

特集：CBRN（化学剤，生物剤，核・放射性物質）テロに対する公衆衛生対策の進展

<解説>

地方自治体の危機管理—市民を護るために—

郡山一明^{1, 2)}¹⁾ 救急救命九州研修所²⁾ 北九州市危機管理参与

Crisis control by a local government: To protect citizens

Kazuaki KOHRIYAMA^{1, 2)}¹⁾ Emergency Life Saving Training Academy of Kyushu²⁾ Supervisor of Crisis Management in Kitakyushu, City

抄録

2016年の5月1日と2日，北九州市において，伊勢志摩サミットに併催されたエネルギー大臣会合が開催された。本市では大臣会合危機管理実行に際し，①計画策定，②統一概念の構築と普及，③役割分担と連携，の3つを主眼において対応を図った。危機管理が成功した背景には，約10年に及ぶ危機管理の継続的な体制構築と官民一体となった取り組みがあった。

キーワード：危機管理，地方自治体，サミット，マス・ギャザリング

Abstract

The Energy Ministerial Meeting on the sidelines of the Ise-Shima Summit was held in Kitakyushu city on May 1 and 2, 2016. On the occasion of this meeting, we performed crisis control, prioritizing 1) Plan development, 2) Concept construction and spread, and 3) Role allotment and cooperation. The crisis control system in Kitakyushu City has been continuously developed for approximately ten years, and the public-private united action in the background led to successful crisis control.

keywords: crisis control, local government, summit meeting, mass gathering

(accepted for publication, 8th September 2016)

I. はじめに

行政組織における危機管理の難しさは大きくふたつに分けられる。ひとつめは，危機対応開始にとって重要なのはその前段階である予兆の把握であるにも関わらず，予兆段階は法的には異常でないため，報告される仕組みがなく，個人の感覚に委ねられていることである。この難しさは，主に日常の危機管理対応で見られる。

もうひとつが特別な行事に短期対応する場合である。多くの場合，特別な行事の危機管理に短期対応するためには，臨時の短期チーム（タスク・フォース）が立ち上げられるが，タスク・フォースの弱点は行政組織構造の基盤にある所管法令を持たず，調整機能のみしかないことである。そして調整される側の各部局は「特別な行事」であるが故に，自部局の所管法令がどのように関与しているのかが分からない。また，「特別な行事」対応を臨

連絡先：郡山一明

〒807-0874 福岡県北九州市八幡西区大浦3丁目8

3-8, Oura, Yahata-nishi-ku, Kitakyushu, Fukuoka, 807-0874, Japan.

E-mail: gunzan@joy.ocn.ne.jp

[平成28年9月8日受理]

時で引き受けた場合、その履歴が今後の仕事を増やすのではないかという疑心暗鬼にかられてしまうのだ。

2016年の5月1日と2日、北九州市において、伊勢志摩サミットに併催されたエネルギー大臣会合が開催された。当然、危機管理を実施することとなったが、これは将に前述した行政組織が苦手とするふたつめの危機管理に相当する。

大臣会合の危機管理を実施するに際し、本市ではタスク・フォースを機能させるために、①全体を運営していくための計画策定、②統一概念の構築と普及、③役割分担と連携、の3つを主眼において対応を図った。本市の取り組みを紹介し、その背景について考察する。

II. 本市の対応

1. 全体を運営していくための計画策定

大臣会合開催が決まった時点で、タスク・フォースである大臣会合推進室が設置された。タスク・フォースの弱点をふまえて、副市長に大臣会合推進室の下に危機管理部会を設置することを進言し、以下の実行計画を説明した。

- 1) 大臣会合推進委員会の下に危機管理部会設置
- 2) 危機管理概念の統一
- 3) 全部局に具体的対処依頼
- 4) 市役所以外の関連組織との連携
- 5) 重点部局との調整
- 6) 見直しと修正

その結果、大臣会合開催の約3ヶ月前に危機管理部会が設置された。危機管理部会では、2)から6)を順番に議題として計4回の全体会議を実施した。

2. 危機管理統一概念の構築と普及

危機管理統一概念の構築は、「なぜ、危機管理を実施する必要があるのか?」と「市は何を担当するのか?」の2つを明確にすることとした。

(1) なぜ、危機管理を実施する必要があるのか?

サミットは特別な機会であることは間違いないが、その理由だけをもって危機管理を行うとなると、成功したとしても、一過性の行事対応で終了してしまい、今後の危機管理文化醸成に繋がらない。そこで、市として危機管理を実施する基準をあらためて整理し、その基準に大臣会合が一致することを示した。

参考になるものとしてMass Gathering という概念がある。「共通の目的を持って限定的な地域に一定時間に人々が集まること」が一般的な定義であり、サッカーワールドカップやオリンピック等がそれに当たる[1]。日本では2005年の愛知万博で、Mass Gathering医療体制構築が初めて成され、会場内で発生した心肺停止患者が5名も社会復帰することができたという事実はある[2]。ただし、催し物の種類や集まる人間の数が明確に定められているわけではない。人数の定義についても1000人以上とするものや3000人以上するものなど様々である。実際、プロ野球等では毎回数万人の人々が集まるがMass Gatheringの対象として危機管理が成されているわけではなく、これより少なくとも年に1回の花火大会は対象となったりする。

そこで、以下のような概念式を作成して部局に説明を行った。

危機管理レベル

$$= \{A \times (\text{要人数}) + B \times (\text{一時的集団の人数})\} \times \text{現状リスク}$$

それぞれの係数の大きさ並びに(現状リスク)は感覚的な範疇を超えないが、大臣会合では(要人数)が多いのはもちろん、(現状リスク)もアル・カイダやISLSによるテロが世界的に頻発していることなど、複合的な要素が上昇していることを説明することで理解が得られた。

(2) 市は何を担当するのか?

特別な行事の危機管理を実施する場合、自治体内部からは「要人警護は警察の仕事ではないのか」という意見が聞かれることが少なくない。また、サッカーワールドカップのような商業イベントの場合では「イベントの危機管理は主催者の仕事でないのか」と思われているのが現実である。

そこで、次のような図を作成して、危機管理概念を整理した。

横軸は守るべき対象が要人か市民か、縦軸は危機の未然防止か発生時対応か、の2軸によるものである(図1)。

これを踏まえて、近年のテロがソフトターゲットを狙う傾向にあること、2005年のイギリスのグレンイーグルズ・サミットでは、開催地から離れたロンドンで同時多発テロが起こされ56名が死亡した実例などを示し、現代のサミットテロは市民を対象とするものに移行しており、対策は要人警備や会場警備だけでは収まらなくなっている現状を説明した。

これらにより、要人に関する身辺警護、会場警備、市全体への危険人物・モノの侵入阻止、事態発生時の再犯阻止・犯人確保、安寧の回復については、主に警察が担

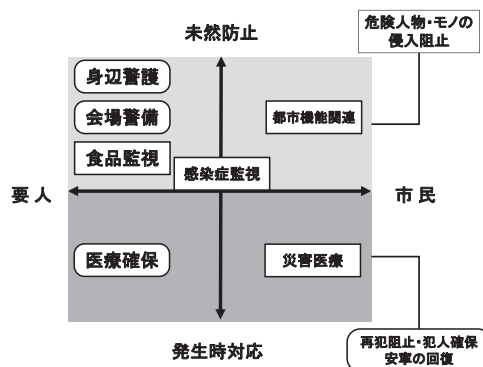


図1 大臣会合の危機管理分担概念

当するものであり、要人が会食を行う会場の食品監視及び緊急時医療対応、並びに市民に対する危機管理を市が担うことが確認された。

その上でさらに「新たな特別対応を行う」べきか、「日常対応を強化して行う」かが決められた。その結果、図中の角丸四角形は「新たな特別対応を行う」ものと整理され、長方形は「日常対応を強化して行う」ものと整理された。

「新たな特別対応を行う」消防局、保健福祉局、危機管理室を市の重要担当部局と位置づけた。

(3) 市以外の関係組織との概念形成

確認された危機管理概念とそれに基づいた市の危機管理方針を、警察、海上保安庁、入国管理局、県、中央省庁関係部局の担当者が集まる会議で説明した。幸いにもテロ情勢関連や大臣会合を踏まえて、警察が主管する「テロ対策福岡パートナーシップ推進会議」等をはじめ、いくつかの会合で郡山に講演依頼があったため、それらの機会等も活用した結果、広い範囲で合意形成を得ることができた。あわせて、それぞれの組織と市の重要担当部局で会議を数回開催し、互いの準備状況及び関係機関に「やってもらいたいこと」について意見交換し、組織間対応の整合性を図ると共に「ドローン対応」等、現行法の狭間に陥る「宙に浮く」問題を見だし、その対処を検討した。

3. 役割分担と連携

(1) 重要担当部局の対応

ア 消防局

大臣会合前には、会場となる施設において火災対応、避難方法、患者搬出、避難動線などを確認すると共に、施設の担当者と調整を行った。また、演習・訓練を実施すると共に、警察やJR等の関係組織を含めた各種模擬訓練にも参加をし、組織間連携を確認した。

期間中の詳細な対応については、今後の要人対応の観点から全てを明らかにすることはできないが、空港、会議場など複数の場所にNBC専属部隊を含め相応の消防隊・救急隊を行事進行にあわせて配置していった。後方支援を行う人員配置、車両配置についても特別な体制をとった。

イ 保健福祉局

大臣会合前には、北九州市医師会に協力依頼を行った。市内の災害対応は、従来から「北九州市医師会医療救護計画」に基づいて整備されてきたからである。特に事態発生時の消防と医療機関の連携方法については相互に確認をし、会合1ヶ月前には北九州市医師会主催で情報収集・行動指示のインテリジェンス訓練を実施した。市立八幡病院DMAT隊を消防訓練に参加させた。

感染症テロ対策として、市内で異常な感染症が流行する気配がないかをサーベイした。具体的には、市内夜間急患センターサーベイランスと小学校欠席状況サーベイランスを4月4日から大臣会合終了後の5月6日まで実

施した。感染症動向把握調査（いわゆる感染症サーベイランス）は、1週間単位でまとめられたものが翌週の金曜日に報告されるので、異常の探知には不向きであり、参考としての使用に留めた。

夜間急患センターサーベイランスは、市内に2ヶ所ある夜間急患センターを受診した者のうち、外科系の患者数を除いた数を翌朝に集計した。小学校欠席状況サーベイランスは、教育委員会と連携し、市内134小学校の欠席者数を調査した。それぞれの学校欠席者数を午前までに教育委員会に報告してもらい、そのデータを、危機管理参与である郡山の元に送った。郡山において小学校在籍者数から欠席率に変換し、夜間急患センターサーベイランスとあわせて市内の体調不調者を感染症によるものと仮定して、感染流行状況を独自に解析し、それをデータと共にコメントとして1時間以内に教育委員会に戻し、当日午後には教育委員会を通じて全小学校に還元した。コメントに際しては、欠席率5%以上を異常と定義し、その増減に着目すると共に異常値を示す地域の連続性から、単一小学校内流行なのか、地域流行なのかに留意した。一部をまとめたものを図2に示す。

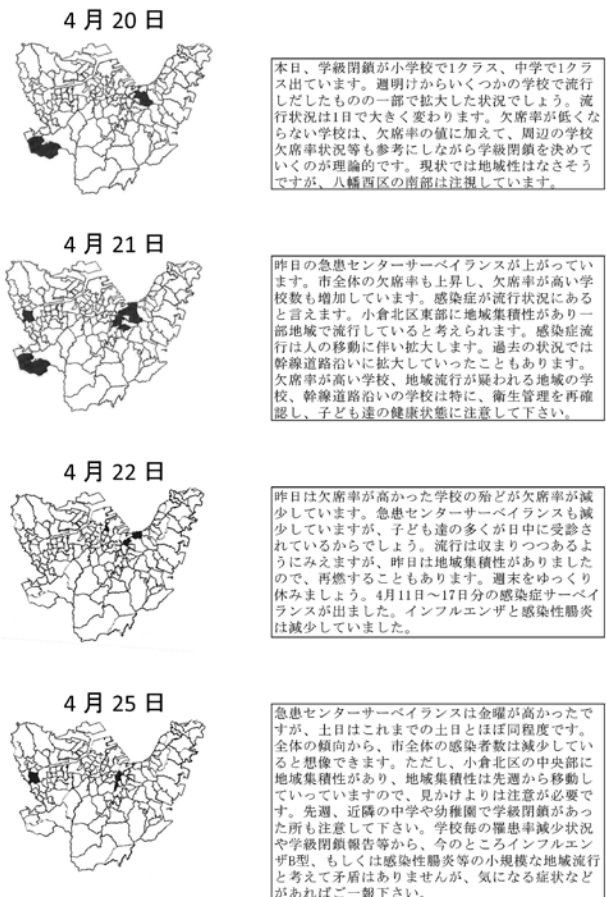


図2 小学校欠席状況サーベイランス例

地方自治体の危機管理—市民を護るために—

会合機関中は、会議場に救急隊と共に医療スタッフを配置し、DMATも派遣した。市立八幡病院に北九州市医師会医療救護計画に基づいた「災害医療・作戦指令センター (DMOC) を立ち上げ、市内の災害対応医療機関 (災害拠点病院、災害支援病院) は待機状態に入った。DMOCには会議進行状況が逐次伝達された。

市立八幡病院では化学テロに備えて除染テントを立ち上げた。

(2) その他の部局の対応

表1に主な対応の概略を示す。

III. 考察

幸いにも、大臣会合期間中に異常事態は発生しなかった。

危機管理に際しては、①全体を運営していくための計画策定、②統一概念の構築と普及、③役割分担と連携、

表1 G7北九州エネルギー大臣会合 市対応概要

| 所管 | 担当課 | 項目 | 内容 | 時期・計画 |
|--------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| 危機管理室 | 危機管理課 | 危機管理総括 | 危機管理推進部会運営、危機管理対応総括 | 1.7～5.2 |
| 広報室 | 広報課 | 市HP脆弱性試験 | 県警による試験を実施。改善点(1件)については会合までに対応 | 4.8 |
| 総務局 | 庁舎管理課 | 本庁舎警備強化 | 警備員の増強(庁舎内不審者、不審物発見) | 5.1～5.2 |
| | 情報政策課 | 窓口担当職員選定 | サイバー攻撃感知の場合の連絡員を配置し関係先に周知 | 4月～5月 |
| | | 県警との連絡体制確認 | サイバー攻撃被害の場合の県警との連絡体制 | 2月～ |
| 市民文化スポーツ局 | 外部公開サーバ対応 | 所管課の業務委託先等緊急連絡体制の確立を注意喚起 | 4月～ | |
| | 文化企画課 | 施設安全確認 | 北九州芸術劇館内・周辺点検 | 4.30～5.2 |
| | スポーツ振興課 | 所管施設安全確認 | 会合期間中に大会等実施される施設の見回り | |
| | | 所管施設安全確認 | 警備担当警察官宿泊予定施設の施設見回り | |
| 文学館事務局 | 所管施設安全確認 | 文学館館内・周辺施設の見回り | | |
| 漫画ミュージアム | 所管施設安全確認 | 漫画ミュージアム館内・周辺施設の見回り | | |
| 保健福祉局 | 地域医療課 | 要人・随行者への救急医療体制 | 小倉記念病院、健和会大手町病院、戸畑共立病院 | 5.1～5.2 |
| | | 市民の救急医療体制 | 医療救護計画に基づき、災害救急医療本部を設置し対応 | |
| | | NBCテロ被害対応 | 市立八幡病院で対応 | |
| | 保健衛生課 | 急患センターサーベイランス | 急患センターの患者数・感染症の動向調査 | 4月中 |
| | | 感染症サーベイランス | 感染症発生動向調査、インフル等による学級閉鎖等確認 | 通年 |
| 食事提供施設への監視指導 | 防護服、マスク、手袋等備蓄 | エネ大臣会合で食事を提供する施設を監視指導 | 4.19 (RRH) 4.21 (西日本工業倶楽部) | |
| 環境局 | 環境学習課 | 環境ミュージアム安全確認 | 施設内安全確認 | 4月上旬から5.2 |
| | 業務課 | 道路・歩道清掃 | 会場周辺の道路清掃 | 4.25～28 |
| | | 市民トイレ清掃 | 会場周辺の市民トイレ臨時清掃 | 4.24～30 |
| 産業経済局 | エネ大臣会合推進室 | 主催者等との連絡調整 | 主催者の資源エネルギー、県警等との総合調整 | 通期 |
| | 渡船事業所 | 安全確認 | 門司海上保安部職員の立入による安全確認(毎便) | 4.30～5.3 |
| 建設局 | 道路維持課 | 道路点検 | 移動ルート、会場周辺道路点検 | 3月～4月 |
| | みどり公園整備課 | 街路樹安全・景観整備 | 移動ルートの会場周辺街路樹安全点検と景観整備 | |
| 建築都市局 | 都市交通政策課 | 北九州都市高速道路保全 | 道路清掃、区画線更新前倒し実施 | 4月 |
| | | 都市高速道路交通管理強化 | 巡回強化、交通管理隊の増員(県警と協力) | 5.1～5.2 |
| | 都市高速道路事故処理強化 | 消防、レスキュー、事故車処理等連携強化(県警と協力) | | |
| 空き家対策推進室 | 警察への情報提供 | テロ活動等の未然防止のため、空き家の位置情報を警察に提供 | 2月～ | |
| 建築課 | 北九州スタジアム安全点検 | 北九州スタジアム敷地内の安全点検 | 会合前 | |
| 港湾空港局 | 港管課 | 入港情報提供 | 海上保安庁への情報提供 | 4月～5.2 |
| 門司区 | 総務企画課 | 区役所庁舎安全確認 | 区役所庁舎、敷地内安全確認 | 通年 |
| 小倉北区 | 総務企画課 | 区役所庁舎安全確認 | 区役所庁舎警備体制強化 | 5.1～5.2 |
| | | 市民・職員への注意喚起 | 庁内放送での不審物への注意喚起 | 会合1週間前～ |
| | まちづくり整備課 | 放置自転車撤去 | 小倉駅周辺の放置自転車撤去(放置禁止区域) | 小倉城口4.7 新幹線口4.21 |
| 消防局 | 警防課 | 道路補修 | 会場周辺道路ほか | 4月下旬まで |
| | | 小倉城・庭園樹木剪定等 | 小倉城・庭園の樹木剪定、除草、清掃、舗装補修等 | |
| | | 小倉駅新幹線口等街路樹剪定 | 国道199号及び小倉駅新幹線口の街路樹の剪定 | |
| | | 消防演習 | リーガロイヤルホテル小倉における消防演習 | 3.3 |
| | | テロ対応訓練 | JR小倉駅におけるテロ対応訓練 | 4.1 |
| | NBC災害対応訓練 | NBC災害を想定した訓練 | 4.26 | |
| 消防特別警戒体制 | 消防特別警戒体制 | 4.30～5.3 | | |
| 特設隊の設置 | 特設救急隊・特別高度化学救助隊の配置、消防隊増隊出動 | 4.30～5.3 | | |
| 指導課 | 予防対策 | 関連施設への特別査察 | 4月 | |
| 上下水道局 | 浄水課 | 施設安全確認 | 水道施設点検、バックアップ配水地の確保 | 会合2週間前 |
| 交通局 | 管理課・浄水課 | 施設監視体制強化 | 会場に給水する配水池、浄水場等に警備員・職員を配備し監視 | 5.1～5.2 |
| | 運輸課 | バスジャック対応訓練 | 実技訓練 | 4.20 |
| 病院局 | 総務課 | 救急搬送時の受け入れ | 要請に応じ、会合出席者、随行者の救急搬送受け入れ | 5.1～5.2 |
| 教育委員会 | 各病院管理 | 欠席者サーベイランス | 市立小中学校の児童生徒欠席状況を保健福祉局に報告 | 新学期～5.6 |

の3つを主眼に置くことでスムーズに実施できたと考えている。

ただし、危機管理がスムーズに実施できた最大の要因は、本市の危機管理への取り組み、並びに北九州市医師会をはじめとする各種団体の危機管理意識の高さがあることは間違いない。

本市では「地方自治体における危機管理の対応範囲が、自然災害や大規模な事故等に加え、社会的・人為的な事象へと広がってきており、より幅広い対応が求められる」ことを見越して、平成17年から危機管理対応体制構築を継続的に推進してきた。私は平成17年に危機管理参与として採用され、市役所での仕事を週に1度行うこととなった。平成18年には、市として危機管理基本指針[3]を策定し、危機管理に関して統一的な対応方針を示し、想定可能な危機を洗い出し、所管法令の「法令主旨」に基づいて主対応部署を定め、約30のマニュアルを策定すると共に、それまでに作成されていたマニュアルも随時改正を行ってきた。これら基本方針、約30のマニュアル作成には、私自身が担当部局と根拠法令解釈を含めて、直接対面関与した。また、専門的な知識や経験を有する市役所以外の専門家等と、日常的に連携を図り、危機管理について助言・指導等を受けられる体制を構築してきたのである。訓練についても、情報の流れ、意思決定に着目した独自の方法を開発し、実践と改善を実施してきた[4]。

小学校欠席者数サーベイランスによる感染症地域流行状況把握についても、厚生労働科学研究において過去2回実施し、その動向が感染症サーベイランスと極めて高く相関すること、地域流行状況を把握できることを見いだしてきた実績に基づいたものである[5]。

北九州市医師会はわが国で災害拠点病院の実際運用やDMATが作られる以前の平成9年には、災害医療に特化した地域対応として「北九州市医師会医療救護計画」を策定した。計画はこれまでに5回の改定を重ねている。現在の本計画は、北九州市地域防災計画や国民保護計画をはじめとする行政計画の一部と位置づけられている。また、2014年に近隣高速道路上で起きた20数台の多重交

通事故事例を受けて実施された最新の改定では、小さな事故から大きな災害まで対応できるインテリジェンス機能強化を目的に、DMOCを開発・設置した[6]。なお、このような災害医療対応計画を作成する具体的な方法を、参考事例として日本医師会から示している[7]。他の民間企業も、NBC災害アドバイザーや物資支援制度などに危機発生時対応に積極的に参加をしてくれている。

これらの要因があったとしても、行政として「特別な行事」に対応し、それを継続的な危機管理体制構築の一端とするためには、相応の工夫が必要となる。それは「手続き」が正統的に行われ、「実際に行う内容」が部局全体に承認されるように配分することである。危機管理室とは本来そのような機能を備えたものとして設置されるべきである。ただし、最終的に宙に浮く問題については、責任を持って引き受ける覚悟を持ってこそである。

文献

- [1] Advanced Life Support Group. MIMMS 大事故災害への医療対応 現場活動と医療支援—イギリス発、世界標準。小栗頭二，翻訳。大阪：永井書店：2005。
- [2] 愛・地球博公式ウェブサイト。www.expo2005.or.jp/jp/ (accessed 2016-09-02)
- [3] 北九州市ホームページ。www.city.kitakyushu.lg.jp/ (accessed 2016-09-02)
- [4] 吉井博明，黒田洋司，近藤聡，その他。図上演習入門。東京：内外出版：2011。
- [5] 郡山一明，片岡裕介，竹中ゆかり，浅見泰司，高橋邦彦，丹後俊郎。健康危機管理と小学校欠席者状況サーベイランス。保健医療科学。2008;57(2):130-136。
- [6] 北九州市立八幡病院。北九州市医師会医療救護計画。http://www.yahatahp.jp/_src/755/88e38et89ef88e397c38b7e8cec8cv89e62016.3_ver10.pdf (accessed 2016-09-02)
- [7] 日本医師会。〇〇医師会災害医療計画。dl.med.or.jp/dl-med/teireikaiken/20140409_b4_2.pdf (accessed 2016-09-02)