

おおさかの 住民と自治

2024. 9
特集第121号
(通巻第550号)



[特集]

「気候危機」から未来を担う世代に 豊かな自然と社会を届けたい

脱化石燃料に向かう時代をどう生きる

浅岡美恵

自然エネ・再エネの取り組みに関する

自治体アンケートで見た現状と課題

中村 毅

座談会 Z世代が語る気候危機

(一社)大阪自治体問題研究所

<http://www.oskjichi.or.jp/>

発行 一般社団法人大阪自治体問題研究所 発行人 梶 哲教

〒530-0041 大阪市北区天神橋1-13-15 大阪グリーン会館5F

TEL 06(6354)7220 FAX 06(6354)7228

CONTENTS

[特 集]

「気候危機」から未来を担う世代に 豊かな自然と社会を届けたい

脱化石燃料に向かう時代をどう生きる	浅岡 美恵	2
自然エネ・再エネの取り組みに関する 自治体アンケートで見た現状と課題	中村 毅	10
座談会 Z世代が語る気候危機		16
いばらき気候市民会議の挑戦—民主主義のバージョンアップ?		22
コラム 気候市民会議とは?	柏原 誠	25
市民主体で維持可能な地域づくり—滋賀県東近江市	黒澤 美幸	26

地方自治法改正で新設された 補充的指示権の問題性

梶 哲教 30

大手前通信⑩ 万博よりも職場環境を改善し、職員の安全と健康を守れ！ 小松 康則 34

キラリ★宮さんの地域と生きる事業所訪問④

子どもの「食育」と楽しく遊べる居場所づくりをめざして

宮川 晃 36

話題の本 『労働法はフリーランスを守れるか
— これからの雇用社会を考える』

伊藤 大一 38

ブックレビュー ① 『医師・弁護士・労組・支援者がチームで支える、
「心の病」からの社会復帰』

川津 匠 40

② 『家を失う人々

— 最貧困地区で生活した社会学者、1年余の記録』

山本 樹 40

街路樹 (24.7)

最近大阪市内の街路樹が気になっています。本来なら紡錘形になる樹形が奇形となり、日陰も広がるはずが寸胴状態です。区内で近年街路樹が間引かれるケースが増え、問題になっています。市の説明では根上がりで路床が傷んでいるとか台風で倒れる恐れがあるとか、落ち葉の苦情が多いとのことですが、いや、ちょっと待てよ?と云いたくなります。

大阪市は職員をどんどん削減し、本来市がやるべき仕事を民間に任せようとしています。経費を削減するには、管理する街路樹の本数を減らせばいい、枝をばっさり切り落とせばいい、というこ

とになっているのではないのでしょうか(そういえば鶴見緑地も最近すごく汚くなった気がします。明らかに管理が削減されています)。

街路樹は都市緑化、ヒートアイランド現象抑制の重要な役割を担っています。大阪市の緑地率はわずかに9%、東京都内36%の4分の1にすぎず、ほんとうにゆたかな街づくりを考えるなら、こうした都市基盤の維持充実に真剣に取り組むべきでしょう。



(文・絵 内山進)

[特 集]

「気候危機」から未来を担う世代に 豊かな自然と社会を届けたい

2023年夏、国連のグテーレス事務総長は「地球沸騰化の時代に突入した」と宣言しました。極端な高温や豪雨に伴う被害はもはや日常茶飯事です。これから世界で排出できるCO₂の量（カーボンバジェット）はわずかしか残っておらず、温暖化を食い止めるために残された時間は限られています。

しかしながら、国の政策を見れば火力発電への依存は続いており、再生可能エネルギー導入には消極的です。今号の『おおさかの住民と自治』では、浅岡論文が指摘するような全体状況の中から、地域からどうやって環境問題に取り組んでいくのかを、自治体や市民の現状に注目して特集を組みました。

府内自治体へのアンケート調査から中村論文が指摘するように、現在、府内の自治体では消費電力量や自然エネルギー電力使用量の把握など、基本的な情報の把握が十分ではありませんし、「再エネ使用率」の目標を持っている自治体もほとんどありません。また、予算や人員も決して十分とは言えず、環境問題への対応を軸に様々な政策をとらえ、見直していく機運はまだまだ小さいです。

しかし、全国に視野を広げれば、黒澤論文が紹介する東近江市のように、地域に根付いた市民運動の力を活かしながら、Food（食料）・Energy（エネルギー）・Care（ケア）の自給を目指す動きも現れています。また、環境の問題は環境のこと「だけ」でなく、経済や社会、民主主義の在り方にもつながっています。「いばらき気候市民会議」では、市民の対話を通じた気候問題への取り組みの優先順位付け、取り組み目標の設定などを通じて民主主義をバージョンアップさせることが視野に入っています。

今回の特集では、若い世代を交えた座談会も設定しました。社会問題の一つとして気候問題の重要性は理解しているけれど、「上の人」や「生活のゆとりのなさ」が壁になっているといった率直な声も聞かれました。多くの人が持っている環境問題への関心をどのように行動につなげていけるかが問われています。

脱化石燃料に向かう時代をどう生きる

浅岡美恵
弁護士
 気候ネットワーク理事長

地球沸騰化時代

2023年7月、グテーレス国連事務総長は世界気象機関の報告書の発表に際し「地球沸騰化の時代に突入した」と宣言しました。高温記録が年々更新され、世界各地で気候災害が人々の命や健康を奪い、暮らしを破壊しています。極端な高温や豪雨を経験することが日常的になってきました。そうしたなかでも、2023年は世界で歴史的気温となりました。ソマリアからカメルーンでは、同年3

の低気圧「Daniel」による大雨の影響で1万2350人以上が死亡。ヨーロッパや北米、オーストラリアで広範な地域で山林火災が相次ぎました。カナダでは過去最大の約18・5万平方キロメートルが焼失し、その煙がニューヨークの空を赤く染めました。米国ハワイ州 Maui 島の森林火災では120人以上が死亡したと伝えられます。日本でも、2023年5月に猛暑が続き、2023年中に熱中症で救急搬送された人は9万1255人、亡くなった人は1447人にも及びます。その周辺は何倍もの不調を来した人々がいたことでしょう。2024年に入っても世界で高気温が続き、豪雨災害も後をたちません。6月にインドで50℃を超え、イスラム教の聖

地メッカでは51℃を超えるなか、訪れた巡礼者1300人が死亡。バン格拉ディシュでは1ヶ月以上続く大雨で80万人が孤立、中国では北京で一時間雨量が111mmを超え、南部広東省、福建省で1週間以上続いた大雨による洪水、土砂災害で57人が死亡し、1万戸の住居が破損。損害は1200億円に上るとされます。2023年はエルニーニョの出現や冷却効果をもってきたエアロゾルの減少など自然の変化と社会的要因が重なったと伝えられていますが、エルニーニョは一定間隔で出現しているものですし、石炭火力を廃止していくことによる大気汚染の原因であるエアロゾルは今後も改善されていくべきものです。2023年だけの問題ではないことはいうまでもないでしょう。

温暖化を止めるために

まさに地球の終わりを感じさせるような気候異変は、今後、どうなっていくのでしょうか。グテーレス国連事務総長は2023年3月、「私たちは気候の時限

機関（IPCC）が国連に設置され、こ

れまで6次にわたる評価報告書を公表して以来、この警告は繰り返されてきました。IPCC報告書は世界の科学的知見の総意ともいべきものです。

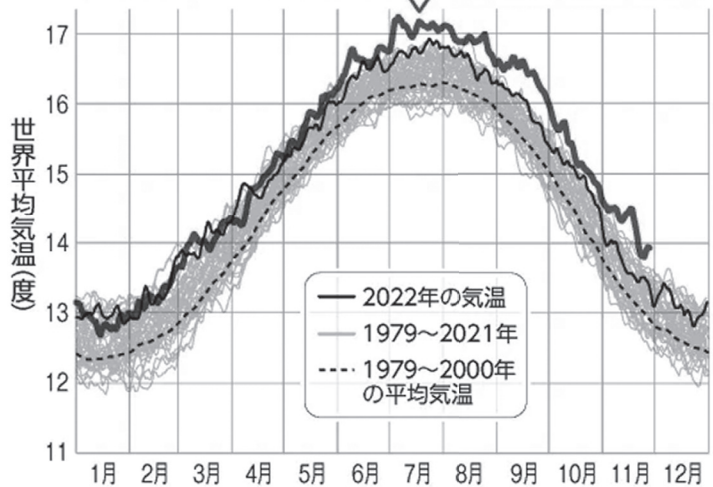
爆弾を踏んでいるのです」と述べました。気候の破滅、生活の破滅を回避するために、私たちはなすべきこと、それは直ちに大幅に排出を減らし、脱化石燃料時代へと移行すること。他に解決策はないのです。

さらに、国連の要請を受けて、IPCCは2018年に1.5℃特別報告を公表しました。1.5℃の地球温暖化のリスクは現在よりも高いが、2℃よりも低いこと、ピークの気温が高い場合は、サンゴ礁の99%が消失するなど、長期にわたって残る又は不可逆的になる可能性など、より低い温度で安定化させる必要性を指摘したのです。

図1
2023年の世界平均気温は史上最高に

米メーン大気候変動研究所のデータから

2023年の気温は例年から大きく外れた
10月末までの平均気温では産業革命前から**1.4度**上昇



1998年に気候変動に関する政府間機関（IPCC）が国連に設置され、こ

自然エネ・再エネの取り組みに関する 自治体アンケートで見えた現状と課題

中村 毅

原発ゼロの会・大阪
エネルギー部会責任者

原発ゼロの会・大阪のエネルギー部会
は、大阪の各自治体の自然エネルギー・
再生可能エネルギーの取り組みの現状を
知るために、2022年1月から約半年
かけて自治体アンケートを実施しまし
た。このアンケートには大阪府内44自治
体のうち大阪府・大阪市をはじめ35の自
治体から回答が寄せられました（回収率
79・5％）。そこから見えてきた現状と
課題について報告します（本稿では以
下、再生可能エネルギーも含めて自然エ
ネルギーとします）。

■エネルギー問題についての基本情報の 把握が弱い

アンケートでは、エネルギー問題を考
える出発点となる基本情報として、①域
内の消費電力の総量、②その中の自然エ
ネルギー電気の使用量、③電気料の支払

い総額の3点を聞いたところ、消費電力
総量を把握している自治体は7自治体
（20・0％）しかなく、自然エネルギー電
気の使用量を把握している自治体は5自
治体（14・3％）、住民が支払っている電
気料の総額を把握していたのはわずか1
自治体、茨木市だけでした（表1）。

そもそも域内でどれだけの電気を使っ
ているのか、そのうちの自然エネルギー
由来の電気の比率はどれくらいか、さら
に電気料として域外に持ちだされている
金額はどれくらいか、それを地産地消に
し、域内で循環させればどれだけのメリ
ットがもたらされるのか、先の3点はそ
うしたことを検討するうえで欠かせない
基本情報ですが、ほとんど考慮されてい
ないのが現状でした。

わたしたちが2022年に視察・見学
会で訪れた人口約10万人の長野県飯田市

表1 自治体の現状把握の状況

アンケート項目	自治体数	比率(%)
域内の消費電力量を把握している	7	20.0
自然エネ電力使用量を把握している	5	14.3
上記の両方を把握している	5	14.3
電気料金の支払総額の把握している	1	2.9

では、「市民が支払っている電気代の年
間総額は130億円に達している。現在
はその大半が大手電力会社に支払われて
域外に持ち出され、さらに原油代等とし
て海外に流出している。もしこの必要な

電力を域内で賄えれば、この130億円は域内に留まり、域内に新たな産業と雇用が生まれ、まちづくりや地域おこしにもつなげられる」という発想が市の担当者から語られ、地域での自然エネルギー推進に積極的に取り組んでいることがわかりました。

■CO₂削減目標を持っている自治体は「少なく」、その目標も「低く」

いまエネルギー問題を考えるうえで地球温暖化防止対策、CO₂削減の視点は欠かせないものとなっています。そこで2030年までのCO₂削減目標について聞いたところ、目標を持っていたのは22自治体(62・9%)で、その目標は10%から51%、単純平均で35・2%でした。また、2050年の目標については12自治体(34・3%)が持っていました。その目標はすべて「実質ゼロ」で、目標に倣え、といった感じのものでした(表2)。

2021年のCOP26の合意は、2050年までにカーボンニュートラル(実質ゼロ)を達成するために、2030年度までに2013年比で温室効果ガス・

表2 自治体のCO₂削減目標

アンケート項目		自治体数	比率(%)	目標平均
2030年度までの削減目標	あり	22	62.9	35.2%
	なし	13	37.1	
2050年度までの削減目標	あり	12	34.3	実質ゼロ
	なし	23	65.7	

CO₂を46%削減しよう、さらに50%の高みを目指して努力しようというものでした。そうした世界標準に比べて府内自治体の目標は、全体平均で10%も低くなっていました。

しかもより「大きな問題」は、目標を持っていない自治体が2030年度目標で約3分の1(13自治体)、2050年目標に至っては約3分の2(23自治体)に達していることでした。地球温暖化の深刻さ、CO₂削減の必要性に鈍感では、自然エネルギーの推進にも本腰が入りま

せん。

また、多くの自治体が削減計画として、国の法律に基づく「地球温暖化対策事業実行計画」を挙げていました。それは地方公共団体の事務事業で温室効果ガスをどれだけ削減するかという「事務事業編」と、その区域全体でどう減らすかという「区域施策編」から構成されています。それぞれの内容について住民としてチェックし、積極的に提言していくことが大切になっていると思いました。

自然エネルギー推進の取り組み

■「再エネルギー」の目標を持つ自治体はほとんどなし

「再エネルギー」とは、使用電力の中で自然エネルギー由来の電力がどれだけを占めているかを示す指標で、その導入目標は自然エネルギーの推進をどれだけ進めるかという大事な目標になります。

ところがアンケートでは、目標を持っていたのは大阪府と大阪市の2自治体だけで、残る33自治体(94・3%)は目標なしでした(表3)。よく目標と期



座談会

Z世代が語る気候危機

地球温暖化は、「気候変動」→「気候危機」→「地球沸騰の時代」への人類の生存の危機であり、したがって温暖化対策は待ったなしです。

20世紀型の「大量生産・大量消費・大量廃棄」の経済・社会で、環境破壊と地球温暖化を招いた世代は、地球温暖化対策をすすめて、なんとしても安心の社会を次の世代に届けたいという思いがあります。

「気候危機」について今の若者がどんな思いを持っているのか、率直に語ってもらう若者との懇談会を、公害地域再生センター（あおぞら財団）で行いました。司会は柏原誠（『おおさかの住民と自治』誌編集長、大阪経済大学）が行い、6名の方が参加しました。

懇談会の進行は、①自己紹介、②「気候危機」、どんなときに意識する？あなたの将来とのかかわりは？卒業後の進路にも関わってきそう？、③「気候危機」、責任はどこにある？、④世界、国、地域で取り組まないといけないこと、⑤政治に声は届きそう？解決できそう？何を変えなければいけない？、⑥クロージング、の順で進めました。

自己紹介

1

ファン 大学で社会学を学んでいる1回生です。地球温暖化について大学で学んでいます。年々暑くなって身近に気候変動を感じています。

リンダ 大学経済学部2回生です。環境については日頃から考えています。高校生の時修学旅行で、屋久島へ行きました。太陽光発電などでエネルギーを自給自足する生活をしているのを見て、そういう人もいるのだなあと思いました。

王 大学院政策学研究科で博士課程です。中国の大学から日本の大学院で学びにきました。自分の故郷は、湖・河川が数多くありますが、工業活動などの影響によって、水質汚染が深刻になり、環境学の研究をしています。

谷内 あおぞら財団に勤めています。40代後半でZ世代ではありません。私が大学生だった頃から地球温暖化が言われていましたが30年近く経って、さらにひどくなっていると思います。この暑さがしんどいです。水害が頻発し、台風も大型化しています。

とらち 大学社会学部2回生です。母が勤めているあおぞら財団で環境問題学習会などに参加し関心を持っています。社会学なので環境にも関心があります。ぼん 大学生です。大学で在日外国人について学んでいます。

2
気候危機、どんなときに意識する？ あなたの将来とのかかわりは？ 卒業後の進路にも関わってきそう？

リンダ 19〜20年しか生活していない。昔こんなことがあったと知識としては知っていますがどうするか考えてはいません。学習する機会があればよくわかると思います。知識からみるだけで実際はわかりません。

将来、教育者になりたいと思っています。環境も、人権問題でも差し迫っていると思います。どうしていったらいいのか考えていきたいが実感することがない。将来、温暖化対策について学べる機会をつくってきたい。

王 リンダ君は一般の若者より知識があるとあります。2012年東京、雪が降ってドアもあかなかつた。中国で5月に



座談会参加者

電が降り、自動車がかわれました。気候変動の危機は感じています。

将来はどちらからというところサルタント会社に入りたいと思っています。環境意識はもっていますが、環境にやさしいやり方がわからない人はたくさんいます。環境意識を向上させ、2050年までにCO2実質ゼロを遂げなければならぬ時代だと思っています。

とらち 水害など、わが国で気候危機に対して気候正義の運動はあるのでしょうか？ 温暖化で住めなくなると思っています。地球温暖化は遠い国の問題から身近な問題になってきていると思います。自分が生活している所も考えなければ、環境と意識した生活も考えて行かなければと思っています。

ぼん 昨年、首都圏では8月くらいにエアコンの使用過剰による電力の逼迫が何度もテレビで警告されていました。そして、その時は秋がとて短かったです。

文化的な面でも気候変動はとても恐ろしいです。私は将来学芸員を目指しているのですが、民俗資料館で勤務することがあれば、その地域の災害史に触れる機会があるかもしれません。

ファン 他人事の感じかないです。知識

いばらき気候市民会議の挑戦

民主主義のバージョンアップ？

はじめに

本誌では折に触れて温暖化、自然エネルギーの活用やそれを促進する自治体の施策や、市民主体の取り組みをとりあげてきました。今回の特集では、政策の中身だけではなく、気候変動対策をどのように決めるかという観点から、大阪府下では先進的でユニークと思われる、いばらき気候市民会議（茨木市）の取り組みをとりあげます。6月はじめ茨木市内でメンバーの辻田郁直さん（40代）に取材したものを再構成しました。「気候市民会議」そのものについてはコラムもあわせてご参照ください。

◆気候変動問題へのモヤモヤとした気持ちから一歩行動へ

いばらき気候市民会議の活動がスタートしたのが、2023年の8月。気候変動問題に対する国・自治体の姿勢が積極

的でないことに対し、モヤモヤとした気持ちを抱いていました。市民がなんとかしないといけない。たとえ小さくても、市民の一人として、何らかの行動をとっていく。一人一人の小さな行動がたくさん集まれば、この状況がちょっとでも変わるのではないかと。

市民としてなにかできないかと、書籍やインターネットで調べる中で出会ったのが、気候市民会議というツールでした。これなら市民が政策決定プロセス（のごく一部ですが）に主体的に関われる機会を持ち、参加した市民がエンパワーされ、気候変動の解決に向けた行動をする人が一人でも増えるのではないかと。

気候変動の問題は、人の生命、日常生活を脅かす問題です。また、私自身、野外で行う青少年教育の活動にも関わっていることから、気候変動の問題は、子ども

もたちにとって大切な夏のキャンプが暑すぎて大きな制約を受けている問題としても意識していました。

そして、2年前のCOP27（2022年エジプト、シャルム・エル・シェイク）に参加した若者が製作したドキュメンタリー映画（「COP27ドキュメンタリー 気候危機が叫ぶRecording The People Voice」）をみて大きな刺激を受けました。気候変動問題に対し若者が行動しているのだから、私たち大人も責任を果たさないといけないという思いに駆られました。

2023年の8月（3回）と10月（1回）に、気候市民会議を体験するイベント「大阪いばらきミニ気候市民会議」を、私一人で企画・準備を行い、SNSなどで呼びかけて開催しました。本格的な気候市民会議は5日間ぐらいかけて行うのですが、このイベントではそれを90分に集約して実施します。まず、気候変動に関する基礎知識についてのレクチャーを行い、解決にむけての対策について参加者で意見交換をして、自治体への政策提言をとりまとめるというものです。

このイベントに参加してくれた人の中から3人がチームに加わってくれまし

た。そのほかの人も含め、現在、5人のチームで活動しています。

◆茨木市での本格的な気候市民会議の開催に向けて

本格的な気候市民会議を開催する場合、一般的には、当該自治体の住民データから数千人の市民を無作為に抽出して、その数千人の市民らに参加意向確認をして、参加希望者の中から最終的に数十人の参加者を決定するというプロセスを経ます。

このような参加者決定プロセスを実施するためには、市の協力が必要です。よって、私たちのように、市民サイドから気候市民会議を企画しようとする場合は、市に協力してもらえよう働きかけることになりま

す。市に働きかけていくわけですから、まず市との間で信頼関係を作っていくことが大事だと考えています。また、そのためにもチームとしての活動を地道に積み重ねていくことが重要です。

夏に学ぼう！
大阪いばらき

気候市民会議

各回、完結。お好きな日程で。
8月6日、13日、20日、27日
(いずれも日曜日)

気候市民会議とは
無作為に選ばれた市民が集い、数日間をわたり、気候変動問題の対策について議論し、取りまとめの政策提言を、国や自治体に提出するというものです。
会議の前半に専門家からレクチャーがあり、前提知識を得た上で、市民が議論します。

ミニ気候市民会議とは
本会は毎日開催の気候市民会議をぎゅっとコンパクトにした、75分のプログラムです。気候変動の基礎知識を簡単にレクチャーしてから、解決に至る方策・政策について、参加者の思いを共有します。最後に、自治体への提言も、1つ2つ取りまとめます。

プログラム
9:15 開始・あいさつ
9:25 気候変動のレクチャー
9:40 討論について提言交換
10:10 発表・まとめ
10:30 終了

開催要領
【時間】どの日程も 9時5分～10時30分
【会場】茨木市立男女共学センター「ローズWAM」(茨木市元町4丁目7号)4階会議室
【参加費】無料
【申込み】事前予約、各回定員10名

主催
いばらき気候市民会議企画チーム

化対策実行計画改定のパブリックコメントが実施される時期だったので、パブリックコメントに良い意見がたくさん集まるために何かできないかと考えました。そこで、一般の市民の皆さんが意見を出せるようになるための学習会を企画し、12月と1月に行いました。結果として、パブリックコメントには、15人の市民の皆さんから合計90近い意見が寄せられ、市民の関心の広がりという点で一定の成果が得られました。

今後は、体験イベントではなく、正式に気候市民会議として開催していく予定ですが、コンパクトな気候市民会議を一つ一つ実施していき、参加者を増やしていきたいと思っています。

◆市民が政策を議論することの意味

自治体における気候変動対策として重要なのは、温室効果ガス削減の目標数値もさることながら、目標を達成するまでの具体的な道筋を描けているかどうかです。

この目標達成への道筋が具体化されるために、市民として何ができるか。これまでのイベントを通して、市民の皆さんが気候変動対策について話し合う場を作ってきました。そこでの成果というのは、市民の皆さんから斬新なアイデアが出てくることではなく、市民が重要だと考える具体的解決策やその優先順位が明らかになることなのです。

また、市民の側でどんな対策に取り組むかを検討し、自分たちで自分たちの取組目標を設定することにもつながります。それらが、市民が政策を議論することの大きな意味だと思っています。

◆活動の幅を広げる

今後、チームとしては、コンパクトな気候市民会議の実績を積み上げ、回を重ねるごとに、本格的な気候市民会議に近づけていく予定です。その過程で、市の

市民主体で維持可能な地域づくり

滋賀県東近江市

黒澤美幸
立命館大学OIC総合研究機構
客員研究員

東近江市は滋賀県の南東部に位置し、東の鈴鹿山脈から西の琵琶湖にいたるまで、1つの市に奥山、中山間地、里山、田園地帯、市街地、湖岸と多様な地域があります。2005年と2006年の2度の合併で現市域となり、現在の人口は11万1557人です。

東近江市は、近畿最大の耕地面積と県下最大の農業生産額を誇るとともに、IT関連工場をはじめ、多様な企業が進出する内陸型の工業都市でもあり、農村と都市の両面を合わせもつ市でもあります。このような自治体から、全国でも先進的な環境の取り組みが、市民主導でいくつも現れてきました。また、それら取り組みに対して、市は積極的に支援を展開してきました。ここでは市民主導の環境対策の取り組み事例と、それら市民の取り組みを支える仕組みをいかに行政が構築してきたかを考察します。

I 地域が主体の市民共同発電

市民共同発電は、市民の出資により風力や太陽光などを利用した共同発電所を設け、発電事業を行うものです。再生可能エネルギーの活用による地球温暖化防止だけでなく、エネルギーの地産地消、防災の観点からの自立・分散型エネルギーの確保や、エネルギーと経済の循環による地域活性化など、エネルギー自治を目的とした市民共同発電は全国でも普遍的になってきました。なかでも東近江市の特徴は、全国でも先駆けて売電により得られる収益を地域内で循環させる仕組みを作り、運用してきた点にあります。

東近江市の市民共同発電所の設立過程をみますと、まず旧八日市市（現東近江市）に、2003年に市民団体が資金を

出資・寄付して、県の補助金も活用し、市民共同発電所1号機を設置しました。しかしながら、売電収入が現金で分配されたため、その用途が限定されず、分配金が市域外で消費されることが問題点とされました。2008年度にはひがしおうみコミュニティビジネス推進協議会が市民主導で立ち上がります。同協議会では、市民出資型の共同発電所を運営していた東近江市新エネルギー推進会議を中心に、地元商工会議所、行政、滋賀県環境生協や菜の花エコプロジェクトを進めるNPO法人愛のまちエコ倶楽部のメンバーが参加して議論が重ねられ、発電から生み出された富を地域経済へ還元する「東近江モデル」が構築されました。

市民共同発電所2号機で実践された東近江モデルでは、売電収益による分配金を出資者に地域・使用期間限定の地域商品券で還元します。地域商品券での還元

は、市外に富が流出することはありません。市民共同発電所事業による売電収益を出資者に地域商品券として還元し、富を地域内で循環させることで地域活性化をはかろうとしたのです。続く市民共同発電所3号機は、太陽光パネルが東近江産で、さらに運営母体と金融機関も東近江にあり、地域で生み出したエネルギーの売電収益を地域商品券で還元することで、太陽光発電事業全体での地産地消を成り立たせました。

さらに、福祉と結びつけて事業化した事例もあります。あいとうふくしモールは、いつまでも住み慣れた地域で暮らしていくために、「ケア (Care)」の充足と、「食 (Food)」の自給、「エネルギー (Energy)」の自給を目指すF E C自給圏構想の拠点となる施設です。福祉施設だけでなく農家レストランを併設し、施設のエネギー自給 (薪生産、薪ストーブ) にも取り組んでいます。ここでの市民共同発電事業の資金調達は、支援者による会費で賄われ、収益は地域商品券で還元するのですが、そのうち2割が寄付に充てられます。発電事業による収益は、地域商品券を通じた地域経済の活性化と、ふくしモールの理念を実行する活動のため

に使われるのです。

市民共同発電事業だけではなく、太陽光発電・太陽熱利用システムや蓄電池の設置に対する個人への補助についても、東近江市では地域商品券で交付されます。このように東近江市では、市民や地域の経済団体、行政が協働することによって、地域で生み出した再エネがもたらした富を、市外に流出させることなく地域内で循環させ、地域の経済活性化、さらに福祉や文化など、生活すべてにわたる分野における地域自立の仕組みを成立させ、今も運用しています。

Ⅱ 地域内資源循環モデル 「菜の花エコプロジェクト」 とその後の展開

転作田に菜の花を植え、食用油として利用した後の廃食油を回収し、粉石けんやB D F (バイオディーゼル燃料) へとリサイクルして、農機具や設備の燃料として利用する、これら一連の資源循環モデルは「菜の花エコプロジェクト」と呼ばれます。菜の花エコプロジェクトは、地域資源を循環させることによって農業・農村の振興をはかる象徴的なモデルです。このプロジェクトの発祥の地が旧愛

東町 (現東近江市) です。

滋賀県では1977年に琵琶湖に赤潮が発生したことから、廃食油を回収して作った石けんを使う石けん運動が市民の中から始まり、1980年に琵琶湖条例で有リン合成洗剤の販売・使用を禁止します。しかし、合成洗剤メーカーが無リンの合成洗剤を発売して石けんの使用率は低下し、回収した廃食油の余りが問題となりました。そこで、当時ドイツで行われていた菜種油のB D F化に活路を見出した滋賀県環境生協の藤井絢子氏が愛東町長に働きかけ、廃食油のB D F製造プラントが1996年に設置されます。さらに、食用油を自給する地産地消のプロジェクトに発展し、愛東町で菜の花栽培が始まりました。この愛東町での菜の花エコプロジェクトがその後、全国へと広がりました。2005年には、地域資源循環の拠点となるモデル施設「あいとうエコプラザ菜の花館」(以下、菜の花館) が建設され、菜種の乾燥・調整・搾油、廃食油のB D F製造までの作業を一貫して行えるよう整備されました。この菜の花館を行政と連携して運営し、さらに住民主体の活動を広める運営団体の必要性から、N P O法人愛のまちエコ倶楽部

地方自治法改正で新設された 補充的指示権の問題性

梶 哲教

大阪自治体問題研究所理事長

2024年の通常国会で、6月19日、

地方自治法の改正案が成立し、6月26日に公布されました（令和6年法律第65号）。この改正法には見過ごし難い問題点があるにもかかわらず、この国会では自民党のウラ金問題ばかりが注目され、マスメディアは成立の間際になるまでこの法改正について報じることがありませんでした。そのため、地方自治法改正の問題点について、必ずしも理解が広まっているように思われません。

以下は改正法の中で特に補充的指示権の規定が新設されたことの内包する問題

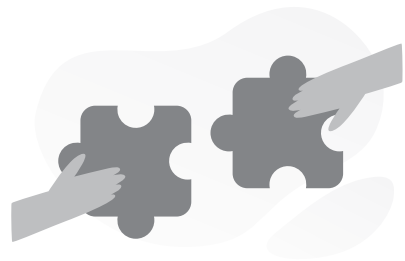
について説明しようとするものです。

いわゆる補充的指示権の規定

改正された地方自治法では、「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と普通地方公共団体との関係等の特別」として、「第252条の26の3」以下の8か条が新設されました。そのうち、「第252条の26の5」に基づく権限が補充的指示権と呼ばれているものです。

同条の定めによれば、各大臣は、「国

民の安全に重大な影響を及ぼす事態」が発生し、または発生するおそれがある場合に、そのような事態の規模・態様、地域の状況その他の状況を勘案して、生命等の保護の措置の的確・迅速な実施を確保するため特に必要があると認めるとき、他の法律の規定に基づき当該生命等の保護の措置に関し必要な指示を行うことができる場合を除き、閣議決定を経、その必要限度において、都道府県や市町村に対して、当該保護措置に関し必要な指示をすることができる、とされています。



同条にいう「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」とは、「大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」と定義されています（第252条の26の3第1項）。

そのような事態が発生したとき、各大臣が担当する事務に関し、生命等の保護の措置に関して何らかの法律の規定に基づき必要な指示をすることができらば、各大臣は当該法律に基づく指示権限を発動するでしょう。しかし、指示権限を定める法律の規定が用意されていないかどうか。そのような場合を想定して予備的に設けられた指示権限ということで、「補充的」指示権と呼ばれます。

指示とは、地方自治法上では「関与」の一形態で従う義務のあるものとされています（同法245条以下参照）。法改正により、自治事務か法定受託事務かを問わず、また自治体の事務処理に違法不適正な点がない場合でも、自治体に対し包括的に「必要な指示」をする権限が法的拘束力をもたず大臣に付与されたことになるのです。

補充的指示権の必要性の説明

今回の地方自治法改正は、新型コロナウイルスへの対応策に関する第33次地方制度調査会の答申（23年12月）を踏まえて行われた。

地制調答申は、近年の広域かつ甚大な風水害の頻発や相次ぐ大地震など、これまでの経験に基づく備えでは対応ができない事態が見られるようになってきています。また、新型コロナウイルス禍についても、様々な局面において従来の法制では想定されていなかった事態が相次いだとします。そのため、国と自治体の役割分担や相互関係に関する課題について十分な対策を講じ、国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して、国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう万全を期する必要があるとします。そして、従来の法制では想定されていなかった事態に対応するための補充的指示権についても地制調答申の中で提案されているのですが、実はどのような事態

を想定してのことか明確ではありません。

地制調答申は、2013年の台風による伊豆大島の土砂災害や2015年の常総水害で国と自治体との緊密な連絡調整のもと災害応急対策が実施された後、2021年に災害対策基本法が改正され、同法における「非常災害」には至らないこのような災害について「特定災害」として、これに関して国から自治体への指示の規定が盛り込まれたことに触れています。それでもなお、大規模災害や感染症のまん延などのほか、災害対策基本法や各種の感染症対策法のような個別の法令によるのでは対応できない事態があるというのです。

国会審議の中では、政府は補充的指示権の発動が想定されるのがどんな局面か、具体的な説明をしませんでした。法学では、法の制定改廃の必要性を支える社会的事実を立法事実といいますが、補充的指示権の創設について、立法事実がないという批判が生じたゆえんです。災害や感染症のほか、答申では触れられていませんが、地制調では武力攻撃事態等も視野に入れた議論がされていたこ