

第7回全国市議会議長会研究フォーラム in 松山

1. 日 時：平成24年10月10日（水）・11日（木）

2. 場 所：愛媛県松山市「ひめぎんホール」

3 調査の概況

(1) 松山市

ア 松山市の概要

愛媛県の県庁所在地である松山市は、瀬戸内海に面し、四国の北西、愛媛県の中央部に位置する。気候は、温暖な瀬戸内気候であり、年平均気温は16.5℃で、瀬戸内海に面する高松市や広島市より若干高い。年間降水量の平均は1314.9mmであり、全体的に雨は少なく積雪はごくわずかである。また、台風の通過も四国内では少なく穏やかな気候である。

松山市は、平成17年1月に隣接する旧北条市及び旧中島町と合併し、人口51万7千人、面積約429k㎡の四国最大の都市であり、高齢化率は22.0%（平成22年）となっている。

地域産業は第1次産業従事者が4.3%、第2次産業が19.4%、第3次産業が73.8%となっており、県平均と比較すると、第3次産業のウエイトが高い。

また、「道後温泉」や「松山城」は松山市を代表する観光施設であり、これらに関連する観光産業は地域の主要な産業ともなっている。観光入込客数はNHKスペシャルドラマ「坂の上の雲」や高速道路割引制度の影響もあり、大幅増に転じたが、今後は集客力の低下が懸念されるうえ、近年中には道後温泉本館の改修が控えるなど、観光客受入態勢の整備はもちろん、観光資源の発掘及び開発が急がれるところである。

それぞれ地域の特色ある産業が市民の生活、雇用を支えながら、同時に各々が密接に関係しあって、市全体の基幹産業を形成している。

(2) 基調講演 「地方自治の課題と議会のミッション」

講師：前総務大臣・慶應義塾大学法学部教授 片山 善博 氏

ア 義務教育と議会

義務教育は自治体の最重要課題であり、問題があるとなれば自治体の問題であるところが大きい。教育現場の課題について、議会はよく把握しているのか？最終決定をする議会の責任は重大である。教育についても「自治体として課題に込んでいるか」「教育委員会（教育長をはじめとする教育委員たち）の力量は十分か」など、議会がチェックする必要がある、同意と併せ2重の責任がある。教育委員の選任に最終責任を持っている

のは議会である。北欧ではメンタルケア専門員が学校にいるが、日本はスクールカウンセラーを置いている。しかし、スクールカウンセラーは心理学の専門家ではなく、教師のOBであることが多い。このような状況を改善したいと思うなら、議会は教育委員への参考人質疑をするなど、市の単独事業でもメンタルの専門家を配置する予算を議会で通せばよい。また、人は県の責任、金は国の責任という考えを直すべきであり、義務教育は市町村の単独事業で取り組んでいい。

教師の非正規化が進んでいることは大きな問題である。教師の非正規雇用のきっかけは三位一体改革であり、国の二分の一負担を三分の一負担に減らし、県に税源移譲し県の裁量に任せた。すると自由に使える金が増えたので、県によっては教育関係費を削減してしまうところが出てきた。正規雇用の教師が退職した時、非正規の教師を雇用すれば、金が浮き、他に横流しできるという訳だ。正規職員（年収900万円）を非正規（年収300万円）に変えると600万円浮く。200万円を国に変えしても400万円儲かることになる。このようなことが現実としてあり、人数は減っていないが、非正規の教師が1割もいるというのが実態である。市議会はこのような県であれば市の教育委員会に強く働きかけ、教員を増やし、子供に向き合う時間を増やすべきではないか。

しかし、市の教育長はなぜ問題定義をしないのか。教育長は校長や教育委員会上りが多い。人事の便宜を図ってもらうことを考えると何も言えないのが現実である。このような時にしっかりしてほしいのは教育委員会でなければならないが、実体は月に1回程度の会議でさほどの議論もない。教育委員は積極的に発言しなければいけないが、ひところ教育委員の日当制の制度に問題があった。会議に出てきたときだけ報酬を払うことが、行革であり税金の無駄遣いを減らしたともてはやされた。問題はその程度の教育委員会であること。単なる名誉職であり、「市長がなってくれと言うからなった」などという委員が横行しているほうが問題である。教育委員は、市の教育の経営者であり、情熱と発言を持って対応すべきである。そういうやる気も、体力も、時間もある教育委員を選ぶべきである。

こうしたことを市がやらない、教育長がやらないのであれば、議会が言うべきである。選任は首長の専権事項ではないので、少なくとも、選任にあたっては、本人たちを呼んで見識を問う必要がある。教育に対する問題意識と解決への思いを語ってもらい、選任するかどうかを決める。ふさわしい人物であったならば、市独自の報酬条例を作って、その仕事に見合った報酬を決めればよい。

イ 「地域主権改革」と議会

地域主権改革とは、地域のことは地域に住む住民が責任を持って、決められる仕組みにすることである。地域主権改革のこれまでとこれからは、国庫補助金改革、地方出先機関改革であるが、住民自治の充実が課題である。

地域主権改革の実践と議会の役割は、改革の成果を具現化することであり、現行制度のもとでも独自にやれることは多い。

ウ 首長の「パフォーマンス」と議会の役割

今、首長たちが目立ちすぎる時代だ。議会がかすんでいる。市の事業の決定権は議会にあることを忘れてはいないか。

議会は冷静かつ客観的に個々の政策の点検をすることで、多様な意見を集約するのが議会の本質である。議会の役割は、住民にもっと議会を認知してもらわなければならない。

エ 市民に開かれ、市民に信頼される議会

議会は市民の代表であり、首長へのすり寄り・「与党化」は市民から遠ざかる。住民からもっと議会に働きかけてくる、ものを言ってくる、そうした議会が「開かれた議会」であってほしい。

そのために、市政報告会にとどまらず、市民としっかり意見を交わす公聴会を開くべきである。物事を決めてから話すから不信をもたれる。話しながらともに決めていけばよい。ぜひ、「最終決定権者」は議会であることを認識して日々活躍していただきたい。

(3) パネルディスカッション 「地方議会における政策形成の在り方について」

コーディネーター	中央大学経済学部教授	佐々木信夫 氏
パネリスト	山梨学院大学法学部教授	江藤 俊昭 氏
	東京大学公共政策大学院教授	金井 利之 氏
	朝日新聞仙台総局長・東北復興取材センター長	坪井ゆづる 氏
	松山市議会議長	寺井 克之 氏

ア 政策形成をめぐる地方自治体の現状 (コーディネーター 佐々木信夫 氏)

(ア) 第Ⅲ期の時代を迎えた地方議会

地方議会は決定者、監視者、提案者、集約者の4つの役割を果たすべき立法機関で、地方政治における集約の位置に立つ。

地方議会の役割～①公共の決定者、②権力の監視者、③政策立案者、④民意の集約者問題は、各議員、各議会がそのパラダイム転換に気付き、変わろうとしているかどうかである。もはや、制度上脇役だと確信し旧態依然とした活動を続ける議会は成長しない。

(イ) 独任の首長と対比し、地方議会の持つ強み

変わる出発点は地方議会の強み、特性をよく理解し、それを生かすところから始まる。

①複数の議員からなる合議体ゆえ、審議の場を通じて自ら発案し、住民の多様な意見や民意を鏡のように反映するフォーラムとしての機能を持つ(住民自治を体現できる)。

②自治体の団体意思の決定者であることから、議会審議を通じて合意形成を図り、地域社会にまとまりと方向性を与えるコーディネーターの機能を持つ(団体自治の唯一の決定者)。

③執行機関を監視統制できる監視者であることから、首長を中心とする執行機関の活動を、民主・公平・能率の確保という観点から是正できる「執行機関牽制の機能」を持つ。

議会は、複数の議員の合議体であるから、議論を重ね結論を出すまでに一定のルールの下で相応の時間を要する。しかし、それこそが多様な民意を代表する議会の持ち味だ。徹底した議論から現実的な妥協策を探ることができる。広く住民に問題点を明らかにし、住民の関心を喚起し、その理解と参加を得ていく。それが議会のもつ本来の機能である。

(ウ) 議会活動の現実の姿と問題点

現実の姿をみると、制度及び住民らが期待する議会の姿からほど遠い段階にある。

- ①「組織としての議会」が住民の前に顔を現さない。議会報告すらしない。住民との対話集会を重ね、住民との直接対話ルートをどんどん開発しているのは首長ではないか。
- ②自治体の政策、施策づくりは首長の仕事だと確信していないか。条例の提案数も議会運営上の条例を除くと極めて少ない。未だ首長の諮問機関と錯覚しているフシがある。
- ③議会の運営は「国会をモデル」に動いている。地方議会をミニ国会だと思っている。権威と規則づくめで議員同士が議論する組織風土は限りなくゼロ。袴を着ている。
- ④住民参加の輪の中に議会の存在基盤があるという認識がない。議員は住民自治を代表する政治エリートである。しかし、議員活動は住民から超然とした議事堂の中にあると考えている。結果、どんどん民意から離れ頼りにされなくなる。事実、困った相談ごとは市役所の窓口に行く。「議員に相談する」という優先順位は極めて低くなっている。
- ⑤議会改革には2つの側面がある。1. 行政改革としての議会改革（減量化改革。定数、報酬、経費削減など）。もう1つは2. 政治改革としての議会改革（政治の役割を果たし政策の質を高める改革。執行機関の行政執行のあり方を質す。開かれた議会づくりなど）。従来は1に終始。しかし、今後、議会改革の本丸は2政治改革としての議会改革にある。

(エ) 自治体における政治、議会の役割

自治体の政策過程とは、①課題設定→②政策立案→③政策決定→④政策実施→⑤政策評価であり、政治（議会）の役割は、①③⑤の3つの場面である。

(オ) 「二元代表制」の現行制度の問題点

もとより、制度上、二元代表制が機能しないような不備な制度実態があることも事実。

- ①地方自治法101-1「議会は長が招集する」。招集する日も首長が決めるとなっている。これはなぜか。戦前の諮問型議会制の名残。議会は議長が招集するのが本来の姿だ。
- ②地方自治法149-2首長は「予算を調整し、これを執行する」と予算編成が長独占。なぜ、アメリカ連邦議会のように議会に予算提案権がないのか。議員の出張許可も議事堂の管理権も首長だ。
- ③地方自治法138-4-3「執行機関に審議会等の附属機関をおくことができる」。しかし、なぜ議会に附属機関をおけないのか。議員提案の条例も少ない理由の1つか地方議会に広域連携で「法制局」をおけ。衆参両院に法制局はある。条例提案をサポート。
- ④戦前の地方議会は「監査」の権限をもっていた。監査権は有力な行財政の統制手段。本来の二元代表制の形、議会機能の強化のためには、監査機能は議会に戻すべきである。

(カ) 議会をどう変え、議員はどう変わるべきか。

- ①基本的視点～議会改革は、旧来の行革（量的改革）から、政治改革としての議会改革（質的改革）へシフトする時代へ。だから政策能力が問われる。
- ②提案：
 - i 議会の自律性を高める改革（例：議会基本条例の制定）
 - ii 執行機関を交えない、議員同士の討論機会を増やす。
 - iii 議会主催による各地での市民議会報告会、対話集会
 - iv 議員立法を支える「議会法制局」の共同設置は不可欠
 - v 議会の開催日数の倍増ほか、定例会の月例化が必要ではないか

- vi 各議員の質問、提案に対する採決態度の公表、市民の評価
- vii 議会に予算研究会（首長に予算教書を送ってよいのではないか）
- viii 監査・統制機能の強化（行政監察、監査機能を付置機関とする）
- ix 議員の執務室（1 議員 1 執務机、インフラ整備、政策サポート体制）
- x 議会事務局長は「特別職」へ。執行機関と対等。事務局体制の増強

イ 地方議会における政策形成の在り方（パネリスト 江藤 俊昭 氏）

はじめに-地方議会をめぐる誤解-

①行政改革と議会改革

行政改革と議会改革は違う。議会改革とは地域民主主義の実現である。

②二元代表制の理解（機関競争主義として理解）

(ア) 政策形成をめぐる地方議会の現状

①「先駆議会」と「居眠り議会」

i 制度的側面-地方分権（地域のことは地域で）や財政危機（あれかこれかへ）

ii 主体的側面-住民自治の定着（議会批判も含めて）

②地方政治の誕生

i 水戸黄門主義への期待（帰った後どうなるのか、再び繰り返されるおそれ）

ii もう 1 つの地域民主主義：さまざまなレベルの討議を重視し、議会（議事機関）と執行機関（執行機関）が切磋琢磨

③「議会の政策サイクル」を創り出すための前提

i 議会にとんでもない権限を与えている（自治体の法律＝条例、予算、決算、主要な計画、執行権限にも）

ii なぜ、議会に権限を与えるのか（住民代表機関＋議事機関）（二十四の瞳効果＝多様性、1 2 人の怒れる男たち効果＝意見は変わる、オセロ的発想を脱却する効果＝世論形成）

iii <議決機関＝議会>ではない！

* とんでもない権限の自覚を！！＝議会改革の起点

議決責任の再確認→説明責任の確認→議員間討議（問題をえぐりだす、第 3 の未知の発見）→独善性の排除（調査研究、住民との意見交換（議会報告会））

(イ) 地方議会の立法機能？の在り方

①「唯一の立法機関」でも「地方権力の最高機関」でもない！機関競争主義として理解する。

i 第一原理 議会も首長も住民から直接選挙されるという意味で、正統性は対等であり、議会＝合議制、首長＝独任性といった特性をいかして切磋琢磨する（正統性の対等性、両者の特性の総意を踏まえた対立・競争）。

ii 第二原理 政策過程において、議会や首長は権限が分有されていることにより、一方的な優位はあり得ず、相互作用によって地域経営は行われる。（政策過程全体にわたって、両者の対立・競争）。

iii 第三原理 住民は行政の客体以前に「自治の主体」であることを考慮すれば、住民は議会と首長の「統制」を行わなければならない。政策過程全体での住民による統制、い

わば住民参加・市民参加を行う。

*二元的代表制や機関対立主義という用語は、東京都都民生活局企画部編集「都民参加のシステム」で提起されたものである。

②それぞれの特徴を活かす

i 政策形成における特徴＝合議制

・総合性：議会は公選による住民代表が集いさまざまな角度から地域経営を提言・監視すること、合議制という特徴は意見の変更を促すこと

・住民近接性：執行機関は住民を消費者あるいは顧客としてみなす志向がある。それに対して、多様な議員によって構成される。住民感覚が重視される。議会は「住民自治の根幹」といわれるのはそのためである。

・資源の少なさ：議会事務局の人数の少なさ等

ii どこにかかわるか

・実効性ある総合計画

・ワンポイント攻撃、ニッチャー

・+議員の想い

(ウ) 議会からの政策サイクルを創り出す-どのようにかかわるか

①道具の再考-ブツブツ切られていれば何もできない!

i 会期制 (定例会・臨時会)

ii 委員会への付託の遠慮

②議会からの政策サイクルは、住民との意見交換会が起点

i 事例：会津若松市議会や飯田市議会の議会からの政策サイクル

ii PDCA サイクル (起点は住民との意見交換会)

③議会からの政策サイクルの道具

i 委員会、広報広聴委員会等

ii 通年議会の可能性

*通年議会だけが政策サイクルを創り出すわけではない

iii 通任期 (4年) を念頭に議会の政策サイクル

④政策サイクルの重層性

i 総合計画

ii 財政

iii 条例制定・検証

iv 政策提言・決議

v 質問・追跡調査

⑤議長任期、立候補制・所信表明の義務付け

⑥議会事務局の充実 (付け足しではなく、これを考えない議会改革はあり得ない!)

(エ) 地方議会・議員の今後の在り方

①議会マニフェストとしての議会基本条例→住民の不信の払拭、でも、住民からは当たり前。

②議決責任を自覚する (矜持・プライドを保つ) →議員のやりがい。

- ③議会・議員として市民教育も→住民意識の醸成、感情的市民の無理解を解く。
- ④議会改革の論理と行政改革の論理はまったく異なる→議会改革は地域民主主義の実現、削減ありきではない。

ウ 地方議会における政策形成の在り方 (パネリスト 金井 利之 氏)
はじめに 地方議会という呼称は使わない、「自治体議会」

(ア) 政策形成をめぐる自治体議会の現状

①政策形成の中心は首長および自治体行政組織

首長中心、ブレーン中心、総括部門中心、所管部門中心、幹部中心、中間管理職中心など、バリエーションはあるが、基本的にはこれらが主導性をもっている。

②中心主導機関 (=主役のアクター) が関係者間 (=脇役) を調整して政策形成

③政策形成におけるアクター布置 (=配役)

例) 所管部門幹部職員が中心主導機関

政策形成の工程表を管理する (段取り力)

麾下の部下職員に検討・資料作成などを支持

総括部門 (財務部門・企画部門など) や関係部門との庁内調整

副首長・首長への上申・決裁や庁議・政策調整会議などの段取り

関係民間利益団体の了解

必要に応じて、府県・国との調整

審議会・住民参加会議体等での審議・諮問・答申

関係・地元住民説明会・そして議会 (議会が脇役になっていることが多い)

④議会は中心主導機関が了解を個別に得るべき1つの重要な機関

拒否権プレーヤー: 何か政策を進めたい主体に対しては非常に大きな権力を持つ。

(拒否権を持たないプレーヤーも多い 住民、関係部門、審議会)

逆に言えば、自らが主体的に政策を進めることはできない。

⑤議会が中心主導機関 (=主役) になれるか? →非常に困難

(イ) 立法機関として求められている役割

①議会は立法 (=条例制定) における拒否権プレーヤーではあるが、中心主導機関ではない。

②議員提案条例は基本的には無理があると考えた方がよい

首長その他の中心主導機関 (=主役) が、政策形成の際に条例制定を必要とする状況にしなければ、議会は相手にされない。

③議会は立法機関?、法制上は議事機関?

議決事件が議会の基本的な拒否権を構成する。

議決権をどのように効果的に行使するか、条例制定の議決もその1戦術。

④議決権行使という手段を統御する大戦略 (=目的) を持っているか?

通常議会は、会派ごとにバラバラで、議案ごとに三々五々に個別に検討したり、与党系会派として個別取引に邁進しており、大戦略を持っていない。

(大戦略があるとすれば、首長与党として口利きの分け前にあずかるか、首長野党と

して首長を苦しめるか、という政局判断が普通)。

⑤議会としての大戦略は、本来は、議決事件である基本構想のはず。

現実の基本構想は、議会自らの大戦略ではなく、首長側の総合計画の大方針に議会として賛同を与えただけのもの。

(ウ) 政策能力を高める議会の考え方

①議会が政策形成の中心主導機関(=主役)になることは、ほとんど不可能。

議会は自らの大戦略を構築することは困難だから。

②議会は、主役・脇役という俳優(アクター)ではなく、舞台(アリーナ)になるしかない=アリーナ型議会。

政策能力とは、政策形成アリーナ主宰能力のことである。

③中心主導機関(=主役)が、個別に関係者と調整し、調整が済んだ案件のうち議決が必要なものを議会に提案、この段階では関係者合意はできているのが普通。

実際の政策形成過程に議会は関与せず、政策形成の舞台は議会の外。

議会の開催はたまにで充分。 例) 4 定例会制

④政策形成過程の要所・要所を議会の舞台で行わせる。

執行部側で統一していない事項について、議会の場で執行部関係者間に議論させる。

住民など関係者をなるべく議会に呼んで、個別の意見を開陳してもらう。

審議会・住民参加会議体も、基本的には議会のもとにおく。

定期的に議員も参加、定期的に議会に招致。

通年議会が当然。

エ 地方議会における政策形成の在り方 (パネリスト 坪井 ゆづる 氏)

(ア) 朝日新聞・自治体議会アンケート

①議会の現状を把握するため、都道府県、市区町村の全議会 1 7 9 7 を対象に実施
2 0 1 1 年 1 月に郵送で質問を送り、1 月末までに FAX で回収(回収率 1 0 0 %)。

◎質問事項 1

i 「行政監視」2 0 0 7 年 1 月からの 4 年間の首長提案の議案への対応。修正したか、否決したか。

ii 「政策立案」同じ 4 年間に、政策的な条例を提案したか。

iii 「情報公開」議案への議員個人の賛否を公開しているか。

②アンケート結果

・ i については、0 本が 5 0 %、1 本が 1 8 %、2 本が 9 %、3 本が 5 %、4 本以上が 1 8 % (1 議会平均 4 1 4 本)。

・ ii については、0 本が 9 1 %、1 本が 7 %、2 本が 1 %、3 ~ 7 本が 1 %。

・ iii については、していないが 8 4 %、しているが 1 6 %。

③ 3 ない議会

・ 全国で 6 5 3 議会 (3 6 %)。

・ 都道府県では、京都、兵庫、広島、香川、福岡。

・ 県庁所在地では、福島、宇都宮、甲府、富山、金沢、和歌山、松江、佐賀、大分、鹿

児島の11市議会が該当。

◎質問事項2

- i 政務調査費は支給されているか?
- ii 議会基本条例はせていたか?
- iii 住民との意見交換会の場を年1回以上、設けているか?
- iv 首長の反問権を認めているか?
- v 通年議会を導入しているか?

①アンケート結果

- ・ i については、都道府県議会・政令指定市議会で支給100%、平均(月額)33万3382円。市議会・区議会で支給86%、支給なし14%、平均(月額)3万3553円。町村議会で支給19%、支給なし81%、平均(月額)9213円。
- ・ ii については、制定済み9%、近く制定の予定6%、検討中28%、検討していない57%。
- ・ iii については、設けている15%、設けていない85%。
- ・ iv については、認めている10%、認めていない90%。
- ・ v については、導入している1%、導入していない99%。

(イ) 2011年統一地方選で見た自治の4つの危機

- ①低投票率 とりわけ議会選で低迷
- ②3ない議会 問われる「議会の在り方」
- ③ケンカ民主主義の台頭
- ④進まぬ分権 「分権改革はどこへ」

(ウ) 今までの自治体は・・・

- ①身の回りの行政は、国の「決まり」「ルール」でがんじがらめ
- ②財源も国(や県)が握る
 - i 国・県の言う通りにやればいいや
 - ii 首長も議会も各省・県からの補助金を求めて同じ方向を向いていた
 - iii 目的が同じなら、首長と議会は対立しない(なれあい、実質的一元代表制に)
 - iv 分権改革で変化→首長 VS 議会

(エ) 議員がただすべき項目

- ①政策の発生源
 - ②検討した他の政策の内容
 - ③他の自治体の類似案件
 - ④総合計画での根拠、位置づけ
 - ⑤関係法令条例
 - ⑥実施にかかる財源
 - ⑦将来のコスト
- 北海道栗山町「議会基本条例」より

(オ) 議会は立法機関なのか

- ①「コピー条例」・・・省庁が出すモデル条例を丸写しする
- ②「形式条例」・・・ハコモノ設置や定員、給与などの条例
- ③「宣言条例」・・・罰則のつかない美文の条例

*真に求められる条例とは?、地方政府として中央政府と政策で向き合う。

(カ) 民主党 東日本大震災の復興ビジョン 「政府への第1次提言」

「今回の災害は広範囲に及ぶことから、復興に当たっては、**基礎自治体の合併・強化**と合わせて**広域連合の拡充**など将来の**道州を視野に入れ**、国や県が県域を越えて円滑かつ効率的に復興事業を行う体制を考えるべきである」。

(キ) 東日本大震災を受けて議会は?

- ①報酬2割削減「被災地支援に」(3月、埼玉県議会)
- ②報酬を1割削減 (5月、福島市議会)
- ③報酬カットで1億円支援 (5月、京都市議会)
- ④政務調査費747万円を義援金に(4月、摂津市議会)
- ⑤視察費412万円を支援金に(6月、茨木市議会)
- ⑥報酬6%カット(6月、宇都宮市議会)

オ 地方議会における政策形成の在り方 (パネリスト 寺井 克之 氏)

(ア) 二元代表制における議会の役割

①制度の趣旨と現実の姿

i 政策立案

ii 執行機関が立案する政策や行政執行に対する監視

- ・議会不信任と長の解散権・長の予算議案提出権・議会招集権＝執行機関優位。
- ・地方分権一括法施行以前の国と地方の関係＝中央集権体制との指摘⇒議会の役割を執行機関の補完・追認に限定しがちであった。

②地方分権社会の到来

- ・社会が成熟化するにつれ、地域課題は一様ではなくなった。
⇒問題解決には自治体が独自に判断し対応しなければならない。
- ・地方自治法改正
⇒地方議会の自立的運営に大きく道を開く可能性。
⇒議会の役割に一定の方向性を示した。

*地方分権の進展に伴い、自治体の自己決定事項が増大し、地域社会の民意を的確に把握することがより一層重要となる。

③議会改革は分権型社会構築のための「改革の要」

- ・制度改革
- ・意識改革

④地方議会議員に求められること

- ・住民の立場に立ってそれぞれの地域が抱える問題点を浮かび上がらせ、議員間の討議

を通して、その問題点を実際に解決できるような対応策を提示すること。

(イ) 「受け身的」議会から「能動的・自発的」議会への転換～松山市の取り組み～

①松山市議会・改革への取り組みの経緯

・平成 15 年 9 月～平成 16 年 12 月 議会活性化懇話会

⇒平成 16 年 12 月～平成 20 年 6 月 議会改革特別委員会

⇒平成 22 年 7 月～（現在協議中） 地域主権検討特別委員会

地方分権の本格的な到来に向けた議会活性化の実現にあたり、改革項目を「政策的課題」・「効率的課題」・「広域的課題」の 3 項目に分類し、その課題ごとに具体的な検討事項を抽出するとともに、取り組むべき目標期間の設定を行い、調査研究を行っている。

第 1 の柱：政策的課題

本格的な地方分権社会に対応した議会制度や議員の政策立案能力のさらなるレベルアップを目指していくための重要な課題。

第 2 の柱：効率的課題

積極的な情報公開及び議員の費用弁償等経費面での見直しを行うための重要な課題。

第 3 の柱：広域的課題

国における道州制の導入などを踏まえた行政広域化への対応等についての重要な課題。

②市民の信頼を得るために

・議案の審議に加え、政策立案型議会への転換を進め、市民が求めるものについては議員による政策条例の立案も積極的に行い、変えていくものがあれば進んで変える勇気と決断力を持つこと。

様々な立場・利害を討議により調整し、地域づくりの方向性を住民とともに創り上げる「政治のプロフェッショナルとしての議員」

(4) 課題討議 「大震災における議会の役割」

コーディネーター 明治大学政治経済学部教授 牛山 久仁彦 氏

報告者 南相馬市議会議長 平田 武 氏

名取市議会前議長 渡邊 武 氏

陸前高田市議会議長 伊藤 明彦 氏

コメンテーター 明治大学名誉教授・ 中邨 章 氏

日本自治体危機管理学会会長

ア 東日本大震災 福島県南相馬市の状況と議会の対応 （報告者 平田 武 氏）

(ア) 南相馬市の地震・津波の概要

①震度：震度 6 弱

②津波：14 時 49 分に大津波警報発令、相馬市の検潮所で 15 時 51 分最大波 9.3m を観測

(イ) 南相馬市の被害状況

①人的被害（平成 24 年 8 月 13 日現在）

・死者： 951 人（うち震災関連死 315 人）

- ・行方不明者：0人
- ・負傷者：59人（重傷者 2人、軽症者 57人）

②住家被害（平成24年5月1日現在）

・全世帯数：23,898世帯、被害世帯数：3,732世帯、全壊（津波：1,165世帯、地震：49世帯）、大規模半壊（津波：82世帯、地震：37世帯）、半壊（津波：168世帯、地震：147世帯）、一部損壊（津波：108世帯、地震：1,976世帯）

③原発事故による南相馬市の対応

- ・3月15日～17日 バスで市内避難所から市外に避難を誘導
- ・3月18日～20日 自主避難できない方に対して、バスで集団避難
- 3月25日 避難を誘導

* 自主避難及び集団避難により、3月26日頃の市内居住人口は約1万人

④所在確認の状況（平成24年8月13日現在）

- ・住民基本台帳人口（平成23年3月1日）：71,494人、市内居住者：44,959人（62.9%）、市外退避者：19,383人（27.1%）、転出者：5,272人（7.4%）、所在不明者（死亡者含む）：1,880人（2.6%）
- ・0歳から39歳までの市内居住者の割合 47.1%（0歳から14歳まで 37.2%）
- ・高齢化率が25.9%⇒32.6%（10～20年先の超高齢の人口構造）

(ウ) 議会の活動状況

①市議会災害対策会議の設置

3月15日に市議会災害対策会議を任意で発足させ、4月14日までは毎日、それ以降は、週2回開催し、議員が独自に収集した情報や市民からの要望を議会として集約・整理し、災害対策本部へ情報として提供。

②特別委員会の設置

5月11日に「東日本大震災及び原発事故対策調査特別委員会」を設置し、議会として組織的な活動を開始。

- i 避難所現地調査：5月23日から6月2日まで延べ12日間、県外を含めた市外避難所37ヶ所を訪問。
- ii 仮設住宅現地調査：10月には市民が入居する市内外の仮設住宅を現地調査、延べ25日間、32ヶ所を訪問。
- iii 要望活動：現地調査などにより明らかとなった問題について、国や県、関係機関へ要望書を提出。

(エ) その他の議会活動

①委員会提出議案

- i 「浪江・小高原子力発電所建設を中止し、福島県内すべての原子力発電所の廃炉を求める決議」（23年12月）
- ii 「原発事故による避難者に対する高速道路無料措置の延長及び対象者の拡大を求める意見書」（24年6月）
- iii 「旧緊急時避難準備区域に係る原子力損害賠償期間の延長を求める意見書」（24年6月）

②議員提出議案

- i 原発被災損害賠償手続きに関する意見書（23年9月）
- ii 消費税増税をしないことを求める意見書（24年6月）
- iii 原発再稼働に反対する意見書（24年6月）
- iv 原発事故による賠償金の所得に係わる免税措置を求める意見書（24年6月）
- ③被災市町村との連携
 - i 「東電福島第一原発事故被災市町村議会連絡協議会」を13市町村で設立（23年6月）
 - ii 総決起集会による特別決議、国や東電に要望活動（23年8月）

(オ) 放射能との戦いは始まったばかり

- ①復興にはスピードが大事
 - i 放射能の除染が進まないと帰還が進まない。
 - ii 時間の経過により帰還への意欲が減退する。
 - iii 避難生活の長期化により地域コミュニティが崩壊する。
- ②世代を超えた長期的な戦い
 - i セシウム 137 の半減期は30年である。
 - ii 核燃料の取り出しに30年以上かかる。
 - iii 国の「森林除去は必要性に乏しい」は、被災地にとって受け入れがたい。
 - iv 長期にわたる健康被害の対策が必要となる。

(カ) 原発事故からの教訓（被災自治体から提言）

- ①原子力防災計画の必要性
 - ・国は10km圏外の原子力防災計画は必要がないとしてきたが住民の緊急避難の対応には不可欠である。
- ②警戒区域等の指定は市町村単位が基本
 - ・国は原子力発電所からの直線距離（10km、20km、30km）による同心円で警戒区域等を設定したことにより市が分断された。
- ③広域的な援助体制の確立と長期的な支援体制の確立
 - ・広域災害に対応するために、全県全市町村をエリア分けした援助協定が有効である。

イ 東日本大震災の発生と名取市議会の対応（報告者 渡邊 武 氏）

(ア) 名取市における東日本大震災の被害概要等

- ①地震・津波の概要
 - ・名取市の震度：6強 津波の高さ：名取9.1m、仙台空港14.4m
 - ・浸水面積：27k m² 市域面積 97.76k m² 浸水率 28%
- ②被害状況
 - i 人的被害（平成24年7月25日現在）
 - ・名取市内での遺体収容数 911人
 - ・行方不明者数 43人
 - ii 救急搬送件数：205件
 - iii 避難所開設状況：最大52カ所、11,233人

iv 建物被害（平成 24 年 3 月 5 日現在）

種 別	住家被害棟数	非住家被害棟数
全 壊	2,801 棟	964 棟
大規模半壊	219 棟	136 棟
半 壊	910 棟	319 棟
一部損壊	10,061 棟	1,386 棟
合 計	13,991 棟	2,805 棟

v 仮設住宅入居状況（平成 24 年 7 月 5 日現在） 2,000 世帯、5,480 人

vi 災害対策本部会議開催状況：平成 23 年 3 月 11 日～10 月 31 日 118 回開催

(イ) 震災発生時の議会の対応

①震災発生に伴う会期日程の延長

i 3 月 14 日と 15 日の予算特別委員会中止を決定。議員への連絡は、停電・電話不通により連絡手段がなかったことから、一部議員により自家用車にて全議員宅を訪問し、口頭で周知した。

ii 3 月 16 日の本会議及び議会運営委員会の開催について、状況確認等のため来局した議員には口頭で伝え、連絡のつかない議員に対して、副議長が自家用車にて開催通知を送達した。

*服装は議会活動用の「作業服」着用とした。

iii 震災の復旧、被災者支援に全力を傾注できるよう配慮し、執行部の出席者を市長、教育長、総務課長、財政課長のみとして本会議を開会。当初予算審査未了分の質疑・討論をすべて省略し、原案可決。平成 24 年 2 月定例会閉会。

②震災当時の議員定数

当時議員定数 24 人。津波により沿岸部の議員 2 人が住民の避難誘導中に被災し死亡。また、県議会議員選挙立候補のため議員 3 人が既に辞職していたことから、震災当時の議員現数は 19 人であった。（平成 23 年 11 月、名取市議会議員補欠選挙が執行された）

③震災発生当時の議員の動き

- ・議長：議会事務局に詰め災害対策本部に出席するなどして情報収集等に当たった。
- ・議員：避難所における被災者支援活動及び被災者からの要望等情報収集もあわせて行った。

(ウ) 災害発生以降の議会の対応

①情報交換会の開催

震災発生状況下、議会は何をすべきか考え、まずは避難所などで直接被災者から聞いた要望等を議会として取りまとめるため、また、被災状況や復旧状況、被災者支援策などの情報提供のため、任意の会議として「東日本大震災復興に向けての情報交換会」の開催を決定。開催日は 4 月 20 日を第 1 回目として、毎週水曜日の定期開催とした。

【4 月 20 日(水)】 東日本大震災復興に向けての情報交換会

i 大震災に向けての現状と対応策について

議会事務局長が情報収集し、義援金の配分、応急仮設住宅の整備状況、被災者生活支援給付申請について説明。

ii 議会としての今後の対応について

今後継続し、毎週水曜日、午前 10 時より情報交換会を開催することを決定した。

【4月27日(水)】 東日本大震災復興に向けての情報交換会

i 大震災復興に向けての現状について

副市長より、避難所の状況、死亡者数、行方不明者数りさ災証明の状況、災害見舞金・被災者生活再建支援金・災害弔慰金等の支給、応急仮設住宅の建設、民間アパート借上げ家賃補助について説明あり。

ii 議会としての今後の対応について

被災状況現地調査の実施、特別委員会の設置、農地の瓦れき撤去、情報交換会の名称変更等意見あり。

【5月11日(水)】 (仮称) 東日本大震災復興調査委員会

i 大震災関連議案及び復興の状況について

被災地の現地調査を実施。その後、副市長より、避難状況、死者・行方不明者数、応急仮設住宅の入居状況、合同慰霊祭の開催、条例・補正予算の専決、臨時会の開催について説明あり。また、総務部長より、義援金の交付について説明を受けた。

ii 大震災に係る特別委員会の設置について

5月27日開会予定の臨時会において特別委員会を設置したい旨説明。

【5月18日(水)】 (仮称) 東日本大震災復興調査委員会

i 復興計画策定に係る推進体制について

副市長より、災害対策の現況、民間アパート借上げ補助、震災復興計画策定に係る推進体制について説明あり。

ii 臨時会の対応について

議会の震災対応として、特別委員会の設置、決議・意見書の提出について説明。

【5月27日(金)】 第2回臨時会

東日本大震災復興調査特別委員会設置（全議員で構成）

【6月1日(水)】 (仮称) 東日本大震災復興調査委員会

i 復興計画策定に係る推進体制について

震災復興部長より復興計画策定に係る推進体制について説明あり。

ii 東日本大震災復興調査特別委員会の進め方について

- ・震災復興計画の基本方針を9月定例会で議決することを確認。
- ・当面の調査期間を6月定例会から9月中旬までとする。
- ・会議開催は週1回開催を基本とする。
- ・要請事項は、随時、議長を經由し市長へ提出する。

iii その他の確認事項

9月以降は、震災発生により一時中断していた議会改革実施特別委員会を再開し、議会基本条例、議員の政治倫理条例等の制定を目指すことを確認。

*6月定例会以降は、東日本大震災復興調査特別委員会とあわせて「情報システム専門官採用に係る調査特別委員会」（100条委員会）による調査活動も行った。

②要求書の提出

i 平成23年4月7日「東日本大震災に係る復興支援について(要求)」

・仮設住宅代替としての賃貸住宅等家賃補助制度の制度化

ii 平成23年4月23日「東日本大震災に係る復興支援事務について(要求)」

・名取市賃貸住宅等家賃補助制度の実現及び県による家賃補助制度の適用

・葬祭費補助制度の適用

・職員超過勤務手当3月分の全額支給

・災害緊急補修事務の地元への委託

③平成25年5月臨時会での対応（5月27日(金)）

i 委員会条例改正（議員数の減に伴い暫定的な4委員会から2委員会に改正）

ii 「東日本大震災の被災者に対する抜本的な公的支援の早期実現を求める意見書」及び「東日本大震災の災害復興に関する決議」を全会一致により可決。

④平成23年6月定例会での対応

*議会としての対応策を講じ復興財源の確保（約830万円）を図った。

i 費用弁償見直し（定額2,000円→距離に応じた額）

ii 平成23年度の常任委員会視察中止

iii 平成23年度政務調査費を交付しないことを決定

(エ) 東日本大震災復興調査特別委員会の設置

①特別委員会の設置

平成23年5月27日の第2回臨時会にて全議員で構成する「東日本大震災復興調査特別委員会」を設置。

②付託事項

i 被害状況及び被災者の支援に関すること

ii 復興推進に関すること

③開催状況

平成23年5月27日から11月30日まで計14回開催（改選前）

④委員会の位置付け

提言型の委員会と位置付け、災害復旧、被災者支援そして復興計画へと積極的に提言していくこととした。

⑤東日本大震災復興懇談会の開催（委員派遣）

i 目的：提言書作成にあたり、市民の意見を聴取するため、関係機関及び仮設住宅に入居している住民との懇談会を開催。

ii 開催時期：平成23年7月20日(水)から23日(金)までの3日間

iii 開催場所：仮設住宅等…8カ所

関係機関 …JA、漁協、小中PTA、社会福祉法人、商工会の5団体

iv 班編成：常任委員会単位の2班編成

v 周知方法：案内チラシ、ポスター、名取災害FM

vi 参加者総数：271人

*復興懇談会の実施を即決した背景には、平成21年と平成22年に培った「議会報告会(懇談会)」での経験と実績があった。

⑥震災復興計画に対する議会からの提言

i 第1次提言（平成23年7月29日提出）

震災復興とは、何よりもまず、元の状況を取り戻すことであるとして考え方をまとめ、くらしの再建、産業の再建そして被災者支援のあり方について提言。

ii 第2次提言（平成23年9月21日提出）

震災復興計画素案に対して、議会の復興に係る考え方として提言

⑦東日本大震災復興調査特別委員会の再設置

平成24年1月に行われた名取市議会議員一般選挙の後、復興に向けた歩みを止めることなく、一日も早い復興を目指すべく引き続き東日本大震災復興調査特別委員会を設置。

i 付託事項：復興推進に関すること

ii 開催状況：平成24年2月7日から9月20日まで計16回開催

iii 主な調査・活動内容

- ・被災市街地復興土地地区画整理事業について
- ・地区防災集団移転促進事業について
- ・災害公営住宅整備事業について
- ・震災復興交付金について
- ・防災行政無線について
- ・災害廃棄物処理施設について
- ・復興まちづくり個別面談の報告について
- ・議会基本条例に基づき地区防災集団移転協議会との関係団体等懇談会の実施
- ・平成24年9月定例会において、委員会調査中間報告書を提出

⑧今後の活動について

11月5日(月)から8日(木)までの4日間にわたり、仮設住宅集会所を含め市内16カ所を会場として議会懇談会の開催を予定しているが、これからも市民の皆様との意見交換等を踏まえ、震災復興の進歩にあわせた調査活動に取り組んでいく予定である。

(ア) 陸前高田市における被害概要等

- ・陸前高田市の震度：震度 6 弱
- ・その時議会では、庁舎の 4 階で常任委員会を開催中
- ・3 月 1 1 日の現在の住基人口は、24, 246 人
- ・大津波襲来で被災戸数は 3, 368 戸、市役所 4 階も被災
- ・死亡 1, 555 人、行方不明 226 人（平成 2 3 年 7 月 1 日現在）
- ・市庁舎壊滅により、正職員 6 8 人、嘱託・臨時職員が犠牲に

(イ) 地震後の対応

- ・避難所 8 4 カ所、避難人員 10, 143 人（MAX）
- ・仮設住宅 2, 168 戸（平成 2 3 年 8 月中旬までに入居完了）
- ・派遣依頼…自衛隊、警察、消防、自治体等

(ウ) 議会の対応

- ・3 月 1 5 日：第 1 回定例会が自然閉会（新年度予算は審議未了廃案）
- ・3 月 2 8 日：第 2 回臨時会（新年度予算成立）
- ・4 月 1 5 日：議員全員協議会を開催し、①当面、各常任委員会で被災状況の調査を行う。
②特別委員会を設置することを確認
⇒随時常任委員会で所管事務調査、被災状況調査を実施
- ・4 月 2 9 日：議員任期延長へ（9 月 1 0 日まで）
- ・5 月 1 7 日：議員全員協議会で市より被災状況の報告を受ける。
- ・6 月 9 日：実行運動（国交省、民主党、自民党、国会議員ほか）
- ・6 月 2 8 日～7 月 1 2 日：第 2 回定例会（仮庁舎）専決処分に同意。
東日本大震災復興対策特別委員会設置（委員 1 6 人）
- ・7 月 2 9 日、8 月 1 日・3 日：特別委員会主催住民懇談会（市内 3 カ所）
- ・8 月 7 日：議長逝去
- ・8 月 1 9 日：第 4 回臨時会、特別委員会中間調査結果報告。
- ・9 月 1 1 日：市議会議員選挙。新任期スタート（議員定数 1 8 人）
- ・9 月 2 2 日：第 5 回臨時会、東日本大震災復興対策特別委員会設置。
- ・1 0 月 1 9 日：議会基本条例の一部改正（震災復興計画を議決対象に）。
- ・1 1 月 7 日～1 4 日：議会報告会（市内 1 0 カ所）
- ・1 1 月 2 4 日：市長に復興に係る提言
- ・1 2 月 9 日～2 1 日：第 4 回定例会「震災復興計画」議決。
- ・平成 2 4 年 5 月 8 日～2 1 日：議会報告会（市内 1 0 カ所）
- ・5 月 2 8 日：議会懇談会（住田町）
- ・7 月 2 0 日：市長に震災復興計画推進に係る申し入れ

(エ) 東日本大震災からの復旧、復興に係る提言

①震災復興計画について

i 全般的事項

- ・総合的なまちづくりの推進、土地利用計画の前提条件の説明、東日本大震災の検証

ii 個別的事項

- ・災害に強い安全なまちづくり…防潮堤・河川堤防の整備等、防災計画の見直し、幹線道路の整備、幹線道路を保管する路線の整備、生活道路の整備
- ・快適で魅力のあるまちづくり…JR 大船渡線の早期復旧
- ・市民の暮らしが安定したまちづくり…住宅の高台移転等の促進、市民への細やかな対応、市民の「いのち」を重視した取り組みの推進、県立高田病院の早期再建、県立高田高校の早期再建、小中学校の運動場の確保
- ・活力あふれるまちづくり…農林水産業、製造業、小売サービス業の早期再建
- ・環境にやさしいまちづくり…放射性物質の調査体制の構築と情報開示
- ・協働で築くまちづくり…集会所の整備

②今後の取り組みの進め方について

i 市民への説明、意見集約等について

ii 議会への適時の説明等について

エ 地方議会と危機管理 （コメンテーター 中邨 章 氏）

(ア) 地方議会のディレンマ

◎自主防災組織の役割と保障の明確化

①危機管理は行政中心

i 地域防災計画と議会

ii 業務継続計画（BCP）と議会

iii 危機管理指針と議会

*地域防災計画の中に議会の役割をいれる

②住民からの見方

i 議会人の役割

ii 議会としての活動 v. ボランティア活動

iii 議会不要論

◎議会が係わらないという圧力と何をしているんだという圧力

- ・キーワードは情報、会派としての役割

(イ) 危機管理と地方議会人の役割

①事前準備

i 啓蒙活動と教育（議員）

ii 図上訓練（KYT）

iii 議会版 BCP の作成

②事後対応

- i 日本の地方行政の特色（前例、他の自治体、政府への照会）＝ルーチン業務の優秀性
- ii 非ルーチン化への対応（紛争の解決）
- iii ボランティアと行政の仲介
- iv 組織間協力の後方支援（議員連携）

③資金不要の事前準備

	資金が要らない施策	資金がかかる施策
短期的効果	シュミレーション訓練、ブ레인・ストーミング、S-KYT など	ハイテク技術の導入とローテックの重要性、衛星電話、トランシーバー
長期的成果	組織編成、指揮命令系統の整備、自主防災組織など（PDAC の実施）	まちづくりなど

—以上—