

随想 「想定外」論法による特例の一般化——補充的指示制度の問題点 岡田 正則(早稲田大学)… 2

## 特集 大災害時代の防災の在り方

### 大災害時代の防災対策～明日への備え

室崎 益輝(神戸大学名誉教授) .....	4
被災者の生活再建における地方自治体の役割—住民自治・普遍主義・ケアの倫理— 高林 秀明(熊本学園大学教授) .....	11
滋賀県における自治体防災の課題—県・市町へのアンケート調査結果から— 瓜生 昌弘(滋賀自治体問題研究所) .....	18
令和7年岩手県大船渡市大規模林野火災からの6ヶ月—復旧過程の整理と森林復旧の課題— 棄田 但馬(立命館大学教授) .....	25

### 常設研究会成果論文

#### 働く高齢者の増加と高齢期の変容が示すもの

—「高齢者の仕事と生活に関する実態調査」(総合社会福祉研究所)から— 浜岡 政好(佛教大学名誉教授) .....	32
---	----

### 現場レポート

#### 自治体職員として、そして労働組合の一員として

磯村 和佳子(名古屋市職員労働組合執行委員長) .....	39
-------------------------------	----

#### 埼玉における学習活動—「気づき」に出会える学びあいの運動実践へ—

大場 崇弘(自治労連埼玉県本部特別執行委員) .....	45
------------------------------	----

### 一般論文

#### 「先制的サイバー防衛法」と「警職法改正」～サイバーで愛も語れぬ警職法～

白藤 博行(専修大学名誉教授) .....	50
-----------------------	----

### 弁護団トピック

#### 鳥取方式短時間勤務職員制度の内容と課題について～2025年9月4日現地調査からみえてきたこと～

弁護士 河村 学(自治労連弁護団) .....	58
-------------------------	----

### 自治体がつなぐ歴史と文化

#### 上田市池波正太郎真田太平記館の紹介

池波正太郎真田太平記館 .....	63
-------------------	----

### ブックレビュー

#### 伊勢武史 著『2050年の地球を予測する—科学でわかる環境の未来』

筒井 保行(自治労連岡山県本部) .....	69
------------------------	----

#### 大治朋子 著『「イスラエル人」の世界観』

前野 良二(自治労連愛媛県本部) .....	70
------------------------	----

# 「想定外」論法による特例の一般化 —補充的指示制度の問題点—

岡田 正則（早稲田大学）

2024年6月、国の補充的指示権の創設等を内容とする地方自治法改正案が国会で成立した。その問題点は本誌でもすでに論じられているが<sup>(1)</sup>、ここでは、改正擁護論の“論法”的危険性について述べてみたい。

補充的指示制度は、重大影響事態（大規模災害や感染症まん延などの国民の安全に重大な影響を及ぼす事態）の下で、①国家は全知全能で、完全情報を有しており、判断可能な組織体制を維持している、②地方自治体は、国に情報を提供し、国の指示を完全に実施できる組織体制を維持している、③全国統一の対応をすることが国民の生命等の安全をよりよく確保できる、④国の指示があれば、事態は解決・解消に向かう、という前提で成り立っている。

これに対する批判は、重大影響事態の下では、①国が冷静な判断を行いうる組織体制を維持できるとは限らない、②地方自治体は組織が打撃を受けてるので国から指示を受けてもこれを完全に実施できない可能性が大きい、③むしろ分権的で多様な対応の方が、（現場で判断・実施する方がロスが少ない等の理由から）国民・住民のためになる、④国の指示が事態の解決・解消に結びつく保証はない、とまとめられる。

こうした批判に対し、改正擁護論は<sup>(2)</sup>、重大影響事態の下では、①地方よりも中央（=国）の方が判断中枢としてよりよい判断を行いうる、②国は派遣職員を通じた1対1の連絡体制（リエゾン体制）の下で地方の組織体制を把握しつつ指示するので、国の指示は有効性を發揮する、③地方自治体が判断できるのは想定内の事態に限られるので、国の指示は不可欠である、④補充的指示制

度の備えがなければ、事態の解決・解消を図ることはできない、といった反論をしていたと思われる。

以上の議論を検討してみると、擁護論は、要所で「想定外」論法とでも呼びうる論じ方を用いていることがわかる。つまり、批判する側の主張に対して、《すべて想定内（平時）の事態を根拠にした主張であり、想定外（非平時）の事態の下では成り立たない主張だ》としてこれをしりぞけながら、自己の主張については、《想定外の事態の下では、正当化の根拠は不要だ》という仕方で正当化しているのである。「地方分権」、「立法事実」、「従来の経験に基づく検証」などは、すべて想定内（平時）の議論だから、今回の立法については意味がないとされている。しかし、従来「想定外」とされてきた事態を経験等に照らして「想定内」に取り込むことが立法作業なのであるから、このような論法を立法の際に用いることは許されないであろう。そして、想定外の重大影響事態は無限定であるので、「特例」がむしろ「一般」になってしまう点にも注意を払う必要がある。つまり、あらゆる事態に対処するためには想定外（非平時）がベースラインとされ、補充的指示の体制が一般化され、個別法の指示制度も地方自治法の関与制度も特殊化・個別化されてしまうのである（この点は、擁護論の論文がその表題を「国的一般的な指示権」としていることに明確に示されている<sup>(3)</sup>）。

補充的指示制度は、一種のクーデタ用のしくみであって、立憲主義・法治主義の観点からも地方自治の観点からも廃止すべきだといえよう。

（おかだ まさのり）

## 【註】

(1) デジタル自治と分権 1号 (通巻95号、2024年)  
掲載の山田健吾論文、門脇美恵論文など。関連して、岡田正則「国の「指示」権限創設の危険性と地方自治」月刊憲法運動535号 (2024年) 4頁も参照。なお、本稿は、2025年3月15日開催の日本弁護士連合会主催シンポジウム「憲法的視点から地方自治法改正を改めて考える」における筆者の報告の一部を要約して作成したものである。

(2) 保科実・松田健司「地方自治法の一部を改正する法律について（下）」地方自治923号 (2024年) 38頁、山本隆司「国の指示に係る地方自治法上の特例——第33次地方制度調査会の審議を踏まえて」同誌 2頁、牧原出「改正地方自治法における国の一般的な指示権はどう作動するか？」地方自治924号 (2024年) 2頁など参照。  
(3) たとえば、牧原・前掲注（2）の表題。

# 大災害時代の防災対策

## ～明日への備え

室崎 益輝（神戸大学名誉教授）

### はじめに

次々と大規模な災害が襲いかかる「大災害の時代」を迎えており、自然の強暴化と社会の脆弱化の中で、災害がもたらす苦しみと悲しみは年々深刻なものになっている。災害が急速に進化しているといつてよい。その災害の進化は、それに応えるだけの防災の進化を求めている。防災力を量的にも質的にも強化しなければ、私たちの社会が取り返しのつかない致命的な打撃を受けることになる。2024年の1月に発生した能登半島地震の被害が、まさにそのことを教えてくれている。それだけに、覚悟と勇気をもって、防災の大転換をはからなければならない。その大転換の方向を、能登半島地震の経験に触れつつ、考えてみたい。

### 1. 災害の動向・・正しく恐れる

災害が巨大化し、頻発化し、多様化し、複合化し、不測化する傾向にある。

巨大化ということでは、災害の規模が拡大している。20世紀末から21世紀にかけて、大災害が続発している。2020年以降をみると、海外では、トルコ・シリアの地震やリビアの洪水さらにはハワイ・マウイ島の林野火災、カムチャッカ半島の地震などが発生している。2023年9月に起きたリビアの洪水では少なくとも6千人、2025年3月に起きたミャンマーの地震では少なくとも4千人の犠牲者がでたと推定されている。国内では、能登半島の地震、大船渡の林野火災、八丈島の台風などが発生している。加えて、30万人もの犠牲が予想される南海トラフ巨大地震の発生が懸念されている。

頻発化ということでは、地震災害や豪雨災害の発生頻度が高くなっている。日本でのこの10年間をみると、震度6弱以上の地震が27回、激甚災害に指定された豪雨が35回と、それまでに比べ倍近く増えている。土砂災害も、この10年間の発生件数の平均値を見た時、その前の10年間に比べて2割増えている。なお、洪水発生の目安になる雨量を見ると、1時間降水量が80mmや1日降水量が300mmを超える頻度は、この半世紀で倍になっている。

多様化ということでは、自然災害だけでなく人為災害も深刻化している。人為災害では、世界全体では、国際紛争や経済危機などが看過できない状態にある。日本の国内を見ても、乳幼児の誤飲事故や高齢者の溺死事故などが増えている。韓国のソウルの梨泰院のような群集事故も起きている。一方、自然災害では、先に見た地震、豪雨、土砂災害はもとより、熱波や大雪による災害も減らない。加えて、感染症の蔓延もあるし太陽フレアの影響もある。

複合化ということでは、異なる災害が重合あるいは連続するケースが増えている。球磨川水害がコロナ禍の最中に起きたように重なり合う、また、奥能登豪雨が能登半島地震の被災地を見舞ったように連続することが、珍しくなっている。2025年のミャンマー・タイの地震に見られるように、経済危機や政治危機が災害に覆いかぶさることもある。複合した分、被害が相乗し深刻になる。

最後の不測化ということでは、想定外の事象に見舞われ裏をかかることになる。元旦の祝い事の最中に地震が起きるなど、前例のない不測の事態が起きてしまう。

### 2. 激甚化の背景・正しく向き合う

こうした災害の激化は、自然の強暴化と社会の脆弱化の同時進行によりもたらされている。自然の強暴化をみると、地球の温暖化により豪雨災害や山火事さらには感染症のリスクが増大し、地殻の活動化により大地震や火山噴火のリスクが増大している。社会の脆弱化をみると、国際緊張の拡大により国際紛争や金融ストレスが拡大し、高齢化や過疎化の進行により減災力や互助力の低下を招いている。

ところで、自然の強暴化については、私たちの手が直ぐには及ばない。といっても、その中の地球温暖化については、環境や経済に与える影響が大きいだけに、行政レベルでも家庭レベルでもあきらめずにその抑制に努めなければならないが。その一方で社会の脆弱化は、私たちの手で制御できる事象であり、私たちの手で抑制すべき事象である。それゆえ、減災のターゲットの中心におかなければならぬ。そこで、克服すべきその内容について、もう少し詳しく触れておきたい。

個人のレベル、家庭のレベル、コミュニティのレベル、行政のレベルで、脆弱化が進んでいる。個人のレベルでは、防災意識の欠落が正常化の偏見を生むとともに自助努力の形骸化を生んでいる。家庭のレベルでは、一人暮らしの増加が家庭内の孤立無援を生んでいる。家庭内の転倒事故や溺死事故の増大は、一人暮らしの増加に密接に関係している。コミュニティのレベルでは、人口の減少や地域連帯の希薄化が、地域防災力の低下を生んでいる。

行政のレベルでは、面積当たりあるいは人口当たりの職員数が減少した結果、防災対応におけるマンパワー不足を生み、行政の組織的対応力の低下につながっている。この職員減少は、住民との接触密度の低下につながり、住民との顔の見える関係の減退にもつながっている。それに加えて、縦割行政が行き過ぎた結果、防災面での総合的で協働的な動きが取りにくくなっている。また、防災の外部委託事務が行き過ぎた結果、職員自身の防災能力の低下を招いている。

### 3. 新たな防災の方向性・正しく備える

以上の動向を踏まえて、新たな防災の方向を見ておきたい。ここでは、最悪想定、連携協働、多元防御、公衆衛生、個別対応が、新たな防災に関わるキーワードになる。これらのキーワードに即して行政やコミュニティは、災害対応の内容の改善をはからなければならない。

巨大化は、未経験あるいは想定外の巨大な外圧に向き合うことを求める。それに対しては、最悪想定ということで、最悪の事態が起きた時のギリギリの対処法を決めておかなければならぬ。対応の術を失ったとしても命だけは守りうる道筋を描いておかなければならぬ。また、連携協働ということで、多様な担い手が力を合わせて大きな敵に立ち向かう体制をつくっておかなければならぬ。さらには、多元防御ということで、多種多様な手段を有機的に組み合わせ補完しあう体系をつくっておかなければならぬ。巨大化は、人間の足し算や手段の足し算としての減災を求めている。

頻発化や多様化は、あらゆる災害に通じる抵抗力としての基礎体力の醸成を求めている。社会体质や地域構造の強化を求めている。それに対しては、公衆衛生ということで、被害を緩和する社会的土壤としての文化を育んでおかなければならぬ。耐震補強や消火バケツといった対症療法的な対策ではなく、コミュニティネットワークやライフスタイルといった基盤強化的な対策に力を入れなければならない。国連が提唱するSDGsの推進は、この社会体质の強化や公衆衛生の促進に通じる。

この多様化には、加害の多様化だけでなく被災の多様化もある。被災の多様化は、被災者や被災地の特性に応じたオーダーメイドの対策を求めている。それに対しては、個別対応ということで、それぞれのニーズに即した解決策を見出さなければならない。一例をあげると、避難所の画一的な献立を改め、外国人やアレルギー体質の子供に応じて献立を考えることが欠かせない。私たちが進めようとしている、生活再建支援におけるケースマネジメント、避難行動支援における個別避難計画などは、その個別対応の事例と見なすことが

できる。ここでは、多文化共生の防災やダイバーシティの防災が推奨される。

### 4. 能登半島地震の教訓・正しく学ぶ

上述の災害の背景と減災の課題を踏まえて、能登半島地震に触れておこう。今回の能登半島地震では、以下の2つの大きな課題が投げかけられた。

第1は、自然の破壊力の強暴化にどう向き合うかである。20秒を超える長時間の振動と4m以上に及ぶ地盤の隆起は、自然の大きな力を見せつけた。災害の時代にあっては、過去の経験則では推し量れない強大な破壊事象が起りうるということである。大きな自然に小さな人間がどう立ち向かうかが問われた、悲観的に想定して楽観的に準備することが問われた、といってよい。

第2は、社会の防御力の脆弱化にどう向き合うかである。過疎化や貧困化の渦中にある、地方都市や中山間地の弱さや脆さが露呈した。経済優先の国土開発の中で、半島部などの僻地や経済力のない地方が危険な状態のまま放置されている実態が明らかになった。地理的制約や経済的制約を抱える地方にどう手を差し伸べるかが問われた、といってよい。

以下、教訓に学ぶということで、能登半島地震で問われた大切な課題を列挙しておこう。

#### (1) 被害想定の甘さ

能登半島地震が起きる前の石川県の被害想定の内容は、マグニチュード7.0、震度6、死者7名、全壊120棟というもので、今回の地震の結果とはあまりにもかけ離れていた。その甘い想定が、油断と無防備につながり、今回の被害につながったといえる。日々、地震科学が進化し社会情勢も変化している。その進化や変化を踏まえて、恒常に被害想定の見直しをはからなければならない。

地震科学の進化や地震学者の進言を受けて、逐次的に被害想定の見直しをはからなければならないが、それができずに27年前の想定のまま放置されていた。国からの断層モデルの提示を待ってからという受動的な姿勢が災いした。住民のために必要であれば、率先して自力でも想定を見直そうとする姿勢が必要であった。

ところで、地震科学の限界もあって、被害想定には誤差がつきものである。その誤差を前提に、既往の地震や既知の断層にこだわることなく、可能性のある最大クラスの断層を取り上げなければならないし、どこでも直下で震度7クラスの地震が起きると考えて被害の想定をしなければならない。最悪想定の原則を確認しておきたい。

それ以上に、社会的条件の変化の組み込みがいる。PDCAサイクルを回すことに通じるが、耐震化などの対策がどこまで進んだのかを、想定に反映しなければならない。高齢化や過疎化が進んだこと、耐震化が遅れていること、地域の防災力が減退していることなどを、想定に組み込まなければならなかった。高齢化率が15%の時の30年前の経験知を、高齢化率50%の奥能登地域に押し付けてはならない。社会の脆弱化を想定に組み込むシーケンスがいる。

#### (2) 初動対応のミスマッチ

被災地への救助隊の配備などの初動対応が遅れた。初期の死亡原因をみると低体温症や凍死が多い。72時間以内に救助隊が来ず、寒冷の中に放置された結果である。初動の遅れた背景に、被災地へのアクセスが妨げられたことと被災状況の速やかな把握ができなかつたことがある。

マグニチュード7.6と聞いた瞬間に、阪神・淡路大震災や熊本地震を何倍も上回る高密度の被害が出ていると判断し、甚大な道路の寸断や家屋の倒壊さらには多数の要救助者の発生を予見すべきであった。その予見に基づき、道路啓開や空路支援の態勢を速やかにつくるべきだったが、それが出来ていない。迂回路の整備やヘリポートの整備など、緊急アクセス路の確保に全力投球しなければならない。

ヘリコプターやドローンなどを活用して空から被災状況をつかまなければならないが、それも出来ていない。今回は、1カ月たっても全壊棟数が分からぬなど現地の被災状況把握が著しく遅れた。人海戦術に依存した旧態依然の状況把握では、どうしても遅れてしまう。最新技術を駆使した状況把握や被害認定のシステム導入が急がれよう。

### (3) 劣悪な避難生活環境

地震直後には、指定避難所が400カ所以上設置され、4万人以上が避難している。この他、指定避難所以外の自主避難所や壊れた自宅で避難生活を送った人が、少なくとも2～3万人はいる。ここでは、指定避難所の環境の劣悪さを指摘しておきたい。指定避難所は、被災地内の1次避難所と被災地外の旅館等を活用した2次避難所に分けられる。2次避難所は、被災地内での避難生活が困難と判断し、被災地外への広域避難の受け皿として設置されている。

1次避難所では、物資や支援者の不足さらには運営マニュアルの不備が原因で、避難者は極めて不健康な環境におかれた。初期の段階では、土足での立ち入り、床の上のごろ寝状態、トイレの不足状態に悩まされた。ボランティアや保健師などの配置も十分でなく、健康管理や心理ケアなどの問題が出ている。2次避難所では、ベッドなどの提供で物理環境面での改善ははかられたが、救助法で定められた食事の提供がないところも、心の支えになる被災者相互の交流がないところも、少なからず存在した。避難所の環境が劣悪なため、避難所に行かない人や避難所から戻ってきた人もいる。壊れた危険な自宅で避難生活を送った人も少なくない。

被災者の人権を軽んじる避難所の設営や運営が何時まで経っても改善されない。日本では難民キャンプなどに適用されるスフィア基準すら守られていない。ここでは、栄養価のある温かい食事や快適でプライバシーのある個室が提供されている、イタリアや台湾の避難環境に学ぶ必要がある。

### (4) 災害ボランティアの少なさ

道路状況が悪かったこともあって、被災地へのボランティアの立ち入り禁止のキャンペーンが、初動時に国や県などの機関から成された。その結果、災害ボランティアの自粛が広がってしまった。震災4ヶ月で、延べボランティア総数が7～8万人と極めて少ない。災害後の1か月で延べ50万人のボランティアが集まった、9月の台湾の花蓮水害に比べようもない。

重機関係などの専門ボランティアや宗教関係な

どの組織ボランティアは駆けつけているが、被災者に寄り添う一般ボランティアは極めて少なかった。そのために、家屋からの貴重品などの取り出しが進まない、避難所や仮設住宅での生活支援が十分できない、子供の遊びや学習支援が足りていない、といった状況にある。

一般ボランティアが少ないので、立ち入り禁止のキャンペーンもあるが、県が直轄管理する硬直的な受け入れシステムによるところが大きい。県に登録しなければボランティアに参加できないし、バス定員の制約で登録しても被災地に入れなかった。そもそも、ボランティアは自主的なもので、行政が管理するものではない。行政はボランティアの自発性を引き出し、その背中を押すようにならなければならない。

その一方で、ボランティアに行こうとする若者が減っていることも事実で、ボランティアのスピリットとリテラシーとスキルの醸成に、社会全体として取り組むことを忘れてならない。イギリスのチャリティーズ・エイズ財団が行った調査で、ボランティアや寄付への参画意思から求めた「助け合い指数」で、日本が世界で114位にあるという悲しい現実に目を背けてはいけない。

### (5) 住宅再建の遅れ

被災地での建物解体や廃棄物の処理が進まないこと、仮設住宅や復興住宅の建設が遅れていることなどのために、被災者の住宅再建の超長期化は避けられない。仮設住宅建設の完了に1年、公費解体の完了に2年かかっている。公営住宅建設の完了までには4年を待たなければならないという。このテンポで行くと、住宅再建と地域再建が終わるまでに何年もかかってしまう。その再建を待ちきれずに、寿命を終える人も少なくないし、被災地から離れてしまう人も少なくない。

この住宅再建の遅れに関して、第1に住宅再建のタイムラインを遵守すること、第2に住宅再建のリレーに腐心すること、第3に住宅再建の省力化をはかるなどを提唱したい。タイムラインでは、人権擁護の立場から、仮設住宅や公営住宅の供給を早期にはかる建設計画の策定と遵守に心掛けなければならない。リレー方式では、避難所から仮

住まいさらには恒久居住へのシームレスな連続性を保障しなければならない。仮設住宅と恒久住宅の一体化をはかること、部分から全体への段階復興をはかることを提唱したい。省力化では、全面解体ではなく部分解体や修復再生を主流にしたい。

### 3. 防災の主要施策の見直し

以上の考察を踏まえて、これから自治体やコミュニティの防災に求められる、事前防備の課題を提起してこう。

#### (1) コミュニティ防災と地区防災計画

新たな防災の方向としての連携協働や公衆衛生などは、コミュニティのあり方に密接に関わっている。災害の進化は防災の進化を求める、防災の進化はコミュニティの進化を求める。自治体は、そのコミュニティの刷新と進化の背中を押さなければならない。

とはいえ、高齢化や空洞化が進んだ現状のコミュニティでは、災害動向が求める進化の要請に応えられない。その要請に応えるには、コミュニティそのものが変わらなければならない。コミュニティが変わるということでは、ボンド型からブリッジ型への転換が求められる。ボンド型というのは、糊で土地や地域に縛り付けられたような関係性をいう。居住者の生活パターンが多様化し、地域との結びつきが脆弱化し、少子高齢化が加速化した状況にあって、運命共同体的なボンド型の仕組みではコミュニティの経営が成り立たない。

ブリッジ型というのは、居住していないともコミュニティに関わりを持つものが、手をつないでコミュニティの経営をはかる関係性をいう。商店街の経営者も福祉施設のスタッフも学校の先生も参加して、居住者と一緒に地域課題に取り組むことが求められる。防災面でも、ボンド型の自主防災組織から、ブリッジ型の防災協働組織に転換することが求められている。

ということで、自主防災組織の連携関係や活動内容の見直しが迫られている。地域の企業や団体と積極的に連携するようにしなければならない。消防団との連携が必要なことは言うまでもない。

学校と地域の連携や福祉施設と地域の連携も大切である。加えて、活動内容の見直しも大切で、バケツリレーや炊き出しに代表される応急対応に特化するのではなく、子供たち向けの防災教育や高齢者の生活支援など日常的な活動や予防的な活動に、より力を入れる必要がある。

コミュニティ防災の進化に関わって、地区防災計画の取り組みを強化しなければならない。このコミュニティ防災では、住民の自発性を引き出すということで、トップダウン型からボトムアップ型への転換が求められている。その具体化として、住民の思いや知恵を積極的に汲み上げて、地域の事情に即した防災を進めるものとして、地区防災計画が推奨されている。避難所の献立を自分たちで考えるという創意性、コンビニや郵便局などと一緒になるという連携性、近しい民間施設を避難所にするという即地性などが、地区防災計画では期待される。

#### (2) 防災教育と人材育成

災害で被害を受けるのも人間、災害から生活を守るのも人間、災害から復興をはかるのも人間である。それゆえ、人間が災害に強くならなければならない。その災害に強い人間をつくるための、防災教育による人材育成が欠かせない。

この防災教育では、「何を育むか、いかに育むか、誰を育むか」が問われる。何を育むかでは、心・技・体を育むことが要件となる。心は心理、技は技能、体は体制である。心では、防災につながる知識や認識さらには意識の醸成が求められる。技では、救命や看護の技能に加えて、支援や協調の技能が求められる。体では、パートナーシップやコーディネーションが求められる。

いかに育むかでは、伝承と継承の交流、座学と実学の融合、学校と地域との連接が求められる。伝承と継承では、過去の経験を学ぶとともに伝えること、座学と実学では、聴取だけでなく実践を通じて学ぶこと、学校と地域では、学校教育と共に地域教育を重視しなければならない。地域は実学に通じる。

ところで、防災教育の目標は人材育成にある。防災を、ヒマワリの種をまいて花を咲かせるプロ

セスに置き換えると、土の人、水の人、風の人、陽の人がいる。土の人は地域の構成員で住民自身である。風の人は外からの種としての知恵を運んでくる支援者である。水の人は内にいる支援者で芽に水をかけるように構成員に寄り添う。防災士、コミュニティナース、消防団といった水の人の果たす役割はとても大きい。陽の人は行政である。明るい太陽の光を差しこんで、土と水と風の営みを後方から支えるのが、行政である。

陽の人としての職員の資質向上が問われている。最近の災害対応では、首長を始めとする職員の経験不足や知識不足が仇となって混乱が生じている。危機管理の職員だけでなく全職員を対象にした細やかで持続的な教育、加えて首長を含むトップリーダーを対象にした密度の高い教育に心がけなければならない。教育が最も遅れているのが、自治体職員であることを自覚して欲しい。

### (3) 事前復興と体質改善

事前復興では、復興の「事前準備」と「事前実施」の両方を進めることが求められる。事前準備は、災害後の復興を円滑に行うための環境や態勢を事前に整備しておくことをいう。事前実施は、災害後に行う復興の事業を災害の前に実施しておくことをいう。

復興の事前準備では、復興の最終目標としての社会像をあらかじめ明らかにしておくこと、復興を迅速に進めるための法制度をあらかじめ整備しておくこと、復興に必要な用地や資源などをあらかじめ確保しておくことなど、復興基盤や復興環境の事前整備がいる。復興体制の事前整備も必要で、民間団体や民間企業の協力をあらかじめ取り付けておくことも欠かせない。

復興の目標像があらかじめ設定されれば、復興の合意形成がスムースにはかられる。地球環境問題の解決、過疎過密問題の解決、人口減少問題の解決などの方向性を、将来ビジョンとしてあらかじめ定めておくのである。

復興の法制度をあらかじめ見直し、現代の災害と社会の実態にあったものにすることも、この復興準備の過程では欠かせない。大規模な災害に備えるためには、多様な選択肢を持った住宅再建の

システムにしておくこと、生活だけでなく生業を公的に支援できるシステムにしておくこと、多様な主体による広域的な応援を可能にするシステムにしておくことが欠かせないが、そのためには災害関連法制度の思い切った改訂が事前に必要となる。

ところで、この事前準備だけを強調しすぎると、「悪しき災害待望論」に陥ってしまう。事前準備ということで、災害後の理想的な復興計画像を描くのだが、災害後のまちづくりや夢づくりに目を奪われて、今のリスクを先送りにすることにつながりかねない。災害後に安全を目指すべきことは言うまでもないが、災害前に安全を目指すことを忘れてはならない。耐震補強やまちづくりなどの復興の事前実施に努めて、被害の軽減をはかることを怠ってはならない。

事前準備の復興ビジョン策定にも関わるのだが、変革すべき社会の矛盾を事後ではなく事前に見出して、事前事業の中で社会変革を先取りすることも欠かせない。高齢化社会や地球環境時代にふさわしい社会を築くという、「地域創生や社会改革への挑戦」を、災害を待つことなく推進することは、究極の事前復興である。

### (4) 受援計画と災害ボランティア

ボランティアの受け入れでは、意識の変革、環境の整備、態勢の構築の3つが欠かせない。なかでも大切なのが、積極的にボランティアを受け入れようとする意識を持つことである。被災者の苦しみを少しでも和らげようすることは、被災地の自治体に課せられた責務である。その苦しみを和らげるうえで、被災者に寄り添うボランティア、支援の隙間を埋めるボランティアの存在はとても大きい。行政や民間事業者ではできない支援をボランティアは成しうる。そのボランティアを応援する「受援計画」がいる。

避難所が開設されれば、避難者の支援をするボランティアがいる。物資拠点が開設されれば、その仕分けをするボランティアがいる。さらには、すべての被災者に物資を届ける毛細血管としてのボランティアがいる。ボランティアは物だけでなく心も届けることができる。しかも、シーズを届

けるだけでなくニーズを引き出すこともできる。被災者の声を聴き被災者の実態を把握して、それを行政に届ける重要な役割も担っている。実効性のある被災者カルテをつくるうえでもボランティアは欠かせない。それだけに、ボランティアをパートナーとして正しく位置付けなければならない。

ボランティアは自発的な存在で、行政から言わされなくても活動する存在である。自治体が統括する存在ではない。その一方で、災害の時代あるいは共助の時代にあって、自治体とボランティアの連携は欠かせない。国は自治体に、災害対策基本法の改正で平成7年に「ボランティアの環境整備」に努めることを、25年に「ボランティアとの連携協働」に努めることを求めている。行政、社協、N P Oの三者連携も強調されている。

環境整備でも態勢構築でも、民間やNPOの力を遠慮なく借りなければならない。民間に思い切って任せせる勇気が求められる。そのためには、情報共有に努めなければならない。災害支援は分野横断の総合的なものなので、行政と民間、専門と一般といった枠を取り除き、コミュニケーション、コーラルペレーション、コラボレーションに努

めることが必要である。熊本地震や千曲川水害で見られた情報共有会議はそのために必須である。

災害時にボランティアを効果的に受け入れるには、日常時にボランティア文化の醸成に取り組んでおかなければならない。支援を受けるのは被災者の権利であり、それに応えるのは市民の責務であるという理念を含め、支援と受援のリテラシーや技能を育むのである。ボランティアがリテラシーを持ち信頼できる存在になってこそ、被災地は外からのボランティアを安心して受け入れることができる。

### おわりに

能登半島地震では、被災者も自治体職員も極めて厳しい状況に追い込まれた。そこでの苦しみを二度と繰り返さないよう、危機管理や防災体制の抜本的な改善が求められている。そのために、内外の勝れた事例に積極的に学んで、今こそ災害国に相応しい防災態勢を築いていかなければならぬ。

(むろさき よしてる)

# 被災者の生活再建における地方自治体の役割 —住民自治・普遍主義・ケアの倫理—

高林 秀明 (熊本学園大学教授)

## はじめに

災害後の地方自治体にとって、被災者一人ひとりの生命を守るとともに生活再建を支えることがもっとも重要な課題の一つといえる。それは被災者的人権を守り、これを確かなものにすることである。災害の度に、地方自治体は被災者支援に尽力するものの、災害関連死が起こり、被災者の多くは生活再建の困難さや健康悪化を抱える。地方自治体は何をどう改善すべきだろうか。熊本地震（2016年）や熊本豪雨（2020年）、能登半島地震・奥能登豪雨（2024年）等の例をもとに、被災者の生活再建における地方自治体の役割を論じる。

## 1. 避難環境における人権問題

### （1）避難所の現実

2024年1月1日の能登半島地震から11日後、私は輪島市の避難所に大学院生とともに支援に入った。3日間、避難所で寝起きして、被災者にお茶を出しながらお話しをしたり、清掃の手伝いなどをした。そして、1月26日からも3日間、同じ避難所に泊まって、再び避難所や在宅の避難者の支援を行なった。これまで15回、60日間ほどの能登半島での活動を通して把握した避難生活の問題点を指摘し、自治体の役割に言及したい（高林2025a）。

能登半島地震の避難環境の過酷さは、関連死の数にあらわされている。震災関連死と認定された人数は444人に及び、直接死228人を上回った（2025年10月1日現在）。災害関連死は震災によって体調が悪化した人たちの一部である。震災後の過酷な避難環境のなかでいかに多くの人たちが生命の危

機に直面したかがわかる。

2024年1月12日に入った輪島市中心部の避難所（体育館）では、50人ほどの被災者が雑魚寝状態で、新聞紙またはゴザの上に体育マットを敷いて毛布をかけて寝ていた。余震と断水の中での避難はただでさえ過酷である（体育館では電気は通っていた）。発災から2週間時点のこの状況は再訪問した1月末もほぼ同じだった。ダンボールベットと仕切りが設置されたのは、2月に入ってからであった。体育館は、入り口のドアや窓枠が地震で痛み、マイナスの気温の風が常に吹き込んでくる。ストーブを設置しているものの、夜の室内は冷たい。避難者には高齢者が多く、ガン等の重い病気を抱えている人もいた。市役所は避難者を2次避難所に誘導して、避難所を早めに縮小したいと考えていたようだが、仮設住宅の建設が遅れる中で避難所が長期にわたることは明らかであった。

避難所の食事は、朝はカップ麺か菓子パン、昼と夜は自衛隊等による炊き出しであった。私が見た限り、おかげの種類も味噌汁の具も少ない。余っているからといたいたスープは今までに食べたことのない味だった。災害救助法では1日当たりの食費（炊き出し費用）は1人1日当たり1,230円以内（当時）と定められており、多様なメニュー、栄養バランス、質などに配慮することが求められている。しかし、食事は量も質もそのような水準にあるとは言い難く、野菜が不足し健康を維持できるとは思えなかった。60代の男性は、「10キロ痩せました。あの食事では、ほとんどの人が痩せたと思いますよ。」と話した。

野外に設置された仮設トイレ（和式だけでなく

洋式もあり）は高齢者や体が不自由な方々にとっては危険だと思われた。私が訪問した避難所は2階部分にあるため（エレベーターなし）、同じ2階にある更衣室（男女別）にダンボールトイレを設置して、その中に汚物を捨てるようにしていた。

避難所には入浴設備はないため、避難者は徒歩20分程の近隣の避難所に設置された自衛隊の風呂を使っていた。しかし、厳しい寒さの中では、不便さもあり、1ヶ月間、全く入浴していないという人もいた。2月になって上水道が通ったために何人かは自宅に戻った。下水道の復旧にはさらに時間がかかった。

### （2）在宅避難者・ビニールハウス避難・車中泊

ところで、避難所の炊き出しや支援物資は、自宅で避難生活を送る、いわゆる在宅避難者も受け取ることができる。しかし、私が避難所で寝泊まりした6日間、そのような様子はなかった。在宅避難者等のために物資配布をしている民間の支援拠点には、毎日のように長蛇の列ができていた。

2月半ば、輪島市の農村部にあるビニールハウス避難所を訪問した。10人の避難者は主に高齢者であった。昼は自宅に片付けに戻り、夜はハウスで寝る。80代の女性は、肥料袋を重ねた上に布団を敷いて寝ているため「腰が痛くなる」と話した。この日は、晴天で日中のハウス内は36°Cになった。一方、雨や雪の日は「屋根（天井）」に当たる音が大きくて眠れないと話していた。

また、避難所の敷地内にいた車中泊の方は、行政職員からの声かけはないと言った。2週間以上も車で寝ていたため、膝から下が腫れ上がってしまった。医者にかかり、利尿剤を処方されたが、痛みがないからと気にとめなかった。しかし、避難所の被災者やボランティアの声かけによって少しづつ体を動かし、2月前半に避難所にダンボールベットと仕切りが設置された段階で車中泊をやめて避難所に入り、足の状態も回復した。

能登半島地震の避難所の状況は、過去の災害の教訓が生かされているとは言えず、災害時の人道対応に関する国際的な最低基準、通称・スフィア基準に照らしても（日本政府も2016年以降に参照してきた）、尊厳ある生活を営む権利の保障とは

ほど遠かった。

## 2. 仮設住宅にみる人権問題

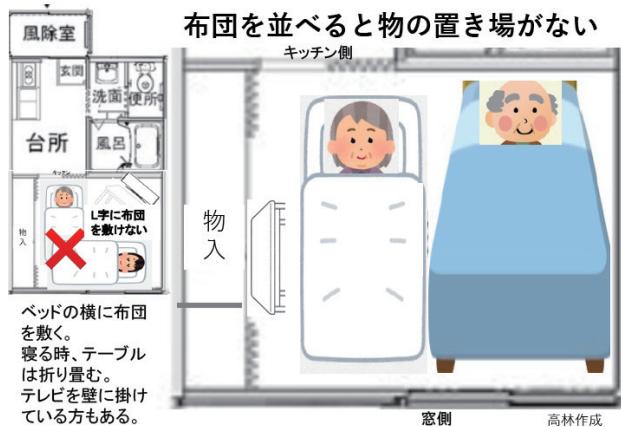
### （1）狭い仮設住宅がさらに狭く

2024年8月から輪島市内の建設型仮設の戸別訪問を始めた。間もなく2人世帯が一様に1K（20m<sup>2</sup>で居室は4畳半のみ）に暮らしていることがわかつってきた（高林2025b）。輪島市によると、市内の建設型仮設住宅は計3,161戸であり、このうち1,923戸ある1Kでの2人暮らしが829世帯ある（全戸の26%、2025年6月27日時点。朝日新聞デジタル版、2025年7月2日）。何と4世帯に1世帯であり、過去にない事態である。

市役所から80代の父親と1Kに同居することを求められた60代の息子は、狭くて耐えられないと、職場で寝泊まりしている。1Kで80代の母親と暮らす50代の息子は、虚弱な母親のベッドがあるので、就寝時、身体の半分を押し入れに突っ込んでいる。高齢夫婦世帯では、妻が布団を敷いて寝ている横で、小柄な夫は布団を三つ折りのまま寝ていると説明した。

4畳半ではベッド1台を置くと食事のためのテーブルを畳まない限り布団を敷けない（図）。玄関から居室までの通路には、一方にキッチンと洗濯機、もう一方に風呂・トイレ・洗面所がある。キッチン前の通路に食器や電子レンジを置く棚を設置している世帯もあり、入居者は非常に狭い空間を工夫して使っている。「狭いけれど、住むところがあるだけ有難い」と言われた方もいた。しかし、現在の仮設住宅の基準と運用は、被災者の健康で文化的な最低限度の生活を保障するもので

図 1K(4畳半)の2人暮らしの生活 石川県 1~2人用[20m<sup>2</sup>]



はない。2DK（30m<sup>2</sup>）の仮設住宅に成人3人（高齢夫婦と成人の子）が暮らす世帯でも室内を見せていただいたがとても狭かった。

すでに狭小な仮設住宅の中で健康への影響が出ている。2025年7月、80代の母親と1Kの仮設に暮らす60代の女性にお話を伺った。母親は入居から半年後にうつ病となり入院した。女性は「最初から2DKに入居していれば、発症は避けられた」と語った。1Kで暮らす80代の高齢夫婦の夫は、認知症が悪化し、要介護度も上がった。妻によれば、狭い仮設住宅に入居してから急に心身の機能が低下した。80代の母親と同居する40代の男性は、「仕事に影響ないように気をつけてはいるが、アルコールの量が増えた」と話した。狭小な仮設住宅での生活は人権問題といえる。

### （2）最低基準を下回る狭さの自治体責任

国の住計画基本法にもとづく住生活基本計画に示されている「最低居住面積水準」は、「健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な住宅の面積に関する水準」であり、すべての世帯の達成を目指す基準である。「最低居住面積水準」に照らせば、2人暮らし世帯が2DK（30m<sup>2</sup>）の仮設住宅に入居していればかろうじて水準を満たすものの、輪島市の場合、1K（20m<sup>2</sup>）のため10m<sup>2</sup>不足する（表）。そのため、輪島市の仮設住宅の間取りは、ほぼすべての世帯で最低居住面積水準を下回る。1Kの20m<sup>2</sup>は1人暮らしであっても基準に満たない。しかも、国は2021年から被災者を最低居住面積水準の適用外としました。

仮設住宅等の提供の根拠となる災害救助法の実施主体は都道府県である。被災者支援の内容・水準には自治体の裁量があり、建設型仮設について

も「一戸当たりの規模は、応急救助の趣旨を踏まえ、実施主体が地域の実情、世帯構成等に応じて設定し」とある。他方、内閣府は仮設住宅の規模に関して「プレハブ業界において、単身用（6坪=20m<sup>2</sup>）、小家族用（9坪=30m<sup>2</sup>）、大家族用（12坪=40m<sup>2</sup>）の仕様が設定されていることも考慮する」としている。今回の輪島市の運用は、国が考慮すべしという低い水準さえも下回っているのである。

私は、石川県の担当課に今回の運用の理由を聞いたところ、「平地が少ない能登半島では仮設住宅建設の適地が少ないために、2人世帯を1Kタイプに入居させた」と回答した。また、「この対応はできるだけ多くの人たちが輪島市に戻って来られるようにという配慮のため」とも語った。しかし、輪島市内には仮設住宅用地に活用されていない公園等もあり、発災後の行政による仮設用地の選定と確保は適切だったのだろうか。狭小な1Kで暮らす2人世帯の生活実態、2024年9月の奥能登豪雨による大量の仮設住宅の浸水被害をみると、自治体の対応をあらためて検証する必要がある。

## 3. 対話・交流の促進・条件整備と住民自治

### （1）関係の断絶と孤立

避難生活のための賃貸型仮設住宅、いわゆるみなし仮設が、東日本大震災以降、広く活用されている。熊本地震では、仮設住宅の入居者の約7割がみなし仮設であった。みなし仮設は、既存の賃貸住宅を利用するため災害直後から生活の場を確保できるという点で被災者にとってメリットがある反面、被災者が各地にバラバラに入居するため孤立しやすい状況が生じる。私は、熊本地震の被災地・益城町の地域支え合いセンター（よか隊

ネット、後にminori）の一員として半年間、みなし仮設の相談支援員として被災者を訪問した。多くの声、困りごとや不安を聞く中で、孤立の問題はみなし仮設の共通課題であると知った。訪問時に開口一番、「みなし仮設は情報も支援も届かない」という声をたびたび聴いた（高林2025a：第3章）。

表 仮設住宅のタイプごとの面積と世帯人数別の最低居住面積水準の関係（石川県）

最低居住面積水準*	世帯人数に応じて、健康で文化的な住生活の基礎として必要不可欠な住宅の面積に関する水準（すべての世帯の達成を目指す）	世帯人数別の面積(例)(単位:m <sup>2</sup> )				
		単身	2人	3人	4人	5人
建設型仮設住宅	1K（1人～2人用） 20m <sup>2</sup>	25	30			
	2DK（2人～4人用） 30m <sup>2</sup>		30	40	50	
	3DK（4人以上） 40m <sup>2</sup>			50	57	

\*住生活基本法に基づく住生活基本計画に示されている水準

資料）『住生活基本計画』2021年及び石川県HP (<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kenju/saiga/r6oukyukasetusyuutaku.html>) より筆者作成

みなし仮設の入居者の支援において、被災自治体が設置する「地域支え合いセンター」による丁寧な見守りと相談対応が重要である。これには建設型仮設以上に多くの時間と人手がかかる。益城町の場合、約1,500世帯すべてを訪問するのに半年以上を要した。相談支援員は、2人1組での訪問後に、支援のニーズと緊急性を確認し、AからDの4つの段階に分類する。緊急対応が必要なAはほとんどないが、BとCは継続的な支援を必要とし、Dは当面の支援の必要のない世帯である。Bの中には、震災後の生活環境の変化に気持ちが追いつかず通院を拒否している方、人間関係が途絶えてアルコール依存傾向が強まった方、子育て中の病気の母親のいる世帯などがあった。

益城町で被災したみなし仮設入居者の居住地は町外の27市区町村に分散した。孤立に対応するために、みなし仮設の人たちの交流の機会をつくろうと、地域支え合いセンターと複数のボランティア団体が連携し、2016年12月に、益城町の小学校を会場に「つながる広場」を開催した。地域支え合いセンターがみなし仮設の住民に開催案内を送り、ボランティアが準備から当日の運営（お茶出し、食事提供、物資配布、交流ステージ、子どもの遊び場等）を担った。「久しぶりだね」「元気だったね」などの参加者の声と笑顔が溢れた。それでも参加者は3000人以上のみなし仮設の入居者の1割強である。しかも、大きなイベントのために半年に1回程度しか開催できなかった。

東日本大震災では、富岡町は郡山市に同町の避難者（みなし仮設）の交流拠点として喫茶店（絆カフェ富岡）を借り上げ、グループに助成金を提供するなど、孤立防止と交流促進に努めた。宮城県では、被災地から仙台市に避難した人たち（みなし仮設等）の交流の場として「同郷サロン」が数多く生まれた。熊本地震でも、このような支援が求められたが、行政による有効な対策が実施されず、みなし仮設の被災者の孤立を十分に改善することはできなかった。

能登半島地震では、みなし仮設が立地する地域の社会福祉協議会が早い時期から訪問を開始し、交流会も定期的に開催している。金沢市社会福祉協議会は、週末のみ（金・土）、金沢市の

中心部で相談と交流の場をつくり、同時に市内20カ所で順番に交流会を開いている（中日新聞、2024年9月12日、<https://www.chunichi.co.jp/article/956695>）。過去の教訓を生かして孤立対策の一定の改善が図られている。

### （2）対話・交流の促進・条件整備

ところで、被災者の孤立はみなし仮設だけの問題ではない。能登半島地震の建設型仮設住宅でも集会所も自治会もない団地が少なくない。熊本豪雨の被災地・人吉市では13の仮設団地が建設され集会所が設置されたが、自治会が組織された団地は1つもなかった。仮設団地の孤立や孤独は、その後の災害公営住宅（復興住宅）でも起こる。熊本地震後に建設された災害公営住宅では、コロナ禍の影響もあり、住宅内の交流が進まなかった。災害公営住宅への入居をもって、被災者支援を終えるという行政の考えもあった。その結果、多くの団地において、入居して数年しても、交流の機会はほとんどなく、自治会もない状態となった（高林2022）。交流の機会を欠くことで、被災者の孤立と孤独は深まるとともに、心身の健康と生活再建への意欲にも影響する。その上、被災者の生活再建にかかわる協力と自治の活動を困難にさせる。

熊本地震の被災者の医療費の窓口負担等の免除措置は1年半で終了した。これに対して、被災者は署名活動や県議会への請願を通して免除措置の継続の声を上げた。その中心を担ったのが集会所と自治会がある建設型仮設団地で暮らし、互いの健康を支え合うための日常的な交流や活動を経験している人たちであった。他方、仮設住宅の多数を占めるみなし仮設の居住者は、そのような経験の機会が乏しかった。そのため、みなし仮設から災害公営住宅に入居した後も、そこに自治会がなく交流の機会が乏しくともそれを当たり前のようにみる傾向があった。被災後の避難生活のあり方は災害公営住宅への入居後のコミュニティ形成にも影響を与えるといえる。

人と人との関係の断絶と孤立を防ぐには、交流や自治の促進のための自治体による条件整備が必要である。建設型仮設住宅では集会所の設置に加

えて、行政や社会福祉協議会、NPO・ボランティア等による交流支援や自治会づくり、活動費助成など、みなし仮設では集まりやすい場所での常設交流拠点の設置、相談・支援者等の配置、地域住民・ボランティア等との交流の促進である。災害公営住宅においても、コミュニティ形成のための継続的支援と自治活動の促進が求められる（高林2025a：第5章）。

### 4. 地方自治体にとっての普遍主義とケアの倫理

#### （1）自治体から模索する普遍主義制度

自治体が災害後の生活再建の役割を果たそうとすれば、平時からの住民の人権と福祉にかかわる施策の拡充、平時と災害時の継ぎ目のないシームレスな制度が必要である。医療に関しては、半壊以上の世帯に医療費の窓口負担等の免除措置が実施される。期間は（多くの災害では）1年半が一般的である。熊本地震ではこの措置が打ち切られた後、国民健康保険（3割負担）の被保険者の受診率が大きく下がった。阪神・淡路大震災でも同様だった。岩手県のように震災後10年間、国民健康保険の窓口負担の減免措置を継続した自治体もあるが稀なケースである。被災者の健康を守るために継続的な支援が必要であるが、仮に1年半で免除措置が終わっても、平時から窓口負担の割合が低く設定されていれば災害後も受診しやすくなる（高林2025a：第4章）。

平時の制度はどうか。熊本地震の際、免除措置終了後に国民健康保険法の第44条の減免措置が受け皿になると熊本県は繰り返し説明した。しかし、この制度は、県全体で毎年、相談件数も利用件数も一桁程度であり、低所得層に極めて限定された制度とその運用のために、免除措置打ち切り後の有効な受け皿になり得なかった（高林2014、高林2025a）。日本の社会保障・社会福祉は、選別主義の特徴に偏っており、低所得層から中間層まで権利として生活を保障する普遍主義の性格が弱い（高林2024）。被災者の生活再建を保障するには、平時から医療・介護の保険料負担も窓口（利用料）負担も誰もが安心して利用できる内容・水準であることが必要なのである。岩手県西和賀町は、か

つての沢内村の生命行政の精神を受け継いで、70歳以上の高齢者の医療費助成を行っている（医療費の自己負担は所得制限なしで、通院で月1500円、入院で月5000円）。もちろん自治体だけの努力には限界がある。子どもの医療費（18歳まで通院・入院）は無料の自治体が多いが、成人の医療費負担は重い。自治体の医療・福祉制度を改善しつつ、自治体から国へと働きかけて制度の枠組み・内容の拡充を図っていかなければならない。

住宅についても、災害後の課題は平時からの住宅政策の問題が背景にある。2023年の全国の住宅に占める公営住宅の割合はわずか3.2%である。同年の都市再生機構(UR)・公社の借家の1.3%と合わせても4.5%に過ぎない。この割合は1993年のそれぞれ5.0%、2.1%から減少している（住宅・土地統計調査2024）。住宅面積に関しては、国の最低居住面積水準の未達成世帯の割合は全体の6.6%を占める（住宅・土地統計調査2019）。なかでも借家平均が16.7%、特に民間借家は18.5%と高率である。日本は住宅の公共的供給の水準が低く、最低居住水準面積を下回る住宅が少なからず存在しているのである。

また、日本には、企業の福利厚生としての住宅手当はあっても、社会政策として広く国民を対象とする住宅手当（家賃補助）制度がない（2015年の生活困窮者自立支援法の住居確保給付金、2017年のいわゆる住宅セーフティネット法の家賃補助などは対象が低所得層に限定）。住宅手当制度を創設すれば、平時の国民の住生活の安定に寄与するとともに、災害後に仮設住宅等から賃貸住宅や災害公営住宅に移行した場合にも家賃負担を軽減できる。住宅ローンも制度の対象とすれば、災害後に住宅ローンを組む世帯も支えられる。公営住宅の供給拡大や入居条件（所得）の緩和を含め、国民を広く対象とする普遍主義の住宅政策の創設は災害後の住宅再建支援策の拡充にもなる。医療や住宅等の制度が中間層をも対象として権利を保障する普遍主義の内容・水準を備えるならば、住家損壊程度（罹災証明）の結果にかかわらず、平時にも災害時にもシームレスに国民生活を支えられるようになる。

### (2) 行政の役割とケアの倫理

最後に自治体の運営面の課題について触れた。災害救助法には5つの基本原則がある。生活再建支援において特に重要な原則が「平等の原則」と「必要即応の原則」である。そのうち後者は、個々の被災者ごとにどのような救助がどの程度必要なのかを判断して救助を行うというものである。しかし、被災者の苦悩を踏まえると、現在の制度とその運用において不足しているものは、この原則と重なる、一人ひとりの被災者の声を丁寧に聴き、それに応えるために関係し続けていこうという姿勢だと考える。この点はケアの倫理の弱さともいえる。心理学者のキャロル・ギリガンは、以下の状況に関する男女の認識の違いのなかにケアの倫理を聴きとった（ギリガン1982=2022）。

ハインツという男が、深刻な病を抱える妻の命を救うために金銭的に手の届かない薬を盗むべきか否かを考えている。彼はお金に困っており、薬剤師は値下げを拒否している。この状況において、ハインツは薬を盗むべきだろうか。

この問い合わせに対して、11歳の男の子、ジェイクは盗むべきだと考える。お金より人間の命の方に価値があり、命の方が優先されるべきで、ハインツは正しいことをすべきである。裁判官はハインツができるだけ軽い刑にする必要があり、法と社会秩序からみて他の人たちも同意してくれるはずである。

他方、11歳の女の子・エイミーは、盗むべきではないし、ハインツの妻も死ぬべきだとは思わない。お金を人に借りたりローンを組んだりなど、他に方法があるかもしれない。ハインツが牢屋に行けば、妻の病気はもっと悪くなってしまうかもしれない。ただただよく話し合って、お金を作る他の方法を見つけるべきだと思う（ギリガン1982=2022）。

二人の見方は対照的である。男性中心の支配的な道徳性の発達は、権利と規則に対する理解を軸とするのに対して、女性の道徳性の発達は責任と人間関係に対する理解を軸とする。他者とのつながりよりも分離を強調し個人を第一に考慮する男性の道徳に対して、女性の道徳は世界や他者、自分自身に対して応答する責任を強調し、分離より

もつながりやかかわりを大切にする（ギリガン1982=2022: 91-92）。

災害救助・生活再建支援の制度とその運用において不足しているものは後者の倫理、すなわちケアの倫理だと考える。避難所運営や仮設住宅の支援において、被災者主体の避難所運営委員会づくりや自治会づくりは災害後に必ずしも実行されていない。被災者・ボランティアの協働の重要性が認識されていないわけではないにもかかわらずである。背景には日本社会の大きなジェンダーギャップ、そして低い他者や政府・行政への信頼度（世界価値調査）がある（高林2024）。ギリガンを参照すれば、男性中心の支配的な家父長制規範に覆われた政治・行政機構は、親密な関係性よりも分離（管理・統制）のなかに安全性を見出そうとする（ギリガン1982=2022:135-136）。よって、日本の自治体行政が制度運営において人々との信頼・協働よりも他者への不信・管理に傾きがちであることへの自覚が求められる。被災者の声（ニーズ）に応答する責任と被災者との関係性の維持・促進を果たそうとすれば、行政や専門職は被災者・住民・ボランティア等を管理するのではなく、多様な他者を信頼して人々の力を借りつつ、相互の協力と連携の中で問題の改善・解決を目指すことが重要だといえる。

ケアの倫理が社会全体で共有されて人間の倫理へと発展するには、前述のような個々の労働や生活にかかわる社会的・制度的条件の普遍主義への改革が伴わなくてはならない。また、ケアの倫理と実践は労働条件や生活条件の決定過程の民主化の促進にもかかわる（ギリガン2011=2023）。政治・行政は被災者の声とニーズを救助・生活再建の施策・運営に反映すること、これに問題があれば柔軟な対応や改善を図ること、復興計画やまちづくり計画などにおいても多様な被災者の参加を促進し被災者の声を尊重しながら合意形成を進めることが必要である。

### おわりに

本論は、人権の観点から被災者の現実の一部を示すとともに、生活再建を実現する上で、住民自治の促進、制度の普遍主義への展開、ケアの倫理

の実践への応用が重要であることを論じた。これらは災害時の課題であるとともに、平時の自治体行政にこそ問われている。日常の自治体の施策・

運営の柱にケアの倫理を据えることは、住民自治と普遍主義の発展への導きとなるだろう。

(たかばやし ひであき)

### 【引用文献・参考文献】

- ・ギリガン, キャロル、1982=2022 『もうひとつの声で 心理学の理論とケアの倫理』 川本隆史・山辺恵理子・米典子訳、風行社 (Gilligan, Carol. 1982. IN A DIFFERENT VOICE : Psychological Theory and Women's Development. Harvard University Press)
- ・ギリガン, キャロル、2011 = 2023 『抵抗への参加 フェミニストのケアの倫理』 小西真理子・田中壮泰・小田切建太郎訳、晃洋書房 (Gilligan, Carol. 2011. JOINING THE RESISTANCE. Polity Press)
- ・総務省、2019 「平成 30 年 住宅・土地統計調査」
- ・総務省、2024 「令和 5 年 住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計(確報集計)結果」
- ・高林秀明、2014 「国民健康保険の実態と課題—熊本市の国保改善運動から」『熊本学園大学社

会福祉研究所報』 熊本学園大学付属社会福祉研究所

- ・——、2022 「コロナ禍における熊本地震 5 年と熊本豪雨 1 年の現状と課題」『住宅会議』 114、日本住宅会議
- ・——編、2023 『被災者の語り—熊本豪雨の経験と教訓—』 熊本学園大学地域福祉 (高林ゼミ)
- ・——、2024 『制度から生まれる連帯の力—普遍主義による相互承認』 大月書店
- ・——、2025a 『災害時代を生きる条件—住民自治・普遍主義・ケア実践』 自治体研究社
- ・——、2025b 「狭い仮設は人権問題—輪島市の二人世帯 1K (四畳半) 入居」『建築とまちづくり』 No.548、新建築家技術者集団
- ・トロント, C・ジョアン、1993 = 2024 『モラル・バウンダリー: ケアの倫理と政治学』 杉本竜也訳、勁草書房

# 滋賀県における自治体防災の課題

## —県・市町へのアンケート調査結果から—

瓜生 昌弘（滋賀自治体問題研究所）

### はじめに

滋賀自治体問題研究所では、2024年1月に発生した能登半島地震を踏まえて「滋賀県における自治体防災のあり方」を2024年度の調査テーマとして設定し、一年間かけて、以下のような取り組みを行い調査報告書としてとりまとめました。

#### （1）定期総会での記念講演

2024年8月17日の定期総会において、室崎益輝（神戸大学名誉教授）による講演「どうする自治体の防災対策－能登地震や地球沸騰化から考える－」を行って、これを調査の総論として報告書に取り入れました。

#### （2）研究会の設置による調査の実施

外部の研究者の参画も得て研究会を設置し合計9回の研究会を開催して、以下のような課題に取り組み、12項目の提言を含んだ報告書を作成しました。

- ① 県および各市町の防災計画とその見直し状況などについてのアンケートおよびヒアリング調査
- ② 滋賀県が年度末までに制定しようとしていた防災条例について意見書を提出
- ③ 国における防災庁設置に向けた議論の動向や課題を整理
- ④ イタリアにおける災害対応体制について既往文献調査
- ⑤ 県内の地域レベルの防災対策について事例のとりまとめ
- ⑥ その他

本報告では、以上の取り組みの中から、滋賀県における自治体防災上の課題を把握する目的で実

施した滋賀県および県内市町へのアンケート結果とそこから見える自治体防災の課題等について報告します。

### 1 阪神大震災以降の主な地震と自治体防災

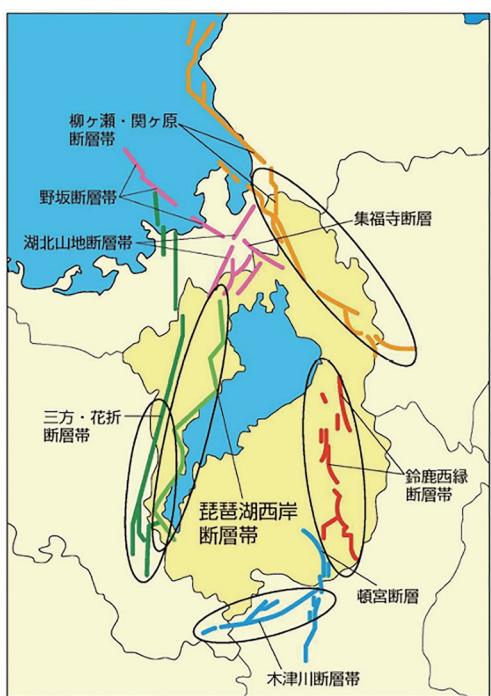
表1は阪神大震災以降の国内の大きな地震の概要をまとめたものです。この30年間に震度6強以上で大きな被害を伴う地震が10回も発生しています。人々、日本は地震大国と言われている国ですが、近年のこうした地震発生状況を見ると、とりわけ地震に対する警戒を強める必要があると言えます。

表1 阪神大震災以降の大きな地震

発生年月日	地震名	マグニチュード	最大震度	概要
1995年1月17日	阪神・淡路大震災	7.3	7	兵庫県南部を震源とする直下型地震。都市部を直撃し、甚大な被害。
2000年10月6日	鳥取県西部地震	7.3	6強	鳥取県西部を震源とする地震。山間部を中心に大きな被害。
2003年9月26日	北海道東方沖地震	8.3	6強	北海道東方沖を震源とする地震。大津波警報が発令。
2004年10月23日	新潟県中越地震	6.8	6強	山間部を中心に大きな被害。
2007年3月25日	能登半島地震	6.9	6強	主に住宅の倒壊などの被害。
2007年7月16日	新潟県中越沖地震	6.8	6強	震源は海底であったが、内陸部で大きな揺れや液状化による被害。
2011年3月11日	東日本大震災	9	7	東北地方太平洋沖を震源とする巨大地震。大津波を引き起こし、甚大な被害をもたらした。
2016年4月14日	熊本地震	7.3	7	大規模な地割れや土砂崩れが発生した。
2018年9月6日	北海道胆振東部地震	6.7	7	大規模な土砂崩れ、建物倒壊、停電、断水。
2024年1月1日	能登半島地震	7.6	7	人的、物的に大きな被害。9月に豪雨災害による多重災害。

出典：個々の地震記録に基づき筆者が作成

図1 滋賀県周辺の断層帯



出典：滋賀県地震被害想定（2014年、滋賀県）

図1は、滋賀県や県内市町の地域防災計画で想定されている活断層を示したもので、この図に示すとおり滋賀県には、琵琶湖西岸断層帯、三方・花折断層帯、柳ヶ瀬・関ヶ原断層帯、野坂・集福寺断層帯、湖北山地断層帯、鈴鹿西縁断層帯、頓宮断層、木津川断層帯など今後活動する可能性がある多くの断層帯が存在しています。それぞれの断層について、政府の地震調査会が地震の発生確率を予想しており、それを見ると確率は必ずしも大きくはありません。また、「滋賀県は災害が少ない県」というイメージもあるようですが、それは限定的な期間をとりあげての主観的な見方であり、長いスパンで見ると、大きな災害に見舞われています。表1に示した地震についても、地震調査会による発生確率が大きくない、あるいは想定されていなかったところでの地震発生であったことを考えると、県内でもいつ大きな地震被害にあうかわからないと言えるでしょう。

能登半島地震の教訓を踏まえると、自治体防災計画では、地震被害想定、生活インフラの耐震化と復旧計画、災害関連死の防止、多重災害への対応などが高齢化社会の進展とあいまつた課題となっていると言えます。

## 2 滋賀県と各市町に対するアンケート調査の概要

国は、能登半島地震を踏まえて2024年7月に「防災基本計画」の見直しを行いました。これを受け、県や各市町はそれぞれの地域防災計画の見直し作業に着手し、県、大津市、近江八幡市、甲賀市などは2024年度内に計画改定を完了しています。一方、一部の市町は、県の計画改定を受けて2025年度以降に主な改定作業が行われる見込みでした。

アンケートの内容は、国が防災基本計画において見直した課題を県や市町がどうとらえているか、計画見直しの重点、能登半島地震を踏まえた課題、避難計画・避難所運営、災害支援物資との備蓄、災害廃棄物の処理、受援計画、仮設住宅、国・県に対する要望などであり、2024年9月から11月にかけて調査を行い、県と一部の市町についてヒアリングを実施しました。

最終的には一市を除く県と12市、6町から回答が得られました。特徴的な点を中心にしてその概要を報告します。

## 3 県、市町からの回答の概要

### (1) 国(内閣府)の防災基本計画における見直し課題に対する対応

表2は、国の防災基本計画見直しに関する19に及ぶアンケート項目に対する回答の一部を示したもので、これには県の回答も含めて示していますが、県と市町の個別回答を見ると、県は、市町の課題としている項目以外は、基本的にほとんどの項目を見直し対象としているのに対し、各市町は個々の項目について、①の見直す予定なしとしているところが約1/3となっています。この傾向は、表2に示していない他の13項目についても同様の傾向を示しています。その理由は個別に確認できていませんが、多くの市町では、調査の時点ではまだ本格的な見直し作業に着手されていないことが一つの理由になっていると考えられ、これから県の計画見直しを踏まえて課題軽重等の仕分けが行われると考えられます。表2に示した課題のうち、宿泊施設のリスト化などは、たとえば町

## 特集・大災害時代の防災の在り方

レベルのヒアリングでは、町内の宿泊施設の数が限られており、リスト化するまでもないということでした。県内の宿泊施設数を見るとそうした市町も多いと思います。一方、県南部の市では、地域防災計画の見直しは来年度になるが、宿泊施設のリスト化などの整理は年度内に行いたいという回答でした。

表2 国の見直し課題に対する対応

回答数（県を含む）

質問項目	①見直す予定なし	②見直す予定	③できれば見直し	④主に国、県の課題	⑤その他
応援職員等に対して紹介できる、ホテル・旅館・公共施設等のリスト化	6	6	4	0	2
道路啓開等の計画作成など	5	2	5	5	1
在宅避難者等の支援拠点整備など	7	5	5	0	1
車中泊避難者の支援方策を検討など	8	5	4	0	1
応援職員等の宿泊場所の確保	6	4	6	1	1
広域・地域内輸送拠点の効率的な運営	6	2	9	0	1

出典：県、市町アンケート結果から筆者が作成

能登半島地震において石川県が計画をもたなかつたと指摘された道路啓開計画は、主には国や県の主要緊急道路の課題と考えている市町もあります。調査時点で県は、全県版の計画案を策定しており、これから地域版の策定作業を行うという回答でした。また、県南部の市は、第3次緊急輸送道路の見直しを行うという回答でした。その他、在宅避難者や車中泊避難者の支援などは、これまでの計画ではほとんど対象となっておらず、県の計画改定の内容とそれを受けた市町の計画でどのような対応となるかは今後注目すべき点です。簡易トイレ、トイレカー、トイレトレーラーは、県と3市が見直したいと回答しています。

### （2）地域防災計画は複合災害に対応できるか？

地域防災計画は、個別災害に対して、○○災害対策編といった形で個別災害に対応する計画として策定されています。複合災害にどの程度対応できるかに対しては、県を含む16自治体が「対応できない場合がある」、2自治体が「全く対応できない」という回答であり、「対応できる」という回

答は1市のみでした。複合災害や多重災害をどのように想定して、それにどう対応するかは大きな課題の一つです。

### （3）能登半島地震を踏まえて

#### ①被害想定を見直すか？

県は表3のような被害想定を行っており、これに基づいて各市町は、それぞれの市町ごとの被害想定を設定して市町の地域防災計画が策定されています。能登半島地震では被害想定が過小であったことが指摘されていますが、この被害想定について、見直しを考えている、少し考えているがあわせて10市町でした。ただし、見直しは単独の自治体で行うものではなく、県は国の、市町は県の動向を踏まえて対応するという考え方です。

表3 滋賀県地震被害想定（H26）

想定地震	建物被害		人的被害		一週間後の全避難者数	最大震度
	全壊棟数	半壊棟数	死者数	負傷者数		
琵琶湖西岸断層帯地震	38,504	83,856	2,182	21,039	249,534	7
花折断層帯地震	18,181	53,274	940	10,380	139,894	7
木津川断層帯地震	5,734	14,540	368	3,392	42,672	7
鈴鹿西縁断層帯地震	10,804	31,173	641	7,204	81,703	7
柳ヶ瀬・関ヶ原断層帯地震	10,412	24,940	597	5,788	71,710	7
南海トラフ巨大地震（陸側ケース）	11,017	74,084	474	10,08	158,550	6強

出典 滋賀県の地震想定（H26年3月）  
滋賀県ホームページ 22344.pdf

#### ②地域の防災力の要となるべき自治会への加入状況

自治会への加入率は、90%以上が6自治体、80%代1、70%代1、60%代2、50%代2、不明ないし無回答が5市町でした。経年にみると、全体として自治会の加入率は低下傾向であり、地域の防災力の土台ともいえる住民組織が脆弱になっています。とくに新興住宅の自治会加入が弱いこと語る町もありました。

#### ③自治会に対応した自主防災組織の確立状況、自主防災計画の策定状況

自治会とは別組織で地域防災に特化した役割を担う自主防災組織が行政主導でつくられてきていますが、自治会に対応した自主防災会の確立状況は、20%代1町、60%代2市1町、70%代1町、80%

代1市、8市3町が90%以上の確立となっていますが、自主防災計画の策定状況が把握されていないところもありました。

### ④地域の自主防災組織の課題

地域の自主防災組織の課題としては、役員の高齢化、役員の交代頻度が大きく経験が蓄積されない、若者の参加や協力が十分でないといった課題が選択されています。自主防災会は、自治会とは別組織として防災に特化した役割を担う組織として設立されてきたものですが、多くは自治会と一体的組織となっており、自治会機能が弱まることによって自主防災組織の機能が低下していくことが懸念されています。

### ⑤自治体の防災体制、自治体職員の防災力は十分か？

市町の回答は、あまり十分でないが9自治体、十分でないが9自治体であり、災害時には人員が不足することが認識されています。受援計画はそれを補うという位置づけもされています。

### ⑥地域レベルの特徴的な取り組み

県南部の市では、市民防災委員（推薦、認定講習会）約700人、防災士150人、消防OBを中心とした防災指導員33人、消防団員 220人/定数270などを配置して地域の防災力を高めようとしています。また、県東北部の市では、自主防災組織リーダーを育成するために県が行う講座参加費の補助を行うなど、現在90人の防災士のネットワークが形成されているとのことでした。さらに、同市では、108の自治会に防災タブレットを配布して自治会との連絡を密にするとともに、市の防災アプリを作成、約5割の市民がスマホにダウンロードしているとのことでした。

## （4）避難所とその運営など

### ①一般避難所

一般避難所については、その数については、十分、まあまあ十分という市町が12市町でしたが、避難者の人権を尊重するスフィア基準などに照らした再評価が必要です。旅館やホテルを避難所として想定しているところが3市ありました。耐震等の安全性に不安があるところや避難所までの距離が遠いなどの課題がみられました。

### ②福祉避難所

一方、福祉避難所は、一般避難所にくらべて数は十分でなく、新たに指定や協定を増やす必要があることがわかりました。一般には、いったん一般避難所に入った後に移動することが想定されていますが、直接、福祉避難所へ入る方向で見直しを検討している市もありました。

また、福祉避難所についても、災害に対する安全性は、一般避難所と同じく8市町で不十分なところが見られ、安全確保についても課題です。

### ③避難所以外の避難者の把握

車中泊をはじめ避難所以外での避難者数の把握については、把握方法が確立していると回答したのは1市だけであり、これからの課題です。

### ④避難所の設備の改善など

避難所の設備については、人権やプライバシーの保護を目的に屋内個別テント、パーテーション、屋外テントなどストック量は十分足りていると考えているところは2市だけであり、他はやや足りない、かなり足りない、全く足りないであり設備の改善が課題となっています。避難所の環境改善として、避難所となる小中学校の体育館は、都市ガスとプロパンガスが併用できる冷暖房を約20億円かけて導入したところがあった他、今後整備をすすめる予定というところもありましたが、健康・衛生・福祉環境設備や安全・生活環境対策等の設備についての改善はこれからの課題です。

### ⑤食事の質的改善

ほぼできると回答したのは2市でした。他市町はむずかしい課題としてとらえています。なお、県はキッチンカーの業界であるフードトラック協会などとの協定を新たに締結するなど避難所の食事の質的改善にむけた取り組みを行っています。

### ⑥公の施設以外の避難所の課題

災害避難所と指定されているところは、市町が管理している施設だけでなく、私立学校の体育館や民間企業の施設も一部含まれています。そうした施設を使用した場合の役割分担や費用負担などを明確にしておく必要があります。こうした施設がないところもありますが、約半数が明確になっていないところがあるまたは明確になっていないという回答でした。今から整理しておくべき課題

であると言えます。

### (5) 食料等の備蓄量と供給体制について

#### ①県、市町の食料備蓄の考え方

食料備蓄の基本的考え方は、計画における避難者数の3日分を備蓄するとして、県がそのうちの1/3を備蓄し、残りを市町が備蓄するものとされています。市町が計画備蓄量の2/3という備蓄量に対して十分かどうかを尋ねたところ、やや足りない8市町、かなり足りない7市町と目標どおりとなっていないことが明らかになりました。その他、市としては必要量の1/3を備蓄するという計画であり、もう1/3は避難者の備蓄という考え方のようでしたが、市町がつくる計画に参加していない住民である避難者が1日分を備蓄するということが現実的かどうかについて検討したうえでの計画とする必要があることを指摘しました。

#### ②事業者との支援協定

県は、200件近い協定のうち19件の物資支援協定を締結しており、また35件の協定のうち8件の物資支援協定を締結しているが十分な協定を締結していると回答しています。どこまで協定を結べば十分かは、かなり主観的な判断となります。実際の災害の中でこうした協定に基づいた支援がどのように行われたについて検証していく必要があると考えます。

#### ③物資輸送体制

1市だけから輸送体制は十分という回答がありましたが、災害時には必要なものが必要なところへ配達されるためには輸送体制だけでなく需要の正確な把握とその情報の伝達体制の確立が必要であり、やはり実際の災害の事例での検証を行う必要があります。また、避難所以外の避難者への物資の配達は、そもそも想定していないところが7市町あり、計画見直しの課題にする必要があることを指摘しました。

### (6) 災害廃棄物の処理

災害廃棄物の多くは、一般廃棄物となるため、市町の業務として処理処分が行われることになりますが、収集運搬から、一次仮置き、処理処分能力などの点から多くの課題があります。能登半島

地震では、倒壊家屋の処理に手間取ったことが復旧の遅れの原因の一つと言われています。回答市町の中には、一次仮置きをしないという計画をしているところもありますが、これまでの災害現場では、処分場または処理場への運搬能力の問題から一時的に仮置きをせざるを得ない状況が生まれており、どのような解決策があるのかは今後の調査課題です。

倒壊家屋の撤去については、住宅再建をめざす場合の撤去費用の負担のあり方、被災家屋の権利関係の整理、産業廃棄物処分場の確保などが改善すべき課題として挙げられています。

### (7) 受援計画

受援計画の目的は、災害時に不足する人員を他自治体からの応援によって対応することです。2023年度までに、県と14市町が策定済でしたが、受援計画未策定市町のうち、2024年度で4市町が、2025年度に1市が策定する計画であることが明らかになりました。県と策定済市町も、能登半島地震を踏まえて2024年度以降の見直し課題としており、防災対策を進めるうえで大きな位置づけをしていることが伺われました。

受援計画の課題は、受援業務の明確化、支援職員の活動スペースの確保等ですが、対象業務やや不明確、不明確が10市町あるなど、これらの市町では、まずは対象業務を整理して明確化することが重要です。応援職員の活動スペースについて県、市町レベルで専用スペースが確保されていますが、十分かどうかについては検討が必要です。また、計画に基づく訓練が行いにくいといった実効性を検証することが難しいという声も出されています。

### (8) 市町から国県への要望について

国、県への要望事項として以下のようなものが提出されました。

- ・災害対策については、費用がかかることがほとんどで、ソフト面であっても人件費もかかります。仕事は増えても人員も財政支援もないため、財政支援や人的支援も併せて検討していただきたい。

・災対法においても防災基本計画においても地方公共団体任せとなっております。日本国内では何度も災害が発生しているのに大きく被害が軽減した実感がないのは、国、県が主体的に取り組まないからではないでしょうか。防災庁、防災省の設置を早期に行い、国の体制強化し、各自治体への職員派遣を要望します。

・物資集積拠点場所の提供

・防災に係る業務が膨大になってきているにも関わらず、防災担当職員の配置が1名（他業務と併任）であり、国などが求める防災対策をはじめ、防災に対する社会の需要に応えることが不可能。防災担当職員の専門性を含め、行政、特に小規模自治体の人材確保が課題である。

### 4 県、市町アンケートのまとめと課題提起

以上、県、市町へのアンケート結果の概要を報告しましたが、報告書では、このアンケート結果に基づく自治体の防災のあり方に関する課題として以下の点について提起しました。

まず第一は、自治体の体制の問題です。この間、市町村合併や行政改革などによって、市町職員の定数は大きく削減されてきており、大規模な災害に対応するための人員はどこも十分とは言えない状況です。災害時に不足する体制を補うものとして受援計画が策定、検討されていますが、現地を熟知した職員がいてこそ外部の応援を有効に活用できるのであり、自治体の防災力を高めるためには職員定数の見直しを行うべきです。また、この点に関連して、室崎氏は講演の中で、災害対応の多様で大量の課題に対しては自治体だけではとても対応できないので、地域の多様な担い手との連携を図る、受援力の強化を強調されました。自治体の受援計画は自治体間の支援が中心的な課題となっていますが、ボランティアをはじめ様々な団体個人の力を結集することにもっと目を向けるべきです。

第二は、国における防災庁設置に向けた動きに関連する課題です。本調査では、新設される「防災庁」は、国土交通省や総務省・消防庁、防衛省、

警察庁等々、国の防災機能を担う防災組織と被災現場となる地方自治体とが効果的・効率的に連携できる仕組みを構築することが重要であることを指摘していますが、そのためには自治体側から抱えている現状や課題、とくに人員体制や財政上の課題をまとめて積極的に国に意見や要求を述べることが必要です。

第三は、地域の防災力の向上についてです。今回のアンケートからは、自治会加入率の低下や役員の高齢化などの困難な状況が浮かび上がっていますが、そういう状況だからこそ、自治体と住民が一緒になって地域の自治力、防災力を高める取り組みを一層重視しなければなりません。今回のアンケートでは、住民の自主的な活動や取り組みについては十分把握できませんでしたが、把握できたいいくつかの事例を見ると各地域においては様々な自主的な取り組みが行われています。自治体はこうした取り組みにしっかりと目を向けて、それを支援するとともに他の地域へ波及させることにもっと力を入れるべきです。

第四は、避難所の質的な改善についてです。能登半島地震では、阪神大震災当時と変わらない避難所の状況が放映されました。多くの人が直後に発生した台湾地震でのプライバシーが確保された避難所風景との違いに驚かされました。今回のアンケートでは避難所の設備や避難所の質の点で十分ではないという回答であり、現状では阪神大震災当時とあまり変わらない避難所となるのではないかと思われます。避難所の改善については、避難者の人権を尊重するスフィア基準に照らした抜本的改善計画が必要です。また、避難所の耐震性や豪雨土砂災害に対して懸念されるところがあるという回答もあり、そうしたところは早急な対応が必要です。

第五は、食料などの備蓄品についての考え方です。食料、水は、想定される避難者数の3日分について、県が1/3を備蓄するとされていますが、残りの2/3を市町が備蓄するのかどうか曖昧な点が見られました。他の生活用品に対する備蓄の考え方とともに、整理が必要です。また、それぞれの備蓄品はそれぞれの使用期限が定められています。食料、水については、ローリングストック方

式が採用され、一定期間ごとに訓練などで使用、放出され、新たなストックが行われていますが、備蓄品全部についてそうした管理が必要です。

第六は、複合災害や多重自然災害、自然災害以外の災害に対する対応です。複合災害は、たとえば地震と原子力災害、多重災害は能登半島地震後に襲われた豪雨災害、自然災害以外の災害は2025年2月に発生した埼玉県八潮市での下水道管の陥没事故などが挙げられます。県や各市町における防災計画は、単一災害を対象にして策定されており、複合災害や多重災害に対する備えは十分とは言えません。アンケートに対する市町の回答でも、単一災害に対してさえ対応は難しい場合があるというものでした。確かに単一の災害でも災害の規模によっては十分な対応が難しくなりがちですが、災害の規模や複合災害に対して、少なくとも事前の想定や可能訓練などにより課題整理をし

ておくべきです。

### 5 おわりに

紙面の関係で県、市町アンケート中心の報告としましたが、報告書における「提言」としては、4で述べた課題の他、財政措置の強化を国に求めること、災害・防災教育を生涯教育とすること、原発事故による原子力災害に対しては対応を根本的に見直すこと、下水道管渠の老朽化等に伴う事故災害対応について、災害支援から生活支援との接続と地域コミュニティ支援施策の構築等にふれています。

アンケート結果を整理した図表を含めて、はじめに述べた報告書の全体については、「<https://x.gd/ck9Q6>」から見ることができます。

(うりう まさひろ)

# 令和7年岩手県大船渡市大規模林野火災からの6ヶ月 —復旧過程の整理と森林復旧の課題—

桑田 但馬（立命館大学教授）

## 1. はじめに

令和7年岩手県大船渡市大規模林野火災とは、2025年2月26日（水曜日）の大船渡市赤崎町合足地内の火災に始まり、3,370haの焼損面積に達した林野火災をさす。焼損面積は市域の1割超に達する広さ、別言すれば東京ドーム約720棟分であり、1970年代以降で国内最大となった。出火原因是特定されていない。人的被害は死者1名（焼死）、住家被害は90棟、非住家被害は136棟となり、数千人の住民が長期にわたって避難生活を余儀なくされた。また、生活に加えて、水産関連施設を典型として生業にも甚大な被害をもたらした（2025年8月4日時点）。

被災地の大船渡市あるいは被害の大きい三陸町綾里や赤崎町は、2011年の東日本大震災津波により甚大な被害を受けており、二重（複合）被災地域となった。そして、2024年1月の能登半島地震を想起させるが、今回の被災地は過疎と呼ばれ、少子高齢化が長期にわたって進んでいる地域である。このことから被災地・被災者の生活、生業、コミュニティ活動の再建が難しくなりうる。

本論は、地域の再建のあり方を見据えて、発災から6か月までの復旧過程を整理し、森林復旧の課題を検討することを目的とする。本論における事実整理は、筆者による4回（12日間）の現地調査、市や県のホームページ、全国・地方紙などにもとづく。現地調査では大船渡市の議員や職員、複数の森林組合の幹部、避難していた住民、漁業者など、多くの方々にインタビューを行った。

日本において災害の激甚化、多様化が顕著になるなか、大規模な林野火災や多重（複合）災害は

どこでも起こりうる。また、広範な被災林野の復旧の意義や内容が問われており、地域の生活や生業に関わる。本稿の意義は、そのような状況があるにもかかわらず、近年の研究調査でほとんど取り上げられていない、大規模林野火災の実態や課題に切り込むという点で意義がある。

## 2. 被害の詳細と被災地の生活・生業

### 2-1 被害の詳細

湿潤な気候をもつ日本であるが、小規模な林野火災は年間でみて少なくなく、地域の気候の特性に地球の温暖化が加わると、大規模になる条件が揃いやすくなっている。また、森林の管理が不十分となるなかで、大量の朽ち木や枯れ草など燃えやすい要素が増えているが、林野火災にはたき火や野焼きを典型とする人為的要因もあげられ、国民、地域住民の生活や生業などのあり方が問われている。三陸沿岸は過去にも大規模林野火災を経験しており、直近では2017年5月に釜石市平田の尾崎半島で発生した（焼損面積413ha）。沿岸は、津波常襲エリアであるだけではない。

大船渡市大規模林野火災の状況と国・自治体等の基本対応、具体的には時系列でみた火災の延焼・鎮圧等の状況、国や地域・自治体の避難指示の発表・解除、その他の様々な初期対応は、桑田（2025）を参照していただくとし、ここでは災害救助法と被災者生活再建支援法の適用、激甚災害法にもとづく「局地激甚災害」（局激）の指定があったことだけに言及する<sup>(1)</sup>。



写真1 林野火災で焼けた交通標識と道路沿いの焼損木  
(出所) 2025年3月18日筆者撮影



写真2 綾里小学校付近からみた林野火災の現場（深緑の山林と比較すれば焼けた箇所が明瞭にわかる）  
(出所) 2025年3月18日筆者撮影



写真3 写真2と同じエリアの約5ヶ月後の状況（山林の深緑が目立つが、焼損が一部で見られる）  
(出所) 2025年8月6日筆者撮影

次に、被害の詳細を整理する（8月4日時点）。生活面では第一に、住家にせよ、非住家（空き家や作業場、物置など）にせよ、全壊の割合が6割を超えており、被害の大きさが明瞭である。なお、非住家の被害は綾里の小路地区にかなり集中している。第二に、綾里の港地区では1933年3月の昭和三陸地震津波の被害を経て、高台で住宅を再建した方が多いが、今回の被災により、「どこに住

めば良いのか」と心理的なダメージが大きい。

産業面では第一に、被害額は農業1.1億円、林業8,923万円、水産業20.9億円、商工・観光業5.3億円、その他6,880万円、合計28.9億円である<sup>(2)</sup>。綾里漁業協同組合の定置網4セットの焼失（7.0億円）が大打撃となった。第二に、避難指示と計画停電により、養鶏、乳牛、サケ・マス（ふ化・育成）、養殖アワビなどが死する事態となった。栽培中の菌床しいたけにも大きな被害が及んだ。

### 2-2 被災地の生活と生業

「大船渡市統計書」（2023年版）によれば、23年9月30日時点の住民基本台帳人口は三陸町綾里2,149人、赤崎町3,873人で、03年比で順に-30.7%、-31.1%である。また、世帯数は順に846世帯、1,664世帯で、-1.9%、-5.4%である。綾里の場合、仮に、表1から住家・非住家の被害世帯を120程度とすれば、7世帯に1世帯が建物被災となる（重複被害を除くケース）。

綾里の港地区と赤崎町の外口地区は住家被害で半数以上を占めるが、両地区の2025年1月31日時点の住民基本台帳人口は、順に135人（男性57人、女性78人）、152人（70、82）、世帯数は57、48である（大船渡市提供資料）。これをベースにすると、建物被災世帯の割合は7割前後となる。また両地区の同年7月31日時点の人口は、順に117人（52、65）、141人（64、77）、世帯数は52、45であり、港地区では半年で13%の人口減少となっている。綾里の場合、後述の仮設住宅団地から最寄りの食料品店までは2km、団地手前の600mは急傾斜の道であるが、徒歩で買い物に行く方はいないようである。

生業面では2023年漁業センサスによれば、漁業経営体は港地区3、外口地区5であり、地区住民の話によれば、減り続けている。それは綾里、赤崎町でみると、2023年で108（全世帯数比12.8%）、72（4.3%）、03年で244（28.3%）、143（8.1%）であり、20年間で半減している。漁業就業者数は2023年で綾里230人、赤崎町222人である。なお、大船渡市の第一次産業従事者の割合は2020年7.4%、10年10.6%、00年11.5%、95年13.5%である（国勢調査）。被災地区の生業として漁業は下

表1 大船渡市大規模林野火災に伴う住家等の被害（2025年8月4日時点）

町名	地域	住家					住家以外					合計
		全壊	半壊	準半壊	一部損壊	小計	全壊	全壊以外	準半壊	一部損壊	小計	
三陸町綾里	小路	11	0	1	2	14	42	0	0	2	44	58
	石浜	5	0	0	3	8	12	0	0	2	14	22
	田浜	7	0	1	3	11	6	0	0	0	6	17
	岩崎下	1	1	1	1	4	5	0	0	0	5	9
	野形	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1
	宮野東	1	0	0	2	3	5	0	0	1	6	9
	宮野西	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
	野々前	1	0	0	1	2	11	0	0	1	12	14
	白浜	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3	3
	港	15	1	5	5	26	12	0	0	4	16	42
赤崎町	外口	13	2	2	5	22	14	1	1	1	17	39
	合足	0	0	0	0	0	10	0	0	1	11	11
合計		54	4	10	22	90	121	1	1	13	136	226

(注) 損害割合でみると、全壊が50%以上、半壊が20%以上30%未満、準半壊が10%以上20%未満、一部損壊が10%未満である。なお、大規模半壊（40%以上50%未満）、中規模半壊（30%以上40%未満）の被害家屋はない。

(出所) 大船渡市提供資料より筆者作成。

火になっているが、綾里でみると、それほどでもない。また、市全体では漁港都市として、水産関連の加工業、流通業、さらに小売業や飲食業、宿泊業まで裾野の広い構造がみられ、漁業はその土台として重要な位置を占める。

### 3. 生活と生業の再建に関する動向

#### 3-1 生活

罹災証明書の交付は早々にスタートし、2025年3月20日からは被災者生活再建支援金の申請受付が開始された。また、市が県の補助を活用して被災世帯に支給する追加の生活再建支援金も創設され、最大で半壊20万円、準半壊5万円である。一部損壊の場合、市が独自に3万円を支援する。住宅再建では県産材の使用量に応じて、最大100万円が補助される被災者住宅再建支援事業もある。半壊以上の被災家屋等については公費解体が実施され（半壊は市独自支援による）、5月20日に開始された。



写真4 被災家屋の公費解体や災害廃棄物処理が進む綾里の港地区

(出所) 2025年8月6日筆者撮影

災害救助法にもとづく、住家の応急修理制度の運用もあげられる。大規模半壊世帯または中規模半壊、半壊、準半壊の被害を受け、自ら修理する資力の無い世帯に対して、準半壊以外の世帯71.7万円、準半壊の世帯34.8万円の支援となる。本制度は、3月21日から受付開始となっている。これとは別に、市独自支援として半壊、準半壊、一部損壊の住宅を対象とする被災住宅補修補助金が創設された。補修工事に要する経費が5万円（税抜

き) 以上で、補助対象経費の1/2に相当する額以内の補助額とし、応急修理制度を利用する場合は5万円以内、利用しない場合は15万円以内である。

応急仮設住宅に関して入居開始時期は、既存の公営住宅が4月中旬頃、建設型の仮設住宅が5月上旬頃と見込まれ（岩手日報2025年3月15日付）、早期に受け入れ可能な公営住宅もあった。市は賃貸型の仮設住宅の入居申し込み受付を3月19日に開始した。応急仮設住宅は3月19日に建設開始となり、三陸町綾里では旧綾里中学校グラウンドに26戸、赤崎町では旧蛸ノ浦小学校グラウンドに7戸である。いずれも木造の長屋タイプで、1棟あたり3～4戸（間取り2K・3K）からなる。東日本大震災時とは違い、建設はスムーズに進み、5月17日に最初の被災世帯の入居開始となった<sup>(3)</sup>。



写真5 木造の綾里応急仮設住宅（9棟27室）  
(出所) 2025年8月6日筆者撮影

### 3-2 生業

定置網やその保管倉庫をはじめ甚大な被害を受けた綾里漁協は、例年5月にスタートする定置網漁の開始時期を見通せなかつたが、網を借りて6月中旬に初出漁にこぎつけた。定置網漁は漁協経営の柱であるために、その再開は大きな意義があった。綾里地区では、春漁の代表であるワカメやイサダの出漁は、漁船に損失はなかったものの遅れる結果となつた。倉庫（兼作業小屋）が焼失し、漁具を失つた漁業者がいる。ワカメ漁に2週間のずれが生じ、作業を急ぎ、生出荷にせざるをえなかつたことは大ダメージである。また、ワカメの間引きができなかつたので、成長にも影響が出ている可能性がある。漁業離れが進まないかが懸念される。

被災した農林漁業施設・設備等に対する財政支

援は県や市によって行われ、高率補助となつてゐる。また、被災危険木除去事業費補助金が創設された。被災した立木の倒木により、建造物等に被害を与える恐れがある樹木の伐倒処理経費の一部が助成される。補助率は9/10で、補助上限額は90万円である。

被災中小企業・小規模事業者に対して、特別相談窓口の設置に加えて、災害復旧貸付の実施、セーフティネット保証4号の適用、既往債務の返済条件緩和等の対応、小規模企業共済災害時貸付の適用などがある。また、県の中小企業被災資産復旧緊急対策費補助金は小規模事業者を対象とし、建物の修繕や設備の取得・修繕に対して補助される。補助率は3/4、補助上限額は3,000万円である。市と県が連携し、観光需要を喚起するために、大船渡復興割事業（宿泊助成、クーポン券配布）も実施している。

### 4. 生活と生業の再建に関する論点

#### 4-1 大規模林野火災の再発の可能性

今回の火災の時期には、国内では大規模火災が相次いでいた。また、稟田（2025）で概説したとおり、そもそも2月19日に三陸町綾里で別の林野火災が発生していた（324haの焼失・鎮圧）。さらに、2月25日に陸前高田市小友町でも別の林野火災があった（約8haの焼失・鎮圧）。今回の火災では延焼によっては、大船渡町の中心市街地のような、人口や住宅・店舗等の集積地が甚大な被害を受けたかもしれない。林野火災は人的要因が大きいが、そうでなかつたとしても、それへの備え（予防）の強化が欠かせないことはいうまでもない。

今回の火災は4月7日に鎮火に至つたが、被害拡大の要因としては、「樹冠火」の比重が高いと推察されていた。しかし、総務省の大船渡市林野火災を踏まえた消防防災対策のあり方に関する検討会によると、「地表火」とされている。「地表火」とは、地表近くで落ち葉や下草が燃えること、「樹冠火」とは、地表の火が高い木まで燃え移ることをさす。さらに、今回のキーワードとなる「飛び火」（離れた場所に火の粉が飛んで新たな火災を発生させる）はとくに「地表火」で発生し、焼損

の質が一様ではない特徴がみられる。なお、消防作業の効果が大きいことは言うまでもないが、鎮圧には降雨待ちの側面が強く、地震・津波、台風・豪雨などとは異なる。他方、大雨時の土砂災害リスクの高まりのために、応急的、本格的な土木系ハード事業による対策が進んでいる。

二重（複合）被災については既述したが、大船渡市は東日本大震災で甚大な被害を受け、340人が死亡、79人が行方不明となった（2022年度末時点、大船渡市公表）。また、建物被害は5,592世帯（うち全壊2,791、大規模半壊430、半壊717）、綾里でも多くの全半壊が記録された。二重被災に伴う心身の負担（林野火災は避難に安心感がないという未来への恐怖がある）、住まい等の再建に向けた金銭的負担などは計り知れない。大船渡市は1960年のチリ地震津波、76年の越喜来小出での大規模林野火災など、1つの世代において、2度、3度の大災害を経験している。こうしたなか、地域の人口減少の加速が最も懸念されている。

### 4-2 住宅再建

被災地域には年配者が多く、所得水準が低いことを勘案すれば、住宅再建のスキームは、最低でも能登半島地震時のケースを採用することが望ましい。すなわち、被災者生活再建支援制度にもとづく最大300万円にプラス最大300万円とする。そのうえで東日本大震災時にも被災した世帯については、さらに手厚い支援があってよい。

これに対して、災害公営住宅の場合、居住する集落での整備が必要になってくる。公営住宅（近隣市を含む）の空部屋への入居といつても、コミュニティがばらばらになる。たとえば、高齢の親と息子（夫婦）の世帯で、息子が漁業者の場合、職業柄、地域を離れるわけにはいかない。

応急仮設住宅は木造の長屋スタイルとし、旧中学校に整備されたが、供給終了後に、移設することができ、基礎部分も十分に強固にして、恒久的に利用できるのであれば、被災者に復興（恒久）住宅として利用してもらうことを選択肢にできたはずである。しかし、そのようなことは想定されていないようである。そもそも、地域住民の話では、地元で住宅再建する方は少ないのではないか

ということであった。そのなかに、土砂災害特別警戒区域内からの住宅移転を希望する被災世帯がいるのであれば、それに対する支援のあり方が問われる。

なお、生活（とくに住宅）や産業（とくに林野）の再建には、災害支援金が16.6億円、災害見舞金が7.1億円、ふるさと納税・個人版が1.7億円、同・企業版が2.0億円に達しているために、有効活用されるべきである（8月4日時点）。このうち支援金は第3次配分まで進んでおり、全壊世帯の再建は1,800万円の支給となった。また、二重被災世帯には加算措置が講じられた。

### 4-3 生業再建・森林復旧

漁業では漁協に対する有効な財政措置が欠かせない。被災した網や設備等の整備にあたって、二重被災を考慮した、国・自治体の手厚い財政支援があり、漁協の負担は大幅に軽減されている。また、定置網漁の従事者は大震災以降、減少し続けているなかで、雇用確保策はポイントとなる。定置網は特注オーダーによるために、調達までにはかなりの期間が必要になると思われる。個々の漁業者でみてみると、網や漁具等を入れる倉庫を焼失した方がおり、保険には入っていないというケースがありうる。場合によっては、漁協が事業主体となって、一括管理・リースといった独自のスキームが、国や自治体の財政措置を受けて採用されることが望ましい。

森林復旧の規模・内容等は、市、県、国、気仙地方森林組合などで構成される林地再生対策協議会で協議されている。被災した森林（2月19日発生の林野火災分も含めて3,400ha）は、人工林と天然林が概ね半分程度を占める。所有形態別では、私有林が約7割を占める。人工林（スギ約9割、アカマツ約1割）が樹木の性質上、復旧の肝となる。私有林の場合、所有者の意向が絡むが、国の災害復旧補助事業のスキーム（原状復旧）で実施すると、実施期間として2025～28年度の4年が設定される。この間に、市が事業計画（被災木の調査や所有者の意向調査から伐採、搬出、処分・販売、造林など）を策定し、国の災害査定を受けなければならないために、現実的には焼損の質で一定

まとめがあり、かつ土砂災害の恐れがあるエリアが優先される可能性が高い（所有者負担なし）。なお、所有者（個人に限らない）のなかには、所有森林の規模や状況を十分に把握していない方がいるとすれば、意向の表明に大きな不安を抱えるかもしれない。

市へのヒアリング調査によれば、事業期間の4年は伐採期間で2027年度末までの2.5年を意味し、気仙エリアの事業体で手掛けられる伐採の面積は年50haとすれば、120～125haが限界であり、域外の事業体等の協力を得るとしても、飛躍的な拡大は難しいかもしれない。市は国に事業期間の延長を要望するとしても、市負担（10%の想定）の増大はできるだけ抑えたい。技術面では被災木の状態が時間の経過とともに変化し、それへの対応が処分・販売などでポイントになる。また、伐採木は直接加工場に持ち込むことが国費投入の前提となっているが、事業体からみれば、あまりにも非効率となる。他の国庫補助事業で伐採等をさらに進めるとすれば、所有者負担が生じる。同じく重要な課題として、「復興」まで協議できない点があげられる。所有者に関しては、そもそも災害保険にほとんど加入していない実状もあった。国の柔軟な対応が求められよう。

### 5. おわりに

二重被災に対しては、それぞれの災害をつなげて、被害の認定を重くし、公的支援を手厚くすればよい。これは地域・自治体の要望を踏まえたうえでのことであるが、今回、漁協の負担は大幅に軽減された。生活と仕事の再建に共通する点として、二重、三重のローンを抱える被災者の発生があげられるが、この点での十全な支援は欠かせない。能登半島地震時も含めて、近年の支援スキームを踏襲すれば、生業面では農業や漁業に対する

支援は比較的手厚いために、それ以外の中小事業者への支援が最大の課題となる。低率の自己負担でも資金確保に苦悩する事業主はいる。そのうえで、被災地域の維持に向けて、域内外の多様な主体の協働が求められる。

林野火災は、規模の大小はあるものの、国外で頻繁に発生しており、火災による焼失面積は世界レベルでは、過去10年、20年でみて拡大傾向にある。この要因として、気候の温暖化が指摘される。気温の上昇により、空気や地面が乾燥しやすくなり、発火や延焼のリスクが高まるというわけである。栗田（2025）で指摘したとおり、林業の公益的機能（多面的機能）が国民レベルで維持、増進されなければならない。林野火災が何千、何万の住民が暮らす住宅集積地に及ぶこともあり、今回のケースを教訓に、生活、生業、コミュニティ活動を根本的に見直すべきであろう。死者はいかなる災害、どのエリアであっても、ゼロにしたいものである。

日本の林野火災の原因には人為的な側面が強い。「大船渡市林野火災を踏まえた消防防災対策のあり方に関する検討会」の報告書（2025年8月）にみるとおり、全国の自治体・消防機関において各種の許可・届出制度の周知・制定、（仮称）林野火災注意報や（仮称）林野火災警報の的確な発令、必要な車両・資機材等の整備、林野火災に強い地域づくり、域内外の住民の参加による避難訓練などが着実に実施されなければならない。また、消防庁を中心とした消火薬剤の効果的な活用の検討や新技術・新装備の研究開発が確実に進められることにより、消防機関等による林野火災対応力の向上が図られる。要するに、事前対策の強化が不可欠である。

（くわだ たじま）

### 【注】

- (1) 激甚災害に指定されると、たとえば、都道府県、市町村、森林組合等が森林を復旧させるために行う被害木等の伐採、搬出、被害木等の伐採跡地における造林等の森林災害復旧事業について、国の1/2補助で財政措置される。つまり、補助率は引き上げられる。
- (2) 大船渡市林野火災復旧・復興推進本部会議の資料によれば、被害額は8月22日時点で、林地荒廃10か所の被害額が加算され39.4億円に増大している（森林被害分は調査中）。
- (3) 大船渡市林野火災復旧・復興推進本部会議の資料によれば、建設型と賃貸型の仮設住宅、既存の公営住宅で仮生活を送る世帯は、9月10日時点で55世帯である（以前に退去した世帯がある）。

### 【参考文献・資料】

- 岩手県ホームページ・令和7年大船渡市林野火災復旧・復興推進本部会議欄  
<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/anzenanshin/bosai/1082206/index.html>（最終閲覧2025年9月25日）。
- 大船渡市ホームページ・令和7年岩手県大船渡市大規模林野火災関連情報欄 <https://www.city.ofunato.iwate.jp/genre/rinyakasai>（最終閲覧2025年9月5日）。
- 大船渡市林地再生対策協議会資料。
- 大船渡市林野火災を踏まえた消防防災対策のあり方に関する検討会の報告書、2025年8月、全196ページ  
[https://www.fdma.go.jp/singi\\_kento/kento/items/post-167/06/houkokusyo.pdf](https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/post-167/06/houkokusyo.pdf)（最終閲覧2025年9月20日）。
- 棚田但馬「令和7年岩手県大船渡市大規模林野火災からの1ヶ月一状況把握と課題整理」『研究と報告』No.146、自治労連・地方自治問題研究機構、2025年3月27日、全17ページ。

# 働く高齢者の増加と高齢期の変容が示すもの

## —「高齢者の仕事と生活に関する実態調査」(総合社会福祉研究所) から—

浜岡 政好 (佛教大学名誉教授)

### はじめに—働く高齢者の増加をどうみるか

65歳以上の働く高齢者数は21年連続で前年を上回り2024年には946万人、労働力人口の13.6%を占めるまでに増加している。就業率も25.7%と高くなっている。(労働力調査) こうした働く高齢者の増加に対して政府は人口減少と高齢化のなかで「社会の活力維持や持続的な成長を実現する」ために不可欠であるとして肯定的に評価している。高齢者の就業増が「健康で意欲的な高年齢者が、良質な労働力として年齢にかかわりなく活躍」し、その結果「心身ともに豊かな暮らし」をもたらす「生涯現役社会」の実現を推進すると見ているからである。果たして働く高齢者の増加は社会にとっても高齢者個人にとっても望ましい状況なのであろうか。

政府はこの間一貫して年金、医療、介護などの社会保障制度の給付を抑制し、負担の増加を続けている。安倍内閣以降の「全世代型社会保障」の名で展開してきた政策は明らかに高齢層をターゲットにして、その社会保障給付の削減と負担増を推進している。こうした働かないと生活が維持できない政策が働く高齢者を増やしているのではないか。高齢者の就業が「社会の支え手」不足の解消に寄与しているとしても、それが高齢者の経験や能力発揮の機会となっているのであろうか。また高齢者の「心身ともに豊かな暮らし」の増大に結びついているのであろうか。

いずれにしても働く高齢者の増加を勤労者の高齢期の労働と生活のあり方という視点でその「働く」中身を検証する必要があると思われる。小稿はわれわれが2023年～2025年に実施した高齢者

の実態調査にもとづいて行われている高齢者の仕事と生活についての検証作業の一端であり、筆者の関心に引き寄せてまとめたものである。

### 1. この高齢者調査の成り立ちと調査結果の特徴

調査データの分析に先立って、この高齢者調査の成り立ちとそれがもたらしているデータの特徴について触れておきたい。本調査の直接の起点は2022年の全国高齢者大会の「高齢者の働き方と社会保障—全世代型社会保障政策と高齢者の就労」分科会における論議である。論議を通じて肝心の高齢労働の実態が不明確なままに、「生涯現役」社会実現の大義名分を掲げて、社会保障の縮減とセットで高齢労働の増加政策が進められていることに対して分科会に参加した諸団体や個人の多くが危機感をもった。それが今回の働く高齢者の調査へとつながったのである。

今回の調査主体は総合社会福祉研究所であるが、調査票の配布や回収など調査の実務の多くは調査の趣旨に賛同した日ごろ事業や運動を通して高齢者と関わっている団体・組織（全日本建設交通一般労働組合、全日本年金者組合、首都圏の土建一般労働組合、全国商工団体連合会、全国生活と健康を守る会連合会、全日本民主医療機関連合会、公益財団法人ソーシャルサービス協会等）によって行われた。調査の対象は65歳以上の高齢者であるが、高齢労働の実態解明を主眼としたためになるべく就業の高齢者比が高くなるようにサンプリングした。そのため有効サンプル数の仕事の有無別比率は就業高齢者77.0%、無業高齢者23.0%になった。

また就業の中身については、高齢期に増える自営業者など非雇用型の就業を把握するために、自営業者や職人型労働者を組織している全国商工団体連合会や土建一般労働組合などの協力を得た。他の就業高齢者や無業高齢者についても事業や運動を通じてつながりのある高齢者が調査対象になつておる、そのことが社会活動（生協、労働組合、その他社会的活動）の参加率の高さ（45.3%）などとして表れている。

## 2. 働く高齢者はどのような働き方をしているか

日本の高齢者の働き方については、政府統計（労働力調査）では男性の65～74歳では非正規雇用者の比率が最も高く、次いで自営業者、正規雇用者、役員となっている。女性の場合も傾向は同じであるが、非正規雇用者の比率が男性を大幅に上回っている。また75歳以上になると、男女とも自営業者が最多になり、非正規雇用者を上回っている。このように高齢期の働き方は自営業者型の働き方と非正規雇用者型の働き方に二分されている。その上で「前期高齢」期（65～74歳）では非正規雇用者型が多く、「後期高齢」期（75歳以上）になると自営業者型が多くなっている。（表1）

表1 性別・年齢別従業上の地位・雇用形態別就業者（%）

		高齢者計	65～74歳	75歳以上
男	自営業主・家族従業者	28.3	22.8	43.4
	役員	14.3	12.7	18.9
	正規の職員・従業員	16.2	18.7	8.4
	非正規の職員・従業員	40.2	45.1	27.3
	就業者計	100.0	100.0	100.0
女	自営業主・家族従業者	24.6	18.8	40.0
	役員	7.9	6.6	11.4
	正規の職員・従業員	11.0	11.2	10.5
	非正規の職員・従業員	55.5	62.4	35.2
	就業者計	100.0	100.0	100.0

資料) 労働力調査（2024年）

では高齢期の就業がなぜこのような形をとるのか、また就業実態がどうなっているかを見てみよう。本調査も労働力調査とほぼ同じ傾向となっているが、男性の自営業者比率が高く、女性では非正規職員比率が高くなっている。その意味では高齢期の就業の特徴がいっそう強調されている。また現役時代の働き方が高齢期の働き方とつながっていることが示されている。最長職・自営業者の67.4%が今も自営業者として働いており、最長職・役員は72.7%が現職も役員となっている。最長職・非正規職員は95.4%が今も非正規職員である。定年制のある最長職・正規職員だけが正規職員ではなく、78.6%が非正規職員に移行している。非正規雇用は現役時代のさまざまな階層からの高齢期の受け皿となっている。「後期高齢」期には自営業者が多くなつておる、高齢者の最終的な就業の場となっている。（表2）

表2 性別・最長職の従業上の地位別現在の従業上の地位別就業者（%）

	自営業者	役員	正規職員	非正規職員	計
男	40.7	12.5	6.5	40.4	100.0
女	10.8	4.0	4.7	80.5	100.0
最長職・自営業者	67.3	3.5	1.2	14.0	100.0
最長職・役員	4.3	72.7	1.7	21.4	100.0
最長職・正規職員	6.2	3.2	12.0	78.6	100.0
最長職・非正規職員	1.4	—	3.2	95.4	100.0
計	30.1	9.5	5.9	54.7	100.0

体力や健康上の問題を抱えている高齢者の1日の就業時間や1週間の就業日数は平均的には現役の就業者より短めの1日6時間、週4日程度となっている。ここでも自営業者と非正規職員は対照的な働き方になっている。自営業者は9時間以上や6日以上の比率が高く、他方、非正規職員は4時間以下や3日以下の比率が多くなっている。これは自営業者には年金等の事情で就業時間を長くして収入を増加させるモチベーションが働くのに対して、非正規雇用の場合は高齢者の健康等の要因に加えて、初めから穴埋め的な短時間雇用として利用されているからであろう。

これは稼働収入の大きさに連動している。表3のように、就業時間の長い役員や自営業者は月額収入で30万円以上の比率が高く、他方で非正規職

員は5万円未満(20.2%)や5～10万円未満(46.8%)など低収入の割合が多くなっている。非正規職員の収入の低さは非正規職員比率の高い女性の稼働収入を反映したもので、年金、雇用、ケアのあり

方などジェンダーバイアスの結果であろう。正規職員の収入は10～20万円未満が44.3%とピークになっており、稼働収入は自営業者や役員と非正規雇用の中間に位置している。

表3 従業上の地位・雇用形態別1ヶ月の賃金等の収入

(%)

	5万円未満	10万円未満	20万円未満	30万円未満	30万円以上	計
自営業者	13.0	12.7	24.9	17.8	31.6	100.0
役員	4.3	10.4	26.1	21.7	37.4	100.0
正規職員	7.1	17.1	44.3	20.0	11.4	100.0
非正規職員	20.2	46.8	27.2	5.0	0.9	100.0

こうした働き方について高齢者はどう評価しているのか。ここでは①賃金・収入、②労働時間・休日、③労働環境、④人間関係、⑤経験・能力の活用度、⑥仕事内容・やりがい、⑦仕事全般の7項目について、満足度を5段階（「満足」5、「やや満足」4、「普通」3、「やや不満」2、「不満」1で評価している。その結果は、①賃金・収入2.81、②労働時間・休日3.09、③労働環境3.12、④人間関係3.34、⑤経験・能力の活用度3.28、⑥仕事内容・やりがい3.43、⑦仕事全般3.30となった。①賃金・収入など仕事の客観的条件に対する評価が低く、他方、⑥仕事の内容・やりがい、④人間関係など主体的な評価が高くなっている。主体的な評価が労働条件の悪さを補って、仕事への総合評価を3.30と若干あげている。いずれにせよ高齢者の働く現状に対する評価は賃金・収入への不満を除けば、良くも悪くもなく「普通」と受けとめられている。

### 3. 高齢者はなぜ働き続けているのか

高齢期の就業を規定しているのは定年制度や公的年金制度の受給開始年齢などである。60歳定年制が多数の時代には65歳の年金受給開始年齢とのギャップをどう埋めるかが大きなテーマになっていた。定年後も年金受給年齢までは働くしかなかったが、その働き方は再雇用制度によって賃金・労働条件を大幅に下げられての再雇用であった。2025年度からは65歳までの雇用機会の確保が義務化されたが、賃金・労働条件を切り下げる再雇用制度が維持され、「70歳までの就業機会の確

保」が事業主の努力義務化された。しかし、ここでの「就業機会」はさらに賃金・労働条件が低く設定され、雇用ではなく業務委託契約や社会貢献事業への参加まで含まれている。雇用機会の質を問わなければ、定年制度と年金受給開始年齢とのギャップは一応解消することになったが、高齢者は改めて自己の年金額と必要生活費とのギャップに向き合うことになった。

ちなみに2023年度における厚生年金と国民年金を合わせた受給額の分布は、月額10万円未満21.2%、10～15万円未満31.2%、15～20万円未満31.3%、20万円以上16.3%、平均14万6,429円となっている。（厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業の概況」）これに対して、65歳以上の無業の高齢者世帯の家計収支は夫婦のみ世帯の場合は月34,058円、単身世帯では月27,817円の赤字になっている。（総務省「家計調査」2024年）つまり年金収入だけでは家計がまかなえていないのである。年金受給後も続く必要生活費とのギャップは、この間の物価高によって稼得就業による収入増へのインセンティブをいっそう強めていると思われる。

65歳以上の就業増はこのような事情の下で起きている。本調査でも高齢者の就業継続の意識は高い。働いている高齢者の85.1%はこれからも働き続けるとしている。何歳まで働きたいかは、「75歳くらいまで」が28.3%、「健康である限りずっと」が26.6%、「80歳くらいまで」が23.4%などとなっており、70歳以降も就業継続意識が高くなっている。これは年金と生活費のギャップが今後長期に

わたって続くという見通しなかで稼働所得の確保が「選択」されているということである。

したがって就業理由でも「経済上の理由」(年金などの収入が少ない)が55.4%と一番多い。この「経済上の理由」は、「貯金なし」(74.8%)、「ローンあり」(74.3%)、収入で家計が賄えない(72.1%)、世帯年収200万円未満(67.9%)など困窮層ではさらに高く、現在の経済的逼迫がそのまま就業へとつながっている。これを従業上の地位別にみると、「経済上の理由」が高いのは自営業者と非正規職員となっている。いずれも年金等の老後保障の脆弱さがこの理由での就業を「選択」させていると思われる。(表4)

表4 性別・年齢別就業理由 (%)

	経済上の理由	健康上の理由	時間に余裕	社会参加	いきがい	その他
計	55.4	9.9	5.4	9.1	16.5	3.8
男	56.2	10.1	5.5	7.9	16.2	4.1
女	54.0	9.5	5.2	11.2	17.0	3.2
65～69歳	63.2	6.0	7.0	7.0	14.5	2.3
70～74歳	54.1	10.1	4.9	10.6	15.1	4.4
75歳以上	47.2	13.5	4.0	9.8	20.7	4.8

一方、「いきがい」(16.5%)、「健康によい」(9.9%)、「社会参加」(9.1%)、「時間に余裕」(5.4%)などの非「経済上の理由」は75歳以上になると「経済上の理由」を上回っている。高齢期において何故、非「経済上の理由」による仕事(収入を得るための)なのであろうか。それは非「経済上の理由」ではあっても、稼得をともなう「仕事」として提供されることや社会的分業の一端を担う「仕事」として認められることへの選好だと思われる。こうした選好の背景には、現役時代の仕事中心の生活の仕方が強く影響していると思われる。

結局、働くことは高齢者を幸福にしているのであろうか。一般的に主観的幸福感は、生活の現状に対するトータルな評価だと言われている。本調査の結果では「幸せ」(47.9%)と「普通」(45.4%)が大多数を占めているが、働いているか否かでは幸福感にほとんど差がない。しかし、「経済上の理由」によって就業している場合には幸福感が低くなっている。また年収が上がるほど幸福感は高くなっている。社会活動への参加も幸福感を高めている。これらが示しているのは「経済上の理由」

に強制されない働き方や社会活動への参加、所得保障水準の高さが幸福感を高めているということである。

#### 4. 「高齢者総働き時代」の無業高齢者の生活

働く高齢者が増えたとはいえば65歳以上の7割以上は働いていない。増えた65～69歳でもまだ5割弱は働いていない。就業への誘導が強まるなかで働いていない高齢者にどのような特徴があるかをみるとことにしてよう。

その第1は、75歳以上の高齢者が多いことである。第2に、家族構成は男性の場合には「夫婦のみ世帯」(48.7%)や「夫婦と未婚の子のみの世帯」(21.9%)が多く、女性は「単独世帯」(34.2%)や「ひとり親と未婚の子のみの世帯」(10.1%)などが多くなっている。第3に、健康状態の悪い高齢者が多く、就業によって収入増を図ることが難しくなっている。第4に、最長職は正規職員(65.9%)が多く、そのため年金や貯金を取り崩せばなんとか生活できるとしている。しかし女性は非正規職員比率(24.0%)も高く、男性に比べて年金が低くなっている。

世帯の収入(複数回答)については「年金(老齢年金)」(83.9%)がほとんどで、それを「その他の社会保障(遺族年金、障害年金、障害等手当、失業保険)」(20.3%)や世帯員の仕事収入(24.8%)、生活保護(6.2%)などが補っている。世帯収入は200万円未満が46.1%を占めている。そのため家計が賄えない者も35.6%と多く、経済状態が「苦しい」とする比率は就業の世帯より6.9ポイントも高くなっている。

働いていない理由の第1は、「社会活動に時間を使いたい」や「趣味など好きなことに時間を使いたい」など仕事以外の価値を優先させているが約7割、第2は「年金や貯金を取り崩せば生活できる」、「働かなくても生活できる資産をもっている」など一応経済的にはなんとかなるが約6割、そして第3は健康、介護等で仕事ができないで、これが4割強となっている。生活に余裕のない高齢者を含めて仕事以外の価値を優先させる生活がしたいからの比率はかなり高い。それは本調査の対象

がさまざまな社会活動団体を通して集められたことと無関係ではないだろう。

そうした思いは実現できているのであろうか。社会活動等への参加は無業者の方がおしなべて高くなっている。反対に、働いている高齢者の社会活動参加率は地縁的活動を除けば低く、また社会

活動を「全くしていない」が多くなっている。働き続けることで各種の社会活動や趣味活動への参加が低調になっており、何かあったときに頼れる家族以外の人の割合はむしろ無業の高齢者の方が高くなっている。このように高齢期就業は社会的ネットワークを脆弱化させている。(表5)

表5 仕事の有無別社会活動への参加（複数回答）

(%)

	ボランティア活動	町内会など地域活動	趣味のサークル	健康・スポーツ団体	勤務先のOB会	社会活動（生協、労組等）	全くしていない
仕事なし	32.8%	30.2%	32.0%	17.6%	7.0%	62.8%	13.4%
仕事有り	18.2%	34.8%	17.0%	9.8%	3.4%	40.0%	28.0%

## 5. 高齢者は高齢期をどのように過ごしたいのか

このように就業の実態は「健康で意欲的な高齢者が、良質な労働力として年齢にかかわりなく活躍」し、「心身ともに豊かな暮らし」をしているとはとても言えないものであった。では高齢者はどのような働き方や高齢期の過ごし方を望んでいるのだろうか。この問いは働かない高齢期という選択肢がますます狭められている今日では、一段と切実な問題となっている。本調査で無業の高齢者を含めて、高齢期の望ましい働き方として「選択」されたのは、「パートなどで日数や就業時間を減らして働く」(34.2%)、「自営業として働く」(20.3%)、「ボランティアなど」(20.3%)、「正社員として働く」(7.3%)、「シルバー人材センター等での臨時・短期の仕事をする」(7.0%)などとなっている。

現実的な選択肢から選ぶとすると、「正社員」のような働き方や「臨時・短期」の働き方ではなく、高齢者の体力や健康など個別的な事情に対応でき、しかもコンスタントに働くことのできる「パート」や「自営業」が選ばれていると思われる。また「ボランティアなど」の利他的な働き方への意向もうかがえる。ここでの「望ましさ」のポイントは高齢者の個別的な事情に応じて自律的に決定できる働き方であるが、そのような自律的選択を可能にするには社会保障・社会福祉が欠かせない。

次に、望ましい高齢期のあり方については、「働き続けること」(48.0%)、「収入を得るための仕

事ではない形で働くこと」(25.8%)、「仕事以外のことに時間を使うこと」(22.4%)、「働き続けるべきではない」(3.8%)となっている。望ましい高齢期像は「収入を目的とする仕事」志向と「収入を目的としない仕事」志向と脱仕事志向の3つに分かれている。これら3つの高齢期の過ごし方は、地域社会の維持や再生産とも関連しており、この間の急速な「収入を目的とする仕事」への組み込みは、「収入を目的としない仕事」への就業を減少させて地域社会の維持に欠かせないさまざまなボランタリーワークを縮小させている。また趣味やスポーツなど脱仕事の諸活動に対しても抑制的な作用を及ぼしており、コロナ禍の影響も加わって文化・スポーツ系のサークル活動等への参加が大幅に減っている。

3つの高齢期像のどれか1つの志向に収斂させることが望ましいあり方ではなく、個人的にも社会的にも3つの志向がバランスのとれた形で行われる必要があるだろう。特に現役時代と同じように働き難くなる高齢期において「収入を目的とする仕事」の圧力が強くなりすぎて、「収入を目的としない仕事」志向や脱仕事志向が縮小することのないように、社会保障による生活と健康の維持の保障をむしろ強める必要がある。

## 6. 「生涯現役社会」化は勤労者の高齢期生活に何をもたらしているか

第1に、急増する働く高齢者の仕事と生活の実態から見えてきたのは、低収入の非正規雇用と年金などの低社会保障とがドッキングした新たな暮

らし方が広がったことである。この新たな生活様式は社会保障給付の縮減や生活費の高騰を「仕事による収入」の引き上げで対応しようとするものである。だがこの生活様式の下では低収入で不安定な非正規雇用や非雇用型の就業が長い高齢期にわたって続くという選択肢しかなく、それが「生涯現役」という暮らし方になっている。

この生活様式は就業収入によって家計を若干改善しているが、それでも経済的に「苦しい」が3割強、「余裕はないが生活していくには困らない」が6割弱、「余裕」が1割と言う結果になっている。「生活していくには困らない」と回答しながらも、消費支出の光熱費（51.3%）、食費（42.3%）、医療費（32.5%）などや介護保険料（54.0%）、国民健康保険料等（40.2%）、消費税（35.7%）などの非消費支出の負担感に悩まされている。また働けない高齢者をさらに厳しい経済的苦境に追い込んでいる。無業者の3分の1は「食費を切りつめ」る極貧を経験している。これが「心身ともに豊かな暮らし」の実態である。

第2は、非正規雇用と並んで高齢期に増える自営業者型の老後の抱える課題である。自営業者は資本主義のもとで雇用労働者型の働き方が拡大するなかで、都市でも農山漁村でも減少している。高齢期の働き方としては個々の事情に合わせて仕事ができることなどから非正規労働とは別にもう一つの選択肢になっている。公的年金を当てにした高齢期の生活設計ができない点では非正規労働とも共通しており、それが高い就業継続意思となっている。しかしフル稼働による収入増という働き方は何時までも続かない。体力や健康状態など加齢にともなって「仕事からの収入」は落ちてくる。稼働能力が低下したステージにおける対応が現行の社会保障の仕組みを前提とした場合の自営業者型の働き方・くらし方の一番の難問となっている。

廃業した後は非正規雇用に移行するか、生活保護のような非社会保険型の所得保障で対応するしかない。しかし、生活保護はミーンズテストやそれに付随するステイグマなどもあってハードルは高い。「最低保障年金」などを含めて新たな所得保障の仕組みをどのように構想し、具体的な制度

として実現するかが課題となっている。

第3は女性をいっそう苦境に追い込んでいることである。非正規雇用と低社会保障が結びついた新たな生活様式の問題は女性に顕著に表れている。就業者の8割が非正規職員であり、その4割強が短時間就労者となっている。稼働収入も少ないと公的年金等の社会保障給付も少ないと個人年収200万円未満が77.5%を占めている。少ない「仕事からの収入」でも止めれば生活が成り立たないので仕事の継続意思は極めて高い。しかし、女性の場合には仕事と並んで病気や介護などの家事・ケアの問題がある。そのため「自分が病気や介護が必要になること」への不安は88.9%と際だって高くなっている。

こうした女性の非正規雇用の高さは家事・ケアとセットになった短時間・低賃金の働き方がもたらしたものである。高度成長期の家族モデルは夫と子どもを専業主婦が支えるとされたが、夫の「家族賃金」では膨張する家計を賄えず、妻の「家計補充的」労働が不可欠になっていた。こうして女性の最長職・非正規職員というカテゴリーが生まれたが、1990年代以降に「家族賃金」が解体されると、正規職員の夫の低くなった「個人賃金」と家事・ケアと仕事の両方を担う非正規職員の妻の「最低賃金」という組合せが広がることになった。今日、高齢期になり、単独世帯など配偶者を欠く世帯が増えてくると、最長職・非正規職員というキャリアによる低年金と現在の非正規職員という低収入が合成され、さらに自らの家事・ケアの問題への対応を迫られるという深刻な生活困難に直面することになった。

## おわりに—安心できる高齢期への課題

稼働所得と低社会保障給付がセットになった暮らし方が標準になりつつあり、その中で働けない高齢者がさらに追い詰められていることを明らかにした。無理をして働かなくても安心して過ごせる高齢期のために、調査結果が示唆する課題のいくつかにふれて稿を閉じることにする。

その1つは高齢期就業の典型ともなっている非正規雇用への対応である。高齢期になると体力や健康上の理由などで就労日数や就労時間が短くな

することは避けられない。現状のように短時間労働が即非正規雇用という劣位の労働条件と結びつけば、高齢労働の多くはそのまま低賃金不安定労働ということになる。2025年度から努力義務化される「70歳までの就業機会の確保」の中身は賃金・労働条件がさらに低く設定されるだけでなく、非雇用の就業や社会貢献への参加まで想定されている。これでは高齢期就業はいっそう低賃金不安定労働化する。これを解決するには、少なくとも短時間労働という働き方が不利にならないように社会的規制を強化する必要がある。女性の就業に対するジェンダーバイアスの是正を含めて、正規職員との格差が生じないような短時間労働へと転換させた上で、短時間労働の結果としての収入が高齢期生活の窮乏へとつながらないようにするには、社会保障・社会福祉による対応が欠かせない。

2つは、その社会保障・社会福祉に関連して、公的年金など現在の所得保障の低さや不備への対応である。現状は現役時代の働き方が低年金につながり、それが不本意な仕事による収入の確保や必要な医療・介護サービス等の利用抑制をもたらしている。低年金を補う現行制度としては前述の生活保護のような所得保障があるが、厳格なミンズテストなどによって十分に機能していない。現行の年金制度などから取り残された人びとに対応するには、「最低保障年金制度」（全日本年金者

組合）のような新しい年金制度が必要となっている。また中長期的には現役時代の「生産的労働」への「貢献」だけを反映する現在の年金制度のあり方を変える必要があると思われる。現役時代の格差を容認し、再生産する年金制度ではなく、すべての人びとに「健康で文化的な」高齢期を保障する所得保障の仕組みをどうつくるかが課題となる。

3つは、家事・ケアなどに対する社会サービスや社会福祉に関わる問題である。勤労者生活の維持・再生産はさまざまな社会サービスや社会福祉の支えなしには成り立たない。にもかかわらずこの部分は家族（女性）の私的対応（自助）に委ねられ、そのことが高齢期における女性の貧困や生活困難を生み出している。これは高齢女性だけの問題ではない。コロナ禍のなかで再確認されたように社会サービスや社会福祉が機能しないと働くことも社会的活動を続けることもできなくなる。財政困難を理由にこの間公共サービスや社会保障・社会福祉の削減が進められ、医療や介護サービスだけでなく各種の公共サービスが利用しにくくなっている。今必要なのはむしろ生活の社会化、公共化を促進させる政策であり、高齢期に病気や要介護状態になっても地域で安心して生活できる状態にすることである。

（はまおか まさよし）

# 自治体職員として、 そして労働組合の一員として

磯村 和佳子（名古屋市職員労働組合執行委員長）

## I.はじめに —あの日から変わった

2024年1月1日午後4時。正月の穏やかな午後、石川県津幡町の実家で、家族全員の携帯が一斉にギュンギュンと警報音が鳴りだしました。テレビ画面が切り替わり、赤いテロップが流れました。

——緊急地震速報。強い揺れに警戒してください。

その言葉を読み切る前に、家全体がきしみながら揺れ始めました。食器棚から茶碗が音を立てて転がり、私は母の頭を抱えてその場にしゃがみ込むことしかできませんでした。テレビからは「逃げて!」というアナウンサーの声が連呼されました。どれくらい揺れたかははっきりわかりませんが、とても長く感じました。揺れがおさまり、震源が石川県能登沖と分かったとき、「とうとう来てしまった、しかも石川で」と思いました。

余震があるたびに、母を連れ外に出ると、近所の人たちも家の外に出ており、皆、顔を見合わせ「大丈夫だった?」と声をかけ合いました。遠くで町内放送のサイレンが鳴り響いていました。町内放送が何かを伝えていますが、音が割れついて聞き取れませんでした。家族と「できることをやろう」と、まずは断水に備え浴槽に水をため始めました。夜になっても余震は続き、玄関の戸が歪んで閉じ込められるのを恐れて、一晩中開け放しました。冷たい風が吹き込みとても寒かったです。家族全員、いつでも外に出られるように、こたつの周りで雑魚寝をしました。一晩中、テレビに映る輪島の朝市広場の火災を数人の方が消火する映像をぼんやり見ていました。

## II.被災地支援:名古屋市と労働組合の初期対応

翌日、昨夜からの断水が解消したこともあり、名古屋へ帰ることにしました。戻る途中寄った加賀の大型スーパーは地震の影響でガラスが割っていましたが、一部でも営業を行ってくれていました。高速道路では、能登へ向かう様々な支援の車両（給水車、仮設トイレを積んだ車など）とすれ違いました。

### 組織としての支援開始

名古屋市でも災害対策本部が立ち上がり、すぐに消防局、上下水道局、環境事業所などが支援に入りました。労働組合として、現地に支援に入る職員の働き方や特勤・超勤手当の確実な支給について市側と随時交渉しました。現地での活動は過酷であり、職員の健康と生活を守ることが支援の継続につながり、また義援金の呼びかけも始まり、自治労連を通じ被災地へ送られました。

### 支援を支える職場の実態

各職場から支援に行きましたが、支援に送り出す職場も人員が減らされギリギリの状態です。月に100時間を超える超勤をしながら職場を守ってくれる職員もいました。区役所支部では昼休みに報告会が開かれ、支援に入った職員がスライドで被災地の様子を伝えました。これまでに延べ4000人の職員が支援に入りました。今年度、長期で支援に入っている職員もいます。

### III.被災地で見えた行政の空洞化 — 合併と委託の影

石川県はこの20年間で、40を超えていた市町村が20ほどに減らされました。効率化の名のもとに合併が進み、自治体職員数も大幅に削減されました。

#### 災害ごみ収集の過酷な実態

名古屋市環境事業所から災害ごみの収集に派遣された職員からは「道路の亀裂・寸断をはじめ、土砂崩れ、家屋の倒壊、断水、停電といった状況で、役場は被災者支援で手一杯となり、ごみの収集体制はありませんでした。ごみ処理施設も震災の被害で工場が稼働できず、施設内にごみが堆積していたため、そのごみと各避難所のごみを収集し、金沢の処理施設へ片道100キロ、大渋滞している中4時間かけ何回も搬送しました」と報告がありました。

#### 委託化による災害対応の機能不全

中能登町のエリア収集では現地の担当者は2人。業務の多くが委託され、収集ルートやごみの集積場が分からず、住民の生活の状況を把握しきれていませんでした。紙の地図をもとに自分たちでルート地図を作成し、慣れない雪道を回り、災害ごみを片道2時間以上かけ焼却場へ運びました。委託業者が仕事を再開できたのは10日ほどたったころでした。「うちちは一袋いくらの契約協力して作業はできん」「契約以外のことはできん」と言われ、支援を終えています。

業務の効率化が進んだ結果、災害時に最も非効率な構造が生まれていると感じました。直営の現業職員がいれば、現場判断で即行動できますが、委託業務では「契約外」「責任範囲外」が壁になり、災害時には機能しなくなることもわかりました。

### IV.ボランティアとしての長期支援の記録

5月10日、能登半島地震から4か月。初めてボランティアに参加しました。金沢から電車で1時間ほど。羽咋市に能登半島地震被災者共同支援センターがあります。全国からの物資や義援金の受付、

仮設住宅への物資配布など全労連・各単産・地方組織からのボランティアが3日間で81人、全国から集まり支援に入りました。北は秋田、南は沖縄から労働組合の仲間が集まってくれました。

センターにはレトルト食品、冬物衣類、カイロ、乾パン、衛生用品——全国からの支援物資が集まっていました。段ボールひとつひとつから「個人としての思い」が伝わってくる気がしました。その力が、行政支援の届かない「継ぎ目」を支えているように思いました。

#### 1.珠洲市への道のりと孤立した集落（5月10日/1日目）

1時の打ち合わせで配車の手配をし、1台に数人ずつ乗り合わせ、のと里山海道を2時間半かけ珠洲へ向かいました。地震の影響で道路はズタズタで、4か月経過しているにも関わらず反対車線を使い片側通行をしている状況でした。道路が波打ちアップダウンがあり、ヒビが入ったところは段差になりスピードが出せず、運転者・同乗者は座席で跳ねながらの道中、12台連なっての移動になりました。陥没した道路に車が落ちたままになっているところや、道路の再建に向け重機を使い懸命な作業中のところもありましたが距離にすればごく一部で、全面再開にはまだまだ時間がかかるのは容易に想像されました。なぜまだこんな状態なのか、国あげて復興しているように全く思えませんでした。

珠洲市蛸島町の現地は断水・停電が続いているため、能登空港でトイレ休憩し、避難所生活の被災者と現地で待ち合わせをしました。海沿いの被災者宅のあるところは、時が止まったように倒壊した家がそのままになっており、遠くで1台の重機が家を解体している音が聞こえるのみで、倒壊した家の中をスズメやカラスが飛び交い、その鳴き声がのどかでさみしく聞こえていました。自治労連のグループは被災者から困っていることの聞き取りがメインでした。倒壊した現地を歩き回るも、人影はありません。停電・断水のところにそもそも住んでいる人はおらず、ゴーストタウン、時がとまった街のようでした。

通りから1本裏に入つてみると、ようやく70代の漁師の男性に話を聞くことができました。「地震がおきた時は風呂にいた。津波が来るかもしれないと思い、裸のまま風呂から飛び出し、服を急いで着て家族には中学校へ行くよう言って、自分は近隣の人に声をかけながら走つて保育園まで逃げたが、誰も集まっておらずそこから中学校まで走つた。中学校の3階に上り避難した。ここは誰も取材に来ない、取り残されたところ。もうすぐ家を取り壊すことになっているが、家の中に入れず、家具や必要なものを持ち出せない。仏壇も大きく玄関から出せない、家と一緒に壊すしかない。港の船だけは無事で、それがうれしい。現在は仮設住宅に身を寄せている。別のところに家を建てることになると思うが、息子にまかせている。家の前の道路もヒビが入り歩けない状況で、歩けるように砂利を隙間に入れてもらった。」ボランティアの利用については「息子にまかせてあるから」と話されていました。

近くの、2023年既に統合され閉園となった保育園の園庭に仮設住宅が作られており、園舎は被災者が出入りする様子が見られました。通り道で名古屋市上下水道局の職員が作業しており、エールを送ることができました。いまだ断水の状態から、2時間滞在し切り上げることになりましたが、復路はのと里山街道が使えないため、海岸沿いの下道を3時間かけ羽咋のセンターまで戻りました。支援時間より移動時間の方が長く、もどかしさを感じました。

## 2.能登町での家財搬出と高齢者支援の課題（2日目）

珠洲より手前の能登町は2時間ほどで到着し、コンビニの駐車場でお弁当を食べ支援先へ。愛知からのチームは、巨大なイカのモニュメントのすぐ近くの料理旅館の取り壊し前の家財など運び出しを行いました。発災時、ものすごい揺れが襲い、家の外にいた方はすぐ近くの植木にしがみついたそうですが、身体は振り回され、しがみついているだけで精一杯だったそうです。津波が耳の高さまで来て、港にとめてあった船は陸に押し上げら

れ、また海に沈んだ船もあったそうです。停電・断水し、道路も崖崩れで寸断され孤立地域となりました。近くのホテルの宿泊者が目の前のパーキングエリアへ車で40台ほど押し寄せ、建物の裏側には排泄物が堆積し、ひどい光景だったと話してくれました。息子さんが旅館の敷地内にカフェを開店する直前に津波の被害を受け、めちゃくちゃになった店を見たとき、「涙も出ず茫然とするだけだった。息子はここで生活することをあきらめ、金沢で仕事を探し始めた」ということでした。また道路が寸断されていたため、海からクレーン車が運ばれてきて陸に上がったイカ釣りの船は海へ、海に沈んだ船は引き上げられたそうです。

旅館を解体するために津波で濡れた家財や大量の食器、畳などを運び出しました。運び出したものを自ら集積場へ運び込まなければならず、高齢の方々は外へ運び出すことも、集積場へ運び込むことも無理だと思いました。集積場に持ち込むときは細かく分別しなければならず、分別してなければ受け入れてもらえない状況でした。役場にボランティアを申し込んでもすぐには来てもらえない、ボランティアが来る前に現場の写真を撮りに来て、来てもらえるのを待つということでした。「沢山の人で来てもらえて本当に助かります」と喜んでもらえましたが、この日、私たち以外にボランティアの姿を見ることはませんでした。

## 3.輪島市街の観察と被災者の声（3日目以降の活動）

**【3日目:輪島市街の観察】** 輪島に入るために向かう途中、がけ崩れの多さに驚きました。山という山、崖という崖が崩れ山肌がむき出しになっており、山藤が咲き乱れ木々がなぎ倒されている姿が余計に痛々しく感じられました。市街地は崩れた家が目立ち歩道も亀裂が入ったまま観光地の面影は全くない状態でした。トイレ休憩のため家電量販店やドラッグストアなどに分かれて立ち寄りましたが、断水が続いているため仮設トイレの利用でした。朝市通りは大規模な火災のあと、まったくの手つかずの状態で、一面焼け野原、焦げ臭い匂いが充満しており、戦争中の町へタイム

スリップしたような不思議な感覚に襲われました。自由にその中を歩け、規制線も何も対策がとられておらず、手つかずの状態でした。すぐ近くの海岸に行ってみると、海岸が隆起し、船の接岸部分が大きくはがれそのままになっていました。

**【5月31日:能登町】** いつあるかわからない公費解体ですが、家財の搬出支援を行いました。家主の女性は、半壊の家の1部屋に寝泊まりをされており、だんだんと家の傾きがひどくなっている状態でした。「家を解体できたら、またここに小さな家を建て、家を守りたい」と話されていました。長年住んだ家の家財は、思い出のあるものばかりで、処分するかどうかを決めきれない気持ちに寄り添いつつ、一つ一つ聞きながらの搬出になりました。傾いていてもそこに住んでいる人は避難者として数えられていないということでした。

**【6月1日:志賀町赤崎】** きれいな海、鳥がさえずる、本当にのどかな志賀町（富来）の集落の一軒での家財搬出支援です。車が家の前まで入らず、大きな家財を一輪車と押しぐるまで通りまで運び出しました。公費解体は1年待ち、2年待ちの状態です。支援に入る前に志賀原発の前を通過しましたが、大きな地震がここで起こったと思うと恐怖を感じました。あの日、津波が何度も押し寄せたはず。津波は押し寄せるより引く時の力が大きいそうです。何の被害もなかったのが信じられませんでした。

**【6月29日:株洲市】** 震源地から数キロのお宅で公費解体をするための家財搬出の支援に入りました。半年たちようやく仮設住宅に入れることになった。家が傾き、元日から車庫に避難。家から畳をなんとか運び出し車庫に引きつめ寒さをしのいだそうです。自家発電機と水は地下水を利用。「仮設住宅の文句言う人がおるけど、4畳半2部屋、天国や」の言葉が切なかったです。

**【6月30日:能登町での聞き取り】** 被災者の話を聞く機会を作っていただき、イカキングで有名な「つくモール」でお話を聞きました。国公の組合

員さんだったTさんは、大阪の税務署で42年働き退職を機に能登町へ帰って来られました。地震災害で発生したゴミの収集・区分け作業に従事されており、「仮設住宅へ持つていけないためか、新品同様の家具が次々と持ち込まれます。また高額で購入されたと思われる輪島塗の御膳やお椀などの調度品や思い出の品など全てが持ち込まれる。多くの知人もやって来ますが、その度にかける言葉を探します。わずか数十秒の出来事で今後的人生設計が大きく狂わされた方々の何と多いことか…。自然の破壊力の凄まじさを思い知らされます」

震災後3か月。「阪神や東北大震災では車や人が行きかい復興に向けて活気に満ち溢れていた。しかし、能登半島の付け根から切り離されたみたいだと…。ひとつ救いだったのは、大きな痛手を受けた株洲市に原発がなかったこと。もしそこに原発があれば、被害の大きさは計り知れないものになつたはず。この地震大国日本に原発は要らないと強く思う。この故郷の大地・大自然の魅力を必ずや後世に残していきたい」と。

東京で教師をしていたが退職を機に帰ってきたIさんは、「地震後10日間だけ避難所の生活をした。発災後すぐ高台にある学校へ駆け込んだ。津波で体が濡れており、暖をとるために子どもたちの給食のエプロンやカーテンを体に巻き付けて寒さをしのいだ。日本は何度災害が繰り返されても、何も変わっていない。避難所は次の場所に行くまでのしのぐ場所、我慢するところ。人権感覚が変わっていない。食費は1日1000円という予算。1.5次避難や2次避難をする人たちは、どこに避難するかをバスに乗るまで知らされなかった。囚人のような扱いだった」と話されました。

**【9月28日、29日:輪島市黒島】** 21日に発生した豪雨の被害を受けた高齢者施設のため、2日間で1000個の土嚢作りに支援に入りました。施設の横を流れる用水路があふれ、あっという間に浸水。入居者を避難させる場所もないとため、次回豪雨が来た時のため土嚢を積むことになりました。ここは最大隆起4mがあった場所で海岸線が大きく変

わったところです。海のすぐ近くにマンモス仮設がありました。ゴミの集積場が200メートル先にしかなく、高齢の方はゴミ出しが大変ということでした。自治会がなく、自治体も仮設住宅に入ってしまうと、その後のことには手が回っていない状態です。

**【10月26日、27日:輪島市町野町】** 私が心配していたことが起きました。9月21日の豪雨です。15人が亡くなりました。能登半島ごと地震で揺さぶられ、山々・道路がズタズタになっているところに、これまで経験していない雨。これは国・県などが全力で復旧にあたってこなった結果だと思います。被害が大きかった輪島市町野町へボランティアに入りました。集落を流れる川は全てあふれ、山はいたるところで崩れていきました。もちろん断水、自家発電を使っている状態です。豪雨の被害で報道されていた「もとやスーパー」の泥かきに入りました。泥は重く硬いプリンのよう、隙間という隙間に入り込んでおり、泥かきは大変でした。11月から店の再開はできないが、ボランティアや支援の拠点にしたい、きれいにしたいということで、スコップでは細かいところの泥はかき出せず、最後は手でかき出しました。ボランティアが炊き出しをしていましたが、出来上がりの合図の太鼓が鳴ると、買い物かごを持った高齢の方がたくさん集まってきた。まだ住んでいる方がたくさんいることがわかりました。

**【11月30日、12月1日:輪島深見地区】** 自治労連単独で取り組んだ輪島深見地区への支援。泥かき、家財の搬出です。豪雨から3か月も経過しているにも関わらず、集落の中を流れる川は、大きく崩れほとんど手つかずの状態でした。泥かきもまだまだの状態でした。2007年の能登地震でも被害を受けており、その時建てた家を今回解体することになり仮設住宅生活を余儀なくされています。84歳の家主の方は、以前は漁師、今は海苔を作り生活をされていましたが、この地震と豪雨で海面が大きく隆起し、その仕事もできなくなりました。「今更ここを出て、行くところはない」

と話され、何度も被害にあっても自然と折り合いをつけ前を向いて生活をされる姿に胸を打たれました。

**【6月28日:千手院29日:町野町】** 2000年の歴史のある千手院というお寺に支援に入りました。地震で落ちた瓦を割って、敷地内に敷き詰めるという作業でした。瓦が落ちた屋根が修復されたばかりですが、落ちた瓦は敷地の隅にうず高く積まれていました。瓦を金槌で細かく碎き敷地内に敷いていく作業は瓦を割る時のカーンカーンという音が響き、また手から瓦を割る時の振動が頭に伝わりめまいがしそうな瞬間もありました。暑い日でしたが大きな椎の木の下で作業ができ助かりました。

二日目は町野町の用水路残土除去とイノシシ予防の電気柵の設置の作業でした。

この地区では、周りの山々のがけ崩れと豪雨での川の氾濫で、転出してしまった住民が多く、現在4世帯しか残っていないということでした。田畠のイノシシ被害が深刻で電気柵の設置をしました。大人数で支援に入ったため短時間で設置ができ、Yさんは喜んでくださいました。困難な生活の中でも前を向いて生活されている方の支援ができたことは励みになりました。

## V. おわりに

珠洲市で保育士として働いていた友人は、地震後、生活ができず退職をし、金沢の息子さんの家に身を寄せました。彼女の気持ちを思うとつらいです。能登に住みたい、帰りたいと思いながら避難している人たちが大勢いる中、ただつましくそこに住みたい、生活したいという願いがかなわない。私たち国民ひとりひとりの人権が大切にされていない、尊重されていないことのあらわれです。ライフラインが確保され、生業支援、病院や社会福祉施設、スーパーマーケット等が整備されない限り、戻れないことは明白です。

能登支援ボランティア参加して思うことは、能

登の皆さんのがやさしさです。腹の中は煮えくり返つとる（怒っている）かもしれません、「市役所の窓口で職員に怒りを表す方はほとんどいなかつた」と派遣された職員がみんな話します。もっと職員に困っていること、思うこと、辛いことを伝えてほしいと思います。そして住民のために住民と一緒にその声を県や国に伝える職員を増やしたい。市や県は復興のためにこの間減らされ続けた正規職員をたくさん採用してほしいと思いま

す。

住民のいのちと生活を守るために、今後おこるかもしれない災害に備え、全国の労働組合と連帯して人員増を求めていきたいと思います。また被災者の医療費窓口負担免除、介護サービスの利用料免除の再開を求める運動を一緒に進めていきたいと思います。

（いそむら わかこ）

# 埼玉における学習活動 「気づき」に出会える学びあいの運動実践へ

大場 崇弘（自治労連埼玉県本部特別執行委員）

## 1. 組織再生への危機感と学習活動推進の契機

埼玉県本部では、ここ数年の間で県本部そして、自治労連運動を作り上げてきた諸先輩方が引退あるいは引退時期を迎えていました。こうした中、労働組合という普遍的な民主的労働者組織を、この時代そして未来に向けて、どのように再生させ、発展させていくのか。これが県本部全体における喫緊の課題であり、全国の労働組合に通じる共通の課題ではないでしょうか。

埼玉ではこれまで、県本部が、経験豊富な諸先輩の知識や知恵をベースに方針やとりくみの方向を一定固め、単組にとりくんでもらうのが基本で、今もなお、トップダウン的な運営スタイルになっていることも否めません。

ただ私が、労働組合活動に前向きになったきっかけは、組合書記としての仕事を始めた当時、自治労連関東甲越ブロック書記部会の学習交流集会に参加し、前歴の民間労働者時代の経験が、「社会構造の歪み」によるものだということに「気づいた」ことにありました。その経験から私は、誰かから押し付けられるものは、その時は上手くいっても、誰のものにもならないと考えており、学びの中から「気づき」を得てこそ、人間的成長や組織発展が生まれると考えています。

そうは言っても、この「気づき」を得る県内の仲間を増やすのは、非常に困難な事です。この間、県本部では、様々な集会や機関会議を通じて、「学びの場」の提供を心掛けてきました。でも、新たな層がなかなか集まらない。状況を開拓するためには、定期大会や中央委員会などの機関会議で工夫

を凝らした学習会を提供しても、そもそも目的は方針決定にあり、「学び」たくて集まっている訳でもない。興味を惹いているのか…。そんな想いにかられることばかりですが、やはり（一部の）執行部が、「今、これが重要」だと思ったことを上から伝えたところで、一部の興味・関心のある人にしか届かないでしょう。こうした状況でも、学びの中から「気づき」を得る仲間を増やしていくことを、県本部として、「賃金出前講座」などの「小さな集まり」を提起・推進しながら、県本部としての「学習運動推進方針」を確立し、その発展にとりくんでいます。

## 2. 県本部全体の運動推進方針確立 三つの理由

なぜ今、埼玉県本部全体で学習の強化が必要なのか。その背景には、次の三つの問題意識が存在します。

### (1) 次世代への運動継承と新自由主義的教育の弊害

埼玉は、市町村合併があまりすすまず、現在も県内には63自治体が存在します。うち、自治労連加盟の純粋な職員団体（単組）は24あります。組合員数には大小ありますが、どこの自治体単組も、役員の世代交代が進み、基礎学習の経験が少ない役員が労働組合活動の中核を担わざるを得なくなっています。若い組合員に世代交代していくことは喜ばしいことですが、一方で懸念しているのは1990年代からすんできた新自由主義的な教育環境の弊害です。激しい競争教育のもとで、人(human)として必要とされる基本的な知識や原

理・原則を身につけられないまま社会に出されている人も多くいます。特に、私が「そうだよな」と思ったことは、30代中盤の職場の同僚が、学校で、戦後の近現代史の教育について「ここは試験に出ないから勉強しなくて良い」と言っていた。ということです。日本の民主主義あるいは労働組合の必要性を考察するには、今に続くアジア太平洋戦争以降の近現代史こそ重要です。にもかかわらず、学校で「必要ない」と教育されているのですから、日本における労働組合の組織率の低さ、日本社会の右傾化の傾向、人権軽視の社会秩序も頗ります。こうしたもとで、次世代の組合運動の担い手が、組合活動を通じて平和や民主主義、労働者の権利を考え、主体的に学ぶ機会の必要性が差し迫っていました。

## (2) 職場における対話と「考える」機会の欠如

二つは、「集まって話す」「何かについて考える」機会が圧倒的に少なくなっていることです。自治体職場では、長時間・過密労働が常態化し、職種によっては、民間で取得義務化された5日の年休さえ取れない職場もあります。職場では、おしゃべりするゆとりどころか対話の機会・時間も減少し、隣の職員が何の仕事をしているのかさえ分からず、それほど、職員の孤立化が進んでいます。これに加え、子育て、介護など家庭と仕事の両立の中で、「何か」を考える機会が激減しています。職場・職員の状況を鑑みれば、労働組合がよほど意識的に取り組まなければ、単に「話すこと」「考えること」すら困難なのが今の自治体職場です。

この現状を開拓するためにも自発的な「学び」を媒介に、人と人が集まり、話す機会をつくり、自分が置かれている状況の根源にある原因に「気づく」機会をつくることが、組織強化・拡大の上でも急がれていると考えたことが方針化を急いだ一つの理由でもあります。

## (3) 労働組合の「社会教育的役割」の再強調

三つ目は、労働組合の「社会教育的役割」を強調することです。前述のとおり、職員を含む大人の多くが「主権者」としての基礎的教育を受ける機会がないまま社会人になっているのが現実で

す。「人権とは何か」「民主主義とは何か」「労働組合とは何か」「なぜ憲法で労働基本権が保障されているか」などといったことは、大学などで専攻しない限り、「そもそも」論の学習機会がないのが今の日本です。その穴を埋める仕組みこそが労働組合であり、組合の社会教育としての側面を改めて強調することも重要だと考えました。

以上の3点の危機意識から、2024年の第75回定期大会で、以下の5点を柱とする学習運動推進方針を決定し、基礎学習（ユニオンスクール、賃金出前講座）などの個別具体的な活動の推進・展開を確立しました。

- ① 単組、職種、任用区分を超えて、埼玉の仲間の一体感をつくること。
- ② 基礎的な学習テーマを大事にして、活動の土台をつくること。
- ③ 一方通行の学習でなく、意識的に話し合える場をつくること。
- ④ 外部の資源を活用し連携すること。
- ⑤ 活動の様子を積極的に発信する。

## 3. 学習運動推進方針の実践事例:対話と参加を軸に

学習運動推進方針の初年度の取り組みでは、上記の方針のうち、特に「基礎的な学習テーマを大事にすること」と「一方通行の学習でなく、意識的に話し合える場をつくること」の二点を重点課題と定め、実践しました。

### (1) 執行委員会内学習のとりくみ（対話の実践とフィードバック）

県本部の役員は、全県単組あるいは現業・保育・非正規などの部会枠からも役員選出していることもあります。みんなの知識や意識は同レベルではありません。これを意識した県本部の中央執行委員会でなかったことが、埼玉県本部が抱えている今の問題の大きな根源なのかもしれません。

学習運動推進方針を確立させた県本部として、まずは、執行部内の基礎的学習を深めようと毎月1回行う執行委員会の中で、20分程度の時間を確保し、主に「学習の友」を活用し、情勢の読み合

わせと、テーマに合わせグループ討議などを実践しています。今後は、レイバーユニオンカレッジ2025（以下「レバカレ2025」）で学んだ、OST（オープンスペーステクノロジー）なども取り入れたいと考えています。実際、執行委員会は議題も多く、時期によっては学習の時間を省く場面もあります。でも、単組や部会で中心的な役割を担う役員に、基礎学習と「話し合ってみる」「口をひらく」実践を単組・部会にフィードバックできるようなりくみに位置付け、すすめています。

また、県本部非正規公共協では、毎月1回の役員会で全労連の「わくわく講座」もすすめているところです。

### （2）賃金出前講座のとりくみ（個別分析を通じた「自分事」化）

埼玉の特徴として、自治体数が多いことは前述しましたが、2005年の給与構造改革時には、県内全体で大きな運動を展開し、当時の30単組中、23単組で制度導入を見送らせました。また、導入にあたっても、各単組で政策提起をすすめ給与政策を実行させたことから、国と異なる給料表構造を持つ単組がいまだに多数です。一方、このことで県内単組の給与制度、特に給料表は個別バラバラとなり、20年近く経過した今、経過や意味がわからない世代が、組合の中心的役割を担っているという状況も生じています。ですから、県本部が一律的な方針を示したところで意味がない上、理解も浅い。2024年勧告では、給与制度のアップデートが提起されることもあったので、2023年度から賃金出前講座のとりくみをすすめました。

出前講座は、各単組からの依頼で、県本部が依頼単組の賃金制度を分析し、委員長や書記長、特別執行委員が単組へ出向き、単組執行部と当該自治体の給与制度や給料表構造の問題点、強みや弱みを学びあうという内容です。とりくみで、大事にしたのは、県本部から学習会を押し付けるのではなく、単組からの自覺的な依頼を受けて行うことでした。

2023年度は、アップデートへの危機感を持つ単組も多かったことから、10近くの単組から依頼があり、対話と学びあいの実践がすすみました。し

かし、喉元過ぎれば…でしょうか、2024年度は3単組と2023年よりも実施単組が少ないので残念です。とはいえ、私が講座を引き受けた単組では、①なぜ給料があがらないのか、②部長給料が周辺自治体よりなぜ高いのか、③水準改善している単組はどんな交渉をしているのかという3点の問題意識をいただき、その「なぜ？」を参加者で分析し合い、当該自治体の給与制度の長所や短所を共有することができました。参加人数は、5名程度でしたが若手役員が中心で、「自分の自治体給与の仕組みを理解できた」との声もありました。

2024年の給与制度のアップデートでは、地域手当が「大くり出し化」され、東京と隣接県の埼玉が4%指定とされました。東京との格差がいっそう拡大する下で、県内では働き盛りの中途離職者の増加や新規採用職員の確保困難などの事態が表面化しています。こうした中で、県内の単組が自身の自治体の給与制度を深く知ることは重要です。このとりくみは、一過性で終わらせず、引き続き、とりくんでいきたいと考えています。

### （3）ユニオンスクールのとりくみ（模擬団交を通じた「実践的気づき」）

2024年度は、県本部学習運動推進方針で重点課題の一つである労働組合活動の基礎知識、そもそも論を学ぶ「Union School（通称:ユニスク）」にとりくむことができました。ユニスクは、4月から月1回、第1土曜日の午前中2時間、10月までの計5回、プラス特別編として「模擬団交」実践を挟む形で開催しました。始めるまでに半年程度の時間を要しましたが、とても意義のある「学びの場」でした。

基本的な内容は、自治労連本部で発行している「ここから始める自治労連運動」の冊子を活用し、読み合わせ学習。その後には、テーマについての質疑・応答やフリートーク。時間ががあれば時事ネタなどについてもフリーに話し、2時間で切り上げるというものでした。冊子を読み切るためには一定の時間が必要なので、4月・5月・6月・7月・10月に読み合わせ学習会を行いました。また、9月の第5回ユニスクでは、このとりくみのメイシイベントでもあった「模擬団交」を行いました。

第5回ユニスクは、県本部の秋闇会議とセットにして、午前の会議で25人勧の内容や対応の方向を全県の仲間と確認した上で、午後はユニスク特別編の「模擬団交」としました。模擬団交は県内で比較的、交渉慣れしている所沢市職・県職・入間市職の3単組の役員に、県本部委員長・書記長が当局役となり実践してみました。交渉メニューは、賃金・人員増・民営化の3課題でそれぞれ20分程度議論をし、その他の参加者は交渉を傍聴。模擬団交後には、団交検証のグループワークも行いました。

県本部活動で単組の様子を交流しあうことは日常的ですが、それぞれの単組で、どんな交渉をしているのか?目にする機会は皆無です。埼玉は、ベテランの委員長や書記長も多いのですが、とはいえる若手役員が交渉当事者として参加している例も多々あります。当局との交渉は市の執行部と議論する訳ですから、組合で交渉する時は「労使対等」と言われたって、職場では上司と部下という関係性。頭を切り替えることは若手役員にとって簡単なことではありません。どうやって交渉をしたらいいのか?何をどう主張するのか?そもそも上司にたてつくようなことを言って良いのか?これは若い単組役員、共通の悩みや想いではないでしょうか。私の記憶だと、県本部としては、10年以上ぶりに模擬交渉の実践学習を行ったと認識していますが、単組役員の世代交代がすすむもとで、模擬団交のとりくみは若手役員の要求に合致したと考えています。

検証後の報告では、「とても勉強になった。交渉の準備が大事なこと、役割分担をすること、説得力あるデータを持つこと、そして組合員の声を集めてぶつけることが一番大事だと思った。これから生かしたい」など、とても前向きな感想が出されましたし、ユニスクへの参加人数が一番多かった深谷市職は、模擬団交に興味を持ってユニスクそのものに参加した経過もあります。自発的な意欲があるからこそ、さまざまな「気づき」が得られているのではないかとも考えています。

ユニスクは、労働組合や自治労連運動の「そもそも」の学びの場なので、若い単組役員や組合活動のイロハを学び直したい組合員・役員を対象に

しながら、毎回、学んだ内容を「書記局情報」で発信し、その都度、参加の呼びかけをしながらとりくみました。結果として、ユニスク特別編には16名が参加しましたが、通常の参加者は、深谷から3名、所沢から2名、和光から2名、入間から1名、上尾から2名と多くの役員・組合員を集められた訳ではありません。しかし、県本部としては、むしろ狙い通り。心理的安全性を確保するための環境・人数にしたいという思惑と合致したことで、結果的に良かったと思っています。仕事や家庭の事情もあり、すべての参加者が、すべてに参加できた訳ではありません。ただ、午前中2時間の学びの後は、毎回、美味しいビールを飲みながらのランチ会も行い、県内の仲間同士の交流をいっそう深め合うことができたことは言うまでもありません。

ユニスクに参加してきた深谷市職の書記長が、レバカレ2025に参加して埼労連分科会で話をしたユニスクの感想を以下にご紹介します。

私が組合活動に関わるようになって、今年で3年目。正直、活動を始めた当初は、右も左も分からず、「何のために、何をしているんだろう?」という状況が長く続いていました。

活動を通して痛感したのは、やはり「知識」の不可欠さです。しかし、忙しい若手にとって、勉強の時間を作るのは大変ですし、そもそも「何を学べば良いのか」…そんな時、県本部主催のユニスクに誘っていただきました。

ユニスクでは、「労働組合とは何か」「地方自治とは何か」など、多岐にわたるテーマを学ぶことができました。さらに、他市の組合員と意見を交換することで、自分にはなかった新しい考え方を取り入れることができ、本当に良い機会となりました。

特に、カリキュラムの「模擬団交」は大変勉強になりました。他の単組では実際、どのように交渉を進めているのかを知る機会は全くありませんし、自分のやり方が合っているのかどうか、確かめる術もありませんでした。そうした意味でも、実践的な学びを得られたことは、大きな収穫でした。

私の組合では、若い人の参加が少ないので大きな課題となっています。こうした「学べる機会がある」ということは、若い人にとっても、組合活動に参加するハードルが下がると思います。そして、知識を深め、仲間と交流することが、きっとより良い組合活動、そしてより良い職場につながると確信しています。

ということで、ユニスクに参加したことは、彼にとって、大きな財産になったと伺えます。彼は、ユニスクに参加したことで、自治労連本部のステップセミナーやレバカレ2025にも参加するなど、これまで以上に活動の幅を広げています。

深谷市職の書記長のような次世代を育成するとりくみこそ、ユニスクの役割であり、2025年度も引き続き、とりくみを継続したいと考えています。

#### 4. おわりに（学びあいの場を「アップデート」する重要性）

埼玉県本部では、上記のとりくみの他にも憲法学習のConstitution Park（コンパ）や毎年1回の地方自治研究集会、新年の春闘スタート学習会、中央委員会でのミニ学習、秋季闘争前の人勧学習会など学習には積極的にとりくんできました。しかし、内容も硬くなりがちで、政策的な面も強く打ち出される傾向もあり、年々参加が金太郎アメ状態、なおかつ減少傾向も否めません。とはいえ、県本部として必要な「学びの場」の提供は、引き続きとりくむことが必要と考えています。

今年6月に行った埼玉地方自治研究集会では、自治労連 猿橋顧問をお招きし、午前中にはパネルディスカッション、午後は猿橋顧問にお任せをし、自治労連における自治研活動の「そもそも」の講演、その流れでグループワークを行うなど、参加者が主体的に参加できる学習運営を工夫しました。このとりくみでは、パネルディスカッションの効果もあり、普段は見かけない参加者も多く見られ、集会は大成功でした。

このように、埼玉県本部全体で、学習スタイルに少しづつ変化を加えている最中ですが、やはり、

学習運動で大事なことは、「気づき」を促す工夫ではないでしょうか。誰からも押し付けられず、自らが自覚的に参加「したい」「しようかな」とならない限り、「気づき」もなければ、個々の成長も、発展もないと私は思っています。そして、とりくみの後には様子を伝え、何がなくて何が悪かったのかを振り返り、総括をして、次のとりくみにつなげていく。たとえ同じとりくみ・集会だとしても、その行動に参加した喜びを常に感じられるような工夫を凝らし、「学びあい」の場になるようアップデートしていくこそ、今の日本社会、労働組合活動の中で、重要ではないかと考えています。

このところの批判なき日常報道の無責任さもあると思いますが、SNSやネット情報が真実で、報道等のオールドメディアは真実を伝えない、不都合を隠しているといった風潮もあります。これから流れとして、AIを含むデジタルテクノロジーが発展することは必要とは思います。しかし、SNSのアルゴリズムの影響による「フィルターバブル」や同じ意見ばかり繰り返され、異なる意見が入りずらくなる「エコーチェンバー」などの現象が問題視もされる中で、主権者教育、人として必要な教育がおろそかな日本では、民主主義を危機的状況にさらしかねないとも危惧しています。

現在の労働組合が置かれている状況は、組織された労働者が16%程度と社会的・労働的にもマイノリティかもしれません。ただ、私たちの周りには労働者の仲間たちが多くいます。この仲間たちに、普遍的な概念や「そもそも」を理解してもらい、浸透させていくことができれば、モラルを失いかけている日本社会を変えられるのではないかと、私は確信しています。だからこそ、遠回りしているように思えても、ユニスクのような基礎的な学習を繰り返していく必要がありますし、一方通行の学校型の「学び」ではなく、対話を軸にした学びあいの機会を増やすことが求められているのではないでしょうか。

（おおば たかひろ）

# 「先制的サイバー防御法」と「警職法改正」 ～サイバーで愛も語れぬ警職法～

白藤 博行（専修大学名誉教授）

## 1. 監視国家と監視社会の競演・共演 ～そこだけそこだけ安保が通る！？

2025年10月21日に誕生した自由民主党・日本維新の会の「連立」で誕生した高市早苗政権は、厳しい国家安全保障環境を理由に、2022年閣議決定された「国防・安保三文書」（「国家安全保障戦略」・「国家防衛戦略」・「防衛力整備計画」の三文書）の一層の強化、維新の「『インテリジェンス改革』及び『スパイ防止法』」（仮称）の策定に関する中間論点整理」（2025年10月1日）を丸呑みして「国家情報局」・「国家情報局長」・「国家情報会議」・「対外情報庁（仮称）」の設置や「インテリジェンス・スパイ防止関連法制」の検討を約する「連立政権合意書」を公表するなど、監視国家と監視社会の競演・共演を演出する<sup>(1)</sup>。

これに先んじて2025年5月16日に成立した「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律」<sup>(2)</sup>（以下、「先制的サイバー防御法」）と「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（以下、「整備法」）は、まさにインテリジェンス・警察立法の典型である。先制的サイバー防御法は政府の「諜報活動」を根拠づけ、同「整備法」の中心をなす改正警察官職務執行法（以下、「改正警職法」）は警察官による新たな「防諜活動」（自衛官によるものを含む。）を規定するものである。

2015年のいわゆる「安保法制」の成立を契機にして、「国家安全保障」を名目とする警察制度の再編が急速に進行している。2022年の警察法改正（以下、「改正警察法」）による「特例警察」の

新設（警察法30条の2）、2025年の警職法改正（以下、「改正警職法」）による「サイバー危害防止措置執行官」の新設（警職法6条の2）、そして先制的サイバー防御法の制定によって、内閣官房には内閣サイバー官や国家サイバー統括室が設置されるなど、「重要サイバー攻撃」への対処を理由とした予防警察活動の促進が進行し、自衛隊と一体化した「国家安全保障警察」といえる警察が誕生し、内閣官房がこの警察を支配する兆候が顕著である。

そこで本稿では、これらの先制的サイバー防御法と改正警職法にいたるインテリジェンス体制の整備と、これに密接する警察制度の再編について若干の法的検討を試みる。検討の視点は、憲法の基本的人権保障、警察行政にかかる法治主義、インテリジェンス機関および警察機関の実効的な民主的統制である

## 2. 戦後警察法制の理念・目的からみた 2022年警察法改正

### （1）戦前警察制度への反省から始まった戦後警察制度の理念と目的

戦後日本の警察制度は、かつての特高警察に象徴される恣意的な警察権の行使への反省を踏まえ、戦前・戦中の国家意思の貫徹を意味する「意思としての警察」から、実定法に基づく「制度としての警察」への転換が目指されてきた。現行の警察法（昭和29年法律第162号）は、戦後の憲法秩序のもとでは、警察に対する法的統制の欠如は克服すべき課題として、公安委員会（国家公安委員会と都道府県公安委員会）による警察の政治的中立性の確保と警察組織の民主的統制、および警

察の地方分権化を目的とする都道府県警察制度（警察の地方分権化）を二本柱として構成されている。

しかも警察法は、警察庁および都道府県警察の組織・所掌事務を規定する組織法にとどまり、警察官の職權行使については、一般的には警職法が警察官の職務執行に関する行為形式を規律する作用法として、そのほか行政領域ごとの個別警察関連法規が個別的に定めるところとなっている。警察権の制度的枠組みと警察官の権限行使を分離する法的統制を目指されている。しかし、そもそも警察官は「特定の職權を有する者の包括的呼称」<sup>(3)</sup>などといわれるだけで、社会通念上の呼称が戦後の制度改革を経て法的な職名として定着したかのようにみえる。警察官は、一般の行政機関とは違って、「法執行機関」などといわれるが、その法的地位・性質についての厳密な法的議論はほとんどない。それにもかかわらず、警職法による即時強制権などの一般的授権は独り歩きし、警察官の警察裁量権の範囲は極めて広く、あたかも適法性の推定が働くかのごとき強い権力性を持つ実態がある。とりわけ、警察官が一般行政庁の意思決定（例えば行政行為）を媒介せずに、直接実力行使を伴う「強制行為」の法構造は、いわゆる行政法の三段階構造（法律—行政行為—強制行為）の例外をなすものであるとされ、これまで即時強制を始めとする「強制行為」法の議論は手薄い。このような警職法による即時強制の一般法的授権については、個別法による個別的授権が望ましいとの批判が根強いところである。

戦後警察法制は、戦前の警察機関が独占してきた警察行政権を一般行政権に分散することで、いわゆる「脱警察化」を目指し、一般行政と警察行政との制度的均衡を模索してきたといえるが、警察官による職權行使、特に即時強制権あるいは直接強制権の行使については、もっぱら警察の自己拘束ないしは警察内部のガバナンスに依存するかの状態が続いてきた。警察法による「組織として警察」の民主的統制とともに、警察官の職務執行の民主的統制は、今もなお重要な課題であり続けている。

## （2）2022年警察法改正～「警察の責務」から解放された「特例警察」制度によって「警察法の脊柱」は骨折したか

警察法1条は、「個人の権利と自由の保護」と「公共の安全と秩序の維持」を警察法の目的に掲げ、さらに同法2条1項では、「個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ること」を「警察の責務」と定める。この「責務」規定は、学説および実務において、「国民に対し直接的に作用する警察作用」（犯罪捜査等の警察権の執行作用）に関するものと解され、同法36条2項の明文規定を根拠に都道府県警察だけがこの責務に任ずるとされ、明文規定がない国家公安委員会と警察庁はこの責務に任ずることはないと解されてきた。元警察庁長官・佐藤英彦は、「第2条の責務規定は、この条文のみでは規範的意義を有していないのであって、第36条第2項の規定と相まってこそ規範的意義を有する」。「国家警察が警察権の執行作用を行う旧警察法下の制度は廃止され、この作用は都道府県警察が一元的に行う制度となった」。それゆえ警察法2条および同36条は「警察法の脊柱」となる規定であると喝破した<sup>(5)</sup>。このように都道府県警察の一元的執行機関性が根拠づけられ、警察の地方分権制度の骨格が維持してきた所以である。

ところが、2022年警察法改正は、「特例警察」を新設することにより、この「警察法の脊柱」を折るかのごとくである。すなわち、改正警察法は、新たに警察庁の所掌事務として「サイバー事案」への対処を加え、このうちの「重大サイバー事案」（5条4項6号）については、別に「犯罪の捜査その他の重大サイバー事案に対処するための警察の活動に関すること」（同16号。以下「16号事務」）を定めた。そして、「サイバー事案」は内部部局に新設された「サイバー警察局」（同25条）に、「重大サイバー事案」は地方機関（30条）のひとつである関東管区警察局に分掌する「特例」を定めた（30条の2。本稿では、これを「特例警察」と呼ぶ）。これらの改正規定が、「重大サイバー事案」に関する限り、警察庁も自ら執行事務を行うことが可能となったといわれる根拠である。警察法2条1項

の警察の責務を負わない警察庁が「国民に対し直接的に作用する警察作用」を行うことになるということになれば、「警察法の脊柱」は圧し折られたと言うほかない。実際、警察官僚は、さっそく「改正法により警察庁が自ら執行事務を行うこととされたため、同条の責務は、当該執行事務を行う警察行政機関である警察庁についてのものもあると解することが適當と考えられる」と解釈変更を行っている<sup>(6)</sup>。

## (2) 「警察の責務」を負わない警察庁に「警察権の執行作用」は認められない

さて、警察官僚が伝統的に継承してきた「警察法の脊柱」論を、こんなにたやすく放棄してよいのか。改正警察法が定められたからという形式的理由で、警察庁に警察権の執行作用（捜査権の行使等）を認める解釈変更を認めるなど、警察官僚に矜持はないのか。佐藤英彦の「警察法の脊柱」論は、単に都道府県警察論にとどまるものではなく、警察法5条が国家公安委員会の任務（運営任務・統轄任務・調整任務）を定め、これに応じた警察庁の所掌事務（運営事務・統轄事務・調整事務）を定める、まさに警察法の理念・目的、基本構造にかかる根本原理ではなかったのか<sup>(7)</sup>。

たしかに改正警察法は、「サイバー事案」・「重大サイバー事案」についての所掌事務改正を行ったが、子細にみると、「重大サイバー事案」の処理に必要とあれば、警察庁長官は、「警察庁又は関係都道府県警察の一の警察官」に、「警察庁及び関係都道府県警察の警察職員に対して必要な指揮を行わせることができる」（61条の3第3項）と定めており、しかも関東管区警察局の局長は、「重大サイバー事案」の処理について府県警察の指揮監督はできないとされており（31条2項）、畢竟、長官が、自ら召集した警察庁警察官と都道府県警察官を直接指揮監督することになるように読める。「特例警察」制度によって警察庁または関東管区警察局が執行機関化したと喧伝されるが、法上は犯罪の捜査等の執行事務を行うのは警察庁および都道府県警察の警察官であって、関東管区警察局はこれらの警察官を収容する「容器」にすぎないのでないのではないか。したがって、捜査権の行使の

ような執行事務は関東管区警察局に召集された警察官に分掌されたとは言えても、関東管区警察局あるいは警察庁に警察権の執行作用が認められたと解するのは大いなる飛躍ではないか。

戦後警察制度は、警察の地方分権化の観点から、都道府県警察への執行機関の一元化を基本としてきた。特に都道府県公安委員会制度は、地域住民による警察活動の監視と統制を担う仕組みとして制度設計されたものである。「特例警察」の創設により、警察庁が直接指揮する実働部隊が自治体警察である都道府県警察の枠組みを超えて活動することになれば、都道府県警察制度の本旨は著しく損なわれることになる。関東管区警察局を全国管轄化して、しかも執行機関の機能を担わせるような無理が通れば、警察の地方分権の原則は制度的に空洞化し、公安委員会による民主的管理も実効性を失うことになる。「組織体としての警察」である警察庁あるいは関東管区警察局は、警察法2条の「警察の責務」を負わないことから理論的に執行機関たりえないという警察官僚による有権解釈（学説の多数）はいまなお生きたままであるといってよい。

## 3. 2025年の先制的サイバー防御法と警職法改正

### (1) 先制的サイバー防御法の概要～内閣総理大臣中心の国家諜報体制の整備

「国家安全保障戦略」（2022年12月16日閣議決定）には、すでに「サイバー保障分野での対応能力を欧米主要国と同等以上に向上させる」目標と、そのための「重大なサイバー攻撃」の未然の排除と被害の防止のための「能動的サイバー防御」の導入が掲げられていた。より具体的には、「官民連携の強化」、「通信情報の利用」、「攻撃者のサーバー等へのアクセス・無害化」および「内閣サイバーセキュリティセンター発展的改組とサイバー保障分野の政策を一元的に総合調整する新たな組織の設置」等が記され、そのための法整備が必要であるとされていた。サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議の提言を踏まえ、先制的サイバー防御法と同整備法が実現した。先制的サイバー防御法は、①官民連携、②通信情報

の利用、③アクセス・無害化措置の三本柱からなるといわれるが、正しくは、③は整備法のひとつである改正警職法で要件・効果が定められることになった。なにより警察法制の中でとりわけ重要な警職法の改正を整備法のひとつとして改正する立法技術の当否が問われるところである。

①官民連携では、「基幹インフラ事業者」に内閣総理大臣等へのインシデント報告等を義務づけ、情報共有・対策のための官民の協議会を設置し、コンピュータ等の脆弱性を認知した場合の情報提供、必要な措置の要請などの仕組みができた。②通信情報の利用では、内閣総理大臣は、基幹インフラ事業者等との協定に基づき（同意）通信情報を取得、「外外通信」・「外内通信」・「内外通信」にかかる通信情報については、国外の攻撃インフラの実態や国内のサイバーへのサイバー攻撃の実態の把握で必要とあれば、サイバー通信情報監理委員会（以下、「委員会」）の事前承認を得ることで、同意によらず、通信情報を取得し分析することが可能となった。その際、当該取得通信情報は、人による知得を伴わない「自動的な方法」によって、意思疎通の本質的な内容でない「機械的情報」の選別という形で行われ、サイバー攻撃に関係ないものは消去する措置を講ずるとされる。同委員会は、国家行政組織法の3条機関として独立性を保障され、内閣総理大臣の通信情報の取得の際の審査・承認を遅滞なく行い、通信情報の取り扱いについての継続的な検査、および後述する無害化措置の審査・承認等を行い、「通信情報保有機関」に対する勧告権限等も有することになる<sup>⑧</sup>。この委員会が国家諜報活動の第三者統制機関であるという位置づけであるが、憲法が保障する通信の秘密等を実効的に保護できるかどうか、今後の組織・運営を注視しなければならない。

この結果、内閣総理大臣は、電気・鉄道など基幹インフラ等へのサイバー攻撃を未然に防ぐため、平時から通信情報を監視、取得、分析、蓄積、利用あるいは提供することが可能となった。まさに内閣総理大臣が主導の国家諜報活動・インテリジェンス活動が可能になったわけである。このような国家諜報活動を支える組織・体制等は、まずはサイバーセキュリティ基本法改正によって、内

閣総理大臣を本部長とし、すべての国務大臣を本部員とするサイバーセキュリティ戦略本部の改組、ここにサイバーセキュリティ推進専門家会議が設置され、「官による会議体」と機能を分割する「民による会議体」が新たに設置される。また、内閣法を改正して、内閣官房には国家安全保障局次長を兼務する内閣サイバー官が設置され、これのもとに国家サイバー統括室が設置され、警察・自衛隊・民間企業との情報共有と連携調整を担う司令塔として位置づけられた。さらに、内閣府設置法を改正し、官民連携や通信情報の利用の事務を内閣府の所掌事務とし、これを掌理する内閣府特命担当大臣（サイバー安全保障担当大臣）が置かれた。まさに政府一丸となってサイバーセキュリティ対策を統一的かつ強力に推進する体制が整えられたということになる<sup>⑨</sup>。しかし、高市自維連立政権は、これでも不十分とみて、現在内閣官房に置かれているインテリジェンス機関の司令塔である内閣情報調査室を「国家情報局」に、そして内閣情報官を国家安全保障局長と同格の「国家情報局長」に格上げして、その上に国家安全保障会議と並ぶ「国家情報会議」の設置を目論んでいるようである<sup>⑩</sup>。先制的サイバー防御法および同整備法だけでも、内閣総理大臣・内閣官房を中心とした国家諜報体制が十分に整ったと思われるが、これを完成するのは、特定秘密保護法、共謀罪法、重要経済秘密保護法（セキュリティクリアランス法）の仕上げとなりうる「スパイ防止法」ということになろうか。

## （2）2025年改正警職法～先制的サイバー防御法の整備法の闇を超える、改正警察法も超える

先制的サイバー防御法はこのような重装備の国家諜報体制の構築を目指すものであるが、なぜかその実効性を担保するはずの③アクセス・無害化措置の実施については、改正警職法に丸投げしている。これを「諜報」は内閣、「防諜」は警察とに分離したと善解することも可能であるが、「諜報」と「防諜」が融合する警察活動の現実（大川原化工機事件や大垣市民監視事件など）を目の当たりにすると、そのように解するのには軽々に過ぎよう。

改正警職法6条の2は、警察庁長官が「サイバー危害防止措置執行官」(以下、「執行官」)を指名し(第1項)、これが「情報技術利用不正行為」の疑いがある「加害関係電気通信」や「加害関係電磁的記録」を認めた場合、「そのまま放置すれば人の生命、身体又は財産に対する重大な危害が発生するおそれがあるため緊急の必要があるとき」、「加害関係電子計算機」の管理者その他の関係者に対し、「加害関係電磁的記録の消去その他の危害防止のため通常必要と認められる措置であって電気通信回線を介して行う加害関係電子計算機の動作に係るもの」を「とることを命じ、又は自らその措置をとることができると規定する(以上、第2項)。ただし、執行官は、第2項の「処置」(命令と自らの措置の両方を指すか?)をとる場合、原則委員会の承認が必要とされる(第4項)。ただ、執行官の本条の「措置」の実施については、警察庁長官等の「指揮」を受けることが義務づけられており、執行官の委員会への承認の求めも、警察庁長官等の「指揮」のもとで行われる。そうすると、執行官に対する委員会の承認は、実質的には、これを指揮した警察庁長官等に対するものと同義であり、委員会が警察によるアクセス・無害化措置の可否を決することになる。委員会は内閣総理大臣の所轄のもとにあり、たといその職権行使の独立性が保障されているとはいえ、これが警察庁長官等の指揮のもとで執行官が行う承認の求めに対して承認権を有することになれば、《内閣総理大臣—委員会—警察庁長官等—執行官》といった奇妙な指揮命令関係が生まれることにはしまいか。また、本来警察庁を管理する立場にある国家公安委員会の「管理」の実効性は、どのように担保されようか。警察法が国家公安委員会に対する内閣総理大臣の直接の指揮監督を排除しているのは、政治的中立性の確保を目的としたものである。このままでは、内閣総理大臣・内閣官房・内閣サイバー官等による警察の政治的支配が危惧されるところとなる。

行政法学者の米田雅弘が、警職法における「アクセス・無害化措置」の要件・効果・手続について、丁寧な分析を行っている<sup>(11)</sup>。ここでは、彼の分析にはない論点を指摘したい。まず、先制的サイ

バー防御法との関係である。同法は、通信情報の取得の対象を「外外通信」(国内を経由し伝送される国外から国外への通信)・「外内通信」(国外から国内への通信)・「内外通信」(国内から国外への通信)に限定しており、私たちの日常に最も深くかかわる「内内通信」(国内から国内への通信)の通信情報を明確に対象外としているが、改正警職法6条の2の書きぶりからすると、「内内通信」にかかるアクセス・無害化措置は排除されていないように読める。したがって、警職法は、先制的サイバー防御法の整備法ではあるが、何も同法の特別法ではなく、同法以外との関係でも、しかも「内内通信」を対象とする場合でも、警職法6条の2の要件を満たしさえすれば、執行官によるアクセス・無害化措置は実施可能であるということを確認しておきたい。私たちの日常への侵入は排除されていない。

次に、改正警察法の「特例警察」との関係である。関東管区警察局では、特例的に全国を管轄として、同局に召集された警察庁警察官と都道府県派遣警察官が共同して「重大サイバー事案」の処理にあたることになっている。当初の私見では、組織法である警察法が「特例警察」制度によって「重大サイバー事案」にかかる所掌事務を定めたものの、個別警察法規または警職法の作用法的根拠がなくては個別具体的の警察官の職権行使はできないゆえに、「重大サイバー事案」を念頭において警職法改正を施したのかと考えた。ところが、改正警職法における執行官は、関東管区警察局に召集された警察庁警察官または都道府県派遣警察官に限られることはなく、警職法6条の2第2項の「処置を適正にとるために必要な知識及び能力を有すると認められる警察官」であれば指名されることになっている。警察庁警察官または都道府県警察官から、どのように一本釣りで執行官が指名されることになるのか。また、サイバー制御の高度な情報処理能力が必要な特有な作業からすれば、そもそも警察官の採用にあたっても、専門知識が重要な採用基準となろう。一般の行政領域では一般的になりつつあるアジャイル行政組織を想定すれば、警察行政領域においても、リボルディングドア(回転扉)で警察と民間を往来する警察

官も例外ではないのか。法的統制になじみにくい即時強制権・直接強制権行使する警察官＝執行官とは何かが新ためて問われることになりそうである<sup>(12)</sup>。

このように考えると、サイバー空間における予期せざる攻撃に対処する目的に限って、警察官をもってアクセス・無害化措置のごとき即時強制・直接強制を実施するのであれば、先制的サイバー防御法という個別法規の中で、たとえばサイバー危害防止措置執行官のような実効性担保手段行使する行政機関を設置した方が、警察権の拡大であるといった余計な心配をしないで済むのではないか。改正警職法は、即時強制・直接強制といった重要な「強制行為」を根拠づける一般法であるがゆえに細心の注意を要するところである。

#### 4. 「予防的警察国家」から「予防的戦争国家」へ、か？

先制的サイバー防御法と改正警職法は、サイバー空間における脅威への対処の強化を強調するあまり、「予防的警察活動」を活発化し「予防的警察国家」への道をひた走っている。さらにこの警察が国家安全保障に荷担することで国家安全保障警察化し、戦争準備行為に荷担することで「予防的戦争国家」とでもいるべき国家の構築に邁進している。警察権の拡張が憲法秩序ときわどい緊張関係に陥り、警察権の法的統制が機能しにくい状況に陥っている。本稿で明らかにしてきた制度的変質が憲法原則とどのように衝突し、なぜ機能しにくくなっているのか、すでに紙幅が尽きているため、最後に箇条書き風にして稿を閉じたい。

##### （1）基本的人権と警察権の緊張関係

先制的サイバー防御法や改正警職法に基づく措置は、通信の秘密（憲法21条）、人身の自由・財産権（憲法31条以下）など、憲法が保障する基本的人権に対する重大な制約を伴う。とくに、令状なしでの加害電磁的記録の消去や加害電子計算機への遠隔操作は、刑事手続との境界を曖昧にし、令状主義の逸脱を招くであろう。これらの措置が「行政的執行」であるか「刑事的捜査」であるかの区別が不明確なまま、警察官に即時強制・直接

強制の権限が一般的に授権されることは、憲法秩序との深刻な緊張を生む。

##### （2）法治主義の逸脱と制度的空洞化

警職法による警察官の即時強制・直接強制の一般的授権は、個別具体的な法的根拠を欠く包括的な警察権力の行使を正当化するものであり、法律による行政の原理からの逸脱が疑われる。特に、行政法の世界では、行政、なかんずく警察による「強制行為」は例外的な行為形式であるべきであり、本来、個別法（本稿との関係では、先制的サイバー防御法）による明確な授権が不可欠とされる。それにもかかわらず、警職法という一般法に依拠して、予防的警察活動へと警察官の権限を拡張する構造は、「法治主義の顔をした脱法治主義」あるいは「超法治主義」ともいるべきものであり、憲法あるいは従来の警察法の枠組みからも制度的逸脱を生むものである。

##### （3）統治構造の再編と民主的統制の限界

先制的サイバー防御法による内閣総理大臣・内閣官房主導の国家諜報組織の構築と改正警職法による国家防諜組織の構築は、警察制度の中央集権化と内閣総理大臣による政治警察化を強化するものである。これは、戦後警察法が目指した警察の民主的管理と地方分権の理念に逆行するものである。特に、公安委員会制度が形骸化し、警察官の活動が法的規制から内部ガバナンスに依存する構造が一層強くなれば、ますます外部統制が機能せず、警察の制度的責任の所在も曖昧になる。

##### （4）警察制度再建に向けた具体的提案——警察法制の理念の回復と構造の再設計

###### 1）警察法制の構造転換とその帰結

本稿では、2022年警察法改正、2025年の先制的サイバー防御法制定と警職法改正を通じて、戦後警察法制が大きく転換したことを明らかにしてきた。これらの法改革は、警察権の国家的集中、警察庁の執行機関化、警察官の即時強制権・直接強制権の一層の拡大など、戦後警察法が築いてきた警察の民主的管理・地方分権・法的統制の均衡を根本から搖るがるものである。特に、警職法によ

る警察官の職権行使の包括的授権の構造は、法治主義の原則を空洞化させ、憲法が保障する基本的人権の保障との間の緊張を深めている。

## 2) 制度的パラドックスの克服に向けて

警察制度の再建には、制度的パラドックス——すなわち、警察官が法の執行機関であると同時に法の統制を受けにくい存在であるという矛盾——を克服する必要がある。そのためには、以下の三つの方向性が考えられる。

### \*個別法による権限授権の原則化

警職法による一般的授権ではなく、警察官の即時強制・直接強制の行使には、原則、個別行政領域ごとに個別法で明確な根拠規定を設けるべきである。特に、サイバー空間における危害防止措置のような新領域では、技術的特性と権利侵害の深刻性を踏まえた精緻な立法が求められる。

### \*警察の民主的管理と外部統制の実効化

警察法における公安委員会制度の実効性を高めるためには、独立性・専門性・監視権限の強化が必要である。また、第三者機関による監視制度や国会報告制度の制度化を通じて、警察官の活動に対する外部からの統制を確保すべきである。

### \*国家安全保障と警察行政の境界設定

「公共の安全と秩序」と「国家の安全と秩序」の区別を制度的に明確化し、警察権の拡張に歯止めをかける必要がある。国家安全保障領域における警察活動は、憲法的統制の枠組みの中で、いわば警察基本法ともいえる警察法に基づき厳格に管理されなければならない。

## 3) 警察法制の理念回復と未来への展望

警察制度の再編は、単なる法技術的修正ではなく、戦後警察法が掲げた理念、すなわち警察の民主的管理と地方分権、警察の法的統制への回帰でなければならない。警察官が「正義の味方」であり続けるためには、制度的にその活動が憲法秩序の中に位置づけられ、国民の権利と自由を守る存在として法的に統制される必要がある。警察法制の再設計は、統治の終局目的である「公共の福祉」と「公共の安全と秩序」、個人の基本権保障に根ざしたものでなければならない。「警察法の脊柱」の骨折を治癒するためには、警察法の理念の再確認と構造の再構築が不可欠である。

(しらふじ ひろゆき)

### 【注】

- (1) 「インテリジェンス」とは一般に情報の収集・分析を意味するものとされ、国家のインテリジェンスとは、さしづめ国家の「諜報活動」、「防諜活動」および「非公然活動」を指すといつてよい。
- (2) 政府は「サイバー対処能力強化法」と略称する。しかし、立法過程では、不正なサイバー攻撃に対する未然の排除と被害防止の作用を意味する“Active Cyber Defense”(ACD)に対応する立法として、一般に「能動的サイバー防衛法案」と呼ばれた。本稿では、「防衛」(実際には「攻撃」ともいえる。)の「先手」性に着目するため、先制的サイバー防衛法と呼ぶことにする。
- (3) 警察庁長官官房編『全訂版 警察法解説』(1961年) 152頁。
- (4) この点、下山瑛二『現代行政法学の基礎』(日

本評論社、1983年) のほか、最近では、須藤陽子『即時強制と現代行政法理論』(信山社、2024年) は、貴重な挑戦的な研究成果である。

- (5) 佐藤「警察行政機関の任務、所掌事務及び権限」『講座日本の警察 第1巻』(立花書房、1993年) 59頁以下。
- (6) 早川剛史「令和4年警察法改正について」警察政策第25巻(2023年) 86頁。
- (7) 厳密には、このほか国家公安委員会には内閣や内閣官房を補助する任務があり、警察庁には総合調整事務などがある。
- (8) 小西葉子「通信情報の利用とサイバー通信情報監理委員会」ジュリスト1613号(2025年8月号) 62頁以下が、日独諜報機関の制度比較を含めて詳しい。
- (9) 内閣官房国家サイバー統括室参事官・稻盛久人「サイバー対処能力法整備法による組織・体制の整備について」前掲ジュリスト81頁以

下参照。

- (10) 読売新聞オンライン(2025年10月24日)など。
- (11) 米田雅宏「能動的サイバー防御としてのアクセス・無害化措置」前掲ジュリスト75頁.以下を参照。ただし筆者は、この論文の評価にすべて与するものではない。
- (12) 関東管区警察局のサイト (<https://www.kanto.npa.go.jp/about/syoutai05-4.html>)

では、「サイバー特別捜査部において、全国警察からサイバー分野の知識や経験を豊富に持つ人材を登用するとともに、高度な資機材を整備し、重大サイバー事案に係る捜査や実態解明を推進している」とあるので、実際には、ここから執行官も指名される可能性は大きいのであろう。

# 鳥取方式短時間勤務職員制度の内容と課題について

## ～2025年9月4日現地調査からみえてきたこと～

弁護士 河村 学（自治労連弁護団）

### 1 はじめに

2025年1月30日、「鳥取県「短時間正職員」導入へ 短い労働時間でも正職員に」との報道が目に入った。

「えっ、そんなことできるの？」と思った当職は、早速、条例案（当時）<sup>(1)</sup>を調べてみた。すると、条文案は、これまで考えもしなかった方法で短時間勤務で働く正職員を実現するというものになっていた。しかも、条文の仕組みからすれば、職員の選択でフルタイム勤務と短時間勤務を行き来できるものようだ。

自治労連は、2022年に「緊急提言」を発表していたが、その中には、短時間正職員制度の創設という要求もあった。鳥取方式短時間勤務（以下、単に「鳥取方式」と呼ぶこともある。）は、この要求を実質的に実現しているものとも言えるのではないか。そんな感想も持った。

では、実際にはどうなのか。2025年9月4日の、全労連公務部会・公務労組連絡会の現地調査（鳥取県担当課職員との面談。以下、単に「面談」という）に同行したので、本稿ではその際の経験を踏まえ、鳥取方式の仕組みと問題点、短時間勤務職員の今後について論ずる。

### 2 鳥取方式の制度枠組み

鳥取方式の仕組みは、常勤職員と同じ勤務時間の職員として採用を行うが、本条例に基づき採用された職員（以下、「鳥取方式短時間勤務職員」という）については、働き方支援休暇を与えるというものである。

鳥取方式短時間勤務職員のモデルとしては、常

勤職員の勤務時間を週39時間として、週9時間の働き方休暇を1年毎に包括的に付与することにより、実質的に週30時間の勤務を行う職員が想定されている（但し、鳥取県の常勤職員の勤務時間は、正確には38時間45分である）。

鳥取方式には、（未だ実現はしていないが）一般的な期間の定めのない短時間勤務職員制度と対比して考えると、次のような特徴がある。

第1に、対象となる職が限定されている。鳥取方式は、保育士、（准）看護師、歯科衛生士、臨床心理士、障害者その他人事委員会規則で定める者をもって充てる職についてのみ適用される制度である（2条）。本条例は、人材の確保が喫緊の課題となっている職等の採用に係る緊急の措置として位置づけられている（1条）。

第2に、常勤職員として採用される。常勤職員であるから、当然、定数内職員であり、他の勤務条件についても常勤職員と基本的には同様である。

但し、働き方休暇は無給であることを前提に、その時間単価を差し引いた額になるように計算された給料表によるとされている（7～10条）<sup>(2)</sup>。概ね勤務時間数に比例した賃金を得られるようである。

第3に、働き方休暇は、職員の請求により、一会計年度を通じて包括的に付与される。働き方休暇は時間休であり、1週間あたり概ね9時間を付与し、1週間あたりの勤務時間が平均30時間になるよう付与することが基本とされている（3条2項、3項）。週5日勤務とすると、1日6時間勤務というイメージである。

第4に、働き方休暇は、職員の申し出があった

場合は、働き方休暇を減じ、勤務時間が週30時間を超えるよう付与することができる（3条4項）。職員が、働き方休暇について、1週間あたり4時間の付与を申し出ることにより、週5日勤務とすると、1日7時間勤務というイメージで勤務することも可能ということである。

### 3 鳥取方式の疑問点と検討

このような制度の枠組みについては、さまざまな疑問が湧き、面談でも運用面も含めて質疑が行われた。主要な点としては以下が挙げられる。

第1に、働き方休暇の付与（時間）は職員が自由に決められるのかという点である。

条例上、働き方休暇の付与は「職員の請求」によるとされており、請求がなければ、当該職員は常勤職員と同じ労働条件で働くことになる。また、働き方休暇は、「一会計年度」ごとに付与されるので、ある年は請求し、別の年は請求しないということができる事になる。さらに、週30時間から38時間45分の間での勤務時間とすることも「職員からの申出」により可能とされている。

このような条例の建て付けからは、職員が自らのライフスタイルに応じて、例えば、子どもが保育園に通うときは週30時間で勤務し、小学校に入ったら学童保育を併用してフルタイムで勤務するとか、生活上の制約に応じて、ある年は付与を請求しないで、ある年は付与を請求する、あるいは週〇時間の申し出をするなど、1年毎ではあるが、職員が自律的に調整できることになる。

実際、このように運用されれば、職員がライフスタイルに応じて、勤務時間を自律的に選択できるというヨーロッパの制度にも類するものになり、鳥取方式は、一般的な短時間勤務職員制度よりも、職員にとってワークライフバランスを取りやすい制度となる。

この点、面談では、鳥取県の担当者は、規定上はそうなるが、もともと短時間勤務が必要な人のための制度なので、働き方休暇をとっていただと説明されていた。しかし、職員にとって「常時勤務に服する事情が困難な事情」は年々変わり得るものである（面談でも、採用時の事情に重きを置いて採用するわけではないと説明されていた）。

職員の生活状況が変化にも関わらず、硬直的に短時間勤務を強制することは、収入やキャリアなども考慮するとかえってワークライフバランスを壊しかねない。そのような条件提示をすることは、長期の安定的な就労を阻害する要因となり、鳥取方式を導入した目的である人材確保も十分に果たせなくなるであろう。今後の運用としても、条例の建て付けを前提に、職員がライフスタイルに応じて勤務時間を選択できるものにしていくべきである。

第2に、鳥取方式短時間勤務職員は、常勤職員としての定数内採用であり、定数条例の制約を受けるため、多数の採用が見込めるかという点である。もちろん定数条例の改正により定数を増やすという方法もあり得るが、予算との兼ね合いもあり、大々的に導入できるのかという疑問がある。

面談では、鳥取方式短時間勤務職員を、週30時間勤務として定数管理上は勤務時間に応じて換算し0.75人として扱い、鳥取方式短時間勤務職員も1人としてカウントした「予備定数」を条例定数とするなど工夫されているようであった。ただ、実績としては、令和7年度は4名採用（保育士1・臨床心理士2・歯科衛生士1）に留まり、令和8年度の予定もわずかのようである。

また、現在の会計年度任用職員からの置き換えについては、11名の対象者すべてに対して希望者を募ったところ、配偶者の収入との関係で現状維持を希望するとか、常勤同様の職責を担うことを敬遠するなどのこともあるってか、希望しない職員もいたようである。

これらは短時間勤務職員を正規の常勤職員の枠組みの中で設けようとしているため、出てきている問題であるといえる。

第3に、そもそも鳥取方式が、法的に問題がないのか、また、国はこれをどうみているのかという点である。

面談では、制度導入に際しては総務省への質疑が行われたとのことであり、総務省からは、現行法上認められている短時間勤務制度（再任用職員、任期付き短時間勤務職員、育休等の短時間勤務）とは別の制度を条例で設けることはできないが、休暇については自治体の判断で条例により付与で

きるので法には抵触しないとの説明があったようである。

働き方休暇は、「休暇」の一般的な使い方からすれば、かなりイレギュラーであり、実質的にみて短時間勤務制度を実現するものとなっているため脱法的にみえなくもない。

ただ、地方自治法204条との関係では、形式的には常勤職員と同じ勤務時間なので常勤職員となり、実質的にみても週30時間の勤務時間は、常勤職員の4分の3を超える時間なので、過去の裁判例からも、常勤職員とみてよいと解される。

また、地方公務員法24条4項は、「勤務時間…は、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適當な考慮が払われなければならない。」とされているが、前記地自法の解釈に加え、働き方休暇が、「育児、介護その他の常時勤務に服することが困難な事情を有する場合の休暇」という特別な事情がある場合の休暇という体裁をとっている点からも、本条に反するとまではいえないであろう。

現行法の範囲内で、公務員のワークライフバランスをすすめる制度といえ、鳥取方式について法的に問題視する実質的理由はなく、むしろ現行法上の手当が遅れていることが批判されるべきである。

#### 4 鳥取方式考案の背景

面談では、鳥取方式考案の経緯について、石破首相(当時)の地元である鳥取県で、2024年11月に、日本創生に向けた人口戦略フォーラムが開催されたことが契機になったと説明された。

同フォーラムでは、「東京一局集中のは正と人口減少問題を克服していく国民的運動を鳥取県からスタート」するとの位置づけがなされ<sup>(3)</sup>、石破首相のスピーチの中では、「色々な事情で短時間での就労を希望される方々の思いを何とか実現したい。勤務する場所、やる仕事の内容を限定する正社員があってもよいのでは。」などとも語られたとのことである。

鳥取方式の考案に、政府がどの程度関わり、後押ししているのかは不明であるが、傾向的に地方が衰退する中で、地方経済と地方行政をどう維持

し、国政の推進に活用を図るかは、現在の自民党政治にとっても重要な課題である。

鳥取方式は、現行法の中で、このようなアプローバティックな方法を用いてでも手早く人材確保を図っていく必要があるという地方の危機感と、地方の実情に配慮してこうした動きを許容しつつ、これを先行事例として押し出すことにより、政府が求める地方の人材確保を図っていくという姿勢を示すという目的が合わさって打ち出されたものと思われる。

政府は、令和7年6月13日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2025について」において、「地方を守る防災力の強化、地方公共団体における国家資格を持つ等専門分野に従事する者を含め会計年度任用職員の待遇改善や能力実証を経た常勤化など在り方の見直しを進める。」とし、また、同日の閣議決定である「地方創生2.0基本構想」では、「地方公務員全体の約2割を占める会計年度任用職員を含めた「働きがい」と「働きやすさ」の確保に向けて、これまでの法改正等を踏まえ適正な待遇の確保・改善に取り組むとともに、職務経験等を考慮した適切な給与水準の決定や、能力実証を経た会計年度任用職員の常勤化の普及促進を図る。」とする方針を打ち出した。

これらの政府方針からは、政府が、地方の防災力の強化するため(これには自然災害はもちろん、原発への対応や国民保護法に基づく武力攻撃事態等への対応も含まれている)と、国家資格をもつ専門分野職員を取り込むために、地方公務員の人材確保を図ろうとしていることが見て取れる。

鳥取方式は、仕組みとしてはイレギュラーなものであるが、政府の推進する方向と一致しており、地方からの発信という形で前出しされたともいえる。なお、このようにみると、今後、鳥取方式のような短時間勤務制度の推奨も含め、地方の防災力強化の目的での人材確保の施策が政府から打ち出される可能性がある。

#### 5 鳥取方式が施行されたことの意義と活用

鳥取方式も、政府の方針も、あくまでもその目的は(地方行政における)人材の確保であり、職員のワークライフバランスの実現を目的とするも

のではない。この点が、自治労連の求める短時間勤務制度とは決定的に異なる点である。鳥取方式にあっては、「働きやすさ」は目的達成の手段である。

鳥取方式が、専門職種に限られていること、人數も限定されていること、現在の会計年度任用職員制度に代わる制度と位置づけられておらず、したがってその問題点を改善するものではないことは、そのことを示している。

しかし、だからといって、鳥取方式の導入が、職員の権利・生活向上に与える影響が小さいと考えるのは間違いである。

第1に、鳥取方式は、日本において、期間の定めのない常勤職員としての短時間職員を制度としてはじめて実現したという点では画期的である。そして、この事実は、条例による短時間勤務制度の創設を禁止しているという地方公務員法の規制（明文にあるわけではないがそう解釈されている）自体が不必要で不合理であること、もっといえば、常勤職員の所定労働時間は就労期間において不变である必要もないことを明らかにするものである。

第2に、鳥取方式は、手段であるにせよ、「働きやすさ」を売りに導入された制度であり、「働きやすさ」の肝は労働者のワークライフバランスの実現である。これは「仕事と生活の調和」として労働契約法3条3項にも規定されているように、労働者なら誰でも享受されなければならない基本理念である。そうであれば、鳥取方式が設けている職種の限定、人數の限定は矛盾を抱えざるを得ない。育児・介護等で困難を抱えているのは、例えば、事務職員その他の職員も同じだからである。鳥取方式は、他の職種に従事する職員についてもワークライフバランスの実現を求める梃子の役割を果たす。

第3に、鳥取方式はあくまでも常勤職員の制度であるが、会計年度任用職員の待遇改善のための

制度として導入されたものである。鳥取方式を考案した県庁働き方改革緊急対策チームの提案は、若手職員からあがっている「若者・女性によって魅力的な雇用形態を鳥取発で実現」することと、「会計年度任用職員の待遇改善」を図ることという2つの課題に応えるため、「会計年度任用職員の鳥取方式の正規化」を行うというものであった。

会計年度任用職員制度の問題の根本は雇用の不安定と低待遇であるが、鳥取方式はこれを条例を制定することによって是正しようとするものであり、そのことは逆に、同問題の根本的な是正は、現行法（現在の裁判所の解釈を前提とする）においては解決することが困難であることを示している。

現在、会計年度任用職員制度をめぐっては、政府ですら「常勤化を図る」と言わざるを得ない状況であり、また、違う観点ではあるが、日本労働弁護団が立法提言<sup>(4)</sup>を行うなど議論が活発化している。鳥取方式は、会計年度任用職員制度の問題克服のための一つの対応策を示したものといえる。

今後の運動としては、鳥取方式を、現行法の枠内においても、職員の「働きやすさ」を実現できる一つの手段として他の自治体にも広げるとともに、鳥取方式の限界を明らかにしながら、各自治体において適用範囲を広げる等の工夫が必要である。

また、併せてワークライフバランスの実現や会計年度任用職員制度の問題克服それ自体を目的とする法整備等の要求も行っていくべきである。

ただ、いずれにしても、「人材の確保のため」という使用者たる当局側からの制度改革ではなく、職員の「働きやすさのため」という職員側からの制度改革となるためには、当事者である職員からの実態告発と要求行動が必要不可欠である。

（かわむら まなぶ）

【註】

- (1) 特定の職の人材確保のための鳥取方式短時間勤務を導入する緊急措置に関する条例として成立。令和7年4月1日施行。
- (2) 育児・介護休業等に関する特例も定められている（4～6条）
- (3) 日本創生に向けた「とっとり宣言」～若者・

女性にも選ばれる地域を実現し、人口減少問題に挑戦～（令和6年11月30日 日本創生に向けた人口戦略フォーラムinとっとり 実行委員会）

- (4) 2024年11月12日、日本労働弁護団が、非正規公務員制度立法提言を行っている。

# 上田市池波正太郎真田太平記館の紹介

## 池波正太郎真田太平記館

### はじめに

上田市は、長野県東部の中核都市で、緑溢れる森林・里山と清らかな水の流れる川に育まれた自然豊かな地域です。「ひと笑顔あふれ 輝く未来につながる健幸都市」をキャッチフレーズに、「市民が主役のまちづくり」、「安全・安心な快適環境のまちづくり」、「誰もがいきいき働き産業が育つまちづくり」、「ともに支え合い健やかに暮らせるまちづくり」、「生涯を通じて学び豊かな心を育むまちづくり」、「文化を育み、交流と連携で風格漂う魅力あるまちづくり」を目指しています。

また、日本のはほぼ中央に位置している上田市は、北は長野市、千曲市、須坂市、坂城町、筑北村、西は松本市、青木村、東は嬬恋村（群馬県）、東御市、南は長和町、立科町と接しています。

奈良時代から、京都と東北地方を結ぶ「東山道」の拠点として栄え、交通の要衝でしたが、現在はJR北陸新幹線、しなの鉄道、上田電鉄別所線が上田駅で接続し、上信越自動車道（上田菅平インターチェンジ）を有しています。

北は上信越高原国立公園の菅平高原、南は八ヶ岳中信高原国定公園に指定されている美ヶ原高原などの2,000メートル級の山々に囲まれています。佐久盆地から流れ込む千曲川（新潟県からは「信濃川」）が市の中央部を東西に通過、これに周囲の山々を源流とする依田川、神川、浦野川等が合流し、長野盆地へと流れていきます。標高400メートルから800メートルの河川沿いに広がる平坦地や丘陵地帯に市街地及び集落が形成されています。

上田市真田地域（旧真田町）は、真田氏発祥の郷とされ、今も史跡が多く残っています。上田地域と上州（今の群馬県）を支配していた真田家は、織田、徳川、北条などに囲まれながら、戦国大名としての地位を確立していきます。戦国時代、真田昌幸が上田城を築城し、徳川の大軍を2度も退けたことは有名です。（第一次・第二次上田合戦）

関ヶ原合戦で真田父子は、豊臣方と徳川方に分かれて戦うこととなり、豊臣方についた真田昌幸と真田幸村（信繁）は紀州（和歌山県）九度山に流されてしまいます。昌幸は九度山で生涯を終えますが、幸村（信繁）は、大坂の陣で豊臣方について戦います。その際の戦いぶりは凄まじく、あと一歩のところまで徳川家康に迫りますが、討ち取れず戦死します。

徳川についた真田信之（信幸）は、「関ヶ原合戦」「大坂の陣」の後も徳川への忠誠を貫き、家康の信頼が厚かったそうです。徳川家康が天下統一を果たした後、上田城主として上田を治め、1622（元和8）年に松代へ移封されるまで、国づくりに尽力しました。

上田市の西南に広がる塩田平エリアは、田園風景が広がる風光明媚な地にあり、西端には信州最古ともいわれる「別所温泉」が湧出しています。この付近は古くから仏教文化が花開き、鎌倉時代から室町時代にかけて造られた国宝や重要文化財、県宝などが数多く点在していることから「信州の鎌倉」とも呼ばれ、2020（令和2）年、文化庁の「日本遺産」に認定されました。中部日本で最古の木造建築物、国宝・八角三重の塔、希少な石造多宝塔など、当時の面影をとどめた歴史ある

寺社や史跡は、「信州の学海」とまで評され、どれもひと目見る価値があります。

また、塩田平は、独鉢山と夫神岳から扇状に開ける穀倉地帯でありながら、日本有数の少雨地帯として水の確保に悩まされてきました。

先人たちは、わずかな雨水も無駄にすまいと百余のため池をつくり、ため池を守るために人柱を捧げたこともあります。ときには路傍の地蔵をため池に投げ込んだり、大松明を灯して祈りを捧げたりと、さまざまな形で龍神に雨を乞い願ったのです。雨の恵み、太陽の恵みを神仏、ことに龍に祈る信仰は、今も脈々と残されています。

山のふもとにある信州最古の温泉といわれる「別所温泉」、「国土・大地」を御神体とする「生島足島神社」、「大日如来・太陽」を安置する「信濃国分寺」は、1本の直線状に配置され、レイラインをつないでいます。夏至と冬至に、鳥居の中を太陽の光が通り抜け、神々しくぬくもりのある輝きを享受できる場所でもあります。

## 池波正太郎と上田

池波正太郎が初めて書いた時代小説は『真田騒動～恩田木工』であり、真田氏を題材にした作品です。劇作の師である長谷川伸の書庫で手にした『松代町史』の中で真田信之（信幸）に興味を持ち、それから真田氏を題材にした作品を多く執筆しました。その中で『錯乱』は、第43回直木賞を受賞しています。真田氏関連の作品の集大成ともいえるのが、『真田太平記』で、『週刊朝日』に1974（昭和49）年からおよそ9年間連載された大長編小説です。

池波正太郎は風土や季節ごとの感覚を特に大事にした作家であり、『真田太平記』の執筆にあたり、取材のためしばしば上田へ足を運んでいます。

池波正太郎が、初めて上田を訪れたのは、1965（昭和40）年1月にテレビ番組で「上田・別所」の探訪ゲストに招かれたときでした。季節は冬、3日間にわたり上田に滞留し、雪の降る信濃国分寺や上田城址を訪ね、その番組で知り合った人々との友誼は続き、連載している『真田太平記』の取材によって親交が深まりました。



外観

池波正太郎は、時代小説だけでなく、エッセイでもしばしば上田のことを書いています。

上田の印象については、「折にふれ、上田の人々の顔をおもい、上田の町をおもうことは、私の幸福なのである」と述べています。

## 上田市池波正太郎真田太平記館開館

上田市では、池波正太郎がエッセイでも述べている上田への思いと時代小説『真田太平記』の深い縁を末永く大切にしたいと考え、池波家をはじめ多くの皆様にご協力をいただきながら、1998（平成10）年11月23日に「池波正太郎真田太平記館」を開館いたしました。この年は、長野冬季オリンピックで年が明け、前年には長野新幹線、上信越自動車道が開通し、上田は首都圏からも短時間で気軽にお越しいただける場所となりました。

当館では、作家の池波正太郎の功績と顕彰、上田市が重要な舞台となっている『真田太平記』を中心に池波文学の一端を紹介する文学館であり、併せ



常設展示室

て上田市の中心市街地の回遊拠点施設として、地元商店会等と連携した事業も実施しています。

## 館内紹介

### ◆常設展示室（本館2階）

- ・池波正太郎コーナー

直木賞受賞『錯乱』等の限定本、パイプや万年筆等の遺愛品、自筆原稿等を展示

- ・真田太平記コーナー

取材ノート、真田太平記年表等を展示

映像コーナー「真田太平記散策」、「大坂冬の陣・夏の陣」



ギャラリー

### ◆ギャラリー（蔵）

『週刊朝日』連載時に使用された『真田太平記』

挿絵（画・風間完）を展示

風間完氏は、1919（大正8）年、東京・京橋で生まれた洋画家・挿絵画家で、挿絵画界の第一人者



シアター

### ◆シアター（蔵）（映像4作品を上映）

- ・切り絵で再現する「上田攻め」（17分）

- ・池波氏のエッセイでつづる「城下町上田」（13分）

- ・「真田太平記の世界」（35分）

- ・「真田幸村・大坂の陣」（25分）

### ◆忍忍洞

『真田太平記』に登場する真田忍者「草の者」の生活や任務を、楽しい「からくり紙芝居」で紹介しています。

### ◆喫茶「ル・パスタン」（交流サロン）

飲み物と軽食の提供

池波正太郎の書籍販売

上田の土産品及びグッズ販売



忍忍洞

### ◆企画展示室（多目的ホール）

館主催事業として、年3回の企画展を開催

## 主催事業紹介

### ○年3回の企画展（春、夏、冬）を開催

池波正太郎や池波作品に関するもの、『真田太平記』に関するもの、上田に関わるもの等

## ○文化事業

- ・文学散歩（年1回程度）  
池波作品の舞台である地を訪ね、史跡見学等を実施、作品をより深く楽しんでいただくことを目的とする
- ・特別講座（サロントーク）  
池波正太郎や作品の世界についての講座

## 池波正太郎略歴

- 1923（大正12）年、東京・浅草聖天町に生まれる。
- 1943（昭和18）年、20歳で『婦人画報』（東京社）朗読文学作品募集に応募し、入選する。
- 1946（昭和21）年、23歳で下谷区役所（現台東区）に勤務しながら戯曲を書き始め、25歳で長谷川伸に師事、本格的に劇作の指導を受け、後、「鈍牛」「檻の中」などが新国劇で上演された。
- 1954（昭和29）年、長谷川伸の勧めもあり、小説を発表し始める。
- 1960（昭和35）年、『錯乱』で直木賞を受賞（第43回・昭和35年度上半期）する。
- 1968（昭和43）年、『鬼平犯科帳』が連載開始となる。
- 1972（昭和47）年、『剣客商売』『仕掛人・藤枝梅安』が連載開始となる。
- 1974（昭和49）年、『真田太平記』が連載開始となる。
- 1977（昭和52）年、吉川英治文学賞を受賞する。
- 1988（昭和63）年、「大衆文学の真髄である新しいヒーローを創出し、現代の男の生き方を時代小説の中に活写、読者の圧倒的支持を得た」とされ、菊池寛賞を受賞する。
- 1990（平成2）年5月3日、急性白血病で死去（享年67歳）。

現在の台東区の下町で生まれ育った池波氏は、下町のひとびとを代表するような、親しみのある物の見方で、小説やエッセイを執筆しました。特に日本の戦国時代から江戸時代の時代小説等の作品を多く書いた作家と言われています。

その代表作として『真田太平記』『鬼平犯科帳』『剣客商売』『仕掛人・藤枝梅安』などがあります。

## 『真田太平記』とは

『真田太平記』は、1974（昭和49）年から1983（昭和57）年まで、9年間にわたり『週刊朝日』（朝日新聞社）に連載され、信州・上州にまたがる小さな領国を守る真田家の興亡を主軸に、戦国末期の様相が、雄大なタッチで描写された長編大河小説です。

物語は1582（天正10）年～1622（元和8）年の40年間に起こった歴史的な出来事が舞台で、登場人物は真田家の当主で、まれに見る戦上手として異彩を放った真田昌幸、その父の遺志を継ぎ戦将として華々しく散っていった二男・幸村（信繁）、父弟とは相反する道を敢えて選び、真田家を守り抜いた長男・信之（信幸）。それぞれの生きざまが、あますところなく描かれています。そして父子とともに活躍する草の者たちの壮絶な闘い、さらに関ヶ原、大坂冬・夏の陣の模様や、戦いに臨んだ武将たちの姿が生き生きと、そして克明に語られています。戦国という、もっとも揺れ動いた時代の壮大なドラマであり、池波作品の原点とも言える〔真田もの〕、その後に人気作となった〔忍者もの〕の集大成と言える作品になっています。

連載時の挿絵は、洋画家・挿絵画家の第一人者である風間完が戦国時代の緊張感あふれる情景と、魅力的な登場人物を丁寧に描いています。

また、1985（昭和60）年には、NHK新大型時代劇「真田太平記」全45話が放映されました。真田昌幸を丹波哲郎、真田信之（信幸）を渡瀬恒彦、真田幸村（信繁）を草刈正雄が演じた作品は、多くの人々から好評を得ました。

## 『真田太平記』の舞台

### ◆上田城

真田昌幸が築城した上田城は千曲川の断崖・尼ヶ淵に築かれ、天正13年（1585年）に完成したと考えられています。

この上田城で、真田氏は二度にわたり徳川の軍勢に攻撃されます。最初は真田の領地沼田をめぐっての戦いで、大軍の徳川勢を追い返しました。二度目は西上する徳川秀忠軍をこの城で足止めし、天下分け目の関ヶ原戦に遅らせました。

この二度にわたる戦い（上田合戦）で、真田氏は、その戦略と勇猛果敢な戦いぶりで、天下に『真田』の名を知らしめました。

関ヶ原合戦後、上田城は豊臣に与した真田昌幸の城として破却され、徳川方の武将となっていた昌幸の嫡男・信之が上田の地を領有しました。

城郭は破却されたものの、信之は別に藩主屋敷を建て、藩政を行いました。

元和8年（1622年）真田氏は松代へ移封となり、現在の上田城は、真田氏の後に上田に入封した仙石忠政が城郭を再建したものです。仙石氏は真田の城をほぼそのまま築いたとされています。

上田城址内にある石井戸（真田井戸）は、北方の太郎山への抜け道になって通じていたという伝説があります。

### ◆別所の湯

上田市の西方に開けた塩田平は、中世の信州における文化の中心地で、鎌倉後期には寺々が学問所として開かれ、全国から僧たちが集まりました。

別所温泉は夫神岳・女神岳の間を流れる湯川沿いに広がる、小さな山の温泉地で、この中の常楽寺・安楽寺も学問所として開かれています。池波正太郎は『真田太平記』にその重厚な寺や国宝三重塔などを登場させています。物語の中で真田幸村（信繁）が度々湯浴みに訪れ、女忍び・お江と出会い、高遠城の戦いで傷を癒した佐平次とも、この温泉で出会います。

そんな縁で、別所温泉「石湯」の前には池波正太郎揮毫の石碑「真田幸村公隠しの湯」が建てられています。



揮毫の石碑（別所温泉「石湯」）

### ◆真田屋敷跡

真田氏本城から真田の郷を遠望すると集落の中に真田氏の居館跡が見えます。この場所を地元では「お屋敷」と呼んでいます。

中世の真田氏の館跡で、周辺に本城・天白城・松尾古城・根小屋敷・砥石城と山城と砦が点在し、その中心がお屋敷です。

北側は川、周辺は土居で囲まれている中世の館跡ですが、段郭周囲は下部が石積み、上部は土盛りの土居で囲まれ、大手口には石積みの柵形があります。

### ◆信濃国分寺

741（天平13）年、聖武天皇の詔「国泰らかに人樂しみ、災いを除き福至る」により、七重塔のある、金光明經・法華經を納めた「國の華」ともいるべき寺院「信濃国分寺」（金光明四天王護國之寺、法華滅罪之寺）がこの地に建立されました。発掘調査で当時の伽藍配置や規模が明らかになり、この寺が比較的早い時期に完成したと考えられています。

『真田太平記』で、関ヶ原合戦後、敵対することになった兄・信之（信幸）と弟・幸村（信繁）の別れのシーンに信濃国分寺が登場します。この場面に、池波は雪を降らせています。これは、池

波自身が信濃国分寺の取材時に雪が降ったことによるとされています。

## 池波正太郎記念文庫

池波正太郎は、上野・浅草を故郷とし、江戸の下町を舞台とした時代小説の傑作を多数発表しました。氏の業績や作品の世界を広く伝えるため、2001（平成13）年9月26日、台東区立中央図書館内に「池波正太郎記念文庫」が開設されました。

池波正太郎作品に関するさまざまな資料を収蔵し、書斎の復元や著作本・自筆原稿・絵画等を展示しています。また、時代小説コーナーでは、戦前の貴重本から現代の人気作品まで幅広く資料を収集し公開しています。

2006（平成18）年に当館は台東区池波正太郎記念文庫と姉妹館提携を結んでいたことから、連携事業の開催が可能となり、両館を訪れる方も多くみられるようになりました。

2026（令和8）年は、姉妹館提携20周年の節目の年であるため、「池波正太郎記念文庫」で所蔵している貴重資料（自筆絵画、自筆原稿等）をお借りして、当館では特別企画展を開催する予定です。池波正太郎記念文庫は、現在、改裝中のため休館となっておりますが、2026（令和8）年12月には再開を予定しています。

## おわりに

以上、池波正太郎真田太平記館のご紹介をいたしましたが、池波ファンのみならず、ぜひ当館に足をお運びいただき、池波正太郎の人となりや『真田太平記』の面白さを感じていただければ幸いです。併せて、上田城跡をはじめとする趣のある場所を散策いただきながら、上田の歴史を広く感じてください。

## 【出典】

上田市公式ホームページ

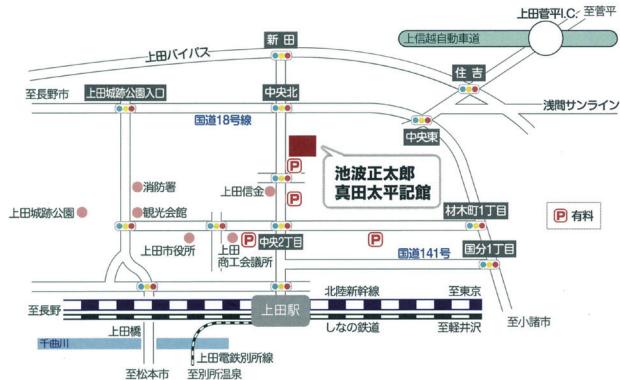
池波正太郎真田太平記館パンフレット

## 池波正太郎記念文庫基本情報

〒111-8621 東京都台東区西浅草3-25-16  
台東区生涯学習センター 台東区立中央図書館内  
開館時間 月～土 午前9時～午後8時  
日・祝日 午前9時～午後5時  
休館日 第3木曜日、年末年始、特別整理期間  
(臨時休館する場合あり)  
※2026（令和8）年11月末（予定）まで休館

## 池波正太郎真田太平記館 基本情報

〒386-0012 長野県上田市中央3-7-3  
TEL 0268-28-7100 FAX 0268-28-7101  
開館時間 午前10時～午後6時  
(入館は午後5時30分まで)  
休館日 毎週水曜日・祝祭日の翌日・年末年始  
(その他振替休館日あり)  
観覧料 一般 400（330）円  
高・大学生 260（200）円  
小・中学生 130（100）円  
※（ ）は20人以上の団体料金、障害者手帳割引あり  
アクセス 北陸新幹線上田駅、信濃鉄道上田駅から徒歩10分  
上信越自動車道 上田菅平ICから車で約10分  
駐車場 当館に駐車場はありません。近隣の有料駐車場をご利用ください。



## 池波正太郎真田太平記館図録

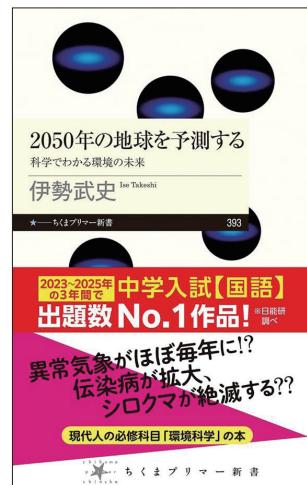
## ブックレビュー

伊勢武史著

# 『2050年の地球を予測する—科学でわかる環境の未来』

ちくまプリマー新書 2022年1月刊  
定価：本体900円+税

筒井 保行（自治労連岡山県本部）



地球温暖化対策を中心とした環境問題（だけに留まらず、生き方まで問う）著書である。2022年に初版発行されているので、日々の環境悪化と社会情勢の変化に追いついていないのではないか、と疑ったのだが、手にした第4刷は、2025年7月であり、25年用の帯に書かれているPR文字は十分惹きつけるものであった。

2023～2025年の3年間で中学入試【国語】  
出題数No.1作品※日能研調べ

『中学生にも理解できるのか、分かり易いものを読みたいと思っていたので望むところだ』

異常気象がほぼ毎年に！？ 伝染病が拡大、  
シロクマが絶滅する？？

『新型コロナの拡散、インフルの早期感染も影響しているのか。シロクマも氷が解けて大変だろうが、日本では餌のドングリが不足して、クマが人里に降りて危害を与えている。これも気候変動が主要な原因という』

現代人の必修科目「環境科学の本」

『そななんだ、環境科学を学ぶことは現代人として必修なんだ。必修の文字は力があるな』と思った。

まえがきから、強烈だ。環境破壊が原因で地球は滅亡する？読者にこう考えているか、と問う。

「温暖化か、核戦争か、どちらかで人類は滅亡する」という持論の私に、地表面が環境破壊されても物理的に地球は爆発しない、と安心させる。環境破壊が進んでも人類は適応能力が高いから、滅亡まで

はしないだろと見通してくれた。

ところが、「楽しい星」としての地球は滅亡するかもしれない誘導する。楽しい星を残すために中学生も大きなお友達も環境科学を学び行動しようと「第1章・環境問題について思う」の扉が開くのだ。

ここから、第6章まで環境の課題が始まるはずだが「なぜ、人間は環境問題を引き起こしてしまうのか」という根源の扉が立ちふさがる。個人の物なら大切にするし、今後も継続するように対応するのだが、共有物は取り合い、破壊しても平気である。良識ある人々は、自制心を働かせることが出来ても、一部の欲望に忠実な人々が共有物をとり合い破壊する。これが環境問題にもつながっている。

ルールを作って規制する事は必要だが、万能でなく、早い者勝ち、取ったもの勝ちという考えが世界中に蔓延している。そして、良識ある人々が一部の欲望に忠実な人々に感化される。

『それならどうしよう』

持続可能な社会のために道徳や社会のルール、理性と良心で対応するという自己犠牲の環境保全は成立しないと、切り捨てられた。

将来の利益につながる環境を守るために、今は我慢する事を人類は出来ると。

結論は似ているようだが、基礎が違っている。

環境問題を題材にして人の生き方を問い合わせる。中学生は元より、大きなお友達もお読みください。

環境問題にとどまらない何かが見つかるでしょう。

（つつい やすゆき）

## 大治朋子 著 『「イスラエル人」の世界観』

毎日新聞出版 2025年6月刊  
定価： 本体1800円+税

前野 良二（自治労連愛媛県本部）

今年の夏、広島県福山市にあるホロコースト記念館を訪れる機会があった。アンネ・フランクに焦点を当て「ホロコースト」の真実を伝えるミュージアムだ。展示品を見つめながら、あらためて頭の中にめぐっていたことは、現在のパレスチナの「ホロコースト」への憤りとやるせなさだ。イスラエルがこのままパレスチナ人を迫害し続けるとなると、同じ悲劇が繰り返されるることは想像に容易いことだ。

そんなときに本書にめぐり逢い、著者はこう問いかける。「イスラエルのユダヤ人は、隣人であるパレスチナ市民が苦境にあえいでいるというのに、どうしてあれほど無頓着でいられるのか」と。さらに「イスラエルのユダヤ人は、この光と闇の世界をどのような世界観でつなぎ、折り合いをつけているのか。あるいはどちらかを無視して生きているのか」とたたみかける。著者は豊富な特派員経験をもとに、あらゆる角度からその疑問の答えに近づくことを試みる。

本書を読み進めていくと、知らぬうちに自問自答する自分がいることに気づく。モーゼの時代から迫害されてきた歴史を許すのか？「約束の地」に帰還することを遮る者たちから自分自身を守ることが罪になるのか？その一方で、悲劇の連鎖を断腸の想いで断ち切り尊い命を奪い合うことを即刻やめるべきか？それとも無関心に気づかぬふりをしているか？

ふとすると、実際に眼前にある重要な課題に対して、思い悩み最善の答えを探している間はいいのかもしれない。しかし、自分の都合の良い情報だけを信じ自分の殻に引きこもることや、あるいは、ある遠い異国の出来事で関係のないことと自分を切り離してしまう



ことこそが、悲劇を招いてきた要因なのかもと考える。

いま「アメリカ人ファースト」「日本人ファースト」など、自国民優先の立場を表す言葉がもてはやされる傾向がある。日本においても、貧富の格差が拡大し、国民が物価高に苦しんでいることを背景に、領土問題や外国資本の土地取得などを過大に問題視するなかで「日本人ファースト」という言葉が、日本人にとつて心地の良い言葉となっているのかもしれない。

SNSでのフェイク情報やメディアの偏重的ともいえる報道、嘘も真実も玉石混淆にちりばめられた情報を取捨選択するのは受け手側の責任だと言うが、果たしてそうなのだろうか。気持ちのよい情報だけ、望んでいる情報だけを受け入れたいというバイアスが潜んではいないか。そういったバイアスに迎合したメディアを私たちが作ってしまったという見方があつてもおかしくはない。

異質を除外する排外主義の行く先は「敵」か「味方」かしか存在しない。イスラエルとパレスチナの現状には「人類の争い」の普遍性を感じざるを得ない。「戦後80年を経る日本にとっても、そこに漂う思考や世界観は『わがこと』として捉えるべきものではないか」と感じる」と著者は読者に促す。

現在は「正解のない時代」とも言われる。しかし、語り尽くされたことかもしれないが、本書の最終章「紛争解決に向けた草の根の取り組み」で紹介される、地道ながらも民主主義の価値観と多様性を重視する活動が、政治と国際社会を変える原動力になることを信じている。

（まえの りょうじ）

### 編集後記

☆昨年10月、日本憲政史上初の女性首相が誕生し、高市早苗自維政権が発足しました。高市首相は就任直後、国会で代表質問を受けることよりアメリカ大統領との会談を優先し、トランプ服従とも言えるパフォーマンスを演じました。軍事費GDP比2%への拡大前倒しに加え、トランプ大統領の求めるGDP比3.5%をのむ勢いも見せていました。一方で「台湾有事」を存立危機事態とみなす国会答弁による中国当局との関係悪化にともない、経済や国民レベルの交流などに大きな影響を及ぼしています。高市政権の破滅的な外交戦略を止め、対話による平和外交が強く求められます。

☆いのちのとりで裁判では6月27日、最高裁において生活保護基準の引き下げを違法とする歴史的な判決が下されました。しかし厚生労働省は判決に従わず保護基準引き下げを温存し、かつ補償を一部にとどめ、原告とそれ以外の生活保護利用者への対応を分けています。国による司法軽視と人権蹂躪は看過できません。

☆12月8日青森県東方沖での大地震では甚大な被害が確認されつつあります。能登半島地震からの復旧も道半ばです。大規模火災も多発しています。今号の特集テーマ「大災害時代の防災の在り方」では、頻発する災害に備える国の人権保障について考えあいたいと思います。（深草）

---

『デジタル自治と分権』第4号（通巻98号）

2026年1月5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 03-5978-3588

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

Email: [think@jichiroen.jp](mailto:think@jichiroen.jp)

---

ISSN 2758-9862