

# 令和3年度 市町村議会議員特別セミナー 参加報告書

## 1. 目的

市町村アカデミーが主催する「令和3年度 市町村議会議員特別セミナー」に参加し、今後の議員活動の資とする。

## 2. スケジュール

11月4日（木）

8：53 館山駅発

11：45 会場着・入所手続き・昼食

13：00 開校式・諸連絡

13：30 講演1「災害に強いまちづくりと自治体・議会の役割」

講師 跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティ  
デザイン学科教授 鍵屋 一 氏

15：15 講演2「地方議会改革の変遷と今後の展望～20年にわたる連載『変わるか！地方議会』の取材から見えてきたもの」

講師 月間「ガバナンス」編集主幹 千葉 茂明 氏

17：30 夕食

11月5日（金）

9：00 講演3「公共施設更新問題への挑戦～秦野氏の取組みと日本の箱もの事情から～」

講師 神奈川県秦野市上下水道局経営総務課参事兼課長  
志村 高志 氏

10：45 講演4「まちの幸福論～自分たちの町をデザインしよう～」

講師 株式会社 studio-L 代表、関西学院大学建築学部教授  
コミュニティデザイナー、社会福祉士

山崎 亮 氏

12：30 昼食

13：30 会場発

15：36 館山着

### 3. 講演内容

#### 【講演1】「災害に強いまちづくりと自治体・議会の役割」

講師 跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授  
鍵屋 一 氏

「災害に強いまちづくりと自治体・議会の役割」というテーマで、跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授である、鍵屋一氏による講演を聴講した。

以下に講演の内容を報告する。

講師の鍵屋氏は、東京都板橋区職員として総務部防災課長・議会事務局長などの役職を歴任した人物である。

又、【内閣官房】「人・コミュニティ・地域のレジリエンス向上のための研究会座長」などの多くの委員等も歴任されている。

このような役職を経験された事から「災害に強いまちづくりと自治体・議会の役割」を過去の災害状況から導き出す講義であった。

#### 1. 災害被害の方程式

【自然の外力×人口（暴露量）×社会の脆弱性】としている。

##### 社会の脆弱性

- ・進み続ける高齢者 : 75歳以上は、25年で2.5倍
- ・激増する高齢単身世帯 : 25年で3.2倍
- ・近所つきあいが減っている
- ・町内会自治体活動への参加も低下
- ・消防団員数の減少
- ・自治体職員が25年で16.5%減少

#### 2. 正常化の偏見「自分は大丈夫」

- ・自分にとって都合の悪い情報を無視したり、過小評価してしまう人間の特性だと言う。
- ・災害に直面した場合にも避難行動ができないなどがある。

#### 3. 災害後の要介護者認定数の増加

- ・災害後の要介護者認定定数は、東日本大震災（岩手・宮城・福島）で前年比24%

増、福島県 38%増、富岡町約 4 倍になった。増加理由は、「仮設住宅などの避難先の生活の影響による新進の衰え」が最多とされている。

- ・避難行動、避難生活が厳しいと要介護者が増え、要介護者度が高くなる。
- ・個別計画による避難行動支援、避難生活支援は、介護予防、重度化抑止効果になる。
- ・市町村等の介護予防事業、高齢者の自立・重度化防止事業は安全な避難確保、自立した避難生活に効果がある。

#### 4. 2021年は福祉防災元年

- ・「避難準備・高齢者等避難情報」から「高齢者等避難」に変更。
- ・個別避難計画作成を市町村の努力義務化。
- ・介護福祉事業所、障害福祉サービス事業所に3年以内にBCP作成を義務付け。
- ・福祉避難所ガイドライン改定。
- ・浸水被害の危険がある地区の開発規制等の流域治水関連法制定。

#### 5. 避難行動支持者の避難行動支援に関する取組指針

- ・市町村においては、地域の特性や実情を踏まえつつ、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に、誰一人見逃さないという重要な目標を達成するため、この改定した取組指針をかつようし、適切に対応する。=SDG s との親和性

#### 6. 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針

- ・令和3年の改正災対法においては、個別避難計画の作成について市町村の努力義務という形で規定された。
- ・優先度が高いと市町村が判断した者について、地域の実情を踏まえながら、改正法施行後からおおむね5年程度で取り組んでいく。

#### 7. 災害時の議会・議員の使命

- ・住民の命と尊厳を守る。しかし、議会・議員だけではできない。市町村当局と協議し、国等や国民に働きかける。
- ・災害時でも、地方自治と民主主義を守る。

#### 8. 議会のサイレントタイムと再開

- ・災害対策本部が応急対策を実施中は、議会活動を休止する。
- ・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以降に再開する。

- ・短時間で提案型質疑をする。
- ・感染症期は、模範的対策をする。

## 9. 災害時の議会・議員の役割

- ・地域での支援活動（避難所の運営支援、在宅避難者情報のニーズ把握など）
- ・情報収集と災対策本部への提供と災対策本部情報等の住民への提供、情報発信をする。
- ・視察の受入れ（執行機関の負担を軽減しつつ、外部支援の確保を図る。）
- ・要望活動（議会・議員がその政治力を活かして国や関係機関に要望し、早期に対策を実施させる。）
- ・復興計画（議決による正統性確保）

## 10. 防災基本条例、地域防災計画の目的を「身体」から「尊厳」に変えよう

- ・高齢者の逃げ遅れ・関連死が多い。
- ・障がい児童者が安心して避難できない。
- ・授乳時には、人にジロジロ見られる。

これらは人の**尊厳**を守っているのか。**尊厳**がまもられなければ命も危ない。

## 11. 安全安心の価値向上型防災の概念

- ・価値向上への継続的取り組みをする。
- ・質の低下を最小に、早期に復旧復興を進める。
- ・上記を実現する地域防災計画への取り組みを行う。

## 【今日を愛し、明日に備える】

### 《所見》

館山市も令和元年に房総半島台風による大きな被害を受けた。

館山市議会として今回受講した講義で述べられていた議会対応は、概ね対応していたように思う。

今後は、各施設のBCP作成や避難関連計画の作成の充実が重要だと感じた。

「今日を愛し、明日に備える」心がけ、災害に備えたいと思う。

(以上、報告担当 長谷川秀徳議員)

## 【講演2】「地方議会改革の変遷と今後の展望（～20年にわたる連載『変わるか！地方議会』の取材から見えてきたもの）」

講師 月間「ガバナンス」編集主幹

千葉 茂明 氏

「地方議会改革の変遷と今後の展望（～20年にわたる連載『変わるか！地方議会』の取材から見えてきたもの）」というテーマで、月間「ガバナンス」編集主幹である、千葉茂明氏による講演を聴講した。

以下に講演の内容を報告する。

講演内容は、月間「ガバナンス」が2001年5月号から連載中の「議会改革レポート・変わるか！地方議会」を基に講義されたものである。

なお、講師の千葉氏は2008年4月から2021年3月まで、月間「ガバナンス」の編集長として勤務されており、約650の自治体、250以上の自治体議会、約450人以上の首長を取材している。

月間「ガバナンス」が地方議会を取材するきっかけとなったのは、以下の例に示すように、地方自治法と現実には乖離があることと、議会を活性化することに着目したことによる。

### 《取材することになった経緯》

- ①議会事務局職員の任命権は議長にあるが、現実として執行部職員と同様に首長が任命している。
- ②正・副議長の任期は、議員の任期になっているが、1～2年で交代し、守られていない。
- ③専決処分を繰り返し、議会を軽視する首長が存在した。（鹿児島県阿久根市）
- ④地方分権推進委員会第二次勧告（1997年7月8日）で「地方議会の活性化」（議会の権能強化等、議会の組織・構成、議会の運営）が示された。
- ⑤2000年の地方分権一括法施行前後から、一部の議会で政策条例づくりが本格化してきた。

### 《議会基本条例の制定以降の経過》

2006年5月の北海道栗山町議会による議会基本条例の制定以降、改革意識を持つ議会が次々と議会基本条例を制定し、議会改革に取り組むこととなり、2020年現在では全国1741の地方自治体議会のうち875議会が議会基本条例を制定している。

この議会基本条例をベースとした改革が進められ、通年議会の導入、大学との連携協定、議会活動のサイクル化（委員会の活動計画）、議会・議員評価、議会による事業評価、政策形成サイクル、議会による附属機関の設置、議会による行政評価、自由討議等の取り組みを実施している。

特に長野県飯田市の議会提案による自治基本条例の制定などは、画期的なものであり、議会機能を十分に発揮している好例と言える。

## 《議会改革の新たな取り組み》

このような改革を進める中で、他議会にも参考となる次のような取り組みが新たに なされていることが紹介された。

- ①議会事務局職員のネットワーク（議会事務局研究会、議会事務局実務研究会等：岩手県、滋賀県市議会議長会）
- ②議会例規の体系化（会議規則を廃した全国初の会議条例：滋賀県大津市）
- ③議会 IT 化（表決システム、タブレット導入：千葉県流山市、三重県鳥羽市）
- ④災害対応「議会 BCP」（災害時における議会の対応：滋賀県大津市、タブレット、通年会期制との連動：岩手県久慈市）
- ⑤4年任期を見通した議会版実行計画（ミッションロードマップの策定：大津市、久慈市、横須賀市）
- ⑥議会における対話の浸透（議会報告会等の充実：宮古市、滝沢市、北上市、袖ヶ浦市）
- ⑦議会評価の進展（議会白書の策定：会津若松市、外部評価：旭川市、大津市）

## 《今後の展望と課題》

講師は、最後に「議会の力が地域の未来を創る。」、「地域課題の解決に議会がどこまで関わられるか。」、「若者世代や母親世代が議会の役割を認識」、「将来の議員候補者の発掘」、「議会の存在感や議員・議会像の変化」を語られ、次のような展望と課題を挙げられた。

- ①議決責任の検証
- ②議員のなり手不足の解消
- ③総合計画に議会としていかに切り込むか。
- ④地方創生・地方版総合戦略、地域づくりと議会の関わり。
- ⑤議会の強みをいかに生かすか。（議員としてではなく、議会として）
- ⑥合議制機関として「総意」を示せるか。（自由討議の実践）
- ⑦「チーム議会」の情勢（議員と事務局の関係）

⑧フォーラムとしての議会（市民、議会、行政が一堂に会して議論）

⑨コロナ禍（危機的状況）の議会（議会のオンライン化、議会のDX化「ネット上で市民の意見を集約」）

## 《所見》

1 時間半の講義であったが、他の講師のようなパワーポイントによるスクリーン上の説明ではなく、配布されたレジュメのみで話され、声も聞き取りにくかったため、理解する上で若干苦勞した。

しかしながら、月間「ガバナンス」が20年以上にわたって取り組んできた、議会改革の取り組み状況と今後の展望と課題については、概ね理解することができた。

2020年の時点で議会基本条例を制定したのは875の議会であったが、ある地方自治を専門とする大学教授が、「議会基本条例を制定することが目的で終わってしまっている議会が多すぎるのではないか。議会基本条例制定後は、それに基づいた機能する議会運営を追求しなければ、意味をなさない。」と主張されていたのを記憶している。

翻って私たちの館山市議会のその後を見ると、まさしく教授の指摘に該当するのではないかと危惧している。

今回の研修では、先進する議会のいろいろな取り組みを認識することができたので、調査・研究して館山市議会としても取り込めるものについては、取り入れるよう尽力していきたいと思料する。

（以上、報告担当 榎本祐三議員）

### 【講演3】「公共施設更新問題への挑戦～秦野氏の取組みと日本の箱もの事情から～」

講師 神奈川県秦野市上下水道局経営総務課参事兼課長 志村 高志 氏

「公共施設更新問題への挑戦～秦野氏の取組みと日本の箱もの事情から～」というテーマで、神奈川県秦野市上下水道局経営総務課参事兼課長である、志村高志氏による講演を聴講した。

以下に講演の内容を報告する。

#### 1 秦野市について

神奈川県秦野市は人口約16万人、面積約100km<sup>2</sup>、財政力指数0.9であり、新宿から60分強の距離。人口も近年までは増えていて、長期的な減少に転じたが、激減することはない。ハコモノも全国的に見れば少ないほうであり、総合的にかなり恵まれた自治体と言える。

#### 2 秦野市の公共施設更新問題への先進性

それでも将来の推計をしたところ、3割のハコモノを減らさなければ自治体運営に支障をきたすという計算になった。その秦野市の前政策部公共施設マネジメント課長として、公共施設更新問題に対して様々な先進的取組みを行い、公共施設マネジメントの第一人者とも言える志村高史氏の講演であった。秦野市ではいち早く2009年に公共施設白書を発行しており、他の自治体より先に行っている取組みは多いに参考になる。

#### 3 全国の市町村の公共施設問題は極めて厳しい

氏の著書には昨年出版された「自治体の公共施設マネジメント担当になったら読む本」があり、読んだところ今回の講演と同様の内容であり、理解が深まった。恵まれているはずの秦野市ですら長期的には3割の公共施設削減が必要なので、全国の市町村はほとんどが秦野市よりも苦境のほうであり、館山市の状況も厳しいと言わざるを得ない。公共施設の削減には、さらに十分な危機感を持って取り組まなければならない。この取組みに関しては、政争の具にせず、議会としても状況を理解し、執行部に対して、削減と合理化を促していく必要がある。

#### 4 現状の公共施設が過大であることはデータで明らか

秦野市では1985年と現在を比較すると、生産年齢人口（15～64歳）はほぼ同じだが、ハコモノは1.4倍に増えてしまった。高齢化と人口減少が進んでいく状況のなかで、このまま維持管理と建替えの費用増大が続けば、自治体財政が持つはずもない。そこで、秦野市では3割の公共施設削減計画を立てている。

#### 5 館山市の削減目標は2割で大丈夫か

なお、講師の志村氏は館山市の削減すべき目標の概算を出してくれたが、約3割であった。館山市の公共施設等総合管理計画の削減目標は2割であるが、これで足りるのか疑問である。秦野市のように、財政も含めた緻密な推計を改めて行った方が良いのではないか。公共施設の問題は深刻であるので、行政に都合の悪い情報も、利用者に都合の悪い情報も、包み隠さず全てを公表する必要がある。間違った情報により間違った判断をしてはならないし、情報を隠すと住民の理解を得られなくなる。

#### 6 ハコモノ削減から逃げては破綻する

秦野市では、原則として新規ハコモノは作らない。また新規に作る場合は、その分を他で削減して総量を増やさないようにしている。ハコモノは借金をすれば作れてしまし、削減をしなくても今は困らない。しかし、必ず後で破綻する。夕張市はその例だ。

なお、道路や橋も新規建設には慎重であるべきだ。ハコモノは削減が可能だが、道路や橋は後で削減はできないので注意が必要だ。

#### 7 住民理解を得る方法

ハコモノ削減の困難さから逃げてはダメだ。住民を説得する方法は、データを詳細にわかりやすく示し危機感を共有すること。また、削減・売却・賃貸というリストラで浮いた財源は、地域内の別の施設の建て替えや維持管理に活用するなど、プラスの効果も示すと理解を得られやすい。

#### 8 秦野市では小学校を残すが、館山市では統廃合は必要だろう

なお、秦野市では基本的に小学校はコミュニティの歴史のある拠点でもあることから、統廃合せず残すことにしている。しかし、館山市では学校再編調査検討委員会の答申書を見ると、児童のかなり少ない小学校があることから、小学校の統廃合は避けられないものと考えざるを得ない。

## 9 具体的な削減と合理化の手法

幼稚園と保育園は、一体化した子ども園に移行している。また、幼稚園は民営化すると財政的に大きな効果が出る。

過大な施設となっていた保健福祉センターへ郵便局を誘致して入れた。郵便局と農協は地域にとって重要な拠点なので、行政施設に農協を入れることも検討に値する。

行政で維持管理が困難になった施設は、民間に無償譲渡することも選択肢である。一例として児童館を自治会に無償譲渡した。施設の管理は自治会が行うので大変な労力であるが、自治会も地域を守ろうという強い意志があれば管理ができる。児童館としての機能は職員を派遣しているので維持され、大きな施設なので、他は自治会のコミュニティスペースとしても活用されている。

施設の複合化は進めるべきだ。会議室・体育館・音楽室なども複合化できる。複合化すれば、玄関・トイレ・階段・廊下などは共有できるので無駄がない。学校の調理室と公民館の調理室は別々である必要はなく、共用にするのもありうる。

市役所の庁舎内敷地にコンビニを誘致した。秦野市は細かい出店要件はつけない。酒・タバコを販売禁止にするとコンビニは進出を断念してしまうので、秦野市ではそのような制限はつかなかった。なお、このコンビニでは図書館の図書返却受付などの行政業務も行っている。

## 10 施設の使用料の適正化

公共施設の使用料であるが、人件費や減価償却費も算定根拠に入れる。古い建物の方が減価償却費は少ないので使用料は安くなる。一方、新しい建物は減価償却費が大きいことになるので使用料が高くなることから、必然的に新規ハコモノは抑制される。

### <所見>

館山市では個別施設計画が進んでいない。個別施設計画も担当部署だけに任せると、そのまま残したがるので進まない。担当部署と総合的な公共施設マネジメント部門が連携を取って、削減と合理化を進めるべきだ。

(以上、報告担当 石井敏宏議員)

## 【講演4】「まちの幸福論～自分たちの町をデザインしよう～」

講師 株式会社 studio-L 代表、関西学院大学建築学部教授

コミュニティデザイナー、社会福祉士

山崎 亮 氏

「まちの幸福論～自分たちの町をデザインしよう～」というテーマで、株式会社 studio-L 代表、関西学院大学建築学部教授である、山崎亮氏による講演を聴講した。以下に講演の内容を報告する。

講師である山崎氏は公共施設の建築に携わる仕事をしてきたが、『住宅を設計する場合にはそこに住む方の話を聞いて設計をするが、公共施設の場合には利用者側の立場ではない行政担当者の希望に沿って設計する。住宅の場合にはお金を出す側と利用者が一致しているが、公共施設の場合には、お金を出す側と利用する側が必ずしも一致していない。将来その施設を利用する町民や市民の側の意見を聞き、それを設計に反させなくてはいけないのではないか?』ということに疑問を感じたことからコミュニティデザイナーと名乗り、コミュニティの方々と一緒に『まち』や『公共施設』をデザインすることで『まちづくり』のお手伝いをしてきた。

これまでに、公園、百貨店、子ども施設、美術館、お寺、駅、などの設計のほか、街中商店街の活性化、食育推進計画、産業振興ビジョン、福祉計画、地域包括ケア、総合計画の策定など、これまでに多くの自治体において多岐にわたる事業分野において、住民参加によるまちづくりを実践している。

今回の講義の中における最大のポイントは、ワークショップを一つのツールとして利用する中で、如何に住民を巻き込み、住民がその事業を自分事（住民としての責務）として捉え、町民や市民の意見が反映された施設・計画など作り上げるだけでなく、意見を出してくれた町民や市民が実際に地域のためになる活動を起こすことで、住民同士の繋がりが深まり、それが『まちづくり』に繋がっていく、これこそが住民参加による理想的な『まちづくり』の進め方であるとのことでした。

効果的な住民参加を促進するためツールとしてのワークショップの準備から実施に関して重要なポイントの説明ありましたので、まずはこれに関して以下に記します。

### ①ワークショップ（WS）に参加してもらおうメンバーづくり

- ・WS開催のチラシを出す前に、地域の方の職場や自宅に伺って話を聞く。
  - 会議室などに呼ぶと相手方が緊張して話しにくい。
  - 相手側に出向く方が話し易く、また、相手方の家にある物から話題を出し易い。

- ・自治体担当者の独断で『地域で面白い活動をしている10人』を紹介してもらい、まずはその10人と話をし、WSへの参加を依頼するとともに、その方が『地域で面白い活動をしている』と思う3人を紹介してもらおう。
- 最初の10人から30人→90人、、、とこれを繰り返すことで100人以上から話を聞き、地域の様々な問題や人と人の繋がりが見えてくる。
- ・この事前準備の後にWS開催のチラシを出すと、事前に話をした方の中から60人程度を含め、大体100人程度集まる（鳥取県智頭町の場合）。

## ②WS開催前の自治体職員研修

- ・職員研修を行い、職員をコミュニティデザイナーとして育成する。
- ・スキルアップ研修としてファシリテーション、グラフィック、レコーディング、ヒアリングの共有などをトレーニングする。
- ・住民WSの開催前に職員同士による模擬WSを行い、ブラッシュアップする。

## ③住民によるWSの開催

- ・WSに参加した住民が新しいことを学び、発想できるように導く。
- そうしないと、住民からレベルの低い要望が出てきてしまう。
- ・要望・陳情は受け付けず、提案・実行型（住民による）の意見を求める。
- ・最初の一年は各テーブルに職員が張り付くが、その後は住民の中から中心的に動く方が出てくるので、住民中心で進められるようになる。

今回のセミナーでは鳥取県智頭町（総合計画策定）、滋賀県草津市（草津川跡地利用プロジェクト→公園計画）、石川県野々市市（地域包括ケアに資する雑誌作り）における3つの事例が紹介されたが、本報告書では鳥取県智頭町（総合計画策定）での実践例について報告する。

### 《鳥取県智頭町（総合計画策定）での実践例》

- ・総合計画策定のための現状分析 → 意見出し → 住民自身の関わり・取組みへ
- ①過去10年間に実施してきた約300の事業シートを作り、それぞれの事業を対象年代別にまとめ、横軸を年齢軸とした横長のレシートに落とし込む。
- ②参加者はそのレシートに自分の現在年齢のところに縦線を入れる（縦線の左側は過去に起こったこと、右側は未来を表す）。
- ③さらに縦を3段に分け、上段には自分自身に起こったことや起こって欲しいこと、中段には家族や友人に起こったことや起こって欲しいこと、下段には地域で起こったことや地域がこれからどうなって欲しいかを書き込む。

- ④このレシートを同じテーブルのメンバーで見せ合うことで、お互いを深く知り合うことができ、相手の考えや意見に共感できるようになる。
- ⑤みんなが書いたレシートを並べ合わせ、役所がこの10年でやってきたことに自分たちの人生を重ね合わせることで、今後必要になる事業やこれまで手薄だった部分が見えてくるようになり、役所がやってきた事業に対し、根拠を持って評価・判断・意見できるようになった。
- ⑥更に各事業や地域活動などを地域別に町の地図のイラスト上に落とし込みを行い、町の事業や活動面における地域間の偏り、世代別施策の偏りなど、全体的なバランスも俯瞰的に見ることができた。
- ⑦このよう取組みを進めながら、総合計画に対する意見をレシートに入れ込み、活動可能な時間帯が共通な住民同士でグループを作り、町のためにどのようなことができるか話し合い、総合計画が策定されると同時に、実際に住民活動を開始した。

## 《所 見》

今回のセミナーでの講演のテーマは様々でしたが、4つの講義のうちの3つが『住民参加によるまちづくり』に関わる内容となっており、これからは行政単独で『まちづくり』を進めるのではなく、地域住民を巻き込んで、行政と地域の協働により『まちづくり』をしていかななくてはならないという強いメッセージを感じました。

地域住民をいかに行政が進める事業に巻き込めるかが最大のポイントであるとともに、最も難しい点ではありますが、各講師による様々な事例の紹介から、行政職員や議員等の努力と工夫により、実現不可能なことではないと実感しました。

鳥取県智頭町（総合計画策定）での実践例にあるように、事前の準備にはかなり手がかかり、一つの事業が完了するまでにも多くの時間と労力が必要となりますが、一度経験すれば、職員も地域の方々にとっても、二回目以降は一度目の経験をもとに、さらにステップアップし、行政と市民の協働による『まちづくり』を展開していけるのではないかと思います。

今回で市町村議会議員特別セミナーへの参加は9回目となりますが、今回のセミナーは特に有意義であったと感じています。今後も機会があれば、同アカデミー主催のセミナーに参加し、議員としての質を高め、議員・議会活動に反映して行きたいと思います。

（以上、報告担当 森正一議員）