

欧州におけるオールハザード型危機管理体制の最新動向

その他のタイトル	Recent Trends of All-Hazard Crisis Management System in Europe
著者	永田 尚三
雑誌名	社会安全学研究 = Journal of societal safety sciences
巻	12
ページ	3-19
発行年	2022-03-31
URL	http://doi.org/10.32286/00026523

欧州におけるオールハザード型危機管理体制の最新動向

Recent Trends of All-Hazard Crisis Management System in Europe

関西大学 社会安全学部

永田 尚三

Faculty of Societal Safety Sciences,
Kansai University

Shozo NAGATA

Summary

In recent years, the number of crisis cases has become more diverse and the likelihood of their occurrence has increased. Japan has already experienced nuclear and chemical disasters such as the COVID-19 pandemic, the Fukushima Daiichi nuclear power plant accident, and the Aum Sarin incident. The all-hazards approach is becoming the mainstream of special disaster management in other countries. In this study, I would like to summarize the international trend of all-hazard emergency management systems, especially in European countries

Key words

All Hazards, Crisis Management Administration, Civil Protection

1. はじめに

CBRNE災害（化学・生物・放射性物質・核・爆発物による特殊災害）という用語が示すように、近年、危機案件が多様化し、その発生可能性が高まっている。わが国でも、現在COVID-19によって引き起こされたパンデミックへの対応を迫られている、また過去には福島第一原発事故やオウムサリン事件等の、原子力災害や化学災害が既に発生している。更に、度重なる北朝鮮のミサイル発射実験や、東京オリンピックの開催で、核や爆発物による特殊災害への備えも、

現実的な問題として対応体制整備の必要性が年々増している。

OECDは、多様な危機に満遍なく対応可能な体制の構築を各国に訴えている^[1]。

欧州において、このような多様なハザードに対応可能な危機管理体制の構築を目指そうとする動きが顕著になり、オールハザードという用語が使われ始めたのは、2000年代前半からである。2001年9月11日に発生したアメリカ同時多発テロ事件を契機に、欧州でも2004年3月11日のマドリッド列車爆破テロ事件や2005年7月7日のロンドン同時爆破事件が発生するよ

うになった時期からである¹⁾。

現在、オールハザード型危機管理体制に対する研究としては、国民保護を中心にオールハザードの概念整理や分類を行った研究^[2]や、主にアメリカにおけるオールハザード型危機管理体制の動向についてまとめた研究^{[3][4]}等があるが、このような欧州のオールハザード型危機管理体制の動向については、いままでわが国ではあまり整理されて来なかったように思われる。

本研究は、研究途上であるが、現在ヨーロッパ諸国で盛んに整備されてきているオールハザード型危機管理体制の最新動向を欧州諸国を中心に整理したい。

2. オールハザード型危機管理体制の国際的動向とわが国

2.1 オールハザード型危機管理体制とは

社会の高度化に伴い、社会を取り囲む危機も多様化している。数年前までは、特殊災害をNBC災害（核・生物・化学物質による特殊災害、nuclear・biological・chemicalの頭字語を取った造語）と呼称していたが、現在はその対象となる特殊災害を増やし、CBRNE災害（化学・生物・放射性物質・核・爆発物による特殊災害、chemical・biological・radiological・nuclear・explosiveの頭字語をとった造語）と呼称するのが徐々に一般的になりつつあるのも、象徴的現象である²⁾。

オールハザードという概念は、前述の通り欧州を始め海外でも比較的近年になって出てきた考え方である。定義が、未だ完全には定まっていないが、「オールハザード・アプローチとは、その名のとおり、自然現象や事故、そして悪意によるもの（脅威）も含む考え得るすべてのハザードを対象とする^[4]」といった定義や、「アメリカ合衆国は、自然災害や人為災害などの災害種類および災害の規模を問わず、すべての災害

に「ひとつの組織行動原則」で対応するという「オールハザード・アプローチ」を採用している^[5]」といった定義、また「All-Hazardsアプローチは、各種災害対策に共通して必要な機能や能力（対応・復旧・軽減・防護）を分析・抽出して包括的かつ一元的なシステムを形成するというのがコンセプト。核攻撃という異例かつ特殊なインシデントの対策にも、円滑な情報共有や多組織間連携による効率的かつ効果的な緊急事態管理を実現するために例外なく適用されている。災害やインシデントを引き起こす自然・人為各種のハザード毎の特殊性を考慮して個別制度を設けるハザード特化型とは異なる^[6]。」といった定義がある。つまりこれらに共通しているのは、様々な危機に満遍なく対応可能な体制整備をするべきだとする考え方や、様々な危機に対して一本化した方法で対応するべきとする考え方であるといえよう。

従来の危機対応は、個々の危機に対し、個別に対応計画や対応マニュアルを作成し対応していたが、この危機対応の方法では、東日本大震災時のような地震、津波、更に福島第一原発事故のような原子力災害まで併発した、同時多発的な複合災害への対応は困難であるように思われる。オールハザード・アプローチは、多様な危機に実効性を持って機能し得る、組織の整備や人員の育成をより重視すべきとする考え方で、特殊災害ごとにどのような対応が求められるかを事前にリスクアセスメントを行い方針を明確にし、更に担当する組織や、人員に、必要とされる対応の目的と作業手順を教育し、必要な資源（機材や情報資源）を与えるというやり方である。

ただ、欧州においては冷戦期核攻撃を念頭に、危機管理体制整備が行われたこともあり、わが国と比較するとオールハザード・アプローチを志向する傾向は元々あった。これら諸国は陸続

きで、また過去の経験から、武力攻撃災害への危機感は極めて強い。ただ、冷戦後、欧州各国は、武力攻撃災害の発生可能性が低下し、国民保護の必要性も薄れたことから、危機管理体制の見直しを迫られることとなった。国によっても、対応は異なるが、自然災害への対応や EU 内での危機発生時の国際協力に危機管理の重点を一時的に移した国が多い³⁾。ただ、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロは、いくつかの国の危機管理体制には大きな変化をもたらした。例えば、オランダは本件を切欠に、危機管理体制の見直しを始め、2010年にそれまで警察を所管していた内務省の事務を法務省が引継ぎ、法務省の危機管理能力の強化を進めている^[7]。また、2004年のスマトラ沖津波では、多くの欧州各国からの観光客が被害にあったこともあり、それを切欠に危機管理体制の見直しを進めた国もある。例えば、スウェーデンは、「津波の経験から得た教訓は、危機管理に対する中核的な国家能力を1つのコマンドの下に集中させる必要があるということだった^[8]」として、全国救助隊庁と緊急事態管理局を合併し、国防省市民救護庁（MSB：Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap）を創設した。

近年は、欧州諸国で多発するテロや、2014年のウクライナ危機以降、ロシアへの安全保障上の警戒心が高まり、テロ対策のみならず、冷戦後緩和されていた核や武力攻撃災害への対応体制の再強化を始めた国々が多い。そのような中で、オールハザード型危機管理体制構築への流れは加速しているのが現状である⁴⁾。つまり、単一のハザードアプローチから、より包括的なリスク分析およびインシデント管理に移行するべきとする考え方が欧州では徐々に主流になりつつある。国際的に見ても、人口の60%が2030年までに大都市に住むと推定されている状況下において、複合的災害が発生しやすい人口密度

の高い都市部における危機対応においては、特にオールハザードの観点から、より包括的な方法で災害リスクへの対応体制を構築する必要性が、各国において高まっている。

2.2 ヨーロッパ諸国における危機管理体制

(1) ヨーロッパ諸国における危機管理行政の全体像

では、ヨーロッパ諸国における危機管理体制は、どのようになっているのであろうか。各国とも、近年はマルチハザード型危機管理体制を志向しているとはいえ、中央地方関係等も異なる中、かなり多様性があるのが実態である。まずは、ヨーロッパ諸国の危機管理体制の現状から、概観を行いたい。

ヨーロッパにおける危機管理体制を、全体的に概観するため、ヨーロッパ各国及び日本の危機管理の主担当省庁、消防担当省庁、国民保護担当省庁、その他特殊災害の担当省庁を表にまとめたのが表1である。各国の関係機関のHPや、各国の危機管理体制の制度や実態を、行政学的見地から当該国の行政学者が調査し分析を行った先行研究^[9]、また政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合がまとめた最終報告^[10]、総務省消防庁の調査^[11]、著者が実施した危機管理体制の現地調査（2011、2018年英国、2015、2016年ドイツ）より、作成したものである。上記の資料の調査国が限定的⁵⁾で、またその後組織改編があった国もあり、HPで最終確認を行った。

各項目について、左から説明を加えると、①危機管理主担当省庁は、危機管理行政を主に担う省庁である。②消防担当省庁は、中央レベルでの消防行政を所管する省庁である。③国民保護担当省庁は、国民保護行政を所管する省庁である。④その他特殊災害の担当省庁は、国民保護以外の特殊災害への対応を主に担当する省庁

である。複数の省庁が対応するケースもあるが、特に当該特殊災害への対応を中心となって行う組織を挙げた。また、特殊災害の中においても、パンデミックへの対応は更に別組織で担当する場合が多い。本表には、パンデミックの担当省庁の情報は入っていない。

調査対象は、日本を除くと、12カ国（ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、ハンガリー、ドイツ、オランダ、ベルギー、イタリア、フランス、スペイン、イギリス）である。

危機管理主担当省庁に関しては、①法務省系、②内務省系、③国防省系、④政府中枢機関（Centre of Government, 以下 CoG）系の4種類に分類出来る。調査可能であった、日本を除いた12カ国の内、3カ国が法務省系（ノルウェー、スウェーデン、オランダ）、6カ国が内務省系（フィンランド、ハンガリー、ドイツ、ベルギー、フランス、スペイン）、1カ国が国防省系（デンマーク）、1カ国がCoG系（イタリア）で、災害の深刻度によって内務省とCoGが役割分担する国が1カ国（イギリス）であった。危機管理主担当省庁としては、内務省系が最も多い。内務省系が多いのは、実際に災害対応の現場となる地方自治体を所管していることや、特殊災害対応で重要な役割を果たす消防を所管しているケースが多いためであると思われる（ドイツは、連邦制で地方分権が徹底されているため、消防は各州の内務省が管轄している）。

欧州諸国において次に多いのは、法務省系であるが、これはこれらの国では、警察も法務省系組織が所管するからである。消防及び警察といった、公安系の実働組織を危機管理主担当省庁が一括して管理するケースも多い（デンマークのみは、国防省が消防を所管）。国防省緊急事態管理局（DEMA: Danish Emergency Management Agency）が危機管理を統括するデンマークの

場合は、軍のみならず消防もDEMAが所管し、ほぼ全てのハザード対応をDEMAが中心に行う。ただ、デンマークの消防は、極めて特異で、大都市部の消防は市が行うものの、国土の70%程のそれ以外の地域の消防は、民間消防会社であるFALCKが担当している。わが国同様に、CoGが危機管理を統括するケースは、ヨーロッパでは少数で、主要国ではイタリアのみである。また消防は内務省が管轄している。

なお、同一の省庁が、危機管理に関するほぼ全ての分野及び消防行政を所管するケースは、6カ国（ノルウェー、フィンランド、デンマーク、ハンガリー、フランス、スペイン）である。同一の省庁が危機管理を担当する、危機管理部門の一元化の議論は、わが国でも1995年の阪神・淡路大震災以降、何度も議論されてきた。そのような議論が行われる際、モデルとされてきたのは、アメリカのFEMA（連邦緊急事態管理庁: Federal Emergency Management Agency）であった。2005年には、日本版FEMAである危機管理庁創設の法案提出までいったが、その第162回通常国会が郵政民営化問題で解散となり、廃案となった。近年では、2015年の政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合で、政府の危機管理組織の在り方について、危機管理部門の一元化も含め検討が行われた。

その最終報告は、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、韓国、台湾の5カ国の調査を基に作成されたもので、サンプル国数が必ずしも十分とは言えないが、①アメリカのFEMA以外は、概ね日本と同程度の組織編成にとどまっている。②イギリスやフランスのように、オールハザード対応を念頭に中核となる部局が設置されている国もあるが、災害担当の職員数は、イギリスで約60名、フランスで約150名であり、その機能は主に発災時の初動対応段階に組織される閣僚級等の意思決定機関の事務局とし

表 1 各国の危機管理関係担当組織

国	危機管理主担当省庁	消防担当省庁	国民保護担当省庁	その他特殊災害の担当省庁	国家体制	備考
ノルウェー	司法・公安省 (MJPS)	司法・公安省 (MJPS)	司法・公安省 (MJPS) 及び国 防省国家安全保障 局	主に、司法・公安省 (MJPS)	単一国家	原子力防災に関しては、保険医療サービス省放射線防護庁も関与。
スウェーデン	法務省	国防省市民救 護庁 (MSB)	国防省市民救護庁 (MSB)	国防省市民救護庁 (MSB)	単一国家	
フィンランド	内務省	内務省	内務省	主に、内務省及び国家緊急 供給庁 (NESA)	単一国家	
デンマーク	国防省緊急事態管理 局 (DEMA)	国防省緊急事 態管理局 (DEMA)	国防省緊急事態管 理局 (DEMA)	主に、国防省緊急事態管理 局 (DEMA)	単一国家	国土の70%の消防 をFALCK（民間消 防会社）が担当
ハンガリー	内務省	内務省国家災 害管理局	内務省国家災害管 理局	主に、内務省国家災害管理 局	単一国家	
ドイツ	連邦内務省	各州内務省	連邦内務省	主に、各州内務省	連邦国家	
オランダ	法務省	法務省	国防省	主に、法務省	単一国家	2010年に内務省の 公安事務を法務省が 引き継いだ
ベルギー	2つ以上の州が関与 しているか、地方知 事に対応不可能な場 合は連邦内務省	連邦内務省市 民安全庁	連邦内務省市市民安 全庁	主に、各州政府	連邦国家	
イタリア	首相府市民保護部	内務省消防庁	首相府市民保護部 及び内務省消防庁	主に、首相府市民保護部 及び内務省消防庁	単一国家	
フランス	内務省市民安全局 (DSC)	内務省市民安 全局 (DSC)	内務省市民安全局 (DSC)	主に、内務省市民安全局 (DSC)	単一国家	
スペイン	連邦内務省市民保護 局	連邦内務省市 民保護局	連邦内務省市民保 護局	主に、連邦内務省市民保護 局	連邦制	
イギリス	テロ関連は内務省、 内務省で対応できな いハザードは内閣府	コミュニ ティ・自治省 消防防災局	内閣府 民間緊急 事態事務局 (CCS)	事象ごとに決められた LGD（主幹省庁）、対応 できない場合は内閣府ブ リーフィングルーム (COBR)	単一国家	
日本	内閣官房（事態対 処・危機管理担当） 及び内閣府（防災担 当）	総務省消防庁	内閣官房及び総務 省消防庁	事象ごとに、各実動機関所 管省庁	単一国家	

備考：[9], [10], [11], 著者が実施した危機管理体制の現地調査収集資料, インタビュー内容（2011年, 2018年英国, 2015, 2016年ドイツ）より作成

での役割や、被災情報の集約、関係省庁間の調整等であって、災害・事故等に関しその予防から復旧・復興までの全ての対応を当該部局で担当しているわけではない。これは、発災時の初動対応段階において、災害・事故等の種類にか

かわらず、一元的に総合調整を行っている日本の内閣官房（事態対処・危機管理担当）と同様である。③災害発生時の体制としては、調査をした全ての国で関係省庁間の調整の場が設けられ（イギリスのCOBR（内閣府ブリーフィング

室：Cabinet Office Briefing Rooms), フランスのCIC(省庁間危機管理センター：Centre Interministériel de Crise), ドイツの危機管理タスクフォースなど), 当該組織を中心に関係省庁間の災害対応が図られており, この点は, 日本の緊急災害対本部・非常災害対策本部が設置される仕組みと類似している。④アメリカでも, FEMAが全ての災害対応を担っているのではなく, ESF(緊急支援業務)の各業務については, 各省庁が調整機関, 主要機関, サポート機関としてそれぞれ対応しており, 他の国でも, 例えばイギリスでは緊急事態の事象ごとに定められたLGD(主幹省庁)を中心に複数の省庁が連携して対応に当たるなど, 各国において, 主担当となる省庁を中心に関係省庁が連携して対応する枠組みが設けられているとの理由から, 「関係府省庁間のいわゆる「縦割り」をなくす, あるいはオールハザード対応をする等のため, 政府の災害関係部局を統合する案は適当ではなく, まずは, 現在の組織体制の下, 災害の発生に備え, 関係府省庁間の連携の確保を含め, 各種対策を講ずることが適当である」との結論が出されている^[10]。

表1の分析からは, 調整機関, 主要機関, サポート機関の規模や関係までは見えてこないが, HPや各種資料^{[12][13]}での調査からも, 欧州諸国においても, ①FEMAのような組織規模の組織を作っているケースは極めて珍しいが, 調整機関はどの国にも必ず存在する。また, ②これら調整機関の機能は, 主に発災時の初動対応段階に組織される閣僚級等の意思決定機関の事務局としての役割に留まる国が多いのも同様である。ただ, 武力攻撃災害への対応は, 災害対応のみならず即時の災害復旧にまで及ぶので, 必ずしも初動対応段階にのみに限定はされない。また, 危機管理組織の在り方に係る最終報告書では言及されていないが, 当該組織ないしは本

省が, 軍や消防, 警察等の災害対応の何らかの実働部隊を所管している組織も多い。軍や消防, 警察等の災害対応の実働部隊を所管しないドイツにおいても, 連邦内務省はTHW(技術支援隊：Technisches Hilfswerk)という共助の実働部隊を保有している。共助の実働部隊を, 国レベルで管理する共助組織としては, ドイツ以外にベルギーの市民保護サービスが挙げられる。これはわが国と異なり, 市町村が管理する消防団とは別に, 共助レベルの文民保護組織を整備する国が存在するからである。③どの国でも, 災害発生時の体制としては, 関係省庁間の調整の場が設けられる。④各国において, 主担当となる省庁を中心に関係省庁, 部局が連携して対応する枠組みが設けられているのは, 欧州諸国も同様である。

次に, 現地調査を実施した, ドイツとイギリスの危機管理体制の事例について概観したい。

(2) ドイツの事例

まず, ドイツの事例から見ていきたい。ドイツの事例に関しては, 著者が2015年8月, 2016年8月の2度に分けてドイツを訪問しノルトライン＝ヴェストファーレン州内務省, BBK(市民保護・災害援助の連邦政府機関：Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance), THW本部, THWノルトラインヴェストファーレン支部ケルン地域事務所, ボン市消防局等で担当者や研究者に対しインタビュー調査を実施し, 把握した内容をまとめている。ドイツでは, 戦前の国家主義への反省から, 徹底した地方分権が戦後に行われた結果, 特殊災害に関わる危機管理事案のほとんどは各州の内務省が所管している。わが国では, 内閣府が所管している原子力防災も, 州内務省の管轄である。図1を見ると分かるように, 唯一, 連邦内務省が管轄するのが, 武力攻撃災害時の対応

（防衛及び国民保護）のみである。広域的自然災害や原子力災害への対応、大規模火災への対応は州内務省の管轄である。危機管理分野全般に関し、各州の内務省が、立法だけでなく政策立案を行っている。そして、警察も含む市民安全保障分野の実施、調整、管理を担当している^[14]。一方、基礎的自治体は消防、救急を主に担い、また、当該州の対応は郡及び市町村に権限委譲されているため、実際の災害活動は郡及び市町村が一次的対応機関として実施する。

このように、ドイツは基本的に、国民保護は国、武力攻撃災害以外の非軍事的危機管理は州、通常自然災害対応は郡や市という役割分担になっている。そして、連邦法によって規定された、この役割分担は分権主義の下、きわめて厳格に運用されている。よって、地方政府に任されている分野に関しては、最低限押さえるべき点は、連邦政府が示しているが、あとは州政府で個々に制定された法律で、運用されることになる。例えば、消防法は、州の数だけドイツにはある。これが州によって微妙に違っている。その背景としては、戦後どこの国に占領されたかで、法体系が州ごとに異なっているという説がある⁶⁾。

なお、通常災害時に、連邦政府の支援を必要とする事態が発生した場合は、連邦内務省が責任官庁となり、そのうち危機管理を主管するのはKM（危機管理・市民保護：Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz）局である。また、2004年に設置されたBBKが、KM局の監督の下、連邦から州への支援等の危機管理対応を行う。州の対応能力を超えたり、被害が境界線を越えるような大災害が発生した場合は、連邦内務省に省庁間を調整する組織（危機管理タスクフォース）が立ち上がり、各省庁・州等から連絡官が派遣される。危機管理タスクフォースが立ち上がった場合、連邦内務省は他の連邦省庁や他の

州と連携して、被災地への支援の調整を図る^[10]。

また、ドイツでは多くの住民組織が危機管理業務の遂行に責任を負う。THWは、連邦政府が保有する共助組織であり、主に大規模災害時の災害復旧を請負う。冷戦期は、武力攻撃災害時の文民保護を目的とした組織であったが、冷戦後主に自然災害への対応や国際協力を主に専門とする組織となった。以前は、特殊災害への対応も行っていたが、それも現在は消防（消防団を含む）へと主な管轄は移っている⁷⁾。

ドイツでは、都市部は消防が常備化されており、消防本部が設置されており、住民による消防団との併存体制となっているが、地方に行くと消防団しか無い地域もあり、消防団への依存度が極めて高い。市町村が管轄する消防団も、常備消防とほぼ同じ装備を保有し、原子力災害等の特殊災害への対応まで行う。特殊災害へ対応するための、装備も保有している。無論、原子力災害に対応するための教育、訓練も受けている。

前記のTHWや消防団が、行政が管理し公的資金を原資に運営されている公的な共助組織なのに対し、民間の代表的な共助組織としては、ASB（ドイツ労働者のサマリア人連盟：Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland）、DLRG（ドイツライフセービング協会：Die Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft）、DRK（ドイツ赤十字社：German Red Cross）、JUH（聖ヨハネ救急：Johanniter-Unfall-Hilfe）、MHD（マルタ騎士団救急：Der Malteser Hilfsdienst）⁸⁾等がある。そして、ドイツの救助隊の80%、災害医療救援の95%が、これらの共助組織によって担われている^[14]。これら民間の共助組織は、主に市民から寄付金や入札で救急業務を請け負った場合の行政からの委託金、運営母体である宗教団体からの補助金等を原資に運営されている。いずれの組織も、ボランティアの隊員のみならず、

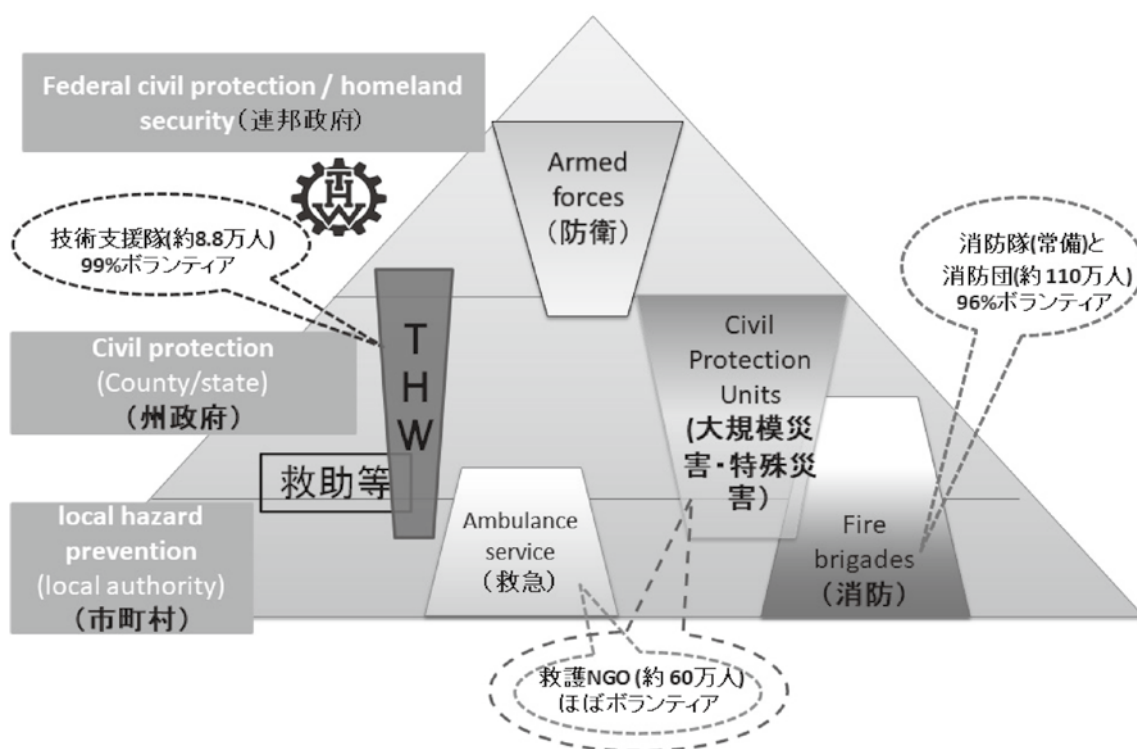


図1 ドイツの危機管理体制

出所：BBK におけるインタビュー調査時の配布資料（2015年8月18日）。永田研究室で訳及び加筆を行い作成。

高度の専門的訓練を受けた専従職員を保有し、原子力防災や武力攻撃災害等の特殊災害にも、出動することが想定されている。前述の通り、ドイツは国民保護以外の特殊災害対応は各州単位なので、州ごとに対応体制も異なるが、ノルトライン＝ヴェストファーレン州内務省は、原子力災害時の放射線防護に関する機材（車両や線量計等）や装備を、通常から整備し備蓄しているが、原子力災害時にその機材を組み立て運用するのは、警察や消防と共に、これら公的ないしは民間の共助組織である。これらの共助組織は、災害時に個々に活動する場合もあるが、EU 各国の保有する各種災害対応部隊の国際運用調整を容易にするための EU 統一規格である EU モジュールに従って、あらかじめ決められた組み合わせにより、例えば公的共助組織であ

る THW の部隊と民間共助組織の DLRG の部隊が組み合わせられて現場に出動し活動する等、共同運用されるケースも多い⁹⁾。

(3) イギリスの事例

イギリスの事例に関しては、関西大学重点研究の分担研究者として著者も加わり（研究代表者：高鳥毛敏雄教授）、2011年9月に COBR を訪問し、更に2018年8月に単独で再訪し担当者へインタビュー調査を実施し把握した内容をまとめている。イギリスでは、内閣府の CCS (Civil Contingencies Secretariat 民間緊急事態事務局) が危機管理対応を行う。職員数は、60名である。特殊災害ごとに LGD (Lead Government Department 主幹省庁) が定められており、安全保障に関わる事態を除いた、自然災害や原子

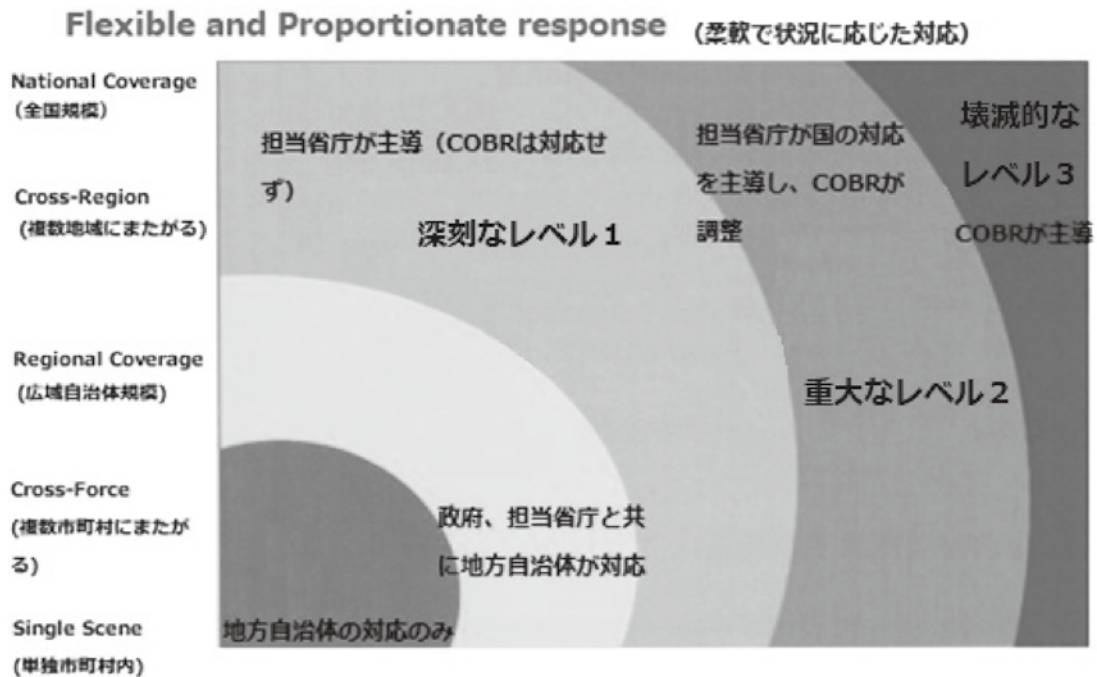


図2 イギリスの危機管理体制

出所：COBR におけるインタビュー調査時の配布資料（2011年9月10日）。著者が訳及び加筆を行い作成。

力災害を含むあらゆる緊急事態において各機関の調整等の責任を持つ。また、イギリスでは、危機段階は5段階に整理されている（図2）。特定地域に限定された日常的なレベルの危機対応は、地方自治体の責任とされている。ただ、地方自治体だけでなく、警察や消防、救急サービス等他の機関にも同様の責務が課される。各地方の警察が緊急事態対応を取り仕切る場合が多く、また、地方政府が民間緊急事態事務局の窓口となる場合が多いが、警察や地方政府は、その他の機関に対して明確な権限を持つわけではない^[10]。更に、広域的自治体の管轄区域内に留まる災害にも、地方自治体がCCS及びLGD（担当省庁）と、連絡を取り合いながら対応する。

更に、複数の広域的自治体にまたがる危機や、地方自治体では対応が困難な国家的対応が必要なレベル1の危機には、LGDが危機対応を主導する。それに次ぐより深刻なレベル2の危機の

場合にも、LGDが対応するが、COBRが立ち上がり、関係機関の調整は行う。またNSC（National Security Council 国家安全保障会議）のTHRC（脅威・危険・強靱性及び緊急事態小委員会：Threat, Hazards, Resilience, Contingencies）において国家としての対応方針を検討する。NSCのTHRCは大臣級の委員会で、わが国では緊急災害対策本部や非常災害対策本部に類似する組織である。CCSが事務局を務める。そして、最悪の危機であるレベル3になった場合には、NSCのTHRCが設置される流れは同様であるが、LGDではなく内閣府のCOBRが前面に出て対応することとなる。レベル3は、核攻撃等の武力攻撃災害を想定したものである¹⁰⁾。

以上のように、COBRの出番は、レベル2以上の危機に限定されるので、日常的に職員を配置しているわけではない。通常は数名の担当者しかおらず、緊急事態の状況によって30～40名

程のスタッフを関係機関から招集するのみである。極めて、地方分権的・現場主義的な危機管理体制である。ちなみに、わが国の内閣府（防災担当）の常勤職員は58名で、また消防庁は常時160名の職員が在籍している。東日本大震災段階では、内閣府に、COBRのような緊急事態の状況によって、スタッフを関係機関から招集するルールは無かった。しかし、緊急災害対策本部の立ち上げや運営に手が回らなくなったので、内閣官房の職員が内閣府（防災担当）の事務を手伝う形で、緊急災害対策本部の設置と初

動運営が行われ、内閣府（防災担当）の職員は、各省庁への人員の応援要請、人事配属等の事務を行った。その後、各省庁からの応援によって内閣府（防災担当）の体制が整うと、内閣官房の職員に代わり、内閣府（防災担当）へ徐々に事務が移されていった。最大で緊急災害対策本部の職員は、200前後にまで膨れ上がった¹¹⁾。

2.3 文民保護行政の国際的動向

特殊災害の中でも、武力攻撃災害対応は、いずれの国々においても、国レベルで対応体制を



図3 ヨーロッパ諸国における国民保護行政の類型化

備考：関西大学消防行政・危機管理行政（永田）研究室作成

構築しており、比較しやすい。武力攻撃災害時に国民を安全な地域に避難等させる文民保護行政のヨーロッパの OECD 加盟国及び加盟申請中の国々における担当省庁を、i 内務省系、ii 防衛省系、iii 法務・公安省系、iv 内閣府系の 4 タイプに分類し、マップに整理したのが、図 3 である。

26 カ国中、最多は内務省系で 18 カ国、防衛省系は 4 カ国、内閣府系が 2 カ国、法務・公安省系が 2 カ国である。他に、特殊省庁系というパターンがあるが、わずか 1 カ国（ロシア）なので、図 3 からは除外した¹²⁾。

文民保護は、1977 年に採択されたジュネーブ条約追加議定書以降、非軍事的概念化が進んだ分野であるため¹³⁾、確認できた限りでは、冷戦後に担当省庁が、防衛省から内務省、あるいは特殊省庁ないしは内務省から内閣府へと移ったパターンが比較的多いように思われる。

2.4 欧州諸国における危機管理教育体制

危機管理行政分野の実効性を高める上で、適切な教育による危機管理担当者の専門性の高度化は、不可欠な課題である。それは、現場での活動が想定される実働組織や共助組織にも当て嵌まる。では、オールハザード型危機管理体制を実施する上で、ヨーロッパ諸国はどのような危機管理教育体制を整備しているのか次に見ていきたい。表 2 は、ヨーロッパ主要国の特殊災害に対応する共助組織（文民保護組織）と、危機管理関係組織の構成員への教育体制をまとめたものである。本表を見ると、各国で消防団のような公的共助組織や民間共助組織、NGO が、特殊災害対応の主要なアクターとして、義務を担わされていることが分かる。また、極めて専門的な危機管理の教育体制が全ての国において整備されていることが分かる。これら危機管理教育体制は危機管理担当行政職員のみならず、

共助組織の構成員も対象にしたものが多い。民間共助組織に独自の教育プログラムの開発を任せているイタリアでも、民間共助組織は国の承認を得るために、その教育プログラムの提出が義務付けられている。また、これらの教育機関は、海外の危機管理組織の関係者の受け入れも行っているケースが多い。特に、ドイツの THW の連邦学校は、国保有の共助組織である THW 構成員の教育のみならず、EU や国連レベルでの訓練も提供している¹⁴⁾。

なお、ノルウェー、スウェーデン、フィンランドの北欧三カ国には、民間防衛組織である郷土防衛隊がある。民間防衛組織の発祥は、第一次世界大戦時のイギリスと言われている。民間防衛（Civil Defense）組織と文民保護（Civil Protection）組織は、全く異なる組織である。民間防衛組織は、戦時に正規軍を補助する民兵組織であるが、文民保護組織は、武力攻撃災害への対応や、住民の避難誘導、インフラの復旧等を行う非軍事組織である。

3. 共助レベルでの特殊災害への対応体制

特殊災害への対応体制においても、行政のみでの対応には限界があり、それを補う共助体制が必要である。共助レベルでの特殊災害への対応体制で、参考になるのが、前述のドイツの事例である。消防団以外にも、THW、各種民間共助組織が存在し、極めて裾野が広く、層の厚い共助体制が構築されている。また、これら組織の多くは、専従職員がおり、特殊災害に対応した専門教育体制も充実している。わが国の特殊災害への対応体制と決定的に異なる点である。そしてドイツにおいては、このような多様な共助組織の存在が、オールハザード型危機管理体制において重要な役割を果たしている。国民保護に関しても同様で、ドイツ（THW がそれに該当）をはじめヨーロッパ諸国の多くでは文民

表2 ヨーロッパ諸国における共助レベルの文民保護組織と危機管理の教育機関

国	共助レベルの文民保護組織	教育機関	備考
ノルウェー	各種ボランティアレスキュー組織。NORSAR、FORF等のそれらを取りまとめる団体がある。	国家緊急計画大学	NOREPSという官民の関係機関のネットワークもあり、ネットワーク化が進んでいる。民間防衛組織であるノルウェー郷土防衛隊がある。消防団はない。
スウェーデン	スウェーデン赤十字社(SRC)が各種ボランティアレスキュー組織のネットワークを構築。	スウェーデンの民事訴訟庁(MSB)が、地方自治体、当局、組織、国内外および民間セクター向けの教育を実施。	民間防衛組織であるスウェーデン郷土防衛隊がある。
フィンランド	消防団、各種救助NGO	緊急サービスカレッジ	民間防衛組織であるデンマーク郷土防衛隊がある。
デンマーク	民間消防会社であるFalck。デンマーク民間人保護連盟が各種ボランティアレスキュー組織のネットワークを構築。	緊急サービスカレッジが、予備役兵(NCO)、消防隊員、民間企業および危機管理担当者の教育を実施。警察と協力して、大学は、火災救助隊や地方警察の学生を訓練する。教育と人材開発センターでは、州と地方自治体の文民保護組織の教育を実施。	
ハンガリー	消防団、消防団組合、ハンガリー民間人保護協会等。	国家災害管理総局(NDGDM)が、危機管理関係機関職員、自治体職員、人民保護組織、消防団員への教育を実施。	危機管理関係機関職員への教育は、HAZMAT、汚染除去、緊急事態調査等についての教育コースがある。
ドイツ	THW、各種ボランティアレスキュー組織	危機管理、緊急時計画と市民保護のためのアカデミー(AKNZ)が、主に関係行政職員に対し、教育を実施。THWの連邦学校は、そのメンバーへの教育と訓練を実施。各州は消防職員、消防団員に対する訓練を実施。	
オランダ	消防団、各種ボランティアレスキュー組織、救助NGO	各省庁はオランダ国家危機センター(NCC)がコーディネーターとした独自の訓練を毎年実施。	
ベルギー	市民保護サービス、消防団、赤十字等	緊急サービスのための連邦訓練センターを始め、多くの消防、市民保護、救助サービスに関する教育機関がある。	市民保護サービスは、ボランティアと常勤職員がいる組織。CBRN事件、捜索救助活動、高度な技術援助を中心に活動。
イタリア	各種ボランティア組織、赤十字、消防団	国家消防隊の消防隊員および選ばれた消防団員は、消防学校で教育される。ボランティア団体は独自の訓練プログラムを開発し、首相府市民保護部の承認のために提出しなければならない。また、国レベルの教育プログラムにも参加出来る。	
フランス	消防団、各種ボランティア組織	消防士や消防団の教育は、国立消防学校で行われる。	
スペイン	消防団、各種ボランティアレスキュー組織	国家市民保護学校は、警察、消防士、ボランティア、化学、生物、放射線または原子力活動に携わる技術者(CBRN)など、市民保護問題に関連する、または関心を持つあらゆる機関にトレーニングを提供する。	
イギリス	イギリス赤十字等、各種ボランティア組織	CCSが所管するEPC(Emergency Planning College 緊急事態計画研修所)において、地方政府、中央政府、緊急サービス、民間セクター、ボランティアグループの代表者のための教育訓練を実施。	消防団はない。
日本	×	×	

備考：[13]より著者が作成

保護組織が存在するが、わが国には該当する組織がないのが現状である。

ちなみに、THWはどのような組織であろうか。THW法と呼ばれる法律により、その任務が大別して3つに定められている。「①市民保

護・災害救助法に基づく技術援助、②連邦政府の委託による外国における技術援助、③大規模災害、緊急事態、大規模な事故で所管の防災組織からの要請があった場合の救助^[15]」である。冷戦終了後に、THWの任務は、住民救護と技

術援助に集中するような法改正が行われた。住民救護と技術援助の関係については、以下の通りである。THW の実働部隊は大きく分けて三つに分けられる。まず、第一救護グループという最も迅速に出動し、素早く現場で住民の安全を確保する住民救護の部隊、次にエンジンカッターや油圧などの相当な重工具を使用し、現場の危険を除去する第二救護グループである。そして、地域の実情に応じた専門分野のグループという三グループで主に構成される。第一救護グループと第二救護グループの基本装備は同じであり、第二救護グループは基本装備と重工具を所有している。これらの工具や規格は基本的に全国の THW 同士で互換性が図られており、どの THW の装備も融通がきくようになっている。道具は THW の車両に収納され、その車両は引き出し型の箱が取り付けられている。その中に道具が収納されており、引き出した際、少し傾くことで取り出しやすくなっているなどの工夫も見られる。

住民の救護活動となると、気になるのが同じ救護活動を行う、THW は消防との関係である。THW と消防は住民の救護を行う上で、一部活動内容に重複するからである。しかし、ドイツでは消防や THW、その他の協力組織とは明確な住み分けが図られており、重複する部分は実際には少ない。ドイツの消防や消防団は平時の防災を担う中核組織であり、平時の防災は消防が守る。これは消防が、迅速に出動することに長けた組織であるからである。冷戦後、原子力災害等の特殊災害対応も、THW から消防及び消防団に任務が移管された。

一方、THW は消防ほどには迅速に出動する組織ではなく、出動回数も消防と比較すると少ない。特に、常備消防が充実しているベルリンなどの都市部では、その傾向が顕著である。THW は消防等の所管の部署より出動要請があ

った場合に活動する組織であり、長期間の活動など消防が苦手な活動を補完するような組織として位置づけられている。例えば、インフラの供給や復旧などである。消防はそのような活動は苦手であり、それを THW が担うという構造になっている。また、武力攻撃災害時のインフラの早急の復旧は、国民保護の重要な活動の一つでもある。消防は長期間活動する組織ではなく、どの国においても軍隊や文民保護組織と比較すると、後方支援体制は弱い傾向にある。それを THW が補い、住み分けが行われているのである。消防と THW の指揮命令の関係だが、THW は連邦政府が保有する共助組織であるが、平時の災害等においては消防の指揮下に入るのが原則とされている。武力攻撃災害等、状況次第では THW が指揮を握ることもあるが、消防の指揮下に入るケースの方が圧倒的に多い。要するにあくまでも、消防の補助に回ると規定された専門的な活動を長期的に行う組織である。

最後の専門グループというのは地域の実情に応じた特殊性のある作業を行うグループのことで具体的には、「○水害専門グループ・ポンプ○構造物専門グループ～土木工事専門家○棟梁専門グループ～要素結合○基盤整備専門グループ～電気・水道・ガスなどのライフラインの復旧○兵站専門グループ～補給部隊○電気供給専門グループ～電気供給部隊○照明専門グループ○指揮・コミュニケーション専門グループ～指揮専門部隊○上水供給専門グループ～水専門家○水被害専門グループ～水管理専門家○爆発物専門グループ～点火処理班○油被害専門グループ～油処理班¹⁵⁾」等、12グループがあり、地域性に合わせて少なくとも一つのグループ、平均的には2～3のグループを各部署が有しており、洪水が多いドイツは、ポンプの専門グループが最も多いとのことである。因みに THW ノルトラインヴェストファーレン支部ケルン地域事務所

(実働部隊の管理部署)のスーフェン・タツズィー氏によると、「棟梁専門グループ、これは橋をかけるグループであるが、全国に一つしかなく、このグループを有している唯一の THW 支部は出張が多い」とのことである。長期的な活動を行う組織なのでインフラの供給を行うグループを持つ部署が多い¹⁶⁾。

このように、技術的な援助を行うのが THW であり、第一救護グループが専門グループを支援するという救助の形式を取っている。これは救助部隊が先に対象者の救援に向かい、対象者の安全を確保した後に専門グループが原因の解決を行うという流れになっている。例えば、救助後に橋を架けて交通網を復旧する、ガスディーゼルによる発電機搭載自動車から電気を供給するなどの活動である。消防が苦手な活動を行う組織のため、ハザードを回避した後の住民保護、特にインフラ供給の側面が充実しており、このような重工具等の装備を THW は各部隊が保有し、またそれらの特殊装備を使いこなすための教育や訓練体制も充実している。更に、THW は発展途上国の災害対応等に対し、国際的技術支援を行っており、長期に派遣されることにより、活動経験を積む体制も整っている。このような活動を行うので、名称は連邦技術救護隊と名乗っている。なお、前述の通り、THW は連邦政府の組織であるため、予算は連邦政府から支出されている。ボランティア活動による損失分の給与も連邦が職場に補償し、ボランティア活動中の災害補償も連邦が行う¹⁷⁾。

5. おわりに

以上、欧州におけるオールハザード型危機管理体制の動向について、本研究では整理を行った。現在、オールハザード型危機管理体制の構築を進めてきた欧州諸国も COVID-19 によるパンデミック対応に苦しんでいる（2020 年 12 月

初旬時点）。オールハザード型危機管理体制が、COVID-19 によるパンデミック対応において、有効であったか否かの評価は今後の研究課題であるが、EU におけるオールハザード型危機管理体制整備の先進的事例とされるドイツでは、2007 年に既にパンデミックを想定した LÜKEX 訓練が実施され、課題の洗い出しやシュミレーションが行われていた。そしてそれを評価する見方もドイツ国内ではある¹⁶⁾。

LÜKEX 訓練とは、ドイツで行われているナショナルリスクアセスメントの 1 つで、BBK が中心になって 2004 年から実施している。ほぼ毎年、異なるハザードを想定して、2 年間で各関係組織が参加し訓練を実施している。2021 年には、「政府に対するサイバー攻撃」というテーマで LÜKEX21 が実施予定である。過去の演習としては、例えば LÜKEX04 が「大規模な停電を伴う極端な冬の気象条件」、LÜKEX05 が「2006 年のワールドカップに関連したテロ攻撃」、LÜKEX09/10 が「従来型爆発物、化学薬品および放射性物質によるテロの脅威」、LÜKEX11 が「大規模なサイバー攻撃による情報技術セキュリティへの脅威」、LÜKEX15 が「ドイツ北海沿岸の高潮」といったテーマで実施されている¹⁷⁾。そして、2007 年に実施された LÜKEX07 のテーマは、「世界的な新型インフルエンザによるパンデミック」であった。極めて、今回の COVID-19 によるパンデミックに似た状況設定で、連邦政府や州政府、各関係組織の課題の洗い出しを行っている¹⁸⁾。このような取組からは、後追いでは無く先取り指向といわれるオールハザード型危機管理体制の有効性が見えてくるように思われる。

欧州において、オールハザード型危機管理体制の下、指揮指令体制や関係機関の調整体制、更には教育体制、文民保護組織等の整備が進んでいるのは、テロ等の差し迫った危機がある一

方で、陸続きであることから生じる過去の安全保障上の苦い経験もあると思われる¹⁸⁾。一方で、EUの市民保護機構の存在も大きいと思われる。「スウェーデンの危機管理体制は、EUの共通リソースにますます依存している（例えば、スウェーデンは消火のための国家ヘリコプターは持っていない）^[8]。との指摘の通り、スウェーデンのみならず多くの欧州諸国の危機管理体制は、災害時の他国からの国際救助を想定したものとなってきている。これは、安全保障上の不安が陸続きのデメリットであるとする、逆にメリットの部分である。他国の国際救助や、EUの共通リソースへの依存を増す諸国が増える中で、EUの市民保護機構も、危機管理体制の体制整備を各国に更に求めている。

今後、日本がオールハザード型危機管理体制の整備を進めるべきかについては、議論が分かれるところだと思われるが、COVID-19によるパンデミックを始め、近年様々な特殊災害が発生している。これらのハザードへの対応能力を高める視点からも、欧州で整備が進められているオールハザード型危機管理体制から、指揮指令体制や関係機関の調整体制、更には教育体制、文民保護組織等学べることは多々あるように思われる。何を学ぶべきなのか等、今後更に検証を続けていきたい。

注

- (1) Web上で入手可能な関係資料を全て調査した限りでは、EU、OECDの文献で、オールハザードという用語が現れてくるのは、2002年以降のことである。特に、本文に挙げたマドリッド列車爆破テロ以降増えている。
- (2) ドイツのBBK（市民保護・災害援助の連邦政府機関）は、CBRNとEを除いて用いる場合もある。ドイツでは爆発物対応は、主に警察及び軍が対応するからである。
- (3) ドイツ、ボンのBBK本部において、緊急事態への備え；重要インフラと国際問題分析官

であるヴォルフラム・ガイヤー氏へのヒアリングより（2015年8月18日）。

- (4) 同上
- (5) “Organizing for Societal Security and Crisis Management Cross Country Mapping Report”（2016）は、ドイツ、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、イギリスの五カ国。「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」（2015）は、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、韓国、台湾の6カ国（内ヨーロッパ諸国は、3カ国）。「諸外国の消防行政の概要及び職業的消防職員の労働基本権の状況等に関する調査概要」（2010）は、ベルギー、フランス、ドイツ、イギリス、オランダ、ノルウェー、スイス、スウェーデン、イタリア、ギリシャ、ハンガリー、ポーランド、オーストラリア（ビクトリア州）、アメリカ（ニューヨーク州、カリフォルニア州）、カナダ（オンタリオ州）、メキシコ（メキシコ市）、ブラジル、インド、インドネシア、韓国、マレーシア、タイの22カ国（内ヨーロッパ諸国は、12カ国）。調査国としては、「諸外国の消防行政の概要及び職業的消防職員の労働基本権の状況等に関する調査概要」が最も多いが、調査項目は危機管理行政よりも、消防行政に関わるものが多い。
- (6) ドイツのボン市消防局マーティン・ハーゼ氏へのヒアリングより（2015年8月17日）。
- (7) ドイツのTHWノルトラインヴェストファーレン支部ケルン地域事務所において、スーフエン・タツギー氏へのヒアリングより（2016年8月14日）。冷戦終結後の1990年、ソ連と米国による核戦争の危機が去り、THWは組織の転換点に立たされることになった。THW法が制定され、THWの任務が大別して①市民保護・災害救助法に基づく技術援助、②連邦政府の委託による外国における技術援助、③大規模災害、緊急事態、大規模な事故で所管の防災組織からの要請があった場合の救助となった。核攻撃を想定した体制から、対自然災害へと災害対応の重点を移すことが主な趣旨であった。それまでTHWが所有していたNBC部隊を消防へと移管し、住民救護と重工具を用いる技術援助に集中する内容である。（THWノルトラインヴェストファーレン支部には2015年8月19日にも訪問した。）

- (8) MHD ベルリン支局において、事務責任者の緊急救援部長ラルー・アイゲン氏へのヒアリング（2018年7月17日）によると、JUHとMHDは元々同じ組織（中世十字軍の際に設立されたヨハネ騎士団）だったが、宗教改革で別れたもので、JUHがプロテスタント系、MHDがカトリック系組織である。一時期ドイツ赤十字社が左派系の組織となったため、それを嫌った占領軍（アメリカ）がこれら宗教組織に救急業務を担わせ、それが現在まで続いている。ASBもであるが、これら組織は専従職員とボランティア職員がおり、専従職員が救急活動を行い、ボランティア職員はイベント救急等を行っている。
- (9) ドイツのノルトライン＝ヴェストファーレン州内務省危機管理室において、州消防研究所のクリストフ・ラマーズ氏へのヒアリングより（2016年8月16日）。
- (10) イギリスの首相官邸COBRにおける担当官へのインタビュー調査時のヒアリングより（2011年9月10日）。
- (11) 元内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（総括担当）K氏へのヒアリングより（2016年12月15日）。
- (12) ヨーロッパに限定しなければ、特殊省庁系にアメリカやインドネシアが分類される。またOECD加盟国の内1カ国のみであるが、国土省系の国があり、ブラジルである。
- (13) 本研究で文民保護という名称を採用しているのは1977年に採択されたジュネーブ条約追加議定書における外務省の訳を根拠とする。この追加議定書は、第二次世界大戦後の1949年に戦争犠牲者保護の為、第二次大戦以前に締結されていた諸条約である傷病者の状態改善に関する第1回赤十字条約、傷病者の状態改善に関する第2回赤十字条約、傷病者の状態改善に関する第3回赤十字条約、俘虜の待遇に関する条約を纏めた上、それらに文民の保護を加えた1949年のジュネーブ諸条約を更に補完する形で締結された条約である。文民保護はこの1977年の追加議定書の原文ではCivil defenseとあり、直訳した場合は市民防衛又は民間防衛となるのだが、外務省によるジュネーブ条約追加議定書の日本語訳がCivil defenseを文民保護と訳しているため、本研究ではそれを採用し、以上の理由からCivil defenseを文民保護と呼称するものである。ソ連の崩壊により、米ソ間の核戦争の危機は終わったことにより、核防護の重要性が相対的に低下し、必然的に対戦争から対災害へと重点が移った。その結果、Civil defenseは対戦争に重点を置くものではなく、相対的に対自然災害の割合が増加した。欧州にはEUがあるため、歩調を合わせる傾向にあるが、現在の欧州の文民保護の表記はCivil defenseではなく、Civil protectionに統一されている。1977年の追加議定書までは、文民保護組織の根拠となる明確な国際法が存在しない状況だった。追加議定書の第61条は、文民保護の15の役割を規定しているが、交戦権は含まれていない。文民保護（Civil protection）は非軍事的な概念である。
- (14) ドイツのボンTHW本部にて、出動・基本方針担当のフランク・アルテンブルン氏へのヒアリングより（2015年8月19日）。
- (15) 前掲、THWノルトラインヴェストファーレン支部ケルン地域事務所スーフェン・タッツイー氏へのヒアリングより（2016年8月14日）。
- (16) 同上
- (17) 前掲、THW本部のフランク・アルテンブルン氏へのヒアリングより（2015年8月19日）。
- (18) 前掲、BBK本部のヴォルフラム・ガイヤー氏へのヒアリングより（2015年8月18日）。冷戦後、EU諸国では文民保護体制の緩和が行われたが、2014年に発生したクリミア危機以降、EUを中心に体制強化に向けた見直しが始まり、Civil protectionにおける文民保護分野の重要性も高まっている。特に、フィンランドやポーランドにおけるロシアの軍事的脅威に対する危機感は強い。

参考文献

- [1] OECD(2018) *Towards an All-Hazards Approach to Emergency Preparedness and Response*, Boulogne-Billancourt: NUCLEAR ENERGY AGENCY ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.
- [2] 武田康裕編(2018).『国民保護をめぐる課題と対策』, 防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター

- [3] 岸本充生 (2015). 「“All hazards” アプローチによる統合的リスクガバナンスの可能性」, ITE Technical Report Vol.39, No.15, pp.11-16.
- [4] 岸本充生 (2016). 「“オールハザードアプローチ” と “レギュラトリーサイエンス”」, 日本原子力学会誌, Vol.58, No.6, pp.4-5.
- [5] 深見真希, 久本憲夫 (2011). 「アメリカ合衆国危機管理における教育研究開発—EMIと高度教育プログラム—」, 京都大学経済学研究科 Working Paper J-84, pp.1-16.
- [6] 伊藤潤 (2018). 「国土安全保障における緊急事態管理と All-Hazards Approach—核攻撃事態の対応・復旧計画を事例に—」『国民保護をめぐる課題と対策』年, 防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター, pp10-23.
- [7] Arjen Boin and Tim de Jongh (2016), “GOV-CAP COUNTRY Report : the Netherlands” in Per Læg Reid · Lise H. Rykkja (eds.), *Organizing for Societal Security and Crisis Management Cross Country Mapping Report*, Bergen, Uni Research Rokkan Centre, pp.33-51.
- [8] Per Becker and Fredrik Bynander (2016), “GOVCAP COUNTRY Report: Sweden” in Per Læg Reid · Lise H. Rykkja (eds.), *Organizing for Societal Security and Crisis Management Cross Country Mapping Report*, Bergen, Uni Research Rokkan Centre, pp.72-86.
- [9] Læg Reid · Rykkja eds. (2016), *Organizing for Societal Security and Crisis Management Cross Country Mapping Report* Bergen, Uni Research Rokkan Centre.
- [10] 政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合「政府の危機管理組織の在り方について（最終報告）」2015年, 内閣府.
- [11] 総務省消防庁「諸外国の消防行政の概要及び職業的消防職員の労働基本権の状況等に関する調査概要」2010年, 総務省.
- [12] European Union’s IPA Programme on Civil Protection Cooperative for the candidate countries and potential candidates <http://1.ipacivilprotection.eu/index.html> (last visited Jan.27, 2017).
- [13] Vademecum for Civil Protection – European Commission https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/index.html (last visited January.18, 2021).
- [14] Bastian Jantz and Werner Jann (2016), “GOVCAP COUNTRY Report: Germany” in Per Læg Reid · Lise H. Rykkja (eds.), *Organizing for Societal Security and Crisis Management Cross Country Mapping Report*, Bergen, Uni Research Rokkan Centre, pp.15-32.
- [15] (財)自治体国際化協会『ドイツの地方自治』2003年, (財)自治体国際化協会.
- [16] Als Deutschland eine Pandemie simulierte, *sueddeutsche Zeitung* (南ドイツ新聞), March.21, 2020. <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-simulation-kritische-infrastruktur-plan-bundesregierung-1.4850995> (last visited January.18, 2021).
- [17] LÜKEX history – from terror to an electric power breakdown https://www.bbk.bund.de/EN/Topics/Crisis_management/LUEKEX/LUEKEX_History/LUEKEX_his_start.html (last visited January.18, 2021).
- [18] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2008) “Auswertungsbericht LÜKEX 2007”, pp.1-53. (LÜKEX 2007 評価報告書)

本稿は、2018年6月17日に開催された日本公共政策学会第22回研究大会（桜美林大学）において報告した内容及び予稿論文を、改めて論文化したものである。

謝辞

本研究の一部は、2013年度関西大学若手研究者育成経費において、研究課題「消防団管理に関する萌芽的研究-消防団活動の安全管理と活性化策-」として研究費を受け、その成果を公表するものである。また本研究の一部は、科学研究費補助金基盤（C）（2018～2020年）において、研究課題「国民保護行政における専門性の補完体制の比較研究」として研究費を受け、その成果を公表するものである。

（原稿受付日：2020年10月5日）

（掲載決定日：2021年3月3日）