

令和元年度 議会運営委員会行政視察報告

[参加委員]

委員長 原 真也

副委員長 野村幹男

委員 藏成幹也、馬越帝介、重見秀和、山本貴広、村上満典、伊藤 斉
大田たける、部谷翔大、中野光昭

副議長 入江幸江

1 視察年月日

令和元年10月29日（火）～31日（木）

2 視察先及び視察事項

・滋賀県大津市

議会BCPについて

・静岡県掛川市

議会改革と議会活性化について

・広島県呉市

災害発生時の議会の対応及び議会図書室について

3 視察目的

議会運営の改善及び議会活性化の取り組みの参考にするため。

4 視察概要

(1) 滋賀県大津市 議会BCPについて

【視察先として選定した背景】

大津市議会では、大規模災害などの非常時においても、二元代表制の趣旨に則り、議事・議決機関、住民代表機関としての議会が、迅速な意思決定と多様な市民ニーズの反映に資するという議会の機能維持を図るため、必要となる組織体制や議員の行動基準などを定めた業務継続計画（議会BCP）を策定されています。

また、議会として、適正な審議・決定を行うに当たって必要となる災害情報の収集において、市民への情報のフィードバックや議員間での情報の共有化を図るためにタブレット端末の有効活用を議会BCPに規定されているほか、災害現場における災害写真の撮影や、会議でのフェイスタイムによるビデオ通話を活用した情報の共有化を図るなどの取り組みを進められています。

本市においても、平成21年7月や平成25年7月の豪雨災害など、近年、大規模な災害が発生しており、その都度状況に応じた対応をとってきたものの、組織的な対応方針や議員の行動基準等の統一的な指針は設けていないところです。こうした非常時における議会機能のあり方について検討を行う上で、本市が昨年度に導入したタブレット端末の活用を含め、先進地として参考となる事例であることから視察先として選定したものです。

【内 容】

- ・大津市議会では、平成23年3月の東日本大震災や平成24年8月の大津市南部豪雨災害等を踏まえ、平成25年5月に「災害時における議会の対応について」をテーマに議員研修会を開催し、これを契機に政策検討会議での議論により、平成26年3月に市議会としての業務継続計画（Business Continuity Plan：BCP）を地方議会で初めて策定した。
- ・議会BCPには、災害等の非常時に行うべき議会や議員の役割・行動指針を定めており、二元代表制の趣旨に則り、議決機関としての非常時の機能維持に資することを目的としている。
- ・震度5強以上の地震等の大規模災害時で執行部の災害対策本部が設置される場合に議会BCPを発動させることとしており、議会の基本的機能を維持することを目的とし、「議員・事務局職員の安全確保」、「審議を行う環境の確保・整備」、「的確な情報の収集と把握」の三つの柱での取り組みを進めている。
- ・「議員・事務局職員の安全確保」としては、安否確認を行うとともに、正副議長と会派代表で構成する「議会災害対策会議」を設置し、議会としての意思決定前の

事前調整や協議の場としており、災害対策会議の構成議員は発災直後から地域活動等に優先して災害対応を行うこととしている。

- ・「審議を行う環境の確保・整備」としては、行動時期に応じた活動内容を整理するとともに、議場や委員会室等の建物や設備等の確保を行うこととしている。
- ・「的確な情報の収集と把握」としては、執行部が災害対応に専念できるように配慮し、議員からの災害情報や要望等の個別案件は直接執行部に届けることなく、災害対策会議において集約した上で執行部へ伝達し、執行部からの災害情報も災害対策会議を経て各議員へ提供している。なお、議員は、議会の構成員と地域の構成員の二つの側面を有しているが、議員の非代替性（議員の代理はいない）を重視し、議員の立場を優先することとしている。
- ・議会BCPの策定以降、タブレット端末を活用しての情報伝達や情報収集なども含めて年1回の議会主催の防災訓練を実施しているほか、緊急時の必需品を備えたサバイバルローラーバックや議場内での折り畳み式防災用ヘルメット等を整備し、継続的かつ総合的な取り組みとしている。
- ・平成26年3月の議会BCPの策定後も、議会BCPの見直しや災害等対策基本条例の制定等、執行部も巻き込んだ形での防災対策の充実に取り組んでいる。

【所 感】

全国で初めて議会BCPを策定された大津市議会での取り組みは、災害時においては代替性がない議員は地域活動よりも議員活動を優先することや、災害対策会議において災害情報の収集・提供・要請等を一元化しているなど、災害時における議会機能の維持や執行部との関係を整理されているなど、非常に丁寧かつ詳細な取り組みの内容でした。

災害時に議員がどのように動くかは本市議会においても検討が必要であり、大津市議会の先進的な取り組みは災害の発生が増加している現状を考えると、求められる組織体制や議員の行動基準等を定める必要があり、実効性と有効性、さらには議会事務局の負担や強化を考える中で議論を進めるべきと考えます。

なお、広域な本市においては、議員と議会事務局の連携が重要になることから、策定した際にはシミュレーションは必須となるほか、本市が昨年度導入したタブレット端末についても今後災害時を想定した情報共有化や情報発信のあり方の研究や議論が必要と思われます。

また、議会BCPの策定過程において議会側の意識改革にも貢献しているようであり、議会側の役割の明確化のみならず、防災面での施策展開の根拠ともなり得る取り組みとも言え、非常に有意義な内容でした。



【視察の様子（大津市）】

(2) 静岡県掛川市 議会改革と議会活性化について

【視察先として選定した背景】

掛川市議会では、市民に開かれた議会を目指して、議会の活動や市の重要な課題を市民に知っていただくとともに市民の御意見を伺うことを目的として「議会報告会」を毎年開催されています。

この議会報告会は、3つの常任委員会が1年間のテーマ制による調査研究を進めた中間報告を兼ねており、議会報告会で市民からいただいた御意見等も踏まえ、全議員で政策討論を重ねる「政策討論会」を開催されています。この政策討論会においては、各テーマについて検討を重ね、合意形成を図った上で、議長から市長に対して政策提言を行われており、平成30年度においては「掛川市の都市づくりと地区自治組織のあり方について」と「掛川の森のあり方や活用方法を考えた再生可能エネルギーの推進について」の2つのテーマの政策提言がなされています。

こうした「議会報告会」と「政策討論会」を一連の流れとした取り組みは、本市議会の議会改革等の取り組みを進めていく上で、先進地として参考となる事例であると考えられることから視察先として選定したものです。

また、掛川市議会では、本年6月定例会から静岡県内で初めて本会議開催時に手話通訳者を議場に常駐配置し、インターネット中継においても手話通訳の映像を見ることができるようになっており、こうした取り組みについても本市議会の障がい理由とする差別の解消に向けた合理的配慮への取り組みを検討する上で参考となる事例であると考え、視察先として選定したものです。

【内 容】

- ・掛川市議会では、平成25年3月の掛川市議会基本条例の制定を契機に議会活動の活性化を図っており、同年10月には議会報告会、平成26年1月には政策討論会をスタートするとともに、議員発議による条例制定や手話通訳インターネット中継の導入、議会BCPの策定など、多くの取り組みを進めている。
- ・議会基本条例に基づき取り組みを進めている「議会報告会」及び「政策討論会」は、二つの取り組みを連動させており、各常任委員会でのテーマ制による調査研究の中間報告を兼ねて開催する議会報告会で聴取した市民意見について、政策討論会で取りまとめた後に政策提言として議会から市長へ提言することにより、施策や予算へ反映させる仕組みとしている。
- ・議会報告会は、中学校区単位の市内9カ所において、7人3班編制で開催しており、資料作成や会場申し込みから会場設営や記録に至るまで全て議員が担うなど

議員主導での運営形態としている。また、9会場が全て同じ報告内容になるように想定 of 質疑応答も含めてリハーサルを行うことや、個人や会派の見解は禁止するなどの議会としての一体的な取り組みとしている。

- ・議会報告会の開催に際しては、広報誌等の通常の広報に加えて自治会を通じた回覧で参加者を募ることなどにより、毎年500人前後といった数多くの参加者を集めており、このことは自治会加入率が高いことや市を挙げて生涯学習に取り組んできたことが要因として考えられる。
- ・議会報告会の開催目的である「市民との情報共有と意見交換」や「市民に対する説明責任」の達成により、少しずつではあるが開かれた議会や身近な議会に近づいているものの、若者の参加を増やすことや情報をより多くの方へ届けることなどの課題もあり、今後、開催方法や開催時間の検討を行っていく。
- ・政策討論会においては、常任委員会で政策立案した案件等を全議員での討論を行い、議会の合意形成が図られた場合には市長に対して政策提言を行っている。
- ・政策討論会の実施効果としては、議会としての共通認識の醸成が図られ、積極的な政策提案につながっており、具体的には総合計画や各種施策への反映や条例制定に向けた議論の進展等がある。
- ・3市全ての市民で共生社会の実現を目指し、近隣2市と足並みをそろえて制定した手話言語条例を契機として、より広く市民に情報を届けることと手話への理解を啓発することを目指し、手話通訳インターネット中継を導入し、本年6月定例会から議場への手話通訳者の常駐配置を行っている。
- ・手話通訳者の議場への常駐配置の取り組みに要する経費としては、手話通訳者への謝礼が約290万円、機器導入費用として約140万円を計上しているほか、議員研修として手話研修会を開催することにより、一般質問時に手話で挨拶する議員がみられるなどの効果も出ている。
- ・他の取り組みとしては、議員提案による中学生議会を平成28年度から3年間実施しているほか、元部長職の再任用職員を「調整官」として配置し、在職時の豊富な経験及び知識を活用することによる議会機能を高める取り組みなどがある。

【所 感】

掛川市議会では、議会報告会と政策討論会を連動させ、議会報告会での市民意見を政策討論会での議論を踏まえて、その成果を市長へ提言書として提出することで施策や予算へ反映させるという一貫した流れで、議会としての目的がはっきりしており、その参加者もコンスタントに500名前後であるなどの成果を上げられています。

議会報告会の開催に当たっては、自治会での回覧による参加者募集や、全ての会場での均一性を保つためのリハーサルの実施等の工夫もみられ、また、準備等も含めて全て議員が行い、議会事務局の手を煩わせないようにするなど、本市議会での取り組みを検討する上での参考となるものでした。

取り上げるテーマについても事前に十分検討を重ね、中間報告的な時期に市民からの御意見をいただき最終報告書に反映していることは大きな優位性があり、通常の議員個人による懇談やパブリックコメントのような意見聴取では取り上げにくい意見を反映すること、また、議会報告会という形で市民の情報に触れる機会を増やすことで市民との距離を縮めていることが議会報告会成功の鍵と感じました。

また、本年6月定例会からの手話通訳者の議場への常駐配置に関しては、インターネット中継でも視聴できることから、導入後には好反応があったようであり、本市においても隠れた需要があると考えられ、執行部とも協議・調整を行った上で、手話通訳者の養成への支援と併せて検討を進めていく必要を感じました。

また、中学生議会の取り組みや、再任用職員の調整官としての配置などの取り組みについても、本市議会の活性化や議会の機能強化を考える上で非常に参考となる内容でした。



【視察の様子（掛川市）】

(3) 広島県呉市 災害発生時の議会の対応及び議会図書室について

【視察先として選定した背景】

平成30年7月の西日本豪雨では、呉市においても死者25名、建物等の損壊、広範囲にわたる断水、交通網の寸断など、甚大な被害が発生しています。

こうした中、呉市議会では平成28年に策定した「呉市議会における災害発生時の対応要領」に基づき、議員の安否確認、災害対応連絡会議の設置等を行われたほか、豪雨災害復旧・復興対策特別委員会を設置し、災害からの復旧・復興に向けた取り組みを議会を挙げて進められてきました。

このような実際の経験に基づく災害時の議会対応のあり方について学ぶことにより、議会BCPへの取り組みも含め、本市議会における災害時の議会のとるべき行動についての検討を進めるため、先進地として参考となる事例であると考えられることから視察先として選定したものです。

また、呉市議会においては、「強い議会」を支える「使える」議会図書室をつくるため、議会図書室改革に取り組みされており、平成28年の「第11回マニフェスト大賞」の優秀成果賞や、平成30年の「地方創生レファレンス大賞」の最高賞の文部科学大臣賞を受賞されています。

具体的な取り組みとしては、議員向けの議会図書室情報誌の発行や、各議員が設定したキーワードに関する新聞記事や図書等の情報を個別に提供する「議員個別メールサービス」などを行っており、こうした取り組みやレファレンスに対応するために常駐の司書を配置されています。

今後、新本庁舎の建設の際の議会図書室のあり方も含め、議員の政策立案機能のサポートや市民への広報機能としての本市の議会図書室の方向性を検討する上で、先進地として参考となる事例であると考えられることから視察先として選定したものです。

【内 容】

ア 災害発生時の議会の対応について

- ・呉市議会では、新たな防災拠点となる市役所新庁舎の完成を契機に、災害時の議会や議員の適切な対応を定めることとし、平成28年2月に議会における災害発生時の対応要領を策定し、市に災害対策本部が設置された場合に議長が必要に応じて設置する「災害対応連絡会議」や、議員や議会事務局の対応について規定している。
- ・連絡会議の任務は、議員の安否確認、災害情報の市対策本部と議員間のやり取り

り等について定めており、安否確認や情報提供に際してはタブレット端末を活用することとしている。

- ・議員の対応としては、安否等を連絡会議に報告することや被災状況等の報告を求めることを規定しているほか、災害初期においては当局ができる限り災害対応に専念できるように要望等は緊急の場合を除いて連絡会議を通じて行う「窓口の一本化」を定めている。
- ・こうした中で発生した平成30年7月豪雨においては、直接死25名を初めとする多くの人的被害や3,200棟の家屋被害が発生したほか、長期間の断水、道路や鉄道網の寸断等により、長期間にわたって市民生活への影響が生じた。
- ・議会においては、対応要領に基づき連絡会議を設置し、議員の安否確認、連絡会議の随時開催、9月定例会の短縮、特別委員会の設置、市長への要望書の提出等を行った。
- ・対応要領に基づき窓口を一本化した情報提供の状況としては、議員から議会事務局への情報提供は574件、議会事務局から議員への情報提供は520件に上っており、その際にはタブレット端末での情報のやり取りが非常に有効であった。
- ・このたびの災害を踏まえて、政策研究会において対応要領の見直しを進めており、さらなる災害対応の強化を目指している。

イ 議会図書室について

- ・呉市議会では、議会基本条例で「議会図書室の機能強化に努める」と規定していたものの、実質的には物置状態で使えない資料が山積していたことから、新庁舎の建設にあわせて、強い議会を支える議会図書室をつくることを目指すことで議員と議会事務局の思いが一致し、図書室改革に向けた取り組みを始めた。
- ・議会事務局においてはプロジェクトチームを設置し、先進事例の研究を進めるとともに、議会運営委員会においても先進地視察を行い、重要なのは図書室の規模ではなくレファレンス機能の強化であることを導き出し、「強い議会」を支える「使える」議会図書室をつくることとした。
- ・「蔵書の充実・資料の収集」として、図書購入費の増額や、新庁舎建設を契機に市政資料室と併設した104㎡の図書室整備を行うとともに、「他図書館との連携」においては、市立図書館及び県立図書館との連携に加えて、専門性の高いレファレンス対応を目指して広島修道大学図書館との連携も進めている。
- ・「議員への積極的な情報提供」として、議会図書室情報誌の月2回発行、テーマを設けた一般質問に使える特集棚の設置、議員個別メールサービスを配信するとともに、「レファレンスサービスの強化」では、常駐の司書1名（嘱託職員）

を配置し、司書の情報収集力を一般質問や政策立案に生かす取り組みを進めている。

- ・現在では、定例会で一般質問をした約半数の議員が、質問作成に議会図書室のレファレンスを活用しており、委員会での質疑や所管事務調査への活用等を含めるとほぼ全ての議員が議会図書室を利用するなど、議員の知的拠点となりつつある。
- ・議会図書室の司書は、議員及び議会事務局職員に加え、執行部職員へのレファレンス対応も行っており、議会の傍聴に加えて過去の会議録や行政計画の読み込みなど、一般的な司書としての能力に加えて市政への土地勘を磨いており、欠かすことができない人材となっている。
- ・今後は、議会図書室発の政策実現や、市民の政治参加のための情報拠点を視野に入れた取り組みを進めていく。

【所 感】

呉市議会では、新市庁舎の建設を契機に議会及び議員が災害時にとるべき対応を定められ、その2年後に平成30年7月西日本豪雨災害が発生し、議会を挙げでの対応を進めてこられました。

災害対応連絡会議の設置は、市の災害対策本部が設置された場合に自動的に設置されるのではなく、議長が必要に応じて設置することとされているほか、市の災害対応の初動を妨げないために執行部への情報提供や要望事項等の窓口を一本化されるなどの取り組みは有効と考えられ、本市の取り組みを検討する上で非常に参考になるものでした。

また、災害情報のやり取りにタブレット端末を活用されていることについても、本市が昨年度導入したタブレット端末をフル活用していく上でも併せて検討が必要になるものです。

呉市議会での取り組みは、議会BCPほど確立されたものではないものの、実際に災害が発生した際には、議会と行政との連携によるフレキシブルな対応を可能とする取り組みと考えられます。

このようなことから、議会BCPという形式にするのか、対応要領という形にするのかは今少し議論が必要と考えますが、災害時における議会の対応を検討することは急務と考え、タブレット端末の活用に加えて、対応方針を定めた際には定期的な訓練が重要になると考えます。

また、議会図書室の強化については、新庁舎建設が進む中で議員と議会事務局の思いが一致した上で進められており、先進事例を研究される中での結論の一つ

は、司書を置くことによる調査相談機能の強化等と考えられます。

限られた予算の中での対応として、他の図書館との連携によるレファレンス機能の充実や市政資料室との併設など、創意工夫に満ちた取り組みを進めておられ、議員や議会事務局職員のみならず、現在では執行部職員の利用増加等もみられます。

このように、議員の知的拠点としての議会図書室を目指すに当たってはレファレンス機能の強化は必要であり、現行の図書室においても可能な担当職員の配置や蔵書の点検、予算拡充等の検討は行う必要があると考え、また、本市の新庁舎建設時の議会図書室の検討に際しては、人員や面積の確保、保管する資料は紙かデジタルかなどの研究も進めていく必要があります。

加えて、市民や職員の利用を促すことで、多面的な利用によるより一層の機能向上を目指すことも検討すべきと思われます。



【視察の様子（呉市）】



【議会図書室（呉市）】