

歴史に学ぶ自治体の危機対応

兼 村 高 文

はじめに

地方自治体は、危機発生時には国とともに即座に状況把握と緊急対応を行い、その後の復旧・復興を主導して進めなければならない。今回の新型コロナウイルス感染症（Covid-19）による危機は、歴史的にも人類を襲っている大きな危機である。また地球温暖化で年々激しさを増す自然災害も大きな危機として人類に迫っている。これらの大変な危機は、われわれ人類が引き起こしてきた危機——地球温暖化で巨大化する自然災害の危機、自然界から取り込んだウイルスによる感染症の危機——でもある。

危機（crisis）とは、大変なことになるかも知れないあやうい時や場合、危険な状態である（広辞苑）。こうした危機が現実のものとなって迫っている。そうしたとき、市民の安全・安心を確保するのは自治体であり、その責務は大きい。今回のコロナ禍への危機対応は2022年1月においてはまだその途上であるが、自然災害とともに感染症の対応を過去の事例も振り返りながら、自治体はどう対応してきた（すべき）か、まとめてみた。

1. 地球温暖化による危機と自治体

（1）地球温暖化への取組み

近年、地球温暖化が主因として考えられている巨大化する自然災害は、過去に例がない規模の災害が各国で発生している。地球は温暖化していないという論者もいるが⁽¹⁾、1988年に国連の下に学術的な専門機関として設置された気候変動に関する政

(1) 例えば、渡辺正『地球温暖化——狂騒曲 社会を壊す空騒ぎ』（丸善出版、2018）は温暖化を否定し、深井有『地球はもう温暖化していない』（平凡社新書、2015）は地球は太陽の活動から冷却化すると論じている。

府間パネル（IPCC）は、産業革命以降の世界の平均気温は $+1.5^{\circ}\text{C}\sim+2.0^{\circ}\text{C}$ 上昇し、その主因は二酸化炭素による温室効果ガスであるとの報告書を公表した。世界の最先端の科学者がまとめたのであるからそうであろう。気象庁の説明でも、現在の地球は過去1,400年で最も暖かくなっており、地球温暖化は異常高温（熱波）や大雨・干ばつの増加などの気候の変化を引き起こして生物活動の変化、水資源や農作物への影響など自然生態系や人間社会に現れているとしている。地球は温暖化していると信じてよいのであろう。

こうした地球温暖化の問題に対して、国連は1994年に地球温暖化を防ぐための条約を発効し、気候変動枠組条約締約国会議（COP）を毎年開催して温暖化阻止に向けて取組んでいる。1997年に京都で開催されたCOP3では、温室効果ガスの削減目標を初めて定めた「京都議定書」が採択された。また京都議定書を引継いだCOP21では「パリ協定」が約200カ国の合意で2015年に採択され、2020年以降の地球温暖化対策の国際的な枠組みについて、世界の平均気温上昇を産業革命前と比較して 1.5°C に抑えることを目標として定め、今世紀後半に世界全体の温室効果ガス排出量を実質的にゼロにする脱炭素社会を目指すこととされ、途上国に必要な資金・技術などの支援を強化することなども盛り込まれた。以降、今日まで、COPは締約国の持ち回りで毎年首脳が集まって開催されており、2021年のCOP26は英国グラスゴーで開催され、気候変動への取組みのさらなる強化や途上国への資金援助などが決められた。

地球温暖化対策は国連を中心に協調して進められているが、先進国と途上国の対立や先進国でも政治的な思惑などで足並みは必ずしも揃っていない。わが国でも2009年9月に当時の鳩山首相が国連で2020年までに1990年比で二酸化炭素の排出を25%削減するとした画期的な目標を表明したが、産業界の反発などもありその後の安倍政権で見直された。政府の地球温暖化に関する取組みは、京都議定書を受けて地球温暖化対策推進法が1998年に成立し、温室効果ガスの排出量を削減するため国・自治体・事業者（企業）・国民の責任と取組みが定められた。その後、京都議定書の実施を総合的に推進するため内閣に地球温暖化対策推進本部が2005年に設置されている。

現在、わが国では2021年6月に「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」を閣議決定し、2050年に約290兆円の経済効果、約1,800万人の雇用効果を見込んで取組んでいる。しかし政府が進める‘成長と脱炭素の両立’の内容は楽観的であり、コストもより明確にする必要性が指摘されている（日経新聞2021.10.13、14）。2021年10月にスタートした岸田政権は「新しい資本主義」を掲げ、‘成長と分配の好

循環’を最大規模の予算で進めようとしているが脱炭素の中身は薄い。またSDGsに関連した予算の配分も少ない。コロナ危機への対策を優先するのはよいが同時に、その先を見据えたグリーン成長戦略への予算も目立たせてもよいのではないか。

(2) 災害危機への取組みと自治体

わが国は地理上から自然災害が多い国である。過去を振り返っても地震から風水害まで多くの災害に見舞われ、その都度多くの犠牲者を出している。これに温暖化による更なる大規模な自然災害が発生しているのであるから、災害危機対応は喫緊の最優先課題である。防災・減災はインフラ等の公共施設の整備が欠かせないが、それらの多くは1970～80年代に整備してきたため、耐用年数が迫り2030年代にその半分以上が更新時期を迎える状況にある。

そうした中で2012年12月に中央道笹子トンネル天井板崩落による悲惨な事故が起こり、老朽化対策が急務となった。また2011年3月に東日本大震災が発生したことで、大規模災害への備えが現実のものとして迫られた。政府は早々に、首都直下や南海トラフなどの大規模地震、津波・台風など局地的豪雨などのほか老朽化したインフラ事故などに備えるために国の支援体制などを盛り込んだ国土強靱化基本法を2013年に制定した。また翌年には「国土強靱化基本計画」を閣議決定して、都道府県・市町村に「国土強靱化地域計画」の策定を求めてインフラ等の整備を進めてきた。ここでは計画に‘強靱化’の用語を使い、大規模自然災害に対しレジリエンスのある（強くしなやかな）社会の構築を目指した。

インフラ等を管轄する国土交通省も2013年に「インフラ長寿命基本計画」を公表した。ここではインフラ等の戦略的な維持管理・更新等を進めて将来の目指すべき姿を示し、その達成に向けたロードマップを明らかにした。各自治体は「公共施設管理計画」を作成し、公共構築物、道路、河川等の個別施設ごとに個別施設計画を作り計画的な維持管理が求められた。最近では2020年に「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」が閣議決定され、5年で総額15兆円（うち国交省9.4兆円）の事業規模で集中的に整備するとして措置されている。

また総務省は2014年に自治体に「公共施設等総合管理計画」の策定を要請し、計画に基づく公共施設の複合化、集約化、長寿命化等の推進を進めてきた。ほとんどの自治体で同計画が作成され、公共施設マネジメントの考えに基づいて国の政策と整合性をとりつつ計画的な取組みで財政負担の平準化、軽減が進められている。公共施設マ

ネジメントでは、公共施設等の管理については長期的視点で老朽化対策の推進、適切な維持管理・修繕の実施、トータルコストの縮減・平準化を進め、また関連するまちづくりはPFI／PPPを活用し、将来を見据えて議会、住民と情報及び現状認識の共有（市民参加）を図ることとされている。

各関係省庁でインフラ等の公共施設の整備計画が公表され、集中的に国土強靱化が進められている。しかし実際には、公共施設整備の計画は作成しても計画通りには整備が進んでいないのが実状である。そして今後は感染症による影響が懸念される。

（3） 国の支援と自治体の限界

インフラ等の整備は人命にも関わり喫緊の事業であることはだれも認識しているが、地方財政には使える財源が年々細っている現状がある。インフラ等の工事費は普通建設事業費で支出される。平成年代の始めは地方財政全体で普通建設事業費は30兆円を超えていたが、平成10年頃より減少し、20年代に入ると12兆円前後まで減少した。他方、社会保障関係の扶助費は平成の始めに4兆円ほどであったものが平成20年代には14兆円台に膨れ、普通建設事業費を上回るようになった。その後も両経費は一方が下降し、他方が上昇し続け、いわゆる土建国家から福祉国家となったわけである。

社会保障関係の扶助費の内訳を2019年度決算で見ると、扶助費の決算額は14.9兆円で前年度比4.5%増、19年連続で増加し、歳出総額の15.0%を占めている。扶助費の目的別の内訳では、児童福祉費が6.6兆円（44.0%）で最も大きな割合を占め、次に生活保護費が3.6兆円（同24.3%）、社会福祉費が3.6兆円（同23.9%）などである。最近では児童福祉費が少子化対策で大きく伸びているが、コロナ禍で生活保護費の伸びも今後予想される。

これに対して普通建設事業費を含む投資的経費の2019年度決算をみると、投資的経費の決算額は16.4兆円で前年度比3.9%増、歳出総額の16.5%を占めている。投資的経費の内訳は、普通建設事業費は15.4兆円（投資的経費に占める割合93.9%）、災害復旧事業費は1.0兆円（同6.1%）、失業対策事業費は0.2億円（同0.0%）である。普通建設事業費は2012年度に12兆円台まで減少しその後15兆円台まで増加してきたが、扶助費の最近の伸びを見るといずれ逆転することになるだろう。

地方財政は恒常的に財源不足が生じている。財源不足は毎年度、国の財政措置（地方交付税の増額等と地方債の増発）で補われている。2021年度の財源不足は10兆円を超え、地方財政計画総額89兆円の11%にも達している。また富裕団体とされる地方交

付税の不交付団体の数は2019年度で東京都下や愛知県内など限られた76団体であり、全市町村のうちわずか4%である。自主的な財源をもたない自治体では、投資的経費を確保することは難しくインフラ等の整備は進まない。コロナ禍でさらに厳しい財政運営が強られる中、巨大化する自然災害にどう市民の安全・安心を確保するのか、難しい財政運営が強いられている。

2. 感染症による危機と自治体

(1) 感染症によるパンデミックの危機：スペイン風邪とコロナ禍

人類とウイルスとの関係は、約1万年前に人類が定住する頃から始まったとの説がある（山本2011）。このことからすると、感染症の危機は人為的な行為に起因していると考えられ人災である。2019年末に中国の武漢から広まったとされる新型コロナウイルス感染症（Covid-19）も真偽は定かではないが、コウモリを捕食して発症したとされる。武漢で発症した当初、公表されなかったためCovid-19は瞬く間に世界に広まった。世界保健機構（WHO）は2020年3月11日にパンデミック（世界的大流行）を宣言した。Covid-19の最初の発症から2年が経過した2022年初において、ウイルスは変異を繰り返しながら猛威を振るい続け、世界で感染者は約4億人、死者は570万人に上っている。ウイルスによる感染症の危機はこれまでも何度も経験してきたが、Covid-19は人口膨張の中で高速で大量の人が移動する状況で発症したため短時間で多くの人が罹り、歴史的にも大規模のパンデミックとなった。過去のパンデミックで参考にできるのは約100年前のスペイン風邪（インフルエンザ）であろう。当時の状況は内務省衛生局が編集した『流行性感冒』に詳しいので参考にしながらまとめてみた⁽²⁾。

スペイン風邪は約100年前に世界で猛威を振るい、わが国でも多くの犠牲者を出した。スペイン風邪がもたらされた感染経路は、横須賀などに入港した軍艦の乗組員が海外から持ち込んだものと分析されている。感染は都市部で人流が密であったので急速に広まり、徐々に地方へと拡散していった。今回と同じことが起こっていた。感染

(2) 原本は内務省衛生局編『流行性感冒』（1922年）。翻訳本として『流行性感冒 — 「スペイン風邪」大流行の記録』（東洋文庫778、平凡社2008年）がある。なお原本は次から入手できる：<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/985202>

者数の推移をみると、1918年8月から1年後の1919年8月までが第1波で感染者は2,117万人、死者は26万人が記録された。感染者は実に人口の38%、3人に1人が感染したことになる。死者も今回から比べて比較にならないほどの犠牲者がでていた。その後1919年10月から1920年7月まで第2波は感染者は大幅に減少しているが、死者は依然として多い。さらに1920年8月から1921年7月までの1年を第3波として記録したが、感染者、死者ともに少なく、この後に終息したとまとめられている。

発症から終息まで約3年に及んだスペイン風邪は、合計で感染者は2,380万人（人口比42%）、死者は39万人（同0.7%）であった。今回のCovid-19は発生から2022年1月21日時点の約2年間で感染者は202万人（人口比1.6%）、死者1.8万人（同0.0%）であり、スペイン風邪と比較してこれまでは感染者、死者とも極めて少ない。Covid-19はまだ終息したわけではなく、感染力の強いオミクロン株の広がり次第では感染者、犠牲者が増えることも予想され、危機はまだ現時点では去っていない。（図表1参照）

こうした感染者の把握については、今日では検査やワクチン接種などは保健所と自治体をとおして行われ、感染者数も日々正確に集計されている。スペイン風邪当時は感染者の集計は当時の記録によると、各地の警察署が地域の駐在所からの報告をまとめていたとある。警察署が集計に当たったのは、『流行性感冒』をまとめたのが内務省であり、警察署は内務省の管轄であったからとされる。警察署は地域の駐在所からの報告をまとめて収集したものを電信で日々内務省に報告していた。したがって感染状況については信頼できるデータであったと推測され、また感染者の広がりについては、府県を中心に自治体も感染状況を把握してデータを集めていたため都市部から地

図表1 日本におけるスペイン風邪と新型コロナウイルスの感染状況

	感染者（人）	人口比（%）	死者（人）	人口比（%）
スペイン風邪				
第1波（1918.8－1919.8）	21,168,398	37.8	257,363	0.5
第2波（1919.10－1920.7）	2,412,097	4.3	127,666	0.2
第3波（1920.8－1921.7）	224,178	0.4	3,698	0.0
累 計	23,804,673	42.5	388,727	0.7
新型コロナウイルス				
累計（2020.1－2021.1）	2,021,758	1.6	18,467	0.0

注：1920年の人口は55,963千人。2021年は127,000千人。

出所：スペイン風邪のデータは内務省衛生局『流行性感冒』104頁より。Covid-19は2022年1月21日の数値。

方への感染の広がりも記録されていた。ただし、当時は第1次世界大戦に参戦するなど軍事関係は機密とされ情報はえられていなかった。

1世紀前のパンデミックと今日社会は確かに環境衛生等大きく改善しワクチンの開発も進んで犠牲者も抑えられているが、スペイン風邪当時の状況を振り返ると、わが国でもすでにワクチンの研究が進められ患者に投与されていた。もちろん当時のワクチンの有効性は治験結果からは確認できなかったのであるが、マスクの有効な構造と装着方法が紹介され、予防宣伝のポスター「汽車電車人の中ではマスクせよ／外出の後うがい忘るな」が配布され、流行予防の標語として「1, 近寄るな、2, 鼻口を覆へ、3, 予防注射を、4, うがいせよ」が貼られ、今日と同じ密を避けてマスクを着用しうがいを推奨していた（図表2）。時代が変わっても感染症対策の基本は変わっていないことが窺える。

図表2 政府のスペイン風邪に関する予防ポスター



出所：内閣府衛生局『流行性感冒』150ページ、131ページ。

(2) エンデミックの模索と自治体の役割

さて、Covid-19のパンデミックがほぼ2年を経過した時点（2022年1月）で、各国ではなおオミクロン株による感染者数が過去最大を記録しているものの重症化率が低いことなどから、コロナとの共存——ウイズコロナ——のエンデミック（一定地域で普段から継続的に発生する状態）の模索を始めている。欧米などでウイルスがオミクロン株に変わって感染者数が過去最大となっても重症者数が以前ほどではないなどの状況を見極めながら、ロックダウンなど大規模な規制は以前ほど行っていない。英国のジョンソン首相は2022年1月に1日の感染者が20万人を超えて過去最大を記録したものの、重症化比率が低いことなどから行動制限などの規制は行わないことを公表した。経済をこれ以上停滞させずに回復軌道に乗せてコロナ後の政策を進める上では、医療の逼迫状況をみながらエンデミックをすでに想定している。

今後のエンデミックの見通しを日経ビジネス（2021.11.9）を参考にまとめてみた。オミクロン株が広まる前の記事であったので、多くは1年以内の終息を予測していた。WHOの専門家は2022年末までにウイルスを制御し重症者と死者を大幅に減らせるとし、この根拠を世界人口のワクチン接種率が7割になることをあげていた。人々に自然免疫ができてワクチン接種が進めば感染が収まることは、スペイン風邪でも当時の専門家が述べていた。そのためゼロコロナを厳格なロックダウンで実施した中国などでは、自然免疫が得られていないためウイルスが広がれば感染者は再び増加すると指摘していた。

多くの専門家は昨年末時点で、デルタ株が最後の大規模な感染局面とみていた。米国の食品医薬品局（FDA）の関係者もパンデミックからエンデミックの局面に移ろうとしていると述べていた。一方でCovid-19は消滅することはなく、インフルエンザのように季節性の呼吸器疾患を発症させるウイルスとして生き残るが再びパンデミックを引き起こすことはないとの見解もみられた。またウイルスは変異を繰り返しワクチン開発は続ける必要があるとの警告もあった。

スペイン風邪の経験から見通すなら、Covid-19も3年目の今年中には終息に向かってもらいたい。その際には自治体のコロナ禍後の対応も検討しておかなければならない。危機モードで感染症対策に当たってきた自治体だが、非日常がコロナ後でもしばらくは日常化することが予想される。感染症恐怖は容易には払拭できない。季節性インフルエンザが今後に猛威を振るう懸念もある。とくに高齢者や乳幼児には感染症に絶えず配慮したサービスが求められる。当面はエッセンシャルワーカー（生活に必要

不可欠の労働者)の確保も継続する必要がある。危機が日常と隣り合わせにあることを意識した対応をせざるをえない。

3. 政府の危機対応・国と自治体の検証

(1) コロナ危機への国の予算措置・基金の問題

今回のCovid-19の国と自治体の対応を検証するにはまだ尚早であろうが、これまでの状況を整理しながら、とくに財政支出はわが国に限らず世界的にも過去最大規模で実施されたので予算措置とともに不明瞭な基金の問題をまとめてみたい。

記録的なパンデミックの危機に対して各国政府も記録的な財政支出で対応してきた。IMFは2021年10月時点で、日米欧アジア主要国の金融支援を含めた財政支出は合計で約19.6兆ドル(約2,235兆円)と推計していた。これは世界のGDP(約85兆ドル)の2.4%に相当し、リーマン危機の1.6%を大幅に上回った。これにより世界の政府債務残高も膨れ、世界の政府債務残高の対GDP比は97.8%となり、2019年の83.6%と比較して14.2%も膨れた。わが国も2021年度末で政府債務残高の対GDP比は220%(国+地方)に達し財政悪化が一層進んだ。緊急事態への対応はやむを得ないとしても、危機回復後の健全化の取組みが次の問題となる。

わが国の2019年度からの予算(一般会計当初予算+補正予算)をみよう(図表3)。一般会計当初予算は社会保障関係費の伸びもあり、過去10年連続で最大規模を計上している。2020年度予算は、重なる緊急事態宣言もありコロナ対策と経済対策を盛り込んだ3次の補正予算を含めて175.7兆円の過去最大規模となった。同時に赤字国債86.0兆円を含む国債が108.6兆円も発行された。2021年度予算もコロナ対策の補正予算を含めて142.6兆円が計上された。2022年度は今後の感染状況によっては財政出動もあり得るのであろうが、岸田政権は2021年11月に‘コロナ克服’と‘新しい資本主義’を掲げて財政支出55.7兆円(事業規模78.9兆円)の最大規模の経済対策を閣議決定し、2021年度補正予算と2022年度予算の16か月予算に盛り込んだ。内容はコロナ対策関連の事業費31.3兆円、‘新しい資本主義’に19.8兆円、インフラ等の整備に4.6兆円であり、補正予算36.0兆円のうち経済対策の分が31.6兆円含まれている。しかし最大規模の経済対策として‘新しい資本主義’を掲げているものの、新自由主義ではない成長戦略と格差是正への分配政策は具体性に欠け新規性がないなど評判は概して

図表3 一般会計予算の推移

	2019 (令元) 年度	2020 (令2) 年度	2021 (令3) 年度	2022 (令4) 年度
当初予算	101.5兆円	102.7兆円	106.6兆円 うちコロナ対策予備費5兆円	107.6兆円 うちコロナ対策予備費5兆円
補正予算1次	3.2兆円	25.7兆円 うちコロナ対策25.5兆円. うち予備費1.5兆円	36.0兆円 うちコロナ対策予備費18.6兆円. 既定費減額1.6兆円	
補正予算2次		31.9兆円 うちコロナ対策31.8兆円. うち予備費10兆円		
補正予算3次		15.4兆円 うちコロナ対策4.4兆円. 予備費減額1.9兆円		
予算合計	104.7兆円	175.7兆円 うちコロナ対策計61.7兆円	142.6兆円 うちコロナ対策計23.6兆円	

注：2022年1月時点。

出所：財務省HPより作成。

図表4 岸田政権の経済対策（兆円）

	財政支出	事業規模
新型コロナウイルス感染症の拡大防止	22.1	35.1
「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え	9.2	10.7
未来社会を切りひらく「新しい資本主義」の起動	19.8	28.2
防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	4.6	5.0
合 計	55.7	78.9

良くない（東京新聞、2021.11.15朝刊など）。

政府はコロナ禍で歴史的な規模の財政支出で対応してきた。非常事態宣言が4度も出されたので予算規模については支出の必要性は否定しないが、予算の内訳をみると問題も指摘されている。問題は予備費と基金である。予備費は憲法87条で「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基づいて予備費を設け、内閣の責任で支出することができる」と定められ、議決されると支出は内閣で決められる。そのため機動的に支出できる半面、議会の監視が届かず内閣の裁量で決定でき不明瞭となる問題

もある。予備費は2020年度補正予算で10兆円を超えた規模が国会で問題となったが、緊急時で柔軟に支出する必要性が説明され議決された。予備費は2021年度の当初予算と補正予算で20兆円を超え、2022年度にも当初予算で5兆円が計上されている。緊急時を理由に議会の監視の届かない予算が膨れてきたことは、無駄の温床にもなりかねず使途の明確なチェックを求めていく必要がある。

つぎに基金の問題がある。基金は予算が単年度であるため複数年度に資金を確保して事業が継続できるメリットがある半面、計画的な支出と事業成果の責任と監視が難しいという問題がある。コロナ対策も含めて2020年度から21年度にかけて基金に12.8兆円の予算が支出されている。政府は指摘を受けて、2022年度から基金の透明性を高め効果を検証するために四半期ごとに支出状況や残高などを公表し、成果が乏しければ予算を削減するとしている。ただし、検証対象は単年度換算の事業費が10億円以上の基金と期限がない基金のうち10億円以上の残高があるものに限られ、多くの基金はそのまま維持されることになり、基金の問題は残されたままである。

またもう1つ指摘しておかなければならないことは、巨額の予算を計上しておいて執行できずに繰越した予算である。会計検査院は2020年度決算に係る770事業の検査結果を公表した。報告書ではコロナ対策で国が2019～20年度に計上した予算65兆円のうち35%にあたる22兆8,560億円が未執行とまとめている。当時は感染状況が落ち着かない中で対策を早めに手当てすることが優先され予算編成が難しい状況であったことは理解できるが、予算確保を優先して後から事業付けた結果でもある。とくに繰越率が高かったのは、ワクチン接種体制の整備や一時支援金など整備が間に合わず年度がずれ込んだことで繰越されている。また地方創生交付金は休業や時短の要請に応じた飲食店に支払う協力金であったが、感染状況から事務処理が追い付かなかったことが理由としてあげられていた。繰越された予算については、いずれにしても十分な検証が求められる。

図表5 繰越率が高かったコロナ関連対策事業

	予算額	繰越額	繰越率
地方創生臨時交付金	7兆8,791億円	5兆2,639億円	66.8%
ワクチン接種体制の整備	7,950億円	7,543億円	94.8%
緊急事態宣言の影響緩和一時支援金	6,978億円	6,868億円	98.4%
医療機関などの感染拡大防止支援	1,070億円	1,017億円	94.9%
G o T o イベント、G o T o 商店街	1,279億円	1,207億円	94.4%

出所：毎日新聞、2021.11.19朝刊より作成。

(2) 自治体の財政出動の検証

国とともに地方財政もコロナ禍で最大限の支出をしながら対応を進めてきた。しかし自治体間の財政力格差が広がったこともあり、財源をとまなう支援には差が出ていることも事実である。国は感染症対策として地方創生交付金等で財源手当てをしてきたが、自治体がより手厚い独自の支援を実施するには財政力により格差もみられ、住民には改めて自治体間での不公平が感じられたところである。

自治体の財政上の危機対応は積立金のうち財政調整基金（財調）が充てられる。財調は年度間の財源の不均衡を調整するための積立金であり、地方自治法241条に基づく基金で財産として位置づけられる。各自治体の財調は条例により設置することができ、その計上は交付税算定と決算剰余金から行われ、支出は緊急時等の場合に限って認められている。

今回のコロナ禍において地方財政で財調がどの程度取崩されたかをみると（**図表6**参照）、2019年度末の財調の残高は7兆5,407億円であった。2020年度末では7兆2,835億円であるので、2,572億円が減額となった。この減額は2020年度の積立額1兆931億円と取崩額1兆3,502億円の差額である。コロナ対応で東京都をはじめ多くの自治体で財調の取崩が行われ、一時は財調の枯渇で地方財政も危機的な状況に陥ることが懸念された。しかし大半の財調が取崩されたわけではない。国からの支援もあり、2020年度は柔軟に財政運営を行ってきたものと推察できる。

地方財政の財調を巡っては、かつて余裕資金として議論されたことがあった。2016年度末の地方財政の財調残高が21.5兆円に上り、バブル期の20.7兆円を超えて過去最高を記録したことが2017年5月の経済財政諮問会議で問題視された。すなわち、財調を地方財政のゆとりと見做して地方交付税の削減が議論された。財務省はこうした財調をめぐる議論について地方財政計画の財源保障について言及した。国は毎年度赤字国債の発行や特別会計から捻出する財源によって地方交付税を措置している一方で、

図表6 地方財政の積立金の推移

	2019年度末	2020年度末	増減
地方債現在高	143兆4,429億円	144兆5,697億円	1兆1,268億円
積立金現在高	22兆9,358億円	22兆5,981億円	▲3,377億円
うち財政調整基金	7兆5,407億円	7兆2,835億円	▲2,572億円

注：財政調整基金増減額－2,572＝積立額10,931－取崩額13,502

出所：総務省資料。

地方は地方財政計画の歳出に計上されていない経費を基金として積立てている現状をみれば、国・地方間の財政資金の効率的配分に向けてその要因を分析し検証する必要があると指摘したのである。これに対して総務省は、地方自治体の積立金の調査を行い、自治体へのアンケート調査から財調の積立水準については、過去の経験から1つの目安として標準財政規模に対する割合は都道府県は5%以下、市町村は5%から10%未満程度とされた。こうした数値は、リーマンショックなど財政危機などを参考とした経験値をもとにしていた。危機対応としての財調は一定の規模の積立は必要であると自治体から意見が出され、その後は議論されていない。

4. 危機に対応できる強靱（レジリエンス）な自治体の構築へ向けて

（1）レジリエンス・ダイナミズムの考え方

危機への対応は平時から備えるべきことは言を俟たないが、自治体は平時でもぎりぎりの行財政運営を強いられており、危機対応への備えに財政的な資源も人的資源も余裕は殆どない。そのため必要な場合には国の補助事業等を利用して整備するのが現実的である。しかしそれらは多くは全国的な見地からの防災・減災の取組みであり、地域の特性に応じた個別の備えはいくら緊急性があっても実施されることは少ない。

‘予算’がないは行政の常套句であるが、危機を身近に体験した住民にとって危機への対応に自治体が動かないことは許されない。予算がないなら、かつての米沢藩主の上杉鷹山が掲げた、扶助（公助）の前に共助の体制を平時に築いていたことが参考になる。自治体によってはすでに共助の体制を築いているところもあるが、自治体の共助による強靱化（レジリエンス）についてまとめてみた。

最近よく目にするレジリエンス（resilience）は、強靱、回復力、跳ね返りなどを意味する用語である。注目を集めたのは、2001年9月に起きたニューヨークの同時テロや2011年3月の東日本大震災で危機対応のキーワードとして用いられ、その後2013年世界経済フォーラム（ダボス会議）でテーマに「レジリエンス・ダイナミズム」が掲げられて世界的にも使われるようになった。同年のダボス会議でまとめられた報告書には、感染症の危機や地球温暖化の問題にも触れ、喫緊の課題だけでなく長期的な問題も含めて協力して強靱な社会を築くことの必要性が指摘され、その際に危機管理

においてレジリエンス・ダイナミズム（強靱な活力）を強力なリーダーシップによって確保することの重要性などが述べられている⁽³⁾。

ダボス会議が開催された2013年は世界経済がリーマンショックから回復するなかで持続可能な強靱な経済の創出が課題であり、テーマとして‘逆境におけるリーダーシップ’、‘経済のダイナミズムの回復’、‘社会のレジリエンスの強化’の3つが示され、リーダーシップにはレジリエンスとダイナミズムが求められることが報告書の冒頭で述べられている。また注目されたレポートとして今後20年の間に市民社会の役割とその変化を論じた「将来の市民社会の役割」が取り上げられ、公共における市民参加とその重要性に注目しているのは興味深い。世界の自治体で市民参加の取組みが進められていることを意識してのことと思われる。

(2) 自治体のレジリエンス戦略

レジリエンスの実践的な取組みとしては、米国ロックフェラー財団の資金援助で世界中から100都市を選定してレジリエンス向上の取組み「100 Resilience Cities」を2013年から3年間で行われた。1,000以上の都市が応募し、わが国からは京都市と富山市が選ばれた。実際には世界的な総合エンジニアリング会社（ARUP）がまとめた「都市レジリエンス指標」が作成された。ここでは都市のレジリエンスについて、弱者を含めて都市で働く人々がストレスや様々な困難に遭遇しても生存し続け回復力を持つことと定義し、その評価に際しては4つの側面（①健康と福祉、②経済と社会、③インフラと環境、④リーダーシップと戦略）と都市が回復力を実現させるために目指すべき12の目標が設定され、52の指標をもとに評価が行われた。選定された100都市について指標に基づいた評価の実証が試みられた（実証結果の報告書 <https://www.cityresilienceindex.org>）。ここではとくに将来の市民社会の役割に注目し、参加した京都市では、2019年に「京都市レジリエンス戦略」をまとめ京都市のレジリエンスの源泉に「地域力」と「市民力」をあげている。またそこには国連のSDGsの取組みも連携して進めることが盛り込まれている。レジリエンスというキーワードをもとに、様々な危機に際して自治体と市民がともに対応力を平時より備えておくことが重要となる。

(3) 2013年ダボス会議の報告書は『世界経済フォーラム 2013年次総会 ダイナミズム・レジリエンス』としてまとめられている。

レジリエンスの考え方はOECDでもまとめられている。1つはOECDは2016年にプロジェクトの報告書として「レジリエンス都市へのガイドライン」(Guidelines for Resilience 2016)をまとめた。報告書の目的は、都市システムは予見できない自然災害や経済変動、政情不安など未知の脅威に対し脆弱な面があるにもかかわらず経済、社会、環境そして組織面で大きな影響を持つ。そのためこれらのショックに対する都市のレジリエンスを議論し、レジリエンス構築のための政策的取組みを提言したものである。こうしたことがOECDでも議論され、報告書としてまとめられた⁽⁴⁾。

今回のコロナ危機に遭遇して、市民生活で怖いのはウイルスとともに人々の恐怖心から来るパニックによる災厄である。医療従事者への差別や感染者をばい菌扱いした報道があった。ネット社会は容易に情報が得られる半面、フェイクの情報でもすぐに拡散しいたずらに恐怖を煽る。こうしたことからパニックも起こりうる。ウイルスより怖いのは人の弱さに入り込む恐怖という‘病闇’であろう。正しい(何が正しいか判断が難しいが)知識をもたない国民は報道されるままに意思決定し、マスクラシーに巻き込まれてしまう。3年目に入ったコロナ禍の社会から恐怖心を拭い去るのは容易ではない。フラッシュバックもしばらくは起こるであろう。自治体はこうしたときだからこそ、市民とともに、レジリエンス都市を築くことが求められ始めているのだと考える。

おわりに

これまで異常気象であったものが日常の気象になって現実に脅威が迫っている。日常に意識しなかったウイルスが突如現れて非常事態を引き起こした。予測できる脅威と見えない恐怖が出現した。われわれは日常生活を守るために、自治体と共助で強靱な取組みを進めなければならない。とは言っても行動するのは容易ではない。そこには政治の強力なリーダーシップが不可欠であり、危機を体験しているいまだからこそ、市民と自治体が一体となってレジリエンス戦略のような計画的な備えをまとめることができるのではなかろうか。筆者が主宰するNPO法人も公共との協働によるレジリエンスな地域を市民参加で築いていく取組みを進めなければならない。本稿を書きながら痛切に感じたところである。

(かねむら たかふみ NPO法人市民ガバナンスネットワーク理事長)

(4) 詳細な分析は次で見ることができる：<https://www.oecd.org/regional/>

キーワード：危機／自治体／感染症／レジリエンス

【参考文献】

- 石弘之（2017）『感染症の世界史』角川ソフィア文庫。
- 磯田道史（2020）『感染症の日本史』文春新書。
- 金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体』ちくま書房。
- 兼村高文（2022）「人類の危機と政府の感染症対応」2020年地方財政レポート『地域経済と社会保障』自治総研。
- ダイヤモンド、J.（2012）『銃・病原菌・鉄』（上、下）草思社。
- _____（2020）『危機と人類』（上、下）日経ビジネス文庫。
- 藤井聡編著（2013）『経済レジリエンス』（産業経済研究所REITボックス）日本評論社。
- 富士川游（1912）『日本疫病史』国立国会図書館デジタルコレクション。
- マクルーニ、W.（佐々木昭夫訳）（2007）『疫病と世界史』中公文庫。
- 山本太郎（2011）『感染症と文明』岩波新書。
- 内務省衛生局編集（2008）『流行性感冒 — スペイン風邪大流行の記録』（東洋文庫2008）平凡社。