

# 行政視察報告書

この度、福島県郡山市及び宮城県栗原市を視察した概要について、別紙のとおりご報告いたします。

資料その他については、事務局に保管してありますので、ご高覧ください。

平成29年10月5日

## 議会改革推進会議

|      |        |
|------|--------|
| 委員長  | 土田 祐輝  |
| 副委員長 | 奥山 豊和  |
| 委員   | 立身 万千子 |
| 委員   | 加藤 勝義  |
| 委員   | 本間 利博  |
| 委員   | 菅原 正志  |
| 委員   | 塩田 勉   |

横手市議会議長 佐藤 忠久 様

# 議会改革推進会議 行政視察報告書

## ◎福島県郡山市（7月28日）

- 調査事項
- （1）災害時における議会の対応について
  - （2）議会改革の取り組みについて
  - （3）議会運営について

### 【調査の概要】

#### （1）災害時における議会の対応について

##### ①東日本大震災時の議会の状況

震災発生時は議会休会中で、定例会最終日を待つばかりだったようだ。定例会の会期延期はせずに、当初の予定通り議案等議決し、予算を成立させたそうである。なお、最終日は全員防災服を着用して臨まれたとのことであった。

議員の任期については、平成23年4月30日までだったが、震災特例法により、平成23年9月3日まで延長し、9月4日に選挙を行ったとのこと。

定例会閉会后、郡山市議会 3.11 震災市民生活復興対策本部（14名）を設置し、議会として市民の意見を集約して対応。対策本部から市に対しては提言3回、申入書1回、東京電力に対しては要請書を1回提出していた。震災半年後には、市民生活の安定と復旧・復興、安心・安全なまちづくりのため、2つの特別委員会を設置し、市には提言書、県には要請書と意見書、国には意見書をそれぞれ提出していた。

また、平成25年12月には災害復興対策特別委員会を設置し、平成27年6月まで、東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所放射能事故からの復興の加速化や災害に強いまちづくりに関する調査・研究を行うとともに、市や関係機関への意見書等の提出のみならず、郡山市議会災害復興に関する記録集の発行も手がけられていた。

##### ②条例の規定

平成27年6月に議会基本条例を制定する際、災害発生時の議会の対応についても規定していた。



## (2) 議会改革の取り組みについて

### ①議会活性化特別委員会

平成 25 年 12 月定例会から平成 27 年 6 月定例会まで設置された。委員は 15 名で、議員定数、報酬・費用弁償、議会運営、議会活動の見える化など、32 項目について調査・研究を行っており、詳細は、別冊の「議会活性化特別委員会報告書」のとおりである。

### ②一問一答方式による質問

平成 17 年 6 月定例会から、一般質問と代表質問で導入。1 回目は一括質問一括答弁、再質問から一問一答で行っており、横手市議会の従来やり方と同じだった。なお、一括質問一括答弁との選択制にはしていないとのこと。

### ③電子採決システムの導入

平成 27 年 9 月定例会から導入しており、導入に係る経費は工事請負費 540 万円だった。

## (3) 議会運営について

資料に基づき説明していただいた。特筆すべき点について記載する。

### ①議会の構成

条例で定める議員定数は 38 人で、現員数も 38 人となっている。会派は 8 会派あり、最大会派の人数は 17 人だった。

### ②費用弁償

本会議や各種委員会出席にかかる費用弁償はなしとのことである。

### ③政務活動費

会派に 1 人当たり月額 10 万円を、4 月と 10 月の年 2 回支給していた。

### ④一般質問

発言時間は、9 月定例会から翌年 6 月定例会までのトータルで 1 人当たり 60 分とし、この時間には当局の答弁時間含まずに、実際の質問時間のみの積算としていた。そのため、ストップウォッチを用いて質問時間を計測しているとのこと。通告の方法は、告示日の 1 週間ほど前に会派会長が質問者と時間を通告し、発言内容は、招集日翌日の正午までに質問者が通告する。質問の順番は、告示日に開催の議会運営委員会において会派の発言順位を抽選で決め、その後、個人発言の順位を決定するとのこと。

### ⑤予算・決算の審査

予算は 4 つの常任委員会に分割付託、決算は 9 月定例会で決算特別委員会を設置して付託している。委員は議長と議会選出監査委員を除く全員で構成。

### ⑥請願・陳情の付託

請願は関係常任委員会に付託するが、陳情は付託せずに写しを配付しているとのことだった。請願の付託先が複数の委員会にまたがる場合は、議会運営委員会委員長と関係委員会正副委員長の協議により決定するとのこと。

### ⑦議会運営委員会

会議には、当局から財務部長、財務部次長、財政課長、財政課長補佐が出席していた。

## ⑧議長の委員会所属

議長は常任委員会にいったん所属するが、先例申し合わせにより、就任後、辞退届を出し、議会の許可を得て辞任している（平成10年頃から）。

### 【所 感】

#### ●土田祐輝委員長

東日本大震災や台風水害対策そして原発事故など、突発的な災害に対して、議会として特別委員会を立ち上げ、迅速に対応している点は参考にすべきである。特に、災害時には議会の窓口を一本化し、情報共有や対応策など、議会としての体制を整えることの重要性を感じた。豪雪や大雨などが頻発する昨今、常任委員会の中にでも、いざという時の専従チームを作ってまずは動いてみるべきである。

#### ●奥山豊和副委員長

東日本大震災からの復興については、発災直後から議員個々の立場で市対策本部に対して要望を行っていたが、議会として市民の意見を集約して対応すべきとの声から議会内に任意の組織を立ち上げ、市の災害対策本部と連携協力しながら、現地調査や団体等への聞き取りを実施し、わずか2か月の間に市当局に対する提言・申入書などを提出したようだ。議会全体としてのスピード感ある対応は、災害時における私たちの行動の指針となるだろう。

予算審査については各常任委員会に分割負託しているということで、歳入歳出を一体的に議論する手法は、私たちが大いに参考にしたいと思う。

#### ●立身万千子委員

特に郡山市は、東日本大震災において地震のみならず東京電力福島第一原発事故という大きな災害に見舞われた。その後の台風による水害もあり、対策本部解消の後も、特別委員会を組織して継続的に、膨大な量の要望書・提言書等を、市長や東京電力に提出している。

市民生活の復興に向けた提言書は3回に及び、とりわけ高齢者や障がい者等、災害弱者への多面的配慮について、また、農業被害については迅速な放射能分析が可能な検査機関の整備や、生産者が不利益を被らないようにする具体策を求める提言など、深刻な状況が伺え、議会がすみやかに一丸となって対策を講じてきていることに感銘を受けた。

これは、議会運営が円滑に行われ、不断に議会改革を進めてきた基盤が郡山市議会にあったからではないかと思う。（6～7年前にも郡山市議会が議会改革の先進地ということで視察した経緯から）

#### ●加藤勝義委員

東日本大震災時の議会对応の中で、議会としての対策本部設置や特別委員会の設置など、議会全体として地域の早期復興や災害に強いまちづくりの調査研究を実施したことなどは、

横手市議会にとっても災害時に議会がなすべき事など大いに参考となった。郡山市は震災の対応事例であったが、自然災害の種類は多岐にわたる。横手市議会でも災害発生時の「対応要領」や「初動マニュアル」を作成しているが、横手市は豪雪による災害もあり、今あるマニュアル等の内容をさらに改良し、今後は災害時の共通した対応と、災害の種類に対する市議会対応マニュアルを整備しておく必要を感じた。

●本間利博委員

災害時における議会対応については、郡山市のように大規模な災害には状況に則した対応が必要と思うが、横手市の場合は災害対策本部設置の際は議会事務局長が出席して内容を議員に伝えてもらっている。災害発生時に双方向の情報提供という視点から、タブレットを有効活用して議員からの情報を一元化し、当局に情報提供する仕組みを徹底する必要があると考える。

一問一答方式については、当議会でも採用しているので経緯をみたいと思う。

また、費用弁償と政務活動費については、当議会でも費用弁償を無くして政務活動費を増額することを検討してはどうかと感じた。

●菅原正志委員

直近の市議会議員補欠選挙の投票率が40%未満ということを知り驚いた。当方も議会に対する住民の関心が高められるよう議会改革を継続すべきと思った。

●塩田勉委員

災害時における議会対応については、横手市議会も災害発生時の「対応要領」や「初動マニュアル」を作成しており、この内容に則って今後も進めていくべきであると感じた。

◎宮城県栗原市（7月28日）

- 調査事項
- (1) 災害時における議会の対応について
  - (2) 議会改革の取り組みについて
  - (3) 議会運営について

【調査の概要】

(1) 災害時における議会の対応について

栗原市は、平成20年6月14日の岩手・宮城内陸地震、平成23年3月11日の東日本大震災という大きな災害に2度も遭っている。特に平成20年の震災では山の形が変わってしまうほどの大規模な地滑りや土石流が発生した。

これらの震災を経験したことにより、迅速かつ適切な災害復旧に支障をきたさないよう、組織として議会での情報収集、災害対応、指揮系統に関する内容を定めた「災害時の議員の行動指針」が必要であると、議会運営委員会で提起されたとのこと。

また、議会閉会中に災害が発生した場合の議会の活動根拠や議員の行動手順を明示するためのマニュアルが必要と考え、栗原市議会災害対策会議設置要綱も制定していた。

#### ①栗原市議会災害対策会議設置要綱

議会の災害対策会議は、地震その他の事象による災害発生時に設置することとし、市の災害対策本部と連携し、被害の拡大と迅速かつ確な復旧に寄与することを目的としている。また、会議の代表者についても、代表者に事故があった場合の職務代理者の順位を定めていた。設置の時期は、市の災害対策本部が設置された時に、議長が設置できることとし、廃止の時期については、市の災害対策本部が廃止された時または、委員会に職務を引き継ぐことが適当と認められる時に災害対策会議に諮って廃止することとしているが、議会として具体的調査や対応まで設定した後で廃止するべきではないかといった意見もあるようで、まだ議論の余地がありそうだった。



#### ②栗原市議会災害対応行動マニュアル

災害対策会議設置要綱に基づく具体的な議員の行動を明示したもの。地震が発生した場合、風水害等が発生した場合に分けて行動が示されていた。

#### ③災害対策会議設置の効果

議員間の情報共有が図られたこと、議員の参集基準、議会としての活動方針や指揮系統などが明確になったこと、また、議員の情報収集窓口が一本化したことで、当局の対応が円滑に進行できたことなどを挙げられていた。

#### ④災害対策会議運用の課題

災害対策会議の廃止時期の判断、具体的な活動や検討事項の確認、災害対応可能な体制を維持するため、マニュアルに沿った定期的な訓練の実施、災害対策会議の活動の検証などを挙げられた。

## (2) 議会改革の取り組みについて

平成 17 年 5 月の合併時の議員定数は 45 人、平成 21 年の改選時には定数を 30 人に、平成 25 年の改選時には 26 人に減らした。平成 21 年 10 月に議会改革調査特別委員会を設置し、議会運営、定数・報酬などを協議した。その結果、市内の会議出席時の費用弁償を廃止、一般質問時の一問一答方式を導入するとともに、質問回数制限の撤廃と市長等への「反

問権」を付与した。また、平成 23 年には議会基本条例を制定していた。

### (3) 議会運営について

#### ① 反問権の運用方法と実績

反問権は、市長や行政機関の長に付与しており、副市長や部長は反問が認められていなかった。反問権を行使する場合は、答弁時に挙手して議長の許可を得て行っていた。反問の時間は、一般質問の時間には含まずに行っており、これまでのべ 15 人に対して反問許可の実績があった。

栗原市議会の反問は、議員の質問内容を確認するというものではなく、市長等が議員の考えを質す質問となっていることが特徴的だった。また、反問権を行使する場合、議長の許可を得ることとしているが、話の流れで反問的な内容になった場合は、議長が反問かどうかを確認しているとのことだった。

#### ② 議員間討議の運用について

議案審議時の合意形成に向け、議員間の討議を尽くすよう努めることとしているが、本会議での実績はなしとのこと。委員会審査では、委員の申し出により、委員長の判断で実施していた。会議録の掲載については、原則載せることとしているが、委員長の判断により一部載せないこともあるし、休憩して議論する場合もあるとのことだった。

#### ③ 議長の委員会所属

常任委員会に一旦所属した後、議長就任後に辞任している。これは議長の中立性を鑑み、合併直後から全議員において協議して決定したとのこと。強制ではないので、議長が委員会に所属する場合も有り得るそうだ。

#### ④ 予算・決算特別委員会の審査について

議長を除く議員全員で構成。9 月定例会時に決算特別委員会、2 月定例会時に予算特別委員会を設置。審査は、常任委員会所管ごとに区分し、4 日間で審査。各委員の質疑の持ち時間は答弁を含み計 40 分としているが、会派の場合は所属人数によって時間を割り当てているため、会派の中で調整し、1 人計 40 分以上質疑できる場合もあるとのこと。合併当初は、常任委員会を単位とする分科会に審査を付託していたが、予算・決算の全体像が見えないという声から平成 22 年 2 月からは議長を除く全議員で審査し、分科会の付託を行わないこととしたそうだ。しかしながら、最近は元のように分割付託した方がよいのではといった意見も聞かれているとのことだった。

## 【所 感】

### ● 土田祐輝委員長

議会として災害対策会議設置要綱が規定されている。加えて、要綱に基づく行動マニュアルも示されていて、先行事例として見習うべきである。我が市議会においては昨年からはタブレット端末が導入されているので、これをうまく活用し、災害状況把握や情報収集など独自の行動マニュアルが期待できるのではないかと。まずは実行すべし。

#### ●奥山豊和副委員長

栗原市議会では、発災時の議員の行動が詳しくマニュアル化されており、地震の際は震度によって、役職に応じて議員が登庁する基準が記されていることで、通信手段の遮断時にもいかなる行動をとればいいのか明確になっていた。

議会としての対応要領があることによって個々の動きが制約されるのではなく、「個人の判断」でどんどん動かれることは否定されるものではない。あくまでも情報の集約と提供、入口と出口を一本化するというルールを議会自らが設けることによって、市の災害対策本部では、トップの責任において全体を俯瞰した判断と迅速な対応ができるのだと思う。その部分の意思統一が大切であるように感じた。

#### ●立身万千子委員

平成 17 年 4 月に 10 町村が合併したことは聞いていたものの、合併前の築館・若柳・金成・紫波姫など各々特色を持った古い歴史を誇る自治体ということを個人的に耳にしていたので、市議会の構成や運営も苦労しておられるのではないかと、若干心配しながら、その点をどう克服しての議会改革をされているかを学ぼうと思った。

栗原市の議会基本条例は「市長に対する政策等の形成過程の質問」について、また「重要計画を個々に」明記して「議会に対する市長の説明責任」を条項に位置付けている。さらにこの条例制定に向け、20 日間ではあるが、市民に対し、パブリックコメントを募集している。用語解説も詳しく書かれてあり、市民との協働を実践している姿勢に感銘を受けた。

#### ●加藤勝義委員

反問権実施状況説明で、反問を受ける議員の姿勢や資質が大事になるとしていた。確かに質問内容や何を求めて質問しているのかを、議員自ら整理し自分ならこうするとしたしつかりした考えの上で準備し質問することが求められる。いわば反問権は、議員の資質が問われることに繋がり、質問をする際の準備や姿勢がさらに大切になると感じた。

#### ●本間利博委員

災害時における議会对応については、災害発生時に双方向の情報提供という視点から、タブレットを有効活用していく必要があると考える。議会運営に関しては、反問の内容について、質問の内容を聞き直すことは本来の意味の反問ではないと思うが、答弁の流れの中で考えを質問する場合は議長、委員長が確認の上、認める必要があると思う。また、議員間の討議は必要であり、できるだけ休憩しないで記録に残し、適宜適切に行う必要があると思う。

#### ●菅原正志委員

担当常任委員会ごとに、歳出ばかりでなく、歳入も含め審査することは、入りと出の関係がよく把握できるのではないかと思った。

●塩田勉委員

反問権について、大変よく運用されており参考になった。横手市議会基本条例では、市長等は議長又は委員長の許可を得て反問することができるとなっているが、議論が盛り上がりを見せているときに、許可をもらうスタイルは、議事の進行が途切れてしまうような印象がある。そのため、反問権を使う際は、議長等の許可を得なくてもそのままできるようにした方がよいのではないかと感じた。

以上、報告いたします。