

# 議会運営委員会行政視察報告書

平成31年3月29日

境港市議会

議長 終 康弘 様

議会運営委員会

委員長 田口俊介



下記のとおり行政視察を行ったので、その結果を報告します。

## 記

1 視察期間	平成31年1月24日(木)～平成31年1月25日(金)
2 視察先 及び内容	◆平成31年1月24日(木) 滋賀県大津市 視察項目「議会ミッションロードマップについて」 「議会BCPについて」  ◆平成31年1月25日(金) 兵庫県宝塚市 視察項目「議員間による自由討議について」
3 視察委員	委員長 田口俊介 副委員長 荒井秀行 委員 米村一三 岡空研二 森岡俊夫 佐名木知信 安田共子 景山 憲
4 視察経費	合計(8名) 255,360 円 (一人当たり31,920円) ※一人当たり経費に端数が出る場合は円未満切り捨て
5 委員長報告	別紙のとおり

## 会派視察 議会運営委員会 行政視察報告

- ・視察先：滋賀県大津市議会
- ・日時：平成31年1月24日（木）13：30～15：30
- ・参加者：議会運営委員会委員
- ・視察先の説明者：市議会局：次長 清水克士
- ・視察事項：議会ミッションロードマップについて（担当：荒井）

### 報告書

#### 【議会ミッションロードマップについて】

1 ミッションロードマップ策定の経緯：地方議会では、地方分権の推進が進むに伴い、議会の役割が益々拡大してきているが、一方で市長提案議案について、十分な審議を経ずにそのまま可決するいわゆる追認機関となっているとの批判がある。地方議会不要論まで出てきている。こうした中で大津市議会は、自らの機能を高めることにより市民福祉のさらなる向上を目指すとともに、果たすべき役割と責任の重要性を改めて認識し、市民の負託に全力で応えていくために「大津市議会基本条例」を平成27年3月に制定し、この基本条例を具現化するため、議会版実行計画として「大津市議会ミッションロードマップ」を策定した。これは、今議員任期中4年間における議会活動の実行目標やその工程を任期当初に設定することで、全議員が市議会としての議会活動の共通理解を深め、そのビジョンを共有することで議会力を高めるとともに、議会活動に対する市民への説明責任をはたし、市議会の「見える化」の推進を図るものである。

2 大津市議会が掲げる基本理念と基本方針：市議会は、市民福祉の向上と市勢の発展に寄与することを目的とし、「市民自治の観点から時代を先導し、真の地方自治の実現を目指すこと」を基本理念とした。また、基本理念を実現するために、①二元代表制の一翼を担う機関としての責任を自覚し、その権能を最大限に発揮する。②市民に対し市政の課題などの情報を積極的に公開し、負託を受けた市民に分かりやすい開かれた議会運営を行う。

3 大津市議会ミッションロードマップの対象期間：今議員任期が平成27年5月1日から平成31年4月30日であり、平成27年10月1日から平成31年3月31日までとする。次期ロードマップは、改選後の市議会で検討することとしている。

4 ミッションロードマップの策定方法：ロードマップの策定を目的に設置された政策検討会議における協議を踏まえ、全議員への報告及び議会運営委員会における審議を経て、全会一致をもって策定。

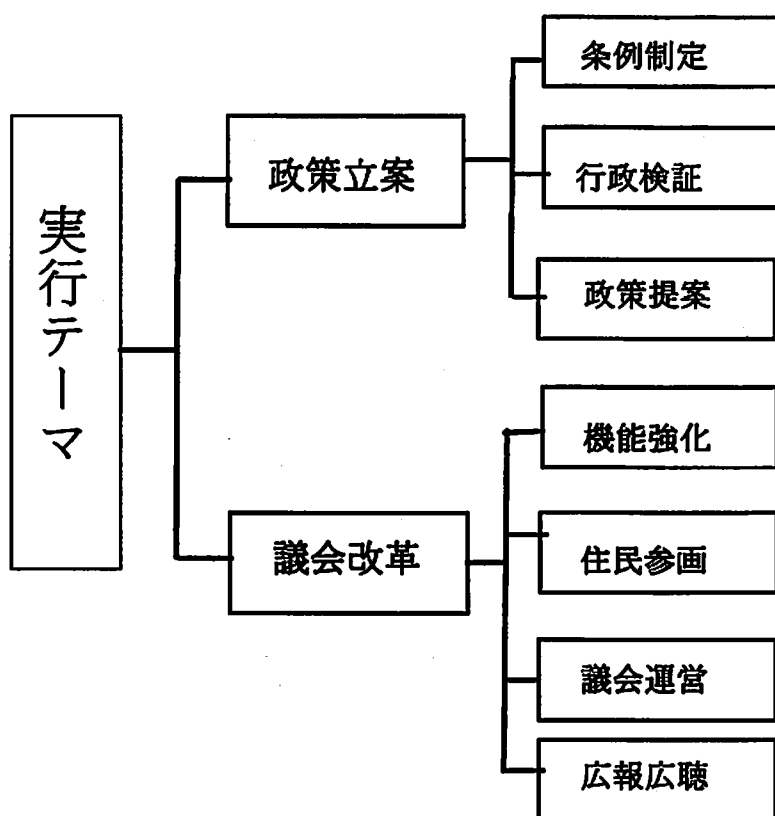
5 ミッションロードマップの実行テーマ：ロードマップの実行テーマは、政策立案及び議会改革の分野において、それぞれの表に掲げるテーマを計画的に実行する。テーマは、基本条例の具現化に向け各会派から提案されたテーマを共通性、市民性、緊急性、有益性、提

案数の5つの選定基準に基づき評価するとともに、これまでの政策検討会議での条例制定に要した日数やその他の経験値などを総合的に検討し、選定。

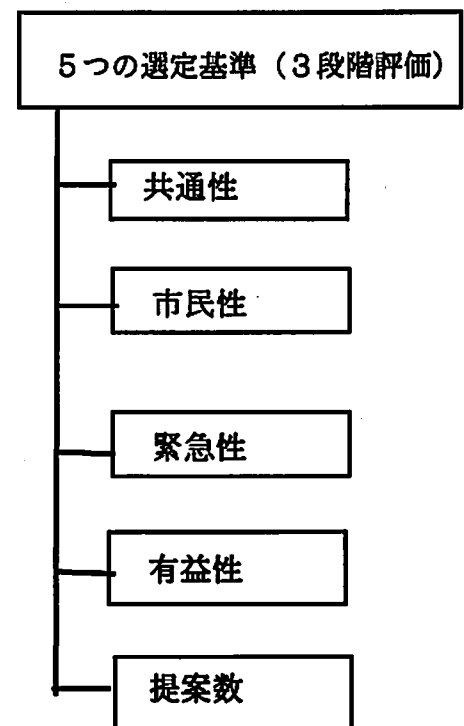
5 ミッションロードマップの進行管理：ロードマップの進行管理は議会運営委員会で行う。進行管理の実施期間は、原則毎年1回、3月に実施。進行管理は、当該年度に実施しているテーマの進捗状況を検証し、次年度以降のテーマの確認を行う。最終年度には、4年間の成果を外部からの視点も取り入れて客観的・総合的に評価・検証し、次期議員任期における議員活動に活用する。

※選定基準の評価：実行テーマの選定は、政策検討会議で各会派から提案されたテーマを、ロードマップとして取り組むことが相応しいものを選別し、選定基準に基づき評価したものである。

### 実行テーマの分類



### 選定基準



議会で取り組む政策立案は：

- 1 執行機関の縦割りに陥った行政課題を解決する政策条例である。具体的には、執行機関が対応に消極的で、縦割り組織の中でたらいまわしにされるために、議員提案され始めた「空き家対策条例」などがある。
- 2 何らかの理由で執行機関の率先垂範が期待できない行政課題に関する条例制定である。埼玉県で議員提案条例により実現した「防災へりによる山岳救助の有料化」など。

3 執行機関が当面对応に追われ、将来を見据えた施策を立案する余裕がない場合がある。個別のいじめ事件への対応に忙殺される執行機関に代わり、議員提案で制定した「大津いじめ防止条例」のようなケースがある。

#### 【感想】

今回の大津市と私たちの境港市とでは、議員数や職員数・議会事務局の体制は相当の違いはあるが、今一番議会として不足している政策立案していく方法は検討していかなければならないと感じた。当議会でも、住民福祉に直結するようなテーマを抽出し取り組んでいく必要があり、これから慎重に協議して方向性を定めなければならない。

視察目的 大津市議会 BCP について（担当：米村）  
視察先 大津市議会局 滋賀県大津市御陵町 3-1  
説明者 次長 清水 克士 氏  
日時 平成 30 年 1 月 24 日（木） 午後 1 時 30 分～3 時 30 分

#### 【概要】

##### ○議会 BCP とは

大規模災害時の議会・議員の役割や行動指針を定める業務継続計画（Business Continuity Plan）を意味し、大津市議会は地方議会としては全国初の策定を平成 26 年 3 月に実施した。さらに同年 12 月には議会 BCP 携帯ハンドブックと安否状況確認カードを作成。また、平成 27 年 3 月には、議会 BCP をもとに大津市災害対策条例を制定した。

##### ○議会 BCP 策定の背景

平成 23 年 3 月の東日本大地震を契機に、災害時における議会の在り方を検討し始め、平成 24 年 8 月には、大津市南部の豪雨災害を経験し、大規模災害時に備えた体制整備の必要を痛感した。

##### ○災害時における議会活動について、現状について検証を行う

☆議会の弱みとして合議制機関であるため、「意思決定に時間がかかる」、「議事運営以外の指揮命令系統がない」、「執行権がない」などが実態としてある。また、法的な観点からすれば、「非常時における二元代表制は可能なのか」、「専決処分を乱発することに法的根拠があるのか」、「災害時に議会は無力、不要との思い込み」などの課題を認識した。

☆議会の強みとして、現場対応責任者でないことから、「目の前の業務に忙殺されない」、「先を見据えて復旧・復興議論に専念できる」ことや、行政・住民・専門家を繋ぐ複数の政治家で構成していることから、「地元対応、国県対応で役割が遂行できる」と分析した。

## ○議会 BCP 策定にあたっての構想

目的を二元代表制の趣旨に則り、議決機関としての非常時の権能維持に資するとし、目的達成の課題として以下の3点を挙げて、それぞれの具体的検討事項を定める。

### 1、災害対策本部との連携体制を確立する

- ① 議員の初期行動規範を策定する
- ② 情報伝達体制を確立する

### 2、会議施設の機能維持体制を確立する

### 3、復興段階における議会の関与

- ① 復興計画策定に対する議会の関与
- ② 議会独自の調査、検討体制の確立
- ③ 執行部の共同体制の確立

上記3項目の課題への対応として、以下のように定めた。

- 1-① 安否確認方法、議会への参集ルール、議員からの地域要望の取り扱いについて
- 1-② 災害対策本部から議員への情報提供について
  
- 2 議場、委員会室などの代替施設速やかな設置と確保に関する計画について
  
- 3-① 議決事件の追加
- 3-② 執行部の検討体制への関与の在り方
- 3-③ 議会としての行動計画

構想策定にあたっては、パートナーシップ協定を結ぶ同志社大学の新川達郎教授より指導を仰いだ。

## ○大津市議会 BCP の特徴

### ☆議会災害対策会議の設置

議長、副議長、各会派の代表者で構成し、市の災害対策本部設置後に設置することになっている。議会としての意思決定前の事前調整・協議を行う場である。

### ☆議会と市（災害対策本部）との関係

災害対応に実質的・主体的に対応するのは行政である。行政が初動及び応急対応に専念できるよう議員の行動には配慮が必要である。議会は、自らの役割を踏まえて災害情報の迅速な収集などを行い、市との協力・連携体制を構築するとしている。

## ○視察を終えて

境港市議会では、議会災害対策本部について、立ち上げのタイミング、議員への連絡体制さらには災害時での役割について、大まかな申し合わせはできているが、大津市議会のような系統だって、構想、役割・機能、組織が確立されてはいない。

今回の視察での情報をもとにして議論を深めることが必要である。

平成31（2019）年1月25日 兵庫県宝塚市視察報告

調査項目：議員間による自由討議について（担当：安田）

対応者：

北野聡子議長（挨拶）

議会運営委員会田中こう委員長

議会事務局川辻次長（「議員間による自由討議について」説明）

### 【概要】

宝塚市議会では、平成9年6月定例会からの「委員会の原則公開」に始まり、平成23年4月の市議会基本条例施行を経て、平成26年の「議会フェイスブック運用開始」まで40項目にわたる議会改革に取り組んできた。その取り組みは書籍「宝塚市議会60周年記念誌『歌劇のまち』の議会改革」にもまとめられている。

委員会審査における自由討議（議員間討議）は、「市議会基本条例」に基づき、平成23年9月定例会から各常任委員会において導入された。執行機関とは、会期日程の変更、執行機関職員の本会議・委員会等への出席日数の増加、委員会出席職員について協議を行い、「できるだけ議会の方針に沿うようにしたい」というスタンスだったとのこと。

自由討議の導入にあたっては、まず、議会日程において、一般質問を先に行い次に議案審査、という従前の順番を入れ替え、委員会での議案審査を先に実施することに変更した。これにより、一般質問に集中するあまり議案審査がおろそかになるということや、一般質問で議案にかかわる質問が出て、委員会での議案審査の前に質疑がされてしまうということがなくなった。

本会議初日、市長からの提案説明の後、議案を委員会に付託。議案熟読と会派内協議の期間を設け、各委員が議案への理解を深め課題抽出を行うこととし、後日の第1回常任委員会では議案に対する詳細な説明を受け、次に委員のみで委員会協議会を開いて質疑事項の提出、論点整理、必要な資料の要求などを行い、争点の有無、自由討議の必要性を予測。

第2回常任委員会で付託議案の質疑を論点ごとに行い、意見の相違があった場合に自由討議を実施するとしているが、実際は意見の相違の有無にかかわらず自由討議の要否を確認している。質疑が出尽くした段階でいったん質疑中断して、自由討議を実施し、合意形成に努める。自由討議の間も執行機関職員はその場にいるので、自由討議の中で、さらに質疑が必要な場合は質疑に戻すことができます。自由討議後に質疑がなければ質疑終結して、討論、採決を行う。

後日の常任委員会協議会および第3回常任委員会では、議案に対する質疑、自由討議、討

論、および採決結果をまとめた「委員長報告書」を協議、採決し決定する。

以上が委員会審査での自由討議の方法だが、自由討議導入の効果としては、①委員会審査の議論が深まり、見える形になった、②各委員の発言の真意などを、委員会審査の中で確認できるようになった、③傍聴者にも議論の様子が分かりやすくなったなどが挙げられている。対して運用上の課題としては、①従前より審査時間が大幅に増大する結果となった、②すべての議案において論点整理を必要とするわけではないため、運用上の整理が必要、③委員会を運営する委員長に負担が集中している、④自由討議によって各委員の考えが変わったり近づくことは少なく、合意形成にまでは至っていないということが挙げられている。

### 【所感】

境港市議会では、議会基本条例で「議会は、議会の機能を発揮するため、議員相互間の自由討議を促進し、議会としての合意形成に努めるものとする（17条）」と規定し、条例施行後、議員間討議を導入しているが、現状では、議員間討議を実施した議案はほとんどない。

宝塚市議会の議員間討議（自由討議）は、一般質問と議案審査の順番を入れ替える、議案質疑の前に論点整理を行う、賛否が分かれる議案はすべて討議の対象とする、議員提出議案や請願も討議の対象にする、執行機関職員も同席で自由討議と質疑を柔軟に行うなど、従前とは異なる方法で実施されており、「市の最良の意思決定を推進するため、委員相互間の自由討議を尽くして合意形成に努める」と規定する議会基本条例の理念を実現しようとしているという印象を持った。また、その実践のためには、各議員や会派の議案の熟読や検討を行い、質疑や自由討議を含む審査の質を高める努力も欠かせないと感じた。境港市議会でも、宝塚市議会の実践を参考にして、従前とは異なる方法も取り入れながら審査の質を高めていきたいと強く感じたところである。