

平成28年12月16日

能美市議会議長 北野 哲 様

議会運営委員会
委員長 東 正幸

行政視察報告書

議会運営委員会で行政視察を行いましたので、その結果を下記のとおり報告いたします。

記

1. 期 間 平成28年10月31日（月）から11月2日（水）まで
2. 視 察 先 山形県天童市議会、福島県南相馬市議会
3. 調査項目
 - (1) 議会報告会・意見交換会について
 - (2) 議会の災害時の対応について
 - (3) 東日本大震災の復旧、復興の進捗状況について
4. 参加者 委員長 東 正幸
副委員長 米田敏勝
委 員 倉元正順、南山修一、嵐 昭夫、田中策次郎、橋本崇史
議 長 北野 哲
副 議 長 居村清二
事 務 局 松尾滋久、吉田和司
5. 概 要 別紙のとおり

【行政視察の概要】

1. 議会報告会・意見交換会について（山形県天童市）

天童市では、平成23年12月に議会改革検討委員会が設置され、翌年の平成24年3月には、市議会本会議において議会改革特別委員会が設置された。その後2年間にわたり通算45回の委員会を開催し、付託された案件の16項目について活発な協議が行われ、平成26年3月には議会基本条例が制定された。

議会報告・意見交換会については、平成24年7月に開催された第7回目の特別委員会において、地元議員の参加のもとで、中学校単位として年2回開催することを決定し、平成24年10月に第1回目を開催した。第2回目からは、会場への距離が遠くなると高齢者は行きづらいとの声もあり、参加者が中学校校区よりも会場への距離が近くなる小学校区での開催となった。これまでで合計8回を開催している。

当初は、議会報告会では議員個人の意見は発言しないこととしていたが、市議会本会議の採決において、それぞれどういう考えで賛成、或いは反対をしたのかを聞きたいとの市民からの要望もあり、また賛成、反対をしたそれぞれの議員の意向も汲み、そういった質問があったときには、簡潔、明瞭に議員個人の責任のもとに発言を許している。

参加者数については、初回は市民の興味、関心が高く240人余りの方が会場に足を運んだが、回を重ねるごとに減少傾向にある。「50分の時間は短い」、「もう少し本音で話せる時間を作れないか」など、参加者からの前向きな要望もありながら、そうしたニーズに応えきれていないことが参加者減少の要因でないかとのことであった。

今後は、参加者の減少傾向をどうすれば打ち止めできるのかが最大の課題とのことであった。特に若い方、女性の参加が非常に少ない状況であり、同じ会場に寄せるべきか、分けるべきか、そうした検討もされているとのことであった。また、回を重ねるごとに参加者が固定されるという傾向があり、特定の参加者の発言により、他の参加者が発言しづらい雰囲気をつくってしまうことも課題の一つだという。

【所感】

天童市議会の議会報告では、参加している議員が議会本会議の採決における賛成、反対の考えをそれぞれの立場で市民に説明をしているほか、各常任委員会での視察の報告も行うなど、能美市よりもさらに踏み込んだ内容のものであった。さらに、報告会終了後は全議員に報告書の提出を義務付けており、各班長の報告書はホームページで公開するなど、積極的な情報公開に努めている。

意見交換の場では、なぜ賛成したのか、或いは反対したのかを議員に対して問いたがす発言もあり、市民が自分の意見と違う議員を糾弾することが時々あるという。座長となる議員には、そういうことにはならないような運営ができるファシリテーション能力が必要であると感じた。

また天童市では、議会報告会における全国的な傾向でもある参加者数の減少や参加者

の固定化などの課題も抱えていることから、市民が参加しやすい開催日時の設定や会場の分散化、事前のPRの強化に努めるなど、幅広い年代の市民に参加していただくために苦慮されていた。能美市議会においても同様の傾向が見られるため、昨年まで各地区で開催していた議会報告会は、今年は新たな試みとして婦人団体協議会など各種団体の総会に議員が出向く出前方式での実施に変更したほか、高校生や壮年団とのワークショップ形式の意見交換会も実施するなど改善が図られている。しかし、幅広い年代、特に20～30歳代の取り込みは不十分であり、天童市同様、今後の課題である。

天童市議会の取り組みも参考に、より幅広い市民の皆さまが参加していただけるような議会報告会を目指すなど、能美市議会基本条例の理念を再確認し、引き続き「市民にとって身近で参画しやすい議会」の構築に努めていきたいと思う。

2. 東日本大震災について（福島県南相馬市）

南相馬市は、平成18年1月1日、原町市と相馬郡小高町および鹿島町が合併して誕生した。旧市町の区域ごとに地域自治区となった。平成28年11月1日現在、南相馬市から能美市への避難者は3名である。

平成23年3月11日14時46分、マグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生し、南相馬市では震度6弱を観測した。南相馬市は25kmの海岸線を有しており、海岸部の土地約4,000haが津波の被害を受け、5,000棟の建物が流された。死者は1,122人、そのうち地震及び津波による直接死が636人、そのほか震災直後に病院や介護施設から避難させられたことにより患者が亡くなられた、あるいは仮設住宅での孤独死などの震災関連死は今年5月18日現在で486人に上り、現在も少しずつ増え続けるなど甚大な被害を被った。

3月11日は地震、津波だけの被害で約8,000人が避難したが、電話がまったく使えない状況の中でテレビは見ることができた。翌12日には、テレビ報道で、東京電力福島第1原子力発電所で爆発が起きたとのニュースが流れ、新たな避難者が続出したが、国や東電からの連絡はまったくなかったという。

南相馬市からは、市民が全国各地に避難し連絡が取れないという状況もあった。災害当時は市内に約10,000人の市民が残っただろうと言われているが、実際には人っ子一人いない、まさにゴーストタウンであったという。

今年7月12日には、原発20km圏内の立ち入り禁止が解除され、そこに13,000人が住んでいたが、実際に戻っているのは1,100人である。5年間の空白期間があり、家は住めるような状態ではなく、修理を頼める人もいない。そんな中で少しずつ住宅等を改修しているとのことであった。市としては生活インフラの整備についてはすべて完了しており、除染も含めて人間が住めるある程度の環境は整えたが、なかなか原子力の問題の影響があり、戻ってきてもらえないという状況が続いているとのことであった。

3. 議会の災害時の対応について（福島県南相馬市）

南相馬市議会の「災害対策支援本部設置要領（災害時議員行動マニュアル）」は、大震災以前には策定されていなかったが、マニュアル的なもので明文化する必要があるのではないかということで、平成25年6月に制定された。制定にあたっては、大震災の経験を踏まえ、災害時に議員個々、または会派等で行う支援行動などを阻害しないように、事細かな決め事は規定しておらず、あくまでも必要最低限である安否確認、連絡体制の確立、情報の共有化に重点をおいている。一般的に、災害時の行動マニュアルは事細かく規定しがちであるが、南相馬市議会の場合では議員の災害時の地元への支援活動、会派等で行う様々な対応を阻害しないようにしようということで定めたという。

先の大震災では議員が熱心に動いたために、市の対策本部に各議員がいろいろな情報をもたらしたことで多少混乱が生じた。こうした反省も踏まえ、議員からの様々な情報は、議長でいったん整理してから市の対策本部に伝えることとしている。

災害対策支援本部設置要領の制定以降は、これに基づき行動したことはまだない。大雨、地震等、市で災害対策本部を設置することは多々あるが、議会側で支援本部を設置する判断に至る大きな災害は今のところ起きていない。

【所感】

南相馬市議会で制定した「災害対策支援本部設置要領（災害時議員行動マニュアル）」は、能美市における防災行動マニュアル及び防災対応要領とほぼ同じ内容ではあるが、東日本大震災を経験した教訓として、「議員の行動を阻害しない」、「情報をまとめて執行部に伝える」、「執行部からきた情報は議会事務局でまとめて議員に伝える」という大原則のもとで要領、マニュアルとして明文化され、シンプルでありながらも議員各位に浸透、定着しているようであった。

先の大震災では、電子メールでの連絡がまったくできなかったという。500人の避難者に対して市職員2名程度で対応する避難所では、市本部からの指示や情報はまったく届かず、避難所は大混乱となった。たまたま避難所にいた議員が、市民に対して「市の職員に聞くな。私が本部へ行って聞いて伝えてくるから」と言った。避難所で対応する市職員は大変助かったという。市の職員は避難所から動くことができないが、議員は自由に入出りができる。災害時における議員の地元の活動というのはこういうことではないかと感じた。

4. 東日本大震災の復旧、復興の進捗状況について（福島県南相馬市）

今年7月12日、原発20km圏内の立ち入り禁止が解除され、南相馬市議会事務局のご

厚意により原発 20 km圏内の現地をバスの車中から視察した。原発 20 km圏内の小高区では、地震で損壊した家屋の撤去、修繕がまったく進んでいない状況にあり、津波の被害を受けた家屋や自動車が被災当時の状態のまま放置されていた。原発事故の影響で当該地区への立ち入りが制限されていたため、対応が遅れているものである。

震災発生から間もなく、同市の南の一部で福島第一原発から半径 20 km圏内は「警戒区域」に、西の一部で同じく半径 30 km圏内は「計画的避難区域」に指定され、住民の立ち入りが制限されるようになった。国により 20 km圏内では当該地域からの退去命令が出され、当該地域への立ち入りが禁止された。20 kmから 30 km圏内の間では屋内退避、30 km以上のところでは何の制限もない。これが後々の原発事故の賠償問題に大きな影響を及ぼしているとのことであった。

原発事故による東京電力からの精神的損害の賠償としては、20 km圏内は一人当たり 10 万円強が毎月支払われ、20 km～30 km圏内はその半分の 6 カ月分が支払われている。また、30 km圏内においては保健所、医療機関への支払い及び、高速道路の通行料は無料となっている。そのほか、20 km圏内の固定資産税の免除は継続されている。しかし、30 km圏外に居住していた市民への賠償は一切なく、同じ市で同じ被害を受けながら補償関係も違うということで、これにより今なお市民が苦しんでおり、さらには行政経営としても大変苦慮されているという。

農地については、市の耕地面積の約 3 割 2,722ha が流失、湛水したほか、排水機場をはじめ、ため池・排水路・農道等の施設が被災した。平成 23 年産米は市内全域で作付け制限が施されたが、平成 26 年から米の作付けが再開された。しかし、「浜通りの米は買わない」という風評被害もあり、農家は売れない食用米よりも国の補助金がもらえる飼料米の耕作に取り組んでいるのが現状である。

現在の人口の状況については、平成 28 年 8 月現在で南相馬市の人口は 63,324 人で、今なお 9,882 人の方が避難をされており、震災発生時からの人口の回復率は 74%である。震災発生時から 4 年間で生産年齢人口が 12,975 人減少しており大きな問題となっている。市内には多くの復興関係の作業員がおり、スーパーなどは大変繁盛してはいるものの、放射能の影響を恐れて子育て世代の母親が市内に戻ってこないことから、働き手がなく開店できない店舗もあるという。

こうした子どもを持つ世帯が市内に戻ってこないという現状は、医療、介護にも大きな影響を及ぼし、震災前と比較して医師が 19%減、看護師が 27%減、医療スタッフが 37%減となっており、深刻な問題となっている。医療や介護施設は市内にたくさんあるが、やはり子どもを持つ従事者が市内に戻ってこないという。特に小児科、産婦人科が少なく、入院する場合は隣接の相馬市へ行かなければならないとのことであった。

除染の進捗状況については、生活圏の除染は 90%終わっているが、除染により発生した廃棄物の処理が問題となっており、仮置きとして市内各地に置いてある。国の方では、原子力発電所の近辺に中間貯蔵施設を設け集約するという一方で、そこへの運搬作業が

これから出てくるとのことであった。

【所感】

この未曾有の災害発生から5年8か月が過ぎようとしている。東京電力福島第1原発事故を受け、廃炉や汚染水対策、風評被害などの問題を抱える南相馬市の復興はいまだ途上にある。課題が刻々と変化し、複雑化しているなど対応の難しさを痛感した。

天災なら仕方がないと諦めるところも、原発事故のように人災ともなると、被災者の怒りの矛先は様々なところに向けられる。原発から半径20km圏の線引きにより住民同士の関係にも影響が及び、市職員も相談疲れなどから100人単位で退職するということがあったという。

海岸沿いについてはコミュニティが崩壊しているところが一部あるという。居住できないということで移転等を行ったために2つの行政区がなくなった。そのうちの一つで、原発20km圏内の小高区は、今年7月の立ち入り禁止の解除から1,200人ぐらいは戻ってきているということだが、コミュニティになっていないとのことであった。これからはこういうところのコミュニティ作りが問題、課題であり、市として取り組み始めているところであるが、道のりは険しい。震災当時、地域住民がみんなバラバラに逃げ、そのまま避難生活に入ってしまったので、コミュニティを維持するのは非常に難しいものと考えられている。また、被災までは農地があったから辛うじてそこに留まっていたのが、農地が津波でダメになったら戻る理由がなくなったということも大きい。いずれ帰還できるようになっても、ある程度の住民が戻らなければ商店も開かず、生活するのは簡単ではない。放射性廃棄物の中間貯蔵施設の設置問題もあり、なかなか戻ろうとは思えないと多くの被災住民が考えているのではないか。特に子どもを抱える若い世代は戻らないだろうし、戻ろうとしても仕事も少ないのが大きな障害となる。

こうした中、震災復興を加速させるための南相馬市議会の並々ならぬ努力が窺われた。災害復旧に係る市から国県への要望については、執行部側で迅速に手続きができるように、議案が整った段階でいつでも臨時議会を開くなどの協力体制ができています。執行部の動きを阻害することのないよう議会としてできることは速やかに対応するということが臨んでおり、議会としての復興への強い思いが感じられた。

以上