

自治研 かながわ

2015 **10** No.155
(通算 219号)

CONTENTS

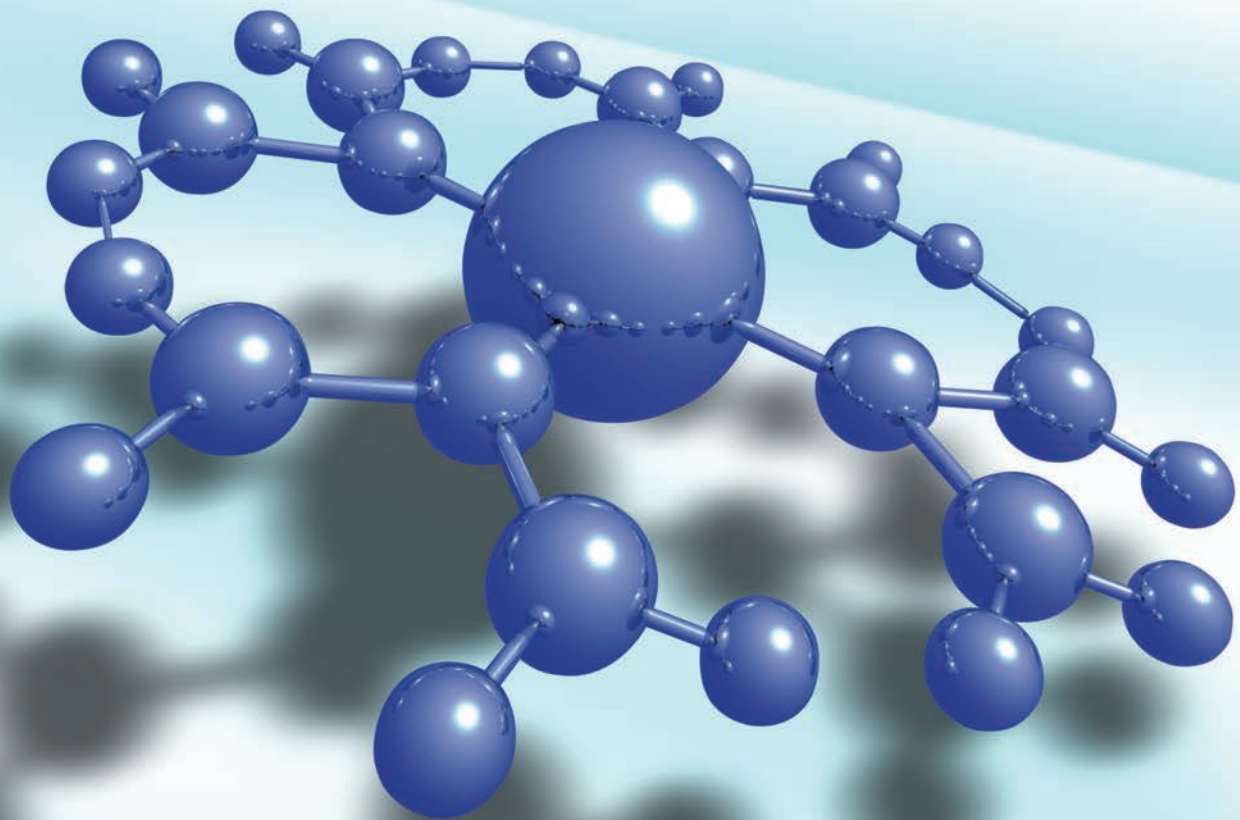
巻頭言 「第51回自治研神奈川集会」に見た芽生え

これからの自治体労働者と自治研 —自治研活動へのいざない—

山梨県立大学国際政策部教授 熊谷 隆…………… 1

大規模災害と犠牲者への対応(上) —首都圏斎場の能力と課題—

神奈川大学経済学部教授/神奈川自治研センター理事 佐藤 孝治…………… 12



公益 神奈川
社団 県地方自治研究センター

「地方自治研究」、略して「自治研」。文字を追えば「地方自治を研究する場」と、ストレートに読んで取れます。このことだけではありませんが、近年、自治研活動とは研究者や有識者の方たちによる講演会や論文公表の場だと思われている嫌いがあるようです。

今夏のかながわ自治研集會では、昨年、50年の節目を迎えた集會において「原点への回帰」を志向すべく総括がされたことから、メインテーマを「地域と職場をつなげる自治研～できることからはじめよう～」とし、普段、何げなく取り組んでいたりすることが、実は自治研活動のそれと密接不可分であるということにフォーカスしてみました。

参加者からは、厳しい職場環境の中でも地域に出て、住民からの声を自らの行動に移してみたり、地域の小学生と取り組む就業体験を企画していたりと、自治研活動の種となるであろう、いくつもの実践的事例が提起されました。

自治研活動を柔軟に理解し、自らの課題として受け止めるためには、「はじめの1歩」となる発想が重要であり、あとは「仲間づくり」に労を費やすかと思います。が、幸いなことに仲間を見つけることは容易です。特に、労働組合では組織されたメンバーが集う機会や機能を与えられているからです。

したがって、これまでは、自治研活動をスタートするための発想法、つまり、思いや考えの壁にあたってきたのではないのでしょうか。無理やり自治研を始めても、手段が目的となってしまう。

そこで、「自治研活動の原点」に思いを馳せて関係冊子を開くと、驚くほど明確なメッセージに気が付きます。1957年当時の戦後民主主義運動の最中における地財危機、福祉や公共事業の切り捨てなど、時代情勢や労組の指向性の差異はあれども、現在と外形的には相似する中、「閉鎖的に繰り返される事務を自ら見直し、自ら改善を図る」ことを主旨とした取り組みを奨励していました。

今後の自治研活動を活性化するためには、自治研活動に取り組み、それを仕事に生かそうと考えるのではなく、自分や組織の仕事を少しでも改革し、地域や住民の視点で幸福を考え、自治研というフィールドを上手く利用して公共の質と力を高める発想が必要です。

今、来年の全国自治研に向けて、全国の自治体という枠組みを超えて、35歳以下という条件だけ集まったチームが、自治研に新しい発想を持ち込もうと努力してくれています。神奈川でも参考となるスキームが多く含まれると思われ、期待を寄せています。

新しい自治研への期待と、半世紀前から今も底流を流れる自治研の礎。若きUNDER 35のメンバーとともに、中学校の大大先輩でもある黒沢明監督の「生きる」を一緒に見てみたい衝動に駆られます。無気力な自治の中で貫く仕事の意義と信念を画した作品に、どんな感想を述べてくれるのでしょうか。

阿部

嘉弘

自治労神奈川県本部副中央執行委員長
神奈川県地方自治研究センター理事

第 51 回地方自治研究神奈川集会講演（2015 年 7 月 4 日）

これからの自治体労働者と自治研

—自治研活動へのいざない—

山梨県立大学国際政策学部教授 熊谷 隆一

2015 年 7 月 4 日、第 51 回地方自治研究神奈川集会がワークピア横浜で開催された。山梨県立大学国際政策学部教授熊谷隆一氏より「これからの自治体労働者と自治研—自治研活動へのいざない—」というテーマで、講演をいただいた。以下は、その講演内容をもとに編集部が作成した原稿を熊谷氏が加筆・修正したものである。

はじめに

私と「自治研活動」との出会いは、(社)神奈川県地方自治研究センター（以下、神奈川県自治研センター）の研究員となってまもなく、横浜の大通り公園で開催された「アースディ神奈川」というイベントにおいてだった。神奈川県自治研センターの当時の事務局長（現理事長）の上林得郎さんが事務局を担い、自治労神奈川、自治労横浜、川崎市職労などの労働組合が関わっていた。地球温暖化を防ぎ、地球環境を守ろうという大変意義のある、そして楽しい活動であったが、どうして労働組合がこういう活動をしているのかということを十分に理解していなかった。言い換えれば、自治研活動の意味するところを、そのときはよくわかっていなかったのである。

それでは、自治研活動とは何か。自治労（全日本自治団体労働組合）が立ち上げているホームページには、自治研活動について、「仕事をしていると、『こんなふうにしたら、もっと喜んでもらえるかな』とか、『こうすればもっといいサービスが提供できるのに』

って思うことがあります。その思いを職場の仲間、市民といっしょに実現しようとするのが『自治研』『自治研活動』です。『自治研』という言葉は、『地方自治研究』の略です」と説明されている。

これを足が掛かりとして自治研活動の内容をもう少し深く掘り下げていくことにしたい。

1. 地方自治を住民の手に～自治研理解の手がかり

(1) 地方自治の本旨と自治についての二つの解釈

地方自治については、憲法第 92 条に「地



講演中の熊谷隆一氏

方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と書かれている。ただし「地方自治の本旨」そのものについての説明はない。

したがって「地方自治の本旨」が意味するところは何なのかということが問題になり、自治についての解釈は大きく 2 種類に分かれ、その相反する 2 つの自治観から議論が続いてきた。

以下 2 種類の説を紹介するが、最初の 2 つは、基本的に自治体に対する国の優位性を認める考え方で、3 つめと 4 つめは、地方自治は国民の固有の権利だという考え方である。

1 つめは「国家承認説」と呼ばれるもので代表的な論者は、京都大学名誉教授の佐々木惣一である。すなわち、自治とは国が定めるから存在するものであって、自治体とは国家的仕事をするためにあるので国の下請け機関ということになる、という主張である。国が承認するから自治体が存在するのだから、当然に国と自治体は上下・主従関係にある。機関委任事務を肯定する説になる。

2 つめは「自治権制度保障説」で、東京大学名誉教授の田中二郎らが展開した。曰く、地方自治という観念そのものが、最初から国家の存在を予定している相対的な観念であり、地方自治の本質はその固有性にあるのではなく、それは国家とともに相対的に発展する生成性に求められなければならない。要するに、国と自治体との関係は相対的関係だけでも、自治権の保障は国が行うのだということで、先ほどの「国家承認説」ほど露骨ではないが、自治体に対する国の優位性を容認する考え方である。

これに対して、九州大学名誉教授の林田和博は、地方自治権は個人における基本権と同様に侵すことのできない永久の権利だと主張した。

また、上智大学名誉教授の佐藤功は、地方

自治の本旨とは、将来もなお根強く残るであろうと予想される官僚的中央集権主義への抗争を期待された概念であるとし、官僚的・中央集権的な中央政府に対し、地方自治の立場から抵抗してよろしいということを理論付ける根拠として、地方自治の本旨を捉えるべきであろうと述べている。

3 つめの林田の説は「自然権説」、4 つめの佐藤の説は「社会権説」と呼ばれるが、両者とも地方自治は国民の固有の権利だとする「固有説」である。

これに関して、最高裁判所判事をつとめた園部逸夫は、地方自治とはどこの国でも国との対立によって発展してきたものであって、国との協同という概念とは本質的に異質なものと考えるべきである、と述べている。

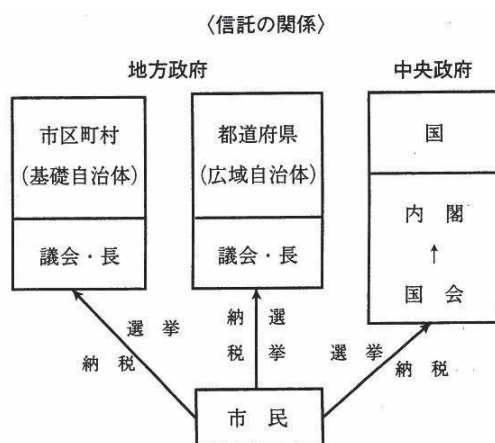
もちろん、何が何でも国に抵抗しろ、反対しろという主張ではない。自治体による国に対する協力は、中央が集権的・官僚的な場合にそれに抵抗し、是正を求める、別の提案をするという意味である。

私は、地方自治の「自治」を「おのずから治まる」と読むべきではなく、「みずからが治める」と理解すべきであると考えている。それ故、「自治」とは、他人に治めてもらう「他治」でもなければ、中央や地方の政治家や役人に治めてもらう「官治」でもない。

そうであるならば、この場合の「みずから」とは自治体を構成する主体であり有権者たる住民自身ということになる。そして、主権者である住民は直接選挙で首長を選び、事務局を統率させる。その事務局員が自治体職員なのである。

他方、住民はその意思をよりの確に行政運営に反映させたり、首長率いる執行部を監視させたりするために議会議員も直接選挙で選出する。このようにして、自治体レベルでは二元代表制が採られている。

図表①信託の関係



2. 官治・集権システムから自治・分権システムへ

(1) 官治・集権システムの始まり

さて、地方自治の本旨について再検討したところで、自治研活動をより明確に理解するために、自治・分権システムがいつごろから意識され出し、また機能しだしたのかを確認したい。

それに先だって、官治・集権システムがいつ始まり、その後どのように展開していったのかを認識しておく必要がある。

官治・集権システムを採用したのは、江戸幕府を倒した明治政府である。当初、明治政府を構成していたのは、明治維新で活躍した薩摩・長州・土佐・肥前らの雄藩出身者が中心であった。これが藩閥政治であると批判され、自由民権運動が起こったことが引き金となり、アジア初の帝国議会が開設された。同時に大日本国憲法が制定され、まがりなりにも日本は立憲国家となった。

明治政府がなぜ官治・集権政治を実施したかを一言でいえば、欧米列強に追いつくことが最重要課題であったからである。

黒船が襲来し、江戸幕府はその対応に迫られた。咸臨丸で優秀な人材をアメリカに送るなどしたが旨くいかず、江戸幕府は瓦解した。

その後、政権を奪取した明治新政府が実施したのが、官治・集権政治であった。日本中からエリートを集め、彼らを欧米諸国へ留学させて、政治や経済、自然科学や文化等々を学ばせた。そして、帰国後、彼らを中央省庁の官僚として任命し、その知識や経験、ノウハウを活用して、どうやって欧米列強に追いついたら良いのか、その政策を考えさせた。

その政策を、国から県、県から市町村へと上意下達に命令を下し、全国津々浦々に実行させるための方策が、官治・集権システムであり、機関委任事務制度であった。

(2) 戦後も続いた官治・集権システム

第二次世界大戦で敗戦国となり、民主化が進んだ日本で、この官治・集権システムはどうなったのか。連合国軍最高司令官マッカーサーの指令により、女性参政権の付与、教育の自由主義化（教育三法制定）、圧政的制度の廃止（政治犯釈放、治安維持法、特別高等警察廃止）、労働組合の結成奨励（労働三法制定）、経済の民主化（財閥解体、農地改革）といった民主化が進められた。そして、その内容が日本国憲法に反映されている。

この民主憲法下で、官治・集権システムは改革・変更されたのであろうか。日本国憲法を紐解くと、第 65 条には「行政権は内閣に属する」と書かれている。ところで、行政とはなんぞやと問えば、いわゆる控除説が有力である。すなわち、行政とは国の全ての権能のうち立法と司法の権能を除いたものとされる。したがって、日本の行政府である内閣は相当に強大な権限を有していることになる。

このような状況のもと、日本では第二次大戦後も機関委任事務制度は継続された。住民が公選した知事や市長・町長・村長は国の機関と位置付けられ、国から県、県から市町村へと上意下達に命令が下された。というのも、敗戦によって再び欧米列強に水をあけられた

日本政府の究極目標は、明治政府と同様に、いかにして欧米列強に追いつくかであったからである。したがって、明治政府が行ってきた国の省庁が機関車となって近代化を促進するという手法は変わらず、むしろ精緻化されたのである。

このように第二次大戦後も継続された官治・集権システムは、後発国が先発国をキャッチアップするという目的においては一定の成果を上げ、短期間で日本経済を復興させ、高度経済成長や安定成長を遂げさせた。

この経済成長によって、人口の半数前後が第一次産業である農林水産業に従事していた社会から、第二次の鉱工業、そして第三次のサービス業に多くの人々が従事する社会へと日本社会は発展していった。1960年代からは農業人口が30%を切って、日本は農村型社会から都市型社会への移行段階に入った。そして、1980年代には農業人口が10%を割り、また大都市部への人口集中が進み、日本は都市型社会の成熟段階に達したと考えられるのである。

(3) 公害問題と自治研活動～権限なき行政

こうして、日本が先進国の仲間入りをし、産業構造の高度化が進んでくると、従来型の官治・集権システムでは解決しえない課題がたくさん噴出してきた。それが丁度1960年代からの都市型社会への移行期と符号する。そして、その課題の代表的なものが公害問題であり、宅地の乱開発などの生活環境の問題であった。

これらの課題は、現場から遠く離れた霞ヶ関の中央省庁で官僚が処方箋を考えて、全国一斉に命令を下して解決できる類いものではなかった。それまでは、官治・集権システムのもと、ヨーロッパ、アメリカに追いつくための政策を中央省庁が全国津々浦々に号令して、道路や鉄道、港湾、上下水道などの社

会インフラを整備させることができた。そういった手法で、国が定める国民の最低限の生活基準、すなわちナショナル・ミニマムを達成してきた。しかし、都市型社会で地域ごとに発生する多様な課題には、もはやこの方式で解決できなかったのである。

これらの都市型社会における課題は、各自治体がそれぞれの地域で異なる地理的・物理的・文化的・歴史的・人間的条件等々を踏まえた上で、かつ刻々と変化する状況に応じて、地域の市民と一緒に課題解決の方策を模索し、その方策を一丸となって実践していかなければ解決できないものであった。すなわち、自治体ごとに最低限の生活水準、すなわちシビル・ミニマムを設定し、その実現を市民と一緒に地域全体で図る以外にないのである。この意味で、官治・集権システムは都市型社会へ移行した日本において、制度疲労を起したといえるのである。

このような状況において、その真価を発揮したのが、まぎれもなく自治研活動だった。1961年の第5回地方自治研究全国集会（全国自治研）静岡大会で、四日市市職労と三重県職労が四日市公害の実態を調査し、発表した。これが大きな反響を呼び、公害が社会問題化した。これにより、国が公害問題のような都市型社会の課題に適切に対処できないことが白日のもとに晒されたのである。そして、これが自治体レベルでの取り組みが始まる契機にもなった。

図表②四日市公害を告発するレポート



このほかにも、自治研活動が都市型社会のごみ・環境といった課題に取り組んで自治体レベルで成果を出した例として、1976年静岡県沼津市において始まった日本で初めての「ごみの分別収集」があげられる。

当時沼津市では、ごみの処分地の継続使用を巡って市と住民とが対立していた。そんな中、現場の若手職員から処分地へ捨てるごみの量を減らすことができれば事態は改善されるのではないかという意見がだされた。これが切っ掛けとなって、新しい発想にもとづいた清掃事業づくり、職場改革に取り組み、「沼津方式」と呼ばれる「ごみの分別収集」が始まった。もちろん、その際、住民の理解と協力を得て実現したのである。現在は全国の自治体でも実施されている「ごみの分別収集・リサイクル」は、このような清掃職場の自治研活動から始まったのである。

自治研活動が都市型社会の課題に取り組んで成果を出したもう一つの例として、自治労が自治研問題として取り組んで実現した「休日・夜間診療」が挙げられる。

1970年代頃は、救急告示病院を取得していない自治体病院の職員も宿日直があった。夜間や祝日に緊急で運ばれてくる患者の容態と医師の専門が合わない場合、職員自らが、他の病院を電話で探すということが日常茶飯事だった。そこで、自治労が全国で同様の努力をしている職員を集めて会議を持ち始めた。そんな中、1976年6月、千葉県木更津市で自動車事故にあつた青年が25軒の病院をたらい回しになったあげく、亡くなるという事件が起こった。

行政が医療受け入れ態勢をきちんと整備すれば防げたし、防がなければいけない課題であるとして、自治労が遺族による訴訟の支援と政府に受け入れ体制をつくらせるための運動を進め、署名やキャンペーンに取り組んだ。

漸く当時の厚生省も重い腰を上げ、第一次

～第三次の救急医療体制が整備された。第一次救急は休日夜間診療所、第二次救急は手術や入院が必要な場合に対応ができる救急体制、第三次救急は命を争う場合や非常に高度な治療を要する場合に対応できる救急体制である。これが都道府県単位で整備され、現在に至っている。

これも官治・集権システムに寄って立つ中央省庁では対応できなかった課題を、自治研活動が自治体レベルで解決したという例である。

これまで例示した自治研活動とも連動して、都市型社会における課題解決を目指した地方レベルの政府として「革新自治体」と呼ばれる自治体も出現し、様々な問題を解決しているので、簡単に触れておきたい。

図表③自治体の主な独自行政(1963-1975年)

自治体の主な独自行政(1963-1975年)	
1963年	全国に革新自治体が拡大、一万人市民集會など、直接民主主義の提唱、千葉県・団地お断り宣言
64	全国革新市長会結成、企業との公害防止協定「横浜方式」の締結、その後全国に波及
65	鋼路市・企業誘致条例廃止にともなう企業側の審決申請に勝つ
66	川崎市・団地造成等施行基準設定
67	川口市・自治・大蔵の反対を押し切り交通災害共済制度発足 東京に美濃部革新都知事誕生
68	川西市・宅地開発指導要綱制定 横浜市・宅地開発指導要綱制定 東京都・シビルミニマム計画採用、無認可保育所への助成 東京都・国の反対を押し切り朝鮮大学校認可
69	東京都・老人医療無料化の年齢制限緩和、公害防止条例制定
70	田川市・朝鮮国籍の書換え実施、全国に拡大、国との対立激化
71	仙台市・公害市民憲章制定 武蔵野市・日照指導要綱制定
72	全国革新市長会・自衛官募集事務拒否を決議 東京都・世界大都市会議開催 横浜市・道路交通法違反で米軍戦車を実力阻止 品川区・区長準公選
73	川崎市・都市憲章作成 中国各都市と友好都市締結広がる 東京都・最初に大都市法人へ超過課税 摂津市・保健所建設の超過負担で国を告訴
74	東京都・国との間で財政戦争宣言
75	神戸市・核兵器積載艦艇入港拒否 大牟田市・自主課税権(電気税)で訴訟

例えば、1964年、横浜市が都市型社会の典型的な課題である公害防止に取り組んだ「公害防止横浜方式」である。これは電源開発株式会社（愛称：でんぱつ、現：Jパワー）が横浜沖に発電所を作るときに横浜市には権限がなく公害を防止する手立てがなかったが、いろいろな手を尽くして電源開発株式会社を交渉の場へ上げて、公害防止に関する紳士協定を結んだという画期的な方式で、その後全国に波及した。

そして、宅地の乱開発という都市型社会の課題に自治体レベルで取り組んだ例として、兵庫県加西市が1967年に制定した「宅地開発指導要綱」が挙げられる。要綱とは法律でもなければ条例でもない。自治体が事務を進めていく上での指針や基準で、それを外部にも公開してその協力を仰ごうというものである。宅地開発にともなって、学校用地、公園、道路、排水などが必要な場合、開発業者にも応分の負担をしてもらおうと定めたのである。横浜市の例も、川西市の例も、権限をもたない自治体が、国の干渉を受けながらも、住民の命と健康を守るために立ち上がり、自ら関係企業や団体と交渉して、課題解決の道筋をつけたというものである（権限なき行政）。

さらに、協定や要綱から前進して、自治体レベルでの立法によって、都市型社会の課題に取り組んだ事例が、東京都による1969年の「公害防止条例」の制定である。

憲法94条には「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」とある。従来、この「法律の範囲内」とは「法律による制限原理」であると解釈されてきた。しかし、東京都はこれを「法律との調整原理」と解釈し、当時の国の公害に関する法律の基準より厳しくしたり（上乘せ）、国が規制していない部分についても規制をかけたり（横出し）した。これ

は、立法の趣旨を充実させようとするものであったので、国もこの条例を認めざるを得なかった。その後、全国の自治体で国の基準を超える条例の制定が行われることとなった。

3. 都市型社会における自治体職員

前節まで自治研活動の歴史的必然性とその具体的内容について述べてきたので、ここでは、なぜ都市型社会における自治体職員が、自治研活動を担う必要があるのかについて、検討したい。

(1) 住民と市民との違い

自治体職員は、公務員・労働者・市民という三面性を有しているとよく言われる。その意味を検討するのに先立って、まず住民と市民との違いということについて、簡単に触れておきたい。

地方自治法では、住民とは区域内に住所を有する人のことをいう。また、日本国憲法第22条では、「居住移転の自由」「職業選択の自由」が認められている。したがって、江戸時代と違い、どこに住んでもよいし、どこに移り住んでもよい。それ故、住所は他人から強要されることはない。もっとも、就職先によって、どうしても北海道や東北に行かなければいけないとか、関東に住まなければいけないとかの制約がかかることはある。とはいえ、どうしても気に入らなければ、職業を変えて、移り済むことも可能である。

このように、原則として、住所は他人から強制されないにもかかわらず、一定の地域に住民登録するという事は、本人がそこに住む意思を示したことになる。

このそこに住むという意味を持つということが、受身の「住民」が能動的な「市民」に変わる、すなわち単なる受益者から自覚と責任を持って自分が暮らす地域のまちづくりに

積極的に関わっていく当事者に変わる、要件になると考えられる。

自分たちが自治体を作り上げているのだという自覚と責任を持つかどうか、「住民」と「市民」を決定的に区別するメルクマール（指標）になるのではないかと考えられる。よく横浜市民とか、川崎市民とか、藤沢市民とか言われる。が、ここでいう市民は、単に住民票がそこにある、住んでいるという意味ではない。そこに住む意思があって、その意思に基づいて自分たちが住んでいるまちを良くしようと考え実践している人たちを市民と呼び、規定しようということである。

したがって、自治体行政に対して文句・要求だけを言う住民は少なくないが、それを改善し充実させていく努力を、自分たちの住んでいるまちを良くしていく活動を、自ら担うのだという自覚を持ち、行動している住民を市民と位置づけることにしたい。

(2) 市民としての自覚の重要性

そうであるならば、自分たちが責任を持って運営する自治体だからこそ、その便益やサービスを受ける権利があるのであって、権利だけが独立にあるわけではないということを知覚するのも、やはり市民の条件ではないかと考えられる。

権利には様々な義務が伴うものであるが、納税の義務というように強制を伴うものもあれば、強制されなくとも地域社会を自分たちのものと認識して、できることを果たそうとすることがより重要となる。

私は現在、甲府市に居住しているが、甲府中心街も他の多くの地方都市と同様にシャッター商店が目立つ。これに対して、「行政がだらしない、もっとしっかりしないといけない」という商店主や住民が少なくない。自分たちは、税金をきちんと納め、地方選挙で一票を投じているので、行政に対して物言う権

利を有しているということになる。

しかし、このようなお任せ民主主義では、決して地域社会は良くならない。自分たちの地域は、自分たちの手で管理・運営し、少しでも良い方向に自分たちで持っていく、そのために自治体という「市民の政府」に自分たちの活動をサポートさせる、まちづくりの主体は自分たちである、という考え方が欠如しているところで、自動的に理想的なまちづくりが行われるはずはない。

まちづくりが成功しているといわれる事例としては、徳島県神山町、長野県小布施町、滋賀県長浜市等々が有名である。それらのまちを視察すると、確かにそこに住んでいる人たちが主体となってまちづくりに取り組んでいることがヒシヒシと伝わってくるのである。

(3) 市民としての自治体職員

さて、自治体職員に話を戻すと、基本的にはこれまで述べたことと同様、市民としての自覚が極めて重要になる。市民は、それぞれ様々な職業に就いている。立場や経済力、身につけている能力も異なる。個人差があるのは当然で、自分たちのまちをよくするために、経済力がある人は資金を提供すればよいし、特技を持っている人は特技を活かせばよい。労力を提供できる人は労力を提供すればよいし、知恵を提供できる人は知恵を出せばよい。

これと同じ土俵で、自治体の職員も職員としてできることはやればよいのである。それは、市民としての自覚の問題といえる。

以上を前提にして、自治体職員の三面性について検討しておきたい。三面性の1つめは職業人(specialist)としての公務員という側面である。そして、2つめは雇用契約、労働契約を結ぶ労働者(labor)という側面である。従来、自治労はこの2つの側面でいろいろな政治的・経済的・社会的活動を展開してきた。なかでも組合員の賃上げを始めとする様々な

労働条件を改善する活動に力を入れてきた。

ところが、以上の2つの側面だけで自治体職員を捉えて活動することは困難となった。1960年代から都市型社会で次々と噴出した課題は、地域社会全体で取り組まなければ解決できないものであった。したがって、職業人と労働者という側面だけで活動すればするほど、自治体職員は益々地域コミュニティから浮いてしまうのである。

そこで、「地方自治を住民の手に」というキャッチフレーズで自治研活動を行われる中、3つめの市民(citizen)という側面が重要視されるようになった。都市型社会では、自治体職員も、社会の一構成員としての、すなわち市民としての自覚をもち、まちづくりに積極的に参加・参画していくことが必然となったのである。

このことを端的に表しているのが前述した四日市市職労と三重県職労による「四日市公害の実態調査」や、沼津市職員の自治研活動から始まった「ごみの分別収集」、自治労の自治研活動が契機となった「夜間・休日診療」である。

(4) 市民の政府としての自治体

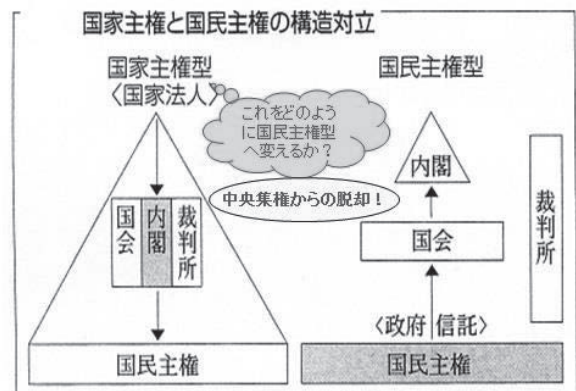
自治体職員が市民としての自覚が必要であると同様に、自治体が「市民の政府」であるという認識も不可欠となる。

2000年4月までは、機関委任事務のもと、知事や市町村長は国の機関と位置づけられ、国と自治体とは上下・主従関係にあった。が、すでに見たように都市型社会の成熟期に到達した日本では、官治・集権システムは制度疲労を起こして機能不全に陥った。したがって、自治体が「市民の政府」として、各地域で発生する独自課題の解決策を市民と一緒に考え、実践する以外にないのである。

市民の政府であるならば、市民が自治体の政策に対して要望や批判等を表明した場合、

役場内をたらい回しにしたあげく、最終的にそれは県庁のご指示なので、または国の省庁のご指導なので、如何ともし難いという回答は許されない。それが通用するのであれば、国が一度決定したことは、例え誤りがあっても変えられないということになってしまう。憲法では国民主権が謳われているのに、実際には国家主権がまかり通ることになる。国民主権を絵に描いた餅にとどめず、どのように実現するかが、戦後ずっと課題になってきた訳で、その意味でも、中央集権システムからの脱却、官治・集権政治からの脱却がキーポイントになるのである。

図表④国家主権と国民主権の構造対立



(5) 「補完性の原理」＝「政府信託」論

官治・集権政治からの脱却を考えるうえで、押さえておく必要があるのが、補完性の原理（政府信託論）である。

まず、自分（家族）のできることは自分（家族）で対処する。自分だけでは対処できない場合、隣近所で協力して取り組んでみる。隣近所で取り組んでも解決できなかったら、自分たちで民間企業を作ったり、NPOを作ったりして、課題解決を図る。このように、市民が地域コミュニティの課題を自分たちの力で解決するのが基本となる。

これに対して市民がコミュニティで解決し

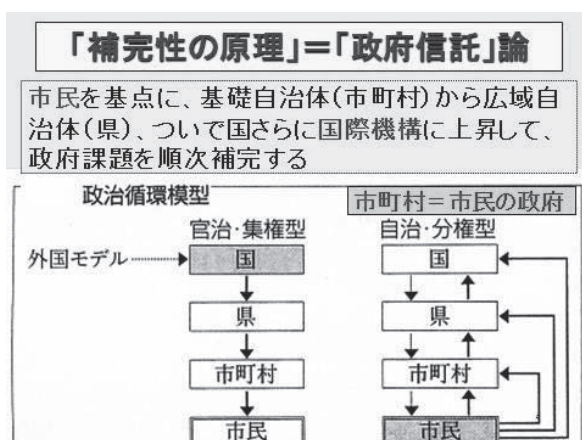
きれない課題については、最初に身近なところに政府を作り、そこに権限・財源を信託して、自分たちの活動をサポート（補完）させることになる。もちろん、政府の仕事を担う代表やそれをチェックする議員は、自分たちが選挙で選ぶことができ、もし彼らが市民の信託を裏切れば解任して、再選挙することも可能である。このレベルの政府が市民の政府ということになり、それは市町村ということになる。したがって、市民は発起人でもあるし、株主でもある。自治体職員は市民の政府に勤めている職員でもあるし、その構成員である市民ということになる。

だが、この市町村レベルでは解決できないような課題もあるので、それについては広域的な政府を作って権限・財源を信託し、代表や議員を選んで、市民や市町村の活動をサポート（補完）させることになる。この政府が都道府県にあたる。

都道府県レベルでも解決できないような課題については、中央政府に権限・財源を信託し、やはり代表を選んで運営させ、県や市町村、市民の活動をサポート（補完）させる。

あくまでも主権者は国民である。このように市民の政府を基本に据えることによって、真の意味での国民主権が実現可能になる。

図表⑤政治循環模型

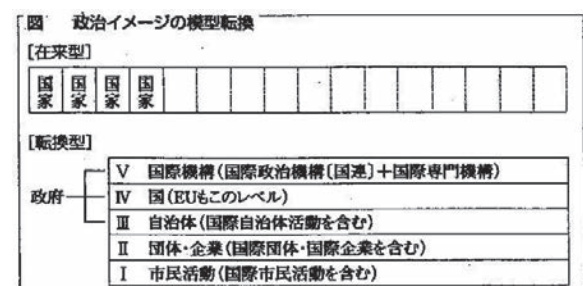


この考え方で言えば、国が中央政府であり、ナショナル・ミニマムを決め、その実現のために法律を制定する。市町村や都道府県という地方政府は、地域毎にその特殊性を鑑みてシビル・ミニマムを策定し、その実現のために市民の法、すなわち条例を制定するということになる。その際、国の法律は、条例を定めるための全国基準または参考基準となる。したがって、各自治体で国法の独自解釈が必要となる。

さらに、現在も様々な国際的な問題が起こっているが、それを解決するのが国際的政府で、国連に代表されるような組織である。

この国際的政府が、インターナショナル・ミニマムを決め、国際法によって武力によらないで平和的に物事を解決するのが本来あるべき姿となる。

図表⑥政治イメージの模型転換



(5) 今、求められている自治体労働者とは
黒澤明監督の名作映画「生きる」に描かれているような「三す職員」（休まず、遅れず、働かず）は問題外として、都市型社会が成熟した現在の日本で求められている自治体職員とはどのような職員であろうか。

私は、市民の政府の一員として自ら考えて地域のために行動することができる職業人 (specialist) であり、労働者 (labor) であり、市民 (citizen) であると考えている。

職業人としては、従前のように中央省庁に

照会して、上意下達に命令された仕事をそつなくこなす「対策法務」型の職員は不要になりつつある。法令を自分自身で独自に解釈して、地域課題に解決のために政策を立案し、実践することができる「政策法務」型の職員が求められている。

雇用契約を結んだ労働者としては、組合運動に参加して、労働環境の改善や待遇の向上のために尽力することは、市場原理主義が横行している現在、極めて重要であると考えられる。その際、所属組合や自分のためにのみ働くのではなく、非正規雇用者や求職中の労働者、それ以外にも様々な事情を抱えた労働者との連携・連帯を忘れてはならない。

そして、職業人として活躍する際にも、労働者として頑張る際にも、「生活者」としての市民の視点に立つことが必須となる。組合活動が市民からエゴイズムにしか見えないようなものであるならば、そして市民の信頼と納得を得られないものであるならば、今以上に先細りすることは明白である。また、どんなによい政策を立案・実施しても、市民の参加や理解なしに決定しては逆効果になってしまうだろう。

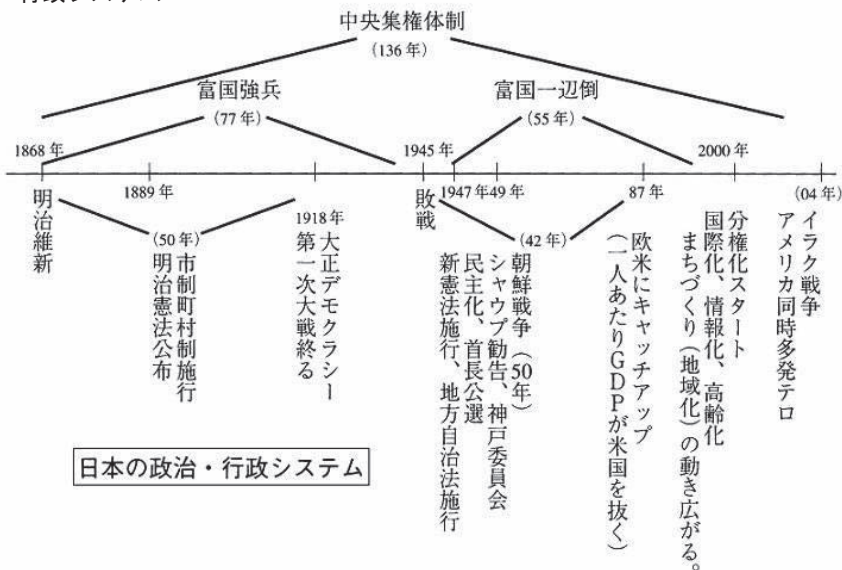
4. 今こそ自治研活動を

倒幕で誕生した明治政府の目標は、ヨーロッパやアメリカに追いつけ追い越せであった。それを実現するために、明治政府は官治・集権システムを採用した。第二次大戦の敗戦によって再び欧米に水をあけられた日本政府の目標も先進国にキャッチアップすることであった。したがって、戦後も官治・集権システムが続いたが、それが一定の効果を上げて日本は先進国に仲間入りし、1960年代ころには都市型社会に移行し、1980年代には都市型社会の成熟段階に達した。そうした中、都市型社会特有の課題が全国各地で発生した。

それらの課題に対して官治・集権的な手法はもはや有効に働かなかつたため、中央集権システムは制度疲労に陥ったことが露呈した。それらの課題は、自治・分権的な手法でのみアプローチ可能であるということ、いち早く現場で証明したのが、自治研の推進してきた自治研活動であったといつてよいだろう。

これを踏まえて、自治体職員の皆さんには、是非とも市民の目線で、そして市民と一緒に様々な自治研活動に参加して欲しいと思う。

図表⑦日本の政治・行政システム



自治体職員が持っている有利な条件、例えば自治体内部の情報やそこで身につけた技術を許される範囲で市民に提供することによって、また自らも市民として一緒に考え行動することによって、これまで不可能とされていたことが可能になったり、思いもよらなかった名案が浮かんだりすることもあり得ると思われる。

自分という一個人が地方公務員という職に就き労働者になったという認識を、一市民である自分が地方公務員という職に就いて労働者になったという認識へ一歩進めれば、自治体職員の三面性が理解しやすくなると思う。

前述の「政策法務」の話と関連しているが、市民と一緒に市民として課題解決の方法を考えて実践する自治体職員が、今や当たり前になりつつある。そういう意味でも自治研活動を、特別なものと考えないで、都市型社会の成熟期に到達した現代社会では、当然のこととして取り組んでいただくのがいいのではないか。

余談ではあるが、都市型社会では大学生も市民として公共課題に取り組むことが可能であるので、何かに取り組んではどうかという私の提案に反応してくれたゼミ生たちが始めたのが、「四菱まちづくり総合研究室」というまちなか研究室である。2007年4月から甲府の中心街を活性化するためにさまざまなイベントや調査研究活動をしている。もちろん、「創業は易く、守勢は難し」という諺のとおり、順風満帆にことが運んでいるわけではない。しかし「まちづくりはひとづくり」、「最高の地域資源は人材である」と考えて、今後も学生と一緒にできるだけ活動を続けていきたいと考えている。

自治体職員の皆さんは、まちづくりという点で、この大学生たちより数倍も、数十倍も有利な条件のもとにある。また目前には都市型社会の成熟期に到達した日本で生じている

「危機」を「好機」に転換するチャンスが横たわっており、これまで述べてきたように、自治体職員はそれを実現できる立場と能力を有している。とは言え、最初からあまり肩肘張って取り組むとあとが続かないこともあるので、得意な分野、興味ある分野で、気軽に自治研活動に取り組んではいかがかと思う次第である。

【補注】

図表①信託の関係

出典：『これだけは知っておきたい 政策法務の基礎』東京都市町村職員研修所編（公人の友社、2004年7月発行）p.15

図表②「四日市公害を告発するレポート」

出典：自治労・自治研ホームページ
<https://www.jichiro.gr.jp/jichiken/about/index.html>

図表③自治体の主な独自行政(1963-1975年)

出典：『自治体改革のあゆみ』鳴海正泰著（公人社、2003年7月発行）p.84

図表④国家主権と国民主権の構造対立

出典：『日本の自治・分権』松下圭一著（岩波新書、1996年1月発行）p.21に加筆

図表⑤政治循環模型

出典：『日本の自治・分権』松下圭一著（岩波新書、1996年1月発行）p.104に加筆

図表⑥政治イメージの模型転換

出典：『政策型思考と政治』松下圭一著（東京大学出版会、1991年12月発行）p.54

図表⑦日本の政治・行政システム

出典：『自治体が地方政府になる～分権論』田嶋義介著（公人の友社、2004年9月発行）p.10

大規模災害と犠牲者への対応（上）

—首都圏斎場の能力と課題—

神奈川大学経済学部教授／神奈川自治研センター理事 佐藤 孝治

当センター理事の佐藤孝治教授にはこれまで、東日本大震災発生から間もない2011年5月に「大震災『被災地』の今」をテーマにした緊急報告会や、「自治研かながわ月報」同年8月号の「2011年東日本大震災の被害概要」（現地調査で自ら撮影の写真で構成した被災地の状況報告）など、災害対策の問題を考える機会をご提供いただいていた。しかし、4年半が経過した今日では、3.11東日本大震災の記憶は徐々に風化されつつある。震災から5年目を目前に、改めて当時の状況を振り返り今後の災害対策に生かすべく、このたび「大規模災害と犠牲者への対応」をテーマに論文をご寄稿いただくことになった（論文は上下の2部構成で、下編は次号以降に掲載予定）。

はじめに

これまで大規模な災害や事故が発生するたびに犠牲者への対応と死者の尊厳が問題とされてきた。わが国戦後の歴史を振り返ってみると、様々な災害や事故、たとえば1954年の洞爺丸事故、1959年の伊勢湾台風、1995年の阪神・淡路大震災などで甚大な被害が発生し、多数の犠牲者が生まれたが、その時々問題の存在が意識されることはあっても、具体的な改善策が見いだされることがないままに21世紀を迎えた。

そのような状況の中で、2011年3月11日の東日本大震災の発生により死者・行方不明者18,466人（警察庁、2015年9月1日現在）という多大な犠牲者が出た。東日本大震災では、阪神・淡路大震災以上に高齢者に犠牲者が集中し、そのほとんどの死因は溺死であった。

それまでも、地方自治体が作成する地域防災計画では、自然災害の犠牲となった犠牲者

の取り扱いとして土葬の可能性について言及していたが、東日本大震災では、斎場施設の津波による被災、停電の影響、施設（火葬炉）の数量的不足などにより、宮城県気仙沼市、石巻市、女川町、東松島市、亘理町、山元町では仮埋葬としての土葬が現実のものになった。

阪神・淡路大震災や東日本大震災で犠牲者にどのように対応したのかということは、今後想定される広域的な大規模災害の発生を考えていく上でも極めて重要なことである。

2013年12月に中央防災会議・首都直下地震対策検討ワーキンググループが公表した首都直下地震「最終報告」では、都心南部直下地震により甚大な被害が発生、建物の全壊棟数・焼失棟数は約61万棟、経済的な被害は約95兆円、ライフラインや交通施設に甚大な被害、首都中枢機能への深刻な影響、犠牲者が16,000人から23,000人にも及ぶということが想定されている¹。

このように多大の犠牲者が出ると想定されているが、首都直下地震により被災する火葬場や通行困難になる道路なども発生することによって、実際に使用できる火葬場・火葬炉が大幅に減少する可能性もある。だが、それ以上に問題であるのは、現在でも高齢化の進行により死亡者数が増加し、火葬場の混雑が悪化しているという状況があるのに、突然の大規模災害による多数の犠牲者の発生によって被災地自治体の対応ができなくなる可能性があることである。

しかし、この「最終報告」には、犠牲者への対応(専門的には「遺体の処置」)については全く記載されておらず、被害規模の大きさから考えても、犠牲者を巡って阪神・淡路大震災や東日本大震災を上回る混乱が生じる可能性がある。

本稿では、過去の大規模災害での犠牲者への対応の問題点を整理するとともに、2013年10月に実施した一都三県に立地する斎場(火葬場敷設)の聞き取り調査の結果に基づいて、①過去の大規模災害発生後の犠牲者に対する対応(上)、②首都直下地震などの大規模災害が発生した場合の首都圏の斎場の対応能力について(下)検討し、今後の課題を考える上での材料としたい。

1. 大規模災害発生後の犠牲者に対する対応

(1) 阪神・淡路大震災

1) 阪神・淡路大震災の被害状況

阪神・淡路大震災の前に発生した大規模な災害や事故として、1954年の洞爺丸事故や1959年の伊勢湾台風があった。これらの事例では、多数の犠牲者への対応として、海岸や河川敷などで遺体を火葬する野焼きも実施されたが、戦後の一時期の出来事であると考えられてきた。

しかし、阪神・淡路大震災は、人口の集積した大都市圏で発生した地震被害として、1923年9月1日に発生した関東大震災以来の被害をもたらした。1月17日午前5時46分、冬の早朝に発生した大震災によって、多数の建物や住宅の倒壊、同時多発的な大規模火災、高速道路や新幹線高架橋の倒壊、ライフラインの停止、犠牲者6,434人(兵庫県、大阪府、京都府の合計)、行方不明3人という甚大な被害が生じ、被災地では大混乱が発生した。

多数の犠牲者が発生したことを受けて、厚生省(当時)は1月22日、阪神・淡路大震災によって死亡した被災者に限り、埋火葬許可証がなくても遺体を火葬することを認める特例措置を決定し、被災地の地方自治体へ通知した²。

これによって、大震災犠牲者の遺体処置が動き出すようになったが、被災地斎場の能力などの点で被災地での火葬には限界があった。被災した神戸市などの自治体による他都市への火葬依頼が行われただけでなく、犠牲者遺族の自己責任で県内の他都市や他の都府県への遺体搬送による火葬が行われることになった。

2) 神戸市の犠牲者への対応

神戸市衛生局の報告書『阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部衛生部の記録』によれば、1995年の大震災当時、神戸市内にあった4ヶ所の市立斎場、甲南斎場(10炉)、有馬斎場(2炉)、鵠越斎場(30炉)、西神斎場(11炉)のうち、有馬斎場は炉の整備問題や人員が常駐していないということで閉鎖状態にあった。他の3ヶ所の斎場の被害は軽微で、業務に支障が生じなかったため、点検の終了後、1月18日より鵠越斎場と西神斎場、19日より甲南斎場で火葬業務が開始された³。

このように、神戸市内の市立斎場では地震による建物・設備等の被害がほとんどなかったため、3斎場の51炉を用いて19日より本格

的な火葬業務が行われることになった。火葬業務は、鵜越斎場では午前6時30分から午後10時まで、他の斎場では午前8時から午後8時まで業務が行われた。通常時であれば、一般的に火葬炉は多い日で2回転、普通は1回転であるが、大震災による多数の犠牲者の発生という事態の中で、一日3~4回転の火葬業務が行われた⁴。

連続的な火葬炉の使用により、断熱扉の膨張、台車の損傷、バーナーの異常発生など、故障寸前のギリギリの状態が生じたが、業務は継続された。また、火葬業務用の燃料確保も問題となった。燃料としては灯油が用いられていたが、神戸市内の業者からの供給ができなかったため、パトカーの先導で姫路市から運ばれたこともあった。大震災後、都市ガスが長期に亘り停止していたという事実も併せて考えると、斎場の燃料確保については通常時から検討しておく必要のある課題であるだろう⁵。

3) 火葬能力の限界と市外への遺体搬送

大震災発生後、時間の経過とともに、犠牲者数は増加の一途を辿っていった。神戸市内の犠牲者数は、最終的には4,319人となり、神戸市内斎場の火葬能力(1日当たり51炉×3件=153件)を大幅に上回ることが明らかになった。神戸市では震災発生の早い段階から隣接する地方自治体に対して、火葬の受け入れに関する協力依頼を行っていたが、それでは不十分なことがすぐに分かり、広域的な遺体搬送と斎場利用(火葬)が必要となった。

広域的な遺体搬送は、大震災後の道路の損壊や支援車両などによる渋滞の中では極めて困難なことであった。その中で、一部では自衛隊や海上保安庁のヘリコプターによる遺体搬送も行われたが、遺体搬送のほとんどは陸路によるものであった。しかしながら、車両の確保自体が大きな問題であった。棺を積み込むためには、ライトバンやワゴン車ではか

りの台数が必要となるし、トラックやバスなどの民間の大型車両は救援物資等の搬送に利用されていた。結局、遺体の搬送手段については、自衛隊のトラックによる協力が得られることになった⁶。

神戸市の犠牲者の火葬は、神戸市内、周辺の都市、県外の斎場における対応によって2月8日ではほぼ終了した。神戸市内の斎場による火葬・焼骨証明件数は、鵜越斎場1,595件、甲南斎場396件、西神斎場502件、合計で2,493件となった。神戸市が京都市、大阪市、東大阪市などの15都市に依頼した件数が366件であった。また、遺族が自分たちで依頼した件数が兵庫県下765件、県外548件、合計1,313件(1月31日現在)となっていた。実に、神戸市内の犠牲者のうち3割を超える犠牲者の遺体搬送と火葬が遺族の自己負担により市外で行われたことになる。

これらの件数と神戸市が他都市に依頼した件数を合わせると、犠牲者のうち、市内斎場での火葬が約6割、残り4割が他都市斎場で、その内約4割以上が県外の斎場で火葬された⁷。遺体の火葬処理を引き受けたのは34都府県に達し、東日本では東京都、宮城県、栃木県、西日本では宮崎県、鹿児島県などが含まれていた。

神戸市内の遺体火葬状況(1月31日現在)

市営斎場	鵜越斎場	1,384	計	2,181
	西神斎場	452		
	甲南斎場	345		
神戸市他都市依頼		366		
遺族 他都市依頼	県下	765	計	1,313
	県外	548		
計		3,860		

(出所：『神戸市災害対策本部衛生部の記録』、135頁)

これらのデータは、大規模災害が発生した場合、当初から広域的な火葬による対応を行

う必要性が大きいことを示唆している。また、行政の支援を受けずに、遺族自らの手で兵庫県下及び県外の他都市に火葬を依頼したものが想像以上に多かったことを示している。

なお、阪神・淡路大震災の発生が1月中旬という冬季であったために遺体の保存という面では幸運だったが(3月に発生した東日本大震災でも東北地方は同様にまだ冬のただ中だった)、1923年9月1日に発生した関東大震災のように夏の暑い季節であれば、より迅速な遺体への対応が必要になってくる。

神戸市衛生局の報告書では、◆震災時の火葬業務の問題点および今後の改善点、◆大規模災害時における火葬業務体制の確立、について研究すべき課題を整理している。それらの内容は、今後の首都圏における大規模災害時の犠牲者への対応を検討していく上でも示唆に富むものである⁸。

しかし、同報告書で取り上げられたような研究課題が東日本大震災を経た今日、日本社会の中で十分に検討されてきたのかどうかは冷静に考えてみる必要がある。私たち日本人には、考えたくないこと、想像したくないことは起こらないと思ひ込むリスクがあるように感じる。

—資料：震災時の火葬業務の検討課題⁹—

◆震災時の火葬業務の問題点および今後の改善点

- ア 職員の出勤体制の確保
- イ 斎場間の通信網の確保
- ウ 燃料の確保及び機械・炉メーカーの保守・点検サービス体制の確立
- エ 遺族への火葬手続きの徹底(焼骨を含めて)及び火葬申込の案内
- オ 柩・骨壺・ドライアイス・花の確保並びに配置先の確認
- カ 雑用水・飲料水の確保及び遺族への飲

食物の提供

キ 職員の宿泊設備等の確保

◆大規模災害時の火葬業務体制の確立

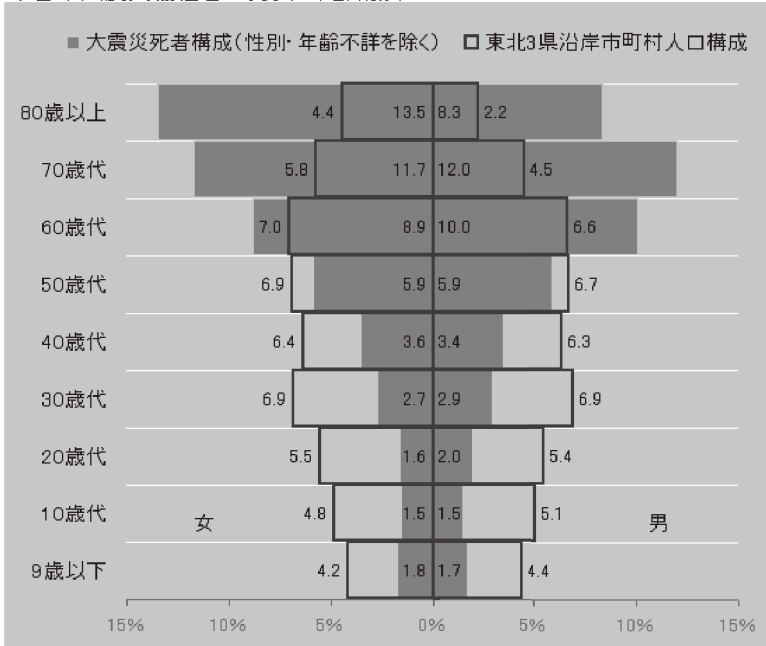
- ア 広域的な斎場利用のシステムづくり
(調整窓口の設置、斎場情報の収集・提供、斎場利用方法のマニュアル化等)
- イ 遺体搬送手段の検討
(自衛隊車両・ボランティア車両等の利用、利用マニュアルの作成、搬送従事者の確保、交通渋滞対策等)
- ウ 遺族等に対する斎場、搬送手段についての情報提供
(データの収集・提供方法の検討、相談窓口の設置等)
- エ 関係機関との情報収集・提供、連絡調整
(連絡調整手段の確保—ハード面・ソフト面等)
- オ 必要物品の調達システムの確立等

(2) 東日本大震災

1) 東日本大震災の被害状況

2011年3月11日午後2時46分に発生した東日本大震災は、M9の巨大地震、大津波により東北から北関東にかけて未曾有の被害をもたらした。大津波によって、全壊124,684戸、半壊275,077戸という建築物被害が生じた。また、福島第一原発の電源喪失によるメルトダウンという最悪の原発事故が引き起こされた。これにより、全国の避難者数は大震災から4年半を経た今日でも198,513人となっている。2015年9月1日現在、人的被害としては死者15,893人、行方不明者2,573人、合計18,466人、負傷者6,152人という数字(警察庁発表)が明らかになっている¹⁰。2004年12月のスマトラ島沖地震と同様に、津波による人的被害では負傷者の割合が少なかったというのが特徴のひとつである。

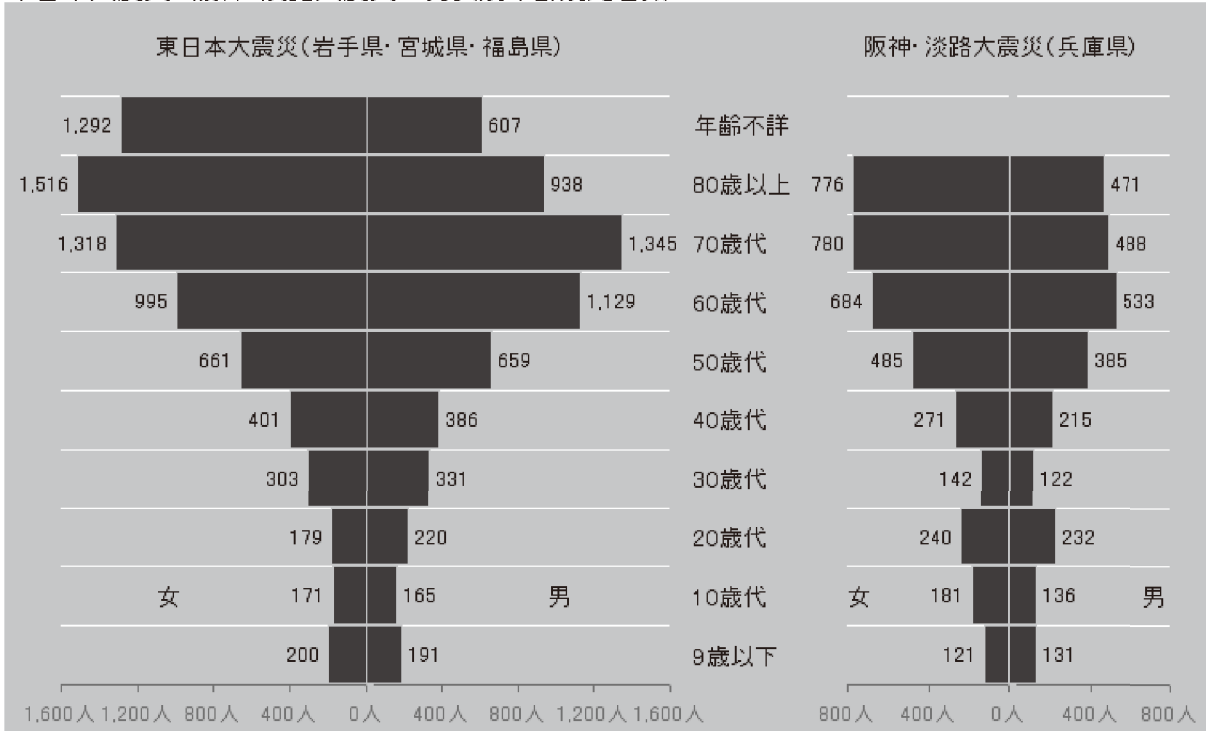
東日本大震災犠牲者の男女・年齢構成



(注) 数字は男女計を100とする構成比(%)。東日本大震災死者は東北3県(岩手県・宮城県・福島県)のものであり警察庁資料から内閣府作成。平成23年4月11日現在、検視等を終えている者のデータ(性別・年齢不詳は除く)。東北3県沿岸市町村の人口構成は2010年国勢調査による。これらデータにより当図録で作図。

(資料) 平成23年版防災白書、平成22年国勢調査小地域概数集計

東日本大震災と阪神・淡路大震災の男女別年齢別死者数



(注) 東日本大震災: 警察庁資料から内閣府作成。平成23年4月11日現在、検視等を終えている者を掲載(性別不詳128人は図から省略)。阪神・淡路大震災: 兵庫県資料(性別不詳9人は図から省略)

(資料) 平成23年版防災白書(同掲載データをもとに当図録で作図)

つまり、津波の場合は高い場所に避難すれば助かる可能性が大きいということである。

また、阪神・淡路大震災でも同じような傾向はあったが、年齢階層別に見た分布では、東日本大震災では高齢者に犠牲者が集中する傾向がより顕著であった。

2010年の国勢調査に基づいて被災3県の人口を男女別・年齢階層別に比較すると、人口に占める60歳以上の割合が、女性35.0%、男性28.9%であるのに対し、犠牲者数に占める60歳以上の割合は、女性67.6%、男性63.7%となっており、人口に占める割合と比較して、男女を問わず高齢者が多く犠牲になったことが分かる。

関東大震災では火災による犠牲者が87.1%、阪神・淡路大震災では建物倒壊等による圧死が83.3%であったのに対して、東日本大震災では津波による被害ということで溺死が92.4%であった¹¹。このように災害の種類によって犠牲者の死因は大きく異なっている。

東日本大震災では、非常に多数の津波犠牲者が出たことにより、阪神・淡路大震災の場合よりも犠牲者への対応が困難であった。岩手県や宮城県の被災自治体の中では、燃料の供給停止、停電による機能停止、津波による斎場の被災(液状化被害)、道路網の寸断などで斎場が使用できなくなったところもあったが、犠牲者数が斎場の対応能力をはるかに上回っていたために、一時的な土葬=仮埋葬を検討する自治体が多く出てきた。

神戸のような大都市圏と違って、東日本大震災の場合、被災自治体の斎場はもともと小規模のものが多かったために、火葬への対応能力が低かった。

岩手県釜石市では、犠牲者の仮埋葬を検討したが、秋田県や青森県の地方自治体が火葬処理を引き受けることになったので、遺体搬送を行った。この辺の事情は、石井光太の東日本大震災時の釜石市の被害状況を描いた

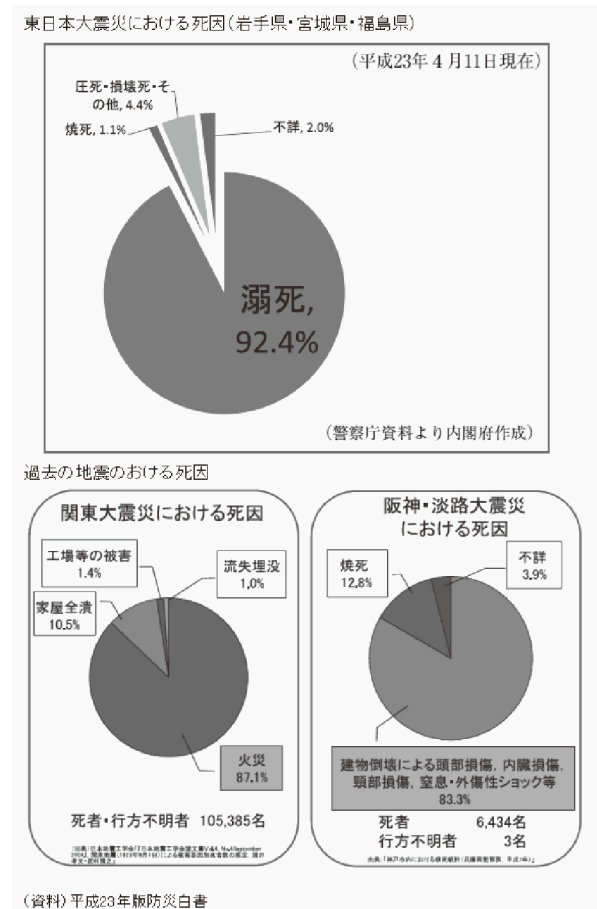
『遺体 震災、津波の果てに』¹²の中で詳細に描写されている。

石井は同書の「取材を終えて」で、次のように述べている。

「東日本大震災の津波によって死亡した人の数は、行方不明者も合わせて約二万人。一瞬のうちにこれほどまでに膨大な遺体があちらこちらに散乱したのは、六十六年前の太平洋戦争後初めてのことであり、震災に限れば関東大震災から八十八年の間で最大の規模の犠牲者数だ。現代の日本人がさらされた最悪の災害だといえるだろう。¹³」

この点で東日本大震災は阪神・淡路大震災とは質的・量的にも全く異なった大規模災害だったのである。その後、同書をもとに映像化した西田敏行主演の映画『遺体』では緊迫した大震災後の状況が再現された。

大規模災害における死因



2) 現実となった仮埋葬

岩手県沿岸部の被災自治体では、釜石市と同じようにギリギリのところまで仮埋葬を回避することができたが、宮城県では沿岸部の被災自治体で火葬がなかなか進まず、公衆衛生上保全が困難な遺体を2年の期限で仮埋葬することが検討され始めた。宮城県内では、震災直後、火葬場の被災、停電、燃料不足などのために、県内の火葬能力が1日50～60体程度に低下した¹⁴。被災自治体のうち、気仙沼市、石巻市、女川町、東松島市、亘理町、山元町では火葬能力の限界という問題とともに、遺体の尊厳を保つ意味でも早期の埋葬が求められており、仮埋葬が現実的な問題となった。

東日本大震災による宮城県の犠牲者は死者9,541人、行方不明者1,240人、合計10,781人、仮埋葬された犠牲者は実に22.1%、2,108人であった。東北地方では戦後も相当の期間土葬の習慣が残っていたが、東日本大震災後の仮埋葬という現実には、被災自治体や遺族にとって阪神・淡路大震災ではなかった新たな問題を突きつけることになった。

仮埋葬の場所としては、サッカーコートのようなスポーツ施設、リサイクルセンターの跡地などの使われていない遊休地などが使用されることになった。筆者は仮埋葬されている現場を直接目撃することはなかったが、2011年4月、被災の調査で石巻市石巻港周辺に行った際に、偶然にも仮埋葬墓地の一つを見ることになった。

そこは、車の通行量が多い県道脇のサッカーコートで、重機を使って作られた深さ1m程の縦長の穴がいくつも広がっていたが、部分的には既に仮埋葬された場所が広がっていた。仮埋葬墓地には、ナンバーの付いた木札が立てられ、多くの木札には一緒に花が手向けられ線香の香りも漂っていた。

その現場で、ちょうど高校生たちが花束を持ってきたところに遭遇したが、筆者とゼミ

石巻市石巻港近くの仮埋葬墓地-1



(出所：佐藤孝治研究室、2011年4月撮影)

石巻市石巻港近くの仮埋葬墓地-2



(出所：佐藤孝治研究室、2011年4月撮影)

生たちは遠くからある木札のところで高校生たちがお参りする様子を静かに見守った。その10ヶ月後、2012年2月初めに現場に行った時には、その場所は何事もなかったかのように元のサッカーコートやテニスコートなどに戻っていた。

仮埋葬は、岩手県でも検討されたが、遺体搬送による広域火葬処理によって対応したため、最終的には宮城県のみで実施された。火葬は、内陸部の自治体斎場で行われたものが多かったが、県外へも搬送して行われた。

首都圏に搬送されて火葬されたものは以下の通りである¹⁵。

◆千葉県火葬場に岩手県陸前高田市の犠牲者の遺体を搬送し、火葬。

- ◆東京都瑞江葬儀所では宮城県名取市他の犠牲者の遺体専用で火葬を実施。
- ◆東京博善・四ツ木斎場(民間)で犠牲者の火葬を専用で実施。

3) 仮埋葬から見えてきた問題点

仮埋葬は、公衆衛生上の観点から、死者の尊厳、遺族への配慮などから行われたが、想定されていなかったことも次々に起こってきた。

第一に、収容された犠牲者の遺体を納めるのに十分な柩がなかったことによって、仮埋葬を実施する際に、納棺されておらず、ビニールシート入れられただけ、あるいは納体袋に毛布を巻いただけの遺体の土葬も行われることになった。

3月22日付の日経夕刊では東松島市で始まった土葬について次のように伝えた。

「地震や津波などで約650人が死亡、約430人が行方不明となっている宮城県東松島市で22日、犠牲者の土葬が始まった。手を取り合い、ひつぎに土をかける遺族たち、冷たい風が吹き付ける山あいの墓地が悲しみに包まれた。……同市によると、墓地はリサイクルセンターの跡地で、約1千人分を埋葬可能。市関係者が重機やスコップを使って穴を掘ったうえで、木材で仕切りを作り、1体ごとの空間を確保した。……¹⁶⁾」

第二に、仮埋葬に使われた柩は、当然にも火葬することを前提にしているために、軽く、燃えやすいようにできており、土葬による1m以上の土の重みや湿気を想定していない。

その結果、被災自治体での火葬が進んで、いったん土葬された犠牲者の柩を掘り起こしてみると、柩は潰れて崩れた状態にあり、内部の遺体の劣化も進行していたのが現実であった¹⁷⁾。葬祭業者や建設業者などの手で、掘り返された柩の遺体は洗浄され、新たな柩に入れられ、火葬された。

第三に、東日本大震災で土葬を行った宮城県内の被災自治体で、2年間を経ずして遺体を改葬する動きが5月頃から出始めた。それは遺族の要望が高まっていたからであるが、葬儀社が遺体の搬送に難色を示したり、改葬費用の負担先が不明確なままだったり課題が多く、前例のない事態に自治体が戸惑っていたことが明らかになっている¹⁸⁾。

仮埋葬というギリギリの選択をせざるを得なかった被災地自治体の思惑ときちんとした埋葬を行いたいという遺族の気持ちの間にずれが生じていたのである。

上記以外にも様々な問題が出てきたが、東日本大震災の犠牲者で、火葬能力の不足からやむを得ず土葬された遺体2108体の改葬は、2011年11月19日で終了した。それは、東日本大震災が発生してから実に8ヶ月後のことであった。

東日本大震災では、これまで見てきたように大規模災害による犠牲者への対応として土葬＝仮埋葬ということが宮城県で現実化した。宮城県では、上記の6市町での仮埋葬と火葬による改葬という選択肢しかなかったのである。それは、津波による斎場施設の被災ということだけでなく、電力や燃料供給の滞りにより地域の火葬能力が大幅に低下したことによる。

普段、斎場(火葬場)という施設は地域の迷惑施設と位置づけられることが多いが、斎場は大規模災害時の公衆衛生や慰霊にとって不可欠なインフラ施設(公共財)でもあることを忘れるべきではない。それだけに、「東日本大震災で火葬が公衆衛生の面だけでなく、死を收容するために不可欠な営みであることが再認識された¹⁹⁾」という言葉は重い。

<以下、次号以降に下編を予定>

1 中央防災会議・首都直下地震対策検討ワーキンググループ、『首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)』、内閣府、2013年12月。

2 1.17 神戸の教訓を伝える会、『阪神・淡路大震災被災地”神戸”の記録』、ぎょうせい、1996年、18頁。

同様の特例措置は、東日本大震災の際にも「『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震』の発生を受けた墓地、埋葬等に関する法律に基づく埋火葬許可の特例措置について」が出された。

3 神戸市衛生局、『阪神・淡路大震災 神戸市災害対策本部衛生部の記録』1996年、129頁。

4 同上、129頁。

5 同上、129-130頁。

6 同上、132頁。

7 同上、135頁。

8 同上、130頁と135頁

9 同上より整理。

10 緊急災害対策本部、『平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について』、内閣府、2015年9月。

11 内閣府、『平成23年版防災白書』、2011年。

12 石井光太、『遺体 震災、津波の果てに』、新潮社、2011年。

13 同書、262頁。

14 読売新聞、『火葬できず土葬された遺体の「改葬」終了へ』、2011年11月19日。

15 碑文谷創、『3.11 東日本大震災』、『SOGI No.123』、表現文化社、2011年5月、23頁。

16 日本経済新聞夕刊、『東松島市で土葬が開始』、日本経済新聞、2011年3月22日。

17 「SOGI 通信」No.57、『火葬と埋葬—東日本大震災の仮埋葬』、表現文化社、2011年。ここでは、次のようなことも指摘されており、余り普段聞くこともない内容であるが、耳を傾けるべき内容である。「仮埋葬と再掘の作業にあたった人は、ひたすら死者の尊厳と遺族の気持ちを考えて黙々と過酷な作業を行った。……そもそも『仮埋葬』と言ったのは『仮処置』」で、過渡的な葬りであったからだ。だが2年間としたのは、白骨化の期間を想定し、2年は掘り返さないことを暗黙の前提としていたはずである。だが遺族はそれを待てなかった。死者への想いがそれほど切迫していたのだろう。岩手の葬祭業の人に聞いた話では、内陸部の火葬場に遺体搬送すると、遺族は『火葬できた』と喜んで泣いていたという。」

18 東奥日報、『土葬遺体の改葬問題／5 市町開始へ、費用に課題』、2011年5月3日。この記事の中で、次のようなことが指摘されているのは注目すべきである。「……だが、課題は山積みだ。両町の仮埋葬地は棺と棺の間に仕切りをしておらず間隔も狭い。『もっと多くの遺体が収容されると思い、間隔を詰めて収容場所を残しておいた』と担当者。個別の改葬を認めると、隣の棺や遺体を傷める恐れがある。……災害救助法は、災害で死亡した人の埋葬には1人約20万円を上限に国が補助金を支給するとしている。しかし、今回は一時的に土葬した遺体を掘り起こし、改めて火葬するという想定外のケース。……」

19 日本経済新聞、「被災斎場奇跡の復旧 公共財としての火葬(5)」、『日本経済新聞』、2013年3月5日。

編集後記

2015年国勢調査から、紙の調査票による調査に先行してオンライン調査が実施され、1,917万5,769世帯がオンライン回答をした。総務省が前回国勢調査の世帯数で試算したインターネット回答率は36.9%、うちスマートフォンからの回答率は12.8%とされる。ちなみに神奈川県インターネット回答率は40.8%で、17の県が4割を超えたとされるが、東京都は26.0%と極めて低い数字で、スマートフォンは7.8%と全国最低だった。いささか首を傾げたくなる結果だが、自身の住む都内の区では、紙の調査と同時期にオンライン調査が行われ、先行期間に間に合わないタイミングでもオンライン回答できたので、こうした取扱いの違いも集計に影響したのではないかと推察している。

前回の国勢調査では、市移行を目指す自治体で当時の副町長が主導して居住実態のない世帯の調査票を作成し、人口を水増しした行為が明らかとなった。オンライン調査では配布のIDとパスワード入力の他、確認用のパスワード設定も必要で、「人口水増し」のような行為の抑止効果は期待できるだろう。他方で、個人情報流出を危惧する声もある。今月から「マイナンバー法」も施行される。利便性の向上とともに高まるリスクをどう管理するのか。個人情報の扱いは国民一人ひとりの問題として投げかけられているように思う。 (谷本有美子)

2015年10月25日

自治研かながわ月報第155号 (2015年10月号, 通算219号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎	編集人 大沢宏二 定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。