は遅れていたのである。

こうした自治体や企業におけるリスク対策の遅れは、市民のリスク意識にも大きな影響を与えうる。日本大学危機管理学部・福田充研究室が2019年に実施した、日本人のリスク不安に関する調査データを示すと図表4のような状況が明らかになった（福田，2020c）[4]。このデータをみると、

図表3　自治体と企業が想定するリスク　（福田ら，2016）



図表4　日本国民がもつリスク不安　福田（2020c）N=300



「新型インフルエンザ等の感染症」に対するリスク不安は他の地震やテロなどのハザード系リスクと比べて相対的に低い傾向があることがわかる。「非常に不安である」という数値だけを単純に比較するならば、2019年の調査段階で日本人がもっとも強いリスク不安を感じていたのは大地震（58.7%）であり、ハザード系リスクだけを挙げてみても原発事故（33%）、テロ事件（31%）などのリスクが上位を占め、新型インフルエンザ等の感染症へのリスク不安は21.3%と相対的に低かったことがわかる。福田充研究室では数年に一度の頻度でこうしたリスクに関する意識調査を実施しており、新型インフルエンザ等の感染症に関しては、リスク不安だけでなくそのリスク認知についても低い状況が続いていたのが近年の傾向である（福田，2010a）。

こうして自治体や企業の新感染症リスクへの対策が遅れていたことと同時に、市民のリスク不安、リスク認知の弱さが、日本社会全体での新感染症に対する備えや議論を遅らせた原因となったことが推測できる。

Ⅴ　コロナ禍におけるリスクコミュニケーションと信頼

2020年に入り新型コロナウイルスが感染拡大し、4月に緊急事態宣言が発出された後、市民はどのような行動をとったのだろうか。リスクコミュニケーションに焦点をあてて考えるとき、重要な行動となるのは、市民がどのようなメディアから新型コロナウイルスに関する情報を得たか、その情報探索行動（information seeking action）である。日本大学危機管理学部・福田充研究室が実施した東京都民調査の結果をみると、図表5のように都民は新型コロナウイルスに関する情報を

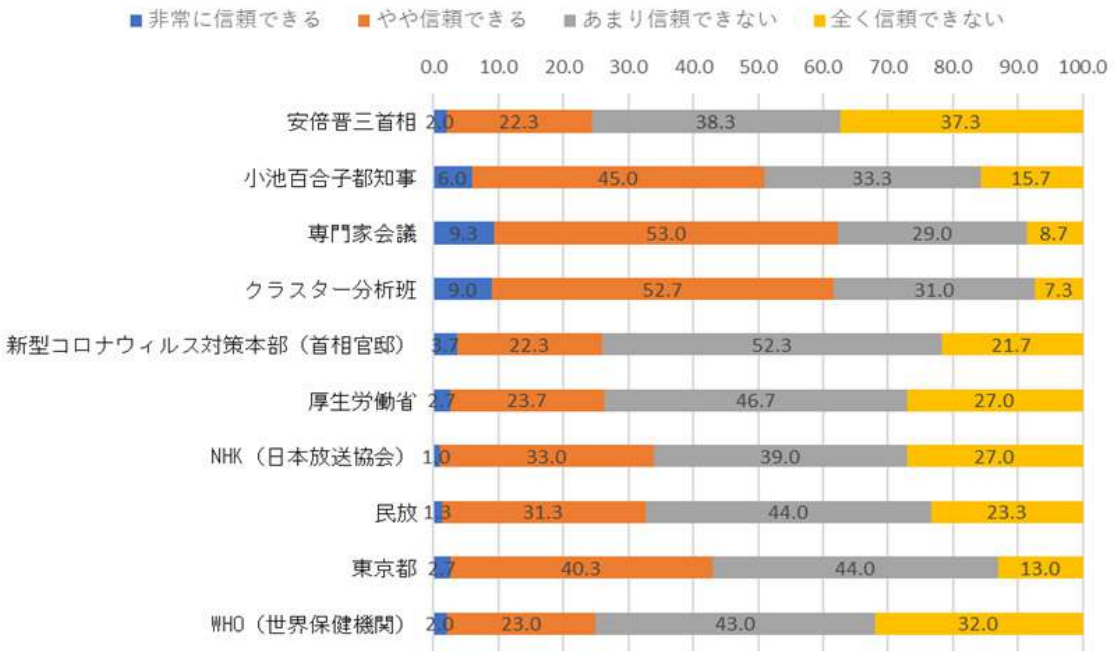
図表5　新型コロナウイルス関連のメディア情報利用（福田,2020g）N=300

メディアから得たことがわかる（福田，2020g）[5]。

現代の多様化したメディア環境においても、新型コロナウイルスに関して「よく利用」されたメディアはテレビニュース（38.3%）、ウェブサイト（26.7%）、新聞（19.3%）、ワイドショー（15.3%）であることがわかる。ウェブサイトの利用は比較的多いが、TwitterやFacebookなどのSNSやYouTubeなどの動画投稿サイトよりも、未だにテレビニュースやワイドショー、新聞などの従来のマスメディアの方が利用されていることがわかる。こうした危機においては、新しいメディアよりも従来のマスメディアの方がより利用される傾向があることは、これまでの自然災害等の危機においても検証されている（福田編，2012）。実際、首相や大臣による記者会見や、専門家会議による記者会見はテレビニュースやワイドショーで連日報道され、メディアスクラム（集中的過熱報道）の状況も発生した。危機においてはこうしたジャーナリズムがリスクコミュニケーション機能において果たす役割は極めて高い（福田，2020g）。

リスクコミュニケーションにおいて、重要な要素となるのが発信源に対する信頼である。市民が自ら対応行動をとろうと決断するとき、また自ら行動変容を決断するとき、そのリスクコミュニケーションの発信源に対する信頼感が大きく作用することが明らかになっている。当然、発信源に対する信頼度が高いほど危機への対応行動は引き起こされる（福田，2010a）。新型コロナウイルスについて都民が様々なアクターをどの程度信頼しているかを示したのが図表6である。このデータをみると、首相から都知事、首相官邸、厚労省、WHOにいたるまで「非常に信頼できる」という回答は極めて低いことがわかる。こうした公的アクターが危機において信頼を得られていない状況は、深刻な事態をもたらしうる。一方で、「非常に信頼できる」と「やや信頼できる」という割合を足した数値でみたとき、もっとも信頼度が高いのは「専門家会議」の62.3%、続いて「クラスター分析班」の61.7%であった。このように、感染症危機において、感染症の専門家が市民から

図表6　新型コロナウイルスに関するアクターへの信頼度（福田,2020g）N=300



の信頼を獲得することによって、公衆衛生的に望ましい対応行動である、3密を避けること、ソーシャル・ディスタンスをとること、手洗い・マスクの励行など、重要な行動変容がリスクコミュニケーションによって促進されたと推測でき、かつこうしたデータがそのことを示唆している。

その結果、東京都民は日本政府が実施した新型コロナウイルスに対する感染防止策に対してどのような評価を行っているかを示したのが図表7である。これをみると、2020年4月に発出された緊急事態宣言を「非常に評価する」都民が46.3%、「やや評価する」都民が14.3%、外出自粛要請を「非常に評価する」都民が36%、「やや評価する」都民が45.7%と、「非常に評価する」と「やや評価する」の両方の回答を足し合わせた数値で見ると、2020年4月の緊急事態宣言は約7割の都民が、外出自粛要請は約8割の都民が評価していることがわかる。

一方で、店舗運営自粛要請については「非常に評価する」が23%、「やや評価する」が48%であり、学校運営の自粛要請に対しては「非常に評価する」が22.3%、「やや評価する」が42.7%という結果となった。この2つは「非常に評価する」という割合は2割台と低いが、「やや評価する」割合が4割台と高い傾向が見られた。

これらの数値をみたとき、新型コロナウイルスの感染防止策に対して、第1回目の緊急事態宣言が解除された後の2020年7月の段階では、東京都民は概ね評価していることがわかる。このように感染防止策に対しては評価を示しながらも、政府や東京都に対する信頼度は低い傾向にあるという状況が明らかとなった。

図表7　日本政府のコロナ対策に対する東京都民の評価　　N=300

Ⅵ　インフォデミックをどう克服するか

また、今回の新型コロナウイルスにおいてリスクコミュニケーションの問題として検討が必要な課題として、インフォデミック（infodemic）の問題がある。こうした新型コロナウイルスのような新しい感染症危機は、①未知のリスクであること、②高度な科学的知識を必要とすることから、高度なリスクリテラシーが求められ、何が正しい情報で、何が間違った情報であるか、それを市民が判断することが困難な状況が発生する（福田，2010a）。危機における情報のパンデミック状況をインフォデミックと呼ぶ。

新型コロナウイルス感染拡大の当初からさまざまな情報がメディアで報道されたが、「レムデシビルが有効である」「BCG接種に効果がある」「日本人はすでに集団免疫を持っている」といった言説は、未だ科学的には検証されていない憶測、仮説に過ぎない。大阪府の吉村洋文知事が新型コロナウイルスに「イソジン」が効果的であると記者会見で発表したことも、同様の現象であり社会に混乱をもたらした。この口の中を殺菌する効果しかない「イソジン」を飲めばよいというデマは、東日本大震災によって引き起こされた福島第一原発事故の際にも発生した（福田編，2012）。当時、放射性物質による体内被曝を免れるためのヨウ素剤の含有量を誤解している市民の間で、このデマはSNSやチェーンメールを通じて多く拡散された。

さらには、「お湯を飲むと効果的である」「トイレットペーパーがなくなる」といった全く根拠のないデマも、SNSを通じて瞬時に拡散された。こうして日本全国でトイレットペーパーが瞬く間にスーパーやコンビニエンスストアから消えたのは、1973年にも発生したトイレットペーパー買い占め騒動や豊川信金取付騒動などでも発生した社会心理学的パニック現象であり、全く根拠のな

いデマでもそれを市民が信じて実行すればその通りの現実が現れる「予言の自己成就」現象の類である。1973年当時にはオイルショックとそれによる経済不況という社会不安が背景になっていたが、今回も同様に、新型コロナウイルス感染拡大という危機、社会不安がその背景にある。こうした危機において発生しやすいデマ、流言は時代を超えて、形を変えながら新しいメディアであるインターネットやSNSを通じて拡散する。

こうしたデマや流言によるインフォデミックの問題は、フェイクニュースとポストトゥルースの問題とも根底でつながっている。社会的危機において、何が正しく、何が間違っているか情報を仕分けして読み解くメディアリテラシー、リスクリテラシーが、グローバル・リスク時代の現代人に強く求められている。同時に、新型コロナウイルスのような新しい危機において、様々な情報の中からテレビや新聞といった従来のマスメディアから、SNSや動画サイトといった新しいメディアにおいて集合知が形成され、その中で市民の議論が発生し、政策のための合意形成に結びつけられるというプロセスが、民主主義における理想的なリスクコミュニケーションの形である（福田，2020b）。

間違った情報によって踊らされることなく、平常時から危機に備えて様々な生活用品を備蓄する「スマート備蓄」を実行し、危機事態においてはデマやフェイクニュースによるインフォデミックに扇動されることのないリスクリテラシーを身につけ、危機の復旧復興段階においては「エシカル消費」によって被災地や被災者を支援する「スマート消費」のライフスタイルの構築と社会教育が必要であり（福田編，2012）、これも危機におけるリスクコミュニケーションの実践のひとつである。

Ⅶ　新型インフル等特措法と緊急事態宣言の特殊性

危機事態においても法律に基づいて政策を実行するのが法治主義国家の理念である。先述したように、新型コロナウイルス対策の初動が混乱した要因のひとつは、日本政府が新型コロナウイルスを「指定感染症」として「感染症法」で対処したことである。その結果、2012年以降これまで8年をかけて準備してきた新型インフル等特措法にもとづく対策スキームはそのまま使うことができなくなった（福田，2020b）。政府による初動の判断のミスがその後の対策のあり方を歪めたのである。政府が、専門家会議を新型インフル等特措法と関係なく、アドホックに設置したこともこの初動のミスに起因している（福田，2020b）

この新型コロナウイルスのパンデミックによって、新型インフル等対策特措法の問題点が明らかになった。この新型インフル等対策特措法が適用される感染症の特徴や条件に関する表現が曖昧であったこと、また、強毒性で高病原性の新型インフルエンザ等が対象とされていたため、今回の新型コロナウイルスのような「中程度脅威」に対してどのように対応すべきかが対応困難な制度であったことが挙げられる（福田，2020b）。また、この特措法による緊急事態宣言の特徴は、首相がこの宣言を発出する際にどの都道府県に発出するか、またその期間についても指示されるもの

の、具体的なオペレーションレベルの施策について市民への外出自粛要請や、事業者への休業要請、学校への休校措置要請などについては各都道府県が決定し知事が発出する手続きをとるという点である。

オールハザード・アプローチで危機管理を考えるとき、地震や台風などの自然災害の局面では災害対策基本法に基づいて市町村の自治体レベルから災害対策本部が立ち上がるボトムアップ方式がとられる（福田編，2012）。それに対してテロやミサイルに対応する国民保護法や、戦争や武力攻撃事態に関する安全保障法制は、政府から自治体に対してトップダウン方式の指揮命令系統が立ち上がることになる（福田，2010b）。この両者と比べると、新感染症はトップダウンとボトムアップの両面を兼ね備えた指揮命令系統が構築されていることがわかる。その結果、政府と都道府県の間で役割分担、権限の不明確さが浮き彫りとなり、今回の対応の混乱が発生したと考えられる（福田，2020f）。新型インフルエンザ等に関して、政府が策定を指示していた「都道府県行動計画」はオペレーションレベルの具体的施策や準備の内実のない作文に過ぎなかったことも今回判明した通りである。

新型コロナウイルスのパンデミックの特徴は、国境を越えたグローバル・リスクであるという点と同時に、国内においても地域を問わず全国に感染拡大するという点である。さらには感染拡大の状況は地域によって差が発生するという特徴もある。都道府県単位で独立した政策が有効に機能する側面と、そうではない側面の両方があり、東京や大阪などの大都市圏においては隣接県との広域的連携と対策の協調が求められる。それゆえに政府からのトップダウンのベクトルと、都道府県など自治体レベルからのボトムアップのベクトルと、その相互作用と緊密な連携が必要になるのが、この新感染症パンデミックの危機管理の重要な特徴であるといえる。こうした危機の特徴を踏まえた上で、これから新型インフル等対策特措法の改正も視野に入れた対応が求められる。

Ⅷ　次なる強毒性新感染症への対策のために

新型コロナウイルス対策は、2021年に入り、治療薬やワクチンが供給される段階で、国民、市民へのワクチン接種という戦後最大のオペレーションのロジスティクス展開の段階に入ることになる。その前に、ワクチンの接種は自主的な希望者のみの接種となるのか、幅広く国民市民全体に接種が要請されるのか、議論されなくてはならない。また、徐々に供給の始まったワクチンを日本のどの地域から接種を開始するのか、またどのような人から接種を開始するのか、医療従事者が最初であることは当然としても、高齢者、基礎疾患保持者、中年期成人、若年層、幼年層などどの年齢層から接種するのか、国民的な議論を実施して合意形成されなくてはならない。これこそが民主主義的なリスクコミュニケーションの過程であり、命の優先順位を決めるリスクコミュニケーションとなる。また、そのワクチン接種はどこで実施されるか、病院でも保健所でもなく医療行為に負担をかけないロジスティクスが構築されなくてはならない。このリスクコミュニケーションと、ロジ

スティクスの構築には時間がかかるため、本来は平常時に議論し、準備されるべき問題である。新型コロナウイルスとの戦いは長期戦を強いられることになるだろう。

そして同時に、今後も数十年に一度大規模に、または数年に一度小規模に、周期的に新しい感染症が世界を襲うことが予想される。次なる新しい強毒性の新感染症への備えを始めることを忘れてはならない。そのために新型コロナウイルスの反省点を活かさねばならない。法制度の改革としては、まず短期的には新型インフル等対策特措法の問題点について法改正することで改善することが必要である。現在の危機管理関連の法制度は、原発事故もテロ対策も新感染症も、特措法の増築の繰り返しによってできた違法建築のような状況である。こうした状況を踏まえれば、さらに中長期的には新型インフル等特措法を解消して、新感染症への対処も組み込んだ感染症基本法のような体系的な基本法を整備することもひとつの選択肢となる。さらに長期的には、強毒性新感染症への対処として必要となる私権の制限を可能にする日本国憲法の改正も視野に入れた検討を始めなくてはならない。当然、危機管理の法制度には、人権と自由とのバランスが十分に考慮されなくてはならない。

また、新型コロナウイルスのような新しい感染症に対しては、今後も常に答えのない不明確な事態が発生し、社会不安や混乱をもたらすことにつながる。こうした未知のリスクに対する「集合知」が生成する場としてのメディア、ジャーナリズムというプラットフォームが健全に機能しなくてはならない。新感染症に対する社会の議論によって合意形成する過程こそが民主主義におけるリスクコミュニケーションの実践である。こうしたリスクコミュニケーションの実践により、市民のリスクリテラシーが向上することが、危機管理における一番の課題であるともいえるだろう。

参考文献

福田充（2020a）「新型コロナウイルスと向き合うための『危機管理の鉄則』」,『iRONNA』, 2020年2月3日付記事. https://ironna.jp/article/14262 （2020年12月1日確認）

福田充（2020b）「新型肺炎、緊急事態宣言を恐れるな」『Voice』, PHP, 2020年5月号, pp.60-69.

福田充（2020c）「危機管理学におけるオールハザード・アプローチの理念」『危機管理学研究』, 日本大学危機管理学部危機管理学研究所, 第4号, pp.4-17.

福田充（2020d）「自治体リスク・コミュニケーションの原則と課題～新型コロナウイルスを事例に」『ガバナンス』, ぎょうせい, 2020年5月号, pp.42-44.

福田充（2020e）「コロナ禍で明らかになった自治体危機管理の課題と展望（上）～リスク・マネジメントにおける危機管理4機能の構築」『ガバナンス』, ぎょうせい, 2020年7月号, pp.118-120.

福田充（2020f）「新型コロナウイルスにおけるリスク・コミュニケーションの課題」『治安フォーラム』, 立花書房, 第26巻, 8号, pp.47-57.

福田充（2020g）「アフター・コロナのグローバル・ジャーナリズム～新型コロナウイルスをめぐるテレビのリスクコミュニケーション機能について」,『海外調査情報』, 日本民間放送連盟研究所, Vol.25, pp.1-7.

福田充（2020h）「新型コロナウイルスと危機管理～リスク・コミュニケーションの観点から」,『月刊グローバル経営』, 一般社団法人日本在外企業協会, 2020年10月号, pp.10-11.

福田充（2017）「オールハザードに対応する『危機管理学』」,『総合危機管理』, 総合危機管理学会, No.1, pp.29-44.

福田充（2017）「大震災におけるリスク・コミュニケーション」,『治安フォーラム』, 立花書房, 第23巻,

11月号，pp.32-40.
福田充（2014）「ソーシャル・メディアの政治コミュニケーションと社会変動」,『治安フォーラム』，立花書房，第20巻，11号，pp.28-36.
福田充（2012）「マスメディアのリスク情報とオーディエンスの受容」，中谷内一也編『リスクの社会心理学』，有斐閣, pp.155-172.
福田充（2011）「アメリカのパブリック・ディプロマシー2.0戦略～テロ対策とインテリジェンスとの関連性」,『国際情勢』,（社）国際情勢研究会紀要, No.81, pp.381-396.
福田充（2010a）『リスク・コミュニケーションとメディア～社会調査論的アプローチ』,北樹出版.
福田充（2010b）『テロとインテリジェンス～覇権国家アメリカのジレンマ』，慶應義塾大学出版会.
福田充（2008）「危機管理に関する広報とメディア戦略～テロリズムや自然災害等におけるリスク・コミュニケーション」『月刊広報』2008年8月号，日本広報協会, pp.22-25.
福田充（2008）「リスク社会における現代人の犯罪不安意識　～テロリズムを中心とした犯罪へのリスク・コミュニケーション的アプローチ」『警察政策』，2008年，第10巻, pp.209-228.
福田充（2004）「社会安全・危機管理に対する意識と社会教育・マスコミ報道に関する調査研究～リスク・コミュニケーションの視点からの一考察」『平成14年度研究助成報告書』, 2004,財団法人社会安全研究財団, pp49-98.
福田充編（2016）『危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究』，平成27年度日本大学理事長特別研究報告書.
福田充編（2012）『大震災とメディア～東日本大震災の教訓』,北樹出版.
福田充・宮脇健（2013）『福島第一原子力発電所事故に対する原発周辺住民の意識に関する実証研究』日本大学法学部・福田充研究室報告書.
Mitsuru Fukuda, Osamu Hiroi (2000), 'The Debris Flow in Hachimantai 1997 and Dissemination of Disaster Information.' "*Review of Media, Information and Society*," Vol.5, ISICS-The University of Tokyo, pp.71-96.
清水美香・福田充（2011）「リスクコミュニケーションの鍵」，アジア感染症ガバナンス研究会編（2011）『アジアにおける感染症ガバナンス～パンデミック対策を入り口とした再興・新興感染症までの備え』，笹川平和財団報告書，pp.23-30.

---

[1] H1N1豚インフルエンザが感染拡大した2009年当時、筆者はコロンビア大学戦争と平和研究所客員研究員としてニューヨークに赴任中であり、アメリカ国内での豚インフル感染拡大を経験した。その際、コロンビア大学病院・医学部へのヒアリング調査などを通して、アメリカの新感染症対策、感染症危機管理の実態について研究を実施した。それらの成果の一部についてはアジア感染症ガバナンス研究会編（2011）『アジアにおける感染症ガバナンス～パンデミック対策を入り口とした再興・新興感染症までの備え』（笹川平和財団報告書）を参照のこと。そのH1N1豚インフルエンザの世界的流行とその日本への感染流入の経験が、その後の新型インフルエンザ等対策特別措置法の成立に結実している。

[2] 筆者も内閣官房・新型インフルエンザ等対策有識者会議の委員をはじめ、内閣官房や厚生労働省の新型インフルエンザ等感染症に対する各種委員会、分科会の委員としてこれまで感染症対策の危機管理政策の構築に関わってきた。こうした内閣官房をはじめ厚生労働省等で構築されてきた日本政府の新型インフルエンザ等に関する対策では、当時、死者64万人と想定された強毒性、高病原性のH5N1型のような新型インフルエンザのパンデミックが対象となっていた。そのため、そうした強毒性、高病原性の特徴とは異なる新型コロナウイルスをどう対応するか、「中程度脅威」の新感染症に対するシミュレーション、シナリオの構築が見落とされていたということも反省点のひとつである（福田，2020b）。

[3] このアンケート調査は、日本大学理事長特別研究の助成による共同研究「危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究」において助成研究グループによって実施されたものである。本調査の詳細については、福田充編（2016）『危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究』（平成27年度日本大学理事長特別研究報告書）を参照のこと。日本全国の都道府県・市町村

の自治体を対象にした郵送調査法によるアンケート調査と、一部上場企業などを対象とした郵送調査法によるアンケート調査を実施した。

[4] 日本大学危機管理学部福田充研究室によるアンケート調査は、18歳以上の日本全国在住の男女300人を対象に2019年7月に実施された。標本抽出方法は社会調査会社のアンケートモニターを利用した多段層化抽出法で、調査実施方法はインターネット・オンライン調査である。

[5] 日本大学危機管理学部福田充研究室によるアンケート調査は、18歳以上の東京在住の男女300人を対象に2020年7月に実施された。標本抽出法は社会調査会社のアンケートモニターを利用した多段層化抽出法で、調査実施方法はインターネット・オンライン調査である。今回使用したデータはその調査の一部である。新型コロナウイルス感染拡大中の現在、アンケート調査など社会調査も訪問留置調査や配票調査が困難な状況があり、そのため学術研究の分野においてもインターネット・オンライン調査などの調査方法が主流となりつつある。

BCPとしてのテレワークの考察
―ITの視点から見た新型コロナウイルス対策としてのテレワーク―

日本大学危機管理学部　教授　美濃輪　正行

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　テレワークに関するシステムの要件
Ⅲ　システム環境のインフラ
Ⅳ　コミュニケーション
Ⅴ　個別のアプリケーション処理
Ⅵ　終わりに

Ⅰ　はじめに

コロナ禍において注目を集めるテレワークとは当初、場所や時間にとらわれない柔軟な働き方を意味していた[1]。国内のテレワークの起源は1980年代に遡る。NECは1984年に通勤負担を軽減することを目的として三鷹にサテライトオフィスを設けて本社と同等の設備を提供した[2]。昨今は在宅勤務が可能であることを考えると、その目的や状況はいささか異なる。1990年代にはインターネットが急速に個人宅まで普及、PCの性能とコストパフォーマンスの向上、業務の電子化が進むことによって、テレワークの利便性は向上し、企業にとって戦略的な位置付けになりつつある。

一方、2020年3月にWHOが新型コロナウイルスの世界的なパンデミックの状況であることを宣言したが[3]、テレワークがパンデミックへの有効な対抗策であることは言をまたない。2020年4月7日に地域限定で発令された緊急事態宣言においても、感染症対策本部は出勤者を7割減らすことを要請した[4]。

元来テレワークは様々な状況においても勤務を可能とする機能を提供するものであり、従業員の労働条件の緩和や勤務場所の制約の解消を意図するものであった。よって、パンデミック発生時のBCPの一策としても適用可能である。2009年に新型インフルエンザが流行した。中小企業庁は、同年BCP策定時の資料として「新型インフルエンザA（H1N1）対策のための事業継続計画」[5]を公開したが、その中で在宅勤務が取り上げられ、総務省が2010年に発表した「テレワークの動向と生産性に関する調査研究報告書」では、テレワークの目的をパンデミックに対するBCPの一環とする複数の企業が紹介されている[6]。今回のコロナ禍により、BCPとしてのテレワークは計画段階から一歩踏み出して、実用段階に入ったといえる。

今後の状況如何では、テレワークの勤務形態の必要性も増して、その適用期間が長期化することも予想される。採否の自由度があった従前の状況とは異なる。本稿は、主に情報技術(以下ITと略

記)の観点からテレワーク適用の代表的な問題を取り上げて、適切な対処について考察する。

Ⅱ　テレワークに関するシステムの要件

ITサービスの視点で考えると、新型コロナの災禍の影響については、人的な被害はあるが、情報機器を設置している事業所、情報システムセンター等の情報機器の損壊はない点は特徴的である。自然災害やテロとは一線を画する状況であり、これらの他の災禍に対するBCPの概念[7]とは異なる。従来のBCPの発想は、情報システムの物理構成の損壊をいかに克服するかに重点が置かれてきたが、コロナ禍のBCPは異なる特性を持つ[8]。生命や健康に関する人的な被害は一次的被害とすれば、予防のために人の活動が制限されることによって二次的な被害が発生する。これを克服することがコロナ禍におけるBCPの目的の一つである。

2020年4月7日に内閣府より緊急事態宣言が発出された際には、一部の企業は通常業務をテレワークに移行した。その採用の割合は、総務省が2020年7、8月に企業に対して行った「テレワークセキュリティに係る実態調査」[9]によれば、「従前から導入」が6.6%、「コロナ対策のために導入」が22.3%、「今後導入予定」が8.4%、「導入していない・導入予定もない」が62.7%となっている。コロナ禍対応としてのテレワークでは、企業の管理者が実現性と必要性を勘案してテレワークに移行する業務システムを選択、テレワークのためのシステム化対応を行うことが前提となる。本稿では、テレワークのITサービス要件を「①システム環境のインフラ」「②人的コミュニケーション」「③個別のアプリケーション処理」に分類して課題と対応状況を考察する。

①は、在宅勤務または自宅周辺のサテライトオフィスの様な場所での勤務を前提とする業務を可能とするシステムのインフラ環境である。業務サービスの利用者にとっては、テレワーク環境で提供されるアプリケーションの機能や操作性に影響する。ITサービスの提供者にとっては、インフラの設計、及びシステムの管理・運用に影響する。

②は、ITサービスを介したコミュニケーションに関するものである。従来対面であった活動は、Web会議システムや電話等の直接的な同期型のコミュニケーション、またはメールや動画配信等による非同期型のコミュニケーションと置き換わる。対面で行われてきた活動としては、組織内の会議、社員研修等が共通の業務として挙げられる。会社の業態によっては、販売に関する提案や訪問、店頭での商品説明等の営業活動、教育サービス、医療サービス等の身体の接触を伴うものも含まれる。テレワーク環境のコミュニケーションは特に課題が多い分野である。

③は、パンデミック状況のテレワーク環境下において、従前の業務サービスで問題となるアプリケーション処理または業務手続きである。例としては、事業所に保管され紙媒体しかない未デジタル化データの処理、捺印が求められる処理、企業の規則によってデータの扱いが事業所内に限定される業務等が挙げられる。組織全体の運用を考えると、テレワークの影響は、従業員の勤務管理、人事評価にも及ぶ。

危機管理において、危機への対応は「回避」「緩和」「転嫁」「受容」に分類される[10]。テレワークをパンデミックへのBCPの一要素として捉えると、他の災禍と同様に、対象となる業務を選択して、どのレベルまで対処するかを十分検討する必要がある。転嫁の策として持続化給付金の受け取り、受容の策としては休業とすれば、テレワークは緩和及び回避の策である。企業は、複数の条件を考慮して、自組織に適した危機対応の判断が求められる。次章以降で、パンデミックへのBCPとしてテレワークを捉えて、①～③の具体的な問題と対応について考察していく。

Ⅲ　システム環境のインフラ

テレワークの前提となるシステムは、事業所等に設置された業務システムのサーバー構成、個人が業務で使用するクライアント、そのクライアントを業務システムに接続するためのネットワークで構成される。クライアントには、PCやタブレット、スマートフォンが挙げられる。ネットワークはインターネットを前提とするが、業務システムの構成やクラウドサービスの利用有無によって変わってくる。

1　テレワーク用クライアント

日本スマートフォンセキュリティ協会が令和2年5月に公開した「テレワーク状況とセキュリティに関するアンケート調査レポート」[11]によると、テレワーク用に利用されるクライアントとしてはPCの割合が最も高い。本稿ではPCの利用を前提に考察する。

PCは業務システムの操作やデータ編集を可能とするものであり、テレワークで重要なツールである。アプリケーションの稼働環境をPCのローカル環境ではなく、ブラウザを介したネットワーク上のWebアプリケーションや、更にPCのデスクトップ環境自体を社内ネットワーク上の仮想デスクトップ環境とする利用形態が存在する。

テレワークで利用するPCは、個人所有のPCとするケースと会社が従業員に提供するケースがある。いずれの提供形態でもOS、オフィスソフトを含むソフトウェアの最新版の反映は必須であり、PC内の既存プログラムの脆弱性や従業員の不注意によるマルウェアの感染にも注意する必要がある。企業が提供するPCも社内ネットワークと同等の管理が可能になるとは限らない。社内ネットワークでWindowsドメインのセキュリティポリシー設定によって制御している場合、同等の管理を望むのであれば、PCローカルで管理アカウントを設けてユーザーの権限を限定する等の対策をとる必要がある[12]。個人所有の如何を問わず、社内ネットワーク上にないPCを管理する場合は、MDM(Mobile Device Manager)の活用が有効である。

2　業務システムへのアクセス

テレワーク用PCから社内の業務システムにアクセスするための機能の実装方式は大別して次の形態が存在する。

A）インターネットVPN(Virtual Private Network)方式：VPNを使って社内ネットワークにアクセスしてアプリケーションやデータを利用する方式

B）リモートデスクトップ方式：社内ネットワーク上の作業用端末にリモートアクセスしてアプリケーションやデータを利用する方式

C）仮想デスクトップ方式：社内ネットワーク上の専用のサーバー内の仮想デスクトップを介してアプリケーションやデータを利用行する方式

D）パブリック・クラウド方式：クラウド上のアプリケーションやデータを利用する方式

最初のA）の方式はVPNクライアントのプログラムによってインターネット経由で会社のネットワークにアクセスした後、社内ネットワーク上のアプリケーションやデータを操作する。前提としては、PC側にVPNクライアント用プログラムを導入・設定、社内のネットワーク上に接続点となる構成及び認証用データを準備する必要がある。VPNにアクセスする際には、クライアント側で認証操作が必要となるが、VPN設定時に認証情報を保管しておくことも可能である。管理者側では、VPN環境以外に業務システムのサーバー側で発信元のアドレスやクライアントに依存するデータ等でアクセスを制限している場合は変更が必要である。パンデミック前から一部の外回りの社員や一時的な在宅勤務として、VPNを使っていた企業もあったが、大規模な利用は想定しておらず、コロナ禍の緊急事態宣言後の負荷の増加によってアクセス不可またはレスポンスの低下が発生したとのアンケート結果[13]もある。コロナ禍対応のBCPとして、VPN設定の再考が指摘されている[14]。VPN機器及びネットワーク構成の増強やVPNクライアントの同時接続数の増加にも配慮されたい。

B）の方式は、クライアントとなるPCのブラウザまたは専用のプログラムを介して、社内ネットワーク上のリモートデスクトップ・サーバーとして構成されたPCにアクセスして、遠隔操作を行うものである。社内ネットワーク上のPCでリモートデスクトップ機能が有効になっており、かつPCが起動していることが前提となる。キーボードとマウスの入力データ、画面の出力データがリモートデスクトップ・サーバーとの送受信の対象となるが、設定によってリモートデスクトップ側のデータをクライアントにダウンロードしたり、印刷したりすることも可能である。リモートデスクトップ・サーバーは組織ネットワーク上の単体のPCに構築して1ユーザーが占有するか、同一機器を複数ユーザーで共有することも可能である。サーバーはクラウド上に構成することも可能である。リモートデスクトップ・サーバーはWindows10 Pro、Enterprise、Educationに標準機能として含まれるが、同等の機能は他社からも製品としても提供され[15]、またブラウザ経由でのサービスも存在する[16]。

C）の方式は、PC上の仮想デスクトップ専用のプログラムを介して、社内ネットワークに存在

する仮想デスクトップ用のサーバーにアクセスする。ユーザーごとに仮想デスクトップ空間が割り当てられ、業務システムの操作やデータ保存が仮想デスクトップ空間で完結する仕組みである。また、仮想デスクトップとクライアント間の通信データは、キーボード、マウスの入力とデスクトップ画面の出力に制限され、基本的には利用者のローカルな環境での印刷処理やPCのローカル・ディスクにデータを保存することはできない。

D）の方式は、パブリック・クラウド上の業務システムにアクセスして操作する方式である。社内ネットワーク上に業務システムが配置されている場合または一部がクライアントとサーバーが連携するシステムの場合は、クラウド環境に業務システムを移行することが前提となる。この方式が事前に採用されている場合は、テレワーク時と平時の業務のユーザーの操作の差異はない。但し、社内ネットワーク上のクライアント環境に認証情報を含んでいる、または発信元ネットワークアドレス等の制限を設けている場合は、PC側の環境設定及びクラウド側の設定が必要になる。

3　業務システム設計に依存する考慮点

A)方式に関しては、一部の業務システムの設計には考慮を要する。クライアントとサーバーに各々業務プログラムが分散して配置され、それらの連携を前提とする業務システムでは、クライアントとサーバーのネットワーク、例として構成のアドレス設定及び遠隔地の構成間でのプロトコルが透過できるか等が問題となる。解決策としては、必要となる通信を個別に透過するか、前述のB)の方式またはC)の構成に全面的に移行することが考えられる。

B)またはC)の方式は、「テレワーク用クライアント」の項で述べたドメインのポリシ設定を生かすことも可能となる。インフラの構成に依存した業務システムに対しては、これらの方式が有効である。印刷業務については、C)の方式は、標準設定では不可であるが、テレワーク環境下での印刷出力はセキュリティ管理上、好ましいものではない。但し、文書出力の郵送等のため印刷出力等を事業所外でも認可するならば、テレワーク用PCに接続したプリンタに出力する個別の設定、またはPDF化した印刷イメージをテレワーク用PCに移動する機能の設定が可能である。

A)方式では、VPNのハードウェア、ソフトウェアの費用が発生する。B)方式では、OSに含まれない製品を利用する場合はソフトウェアの費用が発生する。C)方式では、仮想デスクトップのピークを見越したサーバー構成が必要となる。将来的な展望を踏まえるならば、D)方式が推奨される。D)方式は、システムの移行が前提であり、クラウドサービスの利用料金が発生する。D)方式は　長期的には、コンテナ技術が発達して、クラウド環境での業務システムの稼働が一般的になってくることも予想される[17]。D)方式は、テレワーク対応のBCPとしてだけでなく、大規模自然災害によってハードウェア機器の損壊を伴うような状況でのBCPとしても有効である。

4　セキュリティ上の考慮点

テレワーク環境では、必然的に個人宅等の環境で業務データを操作することになる。他者の視線を意識することなくPC上のディスクや記憶媒体等へデータ保存が可能になると、従業員による情報漏洩の可能性も高まる。ここで一定の安全性を確保するのであれば、前述のC)方式が推奨される。C)方式では、基本的に全て仮想デスクトップ環境で処理が完結する。しかしながら、操作画面のスクリーンショット、仮想デスクトップ環境からのインターネットを介したストレージサービスやメール等によるデータの社外ネットワークへの保管は可能である。スクリーンショット可否は仮想デスクトップ用プログラムで制御可能である。また、インターネットへのデータ流出については、アプリケーションファイアウォール等で一定程度は検知することも可能である。B)方式とC)方式は、クライアントPCは仮想サーバー及び仮想デスクトップへの入出力機能に限定されるため、クライアントPCへの直接のサイバー攻撃は抑止されるが、A)方式とD)方式は、クライアントPCがサイバー攻撃を受ける可能性がある。

クライアントの管理には、MDMが有効である。MDMはスマートフォン等のモバイルデバイスを管理するためのツールであるが、Windows10にも対応する製品もあり[18]、クライアント内のソフトウェアの管理や紛失時の遠隔データ削除等が可能とする製品も提供されている[19]。

A)～D)の全ての方式について、業務システムのサーバーでは利用者の操作ログを取得して保存することが可能である。一定以上の詳細レベルでログを保存しておけば、セキュリティインシデント発覚時の監査証跡になること、及び事前に従業員にログ取得を通告しておくことにより不正操作の抑止効果が期待できる。D)方式を進化させて、業務システム単位で社内外のネットワークから安全なアクセスを可能とするためにゼロトラストアーキテクチャという概念[20]がある。内部犯行を想定すると、従来のネットワーク境界を守る設計思想では不十分であり、従業員が在宅勤務となるテレワーク時のシステム環境に対して有効な考え方である。

総務省の調査によれば、テレワーク時のPCから社内へアクセスする手段としてVPNが最も多く利用されている[21]。システムの脆弱性対策情報を集めたJVN iPediaには、このVPN機能を提供する製品の脆弱性情報が多数掲載されている。8月には特定のVPN機器の脆弱性を突いて国内外で900件の情報流失が発生したとの報道もあった[22]。これらの脆弱性の情報及び修正版は従前に提供されていたものであり、従前に適用を促すべきとのセキュリティサービスベンダの見解もあった[23]。テレワーク環境では社内勤務と異なり、標的型攻撃等に遭遇した場合、従業員への周知が困難になることが危惧される。2020年第3四半期のJPCERT/CCインシデント報告対応レポート[24]によれば、報告件数ベースで前年同期比33%増加している。民間企業による調査[25]でも増加が指摘されている。高度ななりすましが連続して発生するEmotet、業務データファイルが利用できなくなるランサムウェア等に従業員個人がテレワーク環境で遭遇した場合、適切な判断ができるか懸念される。この様な状況では、システム管理者の差配が大きく影響する。

テレワークの労働環境では、情報セキュリティ担当者やヘルプデスクも勤務形態が変わることが

予想され、平時とは異なるセキュリティ管理体制が求められる。総務省の「テレワークセキュリティに係る実態調査」[26]によれば、緊急事態宣言後も4分の1以上の組織において明確なセキュリティ担当者が存在せず、5割以上で兼務となっている。テレワーク環境下のセキュリティ管理に関して明確な管理主体やルールを定めておくことが望まれる。

Ⅳ　コミュニケーション

コロナ禍の第一波では「三密」[27]を回避することが求められた。これは、新型コロナウイルスが発症前に感染力が高まる特性があり[28]、予防策としては他者との接触機会を極力減らすことの効果が高いとされたためである。テレワーク下において会議体と対外的な営業活動は、ネットワーク越しのコミュニケーションツールを介したものや電話となり、事業所内での勤務となる場合も一定の距離を保つことが推奨された[29]。この状況において、ITは特に非対面でのコミュニケーションの実現で効果を発揮した。しかしながら、内閣府の調査[30]や民間企業の調査[31]では、テレワーク環境でのコミュニケーションの課題が上位に挙げられている。

1　テレワーク時のコミュニケーションの特性

テレワーク時のコミュニケーションの制約として、次の点が挙げられる。

① コミュニケーションの対象となる他従業員の状態を直接視認できないこと

② 意図的にコミュニケーションの機会を設ける必要があること

③ メッセージをより明確に伝達することが求められること

事業所内では至近距離の従業員同士は目視可能で、容易にコミュニケーション機会を持つことができる。一方、テレワーク環境では他の従業員がどの様な状態であるか、システム的に情報が提供されない限り把握できないため、コミュニケーションする場合は電話をかける、チャットツールを利用する、メールを送る、電子会議を開催する等の能動的な所作を要する。

業務上のコミュニケーションを、事前にスケジュールされたミーティング等の計画的なものと事前の計画がない個人的な会話のような非計画的なものに分類して各々の特性を考える。前者の計画的なコミュニケーションの例として、ミーティングはメタ情報、つまり開催日時、場所、参加者、資料の提供方法等が明確になっており、機会の創出の意味でITの適用が容易である。Web会議システムの予約機能で参加者のスケジュールを調整して招集し、開催日時を設定、必要ならば事前に資料を提供することができる。平時の手続きと変わらない。一方、後者の非計画的なコミュニケーションである雑談や相談等の偶発的な機会は、現実空間での物理的な条件に負うところが大きく、会議のようにメタ情報が明確になっていない。現実空間のコミュニケーションの手続きと異なる。

コロナ禍のテレワークでは、Web会議システムが高い割合で利用されている[32]。Web会議システムは、コンピュータとネットワークを介して画像と音声のデジタル情報を同期型で提供する。画

像については、ユーザーの操作や参加者数に応じてWeb会議システムツールが各参加者の表示枠を定め、PCモニター越しにユーザーの容姿や表情はリアルタイムに伝達される。

Web会議システムのメリットとして、物理的な制約を受けないため、在宅で会議に参加できることは勿論、移動時間が不要になることによる作業効率の向上、遠隔地間での会議が容易になること、会議室不足の解決が挙げられる。距離的な制約が無くなることは、出張が不要となることや移動時間がかからないため密にスケジュールを組むことができることを意味する。デメリットとしては、利便性が故に会議の頻度が過度に上がって個人の生産性を低下させる可能性があること、メッセージの伝達精度に懸念があること、Web会議システム利用特有の疲労感が挙げられる。Web会議システムによる会議では、通常の2〜3割は脳への負担が増すとの指摘がある[33]。

2　コミュニケーションの最適化の試み

電子メール、チャット、SNSは文字情報を、Web会議システムや動画コンテンツは音声と画像を主にしたコミュニケーションツールである。Web会議システムではPC画面が参加者数に応じて分割されて枠ごとに表示される形式が基本である。

Web会議システムのzoomはスピーカービューの表示モードによって、複数人参加している会議空間でその時の話者をフルサイズの画面で表示する。Google Meet では、スポットライトモードとして、Microsoft Teamsでも同等の機能が提供されている。これらは現実空間で発言者への視線の移動を疑似するものであり、現実空間とユーザーの動作は異なるが、仮想空間においては有益である。

Microsoft社は自社製品のMicrosoft TeamsにTogetherモードを追加した[34]。これは、会議参加者の顔面部分の画像を切り取って、会議室や教室の背景の画像と合成して仮想空間上の会議の画像を提供するものである。仮想空間でも同一の会議室にいるような錯覚が起こり、参加者の非言語的な合図に気付くことによって、より自然なコミュニケーションを目指している。

現実空間の事業所の環境を仮想空間で模倣した仮想オフィスのサービスは、テレワーク環境の円滑なコミュニケーションを狙ったものである。NTTコミュニケーション提供のNeWork [35]は仮想空間で欠落する非計画的コミュニケーションの補完を狙う。認証操作後に仮想オフィスに参加すると、疑似的な仮想空間で各自のアバターが割り当てられる。自分の状態をオープン(コミュニケーション可能)、ワーク(会話可能)、集中時間のいずれかのモードに設定して、会議の際には、バブルという仮想グループに参画してWeb会議システム相当の機能を操作する。一旦、バブルに参画することにより参加メンバーへのWeb会議システムの招集は不要である。バブルに参加しなくても相手の状態を見て個別のユーザーと会話することも可能であり、これは現実空間の非計画的コミュニケーションに相当する。日立ソリューション社は、Walkabout Workplaceを提供する[36]。前出とほぼ同様の機能だが、3Dの仮想オフィスのインタフェースを提供しており、やはり非計画的なコミュニケーションの円滑化を狙っている。3Dであることや仮想オフィスの部屋をアレンジ

できるため、快適な仮想空間を共有している感覚を得ることができる。

前述の2つの仮想オフィスサービスは、コミュニケーション開始前の臨場感を出すこと、従業員の状態を確認できること、容易にコミュニケーションをとることを可能とするものである。但し、会議中のやりとりについてはWeb会議システムと変わるところはない。

3D開発プラットフォーム[37]とバーチャルSNSの機能[38]を利用して、仮想空間の事業所を現実空間の事業所に近付ける試みもなされている[39]。更に仮想オフィスの臨場感が高まることを期待したい。

3　テレワーク下のコミュニケーションの課題

Web会議システムでは参加者の画像を表示して、非言語的なメッセージも加えて臨場感を醸し出そうとする試みがなされている。一方、文字情報中心のメールやチャットにおいては、非言語的な情報は伝達の対象ではない。電子メディアの情報伝達の研究において杉谷(2008)は、

> “話し手のメッセージの意図が聞き手に正確に伝達される上で、非言語的手がかりは、従来の研究が指摘したほどの重要性は持っていない。場合によっては、非言語的手がかりがあることで、かえってメッセージの伝達が阻害される可能性もある。”

との述べている[40]。テレワーク下のコミュニケーションでは、対面でのコミュニケーションと同様の情報の伝達が期待されるが、伝達すべき内容が単純に言語化可能であれば非対面である条件の影響は大きくない。問題は、そのコミュニケーションの内容がどの様な特性かという点、及びテレワーク環境では瞬時に状況を読み取って当意即妙のやり取りすることが困難である点である。

一方、言語と非言語のコミュニケーションに関連して、メラニアンは、総合的な好感や嫌悪感は、7%の言語と38%の音声、55%の表情の要素によって構成されると述べている[41]。非言語のコミュニケーションが十分でない電子会議の仮想空間では、コミュニケーションが容易に成立しないことも予想される。コミュニケーションの機会ごとに、その目的や状況、利用するツールの特性を思慮することが肝要である。

Ⅴ　個別のアプリケーション処理

テレワークが適用できる業務の条件としては、取り扱いデータがデジタル化され、アプリケーションプログラムにより処理可能で、物理的な依存性がないことである。昨今は、DX(Digital Transformation)と銘打って業務処理のデジタル化が推進され、またRPA(Robotic Process Automation)による自動化も浸透しつつある。本質的には、デジタル化が容易な業務とそうでない業務が存在する。日経BP総合研究所 イノベーションICTラボが行った「新型コロナ対策テレワーク実態調査」[42]によると、業種別に見たテレワークの利用状況では、テレワークを利用していない、または利用する予定がない割合は、「生産・物流」38.4%となっており、物理的な作業の割合が高い業種が高くなっている。同調査の他の業種の結果は「経営・企画」7.9%「営業・販売」7.3%、

「研究・開発」14%、「情報システム」16.5%、「人事・経理・マーケティング」7.1% であった。

この章では、テレワーク対応としての業務の課題について包括的に考察する。

1　業務のデジタル化

(1) 承認プロセス

デジタル化が特に望まれる業務としては捺印による承認プロセスが挙げられる。捺印を要する業務では、本人が行った手続きまたは操作であることを証明することが本来の目的である。紙媒体の捺印または電子文書内部に捺印者であることの真正性を求める手段の他に、業務システムの認証操作を以って本人であることを担保する手段もあるが、これはワークフローシステムとして実装されている。情報処理システムを前提とした組織内部の業務として、稟議書等の電子文書ファイル単体で本人操作の真正性を求めるのか、ワークフローシステムとしての機能を求めるのかは選択可能である。組織外部とのやり取りでは、電子証明書を活用した二者間の捺印に相当する証明が一般的である。インターネットを介して汎用的に真正性を担保する考え方である。従来の捺印による契約手続きを電子化して、電子証明書を用いて真正性を保証する処理が電子契約サービスとして提供され[43]、会社法における取締役会議事録に用いる電子署名等が法的に認められる事例も出てきている[44]。

(2) データの電子化

テレワークで紙媒体のみ存在する文書データを取り扱う場合は、紙媒体をスキャナで読み込ませて電子化する等の対応が必要である。電子化しないまたは文書のデータの閲覧場所を限定する場合は、従業員の出社が必要となる。アドビ社が2020年3月に実施した調査[45]では、テレワーク時の業務上の課題として最も多かった回答が「会社に保管してある紙の書類を確認できない」であり39.6%であった。「稟議や書類処理が遅れる」の回答が23.2%であったことを踏まえると文書の電子化はより切実な問題である。同調査の「テレワークで働いている時に、判子の捺印や書類へのサイン、オフィスに保管してある紙書類の確認など、出社しなければ対応できないようなタスクが発生してしまい、出社した経験がありますか」との設問に対して、「頻繁にある」が21.4%、「ときどきある」が42.8%との結果が出ている。紙媒体の提出を前提とする領収書の貼付を要する立替金申請の手続き等はテレワークを機に刷新が期待される。テレワークに対応するためには、文書の電子化以前の問題として制度上の見直しも求められる。

2　パンデミック対応のための業務機能

パンデミック対応のテレワークによって影響を受ける業務、及び業務システムとして、勤怠管理、人事評価、緊急時の連絡網、ユーザー支援サービスが挙げられる。

(1) 勤怠管理

平時の勤怠管理は、従業員の出社時刻と退社時刻の記録をとることにより勤務していることの証左とし、管理者は目視により勤務状況を確認できる。テレワーク下においても業務成果の検証と並

び、労働時間を適正に管理することは重要である。コンプライアンス遵守の観点から厚生労働省のガイドライン[46]にある通り、在宅勤務の形態をとったとしても同等の管理が求められる。

テレワーク環境下の勤怠管理は、手作業を前提とする運用と専用アプリケーションで一定の自動化を図る運用がある。手作業としては、従業員に電話連絡、電子メール、チャットツールやSNSによって通知してもらい、管理者が別途勤怠データを記録・保管する。勤怠管理専用のアプリケーションを利用する場合は、従業員が始業、終業、及び休憩の取得の際にアプリケーションを操作することで、勤怠データは取得、保管される。これらは時刻情報の管理に限定される機能であるが、他に様々な機能を持つ製品が提供されている。従業員の勤務状況の確認については、テレワーク中のPCのクリックやタイピングの数を取得する製品[47]、従業員が操作するPCのスクリーンショットをランダムな時間隔で取得する製品[48]等が提供されている。また、PC内蔵カメラで撮影した従業員の映像を一覧形式で表示する製品[49]も提供されているが、プライバシの侵害を懸念する見解[50]もある。管理ツールを検討する場合は、製品の機能仕様に惑わされることなく、自社の要件を明確にして選択すべきである。

(2) 人事評価

テレワーク勤務の期間の長期化、またはその割合が高くなると、人事評価の課題が発生することが予想される。テレワーク環境下では、事業所の出勤状況の確認、対面で行われていた勤務態度の観察、非計画的なコミュニケーションによる業務進捗の確認が困難になる。また、テレワーク勤務によって従業員の労働環境が変わること、及びコロナ禍の影響によって従業員に割り当てられる業務目標が変動することも評価を難しくする。

民間の調査会社による調査[51]では、7割超の回答者がテレワーク時の人事評価はオフィス出社時と比べて難しいとしている。同調査では、テレワークに適した人事評価制度として、「成果（数値結果）をもとにした評価制度」が8割弱、「プロセス（行動量・質）をもとにした評価制度」6割弱との結果も出ている。コロナ禍の状況においては、濃密なコミュニケーションを必要とするプロセス評価は困難であり、定量的な成果型評価への指向が伺える。コロナ禍前の厚生労働省の調査結果[52]においても従業員ごとに目標を設定、明文化して、定期的に状況を検証することが推奨されている。制度面で、国内の大手企業では、テレワークの対応も兼ねて、ジョブディスクリプションを明示して業務を従業員に割り当て、これを評価の対象にするケースもある[53]。客観性を高めるためには、人事評価システムで提供される目標と進捗の管理、ワークフロー型の評価、集計機能等を活用することも一策である。テレワーク下のコミュニケーションの制約があるが故に、従業員が評価方式に納得することが肝要である。

(3) 連絡網の多重化

テレワーク環境では、電子メールやチャットツール等により緊急時も連絡が可能である。但し、パブリック・クラウドのサービスも盤石ではなく、PCやISPの障害が発生するケースも考えられる。万一のケースを考慮して、2つ以上の通信事業者の通信経路による連絡網及び2つ以上のコ

ミュニケーション手段を確保することが望ましい。2020年9月28日に佐倉市と八千代市で停電が発生して[54]、テレワークに影響を与えた経緯もある。Microsoft Teamsは2020年2月3日に2時間アクセスできない障害が発生し[55]、Google Appsも世界規模で2020年12月14日、45分間サービス不可となる障害が発生している。[56]

(4) ユーザー支援サービス

テレワークの業務効率を上げるためには、ユーザーを支援するサービスが重要である。孤立した状況では、操作に窮するユーザーが出てくることは想像に難くない。テレワーク環境では支援要員が手厚くサポートすることは困難であり、FAQや操作マニュアル、教育用コンテンツを活用して個人が解決することを目指すべきだが、問題が解決できない場合はヘルプデスク等の支援要員のサポート要する。有人サポートを提供する場合は、感染リスクに配慮して代替要員を考慮した要員配置が推奨される。また、テレワーク化においてもシステム障害の担当者の割り当は必須である。

Ⅵ　終わりに

緊急事態宣言の発令前後のテレワーク実施率は、厚生労働省の「新型コロナ対策のための全国調査」[57]では、オフィスワーク中心（事務・企画・開発など）の従業員のテレワーク実施割合は、全国平均で3月末調査の14%から4月中旬調査の27%に上昇しており、パーソル総合研究所による「新型コロナウイルス対策によるテレワークへの影響に関する緊急調査」[58]でも正社員の全国平均のテレワーク実施率は3月半ばの13%から4月半ばの28%に上昇している。図らずも、政府によるDX推進[59]が謳われる一方で、コロナ禍のテレワークによってデジタル化は前進した。

テレワークの適用範囲を拡大しようとすると、業務内容の抜本的な見直しに迫られる。一例として、製造業においてリコー社が出社率低下のため、生産ラインの状態を自宅から監視することにより30%以上の在宅勤務を実施した事例が挙げられる[60]。

BCPを目的としたITの活用も広がっている[61]が、例として、保険会社ではバックアップシステムセンターの運用が実現されて久しい。また、東日本大震災後、情報システムの災害対策を見直す企業が増えたこと[62]と同様にコロナ禍を機にテレワーク化が拡大していく可能性も高い。ITをいかに活用して理性的にこの災禍を克服するか、新型コロナウイルスの危機に直面した私たちは問われている。

---

[1] テレワークとは　日本テレワーク協会　https://japan-telework.or.jp/tw_about-2/（2020年12月16日アクセス）

[2] 総務省 情報通信国際戦略局（2010）『テレワークの動向と生産性に関する調査研究報告書』テレワークの経緯 3頁

[3] Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11　WHO　https://www.

who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020（2020年12月16日アクセス）

[4] 新型コロナウイルス感染症対策本部（第28回）首相官邸https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/202004/11corona.html（2020年12月16日アクセス）

[5]『新型インフルエンザA（H1N1）対策のための事業継続計画』中小企業庁https://www.chusho.meti.go.jp/bcp/influenza/download/A_H1N1_BCP.pdf（2020年12月16日アクセス）

[6] 総務省 情報通信国際戦略局（2010）『テレワークの動向と生産性に関する調査研究報告書』テレワークの経緯 29頁

[7] 経済産業省（2005）『企業における情報セキュリティガバナンスのあり方に関する研究会 報告書』基本的考え方　A6-1頁

[8] 中小企業庁（2009）『新型インフルエンザ対策のための中小企業BCP策定指針』【参考】BCPにおける地震災害と新型インフルエンザの相違　21頁

[9] 総務省（2020）『テレワークセキュリティに係る実態調査 1次実態調査）報告書』6頁

[10] 林春男（2014）『世界に通じる危機対応　ISO 22320:2011（JIS Q 22320:2013)』日本規格協会　3.2.3 リスク対応策の選定　112頁

[11]『テレワーク状況とセキュリティに関するアンケート調査レポート』日本スマートフォンセキュリティ協会 https://www.jssec.org/dl/telework_research_20200722.pdf（2020年12月16日アクセス）

[12]『中小企業でのIT利活用による　テレワーク実現に向けたガイドライン（在宅勤務編)』一般社団法人コンピュータソフトウェア協会　在宅勤務セキュリティポリシーの概要　https://www.csaj.jp/documents/NEWS/committee/hatarakikata/180330_security_policy.pdf（2020年12月16日アクセス）

[13]『企業のテレワークとVPN利用に関する調査結果』HENNGE株式会社（2020）https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000029.000007098.html（2020年12月16日アクセス）

[14]『テレワークのVPN速度問題、ボトルネックは初期設定』日経新聞　2020年5月26日

[15] セコムあんしんテレワーク（USBリモート端末）セコムhttps://www.secom.co.jp/business/johou_security/cloud/telework/usb/?utm_source=yahoo&utm_medium=cpc&utm_campaign=NB024yss&waad=EGsLpyyJ（2020年12月16日アクセス）

[16] Chrome リモート デスクトップを使って他のパソコンにアクセスする google https://support.google.com/chrome/answer/1649523?co=GENIE.Platform%3DDesktop&hl=ja（2020年12月16日アクセス）

[17]『特集1 Go To コンテナ：〔1〕14%超が本番導入 DX推進の必須基盤に』日経コンピュータ 2020/ 11/26号　26・27頁

[18] Optimal BizはWindows端末の管理ソリューションです Optimal Biz https://www.optimalbiz.jp/solutions/windows/（2020年12月16日アクセス）

[19] Trend Micro Mobile Security スマートフォンのセキュリティ対策、デバイス管理 Trend Micro https://www.trendmicro.com/ja_jp/business/products/user-protection/sps/mobile.html（2020年12月16日 アクセス）

[20] Scott Rose, Oliver Borchert, Stu Mitchell, Sean Connelly（2020） Zero Trust Architecture NIST Special Publication 800-207 Zero Trust Basics　13頁　https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.800-207.pdf（2020年12月16日アクセス）

[21] 総務省（2020）『テレワークセキュリティに係る実態調査 1次実態調査）報告書』112頁

[22] VPN欠陥つくサイバー攻撃　国内外900社の情報流出 朝日新聞 2020年8月25日

[23] VPN機器を狙ったサイバー攻撃が継続中！セキュリティ事故を防ぐ3つのポイントとは 株式会社ラック（2020）https://www.lac.co.jp/lacwatch/report/20200908_002277.html（2020年12月16日アクセス）

[24] JPCERT/CC インシデント報告対応レポート2020 年7月1 日～2020年9月30 日 一般社団法人JPCERTコーディネーションセンター https://www.jpcert.or.jp/pr/2020/IR_Report20201015.pdf （2020年12月16日アクセス）

[25] vmware carbon black セキュリティ脅威レポート【日本】2020年6月　vmware https://www.vmware.com/content/dam/digitalmarketing/vmware/ja/pdf/EP_Japan_Threat_Report.pdf （2020年12月

16日アクセス）

[26] テレワークセキュリティに係る実態調査 1次実態調査）報告書 総務省（2020）セキュリティ管理体制 53頁

[27] 三密 若者向け新型コロナウイルス感染症に関する知事メッセージ（3月26日）https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/katsudo/2020/03/25_00.html （2020年12月16日アクセス）

[28] Tomas Pueyo Coronavirus: The Basic Dance Steps Everybody Can Follow Apr 23, 2020 https://www.linkedin.com/pulse/coronavirus-basic-dance-steps-everybody-can-follow-tom %C3 %A1s-pueyo（2020年12月16日アクセス）

[29] 一般社団法人日本渡航医学会 公益社団法人日本産業衛生学会 職域のための新型コロナウイルス感染症対策ガイド第4版 2020年12月15日 従業員の行動変容 フィジカル ディスタンシング

[30] 内閣府 新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査 令和2年6月21日 テレワーク利用に必要な課題、不便な点 27頁

[31] HRテクノロジー総研（2020）『リモートワーカーは何を感じている？カオナビHRテクノロジー総研調査レポート～リモートワーク実態調査レポート2』https://ri.kaonavi.jp/20200610/（2020年12月16日アクセス）

[32] 矢野経済研究所 テレワーク関連ソリューションの動向調査を実施（2020年）https://www.yano.co.jp/press-release/show/press_id/2467（2020年12月16日アクセス）

[33] 日経ビジネス（2020）『勘弁して…在宅なのに「無駄な会議」が増える日本企業”』https://business.nikkei.com/atcl/seminar/19/00030/060200106/（2020年12月16日アクセス）

[34] 『未来の仕事と学びのためのバーチャルコラボレーションの再創造』Microsoft（2020） https://news.microsoft.com/ja-jp/2020/07/09/200709-reimagining-virtual-collaboration-future-work-learning/（2020年12月16日アクセス）

[35] 『リモートワークにおけるコミュニケーション不足を解決するオンラインワークスペース「NeWork™」の提供を開始』NTT Communications（2020）https://www.ntt.com/about-us/press-releases/news/article/2020/0811.html（2020年12月16日アクセス）

[36] 『仮想オフィス Walkabout Workplace』日立ソリューションズ社（2020）https://www.hitachi-solutions.co.jp/wsi/sp/walkabout.html （2020年12月16日アクセス）

[37] Unity のプラットフォーム Unity Technologies https://unity.com/ja/products/unity-platform（2020年12月16日アクセス）

[38] 最先端のテクノロジーで”集まる”を再定義する PRODUCT Cluster https://www.biz.cluster.mu/（2020年12月16日アクセス）

[39] 大和田 純「コラム バーチャルオフィスの展望」Web+DB PRESS vol.118 13頁

[40] 杉谷（2008）『電子メディアによる情報伝達の研究 ―コミュニケーションにおける非言語的手がかりの役割 』一橋大学 大学院社会学研究科・社会学部 博士論文要旨 https://www.soc.hit-u.ac.jp/research/archives/doctor/?choice=summary&thesisID=178 （2020年12月16日アクセス）

[41] “Silent Messages” -- A Wealth of Information About Nonverbal Communication（Body Language）Albert Mehrabian http://www.kaaj.com/psych/smorder.html（2020年12月16日アクセス）

[42] 日経BP 総合研究所 イノベーションICTラボ（2020）テレワーク大全 日経BP P.17 担当業務別に見たテレワーク利用状況

[43] 利用者の指示に基づきサービス提供事業者自身の署名鍵により暗号化等を行う電子契約サービスに関するQ&A（電子署名法2条1項に関するQ&A）経済産業省 https://www.meti.go.jp/covid-19/denshisho-mei_qa.html（2020年12月16日アクセス）

[44] 『取締役会議事録に施す電子署名についての法務省見解』新経済連盟 https://jane.or.jp/proposal/notice/10829.html（2020年12月16日アクセス）

[45] 『テレワーク勤務のメリットや課題に関する調査結果』アドビ（2020）https://www.adobe.com/jp/newsroom/news/202003/20200304_adobe-telework-survey.html（2020年12月16日アクセス）

[46] 「テレワークにおける適切な労務管理のためのガイドライン」 厚生労働省 7頁 常の労働時間制度に

おける留意点　https://www.mhlw.go.jp/content/000553510.pdf（2020年12月16日アクセス）

[47] リモラ「監視」ではなく「見守る」――テレワークが当たり前になった今、求められる勤怠管理の在り方とは？　ITMedia https://www.itmedia.co.jp/business/articles/2007/20/news003.html（2020年12月16日アクセス）

[48] F-Chair＋：時間の記録と画面キャプチャで可視化する勤怠管理システム TechRepublic Japan https://japan.techrepublic.com/article/35093878.htm（2020年12月16日アクセス）

[49] Cloco テレワーク実現に向けたクラウドライブカメラ 【在席確認機能】Cloco http://www.clocoinc.com/cloudlivecamera/（2020年12月16日アクセス）

[50] 新田龍 「話題の「社員PC監視ツール」がテレワークを骨抜きにしてしまう、根本的理由」 ITMedia 2020年05月04日 https://www.itmedia.co.jp/business/articles/2005/04/news011.html （2020年12月16日アクセス）

[51] 調査リリース：「テレワークと人事評価に関する調査」あしたのチーム　https://www.ashita-team.com/news/20200420-2/（2020年12月16日アクセス）

[52] 厚生労働省（2018）『労働経済の分析』コラム2-6　業務上の目標管理・人事評価と従業員の仕事に対するモチベーションについて 260頁

[53] 世界30万人をジョブ型に転換、日立が壮大な人事改革に挑む本当の理由　大和田 尚孝　XTECH https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/01400/081300001/（2020年12月16日アクセス）

[54] 佐倉、八千代などで大規模停電　28日午前発生 千葉日報（2020年9月28日）

[55]「Microsoft Teams」に2時間ほどアクセスできない障害発生　原因はサーバ証明書の更新し忘れ ITMedia　https://www.itmedia.co.jp/news/articles/2002/06/news073.html（2020年12月16日アクセス）

[56] Google大規模障害　一時メールなど使えず 日経新聞 2020年12月15日

[57] 第1-3回「新型コロナ対策のための全国調査」からわかったことをお知らせします 厚生労働省　https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_11109.html（2020年12月16日アクセス）

[58] 新型コロナウイルス対策によるテレワークへの影響に関する緊急調査 パーソル総合研究所シンクタンク本部　https://rc.persol-group.co.jp/research/activity/files/telework.pdf（2020年12月16日アクセス）

[59] 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室（2020）『デジタル化の推進について』

[60]『リモートワークの取り組み』リコー　ダイバーシティ推進部門 長瀬 琢也　https://jp.ricoh.com/about/empowering-each-other/remote_work（2020年12月16日アクセス）

[61] 岡田斎（2013）日本における事業継続計画（BCP）の普及プロセス　広島経済大学経済研究論集　第35巻第4号　31頁

[62] 情報システム基盤の復旧に関する対策の調査報告書　IPA　https://www.ipa.go.jp/files/000004636.pdf（2020年12月16日アクセス）

日本の新型コロナウイルスにおける観光危機管理の動向と展望

日本大学危機管理学部　准教授　田　昌禾

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　観光危機管理の概念
Ⅲ　新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）の概要と動向
Ⅳ　新型コロナウイルスの影響による観光の推移
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

観光は全世界の21世紀最大の成長産業である。ところが現在、2019年12月に中国武漢市で発生したとされる新型コロナウイルス（COVID-19:Corona Virus Disease 2019）感染症によって生じた現代的危機[1]が、全世界の各国に甚大な被害を与え続けており、観光の自由は完全に奪われている状況である。

かつて移動が不自由であった時代では、ある一つの地域のレベルで終わっていた危機は、グローバル化（globalization）と交通手段の発達などによって、現在ではその周辺地域に広がっている。また感染症の種類も多様となり、変異によって感染力も高まっているため、その被害範囲は国家レベルにとどまらず、全世界を危険にさらす大流行となっている。

とくに、1918年のスペインインフルエンザは全世界に拡散し、4,000万人以上の死者が出たと推定されている。そして、2002-2003年の「SARS」（Severe Acute Respiratory Syndrome:重症急性呼吸器症候群）も全世界に広がり、9ヶ月間で8,093名の患者と774名の死者を出している。また、2012年には「MERS」(Middle East Respiratory Syndrome：中東呼吸器症候群)が流行し、そして2019年12月から流行している新型コロナウイルスは現在進行形であり、全世界に深刻な被害を与えている。

20世紀以降、世界は観光に影響を及ぼす様々な危機に遭遇している。天災や人災といった災害、戦争・テロ・領土や国境紛争などの政治危機、サイバー犯罪などの情報危機、環境汚染や伝染病などの現代的危機を通じて、人々の間には「観光危機管理」への意識が高まりつつある。

しかし、危機管理における観光研究の取り組みや議論は始まったばかりである。観光危機管理に関する学術的な研究では、政府機関と危機管理専門家、民間企業とのパートナーシップによる実証的及び理論的な研究が急務となっている。

本稿では以上のような状況を踏まえて、今まで経験したことのない新型コロナウイルス流行下に

おける観光危機管理の動向を示し、今後の展望について考察することにしたい。

Ⅱ　観光危機管理の概念[2]

現在、危機管理の概念は、戦時の軍事領域のみならず、平常時の様々な問題や非軍事的な領域に至るまで徐々に拡大されており、研究範囲も国民国家から国際関係、そして人種・民族から、人間のレベルにまで浸透している。

観光危機管理とは、観光分野への様々なネガティブな影響を最小化することを目的としている。観光分野の危機管理研究は、研究者や関係者によって開始され、ガイドラインの作成などが行われてきたが、未だに十分であるとはいえない状況である。

「危険」、「危機」、「災害」の概念は観光危機の概念と関連している。これらを簡単にまとめると、まず危険（Risk）とは、予測できない事件や行動によって人々の日常生活に社会的・経済的・環境的な損失や被害が発生する可能性を意味する概念である。

次に、危機（Crisis）とは、危険から発生する脅威的な事象のことであり、社会・経済・政治・文化・環境などあらゆる分野の危険から発生し、国家や企業、個人に対する負傷、経済的被害、財政的な脅威や自然及び動植物の被害などをもたらすものである。

さらに、災害（Disaster）とは、多数の人々の生命や健康に致命的な影響を与え、その財産に深刻な損傷や脅威を与える出来事のことであり、危機の次の段階として認識されるものである。危険が発展すると危機となり、危機が人々の命や財産、または環境などに深刻な被害や損失を与えた場合、災害となる。

本論でとり上げる「観光危機」とは、観光地において予測不能な事象が「危険」として発生し、それが致命的な脅威をもたらす「危機」となり、最終的には人命を奪う程の「災害」にまで発展してしまう事態を指している。この時、その観光地全体が自律的なコントロール能力を喪失した深刻な状況に陥ってしまうことになる。

観光災害では、危機の発端となった危険要因が増幅することによって、人命の被害や財産損失、産業の致命的な損害などのネガティブな影響が増加することになる。しかしその反面で、こうした危機的状況を乗り越えることができたならば、持続的な経済発展の転機（ターニング・ポイント）になり、成長につながっていくための原動力となる可能性もあると考えられるだろう。

このため、観光危機を「管理する」という発想が必要であり、それを科学的に計画・実施することが「観光危機管理」の目的である。

Ⅲ　新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）の概要と動向

次に、2021年現在、大きな問題になっている新型コロナウイルスについて見ていくことにする。

図表1　人類を脅かす感染症

発生年度＆感染症		特徴
新型インフルエンザ	1918 年：スペインかぜの大流行	世界で 4,000 万人以上の死亡と推定 (当時の世界人口 18 億人)
	1957 年：アジアかぜの大流行	世界で 200 万人以上の死亡と推定
	1968 年：香港かぜの大流行	世界で 100 万人以上の死亡と推定
新興感染症	1981 年：エイズ(後天性免疫不全症候群、HIV)	過去 20 年間で 6,500 万人が感染、2,500 万人が死亡
	1996 年：プリオン病	イギリスでクロイツフェルト・ヤコブ病と狂牛病との関連性が指摘される
	1997 年：高病原性鳥インフルエンザ	人での高病原性鳥インフルエンザ A(H5N1) 発症者 397 人、死亡者 249 人(2009 年 1 月 20 日現在)
	2002 年：SARS（重症急性呼吸器症候群）	9 ヶ月で患者数 8,093 人、774 人が死亡
	2012 年：MERS（中東呼吸器症候群）	2018 年初頭の時点で、MERS と確定された症例数は 2,220 例で、そのうち 790 人が死亡。
	2019 年：COVID-19（新型コロナウイルス感染症）	2020 年 12 月 8 日時点で、世界で感染者が 6,730 万人、死亡者数が 154 万人と推定。

出所：https://www.seirogan.co.jp/fun/infection-control/infection/pandemic.html より筆者再作成

1　新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）の概要

2019年12月に中華人民共和国の湖北省武漢市で肺炎患者の集団発生が報告されてから、新型コロナウイルスは、中国全域と全世界に感染が広がり、2020年1月9日には、WHO（世界保健機関）が、該当肺炎の原因が新しいタイプであるコロナウイルス（SARS-CoV-2）であることを明らかにした。

2020年2月11日、WHOは新型コロナウイルス感染症の正式名称を「COVID-19」に決定したと発表した。ここでCOVID-19の「CO」はコロナ(corona)、「VI」はウイルス(virus)、「D」は病気(disease)、そして新型コロナウイルスがWHOに初めて報告された「2019年」の「19」の組み合わせでできている[3]。

一方、この新型ウイルス自体を分類し名称を決めているのは国際ウイルス分類（命名）委員会（ICTV：International Committee on Taxonomy of Viruses）であり、そこではこの新型コロナウイルスはSARS-CoV（重症急性呼吸器症候群SARSの病原体）を基準株とする種に遺伝的に近い関係にあるため、「SARS-CoV-2」と名付けられている[4]。

同年3月11日、WHOは中国以外での新型コロナウイルスの感染者数が短期間（過去2週間）で13倍に増え、今後、さらに感染者や感染が確認される国の数が増えることが予想されると説明し、各国に感染拡大の防止に努めるよう求めた。その後に、新型コロナウイルスの流行は、香港インフルエンザ（1968)、新型インフルエンザ（2009）に続く史上3番目の「国際的に懸念される公

衆衛生上の緊急事態」（PHEIC：Public Health Emergency of International Concern）、パンデミック（世界的大流行）に相当すると宣言した。

2　新型コロナウイルスと日本政府の方針

日本では2020年3月頃から新型コロナウイルス感染者が急増し始め、4月7日には日本政府による「緊急事態宣言」が発出された。各都道府県では、住民に対する不要不急の外出自粛の要請や、人が集まる施設の使用制限が行われ、医療物資の供給や医療体制の連携などの強い拡大防止対策によって5月7日には新規感染者数が93名で100人以下へと再び減少した。

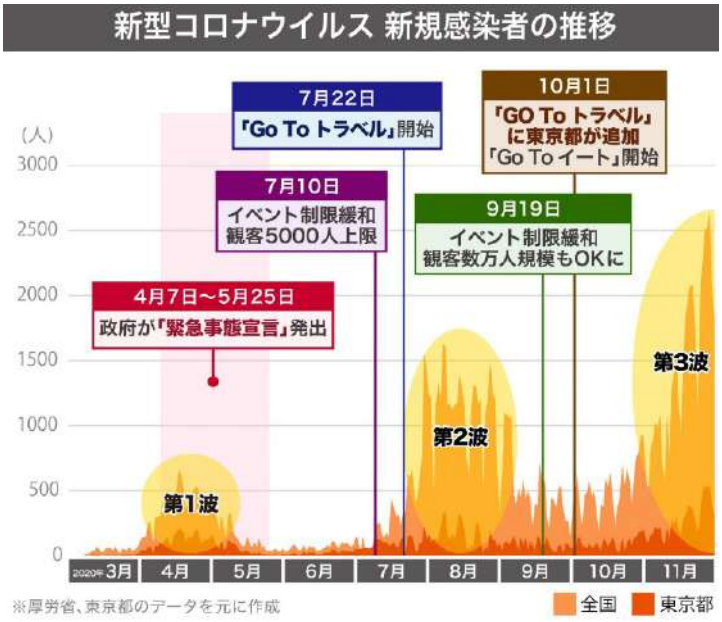
図表2は2020年3月から11月までの新型コロナウイルスの新規感染者の推移である。

一般的に新型コロナウイルス感染者数が急激に増えたことを示すヤマのことは「波」と表現されている[5]。「第1波」は、4月下旬ごろを頂点とする波のことである。1月16日に日本国内で初めての新型コロナウイルス感染者が確認され、2月には初の死者が、3月下旬以降から感染者が急増し、3月27日には全国で100人以上の新規感染者が確認されている。

4月7日には東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、兵庫県、福岡県の計7都府県を対象に、新型インフルエンザ等対策特別措置法（特措法）に基づく「緊急事態宣言」が発出され、4月16日からその対象地域は全国に拡大された。

「第2波」は、8月上旬から中旬ごろを頂点とする波である。緊急事態宣言が解除された後、新規感染者は一時的に減少したが、若い世代を中心に繁華街などでの感染例が多く、全国に感染者が増えた時間である。

図表2　新型コロナウイルス新規感染者の推移



出所：https://news.yahoo.co.jp/articles/6090cd6ec5bced8cf91c461d3a103ef3fe82c52a/images/000

「第3波」は、11月以降急激に上昇している波である。10月下旬から再び全国的に幅広い年代層に感染者が増加し、とくに「家庭内感染」が最も多く、一定の感染レベルが維持された状態が続いている。

2020年1月30日、安倍総理（当時）は新型コロナウイルス感染症の対応について、第1回目の新型コロナウイルス感染症対策本部[6]を院内大臣室で開催した。ここで、新型コロナウイルス感染が広がり始めた4月以降の日本政府の重要な対策発表をまとめると、以下の通りとなる。

① 第27回新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年4月7日）[7]

安倍総理は、総理大臣官邸で第27回新型コロナウイルス感染症対策本部を開催し、改正新型インフルエンザ等対策特別措置法第32条第1項の規定に基づき、緊急事態宣言を発出した。令和2年4月7日から5月6日までの1か月間とし、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、及び福岡県の7都府県を対象に、外出自粛を強く要請した。

② 第29回新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年4月16日）[8]

緊急事態措置の実施すべき区域を、7都府県から全都道府県に拡大した。都市部からの人の移動等によりクラスターが各地で発生し、感染拡大の傾向が見られ、人の移動を最小化する観点から、全都道府県を緊急事態措置の対象とした。期間は、ゴールデンウィークが終わる5月6日までとした。

③ 第33回新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年5月4日）[9]

緊急事態措置の実施期間を、5 月の 31 日まで延長し、実施区域は、全都道府県である。地域ごとの感染者数の動向、医療提供体制のひっ迫状況などを詳細に分析し、期間満了を待つことなく、緊急事態を解除する方針であると発表した。13の特定警戒都道府県（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県、岐阜県、大阪府、京都府、愛知県、兵庫県、福岡県、北海道、石川県）では極力8割の接触削減に向けた同様の取組をし、それ以外の県においては、感染拡大の防止と社会経済活動の維持との両立に配慮した取組に、段階的に実施する方針を明らかにした。

④ 第36回新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年5月25日）[10]

関東の1都3県と北海道について緊急事態措置を解除し、新たにインドなど11か国を入国拒否対象地域に追加するとともに、これまで実施してきた水際対策について、その期間を延長し、6月末まで継続することを決定した。

⑤ 第41回新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年7月22日）[11]

東京を中心に新規感染者数の状況を把握しながら大規模イベントの制限人数5,000 人を8月末まで維持し、ウィズコロナの時代における効果的な感染防止策と経済を両立する考えを示した。

⑥ 第43回新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年9月25日）[12]

菅政権時代の初めての新型コロナウイルス感染症対策本部を開催し、経済再生のために国際的な人の往来の再開が不可欠であることを示し、10月以降、観光客以外については、日本人・外国人を問わず、検査をしっかり行った上で、できる限り往来を再開していく方針を明らかにした。

⑦ 第47回新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年11月21日）[13]

感染拡大防止に向けた対策を強化し、GoToトラベル事業は、感染拡大地域を目的地とする旅行の新規予約を一時停止するなどの措置を導入し、GoToイート事業は、食事券の新規発行の一時停止やポイント利用を控えるよう要請した。

⑧ 第48回新型コロナウイルス感染症対策本部（令和2年11月27日）[14]

飲食の感染リスクに対応して、札幌市に加えて、東京、大阪、名古屋市で飲食店の時間短縮要請が順次実施された。GoToイートは、10都道府県で新規販売停止、9都道府県では4人以下の人数制限を実施し、GoToトラベルは、札幌市・大阪市は到着分と出発分について利用を控えるようにし、キャンセル代は利用者やホテル・旅館の負担がないようにする方針を発表した。

Ⅳ　新型コロナウイルスの影響による観光の推移

新型コロナウイルスによる観光への影響について見ていくことにする。

現在、世界中でかつてないほどの旅行の自粛、営業中止、自主隔離、在宅勤務などの様々な新型コロナウイルス感染拡大防止策が試みられている。ほとんどの感染拡大防止策は対面接触や移動を制限しているため、観光業界全般は必然的に甚大な影響を受けている。

ワクチンのない状況において新型コロナウイルス感染症の影響が長期化し、また度々深刻化した場合、人間の移動は依然として困難であり、観光需要が回復するまでにはおそらく多くの時間がかかると思われる。

1　新型コロナウイルスにおける国内観光の推移

観光庁の宿泊旅行統計調査は、日本人・外国人の宿泊旅行の実態等を把握し、観光行政の基礎資料を得ることを目的として、月毎に全国の宿泊施設を対象に調査票を郵送し回収する方法によって実施されている。

2020年1月～10月の延べ宿泊者数前年同月比の推移をみると、新型コロナウイルスの影響によって2月からマイナス傾向への変化が起きはじめ、前年同期と比べて14.9%減の3,744万人泊となった。

5月は前年同月比が最も低い778万人泊の84.9%減を記録したが、これは新型コロナウイルス感染拡大に伴う緊急事態宣言が4月7日から7都道府県に、4月16日からは全国に発令され、外出自粛の要請などを受けて休業した宿泊施設が多かったことが原因であると考えられる。

さらに7月は、4連休前日の7月22日から「GoToトラベル」が開始され、夏季の宿泊需要を喚起したものの、7月は前年同月比58.3%減の2,157万人泊、8月は58.6%減の2,614万人泊、9月は47.6%減の2,602万人泊に縮小し、前年の半分以下の実績であった。

また、10月1日から「東京発着」「都民の旅行」「東京を目的とした観光を含む旅行」「地域共通

図表3　延べ宿泊者数推移

（単位：人泊、%）

		延べ宿泊者数		うち日本人延べ宿泊者数		うち外国人延べ宿泊者数	
			前年（同月）比		前年（同月）比		前年（同月）比
平成31年	1月	42,684,710	+12.4%	33,475,930	+7.4%	9,208,780	+35.6%
	2月	43,539,370	+11.9%	34,263,100	+8.6%	9,276,270	+26.4%
	3月	51,147,600	+12.1%	41,632,530	+8.7%	9,515,070	+29.6%
	4月	50,718,730	+19.3%	39,434,250	+17.3%	11,284,480	+27.1%
令和元年	5月	51,402,690	+15.7%	41,675,120	+13.8%	9,727,570	+24.6%
	6月	45,810,390	+10.6%	36,223,400	+7.8%	9,586,990	+22.6%
1)	7月	51,780,530	+9.8%	40,979,120	+7.8%	10,801,410	+18.5%
	8月	63,234,040	+5.9%	53,747,580	+4.9%	9,486,460	+12.2%
	9月	48,761,240	+9.7%	40,500,840	+7.6%	8,260,400	+21.4%
	10月	50,052,850	+7.4%	39,790,830	+3.8%	10,262,020	+24.5%
	11月	49,659,370	+9.7%	40,595,300	+7.8%	9,064,070	+19.1%
	12月	47,129,960	+7.2%	37,947,140	+5.7%	9,182,820	+13.8%
令和2年	1月	43,156,910	+1.1%	33,454,210	−0.1%	9,702,700	+5.4%
	2月	37,443,380	−14.0%	32,591,440	−4.9%	4,851,940	−47.7%
	3月	23,940,920	−53.2%	22,810,550	−45.2%	1,130,370	−88.1%
	4月	9,706,670	−80.9%	9,504,040	−75.9%	202,630	−98.2%
2)	5月	7,785,180	−84.9%	7,656,040	−81.6%	129,140	−98.7%
	6月	14,240,840	−68.9%	14,061,600	−61.2%	179,240	−98.1%
	7月	21,578,040	−58.3%	21,352,150	−47.9%	225,890	−97.9%
	8月	26,149,030	−58.6%	25,930,050	−51.8%	218,980	−97.7%
	9月	26,020,820	−46.6%	25,835,550	−36.2%	185,270	−97.8%
3)	10月	33,235,510	−33.6%	32,959,630	−17.2%	275,880	−97.3%
	11月						
	12月						

※1）令和元年の数値は確定値、2）令和2年1月～令和2年9月の数値は第2次速度値、3）令和2年10月の数値は第1次速度値である。

出典：観光庁の宿泊統計調査（2020年11月発表）を一部筆者編集

クーポン」も加わったGoToトラベルキャンペーンの本格的な実施により、観光業界は旅行需要が大きく改善されることを期待していたが、10月の速報値は一定の回復を見せたものの、前年同月比33.6%減の3,323万人泊にとどまった。

さらに、訪日外国人のインバウンドの需要も新型コロナウイルス感染症に関する水際対策の強化措置に伴う入国制限により、前年と比べて激減し、緊急事態宣言が発令された4月は98.2%減の20万2千人泊で、5月は最も低い98.7%減の12万9千人泊となった。

現在の日本の観光は、深刻化した観光危機の段階にあると考えられる。

2　新型コロナウイルスにおける国際観光の推移

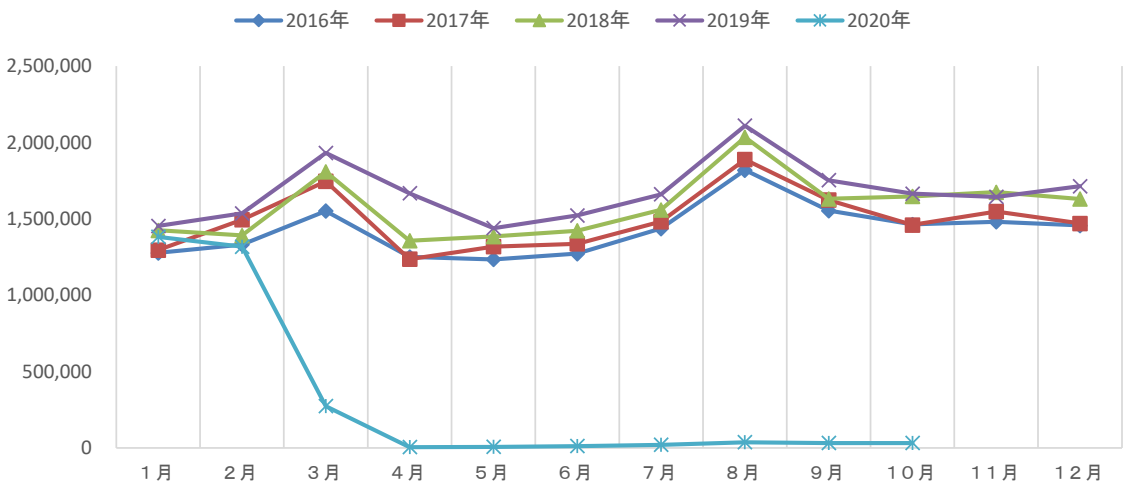
(1) アウトバウンド（日本人海外旅行）

日本政府観光局（JNTO）は、2016年の年間での日本人出国者数（推計値）が前年比5.6%増の1,711万6,200人、2017年は前年比4.5%増の1,788万9,300人、2018年は前年比6.0%増の1,895万4,000人、2019年は前年比5.9%増の2,008万600人になったと発表した。

海外でのテロや政情不安などからリスクがある海外旅行への警戒が続いてきたが、2016年以降から徐々にプラス推移で継続し、好調な伸びを示す結果となっていた。

また、2019年度は、日本の旅行業界にとって長年の目標であった2020年までに日本人海外旅行者数2,000万人（2007年の観光立国推進基本計画）を1年前倒しで達成した。2019年11月には1

図表4　日本人海外出国者数（2016年～2020年）



出所：日本政府観光局（JNTO）より筆者作成

年9か月ぶりにマイナスに転じ、2,000万人達成が危ぶまれたが、12月はプラスに転じたことから2019年に初めて海外旅行者数が2,000万人を突破した。その背景には、他の世代と比べて若い女性旅行者（20～29歳）の活発な動きがあり、40.0%という高い出国率があったためであると考えられる。

直近5年間の日本人海外出国者数推移は図表4のとおりであり、2020年の減少が際立っていることが確認できる。

2020年1月～10月の日本人出国者数（推計値）は、新型コロナウイルス感染症の世界的な流行により国際的な移動が制限されていたため、前年と比べて81.4%減の311万人と大幅に減少した。日本政府は3月25日に全世界へのレベル3（渡航中止勧告）を発出したことにより、4月は日本人出国者数が最も低い3,915人となった。これは前年比97.7%減である。

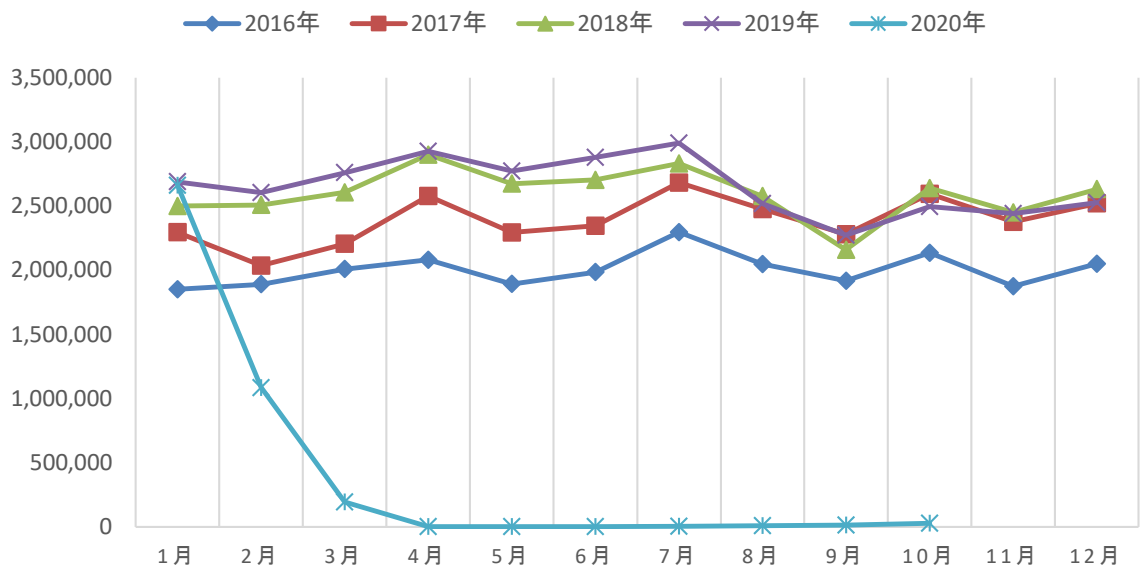
また、8月の日本人出国者数は37,137人となっている。9月には日本とアジア諸国のビジネス渡航の緩和が徐々に進み、入国・帰国後14日間の自主隔離等を条件としたビジネスの往来を認める「レジデンストラック」[15]や、自主隔離期間の行動も制限付きで認める「ビジネストラック」[16]の対象国を拡大し、10月30日には9つの国・地域（韓国、シンガポール、タイ、台湾、中国（香港、マカオ含む）、ブルネイ、ベトナム、オーストラリア、ニュージーランド）を対象として、感染症危険情報をレベル2（不要不急の渡航の中止）に引き下げた[17]。

さらに、11月1日には条件を満たす日本人と在留資格保持者に対して、海外への短期出張時の14日間待機を緩和する方針が出され、11月以降の海外渡航者数の推移が注目されている。

(2) インバウンド（外国人訪日旅行）

日本政府観光局（JNTO）で統計を取り始めた1964 年以来、2016年の訪日外客数は前年比21.8%増の2,403万人で、過去最多の訪日者数となった。主な増加要因として考えられるのは、ク

図表5　訪日外国人数（2016年～2020年）



出所：日本政府観光局（JNTO）より筆者作成

ルーズ船寄港数や航空路線の増加、継続的な訪日旅行プロモーション、ビザの緩和、消費税免税制度の拡充等である[18]。

2017年は前年比19.3%増の2,869万人、2018年は前年比8.7%増の3,119万人であり、2019年は前年比2.2%増の3,188万2,100人で、過去最多を更新したものの、韓国人旅行者の6割減少が、訪日外客数全体にマイナス影響を与えた一つの要因だとしている[19]。

その後、2019年9月20日から11月2日に日本で開催された第9回ラグビーワールドカップを契機として、欧米やオーストラリアからの訪日客が大幅に増加したことによって好調な伸びを見せた。

JNTOの推計によると、2020年1月から10月までの訪日外国人数[20]の合計（推計値）は400万人（前年同期比85.2%減）であった。4月に引き続き緊急事態宣言が続いた5月の訪日外客数は、前年同期比99．95%減の1,663人で、入国者数が統計史上過去最少となった。また、9月（推計値）の訪日外国人数は、3月以来、半年ぶりに1万人を超えて1万3,700人（前年同月比99.4%減）となったが、12カ月連続で前年同月を下回った。

日本政府はJNTOの重点22市場のうち、タイとベトナムとは7月29日から、台湾、マレーシアとは9月8日から、シンガポールとは9月30日から、韓国とは10月8日から、駐在員などの長期滞在者を対象として双方向の往来の再開を認める「レジデンストラック」の受付を開始した。原則90日以内の短期出張者用の「ビジネストラック」の受付も、シンガポールとは9月18日から、韓国とは10月8日から開始している[21]。

さらに、10月1日からはビジネス上必要な人材等に加え、留学、家族滞在等のその他の在留資

格も対象とし、原則として全ての国・地域からの新規入国を許可したため、今後も入国者の増加傾向は続くと見られる[22]。国際的な人の往来は段階的に再開されているものの、現在も日本は引き続き159の国と地域からの外国人の入国を「特段の事情」がない限り拒否している。JNTOの重点22市場はその対象となっており、日本への直行便は大幅な運休・減便で、観光客の入国は引き続きゼロに近い数字となっている[23]。

観光危機が一国内に留まらず、全ての国と地域に連鎖的に広がっている。

Ⅴ　おわりに

現在、全世界の人々は、危機に類した不安全な時代に生きている。これまで一度も経験したことのない規模で広がりをみせている新型コロナウイルスという感染症は、人間の接触によって広がるものである。今日のグローバル化や交通の発達に伴う人間移動の増加は、感染症の拡散をさらに促進させ、全世界に同時多発的に、持続的に発生し、政府機関や専門家の安全政策とは反対に、国民は安心できない状況が続いている。

これまで世界各国は様々な自然や社会災害により、人命と財産を含む被害が増加している。特に自然災害とサーズやマーズ、エボラなどの感染症は全ての分野で世界経済を脅かす主要要因の一つとみなされている。

観光関連の危機に対しては、予測できない社会・経済的なリスクを考慮に入れつつ、効果的に対処し解決する危機管理の実施が最も重要視されている。とくに、新型コロナウイルスのような感染症の危機は、観光への旅行者心理を委縮させてしまうものである。インバウンド及びアウトバウンドの国際観光への中止など、人々は移動の自由も旅の楽しみも奪われ、国の内外への移動禁止は世界中の航空旅行と観光産業に致命的な影響を及ぼし、航空旅客が急激に減少し、航空・旅行業の両方が最悪の危機に陥って、観光に深刻な影響が長期的に続いている現状である。

世界各国はAI、ロボット、ビッグデータなど第4次産業革命によって緊密に結びついているため、保健医療防疫を含む社会・経済・政治・文化の全ての領域にわたり、世界規模での超危機（Super Risk and Crisis）社会に直面している。第4次産業革命時代の超危機社会において、不確実に多様化・深刻化、複雑化・持続化に直面した観光危機に対して、どのように対処・解決すべきであろうか。それは、国家にとどまらず、グローバルで捉えるべき問題であり、さらに個人一人一人にまで及ぶ重要な課題である。そのため、社会のあらゆるセクターがお互いに協力しながら観光危機管理に統合的・効率的に取り組んでいく必要がある。

まさしく今がそのターニングポイントとなる重要な時期であると考えられる。今こそ緻密で強固な危機管理の対処・解決能力が要求されているのである。

最後に、ウィズ&ポストコロナ社会のような超危機社会における観光危機管理を効果的に対処・解決を行うためのシステム構築に向けていくつかの提案を行いたい。

第一に、政府に対する国民の信頼を得るために努めなければならない。政府に対する信頼度の低い状況では必要なリスクコミュニケーションをとることは不可能であるため[24]、常に安心・安全の確保、透明性・誠実性の信頼を確保することが政府への信頼を取り戻す鍵となる。信頼は政府の危機管理において重要な社会的資本であり、信頼されない政府は危機を克服することができない。信頼を回復するための取り組む体制を全領域で迅速かつ着実に構築する必要がある。

第二に、政府は感染症のような危機管理において、感染者や濃厚接触者が安心して疫学調査に積極的に参加と協力し、迅速かつ正確な分析に基づき、国民に関連性のある具体的かつ実質的な情報と行動ルールを多様な媒体を通じて一貫して共有・連携ができる体制を構築する必要がある。

第三に、新型コロナウイルスのような危機は、決して平等ではない。経済活動と生活を支えるセーフティネット機能を一層強化・充実し、不平等を改善しなければならない。ポストコロナ社会における経済的な両極化（貧富の差）や社会的不平等はさらに深刻化する可能性が高い。新しい時代に対応するために生計維持が困難な人々のための相談や各分野の福祉、介護サービスを政府・企業・自治体・個人すべてが参加し、ポストコロナ社会におけるガバナンス構築が求められる[25]。

第四に、ウィズコロナ社会においては各国が自国民の安全・安心の確保のために最善を尽くすことになるが、ポストコロナ社会では超危機社会に相応しい体系的に実施できる新しい形態のガバナンスをグローバル社会と連携しながら模索されなければならない。今後、新型コロナウイルスのような世界レベルの危機に対応するため、グローバル社会および国際機関との協力がより重要になるものと予想される。

国際機関、政府系機関、NGO、企業が世界各国の超危機社会に効果的な対応を促すための危機対応専門チームを構成し、ガイドラインの構築など国際的なガバナンスを活性化させる具体的な研究や体制の構築が必要で、極めて重要である[26]。

第五に、新型コロナウイルスのような誰もが予測できない感染症の危機管理に積極的な投資が必要である。従来のテロ危機に対する支援よりも、医学と生物学をはじめとする生物医学研究の情報科学的支援を積極的に行うべきである[27]。

過去のスペインかぜのように、新型コロナウイルスも今後数年間再流行が続く可能性があることを認識し、ソーシャルディスタンスの確保、マスクの着用、手洗いや咳エチケット、三密（密集、密接、密閉）を避けるといった個人の感染防止策として今後も必要な対応であると考えられる。

最後に、観光における危機管理リテラシー教育によって、今後生じ得る様々な危機管理と付き合っていくための力を身につけるべきである。危機管理リテラシー教育とは、今後の社会を背負っていく子どもたちが、多様化、深刻化、複雑化していく予測できない危機に対して自ら主体的に対処・解決するための基礎的な能力を向上させるためのものである[28]。

また、観光は21世紀のグローバル社会における代表的な戦略産業である。小・中・高・大学の学生のレベルに合わせた観光に関する情報や知識を学び、それを利用できる能力である観光リテラシー教育や将来、子どもたちがグローバル社会の中で様々な危機に直面した際に、最も必要とされ

る危機管理の対処・解決力、危機管理リテラシー教育も必要である。

こうした力は学校教育によって定期的に学習されることが望ましい。グローバル化、ICT化など急速に変化する社会環境の中で、幼少時から観光に関する知識や危機の原因などについての具体的な事例を学び、小・中・高・大学の学生のレベルに合わせた体系的で効果的な観光危機管理教育のプログラムの習得を通じて、観光する際に予測できない危機に対して不安を抱くのではなく、自ら危機に対処し、問題を解決することができるようになる。これが観光危機管理リテラシー教育の目的である。

筆者はこれらの提案に基づいて、今後の日本社会では人々が幼い頃から観光危機管理を重要視する意識を常に持ち、これを高めると共に、実際に自分で迅速かつ的確に対処・解決できる危機管理能力を身につけ活用していくようになることを期待している。

---

1 危機問題の歴史的な推移から、特に古典的な危機と対比される現代社会の状況で生じる危機のことを指す。

2, 28 田昌禾（2019）「韓国における観光危機管理の動向と展望」『社会学論叢』第195号、pp23-38、日本大学社会学会。

3 https://medical.nikkeibp.co.jp/leaf/mem/pub/report/t344/202002/564301.html（2020年12月2日アクセス）

4 https://www.natureasia.com/ja-jp/nmicrobiol/pr-highlights/13299 (2020年12月2日アクセス）

5 https://news.yahoo.co.jp/articles/6090cd6ec5bced8cf91c461d3a103ef3fe82c52a (2020年12月2日アクセス)

6～14 新型コロナウイルス感染症対策本部の議事概要https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/taisaku_honbu.html（2020年12月1日アクセス）

15, 16, 17 https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/cp/page22_003380.html (2020年12月5日アクセス)

18 https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/data_info_listing/pdf/170117_monthly.pdf（2020年12月2日アクセス）

19 https://www.travelvoice.jp/20200117-144743（2020年12月2日アクセス）

20 https://statistics.jnto.go.jp/faq/（2020年12月2日アクセス）

21,22 https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/cp/page22_003380.html（2020年11月30日アクセス）

23 https://www.yamatogokoro.jp/inbound_data/40405/（2020年12月1日アクセス）

24 キム・ウンソン（2015)「マーズ関連における政府の危険疎通の限界に対する社会的原因分析」『韓国危機管理論集』第11巻第10号、pp91-109、危機管理理論と実践。

25, 27 パク・ドンギュン（2020）「コロナ19事態を通じてみた大韓民国の危機管理の問題点と教訓」『韓国治安行政論集』第17巻第3号、pp127-150、韓国治安論集。

26 政府デザインセンター（2020）「コロナ19以後短期政府の組織管理の方向」『政府デザインイシュー』第2号、pp19-26、韓国行政研究院。

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）下における児童福祉とBCP再構築に関する一考察

日本大学危機管理学部　准教授　鈴木　秀洋

Ⅰ　問題の所在
Ⅱ　厚労省通知等の確認と分析
Ⅲ　個別の主要三課題の抽出・分析
Ⅳ　上記課題解決の考察（具体的三つの改善提言）
Ⅴ　提言実効化担保のための制度再構築提言（自治体児童虐待対応版BCPの構築）
Ⅵ　おわりに（展望）

Ⅰ　問題の所在

自治体は、これまで新型コロナウイルス感染症（COVID-19）（以下「COVID-19」と表記する。）下において、国から幼・小・中学校等の一斉休校を求められ、また急遽決まった国民への定額給付金手当の支給事務、クラスター対応等、緊急対応に追われ続けてきた。従前とは異なる新たな取組が求められる中、基本的に現有勢力で「住民の福祉の増進」（地方自治法1条の2）の遂行を迫られる。災害時に人的・物的資源が減少する中でどのように事業の継続を図っていくのかというBCP(事業継続計画)（以下「BCP」と使用する。）対応がCOVID-19感染下で求められている。

本論稿は、こうした中、特にCOVID-19対策で急増しているといわれつつも、可視化されない家庭という密室状態の中で、日常生活上生命・身体の危機に直面し続けている子どもの命を守っていく児童虐待対応分野において、自治体[1]の取組の現状を分析する。その分析対象期間としては、基本的に外出自粛要請期間（学校等一斉臨時休業等通知発出2020.2.28通知）及び緊急事態宣言（2020.4.7発出）下の期間を対象に振り返りを行う。自治体業務の変更等について電話・メール・同時ライブ型リモート会議等を通じて個別ヒアリング調査等を依頼し57の自治体担当者に答えてもらった調査[2]（以下「本件調査」という。）を基礎資料としている。

また先行研究との関係で本論稿の独自性・新規性について述べると、執筆時点の2020年9月時点で筆者が調べた限り、外部委員等を含めた形で児童虐待分野のCOVID-19対応の検証[3]について公刊されているものはない。この点、「神戸市新型コロナウイルス感染症対策第1次対応検証結果報告書」[4]は内部検証かつ児童虐待対応について詳述するものではない。また中野区は緊急事態宣言時の対応について外部委員を含めた検証を行っている[5]が未だ公表がない。本論稿は、COVID-19下の児童虐待への自治体対応の検証を行い、かつ、BCPとの関係を論じるという点、更に調査手法・時期においてアンケート回答のみでは拾えない現場の実情に関し、COVID-19初期段階

（2020年2月頃）からヒアリングを行い、その実態を基に児童虐待対応の課題を浮き彫りにしている点で独自性・新規性を有していると考える。

本論稿は、COVID-19下における児童虐待対応（自治体関係機関の連携・協働含む。）に関して、まず児童虐待対応に関する国発出通知を確認し（Ⅱ）、筆者ヒアリング調査等から浮かび上がった主要三課題を抽出・分析し（Ⅲ）、課題考察による改善提言（Ⅳ）、提言実効化のための制度再構築としての自治体児童虐待対応版ＢＣＰの提言（Ⅴ）という構成で、今後も継続するCOVID-19下の自治体対策の一指針を提示することを目的とする[6]。

Ⅱ　厚労省通知等の確認と分析

国は、「新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言等を踏まえた支援対象児童等への対応について」（令和2年4月10日付事務連絡）等を発出し、学校の休業等を踏まえ、子どもの生活環境の変化に伴う支援対象児童等の状況の変化の把握を依頼する通知[7]に続き、更に、COVID-19拡大に伴い、学校等の休業や外出自粛が継続する中で、子どもの見守り機会が減少し、児童虐待等のリスクが高まっているとして、「「子どもの見守り強化アクションプラン」の実施について」（厚生労働省子ども家庭局長発令和2年4月27日子発427第3号）を発出した。

内容をまとめると以下のようになる（厚労省通知を基に筆者追記修正）。

まず、本通知は、児童福祉法第25条の2に規定する要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。意義等については後述）が中核となって、様々な地域ネットワークを総動員し、支援ニーズの高い子ども等を早期に発見する体制を強化すること、そのための定期的な見守り体制強化を各自治体に依頼するものである。

「支援対象児童等の定期的な状況把握」と「様々な地域のネットワークを活用した見守り体制の強化」、この二つを提示して児童虐待予防及び児童虐待の迅速な対応を図っていこうとするものである。

一つ目の柱となる「支援対象児童等の定期的な状況把握」の具体的内容としては、更に4つの具体的項目（以下（1）～（4））が挙げられているので説明を行う。

（1）支援対象児童等の区分と役割分担の決定

「市町村（特別区を含む。以下同じ）要保護児童対策地域協議会の把握している支援対象児童等について、①就学児童、②保育所、幼稚園等の児童、③特定妊婦、④未就園児等に区分し、確認に係る役割分担を行うこと。」とし、それらの支援対象児童等を「（定期的な状況把握・支援を主として担う機関）」を組み合わせて以下のようにまとめている。

すなわち、

①就学児童は、学校（休業中の場合も含む）

②保育所、幼稚園等の児童は、保育所、幼稚園等（休業中の場合も含む）

③特定妊婦は、市町村の担当部局

④未就園児等は、要対協で主たる支援機関として決定された機関

上記のような役割分担を例示している。

(2) 支援対象児童等の状況把握の実施

上記（1）において区分した支援対象児童等に関して、電話・訪問等[8]により定期的な状況把握（少なくとも1週間に1回）を行うこと[9]とし、上記区分に従って留意事項を示している。

① 就学児童について

学校休業中の支援対象児童については、文部科学省から各都道府県教育委員会等に対して発出した通知に基づき、学校における定期的な状況の把握と教育委員会を始めとした学校関係者との連携した状況把握

②保育所、幼稚園等の児童について

登所自粛や臨時休所を行っている保育所[10]、幼稚園等の支援対象児童については、内閣府、文部科学省及び厚生労働省発出の事務連絡に基づき、定期的な状況把握と保育所、幼稚園等との連携した状況の把握

③ 特定妊婦について

特定妊婦の家庭については、市町村が子育て世代包括支援センター、子ども家庭総合支援拠点における相談支援や、母子保健事業における保健指導や相談支援、養育支援訪問事業（育児用品の配布等）等を有効に活用するとともに、地域のネットワークを最大限活用した定期的な状況の把握

④ 未就園児等について

要対協において、主たる支援機関を決め、地域のネットワークも最大限活用して、定期的に状況を把握すること[11]。また、生活保護や障害福祉等の各種福祉サービスを利用している場合の福祉事務所の担当職員等による生活状況の確認等の機会を活用した状況の把握と一時預かり等の福祉サービス等の利用と連携した状況の把握

(3) 確認した情報の集約と進捗管理等

上記（2）で確認した情報については、要対協で集約し、進捗管理を行い、関係機関で情報共有を行うとともに、必要に応じて実務者会議や個別ケース検討会議を開催する等により支援方法等を検討し、必要な支援・措置（児童相談所による一時保護等を含む）に繋げること、との指針を示して要対協での集約と進捗管理を求めている。

(4) 地域のネットワークの活用

都道府県・市町村の保健部門を中心にCOVID-19への対応に注力している中で、人的資源の投入にも制約もあることから、支援対象児童等の把握に当たっては、行政機関のみならず、日常的に子どもと接する機会を有する地域の民間団体等の協力も得る等、様々な地域のネットワークを活用[12]して行うこと等を例示している。

(5)「様々な地域のネットワークを活用した見守り体制の強化」について

大きな柱の二つ目としては、上記(1)(①～④)の支援対象児童等の状況の定期的な把握を含め、児童虐待の早期発見・早期対応の効果的な実施のため、行政機関だけではなく、要対協に参画する関係機関のほか、更に地域で子どもに様々な支援活動を実施している民間団体等にも幅広く協力を求め、地域のネットワークを総動員し、子どもを見守る体制の強化を図るため、特に「現下の行政機関の保健部門を中心とするCOVID-19対応の状況にも鑑み、地域の見守り体制については、民間団体も含めて、地域の様々な機関・団体等に幅広く協力を求め、地域で力を合わせ、協働して取り組んでいく必要がある。」とする[13]。

(6) 対策通知の分析

筆者は、上記国の通知に関し、項目を整理した発出であること、ネットワークを活用した安全確認の推進を求めている点には賛同する。

しかし、個別の論点の前提としている考え方や通知の射程に関して現場職員からの本件ヒアリング調査で挙げられた声を中心に四点挙げておく。

第一に、基本的な考え方についてである。安全確認や見守りという用語の射程が明らかでないとの指摘がある。安全確認という用語には一回的かつ傷やあざ確認等の外的側面が想定されがちであるが、児童虐待・DV等を防止して子どもの命（心を守ること含む。以下同じ。）を守るとの目的からすれば、内的側面としての子どもの心理面のフォローが十分なされることを含めての継続的な安全確認が必要である。こうした総合的な安全確認[14]が見守るということであり、用語の理解齟齬が生じないような発出通知の工夫が求められる。

第二に、この通知は、網羅的な取組指針を示しているようで実は上記第一で上げた平時における抽象的な見守りの基本的考え方をCOVID-19下でも適切に行うように要請しているにすぎないとの指摘がある。本件調査で現場職員から挙げられた声としては、「平時の取組を頑張って続けるように」、「無理してでも頑張れ」との命令にしか思えないとのコメントが調査でも挙げられた。

第三に、第一の課題指摘と関連するが、この通知を履行する場合の基準・程度が明確でなく、具体的履行の目安が自治体に委ねられているとの指摘がある。確かに現場の裁量は必要である。しかし、COVID-19対策として財政的[15]・人的補充が自治体のあらゆる分野で求められている現状において、国からの追加的な財政的・人的支援措置が示されなければ、この通知を十分に履行することは難しい[16]との現場からの声が挙がっている。国としては、この安全確認の通知の実行過程や効果測定を行うことが求められる。

第四に、安全確認の対象となる支援対象児童等の範囲が狭いのではないかとの指摘がある。通知では要対協登録者を対象にしていると読める。とすると、要対協登録者の登録のハードルを下げないことには関係機関からの情報収集が十分なし得ないし、従前からの支援対象児童等の安全確認に精一杯で新規ケースを拾うことへのアンテナが鈍りかねない。

以上、COVID-19の国発出の通知に関し、履行に際し問題となる4つの課題分析を行った。自治

体がCOVID-19下で、この通知を前提にしつつ、具体的にどのような児童虐待対応を現有勢力で行っていったのか、個別の論点検証の中で、更に議論を深めていく。

Ⅲ　個別の主要三課題の抽出・分析

筆者は、上記国の通知に基づき子どもの見守りを行ってきたとする自治体に対し、より詳細にその履行手法を調査してきた。以下では、ヒアリング調査を基に相当数の自治体が課題として挙げていた三つの領域の重要論点を採り上げる。

1　保育所・幼・小・中学校等の子どもに関わる機関の休所・休校の課題

まず、幼・小・中学校の一斉休校要請に関して、その要請を受けた自治体側がどのように子ども達の安全確認を行ったのかについてその実状を述べる。

本件調査によれば、一斉休校等により、幼・小・中学校等の休校により、被虐待児童の姿が見えず、声が拾えなくなったことが挙げられる。これらの機関が閉鎖された期間は、本来学校や保育所で確認できた子ども達の毎日の姿が全く確認できなくなり、その結果子ども家庭支援センター等の自治体の子ども支援・児童虐待担当部署の通告も比例して減少する。学校等の関係機関が閉鎖された期間は、「関係機関からの虐待通告等の電話がぱったりやんだ」「近隣からの虐待通告や警察からの通告はあるが、関係機関からは連絡が入らなくなった。」こうした声は筆者が調査したすべての自治体から聞かれた（ただし、このことは児童虐待相談対応件数の減少という形では統計上表れない。なぜならば、①国・自治体の公的集計数値は月単位等の集計となっており学校等閉鎖期間という形での児童虐待相談対応件数の比較集計がなされていないこと、②近隣又は警察からの通告数は減少してはいないこと（COVID-19下にもかかわらず子どもが外で遊んでいるといういわゆる自粛警察といわれるような近隣からの通告が増加したと答える自治体担当者もいた。）、③近年の毎年の児童虐待相談対応件数は一貫して増加しており、その意味ではCOVID-19下での相談対応件数の一時的減少分は、近年の増加率を踏まえれば潜ってしまうと考えられること）。幼・小・中学校が閉じたことで子ども関係機関による安全確認ができなくなりその期間本来通告されたであろう数が減少し、潜在化してしまったといえよう（その後増加に転じている。）。なお、保育所は一斉休所を要請されなかったが、利用者に自粛を求める自治体が相当数に及んだ。

ではこのような状況の中で、保育所や幼・小・中学校はどのような形で安全確認を行っていたのであろうか。

国の通知は「電話・訪問」による安全確認を求めている。この通知を受けた学校の現場教員としては、具体的には個別訪問は難しく担任がクラス全員の自宅に電話をかけるという方法[17]で安全確認を行うことになる。しかし、実際に一担当教員として児童・生徒に電話をかけることを想定してみてほしい。留守番電話となっていること、買い物に出かけていること、風邪で体調を崩している

等、一人ひとりの生活リズムや家庭環境が異なる中で、児童・生徒とタイミングが合致することは思いのほか難しい。たまたま電話が繋がったとしても、保護者が「子どもは元気です」と言って安全確認を終了せざるを得ない事態は相当数に及んだと複数の教員は言う。更に、いくつかのハードルを越えて児童・生徒と電話で話すことができたとしても、個別の一人ひとりに一回の電話で費やすことができる時間はそれほどとれない。その上更に重要なこととして、学校等が閉鎖された時期に注目することが不可欠である。この時期は年度が替わり、例えば4月から学年が一つ上がり、新しい担任と新しいクラスとなる時期である。児童・生徒又は保護者にとって、初めて出会う教員が電話をしてくることになる。顔・名前すら知らず信頼関係が未だできていない教員から安全確認の電話を受けたとして、児童・生徒が自らの心身や健康状態を正直かつ的確に伝えることは難しい。安全確認を行ったが、「親に子どもは元気だと言われて終わった」、「子どもに電話口で一言安全確認をした程度だった」との実態が浮かび上がった。

また、保育所では、事実上保護者に登所自粛を強く呼び掛けている自治体の存在が多く[18]、その場合の安全確認は、保育所利用が就労者を想定していることからして、登所していない子ども達の安全確認を行うことは事実上困難である。

こうした実態から考察結果として明らかとなったことは、安全確認を行ったと報告している自治体でも、国の通知の履行状態としては、実際は、電話等で、形式的で一回的な短時間での安全確認を可能な範囲で行っている例が相当数存在するということである。

2　保健師等による自宅訪問（乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業））の中止

次に保健師等による自宅訪問については、継続自治体、一旦休止して再開した自治体、中止自治体と様々である。この事業の重要性の認識や国の通知の解釈が自治体によって異なっている。

この点、児童福祉法第6条の3第4項は、乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）を定めている。法律では、全ての乳児のいる家庭を訪問することで、子育てに関する情報の提供、乳児及びその保護者の心身の状況及び養育環境の把握を行うほか、養育についての相談に応じ、助言その他の援助を行う事業であると定める。厚労省は、事業の詳細[19]として①地域社会と繋がる最初の機会として乳児家庭の孤立化を防ぎ、乳児の健全な育成環境の確保を目的として示し、②事業内容として、生後4か月までの乳児のいるすべての家庭訪問、育児等に関する不安や悩み相談に応じること、子育て支援に関する情報提供、親子の心身の状況や養育環境等の把握・助言、適切なサービス提供に繋げること、訪問スタッフとして愛育班員、母子保健推進員、児童委員、子育て経験者等を幅広く登用すること、訪問した結果支援が必要な家庭は適宜関係者によるケース会議を行い養育支援訪問事業を始めとした適切なサービスの提供に繋げることと定め、③実施主体を市町村（特別区含む。）とする。

この事業は、上記目的で明示しているように、乳児家庭の孤立化を防ぐための重要な事業である[20]。筆者は、現在、自治体の児童虐待対応のアドバイザーとして、直接・間接に乳児を抱える保

護者からの相談案件を受ける機会をもっており、その中でも、この事業を望む保護者が多いことを実感している。

そして、国も、この事業の継続の是非に関しては、「子どもの見守り強化アクションプラン」の実施通知前から、「母子保健事業等の実施に係る新型コロナウイルスへの対応について」（令和2年2月28 日付事務連絡）を発出[21]し、この中で、「乳児家庭全戸訪問事業」については、国として中止を求めていない。「感染拡大防止のための以下の点に留意すること。」と記述し、かつ、「事業の社会的必要性等を踏まえ」との文言をあえて書き込んでいることからして、自治体の裁量に任せつつも、当該事業推進に重きを置いた判断をして通知発出をしていると解釈できる。

しかし、今回の本件調査では、感染予防として相当数の自治体が中止判断を行ったことが判明した。

この中止判断について、本件調査では、一つは、訪問家庭から拒否された事実があり中止したとの答え、もう一つは家庭からの拒否如何に関わらず、自治体全体の判断として中止したという答えがあった。この点、訪問家庭から拒否されたとの回答に関してはそもそもCOVID-19下でなくてもある話であり、当該家庭に訪問が行えないことを一般化して事業を中止するとの判断については更なる説明が必要であるといえる。また、一律に事前中止を決定した自治体にあっては、国からの通知をどのように解釈したのかという説明と保護者らの要望に応えていない事実をどのように理解しているのかの説明が必要となろう。

3　要対協の開催延期・中止

第三に、要対協の開催延期・中止した自治体は相当数に及んだ。国の通知は、要対協を中心に安全確認を行うことを求めており、延期・中止を求めていないにも関わらず、多くの自治体が要対協を延期・中止してしまったのはなぜか。その法的判断・解釈はどのようなものであるのかが問題となる。

そもそも、要対協とは、児童福祉法第25条の2第1項に制度設計された法定ネットワークであり、自治体は、①要保護児童（略）の適切な保護又は ②要支援児童若しくは ③特定妊婦への適切な支援を図るため、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者により構成される協議会を置くように努めなければならない、と定められている。更に、同2項では、要対協が行う業務として適切な保護や支援を図るために必要な情報の交換、支援対象児童等（① ② ③）に対する支援の内容に関する協議を行うと定める。

法を具体化した指針としては、要保護児童対策地域協議会設置・運営指針（平成17年2月25日付雇児発225001号。以下「要対協指針」という。）が定められており、子どもを守るために要保護児童の早期発見や適切な保護を図るためには、多数の関係機関の円滑な連携・協力が必要であり、要対協が「情報や考え方の共有」と「適切な連携の下で」対応していくことが重要であるとする。その上で、具体的な要対協の意義として8つを挙げる。その要旨をまとめると、①支援対象児

童等の早期発見、②迅速な支援開始、③関係機関等の情報と課題の共有、④アセスメントの協働、⑤役割分担についての共通理解、⑥それぞれの機関の責任持った支援体制作り、⑦同一認識の下での役割分担支援による支援受容意識、⑧それぞれの機関の責任・限界・大変さの分かち合いという8つの意義を有する法定ネットワークであるといえる。

この制度に関しては、同第25条の5が「協議会を構成する関係機関等の区分に従い、当該各号に定める者は、正当な理由がなく、協議会の職務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。」と規定し、守秘義務を定める。しかし、実はこの規定の狙いは、むしろこのネットワーク内で行われる個人情報のやり取りは、子どもの命を守る観点から、守秘義務違反にならないということにその本質があると考えるべきなのである。他の人身安全関連法規である配偶者からの暴力の防止や被害者の保護等に関する法律やストーカー行為等の規制等に関する法律と比較しても画期的な関係機関内連携重視の法制度設計をしているのである。関係機関連携会議のうち、どの会議を要対協という法的ネットワーク制度に位置付け情報の共有と連携を図っていくのか、正に自治体の法解釈・運用にかかっているのである。

本件調査では、COVID-19下で早急に要対協の開催延期・中止を決定した自治体は、こうした要対協の重要な法的意義の理解が十分ではないこと、加えて要対協を現実に対面で行う会議体であるという硬直的な法解釈を行い、かつ、多数が集まる会議は感染予防の観点から招集すべきでないという解釈を行ったようである。

なお、要対協の開催の重要性に鑑み、厚労省通知は、通信での開催についても言及推進している。しかし、この点も市区町村は必ずしも積極的ではない。自治体の法務部門や情報部門から法的又はセキュリティ上の検討が十分尽くされていないため外部とのテレビ電話方式等での接続は認められないとされたとの声が調査で多数挙げられた。筆者論文執筆時では対面での従前どおりの開催手法に戻した自治体も多く、リモート開催の組織的検討と乗り越えのハードルは想像以上に高いのが現実である。

Ⅳ　上記課題解決の考察（具体的三つの改善提言）

上記三点の抽出課題に対して、具体的改善を考察していく。

1　保育所・幼・小・中学校等の子どもに関わる機関の休所・休校対策

学校等の一斉休校要請は現在解除されており、幼・小・中学校等においては感染対策を取りながら学校を再開している。保育所に関しては未だ東京23区内の自治体を中心に事実上の登所自粛が行われているのが現状である。論文執筆現時点での振り返りとして、一斉休校期間に何ができたのか、また解除後注意すべきことは何かについて検討を行う。

(1) 休校期間

学校は電話での安全確認を行ってきたが、新年度で学校・担任・組等が変わって不安を抱える子どもや保護者が多い中、家庭状況に応じて、新担任等が短時間の戸別訪問で会話を交わす、同時通話ビデオ等の利用等様々な手段を組み合わせて、1回的でなく継続的かつ頻回な心的不安・ストレス除去等を意識した保健・教育等の工夫を行うことが当時であれば可能であったとの現場からの声が聞かれる。

(2) 解除明けの時期

フィジカルディスタンスがとられる中、一層心理的な距離を縮める工夫が必要である。本件調査でも、現場の学校教員から、外出自粛期間後の登校時には無表情であったり、会話が減ったり、逆にこれまでとは雰囲気が変わった児童生徒がいて、自粛期間ステイホームを求められてきた子ども達の心のバランスが壊れてしまったこと、更に学校再開によっても距離をとることが繰り返し伝達される中、授業の受け方、給食配膳手法の変更、友達との遊び方や教室内外での自らの居場所の設定を含めて、従前の学校生活とは異なった生活への慣れは思った以上に心的負担を与えている。教員等は慣れや心的回復期間に長い時間がかかることを認識し、きめ細かな観察と心の面での対応及びカウンセリングに繋ぐ等が求められる。学校が再開すれば解決する問題でないことが幅広く認識される必要がある。

2　保健師による訪問の中止の是非

筆者は、訪問の一律中止判断には反対である。確かにCOVID-19対策は重要である。しかし、前述したように出産後の一定期間におけるストレス等を緩和するためこの事業は非常に重要な意義を有している。また、現にゼロ歳児の虐待死亡事例の割合が高いとのエビデンス[22]があり、この事業を中止するリスクは非常に高い。感染対策の工夫を重ねて継続すべきであったと考える。

この点、訪問を断られるとの反論が挙げられた。確かに感染リスクを怖れて断る家庭に訪問を強行すべきではない。しかし、その恐れがどこにあるのかを確認し、受け入れられやすい工夫をしながら訪問をすることは可能である。

本件調査でも、実際に訪問を受けた保護者からストレス解消になったとの声が多く寄せられたと聞いた。この事業を中止した自治体は、中止判断がどのレベルでどのような利益衡量をした上で決定されたのか、検証が必要である。

3　要対協の延期・中止の是非

要対協の開催に関しては、多くの自治体が延期・中止してしまった実態が浮かび上がった。要対協の法的意義は前述したとおりである。こうした要対協の法的意義を理解せず、この法的ネットワークを単に物理的な会議体であることに比重を置くとの解釈運用をしてきた自治体が多く存在し、そうした自治体は会議を開催するための通知や当日の会議次第や資料作りを重視し、当日

の会議が密にならないよう会場を探すことに右往左往し、結果的に延期・中止してしまったようである。

しかし、要対協という法制度は、現実の対面の会議開催という形式に比重が置かれるべきではない。自治体が機能的・機動的に制度運用できる法システムであり、どの関係機関を構成員とするかという制度構築と実際のケースワーク運用との両方のマネジメント[23]が自治体の解釈に委ねられているのである。

そして、2016年の児童福祉法等改正により、子どもの権利主体性が第1条の理念規定に明記され、更に新設された市区町村子ども家庭総合支援拠点（法第10条の2）が、要対協の調整担当機関[24]（法25条の2第4項）として司令塔としての役割を果たすべきものとされたのである。この点、要対協指針第1章5に「支援拠点」が「調整機関を担うことが求めれる。」と明記されている。

こうして要対協が子どもの命を守っていく重要な役割を担うのが法の趣旨であるが、野田市児童虐待死事件死亡事例検証[25]では、要対協の形骸化が指摘され、また札幌市児童虐待死事件死亡事例検証[26]では、そもそも要対協に事案が上げられなかった点が問題視された。筆者は、両死亡事例検証委員として関わり、児童虐待死を防ぐためには、従前の要対協の法解釈を2016年以降の法制度趣旨に合致した解釈に抜本的に変更して運用すべき旨主張している。

COVID-19対策継続下の今こそ、要対協の開催判断の基準、要対協に登録するケースの判断基準、要対協構成機関の臨機応変な追加、要対協の開催手法（リモート手法等含む。）等の法整備・法解釈を進めるべきである。

少なくとも自治体は要綱等で明確にしておくべきと考える。この要対協の再構築に関する要綱[27]制定に関して付言すると、筆者調査によれば、構成機関の項目に、自治体が「特に必要があると認めた者」を構成員とすることができるとの文言を整備し、構成機関を随時加えることが法的に可能である形をとっている自治体が相当数ある（リモートで随時専門的アドバイザーを全国から集めることも可能となる。）。こうした随時必要な関係機関・人材を随時巻き込む工夫により要対協を柔軟に再構成し続ける行政法的手法を広く自治体に周知しておきたい。

4　まとめ

こうして考察してみると、非常時のCOVID-19下だからこそ、事業の根本的意義に遡り、事業の再定義を行う必要がある。本論稿では、根本的な法的遡りを行い、COVID-19感染下における個別の児童虐待対応としては、従前の対面での時間をかけた密室での相談業務を継続することは困難であり、子ども・保護者の多様な声を拾うために、これまで以上に関係機関間で連携協働して、より子ども・保護者の声を拾い、寄り添い伴走し続けるための手段を多様化し、一回の相談・会議・訪問等を簡便化するとともにアウトリーチは頻回化していく等の工夫が必要と考えている。

なお、上記手段の多様化の一例として、従前関係者を一か所に集合させ対面方式で行ってきた研修・自治体アドバイス・相談等をオンライン（テレビ）方式でできるようにした三重県の取組[28]等

は参考になろう。

Ⅴ　提言実効化担保のための制度再構築提言（自治体児童虐待対応版BCPの構築）

1　自治体BCPの再構築

上記筆者提示の改善提言の実効化担保のためには、BCPの再構築が必要であると考える。

今回自治体では急遽自治体事務とされた特別定額給付金支給事務対応のために職員を当該事業に大幅に割かざるを得なくなったこと、またCOVID-19感染下での相談や不満が自治体に多く挙げられ感染対策等による様々な事業が増加した。こうした事柄に対し、自治体は職員の兼務発令や流動体制等、又は職員の残業等により、何とか現有職員体制での個別対応によってしのいでいることが筆者調査で明らかにされた。

しかし、こうした継ぎはぎ的な個別対応ではなく、BCPによる対応をしていくべきである。

従前BCPは、地震編、新型インフルエンザ編という形で主に事象ごとに作成されており[29]、その危機事象ごとに全体の統括的BCPを策定した上で、その後、各部局ごとのBCP作成を促す形がとられることが一般的である（政府業務継続計画（首都直下地震対策）、東京都業務継続計画（都政の BCP）等参照）[30]。総論から各論へ、抽象から具体へ、本部機能から現場・事業化へというフレーズで説明することができるが、そうした体系で策定されることが多い。

COVID-19に関しては、法的には従前の新型インフルエンザ特別措置法制定時に策定したBCP（例えば、「東京都新型インフルエンザ等対策行動計画」）を利用することが可能である。法改正によりCOVID-19も当該法律適用の射程内とされたためである。その意味では、従前の新型インフルエンザ対応の行動計画としてのBCPを基に修正・再構築による優先順位付けによる全庁的な事業の選択と集中を行うことが重要であった。

筆者調査によれば、今回のCOVID-19対策として、「新型インフルエンザ等対策行動計画」を根拠に（改編して）事業の継続・廃止を行っている自治体が存在する一方、従前の行動計画は全く利用されていない自治体も多い。それゆえ、全庁的な事業の位置付けや適切な人員配置が行われず、新たに生じた事業遂行のために各部局から等しく職員を削ることや一部の部署にのみ過度な負担が生じてしまっていること等が報告されている。

更にCOVID-19対策としてのBCP再構築が必要な理由を他の災害対応との比較から挙げるとすると、COVID-19は、地震や台風等と比較して、未だ医学的にも未知・不明で予測困難要素が高く、かつ、終息が見通せない危機といえる。その意味で、一定の復興や終息が想定できる地震や台風対策以上に、感染による支援側の人員減少等を常に想定しながらこの先の長期戦を考え事業の優先順位の再構築と人員配置を行うことが求められるのである。

なお、これまでこうした計画を立てて来なかった、又は形式的に立てたにすぎない自治体があるが、その場合は自治体のBCPの策定・再構築が急がれよう。民間企業等に比べて自治体における

BCPの重要性の意識は未だ低いと言わざるを得ない。

2　自治体全体のBCPにおける児童福祉分野の優先順位上げ

次に、全体のBCPの中において、児童福祉分野特に児童虐待対応事業の位置付けの優先順位を上げることが必要である。

この点、児童虐待担当部局や生活保護担当部局の職員が定額給付金支給業務に応援でとられてしまったとの自治体報告があるが、こうした自治体は優先順位の判断を誤っていると言わざるを得ない。

特に、児童福祉分野の中でも、児童虐待対応の領域は、生命に直結する業務であること、そして正に今COVID-19下で児童虐待やDV被害が増加しているとの報告がなされていること、感染が終息しない状況下では、家庭という外部から状況が見え難い密室へのアプローチは、より困難を伴うが従前の対面的手法の変更と新たなアウトリーチ手法が必要な業務であること、こうした理由から、児童虐待対応を上述のBCPの中での優先順位を最上位にしておく必要があるのである。例えば、前述した要対協を中核とした児童虐待対応における子どもを見守るネットワーク業務は、子どもの命を守る第一優先順位に位置付けられ、児童虐待部局職員の増員とチームとしての能力の向上を図っていくべきである。

こうした自治体全体の業務の中での位置付けを共通認識の下で共有し、その優先順位付けを内外に示す[31]ことで、現場職員の業務遂行を後押しすることができる。

3　児童虐待対応版BCPの策定（具体例）

更に、筆者は、児童虐待対応分野において、手続・手法の優先順位付けを含めた児童虐待対応版BCPの策定が必要であると考える。

具体的には、通常自治体の所掌規則等[32]で次のような児童福祉業務が定められており、BCP策定にはこれら事業に優先順位（ABC）をつけた行動計画が策定されることになる。

① 子育て支援事業

児童手当、子どもの医療費助成、ひとり親家庭の手当と医療費助成、子育てひろば、一時保育事業、病児・病後児保育事業、子育て訪問支援券事業、ショートステイ・トワイライトステイ事業、ひとり親家庭子育て訪問支援券事業、子育て支援事業利用者負担軽減利用料助成、子育て支援に関する総合的な計画、子ども・子育て会議等

② 保育事業

区立保育園、私立保育園、区立幼稚園（入園に関すること）、私立幼稚園、認定こども園、グループ保育室、認証保育所、認可外保育施設、家庭的保育者（保育ママ）、緊急一時保育等

③ 子ども家庭支援センター

子どもと家庭に係る総合相談、児童虐待に関する相談、児童虐待防止啓発活動、子ども応援サ

ポート室、親子ひろば（ぴよぴよひろば）、養育家庭の普及、子どもの最善の利益を守る法律専門相談、子育て支援講座、講演会等

本論稿では、COVID-19下、児童福祉業務に関しBCPとの関係性が曖昧な形で継ぎはぎ的対応がなされていると警鐘を鳴らした。その意味では、自治体BCPの中で、特に児童虐待対策業務の優先順位を最上位に位置付けるべきとの提言こそが子どもの命を守るために今自治体に対して最も有効な提言であると考える。その位置付けの明確化により、自治体業務全体の中での優先順位と更に児童福祉業務の中での児童虐待対応の優先順位の位置付けの二重の意味での明確化が図られる。児童福祉領域で例えば保育事業は縮小継続の判断、講演会等は廃止の判断等が行われ、そして廃止業務担当職員が児童虐待対応事業に応援援助を行うこと等が進んでいく。

しかし、筆者としては、更に、もう一歩踏み込んだ形で、試案的提言を行っておく。児童虐待対応は、上記事業一覧で、「児童虐待に関する相談」事業として表示されているに過ぎない。確かにBCP再構築により、児童虐待に関する相談事業が優先順位の最上位とされることで、通常業務遂行時と同様の人員体制が継続し、業務遂行上不足人員を他部局から応援が求められる状況にはなろう。しかし、そこまでで自治体組織対応が終了してしまい、後は児童福祉部局で、又は更に現場対応職員ごとでの対応に委ねられてしまう恐れがある。確かに、事業項目の細かな手続・手法は一定程度現場に委ねられる必要がある。しかし、COVID-19下のような医学的に解明されていない部分が未だ多く手続・手法の選択によっては苦情や混乱が高度の確率で想定される状況下で、住民生活に深く介入せざるを得ない児童虐待対応事業では、例えば「三密を避けて虐待対応を行う」というような形で現場職員に手続・手法を委任することは現場職員に酷であるし、混乱を来たすのみである。手続・手法の選択に関しても、優先順位をも含めた提示がセットで必要となる。

この手続・手法については、既に本論稿では自治体現場で大きな課題となり対応が分かれた三つの課題を抽出して詳述したところである。具体的には、今後も想定される①子どもの休校等含めた休み期間の見守り、②保健師等の訪問活動、③要対協の開催の頻回化とリモート等を利用しての頻回化等こうした手続・手法の詳細をBCPに書き込んでおき、選択の優先順位を提示しておくこと（状況が変化すれば改定していけばよい）が、現場職員の精神的・物理的負担を軽減するとともに子どもの命を守ることに直結すると考える。

児童虐待に関する相談の流れとしては、㋐相談・通告の受付、㋑受理会議（緊急受理会議）、㋒調査、㋓アセスメント、㋔支援計画の作成等、㋕支援及び指導等、㋖児童記録表の作成、㋗支援の終結が挙げられる[33]が、チェック項目・チェックシートを定めてそれぞれの段階において優先的手順等を定めておく（場合によっては行わない選択の定めも含む。）ことが有用となろう（例えば上記㋒調査訪問者には優先的に検査を受けさせることや感染対策装備等の優先配付を行うこと、㋕支援手法について介入の手順や限界等を定めておくこと（家庭訪問時にCOVID-19陽性が判明した訪問先家族の事案で搬送をどうするのか、どこまで対応を行うのか等の問題に直面している現場の声を聞く。）、訪問1回当たりの滞在推奨時間、安全確認の項目としての傷あざだけでない心の状況

判断をどう見立てて一時保護を行うのか、等も事前に暫定形でも定めておくことが必要となる。）。

児童虐待対応版BCPを策定し、こうした具体的手続・手法を定めておくことを提言しておく。

Ⅵ　おわりに（展望）

COVID-19下において、行政が個人の尊厳（憲法13条）を守り、一人ひとりの権利利益を保障するための環境を整備し続けることは、憲法に定められた自治体の責務（憲法第8章、それを受けての地方自治法等、憲法99条等参照）である。そのための具体的手法についてのパラダイムシフトが今求められている。本論稿ではその点に関して児童虐待分野を中心に論点を採り上げて根本の法の趣旨・意義に遡ってあるべき具体的方向性を示した。

筆者は自治体職員からの相談や住民からの直接の相談を受けることも多い。筆者が見ている景色は、暴力、虐待、貧困、障害等に起因して、自治体の相談窓口に訪れる住民は、感染の危険があっても何とか今日明日の命を繋ぐために自治体に助けを求めてやってくる人が少なくないという現実である。そうした人達にとっての「住民の福祉の増進」とはどういったものであろうか。

自治体という住民最前線の現場での相談事業やソーシャルワークの重要性に鑑みれば、住民とのチャンネルを多様かつ太くすることに注力すべきである。今後は、一層リモート等での相談等のチャンネルを増やしつつ、対面での相談を続ける必要があるケースの選択と選別を行う（対面・アウトリーチを行う場合には、従事者に優先的に感染対策の医療的バックアップを行った上で従事命令を行う等、住民と職員の双方を守る工夫が必要である。）。そのため自治体全体での事業の優先順位付けを含めたBCPの再構築を行い、更に児童虐待対応版BCPの策定によって児童虐待対応を確実に担保することが必要である。

地方分権一括法制定時に盛んに掲げられた自治体間競争や自治体戦国時代というキャッチフレーズは、奇しくもCOVID-19感染が続く今、自治体間格差が子ども達の生活と命を左右するほど深刻な形で顕在化してしまっている。自治体トップ[34]による発信、組織マネジメントが今ほど求められているときはない。それを担保し命を守るためのBCPの再構築と児童虐待対応版BCPの策定運用がどの自治体にも強く求められる。

---

[1] 都道府県及び市区町村を含む概念であるが、本論稿においては注意書きをしない限り市区町村を想定して論じていく。

[2] 本論稿は、以下のエビデンスによる。筆者は厚労省子ども・子育て支援推進調査研究事業研究代表（2017、18、19年度）を務め、2017年度は17 自治体調査、2018年度は34 自治体調査、2019年度は101の自治体調査報告書をまとめて厚労省のHPで公開している。今回は令和元年度調査報告書をまとめている最中にCOVID-19感染が起こり、調査協力自治体にCOVID-19感染対応についても電話等で追加で尋ねた。自治体名を出すことでの対応批判が調査目的ではないことから自治体名の非公開を前提とした個別ヒアリング調査を行った。このヒアリング了承の57自治体担当者へのヒアリングとは別に、シ

ンポジウム又は研修会・相談会等においてCOVID-19感染での対応を公開の場で質疑やり取りした自治体としては本文記載の三重県を含め、2020年6月17日広島県、同7月20日旭川市、7月27日広島県下市町村、同29日世田谷区、同29日長野県下市町村、8月6日長野県下市町村、同7日野田市、同20日品川区、同21日伊丹市、同24日鴻巣市、同26日中野区、同28日山梨県、同31日・9月1日・2日広島県下市町村、9月16日愛知県等を挙げることができる。また8月1日には日本子ども虐待防止学会『コロナ禍における子ども・家庭支援』（Webセミナー）にて教育現場、民間の子ども支援の現場での対応。8月29日には里親との意見交換（中野区の団体）。その他にも警察、病院、保育所、養護施設等の職員にもヒアリングを行った。この調査結果分析については上記学会でも報告している。

[3] 2020『月刊ガバナンス』（ぎょうせい）は、6月号、7月号でそれぞれ「新型コロナパンデミックと自治体」「新型コロナ時代への適応と地域」との特集を組んでいるが児童虐待・ＤＶ分野の論稿は直接ない。なお、同7月号掲載の拙稿「非常時に求められる自治体相談窓口の危機管理対応」は相談窓口一般についての論稿である。

[4] 基本的に2020年1月30日～同6月5日までの市の対応検証を公表している。
https://www.city.kobe.lg.jp/a95474/kensho.html

[5] 2020年7月31日第1回「新型コロナウイルス感染に対する区の対応に関する検証」

[6] 本論稿における歴表記に関しては基本的に各機関発表の歴表記とする。

[7]「新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言等を踏まえた支援対象児童等への対応について」（令和2年4月10 日付け事務連絡）

[8] なお、確認方法については、感染防止の観点から、ICT機器を用いた通信手段による状況の確認を行う等、柔軟な方法も考えられる。

[9] 支援対象児童等の状況の把握においては、少なくとも1週間に1回の見守りを原則とするが、本文(2)、③及び④の支援対象児童等については、把握した養育状況等に応じて、関係機関で協議の上で、適宜確認頻度の見直しを行うことを妨げるものではないとの留意事項を示す。

[10]「新型コロナウイルス感染症対策のために保育所等において登所自粛や臨時休園を行う場合の配慮が必要な子どもへの対応について」（令和2年4月 24 日付）

[11]「189」等の通告や、子育て相談窓口、DV相談窓口等との連携の下、支援が必要な子どもの把握を行い、各ケースについて適切にアセスメントの上、必要に応じて要保護児童対策地域協議会のケース登録を行い状況を把握すること、と留意事項を示す。

[12] 参考例として、子育てひろばや子ども食堂（食事の宅配等を含む）を運営する民間団体との連携、民生委員・児童委員との連携、母子保健推進委員との連携、人権擁護委員との連携等が挙げられる。

[13] これらの民間団体等に地域の見守り体制への協力を求めるに当たっては、「子育て支援訪問事業」、ひとり親家庭等に対する「子どもの生活・学習支援事業」、生活困窮世帯等に対する「子どもの学習・生活支援事業」等の国庫補助事業も有効に活用し、必要な支援を行われたいと示し、要保護児童対策地域協議会の対面での開催が困難な場合にはインターネットを活用した会議の開催も有効と考えられることからかかる会議システムの導入等に対する補助を含む「子どもを守る地域ネットワーク事業」も有効に活用されたいと示している。

[14] 本論稿では安全確認、見守りとの用語は原則国や行政の使用例に従うこととした。

[15] 一部国の通知には事業補助が示されている。

[16] いわゆる地方分権一括法制定以後、国と自治体は法的には対等関係にあることが明示されたのであり、自治体への通知徹底を図るには、財政的措置がセットで図られるべきである。

[17] 国の通知自体は全員に架電することを要請していない。この点は児童を限定する自治体と予防もかねて全員としている自治体に分かれた。

[18] 例えば、文京区は10月末まで「家庭保育の協力要請」として保育所登所自粛を継続している。
https://www.city.bunkyo.lg.jp/kyoiku/kosodate/hoikushisetsuunnei.html。渋谷区は、2020年8月24日付で年内12月末までの登所自粛期間の延長通知を保護者に発している。
https://www.city.shibuya.tokyo.jp/assets/kodomo/000050868.pdf

[19] 厚労省ＨＰ「乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）の概要」

https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate12/01.html

[20] この事業と関連する事業として母子保健法11条は、新生児の訪問指導について定めている。母子保健法第11条が定める新生児の訪問指導は、母子保健法10条が定める保健指導に際し、当該乳児が新生児（出生後28日を経過しない乳児）であつて、育児上必要があると認めるときは、市町村長が、医師、保健師、助産師又はその他の職員をして当該新生児の保護者を訪問させ、必要な指導を行わせるというものである。両事業の関係については、「新生児訪問とこんにちは赤ちゃんの協働に向けて ～東京都版ガイドライン～」（2009年3月 東京都福祉保健局少子社会対策部子ども医療課）に詳しい。なお、東村山市は新生児訪問をCOVID-19感染でも継続、こんにちは赤ちゃん事業は一旦休止後再開の旨ＨＰ公開周知。https://www.city.higashimurayama.tokyo.jp/smph/faq/kosodate/sodan/kosodateshien.html

[21] ①妊産婦及び乳幼児に対する健康診査、保健指導等、②保健師による訪問指導等各居宅へ訪問して実施する事業、③乳児家庭全戸訪問事業及び養育支援訪問事業、以上の3つの母子保健事業項目に関して、①に関しては、集団で行う健康診査、保健指導等等については、「感染拡大防止の観点から、必要に応じ、延期等の措置をとること。ただし、この場合において、延期等の措置をとっている間にも必要に応じて電話や訪問等による保健指導や状況把握を行うこと。」と定められ、個別の場合は、「当該実施機関等と適宜相談の上」判断と定められている。②③に関しては、「事業の社会的必要性等を踏まえ、事業を継続して実施する場合には感染拡大防止のための以下の点に留意すること」とし、「(1)訪問に際し、訪問する家庭の児童や家族に風邪の症状や発熱、倦怠感や呼吸困難等の症状がないか確認すること。(2)事業従事者は、発熱（概ね 37.5℃以上）や呼吸器症状がないことを確認した上で、訪問時におけるマスク着用を含む咳エチケットや手洗いアルコール消毒等により、感染機会を減らすための工夫を行うこと。」と注意事項を記している。https://www.mhlw.go.jp/content/000602421.pdf

[22] 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会（2020.9月）「子ども虐待死亡事例等の検証結果等について（第16次報告）」によれば、心中以外の虐待死事例の年齢別内訳0歳児占める割合40.7%であり、妊娠期からの切れ目のない支援の整備は重要課題である。
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000190801_00003.html

[23]『市区町村子ども家庭総合支援拠点設置に向けて・スタートアップマニュアル』

[24] 法25条の2第4項は、協議会を設置した地方公共団体の長は協議会を構成する関係機関等のうちから一に限り要保護児童対策調整機関を指定すると定める。

[25] 野田市児童虐待死亡事例検証委員会（2020）『野田市児童虐待死亡事例検証報告書（公開版）』
https://www.city.noda.chiba.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/025/003/houkokusyo2020.pdf

[26] 札幌市子ども・子育て会議児童福祉部会（2020）『令和元年6月死亡事例に係る検証報告書』
http://www.city.sapporo.jp/kodomo/jisedai/kosodatekaigi/jidofukushi/kensyo.html

[27] 三重県、広島県、愛知県、長野県、山梨県等の県下自治体の要対協に関する要綱を取り寄せ検討を行った。

[28] 三重県では、リモート等による児童虐待にかかる会議を積極的に取り入れた事業展開をCOVID-19感染の早期（4月当初からの打ち合わせを経て第一回目リモート会議を5月7日に）から既に行っている。具体的には、県主催の法定研修会及び市区町村支援の相談会・研修会について、当初は、個別ケース（プライバシー情報）の話が出るので現地での対面での相談・会議設定と決められていた。しかし、COVID-19感染で要対協を含む県による市町村へのアドバイザリー事業（個別の市町の悩み・質問に直接相談に乗り、一緒に支援拠点設置に向けて歩めるよう市町の全面的伴走型支援）がストップする自治体が多い中、三重県における事業遂行方針の変更は画期的であった。三重県児童相談センター主催で、Web会議システムで実施。現在1回的なリモート会議を行う自治体は増えたが、こうしてCOVID-19初期から継続的に相談・会議をリモートで行い続けているのは三重県担当者が児童虐待対応に関し組織全体の理解を働きかけたことで実現できたものと評価できる（リモートを利用することで、従来だと呼べなかった講師等もリモートで呼ぶことができ、旅費等や人的労力も節約できるメリットもあろう。）。

[29] 危機管理学の視点からは、地震や感染症等の事象を分けずに統一的なBCPを策定しておくことが重要ではないかと考える。先行研究にあるが地震と感染症との共通事項（人資源の減少）と相違事項（施設・データ破壊の有無）等を比較することで統一的BCPの提案ができる。どんな事象下でも児童虐待から命

を守る支援と介入が必要だからである。しかし、本論稿の射程としては国・自治体の体系的整理としての事象別のBCPに基づきCOVID-19対策としての児童虐待対応の明示に関し現実的かつ具体的な提言を行った。

[30] 国は、地震を想定した「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」（平成26年3月28日閣議決定）で非常時優先業務の実施に係る政府の方針・省庁横断的事項を定め、この計画に基づき省庁業務継続計画を作成するものとされる。東京都は、「都政の BCP（東京都事業継続計画）＜地震編＞」を「東京都業務継続計画（都政の BCP)」と改定し、近年の災害事例等を踏まえ、地震のみならず自然災害一般についての都民の生命・生活と都市機能の維持を図るための計画を立てる。なお、新型インフルエンザ等対策としては「新型インフルエンザ等対策行動計画」を定めており、この土台を基にしつつ、COVID-19対策としても、対策本部において「新型コロナウイルス感染症への各局の対応」を求めている。
https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/taisaku/torikumi/1000061/1000395.html

[31] この分野の条例があることは一つの優先順位付けの例といえる。子ども権利条例等を制定している自治体では、COVID-19感染下の子どもの権利を強化する方向に向かいやすいであろう。

[32] https://www.city.bunkyo.lg.jp/kusejoho/profile/guide.html

[33] 平成29年3月31日付雇児発331第49号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置運営等について」
https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161700.pdf

[34] 内外に差別を生まない地域の宣言を行った「鳥取県新型コロナウイルス感染拡大防止のためのクラスター対策等に関する条例」（2020年8月25日制定）等があるが、執行機関だけでなく議会も巻き込み、自治体意思を内外に明確に宣言することは地域で住民の生活と命を守ることに繋がる。

脱稿後、令和3年1月7日再び緊急事態宣言発出（学校等休校要請なし)。また、「新型インフルエンザ等対策特別措置等の一部を改正する法律」が同2月3日に成立・公布されたこと、新型コロナワクチン接種を行う期間が、令和3年2月17日から令和4年2月末までとの厚労省発表（2021年3月3日）がなされたことを付記しておく。

航空における危機管理の基盤
―標準化と普及から高度化と集約まで―

成田国際空港㈱　柴田　伊冊

Ⅰ　問題の所在
Ⅱ　危機管理の萌芽 ―ハイジャックと爆破防御に至る
Ⅲ　世界化へ ―標準の効用
Ⅳ　集約化へ ―効率と精度
Ⅴ　成層圏を越えるために

Ⅰ　問題の所在

1　黎明から現在に至る経過

航空の危機管理は、エラーや機体不備、後に人為的作為による安全破たん抑制を目的として、その多くが運航の起点となる空港や輸送手段である航空機について実践される。この場合の危機管理とは、運航の破たんに繋がる危険を管理し、危険の可視化によって招来する危機に備えることである。本論の危機管理とは、こうした方法全体をいう。

20世紀から21世紀にかけて、航空の危機管理は、運行の安全確保から始まり、1960年代に急増した亡命やテロ目的のハイジャックや爆破[1]、2020年の感染症による世界規模での汚染拡大防止[2]、軍民の接点で発生するミサイルの誤発射による2020年のウクライナ国際航空752便（イラン国内）の撃墜事故（搭乗者176名全員死亡）[3]、減少傾向にある墜落事故[4]、2014年のエアアジア8501便（搭乗者162名全員行方不明）など異常気象による運行障害[5]、出入国管理や税関で生じる事件など多様な事象を対象にするに至った。本論は、こうした危機管理について、それぞれの実効性を検討するものではない。焦点をハイジャックやテロとしながら、航空の発展と普及に応じて、航空という運送手段に適用された危機管理の実効性確保の試みの変遷を確認し、そこから危機管理の機軸を把握することを試みる。近未来において、その機軸が多極的な世界を繋ぐ鎹となり、それが世界が宇宙という新たなフロンティアに挑むときの礎になる。近未来を射程においた、この仮定の検証が本論の課題である。

航空は高速で、かつ容易に国境を越えるという機能をもつ。これに応じて、萌芽期の航空の危機管理の機軸は、国際民間航空条約（The Convention on International Civil Aviation : 以下、シカゴ条約）に規定される国際連合の専門機関である国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization　以下、ICAO）[6]と、ICAOの活動を航空会社（第二次世界大戦後の再興の時期では、アメリカのものを除き、世界では国営の航空会社が主流であった）の立場から補足する民間団

体の国際航空運送協会（International Air Transport Association、以下、IATA）[7]を両輪として形成された。

ICAOは航空機の運航のための標準的な手続をシカゴ条約の附属書として制定し、その附属書の世界規模での適用を、教育や施設などの普及という安全環境の整備[8]と、その実効性を確保するための国家間協議によって促進させた。

ICAOが制定する附属書には、航空の実施についてシカゴ条約締約国が統一して遵守すべきものとしてSARPS（Standards and Recommended Practices、以下、SARPS）が掲載されている。SARPSは標準（Standards）と勧告（Recommendations）に大別され、遵守の必要は標準が最も大きい。そして19の分野ごとの附属書には、航空に必要な全ての仕様が規定されている。次いで実効性確保の観点からSARPSを補足するものとしてPANS（Procedure for Air Navigation Services、以下、PANS）とSUPPS（Regional Supplementary Procedures、以下、SUPPS）がある。PANSは飛行方式の細則にあたるもので、SARPS を補足して飛行方式を説明する。そしてPANSは公海上空などでは条約によるものとして遵守が求められるものの、PANS の領空での遵守の必要は標準に劣り、その内容は技術的な指針である。これに対してSUPPSは、航空の方法を地域毎に補足するものである。地域毎に作成され、ICAOの地域事務所の活動を支える地域飛行計画（Regional Air Navigation Plan）の普及について大きな役割を果たす。航空が技術主導であり、世界規模での統一を必要としたとしても、地域毎に見れば技術力や経験の有無、そして航空の運用には文化的な差違が存在するのであり、それは経済分野のグローバル化が明確になる以前に、航空の世界では既に想定の範囲にあった。これらがICAOの活動の機軸であり、シカゴ条約の細則として、分野ごとに法的な拘束力をもつことになる[9]。

ICAOによる国家を経由する働きかけと並行して、IATAが民間企業の活動としてICAOが定める附属書の内容を、それぞれの航空会社を支える伝統的な合理性に反映させるための活動を展開している。IATAの活動の対象は航空会社に止まらず、観光や陸上輸送など航空の裾野にある産業に及んでいる[10]から、その活動は附属書を世界規模で実質的に定着させるものとなっている。

これらのICAO とIATAによって担われている公的な働きかけと、民間への国境を越えた普及は、荒廃からの復興段階における航空の漸進的な整備については、国際法を基盤とした合理的な方法であった。これが、現在の潮流である航空の自由化など経済的なアプローチが欠けていたものの、萌芽期の航空の危機管理の機軸であった。

ICAOとIATAの活動と並行して、航空の主要な関係国の間では、航空機の爆破やハイジャックに対応する危機管理について、裁判や防止の制度的な欠損を防ぐ目的でICAOが主導して、事件の態様に応じた国際条約が締結されてきた[11]。具体的な事件の態様に応じて生成した国際条約の締結によって、航空では世界規模での普及が目指されながら、同時に、それぞれの場合に応じた効用の追及はSARPSによって専門分化したから、結果として世界統治のための権限を伴う組織を欠きながらも、航空では地球規模で効果的な危機管理が実現してきた。そこには航空機の運行が極めて技

術的なもので、その運行を実現するための統一について、関係国の間に航空機の運行の「必要を認める」という確信が存在していたこと、さらに大航海時代以来の人と財の自由な移動が世界の活性化の源になるという歴史的な確信が存在していたことがある。そして21世紀の現在、その確信の上に構築される航空の危機管理は、航空機の運行の態様に応じて機能的でなければならないという関係国間の共通の認識が存在するために、航空会社、空港会社と航空当局など全ての関係者が備える方法の合理的な積み重ねと必要に応じた接続を図ることが基調になっている。この基調は1919年に締結され、その後の国際航空法の基本条約となったパリ条約（The Convention for the Regulation of Aerial Navigation　1919）が初めて排他的領空主権を明文化したときの、航空は「自由であるべきか」、又は「制限されるべきか」という議論を再燃させ、21世紀初頭においては、パリ条約締結当時の「制限されるべき」という結論[12]が逆転し、航空は「自由であるべき」として、航空が地球規模で一体化の方向にあることが示された。1994年以降定期的に開催されているICAO主宰の世界航空フォーラム（World-wide Air Transport Conference on International Air Transport Regulation : Present and Future, 1992）での議論は、世界の国々と主要な航空会社の意見を「航空は自由であるべき」に集約した[13]。そして自由化と並行して、航空の危機管理に顕在化していることは、国境という概念を変化させる傾向であり、危機管理を世界規模で定着させることを射程においた航空関係機関等の一体化の必要である[14]。

このような現在の航空において、危機管理の問題の所在とは何か。その概要を確認してみよう。

確認の前提として認識しなければならないのは、第一に、利用者数と航空路線網が世界規模で拡大し、危機管理の対象が多様化したことである。第二に、航空では、国ごとのあり方を前提にしながら、航空機の運航に関わる危機管理では技術主導によって世界規模で水平化し、かつ、技術主導によって専門分化・深化しながら、その実効性を高めることが目指されたのであるが、それでも人工衛星利用による航空機の位置確認[15]など、領空という概念を超えた宇宙空間の利用が航行の精度を向上させたから、この技術上の精度の向上と相まって危機管理についても更なる精度の向上が必要とされていることである。それは、航空関係の組織（国、航空会社、空港会社、警備当局、その他関係組織全般をいう）間に機能的な一体化を求めるという傾向で現れ、CDM（Manual on Collaborative Decision Making、以下、CDM）として規定されている[16]。

そうした傾向の存在をハイジャック防止やテロ防止に適用される危機管理の方法について確認し、一体化の深化の行方を評価することが本論の課題である。そしてそこには航空の発展と普及に応じて漸進的に進行してきた世界規模での統一の必要が、やがて成層圏を飛行するための世界共通の基盤の醸成に至るのだろうかという問いが込められている。

検討の方法は、国際法と実践との間の往来を明確にするものであり、よって危機管理の方法の詳細を個別に検討するものではない。以降、SARPSに代表される法の実効性の確保の行方を、理論に止まらず、シカゴ条約第17附属書（Security）の実践と照らしながら確かめていくことになる。

まず、本項第2節では、先行する研究を整理する。対象とする研究の多くは、国際法の分野にあ

り、多くの研究で事件や事故を発端としながら、それぞれの研究方法に応じて、危機管理の実行と規範との間の隙間のあり方が争点になっている[17]。よって、航空の危機管理の発展の流れ全体を体系化するものはない。本論が危機管理の変遷に応じて今後を見通しているのは、このためである。以下、本項第2節後の本稿の構成は、次のとおりである。

Ⅱ　危機管理の萌芽（第2項）では、航空の危機管理の始まりを扱う。運行の方法以外で、航空の危機管理の考え方が現れたのは、キューバからの亡命目的のハイジャックが多発した時期である。これらの事件後の処置と抑制の方法をみる。

Ⅲ　世界化へ（第3項）では、ハイジャックや航空機爆破に対する危機管理の態様を、ICAOとIATAの活動を通じた世界化の試みの限界を見出すために分析する。航空では「必要」に応じた実践によって、既存の限界を克服することが試みられてきた。それでも航空が技術主導であり目標が明確であっても、リビアに関係するテロリストによって引き起こされた1988年のパンアメリカン航空103便爆破事件とその後の対処に見られたように、航空でも国際社会の分権的な性格の波及を免れることができない[18]。H.モーゲンソー（Hans J. Morgenthau）が指摘しているとおり、分権的性格が国際法の本質である限り[19]、特に政治的な色彩が強い原因による事件では航空も例外にはならない。こうした事件について第17附属書（Security）が規定していたことは「持ち込ませない」、そして「搭乗させない」という事件発生の直接的な抑制である[20]。それでも、危機管理を徹底させることは、同一航空機の飛行経路上の出発地（A国）と到着地（B国）の防御のあり方を同じ歩調にすることでもある。そこに綻びが生じたときに、2001年にニューヨーク、ワシントンD.C.などで発生した9.11のような事件を看過する隙間ができる[21]。そして9.11を契機として、ハイジャックやテロに対処する方法が見直された[22]。それでも、9.11でも、パンアメリカン航空103便でも、ICAOやIATAによる活動にはアメリカによる後押しが必要であった[23]。

Ⅳ　集約化へ（第4項）では、第17附属書（Security）の規定の変遷内容を確認するとともに、新たに導入されるCDMの概念との関係を分析する。CDMの概念は、成層圏における人工衛星利用の航行システム普及が発端になっていて、そこに適用される技術的な必要が航空関係機関等の集約化の背景にある。そして、それは将来の技術に依存するものであると同時に、この考え方の限界がそのまま　Ⅴ　成層圏を越えて宇宙を目指す（第5項）　において、現在の危機管理の将来（宇宙時代）の有効性の評価に繋がる。Ⅴは、本論の結論になるが、ここまでを踏まえて、来る宇宙時代における地球規模で統一され、安定したシステムとしての航空の危機管理の可能性を示す。

2　先行する研究－危機管理の醸成と方向

危機管理に関する研究には、危機管理の内容形成の全体を把握するものを欠きながら、シカゴ条約とICAO、IATAの活動を中核にして展開するものと、それらを補足するものがある。

後者の研究に、ハイジャックなどの犯罪に適用される法のあり方を追究した栗林忠男（1976）によるものがある。栗林は、1970年代当時、「航空犯罪に関する国際法上の規制は、航空機の不法

な奪取又は管理乃至航空の安全に対する不法な行為という新類型の犯罪現象の増加とともに、著しい進展をみせている」[24]と評価した。そして池田文雄（1993）が言及したように、ICAO主導で、航空機の不法な奪取の防止に関する条約（Convention for the Suppression of Unlawful Service of Aircraft 12.1970：以下、ハーグ条約)、民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（Convention for Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation 9.1971：以下、モントリオール条約)、航空機内で行われた犯罪その他ある種の行為に関する条約（Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft 9.1963：以下、東京条約）が締結され、航空機の運航に伴い発生した犯罪の類型に応じて関係国間の調整が行われた。

東京条約は「機内の犯罪または安全危害行為一般について、容疑者を逮捕・処罰しない国が存在しないように裁判管轄権を整備するとともに、機内での機長の権限を定め、同時に、着陸国による容疑者の拘束・訴追または引き渡しに関する若干の障害を除去しようとしたもの」[25]である。モントリオール条約は、1969年にチューリヒ国際空港で生じた航空機襲撃事件を契機にして、航空機及び航空施設に対する破壊行為並びに武力行為の規制のために制定された[26]。そしてハーグ条約は、1968年に発生したイスラエルの航空機に対する乗っ取りを契機にして、新しい犯罪類型としてのハイジャックの抑制と処罰を目的にして制定された[27]。ハーグ条約では、ハイジャックの定義が詳細化され、適用範囲も着陸地が航空機の登録国の領域外であっても適用できるように拡大された。それでも犯罪防止に関して予め合意された法的基準が必ずしも明確ではないことから、更なる普遍化が求められると批判された[28]。

3つの条約に関するもののほか、ハイジャックやテロ防止の研究は、対象となる事件の類型に応じた防止の方法の選択と、適用（実効）のあり方に集中している。それでも航空の場合の危機管理の実効力は、法による統制を起点にすれば、シカゴ条約が定める同条約の附属書の扱われ方が基盤になり、未来へ向けての修正は、航空という技術主導の分野の世界的な一体化へという潮流の中にある。こうした中で、1989年には危機管理の分野を対象にして、財政的・技術的支援の強化の計画が実施されている。それはシカゴ条約締約国（オーストラリア、カナダ、アメリカなど17か国）とIATA、ACI（Airports Council International 以下、ACI)、ICAOのAESEC（Aviation Security Branch）の自主的な資金援助によっていた。そして1990年末までに60か国以上から支援の依頼が寄せられたが、ICAOによれば、1999年の時点でシカゴ条約第17附属書（Security）に全く適合している国は1か国もないとされている[29]。それでも航空機の普及に応じて附属書の遵守の程度を漸進的に深め、その適用の範囲を広めていったICAOとシカゴ条約を高く評価する研究がある[30]。

こうした研究の転機は、1993年のニューヨーク貿易センタービルへのテロであり、その後の1994年に国連総会は国際テロを抑制する宣言を採択し、1997年にはInternational Convention for the Suppression of Terrorist Bombingsを制定した[31]。それは、9.11を受けての危機管理のあり方の修正であり、航空機に止まらず、空港を含む公共の場でのテロも対象にしていて、航空における犯罪抑止を広範囲で強化した。

法による、という視点を離れて、航空の実勢を尊重した場合では、危機管理におけるアメリカとイギリスの影響力を無視できない。シカゴ条約の標準書にはこの2つの国の意思が反映される傾向がある。アメリカでは連邦航空局（Federal Aviation Administration、以下、FAA）、NTSB（National Transportation Safety Board）、国土安全省（U.S. Department of Homeland Security）が航空に関する危機管理の主体であり、FAA、NTSBの政策の多くがICAOの策定するSARPSに反映される[32]。こうして形成される政策を技術的な側面から総括した研究がある[33]。

長期的な視点に立つ研究には、宇宙空間を視野におきながら、新たな航空を支える法の枠組みを提示するものがある[34]。そしてその中核にあるのが、新たな航空の運行の方法として導入された、人工衛星による航法CNS/ATMである[35]。この研究は航空の統合に向けての流れよりも、さらに遠くを見据えて、未来を運行の技術を中心に考察したものであり、今後の指針のひとつである。それでも宇宙での運航の危機管理の考え方は、未だに原理原則を巡る議論の域にあり、様々な視点が混在している。

本論の研究の意義は、これらの先行研究に現れている、進化し、そして深化する危機管理の必要をさらに世界規模で定着させる方法を追究することにあり、それが成層圏を越え、世界規模での危機管理の基盤の強化に繋がるか、否かを見据えることである。

Ⅱ　危機管理の萌芽 ―ハイジャックと爆破防御に至る

航空の危機管理の生成を振り返ることから始める。

法による航空機の危機管理は1919年のパリ条約締結が起点になる[36]。この条約の附属書がシカゴ条約に継承されて、航空に適用される基本条約の原型になった。その後、シカゴ条約に、航空の発展と普及に応じて拡大した危機管理を規定する附属書が追加されて現在に至っている[37]。萌芽期の危機管理は、関係国の間に、運行の安全について世界共通の方法を構築することを目指していた。それを拡大し、修正させた契機が亡命などを目的とするハイジャックの多発であった。このハイジャックに、爆発物の機内持ち込みなどを手段とするテロが続き、保険金目当てという金銭目的の犯罪も射程におかれた[38]。

ハイジャックに対抗する手段は、空港当局及び航空会社による、空港での検査の実施であり、当該検査では航空機内への手荷物等の持ち込み制限と危険物の持ち込み禁止が目的になった。それでもハイジャックには完全犯罪（1971年11月24日　ノースウエスト航空ハイジャック事件）の記録がある[39]。以降、この1971年の事件に類似のハイジャックは多発したが、これを受けた検査は受諾手荷物のレントゲン検査の実施と、旅客の携帯物の検査の実施（後に金属探知機使用）、並びに旅客自身に対するレントゲン検査の実施へと拡大していく。これらは全て、航空旅客と航空機（搭乗）の接点を重視した危機管理の方法である。そしてこれを支援する危機管理の方法には、空港内での混在（検査前と検査後の旅客等の混在）を回避するための構造の構築、旅客ターミナル内

での多数の監視カメラ設置による常時監視体制の維持などがある[40]。さらに航空機内では、スカイマーシャル（警察官など）の搭乗や操縦室への扉の堅固化などがある[41]。これらは、ハイジャックや類似の不法行為の態様と技術発展に応じて順次追加されていったものであり、再発防止を目的として事件の態様に応じた具体的な措置として導入されてきた。そしてこれらは、ハイジャックや不法行為の態様に応じることのみならず、使用される資機材や施設の技術的な発展に支えられ、精緻化して現在に至り、シカゴ条約の附属書に規定されて法的遵守義務を伴うものとなっている。それでもシカゴ条約締約国の附属書の遵守義務は、それぞれの締約国が技術水準の格差などを理由として、締約国自身の判断によって、遵守を要請されている事項ごとに適用除外を主張することが可能であり、それをICAOに通告にすることを条件に附属書に定められているSARPSから背離できることが基本になっている（第38条）。附属書の実効性確保は、制度上、この背離の容認とICAOによる支援に依存している。しかしながらハイジャックや爆破防御という現実から見れば、シカゴ条約が定める背離のあり方が現実を補足しているか、否かについて否定的な見方がある[42]。

1988年12月21日に発生したイギリス・ロッカービー（Lockerbie）上空でのパンアメリカン航空103便爆破事件では、乗り継ぎ客の受諾手荷物の中に爆発物があった。そしてその爆発物の飛行中の爆発によって乗員、乗客270名全員が死亡した。その原因は、出発空港で出発する搭乗者についてだけ検査を行うという従前の方法には、検査場を経由しない乗継客と、その乗継客の受諾手荷物に検査が存在しないことであった[43]。

実際、乗継客からの受諾手荷物を積載するときに、航空機から航空機への積み替え分について、当時のフランクフルト・アム・マイン国際空港にも、ロンドン・ヒースロー国際空港にも当該手荷物検査の手続がなかったのであり、爆破されたパンアメリカン航空103便への乗継客の当初の出発点（その後、多くの乗継を経ていても）にどのような田舎の空港が含まれていても、そこで搭載前に行なうべき全ての検査が完了しているという憶測が、そのまま爆破の防御の隙間になった。そしてこの事件以降、手荷物は、積み替えの度に、全て検査されることになった。さらに、現在の大規模空港では、自動化された手荷物ハンドリングシステムに組み込まれたレントゲン・システムが、この検査に大きな役割を担うようになった[44]。

(Aircraft Accident Report 2/90 (1990), Dep. of Transport U.K.)

1988年のイギリス・ロッカービー上空でのパンアメリカン航空103便爆破事件から読み取れることは、シカゴ条約第17附属書（Security）が爆破防止のための危機管理の根幹を定める規定であるならば、シカゴ条約の全ての締約国が直ちに遵守しなければ、事件の発生を防げないという事実である。そしてこの事件以降、アメリカのように有力な航空会社を保有する国が、自国籍の航空機が運航される外国の全ての空港において、自ら保安監査を行うという実行が現れている[45]。こうして事件の発生とその防御の改善に追従して、シカゴ条約第17附属書（Security）の遵守が徹底されるようになっていくことが実際である。

シカゴ条約第17附属書（Security）（1974年採択当時）の基本的な構成は、次のとおりである。

シカゴ条約第17附属書（Security）の目的は、国際航空の運用を不法行為から守ることであり、そして乗客と乗員、地上要員や公的な職員を不法行為から守ることである[46]。そしてシカゴ条約の締約国は、それぞれが保安の計画を策定し、それを担う組織を持たなければならず、それによって航空機の通常の運航を維持し、不法行為という脅威に対抗しなければならない[47]。

シカゴ条約第17附属書（Security）が定めている原則は、以下のとおりである[48]。

1) 国は、航空に関係する旅客、乗務員、地上作業員及び公衆を不法行為から守るための組織と実行を明確にしなければならない。
2) 国は、どのような脅威の拡大にも迅速に対応しなければならない。
3) 搭乗前の受諾手荷物及び持ち込み手荷物の検査について、空港での検査の前提として、検査前の乗客と、検査後の乗客の混在を回避しなければならない。
4) 航空機のみならず、航空管制機関、空港当局は連携しなければならない。
5) 締約国は、互いに協力しなければならない。
6) その他、ハイジャックやテロに遭遇した航空機が着陸した国の地上での当該航空機の扱いの基本が規定されている。

これがハイジャックとテロに対する危機管理の基本形になる。

シカゴ条約第17附属書（Security）は1974年3月22日に採択され、1975年2月27日から適用されている。シカゴ条約が締結されてから30年が経過したときであり、この時期はハイジャックが発生し始めたときである。そしてシカゴ条約第17附属書（Security）の当初の「持ち込ませない」という単純な考え方は、犯罪の多発と複雑化という、航空の普及に伴う危機管理の対象の肥大化、ヒューマンファクターなど危機管理に対する知見の深化、そしてそれぞれの国の管轄になる国内航空への附属書の適用の拡大と国際協力の促進という方向へ進んだ。

Ⅲ　世界化へ ―標準の効用

次に危機管理を世界規模で展開させることの実際を見てみよう。

SARPS遵守の活動は、ICAO事務所に依存している。本部はモントリオールに所在し、その他にバンコク（アジア・太平洋）、メキシコシティ（中米）、リマ（南米）、カイロ（中近東）、ナイロビ（東アフリカ）、セネガル（西アフリカ）、そしてパリ（ヨーロッパ）にICAOの地域事務所がある。そしてIATAは、ICAOを補足するようにして、ほぼ同一都市に事務所を配置している。ICAOの地域事務所は、IATA 、ACIなどとの間で協議を繰り返す。そこでは国の行政機関との協力のみならず、通信分野のITU（International Telecommunication Union）などとの協議など、実務段階での議論の積み重ねもSARPSの遵守を主導する[49]。法的な権限をもつ執行機関を持たない条約という形式によって著されている規範の実効性確保とは、シカゴ条約の場合はこのような実態を指している。

シカゴ条約附属書の世界規模での普及を可能にしたのは、当初は第二次世界大戦後の復興の必要であった。国際連合のWHO、FAO（Food and Agriculture Organization 以下、FAO）などによる世界の復興には、全ての国際連合の専門機関が係わっていた。シカゴ条約が他の国際連合専門機関との協同によってとICAOの活動のあり方を規定したのは、国際連合が当時の世界の荒廃に応じるためであった。それでもWHO、FAOなどは、それぞれの活動のために輸送体系の復興が必要であったから、復興当時には、ICAOは「運ぶ」ための手段（諸施設）の整備を行う機関であった[50]。

1960年代に至って、アメリカの外交政策が国際航空の整備に大きく影響することになった。第二次世界大戦直後のアメリカの経済力と航空力の大きさは必然的にICAOの活動にも予算や技術力供与などで大きな影響力を及ぼしたが、その後も東西冷戦下での自由世界の活性化についてアメリカが国際航空の必要を強調したことがそれを後押しした。1960年代のJ.F.ケネディ大統領による国際航空への援助には、後にシカゴ条約第17附属書（Security）となる危機管理の方法の統一と強化があった[51]。そして現在に至るまで、アメリカの実行が多くの場合にシカゴ条約第17附属書（Security）の実効性を担保してきた。シカゴ条約附属書を世界規模で普及させたのは、そのような「力」であり、現実適用を踏まえたシカゴ条約の柔軟な規定の方法が俊逸していたからではない。そしてシカゴ条約が背離を容認したことによって評価されているのは、そうした実態にも巧みに対応しなければならなかったという事情のためである。実際、附属書に規定されたSARPSを実現させるために、ICAOは世界各地で自ら教育と指導を積極的に行わなければならなかった。そして適用の実態からみれば、シカゴ条約はアメリカとソビエト（当時）、そして後にイギリスという航空大国によって引き起こされた荒波の中でICAOによって生かされてきた規範であった。

このようにシカゴ条約附属書に定められたSARPSの世界化とは、復興の進行という環境の中で、世界規模で受容された航空の必要という認識の存在を前提にして、アメリカとソビエト（当

時)、そしてイギリスほかの主としてEUに位置する航空先進諸国の実行力によってもたらされたものであり、そしてその実行力を発揮させた世界の荒廃、冷戦、自由化を指向するグローバリズム、アフリカやアジアなど航空の後発諸国の発展という地球規模の環境への適合と反映の過程をいう。

Ⅳ　集約化へ ―効率と精度

次に、危機管理の展開後に現れた、新たな傾向を見てみよう。

シカゴ条約第17附属書（Security）によれば、航空機の不法奪取、運用中の航空機の破壊、航空機内又空港での人質の拘束、航空機や空港、航空関係施設などへの不法侵入、航空機又は空港への犯罪目的での武器等の持ち込み、飛行中の航空機などに危害を及ぼす虚偽の情報流布が航空に関する不法行為ということになる[52]。

こうした航空に対する不法行為に関するシカゴ条約第17附属書（Security）の危機管理の方法は、次のとおりである[53]。

○アクセスコントロール

1）エアサイドへのアクセスを管理すること、2）ハイジャックやテロ防止のために管理される地域を明確にすること、3）当該管理を行なうために、車両と人間の識別のための方法を構築すること、4）旅客以外の者が携帯する物を検査する。

○航空機

1）国の管理の下でハイジャックやテロ防止のための検査を行うこと、2）航空機内から所有者不明の手荷物を取り除くこと、3）飛行中の操縦席への立ち入りを制限すること。

○旅客とその携帯手荷物

1）搭乗前に、旅客と手荷物のレントゲンによる検査を行うこと、2）検査後の旅客と手荷物は、検査前のものと混同しないこと。

○旅客からの受託手荷物

1）搭載前に検査すること、2）搭載前に検査前のものと混同が生じたときは、再度検査を行うこと、3）乗り継ぎの旅客の手荷物は、出発空港でレントゲンによる検査を行い、それ以降、不要な介在を避けること。

その他の航空貨物についても、適切な検査を行なうことが規定され、そこではケータリングや機内サービスの資機材なども対象になる。これらが航空機への搭乗、持ち込み及び搭載の管理、そしてこれらは空港における制限区域での危機管理のあり方としてシカゴ条約第17附属書（Security）に掲げられている。ハイジャック防止とテロ防止のためのシカゴ条約の考え方は、空港での検査を厳格に行うこと、そして焦点は、旅客、従業者などの人と携帯物から危険を排除することにある。

次に、シカゴ条約第17附属書（Security）は、航空機に対する不法行為について、国や空港管理者が主導して対処することを規定している[54]。

1) 不法行為の発生の可能性を示す情報があるときには、当該航空機の武器、爆発物、その他危険物の搭載の有無について捜索しなければならない。

2) 国と空港管理者は、予め緊急計画を持たなければならない。

3) 国は、緊急計画を遂行するための訓練を受け、遂行の能力をもつ者を配置しなければならない。

これらの規定を受けて、ハイジャックやテロという不法行為が発生したときは、1）当該不法行為が継続している限り、旅客、乗務員の安全を確保するための手段を講じなければならない、2）対象となっている航空機には、航空交通管制業務が提供されなければならない。さらに対処の基本として、3）人命を損なう事態に至らなければ、着陸した航空機を地上に引き留めるようにしなければならない。そして着陸した国と犯人との交渉が重視される、4）航空機の登録国と着陸国は、死亡者又は負傷者の有無、人質となった者、その他登場している者について情報を共有しなければならない、5）関係航空管制機関、空港当局、運航者は、当該航空機の運航情報を共有しなければならない、6）対処の全般についてシカゴ条約締約国は、可能な限り、他の締約国と協同しなければならない。これらがハイジャックやテロ対処の基本形になる[55]。そこには、備える段階、すなわち空港での防御の方法を設定することから始まり、次いでハイジャックやテロが予測されるときに対応する体制を稼働させる段階があり、そしてハイジャックが発生している飛行中及び駐機中での全ての関係者の関わり方が示されている。対処の関係者は、警察を主管として、航空会社、空港会社、警備会社などである。しかしながら、シカゴ条約第19附属書（Safety Management）が対象相互の関係を整理したとしても、ハイジャックなどの発生のときの実際の対応は、地球規模では機能的な一体化に至らない[56]。次に、ICAOによる一体化の指向を受けて、実践のための指針になるIATAのA-CDM（Airport CDM）とハイジャックやテロとの関係が、シカゴ条約第14附属書（Aerodrome）[57]に規定されているSARPSの実践をどのように変化させたのかを見てみよう。

空港において、一体化のための機能を設置することによって、警備と警備に何らかの形で関わる他の組織を集約したときに、どのような効果が期待されるのか。航空の一体化は、元来、技術的な必要に応じた航空機の運行の時間的な正確さを高める必要から始まっている[58]。それぞれの航空機の運行状況を正確に把握し、計画・調整が可能なようにすれば、飛行中の航空機の間隔を縮小して、より多くの航空機を運行させることができる。このことは、人工衛星を用いた精度の高い航空の実現にも合致している。そして地上での「混雑」から不確定要素を除去することができれば、地上でも大量の航空機を扱うことができる。それでも、悪天候のように制御することが不可能なもの、多くの旅客の個々の都合に起因した遅延、機体の突発的な故障など、計算的な思考には適合しない要素もある。これを情報と権限の集中によって克服しようという試みが空港における一体化の考え方である[59]。アジア太平洋地域においても、北京首都空港など多くの大規模空港で一体化が指向されている。焦点は、一体化が国ごとの、若しくは航空機ごと、航空会社ごと、航空関係機関ごとという対処を機能的に統合することにある。課題は、空港全域と航空の運航に精通した人材が確保できるのか、航空会社と航空会社との間に利益相反事項が生じたときの調整能力を備えた人材を

確保できるのか、そして広範な分野に亘る情報の分析ができ、かつ、それを航空の運用に反映させる能力を備える人材が確保できるのか、ということになる[60]。

空港の一体化の機能の効用は、次のように整理できる[61]。

1）空港という単位で混雑や遅延に対処できること、2）緊急時の指揮命令系統が簡潔になること、3）空港の管理権の行使に起点があるため、一体化の対象を広範囲に設定できること、である。これらは航空機の運航の精度の向上を達成するために、航空機の運行に関係する分野の統一を図ったCDMが、波及的に空港全体に及び、A-CDMという考え方を生じさせ、それに応じて一体化を生みだしたものである。難点は、アメリカのJFK国際空港のように、それぞれの航空会社がターミナルを建設し、運用する形態のときは一体化には限界があることである。ヨーロッパと比較したときに、アメリカの態様が異なるのは、このためである[62]。

一体化におけるハイジャックやテロ等の航空犯罪に対する姿勢は、刑事罰の適用と国際的な裁判の隙間を解消するよりも、防御の機能的な向上と、その必要に応じたクロスボーダーによる機能本位の協同の深化に繋がる。それは具体的にはレントゲンによる全身検査や、パスポートへの顔認証の導入であり、ターミナル全域へのテンキーを伴う入場制限の配置と、それらのコンピュータによる集中制御などに支えられ、その情報は空港のオペレーションセンターに集約され、他の情報と合わせて全体と時機を踏まえた状況判断に繋がり、指示や助言として現場へフィードバックされたり、情報として他の空港と共有される[63]。それによって、既存の警察や出入国管理、税関などの官憲の公務を阻害することなく、状況伝達によって対処の全体が円滑に進むことが期待される。具体的には、ドイツではミュンヘン国際空港の空港会社とルフトハンザ・ドイツ航空の主導による姿勢がそれであり、フランスではシャルル・ド・ゴール国際空港におけるパリ空港運営会社（ADP：Aéroport de Paris S.A.）とエールフランス航空による主導がそれを可能にしている[64]。

黎明期において、航空の標準化と普及を目指す附属書、すなわちSARPSの効用とは「行うべきこと」を実施するために、法のあり方を現実に同調させることから始まった。言い換えれば、航空の場合には、航空の普及の必要が先行して、次いで技術発展に応じて生じた必要が法のあり方を変化させ、同時に、それぞれの法の細分化が進行し、その結果、法そのものの実用性が高まり、かつ実効性が維持されてきた。この間、ハイジャックやテロの防止方法は、事件の態様に応じてその都度整理され、技術力の向上に支えられながら、航空機と空港という航空の起点・終点について国際社会の分権的な構造に関わらず、そして失敗を繰り返しながら、一体化を目指して前進してきた。

やがて到来する宇宙の時代においても、こうした航空のあり方が世界統一的な方法を見出すことに繋がるのか、が次章での検討になる。

Ⅴ　成層圏を越えるために

最後に、危機管理の展開と集約のその後を類推してみよう。

イギリスのバージン・アトランティック航空は、成層圏奥深く飛行する航空機を試作している[65]。成層圏は、高度11,000mから50,000mの空間であり、国際線の長距離便が飛行するのが高高度選択の場合で10,000m付近だから、シカゴ条約の適用を受ける航空機は、既に成層圏付近を飛行している。そして成層圏には領有がない（宇宙条約第2条）から、それぞれの航空機の管理が基盤となる危機管理が行われる[66]。そのため、現状では成層圏の飛行は、公海上空と同じ位置付けになる。また、成層圏を飛行する航空機へのSARPSの適用は、宇宙空間に発射された物体が登録されている条約（宇宙物体登録条約）の当事国が、その物体及びその乗員に対し、それらが宇宙空間又は天体上のある間、管轄権及び管理の権限を保持する（宇宙条約第8条）とする規定と、国家が管轄するということでは事実上類似している。また、事故、遭難又は領域若しくは公海における緊急着陸の場合に全ての可能な援助を与えること（宇宙条約第5条）とも考え方が重複している。それでも、シカゴ条約と宇宙条約を接続するには課題が残る。それは、飛行に必要な技術格差と環境的な緊張度の差異に加え、「必要に応じた対処の蓄積」という前項までの航空のあり方が、宇宙固有の「人類の協同」という精神と整合するか、ということである。そして宇宙空間においてはアメリカなどの先進国の主導が、航空の場合よりも鮮明である。さらに、現状では、実務においても、学説においても、宇宙と航空を射程においた体系は存在しない。今後、そうした体系が構築されるとすれば、航空の「必要に応じて」とは異なるメルクマールが必要であり、そこでは世界統一が基盤になる。それでも我々は、現在進行している航空の統合の過程からそれを見出すことになる。

---

[1] 稲坂硬一（2006）「ハイジャックとの戦い」成山堂書店、36-52頁

[2] ICAO Doc10144 (2020), *ICAO Handbook for CAAs on the Management of Aviation Safety Risks related to COVID-19,* Montreal Canada

[3] “UR-PSR Accident description”, Aviation Safety Network, https://aviation-safety.net/database（2020年8月1日アクセス）

[4] ICAO (2019), *State of Global Aviation Safety ICAO Safety Report 2019,* pp.21-32 https://www.icao.int/safety/Documents/ICAO（2020年8月1日アクセス）、岡野正治（1990）「事故のモンタージュⅠ～Ⅶ」全日本空輸株式会社総合安全推進委員会事務局

[5] “Aircraft Accident Investigation Report KNTK 14.12.29.04”, Komite Nasional Amatan Transportasi Republic of Indonesia, Republic of Indonesia, 2015

[6] 坂本昭雄（1999）「新しい国際航空法」有信堂、32-48頁；David Mackenzie (2010), *ICAO*, University of Toronto Press, pp.81-106

[7] 坂本（1999)、49-66頁; David Heffernan, Brent Connor (2014), *Aviation Regulation in the United States,* American Bar Association,pp.55-76

[8] David Mackenzie (2010), pp.171-194

[9] シカゴ条約（国際民間航空条約）（改正　平成10年6月26日日本国条約第9号）第38条；坂本（1999)、135-141頁

[10] Anthony Sampson (1984), *Empires of the Sky*, Random House, pp.16-19, pp.179-190

[11] 東京条約（1963年)、ハーグ条約（1970年)、モントリオール条約（1971年)、この間のICAOの役割については、Bin Cheng (1962), *The Law of International Air Transport,* Oceana Publication Inc, pp.31-

170; IATAの役割については、栗林忠雄（1983）「国際航空運送事業における国際組織化要因」『国際法外交雑誌』第81巻第6号、660-686頁; J.W.S.Brancker (1977), *IATA and what it does.,* A.W.Sijthoff Leyden,pp.1-17

[12] Bin Chen (1962), pp3-7；David Mackenzie(2010), pp.25-80

[13] ICAO (1994) WATC-0.1 World-Wide Air Transport Colloquium WATC-1.0～1.19, 2.0～2.21, 3.0～3.17, 4.0～4.15, 5.0～5.6,6.0～6.3, Information Paper/1～3, ATConf/4-WP1～47, WP/95～WP/104

[14] ICAO DOC9971 /AN/485(2018), *Manual on Collaborative Decision-Making (CDM),* Montreal Canada ; IATA (2015), *Airport-Collaborative Decision* (A-CDM), IATA Recommendations, Geneva Switzerland ; Daniel Calleja Crespo,Pablo Mendes de Leon (2011), *Achieving the Single European Sky-Goals and Challenges,* Wolters Kluwer, pp.67-78;拙稿（2019）、『航空のゆくえ』筑摩書房、168-169頁

[15] B.D.K.Henaku (1993), *The Law on Global Air Navigation by Satellite*, AST Leiden, pp65-93

[16]「航空：関係者の連携～協調的な意思決定(CDM)」国土交通省、https://www.mlit.go.jp/koku/（2020年8月10日アクセス）; ICAO DOC9971 /AN/485（2018）

[17] 安全管理を扱ったものとして、J.Haung (2009), *Aviation Safety through the Rule of Law: ICAO's Mechanisms and Practices*, Kluwer Law International, 危機管理もその延長上にある

[18] "Remembering Pan Am Flight 103", Federal Bureau of Investigation,U.S.A. (14/12/2018), https://www.fbi.gov/news/stories（2020年8月1日アクセス）；リビアの国家テロ行為に対するアメリカの措置については、山本草二（1991）『国際刑事法』三省堂、49-55頁

[19] Hans J.Morgenthau (1973, 5th), "Politics among Nations", The McGraw-Hill Companies, pp271- 277

[20] 第17附属書（Security）、Capter4 4.1-4.7

[21] 稲坂硬一（2006）、1-35頁

[22] David Mackenzie (2010), pp.328-343

[23] Ibid., pp.245-275, pp.328-343

[24] 栗林忠男（1976）『航空犯罪と国際法』三一書房、7-11頁、155-196頁；栗林忠男（1999）『現代国際法』慶應義塾大学出版会、432-438頁

[25] 池田文雄（1993）『空間の法』邦光堂、64-81頁

[26] 同上（1993）、109-117頁

[27] 同上（1993）、87-109頁

[28] 栗林忠男（1976）、10頁

[29] David Mackenzie (2010), pp.341

[30] P.P.C.Haanappel (2003), *The Law andPolicy of Air Space and Outer Space*,Kluwer Law International, pp.29-37, pp.43-50

[31] "International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings 1997", https://treaties.un.org/Pages（2020年8月15日アクセス）。

[32] David Heffernan, Brent Connor (2014), pp.3-18, pp.41-54, pp.257-271

[33] Norman Ashford, H.P.Martin Stanton, Clifton A.Moore (1997), *Airport Operations*, The McGraw Hill Companies pp.457-472 ; Norman J.Ashford,H.P.Martin Stanton, Clifton A.Moore,Pierre Coutou, John R.Beasley (2013), *Airport Operations,* The McGraw Hill Companies, pp.537-552

[34] Chia-Jui Cheng, Doo Hwan Kim (2000), *The Utilization of the World's Air Space in the 21st Century,* Kluwer Law International, pp.231-302(Nandasiri Jasentuliyana), pp.305-377 (Bin Chen)

[35] B.D.K.Henaku (1993), pp.1-26, pp.65-93

[36] 藤田勝利編（2007）『新航空法講義』信山社、24-26頁；David Mackenzie (2010), pp.60-80

[37] David Mackenzie (2010), pp.81-106

[38] 稲坂硬一（2006）、36-52頁

[39] Seven Richard (1996) "D.B.Cooper Perfect Crime or Perfect Folly?", The Seattle Times https://archive.seattletimes/archive/?data=199611178slug=2360262（2020年8月15日アクセス）

[40] Clifton A.Moore, Pierre Coutou,John R.Beasley (2013), pp.213- 288
[41] 第17附属書(Security) Capt.4 4.1.1-4.9
[42] Chia-Jui Cheng, PabloMendes de Leon (1992), "The Highways of Air and Outer Apace Over Asia", Martinus Nijhoff Publishers, pp.123-137 (Rodney Wallis)
[43] "Remembering Pan Am Flight 103", Federal Bureau of Investigation(14/12/2018), Aircraft Accident Report, Department of Transport, U.K., 2/90 (1990)
[44] "Air Safety" (2011), Books LLC Reference Series ,pp.22-23 (9.11), pp.37-38 (CTX:explosive-detection device)
[45] 日本の国際空港では、国土交通省による監査のほか、TSA（Transportation Security Administration, USA)、ICAOによる監査がある。
[46] 第17附属書（Security)， Chapter2 2.1.1
[47] Ibid., Capt.3, Capt.4
[48] Ibid., Capt.2, Capt.3, Capt.4
[49] David Mackenzie (2010), pp.245-275
[50] Ibid., pp.171-194
[51] Ibid., pp.246-248
[52] 第17附属書（Security) ， Capt.1, Acts of Unlawful Interference
[53] Ibid., Capt.2,Capt.3, Capt.4
[54] Ibid., Capt.2,Capt.3, Capt.4
[55] Ibid.,Capt.5 Management of Response to Acts of Unlawful Interference 5.2
[56] 福岡空港緊急計画（平成20年11月）
[57] 第14附属書（Aerodrome)， Capt.9 9.1、9.2
[58] ICAO DOC9971/AN/485 (2018), ;IATA Recommendations (2015); Airport CDM Team München (2009), *Airport Collaborative Decision Making-Airport CDM Munich*, Flughafen München GmbH
[59] Ibid.
[60] Norman J.Ashford（2013), pp.520-524
[61] Ibid., pp.497-536
[62] 塩見英治（2006)『米国航空政策の研究』文真堂、343-367頁;村山元英（2004)『空港文化・新企業戦略』文眞堂、42-193頁
[63] Air Safety (2011), pp.16-22;Norman J.Ashford (2013), pp.257-288
[64] Airport CDM Team München (2009)/ADP CDM (NAA資料2016)
[65] https://wired.jp/2018/12/17/Virgin-space-flight/（2020年8月10日アクセス）
[66] 山本草二（1997)『国際法』有斐閣、444-466頁

＊本稿は成田国際空港㈱の所見を論じたものではない。

中国軍事理論に立脚した中国にとっての島嶼進攻作戦

日本大学危機管理学部　教授　川中　敬一

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　研究の目的と本研究ノートの定位
Ⅲ　中国軍事理論における島嶼進攻作戦
Ⅳ　若干の考察
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

昨今、中華人民共和国（以下、中国）を主たる脅威と捉えた島嶼防衛が具体的構想として、徐々にではあるが実行に移されている。この方向性は、島嶼国家である我が国にとり、好ましい動向と言えよう。

しかしながら、日本の防衛構想や内外の中国の軍事動向に対する分析では、“中国の言い分”に耳を貸していないとの疑義をもたざるを得ない。それゆえ、日本国内における中国による脅威の実態、特に海洋活動に付随する軍事活動の意図、そして、彼らの構想に対する理解における“我々的フィルター”が介在しているように思えてならないのである。

本研究ノートでは、中国発刊の軍事理論書を起点として、中国が海上における危機事態の一側面である海洋軍事行動の内の島嶼攻略作戦をどのように定位し、それの様相はどのようなものになると考えているのかを、まず知ることを目的とする。もって、中国の海洋進出の等身大の意図を解明する契機としたい。

Ⅱ　研究の目的と本研究ノートの定位

本項では、筆者の数年間計画の研究全体の背景と目的、その学術的意義、研究方法等を述べる。そのうえで、本研究ノートが研究全体において占める定位を簡単に述べる。

1　研究全体の背景と目的

中国の急速な興隆が外部世界からは脅威として捉えられることは多い。その一端は海洋活動に体現され、海洋における軍事活動は、米国を初めとする諸国からは敵対行為とすら見なされていると言える。いわゆる「中国脅威論」である。「中国脅威論」に筆者も漠然とは共感を覚えるが、脅威

と捉えられる中国の活動に関する意図、活動の実態に対して筆者は長年にわたり隔靴掻痒の感を抱いてきた。

平易な表現をするならば、「何のために、中国は軍事活動をも包括する海洋活動を急激に展開しているのか」という中国の目的は、どこに所在するのであろうか。そして、その目的を達成するための方策には、いかに構想されているのであろうか。更には、中国による海洋活動の淵源、方策（戦略）構想までの経緯は、どのようなものであったのであろうか。

他方、軍事という機能は、その保有主体[1]が設定する目的達成のために存在し、通常、何らかの有形、無形の脅威への対抗ないし排除が行動目的となる。その観点に立脚するならば、中国もまた何らかの脅威を感じている可能性がある。それでは、中国の軍事力拡充を促す脅威とは、具体的にはどのような主体や情勢なのであろうか、という別の疑問を筆者は抱いてきた。

これらの筆者が抱く疑問の包括的かつ体系的解明が、本研究の目的なのである。

そして、本研究ノートは、中国が策定した島嶼進攻作戦要領を事例として取り上げ、中国の海洋活動に関する視点・思考・理論に依拠した彼らが構想する軍事活動の様相の一端を例示する。そして、それをもって、中国の海洋活動および軍事活動に付与された使命における脅威認識と各種行動指針の実相を明らかにする端緒を得ることを目的とする。

2　国外における中国の海洋活動に関する先行研究と問題点

中国の海洋活動の背景となる“意図”と活動理論に関する研究が、内外ともに充実しているとは言いがたいと筆者は感じている。その最大の理由は、中国による海洋活動の“意図”を推量するに際し、その端緒、目的、方策、とりわけ軍事理論に関する中国の主張に直接そして正面から触れた研究が極めて少ないことに求められる。ようするに、“中国の言い分”に研究者の多くが耳を貸していないのである。とりわけ米国における研究では、その傾向を認めることができる。

この米国的傾向と一線を画するのが、中国の軍事を基軸とした海洋活動に関する米国のトシ・ヨシハラによる『中国の赤い星』であろう。

同氏は、列島線と包囲の遺産は中国が恐れている概念である[2]ことを指摘している。ただし、中国が抱く“恐れ”の淵源をディーン・アチソンの「太平洋防衛線」に求め、今日の中国は、アチソン・ラインを今日のアメリカの戦略に直結させてしまい、つながりなどないところにまで関係を読み取ってしまう傾向がある[3]、としてる。

こうした中国の軍事活動を含む海洋活動の背景を中国の“脅威感”に求めた研究は希有である。しかし、同氏ですら、中国の海洋における脅威感の淵源を第2次世界大戦直後の情勢に求め、なぜアチソン・ラインが中国の脅威なのか、中国の海軍力が北西太平洋に進出している理由は何か、という問題までには言及されていない。

かくして、同氏の主張においては、中国の感じる脅威に言及しているものの、それは断片的で茫漠としており具体性に欠ける内容となっている。また、中国の海洋戦略や海軍戦略に関しては、国

家理念と戦略、軍事戦略、海洋戦略、海軍戦略、海軍戦役という一連の理論体系の把握が、同書では不十分に感じられるところである。

3　日本国内における中国による海洋活動に関する先行研究と問題点

日本国内においては、端的に言えば、日本領有島嶼への関心を初めとする中国の海洋活動に関する学術的研究は僅少と言える。特に、軍事が関わる問題に関する公平な研究成果に邂逅することは難しい。数少ない成果に、神保謙氏の研究に触れることができる。ただし、同氏は、次のように論述している。

> 中国本土（もしくは香港・台湾も想定される）から尖閣諸島周辺に接近した船舶から、武装した民兵（軍用標章や階級章をつけていない）が尖閣諸島に上陸（を試みる・もしくは上陸済み）する事案である。（中略）正規軍ではない民兵組織（例：武装漁民）による上陸行動を「武力攻撃」の法的根拠とすることは困難であると思われる。（中略）治安出動によって展開した自衛隊に対し、中国政府は自国民保護を名目に人民解放軍を展開することが十分予想される。（中略）非正規の部隊による上陸を持って持って(ママ)直ちに条約適用によって米軍の共同行動が発動される、という解釈にはならない（と、少なくとも中国側が認識する可能性が高い）。[4]

上記論考には、いくつかの問題が包摂されている。

第1に、上述した事態様相の生起公算が高いとした同氏の根拠と思考過程が示されていない点である。第2は、同氏の論考は、中国の武装力量（武装戦力）に対する大きな誤解を内包している点である。第3は、同氏の中国の包括的な軍事関連知識と理論に対する理解が最低限担保されているのか留保せざるを得ない点である。

上記情勢が、純然たる“グレーゾーン”における1つの様相の提示に留まるのであれば問題は少ない。しかし、いわゆる武力衝突に至る端緒として定位されているのであれば、上記情勢への賛意は留保せざるを得ない。ただし、それは、日本の学術界における、軍事が重要な意義を有する諸活動、特に海洋活動に関する中国人の発想と思考を辿り、かつ、基本的な海洋、海事、そして軍事知識に立脚した研究が貧弱である状態を同氏が無自覚に踏襲した結果であるとも言いうる。

むろん、1980年代から2000年代初頭に活躍した平松茂雄氏のように、中国語資料を駆使して中国の軍事に対して正面から学術的に挑戦した研究者も存在した。同氏の偉作として、『甦る中国海軍』（1991年）や『中国の戦略的海洋進出』（2002年）等がある。しかし、同氏が日本の学術界に重要な一石を投じた当時、研究資料は、『人民日報』と『解放軍報』、そして社会科学出版社等が発刊する少数の文献に限定されたいた。それゆえ、平松氏の偉業においては、やはり中国の意図解明のための“ブラック・ボックス”開封作業の過程で“日本的視点”が介在する余地を包摂したことはやむを得ない。

たとえば、『中国の戦略的海洋進出』では、海洋調査船「向陽紅16」号の活動をもって、同氏は、中国による太平洋進出の目的を多金属団塊など深海底の希少金属探査・採取[5]との分析結果は、資源貧困国日本人の発想から完全に自由ではないことを示していると言いうる。

その後、2000年代初頭以降、中国の海軍を初めとする海洋活動は、北西太平洋や日本海にまで展開される趨勢が常態となっている。更に、2000年代初頭以降の中国の海軍力は、その兵力のみならず、装備の性能や組織的洗練度が飛躍的に向上している。そこには、当然、平松氏が活躍した時代の成果にも修正を加えるべき部分が生じている。

江沢民体制後半から胡錦濤体制下における大幅な出版規制緩和により、中国の党・軍事機関や学術研究機関による文献が多く出版された。出版規制が再び厳しくなった習近平体制の2015年前後以降においても、軍事機関出版社以外の共産党や学術機関出版社からは、軍人や学術研究者による多数の学術的軍事理論書の入手は可能である。

本研究および本研究ノートは、中国における軍事および実務的研究と学術専門研究成果を主用し、まずは中国自身の主張を整理する。その整理結果を各種関連事象と整合しつつ、それらの実相を考察する。その過程で、海洋、海事、軍事的な知識を嵌合させることにより、海洋を舞台とする事象の実態解明における精度を向上させることに努める。

拙稿第Ⅲ項で例示した中国の一連の戦略・軍事理論体系に沿って中国による軍事力展開を含む海洋進出の動因を解明するという研究は、内外ともに不在である。それゆえ、本研究の目的が達成されるならば、より等身大の中国による海洋進出の方向性と、各種作戦の具体的実相が明らかになることが期待できよう。その際、中国が感ずる脅威感の本質に迫れるならば、中国の戦略的方向性分析の精度向上を期待することも可能と思料される。

Ⅲ　中国軍事理論における島嶼進攻作戦

本項では、中国の軍事研究機関発刊文献に依拠して、中国の軍事理論における島嶼進攻作戦に対する戦略的要求と、具体的な作戦構想を明らかにする。

1　島嶼進攻作戦に対する戦略的要求

中国国防大学の教範の1つである『軍種戦略学』では、21世紀の長期的海洋戦略環境を以下のように認識し予測している。

> 目下、我が国と周辺のいくつかの国家とは島嶼の主権、海域確定そして漁業資源における不一致と論議が存在し、島嶼は侵略占拠され、海域は瓜分され、我が国の主権と海洋権益は大きな損害を受けている。‥‥‥東シナ海の日本が関わる魚釣島の主権帰属は継続的に我が方を紛争に巻き込み、面倒を作り出し、対立は日増しに増幅している。南シナ海のベトナム、フィリピン、

マレーシア等の国は我が国の40余の島礁を侵略し、不断に主権を宣言し、気勢を上げている。[6]

かくして、中国周辺海域に所在する最大の島嶼である台湾島を初めとする少なからぬ島嶼が、近隣諸国により“不法占拠”されているとの戦略環境上の認識が根拠となり、島嶼進攻戦役の主要任務[7]が設定されているのである。

2　平和と戦争・戦役・戦闘

中国の軍事理論においては、平和と戦争・戦役・戦闘が明確に区分され定義され、その延長で、海洋軍事闘争と戦役が以下のように定義されている。

(1) 戦争と平和

中国の軍事理論では、平和時期とは、社会生活が非戦争状態であることを指す。[8]それゆえ、国家（集団）間において持続的、大規模な武装闘争状態にはなく、その相互関係における対立と闘争は基本的には非戦争方式ないし制限戦争方式によって解決されることになる。[9]

一方、戦争時期とは、社会総体が戦争状態（即ち全面戦争）にある状態である。[10]ただし、中国には“局部戦争”という概念がある。局部戦争とは世界（或いは国家）が総体的平和状態にある一種の特殊な戦争現象であり、平和時期の軍事闘争の範疇に属し、平和時期の軍事闘争の諸形式において最も暴力的色彩が濃く、対抗度が高い形式なのである。[11]

(2) 海洋軍事闘争

中国の軍事理論には、“海洋軍事闘争”という概念がある。海洋軍事闘争とは、国家が領土主権と海洋権益を擁護し、海上の安全を保障するために、国家の海上軍事戦力とその他能力を総合的に運用して、海洋において行う各種軍事活動の総和である。[12]そして、海洋軍事闘争には、海上戦争、海上軍事衝突、海上軍事威嚇、その他の海上軍事活動が包括される。[13]その形態には海上全面戦争と海上局部戦争とが包括される。[14]現代の主要軍事行動形態である海上局部戦争の主要作戦様式には、海上機動作戦、海上襲撃作戦、海上封鎖作戦、海上対封鎖作戦、海上交通破壊作戦そして海上交通保護作戦、海上上陸作戦がある。[15]

このように中国の軍事理論においては、国家、或いは、集団間の対立解決方策として、戦争の上位に闘争という概念が存在する。島嶼攻防は、軍事次元を超越する平時、戦時を問わない多角的分野を含む概念に定位しているのである。その概念の実現化達成のための行為の軍事分野における最高位に位置するのが戦争なのである。

戦争は戦役により構成され、戦役は戦闘によって構成される。つまり、戦争、戦役、戦闘は武装闘争の3つの異なる次元であり、それらの間には相互依存、相互作用という関係が存在する。[16]そして、海上作戦もまた、戦争全体と各戦闘と密接不可分な関係にある。それゆえ、島嶼攻防の主体となる海上上陸作戦は、紛争対象島嶼をめぐる闘争に包含されるのである。よって、島嶼攻防に関

図表1　戦役の分類

分類	類型	概要
作戦の性質	**進攻戦役**	●敵殲滅と一定空間奪取をもって主要目的とする戦役
	防御戦役	○敵消耗と一定空間保持をもって主要目的とする戦役
参戦軍種と相互関係	**連合戦役**	●2つ以上の軍種の軍団によって、連合指揮機構の統一指揮の下で共同実施される戦役
	軍種(合同)戦役	○1種の軍団の独立実施あるいは1軍種軍団を主体として軍兵種配合下で実施する戦役
作戦空間	陸上戦役	○陸軍軍団独立あるいは他軍種配合下で陸戦場で実施する戦役
	海上戦役	●海軍軍団独立あるいは他軍種配合下で海・臨海戦場で実施する戦役
	空中戦役	○空軍軍団独立あるいは他軍種配合下で空戦場で実施する戦役
作戦形式	**機動戦役**	●兵力、火力、電磁機動そして攻撃力をもって主要手段とし、固定されない戦線において実施される戦役
	陣地戦役	○軍団が守備する陣地へ侵攻する敵に対して、あるいは陣地に依拠して実施する戦役
	遊撃戦戦役	○正面戦場あるいは主力軍団の正規作戦に配合するため、敵後方、翼側で実施する戦役
作戦規模	**戦区戦略的戦役**	●統一指揮下で、戦区全部あるいは大部分の戦力により戦区の数方向あるいは臨時設定作戦区で実施される戦争全局に決定的意義を有する大規模な戦役
	戦区独立方向戦役	○戦区のあるに方向に向かって実施される戦役
	集団軍戦役	○集団軍の作戦兵力をもって実施される戦役

して、戦闘次元のみに注目せず、高次の闘争次元や戦役への着目が必要となるのである。

(3) 戦役

「戦役とは、軍団が戦争の局部的あるいは全局的目的を達成するために、統一された計画と指揮下で行われる一連の相互に関係する戦闘をもって主とする作戦行動である。戦役は、武装闘争の一種の具体的形態であり、戦争と戦闘の中間に位置する。」[17]、と国防大学は定義している。[18]また、戦役は、「一般的に戦争全局に一定の影響を及ぼし、戦争の局部的目的を達成でき、いくつかの大規模な戦略的戦役、特に局部戦争のいくつかの戦役は戦争の全局的目的を達成することすらできる」[19]、と国防大学は、戦役の重要性を強調している。拙稿の主用考察対象である島嶼攻防は、図表1の進攻戦役の連合戦役に属する。また、作戦形式は機動戦役であり、規模としては戦区戦略的戦役となる。中国では、島嶼攻略軍事行動を島嶼上陸戦役と呼称している。

島嶼上陸戦役は、島嶼進攻戦役とも呼ばれ、陸、海、空そして第二砲兵[20]の戦役軍団が武装警察部隊と民兵の支援を配合して[21]、統一的計画と指揮に基づき、海島に拠って守備する敵に対して行う渡海進攻作戦であり、その目的は敵が占拠する島嶼を攻略占領することである。大規模な島嶼上陸戦役は、通常、一連の陸上、空中、海上等の戦役から構成される戦区戦略的連合戦役となる。[22]

なお、拙稿においては、以後、島嶼進攻戦役に統一する。

図表2　島嶼進攻役における各軍種の主要任務

軍　種	主　要　任　務	軍　種	主　要　任　務
陸　軍	戦役上陸地建設	空　軍	航空偵察
	島嶼上の作戦		対空偵察と反偵察
	我が沿岸防衛作戦		戦役制空権奪取・保持
	敵先制・反制作戦への抗戦		初度総合火力攻撃
	戦役偵察		制電磁権奪取
	制電磁権奪取		火力準備
	初度総合火力攻撃		機雷排除・障害物除去
	火力準備		上陸兵終結・乗船・渡海の援護
	地雷排除・障害物除去		上陸兵攻撃の支援
	上陸基地建設		上陸地奪取・占領の支援
	特殊作戦		島上作戦の支援
海　軍	海上偵察と反偵察		**戦役空挺作戦**
	戦役制海権の奪取・保持		空輸・空中投下・戦場後方支援
	初期総合火力攻撃		我が海岸防衛作戦
	戦役制電磁・制空権奪取・保持	火箭軍	制電磁権奪取
	事前火力準備		事前総合火力攻撃
	初期機雷排除・障害物除去		制空・制海権奪取
	上陸兵輸送・援護		初度火力準備
	陸戦隊による上陸作戦		特殊作戦
	上陸兵突撃上陸の支援・保障		島上作戦の支援
	上陸兵臨海側翼安全の保障		
	陸上作戦支援		
	上陸基地建設		
	戦役後続梯隊渡航上陸の保障		
	海上交通輸送		
	海上交通線安全の防衛		
	我が沿岸防衛作戦への参加		
	敵先制反撃への抗戦		

※　表の「陸軍　特殊作戦」の一部は、現在、海軍陸戦隊の「蛙人部隊」も担任している。当該任務は、表の「陸戦隊による上陸作戦」の一部に包含される。

薛興林(2002)、229頁から作成。

3　島嶼進攻戦役における各軍種の任務

島嶼進攻戦役における各軍種の任務は、図表2のとおりである。

(1) 島嶼進攻戦役における緒戦の様相

中国の軍事理論では、島嶼進攻戦役を事前作戦、攻撃上陸作戦、島上作戦の3つの段階に区分している。その中でも、最初に、作戦海域の支配権奪取の重要性を強調している。作戦海域の支配権は、島嶼進攻戦役における成功獲得の前提条件である[23]からである。

事前作戦の段階では、以下4つの行動が重視される。第1は、敵海空主力の捜索、殲滅である。第2は、敵と島嶼区との分断である。通常、潜水艦兵力を主体とし、機雷と一部の水上艦艇を総合的に使用して、敵海上増援兵力を阻止し、戦場を分断して作戦海域を孤立させるのである。第3は、艦砲火力と航空火力による敵が占拠する島嶼に停泊中の敵艦艇兵力、指揮中枢そして防御施設

の粉砕である。第4は、上陸海域封鎖である。[24]

作戦海域の支配権獲得を目的として、事前作戦は展開され、そこでは情報権[25]奪取、事前総合火力攻撃、航空優勢・制海権奪取、近傍島嶼奪取占領、事前火力準備、事前掃海掃討といった活動が実施される。[26]つまり、島嶼攻略作戦における緒戦とは、作戦海域の支配権獲得を目的とした活動であり、それを具現化するのが事前作戦なのである。

事前作戦の情報権奪取では、各軍種の全電子戦能力を発揮し、“ソフトとハード”の両手段を総合運用し、電子進攻をもって主とする攻防結合に努める。その主要行動は、①電子対抗偵察の実施、②電子攪乱と粉砕の実施、③適時な電子陽動の組織、④電子防御の組織である。[27]

事前総合火力攻撃は、戦役発起時に、誘導弾、航空兵力の火力を主体として、敵の指揮機構、空海軍基地、誘導弾陣地、防空システムなどの重要目標に対して実施し、敵の作戦システムを粉砕、破壊、麻痺させることにより、敵の総合作戦能力を削ぐことを目的とする。事前総合火力攻撃は、初度攻撃と爾後攻撃とに区分される。初度攻撃は、誘導弾攻撃集団と空中作戦集団との共同により実施され、この攻撃実施中、戦役指揮官は爾後攻撃開始時機を決定し、初度攻撃の効果を拡大するよう努める。爾後攻撃は、初度攻撃と間隔を空けずに実施され、敵の指揮通信中枢機構、重装備兵力集団に指向され、総合火力攻撃の目的達成まで続けられる。[28]

この事前総合火力攻撃の後、適時に、航空優勢奪取、制海権奪取という活動に順次移行する。

航空優勢奪取とともに、地上において敵を破砕する活動も実施される。地上での敵制圧の主要作戦行動は空中攻撃と敵後方破壊で構成される。空中攻撃では、航空兵力と戦役戦術弾道弾部隊とが配合される。[29]敵後方破壊では、空中攻撃が一定の効果をあげた後、空挺破壊襲撃、海上潜入破壊襲撃という方法により、敵の飛行場、レーダー・サイト、指揮所、弾薬庫を破壊する。[30]

航空優勢奪取と同時、或いは、その直後に、制海権奪取作戦が実施される。

制海権奪取作戦では、海軍兵力を主体として、陸軍、空軍、火箭[31]軍及び海上民兵が参加し、主要行動には海上封鎖と海上打撃がある、と国防大学では定めている。ここで、初めて島嶼攻略作戦における海上民兵の活動が言及されている。この問題は、以下の第（3）項で詳述する。

このように、事前作戦は、防御側にとっても、以後の作戦展開の帰趨を決定する重要な段階となるのである。

(2) 攻撃上陸作戦と島上作戦の様相

航空優勢と制海権の奪取に成功したならば、上陸兵力の根拠地出立の後に、本格的な攻撃上陸作戦と島上作戦の段階に移行することになる。

攻撃上陸作戦は、部隊集結乗船、海上渡航、攻撃上陸、戦役上陸地奪取建設で構成され、島上作戦は、戦役分断、機動敵殲滅、要地攻撃攻略で構成される[32]。

本格的上陸活動である攻撃上陸作戦では、電子攪乱、攻撃機・上陸第1梯隊電子攪乱戦力の集中使用による敵軍の指揮機能破壊・麻痺が集中的、連続的に実施される。また、戦役・戦術弾道弾と

航空兵による敵作戦機、艦艇の破壊が敢行される。同時に、攻撃航空兵部隊と海軍、陸軍航空作戦部隊により、敵作戦機、艦艇の活動を破砕ないし封鎖する。そして、目標島嶼周辺海域における潜水艦による伏撃と周回、水上艦艇による警戒をもって、敵海空軍の偵察・警戒・指揮管制設備、飛行場と格納庫、港湾施設の破壊が実施される。[33]このように、上陸の第1波進攻開始時においても、全面的、大規模、かつ、重層的な攻撃が、島嶼防御側へ加えられることになるのである。

次が、いよいよ陸兵部隊による第1波の上陸である。ただし、この第1波の主体は、 陸軍部隊ではなく、海軍陸戦隊が担当する。

上陸兵の攻撃上陸では、次の6要素の結合が要求されている。

第1は、重点的攻撃と多方向からの上陸との結合、第2は、海上上陸と垂直上陸との結合、第3は、兵力による攻撃と火力による切断との結合、第4は、上陸攻撃と特別派遣襲撃との結合、第5は、戦役空挺作戦とその他の行動との結合、そして、第6は、島外からの防御施設攻略と島内での連携行動との結合である。

かくするうちに、中国側は、第2梯隊を上陸させ、島嶼における縦深を確保する前提を構築するのである。

上陸に伴うこうした徹底した活動により、防御側の兵力を漸減し、分断した後に、島上作戦へと移行する。

島上作戦の目的は、敵の戦役配備を分断し、爾後の肯綮となる戦役、迅速なる全島情勢支配、あるいは、敵の各個殲滅である。その実現のために、第1に、行動の決定的節目を把握し、第2に、戦法を臨機応変に運用しなければならない、とされる。こうして分断された敵部隊を機動的に各個殲滅していくのである。[34]

(3) 海上民兵の島嶼攻略作戦における機能

日本においては、海上民兵が、“便衣隊”や、CIAや旧KGBの秘密破壊工作員のように理解する向きがある。その延長で、「闇夜に紛れて漁民に扮した海上民兵が密かに上陸して・・・」といった言説が、あたかも日中武力衝突の序幕における不可欠の場面であるがごとく流布されている。しかし、これは、相当の誤謬を含んでいると言わざるを得ない。そもそも、現代の中国においては、『中華人民共和国国防法』により、民兵は、人民解放軍現役部隊及び予備役部隊、人民武装警察部隊と並ぶ3大武装戦力の1つに定位されている。民兵の任務は、戦闘に参加し、前線を支援し、侵略に抵抗し、祖国を防衛することである。[35]そして、全国の民兵業務は国務院、中央軍事委員会の指導の下、中国人民解放軍総参謀部によって主管されている。[36]

『民兵工作条例』に記されている民兵の任務の具体的内容を国防大学は、図表3のように定めている。

ただし、『民兵工作条例』では、各地方で同条例の規定に従って規定された服装を着用し、国家が統一する標章を佩用するとされているが、全国統一の具体的な服装規定がないことは、中国国内

図表3　海上民兵の任務

任　務	任　務　の　概　要
偵　察	●海軍部隊偵察兵力の不足を補完
機雷掃海	●我が沿岸主要航路、港湾に対する敵が実施する機雷封鎖をもって、海軍兵力の行動を制限し海上輸送を破壊するに際し、海軍戦力と配合して海上民兵掃海を展開
攻勢機雷敷設	●海軍兵力と配合して海上攻勢機雷敷設を実施して、敵軍の侵入を阻止
対潜戦	●海軍兵力と配合して対潜任務を執行
海上輸送補給	●海上予備役船隊登録の民間船舶が担任
海上救難	●戦場空間における沈没艦艇・墜落航空機乗員の救助・介護
捕虜確保	●捕虜の洋上捕獲及び捕虜の正規部隊ないし武警への引渡し
◆海軍民兵は、海軍後備戦力の１つ。その他に、海軍予備役部隊と国家商船隊がある。 ◆訓練は、海軍水警区、艦艇支隊、巡防区あるいは艦艇大隊が採用する定点をリンクさせ、地域を分割して担任することによって訓練を実施する。 ◆海上予備役船隊乗員は、解放軍予備役と海上民兵の双方が含まれる。	

霍小勇主編(2006)『軍種戦略学』、(北京：国防大学出版社)362-365頁から作成。

でも問題視されている。[37]

(4) 海軍陸戦隊の島嶼進攻作戦における機能

人民解放軍海軍には、海軍陸戦隊という部隊が編成されている。陸戦隊の主要任務は独立して、あるいは陸軍部隊と配合して上陸作戦を実施し、上陸地と橋頭堡を奪取し、後続梯隊の上陸を保証することである。[38]陸戦隊には、歩兵、水陸両用装甲兵、砲兵、防空兵、工兵、通信兵、化学防護兵、両用偵察兵そして各種後方支援分隊が配属されている。[39] このうち、両用偵察兵は、“蛙人部隊”と呼ばれ、いわば、解放軍版Navy Sealsと言える。彼らの任務は、上陸本隊の上陸作戦以前の段階における敵地偵察、目標観測、暗殺など多岐にわたる。

また、目下、陸軍所属両用戦部隊の海軍への編入により、海軍陸戦隊を拡充する方式が採用されているとの情報がある。すでに2個陸軍特殊戦旅団が海軍陸戦隊に編入され、中国海軍陸戦隊の人数はすでに2万人近くになり、今後もより多くの旅団が編入され、“解放軍海軍陸戦隊は今後、10万人にまで拡充され、6個旅団を擁する”ことになるというものである。海軍は北海艦隊に1個旅団、東海艦隊に2個旅団、南海艦隊に4個旅団の合計7個旅団の海軍陸戦隊を保有することを計画している。[40]

Ⅳ　若干の考察

1　島嶼進攻作戦全般

第Ⅲ項の記述から、中国による島嶼進攻作戦では以下の様相を推察することができる。

現今中国では、島嶼進攻作戦は、現役正規部隊の連合作戦として遂行することが明確に構想されている。今日そして将来、中国の進攻を受ける側は、緒戦において中国の現役正規兵力による大規模、電撃的、重層的、かつ、多方面からの組織的現代的両用戦が指向されると覚悟しなければならないと言える。

特に、緒戦以前における海軍陸戦隊両用偵察部隊（蛙人部隊）による潜入、偵察、破壊行動の結果として防御側の状況が把握され、指揮通信施設の破壊と枢要指揮官等排除の達成直に大規模な火力攻撃が、宇宙、空中、海上から指向されることに留意する必要がある。つまり、被進攻側の“物理的、精神的猶予”を許容する“グレーゾーン”が発生しない可能性があることを覚悟しなくてはならないのである。仮に、多少の猶予が許されても、被進攻側は、中国の最精鋭兵力との交戦を覚悟しなくてはならないことになる。なぜならば、練度不十分な小規模兵力が作戦効果に寄与できると中国の軍事理論では期待されていないからである。このように考察を進めると、いわゆる“シームレス（継ぎ目のない)”な事態推移とともに、“ディスコンティニュアス（断絶的)”な事態展開も同等、或いは、それ以上に被進攻側は顧慮する必要があるのである。

こうした中国側の初度攻撃は、海軍陸戦隊の着上陸と橋頭堡確保によって完成される。

この段階でも、装備、組織、運用とも近代化された大規模な正規兵力が主力となって、統合的に運用されることが、中国の軍事理論で明らかにされている。

その後、上陸した中国進攻部隊は、係争島嶼支配を確立して戦役を終結させるのである。ただし、この期間に、敵による補充兵力投入、そして、航空・弾道弾、艦砲反撃によって、自己が孤立化して被動の立場に陥らないよう、自軍防御各戦力による接近阻止を目的とする作戦行動を中国側は継続する必要がある。それゆえ、島嶼攻略作戦は、それ自体が孤立した作戦形態ではなく、多くの作戦形態の総体となるのである。

この中国軍事理論における認識は重要である。なぜならば、島嶼進攻作戦は、両用戦を基軸としつつ、島嶼占拠完成に必要な兵力や物資の継続補充が遂行され、同時に、被進攻側による反攻・奪回を目的とした敵根拠地からの戦力補充活動阻止も展開されることが、中国の軍事理論では明確に想定されているからである。すなわち、一旦、中国が島嶼進攻を決意したならば、被進攻側は、爾後の戦力補充が中国側の阻止行動に遭遇して円滑には進捗しない可能性を考慮しなければならないのである。

2　海上民兵

ここで、海上民兵の活動について若干の考察を試みる。海上民兵とは、海洋事業従事者たる中国人で、民兵に登録し所定の訓練を受けている武装組織と言える。よって、全ての中国海洋事業従事者が海上民兵なのではなく、事業単位が政府機関に登録した海事従事者が海上民兵なのである。

もっとも、服装規定が不統一なだけではなく、海上民兵の練度にも大きな課題がある。それは、中国国内の報道でも明かである。[41]それゆえ、党、政府、軍による海上民兵への期待が、図表3のような極めて限定的内容とならざるを得ないのである。

いずれにせよ、島嶼進攻戦役の緒戦において海上民兵が果たすべき役割は、正規部隊の偵察能力補完、機雷敷設、そして、遭難救助・救護と規定されている点が、日本や日本の支援要請を受ける米国の認識と大きく乖離していることを指摘したい。

ようするに、中国の軍事理論によれば、中国による水陸両用戦の主体は、海軍陸戦隊が主力であり、戦闘予定地域への潜入、偵察、測的、破壊、暗殺等の特殊作戦も、人民解放軍の最精鋭部隊である海軍陸戦隊“蛙人部隊”が、潜水艦や民用船舶から潜入・活動するといった様相を呈する可能性が高い。その一環として、海上民兵が運航する漁船・商船が“蛙人部隊”を輸送する可能性があるに過ぎないのである。

また、作戦が進捗した段階においては、海上民兵が運航する海上予備役船隊登録船舶群による大規模な対島嶼補充兵力輸送が組織的に敢行される可能性があることも指摘したい。被進攻側の反撃兵力輸送は中国正規兵力により阻止されつつ、中国側は民兵が運航する船舶による対島嶼補充兵力輸送を継続実施する事態が想定可能なのである。

Ⅴ　おわりに

以上、筆者が現在進めている研究の概要と、本研究ノートの研究における定位を概述した。そのうえで、中国が構想し策定した軍事理論に立脚して、昨今、日本で注目を集めている島嶼攻防戦における中国側の基本原則を紹介した。そこから理解できることは、日本が想定する島嶼攻防戦の様相と、中国の構想には大きな乖離が存在することである。

むろん、中国の軍事機関では、島嶼進攻作戦以外にも、多くの作戦様相が戦略段階から戦役段階まで公示されている。それらを一つ一つ知悉することから、中国の海洋における軍事活動の実相が明らかになることが期待できる。

しかし、それだけでは軍事力が伴う海洋進出へ中国を衝動する目的は明らかにならないであろう。その目的解明には、近現代における中国の歴史的経験から発生した建国理念、つまり、近代中華革命の理念から発想される中国のあらゆる活動の収束点を理解する必要がある。それは、歴史的経験から導かれた中国の脅威感が、中国による特異な言動の淵源の1つを構成していると思料されるからである。

こうした中国による軍事力を伴う海洋進出に関する理論と、その理論が生まれた背景と現実の行動を体系的に整合し、等身大に理解することこそが、中国の意図を推量するための有効な尺度となると思われる。

今後、機会を得ながら、上述した試みを提示していきたい。

---

[1] 軍事力の保有主体とは、基本的には国家であり、それに加えて亜国家ないし政治的組織を指す。
[2] トシ・ヨシハラ（2014）『中国の赤い星』、（バジリコ株式会社）、271頁。
[3] 同上、271頁。
[4] 神保謙（2017）「シームレスな安全保障体制への課題 「グレーゾーン」事態からのエスカレーションを巡って」『安全保障のリアリティ・チェック』（日本国際問題研究所）、34～35頁。
[5] 平松茂雄（2002）『中国の戦略的海洋進出』、（勁草書房）、213頁。
[6] 霍小勇主編（2006）『軍種戦略学』、（北京：国防大学出版社）、316頁。
[7] 島嶼進攻戦役の主要任務は、進攻行動を主として、敵が占拠する島嶼を収復し、島嶼海域の軍事態勢を改善し、国家の領土主権を防衛し、海洋権益を擁護することである。（張玉良主編（2006）『戦役学』、（北京：国防大学出版社）、535頁）
[8] 王文栄主編（1999）『戦略学』、（北京：国防大学出版社）、213頁。
[9] 同上、214頁。
[10] 同上、185頁。
[11] 同上、246頁。
[12] 同上、272頁。
[13] 同上、279頁。
[14] 同上、280頁。
[15] 同上、281頁。
[16] 張玉良（2006）、17頁。
[17] 薛興林主編（2002）『戦役理論学習指南』、（北京：国防大学出版社）、2頁。
[18] 中国では、戦争は戦役の全局であり、ある局部戦争は1回の戦役でも構成される、としている。戦闘は戦役を構成する主体であり、戦役目的を達成するための基本手段であるとしている。（同上、4頁。）
[19] 張玉良（2006）、17頁。
[20] 2015年12月31日からは、中国人民解放軍火箭（ロケット）軍に改称された。
[21] 民兵は捕虜確保、武警は捕虜尋問・管理を担当する。
[22] 薛興林（2006）、225頁。
[23] 張玉良（2006）、537頁。
[24] 同上、537-538頁。
[25] ここでの「情報」は中国語では、「信息」と表記される。
「C4ISR（Command：指揮、Control：統制、Communication：通信、Computer：コンピュータ、Intelligence：情報、Surveillance：監視、Reconnaissance：偵察）」に相当する。
[26] 薛興林（2002）、230頁。
[27] 同上、230頁。
[28] 同上、231頁。
[29] 同上、231頁。
[30] 同上、232頁。
[31] 火箭軍とは、ロケット軍を指す。
[32] 同上、230頁。
[33] 同上、234頁。

[34] 同上、236-237頁。
[35]「中華人民共和国民兵工作条例」第3条（3）。
[36] 同上、第5条。
[37] 徐平“民兵到底穿什么服装？这里面的讲求还真不少”（2018.10.19），中国軍網，
http://www.chinamil.com.cn/hnll/2018-10/19/content_9427955.htm，（2020年4月29日アクセス）。
[38] 霍小勇（2006）、360頁。
[39] 宋忠平（2019.4.19）“海军陆战队扩编成军 官方证实”，鳳凰網，
https://news.ifeng.com/c/7lze6xakbpY，（2020年2月11日アクセス）。
[40]「解放軍海軍陸戦隊拡編7旅10万兵　陸軍王牌転型」（2017.03.20）大公網，
http://news.takungpao.com/mainland/focus/2017-03/3432285.html　（2020年5月30日アクセス）。
[41] 徐平“民兵到底穿什么服装？这里面的讲求还真不少”（2018.10.19），中国軍網，
http://www.chinamil.com.cn/hnll/2018-10/19/content_9427955.htm，（2020年4月29日アクセス）。

憲法9条における「国際紛争を解決する手段」について

日本大学危機管理学部　准教授　杉山　幸一

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　憲法9条に関する学説
Ⅲ　「国際紛争を解決する手段」について
Ⅳ　おわりに

Ⅰ　はじめに

戦後、日本国憲法の掲げる平和主義、そしてそれを具体化した憲法9条の下で、日本は警察予備隊から保安隊を創設し、昭和29年（1954年）に自衛隊に改組し、安全保障政策や防衛政策を行ってきた。日本国憲法制定以来、憲法9条の意味について長年にわたり解釈が積み重ねられ、多岐にわたる解釈が存在している。代表的な憲法学者である芦部信喜教授は憲法9条1項で放棄されているのは侵略戦争のみで自衛戦争は可能とする説とすべての戦争を放棄しているとする説があることを著書の中で紹介している[1]。また、伊藤正巳教授も「9条1項はあらゆる戦争、武力の行使を禁止したもので自衛戦争も許されないとする」説と「侵略のための戦争や武力の行使を否認したにとどまると解するが、2項後段によって一切の戦争が否認され、その結果、自衛戦争も自衛ための武力の行使も許されないと考える」とする説などを紹介している[2]。さらに憲法9条の下で国際情勢に合わせて、防衛・安全保障政策は劇的に変化したことを踏まえ、憲法9条の意味が変遷したとする説もある[3]。また少数説として、憲法9条はすべての「戦争」を放棄するものと解する一方で、自衛のためであれば武力行使を認められると解すものがある[4]。しかし、多くの学説は戦争を侵略と自衛に分けて、どちらを放棄しているか、または区別できないためすべての戦争を放棄しているという点で対立している。この対立の中心は9条1項にある「国際紛争を解決するための手段」という語句である。

そこで、本稿の前提としてあくまで歴史的な事実よりも現在の状況において憲法9条をどのように解釈すべきかに重点を置く。国連憲章は1945年6月26日に署名され、日本は1956年12月18日に加盟した。時系列で見ると、日本国憲法が公布されたのが1946年11月3日であり、公布の時点で国連憲章は既に存在していたということになる。であるならば憲法9条を解釈するには既に存在している国連憲章を基準にすべきである。国連憲章と憲法9条は共に平和を掲げ、武力行使の禁止など憲法9条と類似しているところが多い。ところが憲法9条は多くの学説で侵略戦争を放棄し、自衛戦争を放棄していないなどとするが、このことは国連憲章下での現代国際社会では認識が異な

るのではないか。戦争を分けて考えること自体に現在の状況に整合していないのではないか。ポイントとなる「国際紛争を解決する手段としては」という語句は憲法学説においてあまり議論の対象となっておらず、説明もなされていない。そこで本稿でこの意味を明らかにし、憲法9条の解釈について検討する。

Ⅱ　憲法9条に関する学説

1　学説

憲法9条

1項「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」

2項「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」

まず前文で日本国民は「政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意」をした上で、憲法9条1項で「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し」とし、戦争放棄の目的を表明したのちに、その目的を実現するために「国権の発動たる戦争」「武力による威嚇」「武力行使」の3つを「国際紛争を解決する手段として」放棄する。そして、これを実現するための具体的な方法として2項で「戦力不保持」「交戦権の否認」を規定した。

様々な憲法の基本書によると「国権の発動たる戦争」とは、「単に戦争というのと同じ意味である」とし、「宣戦布告または最後通牒によって戦意が表明された戦時国際法規の適用を受けるもの」といい、「武力の行使」とは事実上の戦争、実質的意味の戦争のことであり、「武力による威嚇」とは武力を背景にして自国の主張を相手国に強要することであるとする[5]。

特に憲法9条の解釈についておおよそ3つの学説に分けることができる[6]。それは①全面放棄説と②限定放棄説である。①全面放棄説は、憲法9条にある「国際紛争を解決する手段としては」という留保について、おおよそ戦争はすべて国際紛争を解決する手段としてなされるものであり、戦争を「侵略」「自衛」といった峻別をすることは不可能であるため、1項における戦争放棄は自衛戦争を含めたすべての戦争が放棄されているとする。それゆえ、その目的を達成するために戦力を保持しないとする。また、国連憲章（51条）が認めている自衛のため措置（自衛権行使）は自衛戦争と同じに解されることもある[7]。

②限定放棄説は、①と異なり1項における戦争放棄は「国際紛争を解決する手段としては」という留保がついていることに着目して、この文言は従来国際法上では、不戦条約で用いられている「国家の政策の手段としての戦争」と同じ意味であり、具体的には、侵略戦争を意味するとされる。そこで、1項ではこの留保を重視して侵略戦争のみを放棄し、自衛戦争は放棄されていないと

解する。そして、2項の「前項の目的」とは、「侵略戦争放棄という目的を達するため」ということであり、したがって、2項は、侵略戦争のための戦力は保持しないとの意であり、また交戦権の否認は交戦国がもつ諸権利は認めないとの意を述べるにとどまると解する。つまり、自衛戦争のためならば自衛戦力あるいは自衛力を持つことを否定しないということである[8]。

さらに③2項全面放棄説（遂行不能説）があり、ここでは1項は限定放棄説と同じように不戦条約の文言から侵略戦争を放棄しているとし、自衛戦争は放棄していないとする。しかし、結局2項において戦力保持を禁止し、交戦権も否認している以上、戦う力がなく、戦争する権利すら放棄しているためいくら「自衛戦争」は放棄していないといっても事実上戦争はできないことになり、すべての戦争などを放棄しているに等しいということになる[9]。

この学説の対立の中心になるのが「国際紛争を解決する手段としては」という留保の語句である。この手段として、憲法9条では国権の発動たる戦争、武力行使または威嚇を放棄している。この文言は「締約国ハ国際紛争解決ノ為戦争ニ訴フルコトヲ非トシ且其ノ相互関係ニ於テ国家ノ政策ノ手段トシテノ戦争ヲ抛棄スルコトヲ其ノ各自ノ人民ノ名ニ於テ厳粛ニ宣言スル」とした、不戦条約1条に由来し、国際紛争解決のための戦争及び国家の政策手段としての戦争[10]を禁止したものと同一であると多くの基本書で説明されている。この文言は伝統的な国際法上の用例として「侵略戦争」を意味すると解し、これに基づき学説では9条1項は侵略戦争だけを放棄しているのか、この解釈にとらわれず全面的に戦争を放棄しているのかを軸に対立している。つまり、不戦条約を伝統的な国際法の解釈として、これを基準に戦争の目的で分けるか否か前提となっている。

2　憲法学説の少数説

ただ学説の一部には上記の学説とは違うものもある。覚道教授は現代の国際法に準拠した解釈をしている。しかし、少数派にとどまり、憲法の教科書や書籍などにはあまり登場しない。同教授は、戦争は国際法規に従うが、武力の行使をはじめとするあらゆる手段によって相手国が降伏するまでこれを攻撃することであって、自衛戦争もその発生原因あるいは遂行の目的が自衛ということではあるが、戦争である以上相手国が降伏するまで行うものである。それゆえ、戦争はどのような目的であれ、「国権の発動」として行われるものであり、自衛戦争も含めてすべて放棄したものと解する。しかし、このことは自衛権の否定を意味しない。自衛権は国際法上認められたものであって、国家が独立する以上当然有するものと考えられる。自衛権の行使は自衛戦争とは同一ではないとする[11]。この学説は、戦争は全面放棄するという点で①と同じように見えるが、「侵略」「自衛」の区別ができないため、すべての戦争を放棄するというのではなく、自衛戦争は自衛とはいえ「国権の発動」による戦争である以上放棄すると解する。そして、戦争は放棄するとしている一方で、自衛権行使＝戦争ではないとする。これらの点で①の全面放棄説の一部と異なる。だからこそ、憲法9条1項は「すべての戦争と、国際紛争を解決する手段としての武力による威嚇または武力の行使は永久に行わないことを定めたもの」[12]とする。同教授は「国際紛争を解決する手段としては」

という留保が「国権の発動たる戦争」にはかからないと解釈している。これは、日本国憲法の英文[13]に基づくとする。ただ、憲法9条の日本語では「国際紛争を解決する手段としては」が「国権の発動たる戦争」に係ることは明白であるので、英文を決め手にしたこの学説は妥当ではないとする批判がある[14]。確かにこの点において覚道教授の学説は苦しいものであるが、この留保がどこに関わるのかは別にして、戦争のとらえ方、他の学説とは異なり国連の下にある国際社会における国際法を前提に9条を解していることは大きな違いであり、現在の国際社会の中の憲法9条をとらえているといえよう[15]。

3　問題点

憲法9条の解釈、とりわけ1項をめぐる学説の対立はおもに「国際紛争を解決する手段としては」という語句にある。これは不戦条約1条の語句「国際紛争解決ノ為戦争ニ訴フルコトヲ非トシ且其ノ相互関係ニ於テ国家ノ政策ノ手段トシテノ戦争ヲ抛棄スル」に由来し、侵略戦争を意味しており、これが伝統的な国際法の解釈であり、これを前提に憲法9条の「国際紛争を解決する手段としては」の意味を侵略戦争と解している。その結果、国際紛争を解決する手段としての戦争以外の戦争、すなわち自国を守るための自衛戦争は放棄されない（限定放棄説、2項全面放棄説）につながっていく。また、全面放棄説においてもこの伝統的な国際法の解釈にとらわれず、おおよそ戦争は国際紛争を解決する手段として行われるものとしているであるため、侵略戦争と自衛戦争との区別は明確でなく、自衛と称して侵略戦争も行われてきた以上、目的別に分けないとする。結局、これら従来の憲法学説は不戦条約を基準に考えていることがわかる。

このように不戦条約の「国際紛争解決ノ為戦争ニ訴フルコトヲ非トシ」、「国家ノ政策ノ手段トシテノ戦争」は侵略戦争を意味すると解しているため、戦争などの武力行使を目的別にして自衛戦争について論じる必要が出てきたとみることができる。しかし現代国際法では戦争の違法化がより一層進んでいる。いわゆる「国際法の構造転換」が20世紀に起こったからである。不戦条約は初めて戦争を一般的に禁止した条約であったが、あくまで戦争を禁止しただけであり、武力行使一般ではなかった。さらに平和的解決義務を加盟国に課していても、その具体性に欠け、抽象的な義務にとどまっていた。そのため、不戦条約後も各国は自衛、自己保存、在外国民保護など、当時の国際法上「戦争」に当たらないとされた武力行使に頻繁に訴えた[16]。そして少なくとも不戦条約は第2次世界大戦を引き起こし失敗した。第2次世界大戦後、連合国は二度と世界大戦を起こしてはならないという強い決意の下に、国際連合を設立した。ここでは不戦条約よりも徹底した戦争違法化を確立し、平和的解決義務を加盟各国に課し（憲章2条3項）、第6章平和的解決手続と第7章強制措置（集団安全保障体制）について国連憲章に定めた。さらに国連憲章は「戦争」という文言を使わず、「武力行使」と「武力による威嚇」を一般的に禁止し、戦争に至らない武力行使を許容した不戦条約の反省を踏まえた内容となっている。つまり、現代の国際法は不戦条約の時代よりも戦争・武力行使について厳しく禁止している。

そして、日本国憲法はこの国際法の下に存在している。ところが、前述のようの「国際紛争を解決する手段」＝侵略目的の戦争とする不戦条約に依拠し、これを受け憲法学説は侵略・自衛と分けて9条を解釈することになってしまっている。そうではなく、不戦条約の反省を踏まえた国連憲章を意識すべきであろう。日本も現代の国際法の中心である国連憲章の元にある国際社会の一員である以上、国連憲章体制のもとでの解釈すべきところ、不戦条約を基準に解釈していることが問題といえよう。戦争の全面違法化の時期に制定された日本国憲法の条文を、不戦条約に依拠し解さなければならない必然性はない[17]。憲法学の解釈がこの状況であるからこそ、国連憲章による厳しい戦争違法化の時代に自衛戦争は合憲と解され、国連憲章で認められている制限的な自衛権（憲章51条）は認められているにも関わらず、自衛権＝自衛の戦争をなす権利と解してしまう[18]事態まで生じてしまっている。歴史的には憲法学説がいうように自衛のための戦争や国際紛争を解決するための武力行使は認められていたであろうが、現代の国際法ではすでにそれよりも厳しく規制されている状況であり、それを反映せずに基本書などで上記学説が憲法9条の解釈として説明がなされている。そこで、不戦条約に依拠しないのであれば、改めて「国際紛争を解決する手段」の意味を考える必要がある。

Ⅲ 「国際紛争を解決する手段」について

1 国際紛争と武力衝突

前述のように憲法9条を解釈する際にキーワードとなるのが「国際紛争を解決する手段としては」である。そもそも「国際紛争」とは何か。政府によると「国家又は国家に準ずる組織の間で特定の問題について意見を異にし、互いに自己の意見を主張して譲らず、対立している状態」[19]をいう。国家は自国の価値観で行動し、自国の利益のために存在する。その利益は他国と必ずしも共有するものではなく、利害が一致しなければ対立することにもなる。その対立になった場合、国家の指導者は国民の生命、安全を守るため行動することになる。

さらに、国際関係法辞典によれば「紛争」とは言葉を通じて行われる争いであり、争いの一局面である。争いの表現として、紛争と武力衝突とは対極的であるとされる[20]。つまり、紛争は文化摩擦、経済・貿易摩擦などの非武力衝突のことをいい、武力衝突を含まないとしている。この意味において国連憲章は1条1項で「国際の平和及び安全を維持すること。そのために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること並びに平和を破壊するに至る虞のある国際的の紛争又は事態の調整又は解決を平和的手段によって且つ正義及び国際法の原則に従って実現すること」として、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為などに対しては集団的措置、国際紛争の解決等は平和的手段によるとする。国連憲章は国際紛争に対しては基本的に外交交渉が第1次的に行われるものとしている。国際紛争において交渉がうまくいかず、他国との間の文化摩擦、経済・貿易摩擦などについて武力を持って解決を図ることを国

連憲章は禁止する。憲章2条4項で「その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」としている。この2つの条文からもわかるようにこの解決については、国連憲章は加盟国に平和的解決を義務づけ、とにかく国家の意思（国権の発動）で武力をもって紛争を解決することを禁止している。もし当事国で紛争が解決できなかった場合は安全保障理事会にその解決を付託しなければならない（37条）。さらに平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を安全保障理事会が決定した場合、その措置（39条）は「兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定することができ、且つ、この措置を適用するように国際連合加盟国に要請することができる」（41条）とし、非軍事的措置を第一とする。ただし、その措置が不十分の場合に軍事的措置（42条）としている。国連が中心となって国際紛争を解決することになる。

武力衝突の場合は「平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧」のために国連が集団措置をとることになる。さらに国連憲章51条に従い、自衛権を認め、武力攻撃が発生した場合これに対抗するために各国は自衛権を根拠に武力行使を行うことが認められている。51条は「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当つて加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持又は回復のために必要と認める行動をいつでもとるこの憲章に基く権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない。」としている。この武力行使はあくまで「安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間」とする期限つきのものであり、制限的な自衛権となる。武力攻撃に対して自国の武力をもって現状維持あるいは原状回復（領域に対する侵略の排除）することを目的とする。他国からの武力攻撃を押し返し、さらに追い打ちをかけ相手をせん滅し、武力衝突を解決してしまうと、それは過剰防衛となり、場合によっては自衛権を行使した国が侵略行為（違法行為）を行ったと認定されてしまう恐れがある。あくまで、自衛権の行使は安保理が前述の集団措置をとるまでの間、武力攻撃（侵略行為）に対処するための武力行使である。したがって、自衛権行使は原状回復または均衡状態の維持を目的することになる。つまり、不戦条約での自衛措置（正当化できる理由のある自衛戦争など）とは異なる。自衛権（個別的又は集団的自衛）による武力行使は国際紛争解決を目的とせず、国連憲章により制限されているものである。

以上のように、国連憲章は国際紛争と武力衝突を分けて考え、それぞれの対処について規定している。あくまで国際紛争とは、非武力衝突のものをいう。

2　憲法9条における「国際紛争」と「武力衝突」

上記のように「国際紛争」の「紛争」は、国際法では武力衝突を含まないとする。憲法学説は限定放棄説や2項全面放棄説のように「国際紛争を解決」するための手段として戦争・武力行使及び威嚇行為を放棄するものの、「自衛戦争」は放棄していないとする。つまり、一部の憲法学説では「攻め込まれてきたら反撃する」とする自衛戦争について言及しているので、国際紛争に武力衝突を含んでいることを前提とし、その手段について議論していることになる。「国際紛争」に武力衝突を含めないとする国際法と武力攻撃の手段に言及し、武力衝突を紛争に含んでいる憲法学説とのズレが生じてしまっている。

「国際紛争」である文化摩擦、経済・貿易摩擦など非武力衝突の場合は当然平和的解決、すなわち外交交渉をもって解決することになる。しかし、外交交渉がうまくいかなかったときにこの国際紛争を解決する手段として戦争をはじめとした武力行使や武力の利用を禁止する。この外交交渉がうまくいかず、自国の利益を守るため紛争解決に武力行使をすれば、いくら自存自衛のためとはいえ、当然国連憲章で認められるものではない。つまりこれは国権の発動たる武力行使（戦争など）であり、自衛戦争ということになろう。

以上のように国際紛争を考えた場合、憲法9条は他国と対立（非武力衝突）をしたとしても、この対立を解決する手段として国権の発動たる戦争と武力の威嚇又は行使を放棄しているとする。つまり、戦争をはじめとする武力を用いて紛争を解決する事は許されない。憲法9条を解釈する場合、国連憲章ではそもそも戦争をはじめとした武力による国際紛争解決を禁止している以上、これを基準にすべきである。ここではすでに自衛戦争も侵略戦争もない。要するに憲法9条1項は政府に対して国際紛争解決に武力を用いることを禁止している条文である。

そして、2項で「前項の目的を達するため」戦力不保持と交戦権の否認を規定している。日本は1項で「国際紛争を解決するため」に武力行使全般を放棄している以上、国際法に反する武力攻撃（戦争など）は当然できない。これに用いるための武力、すなわち戦力は保持できず、国権の発動による戦争を放棄しているので、戦争する権利たる交戦権を否認するのは当然である。戦力とは「国際紛争を解決する手段」を実行するためのものであり、まさに戦争を遂行する能力（War Potential）といえる。これについて政府解釈は戦力について「自衛のための必要最小限度もの」とし、その限度は、その時々の国際情勢、軍事技術の水準その他の諸条件により変わる相対的な面があるとする[21]。戦力とは武力の用い方であり、「国際紛争を解決する手段」に使うかどうかである。「国際紛争を解決する手段」として武力を用いることは前述のように国連憲章で禁止されており、憲法9条1項でも国際紛争解決の手段として「国権の発動たる戦争」、「武力の威嚇」を永久に放棄している。

一方で武力衝突については国連憲章2条4項「その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」とされている以上、武力衝突を終わら

せるために国権を発動し、国権が主導して武力行使をすることは国連憲章に反することになる。あくまで武力攻撃に対しては自衛権（51条）により均衡を保つか、自国の領域から排除するかであり、この武力攻撃に対して自衛を名目に武力行使で対抗し、相手が降伏・全滅あるいは降伏することで武力衝突を終わらせる事は過剰防衛となり許されない。これは現代の自衛権の濫用であり、自衛のための戦争・武力行使、すなわち自衛戦争[22]といえる。したがって、自衛戦争は除くといった憲法学説上の議論はすでに現代国際法においては通用しないものである。

日本も侵略行為（違法な武力攻撃）に対しては国連憲章に基づき安保理が措置を講じる間、自衛権による武力行使は認められるが、当然過剰な武力行使をしてはならない。あくまで武力衝突の均衡を保つまたは原状回復ために自衛権は行使され、武力衝突そのものの解決は安保理が措置を講じることになる。日本政府は、憲法9条は自衛権については否定していないという立場をとっている[23]。ただ自衛権の行使の根拠を憲法9条に求めることはできない。9条はあくまで非武力衝突である国際紛争を解決するための手段を放棄する以上、自衛権の出番はない。自衛権が行使できるのは、他国からの武力攻撃（侵略行為）があった場合に限られるため、国際紛争に武力衝突を含まない以上、自衛権の行使の根拠になり得ない。そこで、憲法98条2項に求め、同条は「憲法上の一種の法の欠缺を国際法で補完すること明示したもの」と解する[24]。ただ、その自衛権の行使の仕方、とりわけ集団的自衛権について制限をかけたりするのは、政策の問題であり、現在の国連における日本の立場、敵国条項などを考慮し、憲法9条の下で可能とはいえ、政策的に制限することは可能といえる[25]。国際協調主義を掲げた98条2項は自衛権に直接言及したものではないが、日本は国連憲章という国際法を遵守するということになる。これは結果的に日本が自衛権を行使できる根拠になり得よう。

さらに憲法12条では憲法で保障する国民の人権は「国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない」、13条では「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と規定する。特に13条から自衛権を導き出すことはできるであろう。砂川事件においても9条は「同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているのであるが、しかしもちろんこれによりわが国が主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではなく、わが憲法の平和主義は決して無防備、無抵抗を定めたものではない」[26]として言及しているように、国家が他国からの武力攻撃により崩壊してしまっては、国民の人権保障はままならなくなる。このような事態を避けるためにも、国民は不断の努力（12条）により自分たちを守る政府や国会を作り上げ、さらに国民から信託されて政府や国会は国民の権利を守るためにあらゆる措置を講じて最大の尊重をしなければならない。あらゆる措置の中には自衛権に基づく武力行使により当面の間国民を守ることも含まれていると解することができる。

憲法9条にいう「国際紛争を解決する手段としては」という留保は非武力衝突を武力で解決することを禁止する国連憲章の目的と合致するものである。

Ⅳ　おわりに

国際法の歴史の流れを捉え、その意味や意義を見出し憲法解釈してきたという点では、従来の憲法学説は意味あるといえる。しかし、現在の国際法の状況と憲法学説は一致していないといえよう。国際法では国家は武力による国際紛争解決（非武力）は禁止され、平和的な手段で解決をすることが義務付けられている。つまり、国家は自らの国権を発動して戦争をはじめとした武力行使全般は国際紛争を解決する手段として行ってはならない。さらに武力攻撃がなされた場合、国連憲章の下で制限された自衛権を行使することになる。憲法においても憲法98条や13条などを根拠にその武力攻撃に対処するべく自衛権を行使することになる。したがって憲法9条の解釈において国際紛争を解決する手段＝侵略戦争といったものではなく、紛争解決の手段として侵略・自衛戦争と分ける国際法上の慣行を用いるか否かで解釈すべきものではすでにない。とにかく憲法9条は紛争解決（非武力衝突）に武力を用いて解決を図ることを禁止することである。

憲法9条1項は国際紛争を解決する手段を制限した条文であり、列挙された手段の放棄を規定した条文である。そしてそれを実現するための手段として戦力不保持を2項で規定し、武力の用い方について制限を加えている。

武力衝突の場合、自衛権行使に関する憲法上の根拠や内容については、文字数の関係から詳論を避けた。次稿以降にこの点について検討したい。

---

[1] 芦部信喜（1992）『憲法学１憲法総論』、有斐閣、57頁以下。

[2] 伊藤正巳（2006年）『憲法入門』有斐閣109頁以下。

[3] 例えば、橋本公亘教授は「憲法制定当初わが国は非武装化が可能でありそれを実行したが、冷戦が激化し、朝鮮戦争の勃発などにより事情が変化し、国際社会はわが国に武装を要求するようになった」【橋本公亘（1980）『日本国憲法』、有斐閣、430頁】

[4] 覚道豊治（1973）『法律学全書１　憲法』、ミネルヴァ書房、313頁。

[5] 芦部信喜（2011）『憲法（第5版）』、岩波書店、56頁～57頁。佐藤幸治（2011）『日本国憲法論』、成文堂、91頁。渋谷秀樹（2013年）『憲法（第2版）』、有斐閣、69頁など。

[6] 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利（2012年）『憲法Ⅰ〔第5版〕』、有斐閣、165頁−167頁。芦部（2011年）57頁。樋口（2013年）『憲法〔第3版〕』、創文社、139頁−142頁。宮沢俊義(1993年)『全訂　日本国憲法』、日本評論社、161頁−165頁。浦部法穂『憲法学教室〔全訂第2版〕』、日本評論社、408頁−409頁など。

[7] 清宮四郎（1979）『法律学全集3　憲法Ⅰ〔第3版〕』、有斐閣、112～115頁。

[8] 佐々木惣一（1953）『憲法大義』、有斐閣、72頁。

[9] 佐藤功（1996）『日本国憲法概説〈全訂第5版〉』83頁。浦部（2007）、400頁。

[10] 芦部教授は不戦条約1条の「国際紛争を解決する手段としての戦争」とは、「国家の政策の手段としての戦争」と同じ意味であるとしている。

[11] 覚道（1973）、313頁。

[12] 同上、313 頁。

[13]「Article 9. Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes.」について「そして戦争はすべて国権の発動として行われるが、憲法はかかるすべての戦争と、国際紛争を解決する手段としての武力による威嚇または武力の行使は永久に行わないことを定めたものである。」【覚道（1973）、313頁】

[14] 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利（2012年）『憲法Ⅰ〔第5版〕』、有斐閣、165頁。

[15] ただし、国連憲章の内容を忠実に反映しているのは、英文であろう。英文では「国権の発動たる戦争」と国際紛争を解決するための手段として「武力による威嚇又は行使」を放棄するとしている。国連憲章は、戦争は違法とした不戦条約をさらに進化させ、戦争を含めた武力一般を禁止している。戦争はいかなる理由であれ違法であり、自衛権は国際紛争を解決する手段ではないので、その武力行使は認められる。

[16] 大沼保昭（2018 年）『国際法』、筑摩書房、302 頁

[17] 渋谷（2013年）70頁。

[18] 佐藤（1996年）86頁。

[19] 平成14年2月5日（内閣衆質153第27号）2頁。

[20] 国際法学会編（2005年）『国際関係法辞典第2版』、三省堂、767頁。

[21] 防衛省『令和2年度版防衛白書』200頁。（https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/R02000032.pdf）

[22] 自衛戦争は自衛権に基づく場合もあるが、自衛戦争は①武力衝突、侵略（＝国際紛争）に対してこれを排除するために国家の意思によって自衛権を行使して行われる戦争であり、侵略による武力行使を排除し、その終わりも国権（つまり国家の意思）で判断することになる。憲法9条は「国際紛争を解決する手段として」国権の発動たる戦争、武力の威嚇又は行使を放棄しているので、当然この自衛戦争は国権の発動たる戦争であり、放棄していると解することができる。紛争解決に武力を用いている点で国連憲章に反し、さらにその内容を反映している憲法9条に違反する行為でもある。

[23] 平成14年2月5日「衆議院議員金田誠一君提出「戦争」、「紛争」、「武力の行使」等の違いに関する質問に対する答弁書」（内閣衆質153第27号）3頁。
日本政府は自衛権行使について、国連憲章よりもさらに厳しく制限をかけている。それが集団的自衛権行使の要件である（「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険」）。

[24] 齋藤洋（2007年）「憲法9条の解釈」『憲法研究』第39号58頁。

[25] 第二次大戦中に連合国の敵国であった国（日本やドイツ）が、再侵略をする、あるいは侵略政策を再現する同盟などを結んだ場合、国連加盟国は、安保理の許可なく旧敵国に対して武力行使することが許されている。つまり、いくら日本が憲章により武力行使を認められるとしても、使い方を間違えれば国際連合加盟国などは、安保理の許可がなくとも当該国に対して軍事制裁を科すことができる。だからこそ、日本国憲法9条で国連憲章を意識して解釈し、さらに自衛権の行使について制限をかけていると解すことができる。

[26] 最大判昭和34年12月16日刑集13巻13号3225頁。

投稿要項

令和2年4月1日制定

1．投稿資格

① 投稿者は，原則的に，研究紀要刊行年度に日本大学危機管理学部危機管理学研究所（以下「研究所」という）に在籍する所員とする。

② 現所員から推薦を受けた者は，危機管理学部危機管理学研究所編集委員会(以下「委員会」という)の承認により投稿者となることができる。

③ 第1号及び前号以外で投稿を申し出て委員会で承認された者は，投稿者となることができる。

④ 委員会が依頼した原稿については，投稿資格を問わない。

2．投稿原稿

① 投稿原稿は，他誌等に未発表でかつ査読中ではないものとする。

② 投稿原稿の種類は，論文，研究ノート，翻訳，資料，書評，その他とする。

③ 投稿原稿の分量（図表・注記を含む）は，論文が20,000字程度，研究ノートが12,000字程度，書評が2,000字程度とし，他の種類の投稿原稿については委員会が投稿者の意見を踏まえて定める。

④ 投稿者は，編集委員会が指定する期日までに投稿原稿の和文タイトルを編集委員会が指定するアドレスにメールで送付する。その後，編集委員会が指定する期日までに投稿原稿（和文及び英文タイトルを含む）を編集委員会が指定するアドレスにメールで送付する。

⑤ 投稿者は，執筆要領に従って原稿を執筆して投稿するものとする。

⑥ 投稿者は，投稿原稿中に含まれる第三者の著作からの転載等について，その著作権上及びその他法令上の手続きが必要な場合には，当該手続きを行うものとする。

⑦ 投稿原稿（写真・図表等を含む）は，原則として返却しない。

3．査読

① 委員会は，投稿原稿の内容等を踏まえて，原則的に，研究所所員の中から査読者を選定し，掲載基準に従った査読を依頼する。

② 委員会は，査読結果を十分に斟酌したうえ，投稿原稿の掲載の可否を決定する。この際，査読結果に基づく投稿原稿の修正を求める場合がある。

③ 委員会から査読の依頼を受けた研究所所員は，特段の支障が無い限り査読を行うものとする。

査読の細部要領は，委員会が査読者に示す。

④ 査読はダブルブラインド方式とし，査読者の数は論文では2名，他の投稿原稿では1名とする。

4. 編集

① 委員会は，掲載する投稿原稿を編集する。

② カラーページの印刷には原則，対応しない。投稿者がカラーページの印刷を希望する場合は，事前の相談を要する。

③ 論文及び研究ノートについては，原則，30部の抜き刷りを，翻訳，資料，書評，その他については，原則，10部の抜き刷りを作成し，投稿者に配布する。

5. 著作権

① 掲載の決定した論文等に関する著作権は研究所に帰属する。投稿者は，掲載論文等を他に転載する等の場合には，研究所の許諾を得なければならない。また，転載した掲載論文等には，その旨を明記することとする。

② 投稿原稿が共同執筆である場合，投稿者はその共同執筆者全員から前号の許諾を得て委員会に文書で報告しなければならない。

③ 掲載論文等に関して，第三者との間に著作権侵害又は名誉棄損等の紛争が生じた場合には，当該論文等の投稿者自身が一切の責任を負うものとする。

附　　則

1　この要項は，令和2年4月1日から施行する。

2　危機管理学研究投稿規定（平成29年1月30日作成）は，令和2年3月31日をもって廃止する。

掲載基準

日本大学危機管理学研究所編集委員会

（平成28年9月15日作成）

「危機管理学研究」への掲載の可否は、次の基準による。

1. 掲載の一般的基準

① テーマが機関誌の研究分野、編集方針と合致していること

② 高度な学術性を有すること

③ 二重投稿や剽窃、ねつ造の疑いなど、コンプライアンス上、又は倫理上問題がないこと

④ 文章表現が適切であること

⑤ 分量が適切であること

⑥ 注釈や参考文献表記など、形式的に適切であること

2. 論説の掲載基準

① 新しい学説・解釈・知見を提示するもの

② 従来と異なる、独創的な体系を創出するもの

③ 新しい資料（史料）の発見に関係するもの

④ 新しい時代状況に対応して重要な指摘をしたもの

⑤ その他、学問的に重要なもの

3. 研究ノートの掲載基準

① 論説の掲載基準に達しないものの、学術的に記録や発表が求められるもの

② テーマの新規性や重要性が乏しいものの、学術的な記録や発表が求められるもの

③ 実証性に乏しいものの、学術的な記録や発表が求められるもの

④ 学術的論証や解説がなく、史料やデータが中心となるもの

4. 翻訳、資料、書評、その他の掲載基準

① 翻訳の場合、翻訳に値する文献を翻訳者がその原典をよく理解し、読みやすい日本語に翻訳しているもの

② 資料の場合、紹介に値する資料を紹介者がよく理解し、的確な表現をもってその学術分野の

研究に貢献するもの

③ 書評の場合、書評に値する文献を書評者がよく理解し、その学術分野において的確な位置づけをしているもの

④ その他の場合は、編集委員会が判断する。

危機管理学研究

執筆要領

1　書式等の原則

・ワープロソフトはMS-WORDを使用する。
・Ａ４版で横書き、一段組。
・1ページ40列×36行、上下左右の余白はMS-WORDの基本設定。
　余白は上35mm、下30mm、左30mm、右30mmとする。
・ページ数をページの下中央につける。数字のみで示す。

・本文の文字は10.5ポイントで、日本語フォントはMS明朝、欧語フォントはCenturyを使用する。
・章・節タイトルの文字は10.5ポイントで、日本語フォントはMS明朝、欧語フォントはCenturyを使用する。
・章タイトルは行の前後1行あけ。
・節タイトルは行の前1行あけ。行の後は1行あけない。
・章構成の「はじめに」「おわりに」を使用した場合でもその章に章番号をつける。

・数字はすべて半角を使用する。1ケタでも2ケタ以上でも半角を使用する。
・英語表記もすべて半角を使用する。機関の略称等も半角を使用する。

・図表のタイトルは図表の上におく。図表を引用した場合は、タイトルの後に(　)付で出典を示す。図表番号は図と表を別けず「図表1～図表10」と通し番号。
・論文中で使用する研究者、歴史上の人物などの固有名詞が英語表記である場合は、初出時にカタカナでフルネームを記し(　)内に原語表記を示す。2回目から名字をカタカナだけで示す。
・先行研究や資料の引用時、引用が2行以上にわたる場合は2字下げ、上下1行改行する。
　引用部分を四角囲み等はしない。引用元を表記する。
・注釈は論文の末尾につける後注とする。注番号は英数字とし、(　)はつけず数字のみとする。本文中の数字は1/4角上付け。

・タイトル、所属、職名、氏名、目次、本文、文末脚注の順で記載する。詳細は、最新号に掲載の「論文」や「研究ノート」を参考に作成する。
・見出し番号は「Ⅰ(ローマ数字・大文字)、1(半角)、(1)(括弧は全角、数字は半角)」の順で、図表番号は「図表1」(数字は半角)で表記する。
・日本語の句読点の表記は「、」「。」で統一する。
・完成段階でページ番号が変更になる可能性があるため、投稿原稿のページ番号を用いた参照指示(たとえば本稿の「○頁を参照」等)はしない。

２　引用文献表に関する原則

【日本語文献の場合】

初出時の場合

①【単行本】著者名（出版年）『書名』翻訳者名、シリーズ名（出版社）、頁。
②【論 文】著者名（発行年）「論文名」『掲載誌名』巻号数、頁。
③【新 聞】著者名 「記事名」『新聞名』（発行年月日）（夕刊の場合は明示）。

２度目以降の引用時の場合

①「著者姓、著書あるいは論文の略称、（出版年）、頁。」のように表記する。
② 但し、同一資料を直後に引用する場合、「同上、頁。」のように表記する。＊「前掲書」、「前掲論文」の表記は使用しない。

＊②の場合、直前の注の表記を繰り返さない。＊引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。例）145-149 頁。＊書名、論文名は、2度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。＊著者などが４人以上の場合は、「●●他」を用いてよい。

（**凡例**）
(1)福田充（2010）『リスクコミュニケーションとメディアー社会調査論的アプローチ』、北樹出版、101頁。＊二度目の引用：福田（2010）、129-130頁。
(2) ティム・ワイナー（2008）『CIA秘録－その誕生から今日まで（上・下）』文藝春秋社. Weiner, T.（2008）*Legacy of Ashes: The History of the CIA*, The Robins Office Inc., New York.
(3) 先崎彰容（2004）「『普遍的な論理』をめぐって―和辻論理学と保田與重郎の近代批判」、『日本思想史研究』、第36号、125頁。
(4)「熊本地震、M7.3の「本震」 死者計41人に」、『日本経済新聞』、2016年4月16日。

【英語文献の場合】

初出時の場合

①【単行本】Author（Last Name, Initial）,（Year）, *Title*（イタリック）,（Place of Publication: Publisher,）, Page（s）.
②【論 文】Author（Last Name, Initial）,（Year）, “Title of Article,” *Title of Journal*（イタリック）, volume, number, month, Page（s）.
③【新 聞】Author（Last Name, Initial）, “Title of Article,” *Title of Newspaper*（イタリック）, Date of Publication, Page（s）.
＊1つの注において複数文献を引用する場合は、セミコロン（;）でつなぐ。＊引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。（例）pp. 145-149.＊誌名は略称を用いない。

２度目以降の引用の場合

①「Last Name,(Year), Page(s).」のように表記する。＊Op.cit.,は用いない。但し、同一資料を直後に引用する場合、「Ibid., Page(s).」のように表記する。＊Ibid.はローマン体で入力し、イタリック体としない。＊②の場合、直前の注の表記を繰り返さない＊書名、論文名は、2度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。但し、頭文字をとった略称を用いる場合、初出注においてそれを明示する。＊著者などが4人以上の場合は、「et al.」を用いてよい。

（**凡例**）

(1) Gat, A. (2006) *War-In Human Civilization*, Oxford University Press, pp.112-115.

＊二度目の引用：Gat (2006), p.226.

(2) Kotani, K. (2011) "Le paradis des espions", *Alternatives Internationales*, vol.67, p.160.

(3) Peterson, P.G.(2002) "Public Diplomacy and the War on Terrorism," *Foreign Affairs*, Vol.81, No.5, September/October 2002, pp.74-96.

(4) "A World of Trouble for Donald Trump", *The New York Times* (December 1, 2016).

【インターネット上の資料を用いる場合】

資料名、発行機関名、URL、アクセスした日付の順。

（**凡例**）

(1)「SARS に関する APEC 行動計画(概要)」外務省 、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/sars_kodo_g.html (2016 年 12 月 2 日アクセス)。

(2) "Who will win the presidency?", FiveThirtyEight, http://projects.fivethirtyeight.com/2016-election-forecast/?ex_cid=rrpromo (2020年12月1日アクセス)。

３　文字数に関する原則

・文字数の上限について、論文の場合は22,000字、研究ノートの場合は13,200字とする(もし文字数の超過がある場合、原稿提出の段階で編集委員会より修正を求める)。

・文字数の確認方法については、MicrosoftWordの「文字カウント機能」(「校閲」→「文字カウント」)を用いて、「テキストボックス、脚注、文末脚注を含める」にチェックを入れ、「文字数(スペースを含めない)」に表示される文字数とする。

【その他の事項】

・内容上および文章上の確認・修正を十分に行った上で投稿すること(採用後の大幅な加筆修正等は認められない)。

・編集上の技術的な問題(注様式の統一など)に関しては、編集委員会の判断で修正を行うことがある。

以　上

RISK MANAGEMENT STUDIES
No.5 March 2021

Farewell Address to the Retirement of Professor Shigeru Ohta, Professor Motonobu Abekawa, and Professor Shigeru Takaya
Yasuo FUKUDA

Feature Article

■ Article

A Study on Responses to Infectious Diseases under International Law
—Focusing on the Implementation of the International Health Regulations (2005) and the Biological Weapons Convention—
Takayo ANDO

How does the Media Report Deaths due to the Coronavirus Infection?
Hidemichi KATSUMATA

Measures to Combat Covid-19 and the Use of Police Power
Taisuke KANAYAMA

Crisis Management and Risk Communication for the New Coronavirus
Mitsuru FUKUDA

A Consideration of Telecommuting as a BCP
—Telecommuting as a Countermeasure against the New Corona Disease from the View of IT—
Masayuki MINOWA

■ Research Note

The Trends and Prospects for Tourism Crisis Management in Japan During COVID-19
ChangWha JUN

Submitted Papers

■ Article

A Study on Child Welfare and Restructuring of BCP During the COVID-19 Pandemic
Hidehiro SUZUKI

The Theory of Crisis Management for Aviation
—The Sophistication and Concentration have developed from the Standardization and Popularization—
Isaku SHIBATA

■ Research Note
Invasion Operations of China Based on Chinese Military Theories
Keiichi KAWANAKA

"Means of settling international disputes" as Stated in Article 9 of the Japanese Constitution
Koichi SUGIYAMA

編集後記

『危機管理学研究』第5号をお送りする。

学部開学と共に刊行を開始した本紀要も、記念すべき第5号を発刊することができた。一つの区切りを無事迎えられたことを喜びたい。危機管理学研究所研究員及び紀要編集委員会の皆様からの多くの助力がなければ、ここまで順調に発刊を継続することはできなかった。この場をお借りして、感謝申し上げたい。

本年は新型コロナウイルスという未知の危機への対応を迫られる年となった。危機管理学を専門とする本研究所は、この問題に専門的学知を用いてどのような応答をすべきなのか。真価が問われる一年であったと言えよう。そこで第5号では特集を組むこととした。国際法、メディア、警察、リスクコミュニケーション、IT、観光産業の各分野の研究員から刺激的な論考が集まった。

また投稿論文、研究ノートでは、児童福祉、航空法、中国関係、憲法学と幅広い論考を提出していただいた。厳しい査読を経て掲載されたこれら論考を歓迎する。とりわけ外部投稿論文を掲載できたことは、今後の研究所の発展を感じさせるものとなろう。

本来、危機とは直面しないことが最良である。しかし世界はそれを許してはくれない。それが本研究所と紀要『危機管理学研究』の社会的使命を支えているのである。

編集委員長：日本大学危機管理学部　教授　先崎　彰容

危機管理学研究　第5号

編集　『危機管理学研究』編集委員会
発行　日本大学危機管理学部危機管理学研究所
〒154-8513　東京都世田谷区下馬三丁目34番1号
ＴＥＬ　03−6453−1600（事務局代表）
ＦＡＸ　03−6453−1630（事務局代表）

2021年3月発行

日本大学危機管理学部危機管理学研究所
2021年3月 発行