

研究ノート

熊本地震の際における地方議会の動向

伊藤 洋典

はじめに

震災時における地方議会の動向を調査することによどのような意味があるか。非常時には行政機構に災害対策本部が置かれ、対策の陣頭指揮をとることになるが、議会はこの本部の正規の構成員ではない。実際に関与するかどうかは別にして、災害対策の指揮命令系統には入らないのが法的な仕組みである。

では災害時に議会は何をするのか。明確な規定がないため、近年では議会の業務継続計画 (Business Continuity Plan、以下BCPと略記。)を定め、震災時の議会の活動が停止しないようにしているところもある。むしろ、このような試みは十分に有意義なことであろう。しかし、そもそも議会は何をするところなのか。災害時に議会は何を期待されているのか、あるいは期待されていないのか。本研究ノートは、二つの問いを立てて検証を行なう。ひ

とつは実際には議会は何をしたのかという問いと、もう一つは、災害法制になぜ議会は居場所をもたないのかという問いである。こうした観点から、熊本地震の後の議会の動向を整理しておく。

一、議会の動向・現時点でのまとめ

まずは熊本市、御船町、南阿蘇村などの議会の動向を整理しておこう。それぞれホームページなどでまとめられているものを中心として、筆者が聞き取った情報も加味している。

(1) 熊本市議会

平成二十八年四月十四日の前震、十六日の本震の後、四月十九日になって主要会派の代表者による代表者会議を開き、震災対応について協議した。二十五日に全員協議会を開き、執行部から被害状況を聴取している。四月二十八日に主要会派による代表者会議を開いた。五月六日に議長、副議長が各区からの被災状況を聴取し、また現地視察を行なっている。その後、五月九日に議会運営委員会を開催し、第二回定例会の会期を六月十日の一日だけにすることを決定した（一般質問は実施せず）。さらに震災復興等を議論するための特別委員会を設置することを決定した。翌日、五月十日議長及び市長が、関係府省等に対して、熊本地震に関する要望活動を行なった。訪問先は次のとおり。菅義偉内閣官房長官。義家弘介文部科学副大臣、中岡司文化庁次長、伊東良孝農林水産副大臣、山口泰明自民党組織運動本部長である（その他にもあったかもしれないが、資料からは不明）。五月十一日には議長が九州市議会議長会及び全国市議会議長会で熊本地震に関する緊急要請活動を行った。要望先は河野太郎特命担当大

臣（防災）、高市早苗総務大臣、土屋正忠総務副大臣、松下新平総務副大臣、森屋宏総務大臣政務官、佐藤文俊総務審議官、谷垣禎一自民党幹事長（熊本地震対策本部長）、稲田朋美自民党政調会長（熊本地震対策本部長代行）、三原朝彦自民党災害対策特別委員長（熊本地震対策本部署局長）などである。

六月三日に議会運営委員会を開催し、震災復興を議論するための特別委員会は全議員で構成し、質疑は会派の配分時間を設け、通告制を用いることを決定している。六月十日に一日だけの定例会が開催され、翌月の七月十九日に経済委員会を、二十一日に都市整備委員会を開催し、震災の状況を聴取、視察している。その後、会派の代表者会議や議会の委員会等を開催しており、八月一日の議会運営委員会では熊本市議会災害対策会議の設置を決めている。この会議体では議員の安否確認状況、災害対策本部からの災害情報の報告、議会からの情報提供及び要望、提言などを扱うことになっている。

こうした活動の中で、特に重要なのは「熊本地震からの復旧・復興に関する調査特別委員会」の開催である。この特別委員会は全議員（四十八人）で構成され、委員長に津田征士郎氏、副委員長に田尻将博氏が就いている。委員会の目的は「震災復旧状況並びに震災復興計画に関すること」とされており、六月十日に第一回を開いたが、実質的な審議は六月十七日の第二回からである。かいつまんで内容を整理しておくと、第二回は発災直後の組織体制や救援体制、避難状況の把握や避難所の開設状況、罹災証明の発行などが議会から執行部へ質問された。第三回は六月三十日で、避難所運営の問題や被災者支援体制、仮設住宅の見直しや義捐金、生活再建支援金などが議論の対象となっている。第四回でも、避難所運営、ボランティア、生活再建支援、地域防災計画の見直しなどが議論されている。第五回を八月十二日、第六回を九月二十六日、第七回を十月十一日、第八回を平成二十九年三月八日に開催している。回を重ねて来て分かるのは、この特別委員会での議論の対象が、初動体制や避難所の開設や運営など

が議論の多くを占めた前半から、復興支援や復興計画、住宅再建支援、財政問題など、発災直後と比べると主に公助の部分に焦点が当たって行く形となっていることである。

いうまでもなく、このことはこうした大規模災害の場合は、自助、共助、公助のバランスが時間とともに変化することを反映したものであるといえる。当初は自助、共助の比重が大きくても、時間が経つにつれて公助の占める役割が大きくなる。審議もまたこうした公的な支援策に重点が移ってくる。実際のところ、住宅や仕事の不安が健康を損なう要因ともなり、公助の果たす役割は大きなものがある。震災の折には共助、あるいは社会的つながりの重要性が強調されることが多いが、公助の持つ意味を見落としてはならないことは指摘しておきたい。この特別委員会の他、公共施設マネジメント調査特別委員会も六月以降何度か開催され、主に市民病院の建設について議論している。こうした動きの他、議会を通じて他都市からの義捐金や寄付金、救援物資が贈られている。

議会に関しては、事務局もまた重要な主体であるが、主に行政部の対策本部の応援に回っている。また議員に対して災害対策本部の情報を提供する、あるいは逆に議員からの情報を議会議事事務局が窓口となり災害対策本部に提供するというも行なっている。

こうした、いわば公式の議会の動きとは別に、会派別の動きにも目を向ける必要がある。熊本市議会は会派制をとっており、一人会派も含めれば十二の会派からなる。筆者は全ての会派の動向を調べることはまだできていないので、調査できた会派から紹介しておく。

まずは自民党市議団の動きから。震災後、五月十日と十一日に自民党市議団の役員らが自民党本部を訪問している。菅官房長官が対応している（菅長官は政令市議員連盟会長を務めているため）。同長官のほか、農水省や文科省などに面談した。この訪問とは別に、自民党市議団は国土交通省に要望書を提出している。「平成二十八年熊本

地震に関する要望書」と題された要望書は、一 被災者に対する住宅の支援、二 公共土木施設、ライフライン等の早期復旧に対する支援、三 災害に強い道路ネットワークの構築に対する支援、四 熊本城の復旧をはじめとした文化財・観光施設等の早期復旧及び観光業に対する支援、五 災害復旧に係る財政等支援、の五つを要望としてあげている。この中でとりわけ財政等支援においては、東日本大震災を例にあげて、特別立法による財政支援と災害救助法の弾力的運用を求めている。周知のように、この特別立法は知事をはじめ被災自治体の首長らも要望していたが、最終的には見送りとなっている。

市民連合は、五月三十日付けで大西市長に対して「熊本地震復旧・復興に関する要望書」を提出している。かいつまんで整理すれば、次のような内容である。一、自らの資力で住居を確保できない被災者に対してみなし仮設住宅を提供しているが、被災者の資力が自己申告となっているため、本当に資力がない人が後回しになっている可能性がある、役所としてニーズ把握に努める必要がある、二、液状化による家屋の被害の対策、三、家屋の擁壁の崩壊に対して行政として対応すべき、四、雇用対策、五、市民病院の移転に関する事、六、児童生徒のストレスケア、七、長期的視点から障がい者、高齢者が自立した生活ができるようにバリアフリー住宅の施策を行なうこと、八、特別立法措置を国に要望すること、である。その他、市民連合の西岡誠也議員は個人で、四月十八日、四月二十日、四月二十四日に災害対策本部に対して課題や要望を文書で提出している。十八日と二十日は避難者の把握や情報収集について自らの得た情報の提供も含めて要望している。

共産党市議団は、四月十九日と二十六日、五月七日に大西市長（災害対策本部）に申し入れを行なっている。主に避難所対策で、十全を期すことと指定外の避難所に対する支援助物資等の配布である。自治会などとの連携も訴えている。特に避難所生活の改善には力を入れて主張している。熊本は地震に対して警戒心を持っていたとは言い難

く、企業誘致などでも地震に対しては「安全地帯」であることを強調していた。台風などの災害は多いが、このような大規模な地震が起きるとは考えていなかったといってもよい。そうしたこともあってか、地震対応の中で、避難所運営に関しては食事や衛生管理等に反省点もあったといってもよい。また車中泊が多かったため、エコノミークラス症候群の発生など対応が難しい問題も多かった。共産党市議団の申し入れはこうした点についてのものではあった。内閣府政策統括官・参事官からも「避難所の生活環境の整備等について」と題された注意事項が来ている。共産党の申し入れでもう一つ重要なのは、被災者生活再建支援制度の拡充や企業倒産への対処など、公的支援の拡大を、いわゆる個人救済にかかる領域について主張していることである。後に述べるが、個人救済は、戦後の災害法制の整備のなかで常に問題となってきた領域であり、今後の災害法制の中心的論点となるところであるといえる。

共産党議員への聞き取りによると、議員のなかには避難所運営に直接関わったものもあった。共産党議員のみならず自民党議員からも協力して避難所運営には当たったケースもある。実際に運営に当たった議員によると、食料の配給が最初の三日間程度が悪夢といってもよいくらいの状況で、この間の備蓄をどうするか、また流通との連携をどうするか、これが大きな問題だということである。ボランティアなどの支援もあって、果物なども手に入るようになったが、他方で、様々な問題を訴えたり、必要なものを訴えたりする際に、国会議員ルートも使えたと言っている議員もいた。

(2) 益城町

この度の熊本地震で最大の被害を被った益城町ではどうだったか。四月十四日に災害対策本部を設置し、災害救助法、被災者生活再建支援法が適用されている。十五日にはすでに自衛隊が炊き出しを開始したが、十六日に本震

が襲い、災害対策本部を保健福祉センターに移した。知事、総理の視察後、二十五日には役場内にプロジェクトチームを立ち上げている。益城町では、多くの町民が四月十四日の地震から十月三十一日まで、長い避難所生活を強いられることになる。益城町に関しては多くの情報が提供され、広く世の知るところとなっている。そのせいもあって、益城町には視察も多く、行政の方で視察用の資料も整理している。しかし、反面、議会独自の動きはそれほど顕著ではない。発災から間もない時期に西村町長にインタビューさせていただいたが（五月七日）、行政と議会は一致協力して対応に当たっていると述べ、概ね十日に一度くらいの頻度で会合を開いているとのことであった。

議会の動きとしては、六月に第二回の定例町議会を開催して専決処分を承認したほか、災害復興特別委員会を設置している。内容は議事録をまだ確認できていないので、ここでは触れないことにする。が、概要としては、執行部の作成する復興計画に対して、意見を述べる、国や県への要望のとりまとめ等である。震災対応としては、先に述べたように、未曾有の災害でマンパワーの不足もあり、混乱を極めている行政（災害対策本部）に議会として関わることはかえって混乱を増幅することになりかねないという判断で、議員は各自で情報収集やニーズ把握に努めたという。しかし、情報の共有という観点から十日に一回のペースで全員協議会を五月と六月に開催している（〇の付く日に開催されたとのことである）。この全員協議会には町長はじめ各課長等が出席した。ここでの協議事項は議員経由で区長に伝達されている。

(3) 御船町

御船町では平成二十二年から通年議会を実施している。震災対応ではこの通年議会の利点を活かす運営ができたという。同町議会の災害対応について、新潟県立大学の田口一博准教授は、従来であると災害に見舞われても復旧

のための補正予算などが提案されてはじめて議会での議論が始まるという状態であったが、通年議会であったことで、災害の状況や対応を知るための議会をいつでも開催できる点を強調している（「通年議会の災害対応Ⅱ御船町議会Ⅱ」「地方議会人」二〇一六年七月号）。同町議会では説明員を招集しない定例会を二回開き（五月十六日と七月十四日）、国への要望などを採択している。

御船町の特徴として全員協議会をかなり頻繁に開催していることである。四月十六日に全員協議会が開催され、災害復旧に関する応急的な経費（財政調整基金などの活用）の専決処分を事前に町長に委任することを決定している。それ以降、四月二十六日に全議員が町内の被災状況を視察している。五月以降は毎週月曜日に開催することとして、六日と九日に全員協議会を開き、その後は一週間ごとに全員協議会を開いている（五月十六日、二十三日、三十日、六月九日、十三日、七月十一日）。四月二十六日と五月十七日には現地調査や被災者の慰問などを行い、その調査・活動をもとにして、被災者のニーズを把握し、全員協議会で協議した後、要望書を町長に提出している。また議会広報誌を活用して災害の実状を広く町民への周知を図り、議員全員で手分けして、各囑託員や避難所へ配布している。

ところで、議会が行なった要望の中には、本稿にとって重要な論点がいくつ含まれているので、その点について確認をしておきたい。議会広報誌の五月二十号と六月三十日号に掲載された要望内容をみると、まず五月二十日号では仮設住宅の用地問題、学校再開と避難民の学校使用のバランス、旧恐竜博物館、町民や議会・消防団等への迅速な情報提供、行政職員の健康管理などがあげられている。これらは応急的な行政への要望として理解できるが、六月三十日号の要望はこれと比べると現行制度の変更を迫るものも含まれてくる。六月三十日号の要望の一は「住宅等の被災状況を考慮し、仮設住宅に入居を希望する被災者については、仮設住宅の入居を認めるよう検討するこ

と。また、仮設住宅については、各校区に建設を検討し、被災者の要望にこたえる努力をすること」となっている。災害救助法にかかる内閣府告示によると、仮設住宅への入居は「全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であつて、自らの資力では住家を得ることができないもの」となっており、実際の運用は罹災証明書によって全壊・大規模半壊・半壊（解体を条件）が確認できたものが対象となっている。御船町議会の要望は、この条件を緩和することを求めたものである。実際、熊本地震では内閣府は条件を緩和し、弾力的な運用を認め、通知を出している。

要望の二は「宅地の地割れ、がけ地の崩壊や裏山の落石の恐れがある危険な状態である宅地に関しては、現状の法制度の下では町として十分に対応することが難しいため、新たな法整備や現状法制度の拡大等を国に対して強く要望すること」となっている。これらの他、農地や農業施設の復旧、商工業施設の復旧など、全部で九つの要望があげられている。周知のように、宅地の公的補助の問題は、東日本大震災の時も大きな問題となった。熊本地震でも、液状化による宅地や擁壁の被害をどう救済するかは、個人では到底対処できない大きな問題であり、現行の制度の変更不要いしは弾力的運用を迫るものである。これは熊本県も「平成二十八年度熊本地震からの復旧・復興に係る要望」の一つとして二十八年八月に国に対して要望している。農地もまた制度の問題を含む。前出の田口准教授の指摘によると、御船町議会の災害復旧支援特別委員会の場でも、田畑の作付けを急ぐあまり、自力で田畑を復旧すると、すべて自己負担となってしまうという問題が指摘されたとのことである。このような制度の枠を超える問題、あるいは制度の変更を迫る問題は、議会でこそ取り上げるにふさわしいといえるが、むしろ、制度変更などは町議会の権限の及ぶ問題でもない。町議会は県議会等を通じて国会議員へ陳情に赴くことになる。

御船町が興味深いのは、このような要望を出した後、それらの要望がどのように受け止められたかを議会広報誌で広報している点である。広報誌の八月三十一日号において二度にわたった要望に対して行政がどのように答えた

かを周知している。同時に十一月二十六日には議会報告会を開き、そこでも住民との質疑応答も会議録として残し、検証できるようにしている。この努力は地方議会としては多いに評価されてよいであろう。

さらにもう一点。御船町議会の議員の一人(福永啓議員)は、筆者のインタビューに応じて、今回の震災に際して、明らかにになった問題の一つとして、自主防災組織の位置づけをあげている。町の防災計画の中に入っていないため、今回の地震では機能しなかったというのである。指揮命令系統の中に入っていないと、組織として機能することは難しい。区長や民生委員らが機能したのと対照をなしているという指摘である。これはもったもな指摘であろう。むろん、この問題は自主防災組織のみならず、議会もまた同じ問題を抱えていることは後に検討する。

(4) 南阿蘇村

まず議会の動向から整理しておく。本震の起きた四月十六日に最初の議会災害対策会議を開いている。四月十七日に各議員災害状況調査後、行政(災害対策本部)と協議。四月十八日に議長と事務局で全村の被害状況や避難所の状況を調査や聞き取りを行なった。四月二十日議長と副議長とで被害状況調査と避難所を慰問した。四月二十五日高森町長へ協力依頼。四月三十日に石井国土交通大臣宛に緊急要望を出している。五月二日には総務大臣宛の要望も出している。同日に全員協議会を開き、被害や対応の現状確認を行なった。五月十八日には、熊本県、経済産業大臣宛にそれぞれ要望を出している。五月二十三日には衆議院・参議院災害特別委員会が来村したので、その対応に当たった。五月二十六日に第一回の臨時会を開催し、復興対策特別委員会を設置した。六月六日に第一回復興対策特別委員会、六月十三日に第二回、六月二十三日に第三回、七月五日に第四回を開催した。八月三十一日から九月一日にかけて議会は村長ら執行部とともに、各省に陳情に向向している。

陳情の行先と内容は概略次の通りである。内閣府に対しては、特別措置法の制定（補助率のかさ上げ）、被災者生活再建支援制度の拡充（増額、宅地の復旧支援）など、総務省に対しては、特別措置法の制定（新たな補助制度）のほか、特別地方交付税の別枠措置やその他の財政措置など、財務省に対しては被災者生活支援制度の拡充など、国土交通省に対しては、宅地復旧にかかる制度の拡充と財政支援など、農林水産省に対しては農地及び農業施設の災害復旧工事に対する財政的・人的支援など、経済産業省に対しては補助金や支援金の拡充やグループ補助金の事務の簡素化など、文部科学省に対しては東海大学阿蘇キャンパス再開に向けた支援などである。大方が財政措置などの支援や新たな制度創設などである。従来の制度を踏み出して支援を要求するという陳情ならでは内容であるともいえる。この場合、役所を通じた事務的なルートではなく政治的なルートが使われる。

南阿蘇村議会は復興対策特別委員会を重ねた後、二十九年二月十三日に「熊本地震に関する復興対策特別委員会からの提言」を南阿蘇村議会復興対策委員会名で出している（提言の原本は「平成二十八年二月十三日」となっているが、これは二十九年の間違いであろう）。南阿蘇村議会は平成二十九年一月十三日までに十回の災害対策特別委員会を開き、提言をまとめている。提言は、大きく五つの項目に分かれ、一、生活再建・居住環境整備、二、地域産業再生・復興及び雇用対策、三、防災むらづくり、四、復興基金の使途、五、南阿蘇村の輝きを取り戻す創造的復興の一例、となっている。一の(1)は被災者支援で、各種支援制度のワンストップ化や支援内容の格差の解消、遡及申請など、制度の弾力的運用を国等に要求すること、住民への情報提供などで、その他には南阿蘇村地域コミュニティの再生を支援することや災害ゴミの問題、医療介護、避難先自治体との連携（大津町など）などが提言されている。二の地域産業の再生では、情報の把握や発信をはじめ、風評被害対策や地域経済支援、事業者の再建支援などで、防災むらづくりの項では、ハザードマップ作りや被災地域や危険箇所への支援に必要な法律の整備の要請、

また災害に対応しうる地域力の再生・強化、情報管理の方法と組織体制の検証などがあげられている。四の基金の活用に関しては、国の事業に合致しない事業に関しては熊本県の基金を活用することがあげられている。

おおよそこのような内容の提言であるが、議会としてきちんと活動しようという意識を見て取ることができるし、こうした記録を残すことが重要である。これはこれまで見てきた他の議会にもいえるが、平時でも議会の存在意義が問われている時代にあつて、このような非常時にこそ議会が存在する意味が露出するともいえる。こうした状況で、何をしたのか、すべきであったのかを後に検証できるようにしておくことは重要である。これまでの整理を概観すれば、議会の動きには地域活動に参加する動きと、政治的な陳情に重点をおく動きとがあるのがわかる。

議会は動きに制約が少ない分、住民と近い関係を持つこともでき、地域の活動に直接参加して地域のリーダーとしての役割を果たすこともある。その一方で、政治的な動きをすることも多く、制度の不備を認識し、新たな制度の創設や運用の拡充を求めることが多い。何が問題で、何を求めたかは、今後の法整備にも重要な点である。また行政とどのような関係にあつたのかも検証可能な状態にしておくことが望ましい。防災法制のなかで位置づけをもらない議会は、どのような立ち位置にあるべきかを考えるためにも記録は重要である。

二、議会の役割に関する議論の動向…議会BCP作成の動きについて

東日本大震災以来、災害時における議会の役割に関する議論は多いが、その中でも福島県浪江町の記録が注目すべき先例であるといえる。平成二十四年三月に公開されているこの記録は、「議会はどう動いたか…東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う全町避難を受けた浪江町議会の一年の記録」と題されている。その

後、平成二十五年三月に二十四年四月以降の記録を公開している。ここでは詳細をみることはしないが、未曾有の災害に見舞われながら、そのとき議会は何をしたかを記録として残すというのは、議会の役割を考える際には重要な資料となる。この記録でも、三月十一日の発災後の三月三十日に緊急議員集会を開いた後、全員協議会、議院運営委員会などを繰り返しながら、徐々に正常な状態に戻る過程やその中で各種の要望書を議決する様子が良くわかる。同時に各種の委員会を開催しながら、避難住民との懇談会もしばしば開催している。地方議会の役割が問題となっている現在、積極的に住民懇談会を開催し、ニーズを要望するという活動は参考になるところも多いと思われる。

この記録のほか、平成二十六年二月には都市行政問題研究会による「『都市における災害対策と議会の役割』に関する調査研究報告書」が出され、市議会の役割について詳細な情報収集と検討がなされている。この報告書は、全国の市議会の災害時の対策等について情報を集め整理するとともに、いくつかの市議会の行動計画や議員アンケートに基づいて議員が自らの役割をどう考えているか、などを中心に構成されている。この報告書によると、議会独自の災害対策本部の設置に関する規定を持っている議会は十四市ある。活動内容は、情報収集と本部への報告、現状把握、国、県、地元選出の国会議員、県会議員への要望などが挙げられている。

具体的には、自治体に設置が義務付けられている地方防災会議への議会の参加の場合、どの程度の議会が参加を決めているか、議長や委員長はどうか、あるいは事務局長はどうかなどのほか、防災計画の議決事件化を行なっている議会はどこか、災害対策本部と議会の関係はどうか、議員の関与、議会の関与をどう考えるかなどの広範な問題が取り上げられている。興味深いのは、対策本部への参加には賛否あるが、復旧・復興の過程には積極的に関与すべしという意見が多かった点である。この点は後で言及する。

浪江町議会の記録は別として、都市行政問題研究会のような議会の役割を模索する動きは、大津市のBCPの制定に触発された部分も大きい。防災法制の中で議会の役割が規定されていないのは、二元代表制の観点からおかしという発想から、BCPや行動マニュアルを作る動きが目立っている。この動きにはどのような意味があるか。まずはこの動きを主導した新川達郎のいうところを整理しておく。

新川は災害対策基本法などによる地域の防災計画に議会の位置づけがまったくないことを問題として指摘し、議会も災害などの緊急時に意思決定機関としての役割を果たすべきであるとし、そのための議会BCPを作成しておくのがよいと主張する。とくに議員という立場の特殊性である、地域の一住民であるとともに、リーダーでもあるという二面性から、地域活動に関わる中で得られる情報を、災害対策の中でどう活かすかという役割があるとする。「被災地域や被災者の情報と、それに対して災害対策を行なう側の情報の双方をどのように上手に結びつけるか」というところに議会や議員の役割があると考えてよいと思います。」と述べる。ただし、いつまでもそうした活動だけに関わるわけにも行かず、議会はいずれかのタイミングで将来の物事の進め方を決める活動を始める必要があるという。

新川は発災時から時系列に沿って議会の役割をイメージしている。具体的には新川自身が関わって作成された大津市のBCPがある。概略的にみれば、このBCPに規定されているのは、初動時は議員の安否確認、情報収集、災害対策会議の設置があげられており、概ね一週間程度で、災害復旧、復興会議に代える。同時に議会機能の維持のために通信インフラと議場の機能を確保する。こうして意思決定機関としての役割を果たせるようにすることが重要であるという（「災害時における議会の役割」アカデミアvol. 一一三）。

BCPを作成した大津市議会はBCPの基本方針を、議員・事務局職員の安全確保、審議を行なう環境の確保・

整備、的確な情報の収集と把握の三点をあげている。行動方針としては、初期期、中期、後期、一ヶ月後に平常時の議会組織体制へ、という時系列を考えており、議会の審議機能を回復することを計画している（「おおつ市議会だより、平成二十六年五月一日号」）。詳しくは本稿末に附した別表をご覧になっていただきたい。むろん、計画を作ったからといって、すぐに行動できるものでもないであろう。大津市議会でも訓練やその都度の見直し等が指摘されている。この点に関連して、議会のBCPのもっとも重要な点は議会機能、すなわち議事機関及び監視機関としての機能をできるだけ早く回復することであるとすると、幸田雅治（神奈川大学法学部教授）の指摘もある。議事機関として災害発生後の各フェーズに対応して、災害関連の補正予算、被災者の各種手数料の免除条例などを議決することが肝心であるという。さらに監視機関としては、行政部局の執行が適法、適性かどうかを監視することが重要であるとする（『地方議会人』二〇一六年八月号）。実際、東日本大震災の際に、東松島市の市議会では個別地域の案件を持ち込まない、情報収集に徹するなどの反省が出ている。議会としては、緊急の応急対応よりも後で要望書や意見書をまとめる方が良いという見解が示されている。

大津市のBCPに触発される形で、議員自身の役割意識を調査したものととして鍵屋一による論考がある。「災害対策における地方議会・議員の役割についての一考察―地方議会議員研修の成果を踏まえて―」（『跡見学園女子大学観光コミュニティ学部紀要』第一号）という表題のとおり、二〇一五年十月に行なわれた市町村議会議員研修「防災と議員の役割」の成果を踏まえたものである。いわゆるワールドカフェ方式で行なわれた議員研修によって得られた集合知の成果を汲んだものといえる。

概略的にいうと、議員の役割として重要だと思うのは、事前にルールを作ること、情報収集と情報の共有・発信、議員活動、議会活動のあり方などで、そのための対策として、マニュアル作り、特別委員会の設置、政策提言など

をあげている。鍵屋はこうした議員研修の成果を踏まえながら、総括として次のように述べる。「このように考えると、議会が監視機能、政策立案機能を発揮するのは、災害対策本部が行う予防・応急対策が一段落し、執行機関が議会資料を作成し、説明が物理的に可能になる時期、そして被災住民の生活が一定の落ち着きをみせた後になると考える。」鍵屋がこのように考えるのは、発災直後から一定期間は、行政職員は応急的な対策に追われ、議会対応の時間が取れないことと、刻一刻と変わるニーズや状況に対応していく中で、過度に公平、公正などの評価を行うことは現場の活動に悪影響を与えかねず、事態を悪化させることになるという観点からである。

こうしたBCP作成の動きを、今回の熊本地震に際しての地方議会のあり方とも合わせて検討してみると、地方議会の災害時における役割とは何かという問題への回答が多少みえてくる。震災においては、時間の経過とともに被災者のニーズも変化する。これまで整理してきた議会の動きもこうした変化に対応すると考えられる。BCPも初動期、中期、後期などの時間の変化に対応してどう動くかに注意が払われている。

議会の役割を考える際に、時間の経過によるニーズの変化とともに重要なのが、いわゆる自助、共助、公助のバランスの変化である。一般に、発災直後はまず命の確保が重要で、自力で助かるか、周囲の人に助けられるかなどが焦点になるので、まずは自助、次に共助の働く余地が大きい。消防や警察などの公的機関の支援には物理的に時間がかかる。その後、事態が多少落ち着いて、避難所の開設や運営が始まると共助とともに、物資の運搬や食事の提供などでは公助の役割が大きくなる。さらに時間が経つと、今回の熊本地震の場合であると、被災者は各自の事情に応じて住宅の心配や仕事の心配、自分や家族、親しい人の健康の心配などが出てくる。こうした場面では自助や共助の出来ることよりも、公助の役割が圧倒的に大きくなる。つまり時間の経過とともに、自助から共助、共助から公助の順に比重が移ってくるのである。三つは同時に働く次元であるが、時間の経過とともに比重は異なる。

ではこのような事態にあって、議会は何をすべきか。これまでの各自治体の議会の動きをみてみれば、次のことはいえるだろう。大きな動きをみれば、初期の自助、共助が重要な働きをするときには、議員は行政の監視や批判よりも、それぞれの地域を中心として、避難所の運営や情報収集に当たることが多かったし、またそうすべきであるとする議論も多かった。その後、公助が重要な場面では、議員は行政の仕事を監視することが重要になる。つまり、自助、共助に対しては補完的役割、公助に対しては監視や批判が重要になる。補完から監視へとという役割の重点移動が起きるのである。先に都市行政問題研究会の報告書に触れた際に、災害対策本部への議会としての関与については慎重であるべきだという見解を紹介したが、鍵屋氏の指摘とも合わせて考えれば、議会は発災直後に行政を中心とした対応に関与するのは、それが効果的であるためには、タイミングが重要であるということ、むしろ一定の時間的経過の後に監視をしっかりとすることが重要ということであろう。さしあたり議会の役割に関してはこのような形で整理しておく。

三、議会の役割の模索

災害法制の中心にある災害対策基本法を制定する際に意識されたのは、災害対応の総合化、計画化、態勢確立である。従来では災害の度に大きな陳情団が政府に働きかけ、特別立法を要求するという事態が常態化していた。災害対応の法律もまちまちであった。そこで、いちいち震災のたびに陳情せずとも一貫した対応ができるようにこの基本法を制定するという趣旨のことが国会の議事録から読み取れる（第三十九回国会、昭和三十六年十月十三日、衆議院地方行政委員会、同十月三十一日災害対策特別委員会）。さらに国会での議論の中で特に注目されるのは、

この時点ですでに個人救済の問題が大きな問題として意識されていた点である。この二点に関して、例えばこうである。

「災害対策基本法を政府から出してみえられましたが、災害基本法が強く要望されておった理由の一番大きなものは、災害のたびに特別立法をしなければならない、そしてまた、災害が起これば、起こった地方の公共団体の首長であるとか、あるいはまた議会の人たちが、何をにおいても、地元の救援対策よりも、まず第一に中央への陳情に走ってこなければならぬというような弊害をなくさなければいけないということが、一つの大きな理由だと思いません。だから、早くその災害の程度に応じて政府の援助の手が差し伸べられるように、そういうふうに自動的に法律が動くようにしなければいかぬということが、災害基本法を作れという要望の一番大きなものであったと思う。」
(昭和三十六年十月三十一日、第三十九回国会衆議院災害対策特別委員会、一―三頁)。

このように、法を整備することで陳情の波を抑えること、また特別立法ばかりでは対応に一貫性を欠くことが基本法の狙いであったことが指摘されている。もう一点。

「…私ども心配いたしておりますのは、今までも災害における個人の被害についての復旧、復興等について、第一次産業、農林漁業等についてはある程度の措置が行われておりますが、全般的に個人の被害についての措置というものが行われておらない、原則として行われておらぬということが言えるわけでございます。そこで、…この第三項「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧してと災害からの復興に努めなけ

ればならない。」(なお、現在の災害対策基本法ではこの文言は第二条の二、第六項である。)この災害からの復興というのは、個人の災害からの復興、個人というものを含むのかどうか、この点をお聞かせ願いたいと思います。」これに対して、政府委員の答弁は次の通りである。

「ご指摘のございました個人の災害復興の問題、あるいは救助の問題等でございますが、この関係は非常に重要な問題であり、また現行のままではないということ、われわれもそのように考えておるであります。そういう意図をもちまして、第三項に書いてございます「災害からの復興」ということの中には、個人の災害からの復興ということも含ましておる趣旨でございます。」(第三十九回国会衆議院地方行政委員会、六頁)

ここでこうした国会審議の議事録を引用したのは、災害法制における大きな論点として個人救済があるということとを念押ししておきたかったからである。一般に災害対策の基本法たる災害対策基本法は、先ほどの国会での議論で指摘されていたように、災害対策を総合的に、かつ計画的に行うことを目的としているが、内容の多くは災害対策の態勢の整備に当てられている。理念を謳う条文もほとんど態勢に関するものとなっている。他方で災害救助法は、あくまで緊急の対応であって、災害対策の理念が明示されているわけではない。ここで強調したいのは、どのような態勢が適切であるか、あるいは応急的対応のあり方はどうか、といった問題はなるほど大きな問題であるが、国会でも問題になったように、個人救済は災害対応の大きな論点であり、災害復旧の理念の核心をなすものである。災害対策基本法にも「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み」とある

ように、国民の財産の保護は使命のほうである。国会での答弁でも個人救済は復旧の対象であると答えている（なお、この国会を含めて、被災者の生活再建支援をめぐる立法が徐々になされてきたことを指摘している次の文献を参照、八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる議論と立法の経緯」『レファレンス』二〇〇七年十一月号）。

しかし、しばしば指摘されるように、財務省は個人救済を認めていない。災害復旧とは「災害にかかった施設を原形に復旧すること」であるとしている（津久井進『大災害と法』（岩波書店、二〇一二年、五十九頁）。この定義から、地域経済や生活基盤、コミュニティなどは対象から外れている。個人の財産形成に公金は投入できないという理屈である。

ところがこの理屈は徐々に崩されていると言つてよい。一九九〇年の雲仙普賢岳の噴火被害、一九九五年の阪神大震災の後、個人補償の問題が大きくクローズアップされ、一九九八年に被災者生活支援法が議員立法で成立した。その後、二〇〇〇年には鳥取地震で鳥取県が独自に支援措置を講じている。こうして徐々に個人救済の道が開かれて、東日本大震災を経て、熊本地震では液状化した宅地や倒壊した塀などに、一定の条件つきながら経済支援が講じられているようになり、また地元の中小的の商工業にもグループ補助金という形で地域経済に対する支援策が出来る。

このように、従来の制度では難しいとされてきたことを実現するのは、行政的なルートを通じた働きかけよりも、政治的なルートの方が可能性は高いだろう。先に引用した国会の議事録からもわかる通り政治的な議論の中で個人救済の可能性が語られていたが、こうした議論の背景を抜きにしては個人救済の進展はなかったかもしれない。議員の活動はこの点で大きな役割を果たす場合が多い。今回の熊本地震に際しても、議員を中心とした特別立法を求めるときの動きもあったが、これまで見てきたように、被災自治体の議員は県会議員や国会議員に働きかけ、多く

の要望を伝えている。これはこれで、一つの議員の働きとして認めておく必要があるだろう。振り返ってみれば、個人救済の理念が不明瞭で、かつ被害の線引きが難しいという事情が、陳情や議員の働きの背景にあると見てよいだろう。つまり、防災態勢は行政を中心として、というよりも行政ルートのみで構成されているが、実際の救済においては、政治ルートへの働きかけが大きいといえるのである。例えば仮設住宅にしても、災害救助法によって二年と年限が区切られているが、高齢化が進んだ日本で大規模災害が起きた場合、二年で自宅を再建できる被災者の方が少数かもしれない。年限を伸ばすためには国への働きかけ（これを陳情ということもできようが）が必要不可欠なのが現状である。むしろこれは知事をはじめとした行政ルートも大きな役割を果たすが、政治判断を伴うことも確かである。政治ルートによって個人救済の進展が見られるとすれば、政治ルートにも一定の役割があるのが分かるだろう（個人救済と政治の関係については手塚洋輔「被災者への現金支給をめぐる制度と政治」五百旗頭真監修、御厨貴編著『大震災復興過程の政策比較分析』ミネルヴァ書房二〇一六年取所を参照のこと）。

しかし、相変わらずの陳情による防災や災害対策は、対策が場当たり的になるだけでなく、救済の公平性にも問題を残すといえる。さらに、この政治ルートを通じた救済が、行政ルートと同様に、中央集権体制の一端を明示しているとみることが出来る。これまで見てきたように、陳情は各省庁、政治家に対して行っており、災害対策も中央省庁の縦割りの中で行われている。救済に必要な資源、特に財政的な資源の多くを中央省庁が握っているため、こうした中央集権的な対応が出てくることになる。他方、これを中央集権というよりは中央地方融合体制という観点から整理することもできる。小原隆治の議論を参照してみよう（小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、二〇一五年）。小原は、すでに取り上げた津久井進らの議論を参照しながら、日本の防災態勢について次のように述べる。災害対策基本法は基礎的な自治体に第一義的な責務を負わせているが、災害救助

法は都道府県が責任主体となっている。ところが財政的な面からみると、圧倒的に国が大きな役割を果たすことになる。こうした現状をまとめて、

「以上をまとめると、防災行政は市町村第一主義を基本原則にすると同時に、個別行政面や税財政面では市町村が自前の資源だけに依拠するのではなく国や府県とかなりの程度まで連携または融合してことにあたる体制になっていると見ていい。」(小原、前掲書五頁) さらに小原はこの点に関連して今一つの問題も指摘している。市町村が第一義的に責任を持つとしても、市町村は度重なる合併によって大きく職員を減らしている。これが災害対応に支障を来したことは、東日本大震災の時も熊本地震の時も経験したことである。今でも多くの市町村が地域間連携によって応援職員を得ていることは周知の通りである。いずれにしても、中央集権的であろうと融合的であろうと、災害対策には中央と地方の連携が必要であり、そこに政治ルートが機能する余地がある。

おわりに

これまで災害時における地方議会の役割を考えてきた。近年の議会BCPなどの動きもみてきたが、議会が果たす役割を自ら考えようとしていることは積極的に評価しうることである。しかし、非常時の動きは難しい面もあることはこれまでみてきたとおりである。災害対策本部にどう関わるかという問題一つとってみても、積極的に関わるか消極的に関わるかも、それ自体問題である。また地域人としての役割と議会人としても役割のバランスも、時間的な変化も相待って一義的には決められない。こうした背景もあって災害法制は行政一元的になっているのかもしれない。確認できたことは、地域や避難所での働きとしては補完的な役割を果たし、他方、行政による災害対策

に対しては監視機能を果たすことが期待されることである。これは自助、共助、公助という面からいえる。自助、共助に対しては補完的、公助に対しては監視的という機能を果たすことが期待される。議会BCPもこうした線で考えることができよう。

しかし、今一つ重要なことは、災害対応において復旧・復興を進めるにあたっての役割である。BCPの議論では触れられていないが、議会は政治的なルートを使ってさまざまな働きかけを行う。行政ルートでは実現できない事柄を実現の方向に持って行くことも重要な役割である。特に財政的な支援を国から引き出すという役割、制度の運用を弾力的に行うことを認めてもらうという役割、さらには新たな制度の創設を働きかけるといった役割を果たすことは議会ないしは議員に期待されることである。インフラ整備の財政的支援のみならず、個人救済の働きかけはその重要な例である。本稿で議会の動きを少々細かく見たのは、こうした議会の働きの面を強調したかったからにほかならない。

むしろこれは議会の役割としては一定の意義があることであるが、他方では、これ自体、災害法制の未熟な面、つまり個人救済をどのように進めるのかという問題への対処がまだ十分練られていないという面と、その点に関連して災害対応の中央依存的な側面を表しているともいえる。そもそも災害対策基本法制定時には、震災のたびに大挙して陳情しなくてもすむようにということが言われたが、いまだに陳情が不可欠の行動になっている点からも、このことは察知できる。

議会の活動調査は、さしあたりこうした災害法制の、今後考えるべき問題を明らかにしたということは言えようかと思う。

なお、本稿で用いた文献や資料等は全て本文中に示しておいた。

48時間 く 72時間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策会議の運営 ・ 災害関係情報の収集・整理・発信 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報を収集し、全議員招集の有無を協議 ・ 市の災害対策本部等と情報の共有 ・ 議会運営事項の協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策会議からの指示があるまでは地域活動 ・ 災害関係情報の収集 ・ 地域での救援、救助活動、避難所運営などへの協力 ・ 対策会議からの指示に即応できる態勢の確保
【中期】 3日 く 7日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策会議の運営 ・ 災害関係情報の収集・整理・発信 ・ 議会再開に向けた準備 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報を整理し、全議員招集の有無を協議 ・ 議会運営の再開準備（開催場所、議案などの協議） ・ 災害初動対応の進捗状況の確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策会議からの指示を踏まえて行動 ・ 地域での災害情報、意見、要望などの収集 ・ 地域での救援、救助活動、避難所運営などへの協力 ・ 対策会議からの指示に即応できる態勢の確保
【後期】 7日 く 1か月程度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策会議の運営 ・ 議会再開に向けた準備 ・ 通常業務に移行 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本会議、委員会の開催準備 ・ 復旧工事などの確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策会議からの指示により、議員活動に専念 ・ 本会議、委員会の開催 ・ 議決事件の審議・議決 ・ 復旧活動に関する国・県への要望などの検討 ・ 復興計画の審議 ・ 通常の議会体制へ移行

※「検討課題」 風水害、その他の災害においても、地震編の行動基準に準拠した行動が可能であるが、適宜、応用すべき内容や変更すべき事項などについて明記をしていくことが必要である。

熊本地震の際における地方議会の動向

② 行動基準

(災害が休日・夜間に発生した場合の基本的行動基準)

議会局職員、対策会議、議会・議員の行動基準は、次のとおりとする。

地震編			
時 期	議会局職員の行動	対策会議の行動	議会・議員の行動
【初動期】 災害発生 直後 } 24時間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害情報の確認 ・ 自身と家族の安全確保 ・ 第1次参集者又は第2次参集者は、議会局へ参集 ・ 議会局の被災状況の確認(対策会議の場所決定) ・ 議員の安否確認 ・ 職員の安否確認 ・ 対策会議の設置 ・ 議会局の情報端末機器の確認 ・ 市と連絡体制確保 ・ 電気、水道の確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策会議の設置 ・ 災害関係情報の収集 ・ 市の災害対策本部等との連携 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自身と家族の安全確保 ・ 議会局に安否報告
24時間 } 48時間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議員の安否確認 ・ 職員の安否確認 ・ 議場、委員会室などの被災状況の確認 ・ 議場、委員会室の放送設備の確認 ・ 対策会議の運営 ・ 災害関係情報の収集 ・ 報道対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議員の安否などの情報整理 ・ 情報を収集し、全議員招集の有無を協議 ・ 市の災害対策本部等と情報の共有 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対策会議からの指示があるまでは地域活動 ・ 災害関係情報の収集 ・ 地域での救援、救助活動、避難所運営などへの協力

① 行動形態

(災害が休日・夜間に発生した場合の基本的行動形態)

災害時の行動形態は、次のとおりとする。

