

出張報告届

2024年5月30日

吹田市議会議長様

会派名 市民と歩む議員の会

代表者氏名 梶川 文代

出張者氏名 五十川 有香

下記のとおり出張したので届け出ます。

記

出張先	衆議院第二議員会館第8会議室 (東京都千代田区永田町2-1-2 各線国会議事堂前)
期間	2024年5月16日 から 5月16日まで 1日間
出張の成果	別紙のとおり
備考	



【出張報告】

第45回 地方×国政策研究会

日時:2024年5月16日(木)10時~16時(受付9時30分開始)

場所:衆議院第二議員会館第8会議室(東京都千代田区永田町2-1-2 各線国会議事堂前など)+オンライン(Zoom)開催

○趣旨:国の補充的指示が追加される地方自治法改正(案)と能登半島地震の詳細分析と自治体でできる支援を研究します。

地方自治法改正が閣議決定され、5月に国会での議論が予定されています。

緊急時において国の補充的指示の条項が新設されるなど問題点が多く指摘されています。全国知事会、日本弁護士会も懸念を表明しているこの課題について国の職員の説明を受け、議論していきます。1月に発生した能登半島地震は詳細に分析すると様々な今までの地震との違いが浮き彫りになってきます。また自治体でこうした災害への備えをどのように行うかの実践報告を大阪府吹田市職員からいただきます。

○講演スケジュール

1 国の補充的指示が追加される地方自治法改正(案)

地方自治法改正案の解説(総務省職員の説明、質疑応答)

- ① DXの進展を踏まえた対応
- ② 地域の多様な主体の連携及び協働の推進
- ③ 大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例

2 市民自治を基本とした地方自治体と国のあり方 白藤博行さん(専修大学法学部名誉教授・弁護士)

①地方自治法改正案にみられる「逆分権化」の顕著な兆候

~その理念的・構造的・機能的異常についての批判的検討~

・地方自治保障の重疊的(重層的)システム⇔基本的人権の重疊的(重層的)保障
・1999年(2000年施行)改正地方自治法の肝・国と地方公共団体の法的対等関係の保障
・いわゆる「補完性の原理」の実定法化(自治法1条の2)・「地方公共団体に関する法令の規定」は、立法およびその解釈・運用のいずれにおいても、憲法の「地方自治の本旨」(憲法92条)と「国と地方公共団体との間の適切な役割分担」の尊重義務(自治法2条11項・12項)

・これらを踏まえたうえでの関与の仕組みの法制化(自治法245条以下)

②なぜ地方自治法の「特例」規定なのか「特例」が壊す「通例」

国の【答申】「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係に関する規定は、このような事態を除いては、地方分権一括法によって構築された現行の一般ルールに影響を及ぼさないよう、特例として、明確に区分した上で設けられるべきである。」とする。

↑一見すると、現行自治法の尊重のように見えるが？

【問題】は、「現行の一般ルールに影響を及ぼさない」ために、なぜ「例外」規定ではなく、「特例」規定という法形式なのか？

事実上、それを超えてしまう可能性が高い。非平時とは何なのかを確実に定義する必要がある。しかし、「国が指示をしないとイケない大変な事態だ!ということ」になっている。

ほぼ、白紙委任となってしまうている。

・憲法が地方自治を保障することの大きな意味は、地域的統治団体である地方公共団体の自治を保障することで、国(政府)の地方公共団体に対する関与を極力制限し、国の恣意的な権力的関与を抑止し、地方公共団体による住民の基本的な人権保障を確保し、ひいては国家・社会全体の利益(公共の福祉)の侵害リスクを最小化・極小化することにあるのではないか。

私見では、緊急事態においてこそ徹底した分権化を図り、むしろ自治体が司令塔になって第一義的に事態に対処すべきである。緊要なのは、「危機管理の現場化・地域化」である。

3 能登半島地震の詳細分析と自治体でできる支援

能登半島地震の詳細分析 室崎益輝さん(神戸大学名誉教授)※ZOOM 講演

内閣府中央防災会議専門委員会委員なども歴任した地震・災害の専門家から見た能登半島地震の詳細分析を通じて他の震災とは違う状況について

4 被災地職員派遣の自治体事例 大阪府吹田市職員 ※ZOOM 講演

全国でも数少ない総務省災害マネジメント総括支援員として配置されている大阪府吹田市の職員より能登半島震災派遣の現状、そして支援員の意義と活動
災害対策の職員を配置し、派遣で実績を積みながら緊急時に備える重要性を改めて確認しました。

5 原発と震災 能登半島震災の現場から 北野進さん(元石川県珠洲市議)

※ZOOM 講演

今回の震災の震源地近くにある珠洲市では、かつて原発建設計画がありました。その反対運動を担った北野さんより現地からの報告と原発と震災について

- 1 「原子力災害対策指針・避難計画の破綻」と「破綻を認めない規制委」
- 2 新規制基準は深層防護を徹底
- 3 被ばく問題にどう向き合うか

4 矛盾が集中する自治体

所感:

今回の地方自治法の改正は、これまで、自治体と国は対等と制度として保障されていた中で、この改正において、大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例について、懸念する地方議員が多くの質疑をされていました。

例えば、具体的な事象についての質問については、総務省は、「これまでの災害対策法等の個別法で対応をしていたことに合わせて改正をした」ということに留まりました。また、

「地方公共団体の裁量権を制限するものではない。」と「補充的指示の法的効果としては、法的義務がある。」とのことで、自己矛盾するようなご回答でした。

また、拡大解釈における危険性は元国立市長の上原さんから指摘がありました。個別法で実施すれば良いのに、その他も含めて、「閣議決定」で決めてしまうという実態について指摘があり、国が責任を果たさないといけないこと、果たすべきことが、地方自治法の制度によって、実施できないもの等について、具体的にはまだ出てこない等

また、多様な団体との連携・協働ができるというところについて福嶋浩彦さんが発言された、「市民等との連携などはあくまで対等な関係となるべき。行政が指定するなどは対等な関係を壊すのではないか。また、指定の有無によって団体等の間で分断をうまないのか。」等についてのご指摘には私も同感で、指定された団体が優遇され、市政を批判するということができにくい、むしろ、ものを言わない団体を作ることが懸念され、公権力の拡大により、住民自治等が機能しづらくなるのではないかと思います。

今回の法律改正は、自治法の根幹(団体自治・住民自治)を緊急時等とうたえば、国の政府の判断でコントロールできるところ、憲法に照らし合わせて危惧する点は、あらためて、声を上げ続けていく必要があると感じました。

また、次の白井先生からは、憲法と地方自治法等との関係、特に関与の基本原則(245条)を逸脱してしまうことの懸念点について多くの示唆をいただきました。

また、私見として最後に言われていた緊急事態においてこそ徹底した分権化を図り、むしろ自治体が司令塔になって第一義的に事態に対処すべきである。緊要なのは、「危機管理の現場化・地域化」である。という点は、学校の一斉休校等のコロナ禍でのさまざまな判断なども思い起こすものであり、吹田市においても「住民自治」を大切に「団体自治」としての覚悟などを持ってこの改正法に関する見解を確認・整理する必要があると考えます。

また、改正法は、本来の自治体の一時的裁量権や判断を反故にしているのではないかという点はあらためて地方議員としても国に声を上げていく必要があると思います。

テーマ2の震災においては、室崎先生から、複数回現地に赴かれた能登半島地震の実際の現状を伺うことができました。

見えない避難所の方々など、4ヶ月たっても4,000人の人が厳しい状況で暮らしており、心身被害も多く、そんな中、住居をうつす人も増えているとのことでした。

地域防災力の特性として、もともと共同体としてのつながりが強い地域であり、自主防災活動が積極的に展開されていた地域であるという地域力の強さが、あまりにも大きな破壊のために、今回は十分に発揮できなかったが、その困難な中でも、地域に密着したコミュニティは、被害軽減と復旧再建のために、とても大きな役割を果たしたとのことでした。大きな破壊力に比して死者が限りなく少なかったことは自治力の高さを感じます。避難所が子どもだけにしたこと、子どもの遊び場がないなどでストレスも多く、子どもの心身のケアをもっと大事にする必要があったということからは、吹田市の場合は、災害時、子どもケアや事前にこどもの意見を取り入れることができるのか。等という点を確認したいと思います。

次に、減災に向けた対応や能登半島地震に象徴されるように、災害の巨大化、複合化、多様化、頻発化、不測化にといった災害の進化には、防災進化やコミュニティの進化で応える必要があるというお話から、あらためて、吹田市における「コミュニティの進化」は行政と共に市民力が試されるところだと感じました。

吹田市危機管理室の職員が、実際に輪島市にておこなってきた「災害マネジメント総括支援員」の活動内容や国等の法律の立て付けや実際の現地における活動（現地の被災をした職員と共に活動することなど）について、あらためて聞きました。

想像以上の状況で、初めは、職員は電話対応に追われてマネジメントまでできない。また、物資拠点等も被災をして、マンパワー不足、また、訓練していたけど、使えなかったオペレーションルーム。等から、支援に入り、市役所という自治体同士だからこそ実務における思いを理解でき、連携しやすいということはこの立場としての支援は非常に大切なだと感じました。また、それらの経験等から、日頃から専門に人材を育成していくための「災害マネジメントコース」の市職員の採用に踏み切ったお話もしていただき、今後に期待したいと思いました。

最後に、原発との関連からの北野さんのお話より、今回の震災の震源地近くにある珠洲市では、かつて原発建設計画があったが、被ばく前提の避難計画等から、反対運動によって計画を無くしたというお話から、国の議論や原子力規制委員会の方針等の考え、各道府県・市町村原子力防災計画の目的は、住民等の安全を守ることであり、自治体の責任はとても大きいことをあらためて感じました。

これら、非常に大事な学びや吹田市の今回の経験から生まれた多くの学びを吹田市の地域防災等にも共有し、地域も共に学び合うことのできる仕組みを引き続き求め、必要な施策の提案を期待したいと思います。また、災害マネジメントコースの職員等が採用された後の状況を確認していきたいと思います。