

議員研修報告書

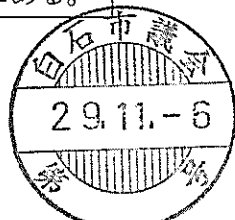
平成29年11月6日

白石市議会議長 志村 新一郎 殿

議員氏名 佐久間 儀 郎

下記のとおり行いましたので報告いたします。

期 間	平成29年10月23日(月) ～ 10月24日(火)
調査・研修先	市町村職員中央研修所(市町村アカデミー)
調査事項 (研修事項)	平成29年度 市町村議会議員特別セミナー ～地域防災力の強化に向けて～
対応者・講師等	<p>①講演「巨大災害を知り この美しい日本列島に生きる」 講師 名古屋大学大学院環境学研究科地震火山研究センター教授 山岡 耕春 氏</p> <p>②講演「『想定外』に立ち向かう地域を育てるためには」 講師 東京大学大学院情報学環特任教授・群馬大学名誉教授 片岡 敏孝 氏</p> <p>以上、1日目、10月23日 13:30～16:45</p> <p>③講演「熊本地震から学ぶ初動、その日常とは」 講師 熊本市議会議員 防災士 小池 洋恵 氏</p> <p>④パネルディスカッション「議会議員にできることは何か ～災害から大切なふるさとを守るために～」 コーディネーター 人と防災未来センター主任研究員 中林 啓修 氏</p> <p>パネリスト 熊本市議会議員 小池 洋恵 氏 陸前高田市議会議員 伊藤 明彦 氏 大分市議会議員 今山 裕之 氏 南国市議会議員 高木 正平 氏</p> <p>以上、2日目、10月24日 9:00～12:15</p>
概 要	1、「巨大災害を知り この美しい日本列島に生きる」
① 背景・目的	○日本列島は【変動帯】にあって、変動帯では、隆起によって陸地が形成
② 内容・特色	され、海底の堆積物が付加されることで地震の、マグマによる地殻の成長
③ 主な質疑	が火山噴火の、浸食と堆積作用が風水害の要因となっている。
④ 考察	日本列島があることと、地震・火山・土砂災害は表裏一体の関係にある。



<p>(感想、課題、 政策提言等</p>	<p>過去の災害の跡に住んでいる事実、自然を完全に制御することはできず、従って自然の仕組みを知り対応すべきである。</p> <p>(変動帯；隣接地域よりも非常に激しい活動をする地殻の細長い地帯。大陸や大洋底を取り巻くように分布し、地殻変動や地震活動が活発に起こっている。その大部分はプレートの境界に沿って分布する。)</p> <p>○災害の性質</p> <p>大規模な現象ほど稀（まれ）で、頻度が低く、対処が不能であるが、小さな現象は防災対策が可能になる。</p> <p>○巨大地震とは 断層サイズとマグニチュード（M）との関係でみる。東北地方太平洋沖地震（東日本大地震）は、M9だが、東西200km、南北100kmで、ずれ最大50m。熊本地震はM7で30km×30kmで、ずれ1.5mである。</p> <p>○巨大噴火とは 火山爆発指数(VEI)でみる。これは、火山の爆発の大きさを示す区分を示す指標で、火山灰や火山礫などの火砕物の量に基づいて定義される。</p> <p>噴火例(噴出量:立方km)；；1991年雲仙噴火=0.1、2000年有珠山噴火=0.001、2000年三宅島噴火=0.01、29000年前の南九州アイラ噴火=450。</p> <p>○しなやかな防災＝「柔軟な」発想、「応用力」に富み、命を守って、生活をすみやかに回復する防災対策。ハードだけが防災ではない。</p> <p>尾鷲市では、あきらかに建物を越す1854年の安政東海地震、1944年の昭和東南海地震の津波高を電柱に表示して、津波で流されることを覚悟している様子が窺える。覚悟とは、再建費用を積み立てるなり、保険をかけるなどの「自助」と税金で仮設住宅を建てるとか全壊家屋への補助を頼みにする「公助」を人生設計にくみこむことである。</p> <p>2016年の熊本地震の被災現地では、壊れている建物だけでなく壊れていない建物も見る。活断層のそばにあっても全てが壊れるわけではない。これは地震の被害を経験して耐震基準が改定されてきたことによるのだろう。</p> <p>○ハザードマップ</p> <p>自然現象を想定して、影響を予測する目的をもつ。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・震源を特定したハザードマップは、主に災害応急対策の策定に利用。例えば都心南部直下地震など。 ・震源を特定できない地震のハザードマップ 例えば全国一律に深さ4km・M6.8の震源を想定した場合の震度分布図は、平野部は揺れやすいことを理解するために利用。 ・津波浸水ハザードマップ（関東地震型を想定）
--------------------------	---

地震の揺れによって堤防・水門等が機能しなくなる場合、念のために避難するための地図。

地震や津波の影響範囲は、実際に起きてみないと分からない、情報を集めてから避難するのでは手遅れになる。

まず避難 次に情報収集

・確率論的地震動予測地図

自然現象の予測は難しい。絶対に安全はない。うまくいくこともあれば失敗することもある。判断を、他人任せにしないことである。

○火山活動

活火山は、日本の火山噴火予知連絡会・気象庁による定義でも「概ね過去1万年以内に噴火した火山及び現在活発な噴気活動のある火山」とされており、この定義による2017年現在の日本の活火山数は111である。

○常時観測火山

火山防災のための監視・観測体制の充実等が必要な火山として火山噴火予知連絡会によって選定された50火山。

○噴火警戒レベル【L5：避難 L4：避難準備 L3：入山規制 L2：火口周辺規制 L1：活火山であることに留意】

・特徴：防災行動と対応していて、避難行動に繋がりやすい。しかし、人間側の都合に合わせて火山活動を評価したもの。自然現象は単純なものではなく盲目的に信じてはいけない。常に火山の状況に関する解説情報に注意が必要。

○地震の予測にかかわる問題

東海地震対策 平成23年4月1日現在、8都県157市町村調査部会の結論の本質

1. 地震を精度良く予測することは（地震予知）難しい ⇒地震は突発的に発生することを前提に対策をとる。
2. 予知に基づく現在の東海地震防災対策の課題 ⇒過去に経験がなく、シミュレーションをしても地震が起きたり起きなかつたりである。地震が起きなかった場合、警報を解除する基準がない。
3. 誘発される地震（余震など）は、統計則（大森則とGR則）に従う⇒地震発生は確率的に予測することは可能。

南海トラフ地震に関し、全域に被害が及んだ場合は、ただちに国を挙げて復旧・復興に取り組み、各地域から被災地を支援する。

○頭の痛い4つのケースと現在の地震学の「回答」

- 1 紀伊半島を挟んだ片側のみでM8が発生した場合→反対側で地震が起

きないか、支援に行っている間に地震が起きたらどうするか？

「直後に反対でM8クラスの発生の可能性（1週間で10～20%か）」

- 2 南海トラフで中途半端な地震（M7.5程度）の地震が発生した場合→
地震が周辺の地震を誘発する可能性はないか？

「直後に近傍でM8クラスの発生の可能性（1週間で～5%か）」

これには、“余震の頻度は本震からの時間に反比例する”＝時間が経つとなかなか減らないとする「大森則」が頼りになる。

- 3 様々な異常現象が観測された場合

「直前予知には貢献しない」と結論

- 4 規模が大きく早いスロースリップが発生した場合

「大変心配な状態であるが、摩擦パラメーター、応力などの状況が不明であり、また経験もないので、定量的な予測は不可能」

- 確率をどのように活かすか

1週間以内に被害地震が発生する確率が1%と発表された場合にどうするか？ 確率＝対象とする数が多くなると整数になる。

1%×10,000人＝100人 ⇒ これは個人にとっては意味が無く、自己判断で行動するがいい。しかし、行政にとっては、施策を実施することにより、犠牲者を減らすことが出来ることを期待できる。9900人が助かる期待値がある。

【講師の結論・提言】

災害は多様。経験だけに頼ってはいけない。同じ地震でも、条件によって被害は異なるもの。

【感想】

地震・火山研究の第一人者から日本列島の形成、生き立ちの説明をうけ、災害は列島に生存する以上は不可避であること。地震は「予知」できないとの断言は、研究者の良心と感心したが、発生確率論から防災には役立つとの弁には幾分安心した。

2、 『想定外』 に立ち向かう地域を育てるためには」

I 想定を超える災害：大地震、頻発する豪雨災害・凶暴化する台風

【平成29年7月九州北部豪雨】

・梅雨前線に向かって南から暖かく湿った空気が流れ込み、九州北部地方で記録的な大雨となった。

・・・死亡37名（福岡県32名、大分県3名、広島県2名） 行方不明者6名（福岡県）

・・・甚大な被害が発生した福岡県朝倉市（福岡県・大分県では大雨特別

警報発表)

・・・1時間雨量：最大 124mm (7/15 15時)、累加最大雨量：894mm
(約 60 時間)

・・・記録的短時間大雨情報が 7 回も発表される

⇒全国各地でも 7 月だけで 51 回の発表 (9 月 18 日時点観測史上最多の 103 回を記録)

【近年各地で豪雨災害が多発しているのは何故か】

・・・平成 28 年 台風第 9 号、第 10 号、第 11 号、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨 等々

◎日本近海の高い海水温が大きく影響している。

・一度に降る降水量の増加 ・台風の巨大化 ・高い緯度での台風発生

◎頻発化する巨大台風襲来・・・今後においては 850 hPa 級の台風の襲来も考えられる。

【現行の行政主導による避難制度の限界】

・近年の集中豪雨による豪雨災害

・・・避難勧告等の発令が困難な事例が多発。屋外への避難がかえって危険な場合もある。

行政主導の避難誘導體制のみでは犠牲者ゼロの実現が困難な事態が生じている。

・地域単位で一様に発表される災害情報・避難情報の限界

・・・状況に応じて求められる避難に関する主体的判断

例) 高層階や高台の住民も危険を冒してまで避難所まで避難する必要があるのか？

・・・避難において、個人の判断として考慮すべきこと：立地場所、家屋構造、家族の条件

・豪雨災害時の避難の段階性・・・緊急避難、退避避難、難民避難

・・・身に迫る危険を回避する「緊急避難」は、住民個人の判断が重要

【平成 29 年 7 月九州北部豪雨における避難の事例 (朝倉市)】

・記録的な大雨のなか、自宅周辺の”いつもと違う何か”に気づき、避難に役立てた人もいた

・・・”いつもと違う何か”：川の色が茶色く濁っていた、普段見えている河道内の岩が隠れるほど増水していた

・・・地区全体に避難の呼びかけを行い、地区全体が避難した。

II 生き抜く力を育む防災教育 ～釜石市防災教育～

【防災教育で育みたい子ども像「その日その時にあつて懸命に避難する子どもたち」】

・子どもたちに育みたい「生き抜く力」とは？

・・・内発的な行動意向に基づいて、自ら最善の行動を判断し、主体的にそれを実行する力

・釜石市は津波の常襲地域であり、東日本大震災以前から学校津波防災教育は行われていた。

一般的な内容の防災教育：過去に災害を郷土の歴史として学ぶ、学校行事としての避難訓練など。どれも必要な教育内容だが、この教育だけでは子どもたちに生き抜く力が備わるとは思えない。

【“育みの環境”で捉える防災教育】

・16m の津波が襲った釜石市鵜住居地区、釜石東中学校の生徒は、鵜住居小学校の児童の手をとり、そして小さな子どもやお年寄りを助けながら命を守り抜いた。

・・・災害に備える主体的姿勢、「助けられる立場から助ける立場へ」、その下で取り組んだ教育成果

・子どもは置かれた環境で育つ：学校防災教育と地域防災の不可分な関係

・・・学校でどんなに教えても、地域の大人たち・社会の現実が乖離していると、学校教育の効果は得られない。「学校＝理想論を教えるところ」と子どもは認識する。——逃げないことが常態化した社会環境の中で逃げられる子どもが育つわけがない。

・・・学校・家庭・地域のすべてが「子どもを育む環境」と再認識し、それらの連携が重要。

・災害文化再生 Project：10 年経てば大人になる、さらに 10 年経てば親になる

【「知識の防災教育」から「姿勢の防災教育」へ】

・三陸沿岸の人々は、過去の津波襲来の事実や避難の必要性は知識としては持っていたが、東日本大震災以前の避難行動は至って低調なものだった。

・・・適切な避難行動において知識は必要だが、知識があれば合理的な行動が導けるとは限らない。

・姿勢の防災教育：内発的な行動意向の醸成をめざしたコミュニケーション（内発的な避難意識を子どもたちの心に育むための、子どもたちの共感を得るコミュニケーション）

<×：説得のコミュニケーション>

子どもたちに災害による命の危険を語り、避難の必要性を説得しても効果は期待できない。

<○：納得のコミュニケーション>

子どもたちにとって身近な存在である親との関わりで、自らの命を守る必然性を

理解させること。

- △「知識の防災教育」主体的な姿勢がないまま知識を与えることはかえって危険→想定にとられる、与えられた災害規模以上のことを考えない。
- 「姿勢の防災教育」海の恵みに近づくと同時に、時に災いにも近づくとであり、災いをやり過ごす知恵を備え暮すことが、その地に住まう”お作法”であることを教える。
- ・ ・ ・自然と共存しながら、自らを取り巻く人々と共に手を取りながら生きる力を育む教育

【「脅しの防災教育」から「お作法の教育」へ】

- ×「脅しの防災教育」外圧的に形成される危機意識は長続きしない
地域に対する誇りや愛着を失わせるデミリットが大きい
- 「お作法の教育」自然の恵みを享受することは、自然の災いに近づくと同じ
- ・ 地域を自慢に思い、その恵みをもらえるように、地域のことを誇りに生きていくこと
 - ・ 時に荒ぶる自然もあるが、そのときだけ対応できれば、恵みをもらい続けることができる

Ⅲ 備えることを根付かせるために何が必要か

～これからの地域防災を考える～

◎自助・共助（住民）、公助（行政）が一体となって、自然災害に立ち向かう社会の構築

◎地域・社会に災害に備える文化を築く

世代間で災いをやり過ごす知恵を継承し、その知恵が災害文化として定着することが求められる

被災経験の「風化」⇒被災経験に学び、災害に対する教訓が社会に定着することによって、語るに及ばなくなる→その地に住むに際し、誰もが持つべき備えの知識の常識化・共通知化 = 「文化」化

【感想】

講師は、釜石市防災に携わり、子どもたちの懸命な避難の姿を熱弁された。釜石の教訓；「想定にとられるな 最善をつくせ 率先して避難を」を受講者を通して普及しようとの意気込みと迫力に感心した。

講演の最後に、孔子が編集した史書、「春秋」から「居安思危、思則有備、有備無患」安きに居りて危きを思う、思えばすなわち備えあり、備えあれば患い無し”を引用した。

3、「熊本地震から学ぶ初動、その日常とは」

講師の小池洋恵氏は、高校時代下校時、車同士の衝突事故により、乗っていた自転車に車がぶつかり大木と車に挟まれての大怪我を負った。

108日間後に退院できたが、絶望の日々。ひきこもりがちを家族愛に支えられて感謝の気持ちが湧き、生きる命の大切さを学んだという。防災士となって防犯の講習会の中で防災を訴えてきており、こうした経験から地域活動に目覚め、現場の経験を基に政治の道に進んだという。

熊本地震では、多くのボランティアと避難所運営に携わって、そこから、災害時の情報基盤、初動が大事であることを実感し、強調している。

◎災害時の対応で必要なこと

- ・日常・初動・自助・共助で被害の大きさが変わる
- ・日常における危機意識、DIG・HUGの防災訓練など道具の訓練からシミュレーションへ
- ・リスクを捉え被害予測をし、より早く行動できる市民防災スキルをあげること
- ・防災行動の基盤にある情報共有、連携の仕組みを本気で検討すべき
- ・市民へのラストワンマイル、市民からのファーストワンマイルをつなげる社会システムの構築が急務

4、「議会議員にできることは何か ～災害から大切なふるさとを守るために～」

大分市議会議員 今山裕之氏

【大分市議会防災会議と議会BCP（災害発生時の定例会における議案審議継続のための業務継続計画）について】

<経緯>

平成23年12月に大分市議会議員政策研究会において「災害対策について」政策提言することを決定、翌平成24年12月14日に市民の生命と財産を守るため、大分市の災害対策について必要な対応策などを取りまとめた「災害対策に関する提言書」をもって市長に提言した。

<議会BCPの特徴>

南海トラフ巨大地震などの大規模災害に備え、災害時の本会議の招集、議案審議・採決に関する手順を明文化。大規模災害時も議会機能を維持し、予算など重要議案の審議が遅れて市政運営に支障がでないようにすることが狙い。

- ・震度5強以上の地震や大津波警報の発表などがあった場合に適用（災害時行動マニュアルを作成して、議長、議員の行動パターンと処理事

項を決めている。議会事務局連絡責任者は、総務課長、議事課長、議会事務局長の順に候補とする。)

災害発生 → 安否の確認・連絡体制の確立 → 災害対策会議設置 → 災害情報の収集・提供 → 被害状況の報告・今後の対応協議 → 議員の参集 (事務局連絡責任者と連絡がとれないほどの大規模な災害が発生した場合は、発生した日から起算して3日目午前10時に全員協議会室に参集することを原則とする。)

・ 定例会招集前や会期中などの期間で6つのケースを想定した。

(ケースに共通すること)

①災害発生後は正副議長と議会運営委員長の三役で議会運営委員会開催の可否を協議する。

②議会運営委員会を開催できる場合は、議会運営委員会で本会議開催の可否を協議。議会運営委員会を開催できない場合は、正副議長と議会運営委員長の三役で、本会議開催の可否と1から6までの各時期に応じて本会議の継続の日程について協議。

・ 議会運営委員会や本会議開催の可否を判断する手順と対処を明確にした

・ 状況により一般質問や議案審議の委員会付託を省略

<議会の役割>

・ 議会は、市民から「大分市の災害対策に監視機能を働かせ、その充実を図ること」「災害発生時に議会としての役割をしっかりと果たすこと」が求められている。

・ 大分市議会は、市民の生命と財産を守るために、大分市議会防災会議を設置し、本市の災害対策について監視するとともに、災害発生時には、大分市議会災害対策会議を設置し、大分市災害対策本部と情報の共有を図るなかで、迅速な対応、復旧、復興に向け協力する。

大分市議会防災会議＝平常時から災害発生時の対策や課題を確認し、市の防災について協議する常設の機関。

大分市議会災害対策会議＝災害時機関で、大分市議会防災会議が対策会議へと移行して、議会の対策本部として、応急対策、復旧、復興に尽力。

<まとめ>

◎大規模災害が発生した場合には、平常時の防災会議が、議会災害時対策会議へ移行されるが、議員による地区組織ごとに被災状況や住民の要望について情報を集約し、報告を受けた議長が執行部に伝えるというかたちを目指している。そうすることで、災害時には、議会の活動により執行部の負担を軽減し、また、議員は住民の声を吸い上げる活動に専念できる。

【感想】

大分市議会では、党派、会派を超えて条例、提言を策定すべく、すべての議員を構成員とする『大分市議会議員政策研究会』を設置しており、議員から政策課題を募集し、全会一致で決定すると、具体的に調査・研究する推進チームを置いて、市民や学識経験者と意見交換をしながら煮詰めている。こうした手順を経て「災害に関する提言書」が策定されていた。

本市では、「空き地の適正管理条例」を制定した際に、任意に会派を超えた研究会を設置運営したことはあったが、常にこうした備え、「市議会議員政策研究会」が本市議会にも必要であろうとの印象を深くした。議員の意識付けが何より重要である。

陸前高田市議会議長 伊藤明彦氏

「被災体験・地域防災。議会議員の行動指針等について」

○東日本大震災の概要

地震発生：平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分 震源地：三陸沖 震源の深さ：約 24 km 地震の規模：マグニチュード 9.0 津波遡上高：17.6m

平成 29 年 6 月 15 日現在で、死者 1,556 人、行方不明 203 人 全壊 3,806 戸 大規模半壊・半壊 240 戸 一部損壊 3,984 戸

第一次指定避難所 67 箇所中 38 箇所が被災 避難所 92 か所、避難人員 10,143 人 仮設住宅 2,168 戸（H23.8 月中旬までに入居完了）

○震災直後の市議会の状況

<議会の動き>

- ・ 3 月定例会期中で、3/11 は常任委員会開催中
- ・ 地震後、各委員会自然流会 各自自宅等へ避難
- ・ 議員の安否確認 議長が避難所まわり
- ・ 議員 19 人中 2 人が行方不明。死亡確認
- ・ 議員自らも自宅等が被災 5 人
- ・ 全国市議会議長会に支援要請のため遠野市へ
- ・ 正副議長は、交代で、連日災害対策本部へ
- ・ 会派代表者会で常任委員会の所管事務調査を随時行うことを確認
常任委員会毎に被災状況確認を実施
- ・ 当局で専決処分の報告ができないため・・・特別委員会設置のための臨時会の招集請求できず

<議会事務局の状況>

- ・ 震災後、局長は災害対策本部、書記 1 人は地区本部、局長補佐と書記 1 人は消防団へ
- ・ 局長は、局長補佐は行方不明（後日死亡確認）。書記 2 人は屋上避難、高

台移動中で無事

- ・翌日から給食センター内に設置された災害対策本部詰。衛星携帯電話担当、市民の安否確認、物資配給等に従事
- ・5月に新事務局長、局長補佐発令・・・局長補佐は、岩手県から災害派遣により赴任。

<震災直後の議会事務の課題>

- ・庁舎全壊のため議会文書（全会議録、議案等）が流失、被災
- ・庁内LANサーバーが被災したため文書データが消失
(会議録検索システムは、委託会社でデータ保持しておりOK)
- ・前局長補佐や被災なかった議員から議会関係資料の提供を受け業務再開
- ・市職員の多くが犠牲となったため、事務局職員は災害復旧等の震災対応に忙殺され、通常業務は後回し
- ・会議は、仮設仮事務所（国交省災害対策車）、屋外、中学校教室、ユニットハウス等）で
- ・事務局職員の業務も、仮設仮庁舎（国交省災害対策車）で執行
- ・昭和30年以降の議会文書復旧が今後の課題・・・全国の公文書館等、立教大学の支援を受け復旧中

<市議会としての東日本大震災の検証>

◎対応マニュアルの作成と図上訓練の必要性を認識

復興対策特別委員会で確認

- ・非常時の議会活動はいかにあるべきか：：陸前高田市議会災害対応指針の策定
- ・市地域防災計画上の位置づけは：：陸前高田市議会災害対策会議設置要綱の策定
- ・備えとしての活動マニュアル等の整備：：陸前高田市議会災害対策行動マニュアルの策定

◎検証により、議会として大規模災害発生時における議会の対応指針等を確認し、平成26年5月1日に指針・要綱・マニュアルを「議会災害対応ハンドブック」にまとめ、爾後、議員はこれらの内容に基づいて行動することとした。

【感想】

陸前高田市議会は相当に苦勞されたことがわかった。それを基に行動指針等を備えたことに敬意をもつと同時に、市民への議会の責任をしっかりと果たしていると感心する。

南国市議会議員 高木 正平 氏 (会場から参加)

空港があり大きな河川が流れている類似した環境から、南国市は岩沼市と姉妹都市提携をしている。消防長を最後に退職した経歴を活かし、津波16m高をしのげる津波避難タワー14基を2年間で設置した。また30分内の避難を想定して、太陽光発電による避難路を設けた。

住みつづけられる人々に納得もらう場所を選定して、何回も会合をもち決めた。今は、タワーでの避難訓練を実施している。

南海トラフの震度は最大と想定されているが、体感はしていない、痛い目にあったことがないので、実際には惨状をみることであろう。教訓をしっかり学ばないといけないと考えている。

パネルディスカッション

テーマ ①災害下での地方自治、民主主義を守ること

②災害下で住民/行政に「伝える」ということ

結論 ・議会は公助と共助の”つなぎ手”の役割がある

・福祉のこころ、共助の心=深さをもって、コミュニティにとどまるのではダメ

・初動が大きくその後を決めてしまう

・議員のネットワーク、行政との繋がりから、議会のBCPが大切である

【総括所感】

折しも台風21号が九州に接近中の気象情報で研修会開催を危ぶみましたがアカデミーのホームページに開催連絡が流されていて、予定通り上京しました。しかし、50人ほどの受講者で、三分の一の議員は参加を見合わせていました。台風ルート上の自治体に多かったと思います。防災の研修に、実際の台風に遭遇して、つくづく自然災害列島に生存している感慨を深くしました。

それだけに、大規模被災した地方議会は、災害対応と今後の備えを真剣に議論したことが印象深く、おなじ議員として防災の意識を強く自覚しました。

行政当局は勿論のこと、議会としても災害発生時に備えの定例会における議案審議継続のための業務継続計画（BCP）は必要で、少なくとも、災害時行動マニュアルを作成して、議長、議員の行動パターンと処理事項を決めておかねばならないと考えます。