

北海道熱供給公社 視察報告書

知立市議会議長 永田 起也 様

報告者：知立市議会篤心会 中野 智基

1. 視察の目的

札幌市への出張に際し、株式会社北海道熱供給公社 中央エネルギーセンターを訪問した。本視察は、先進的な都市インフラである「地域熱供給システム」について、その仕組み、環境への貢献、防災機能、および地域経済への影響を学び、本市（知立市）の持続可能なまちづくり、特にGX（グリーン・トランスフォーメーション）および防災強化への応用可能性を探ることを目的とする。

2. 視察実施日時

令和7年8月27日（水）午前9時から10時30分

3. 視察概要

- 視察先：株式会社北海道熱供給公社 中央エネルギーセンター
- 所在地：北海道札幌市東区北7条東2-1-20
- 説明者：株式会社北海道熱供給公社 生産部 中央エネルギーセンター長 保木 国泰 氏
- 事業概要：
大規模なエネルギープラントから、周辺のオフィスビル、ホテル、公共施設等に対し、配管を通じて暖房用の温水や冷房用の冷水を供給する「地域熱供給事業」。1971年に札幌市中心部の深刻な大気汚染問題を解決するために設立され、現在は環境負荷低減と災害に強いまちづくりの中核を担う。

4. 主要な取り組みと成果（保木センター長の説明より）

- (1) 環境負荷低減への徹底した取り組み

同社の事業は、単なるエネルギー供給に留まらず、環境負荷低減を事業の根幹に据えている。

- 脱炭素燃料の活用：総熱量の4～5割を、カーボンニュートラルな「木質バイオマス」で賄っている。これは北海道内の林地未利用材や建設廃材を燃料とするエネルギーの地産地消であり、GX推進の先進事例である。当初は水分量が多く品質確保が困難な林地未利用材の活用に苦慮したが、まずは安定している建設廃材を中心に利用を開始し、CO2削減を着実に進めてきた経緯がある。
- 未利用エネルギーの有効活用：近隣の発電所で発生する排熱（従来は廃棄されていた熱）を回収し、熱供給に再利用することで、エネルギー効率を極限まで高めている。
- 資源の完全循環（ゼロエミッション）：燃料の燃焼後に発生する約6%の灰は、産業廃棄物とせず全量をセメント原料として再資源化している。さらに、灰の輸送をトラックから鉄道に切り替える「モーダルシフト」と、帰りのコンテナで燃料を運ぶ「往復輸送」を組み合わせることで、輸送段階におけるCO2排出量も年間約100トン削減している。

(2) 都市防災機能（レジリエンス）の強化

同社のエネルギーセンターは、地域の防災拠点としても重要な役割を果たしている。特に「創世エネルギーセンター」は災害時事業継続地区に認定されており、2018年の北海道胆振東部地震に伴う大規模停電（ブラックアウト）の際も、札幌市役所の災害対策本部へエネルギー供給を継続した実績は、災害時における都市機能の維持（BCP）に不可欠なインフラであることを証明している。

5. 質疑応答の要旨

- 札幌市との関わりや利用者のメリット：
事業は札幌市のエネルギーマスタープランと連携して推進されており、熱供給を利用する建物には容積率が10%緩和されるといったメリットがある。

- 配管の耐久性と高温水の利点：

50年以上前に敷設した配管も診断上はまだ使用可能。高温水は適切に水処理を行えば腐食に強く、蒸気と比較して同じ配管径で約3～5倍の熱量を送ることができるため、地域熱供給に適している。
- 燃料（木質バイオマス）の安定供給：

これまで燃料不足に陥ったことはないが、冬期は建設廃材の発生量が減ることや、大雪による輸送障害のリスクも存在する。将来的には、燃料をストックし、林地未利用材を乾燥させる機能も備えた「集積基地」を札幌近郊に持つことが理想である。
- 今後の燃料計画：

石炭に戻す計画はなく、むしろ木質バイオマスの利用をさらに拡大していく方針。そのためには、水分量の多い林地未利用材の活用率を高めるための品質改善が今後の課題である。

6. 本市の政策へ活かすべき視点

札幌市の地域熱供給システムを本市にそのまま導入することは、都市規模や気候条件、利用可能なエネルギー資源の違いから非現実的である。しかし、物理的な設備ではなく、その根底にある「思想」と「戦略」は、本市の将来のまちづくりにおいて大いに参考にすべきである。

(1) 「エネルギー」を軸とした戦略的都市計画という思想

北海道熱供給公社の事例は、エネルギーインフラが単なるライフラインではなく、環境問題の解決、防災力強化、地域経済循環を同時に実現する「戦略的な都市経営ツール」となりうることを示している。本市においても、駅周辺の再開発や公共施設の再編といった個別の計画を進める際に、場当たりの対応ではなく、エリア全体のエネルギー効率を最適化するという長期的視点を持つことが重要である。

(2) 「未利用資源の徹底活用」という戦略

同社は木質バイオマスや排熱など、地域に存在する「未利用資源」を価

値に変えている。本市においても、近隣工場の排熱、清掃工場や下水処理場の熱、公共施設の屋根など、これまでエネルギー資源と見なされてこなかった地域資源を洗い出し、そのポテンシャルを評価する「地域エネルギー資源マップ」のような調査に着手すべきである。これは、新たなインフラ投資を伴わずとも、既存資源の有効活用によるGX推進の第一歩となる。

(3) 「公民連携による課題解決」という手法

同社の事業は、札幌市と民間企業が連携して都市課題の解決にあたる公民連携（PPP）の好例である。本市が今後、防災機能の強化や脱炭素化といった複雑な課題に取り組む上で、行政単独ではなく、地域のエネルギー事業者や民間企業が持つ専門知識や技術力を積極的に活用していくという公民連携の視点は不可欠である。

7. まとめ

今回の視察の最大の収穫は、物理的な熱供給システムそのものよりも、それを支える戦略的な思想を学べたことにある。本市が目指すべきは、札幌の模倣ではなく、「エネルギーの最適化」という思想を本市の実情に合わせて応用することである。GX推進と防災力強化という時代の要請に応えるため、エネルギーという視点から都市の未来を構想し、地域に眠る未利用資源を公民連携によって最大限に活用していくことを目指すべきである。

会議出席報告書

知立市議会議長 永田 起也 様

報告者 議席番号14番 中野 智基

- 会議名：第20回全国市議会議長会研究フォーラム
- 日 時：令和7年8月27日（水）、28日（木）
- 場 所：札幌文化芸術劇場hitaru
(札幌市中央区北1条西1丁目 札幌市民交流プラザ)

【会議概要】

第1 研究フォーラムの目的

全国の市区議会議員が一堂に会し、共通する政策課題等についての情報や意見の交換を行い、地方分権の時代にふさわしい議会機能の充実と活力に満ちた地域づくりに資することを目的とする。

第2 開催概要

- 主 催： 全国市議会議長会
- テーマ： 地方議会議員のなり手不足問題の解決に向けて
- 定 員： 2,500名

第3 タイムスケジュール

第1日 8月27日(水)

■基調講演

- 伊吹 文明氏 [元衆議院議長]

■パネルディスカッション

- 辻 陽 氏 [近畿大学法学部教授]
- 牧原 出 氏 [東京大学教授]

- 白石 洋一氏 [読売新聞東京本社政治部次長]
- 山下 節子氏 [山口県宇部市議会議長]
- 長内 直也氏 [北海道札幌市議会議長]

第2日 8月28日 (木)

■課題討議

- 牧瀬 稔 氏 [関東学院大学法学部地域創生学科教授]
- 今井 康善氏 [長野県岡谷市議会前議長]
- 平神 純子氏 [鹿児島県南さつま市議会議員]
- 中野 進 氏 [石川県白山市議会議長]

全国市議会議長会研究フォーラム出席に関する報告

1. はじめに

令和7年8月27日・28日に札幌市で開催された「第20回全国市議会議長会研究フォーラム」への出席、および同地での行政視察を終え、その成果をここに報告する。

本フォーラムは「地方議会議員のなり手不足問題」を主要テーマとしていた。本市においても、令和4年の市議会議員一般選挙が無投票となった事実は記憶に新しい。この無投票の直接的な引き金は、コロナ禍という特殊な状況下で新人候補の活動が著しく制限されたことにあると考える。しかし、その根底には、より構造的な問題が存在することも看過できない。

それは、議員という職が、有能な人材がキャリアとして選択しうる専門的な職業」として成立しているのか、それとも「生活を犠牲にする奉仕活動」としてしか成り立たないのか、という極めて重要な問いである。本報告書では、この問いを最大の論点とし、フォーラムでの議論や他自治体の事例、そして本市の現状分析を通じて、議員のなり手不足問題の本質を多角的に考察し、今後の知立市議会が取るべき方向性について提言する。

次項に続く

2. 議員のなり手不足を招く「負のスパイラル」の構造分析

議員のなり手不足は、単一の要因ではなく、以下の3つの要素が連鎖する「負のスパイラル」によって引き起こされていると分析する。

(1) 市民の期待と無関心の矛盾、そして低廉な議員報酬

市民は議員に対し、法律や行政に精通した高い専門性を当然のものとして期待する。しかしその一方で、議会活動そのものへの関心は低い傾向にある。この「見えない仕事」に対する不理解が、「議会はコストである」という潜在的な認識につながり、議員報酬を抑制すべきという世論を形成する一因となっている。読売新聞社の全国世論調査で、なり手不足の理由として「報酬が低すぎる」を挙げた有権者がわずか8%であったことは、この市民感覚を象徴している。

(2) 多様な専門人材の参入障壁

現代の複雑な行政課題に対応するためには、多様な分野の専門知識を持つ人材が議会に不可欠である。しかし、上記(1)に起因する低廉な議員報酬では、現役世代や各分野の専門家が、現在のキャリアや収入を捨ててまで議員職に挑戦することは現実的に極めて困難である。生活基盤を揺るがしかねないリスクは、本人だけでなく家族の強い反対も招き、結果として立候補を断念させる大きな障壁となっている。

(3) 無投票と議会の質の低下という帰結

上記(2)の結果、立候補できる人材は、会社経営者や他に安定した収入基盤を持つ層など経済的に余裕のある層に限定され、候補者の母数そのものが減少する。これが、本市が経験した「無投票」という事態を招き、ひいては、多様な民意の反映や行政に対するチェック機能といった、議会が本来担うべき役割が十分に果たされなくなるという懸念を生じさせる。そして、機能が停滞した議会は、さらに市民の関心を失わせるという悪循環に陥る。

3. 課題解決の鍵：「キャリアとしての議員職」の確立

この「負のスパイラル」を断ち切る鍵が、議員職を「キャリア」として成立させるに足る処遇改善、すなわち議員報酬にあることは、近隣自治体との比較によって明確に示されている。例えば、議員報酬月額を見ると、豊田市議会が649,000円、刈谷市議会が494,000円、安城市議会が482,000円であるのに対し、本市議会は410,000円に留まっている。この報酬の差は、期末手当を

含めた年収ではさらに大きな格差となり、特に豊田市議会や刈谷市議会では議員職がキャリアとして十分に成立する水準にある。その結果、これらの市では常に多くの候補者が集まり、厳しい選挙戦が展開されている。これは、十分な報酬が保障されることで、議員という職が「奉仕活動」から「キャリアとして選択可能な職業」へと転換し、多様で有能な人材を惹きつけていることの何よりの現れである。

この点について、フォーラムでは宇部市議会が「現役世代が議員になれるよう『職業』として見合った報酬額を定める」ことを明確な目標に掲げ、議論を開始した事例が報告された。これは、我々が目指すべき方向性を示す先進事例と言える。

4. 多様な視点と先進事例からの考察

(1) 「画一的なモデルの限界」と市民対話の重要性

なり手不足の解決策は、全国一律の処方箋で解決できるものではない。岡谷市議会が「定数割れ」という危機をバネに市民との対話集会を開き、白山市議会が「MGK（みんなでギカイを考えるキカイ）」で若者や女性の意見を直接聞いたように、各市の実情に応じた独自のアプローチが不可欠である。

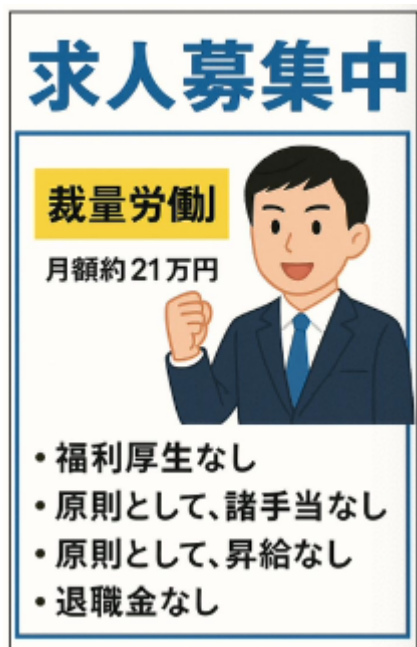
特筆すべきは、岡谷市議会の事例である。市民アンケートでは、議員定数は「削減すべき」が多数だったにもかかわらず、議員報酬は「増額すべき」が「減額すべき」を大きく上回った。これは、議会の危機を自分事として捉えた市民は、質の高い議会のためには報酬改善が必要だと理解することを示す、極めて重要な実例である。市民との直接対話こそが、報酬に対する根強い誤解を解き、理解を促す最も有効な手段なのである。

(2) 「人材への戦略的投資」という視点

民間企業が経営者を選ぶ際、その能力に見合った高い報酬を用意するのは、企業の未来を左右する重要な経営判断を託すためである。これは、会社の資産価値を高めるための当然の「投資」と見なされる。この思想は、議員報酬の議論にも応用できる。議員報酬は単なる人件費（コスト）ではない。それは、市の予算を監督し、未来を左右する条例を制定するという重要な意思決定を、より志の高い人材に託すための「人材への戦略的投資」と捉え直すべきである。

(参考)

課題討議のコーディネーターを務められた関東学院大学法学部の牧瀬稔教授が作成した資料を紹介します。この「求人募集中」のイラストは、牧瀬教授が「必然的なり手不足」（職業としての魅力がなく、誰もなりたがらない状態）を皮肉を込めて表現したスライドの一部です。



「求人募集中」

- ・裁量労働、月額約21万円
- ・福利厚生なし
- ・原則として、諸手当なし
- ・原則として、昇給なし
- ・退職金なし

5. 結論と知立市議会への提言

知立市における議員のなり手不足問題を根本的に解決するためには、議員という職を、志の高い真に住民の負託に応える人材が生活の基盤とし、キャリアとして選択できる魅力ある職業へと転換させることが不可欠である。そのために、以下の点を提言する。

(1) 議員報酬を「未来への投資」と位置づけ、市民理解を得るための議論を開始すること

議員報酬の議論をタブー視するのではなく、近隣自治体との客観的なデータ比較を基に、「市のガバナンスの質を確保するための人材投資」という観点から、市民や行政とオープンな議論を開始すべきである。岡谷市議会の事例が示すように、真摯な対話は市民の理解を得ることに繋がる。

(2) 議員活動の「価値の可視化」を徹底すること

議員が日々どのような専門的な調査・研究を行い、政策立案に繋がっているのかを積極的に情報発信し、「報酬」に見合う「価値」を提供していることを市民に理解してもらおう努力を、これまで以上に強化する。市民の無関心

は、議会側の情報発信の不足も一因であることを自覚し、信頼回復に努める必要がある。

(3) 処遇改善に向けた全国的な動きを主導し、連携を強化すること

報酬と並ぶ重要な処遇改善策として、議員の厚生年金加入が挙げられる。これは、会社員等が議員へ転身する際の社会保障上の障壁を取り除き、議員職の安定性を高めるための重要な制度改革である。この点において、本市議会は既に令和5年6月に、厚生年金への地方議会議員の加入を求める意見書を国へ提出しており、全国的な動きに先んじて主体的な行動を起こしている。今後は、この取り組みを継続し、全国市議会議長会等と連携を密にしながら、法整備の実現に向けて国への働きかけを一層強化していくべきである。

【参考】

第20回全国市議会議長会研究フォーラム要点

報告者：議席番号14番 中野 智基

第1 基調講演

伊吹文明 元衆議院議長 基調講演「主権を預かる誇りと責任」要旨

1. 議員という職の現実と「自治」の歴史

議員という職は、その大変さや辛さにもかかわらず、社会からの評価が必ずしも伴っているとは言えない。特に、派閥の裏金問題などが報じられると、真面目に活動していても「なんだよ」という目で見られがちである。しかし、議員という職、特に二元代表制のもとでの地方議員の役割を理解するためには、まず「自治」という言葉の歴史的背景から考える必要がある。

日本の封建時代にも、庄屋を中心に年貢の交渉を行うといった「自治」は存在した。しかしそれは、権力者から許された範囲のものであり、憲法で保障された現代の自治とは本質的に異なる。

明治維新後、大日本帝国憲法が制定されたが、主権は国民ではなく天皇にあり、地方自治も国（内務省）の強い統制下にあった。知事は国が任命する官吏であり、地方議会は行政を監視するというより、追認する役割に近かった。

2. 国民主権と二元代表制の誕生

第二次世界大戦後、現行憲法が制定され、主権は天皇から国民に移った。これにより、国会議員も地方議員も、国民（住民）から主権を預かるという極めて重い立場となった。

（1）国政（一元代表制）

国民が国会議員を選び、その国会（特に衆議院）が内閣総理大臣を指名する。国会は「国権の最高機関」であり、内閣は国会に対して責任を負う。これは一元代表制である。

（2）地方自治（二元代表制）

地方では、住民が首長（市長）と地方議員をそれぞれ直接選挙で選ぶ。これが二元代表制である。この二元代表制において、地方議員は国会議員のように首長を指名する権限を持たない。それゆえ、首長と議会との緊張関係の中で、いかにして住民の負託に応えるかという、国政とは異なる難しさが存在する。

3. 議員のなり手不足の根源にある「処遇」の問題

議員が誇りと気概を持って活動するためには、その身分が保障されなければならない。特に、議員を引退した後の生活保障の問題は、なり手不足の根源的な原因である。

（1）「奉仕」では限界がある

「先生」と呼ばれたい、良い車に乗りたい、といった動機で議員になるべきではない。議員の仕事は、常に悩み、苦勞する大変な職務である。しかし、その職務を全うするためには、生活の安定が不可欠である。

（2）優秀な人材を確保できない

現在の制度では、議員を引退した後の退職金も年金もない。これでは、財産のある人や事業を成功させた人でないと、安心して議員になることができない。志はあっても経済的な理由で立候補を断念する人が増えれば、多様な民意を議会に反映させることができなくなる。

（3）国会議員も同じ課題

かつて存在した国会議員互助年金も廃止され、当選回数のない元国会議員の中には、生活保護を受けている者もいるのが現実である。

4. 地方議員に求められる誇りと責任

このような厳しい状況下であるからこそ、地方議員は自らの立場を強く自覚し、行動しなければならない。

主権を預かる者としての自負：地方議員は、市長と同格に、住民から主権を預かっているという誇り（プライド）と自負を持って活動していただきたい。

(1) 住民の信頼を得る努力

法律で許されていても自制し、義務付けられていなくても住民のために行動するという気概を持つことで、住民から尊敬される存在となるよう、一層の努力が求められる。

(2) 市民への説得責任

時には、特定の地域や個人の要望であっても、市全体の財政バランスを考えれば「できない」と支持者に説得する責任も、政治家にはある。

議員の処遇改善は、国民の理解なくしては進まない。そのためにも、まず我々議員自身が、その職責の重さを自覚し、住民の信頼を得るための不断の努力を続けることが不可欠である。

第2 パネルディスカッション・課題討議

1. 全体像：データが示す「多様性の欠如」という危機

フォーラムの議論の前提として、コーディネーターの辻氏や牧瀬氏から提示されたデータは、地方議会が直面する構造的な課題を浮き彫りにしている。

(1) 議員構成の偏り

全国の地方議会は、依然として高齢の男性、そして職業的には議員専業か個人事業主に著しく偏っている。これは、現役世代や会社員、女性などが参入しにくい構造があることを客観的に示している。

(2) 市民の関心の低下

統一地方選挙における投票率の長期的な低下と、無投票当選者割合の増加、特に町村議会での深刻な状況がデータで示された。

(3) なり手不足の二類型（牧瀬氏の分析）

なり手不足は、①現職が強固で挑戦を諦める「諦観的なり手不足」と、②職業としての魅力がなく誰もなりたがらない「必然的なり手不足」に分類できる。多くの小規模自治体が直面しているのは、後者の「必然的なり手不足」である。

次項に続く

2. 核心的課題：「キャリアとしての議員職」の確立と報酬問題

本フォーラムで提示された複数の事例は、なり手不足の根源が「議員という職が、キャリアとして選択可能な職業として成立していない」点にあることを明確に示している。

（1）宇部市議会の先進的な目標設定

宇部市議会の山下節子議長の報告では、なり手不足対策の明確な目的として「現役世代が議員になれるよう『職業』として見合った報酬額を定める」と掲げ、報酬見直しの議論を開始したことが示された。これは、議員職を「奉仕」から「職業」へと転換させようとする先進的な取り組みである。

（2）厚生年金加入という全国的な動き

宇部市議会の報告では、報酬と並ぶ重要な処遇改善策として、全国市議会議長会が推進する「地方議員の厚生年金への加入」が大きく取り上げられた。これは、会社員が議員へ転身する際の社会保障上の障壁を取り除き、議員職の安定性を高めるための具体的な動きである。

3. 市民感覚とのギャップと「対話」の重要性

一方で、議員の処遇改善には市民の理解が不可欠であるが、そこには大きな意識のギャップが存在する。

（1）市民感覚との乖離

読売新聞社の白石洋一氏が提示した全国世論調査では、なり手不足の理由として「報酬が低すぎる」と答えた有権者はわずか8%であった。これは、議員の処遇改善の必要性が、一般市民には十分に認識されていない厳しい現実を示している。

（2）対話による意識変革（岡谷市議会の事例）

このギャップを埋める鍵が「市民との対話」にあることを、長野県岡谷市議会の今井康善前議長の事例が雄弁に物語っている。定数割れという危機を機に市民と徹底的に対話した結果、市民アンケートでは、議員定数は「削減すべき」が多数だったにもかかわらず、議員報酬は「増額すべき」が33%と、「減額すべき」(13%)を大きく上回った。これは、議会の危機を自分事として捉えた市民は、質の高い議会のためには報酬改善が必要だと理解することを示す、極めて重要な実例である。

4. 「画一的なモデルの限界」と各市の多様なアプローチ

なり手不足の解決策は、全国一律の処方箋では対応できない。各市の事例報告は、それぞれの地域事情に応じた多様なアプローチの重要性を示している。

(1) 危機からの再生モデル（長野県岡谷市議会）

定数割れという危機をバネに「岡谷市に議会は必要か？」と市民に真正面から問う。

(2) 未来への投資モデル（石川県白山市議会）

「MGK（みんなでギカイを考えるキカイ）」で若者や女性など多様な市民と直接対話し、未来の議会のあり方を共に考える。

(3) ジェンダー平等推進モデル（鹿児島県南さつま市議会・平神氏）

「女性ゼロ議会」の解消に特化し、候補者の発掘から支援までを行う草の根の活動を長年継続する。

(4) 主権者教育モデル（札幌市議会）

将来の担い手を育むため、小中学生を対象とした議場見学や自由研究のテーマ提供に力を入れる。これらの事例は、各議会が自らの地域課題と向き合い、独自の解決策を模索していることの表れであり、画一的なモデルの限界を明確に示している。

5. 総括

本フォーラムの資料全体を分析すると、議員のなり手不足は、議員という職がキャリアとして成立していないという構造的な問題に起因することが明らかである。その解決には、報酬や年金制度といった処遇改善が不可欠であるが、そこには市民感覚との大きなギャップが存在する。

しかし、岡谷市議会や白山市議会の事例が示すように、議会が危機感を持ち、市民と真摯に対話を行うことで、市民は処遇改善の必要性を理解する。全国の多様な取り組みは、画一的なモデルの限界を示唆しており、各議会が自らの地域の実情に合わせた独自の解決策を構築していくことの重要性を教えている。