

新型コロナ対応をめぐる危機時の 中央地方間のコンフリクトに関する 政治・行政過程の研究

— 組織関係論の視点から —

永 田 尚 三

1. はじめに

今回の新型コロナによるパンデミックは、社会の各方面に極めて大きな影響を与えている。国、都道府県、市町村、各層の行政組織が、迅速に的確な対応を実施することが求められている。新型コロナ等特別措置法（以下、特措法）は、中間的自治体である都道府県に大きな権限を与えている。これは、災害対策基本法が市町村中心主義なのと対照的である。パンデミックへの対応は医学的専門性と広域的な対応が必要で、それは市町村では困難だからである。ところが今回のコロナ禍では、特措法における国、都道府県間の権限配分が不明確で、国が都道府県の決定に介入し、両者間にコンフリクトが生じ、混乱や対応の遅れへと繋がった。また、補償の財源が無いことで、休業要請を躊躇する県も多かった。検査体制や病床の確保でも大きな地域間格差が見られた。国の介入は、行き過ぎた面もある一方で、都道府県の新型コロナへの対応能力が不十分な側面もあることを示した。

またコロナ禍は、わが国の危機管理体制における中間的自治体（都道府県）の役割の重要性に対する再認識に繋がった。特殊災害対応は、高度な専門性や様々な組織資源、財政力等が必要で、市町村ではなく都道府県が

中心になって対応する必要がある。また、自然災害に関しても、中山間地域、離島地域の町村では、住民の高齢化や過疎化が顕著で、中長期的には都道府県の垂直的な補完無しには、対応体制の維持をできぬ状況が生じることが予測される。特殊災害に迅速に対応できるように、わが国の危機管理体制に実効性を持たせるためには、今後都道府県の危機管理能力の向上を進めていく必要もあるように思われる。今回の新型コロナによるパンデミックは未だ途上である（2020年10月時点）、社会の各方面に大きな影響を与え、その全体像を精緻に把握して課題を抽出するのは現時点ではなかなか困難な作業である。本研究では、組織関係論の視点から、中央地方関係（特に、国—都道府県間）で、どのようなコンフリクトが生じたのか、その背景は何だったのかをとりあえず代表的な事例から明らかにし、今後危機管理対応体制の強化を図るためには、どのような中央地方関係が望ましいのか。また中間的自治体である都道府県は、どのような役割を果たすべきかについて考察を試みたい。

2. 新型コロナ対応において国—都道府県間で生じたコンフリクト

(1) どのようなコンフリクトが生じたか

では、コロナ対応をめぐるどのようなコンフリクトが生じたのか。まずは国と都道府県が対立した代表的な事例をいくつか見ていきたい。主な事例としては、まず4月に東京都が休業要請を出そうとして、国が2週間先送りを求め、しかし都がそれを押し切り4日後に出すという事態が生じた。そして休業要請とセットで休業補償を国に求める都道府県と、それを拒絶する国とのコンフリクトも発生した。また5月には、吉村知事が大阪モデルの出口戦略を示し、休業要請解除の基準を示さない国を批判、それに西村大臣が不快感を示すという事態も発生した。

(2) 休業要請をめぐる東京都と国のコンフリクト

安倍前首相が東京などに緊急事態宣言発令を行う方向での意思を決めた4月6日午後4時頃、東京都は都議会の各会派に対し、休業要請の対象業種リストを示した。この時には、東京都は緊急事態宣言と同時に百貨店やホームセンター、理髪店、居酒屋など幅広い業種に宣言期間中の休業要請を行うつもりで、それを6日の午後5時から発表する予定であった。しかしリストを入手した政府は、経済への影響を恐れて東京都に待ったをかけた。緊急事態宣言を発令した7日に、具体的手続きを定めた「基本的対処方針」を改定し、発令後も事業継続が求められる業者として百貨店、ホームセンター、理髪店などを列挙した。さらに、知事による要請は「国に協議の上、外出自粛要請の効果を見極めた上で行う」との文言も追加し、都の動きにストップを掛けた¹。「都知事は社長かなと思っていたら、天の声が色々聞こえて中間管理職になったような感じだった」その時の状況を、小池都知事はそのように振り返っている。その4日後の10日に、東京都は政府を押し切る形で休業要請を発表した。一方、西村経済再生担当大臣は、「天の声ではなく法律の声だ」と小池都知事を批判した²。

(3) 休業補償巡る一部都道府県と国のコンフリクト

東京都は、上記の休業要請に伴い、全国の都道府県に先駆け休業補償である「感染拡大防止協力金」を打ち出した。緊急事態宣言の当初の期限だった今月6日まで休業などに応じた中小事業者に対して単独店舗で50万円、複数店舗で100万円を支給した。また、緊急事態宣言延長に伴い、追加で支給を行った。それに引きずられる形で、緊急事態宣言の対象地域が拡大する中、多くの都道府県が休業要請とセットで休業補償を行おうとした。しかしながら、非交付団体である東京都とは異なり、交付団体であるその他の道府県との間には財政状況には大きな格差があり、休業補償を財政的に自前で出すのが困難な県からは、国の財政的支援を要請する声が相次いだ。だが国は、休業補償のための都道府県に対する財政支援を行わ

なかった。そのため、国と都道府県との間でコンフリクトが生じることとなった。

(4) 大阪モデルを巡る大阪府と国のコンフリクト

5月6日に、大阪府は緊急事態宣言の延長を受けて、自粛解除に向けた独自の大阪モデルを公表した。大阪モデルは、全国に先駆けて明確な数値で自粛解除の出口を示そうとするもので、①重症病床の使用率、②感染経路不明者の数、③陽性者の割合（陽性率）の三つの指標を柱としていた。この大阪モデルを吉村大阪府知事が発表をした際に、国に対して、「具体的な基準を示さず、単に（宣言を）延長するのは無責任だ具体的な指標を全国に示してもらいたい」と指摘したことに、西村経済再生担当大臣が「言い方が違う。緊急事態宣言からの『出口』ということなら、国が専門家の意見を聞いて考える話だ³」「何か勘違いをされているのではないかと、強い違和感を覚える。各都道府県の裁量で休業要請なり解除なりを行っていただくわけなので、その説明責任を果たすのは当然。都道府県の知事の権限・裁量を増やしてほしいと要請や主張をされながら、『休業要請を解除する要件の基準は国が示してくれないから』というのは大きな矛盾だと思う⁴」と反論し、吉村大阪府知事が「宣言（基本的対処方針含む）が全ての土台なので、延長するなら出口戦略も示して頂きたかった」「今後発信を気をつけますご迷惑をおかけしました」と陳謝する事態が生じた。

3. 分析枠組み

(1) 組織関係論とは

これらの事例を見ると、コンフリクトの背景にあるのは、国と都道府県の両組織が保有する資源の偏在であるように思われる。今回のコロナ対応において、一時的に高まった国—都道府県間のコンフリクトをより詳細に分析するための視座として、組織関係論（主に資源依存アプローチ）の考

え方を参考にしたい。まず組織関係論とは、組織の資源依存性に着目して組織関係を明らかにしようとする分析枠組みである。あらゆる組織が存続に必要な資源をすべて所有していないことから、必要資源を保有する他組織から資源獲得をせざるを得ず、その結果他組織への資源依存が生じると指摘する (Pfeffer & Salancik 1978)。

組織関係論の源流としては、Levine & White に代表される資源の組織間における交換 (互酬性) に着目し、それによって生じる相互依存的関係を見ようとする交換アプローチがある。ただ、「組織の相互依存は、当事者間の対等的な組織間の分業を基礎に生じるだけでなく、一方の他方の組織へのパワーの行使によって強制的にも発生する⁵」。Aldrich は、交換アプローチが対等関係を前提に相互依存関係を見ており、支配や影響力の行使といった側面が欠けている点を批判した (Aldrich 1979)。そのような組織間のコンフリク的な関係に着目したのが、パワー依存アプローチである。組織間の保有している資源の希少性の違い (非対称性) に着目し、希少性の高い資源を保有している組織に生じるパワーや影響力から、組織間関係を見ようとした (Emerson 1962 ; Benson 1975)。

当初、組織間の資源をめぐる議論で主要な問題関心となったのが、交換アプローチとパワー依存アプローチの統合であった。何故なら、「組織間の相互作用は極端に協調関係あるいはコンフリクト関係の1つのみが存在するのではなく、現実にはむしろ2つの関係が混在すると考えられる⁶」からである。そして、その両アプローチを最初に接近させたのが、オープンシステム論であった (Thompson 1967)。オープンシステム論は、外部環境と組織の相互作用に着目し、組織を予測や統制の出来ない影響力といった不確実性にも従うシステムとみなす。つまり、外部環境がもたらす不確実性を削減するために、組織間の資源の交換が生じ、その交換する資源の重要度が高ければ依存関係が生じると考えた。

更に、交換アプローチとパワー依存アプローチを統合する理論枠組みとして提示されたのが、資源依存アプローチである (Aldrich & Pfeffer

1976 ; Pfeffer & Salancik 1978 ; Aldrich 1979)。資源依存アプローチは、組織は、存続や成長に必要な資源を全て保有した自己完結的な存在でなく、そのため資源の交換や依存から組織関係が生じると考える。Aldrichは、その交換関係の中にも組織間のパワー維持策と自立性を維持しようとする対抗行為が混在し、依存関係が潜在化しているとし、交換アプローチとパワー依存アプローチを統合した。

また依存関係は、組織にとって得られる利益が、意思決定の裁量権や自立性の喪失といった不利益よりも大きい場合に生じるが、依存する側の組織にとって、どこまで他組織に依存するか、また自立性を維持するかは重要な問題となってくる。Pfeffer & Salancikは、他組織への依存度を決定する要因として、①資源の重要性、②資源の配分と使用に関する自由裁量権、③資源の集中度の3点を挙げている (Pfeffer & Salancik 1978, p.24)。資源の重要性は、交換資源の量と必須性で決まる。また、資源の配分と使用に関する自由裁量権とは、他組織が保有する資源をどれだけ自由に配分及び使用できるかという裁量権の大きさの度合いのことである。一般には、自由裁量権は資源を所有することで最大化されるが、所有しなくとも資源を自由にコントロールできる裁量権でも良い。更に、資源の集中度とは、一つの組織への資源の集中度のことである。特定の組織に資源が集中しており、代替的供給源が無い場合は、その組織への依存をせざるを得ない。これら3点を満たせば満たすほど、相手組織への依存度は高くなる。

Emersonは、このような依存が相手組織のパワー優位性を生じさせると指摘した (Emerson 1962, p.36)。Cookによると、パワー優位性を持つ側は、資源の交換比率と組織間の相互作用の形式の決定に影響力を持つこととなるため、他組織に対するパワーを拡大しようとする (Cook 1977, pp.66-67)。

(2) 資源の定義

では、資源とは何か。Rhodesは行政組織の必要資源を、①法的資源、②財政的資源、③政治的資源、④情報資源、⑤組織資源の5つに分類する

(Rhodes 1985, p.38)。①法的資源とは、法令や制度的慣習によって与えられた強制あるいは裁量的権限のことである。②財政的資源は、税金や借入金等を原資とした公共部門の予算のことである。③政治的資源は、政策決定過程への参加や、政治家を動員しての資源調達能力のことである。④情報資源は、様々な情報を保有し、その獲得及び提供の一方ないしは双方を管理することである。⑤組織資源は、人的資源、技術資源、土地や施設、装備などの資産を所有し、仲介者を経ずに直接行為することができる能力のことである。組織の資源の分類に関しては、Benson は、組織が最も必要とする資源は、権威と金銭で、この2つの資源があれば他の資源も獲得できるとしている (Benson 1975, p.232) が、Rhodes の5つの資源分類は、個別具体的でより詳細な分析が可能である⁷。本研究では、この5つの資源を、分析対象にする。

4. 組織関係論的視点から見た新型コロナ対応を巡る中央地方関係

(1) 新型コロナ対応での法的資源を巡る中央地方関係

まず、法的資源を巡る中央地方関係から見ていきたい。特措法は、都道府県知事に強い権限を与えている。都道府県知事は、外出自粛の期間や範囲、休業要請の対象の判断等は都道府県が決めることができる。また都道府県知事は、市町村長に対し総合調整（助言、要請、勧告）、指示が出来る。これは、災害対策基本法が市町村中心主義なのと対照的である。パンデミックへの対応は医学的専門性と、感染症対策が一つの市町村の区域では完結しないため広域的な対応が必要で、それは市町村では困難だからである。

一方、特措法は国の対策本部長にも、都道府県に対し総合調整（助言、要請、勧告）、指示ができる権限を与え、国が都道府県に関与できる法的余地を残している。指示は、相手組織に対し一定の方針や基準、手続きを示し、特定の事柄を実施させることで、法的には指揮命令よりは弱いものとさ

れる。法令用語辞典によると「指示は、法令により一定の事項について他の機関または者に対して統制的な権限を与えている機関がこれらの機関に対して行うものであるから、そのその拘束力は実際的には指揮または命令に準じるものといえることができよう⁸⁾」としている。また林修三も、「指示という用語は先に挙げた諸用例の示すとおり、法令によって一定の事項について他の機関、人または団体などに対して強制的な権限を与えられている国、公共団体等の機関がそういう統制を受ける地位にある当該他の機関や人、団体などに対するような場合で、しかも、指揮とか命令などというはっきりとした法的拘束力を持つ言葉を使うのは少しどぎつすぎるというような時に多く用いられるとする⁹⁾。」いずれにしろ一定の法的拘束力があるという見解が一般的である。しかし、特措法において、都道府県が国の指示に従わなかった場合の、具体的ペナルティは定められていない。したがって、「知事が従いませんといえばそれまでだ」というのが現実である¹⁰⁾。指示、勧告、指導、助言の違いをまとめたのが、図表1になる。

図表1 指示、勧告、指導、助言の違い

指示	一定の方針・基準・手続きを示し、それを実施させること。	指揮命令よりは弱い、 <u>法的拘束力があるとされるが、従わなかった場合の具体的ペナルティは定められていない場合が多い。</u>
勧告	ある事柄を申し出て、それに沿う措置を進める又は即す行為。	指揮命令関係の無い機関間で、 <u>相互の自主性を尊重しつつ、専門的立場から意見を言うこと。法的拘束力はない。</u>
指導	相手側の任意の協力を得、望ましい方向に相手側を同調させる行為	
助言	ある機関に対し、他のものがある行為をなすべきことを進言すること。	

組織関係論の視点から本件をみると、法的ルールを決定できる国は、法的資源に関し都道府県に対し、一般的には圧倒的なパワー優位性を持つ。しかし特措法は、外出自粛の期間や範囲、休業要請の対象の判断等国民生活に重要な影響を与える事案に対し、国と都道府県の意向が対立した場合

に、都道府県が押し切れてしまう強い権限（法的資源）を都道府県に認めてしまった。よって特措法においては、都道府県に強い権限を与えている事項に関しては、仮に国の意向に反したとしても、国は都道府県を従わす方策は事実上ないこととなる。そのため、国は事態の深刻化が進む中で、特措法が定めている都道府県の強い権限に対し、関与できる法的裏付けを後付で整備した。そして都道府県に対し影響力を行使しようとしたのでコンフリクトが生じたと解釈できる。

もう少し詳細の説明を加えると、法律の制定や改正は国会を通さねばならないが、わが国の官僚は法令の具体的な運用方法を示す細則（政令や通達等）を定められる行政立法の権限や、法律をどの様に解釈するか決められる法令解释权を有している。そのため法的資源は国に集中し、通常は国の都道府県や市町村、その他の下位行政組織に対するパワー優位性に繋がっている。しかし、2009年の新型インフルエンザ流行時には、大阪府が学級閉鎖を行ったが政令市の大阪や堺市はそれに従わなかった。そのような教訓から、2012年に作られた特措法においては、民主党政権が外出自粛や休業要請などにおいて都道府県知事の権限強化を行ったという経緯がある。加えて当時の民主党政権が地域主権を掲げていたことも後押しとなり、国の都道府県に対する関与の手段は指示のみに限定された。ただ、今回の新型コロナ対応において4月16日に緊急事態宣言を出すあたり、休業要請や外出要請に関して対応が鈍い都道府県も存在した。そのような都道府県における新型コロナ対応のスピード感の格差を是正するため、従来の国の都道府県に対する総合調整（助言、要請、勧告）や指示ができる権限以外に、今回の緊急事態宣言発令に伴って「基本的対処方針」が改正された。国が自由に変更可能な行政計画である「基本的対処方針」では、自粛要請を「国に協議の上」行うとの文言が入れられた。これにより、休業要請や外出要請を都道府県がその気になれば国の反対を押し切って実施することも可能であるが、実際にはそう簡単にフリーハンドで決定できるものでは無くなった。

(2) 新型コロナ対応での財政的資源、政治的資源を巡る中央地方関係

新型コロナ対応では、財政的資源を巡っても国と都道府県間においてコンフリクトが発生した。東京都が休業要請に伴い事業者への最大100万円の協力金支給を決めた際、財政力の弱い道府県は国による支給を期待した。全国知事会長の飯泉徳島県知事は、「国の責任で営業補償に類する対応をお願いしたい」と求めた¹¹。4月16日の緊急事態宣言の全国拡大の際も、新たに加わった県の財政的支援に対する不安は大きかった。しかし17日に安倍首相は「地域によって差が出るのは地域の努力。どの予算に近い力を入れるかの結果でもある。」との発言をし、国による休業補償を無原則に行うことを否定した。国が新型コロナ対策として地方自治体に提供する財政的資源としては、1兆円の地方創生臨時交付金がある。都道府県は、これを休業要請に応じた事業者への休業補償として充てることを望んだが、国は休業補償として使うことを認めなかった。西村経済再生担当大臣は、「世界の国々もやっていないし、政府もそういう考えは取らない」と再三否定し、国から法人に200万円、個人事業主200万円支給する「持続化給付金」で対応するとした¹²。

結果協力要請や協力金への対応は都道府県で異なるものとなった。4月20日の毎日新聞の調査によると、店舗などへの休業要請を決めたのは23都道府県で、この時点で休業要請を行うことを決定したのは18都道府県に止まった。群馬など5県は、休業要請は決めたものの休業補償に関しては未定のままである。財政力の弱い県からは群馬県は「国の政策を見極めていく」、山梨県は「我々の財政余力では極めて難しい¹³」、鳥根県「県の財源では東京や大阪などと同水準の保証はできない¹⁴」等の声が聞こえた。その後、農林水産省が6月23日時点でまとめた「四十七都道府県の休業要請等及び休業要請に関する主な支援策の内容」によると、全国で40の都道府県が休業要請に伴う何らかの休業補償を独自に行ったのに対し、7県（山梨県、鳥取県、鳥根県、岡山県、徳島県、愛媛県、大分県）が全く休業に伴う金銭面での補償を行っていない。ただし休業補償を行っ

ていない6県の内2県、(岡山県、徳島県)は休業要請を行っていない。また休業補償を行った都道府県の補償の金額は、中小企業と個人事業主によって異なる場合が多いが、最低は10万円から最高は100万円まで、かなり大きな地域間格差がある¹⁵。

また財政的資源をめぐる国と都道府県間のコンフリクトは、都道府県が保有する政治的資源も巻き込む形となった。2021年1月20日から6月17日まで開催された第201回国会では、与野党を問わず国の直接的休業補償を休業要請とセットで求める要望が地方選出の国会議員から数多く出された。2020年1月20日から6月17日まで開催された第201回国会においては、国の休業補償を求める国会議員からの発言が所属政党を問わず105件もあった。また全国知事会は、国に対し休業補償等の財政的支援を再三要請した。

組織間関係論の視点から見ると、新型コロナ対応においては、国も十分に対応可能な財政的資源を保有しておらず、休業請求には休業補償がセットであると考える一方でその財政的資源を保有していない都道府県との間で、コンフリクトが生じたと言える。

(3) 新型コロナ対応での情報資源を巡る中央地方関係

新型コロナ対応では、情報資源をめぐる国—都道府県間のコンフリクトも生じた。近年公衆衛生分野においては、「健康危機管理」という概念が出てきている。これは災害や感染症の流行など、健康を脅かす事態への幅広い対応体制を構築しようという考え方である。この健康危機管理体制において、重要な柱の一つとなっているのが、国と都道府県間を含めた関係機関間の情報の共有体制である。今回のコロナ対策においても、この健康危機管理体制の下、国—都道府県間での情報の迅速かつ正確な共有が求められた。

しかしながら、今回の新型コロナ対応においては、今後の対策を考えていく上で重要な指標となる感染者数や、PCR検査において検査人数に対

する陽性者の割合（陽性率）を国が正確に把握できないという事態が生じた。都道府県ごとに、集計されたデータが国に上げられる形になるが、都道府県ごとに集計の基準が異なったり、データの更新に遅延したり、更には厚生労働省が求める報告に応じない都道府県も出現したからである。その結果、国と都道府県の間で、情報資源をめぐるコンフリクトが発生した。

これら情報資源をめぐる国の都道府県に対する苛立ちは、厚生労働省の国内の発生状況についてのホームページからも垣間見れる。全国のPCR検査実施人数、陽性者数、入院治療等を要する者の数、退院または療養介助となった者の数、死亡者数などを報告する発生状況の注意書きには、「新規陽性者数は各自治体がプレスリリースしている個別の事例数を積み上げて算出したものであり前日の総数からの増減とは異なる場合がある」、「一部自治体については件数を計上しているため実際の人数より過大となっている。件数ベースでWeb掲載している実態については前日比の算出に当たって件数ベースの差分としている」 「PCR検査陽性者数から入院治療等を要する者の数、退院又は療養解除となった者の数、死亡者の数を減じて厚生労働省において算出したもの。なお、療養解除後に再入院した者を陽性者数として改めて計上し記述がない県があるため、合計は一致しない。」「国内事例には、空港検疫にて陽性が確認された事例を国内事例としても公表している自治体の当該事例数は含まれていない。」「一部の都道府県においては、重症者数については、都道府県独自の基準に則って発表された数値を用いて計算しており、集中治療室（ICU）等での管理が必要な患者は含まれていない。」等の記述がみられ、都道府県の対応の違いに国が困惑している状況が見て取れる¹⁶。

これを組織関係論の視点から解釈すると、国は感染症対策に対する専門的情報等の情報資源に関しては他を圧倒する資源量を保有しているが、一方でコロナ対策を行う上での基礎情報となる発生状況等に関する現場情報資源に関しては、自ら収集が不可能なため都道府県からの情報に依存せざる

を得ず、ところが都道府県の様々な地域間格差から、都道府県から収集される現場情報資源にも格差が生じ、国が正確な現場情報資源を獲得できず、国と都道府県間でコンフリクトが発生していることが分かる。これは事前の健康危機管理体制の整備が不十分であったことも背景にあるよう思われる。

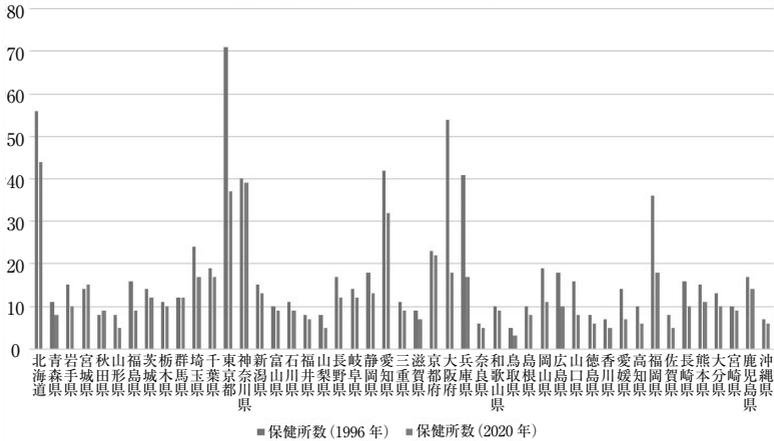
(4) 新型コロナ対応での組織資源を巡る中央地方関係

次に、新型コロナ対応での組織資源をめぐる中央地方関係について見ていきたい。自見はなこ前厚生労働大臣政務官は、都道府県の新型コロナ対策について、次のような見方を示している。「私の立場から言えば、都道府県による対応の差が大きいこと、言い換えれば地方分権の課題が見えてきています。都道府県によって対応の差が現れています。国がいくら決めても、それを実施するのは都道府県であり、知事にさまざまな権限があります。例えば、PCR検査は3月上旬に保険適用するとともに、行政検査としてのPCR検査を医療機関に委託できるようにし、その医療機関が検査を民間検査会社に再委託することも可能になりました。医療機関と契約を結ぶのは都道府県ですが、ここにも目詰まりがあることも分かり、3月末に解消していただくような事務連絡を出しました。……新型コロナ対応でさまざまな役割を担う保健所は手一杯になっているところが多く、加藤大臣は4月に保健所機能を支援するよう、行政の長に手紙も書いていますが、実際に取り組んでいるのは、当初は47都道府県の中で数えるほどでした。現場を見て対応している都道府県、縦割りで動きづらそうな都道府県など、さまざまな組織や自治体の仕組みについて、実地で課題を勉強させていただいています。国が支給したマスクなど個人防護具の配分も、医師会と密に連携して迅速にやっていたらいる県とそうでない県に分かれます。緊急事態宣言が解除された途端に、保健所から応援を引きはがしているところもあります。次の波に備えることと、今までのデータ整理や、日常業務との整理などまだまだサポートが必要だと思うのですが、残念でなりません¹⁷⁾。」これは厚生労働省に所属する政治家として、厚生労働省の都道府県に対す

る苛立ちを代弁すると見ることもできる。このように後手に回る都道府県が出てきた背景には、都道府県の保有する様々な組織資源の不足という問題がある。

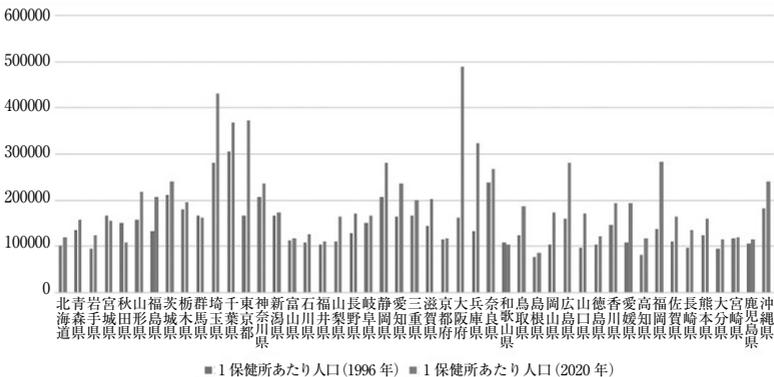
その一つが、都道府県の保健所数の地域間格差である。平成に入ってから、保健所は「行財政改革」「組織戦略」「職員数管理目標」等の名目で、全国的にその数を削減させられた。この30年間で統廃合が全国的に進み、保健所数はピーク時の852から472にまで減少し、そこで働く医師、保健師、食品衛生監視員等の職員数も大幅に減少している。図表2は、1996年と2020年の保健所数の都道府県別変化を見たものである。全国的に保健所が減らされていること、また都道府県間で保健所数に大きな地域間格差があるがよく分かる。例えば鳥取県のように3つしか県内に保健所がない県や5つしか保健所がない県（山形県、山梨県、奈良県、香川県、佐賀県）がある一方で、北海道のように44も保健所を保有する自治体もある。ただ都道府県間の人口の差もあるため、1996年と2020年の1保健所当たり人口数の都道府県別の変化を見たものが図表3である。数が増える方が1保健所当たりのカバーしなくてはならない人口数が多くなり、保健所の負担増を示すものとなる。これを見ると、ずば抜けて負担増が激しいのが大阪府である。そして今回新型コロナウイルスの感染拡大が著しかった、東京都やその他の都市部の負担増も非常に高いことが分かる。一方和歌山県のように負担減になっている自治体もある。また2020年時点で、市保健所のカバーする人口数が多いは、大阪を筆頭に埼玉県、東京都、千葉県、兵庫県、福岡県、広島県、奈良県、沖縄県等になっている。

図表 2 各都道府県の保健所数の変化 (1996年-2020年)



備考：厚生省健康政策局計画課、地域保健・健康増進栄養課、厚生労働省健康局総務課地域保健室等、主管課調べから、著者が作成。

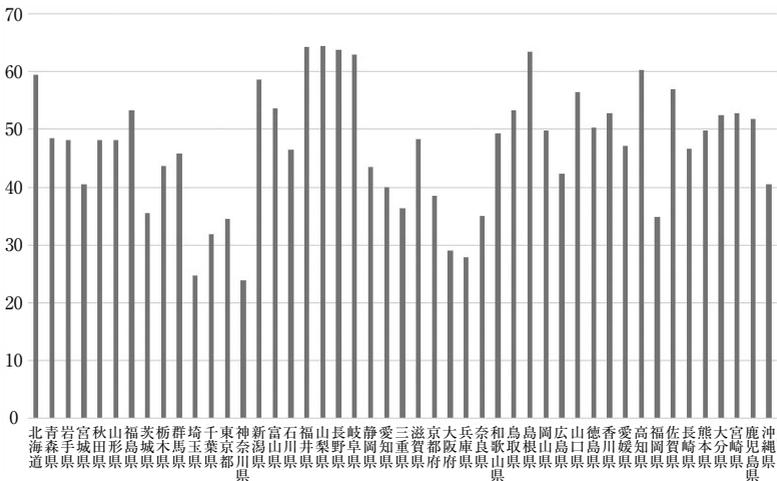
図表 3 各都道府県の市保健所辺りの人口数の変化 (1996年-2020年)



備考：厚生省健康政策局計画課、地域保健・健康増進栄養課、厚生労働省健康局総務課地域保健室等、主管課調べから、著者が作成。

ただ、一保健所あたりのカバーできる人口数が少ない道府県の中には、保健所数自体が少ない自治体も多く、今回の新型コロナ対応の事務量はある段階までは等しく生じるので、人的資源不足が相当大きな負担となった道府県が多かったであろうと予測される。保健師は、看護師の資格を取った後に上乗せで取得が可能となる国家資格である。やはり都道府県間で、常勤保健師の数は地域間格差がある。日本看護協会の平成 29 年看護関係統計資料集より作成した図表 4 を見ると、人口 10 万人対比での看護師数にも都道府県により大きな地域間格差があることが分かる。10 万人あたりの看護師数が最も少ない神奈川県が 24.8 人なのに対し、最も多い山梨県は 64.4 人である。かなり人的資源で余裕のある地域とそうでない地域があることが分かる。

図表 4 各都道府県の 10 万人あたりの看護師数の比較 (2017 年)



備考：著者が日本看護協会の平成 29 年看護関係統計資料集より作成

全国保健所長会が、2020 年 3 月 25 日から 4 月 22 日にかけて実施したアンケートによると、保健所の大きな負担となった相談センターの対応に

外にも、帰国者・接触者外来への受診調整、地方衛生研究所への検体搬送、医療機関への説明や交渉、PCR検査受付、管内市町村との情報共有や専門的科学的見地からの助言、新型コロナについて本町や他の保健所等との意見交換や調整会議、発生届受理、クラスター対策を含む積極的疫学調査（感染経路などをたどって感染症の特徴を調べる調査）、自宅待機の要請、入院勧告及び就業制限、入院患者の病状把握、陽性患者等発生時に医療機関との連絡調整、陽性患者等の病院搬送、疑い患者や濃厚接触者PCR検査の検体採取等、様々新型コロナ対応業務が発生している¹⁸。これらの業務に携わるためには、すべて医学的知識が必要となる。管轄区域内でそのような極めて限られた人的資源を短期間で獲得し、保健所の応援に回すのは都道府県とっても極めて困難な作業であったことが予想される。厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部は、令和2年3月13日付けで「保健所の業務継続のための体制整備について」という通知を関係機関に出している。この中で帰国者・接触者相談センターの設置のために必要となる人員については、「感染症予防事業費等国庫負担（補助）金交付要綱」における「新型コロナウイルス感染症に関する相談窓口設置事業」により、また、積極的疫学調査等のために必要となる人員については、上記交付要綱における「感染症発生動向調査事業」により、非常勤職員の雇用に係る経費を助成しているので、例えば退職した元保健所職員を雇用するなど、本補助金を活用した保健所の体制整備について検討するよう要請している。また相談センターの一部相談に対応する事務系職員の応援支援の体制構築についても言及している。ただ保健師の離職率は他業種に比べても非常に低い。離職理由の上位に、妊娠や育児が来ていることから考えても、退職した元保健所職員の獲得は、国が想定していたよりは都道府県や保健所政令市にとって大きな負担であったと思われる。保健師ではなく看護師の事案であるが、大阪府はまだ陽性が分からない感染者を収容する施設を、ホテルを借り上げ急遽設置し運営したが、やはりその人員獲得は苦勞して、まとまった日数仕事に入れなくとも、1日単位で仕事に入れる看

護師資格保有者を探さざるを得なかった¹⁹。同様の事態が、保健師獲得においても生じたと思像される。

これを組織関係論から見ると、国は保健師の獲得において、人的資源を都道府県が獲得できるよう財政的資源の提供を行ったが、国自らの人的資源の提供は行わず都道府県に任せた。何故なら国も都道府県と同様に、保有する保健師の人的資源は限定的であるからである。しかしながら、そうそう都合よく保健所業務に戻れるような退職した元保健所職員は多くなく、さらに保健所政令市が管轄区域内にある都道府県では、人的資源の奪い合いも生じた。結果としてそれらがボトルネックとなり、都道府県側の対応の遅れや、長期の人的資源獲得の困難性が生じ、一時的な派遣で人員を引き剥がすような事態が生じた。さらに保健所体制や保健師数にも都道府県間で格差があり、それが都道府県の対応の格差にもなって現れた。しかし国が保有するそのような現場の事情に関する情報資源は限定的であったことから、国の対応も遅れ、ただ全国一律の対応を求める国と都道府県間にコンフリクトが生じたと見ることができる。

5. 特殊災害への対応能力を高める上での中間的自治体への期待

これら各資源における国と都道府県とのコンフリクトの背景を見ていくと、特措法に定められる都道府県の法的資源を担保とした役割の重要性に比べ財政的資源や組織的資源が少ないこと、また現場情報資源が、都道府県の組織的資源の少なさや地域間格差等から、一律に国に伝達されなかったため、国と都道府県間のコンフリクトが発生していることが分かる。またその現場情報資源の不足から、国の対応の遅れや過剰な都道府県の意思決定に対する介入につながっているように思われる。今後危機管理の視点からは、これらの国や都道府県に偏在する各種資源を整理し、危機に迅速に対応できる体制を構築する必要性がある。

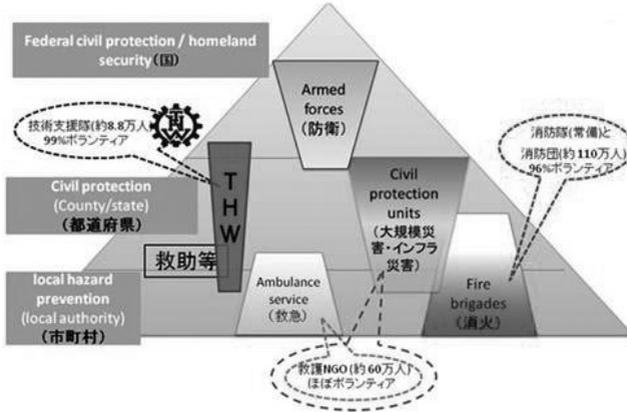
これについては大きく国に権限等各種資源を集中させる選択肢と、中間的自治体に集中させる選択肢の2パターンが考えられる。中国のように国家が強権を発動できる国では、国民の権利を大幅に制限して迅速な危機対応が可能であるが、民主主義国家ではそれは難しい。欧米の民主主義諸国では、近年自然災害のみならず様々な特殊災害にも対応可能な危機管理体制の構築を目指すオールハザードアプローチを採用する国々が増えている。これらの国々においては中央政府ではなく、災害対応を行う現場に大幅な資源配分を行う傾向が強い。特に、特殊災害に対応するためには様々な専門性及び、複数の基礎的自治体をまたいで対応可能な広域性から、中間的自治体に大幅な各種資源の集中がなされている。図表5、6はドイツとイギリスの、国家的危機対応時の中央政府と地方政府の役割分担を見たものである。いずれも国が中心になって対応する危機は武力攻撃災害のみで、後は地方政府、特に中間的自治体に任せられていることが分かる。

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、内務省の管轄である。図表5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。今回のようなパンデミック、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。

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（図表6）。特定地域に限定された日常的

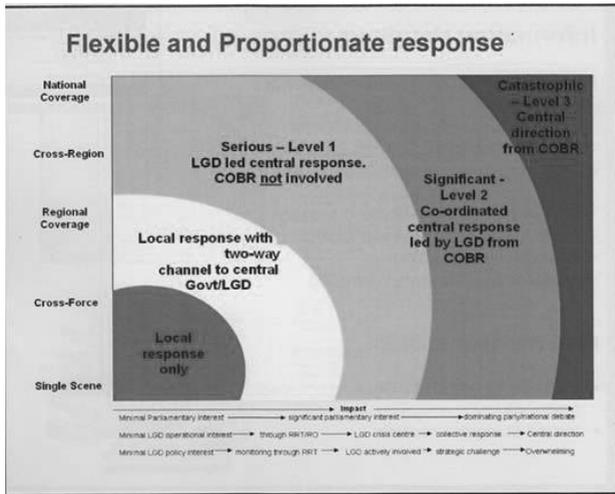
なレベルの危機対応は、地方自治体の責任とされている。ただ、地方自治体だけでなく、警察や消防、救急サービス等他の機関にも同様の責務が課される。各地方の警察が緊急事態対応を取り仕切る場合が多く、また、地方政府が民間緊急事態事務局の窓口となる場合が多いが、警察や地方政府は、その他の機関に対して明確な権限を持つわけではない²⁰。更に、広域的自治体の管轄区域内に留まる災害にも、地方自治体が CCS 及び LGD と、連絡を取り合いながら対応する。更に、複数の広域的自治体にまたがる危機や、地方自治体では対応が困難な国家的対応が必要なレベル 1 の危機には、LGD が危機対応を主導する。それに次ぐより深刻なレベル 2 の危機の場合にも、LGD が対応するが、COBR (Cabinet Office Briefing Rooms 内閣府ブリーフィング室) 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 (Threat, Hazards, Resilience, Contingencies 脅威・危険・強靱性及び緊急事態小委員会) 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あり、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²¹。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。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。

図表 5 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）。永田研究室で訳及び加筆をし作成。

図表 6 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（2012年8月）。

なお、EU 諸国におけるオールハザード型危機管理体制整備を主導しているドイツでは、連邦市民保護・災害支援局（BBK）が、州政府やその他の行政組織、企業、共助組織等と共に、毎回異なる特殊災害対応を想定し、LÜKEX 訓練を実施している。2007 年のテーマは感染症によるパンデミックへの対応で、極めて新型コロナの状況に類似したシナリオで徹底的な検証が行われ、その教訓が今回のパンデミック対応にも生かされた。また連邦レベルのみならず州レベルにも、危機管理専門の研究所、教育機関が整備され、各関係組織、構成員の特殊災害へ対応可能な専門性の高度化が図られている。

オールハザードアプローチは、現在危機管理の世界的スタンダードとなりつつある。オールハザードアプローチは、地方分権的な中央地方関係を前提に構築された危機管理体制である。わが国も実効性のある危機管理体制を構築する上で、今後中央地方関係の見直しも含めた危機管理体制の再構築が必要であるように思われる。ただ前述の通り、特殊災害に対する対応体制は自然災害と異なり、中間的自治体の役割が重要になる。図表 7 はドイツの州の人口を、わが国の都道府県の人口と対比させたものである。ドイツの州の人口の平均は 515 万 2,375 人で、日本の都道府県人口の平均は 268 万 5,450 人なので 2 倍近い差がある。ノルトライン＝ヴェストファーレン州の人口は 1,805 万 8,105 人で、東京都の人口 1,394 万 2,856 人より 400 万人以上多い。ブレーメン州のように人口が 66 万 3,467 人しかいないような州もあるが、全体としてみると日本の都道府県よりも人口規模が総じて大きい。

危機対応に実効性を持たせるためには、権限といった法的資源のみならず財政的資源及び組織的資源や情報資源、政治的資源も必要である。これらの資源の総量を増やすためには、都道府県の広域再編や国からの抜本的な権限財源移譲を今後検討する必要があるように思われる。

図表7 ドイツの州と日本の都道府県の人口比較

中間自治体名		人口	中間自治体名		人口
1	ノルトライン＝ヴェストファーレン州	18,058,105	34	三重県	1,779,770
2	東京都	13,942,856	35	熊本県	1,746,740
3	バイエルン州	12,468,726	36	ハンブルク	1,743,627
4	バーデン＝ヴュルテンベルク州	10,735,701	37	メクレンブルク＝フォアポンメルン州	1,707,266
5	神奈川県	9,200,166	38	鹿児島県	1,599,984
6	大阪府	8,823,453	39	沖縄県	1,454,184
7	ニーダーザクセン州	7,993,946	40	滋賀県	1,413,959
8	愛知県	7,552,873	41	山口県	1,355,495
9	埼玉県	7,337,330	42	愛媛県	1,338,811
10	千葉県	6,279,026	43	奈良県	1,331,330
11	ヘッセン州	6,092,354	44	長崎県	1,325,205
12	兵庫県	5,463,609	45	青森県	1,246,138
13	北海道	5,248,552	46	岩手県	1,226,430
14	福岡県	5,110,113	47	石川県	1,137,181
15	ザクセン州	4,273,754	48	大分県	1,134,431
16	ラインラント＝プファルツ州	4,058,843	49	山形県	1,077,057
17	静岡県	3,639,226	50	宮崎県	1,072,077
18	ベルリン	3,395,189	51	ザールラント州	1,050,293
19	茨城県	2,868,041	52	富山県	1,042,998
20	シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州	2,832,950	53	秋田県	965,968
21	広島県	2,807,987	54	香川県	956,069
22	京都府	2,583,140	55	和歌山県	923,721
23	ブランデンブルク州	2,559,483	56	佐賀県	814,211
24	ザクセン＝アンハルト州	2,469,716	57	山梨県	812,056
25	テューリンゲン州	2,334,575	58	福井県	767,742
26	宮城県	2,303,160	59	徳島県	728,633
27	新潟県	2,222,004	60	高知県	697,674
28	長野県	2,049,023	61	島根県	673,891
29	岐阜県	1,988,931	62	プレーメン州	663,467
30	栃木県	1,942,312	63	鳥取県	555,663
31	群馬県	1,937,626	ドイツ州人口の平均		5,152,375
32	岡山県	1,891,346	日本都道府県人口の平均		2,685,450
33	福島県	1,847,950			

6. 終わりに

以上、本研究では組織関係論の視点から、新型コロナ対応をめぐる国と都道府県間のコンフリクトの背景を見てきた。最後にまとめたい。法的資源に関しては、特措法が定めた都道府県の法的資源（権限）に対し、国がパワー優位性を使い後付で行政計画を改正し介入したことによってコンフリクトが生じた。財政的資源に関しては、都道府県の中では最も豊富な財政的な資源を持つ東京都が休業補償をしてしまったことにより、財政的資源を持っていない県と、財政的資源に余裕がなく直接補償を拒否する国との間でコンフリクトが発生した。また都道府県は財政的資源を国から獲得するため、様々な政治的な資源も動員した。この部分に関してはコンフリクトのみならず協調も見られたが、財政資源における国一都道府県間のコンフリクトを解決できなかった。情報資源に関しては、都道府県の地域間格差で、国が一部の都道府県から迅速に正確な現場情報資源を獲得できなかったことでコンフリクトが生じた。更に、組織資源に関しては、保健師という人的資源不足に対し、財政的資源の提供を都道府県等に行ったが、現場で数少ない保健師の獲得に苦勞する都道府県との間でコンフリクトが生じた。

厚生労働省ルートの新型コロナ対策を最前線で指揮した鈴木康裕・前医務技監は以下のように振り返っている。「保健所が大きな役割を果たすのだが、東京都は人員を4倍に増やして一生懸命対応していた。しかし、熱があるという連絡を受け、検査できるよう調整し、陽性者をどこに入院させるか決め、そこに搬送し、その人のチェックをした上で、積極的疫学調査をしなければいけない。それを全部やろうというのは勤勉な日本人でも無理がある。少なくとも積極的疫学調査以外は、民間団体へ委託などが可能だったはずで、真摯に考えないといけなかった。やはり、保健所のキャパシティの問題が大きかった²²。」民間団体の保有する資源への国のアクセスの自由度は、保健所とは異なり低くなる。地方自治体に対してほどはコ

ントロールできないので、国は保健所ルートに拘ったが、結果的にPCR検査体制の遅延へと繋がった。和歌山県や山形県のように、積極実施を工夫した自治体もある。国主導で、パンデミック対策を全国一律に行おうとする国の限界が見えてきている。

今後も、今回と同様の特殊災害は必ず起こる。それに混乱することなく迅速に対応するためには、これら国—都道府県間の各種資源の点在を整理し、このようなコンフリクトが生じないようにする必要がある。近年欧米ではオールハザード型の危機管理体制が潮流となってきた。オールハザード型危機管理体制では、実際に危機に対応する現場、特に中間的自治体に各種資源を大幅に集中させている傾向が強い。今後わが国でも、実効性のある危機管理体制の構築を検討する上で、危機管理体制における都道府県の保有する各種資源の強化を図っていく必要がある。さらには、今後中間的自治体の広域再編や国からの様々な資源移譲等も検討していかねばならないように思われる。2000年代に中間的自治体レベルの広域再編として、道州制が盛んに議論された。議論されなくなって久しいが、新型コロナによるパンデミックを契機に再度検討し直してみる必要があるように思われる。

注

- 1 「スピード感削ぐ国・都対立 休業要請で溝、野党は批判—緊急事態宣言」『時事ドットコム』、2020年4月10日、電子版 (<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020040901154&g=pol> 閲覧日：2020年10月28日)
- 2 「都の休業要請直前に政府が「待った」 権限めぐり火花」『東京新聞』、2020年8月6日、電子版 (<https://www.tokyo-np.co.jp/article/47240> 閲覧日：2020年10月28日)
- 3 「吉村知事、西村担当相との応酬で陳謝 「出口戦略」巡り」『朝日新聞』、2020年5月7日、電子版 (<https://www.asahi.com/articles/ASN573GTNN57UT-FK00G.html> 閲覧日：2020年10月28日)

- 4 「西村大臣「何か勘違いをされている」吉村知事の“大阪モデル”公表の経緯に反論」『ABEMA TIMES』、2020年5月6日、電子版 (<https://news.yahoo.co.jp/articles/a28c8cd37421748d7216d1db2f952ddea430c40e>) 閲覧日：2020年5月6日)
- 5 山田耕嗣「資源依存理論の生成と展開」『横浜経営研究』37(1). 横浜国立大学経営学部, p.377. 2016年
- 6 陳韻如「資源依存理論による動態的分析」『経済論叢』5・6. 京都大学経済学会, p.457. 2004年
- 7 木原は、組織資源の定義に、個別具体的な資源（一次的資源、狭義の資源）とともに、資源変換能力（二次的資源、広義の資源）を含むとする（木原 1995, p.4）。二次的資源は、測定が困難なので、本研究では分析対象としない。
- 8 工藤敦夫、角田禮次郎、茂申俊、他『法令用語辞典』学陽書房、2016年
- 9 林修三『法令用語の常識』日本評論社、1958年
- 10 「新型コロナ対策 国と地方の「権限分担」あいまい 特措法、7年前の「警鐘」」『毎日新聞』、2020年4月24日、電子版 (<https://mainichi.jp/articles/20200424/k00/00m/010/230000cl>) 閲覧日：2020年10月28日)
- 11 「〈コロナ緊急事態〉交付金で休業補償、対立 自治体要求に国「不可」」『東京新聞』、2020年4月15日、電子版 (<https://www.tokyo-np.co.jp/article/14290>) 閲覧日：2020年10月28日)
- 12 『東京新聞』, Ibid.
- 13 「休業要請、32都道府県に 8割超「協力金」など支援策」『朝日新聞』、2020年4月22日、電子版 (<https://www.asahi.com/articles/ASN4P6RTVN4PU-TIL020.html>) 閲覧日：2020年10月28日)
- 14 『朝日新聞』, Ibid.
- 15 農林水産省「47都道府県の休業要請等及び休業要請等に関する主な支援策の内容」、2020年
- 16 厚生労働 HP「国内の発生状況など」 (<https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kokunainohasseijoukyou.html>) 閲覧日：2020年10月28日)
- 17 「新型コロナ対応、都道府県格差が鮮明に一自見はなこ・厚労政務官に聞く」『m3.com』、2020年8月4日、電子版

- (<https://www.m3.com/open/iryoiShin/article/792376/> 閲覧日：2020年10月28日)
- 18 「No.677 新型コロナウイルス感染症対応で疲弊する保健所～保健所の統合・再編のツケが」『ワタキューメディカルニュース』、2020年、電子版 (<http://www.watakyu.jp/archives/8027> 閲覧日：2020年10月28日)
 - 19 大阪府は、政府緊急事態宣言終了後の COVID-19 感染者増加に伴い、軽症者等に対する宿泊療養施設拡大施策をとっており、医療従事者の不足に伴い、大阪府看護協会からの支援要請で COVID-19 宿泊療養者に対する医療支援活動に参加した看護師にインタビュー調査 (2020年9月3日)
 - 20 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 P9
 - 21 COBR における におけるヒアリングより (2012年8月)
 - 22 「医師が必要と判断した人の PCR 検査もできず…鈴木前医務技監「頭を下げるしかない」」『毎日新聞』、2020年月日、電子版 (<https://mainichi.jp/articles/20201024/k00/00m/040/116000c> 閲覧日：2020年10月28日)

参考文献

- Aldrich, H. E. (1979). *Organizations & Environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Aldrich, H. E. & Pfeffer J. (1976). Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 2, 79-105.
- Benson, J. K. (1975). The Interorganizational Network as a Political Economy, *Administrative Science Quarterly*, 20, 229-249.
- Cook, K. S. (1976). Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations. *The Sociological Quarterly*, 18, 62-82.
- Emerson, R. M. (1962). Power Dependence Relations. *American Sociological Review*, 27, 31-41.
- Levine, S. & White P. E. (1961). Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationship. *Administrative Science Quarterly*, 5, 583-601.

- Pfeffer, J. (1981). *Power in Organization*. Marshfield, MA: Pitman.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Marshfield, MA: Pitman.
- Pfeffer, J. (2003). Introduction to the Classic Edition, in Pfeffer, J. and Salancik, G. R., *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (classic edition), Stanford, CA : Stanford University Press.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, NY: Harper & Row.
- Rhodes, R.A.W. (1985). Intergovernmental Relations in the United Kingdom, in Yves Meny and Vincent Wright (eds.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. George Allen & Unwin, 33-78.
- Thompson, J. D., & McEwen, W. J. (1958). Organizational Goals and Environment: Goal-Setting as an Interaction Process. *American Sociological Review*. 23, 23-31.
- Thompson J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York, NY: McGraw-Hill. New Brunswick, NJ: Transaction.

本研究は、JSPS 科研費 JP18K01455 の助成を受けたものです。