

随想 人口減少社会における自治体の役割は何か 平岡和久 (立命館大学教授) 2

特集

今、求められている地方自治の役割

能登半島地震から考える地方自治と自治体の役割

岡田知弘 (京都橘大学教授) 4

「特定利用空港・港湾」と自治体——「戦争する国づくり」の拠点にするなの運動を

千坂 純 (日本平和委員会事務局長) 11

健康保険証の廃止と地方自治

稲葉一将 (名古屋大学教授) 17

「特例」指示の法的問題点

——第33次地制調答申と地方自治法の改正案

山田健吾 (専修大学教授) 23

この間の地方制度調査会の議論についての問題点

——地方自治法改正法案に関する総務相答弁に抱いた二つの「違和感」を手掛かりに

門脇美恵 (広島修道大学教授) 30

常設研究会成果論文

複合危機のなかにあって自治をすすめる対抗戦略を考える

市橋克哉 (名古屋経済大学教授) 38

現場レポート

島根原発2号機の再稼働をめぐる取り組みと自治体労働組合の役割

塩治隆彦 (島根県自治体労働組合総連合執行委員長) 48

地方自治研究愛媛県集会の“歩み”と“こだわり”

後藤重人 (自治労連愛媛県本部執行委員 愛媛県自治体問題研究所副理事長) 53

シリーズ《自治体がつなぐ歴史と文化》第1回

東日本大震災から13年を向かえて 復興まちづくりと民主的自治体労働者論

阿部 勝 (岩手地域総合研究所理事 元陸前高田市職労委員長) 60

ブックレビュー

神戸郁人著『うさんくさい「啓発」の言葉』朝日新書

中村栄士 (自治労連埼玉県本部) 67

青木美希著『なぜ日本は原発を止められないのか』(文春新書)

猿渡 実 (大分自治労連) 68

人口減少社会における 自治体の役割は何か

平岡和久（立命館大学教授）

2024年1月、人口戦略会議の提言が発表された。同提言は、このままでは2100年に6300万人に半減し、高齢化率が40%の「年老いた国」になると警告し、政府の「こども未来戦略」を引用しながら、「2030年までがラストチャンス」と煽る。そのうえで、2100年を視野に、「8000万人国家」を目指すという新たな人口目標設定し、国家による人口政策の実行体制と官民運動を提言している。

人口戦略会議提言は、第1に、岸田内閣の「少子化対策」を肯定しつつ補強する性格のものである。第2に、2014年の「増田レポート」を受けた地方創生政策の失敗への基本的な分析と反省がないまま、軍拡下で「産めよ、殖やせよ」の官民一体の運動を起こそうというものである。

人口戦略会議は続いて2024年4月24日に分析レポートを発表し、各メディアが一斉に報じた。同レポートでは、「増田レポート」の手法を踏襲するとともに、新たに「封鎖人口の分析」を入れることで、「消滅可能性自治体リスト」と並んで「ブラックホール型自治体リスト」などのリストも公表されており、地域ごとの出生率をよりクローズアップさせ、「産めよ、殖やせよ」へと自治体と住民を煽るものとなっている。それは同時に、人口減少対策を自治体の責任のごとく印象付け、国の政策責任を免罪するものである。さらに「あきらめ」のマインド醸成によって、新たな集権制や自治体再編への受容の環境づくりを狙ったものという見方もできよう。

政府が進める「少子化対策」に対して、神野直彦・東大名誉教授は、「少子化対策」とは「手段としての人間」が不足しているため、それを増加

させようというものであり、人間をかけがえのない人間として育てていこうとする政策と異なるので失敗に終わると警告している（神野直彦・東大名誉教授『財政と民主主義』岩波新書、2024年）。

「手段としての人間」の不足の解決をねらった「少子化対策」の意味を考える際に参考になるのが、Fraser, Nancy(2022) *Cannibal Capitalism*, Verso 江口康子訳（2023）『資本主義は私たちをなぜ幸せにしないのか』（ちくま新書）である。

フレイザーは、資本主義は、経済システムと非経済システムの両方を含んだ社会システムであり、営利目的の経済が機能するためには家事・育児・介護、学校、医療、環境保全などの非経済的支援が必要であり、これらによる社会的再生産や生態学的再生産がないと経済的生産は成り立たないという。フレイザーによれば、資本主義は経済的生産と資本の自己増殖のために非経済領域から「収奪」することによって経済的生産の基盤自体を掘り崩してしまうという矛盾を孕んでいる。今日の少子化は、経済的生産の条件である労働力の再生産を縮小させるという意味で、そうした資本主義の矛盾の現れとみることができよう。グローバル化を背景とした新自由主義的政策は、規制緩和と公共サービスの抑制によって資本の自己増殖を促進する一方、非正規労働や貧困・格差の拡大、気候変動危機などを深刻化させ、社会的危機はますます深まっている。経済的生産を優先させる政府や経済界が主導する現在の「少子化対策」では非経済的領域からの「収奪」を転換できず、失敗に終わるだけでなく、複合的な社会的危機を克服するような抜本的な政策転換も期待できない。

自治体の役割は、軍拡下で「産めよ、殖やせよ」

の官民一体の運動に追随し、巻き込まれることではない。人口減少社会を見据えつつ、地域と生活の現場から住民福祉と維持可能な社会のために自治体の役割を果たさなければならない。

その際、『子どもを育てたいと思う社会』から、子どもを主体と捉えて、『子どもたちが育ちたいと思う社会』づくりへと、大きく転換しな

ればならない」「子どもたちが望む幸福を実現させるために、子どもたちが望む育児サービスや教育サービスが提供される必要がある」という神野さんの主張に学んで、自治体の役割をあらためて考える必要があるだろう。

(ひらおか かずひさ)

能登半島地震から考える 地方自治と自治体の役割

岡田知弘（京都橘大学教授）

はじめに

能登半島地震から早くも5か月近くが過ぎようとしている。しかし、被災地では、多くの瓦礫が残り、破壊された住家の公費解体も遅々として進んでいない。仮設住宅の整備もまだまだ時間を要する状況である。避難所や壊れた自宅に住む人も、水の確保や下水に苦勞しており、復旧の見通しもままならない状況である。

なぜこのような事態が放置されているのか、疑問をもつ人も多いのではないだろうか。私は阪神・淡路大震災以来、大きな地震災害の現場を調査し、地域経済学の視点から復興策について提言してきた。今回の能登半島地震の被災地には、2か月後に初めて訪れたが、過去経験したことのない大きな衝撃と違和感を覚えずにはいられなかった。それは、1000～1500年単位ともいわれる地殻変動や地盤の液状化による奥能登地方の街、農山漁村での大規模な被害状況や農地、農業施設の面的破壊を見たからだけではない。市街地や農山漁村を問わず、復旧作業に携わる人々や重機、家のかたづけをする被災者やボランティアの姿をほとんど見かけず、倒壊家屋等が打ち捨てられたままになっていたからである。

これは、災害の自然的側面での激しさだけでは説明できないものであり、明らかに災害に対する備えや災害時の対応をめぐる国や県の取り組みに問題があったといえる。本稿では、地方自治や自治体の役割という点に焦点をあてて、この問題を解明し、今後の被災地の復興だけでなく、災害の時代に入っているなかで、どの地域においても共通する問題があることを述べてみたい。

おりしも、国会では、軍拡をすすめている岸田内閣が、内閣が定める「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」、すなわち緊急時において国が地方自治体に「指示」できるとする地方自治法改正法案を上程し、地方自治体関係者から強い懸念の声があがっているところである。国による地方自治体の垂直的支配構造は、明治憲法の目指したところであり、戦後憲法は平和国家日本を実現するために国と地方自治体を対等なものとし、地方自治体に対して団体自治を認め、国民権論の下に地方自治体の主権者は住民であるとして、住民自治を重要な要素として定めた。とりわけ激甚被災地の石川県では、地震直後からその後の復旧、復興プラン作成の過程において、地方自治法改正の具体化が先取的になされ、それが被災地における復旧、復興の遅れを助長している側面がある。本論では、その点についても述べてみたいと思う。

1 2024 能登半島地震の特徴と人的・物的被害の地域性

1) 2024 能登半島地震の特性

能登半島地震は、2024年1月1日、16時10分に発生した。元日の夕刻前、故郷に里帰りした子どもや孫たちと、お酒も飲みながら新年のお祝いをしている家庭も多かったと予想される。このことが、公務員や消防団員たちの緊急出動の遅れ、さらに避難をめぐる交通渋滞や避難所の混雑を生み出すことになったことは否定できない。

地震の規模はマグニチュード7.6であり、石川県輪島市や志賀町では、最大震度7という大きな揺れを記録した。能登半島では、2007年3月にもマグニチュード6.9の能登半島地震が起きてお

り、この時は七尾市、輪島市、穴水町を中心に死者1名、負傷者193人、住家全壊68棟、半壊164棟の被害があった。さらに、2020年12月からは群発地震が続き、23年5月5日は、珠洲市で最大震度6強の地震を記録しており、住宅や商店、農家の建物や道路、水道等の構造物は、かなり痛んでいたと予想される。

今回の能登半島地震の震源地は、これらの群発地震のそれと比べるとかなり長大なもので、能登半島の北部から佐渡島の隣接地に至る150kmに及ぶ震源断層が連続的に動いていたことが明らかとなっている。断層破壊は40～50秒続いたといわれ、きわめて長くて強い揺れを感じるものであった。津波も、日本海側の広い領域で長時間続くことになった。

この地震によって、輪島市西部と珠洲市東部では、4メートルから2メートルの隆起が起り、少なくない漁港が使えなくなるほどの被害がでている。地層分析からは、1500年～2000年に1回の地殻変動だという指摘もなされている。

地震動や津波の被害だけではなく、山の大規模な崩壊や地滑り災害は、石川県内にとどまらず、富山県でも見られ、交通が遮断された「孤立集落」が数多く生まれることになった。さらに、液状化現象も、石川県の内灘町や和倉温泉だけにとどま

らず、富山県高岡市伏木地区や氷見市、新潟市の住宅街にも広がり、大きな面的被害をもたらした。

2) 人的・物的被害の地域性

ここで改めて、能登半島地震の被害状況を、人的被害と物的被害に分けて、見ておきたい。表1は、総務省消防庁がまとめている2024年5月21日時点での都道府県別被害状況である。人的被害は、死者・行方不明者248人、負傷者は1313人に達している。死者・行方不明者は、全員石川県であった。ただし、負傷者は、石川県に集中しているものの、新潟県と富山県とともに49人に達している。さらに、福井県、大阪府、兵庫県でも負傷者がでている。物的被害としての住家被害の方をみると、全壊棟数8571棟のうち8221棟が石川県に集中している。石川県では、これに半壊、一部損壊棟数を足し合わせると8万1242棟がなんらかの被害を受けている。ただし、ここでも新潟県や富山県での被害棟数が、相当規模に達しているほか、福井県で591棟、長野県で18棟が被害を受けており、被災地は石川県の能登地方に限定されているわけではなく、液状化被害が大きかった新潟県や富山県にも及ぶ広域災害であったことを指摘しておかなければならない。

そのなかでの最大の激甚被災地は石川県であっ

表1 能登半島地震の都道府県別被害状況

都道府県	人的被害					住家被害						
	死者 人	行方不明者 人	負傷者			合計 人	全壊 棟	半壊 棟	床上浸水 棟	床下浸水 棟	一部破損 棟	合計 棟
			重傷 人	軽傷 人	小計 人							
新潟県			5	44	49	49	106	3,065		14	20,103	23,288
富山県			5	44	49	49	244	741			17,432	18,417
石川県	245	3	324	876	1,200	1,448	8,221	16,584	6	5	56,426	81,242
福井県				6	6	6		12			579	591
長野県											18	18
岐阜県												
愛知県				1	1	1						
大阪府				5	5	5						
兵庫県				2	2	2						
合計	245	3	334	979	1,313	1,561	8,571	20,402	6	19	94,558	123,556

※新潟県の公表資料において新潟市の住家被害（罹災証明申請数）は本表に反映していない

※富山県の公表情報において住家被害の「未分類」と表記されている情報は本表に反映していない

※石川県の死者数は石川県の公表資料に基づく

資料：消防庁「令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第99報）」2024年5月21日

たが、同県の市町別被害状況を表2で見てもよい。人的被害を見ると、死亡者、負傷者とも輪島市、珠洲市、穴水町に集中していることがわかる。2020年国勢調査に基づく人口当たりの人的被害比率も、穴水町の3.5%が最も高く、これに珠洲市の2.7%、輪島市の2.5%が続いており、奥能登地方で被害が激しかったことがわかる。なお、この時点では、災害関連死者数は合計15人となっているが、県が本格的な調査を開始したことから最低100人以上が申請している状況にある（石川県は5月23日に申請者のうち30人を関連死と認定）。そうなれば、死亡者数は300人を優に超える可能性もある。なお、石川県内における津波による死亡者数は2人に留まっている。

次に、石川県内の物的被害を、住家被害状況からとらえると、全壊世帯はやはり奥能登の輪島市と珠洲市、志賀町、穴水町に集中し、これに七尾市、能登町が続いている。半壊、一部損壊住家を入れると、石川県内の全市町で被害が出ていることがわかる。その被害の程度を図る指標として、世帯当たりの全壊棟数を計算すると、珠洲市で39.6%、輪島市で39.3%と両市が突出し、世帯比で4割の住家が全壊している計算になる。これに次ぐのが穴水町の15.1%であり、いかに甚大な被害

害が奥能登2市1町に集中したかがわかる。

2 生活・産業基盤の破壊と原発

1) 生活・産業基盤の被害

住家以外の産業・生活基盤の被害も大きく、道路、上下水道、電気、通信、港湾施設といったインフラや学校、病院、福祉施設等の各種公共施設の被害もあった。能登半島の海岸部を中心に、大規模な地滑り、がけ崩れが起き、道路が封鎖されて交通が遮断し、孤立した集落も続出した（1月10日、石川県発表分で22集落）。上水道の断水は、5月21日時点でも、珠洲市、輪島市を中心に約2200戸にのぼるが、実際には自宅まで通水できていない住宅や下水管や浄化槽の破壊によって下水が使えない住宅も多いと報道されている。

農業関連施設の被害（石川県全体）も多発し、農地1518件、農道1670件、水路2088件、ため池351件、揚水機203件の被害が報告されているほか、育苗センターやライスセンターなどの共同利用施設137件、個人所有の施設、機械、ハウスなど1290件、畜産農家の施設損壊64件、断水16件なども報告されている。また、漁業関係では、漁港の損傷（防波堤、岸壁、臨港道路損傷等）が県管理、市町管理合わせて60港で確認さ

表2 石川県における市町村別被害状況（2024年5月21日時点）

	2020年		人的被害				住家被害				
	人口(a)	世帯数(b)	死者行方不明者数	負傷者数	合計(c)	比率(c/a)	全壊(d)	半壊	一部損壊	合計	比率(d/b)
金沢市	463,254	207,520	0	9	9	0.0%	30	230	5,590	5,850	0.0%
七尾市	50,300	20,328	5	3	8	0.0%	381	2,841	10,935	14,157	1.9%
小松市	106,216	41,312	0	0	1	0.0%	1	73	2,475	2,549	0.0%
輪島市	24,608	10,208	109	516	625	2.5%	4,007	4,667	6,142	14,816	39.3%
珠洲市	12,929	5,517	103	249	352	2.7%	2,185	1,812	3,088	7,085	39.6%
加賀市	63,220	25,261	0	0	0	0.0%	14	44	1,817	1,875	0.1%
羽咋市	20,407	8,046	1	7	8	0.0%	65	520	2,820	3,405	0.8%
かほく市	34,889	12,528	0	0	0	0.0%	9	243	2,087	2,339	0.1%
白山市	110,408	40,958	0	2	2	0.0%	0	0	405	405	0.0%
能美市	48,523	18,192	0	0	0	0.0%	1	9	1,258	1,268	0.0%
野々市市	57,238	26,200	0	1	1	0.0%	0	0	91	91	0.0%
川北町	6,135	1,915	0	0	0	0.0%	0	0	30	30	0.0%
津幡町	36,957	13,399	0	1	1	0.0%	9	76	2,183	2,268	0.1%
内灘町	26,574	10,802	0	4	4	0.0%	122	524	1,135	1,781	1.1%
志賀町	18,630	7,447	2	104	106	0.6%	534	2,305	1,354	7,204	7.2%
宝達志水町	12,121	4,428	0	0	0	0.0%	10	70	1,406	1,486	0.2%
中能登町	16,540	6,103	0	2	2	0.0%	50	802	3,167	4,019	0.8%
穴水町	7,890	3,288	20	257	277	3.5%	497	1,433	2,105	4,035	15.1%
能登町	15,687	6,458	8	44	52	0.3%	306	935	5,338	6,579	4.7%
石川県計	1,132,526	469,910	248	1,200	1,448	0.1%	8,221	16,584	56,426	81,242	1.7%

注1 世帯数は、一般世帯と施設等の世帯の合計である。

資料：総務省統計局「国勢調査報告」2020年版及び石川県危機対策課「令和6年能登半島地震による人的・建物被害の状況について（第133報）」2024年5月21日

れているうえ、340隻以上の漁船が、転覆、沈没、座礁による損壊、流出被害にあったほか、共同利用施設や養殖場も被害を受けている。さらに、林野では340か所で山腹崩壊しているほか、林道が2120か所で路面崩壊、陥没の被害をうけ、47か所の林産加工施設が損壊した。

また、輪島市の朝市通りが震災直後の大規模火災によって焼失し、商店だけでなく地場産業の輪島塗の工房等も大きな被害を受け、七尾市の最大産業のひとつであった和倉温泉も大規模な液状化被害により復旧のためにかなりの時間と費用を要する状況となっている。

2) 志賀原発と柏崎刈羽原発の危険性再び明らかに

最後に、能登半島地震では、原発についても被害や深刻なトラブルが生じた。最大震度を記録した志賀町に立地する志賀原発では、冷却用の外部電源を取り入れる複数の変圧器で油漏れと損傷を引き起こした。また、2度目の震度6弱の地震で非常用ディーゼル発電機が停止するトラブルがあった。さらに、モニタリングポスト116か所のうち北側の18か所でデータを取得できない事態になったほか、県が指定した20の防護施設のうち6施設が地震によって損壊したことがのちに判明する。しかも、重大事故時の避難ルートとされた11路線のうち、なんと7路線が土砂崩れ等により通行止めとなったのである。事前計画では、30キロ圏の住民の少なくとも部分が輪島、珠洲方面に避難すると書かれていたが、これがまったく机上の空論であったことが判明したのである(市川章人「能登半島地震が問い直す原発の危険性」『NO NUKES まちの便り まちの声』第34号、2024年5月)。

もう一つの問題は、北陸電力が、これらの情報をただちに公開せず、情報を細切れで提供し、かつ訂正を繰り返したことである。これについては、被災地の住民からの反発が広がった。志賀町長も含め強く批判し、再稼働に対して慎重姿勢をとったと報道されている。

一方、東京電力柏崎刈羽原発では、地震動のために、放射性廃棄物貯蔵プールからの漏出事故があった。にもかかわらず、能登半島地震後も東京

電力だけでなく、政府、県、柏崎市長らが原発再稼働に向けて前のめりの姿勢を強めていることが問題である。

能登半島では、珠洲市内で珠洲原発建設計画があったが、住民による粘り強い反対運動の結果、その建設計画が2003年に頓挫した。もし仮に、この原発が稼働していたならば、福島第一原発事故と同様の被害が金沢市や富山県に広がっていた可能性もあり、この原発立地を阻止した取り組みの歴史的意義は極めて大きいといえよう。

3 なぜ対応が遅れたのか

1) 地震に対する県の備えは万全だったのか

今回の能登半島地震においては、甚大な被害であるにもかかわらず、冒頭に書いたような国や県の対応の遅れが目立っている。その原因は、どこにあるのだろうか。まず県に即して、検討してみたい。

対応の遅れということでは、元日であったという特殊要因もあるし、年末から年始にかけて、国会においてパーティ券問題が表面化し、岸田首相も、石川県の有力議員である森元首相も、そして馳知事もその対応に追われていた時期とも重なり、東京からはかなり遠い能登半島になかなか足を運ぶこともできなかったという短期的な政治的要因があったことは容易に想像がつく。だが、ここでは、より構造的な問題を検討してみたい。

第一に、国や県による地震被害想定が低いままになっていた点である。石川県では、2023年に『石川県地域防災計画 地震災害対策編』修正版を作成していたが、そこでは「能登半島北方沖の地震」として被害想定震源断層50km、マグニチュード7.0を想定していた。被災の中心都市は輪島市と珠洲市であるとされたが、「ごく局地的な災害で、災害度は低い」としていた。実際、最大規模の地震でも死者7人、全壊建物120棟、避難者数約2780人と想定していたのである。

ところが、2024年の能登半島地震では、現実の死者は245人、全壊建物8221棟、最多避難者数約3万4千人という被害状況であった。実は、政府の有識者検討会では、2013～14年時点で海底活断層を調査し、マグニチュード7.6の地震を

想定していたが、当時、石川県はこれに対応した地域防災計画の修正を行わなかったのである。

当然、避難所や食料・各種生活用品といった備蓄品も決定的に足りなかったといえよう。また、前述したように志賀原発の防災、避難路の安全対策も甘く、あわや大惨事を招くところであった。さらに、石川県では、災害時の道路等の啓開計画が存在しないことも判明した。国土交通省北陸地方整備局管内の各県とも、同様であり、災害直後に、県内や近隣県の土木建設業者が重機をもって被災地に入り、瓦礫を処理したり応急舗装などをして道路交通を確保する態勢がなかったということである。これも初動体制としては決定的な問題であった。自衛隊についても、熊本地震と比べて、現地に入る部隊や自衛隊員数が極めて少ないという問題が浮かび上がった。

第二に、より構造的な問題として、石川県政も推進した2000年代の「平成の大合併」があり、市町の職員数が大幅に減っていたことがあげられる。ちなみに2005年から20年の間に、表3で明らかのように、輪島市では29.9%、115人、珠洲市では28.8%、67人、そして七尾市では31.4%、138人の職員が減っており、その減少率は人口減少率よりも大きい。合併して、町村役場が無くなった周辺地域ではさらにその減少率が大きいといえる。石川県の土木・農林関係職員も同期間に4分1も減少しており、いざという時の災害対応力が大きく削減されていたのである。

第三に、建設業者が決定的に不足している。この間の建設業における「選択と集中」政策と自治

体合併による公共工事の減少により、小規模事業者の淘汰が能登地方でも進んでいた。石川県全体としても、建設業許可業者数は、2000年をピークに24年には2割も減少しており、県内業者だけでは災害復旧対応ができない状況がある（国土交通労働組合「能登半島地震・インフラ復旧の現況と課題」『建設政策』第215号、2024年5月）。これに人手不足や資材高が重なるなかで、建設労働者を確保できない事態が広がっている。

第四に、現場の自治体職員が少ない中で、災害対応については国や他の自治体からの派遣に依存することになる。また、避難所や倒壊家屋の片づけ等の現場では個人ボランティアの力を借りることになるが、石川県では当初から交通事情を理由にあげて、個人ボランティアの流入を抑止する対応をとった。3か月たった時点でも、熊本地震時の4分の1の水準であった。数だけの問題ではない。多くの専門家が指摘するように、ボランティアは行政の下請け業務をしているわけではなく、災害現場では必要不可欠な心のケアやコミュニティづくりを行う存在であり、その役割が発揮できていない点が問題として残されている（高林秀明「能登半島地震の被災地にみる人権と自治の課題」『暮らしと自治 くまもと』2024年5月号）。

第五に、倒壊家屋の公的解体が進まない原因のひとつとして、ボランティア不足以上に困難さを増しているのは、石川県が早期に2次避難策をとったことにあるといえる。劣悪な1次避難所や車中泊よりも、生活環境が改善される1・5次避難所や2次避難所は一時的には被災者の心身の健

表3 石川県被災地の市町別職員数及び人口増減率

	市町職員数（一般行政職）				人口増減率
	2005年	2020年	増減数	増減率	
金沢市	1,793	1,655	-138	-7.7%	2.0%
七尾市	561	385	-176	-31.4%	-18.6%
輪島市	385	270	-115	-29.9%	-25.0%
珠洲市	233	166	-67	-28.8%	-28.3%
穴水町	96	86	-10	-10.4%	-25.1%
能登町	310	207	-103	-33.2%	-28.0%

資料：総務省「決算カード」から作成。

康を維持するために効果があったと考えられるが、約1万人の被災者が中長期にわたり県内外のホテルや旅館に移動し、混住することによる様々な問題が生じた。なかでも、北陸新幹線開通による観光客受け入れのため、ホテルからの移動を要請された被災者は、半壊した自宅に戻るか、家族・親戚のところに行くか、あるいはみなし仮設住宅等に移動することを強いられた。また、自宅から遠く離れているために、公費解体や各種助成制度受給の前提となる罹災証明を受け取れないという問題があり、被災現場においては公費解体の遅れ、被災者においては生活再建のめどがたたないという深刻な問題を生み出しているのである。

4 復旧・復興をめぐる問題と地方自治・住民自治

1) 中越地震における旧山古志村の経験

能登のような中山間地における災害復興の先行例として2004年の中越地震の際の、旧山古志村の復旧・復興が参考になるといえる。当時、全村避難を強いられた旧山古志村については、新潟県は「創造的復旧」という言葉を使い、合併して、コンパクトシティづくりを志向していた長岡市の中心部近くへの集団移住と「二地域居住」を推奨した（岡田知弘・にいがた自治体研究所編『山村集落再生の可能性』自治体研究社、2007年）。

これに対して激甚被災地であった旧山古志村では「山古志に帰ろう」をスローガンに、集落ごと、旧村ごとに移動した仮設住宅の集居室で、住民たちが連日、地区ごとの復旧・復興計画をつくるワークショップを行い、3～4年後に7割の住民が帰還した。この間、生活基盤、産業基盤、防災の3つの視点から、災害に対応できる新しい村づくりを開始したのである。

併せて、新たな特産品づくりを仮設住宅の中で行い、復興公営住宅を被災者である建設業者が手掛けて、内部循環型の復興に取り組んだ。それができた最大の要素は、集落、旧村というコミュニティ単位での議論とそれを施策化した旧山古志村の職員の努力であった。また、鯉の養殖池等の再建のために比較的小規模な災害対策費を使えるようにした復興基金の役割も大きい。

2) 「石川県創造的復興プラン」への懸念

一方、石川県は、2月1日に復旧・復興本部を設置し、「創造的復興に向けた基本方針」の検討を開始した。6月をめざして「石川県創造的復興プラン」の策定を、国と「連携」し、関係市町と「調整」しながら進めるとしている。5月21日には、その文案も発表された。

「創造的復興」は、阪神・淡路大震災や東日本大震災の復興理念に据えられたが、時の政府や自治体トップが進めたい大規模開発事業や先端的プロジェクトに予算や人員の多くを投入し、被災者の生活再建が後回しになってしまう例が多く、それと対置する形で東日本大震災では岩手県のように「人間の復興」を優先する復興理念を掲げた自治体が登場した。

2月1日に県が示した創造的復興プランの素案の冒頭にある「理念」には、「必ず能登に戻す」という言葉が躍っており、正直、愕然とした。このスローガンは、前出の「山古志に帰ろう」とは異なり、明らかに県や国のトップの「上から目線」であり、強い批判を浴びた。5月21日のプラン案では、この言葉は消え、「地域の考える地域の未来を尊重する」という文言に変わってきている。

だが、馳知事が2月時点で真っ先に口にしていたのが、奥能登4病院を統合した能登空港病院構想であった。陸上交通が不便で高齢化が進む奥能登において、厚生労働省が推進してきた病院統合論を先取りすることが、果たして合理的な政策なのだろうか。そのほか、プラン案では、マイナーカードを軸にしたDX対応の強化等、中央省庁の意向を反映した施策案が目立つ。それは、復興プランの策定過程とも関係している。

石川県の復旧・復興本部の構成員を見ると、26人のうち古賀政府現地災害対策本部長以下各省庁からの派遣職員が9名、そして馳知事や県警本部長を除く県の部長級幹部15人のうち少なくとも5人が、震災前から国によって派遣されている国家公務員となっている。具体的には、副知事（経産省）、総務部長（財務省）、企画振興部長（総務省）、農林水産部長（農林水産省）、プロジェクト担当参事（国土交通省）であり（内閣人事局「国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況」2023

年10月1日現在)、このような国家公務員の地方自治体への派遣は地方創生政策の一環として強化されたものである。ただし、石川県の人口規模からみると派遣幹部の数がかなり多いといえる。これでは、各省庁の施策の実験場として能登半島被災地が使われていると疑われても仕方がないのではないだろうか。

もっと厳しく言えば、現在、国会で審議中の地方自治法改正に盛り込まれた「補充的指示権」を実質的に先取りして、県や市町の地方自治体の決定に関与しながら、各省庁が自治体の施策を企画、立案、執行しつつあるともいえる。加えて、前述したボランティア団体の管理強化についても、今回の地方自治法改正案に盛り込まれた、自治体が地域共同団体を指定し、行財政的支援を行うという条項の裏返し（つまり、指定しない団体については排除あるいは無視する）だともいえる。

おわりに 憲法の理念と地方自治を生かした復興を——「棄民政策」を超えて

被災地では、5月21日時点でも、少なくとも3500人以上の被災者が避難所生活を続けている。仮設住宅が完成するのは8月であるとも言われており、それまでに生活の場を求めて、能登の地から移動する人も多くいるのではないかと考えられる。すでに被災3ヶ月で、被災6市町では2750人の転出があり、例年の4倍弱になっているという（時事通信、2024年5月2日配信）。

そのようななかで、発災直後から「復興よりも移住促進」「選択と集中で中心都市に移住を」というキャンペーンがなされ、4月9日の国の財政制度等審議会の分科会では、今後の復旧・復興にあたっては、コストを念頭に集約的なまちづくりを念頭におくべきだという提言まで打ち出された（『東京新聞』2024年4月17日付）。

これらの議論には、被災者の生活再建やそれを支える生業の再生への視点だけでなく、今後予想される首都直下型地震や南海トラフ地震への警戒心がほとんど見られない。当座のコストパフォーマンス論だけで中心都市や大都市圏への人口の集中がなされ、そこに大規模自然災害が襲うとなれ

ば、より巨額のコストが発生するのは目に見える。

むしろ、能登半島地震の教訓は、大災害の時代において、水道や電気エネルギー、食品供給を含めて小規模分散型の都市や農山漁村の再形成をどのように行い、そこでの自然と人間の共生のために地方自治体が住民や地元の農家や企業とともにいかに地域内経済循環を太くしていくかということではないだろうか。

今後の復旧・復興を考えると、前述の旧山古志村の教訓を生かして、コミュニティ単位での復旧・復興計画をつくり、それをもとに政府や自治体によるなりわい再建支援金制度等様々な補助金を活かしていく必要がある。中越地震では、農家や中小企業者が活用しやすいように復興基金を柔軟に運用した経験があるし、現に能登の各地で被災者を中心にした再生の動きが生まれつつある。

ところが、馳知事は、第2回復旧・復興本部会議の総括発言において、「災害と国防の一体化」ということで自衛隊の輪島駐屯地や能登空港の国防機能強化を示唆する発言をあえて行っている。軍拡をすすめる岸田政権下での新たな動きである。しかし、軍事施設ができ自衛官が移住したとしても、被災地で暮らしていた住民の生活再建ができなければ、それは復興とはとても呼べないであろう。いわば「棄民政策」である。

今必要なことは、そのような方向ではなく、被災者の平和的生存権、幸福追求権、そして生きるための財産権を保障するために、災害の多様性に柔軟に対応できる地方自治を充実させる方向、すなわち憲法を被災地で生かす方向であるといえる。能登の被災現場を調査し被災者の声を聴き、住民からも要望されているコミュニティ単位の復旧・復興計画を市町が中心となってつくり、国や県はそのバックアップに徹すべきであろう。何よりも基礎自治体を中心に、一人ひとりの被災者の生活再建、地域社会の復興を最優先し、復興資金の地域内経済循環を高めるような復興方策の実現を強く望みたい。

（おかだ ともひろ）

「特定利用空港・港湾」と自治体

——「戦争する国づくり」の拠点にするための運動を

千坂 純（日本平和委員会事務局長）

岸田政権は4月1日、有事の際に自衛隊や海上保安庁が使うことを想定する「特定利用空港・港湾」に全国7道府県の16カ所を指定することを関係閣僚会議で決定した。

今回指定された16施設は、福岡県の北九州空港（国管理）、長崎県の長崎空港（国管理）と福江空港（県管理）、宮崎県の宮崎空港（国管理）、沖縄県的那覇空港（国管理）の5つの空港と、北海道の室蘭港（市管理）、苫小牧港（組合管理）、釧路港（市管理）、留萌港（市管理）、石狩湾新港（組合管理）、香川県の高松港（県管理）、高知県の高知港、須崎港、宿毛湾港（いずれも県管理）、福岡県の博多港（市管理）、沖縄県の石垣港（市管理）の11の港湾である。

政府が当初、指定する施設の候補としていると各種報道で挙げられていたのは10道県の40施設にのぼっていた。そのうち24施設が管理者・自治体と合意することができず、指定に至らなかったとみられる。沖縄県では、国管理的那覇空港と石垣市管理の石垣港は合意できたが、県管理の新石垣など6空港と那覇など3港湾、宮古島市管理の平良港は確認書を署名するに至らなかった。沖縄県は訓練の具体的内容などの明確化など「丁寧な説明を引き続き求めていく」（玉城デニー知事）との立場で、宮古島市も「住民の理解が必要」との立場を表明している。鹿児島県も2空港・6港湾が候補となっていた。県は対象の自治体すべてに国が直接説明することを求めていたが、今回は説明を含めた調整がつかず、指定は見送られたという（4月1日、NHK鹿児島NEWS WEB）。

このように、「特定利用空港・港湾」は、それを管理する管理者・自治体の合意がなければ指定

することはできない。仮にいったん指定されたとしても、自治体が合意を撤回すれば、それは解消できるのである。政府は今回指定に至らなかった施設についても、引続き自治体への働きかけを継続していくとしている。また、さらに対象を拡大することもありうるとしている。ひきつづき、「特定利用空港・港湾」指定に反対する運動を強めることが求められている。

「特定利用空港・港湾」とは何なのだろうか？ それは2022年12月16日に岸田政権が閣議決定した「安保3文書」にもとづくものである。「国家安全保障戦略」は、「我が国を全方位でシームレスに守るための取組の強化」の「有事も念頭に置いた我が国国内での対応能力の強化」の中で、次のように書いている。

「我が国に直接脅威が及んだ場合も念頭に、我が国国内における幅広い分野での対応能力を強化する。具体的には、総合的な防衛態勢の強化の一環として、自衛隊・海上保安庁による国民保護への対応、平素の訓練、有事の際の展開等を目的とした円滑な利用・配備のため、自衛隊・海上保安庁のニーズに基づき、空港・港湾等の公共インフラの整備や機能を強化する政府横断的な仕組みを創設する。あわせて、有事の際の対応も見据えた空港・港湾の平素からの利活用に関するルール作り等を行う。これらの取組は、地方公共団体、住民等の協力を得つつ、推進する」（下線筆者）

政府の用語で「有事」とは、「日本が外国から武力攻撃されたり、武力攻撃をされそうなときに首相が自衛隊に防衛のための出動を命令する状況のこと」を指す。その際の展開とか対応を見据え

た平素からの利活用に関するルールを作り、空港・港湾等のインフラの整備や機能を強化するというのだから、これが戦争の際に空港・港湾を使用することを目的にしていることは明らかだ。

この方針に基づいて2023年8月に関係閣僚会議が立ちあげられ、3回の会議を経て、同年12月には「総合的な防衛体制の強化に資する取組について」という方針が確認されている。

ここでは、「○安全保障環境を踏まえた対応を実効的に行うため、南西諸島を中心としつつ、その他の地域においても、自衛隊・海上保安庁が、平時から必要な空港・港湾を円滑に利用できるよう、インフラ管理者との間で『円滑な利用に関する枠組み』を設ける。これらを『特定利用空港・港湾』とする。 ○『特定利用空港・港湾』においては、民生利用を主としつつ、自衛隊・海上保安庁の艦船・航空機の円滑な利用にも資するよう、必要な整備又は既存事業の促進を図る」(下線筆者)とある。

自治体等インフラ管理者との間で結ぶ「円滑な利用に関する枠組み」とは、「国家安全保障戦略」の文脈から見れば、有事(戦争)の際の対応を実効的に行うため、「平時においても円滑な利用を確保する」ための枠組みである。そして、そうした円滑な利用のために、「空港の滑走路延長・エプロン整備や港湾の岸壁・航路の整備などを行う」のである。戦争の際に空港・港湾を円滑に利用できるためのルールづくりであり、そのためのインフラ整備であることは明らかだ。

同文書で「自衛隊・海上保安庁の活動上のニーズ」として挙げられているのは、自衛隊の場合、「○航空優勢を確保し、我が国に侵攻する部隊の接近・上陸を阻止。○状況に応じて必要な部隊を迅速に機動展開。また、国民保護を実施」である。これが戦時の活動でなくて、何なのだろうか。「『円滑な利用に関する枠組み』はこのニーズに応じて、「訓練など以外でも緊急時には、関係者間で連携し、柔軟かつ迅速に施設を利用できるよう努める」ものなのである(下線筆者)。

ところが政府は、対象施設の管理者である自治体との協議に臨むにあたり、これは、「平素にお

ける空港・港湾の利用を対象としたもので、武力攻撃事態のような有事の利用を対象とするものではありません」とか、「あくまでも民生利用を主としつつ整備を行うものです」とか、「自衛隊・海上保安庁の優先利用のためのものではありません」とか、「攻撃の対象になることはありません」、「米軍が本枠組みに参加することはありません」などと「説明」し始めたのである(主に、内閣官房の「『総合的な防衛体制の強化に資する公共インフラ整備』に関するQ&A」)。

“戦時にも自衛隊等が優先使用する空港や港湾だ”と説明すれば、「有事の際、攻撃の標的になるのではないか」「周辺地域が戦争に巻き込まれるのではないか」という、自治体や住民の不安が高まるからである。

しかし、これらの説明には、極めて不誠実なごまかしがある。

まずは、「平素における空港・港湾の利用を対象としたもので、武力攻撃事態のような有事の利用を対象とするものではありません」という説明である。

施設管理者である自治体と国土交通省、海上保安庁、防衛省との間で結ばれた「施設の円滑な利用に関する確認事項」には、次の文言が盛り込まれている。

「国民の生命・財産を守る上で緊急性が高い場合又は艦船の航行の安全を確保する上で緊急性が高い場合(武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態を除く)であって、当該港湾施設を利用する合理的な理由があると認められるときには、民生利用に配慮しつつ、緊密に連携しながら、自衛隊・海上保安庁が柔軟かつ迅速に施設を利用できるよう努める」(下線筆者)。

たしかに、「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態を除く」とわざわざ書いてある。では、それを除く「緊急性が高い場合」とは何なのだろうか?これについて、高知県知事が政府に、「『存立危機事態』や、『重要影響事態』、いわゆる『グレーゾーン事態』が含まれうると考えてよいのか」と質問したところ、政府の回答は「お質しの通り、相違ありません」というものだった。

つまり、2015年に安倍政権下で強行された安全保障法制（いわゆる戦争法）で可能とされた、日本が直接攻撃を受けていなくても、日本と密接な関係にある他国（米国など）が攻撃を受け、それが日本の存立を脅かす事態（「存立危機事態」）と認定された場合に、米軍支援のために武力行使を行うとき。また、日本が攻撃を受けていない中で米国などが海外で戦争を引き起こし、それが日本の平和と安全にとって重要な影響を与える事態（「重要影響事態」）と認定された場合に、戦争する米軍を自衛隊・日本が後方支援するときにも、特定利用空港・港湾を「柔軟かつ迅速に」利用することができるというわけなのだ。

つまりこれは、憲法違反の集団的自衛権行使の軍事行動のために自衛隊等が特定利用空港・港湾を「柔軟かつ迅速に利用できる」ようにする自治体・政府間のルールづくりであり、そのための巨額の税金を投入した空港・港湾の整備なのだ。そして、アメリカの戦争支援のために武力行使や後方支援を行えば、当然、日本も攻撃を受けることになる。つまり、武力攻撃予測事態や武力攻撃事態＝自衛隊が防衛出動命令を受けて全面的に戦争する事態に発展していくことになる。そのとき、特定利用空港・港湾はどうなるのか？

それについて政府は「Q&A」で答えている。「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態における空港・港湾の利用調整については…武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律に基づき行われます」と。「特定公共施設利用法」では、武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態において、政府が自治体など空港・港湾の管理者に対し、自衛隊や米軍などによる優先的使用を「要請」できる仕組みを定めている。自治体が要請に応じない場合は総理大臣の権限で「指示」が出せる規定になっているのである。そして、そのときには、自衛隊法第103条にもとづき、医療、土木建築、輸送業務労働者に対して、業務従事命令を課すことができ、その対象には「港湾運送業者及びその従事者」も含まれる。港湾・空港で働く人々が戦争の業務に動員されることになるのである。

つまり、政府が「有事の利用を対象とするもの

ではない」というのは、「有事」（武力攻撃事態）手前の「重要影響事態」や「存立危機事態」での集団的自衛権行使の際には、「円滑な利用に関する確認事項」にもとづき、自衛隊等が「柔軟かつ迅速に施設を利用できる」ようにする。それが「有事」＝「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態」に発展したときには、「特定公共施設利用法」など有事法制（戦時法制）によって、空港・港湾などを全面的に戦争動員するということを言っているにすぎないのである。この2つの仕組みを使って、切れ目なく戦争のために（しかもアメリカの戦争支援のために）空港・港湾を優先利用することがめざされているのである。

この「緊急性の高い」場合の利用に関する自治体と防衛省などとの「円滑な利用に関する確認事項」は、両者の間に「連絡・調整体制を構築し、円滑な利用に関する具体的な運用のための意見交換を行う」と表記。政府は国会答弁でも、「優先使用を強制するものではなく、あくまでも話し合いベース」でやるのだと言い続けてきた。

しかし、今国会に提案された地方自治法改悪案によって、「話し合い」ではなく、政府の自治体に対する「指示」によって、緊急時（「存立危機事態」や「重要影響事態」）の空港・港湾の使用に道が開かれる危険がいっそう高まっている。国の「指示権」は現状では、災害対策基本法や感染症法など、個別の法律に規定がある場合に行使できるとされる。しかし、この地方自治法改悪案は、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」であれば、個別法に規定がなくても国が自治体に必要な対策の実施を「指示」できるようにするものである。しかも、その「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と判断する類型も基準もあいまいであり、国の恣意的判断で、国の政策を地方自治体に押し付けることを可能にするものになっているのである。

5月23日の衆院総務委員会での宮本岳志議員（日本共産党）の質問に、総務省の山野謙自治行政局長は、国が自治体に「指示権」を行使できる事態について、集団的自衛権行使の発動要件である「存立危機事態」を定めた「事態対処法」も除

外されない」と答弁した。つまり、「存立危機事態」は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」だとして、空港・港湾を自衛隊等に優先的に使用させる「指示」を出し、使用許可を渋る自治体に強要する——こうした事態が生まれかねないのである。しかも、政府の特定利用空港・港湾に関する「Q&A」では、「自衛隊では武器・弾薬などを含む物資輸送や部隊の展開のために、海上保安庁では海上保安業務（海難救助や領海警備等）に必要な加工品や弾薬の積み下ろしのために…利用することはあります」と明記している。まさに民間の空港・港湾を軍事基地として利用することになるのである。このレポート執筆時（6月10日）、地方自治法改悪案は自民、公明、維新、国民などの賛成で衆議院本会議での採択が強行され、参議院での審議が進行しているところだが、成立を阻止するために全力をあげる必要がある。

こうした「緊急事態」や「有事」での使用を想定して、平素から「訓練などによる施設の円滑な利用について、関係法令などを踏まえ、適切に対応する」ことが、自治体との間で確認されている（「円滑な利用に関する確認事項」）。

なぜ「平素からの訓練」が重要なのかについて、「Q&A」は次のように述べている。「空港・港湾は、それぞれに異なる特性があり、例えば航空機の離着陸や船舶の離岸・接岸には、空港・港湾ごとの構造や気象などに大きな影響を受けます。このため、自衛隊・海上保安庁の航空機・船舶が、空港・港湾を安全に利用するためには、平素からそれぞれの特性に習熟しておくことが重要です」。平素から使用して、その施設の構造や条件に習熟することが、緊急時や戦争時に使用するために不可欠なのだ。

そして訓練内容については、「例えば、自衛隊の航空機については、輸送機による迅速な国民保護のための訓練、戦闘機や輸送機による離着陸訓練、離着陸に必要な各種資器材・人員等の空港への展開訓練等を想定しています。また、自衛隊の艦船については、輸送艦等による国民保護のための避難や部隊の搭載・卸下のための訓練、護衛艦による離岸・接岸の訓練等を想定しています。海上保

安庁では、国民保護のための訓練や災害対応、港湾施設等のテロ等警戒、捜索救難・人命救助等への対応に必要な訓練等を想定しています」とある。

そして重大なことは、わざわざ「Q&A」に、『民間の空港・港湾で、様々な団体の反対があり、なかなか自衛隊がアクセスできない状況がある』といった報道もありますが、実際にどのような事例があるのですか？という設問を設け、「空港については、これまで災害派遣や防災訓練等でしか利用できていないものや、利用を断られた事例があるほか、港湾についても、入港に必要な調整を円滑に行うことができず、入港を断念した事例があります」と回答していることである。だから、「インフラ管理者（自治体）との間であらかじめ利用調整の枠組みを設け、円滑に調整できるようにしておく」「円滑な利用に関する枠組み」を設けるというわけである。

つまり、自衛隊等による空港・港湾の使用を断る自治体を押さえつけるために、こうした枠組みをつくらうとしているというのだ。例えば、2022年12月の空自のアクロバット飛行チーム「ブルーインパルス」による宮古島上空での展示飛行に際し、自衛隊側は当初、沖縄県が管理する宮古島市の下地島空港での給油を希望していたが、沖縄県が「軍事利用につながる」として認めなかった。この県の姿勢の根本にあるのが「屋良覚書」である。沖縄がアメリカの施政権下にあった1971年に、当時の琉球政府（屋良朝苗主席。後の初代沖縄県知事）と日本政府が、下地島空港を民間機以外には使用させないこと、すなわち軍事利用を認めないことを合意した文書である。昨年1月13日に沖縄駐留の米海兵隊が普天間基地所属の大型輸送ヘリなどの訓練のため、下地島空港の使用届を沖縄県に提出した際にも、県は「屋良覚書」を示して、「緊急時以外の下地島空港の使用を自粛するよう強く要請」して、使用を認めなかった。

こうした自治体による空港・港湾の軍事利用への抵抗を押さえつけ、平素から訓練で使い、緊急時・有事にいつでも軍事利用できる態勢をつくる——ここに「特定利用空港・港湾」態勢づくりのねらいがあるのである。

では、この「特定利用空港・港湾」の米軍使用の可能性はどうだろうか？「Q&A」では、『特定利用空港・港湾』となることで、米軍も利用することになりますか？少なくとも、米軍が利用する可能性が高まるのではないですか？」という設問を設け、「この枠組みは、あくまで関係省庁とインフラ管理者との間で設けられるものであり、米軍が本枠組みに参加することはありません」という、訳の分からない回答をしている。

「円滑な利用に関する枠組み」は確かに、防衛省と自治体との間で結ばれる。しかし、そうやって戦闘機や大型艦船も使用しやすく整備され、自衛隊が迅速・柔軟に使用できる空港・港湾ができれば、そこを米軍も利用する可能性が高まることは明らかではないか。それとも、米軍が使用させてほしいと言ってきたら、断るとでも言うのだろうか？そもそも「安保3文書」にもとづく大軍拡路線は、日米同盟の一体化を進め、それによって「抑止力」を高めるとしているのに、なぜ、わざわざ、米軍使用の可能性を否定するかのような回答をするのか？それは住民をごまかす以外の何物でもない。

「国家安全保障戦略」にも、「自衛隊、米軍などの円滑な活動の確保」のため「民間施設等の自衛隊、米軍などの使用に関する関係者・団体との調整」をすすめることが明記されている。さらに、「安保3文書」策定直後に行われた2023年1月11日の日米安全保障協議委員会の共同声明にも、自衛隊や米軍による使用を前提に、「空港・港湾の柔軟な使用を可能にするため、演習や検討作業を通じて協力」することが盛り込まれている。

そもそも、米軍は民間空港・港湾の利用を一貫して重視してきた。例えば、朝日新聞1999年2月23日付は、1994年に朝鮮半島有事を想定して、在日米軍が日本政府に要求した支援内容の全容を報道した。これは、北朝鮮の「核疑惑」をめぐって朝鮮半島情勢が緊迫する中で同年4月に防衛庁に対して示されたもので、その後95年12月までに1059項目に整理されたとしている。この中で米軍は、空港では成田、長崎、福岡、那覇空港の使用と24時間通関態勢、新千歳、関西、福岡、宮崎、鹿児島、那覇空港の物資輸送の中継点とし

ての使用、施設、通信、労務、宿泊給食、NEO（非戦闘員避難）に関する支援を要求。港湾では、松山、大阪、名古屋、水島、福岡、神戸港の使用、また、苫小牧、八戸、天願、金武湾、那覇港の公共岸壁の使用、パイロット、タグボート、船舶修理、荷役人などの港湾支援を要求。さらに港湾については、宿泊、給食機能付き事務所の確保、八戸、横浜、呉港・広、沖縄の港湾地区での木材、梱包器具など、各港湾での荷役作業や資器材を保管する地域の確保も合わせて求めたとされているのである。

また、朝日新聞2007年1月4日付は、米軍・自衛隊の日米共同作戦計画づくりの中で、次のようなことが検討されていたと報じている。「米軍が出撃や補給をする拠点となる基地や港湾などの提供、警護などの具体的項目ごとに、警察や地方自治体、民間の協力も含めた計画をつくる。港湾の提供なら、『深度』『荷役能力』などを算出した後に具体的な使用港湾を、医療であれば、『提供する病院名』『ベッド数』『必要な医療品類』に至るまで、詳細に詰める」。

このように、有事の際の空港・港湾の利用を重視する米軍は、訓練の経由地としての使用や「緊急着陸」などの名目で、民間空港・港湾を頻繁に利用している。毎日新聞電子版5月30日付によれば、2023年に米軍機の民間空港着陸が過去10年で最多の453回を数え、その7割が九州の民間空港に集中している。空港別では、①屋久島（鹿児島県）72回、②熊本69回、③奄美67回、④名古屋51回、⑤種子島50回、⑥福岡43回などとなっている。「台湾有事」をにらんで軍事態勢強化をすすめる事態があるのは、明らかだ。

「特定利用空港・港湾」を米軍もまた利用することになることは必至とみていいだろう。

こうして、「特定利用空港・港湾」は平素から軍事訓練で使用され、緊急時から有事（戦時）に至るまで優先的に軍事活動に使用される特異な空港・港湾となる。そうして実際の軍事作戦に使用されれば、ここは国際法上も攻撃の対象とされてしまいかねないのである。民生目的の施設への攻撃を禁止したジュネーブ条約追加第1議定書52

条は、民生物であっても、それが「軍事活動に効果的に資するものとして使用されている」場合には、軍事目標になりうるとしている。平素から明確に戦争利用がめざされている空港や港湾が攻撃目標にされる危険性は高いと言わねばならない。住民や自治体が不安や危惧、反対の声を上げるのは当然である。

こうした全国の空港や港湾を戦争に動員する態勢づくりがなぜ大規模にすすめられているのか？それは「安保3文書」にもとづく大軍拡・戦争国家づくりの危険極まりない方向と一体のものである。

「安保3文書」にもとづく大軍拡がめざしているのは、一言で言えば、アメリカの戦争に自衛隊が参戦することに道を開いた戦争法を土台に、アメリカと共に自衛隊が他国を攻撃する軍事態勢をつくるものである。そのために、5年間で43兆円超の空前の大軍拡をおしすすめ、この中で、これまで憲法9条の下では「持てない」とされてきた敵地攻撃能力（長射程ミサイル等）を増強し、米軍との司令部の一体化も図り、アメリカの指揮の下に自衛隊が他国を攻撃する体制が築かれようとしているのである。

特にそれを、「台湾有事」を煽りながら、台湾を挟んで中国と対峙する沖縄・南西諸島、九州地方を中心に構築し、中国との軍事的覇権争いで優位に立とうというのである。この戦略に、自衛隊が全面的に動員されようとしているのである。そのために、沖縄本島と先島諸島に、敵地攻撃能力を持つミサイル部隊が次々と配備されてきている。また、自衛隊の支援を受けて米海兵隊が小さな島々に臨時の作戦拠点をつくり攻撃をくり広げる、「遠征前方基地作戦構想（EABO）」が推し進められている。

この狂気のような軍事作戦構想を成り立たせるためには、九州・本州などから大量の部隊を機動展開させて増援しなければならない。また、沖縄・南西諸島は真っ先に戦場となるので、その地域から大量の避難民を九州・本州などに移動させなければならない。しかも、ミサイルを撃ち合う攻撃で、沖縄・南西諸島・本土の主要な米軍・自衛隊

基地は攻撃を受け、飛行場や軍港が使用できなくなっている可能性がある。

そこで構想されてきているのが、民間の空港・港湾をいつでも戦争で使用できるようにする「特定利用空港・港湾」構想である。大量の部隊や避難民を輸送する中継拠点にし、さらに、破壊された基地の代わりに空港や港を使って攻撃をくり広げるのである。

これは決して勝手な妄想ではない。現に、昨年11月10日～20日にかけて行われた日米統合実働演習では、航空自衛隊の基地が攻撃によって使用できなくなることを想定し、岡山・大分・奄美・徳之島の民間空港を使い、自衛隊戦闘機が離着陸訓練を初めて行った。具体的には、築城基地（福岡）が攻撃されたことを想定して、大分、岡山空港が。那覇基地が攻撃されたことを想定して徳之島、奄美空港が使用されたのである。

また、「台湾有事」のシュミレーションを行い、日本のさらなる大軍拡を煽っている米国際問題戦略研究所が昨年1月に発表した報告書では、「日米両国は、防御の強化に加えて、民間国際空港へのアクセスの確保に努めるべきである。基本ケースでは、空軍は軍用飛行場1カ所につき、民間地方飛行場を1カ所使用すると仮定した。…中国のミサイル攻撃はエリア攻撃の問題であるため、ミサイルがカバーしなければならないエリアを拡大することが、有効な対策となる。日本の民間飛行場への平時および場合によっては戦時のアクセスは、地元の政治的な反対によって妨害されるかもしれないが、大きな効果が期待されるので、強力な推進は正当化される」と、基地が攻撃されたときに備えた民間空港の確保を提唱している。

以上見たように、アメリカの戦争に自衛隊が加担し、沖縄・南西諸島、日本が戦場化することも想定した軍事態勢づくりの一環として、「特定利用空港・港湾」づくりが進められようとしているのである。そして、この愚かで危険な政策をすすめるために、地方自治の破壊がすすめられようとしているのである。私たちはこの道を何としても阻止し、憲法にもとづく平和外交へと転換させるため、活動を強めなければならない。

（ちさか じゅん）

健康保険証の廃止と地方自治

稲葉一将（名古屋大学教授）

本年12月2日に新規発行が終了するという意味での健康保険証の廃止は、これが「マイナ保険証」といわれるように、個人番号カードとの「一体化」と表裏の関係にある。医療費助成の本人確認手段としても個人番号カードの利用が進められている現在、地方自治体にとっても、健康保険証の廃止は他人事ではない。むしろ住民も含めて地方自治体の関係者は、健康保険証の廃止に至る経緯において発見された問題点と課題を、今後に活かすべきである。

はじめに——本稿の趣旨——

本稿は、「求められている地方自治の役割」という特集の、一つの各論を構成するものである。特集の趣旨である「地方自治の役割」の解明という目的のために、なぜ本稿が、健康保険証の廃止という素材を分析しようとするのかの理由を、まず述べるべきであろう。

もちろん、地方自治体は、国民健康保険法（1958年法律第192号）3条1項が定めるように、国民健康保険の「保険者」の地位も有するので、「保険者」としての地方自治体にとって、健康保険証の廃止が無関係でないことは当然である。この国民健康保険制度固有の問題点とは一応別に、健康保険証の廃止は、これが「マイナ保険証」といわれるように、個人番号カード（マイナンバーカードの法律用語。）の提示でもって本人確認を行うという特徴を有する。

特徴と述べたが、その特徴は健康保険証の廃止に限られない。いくつかの地方自治体では、公営バスの運賃減免や図書館利用の際の本人確認手段として、個人番号カードを「市民カード」にする

実例が存在する⁽¹⁾。つまり健康保険証の廃止は、本人確認のために従来利用されてきた複数の異なる証明書類を、個人番号カードに「一体化」する一例である。そして、この個人番号カードへの「一体化」は、日本におけるデジタル化に特徴的な共通点である。

そうならば、個人番号カードに「一体化」する一例としての健康保険証の廃止が有する問題点もまた、国民健康保険制度だけではなくて、他の諸制度のそれとの共通点を含んでいる。たとえば、現状では、ほとんどの国民が健康保険証を利用しているので、個人番号カード（「マイナ保険証」）の利用率も低迷している。国からの交付金を得つつ、地方自治体が多額の公金を支出することで、個人番号カードの「市民カード」化事業を行ったとしても、住民がこれを利用しない場合には、無駄な事業になるという予測も不可能ではない。この場合のように、地方自治体の関係者にとっても、健康保険証の廃止が提起している問題点を発見して、そこから学ぶべきことはあるように思われる。

以上のように考えて、本稿は、地方自治体との関係で、健康保険証の廃止が提起している問題点を論じようとするものである。まず、以下では、健康保険証廃止の現況を確認することにしよう。

1 健康保険証廃止の経緯と現況

(1) デジタル大臣決定による「マイナンバー情報総点検」の実施

今から一年前を思い出していただきたい。2023年2月以降に、医療現場におけるオンライン資格確認の場合に、個人番号（マイナンバーの法律用語。）が誤って登録される事例が続出して、その

なかには他人の薬剤情報等の医療情報が閲覧可能になった場合すらあった⁽²⁾。コンビニエンスストアで住民票等の他人の証明書が交付される事例も、報じられていた⁽³⁾。

他人の個人番号が誤って紐付けされる事例が続出した後であったが、閣議決定「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(2023年6月9日)は、それ以前から存在する方針を省みるものではなかった。省みないというのはつまり、誤った紐付けが報じられていた状況だったにもかかわらず、「マイナンバーカードを使って国民の生活を向上させるため、マイナンバーカードと各種カードとの一体化や、行政手続のオンライン・デジタル化、市民カード化、民間ビジネスにおける利用、カードの利便性の向上」(2頁)といった重点的に取り組む事項を示していたのである。

従来の進路を省みることなく前進し続けるという方向性を有していた昨年の「重点計画」は、その進路が隘路だとしても、個々の誤った紐付けを解消しながら前進し続けるほかには、選択肢がなくなった。そこで、「関連するデータやシステムの総点検」、「今後、新たな誤りが生じないようにするための仕組みづくり」および「国民の不安払拭のための丁寧な対応」という3つの「基本方針」⁽⁴⁾に基づき、2023年6月21日にデジタル大臣決定によって、「マイナンバー情報総点検本部」が設置されたのであろう。

第2回会議における配布資料であった「マイナンバー制度及びマイナンバーカードに関する政策パッケージ」(2023年8月8日)が、「総点検」の趣旨やねらいを分かりやすく述べていたと思われるので、この資料に即して、「総点検」の特徴を確認することにしよう。

そこでは、他人の個人番号を誤って紐付けた原因は、「マイナンバーカードの普及が急速に進み、マイナポータルなどカードの活用機会が広がった一方」で「制度側で管理する制度固有の番号とマイナンバーの間に紐付け誤りがあった」(1頁)と述べられていた。この箇所を読むと、従来の「制度固有の番号」のままならば、紐付けの誤りも起きようがなかったのであるから、「マイナンバーカードの普及が急速」だったところにこそ、点検

されるべき対象が発見されてよかったのではないかと、という疑問が生まれてくる。

しかしながら、総点検本部の問題意識は、「マイナンバー制度が、デジタル社会の基盤として有効に機能するためには、マイナンバーがそれぞれの事務で正しく本人の情報に紐付けられていることが必要」であって、「各制度が持つ自分の情報が誤って他人のマイナンバーに紐付けられている場合、各制度の事務に支障が生じ、マイナポータルで自己情報を確認しようとする際、各制度に関する自分の情報ではなく、他人の情報が閲覧可能となり、情報の漏えいにつながるおそれがある」(同)として、「各制度」の側に、誤った紐付けの原因があるとされたのである。

こうして「各制度」を対象とする「総点検」が行われた後で、総点検本部は、2024年1月16日の第6回会議で、ひとまずその活動を終えた。公表されている「マイナンバー情報総点検について(全体像)」⁽⁵⁾によれば、「総点検」とはいつても、点検が行われたのは、332の地方自治体だった。それでも、「総点検で判明した紐付け誤り」の件数は、「健康保険証情報」が1142件だったのに対して、地方自治体における「障害者手帳情報」が5689件と多かった。

誤った紐付けの原因が、個人番号の未提出だった場合への「対策」として、本人に個人番号の記載を求める省令改正が行われた。また、個人番号の記載を誤った場合や本人と家族の個人番号の取り違いの場合には、これらへの「対策」として、基本4情報で住基ネット照会を行う等の内容の「マイナンバー登録事務に係る横断的ガイドライン」が策定された。

この結果、国民は、誤った紐付けを防ぐために自己の個人番号を記載するように求められることになったが、主権者である国民は管理される客体ではないから、個人番号記載の法的性格は曖昧なものにならざるをえない⁽⁶⁾。地方自治体を含む「各制度」の職員にとっては、誤った紐付けを防ぐための本人確認作業が増えることになったが、この根拠は、デジタル庁が示す一般的な指針(「ガイドライン」)にすぎない。

(2) 健康保険証の廃止

2023年6月2日に、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律等の一部を改正する法律案が成立し、6月9日に同法（法律第48号）が公布された。医療保険に関連する諸法律も改正されて、法案提出時の「概要」の表現を用いるのならば、「マイナンバーカードと健康保険証の一体化」によって「健康保険証を廃止する」ことになった。たとえば、同法5条によって改正された健康保険法（1922年法律第70号）51条の3の規定は、公布の日（2023年6月9日）から起算して1年6月以内に政令で定める日に施行されることになった。

前述した「総点検」が行われた後で、2023年12月22日の定例閣議にて、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律等の一部を改正する法律の一部の施行期日を定める政令が決定された。この政令によって、2024年12月2日に、健康保険証の新規発行が終了する。このことが、一般的には健康保険証の廃止と表現されている。

しかしながら、本年4月9日に行われた厚生労働大臣の記者会見によれば、医療機関においては健康保険証の利用者数が多く、個人番号カード（「マイナ保険証」）を利用して本人確認を行う割合は、5.47%にとどまった⁽⁷⁾。つまり保険診療を受けている者のほぼ全員が、従来の健康保険証を利用している。この現状において、健康保険証が廃止されようとしているのである。ほぼ全員が利用しているにもかかわらず、健康保険証を廃止するというこの矛盾を解消すべく、同じ記者会見では、本年5月から7月までを「マイナ保険証利用促進集中取組月間」として、医療機関への一時金の支給や新聞広告等の広報を行うとも述べられた。

国民が魅力を感じたならば、自ずと個人番号カード（「マイナ保険証」）が利用されるのであって、「利用促進」のための「取組月間」を設ける必要はない。なぜ「利用促進」月間を設けなければならないのかといえば、2023年11月から2024年4月までの間に検知された誤登録数が529件であったように、国民の不信感つまり誤登録を生む

原因が、解消されていないからであろう⁽⁸⁾。

前述したような「総点検」が、「各制度」の側での事務量を増やしてまで行われたにもかかわらず、誤登録が続出しているのだから、この原因は「各制度」の側にはないのではないかと、という疑問が再び生まれてくる。この疑問は、「各制度」ではなくて、個人番号カード（「マイナ保険証」）の「利用促進」という方向性に対して、向けられることになる。

2 求められている地方自治の役割は何か

(1) 健康保険証の存続を要求する地方自治体の動向

デジタル庁を中心とする国の動向に対する疑義も表明されるようになってきている。昨年の6月以降に、地方自治法（1947年法律第67号）99条に基づき、地方議会が健康保険証の廃止に反対する意見書を可決した件数は、140以上になった。

地方自治体という団体の意思ではない。しかしながら、地方自治体のうち市町村議会が意見書を可決したという事実には、住民に比較的近い基礎的な地方自治体である市町村において、そして住民の意思を反映するために議事機関として設けられている地方議会が議決したという積極的な意味が含まれている⁽⁹⁾。

また都道府県の例でも、岩手県議会は、「岩手県保険医協会が行った健康保険証の廃止に伴う高齢者施設等への影響調査」に言及して、「9割以上の施設で利用者のマイナンバーカードの管理ができないと回答している」ことをその理由に挙げて、健康保険証の廃止を中止するように求める議決を行った⁽¹⁰⁾。神奈川県においては、国民健康保険事務等を主管する課長等の職員が、厚生労働省保険局国民健康保険課（宛先は保険局長）に対して、保険医療機関や医療保険者に新たな事務負担が生まれないようにすることなどを内容とする「マイナンバーカードと健康保険証の一体化に対する要望書」を送付した⁽¹¹⁾。

以上の岩手県の例ならば、高齢者や高齢者施設の職員への影響が懸念され、神奈川県では、保険医療機関や医療保険者における事務負担の増大が懸念された。医療保険制度の変容は、それぞれの

区域（地域）で生活する様々な住民に対して広い範囲で影響が及んでくる。この場合に、以上の例のいずれにせよ、地方自治体という団体の機関や職員が、住民の意思を反映した活動を行ったという事実は、本特集の趣旨との関係で、過小に評価されるべきではない。

（2）健康保険証廃止を前提とする地方自治体の動向

以上で述べたように、地方自治体は、一方では国とは異なる方向性を有している場合もある。しかしながら、他方で、個人番号カードを本人確認手段にするために、デジタル庁が公募した「実証事業」に応募した地方自治体も存在する。

その一例として、「医療費助成・予防接種・母子保健にかかる情報連携の実証事業」がある。その「公募要領」（2023年7月5日）によれば、公募の趣旨は、「地方単独の医療費助成、予防接種、母子保健に関する事業の手續の際に活用できる、マイナンバーカードを利用した情報連携を実現するためのシステム：Public Medical Hub（以下「PMH」という。）の開発を行い、希望する自治体、医療機関においてPMHを用いて業務を円滑に実施できるようにするための実証事業」を行うというものであった⁽¹²⁾。

合計16の地方自治体の事業が採択され、このうち医療費助成については一部の地方自治体がすでに事業を開始している⁽¹³⁾。医療機関での被保険者資格の確認のみならず、地方自治体が行う医療費助成においても、個人番号カードの利用が可能になる。個人番号の誤った紐付けやその原因の「総点検」という経験は、省みられているのであろうか。

デジタル庁が地方自治体向けに作成した説明会資料に掲載された図によれば、複数の地方自治体が、PMHといわれる一つの情報連携システムに接続する⁽¹⁴⁾。この接続の性格について、デジタル庁は「令和6年度PMH先行実施に係るQ&A」⁽¹⁵⁾の問32に対する回答において、PMHが、参加自治体からデジタル庁に対する「情報連携業務に関する委託」関係であると説明している。情報連携の前提は、本人の情報と個人番号との正確な紐付

けであるが、同じ「Q&A」の「PMHへの参加にあたり、健康保険証のような紐づけ誤りは発生しないか」と題する問30に対して、デジタル庁は、「一義的には自治体及び保険者において、適切な紐づけがなされていることを前提に、各業務システムで管理されている受給者情報をPMHに登録いただくこととなります」と答えている。

デジタル庁の回答によれば、このPMHの場合でも、前述した「総点検」と同じ論理であって、地方自治体における本人確認作業が増えることになる⁽¹⁶⁾。

（3）分裂から統一へ—何が必要になるのか—

以上は一例であるが、PMHも、個人番号カードが利用される。しかしながら、医療機関では、その個人番号カード（「マイナ保険証」）の利用率は、極端に低いのが現状であって、健康保険証の存続等を内容とする地方議会の議決の例もある。つまり、地方自治体は、一方では個人番号カードの利用という方向性を有しているが、他方ではこれとは異なる方向性も有する。

地方自治体間の、この分裂状態を生んでいる原因は、地方自治体の側に存在するのであろうか。無関係とまではいえないが、国民の意思と国家との関係にこそ、その原因は発見されるべきであろう。つまり、個人番号カード（「マイナ保険証」）の利用率低迷に表現されているはずの国民の意思が、まず国会において、次に国の行財政運営においても十分に反映されていないので、国民の方を向くのか、それとも国の方を向くのか、地方自治体の方向性も定まらないのではなかろうか。

したがって、国家あるいは統治構造の変革という課題がある⁽¹⁷⁾。そして、これとは一応別の次元で、それぞれの区域（地域）でも、住民と地方自治体の関係者（長、議員そして職員）が、個人番号カードへの「一体化」の必要性を、地域社会の実情に即して具体的かつ冷静に検討すべきときにきている。住民の多様な意思を反映すべき長や地方議会の議員だけではなくて、住民と日常的に接するべき母子保健や保育等の専門性を有する行政の職員（公務員）の役割も依然として大きなものがある。この前提として、住民が（そして国

民としても)、民主主義の主体性を強く意識できるのか否かが問われるのであって、同時代の世界における「市民」運動が試みている諸実践を知ることも有益であろう⁽¹⁸⁾。

おわりに

デジタル社会形成基本法(2021年法律第35号)は、「基本理念」の1つとして、「国民の立場」に立って、「生活の利便性の向上」等の「ゆとりと豊かさを実感できる国民生活の実現」に「寄与するものでなければならない」(同法5条)と定める。

しかしながら、健康保険証の廃止に関していえば、個人番号カード(「マイナ保険証」)の利用率は低いままである。これが「国民の立場」であるならば、健康保険証の廃止はもちろんのこと、デジタル庁が中心になって国が推進しようとしている個人番号カードの一層の「普及」や「利活用」も、「生活の利便性の向上」に「寄与」するものであろうか。この実際と「デジタル社会形成」の「基本法」との乖離そして矛盾すら感じられる現状において、地方自治の役割が問われているのである。

(いなば かずまさ)

〈参考文献〉

- (1) 稲葉一将・岡田章宏・門脇美恵・神田敏史・長谷川薫・松山洋・森脇ひさき『マイナンバーカードの「利活用」と自治—主権者置き去りの「マイナ保険証」「市民カード」化—』(自治体研究社、2023年)の「第Ⅱ部」が、この動向を述べたものである。
- (2) 「マイナンバーカードと健康保険証の一体化に関する検討会」の「中間とりまとめ参考資料」(2023年2月17日)17頁を参照(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/049442db-8ca3-4019-928a-c8b76aaa75d5/07e1fec7/20230217_meeting_card-integration-mynumber-and-insurance_outline_02.pdf)。
- (3) 報道の一例として、東京新聞の2023年5月16日付の記事を参照(<https://www.tokyo-np.co.jp/article/250157>)。
- (4) 第1回会議の「議事概要」を参照(<https://www.digital.go.jp/councils/mynumber-all-check/baab515c-3b31-4089-8647-2d76f5efba29>)。
- (5) 第6回会議の「資料」を参照(<https://www.digital.go.jp/councils/mynumber-all-check/ba532a32-e47a-45f4-a2e6-937d456c69f5>)。
- (6) かねて、法律に個人番号の記載義務が定められた税の分野でも、以下のQ1-2(https://www.nta.go.jp/taxes/tetsuzuki/mynumberinfo/FAQ/houteichosho_qa.htm#a12)および以下のQ2-3-3(https://www.nta.go.jp/taxes/tetsuzuki/mynumberinfo/FAQ/gaiyou_qa.htm)のように、処罰の対象にならない。これに対して2023年9月に改正された省令には、国家公務員共済組合法施行規則(1958年大蔵省令第54号)の改正(財務省令第53号)による87条の2第1項等の条文の例がある。この場合、国家公務員共済組合法(1958年法律第128号)127条は、「この法律の実施のための手続その他この法律の執行に関し必要な細則は、財務省令で定める。」と定めるのみである。
- (7) 厚生労働省のホームページ(https://www.mhlw.go.jp/stf/kaiken/daijin/0000194708_00685.html)を参照。その後、第178回厚生労働省社会保障審議会医療保険部会(2024年5月15日)の資料「マイナ保険証の利用促進等について」14頁(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_40232.html)によれば、本年4月における個人番号カード(「マイナ保険証」)の利用率は、6.56%になったが、大勢は変わらず、一喜一憂の印象を受ける。
- (8) 数値は、厚生労働省のホームページ(<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/001254259.pdf>)を参照した。
- (9) 市町村の例として、埼玉県鳩山町議会は、2023年6月14日に「改正マイナンバー法を見直し、健康保険証の継続を求める意見書案」を可決した(https://www.town.hatoyama.saitama.jp/data/doc/1687422194_doc_23_0.pdf)。
- (10) 2023年7月7日の、「健康保険証廃止の中止等を求める意見書」の可決(<https://iwatekengikai>。

gijiroku.com/g07_IkenView.asp?SrchID=1053&bnrui=&keyword1=&keyword2=）。

- (11) 神奈川県「要望書」が有する意義は、稲葉ほか・前掲注1書55頁（神田敏史執筆）が、「保険者」として「日々の業務を通じ積み上げられたもの」と評した。
- (12) 「公募要領」の出典は、デジタル庁のホームページ（<https://www.digital.go.jp/news/da0eb7cd-b55e-4390-b00b-309a5ae1bb6c>）を参照した。
- (13) デジタル庁のホームページ（<https://www.digital.go.jp/policies/health/public-medical-hub>）を参照。
- (14) デジタル庁「医療費助成・予防接種・母子保健分野等でのマイナンバーカードを活用したデジタル化の推進—PMH(Public Medical Hub)の事業概要、令和6年度先行実施への参加のお願い—」（2023年12月26日）13頁（https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/9ad8c7e9-828d-40e9-833b-f9af1cf2de6a/85c966f6/20240125_policies_health_outline_01.pdf）。
- (15) デジタル庁のホームページ（<https://www.digital.go.jp/policies/health/public-medical-hub#materials>）を参照。
- (16) いち早く検討していたのは、全国保険医団体連合会による「第1回マイナトラブル再来が懸念—マイナ保険証運用拡張—」以下の連載であるが（<https://hodanren.doc-net.or.jp/info/news/240402/>）、その第4回の題名には「膨大なデータ数」、「自治体現場に責任丸投げ」の語句が含まれた。
- (17) 稲葉ほか・前掲注1書124頁では、「国の行財政の多元的コントロールと分権の正当性」と述べた。
- (18) 欧米の事例が中心ではあるが、内田聖子『デジタル・デモクラシー—ビッグ・テックを包囲するグローバル市民社会—』（地平社、2024年）5頁は、「途上国・新興国の市民社会も活発」であるのに対して、「残念ながら日本においては」、「デジタル社会の負の側面についての批判的考察が非常に弱い」と述べる。

「特例」指示の法的問題点

——第33次地制調答申と地方自治法の改正案

山田健吾（専修大学教授）

1 はじめに

(1) 地方自治法の一部を改正する法律案（以下「改正法案」という）が、2024年3月1日に国会に提出され、同年5月7日に衆議院で審議入りした。その後、改正法案は、252条の26の5に、1項を追加する修正のうえ（「4 各大臣は、第一項の指示をしたときは、その旨及びその内容を国会に報告するものとする」）、5月30日に、衆議院本会議を可決、通過し、6月5日に参議院本会議で審議入りをした（6月13日現在）。

改正法案は、「情報システムの適正な利用等」、「公金の収納事務のデジタル化」、「地域の多様な主体の連携及び共同の推進」及び「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体との関係等の特例」に関する、地方自治法の改正を内容とする。改正法案は、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体との関係等の特例」措置の一つとして、「生命等の保護の措置に関する指示」を定めている（252条の26の5。第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度の在り方に関する答申」（2023年12月21日）では、この指示につき国の「補充的な指示」と呼称されていた。本稿ではこの「生命等の保護の措置に関する指示」を「『特例』指示」という。）。

(2) この「特例」指示については、地方自治法（以下「自治法」という。）が定める関与法制（自治法第11章）の「特例」として定められることになっていること、指示の要件もその文言上は多くの条件が付されており、また、各大臣が、「特例」指示をするにあたり、閣議決定を経ること、指示後

に国会への報告も求められている。さらに、各大臣と地方公共団体との間で「特例」指示に係る協議・調整を行う仕組みが用意されている（同252条の26の5第2項）。

「特例」指示の要件や手続の厳格化を試みたとしても、各大臣が、地方自治法を直接の根拠として、地方自治体の事務処理一般を対象に、かかる指示を行えるものである以上、その法定化によって、「地方自治法が、国の関与を制限して地方自治を守るものではなく、国の関与を拡大するものになってしまう危険性」は否定できないであろう⁽¹⁾。そうだとすると、この「特例」指示が、日本国憲法の「地方自治の本旨」や地方自治法の関与の法原則に適合的な関与になりうるのか、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」において、各大臣が「特例」指示を行使することで、当該地域で生活を営む住民の基本的な人権を十全に保障しうるのか、について疑問の余地がないとはいえない。「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の発生（またはそのおそれ）に対して、「特例」指示の法定化を当然視したり、安易に正当化するのはなく、その法定化につき、地方自治法が定める国と地方の役割分担原則（1条の2）や関与の法原則（245条の2・245条の3）、そして、日本国憲法が定める地方自治の公共性とのかわり、この「特例」指示について法的に吟味することが求められているのである。

(3) そこで、本稿では、地方自治法の関与法制における指示の法的基準を整理したのち、「特例」指示が、かかる法的基準を極めて形式的に捉えて（国と地方自治体の対等並列の関係性を無視軽視して）、法定化されたことを明らかにする。

この法定化が、国と自治体との法関係に、いかなる論理で、どのような影響を及ぼすことになるかについても検討を行う⁽²⁾。

2 関与法制における指示とその法的基準

(1) 地方自治法における関与としての指示

① 指示の法定化の限界

自治法は、国と地方自治体との関係が対等並立関係にあることを前提として、国や都道府県による地方自治体の事務処理に対する関与法制（関与の限界）を定めている⁽³⁾。

自治法は、「普通地方公共団体の事務の処理に関し」、国または都道府県が行う行為で、「助言又は勧告」（245条1号イ）、「資料の提出の要求」（1号ロ）、「是正の要求」（1号ハ）、「同意」（1号ニ）、「許可、認可又は承認」（1号ホ）、「指示」（1号ヘ）、「代執行」（1号ト）、「普通地方公共団体との協議」（2号）及び「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別にかかわる行為」（3号）を関与手段とし、国・都道府県が地方自治体の事務処理に関与するには、以上の手段を用いなければならず、法律又は政令の根拠が必要であると規定する（245条の2）。これに加えて、同法は、関与の手段やその内容の選択にあたり、関与目的の達成にとって必要最小限のものとなるようにするとともに、地方自治体の自主性・自立性に配慮したものでなければならないと定める（245条の3第1項）。自治法が、かかる関与の法定主義と関与の基本原則を明定したのは、関与の法定化や関与を行うに際し、各行政領域の個別法ごとに、その目的、私人の権利利益の保障のあり方、国と自治体の法関係や役割分担を精査して、当該個別法における関与の必要性の有無や関与手段の選択の当否・適否を、確認することを求めているからであると解される（関与の公共性の確認）。したがって、地方自治体の自治事務一般や法定受託事務一般に対する関与手段を、地方自治法に法定化することは原則として認められるべきではなく、法定化する場合には、関与の公共性に照らして特段の説明が求められることになる。

指示については、その公共性を確認するための

基準が自治法に定められている。それは、自治事務の処理につき、「国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められる場合を除き」、指示「に従わなければならないこととすることのないようにしなければならない」というものであり、自治事務の処理につき、指示の法定化の限界を定めている（245条の3第6項）。この指示の法定化の限界が意味するところは、自治事務に対する指示の法定化は、あくまで「国民の生命、身体又は財産の保護のため」緊急性があり、指示することが「特に必要と認められる」場合に限ってなしうという、指示が自治事務に対する例外的な関与手段であるということにとどまらない。自治法245条の3第6項は、指示の法定化につき「特に必要と認められる」か否かの個別具体的な吟味を求めるのであるから、個別法でしか、自治事務に対する指示を法定化しえないことも意味すると解すべきである⁽⁴⁾。したがって、地方自治法に、自治事務一般に対する指示の根拠規定を定めることは認められない。

② 指示の内容の限界

自治法245条は関与の一手段として指示を規定するが、その性質や内容について明らかにしてはいない。指示の法的性質につき、学説は、地方自治体に対して「一定の行為に従うよう求めるものであり、法的拘束力を有する」⁽⁵⁾、245条の7の是正の指示についても、同様に、「地方公共団体の側にこれに対応した作為、不作為をする義務が発するものとして法は取り扱っている」と説明する⁽⁶⁾。最高裁も同様に解しているようである⁽⁷⁾。

是正の指示は、自治法245条の7の文言上、地方自治体の法定受託事務の処理に違法性・不当性がある場合に行われる。自治法245条1号へに定められている指示については是正の指示のような要件は定められていないため、地方自治体の法定受託事務の処理の事前事後過程に対して、指示を行えるかのようなものである。かかる指示を認めることは、国と自治体との対等並立関係に相応しくないため、個別法で指示を定める場合でも、できる限り是正の指示に限定すべきである。

是正の指示の内容については、自治法 245 条の 7 第 1 項が「違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示ができる」と定めており、自治法 245 条の 5 が定める是正の要求よりは内容が特定のことは窺えるものの、条文上、内容について限定は付されていない。245 条 1 号への指示の内容についても同様である。このことから、是正の指示や指示の内容について判断の余地が広いと解すべきではなく、当該行政領域の個別法が保障する権利利益や国・自治体関係を踏まえて、その内容が判断されなければならない。

(2) 災害対策基本法・新型インフルエンザ等対策特別措置法・国民保護法における指示の態様

① 災害対策基本法において地方自治体が処理する事務は自治事務であって、災害応急対策や応急措置の要否や手段の選択等につき、市町村長が判断して、これらの事務の処理を担う。この自治事務に対する関与として指示が法定されている。国土交通大臣が都道府県道及び市町村道の管理者・港湾管理者に対して、農林水産大臣が漁港管理者に対して災害時の車両の移動に係る事務に対してなす指示（76 条の 7 及び同法施行令 34 条の 4）と、都道府県知事が応急措置の実施について市町村長に対して行う指示であって（72 条 1 項）、自治法 245 条の 3 第 6 項により認められる例外的な指示と整理できよう⁽⁸⁾。

なお、内閣総理大臣が、災害発生都道府県以外の都道府県に、災害発生都道府県や市町村の応援を求めることができることとされているが、それに加えて応援するよう指示する権限は付与されていない（74 条の 3）。

② 新型インフルエンザ等対策特別措置法における地方自治体の事務は法定受託事務である。これらの事務は都道府県知事が主たる担い手である。同法における都道府県知事の事務処理については、地方自治法に基づく是正の指示を用いることができる。同法は、これとは別に、政府対策本部長に総合調整権限を付与し（20 条 1 項）、まんえん防止等重点措置が発出されている場合に、総合調整権限に基づく措置が実施されないときに同

部長が都道府県の知事その他の執行機関に指示ができるとしている（3 項）⁽⁹⁾。

③ 災害対策基本法及び新型インフルエンザ等対策特別措置法では、前述したとおり、その事務の処理は、それぞれ市町村長と都道府県知事の判断に基づいて実施されることになる。これに対して、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（以下「国民保護法」という）では、対策本部長である内閣総理大臣の指示でもって、地方自治体の事務の処理が作動していくことになる（例えば、避難措置の指示〔52 条〕、救援の指示〔74 条〕、応援の指示〔86 条〕など）⁽¹⁰⁾。対策本部長の指示に基づいて事務の処理が実施されない場合には、対策本部長による総合調整に基づく指示が行われ（武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律〔以下「事態対処法」という〕14 条 1 項及び 15 条、例えば、避難の指示に関しては国民保護法 56 条 1 項）、この指示に基づく事務の処理を都道府県知事が行わないときや緊急を要するときには、内閣総理大臣が代行権限を行使しうる（例えば、国民保護法 56 条 2 項）。同法の指示の体系は国と自治体との対等並列関係を前提にしているものとはいえないであろう。

3 「特例」指示の検討

(1) 「特例」性をめぐる問題

改正法案は、「大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」（この「事態」は改正法案 14 章で「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」とされる。）における国と地方自治体との関係を「特例」として定める。第 33 次地制調答申は、かかる関係を「特例」として定める理由を、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体及び地方公共団体相互の関係に関する規定」が、自治法第 11 章が定める関与法制に影響を及ぼさないようにするためであるというのがその意味するところは判然としない。

改正法案の文言上も、「特例」を設ける理由は判然としない。第 33 次地制調答申は「国民の安

全に重大な影響を及ぼす事態」であって「個別法の規定では想定されていない事態」の発生に対処する必要性を強調する。その事態に対処するために、通則に対する例外を正当化する場合には緊急性を持ち出すのが通例であるが、改正法案では緊急の文言は用いられていない。緊急の場面で、通例に対する例外を設ける場合には、通例、時間的に限定されている。しかし、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」について時間的な区切りは改正法案では存在しない。「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」は、事態対処法がいう「武力攻撃事態」(2条2号)や「武力攻撃予測事態」(2条3号)、あるいは災害対策基本法105条の「災害緊急事態」と同時に、改正法にいう「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」が認定されることもありうる。「武力攻撃事態」等の前段階に、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の発生のおそれが認定されることもありうる。そして「武力攻撃事態」等が終了しても「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」が継続することもありうる。「特例」指示が仮に応急的なもので、とりあえずその場をしのぐためのものであるのかもしれないが、改正法案ではいつまで「特例」指示でしのぐのかについても触れるところはないのである⁽¹¹⁾。

(2) 「特例」指示の「補充性」要件の問題

① 改正法案252条の26の5第1項は、地方自治体の事務の処理について、「当該生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するため講ずべき措置に関し」、「特例」指示を行うことができると規定する。この「特例」指示は、関与法制における指示と同じく、一方性と法的拘束力を有するものとされることになろう。そして、この「特例」指示の対象は法定受託事務に限定されておらず、各大臣は自治事務に対しても「特例」指示をなしうる。しかし、「特例」指示が国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急の必要があるなど特に必要と認められる場合に用いられるからといって、地方自治法を根拠に、自治事務一般に対して「特例」指示をなしうるとすることは指示の法的基準に抵触し認められない。

② 第33次地制調答申が、地方自治体の事務

処理が違法でない場合でも、自治法を根拠に生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施を確保するために指示ができるようにすべき旨を提言していたことからすると、「特例」指示は、地方自治体の事務の処理の是正のためだけではなく、事務処理の事前・事後過程で用いられることが想定されているといえよう。「生命等の保護の措置」には多様なものが含まれざるをえないから、これに応じて一般的な内容の指示や特定の内容の指示も行われることになるであろうし、その内容にかかる判断の余地も広範なものとならざるをない。

③ 改正法案252条の26の5第1項は「他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に必要な指示をすることができる場合には」「特例」指示は行うことはできないと定め、「特例」指示の「補充性」を定める。改正法案は、この「補充性」の要件でもって、地方自治体に私人の権利利益を制限する権力的活動の権限が付与されていない場合にまで、かかる活動を「特例」指示でもって義務付けることまで容認することはないであろうし、国民保護法はもとより、災害対策基本法や新型インフルエンザ等特別措置法では限定されているとはいえ、国に指示の権限が授權されていることから、「特例」指示が用いられる場面は限定されることになるというのであろう。しかし、仮に、「武力攻撃事態」や「災害緊急事態」等の発生時またはその前段階に、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の発生のおそれが認定されるとすると、事態対処法や国民保護法などの法律以外では、自治事務であれ法定受託事務であれ、それに対する関与としての指示(是正の指示ではない)が法定化されている場面は限られているのであるから、「他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に必要な指示をすることができる場合」は例外ではなくなる。かくして、「特例」指示は、地方自治体の事務の処理(法定のものも法定外のものも含めて)を覆い、自治体は、この指示を待つて事務を処理することを求められることになる。それは事態対処法や国民保護法と同様の指示の体系となる。この指示の体系は「特例」指示の法的性質とその内容の包括性からすると命令の体系ともいえ、国と自治体との法関係は対等並列

関係とは異なる関係への転化することになる。

「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の発生やそのおそれが認定されれば、おそらく、「特例」指示に対する司法判断の機会是与えられないまま、既成事実が行政領域横断的に、そして継続的に積み重ねられていくであろうし、そうなれば、「特例」指示を行うたびに、閣議決定を経ることや国会に報告することで「特例」指示をコントロールできるかについては疑問である⁽¹²⁾。

(3) 「特例」指示のための協議・調整の問題

自治法は、各大臣や都道府県知事その他の都道府県の執行機関が、その担任する事務につき、地方自治体に対して、その「事務の運営その他の事項について適切と認める」技術的な助言や勧告をするため、または、「事務の適正な処理に関する情報を提供するため」に、資料の提出を求める関与を定めている（245条の4）。これは、是正の要求や是正の指示などを行うための関与ではない。

改正法案は、各大臣及び都道府県知事その他の都道府県の執行機関が、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合」に、その担任する事務に関し、地方自治体に資料の提出を求める関与を定めている（252条の26の3第1項）。かかる「特例」でもって、地方自治体に対して資料の提出を求めることができるのは、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に係る基本方針を検討するため、「生命等の保護の措置」を自ら講じ、同措置について、地方自治体に対して関与（助言、勧告以外のもの）を行うためであり、資料の提出を求めることができる事項を自治法245条の4の場合よりも拡張している。改正法案は、さらに、資料の提出の要求だけでなく、地方自治体に対する意見の提出の要求も定めている（252条の26の3第2項）。

改正法案は、さらに、「特例」指示にあたり、各大臣が、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態を適切に把握し」、地方自治体の事務の処理について「生命等の保護の措置」の検討を行うため、地方自治体に「資料又は意見の提出を求めその他の適切な措置を講ずるように努めなければならない

い」と定める（252条の26の5第2項）。

第33次地制調答申は、「特例」指示を行う前提として、国と地方自治体間で「迅速で柔軟な情報共有・コミュニケーション」の確保や「十分な協議・調整」が行われるよう求めており、その答申にしたがって「特例」として制度化されたのが、以上の資料の提出や意見の提出を求める仕組みである。

この協議と調整の仕組みには自治法245条の4第3項の規定は準用されておらず、地方自治体は自ら協議と調整の手続を始めることを認められていない。また、災害対策基本法61条の2のように助言に関する応答の仕組みも用意されていない⁽¹³⁾。事実上の協議や調整が行われるかもしれないが、そのような手続は、「特例」指示を行うためのものである限りは、地方自治体による単なる情報提供のための手続となる可能性が極めて高く、かかる協議と調整の結果としての「特例」指示の内容を地方自治体は受容することができないであろう。

改正法は「特例」指示をめぐる調整と協議の方法として、「その他の適切な措置を講ずるように努めなければならない」とするが、この「適切」性が、協議と調整の結果を地方自治体が十全に受容しうるものとするために、その手続を適正なものとするためのものではなく、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」を理由に、この手続を講じないことをも正当化する理由として用いられる可能性も否定できない。改正法案が定める協議と調整の仕組みは、対等並列関係のコミュニケーションといるものではない。

4 おわりに

改正法案が定める関与法制の特例は、国と自治体との対等並列関係性を前提とするものではなく、命令の体系としての「特例」指示の実施のために、国と自治体との協力関係を構築しようとするものであろう。

「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」がいかなるものかはいまだ明らかではないが、かかる事態において、住民の「生命等の保護の措置」を行うのは住民に身近な地方自治体である。かかる措置の実施のあり方を、「国民の安全に重大な影

響を及ぼす事態」が発生するのを待つのではなく、平常時に、国と自治体の対等並立性を前提とした協議・調整のために制度化された手続の下で、双方が討議することで、「生命等の保護の措置」の内容は十全なものなりうるし、その結果を国と自

治体も受容することができるようになると思われる⁽¹⁴⁾。住民の権利益を擁護実現できるのは「特例」指示ではないであろう。

(やまだ けんご)

〈参考文献〉

- (1) 榊原秀訓「第33次地方制度調査会答申における『補充的指示権』」住民と自治731号(2024年)16頁。同『第33次地制調と地方自治法『改正』案』住民と自治733号(2024年)39頁は改正法案につき「地方分権改革を逆流させるもの」という。日本弁護士連合会「第33次地方制度調査会の『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申』における大規模な災害等の事態への対応に関する制度の創設等に反対する意見書」(2024年1月18日)、自由法曹団「国地方公共団体に対する指示権を拡大する地方自治法改正案に反対する声明」(2024年3月11日)や改憲問題対策法律家6団体連絡会「国の指示権を拡大する『地方自治法の一部を改正する法律案』の廃案を求める法律団体の声明」(2024年4月17日)が公表されており、いずれも「特例」指示が地方自治を侵害するものであることを指摘し、改正法案の廃案を求める。
- (2) 改正法案では、「特例」指示以外にも関与としての指示が法定されているがここでは取り扱わない。
- (3) 白藤博行ほか著『アクチュアル地方自治法』(法律文化社、2010年)230頁(白藤博行執筆)参照。
- (4) 小早川光郎「国地方関係の新たなルール－国の関与と係争処理」西尾勝編著『地方分権と地方自治 新地方自治講座⑫』(ぎょうせい、1998年)111頁は、地方分権改革第1次勧告、第3次勧告及び第4次勧告の内容を踏まえ、「分権委勧告は、一定の特別の場合に限っては、自治事務に関しても国が個別法の規定に基づき個別に一定の措置を講ずべき旨の指示を行うことを認めている。“個別に”というのは、法定受託事務の処理に関する指示とは違って、当該事務の処理方法等の一般的な指示権を規定することは認めず、個別案件についての指示に限るとの趣旨である」としていた。
- (5) 宇賀克也『地方自治法〔第10版〕』(有斐閣、2023年)442頁。小早川・前掲注(3)論文111頁は「指示に係る特定の措置をとるべく相手方地方公共団体を義務付ける拘束力を有し、かつ、その拘束力は、相手方の地方公共団体が係争処理手続で争うと否とに関係なく当然に生ずるものと解するのが妥当」という。ただ、指示についていかなる拘束力が生じるかについては議論になるところであるが、ここでは取り扱わない。この点については、兼子仁「新地方自治法における解釈問題」ジュリスト1181号(2000年)46頁参照。
- (6) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第五版〕行政組織法』(有斐閣、2021年)264頁。
- (7) 例えば、最判平成28年12月20日民集70巻9号2281頁参照。
- (8) 災害対策基本法23条の7、28条、28条の6において、各本部長に関係指定行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関や指定公共機関・指定地方公共機関等に対する指示権を授権している。この指示は、「指揮監督権のような法的拘束力を有するものではなく、相手方の自発的な遵守を期待するというもの」(平成7年11月10日参議院災害対策特別委員会での政府答弁)とされている。指示の対象は地方自治体に限定されておらず、その性質からすると自治法の関与としての指示とは異なる。
- (9) 新型インフルエンザ等緊急事態においては、20条とは別の規定が用意され、指示の

対象に指定公共機関が加えられている（33条1項）。同事態においては、都道府県対策本部長も、24条1項に基づく総合調整に基づく措置が実施されない場合に、関係市町村長、指定公共機関や指定地方公共機関に必要な指示ができるとされている（33条2項）。

- (10) 大橋洋一「国民保護法制における自治体の法的地位－災害対策法制と国民保護法制の比較を中心として－」法政研究 70 巻 4 号（2004 年）62 頁も参照。
- (11) 美濃部達吉『逐条憲法精義』（有斐閣、1927 年）205 頁は、大日本帝国憲法 8 条の「緊急」につき、「第一に、豫期されていない事件が急に突発した爲にその必要を生じたことを意味し、第二に、その必要性に應ずる爲には次の会期まで待つことのできないことを意味する」としていた。
- (12) 榊原・前掲注（1）「第 33 次地方制度調査会答申における『補充的指示権』」論文 15 頁は「閣議決定の要求は、政治的判断と

して時の政権に委ねるものにすぎない」ことを指摘し、「国会の関与が必要で、個別法の改正の代替と考えるのであれば、報告にとどまらず、承認が必要」という。

- (13) 大橋洋一『対話型行政法の開拓線』（有斐閣、2019 年）267 頁はこれを「助言取得体制構築の趣旨」という。飯島淳子「地方公共団体と法」大橋洋一編『災害法』（有斐閣、2022 年）347 頁は、この規定が「国・都道府県に対し、情報の加工・伝達の機能を果たさせるほか、中継・媒介の機能をも課すものといえる」という。
- (14) 市橋克哉「複合機器（poly crisis）の中の法治主義と地方自治」榊原秀訓＝本多滝夫編著『地方自治をめぐる規範的秩序の生成と展開』（日本評論社、2024 年）41 頁は、「地方公共団体による国政参加をさらに前進させるための今日的課題は、国政参加のプロセスの中に積極的な論争と審議を構造化し、参加のプロセスに多様性だけではなく交渉力を組み込むとにある」という。

この間の地方制度調査会の 議論についての問題点

地方自治法改正法案に関する総務相答弁に抱いた 二つの「違和感」を手掛かりに

門脇美恵（広島修道大学教授）

はじめに

この原稿を執筆している現在（2024年5月18日）、第213回通常国会の衆議院本会議において内閣提出の「地方自治法の一部を改正する法律案」（以下「改正法案」）が審議入りし（5月7日）、その後、衆議院総務委員会（5月14日）において議論が行われている状況である。第33次地方制度調査会（以下「地制調」）の答申の公表（2023年12月21日）後、2024年3月1日に改正法案が閣議決定され、僅か70日ほどで、緊急時に国民の生命の保護に必要な対策を国が地方自治体に指示できるようにする、いわゆる「補充的指示権」の創設を含む改正法案がつくられたことになる。同年5月7日の国会内では東京都世田谷区の保坂展人区長も登壇する反対集会が開かれ⁽¹⁾、同月14日の衆議院総務委員会では野党議員から立法事実を含め厳しい追及がなされ、松本剛明総務大臣および山野謙自治行政局長からは繰り返し地制調の答申を踏まえていること、地方六団体の理解も得ている旨の説明がされた⁽²⁾。これを見て、私は二つの疑問ないし違和感を抱いた。本稿では、この疑問ないし違和感を手掛かりに、今次地制調の組織・審議過程等について改正法案との関係で若干の検討をしたい⁽³⁾。

1 国会での政府答弁において感じた二つの違和感と疑問

個別法が予定しえないような事態に備えて国の指示権を一般法である地方自治法に設けることに

については、専門小委員会ではそのような指示権が必要であるのか、あるいは創設したとして実効性があるのかをめぐり、当初から疑念を抱く意見が委員から複数出されていた。少なくとも答申では、その点に一定の配慮をした書きぶりになっていたはずである⁽⁴⁾。にもかかわらず、結果としては政府によって改正法案の「お墨付き」を与える役割を担うことになってしまっていることに違和感を覚える。その原因は何であったのか。

さらに、今回の補充的指示権の創設は、2000年施行地方分権一括法によって形成された国と地方の関係をめぐる原則を大きく揺るがすおそれがあるにもかかわらず⁽⁵⁾、少なくとも第32次地制調に先立ち圏域行政論に対してみられたような強い反対の動きが、地方六団体ではみられないのはなぜか⁽⁶⁾。全国知事会は、法案の閣議決定を受けて、2024年3月1日に要望書を提出し、「補充的指示権」についてその必要性は一定理解するものの、地方自治の本旨および国と地方の対等な関係が損なわれるおそれもあるとして事前に地方公共団体と十分な協議・調整を行うことや目的達成のために必要最小限度の範囲とすることなどを改正法案に明記するよう要請している。答申案を審議した今次地制調第4回総会において、平井伸治全国知事会前会長は、国の指示権について「正直、本来、微妙な立場」であり、「棒を飲むようなことであることは、是非御理解いただきたい」と述べている⁽⁷⁾。しかし、このような「微妙な」ニュアンスは総務相の上記答弁の中では切り捨てられ、同会要望書は指示権創設が地方公共団体の意

向に反するものではない旨の説明に用いられ、新聞報道では「地方の危機感が見えぬ」と指摘される⁽⁸⁾。

ただ、個別の地方公共団体の議会および首長の動きにも目をやると、改正法案の今期国会への提出以降、地方議会では法改正に反対ないし慎重審議を求める意見書（地方自治法99条）提出を求める議案が提出される動きが目立ってきている。議案は否決されるケースもあるものの⁽⁹⁾、慎重審議を求める意見書が与党も含め多数で決議されるケースも見受けられる⁽¹⁰⁾。さらに、関西を中心に自治体の枠を超えて地方議員が共同して反対を表明する動きもあり、反対の意見書をオンラインで10日間のうちに集めた約4100人分の署名とともに総務相に提出した⁽¹¹⁾。行政サイドでも5月17日に、東京都杉並区など9自治体でつくる「自治体スクラム支援会議」が国の指示権の運用基準の明確化などを求める要請書を総務相宛てに提出している⁽¹²⁾。このような地方議会、議員あるいは長の動き——いまだ一部分ではあるが、しかし確実に広がってきている——と、改正法案を「釘を刺しつつ事実上容認した」⁽¹³⁾と評される地方六団体の態度との間には小さくはないギャップがあるように見える。地方公共団体の利害は一様ではないにせよ⁽¹⁴⁾、憲法上保障された地方自治および憲法附属法⁽¹⁵⁾である地方自治法の地方分権一括法で確立された国と地方の関係についての原則を揺るがしかねない法案であることからすると、ここに温度差のような違和感を覚えるとともに、その原因は何なのかという疑問が生ずる。

2 第33次地方制度調査会の審議過程および答申内容

1) 地方制度調査会の組織構成

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法(1952年)に基づき設置されており、同法の立法目的は「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えること」(1条)である。調査会の委員は30人以内で組織するとされ(2条1項)、今次地制調の委員数は上限の30名(学識経験者18、国会議員6、地方六団体6)である。かつて法律上の上限は50名であっ

たが削減され、26次までは40名以下、27次からは上限30人である。これに伴い、国会議員や地方六団体が以前から見て半減し、かつマスメディア属性の委員が27次以降ゼロとなった⁽¹⁶⁾。

2) 第33次地制調への諮問と答申の概要

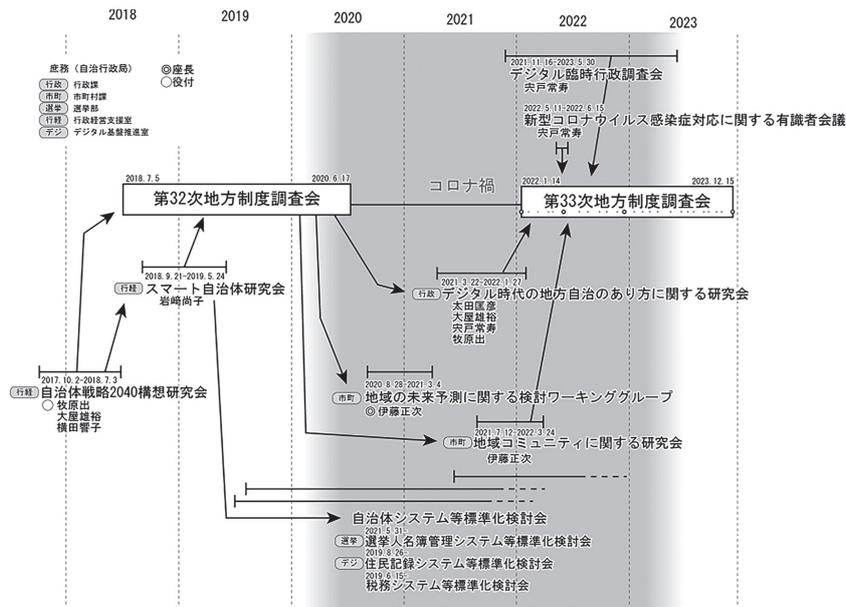
今次地制調は、2022年1月14日に第1回総会で諮問「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方について」を受けた。その後、統一地方選挙を前に優先的に審議をしていた地方議会に関する部分について、同年12月28日に「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」を⁽¹⁷⁾、翌年2023年12月21日に「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」(以下、「答申」)を公表した。今次地制調は、これまでになく限られた回数(総会4回、専門小委員会21回)で答申をまとめている⁽¹⁸⁾。両答申についてはすでに複数の検討があるので詳細はそちらを参照頂きつつ、以下では後者の答申を対象に、冒頭の「違和感ないし疑問」を手掛かりに今次地制調の組織、審議過程等について改正法案との関係で若干の検討を行う⁽¹⁹⁾。

3) 今次地制調の組織と審議過程、答申の特徴

(1) 地制調の組織と審議過程について——地制調の位置づけの「変化」

前述の通り、今次地制調はこれまでになく限られた審議回数で答申をまとめており⁽²⁰⁾、そのため次のような特徴がより強く出たとみられる。第一に、専門小委員会では都度事務局が「これまでの主な意見等」をまとめ、これに基づいたとされる「考え方」や「着眼点」を提示し、これを委員が審議するという方法をとるので、「考え方」等のまとめ方・示し方には事務局の意向が反映される余地がある。この点に関連し、今井照氏は近年では「地制調でまとめられる改革案の多くは総務省に置かれた研究会で先行的に取り上げられるか、あるいは地制調と並行して議論が行われてい

図1 地方制度調査会と関連研究会



る」⁽²¹⁾ (下線は筆者)と指摘しており、堀内匠氏は今次および前次地制調と総務省の多数の関連研究会およびその委員のつながりを詳細に分析・整理しており示唆に富む(図1)⁽²²⁾。さらに、専門小委員会を構成しない委員の発言機会はもとより限られ、事務局が交渉・調整にあたることもあって「事務局がタクトを振ることで、しばしば審議の経過や結果が左右される」⁽²³⁾ 特徴がより出たのではないと思われる。

(2) 答申における基本的な認識と課題への対応

前次地制調が2040研究会(図1および注6参照)に規定された前提すなわち資源制約、デジタル化の推進の必要性は、今次地制調に引き継がれている。答申は、コロナ禍がこれまでの内政上の課題を「顕在化」「加速化」させたという認識に立ち、必要となるのが①DXの進展を踏まえた対応、②地方公共団体相互間の連携・協力および公共私連携の深化、③大規模災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応であり、①～③の対応に共通する重要要素として括り出されるのが④「情報共有・コミュニケーション」と⑤「基礎自治体としての市町村の役割、広域自治体としての都道府県の役割、そして、国が果たすべき役割を含めて、それぞれの役割が十分に果たされる観点」である。④はDXに密接に

関係するものであるから、すべての課題の存在がデジタル化の推進を正当化する構造となり、DX推進は全ての課題に共通する重みを与えられる。⑤は、地制調の設置法1条の任務からすれば中立的な記述にも見えるが、「それぞれの役割」をどのように考えるかという点で、関連諸研究会の決定ないし議論との連結点になり得る構造でもある(例えば2040研究会における「スマート自治体」論、「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」(以下「デジタル研究会」)における地方分権改革・地方自治制度の基本的考えの「整理・再定義」の観点等である。後者につき注22参照)。

4) いくつかの論点——改正法案との関連において

地制調における審議・答申と改正法案との関連で、特に重要と思われる補充的指示権を中心に、若干の検討を行う。

- (1) 「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応における国と地方公共団体の特例」——いわゆる補充的指示権等

第一次地方分権改革により、「国と地方の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基

本ルール確立などを実施し、地方分権型行政システム（住民主導の個性的で総合的な行政システム）が構築され⁽²⁴⁾。この新しい国－地方関係の体系について地方自治法は「第十一章 国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」において規定する。改正法案は、これに対する「特例」として、地制調審議の過程で批判がありながらも使い続けられた用語でいえば「非平時」における国の指示権等を創設する根拠規定を、同章とは別の章を立て定める（改正法案14章）。答申素案の形成過程において「非平時」という用語は「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に改められた。この「等」に何が入るのか。地制調の議論では「非平時」とは何か（「非平時」とその範囲）、「平時」からの切り替えの「トリガー」を検討する中で、事務局が第12回専門小委員会で危機管理法制の比較表（自然災害＝災害対策基本法、感染症＝新型インフルエンザ特措法、武力攻撃＝事態対処法／国民保護法）を用意し（第12回専門小委員会資料32頁以下）、検討の結果、「『非平時』の範囲に関する検討の視点」（同40頁）として、図2の通りまとめている。

答申および改正法案でも「武力攻撃事態」が消えているものの、図2で示されるように検討の重要な材料であった経緯からして「国民の安全に重大な影響」に吸収させたように読むのが自然であろうし、「国民の安全」という用語は、挙げられた3種の危機管理法制のなかで武力攻撃事態の2

法律でしか登場しないものである。しかし、答申および改正法案の中で、「国民の安全」の語を残しつつ、例示として武力攻撃事態が消えている。改正法案の条文をみると、「大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」（252条の26の3第1項）となっている。この点、2024年5月17日の衆議院総務委員会において、共産党の宮本岳志議員が、（感染症法と災害対策基本法と同様に個別法である）「事態対処法でも対処できない想定外のことが起きた場合には、また起こり得ると判断すれば、同じように指示ができる、排除されない。これは事実ですね。」と質問し、これに松本総務相は「個別法で想定されない事態で国民の生命等を保護しなければいけない時、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態の場合、発生しまたは発生するおそれのある場合に、補充的な指示を出すことを可能としている」と答えるにとどまる⁽²⁵⁾。懸念されていた、改正法案の有事における利用の可能性は払拭されたとは言い難い⁽²⁶⁾。

そもそも、改正法案の補充的指示権等の創設については、①その立法根拠の薄さ（そもそも個別法の改正の問題であって一般法である地方自治法の改正の必然性が薄い）、②指示権発動の要件が厳格ではない点について問題があり、前出の宮本議員は②について改正法案の規定が地制調での審議内容を踏まえた内容になっていないとして、第4回総会での山本隆司専門小委員会委員長の発言⁽²⁷⁾を資料として提出して厳しく指摘をしている。

図2 第12回専門小委員会「審議項目2関係資料」

「非平時」の範囲に関する検討の視点

検討の視点

- ・（個別法の規定が整備されていない場合であっても、）国が役割や責任を果たすべき事態として「非平時」の範囲を考える場合、既存の危機管理法制において、国が地方公共団体に対して総合調整を行い、また、指示権を行使することとされている事態が手がかりになるか。
- ・ 国が役割や責任を果たすべき事態は、自然災害や感染症、武力攻撃などの危機の性質によって異なる点もあるが、
 - ① 危機が全国規模である場合や全国規模になるおそれがある場合、又は地域的に限定される場合であっても被害が甚大な場合や地方公共団体の対応能力を超え、あるいは地方公共団体相互間の連携が必要になる場合という点や、
 - ② 国民の生命・身体の保護のために必要な措置の実施の確保が求められる点は、共通しているものと捉えることができるか。

①については宮本議員に先立って質問をした立憲民主党の吉川元議員が、個別法に基づく指示権行使の件数を質問し、山野行政局長が新型インフルエンザ特措法、感染症法および災害対策基本法個別法に基づく指示権の件数しか回答しなかったために、個別法で何ができるのかを3法以外に調べていないのではないかと立法事実を追及した⁽²⁸⁾。このとき、通告内容の認識について両者に齟齬があったようだが、注目されるのは、山野行政局長が「地方制度調査会においても3法に限らず検討してその上で改正法に結びついた」と答弁したことである。地制調の議論を振り返っても、網羅的に個別法上の指示権の規定を調べて検討することはしておらず、その意味ではこの答弁は不誠実さを感じるが、ここで山野行政局長が念頭に置くのは事態対処法と国民保護法のことであろう。

(2) 「デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応」 および「地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携」

この2点についてはその重要性にもかかわらず本稿では十分に取り上げることができないため、すでに挙げた諸文献をご参照いただきたいが、「地方公共団体相互間の連携・協力」の要となるのは、諸課題への対応のいわば「ハブ」としての重みをもたされたDXである。改正法案は「第11章情報システム」を新設し「全体として、情報システムにかかわって、さらなる標準化・共通化・画一化を進める」ことが予想されている⁽²⁹⁾。「公共私連携」については、答申内容に対応すると思われる「指定地域共同活動団体」が含まれる（第16章補則260条の49）。同団体を指定するのは市町村長で、団体の構成員には法人もなり得ると解

される。指定の要件は条例で定めるので、その内容次第で営利法人には「ビジネスチャンス」になりえ、特に都市部ではこの点が懸念される⁽³⁰⁾。さらに、これまで社会福祉の枠組みで包括的支援体制の中で今なお試行錯誤中の活動実践が、条例を介してオーソライズされることも予想され、この点をどう評価するかという問題もある。

おわりに

以上の結論として、冒頭の違和感ないし疑問には相応の原因があり、第一に地制調およびその答申の役割の変化、第二に地方公共団体が国に共同して対抗的に意見を主張し政策に反映させる場とプロセスが整備されていないことに起因すると考える。地制調は先行する総務省の各種研究会等において決定した方針を前提に、地方制度として具体化できるかどうか、あるいはその具体化の内容を審議する場に変容しているように見える。第二に、国の政策に対して地方公共団体が共同して組織的に強力に対抗するには、特に今後は地方六団体の活動に限界があったように見える。前述の通りその利益は一様ではないものの、地方自治法の一般原則に関わる問題では各団体が共同で対抗することが必要になるのではないかと。さいごに、ここ数日、改正法案が国会に提出されてようやくマスメディアで積極的に取り上げられはじめたが、今次地制調の審議状況についての報道は殆どされることはなく、市民の目に触れる機会がなかった。これには、マスメディア属性の委員がいなくなったことも関係があるだろう。地制調の組織としてのあり方、位置づけ、構成を再考する時期にあるように思う。

(かどわき みえ)

〈注〉

- (1) 東京新聞 TOKYO WEB (2024年5月7日) [https://www.tokyo-np.co.jp/article/325719] (最終閲覧5月18日。以下同じ。)
- (2) 同日開催の総務委員会における審議は、「衆議院インターネット審議中継」サイトの「ビデオライブラリ」で視聴することができる

[https://www.shugiintv.go.jp/jp/index.php?ex=VL&deli_id=55227&media_type=]。

- (3) 今次地制調に関してはすでに多くの論稿があるが、地制調の審議過程と答申に着目する観点から、とりわけ以下を参照。榊原秀訓「第33次地方制度調査会での議論は、どのように地方自

治に影響をもたらすか」住民と自治 718 号 (2023 年 2 月) 16 頁以下、同「第 33 次地方制度調査会 答申における『補充的指示権』」住民と自治 731 号 (2024 年 3 月) 12 頁以下、今井照「地方制度調査会研究の論点——21 次～32 次を中心として」自治総研 522 号 (2022 年 4 月)、堀内匠「第 33 次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申 (令和 5 年 12 月 21 日)」を読む」自治総研 547 号 (2024 年 5 月) 23 頁以下。

- (4) 例えば、答申案を審議した第 4 回総会の議事録 25 - 27 頁の山本隆司専門小委員会委員長の議論の説明を参照されたい。
- (5) 第一次分権改革については、新自由主義との関係を踏まえた評価が必要であるが、ここでは立ち入ることができない。この点について、晴山一穂「真の地方自治の実現に向けて——分権改革の限界を超えて——」榊原秀訓・本多滝夫編著『地方自治をめぐる規範的秩序の生成と発展』(日本評論社、2024 年) 3 頁以下参照。
- (6) 今井・前掲論文 60 頁は、第 32 次地制調が充足するわずか 2 日前に公表された、総務省の「自治体戦略 2040 構想研究会」(以下「2040 研究会」)の第二次報告書 (2018 年 7 月) の骨子そのまま同地制調への諮問事項になっていることが「少なくともこの時点で、32 次地制調は 2040 構想をオーソライズする役割が期待されていた」が、「2040 構想に対する自治体側の警戒感は強かった」ために、第 1 回総会では全国町村会会長から厳しい発言があり、「この意図は早々に失速」と分析する。同報告書に対する批判的検討として、白藤博行・岡田知弘・平岡和久『「自治体戦略 2040 構想」と地方自治』(自治体研究社、2019 年) 参照。堀内・前掲論文 79 頁は、今次地制調において「補充的指示権の創設自体について、地方六団体はこれまで大きな反対の声を上げていない」とする。
- (7) 第 4 回総会議事録 18 頁。地制調の答申および審議資料 (議事録含む) は総務省ホームページで公表されている [https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html]。
- (8) 朝日新聞 DIGITAL 「(社説) 国の指示権 地

方の危機感が見えぬ」(5 月 18 日) [https://digital.asahi.com/articles/DA3S15936620.html] は、「松本剛明総務相は『地方 6 団体のご理解をいただいた』と繰り返す。全国知事会や全国市長会などの代表は、指示権に関する答申をまとめた首相の諮問機関、地方制度調査会の総会で、積極的な賛同も強い反対もしなかった。法案が閣議決定された 3 月には知事会会長の村井嘉浩・宮城県知事が、事前に自治体の意見を求める努力規定などに触れ、『一定の配慮がなされたことは評価したい』とコメント。知事会は今月、現場の実情を踏まえた指示になるようにと提言した。釘を刺しつつ事実上容認した形だ。」と評する。

- (9) 自民党は、地方議会における改正法案に関する意見書の提出を求めるうごきを受けて、党ホームページ上で改正法案の正当性を解説しており、これを牽制しているように見える [https://www.jimin.jp/news/information/208003.html]。なお、ここでも地方六団体各会長を委員として含む地制調の答申によって、改正法案の正当性が主張されている。
- (10) 例えば山形市議会。
- (11) 産経新聞ニュース (2024 年 5 月 16 日) [https://www.sankei.com/article/20240516-OAGVEXURRBJ3VJTSYK2ZP7UYMU/]。
- (12) 東京新聞 TOKYO WEB (2024 年 5 月 17 日) [https://www.tokyo-np.co.jp/article/327740]。
- (13) 前掲・朝日新聞 DIGITAL 「(社説) 国の指示権 地方の危機感が見えぬ」(5 月 18 日)。
- (14) 特に指定都市市長会は、特別自治制度の創設が念頭にあるので、今次地制調で都道府県を通さない事務処理を可能にするよう強く主張していた (例えば国からの直接的なワクチン配分) (第 8 回専門小委員会における指定都市市長会長ヒアリング)。補充的指示権については指示の客体に都道府県のみならず指定都市を加えることを求めた。「第 33 次地方制度調査会における非平時に着目した地方制度のあり方に対する指定都市市長会要請」(2023 年 9 月 19 日) [https://www.soumu.go.jp/main_content/000903733.pdf]。

- (15) 憲法は統治機構の基本的な枠組みを定め、その具体化を立法に委ねており、これを受けて制定された地方自治法などの法律（その他にも公職選挙法、国会法、裁判所法など複数ある。）は、その重要性において一般の法律と区別するために「憲法附属法」と呼ばれている（大石眞「憲法の法源」ジュリスト増刊『憲法の争点』（2008年）8頁参照）。改正法案による国の補充的指示権の創設は、憲法附属法の改正によって実質的には憲法の内容にまで踏み込もうとしているようにみえる。
- (16) 今井・前掲論文 62 頁。
- (17) 今次地制調における地方議会に関する審議と答申については、榊原・前掲論文（住民と自治 718 号所収）、同「地方議会の改革課題を考える——第 33 次地制調答申にも触れて」季刊自治と分権（2023 年 4 月）74 頁以下参照。
- (18) 第 33 次地制調発足を機に、これまで地制調が果たしてきた役割と機能を分析・検討するものとして、今井・前掲論文 41 頁以下参照。同論文中「表 3」および「資料 1」は、第 21 次地制調から第 32 次地制調までの日程（総会、小委員会の開催回数を含む）を整理するものであり、地制調の審議回数の変化とくに総会の開催数の減少がわかる。
- (19) 今次地制調答申を踏まえて今期国会に提出された改正法案に対する批判的検討もすでに行われている。法案の検討について、榊原秀訓「FOCUS 第 33 次地制調と地方自治法『改正』案」住民と自治 733 号（2024 年 5 月）36 頁以下を参照した。日本弁護士連合会も答申につき改正法案に対して批判する声明を出している。意見書は日弁連ホームページにおいて閲覧可〔<https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion.html>〕。その他、自由法曹団および同団体を含む法律家 6 団体の共同声明について、注 26 参照。
- (20) 堀内・前掲論文は 43 頁は、ここまで審議回数が限られた理由には、「政府の他の審議体等との歩調を合わせようとする意図もあったものと推察される。」と分析する。
- (21) 今井・前掲論文 64 頁。
- (22) 堀内・前掲論文 25 頁「図表 1」。特に今次地制調の議論の方向性に重要な影響を与えているのがデジタル研究会であり、「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会 報告書」（2022 年 3 月）〔https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/digitalage_chihojichitai/index.html〕は、コロナ対応において生じた諸問題を挙げ、「これらについて、『地方自治』『地方分権』を重視する意識が、施策の円滑・迅速な実施の支障となる面があったとの指摘が見受けられた。」という基本認識から議論を始めている点が注目される。今次地制調で同研究会委員も兼ねる委員は 4 名おり、そのうちの一人である牧原出委員は、「将来、また非平時といたしますか、問題があったときに、あのときに改革をしなかったから、あるいは地方制度の見直しをしなかったことが問題だ、地方自治というのはそもそも災害対応・危機対応において邪魔な仕組みなのではないかという議論が出ることに對して、きちんと対応する必要がある。」という認識を示し、「非平時」（この用語自体がデジタル研究会で先行して用いられていたものである。）の議論が具体的に始まる第 11 回専門小委員会に早期に指示権の創設自体は支持する意見を述べている（第 11 回専門小委員会議事録 19 頁）。
- (23) 今井・前掲論文 62 頁。
- (24) 内閣府ホームページ〔https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_hyoshi_4.pdf〕。
- (25) その直後に宮本議員から改めて「排除されるのか」につき「端的に」答弁を求められたが、松本総務相は「個別法で対応できるところは当然個別法で対応するというを申し上げたところ」と繰り返し、明言を避けた。
- (26) 今次地制調審議の段階から懸念を示すものとして、白藤博行「国家安全保障と地方自治」井原聰ほか『国家安全保障と地方自治』（自治体研究社、2023 年）177 頁以下。同『『逆分権化』の徴候と『地方自治をめぐる新しい規範的秩序の生成と発展』』榊原・本多・前掲書 317 頁以下。自由法曹団「国の地方公共団体に対する指示権を拡大する地方自治法改正案に反対する声

明」(2024年3月11日)は平和主義や改憲との関係でも改正法案を批判する。さらに、同団体は法律家六団体共同で「国の指示権を拡大する『地方自治法の一部を改正する法律案』の廃案を求める法律家団体の声明」(2024年4月17日)も出しており、有事の際にどのようなかたちで補充的指示権が使われ得るかを具体的に示して批判する。声明は同団体ホームページで閲覧可〔https://www.jlaf.jp/02info/2024/0425_1762.html〕。

- (27) 宮本議員が質問時に口頭で引用したのは、第4回総会議事録25頁の発言であったが、25 - 27頁の山本委員長の説明を参照されたい。
- (28) 吉川議員がこれら3法以外に新型コロナワク

チン接種に関し予防接種法に基づき厚労大臣が市区町村に対して指示権を行使していた事実を把握しており、同局長もこれを認めたことから、網羅的に調査をしていないのではないかと追及された。

- (29) 榊原・前掲注19論文36頁。これに対して、法案ではデジタル化にともなう透明性や説明責任の低下、住民参加促進を具体化する規定は存在しないことが指摘されている。これらの視点の必要性は今次地制調の審議のなかでも意見があったが、答申にも殆ど取り込まれることはなかった。
- (30) 同上38頁。

【付記】 本研究は、JSPS 科研費 21K13181 の助成を受けたものである。

複合危機のなかにあって自治をすすめる 対抗戦略を考える

市橋克哉（名古屋経済大学教授）

今年は光の春がとまり、雪の輝きは目に耐えられないと、誰もが言う。
もうすぐ終わる！

そう、新しい春は決して古い春ではない。だからこそ、今年は何か新しいことを期待しながら、
生きるのがとても楽しくなる。

M. プリシュヴィン（M. Пришвин）⁽¹⁾

1 複合危機のなかの第一の反動的転換

複合危機⁽²⁾のなかにあって、異なる個別の危機対応の必要という目的（例、デジタル化の遅れという危機対応の必要、COVID-19のパンデミックという危機対応の必要）は、たとえ手段であったとしてもそれ自身に価値があったものについて、それを目的達成のための単なる道具に転換する⁽³⁾。自治は目的達成のための道具になる。それ自身の価値を失った自治が目的達成に役に立たないのであれば、自治という道具は捨て去られる（必要は自治をもたない（Necessitas non habet autonomiam）⁽⁴⁾：第一の反動的転換）。

2 複合危機のなかの第二の反動的転換

複合危機のなかにあっては、それぞれの危機対応の必要という諸目的は融解する。その結果、危機対応の必要という個々の目的は、再構成された複合危機への対応の必要という共通の目的へと転換する。

行政のデジタル化対応にあってもCOVID-19のパンデミック対応にあっても、その目的達成に役立つ道具ではないと判断されると、道具にすぎない自治は捨てられる（第一の反動的転換）。さらに、それぞれ達成すべきものであった個々の目

的は融解する。その結果、近代の憲法と法が縛っていた「主権的なもの」が、縛りの破れ目から解き放たれる⁽⁵⁾。憲法と法は存続する。しかし、「予見されない異常な事情」があるときその拘束を解くこと、これが共通の目的となり、個別の必要な措置をとることによって、その達成がめざされる（第二の反動的転換）。

COVID-19パンデミックへの対応は、憲法と法が封印していた「主権的なもの」を呼び出した。シュミットは、これを「外典上の主権行為」（apokrypher Souveränitätsakt）と呼んだ⁽⁶⁾。また、憲法、地方自治法、そして、個別法の効力を否定することなく、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」にあっては、憲法、地方自治法および個別法とは異なる特例（例、補充的指示）を設ける地方自治法改正も、憲法と法を封印して、「主権的なもの」を呼び出す「外典上の主権行為」にほかならない。

そして、現代のテクノロジー（デジタル化）への対応も、「技術的なもの」⁽⁷⁾を呼び出した。

そこでも、憲法の原理やそれに基づく法の秩序や制度の縛りが破られ、その破れ目から顔を出す、つまり、憲法と法の拘束を解かれ自由となった「主権的なもの」や「技術的なもの」が跋扈する世界が登場する。

第二の反動的転換に注目すると、それは、特定の領域で現れるシステム危機（systemic crisis）対応の必要という個別目的の達成が問題ではない。同時に複数の目的を誘発し連鎖し一つに収斂する「複合危機」の坩堝のなかに入ると、個々の目的は、一つの共通の目的（「主権的なもの」を解き放つこと）に転換する。諸目的の共通の目的への収斂は、個々のシステム危機対応の必要から複合危機対応の必要へと転換する。

3 複合危機のなかの第三の前進的転換 —第一と第二の反動的転換に対抗する 転換

しかし、自治を単なる手段とみて目的達成の桎梏だと断じて捨てざる、憲法と法が縛っていた「主権的なもの」を解き放つ、この二つの反動的転換の「流れに抗して」、これとせめぎあい対抗する道、たとえ、それが、「目にはさやかに見えねども」であったとしても、地方の独自の創意工夫によって自治を前進させる徴候があることにも注目しなければならない（第一および第二の反動的転換に対抗する第三の前進的転換）。

早くから第一と第二の反動的転換に注目し、それを促したシュミットの著書、『政治神学』（1922年）のなかには、有名な次の一文がある。

「例外においてこそ、現実生活の力が、くり返しとして硬直した習慣的なものの殻を突き破る」⁽⁸⁾

シュミットが注目するのは、「常態」にあっては主権を封印された国家を拘束する憲法の諸原理、例えば自治が、「例外状況」において突き破られるという「事態」である。そのとき、国家の政治的決断を行う「主権者」が、再び破れた自治の割れ目から顔を出し、今や自治に妨げられることなく必要な「措置」を自由に行うことに、この一文は注目していた。つまり、シュミットは、この一文に、第一の反動的転換（必要は自治をもたない）、そして、第二の反動的転換（「主権的なもの」の解放）という意味を込める。

しかし、視角を代えて読むと、この一文には、もう一つまったく反対の意味が込められているこ

とも分かる。それは、弁証法的視角から読むと浮かび上がってくるもう一つの意味である。

複合危機のなかにあつて、「くり返しとして硬直した習慣的なものの殻」が「突き破られる」という「例外状況」について、シュミットがそこに込めた意味、すなわち、自治が破壊される、その破れ目から「主権的なもの」が解放されるという反動的転換をみるのではない読み方である。

この一文を弁証的に読んでみると、二つの反動的転換とせめぎあい対抗する道、地方の独自の創意工夫によって、自治を前進させる徴候（第一および第二の反動的転換に対抗する第三の前進的転換）もみえてくる。

そこで、この一文に、（ ）内の意味を込めて読んでみよう。

すなわち、「例外においてこそ」（⇒複合危機においてこそ）、「現実生活の力が」（⇒住民のいのちとくらしを守る自治の力が）、「くり返しとして硬直した習慣的なものの殻を」（⇒例えば、地方自治体の事務を自治事務と法定受託事務とに分ける等、実定法制（現行の地方自治法と個別法）が固定した区分とそれを支える分権改革の固定的（静態的）思考の「殻」を）「突き破る」（⇒実定法制の「殻」を突き破って、地方自治体による独自の創意工夫によって、動的に自治を前進させる）。

自治の前進の徴候に第三の前進的転換をみる読み方は、マルクスの『資本論』の次の一文からも読み取ることができる。

「世界の残りの部分がすべて静止しているように見えたとき、陶器（マルクスは、太平天国の乱（1851年）が起こった中国（China）と陶器（china）とをかける「おやじギャグ」を言っている。※引用者の注）とテーブルが踊りだした—“ほかのものを励ますために—”⁽⁹⁾。

マルクスのこの一文も、次のように読んでみよう。

「すべて静止しているようにみえたとき」（⇒「分権改革」から20余年を経て実定法制（地方自治法）が定めた地方制度は固定化したかにみえたとき）、「陶器とテーブルが踊りだした」（⇒地方自治体と

その処理する事務が踊り出す（例えば、自治事務と法定受託事務に分けられそれぞれ固定した仕組みとして処理されていた地方自治体の事務が相対化・流動化し始める）、「—ほかのものを励ますために—」（⇒ —ほかの地方自治体を励ますために（独自に創意工夫した積極的な運用で事務を処理することで、国が破壊した自治について、先進的な地方自治体が、国に対抗して前進させるという励まし）—）。

4 複合危機のなかにあって登場した三つの転換と実定法学・法実証主義

複合危機のなかにあって登場した三つの転換について、第一の反動的転換（必要は自治をもたない）および第二の反動的転換（「主権的なもの」の解放）であれ、そして、それらに対抗する第三の前進的転換（静態的な実定法制の「殻」を破り自治を前進させる徴候的な動き）であれ、「例外はなに一つ証明せず、常態こそ学問的関心の対象である」と、その守備範囲を禁欲的に限定する実定法学・法実証主義からみると、それは、自らの体系のなかでは扱わない（扱うことができない）ため、「合理主義的」に無視されることになる⁽¹⁰⁾。

(1) 第一および第二の反動的転換と実定法学・法実証主義

例えば、「法の欠陥の問題であって、法学の概念操作によって補填できるものではない」と匙を投げる実定国法学者ゲルハルト・アンシュッツに対して、第一および第二の反動的転換に掉さすシュミットは、「例外とか極端な事例とかに対してしり込みすることは許されないのであって、最高度にそれに関心を寄せるべきである。・・・通例よりも例外の方が重要でありうる。」と批判していた⁽¹¹⁾。

例外状態について、「法の欠陥の問題」として無視する態度をとる実定法学・法実証主義は、第一および第二の転換から距離をとりその立場に与することに抵抗しているとみることできる。

しかし、例えば、プロイセン・クーデター（1932年、中央政府によるプロイセン自由州の転覆）を発動したヒンデンブルグ大統領による大統領命令

に関する国事裁判所の判決について、「法学の見地からすると、判決は、違憲であれ合憲であれ、司法による政治的行為である」と、実定法学・法実証主義の泰斗ハンス・ケルゼンは批判してみせた。しかし、当該国事裁判所ではなくワイマール憲法にこそ責任があると述べ、ワイマール憲法48条5項が予定した妥当な行為の詳細を決定する実定法律が制定されていないという「憲法の欠陥の問題」であるから、例外状態にあっては、実定憲法上、法の拘束を受けない裁量権が大統領にはあると、ケルゼンは結論づけてしまう⁽¹²⁾。

これでは、例外状態に関して決定（決断）をくだす者を求めるシュミットの思うつぼであった。ここに、ケルゼンの実定法学・法実証主義がシュミットの結論に至る道の一つの中継地にすぎないといわれるゆえんがある。

もし「(憲)法の欠陥の問題」を解決しようとする場合、実定法学・法実証主義は、形式的に妥当な実定法規範があれば、その内容がどうであれ拘束力がある法として通用すると考える。そこで、実定法規範が、可能な限り詳細に「例外状態」を定め、「常態」の法を停止する事例を正確に記述すれば、それはそれでよいということになる。このとき、実定法学・法実証主義は、何も正当化しないが、同時にあらゆるものを正当化する陥穽に墮ちる。

第33次地方制度調査会（以下「地制調」という）による「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（2023年12月21日）に接するとき、答申は、上記で参照したワイマール憲法下の実定法学・法実証主義と同様の陥穽に陥っているのではないかと危惧するのである。地制調に関わる実定法学者は、複合危機のなかにあって登場した第一および第二の反動的転換を促す議論に対抗することなく、それを正当化する議論に陥っている。

すなわち、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」（＝「例外状態」）にあっては、実定個別法の規定が想定しない事態が生じたり、事務処理が違法等でないため法的義務を生じさせる関与を国が行えない事態が生じたりすると、地制調は述べる。そして、こうした事態に対応できない実定の

個別法や地方自治法の「欠陥」を解決するために、「地方公共団体の事務処理が違法等でなくても、地方公共団体において国民の生命、身体又は財産の保護のために必要な措置が的確かつ迅速に実施されることを確保するために、国が地方公共団体に対し、地方自治法の規定を直接の根拠として、必要な指示を行うことができるようにすべきである。」と述べる。この主張は、個別法であれ地方自治法であれ、「常態」においては適用される実定法律を停止する規定を、地方自治法自身のなかに「実定的に！」盛り込むことを求めるものであった⁽¹³⁾。

そして、地制調のこの答申を踏まえて、今国会で成立した改正地方自治法には、これまでの地方自治法における国と地方公共団体との関係等の章とは別に、地方自治法のなかに、新たに「第十四章 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体との関係等の特例」に関する章を設け、そこに「特例」（事務処理の調整の指示、生命等の保護の措置に関する指示等）を規定している⁽¹⁴⁾。

地制調は、形式的に妥当で、かつ、「特に必要があると認めるとき」とか「その必要な限度において」といった限定がついた実定法規範であればその内容がどうであれ（たとえ自治を停止するものであれ！）拘束力がある法として通用すると考えていることが分かる。この地制調に関わる実定法学者・法実証主義者もまた、何も正当化しないが、同時にあらゆるものを正当化する、そして、シュミットの結論に至る道の一つの中継地にすぎないと批判されたワイマール憲法下の実定法学・法実証主義と同様の陥穽に陥っている。

(2) 資本主義の転換と実定法学・法実証主義

シュミットの道、すなわち、第一および第二の反動的転換にあらがうことができない実定法学・法実証主義は、それでは、シュミットの道とせめぎあう第三の前進的転換のような歴史を進めるもう一つの転換に対しては、どのような立場をとるのだろうか。

ここでは、80年以上前（1940年代の国家総動員体制下）に行われた論争をみてみたい。それは、

社会科学的アプローチをとることで動的な前進的転換に注目した論者、そして、実定法・法実証主義の立場に立って、動的な前進的転換を静的な実定法の解釈にもち込むことに躊躇する論者との間で議論された興味深い論争だからである。

国家総動員体制下に特別法に基づき国策（戦争遂行政策）実現のために、新たに多数設けられた経済統制団体（営団地下鉄等の国の外に設けられた法人）の位置づけをめぐって、当時30代の新進気鋭の法学者だった川島武宜（社会科学的アプローチをとる前進的転換派）と田中二郎（実定法・法実証主義派）との間で行われた公法私法二分論（具体的にはその一分枝である公法人・私法人二分論）に関する議論である。これは、戦後の日本国憲法下で本格化する公法私法二分論をめぐる論争⁽¹⁵⁾の先駆けとなった議論でもある。

まず、川島は、次のように述べた。

「『経済』の自律性に基づく法的獨自存在は次第に「國家」の法の體系に融合しはじめる。……國家即ち經濟による一つの規整が支配的となってくる。國家と經濟との二つの法的團體の複合性の減退は公法と私法との對立を薄弱ならしめ、このことは、必然的に、公法人と私法人との限界をも不明瞭ならしめる。……かくしてすべての法人をしひて公法人私法人に分類することは、ただ理論的にのみならず、法運用の實際的側面においても無意義のものとなる。……（營團は）、國家と經濟の、公法と私法の、對立の中に存在するのではなくて、兩者の融合の中に存在するのである。……だから問題となるのは公法人か私法人かではなくして、人の、そして企業の、全法體系における新たな位置づけについてなのである。」⁽¹⁶⁾

(ア) 川島武宜の議論

川島が説く「経済の法的獨自存在が國家の法の體系に融合しはじめる」とか、「國家すなわち經濟による一つの規整が支配的となる」という歴史・現状認識をみると、戦後、国家独占資本主義をめぐる論争（法学においては現代法＝国独資法論争⁽¹⁷⁾）の先駆けとなる議論が展開されていることが分かる。すなわち、國家と經濟との関係性について、それぞれの資本主義のあり方に関する理

論的差異に注目して、国家と経済とが二元的に構成される産業資本主義、および、両者が融合し一元的に構成される帝国主義・独占資本主義とに分けて、川島は把握していることが分かる。そして、その違いを資本主義のそれぞれの発展段階に対応する歴史的なものとして位置づけていることも分かる。

したがって、川島が説く歴史・現状認識には、治安維持法による思想弾圧下という時代制約のため、出典（国独資に最初に注目したレーニンの『帝国主義論』等）は明記されていないが、背後に当時の社会科学のアプローチがあることが分かる。そして、川島は、このアプローチを使って分析することによって、国家と経済とがそれぞれ独立し、国家がレッセ・フェール政策をとる自由主義的な資本主義が、国家と経済とが融合し、国家が統制政策をとる介入主義的な資本主義へと転形したことを解明し、そこに資本主義の転換が生じていることに注目する。

そして、川島は、この転換（国家と経済との融合）の結果登場するまったく新しい団体として、営団等の経済統制団体を位置づける。さらに、国家と経済とを二元的に（法学においては、公法私法二分論およびその一分枝である公法人・私法人二分論で）構成する古い概念に基づいて、これらの団体について公法人と位置づけることは、理論的な歴史・現状認識上の誤りであるだけでなく、法解釈の実践においても誤りでもあると、川島は批判した。

（イ）田中二郎の議論

実定法学・法実証主義派の田中は、社会科学的方法をとる前進的転換派の川島によるこのような議論に対して、次のような議論を対峙させた。

「歴史的発展過程に照らして、公法人・私法人の対立の運命を考へることは、その實體を理解する上に缺くべからざる必要である。併しその歴史的地盤の變遷はともあれ、公法人と私法人の區別が實定法上の區別として認められ、而もその區別が、實定法の固定性の故に、その地盤の推移に拘わらず、依然として認めら

れるといふことは、一應別個の問題として考へ得られるところである。若し實定法が公法人と私法人の區別を、そのよつて立つ建前として認めて居るとすれば、公法人と私法人の分裂を來した歴史的地盤が喪はれ、實質的に公法人と私法人との限界が不明瞭となつて來たとしても、それだけの理由で、その區別を否定し去ることは出來ないのではなからうか。公法人と私法人とを區別することが、實定法上に無意義であるか否かは尚ほ儉討を要する問題といはねばならぬ。」⁽¹⁸⁾

田中は、「歴史的発展過程に照らして、公法人・私法人の對立の運命を考へることは、その實體を理解する上に缺くべからざる必要である」と述べ、川島がとる社会科学的方法の必要性をまずは肯定する。しかし、「公法人と私法人の區別が實定法上の區別として認められ、而もその區別が、實定法の固定性の故に、その（歴史的……引用者）地盤の推移に拘わらず、依然として認められるといふことは、……それ（地盤の推移……引用者）だけの理由で、その區別を否定し去ることは出來ない」と説く。田中は、「歴史的地盤の推移」＝前進的転換をふまえた動態的な歴史・現状認識とそれに掉さず法解釈ではなく、たとえ漸進的転換によって、歴史的地盤を失い、実態に合わなくなったとしても、固定（静態）的な実定法の規定が存続する限り、あくまで、そのために固執する法解釈を説いている。

実定法学・法実証主義派の面目躍如の議論である。形式的に妥当な実定法があればその内容がどうであれ（たとえ実態に合わない旧態依然ものであれ！）拘束力がある法として通用させなければならないと考えていることが分かる。

「地盤の推移に拘わらず」と、田中は、前進的転換をみる川島の歴史・現状認識を脇におく。しかし、それにもかかわらず、自覚すると否とを問わず、解釈者がもつ歴史・現状認識は、解釈者の解釈にとって重要な意味をもつ。自己の法解釈をつうじて、解釈者が、法の歴史をどの方向に推し進めてきたか、そして、現在、どの方向に推し進めようとしているかは、脇におくことで主観的に無視するかどうかにかかわらず、解釈者の法解釈を方向づけており、解釈者の法解釈が、いかなる

転換（反動的であれ、前進的であれ）に抗しようとするものか、あるいは逆に、促そうとするものかについて、それを根本的なところで歴史・現状認識は規定しているといつてよい。

このように、実定法学・法実証主義派は、80年前、公法私法二分論（具体的にはその一分枝である公法人・私法人二分論）に関する議論において、資本主義の転換によって実態に合わないにもかかわらず、社会科学的アプローチによる歴史・現状認識とそこからみえてくる前進的転換を脇において（無視して）、旧態依然たる実定法制に縛られた法解釈に拘泥した。

4 民主的な自己統治（自治）の権力とそれを支える「自治内権力分立」

今日の日本にあっても、複合危機のなかにあつて、第一と第二の反動的転換に対抗する第三の前進的転換（静態的な実定法制の「殻」を破り自治を前進させる徴候的な動き）も登場していることは、主流の実定法学・法実証主義も認識している。しかし、これまでの実定法学がそうであったように、前進的転換が生んだ新たな現実と、固定的（静態的）で旧態依然たる実定法制（地方自治法と個別法）とのギャップのなかで、なんとか両者の整合性を確保し矛盾なく説明しようと努力している。

例えば、COVID-19のパンデミック下における地方自治の展開に関心をむける飯島淳子は、実定法学（法実証主義）の立場にたつて、危機の只中だからこそ、法の認識（反動的であれ前進的であれ転換という新たな現実を認識すること）と法の実践（固定的な実定法を解釈すること）の区別は意識しなければならないと、自らに「時流に流されないで踏みとどまれ」と言い聞かせるように述べ、第一および第二の反動的転換から距離をとろうとしている⁽¹⁹⁾。これは、シュミットが狙ったような第一および第二の反動的転換に加担しない実定法学（法実証主義）の健全な慎重姿勢を示すものである。

そして、危機への対応という必要によって、地方自治体は、「自治権の防御のみでなく国政参加を求めたと言える。……法律によって与えられた

権限・義務（総合調整等）に加え、憲法によって与えられた権限（条例制定権等）を行使することを通じて、地方自治を国政にフィードバックし、地方自治を国政との整合性の下に展開することが求められた。」⁽²⁰⁾と述べる。COVID-19のパンデミックという危機のなかにあつて、地方自治体自ら創意工夫して、独自に条例を定めるなど、様々な方法で積極的な国政参加を追求することで、地方自治を前進させている点にも、飯島は注目する。

さらに、「知事の……役割・権限のありようが、コロナ対応の特性も相俟って、国の法令の仕組みに収まりきれない影響や効果をもたらした……」⁽²¹⁾とまで語っている。先に引用したシュミットの一文に倣えば、国政参加によって地方自治を進める方向で、「くり返しとして硬直した習慣的なものの殻」、すなわち、この場合は既存の国の法令の仕組みを「突き破る」事態が展開すること（第三の前進的転換）を飯島は認識し、かつ、注目している。

しかし、飯島は、このように、新たな第三の前進的転換を認識するものの（「法の認識」）、実定法学（法実証主義）の立場に立つため、「法の実践（解釈）」としては、古い実定法の「殻」のなかで、新たな第三の前進的転換を取り込むことに腐心する。例えば、地方自治体の創意工夫による独自の先進的な国政参加も、あくまで国政との整合性（対等・平等の当事者間のせめぎあい・対抗・交渉による自治の前進ではない）のもとで、実定法に従って展開するものにとどまる。

この結果、さらに前進しようとする地方自治体には、固定的（静態的）な実定法制（地方自治法と個別法）との整合性が求められることになる。そうすると、動態的な国政参加の展開が馴化されるという困難に遭遇することになる。地方自治体は、これまでと同様に、陳情主義のなかで行動せざるをえなくなる⁽²²⁾。

地方自治体は、陳情主義という「古習の惑溺」を克服して、文字通り国と対等平等の立場にたつて、国と対抗し交渉できる権力（自治）をもつことで、初めて「国と対等・協力」の関係を形成できる意思決定者の役割を果たすことができる。このような権力がなければ、地方自治体は「陳情団

体」の地位に甘んじることになる。この意味における自治の強化を促す法を構想するとするならば、国は、地方自治体に国と対等の交渉力を発揮できる「武器」をあたえ、それを適時適切に行使できる「場」と手続を設ける法を整備しなければならない（自治を保障・実現する国家の責務）。

地方自治体が、国と対等平等の交渉力を欠くとき、その地方自治体は、「対等・協力」の関係の当事者となり、国と協働する意思決定者の役割を果たすことはできない。地方自治体は、「現場」の情報提供者としての役割を果たすにすぎないという、薄っぺらな民主的熟議による国政参加に行き着くことになる。

第三の前進的転換をさらに進めるといふ歴史・現状認識に基づいて、地方自治体が国と対抗し交渉できる権力をもつためには、国政参加のプロセスのなかに積極的な論争と審議を制度的に構造化し、単に参加のプロセスを多様化するだけでなく、自治の交渉力を制度的に組み込まなければならない

い。これは、地方自治体の国政参加プロセスをテクノクラートの、管理的なものから民主的なものへと転換することをめざすものである。

より一般的に言えば、民主的な自己統治（自治）の権力をつくるためには、21世紀の新たな三権分立として、次の三つの契機によるチェック・アンド・バランスの仕組みを設けなければならない（自治内「三権」力分立）。

まず、自己統治（自治）権力の主体である市民の統治能力を強くしなければならない（統治能力をもつ市民の権力）。

そして、市民の権利を守り実現する公務労働の専門性をより高めなければならない（高度の専門性を有する公務員の権力）。

さらに、市民の統治能力を強化し、公務員の専門性を高度化することを保障する法制度をつくりその発展を促す国による民主的コントロール（国の自治嚮導的権力）である⁽²³⁾。

（いちはし かつや）

〈注〉

- (1) Пришвин ММ. Зеленый шум (сборник) // Весна света - Зеленый шум (сборник) <https://azbyka.ru/fiction/zelenyj-shum-sbornik-prishvin/26/>

ミハイル・プリシヴィン(1874-1954)は、「ロシアの自然の歌い手」と呼ばれ、人間と自然との関係を印象的に叙述したソビエト作家である。『プリシヴィンの日記 1914—1917』（2018年、成文社）等、いくつかの著書の翻訳がある。

- (2) フランスの哲学者エドガール・モラン (E. Morin) の考えを借用したジャン・クロード・ユンケル (J. C. Juncker) 欧州委員会委員長 (当時 (2016年)) が、ヨーロッパを襲った一連の深刻な危機 (気候変動、ユーロ危機、クリミア・ドンバス紛争、難民危機、ブレグジット、極右の台頭等) を集約して表現するために使った言葉である ([Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises \(SEV\) \(europa.eu\)](#)) 。

複合危機を構成するそれぞれの危機の相互作用のプロセスに注目するアダム・トゥーズ (A. Tooze) は、陳一新 (中国共産党中央政法委員会秘書長 (当時)) による「戦略的かつ積極的に闘い、重大な諸危機を防止し解決する」(陳一新: [打好防范化解重大风险战略主动战](#) - 新闻报道 - 人民网 (people.com.cn)) を参照して、複合危機がもつ「六つの相互作用」(逆流作用、収斂作用、層化作用、連鎖作用、拡大作用、および誘発作用) のプロセスについて語っている (See Adam Tooze, *Shutdown: How Covid Shook the World's Economy* (New York: Viking, 2021) 6-7. アダム・トゥーズ (江口泰子訳) 『世界はコロナとどう闘ったのか? パンデミック経済危機』(東洋経済新報社、2022年) 8 - 10 頁参照。)。

- (3) 地方分権は「手段」であり「目的」ではない。したがって、「事実」の変化を受けて集権的制度という別の「手段」に転換することが合理的であるとみる「道具的合理性」の思考を表明する者が、時流に乗って登場した (拙稿「第5章 分権型行政から集権型行政への転

形と法治主義および地方自治の危機—デジタル化対応から考える—」市橋克哉・榊原秀訓・塚田哲之・植松健一『コロナ対応にみる法と民主主義 Pandemocracy [パンデミック下のデモクラシー] の諸相』（自治体研究社、2022年）149頁）参照。人々が所与の前提に堕した「事実」や「目的」を疑うことをやめるとき、理性は、事実を記録するだけの愚鈍な装置に変わる（マックス・ホルクハイマー（山口祐弘訳）『理性の腐食』（せりか書房、1987年）66 - 67頁参照）。COVID-19対応やデジタル化対応の必要を所与の目的と考え、その達成のための道具として法を思考する「道具の合理性」の陥穽については、拙稿「デジタル資本主義がもたらす行政法へのインパクト」法の科学第54号（日本評論社、2023年）37 - 38頁参照。

- (4) 例えば、COVID-19対応の必要から設けられた専門組織（専門家会議、分科会等）は、当初、その設置、組織形態、任務、所掌事務等を定める法律および法令をもたなかった。すなわち、COVID-19に対する喫緊の対応が必要となるとき、感染症に関する専門組織は法をもたない、「必要は法をもたない」（*necessitas non habet legem*）という現象が出現した（拙稿「政策による専門知の駆用とその自律性の危機—行政組織法律主義の視角から考える」法律時報95巻1号（2023年）88頁参照）。*necessitas non habet legem*という法諺については、藪本将典「必要は法をもたない：*necessitas non habet legem*—ペスト禍のマルセイユ市（1720～22年）への対応を素材として」同58頁以下参照。

法が「道具」になるときと同様、自治が「道具」になるときも、「必要は自治をもたない」（*Necessitas non habet autonomiam*）という現象が現れる。例えば、現在国会審議中の地方自治法改正案をみると、現行の地方自治法はもちろん個別法の規定でも想定されていない、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に対応する必要があるとき、地方自治を保障する地方自治法（一般法）と個別法（特別法）という法の縛りから解放され、自治事務に対してさえ、例えば「補充的指示」ができるという「必要は自

治をもたない」仕組みの導入がめざされている。

- (5) シュミットが、憲法に由来する諸概念の一つとして分類した憲法破棄（*Verfassungsdurchbrechung*）を行う「主権的なもの」が登場する。「予見されない異常な事情」（地方自治法改正案が言う「個別法の規定では想定されていない事態」が想起される。）があると、憲法・法律の定めとは異なる「措置」をとる権限を有する者が、主権者のごとく振舞い、「法より解放され」（*legibus solutus*）て、個別の必要な措置をとる（カール・シュミット（阿部照哉・村上義弘訳）『憲法論新装版』（みすず書房、2018年）134 - 135頁参照）。
- (6) Apokryph は、キリスト教の正典（*Kanon*）である聖書の対義語、すなわち、外典を意味する。この用法に倣って、シュミットは、正典である憲法典上の主権行為ではない、「外典上の主権行為」の意味で、この言葉を使用する。

ただ、憲法典より優位する主権や「政治的なもの」を説くシュミットからすると、外典は、同時に、主権や「政治的なもの」=本来の正典である「シン憲法」の構成部分ということになる。

Apokryph は、したがって、弁証法的でアンビバレンス（両義的）な言葉として解釈できる。なお、カール・シュミット『憲法論』（1928年）等の邦訳では「かくされた主権行為」と訳されている。

例外状況に至っていない段階においても、自治や法治主義という擬制によって主権が犠牲となる結果、封印された「政治的なもの」にとって不可避の主権行為が、「外典上の主権行為」となって現れる。この「例外状況」へと至る前の状況にシュミットは注目する。例外状況になくても、臨機に黙認のもとに、主権者でない国家官庁（例、内閣総理大臣、閣議等）が、「外典上の主権行為」を行うと、シュミットは語っている（カール・シュミット『憲法論』6頁および135頁参照）。

- (7) AI等のテクノロジーだけをみてはみえないものをみる。これは今日の焦眉の課題である。

シュミットは、単なる「生気のないテクノロジー（*technology/Technik*）」の問題ではないと考えている。そして、この知的で恐ろしい悪魔

的精神をもつ「生氣のあるもの」を、「技術的なもの」(technicity/Technizität)と呼んだ(カール・シュミット(長尾龍一訳)「中立化と脱政治化の時代」同(長尾龍一編)『カール・シュミット著作集 I』213 - 214 頁(慈学社出版、2007) 参照)。

マルティン・ハイデガーも、現代のテクノロジーの本質について、それは Gestell (日本では様々な訳を当てはめているが、ここでは、さしあたり、「駆集用立ての挑発システム」と呼んでおく。英語はドイツ語の直訳で frame) だという。

「駆集用立ての挑発システム」とは、単なる人間の行為ではない。それは、人間を駆り集めて、自ずとそのストックから現れるものを徴用物資として徴用して、用立てる挑発のシステムである。ハイデガーは、70 年近く前の「技術とは何だろうか」という講演(1953 年)で、この「駆集用立ての挑発システム」について語っている。今、21 世紀の監視資本主義(デジタル資本主義)によるますます加速化する資本の強蓄積循環(ジャガーノートの車)を目の当たりにするとき、ハイデガーは、あたかもこの事態を予言していたかのようだ。

ドイツの批判的技術論の研究者であるクリスチャン・フォーラーは、21 世紀の AI 等のテクノロジーについて、それを単なる道具や機械としてみるのではなく、経済法則の拘束から解放されたもの、法原則の拘束からも解放されたもの、すなわち、「技術的なもの」や「駆集用立ての挑発システム」としてみている。そして、現代のテクノロジーは、あらゆる拘束を解かれた「主権的なもの」であると説く(Christian Voller, Im Zeitalter der Technik? Technikfetisch und Postfaschismus, in: Ingo Elbe/Sven Ellmers/Jan Eufinger (Hg.): Anonyme Herrschaft – Zur Struktur moderner Machtverhältnisse. Eigentum, Gesellschaftsvertrag, Staat III, Westfälisches Dampfboot, Münster 2012, S. 265.)。拙稿・前掲注(3) 154 - 158 頁も参照。

- (8) カール・シュミット(田中浩・原田武雄訳)『政治神学』(未来社、1971) 23 頁。
 (9) カール・マルクス『新版 資本論 1』(新日本出版社、2019 年) 129 頁。

- (10) カール・シュミット・前掲注(8) 22 - 23 頁参照。
 (11) 同 23 頁参照。
 (12) デイヴィッド・ダイゼンハウス(池端忠司訳)『合法性と正当性 ワイマール期におけるカール・シュミット、ハンス・ケルゼンおよびヘルマン・ヘラー』(春風社、2020 年) 199 頁参照。
 (13) 第 33 次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」(2023 年 12 月 21 日) に盛り込まれた「3 役割分担の課題と対応、(1) 個別法の規定では想定されていない事態における国の役割」19 - 20 頁(000918277.pdf (soumu.go.jp)) 参照。
 (14) 地方自治法の一部を改正する法律案(●地方自治法の一部を改正する法律案 (shugiin.go.jp)) の「第十四章 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体との関係等の特例」を参照。
 (15) 戦後の公法私法二分論およびその批判の系譜については、浜川清「公法と私法」『行政法の争点 第 3 版』(有斐閣、2004 年) 10 頁以下参照。
 (16) 川島武宜「營團の性格について」法律時報 13 巻 9 号(1941 年) 8 頁。
 (17) 法学における現代法 = 国独私法論争については、さしあたり、野村平爾・戒能通孝・沼田稲次郎・渡辺洋三編『現代法の学び方』(岩波書店、1969 年) を参照。
 (18) 田中二郎『公法と私法』(有斐閣、1955 年) 124 頁、初出「公法人論の吟味—経済團體の法的性格論を機縁として—」國家學會雑誌 56 巻 12 號・57 巻 5 號(1942・43 年)
 (19) 飯島淳子「権限の集中と分散—国と自治体の関係」公法研究 84 号(2023 年) 202 頁参照。
 (20) 同「コロナ対応から考える地方自治の課題」法時 95 巻 8 号(2023 年) 53 頁。
 (21) 同 49 頁。
 (22) 金井利之「分権型社会への遠い途」世界 2024 年 5 月号 64 頁以下参照。
 (23) 市民の統治能力の強化について述べるものとして、近時、アメリカで台頭する「法と政治経済学運動」(Law and Political Economy Movement (LPEM)) の主要メンバーの一人

である K. サベール・ラーマンの主張がある。
See K. Sabeel Rahman, *Democracy Against Domination* (New York, 2017) 155.

また、ジョン・マイケルズは、民営化と権力集中による国家統治における権力分立の機能不全に対抗して、行政の内部に新たな三権分立を構築することを主張する。すなわち、大統領によ

る行政機関の長の任命、行政機関の活動を審査する独立した公務員、および、民主的な立法府に倣った市民社会の行政参加という三者によるチェック・アンド・バランスの制度化である (John D. Michels, *Constitutional Coup: Privatization's Threat to the American Republic*, (Cambridge, Harvard University Press, 2017))。

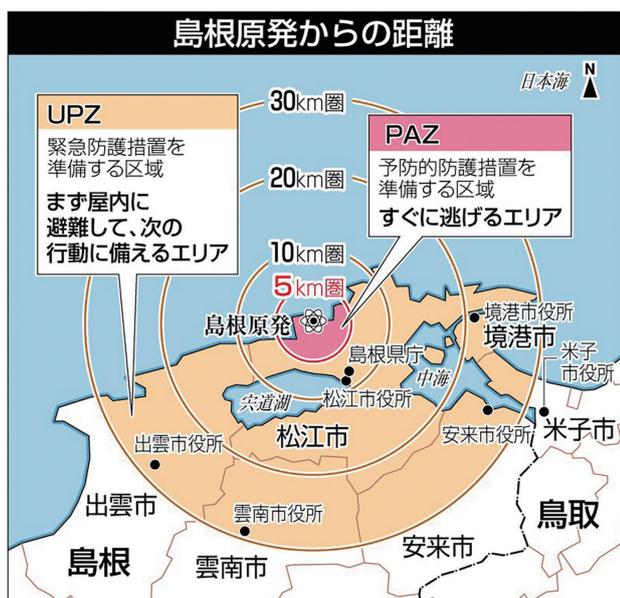
島根原発2号機の再稼働をめぐる 取り組みと自治体労働組合の役割

塩冶隆彦（島根県自治体労働組合総連合執行委員長）

1月1日に発生した能登半島地震の状況を踏まえ、島根県自治体労働組合総連合（しまね自治労連）は、2月9日に県に対して申し入れを行いました。現地調査を行い、島根原発の安全性と避難計画の実効性を再評価すること、そのために再稼働の延期を中国電力に求めること等が申し入れの内容です。原発反対のためというよりも、「県は、『県民の不安と疑念』に応えるべき」との立場から行ったということがポイントです。その後の取り組みを含め報告します。

1. はじめに

中国電力島根原子力発電所は、全国で唯一、県庁所在地（松江市）にあり、しかも、島根県庁が原発から10km圏内にあるという希少な立地状況です。原子炉は3機あり、1号機は廃炉作業中、2号機（出力82万kw）は原子力規制委員会の



山陰中央新報デジタル（2023.6.2）より

新規制基準適合審査や地元自治体の同意を経て再稼働に向けた準備が進んでいます。3号機（出力138万kw）はほぼ工事が終了し、新規制基準適合審査が進んでいるところです。

原発から30km圏内には、島根・鳥取両県にまたがって6市があり、圏内人口は全国で3番目に多い約46万人、要支援者は全国で最も多い5万2千人となっています（山陰中央新報デジタル。2021.9.17）。

2. 島根原発2号機再稼働への反対運動と知事の同意

島根原発は、1号機が2010年3月（点検漏れ発覚で停止、11月から定期点検へ移行）、2号機が2012年1月（定期点検）に運転を停止。2011年3月の福島第一原発事故を受けて設けられた新規制基準への適合審査に合格し、地元自治体の同意がなければ再稼働できない状況となりました。2015年3月には、安全対策のコスト面を考慮して1号機の廃止を中国電力が決定したことから、その後は2号機の再稼働が焦点となりました。

（1）「みどりのエネルギー条例」制定の直接請求

福島第一原発事故の甚大な被害を考えれば、島根県は「脱原発・再生可能エネルギーの普及・拡大」へと舵を切るべきとの県民世論を具体化するため、「島根原発・エネルギー問題県民連絡会」（当時の自治労連島根県事務所も協力組織として参加）は、2014年2月に「みどりのエネルギー条例」（島根県エネルギー自立地域推進基本条例）制定の直接請求を行いました。請求署名数は9万を超え、有権者の16%にのぼりましたが、県議会は

翌3月に請求を否決しました。

(2) 再稼働の是非を問う住民投票条例制定の直接請求

2021年9月、島根原発2号機が再稼働に向けた原子力規制委員会の安全審査に合格し、地元自治体（島根県及び松江市）の同意が焦点となりました。県の同意に当たっては、原発30km圏内の周辺自治体の意見も踏まえるとの方針を丸山島根県知事が表明していたことから、自治体の意見に住民の意思を反映させるため、再稼働の是非を問う住民投票条例制定の直接請求が取り組まれました。2022年1月から3月にかけて、該当する6市のうち、松江、出雲、米子、境港の4市で請求が行われましたが、いずれも議会で否決されました。

(3) 知事の再稼働同意

2022年6月、丸山知事は、6月県議会の場で再稼働に同意する旨を表明しました。発言の中で知事は、再稼働や避難対策への県民の不安や疑問があることを認め、「不安や心配のない生活を実現するためには、原発はない方がよく、なくしていくべきだと私も考えています」としつつも、電力を安定供給し、かつ住民生活や地域産業に大きな金銭的負担を生じさせないこと、再稼働しなかった場合の地域経済への影響を考慮し、「『島根原発2号機の再稼働は、現状においては、やむを得ない』と考え、再稼働を容認する判断をいたしました。したがって、県民の皆さまにご不安やご心配が残るものであり、苦渋の判断」と述べました。そして、県民の不安や心配の原因となっている課題の解決に向けて最大限取り組むことを約束しました。

その後、中国電力は、2024年8月に2号機を再稼働させると表明しました（2023年9月）。

3. 能登半島地震の発生と再稼働延期を求める取り組み

2024年1月1日に発生した能登半島地震では、海岸が隆起し、道路が寸断されました。北陸電力志賀原発では、変圧器の油漏れにより外部電源の一部が使用できなくなりました。たくさんの家屋



県防災部（手前）との交渉

が倒壊し、孤立状態の集落も数多く発生しました。島根半島で同様な地震が起こり、島根原発で放射能漏れの事故が発生しても避難などできないという現実が突きつけられたのです。

(1) しまね自治労連としての要求書の提出

能登半島地震の発生により、島根原発2号機の再稼働への不安、避難計画への疑念が一気に高まりました。しかしながら、県民の不安と疑念に応えようとする姿勢は、中国電力にも島根県にも全く見られませんでした。特に、県は避難計画の策定と実効性の確保に重大な責任があり、この点でも、能登半島地震からの教訓を自ら引き出すことが求められると考えました。要求書にも記載しましたが、「県民の福祉向上を図ることを責務とする自治体職員として、この（県民の）疑念を解決しないまま原発を動かすことはあってはならないと考え」、労働組合の要求書として提出しました。防災部との交渉でも、県民の命とくらしを守る責任を果たすこと、県職員の責務として知事に進言することを強く求めました。

2024年2月9日

島根県知事 丸山 達也 様

島根県自治体労働組合総連合
(しまね自治労連)
執行委員長 塩冶 隆彦

中国電力島根原子力発電所2号機の再稼働に関する要求書

日頃より地方自治の発展にご尽力されていることに敬意を表します。

また、元旦に発生した能登半島地震の支援のため、県組織をあげて対応されていることにも敬意を表します。私たち自治労連も被災地の支援に力を入れて参ります。

さて、能登半島地震の被災状況や北陸電力志賀原子力発電所のトラブルが県民に大きな不安をもたらしています。知事の同意を受け、今年8月にも島根原発2号機が再稼働しようとしています。今回の地震により、「原発の安全性」「避難計画の実効性」等に大きな疑念が生まれているからです。

私たちは、県民の福祉向上を図ることを責務とする自治体職員として、この疑念を解消しないまま原発を動かすことはあってはならないと考えています。また、原発事故の際に住民避難への対応を行う自治体職員には、放射線被ばくによる大きな健康被害が発生するリスクがあり、労働組合としては、この点からも疑念を放置するわけにはいきません。

以上の点から、私たちは知事に対して下記のとおり要求します。

記

1. 専門家を含む島根県独自の調査チームを組織し、「令和6年能登半島地震」の地震発生状況及び被災状況、志賀原発のトラブルの発生状況とその要因等について徹底的な調査（現地調査を含む）を行うこと。
2. 調査結果や各界の専門家の見解、原子力規制委員会の原子力災害対策指針の見直し結果等により、「原発の安全性」及び「避難計画の実効性」等について、ゼロベースで再評価すること。再評価にあたっては、避難要支援者や社会福祉施設・医療機関を始めとする県民の納得が得られるように対応すること。
3. 県独自の調査と「原発の安全性」等の再評価が完了し、県民の不安が解消されるま

では、島根原発2号機再稼働への同意を「凍結」することとし、中国電力へ再稼働の延期を求めること。再評価の結果、原発の再稼働が適切でないと判断された場合には、同意を「撤回」し、2号機の廃炉を求めること。



島根原発2号機再稼働を止める集会デモ行進

(2) 島根原発2号機の再稼働延期の請願をすすめる会の取り組み

福島第一原発事故後、運動団体が実行委員会を結成し、毎年3月に原発反対の集会を開催してきました。2024年についても3月3日に「再稼働を止める集会」を予定していましたが、知事が再稼働に同意してしまったことで今一つ準備に熱が入らない状況でした。

その中で能登半島地震が発生しました。集会を恒例行事として終わらせてはならない、「再稼働を止める」スタートにしなければとの思いで、集会が準備されました。当日は多くの参加者があり、集会もデモ行進も熱気に包まれました。そして、ここをスタートとして何ができるかと実行委員会の有志で考えました。その結果が、「再稼働延期の請願署名」です。

請願署名に取り組むことや請願項目の内容を決める上では、しまね自治労連の要求書提出の取り組みが大いに参考になったと思います。中国電力との安全協定に基づいて行われた県知事の「同意」を覆すことはなかなか困難です。8月の再稼働という時間のない中で、どのような要求にするのか、



「請願をすすめる会」 記者会見

要求するための理由付けをどうするかに知恵を絞りました。県が「県民の不安と疑念に応え、命と暮らしを守る責任」を果たすためには、調査等を行って原発の安全性と避難計画の実効性を再評価する必要があると時間がかかる、だから「再稼働はいったん延期」という論立てとしました。原発への賛否にかかわらず、このまま再稼働しても大丈夫なのかと感じている県民の声を、再稼働の延期、「再稼働、ちょっと待った!」として集めようということになったのです。

「請願をすすめる会」は3月18日に発足し、27日に記者会見を行いました。会見には多くの報道機関が集まり、活発な質疑も行われました。「原発反対」ではなく「再稼働延期」を要求する今までにない請願署名活動であることや、衆議院島根1区の補欠選挙が控えており島根原発2号機の再稼働が選挙の争点の一つになるとマスコミが考えていたからではないかと思えます。

準備に思いのほか時間がかかり、署名活動のスタートは4月にずれ込みました。6月県議会への請願も予定していたことから、極めて短時間での取り組みにならざるを得なくなりました（知事に対しては8月再稼働まで若干の時間があるにしても）。活動によろやくエンジンがかかってきたと思われた4月30日、衆議院補欠選挙の投票日が過ぎるのを待っていたかのように、中国電力が再稼働を12月に延期するというニュースが飛び込んできました。「安全対策工事の遅れ」がその理由でした。

8月の再稼働がなくなった結果、「8月に予定されている島根原発2号機再稼働の延期を申し入れること」という請願内容が状況に合わなくなりました。会では、6月にも知事宛での署名を提出

し、署名の一番の眼目である「能登半島地震の状況を踏まえ、原発の安全性と避難計画の実効性を再評価し、県民の命と暮らしを守る責任を果たせ」と要求する予定です。また、再稼働が12月に延期となった「おかげ」で、運動を進める期間が十分確保できる状況になりました。今後の活動方針をしっかりと議論し、「県民の安全が確保されない限り再稼働はさせない」という県民世論を作り上げていくための運動を進めたいと考えます。

(3) 島根原発2号機運転差止仮処分申し立ての高裁決定

5月15日、島根原発2号機の運転差止を求めた仮処分の申し立てについて、広島高裁松江支部の決定が示されました。申し立ては却下されました。詳しいことは別途確認いただきたいと思います。決定期限で、避難計画の実効性について述べた部分が、大きな問題であると感じます。決定要旨では、避難計画に実効性がないことによる「人格権侵害の危険は（中略）事故が発生する具体的危険性があることがその前提」であり、その「具体的危険性について疎明があったということにはできない」としました。万が一の事故に備えるための避難計画であるにもかかわらず、「具体的危険性」を住民が証明しなければ、その実効性の有無を問題にしない。裁判所自らが原発の安全性判断について思考停止におちいる一方で、住民に責任を転嫁する暴論だと思えます。結果として、司法は避難計画の実効性について何も判断しておらず、いよいよ避難を担う（担わされている）行政としての責任は重大だと言わなければなりません。

4. 原発をめぐる地方自治・地域主権と自治体労働組合の役割

原発の問題を考える際には、その安全性や「核のゴミ」の問題などが中心となると思いますが、原発が立地している自治体の住民にとっては、「国策」とどう向き合い、地域の問題としてどう判断するのかという問題が付加されるのだと改めて感じています。

10年前の「エネルギー条例制定の直接請求」は、

エネルギー問題を中心とした地域づくりの提案でもありましたし、2年前の「住民投票条例制定の直接請求」は、まさに主権者である住民の意思表示の機会を求めるものでした。今回の「再稼働延期の請願」も、住民が自治体の役割と責任を問うものです。「国策だから」ではなく、地域を主体に考えた場合にどうなのかが問題です。

地域住民が地域課題を考える際の情報提供、住民の意思を表明し、その意思を行政に反映させるための手法の検討などの面では、自治体労働組合

から提供できることも多いと思います。実際に行政に携わっているからこそその知恵も出せることでしょう。住民団体にとって、一緒に運動を進めるパートナーとして頼りになり得る組織だと思います。原発問題でも、「対自治体」という面での役割は大きいのではないかと感じます。その役割を、私たち、しまね自治労連も果たしていきたいと考えています。

(えんな たかひこ)

〈参考資料〉

山陰中央新報デジタル (2021年9月17日)

<https://www.sanin-chuo.co.jp/articles/-/95527>

山陰中央新報デジタル (2023年6月2日)

<https://www.sanin-chuo.co.jp/articles/-/393828>

島根県ホームページ (島根原子力発電所2号機再稼働判断に係る知事コメント)

https://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai/bousai/genshiryoku/doukou.data/open_chijihandancome.pdf

地方自治研究愛媛県集会の “歩み”と“こだわり”

後藤重人（自治労連愛媛県本部執行委員 愛媛県自治体問題研究所副理事長）

1. はじめに

地方自治研究愛媛県集会（略称「県自治研集会」、以下「県集会」）は、1960年から県内各地で毎年開催され、今年11月に第65回を予定しています。自治体職員と労働組合の先輩方の努力、愛媛大学・松山大学をはじめ県内研究者の方々の協力で、都道府県単位の自治研集会としては全国で最も回数を重ねて継続されていると自認し、次の世代に継承することが求められています。

1960年に八幡浜市で開催された「第1回県集会」は、愛媛新聞で「最近行政の中央集権化が目立ち、地方自治体が政府の下請機関化しつつあるので、地方行財政の実態を明らかにして、住民の福祉と民主政治を確立しようとするのがねらい」と報道されています。現在の「国と地方の関係」や「自治体と地域の抱える課題」と共通するものを感じます。

愛媛県自治研集会の60年余の“歴史と蓄積”をまとめるには筆者の力不足であるため、拙稿では2011年「第52回」～2023年「第64回」の13年間の“歩み”を振り返るものとします。なお、筆者は2011年に自治労連愛媛県本部委員長となり、以降の県集会の企画・運営に関わってきました。県集会の“歩み”を次の世代に継承するために拙稿が役に立つことを願うものです。

〔注〕13年間の「県集会概要」は別掲参照

2. 愛媛県集会でこの間“こだわった”こと

（1）県内各地で開催、現地企画・地域視察、地元PR・住民参加

1) 開催場所…愛媛県は地理的に「東予地方」

「中予地方」「南予地方」に区分（明治時代以降）されています。開催場所は、県庁所在地で地理的中心に位置する松山市に固定せず、東予・中予・南予で持ち回り開催し、自治労連県本部と開催地単組が協力して準備・運営してきました。

2) 開催日程…2014年までは土日開催（1泊2日）を基本としてきましたが、地域イベントなど自治体業務多忙、組合の組織的力量を考慮し、2015年から1日開催（日曜）としました。この変更によって、宿泊開催は困難だった東温市（旧川内町）や内子町（旧小田町）で初開催することができています。

3) 現地企画・地域視察…開催地の地域課題を反映するため、現地企画や地域視察を工夫し実施してきました（毎回ではありませんが）。例えば、○2014 四国中央市・旧新宮村の合併検証調査報告、○2018 今治市・加計学園獣医学部の施設見学、○2019 宇和島市・緊急避難経路の現地視察、○2023 内子町・小田地区の町並み・古民家活用の現地視察を、開催地の協力で実施しています。

また、土日開催時には、夕食交流会での単組交流・参加者交流も重視し、開催地単組が文化企画を実施（2011 伊予市職労、2014 四国中央市職労）することで組合員参加が広がる効果もありました。

4) 地元PR・住民参加…開催自治体では、議員全員に集会チラシを送って案内し、『愛媛新聞』に集会チラシを折り込み（有料）しています。首長（市長・町長）へは県本部と開催地単組から案内し、寄せられた「歓迎メッセージ」を集会冊子に掲載しています。また、愛媛労連や友好政党等の協力も要請し、集会参加者の2割前後が自治労

連組織外（研究者や住民の方々）となっています。

〔参考①〕2023年11月「内子町長メッセージ」（抜粋）本日ここに「第64回地方自治研究愛媛県集会」が盛大に開催されますことをお慶び申し上げます。県内各地から多くの方が内子町にお越し下さり、誠にありがとうございます。開催地を代表いたしまして、心から歓迎いたします。（中略）今日は「住み続けたいと思える地域へ、求められるもの」をテーマに開催されると伺っております。愛媛県全体で人口減少対策に取り組む上で、自治体の役割は大変重要であり、ご参加のみなさんがそれぞれの立場からの意見を持ち寄り、互いに理解を深めあうことで、住民の皆様の期待に応える地域・自治体づくりが促進されることをご期待申し上げます。（後略）

(2) その年（時期）にタイムリーで関心の高い課題を「集会テーマ」に

メインスローガン『地方自治を住民の手に』は第1回県集会から変えることなく継承していますが、各年の「集会テーマ」はその年（時期）にタイムリーな話題を取り上げ、職場・地域で関心の高い課題をテーマとし、全体会講演・実践報告・分科会に反映するよう工夫してきました。

振り返ってみると、○東日本大震災・西日本豪雨をふまえた地域の災害対策、○平成の大合併の検証・住み続けられる地域、○農林漁業の振興・TPPと地域、○中小企業振興条例・地場産業の振興、○コロナ禍と自治体の役割、○行政のデジタル化と自治体業務などに区分されます。

〔参考②〕集会テーマ・全体会講演タイトル
 2011年「東日本大震災から自治体労働者の役割を考えよう」
 2012年「TPPで暮らし・地域はどうなる？ 農林漁業と地域づくり」
 2013年「橋下維新の会の攻撃による住民サー

ビス切り捨てと自治体労働者・住民の共同」
 2014年「合併10年の検証、住み続けられる地域へ求められる自治体の役割」
 2015年「中小企業振興基本条例で“憧れられる地域”をめざそう」
 2016年「農林水産業をはじめ地域産業の活性化と定住促進、TPPの行方」
 2017年「中小企業振興を軸として、地域活性化と地域の雇用確保を」シンポジウム
 2018年「今治タオール・ブランド戦略から地場産業振興・情報発信・地元雇用を考える」
 2019年「西日本豪雨災害からの復興、ボランティア支援の果たす役割」
 2020年「コロナ禍における自治体の機能と役割」パネルディスカッション
 2021年「行政のデジタル化と自治体業務、デジタル化でどうなる職場と働き方」
 2022年「住み続けられる地域づくりに向けて、地域活性化は足元から」
 2023年「合併20年・地方創生10年をふまえ、これからの地域再生・自治体施策を考える」

(3) できるだけ県内の研究者を講師に、開催地の住民・自治体職員を報告者に

県集会は「全体会」で基調講演と実践報告による学習、「分科会」で職場・地域の取り組み報告をもとに交流・討論を行っています。講演者には県内の研究者・実践者を、報告者には開催地の住民・自治体職員に依頼し登場してもらうことを追求してきました。

その年の「集会テーマ」によっては、県外の研究者（阪南大学元学長・広島修道大学教授・京都大学名誉教授／講演時肩書）や自治労連役員（中央本部・岩手県本部）に講演をお願いし、遠くから来県いただいたことに、あらためてお礼申し上げます。

〔参考③〕登場してもらった県内の講演者・報告者
 ○愛媛大学・松山大学の研究者（多数） ○自

治労連県本部の単組役員・組合員（多数） ○福島県から伊予市に避難した農業従事者 ○愛媛県中小企業家同友会・専務理事 ○西予市の百姓百品グループ代表取締役 ○JAえひめ南・吉田営農センター長 ○西予市商工観光課長 ○松山市地域経済課長 ○東温市産業創出課（資料提供） ○伊予市経済雇用戦略課長・福祉課長・健康増進課職員 ○宇和島市議会議員 ○今治市のタオル会社社長 ○松山市久枝地区まちづくり協議会役員 ○愛媛食健連・会長／事務局長 ○愛媛防災インストラクター・図上訓練指導員 ○愛媛医療センター・全医労愛媛支部役員 ○国土交通省四国地方整備局職員・県国公役員 ○西条市地域おこし協力隊員（現職・元職） ○内子町地域おこし協力隊員（現職・元職）

（４）実践報告で単組が登場し、分科会で組合員が討論・交流する

全体会では、特徴的取り組みを共有する「実践報告」を行っています。2023年は、①県内市町の地域公共交通施策調査の報告（県自治体問題研究所）、②職員・家族の不安をなくし、地域の医療・介護を守る（西予市職労）、③子どもたちにもう一人保育士を、県内市町担当課への要請懇談（県本部保育部会）、④ふれあい収集の実施、清掃現場の人員確保・職場改善（松山市職労）を取り上げました。

分科会は、「地域づくり分科会」で、その時期に共通する課題（市町村合併、自治体財政、産業振興、移住定住、災害対策など）をテーマとし、「行政分野ごとの分科会」（医療介護、保育、現業、水道、社会保障、公衆衛生など）で状況と課題を交流・学習をはかっています。

この分科会設定によって、単組役員が職場組合員に参加をよびかけ、県本部企画に初めて参加する組合員が広がっている効果があります。一方で、分科会設定は、県本部補助組織・専門部会の状況に左右されるため、以前と比べて分科会数が減少していることが課題です。同時に、県本部全体の組織的力量から集会参加者数が減少傾向にあるこ

とも課題となっています。

〔参考④〕2023年：分科会設定と討論テーマ（抜粋）

- ①地域づくり…地域おこし協力隊の活動と自治体の支援をきっかけに、地域にあるものを掘り起こし活かす、「地域再生に求められるネットワークと主体づくり」「地域コミュニティを再生する」実践例を学び、住民みなさんが「住み続けたいと思える地域づくり」のヒントを探り考えあいます。
- ②医療・介護…西予市立病院・介護施設の「指定管理移行・民営化提案」を、県内全域の地域医療の課題として考え、「地域医療・介護のあり方」を考えあいます。地域に求められる「医療介護人材」を確保するため、「地域の公立病院の存在と存続、これからのあり方」について考えあいます。
- ③保育…豪雨や地震など災害発生時に、子どものいのちを守るため、保育士はどう動くのか。保育所のマニュアル整備とあわせて「子どもたちの意識づけ」をどうやっていくのか。東日本大震災を経験した岩手の教訓、南海トラフ大地震に備える高知の準備の観点に学び交流します。
- ④現業…松山市清掃課の「ふれあい収集」全市域実施、住民に喜ばれる仕事と職場改善、新規採用のとりくみに学び交流します。学校給食のセンター化・民間委託がすすむも、子どもたちと保護者に望まれる「学校給食のあり方」「教育の一環としての学校給食」を考えあいます。
- ⑤青年講座…仕事の悩みや相談事を“ざっくばらん”に交流します。各自の仕事へのアドバイスを聞き、工夫やツールなども共有して、今後の仕事にいかせるよう業務の改善につなげます。自分の仕事を見直すことから、地域住民への還元、地域への貢献といった視点でも考えあいます。

(5) 青年の興味・関心から「青年講座」を継続し、次につなげる

分科会のひとつとして「青年講座」を毎年実施しています。県本部青年部役員会で半年程前から「今年の県自治研は何しよう?」と話し合っ準備し、「集会の全体テーマ」とらわれることなく、「いま青年たちが知りたいこと・話し合いたいテーマと準備・運営」に委ねています。

この「青年講座=青年交流企画」が県本部青年部の年間サイクルに定着しつつあり、○青年部役員が職場青年に集会参加を誘う、○自治研活動に触れるキッカケとなる、○県本部と単組の青年部役員の育成につながる一などの効果が少なからずあると感じています。

〔参考⑤〕 青年講座のテーマ

- 2011年「青年の目から見た震災—いま私たちにできることは」
- 2012年「東日本大震災その後、変化していくまちづくり」
- 2013年「生活賃金シミュレーション」
- 2014年「激論!仕事と生活をディベート」
- 2015年「みんなで考えよう!青年部活動」
- 2016年「生活賃金シミュレーションPART2」
- 2017年「身近な防災対策と自治体の役割」
- 2018年「いまと理想のライフプランを考える」
- 2019年「避難所運営・防災シミュレーション」
- 2020年「新しい生活様式、未来はどうなる?」
- 2021年「デジタル化、どうなる職場と働き方」



- 2022年「移住定住・公共交通、若者が住みやすい地域を考える」
- 2023年「仕事の悩みを交流し、仕事を見直す」

3. おわりに

2023年県集会「開会あいさつ」で、自治労連愛媛県本部・森賀俊二委員長は「先輩の代から毎年欠かさず積み重ねて今年で第64回。みなさんの協力で100回までは続けたい」と決意表明しました。また「基調報告」では、次のようによびかけました。

〔参考⑥〕 ■本集会はこれまでも、「住民の福祉や地域が主体のまちづくりと自治体行政」をめざして、県内の自治体職員、職員組合・労働組合、地方議員、学者・研究者、そして地域住民との「共同」で開催してきました。これまでの、地方自治を輝かせる運動の展望を示してきた本集会の“歴史”と“蓄積”を受け継ぎ、さらに参加者全員の知恵と力を合わせ、「地方自治を住民の手に」をめざし、地域住民との対話・連帯・共同の取り組みを全県各地域で広げることよびかけます。■愛媛では、住民と自治体労働者が共に「まちづくり・地域づくり」に取り組んできた経験があり、本集会の歴史のなかで一緒に考え行動してきた経験もあります。地域と住民生活を守るために、住民が地域と社会を変えるために考え行動する。そのために自治体職員・労働組合と一緒に考え行動する「自治研活動」も職場と地域で取り組み、「全体の奉仕者」として自治体・公務公共労働者の役割を考えあいましょう。■本集会を機に、一人ひとりが主権者として憲法をいかに地域・自治体づくりを、住民の願い実現の共同を、職場と地域に「自治研活動」で学んだ展望を広げましょう。自らが職場と地域の担い手となり、公共を住民の手に取り戻し、未来に希望が持てる職場と地域をつくるために、新たな担い手を育てることに取り組みましょう。

筆者は1981年に今治市役所に入庁し、以来40年余り「愛媛県自治研集会」に参加し関わってきました。青年部役員のころ親組合役員に「強い組

合とは？」と質問したところ、「職場で仕事にモノが言える組合」という答えが返ってきたことを覚えています。また、1980年代後半の「労働戦線の再編・統一」で組合活動が超多忙な時期にも「県集会」は毎年開催され、単組若手役員だった筆者は「こんな大変な時期でも自治研集会はやるんだ」と思った記憶もあります。

2023年の「基調報告」がよびかけた、①自らが職場と地域の担い手となり、②公共を住民の手

に取り戻し、③未来に希望が持てる職場と地域をつくるために、④新たな担い手を育てる—こうした課題を、世代を超えた“共通認識”とすることが求められていると感じています。筆者世代の“こだわり”は伝えつつ、次の世代の“新鮮な感覚と発想”と集団議論にもとづく“新しい知恵と挑戦”で、第100回に向けた“歩み”を重ねてくれることを願っています。

(ごとう しげと)

資料

〔第52回〕2011年11月26～27日 伊予市

◎テーマ：東日本大震災と自治体労働者

講演1 大槻眞一さん（阪南大学前学長）

「原発からの撤退・自然エネルギーへの転換を」

講演2 阿部 勝さん（陸前高田市職労前委員長）

「東日本大震災と自治体労働者の役割」

※講演者の肩書は開催当時のものです（以下同）

実践報告「東日本大震災の被災地支援活動」

①保健師業務 ②水道復旧 ③行政窓口

④罹災証明 ⑤自治労連ボランティア

分科会①まちづくり ②社会保障 ③現業 ④水道⑤保育 ⑥医療介護（毎回ほぼ同じ・若干変更あり）

+ 青年講座「青年の目から見た震災

～いま私たちにできることは」

参加者 2日間のべ312人

〔第53回〕2012年11月10～11日 大洲市

◎テーマ：TPPと地域の農林漁業・地場産業

講演1 村田 武さん（愛媛大学特命教授）

「TPPで暮らし・地域はどうなる？」

農林漁業と地域づくり」

講演2 渡部寛志さん（福島県南相馬市から

伊予市へ避難した農業従事者）

「福島原発事故とその後、愛媛被災者連絡会の活動」

実践報告

①今治タオルのブランド発信と地域経済

②陸前高田市での活動（伊予市・東温市）

③内子町石畳地区の村並み保存

④西予市ブログを活用した地域おこし

分科会①～⑥

+ 青年講座「東日本大震災その後、

変化していくまちづくり」

参加者 2日間のべ218人

〔第54回〕2013年11月26～27日 松山市

◎テーマ：維新の会の攻撃、自民党改憲草案

講演1 前田博史さん（大阪自治労連副委員長）

「橋下維新の会による住民サービス切り捨てと

自治体労働者・住民の共同」

講演2 矢野達雄さん（広島修道大学教授）

「安倍内閣のめざす危険な国家像

～自民党改憲草案の分析から」

実践報告

①文化ホール建設の問題（四国中央市）

②中小企業振興条例の制定と課題（東温市）

③ジオパーク認定とまちづくり（西予市）

分科会①～⑥

+ 青年講座「生活賃金シミュレーション」

参加者 2日間のべ170人

〔第55回〕2014年11月8～9日 四国中央市

◎テーマ：合併10年の検証、住み続けられる地域

講演 久保貴裕さん（自治労連中央執行委員）

「住み続けられる地域へ、

求められる自治体の役割・公務公共サービス」

実践報告「市町村合併10年の検証～地域調査報告」

①四国中央市（旧新宮村）

②内子町（旧小田町）

③久万高原町（旧柳谷村）

分科会①～⑥

+ 青年講座「激論！仕事と生活をディベート」

参加者 2日間のべ207人

〔第56回〕2015年11月8日 伊予市

◎テーマ：地域活性化・中小企業振興基本条例

講演1 山先森繁さん（伊予市副市長）

「未来を見すえた伊予市のまちづくり

—自治体職員の役割と期待」

※伊方原発避難訓練の日程と重なりキャンセル

講演2 鎌田哲雄さん（県中小企業家同友会専務）

「中小企業振興基本条例で

『憧れられる地域』をめざそう！」

分科会①～⑤

+ 青年講座「みんなで考えよう！青年部活動」

参加者 112人（内自治労連以外26人）

〔第57回〕2016年11月6日 西予市

◎テーマ：地域活性化、地域の農業振興

講演1 和気数男さん（西予百姓百品グループ代表）「百姓百品の取り組みとめざすもの」

講演2 村田 武さん（愛媛県食健連会長）

「農林水産業・地域産業の活性化とTPPの行方」

分科会①～⑤

+ 青年講座「生活賃金シミュレーション」

参加者 153人（内自治労連以外24人）

〔第58回〕2017年11月12日 松山市

◎テーマ：地域活性化、地域の中小企業振興

シンポジウム「地域活性化・中小企業振興」

報告 米田順哉さん（県中小企業家同友会専務）

「中小企業を地域活性化の軸として雇用確保を」

報告 八塚 健さん（松山市地域経済課長）

「松山市の中小企業振興基本条例の取り組み事例」

報告 前田 眞さん（愛媛大学社会連携機構教授）

「松山市の若年者就業実態調査から」

分科会①～⑥

+ 青年講座「身近な防災対策と自治体の役割」

参加者 119人（内自治労連以外23人）

〔第59回〕2018年10月21日 今治市

◎テーマ：地場産業振興、産直運動と地域雇用

講演1 渡邊利雄さん（渡邊パイル織物社長）

「今治タオルのブランド戦略から、

地場産業・情報発信・地元雇用を考える」

講演2 山藤 篤さん（愛媛大学社会共創学部助教）

「地元の兼業・高齢農家に寄り添う産直運動から、地域活性化と働く場を考える」

分科会

①まちづくり「加計学園獣医学部施設見学」

②社会保障「自治体に求められる自殺対策計画」

③水道「そこに人がいるから届けたい、命の水」

④保育「自然木からの木工クラフトづくり体験」

+ 青年講座「いまと理想のライフプランを考える」

参加者 128人（内自治労連以外36人）

〔第60回〕2019年11月17日 宇和島市

◎テーマ：西日本豪雨からの復興、災害への備え

講演1 清家嗣雄さん（JAえひめ南吉田営農センター長・みかんボランティアセンター長）

「西日本豪雨災害からの復興、災害復旧ボランティアの果たす役割」

講演2 毛利泰明さん（消防防災科学センター図上訓練指導員・愛媛防災インストラクター）

「大規模災害に備えて！南海トラフ地震を考える」

分科会①～④

+ 青年講座「避難所運営・防災シミュレーション」

参加者 105人（内自治労連以外14人）

〔第61回〕2020年11月8日 伊予市

◎テーマ：デジタル化、自治体業務と働き方

講演 山本定彦さん（宇和島市議会議員）

「宇和島市立吉田病院から見える地域医療の課題」

職場報告 全医労愛媛支部（愛媛医療センター）

「コロナ感染症患者受け入れ病棟の状況」

パネルディスカッション

「コロナ禍の自治体の機能と役割」

進行 清野 良榮さん（松山大学名誉教授）

報告 小笠原幸男さん（伊予市経済雇用戦略課）

報告 米湊 明弘さん（伊予市福祉課）

報告 相田紗也可さん（伊予市健康増進課）

分科会①～⑤

+ 青年講座「新しい生活様式、未来はどうなる？」

参加者 106人（内自治労連以外18人）

〔第62回〕2021年11月7日 西条市

◎テーマ：行政のデジタル化と自治体業務

デジタル化でどうなる職場と働き方

講演1 安形 真さん

（リズカーレ代表・元西条市地域おこし協力隊）

「ローカルベンチャーとコモンズの可能性」

鈴木直之さん

（ZEN TECH 代表・西条市地域おこし協力隊）

「寄付文化を地方からDXでアップデートする」

講演2 佐賀達也さん（自治労連中央執行委員）

「行政のデジタル化と自治体業務」

分科会

①デジタル化と地域経済

②医療現場のデジタル化

③保育のデジタル化

④財政分析「市町村合併からコロナ禍まで」

+ 青年講座「デジタル化でどうなる職場と働き方」

参加者 85人（内自治労連以外12人）

〔第63回〕2022年11月6日 東温市

◎テーマ：住み続けられる地域、地域公共交通

講演 岡田知弘さん（京都大学名誉教授）

「住み続けられるまちづくりに向けて」

報告1 大石一浩さん

（松山市久枝地区まちづくり協議会役員）

「チョイソコの取り組みの現状と課題」

報告2 兵頭和也さん（内子町職）

「内子町デマンドバスの取り組み」

分科会

①地域活性化「財政分析、移住・定住推進」

②保育「子どもたちにもう一人保育士を！」

③現業「大規模給食センター建設など民間委託」

+ 青年講座「移住・定住・公共交通、

若者が住みやすい地域づくりを考える」

参加者 62人（内自治労連以外11人）

〔第64回〕2023年11月12日 内子町

◎テーマ：地域再生、地域おこし協力隊の活動

講演 藤井孝哉さん（松山大学大学院）

「市町村合併～20年、地方創生～10年をふまえ、

これからの地域再生・自治体施策を考える」

調査報告 小淵 港さん（愛媛大学名誉教授）

「県内市町の地域公共交通施策調査から」

実践報告

①職員・家族の不安をなくし、地域の医療介護を守る（西予市職労医療介護支部）

②子どもたちにもう一人保育士を！県内自治体への要請・懇談（県本部保育部会）

③松山市ふれあい収集実施、清掃現場の人員確保・職場改善（松山市職労）

分科会

①地域づくり「内子町小田地区現地案内」

②医療介護「公立病院の存在と存続、あり方」

③保育「愛媛の保育運動の今昔、次の世代へ」

④現業「地域に不可欠なベーシックサービス」

+ 青年講座「仕事の悩み交流し、仕事を見直す」

参加者 86人（内自治労連以外19人）

東日本大震災から13年を向かえて 復興まちづくりと民主的自治体労働者論

阿部 勝（岩手地域総合研究所理事 元陸前高田市職労委員長）

はじめに

東日本大震災から13年が経過した。

私は当時、建設部都市計画課で下水道を担当していたが、震災後は同課で復興まちづくりの担当となり、もとの土地から12メートル嵩上げした土地での中心市街地の整備、被災した野球場やサッカー場などを再整備する総合運動公園、本市のシンボルであった高田松原に国や県と協力して整備する高田松原津波復興祈念公園など多くのハード整備に関わるとともに、中心市街地の整備と連動した事業者の生業の再建にも深く関わってきた。

被災地で最大規模の被害をうけた陸前高田市では、官民が力を合わせて復興事業に取り組んできたが、膨大かつ複雑な復興事業を、しかも立場が異なる者が多数関わる中で、いかにして関係者が協力して取り組むことができたか、高田市職労が活動のよりどころとしてきた民主的自治体労働者論の視点から振り返ってみたい。

1 復興に関わる全ての人々が主役となるために

（1）被災地最大級の被害

陸前高田市は、岩手県沿岸の最南端に位置する自治体で、となりの住田町から広田湾に注ぐ気仙川の河口に広がる高田平野に市街地が広がっており、そこに住宅や商店、事業所や公共施設などが建ち並んでいた。

2011年3月11日午後2時46分、マグニチュード9.0、震度6弱の地震が発生した。約30分後には高さ約14メートルにも達した津波が襲来し、

市街地のほとんどを飲み込んだ。私は間一髪で市役所の屋上に逃げたが、黒い波に飲み込まれ流されていく市民や同僚の姿をなすすべもなく呆然と見送った。

当時の市の人口は24,260人、そのうち1,761人、7.3%が犠牲となった。特に津波浸水区域内の人口に対する犠牲者の比率が10.64%と、宮城県や福島県を含めた被災地全体で最大となった。市の職員も正規職員68人、非正規職員も含めると111人（全職員の4分の1、本庁職場の3分の1）が犠牲となった。市内の9割を超える家屋が被害を受けたが、全壊と大規模半壊だけで50%に達した。市役所庁舎が全壊・流失し、地域医療の中心だった県立高田病院も全壊するという、きわめて深刻な事態となった。

（2）複雑で膨大な復旧・復興事業

国が定めた復興期間は10年間。被災規模が甚大で、かつ自主財源の乏しい本市では、基本的に国の復興期間中に、しかも国の復興事業の範囲内で復旧・復興を完了させる必要があった。

本市では、震災の年の12月に震災復興計画を策定し議会の議決を得た。復興計画が議決されると次は、国との複雑で長期間にわたる協議が必要になる。市は、使用できる国の復旧・復興メニューを検討し、事業の計画をたて、国の担当者との協議を重ねる。必要な資料を整えヒアリングを繰り返す。担当者の了承を得た段階で正式な申請を行い、その後本省との協議と同意を経てから実際の工事に移っていく流れを繰り返す。

本市では学校や社会教育施設、消防施設など多くの施設を失ったが、その建物ごとに所管する国

や県との協議が必要となる。当初私たちは、今次の復興事業は千年に一度という特別な災害に対応するものだから、国は被災地の現状に合わせて柔軟に対応してくれるのではないかと期待していたが、現実には甘いものではなかった。復興メニューは、既に採択要件、補助率、補助の上限などすべて決まっていた。制度と現実がかみ合わない場合でも、国が制度を変更することはなく、また、担当が変わるとそれまでの協議の積み上げが白紙になることもあった。

(3) 関係者が力を発揮できるように

私が復興事業に関わるうえで意識したのは、様々な関係者が互いに連携し力を発揮できるようにすることだった。

復興事業は多くの分野で専門的な手続きと作業を要するが、数的にも能力的にも生き残った職員だけで復興事業を担っていくことは不可能だった。当時私の所属していた都市計画課は、主に市街地の基盤を整備する区画整理事業と中心市街地の整備を担当したが、震災直後は近隣の市から、翌年からは岩手県や福岡市、名古屋市などからも応援職員に来てもらった。また、計画策定や事業化には都市計画などを専門とする学識経験者の力も借りなければならぬし、実際の工事を進めるにはUR（独立行政法人都市再生機構）をはじめ多くの関係者との共同作業が続くことになる。

様々な打ち合わせの中で、応援職員だけでなくURや各コンサルタントも本市の復興に貢献したいという気持ちが強く伝わってきた。立場も経験も異なることから、時には激しく議論することもあったが、こうした人たちの熱意と専門性を同じベクトルにまとめることが本市の復興にとって重要と考え、いかなる場面でも意識して対応した。

私は事務系の職員だが、URやコンサルタントの技術的な話もよく聞いた。関係者とのコミュニケーションを深めるために、職場内だけでなく彼らとの懇親の場もよく設けた。通常であれば利害関係者間の飲み会は許されないが、非常時における円滑な力の結集のためには必要と考えた。

復興まちづくりの主役は本来、そこで生活し生業を再生させる市民である。ハード整備後のまち

で、被災者が生き生きとくらししていくことが復興事業の最終的な目的となる。そこで私は、ハード整備を担う人間と被災事業者、そして被災事業者を支援する人間を結び付け関係を深めあうことが重要と考え、そこでのコミュニケーションを大切にした。共通して前向きの志を持った関係者は、自然に互いを「チームたかた」と呼び合い、それぞれが連携して事業を進めていくことができたことは極めて重要であった。

(4) 「対立」ではなく「協働」による復興をめざして

復興まちづくりにとって、地元商業の復活と活性化は不可欠の課題である。本市では1970年代に高田松原沿いに国道45号バイパスが整備されロードサイド型の商業エリアが形成されたことにより、旧商店街はシャッター通りと化していた。そこに東日本大震災が襲った。震災前の商工会員の約2割の事業主が亡くなった。

生き残った事業者は、浸水域をはなれた不便な場所で仮設店舗での営業を始めた。商工会は、震災の翌年9月に事業者の本設再開のために公設民営の共同店舗の建設等を求める要望書を市に提出したが、制度上の裏付けを持たない要望に対し市側の受け止めは極めて消極的だった。その場に立ち会った私は、このままでは商工会と行政が対立しかねないと感じ、中心市街地の担当でもある私自身ができるだけ事業者の実態と現状を把握し、復興事業に反映させたいと考えた。限られた期間内に限られた戦力でよりよい復興まちづくりを進めるためには、対立ではなく協働による復興にしていかなければならないと強く思った。

私は被災事業者の再建に向けた彼らの本音を聴こうと努めた。商工会の会議は頻繁に開かれたが、招かれた会議には基本的にすべて参加した。

被災者が使う仮設店舗は中小機構の支援で無償で確保できるが、内装や設備は自己負担である。そして、今度は本設の店舗を建てなければならない。補助率75%のグループ補助金を使っても自己負担は生じる。しかも彼らは店舗だけでなく、自宅も再建しなければならない。そんな事業者の現状を知り事業に反映させるためには、彼らの懐

に入る必要性を感じた。

私が協働による復興まちづくりを強く意識した背景にはふたつの思いがあったからである。

ひとつは、陸前高田市では、まちづくりの方向性をめぐって、過去に何度となく行政と市民が激しく対立してきた歴史を持っていたからである。

陸前高田市は1955年に八つの町村が合併し、人口32,833人の自治体としてスタートしたが、1963年に就任した当時の市長は人口減少や市民所得の低迷を打開するために、広田湾の一部を埋め立て臨海工業団地の造成を計画した。これに対し地元漁協を中心に反対運動がおこったが、市は広田湾開発を強行しようとした。1975年の市長選挙は広田湾埋め立て問題が最大争点となったが、埋め立て反対を訴えた32歳の共産党の専従職員が5,186票を獲得し、結果的にこの市政は埋め立てを強行することはできなかった。

1987年に就任した後継市長は、同じ年、国が制定した総合保養地域整備法をうけリゾート地域整備構想を打ち出した。

この市長は、道の駅「タピック45」（1991年）や「海と貝のミュージアム」（1994年）など観光施設の整備を進めたが、基幹産業である第一次産業や、教育・福祉は後景に追いやられた。さらに市はリゾート施設であるタラソテラピー（海洋療法施設）建設計画を進めようとしたが、市財政が悪化し財政再建団体に陥る危険性がある中で多くの市民が反対した。2003年の市長選挙は、タラソテラピー建設の是非を問う市を二分する激しい選挙戦となったが、市民団体から要請された当時の共産党市議が露骨な反共宣伝をはねのけ市長に選ばれた。

もうひとつは、阪神・淡路大震災の復興の経緯からである。

阪神淡路大震災では神戸市が地元住民の反対を押し切り、新長田地区の再開発事業を進めた。このとき市は震災後わずか2か月で再開発のための都市計画を決定し事業を強行した。その結果、住民は分断されただけでなく、整備された商業施設には被災事業者が入居できず、いまだに一度もシャッターが開いていない店舗も存在する。2020年に神戸市が行った再開発事業の検証では、「300

億円以上の赤字」という衝撃的な数字を明らかにした。私も直接現地を訪ね現状を目の当たりにしたが、故郷をあのような復興にするわけにはいかなかった。

2 不可欠だった市民の理解と協力

復興事業は、行政が頑張ればうまく進むとは限らない。様々な場面で復興事業を支える市民の存在がなければ現在のまちの姿はなかった。

特にほとんどの復興事業は、個人が所有する土地との関係が多く出てくる。言い換えれば土地所有者の協力がなければ復興事業は進まないのである。私が陸前高田市の復興事業で特筆すべき点として強調したいのは、この土地所有者の協力があつたことである。

(1) 大規模な嵩上げ工事を支えたもの

高田地区の区画整理事業は、海拔0メートルの元の市街地に、川を越えた気仙町今泉地区の宅地造成で発生する土を利用し、高さ12メートルにまで盛土する大工事だった。削り出された土砂の運搬に通常の10トントラックを使用した場合は8年半かかると推計された。しかも、その間道路はすべてトラックが数珠つなぎになってしまうため、一般車両は通れないことになる。それを解消するために計画されたのが大規模なベルトコンベアである。ベルトコンベアは全長3キロメートル。搬出される一日2万立法メートル（トラック4,000台分）の土砂を、川を越えて一気に嵩上げ現場付近まで運ぶことが可能となり、この方法により土砂の運搬期間は2年半に短縮されることになる。

しかし、この工事の前提として必要だったのが広大な土砂の仮置き場である。この仮置き場の候補地となったのが高田松原の松の木が潮風から守ってきた30ヘクタールの水田地帯である。対象となる地権者は約180人。期間はベルトコンベアの設置から撤去までの4年間で、しかも、そのための財源が認められなかったため無償での借用を前提としていた。

地権者への説明会に私も参加したが、果たして無償で応じてくれるのかという不安はあつたが、地権者は自らの農地復旧よりも復興事業への協力

を優先させてくれた。このことで前代未聞の大規模嵩上げ工事が実現したのだった。

(2) コミュニティをいかした防災集団移転促進事業

市は、被災者の住宅再建を最優先で進めてきたが、その柱の一つが防災集団移転促進事業である。防集事業は、被災した土地を市が買い取り、その一方で市が高台の土地をあらたに買収し、宅地造成した後に被災者に売却又は賃貸する制度である。

市内の防集団地は全体で30箇所と被災地で最も多かったが、近隣の被災地よりも早く2018年7月にはすべての団地が完成した。その要因は、できるだけ変更が生じない団地計画とスムーズな用地取得である。

防集事業は団地ごとに整備計画を国に申請し、認められた場合にはじめて工事に着手できる。何らかの事情で世帯数が増減した場合には、改めて設計をやり直し変更申請することになる。他の自治体ではアンケートにより意向確認をとり、その結果に基づいて整備計画を策定するケースが多かったが、アンケートによる方法では常に変更が発生してしまい、その結果事業は進まないことになる。

一方、本市の防集事業は団地ごとに協議会をつくり事業に参加する世帯を確定させ、その上で手続きを進めていった。互いに誰が団地に参加するかを認識しあう関係をつくることで、その後の変更を極力少なくしようとした。当時の担当は「被災者の事情は様々で、当初、防集に参加しようと考えていても他の場所での自力再建に切り替える人も出てくる。そこで、急がば回れという想いで参加世帯を固めることを優先させた」と話している。

また、防集事業による用地取得は法的な強制力がない任意事業であるため、地権者が造成する土地を売ってくれなければ成立しない。防集団地の地権者は市内全体で2千人を超える数となった。用地交渉は市の担当だけでなく、被災者自身や地元の顔役、市議会議員などが重要な役割を担った。計画も用地取得も地域のコミュニティに依拠した取り組みとしたことが功を奏した結果となった。

(3) 居住地に再建した高田松原運動公園

震災前に高田松原地区にあった野球場やサッカー場の復旧も都市計画課が担った。

整備を計画したエリアは、震災前には283世帯687人の市民が居住していたが、嵩上げをしない区域となるため、当初復興祈念公園用地としての利用を考えていた。

国との調整により、運動公園は復興交付金事業ではなく災害復旧事業により再建することとなり、用地は防集事業により取得を進めることとなった。前述の通り防集事業は任意事業であるため収用などの法的な強制力はない。この区域は被災した野球場が二面、屋外練習場が一棟、サッカー場が二面、千台収容の駐車場がちょうど確保できる面積を有していたが、買収できない土地が一筆でもあれば計画そのものが成り立たなくなってしまう危険があった。

実際に地権者を訪問すると、将来にわたり住めない土地だとしても愛着を感じ売りたくないという人や、買収には嵩上げ地の代替地が条件という人など事情は様々だった。私たちは粘り強く交渉を続け、最終的には地権者全員から土地を買収することができた。新しく整備された高田松原運動公園は、民間企業からの支援も得て充実した施設に生まれ変わった。

3 復興を支えた市民と行政の信頼関係

甚大な被害をうけ被災地最大級の復興事業が展開されてきた陸前高田市では、市の事業だけでも164事業、年間の予算規模は最大で震災前の約10倍となる1,000億円をこえた。この膨大な復興事業に関わった市民の数は決して少なくはない。復興事業を進める大前提として、これまで述べてきたように市民の計画への理解とともに、具体的に多くの地権者の協力が不可欠であった。

では、市民の協力の背景には何があるのだろうか。地権者が「たまたま優しい人が多かった」というような単純なものではないと思う。本市の震災復興計画策定委員会の委員長を務めた中井検裕氏（東京工業大学大学院教授：当時）は、「地元説明会では、もちろん異論が出されることはあっても、総じて全員が冷静に互いの発言に敬意を払

いながら話されていたと記憶している」と語り、阪神淡路大震災のときにも同様の場に立ち会ったが、その時とは全く異なっていたと話している。

非常時という特別な状況下ではあったとしても、そこには市民と行政との間に信頼関係といえるものがあったとあっていいのではないか。市民から「体調は大丈夫か」「無理しないようにな」と声をかけられた職員の話をよく聞いたが、こうした関係を作ってきた背景についても考えてみたい。

(1) 自治体労働組合の貢献

高田市職労は、1955年の市政施行と同時に結成された。結成以来、当局の差別と分断に抗し、職場の団結を大切にしながら県内でも最低水準だった労働条件の改善を進めるとともに、市民のくらしや福祉を守る運動を統一して取り組んできた歴史がある。

様々な取り組みの中から、市民との関係構築という点で重要だったと考える三つの特徴的な闘いを紹介する。

□保護者と民間保育士と協力し、統廃合計画を打ち破り公的保育を守る

1991年の6月議会で、リゾート行政を進める当局は保育施設の統廃合の方針を打ち出した。その際当局は、当時市内に11か所にある保育施設を大幅に削減する(※市は公に公表しなかったが、当時の計画では11施設を4施設にする内容だった)、その結果、保育士は半数程度になるという考えを示した。これに対し、市父母連、法人職員連絡会、市職労保育所分会が集まり、統廃合は保護者と保育士、そして何よりも子どもたちにとって重大問題であることから、3者が連帯していくことを確認しあい、11月に「陸前高田市保育をよりよくする会(よくする会)」を結成した。

当時の市内の保育施設は、屋根から瓦が落ちたり、窓枠が腐れて倒れたり、砂ぼこりが教室に入ってくるなど老朽化が激しく、また、トイレも汲み取り式で、安全面でも衛生面でも大きな問題を抱えている施設がほとんどだった。よくする会の結成により、子どもを預けることは権利であり、よ

りよい保育環境を作ることは行政の義務であることを学んだ保護者は、切実な要求を当局にぶつけた。1994年によくする会は、市内のすべての保育施設を残すことを基本にした署名活動を行い、最終的には17,096筆と有権者の75%を突破した。市職労は労働組合として市長に対して撤回を求め続けるとともに、よくする会の一員として積極的に活動した。こうした闘いの結果、当局は統廃合計画を撤回し、さらに経営のきびしい民間保育園のひとつを公立化した。

□県立高田病院を守り拡充をめざして

2003年に県医療局は、医師不足と医師の負担軽減を理由に「県立病院改革プラン」を策定した。計画の中心は、県内の主要地方病院に医師を集中させ、隣接する病院からは医師と入院ベッドを撤退させるというもので、2004年には当時2病棟あった高田病院も1病棟が削減されることになっていた。この計画に対し、県医労高田病院支部の呼びかけで、高田病院を守り発展させるという一致点で、「県立高田病院の縮小に反対し、機能強化・充実を求める市民の会」が設立された。県医労とともに事務局を担った市職労は、県立病院の縮小はすべての市民に関わる重大事であり、より幅広い運動を展開するため、市内の各種団体に粘り強く会への参加を呼びかけた。その結果、会には、市コミュニティ推進協議会連合会、市地域女性団体連絡会、市老人クラブ連合会、市PTA連合会、市青年団体協議会、陸前高田青年会議所、市保育所(園)父母の会連絡会、市気仙大工左官親交会が参加することになり、全世帯を網羅する組織となった。

市民の会は、市内全域で「平成16年度1病棟休止の凍結」「現行の常勤医師体制の維持」の2項目からなる署名活動を展開し、市民から19,110筆の署名が寄せられた。会は寄せられた署名を携え2度にわたり県に要請活動を実施したが、県医療局は2004年3月をもって高田病院の産婦人科を廃止した。守る会はその後も活動を継続し、独自に地元出身の医師情報の提供を広く市民に呼びかけるなど、医師確保の取り組みも行った。

当時高田病院は毎年赤字を積み重ねていたが、

産婦人科廃止後に赴任した院長のもとで2009年度には黒字化に転じ、県医療局は2011年8月から回復病棟として1病棟増やすことを計画していたが、その直前に東日本大震災が高田病院を襲った。

震災後、県医療局は人口減少を理由に高田病院の入院病棟再建について明言してこなかった。そこで、会は2013年2月20日に市議会に対し、「医療体制の充実」及び「再建する病院は2病棟とすること」を県に求める請願書を提出。2月28日には知事、県医療局長、県議会に対しても同様の要請書及び請願書を提出した。こうした市民の運動の結果、2018年3月1日、高台にあらたな県立高田病院が完成し、病床数60床、常勤医師7人、診療科8科で再建した。

□押付けの「自治体合併」に抗して一市民とともに自立を守る闘い―

「平成の大合併」は、経団連の要求する道州制導入をにらんだ自治体再編を進めるとともに、国による地方交付税をはじめとする財政支出を削減することを目的に1999年から政府主導で本格的に推進された。

市職労は、地方交付税の削減等による自治体財政悪化のために、2005年から県内で唯一給与の独自削減を受け入れてきた。削減にあたっては、「①職員の人件費を削減することによって生まれる財源は、市民の暮らし・営業を守る事業に回ること ②厳しい財政状況のもとでも、自治体の自律（自立）のために努力するとともに、自治体本来の業務である福祉や教育、住民安全の分野は充実をめざすこと ③職員の賃金・労働条件は、労使対等の立場による労使合意の原則に基づき、誠意をもって交渉すること」を市長と合意の上、2005年から毎年2%から4%の削減を受け入れてきた。同時に市職労は、住民本位の自治体のあり方を探求する立場から、自治体の財政分析に取り組み、市民に対しても自治体合併について学ぶ機会を積極的に提供する取組みを進めてきた。

合併新法は、市町村議会で合併協議会の設置が議決されれば合併へと動き出す仕組みになっていた。当時の中里市政は「当面自立」の立場を明確

にしていたが、議会内の勢力分布では野党が多数であり、合併をめぐる情勢は予断を許さない状況が続いた。

合併のための手続きの実質的な期限である2009年が近づき、地元マスコミなどから連日のように強い合併必要論が市民に流されたが、市職労は住民本位の市政を確立する立場から、「合併で自治体や地域はどうなるか」「そもそも合併しなければ市はつぶれてしまうのか」という根本問題について、市民に開かれた講演会を繰り返し開催した。

こうした取り組みを背景に、市長は2008年10月27日に開かれた臨時市議会に合併協議会設置案を「反対意見」をつけて提案し、採決の結果、10対9で合併協議会設置は否決され、これによって陸前高田市の自立が守られた。

(2) 困難を乗り越えてきた「人間の力」

震災直前の2011年2月の市長選挙で戸羽太氏が市長に当選した。8年間続いた民主市政を継承した戸羽市政の下で、建設部門だけでなく民生部門や教育部門など市役所のあらゆる部署で、市民を大切にしたい復興事業が取り組まれてきた。

2018年に、新しいまちの形ができてきた際に、「まちびらきまつり」を開催したが、その時に前出の中井検裕氏から次のような祝辞をいただいた。その中に、本市の復興の特徴と言える言葉があったので紹介する。

「陸前高田市は岩手県下では最大の被災地でありました。したがって、その復興計画にも多くの困難が伴いました。しかし、それらを一つ一つ乗り越え、今日に至りましたことには2つの大きな力の助けがあったからのように思います。

1つは技術の力です。市街地がほぼ壊滅状態となった陸前高田では、防潮堤の建設、高台の造成、市街地の盛り土、道路などインフラの建設といった大規模な土木やインフラ構築の技術が必要とされました。しかし、ここでいう技術の力はそれだけではありません。震災の直後に様々な民間企業から提案いただ

いた交通、エネルギーなどの新技術、さらには農業の復興、新たな産業おこしにつながる技術、健康・福祉を支える技術など、もちろん復興計画で全てが取り入れられたわけではありませんが、陸前高田の復興計画は現時点での日本の技術力の集大成と言っても過言ではありません。陸前高田で試されたこうした復興の技術の経験は、この数か月だけでも西日本豪雨災害、台風 21 号、そして北海道地震と災害が続く我が国において、そして世界に目を向ければ毎日のようにどこかで発生している災害からの復興に日本発信の防災・減災まちづくり技術として必ずや役に立つものと信ずるところであります。

そして技術の力と並ぶもう一つの力は、人間の力、人間力であります。なかなか人間力を一言で説明するのは難しいのですが、困難にあっても心を折らず知恵と工夫に希望を見出す力、自分の考えを発信するとともに他者の多様な意見も耳を傾ける他者へのリスペクトを前提としたコミュニケーションの力、そして最後までやり遂げようとする意志の力などをあわせたものをここでは人間力と呼びたいと思います。どのような計画も実行するのは人間のすることであり、その実現は人間力にかかっています。陸前高田の復興にあたっては、技術の力もさることながら、この人間力が大きな力を果たしていることは疑うまでもありません。本日、一区切りを迎えたこの復興は、市民の皆さん、復興計画の実現に直接携わられている市役所、県をはじめとする行政や民間企業の皆さん、そして陸前高田を有形無形で支援、応援していただいている全ての皆さんの人間力の上にできたものであり、復興推進委員長として関係の皆さんに深く敬意を表したいと思えます。」

むすびに

陸前高田市は小さな自治体だけに、市役所と市民の距離が近く、市役所内部の情報共有や意思決定も早かった。もし、行政と住民の関係が希薄だったら、また、合併して大きな都市の周辺部にすぎなかったら、これまでの復興はできなかったと感じている。

市職労が参加する岩手自治労連は、「職場を基礎に、住民のために、住民とともに」というスローガンを掲げている。この立場で歩んできた職員集団が、未曾有の災害からの復興に当たっても、住民が主役の立場で復興に力を尽くしてきたことは偶然ではない。

商業者の再建に深く関わった商業コンサルタントが、「被災地の中でこれだけ商業者がまちづくりに関わったところは無いだろう」と話していたが、それを意識し大切にしてきた私たちにとっては、最大の褒め言葉だと捉えている。

市民の協力を得ながら市民と共に頑張ってきた本市の復興だが、その真価は、まさにこれからのまちづくりに懸かっている。これまで築いてきた住民との信頼関係という財産を土台に、引き続き努力していきたいと考えている。

東日本大震災の被災地でも、復興のあり方はその自治体の被災規模や考え方によってすべて異なっている。また、日本は絶えず様々な災害が発生しており、その場所や内容、規模等によって復旧、復興の取り組みも異なってくる。

しかし、災害や復興のかたちは違っていても、「復興の主人公は住民」という立場で市民と向き合っていくならば、必ずめざすべき復興に近づけると確信している。

これまでの復興を振り返り、あらためて民主的自治体労働者論の大切さを強く感じている。

(あべ まさる)

〈参考文献〉

「復興・陸前高田 ゼロからのまちづくり」
鹿島出版会

神戸郁人著

『うさんくさい「啓発」の言葉』

朝日新書 2024年4月刊
定価：本体870円+税

中村 栄士（自治労連埼玉県本部）



皆さんは、「人財」といった表記を見かけたことがありますか（私が勤めている自治体の人材育成方針にも「人財」が使われていたような・・・）。

人を大切にする意味合いが込められているようで、一見ポジティブな言い換えに思えるものの、同時に、相手方が求める理想的な「人財」になることを強制されているかのような気持ち悪さも感じてしまいます。

著者はこのような「人材→人財」をはじめ、近年メディア等で目にする「頑張る→顔晴る」、「仕事→志事」、「企業→輝業」といった言い換え言葉を「啓発ことば」と呼んでいます。これらの言葉には、あらかじめ設定した基準に合うように、人々の意識を「啓発」していく特徴をもっているからです。本書では、これらの「啓発ことば」の用例を採集するとともに、歴史学者、教育学者、ジャーナリスト等へのインタビューを通じて、その使われ方や影響力を明らかにしようとしています。

「人財」という造語ですが、最近になってから使われ始めたものと思っていましたが、著者によると、1960年代にはすでに経済誌で使われていたそうです。また、時代によっても、企業のもつ「人財」観に変化がみられることを指摘しています。すなわち、高度経済成長期には、終身雇用制を前提に、労働者を機械設備と同様に「投資」の対象と考え、お金と時間をかければ、優秀な「人財」

に変わるとする認識が共有されており、「社員を一人前に育てるのが雇用者の責任」と考えられていたのが、二度のオイルショックを経て、低成長時代に入ると、企業側の働きかけに頼ることなく、自ら仕事のスキルを高めることができる労働者を「人財」とみる空気が広がってきたと言います。さらに、80年代後半以降には、新たなバリエーションとして、「人罪（やる気がない上、企業の発展を阻害する社員）」、「人在（目立った業績を残さず、ただ会社にいるだけの社員）」、「人剤（スタッフ間の調整を行ったり、周囲の人々を元気づけたりする＝「薬剤」的役割を果たす社員）」も使われ始め、雇用の流動化とも相まって、社内の人材を「人財」や「人剤」に変え、「人罪」や「人在」を極力排除するといった、労働者を選別する動きが強まってきたと言います。

「人財」という言い換えがもつ、労働者を大切にしているというイメージが、長時間過密労働や不払い残業といった過酷な労働の実態を覆い隠すことになっていないか確認が必要だと著者は強調しています。（なかむら えいじ）

青木美希著

『なぜ日本は原発を止められないのか』

文春新書 2023年11月刊
定価：本体860円+税

猿渡 実 (大分自治労連)



能登半島地震被災地の救援をと考えていた頃、書店で本書を見つけました。著者は、北海道の地方新聞記者を経て、全国紙の記者になった女性。祖父が電力会社の社長、父親が大学工学部で原発に代わる発電方法の研究開発に取り組んでいたこともあり、学生時代から原発に関心を持ち、記者になってからも取材に取り組んできました。

2011年3月11日に福島第1原子力発電所で大事故が起きました。本書では、避けることができた事故としています。非常用発電機を地下に設置したのは、津波を想定しない「竜巻やハリケーンに備えた」米国式設計をそのまま採用したため。また、「高い津波をもたらす地震発生の確率が今後30年で20%」との警告を無視した結果と断じています。

なぜ原発を止められないのか。著者は、「原子力村（ムラ）」と「原発マネー」の存在を上げています。原子力ムラは政（権）、官、業（界）、学（者）、メディアで構成され、村長は歴代の総理大臣だったとしています。本書では、その理由を詳しく説明しています。

経済産業省等に関係する政治家に配るお金（献金）は昔と違い、今は政治資金パーティーになっていて、その購入は電事連（電気事業連合会）が仕切っていると指摘しています。裏金問題が大きく報じられているなか、原発マネーで大物政治家と

電事連が関係を強め、原発回帰に向かわせたものと想像に難くありません。

電力会社は原発導入のために作った神話を広めようと、手塚治虫氏の「鉄腕アトム」を利用した宣伝を行っていました。特に福島第1原発事故までは、「科学の力」とも言いたかったのでしょうか。しかし、手塚氏は「原子力関係は全部断っています」「僕も原発に反対です」と生前に語っていたと、著者は注釈しています。電力会社のこのような何でも利用する姿勢に呆れます。

本書には小泉純一郎元首相も登場します。小泉氏は「事故」以降態度を変え、反原発を訴えています。2023年5月に岸田首相に会った際に言ったことが面白いので紹介します。「憲法改正は3分の2ないと無理だ。原発ゼロは総理が決めればすぐにできる。できないことを言って、できることをやらないのはおかしいじゃないか」。岸田首相は苦笑いしながら「総理が決めれば……」と復唱していたといえます。

なお、著者は現在の全国紙記者の肩書きで執筆、出版を試みましたが、上司（会社）の理解が得られず、1人のジャーナリストとして本書を出版しました。こんな困難を強いる原子力ムラの構成員であるメディア。「言論の自由」のためにもこの構造を改める必要性を感じました。

（えんど みのる）

編集後記

☆1月1日に能登半島地震が発生しました。全国の自治体から行政支援に入っています。能登に入った看護師は、能登の病院や介護施設では、職員も被災しながら懸命に働いているけど、「限界を超えているのではないのでしょうか。一刻も早い支援が求められます」、「しかし、全国の職場も人員の削減によって、派遣したくても派遣できない」と人員体制の拡充を求めています。

全国で自治体職員が削減され続けた結果、新型感染症や大規模災害が起きる度に、公務公共の脆弱性が明らかになります。ところが、政府は公務公共の拡充に背を向けています。このままでは、住民のいのちと暮らしが災害等の度に脅かされます。

☆一方で、新型コロナパンデミックや大規模災害対応を理由に、地方自治法を「改正」して国に「指示権」を与えました。国会審議で立法事実がないことが明らかになったにもかかわらず、「指示権」に固執しました。

「想定できない事態」のために地方自治法「改正」を強行しながら、「想定できる」大規模災害や新たな感染症発生に向けた公務公共の脆弱性は放置したままです。地方自治体を戦時体制に組み込むための暴挙です。

☆さて、『季刊 自治と分権』は、今号から『デジタル「自治と分権」』として発行します。特集テーマは、「今、求められる地方自治の役割」です。地方自治の本旨を踏みにじりながら、真に必要なことには手をつけず、戦争する国づくりにすすむ国の危険性と矛盾が読み取れます。

☆『デジタル「自治と分権」』は、無料です。お知り合いに紹介いただければと思います。ホームページの「メールマガジンのご登録」にメールアドレスを登録していただければ、発行の案内が届くようにします。引き続きよろしくお願ひします。(K.K.)

『デジタル「自治と分権」』第1号(通巻95号)

2024年7月1日発行

【編集・発行】

自治労連・地方自治問題研究機構

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館

TEL 03-5940-6471 / FAX 03-5940-6472

<https://www.jilg.jp/>

Email: think@jichiroren.jp
