

令和4年4月28日

浜田市議会議長 笹田 卓 様

議会改革推進特別委員会
委員長 牛尾 昭

委員派遣報告書

本委員会は、下記のとおり委員を派遣し視察調査を終了したので報告します。

記

- 1 日 時 令和4年4月14日（木） 14時～16時
- 2 視察先と調査項目
滋賀県大津市（浜田市役所 全員協議会室においてオンライン行政視察）
「議会BCPについて」
- 3 精算額 オンライン視察のため0円
- 4 派遣委員及び同行者、事務局（合計9名）
牛尾 昭 西田 清久 足立 豪 村武 まゆみ
小川 稔宏 佐々木 豊治 田畑 敬二
議長 笹田 卓
事務局職員 下間書記
- 5 調査の概要（視察の内容等）

【別紙のとおり】

議会改革推進特別委員会オンライン行政視察報告

【調査の概要】

- 1 視察日時・視察先 令和4年4月14日（木） 14時～16時
滋賀県大津市（浜田市役所においてオンライン行政視察）

2 調査項目「議会 BCP について」

3 視察目的

大規模災害や感染症拡大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の役割を果たせるよう、議会の組織体制や議員の行動基準等を定める必要がある。このため、市議会で初めて議会 BCP を策定した先進市議会である大津市議会の取組を視察・調査し、浜田市議会の議会 BCP 作成に生かす。

4 視察先の概要

滋賀県唯一の中核市で、人口は約 34 万人、面積は約 464 平方キロ、琵琶湖に面し、京都、奈良に次ぐ国際観光文化都市である。

議会は、条例定数 38 人（現数は 37 人）である。

- ・常任委員会（総務、教育厚生、生活産業、施設、予算決算）
- ・特別委員会（公共施設対策、ICT 活用対策、交通対策）

議会局は、定数 18 人（現数 17 人）である。

5 視察内容

(1) 視察先の取組・事業概要

「議会 BCP 計画について～二元代表制を災害から守るために～」の資料にもとづき、下記のとおり説明を受けた。

1. 災害時の議会活動概論

(1) 議会の弱み

①合議制機関である実体的弱点

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。

②法的観点からの考察

二元代表制は平時だけのものなのか。

専決処分乱発を許容する法的根拠は何か。

災害時に議会は無力、不要という思い込み。

(2) 議会の強み

①現場対応責任者でない立場、環境

目前の業務に忙殺されない。

一歩先を見た復旧、復興議論に専念できる。

②行政、住民、専門家をつなぐ複数の政治家で構成

ア、地元対応での役割

イ、国、県対応での役割

(3) 災害時の議会の役割・責任

①執行部に個別案件を持ち込まない。

- ②地元での司令塔の役割を担う。
- ③復旧、復興へ向けた議論を主導。
- ④国、県への要望活動を議員だけで行う。

2. 大津市議会 BCP について

BCP とは大規模地震などの非常時に行うべき議会や議員の役割、行動方針などを定めた業務継続計画のこと。議会 BCP を策定したことで、災害時における初期対応の高度化が図られ、審議や執行部へのチェック・監視など議会としての機能維持を図ることが可能となり、結果として、市民ニーズを的確に反映した早期の復旧・復興が図られるようになる。

- ・平成 26 年 3 月、地方議会として初めて BCP 策定
- ・同年 11 月、第 9 回マニフェスト大賞優秀復興支援・防災対策賞、審査委員会特別賞を受賞（ちなみに、浜田市は第 3 回で、審査委員会特別賞を受賞）
- ・同年 12 月、議会 BCP 携帯ハンドブック及び安否状況確認カードを作成

【計画策定の経緯】

- ・H23 年 3 月 東日本大震災-災害時の議会のあり方議論
- ・H24 年 8 月 市南部豪雨災害-大規模災害に備えた体制整備
- ・H25 年 5 月 議員研修会-BCP の必要性を認識
- ・H25 年 6 月 大津市議会として BCP 策定を決定！

同志社大学新川達郎教授の指導のもと、BCP 策定構想は、目的、課題、具体的な検討事項、工程を経て防災特別委員会等執行部を交えて議論。

【想定する災害】

- ・地震-震度 5 以上
- ・風水害-台風、洪水、土砂災害などが発生、恐れがあるもの。
- ・その他-原子力・感染症・テロなどの大規模被害

【特徴】

- ・議会災害対策会議の設置－議会としての意思決定前の事前調整・協議の場。
- ・議会と市との関係－災害対応の主体は行政であり、初動体制に専念できるように、議会の配慮が必要。
- ・議会 BCP 策定の目的－議会機能を維持することである。

【議会の基本的機能の維持】

1. 議員・事務局職員の安全確保
2. 審議を行う環境の確保・整備
3. 的確な情報の収集と把握
4. 大津市災害等対策基本条例について

その他、詳細は大津市議会作成の資料を参照

なお、災害対策基本条例の特徴として①議会の視点、②危機管理の視点、③減災の視点、④男女の特性と能力を生かす視点の 4 項目があり、会議での論点として①、②、③を掲げている点が大いに参考になった。

(2) 各委員の所感

【牛尾委員長】

オンライン研修会であったが、非常にレベルの高い内容であった。ぜひ、全議員に研修を進めたいと思う。その上で、当市の地政学リスク、日本海に面していて、対岸の脅威を含めた浜田市版 BCP 策定を検討したい。

【西田副委員長】

災害を含む何かが起こった時、『BCP がどうなっているのか?』と議員、議会局のメンバーの日常の中での議会 BCP に対する意識が溶け込んできていることを感じた。大津市議会の議会局と議会（議員）それぞれの役割が浸透し、連携が取れるようになっており、二元代表制を災害から守るためという大津市議会の目的意識の高さも感じ取れた。

一般的な議会事務局を議会局と改められた理由にも、政策立案に重きをおいたものであって納得いくものがあった。説明と質疑に対応された小澤課長補佐のスキルの高さも感じた。全体を通して”チーム大津市議会”としての団結力とレベルの高さを感じ、議会改革推進特別委員会として大いに参考になった。

【足立委員】

BCP（事業継続計画）の作成や運用にあたって、議員だけでできるものではなく、行政機関の一機関でもある議会事務局としっかりとした連携や同一方向を向いた考えでなければ、作成はおろか運用などすることは困難であることを実感した。

BCP の必要性は、議員はもとより執行部においても十分理解はされていると思うが、その必要性について住民への周知も含め、超えていかなければならないハードルは高いと感じている。

まずは各議員において BCP の重要性、必要性、意義を共通の認識にしてからの始まりとし、浜田市議会に適した BCP に取り組みたい。

【村武委員】

市議会 BCP を地方議会として全国で初めて策定され、今までにマニフェスト大賞などを受賞されているだけのことはあると感じた。

策定にあたり、しっかりとした目的、課題を出し、そこから具体的な検討事項を作り上げていくという工程（プロセス）ができていたので、内容も充実しているのだと思う。政策検討会議などでも新川教授の指導を得て、ワークショップを実施し、しっかり議論がなされた様子であった。

市議会で年に 1 回の防災訓練の実施で、議員間の意識の共有ができていることから「チーム大津市議会」という団結力が高まっており、市議会でもそこが重要であると感じておられるようである。

防災グッズの整備として、サバイバルローラーバックを各自が保管し、また折りたたみ式防災用ヘルメットを議会の座席に収納していることはぜひ浜田市議会でも整備したい。浜田市議会では防災服は各自で購入しているが、編み上げ靴も必要であると感じた。

基本理念として、男女の特性と能力を生かす視点を取り入れているところは参考にしたい。

今後浜田市議会として丁寧に議論をし、議会 BCP 策定に向けて進めていきたいと感じた。

【小川委員】

大津市議会での BCP 策定の契機は東日本大震災であったといわれていた。東日本大震災で被災した自治体において専決処分が乱発されていたことは周知の事実であったと思われるが、多くの自治体では他人事であったり、関心も薄かったのではないかと思う。そんな中であって、大津市議会では他山の石として真剣にとらえ、

万が一被災した場合の課題を問い、問題点の洗い出しがなされ、議会として大切にすべきものは何かという議論が徹底されてきたという議会の姿勢そのものに違いがあるという印象を受けた。

その結果、導き出された答えは「二元代表制を災害から守る」ということに集約されているが、策定において大切だったこととして「議会の団結力」に触れられていたことから、その重みを感じる。議員力、議会力の質の高さについては一朝一夕に成し得るものではないと思うが、何故、議会 BCP 策定が必要なのかという策定過程での議論を通して共通認識を作り、合意形成が図られ、議会の団結力が強化された要素もあるのではないかと思った。

近年は毎年のように全国のどこかで災害が発生し、しかも大規模化の傾向もあり、災害時に議会機能を維持するための手順を定めておくことの必要性からも多くの地方議会で策定されている。先進事例を参考に策定することは難しくはないと思われるが、重要なことは、策定することよりも何故 BCP を策定するのかという議論の過程を大切にすべきということを経験のなかで感じた。

災害時に守るべき議会の機能、二元代表制の意義、議員としての役割、意思決定の方法などについて、例えば大津市議会で議論されてきたように専決処分についてどう捉えるのかといった検討も重要な観点だと思う。

浜田市議会として BCP を策定することの意義と目的についての議論をしっかり行い、委員間及び議会全体の認識の一致、共有化を図ることを重視すべきではないかということを感じた。

【田畑委員】

平成 23 年 3 月の東日本大震災を基準にして、災害時の議会のあり方についての議論から、議会 BCP の必要性を認識されたとしている。大津市議会として、BCP を策定されていることに対して、素晴らしいと感じた。

何時起こるかわからない災害に対し、市の対策本部と並行して、議会の対策本部を立ち上げている。議会の対策本部は、各会派代表者が集まるため、情報の伝達や共有までの流れがよく、議会としての行動が素早く感じた。

また、チーム大津市議会とし年 1 回は議会が主催の防災訓練を実施している。内容は、ウェブによる訓練・参集訓練・図上訓練等であった。また、議会 BCP を踏まえ、市の災害対策基本条例を制定され、議員は携帯ハンドブックと安否状況確認カードの常時携帯をされていることに意識の高さを感じた。参考にすべき事例が多く、たいへん勉強になった。

【佐々木委員】

議会 BCP のポイントとしては大きく 3 つあったと思う。

第 1 のポイントは非常時の指揮命令系統を確立しておく事で、大津市議会では執行部の災害対策本部が設置されると同時に、「議会災害対策本部」を自動的に設置され、会派代表者に対し議長の指揮命令が出されていた。

第 2 のポイントとして各議員が得た地域の被災状況や要望は、執行部に直接伝えるのではなくて、議会防災会議で集約し、執行部に伝えている事。非常事態に執行部を混乱させないように配慮している。

第 3 のポイントとして、具体的な行動指針を決めている事。会派代表は会議に参集するが、それ以外の議員は地域の構成員として活動する事。また、議会局では各備品に至るまでの管理が決められている。

また、説明の中で特に印象に残ったのは、議会 BCP に関することについては、議会が一丸となり「チーム大津市議会」となっている事。これは誇れる点とも言っておられた。そこに至れるのは「議会局の存在があることも」(議会事務局ではない)。議会局職員も議会と一緒に取り組んでおり、議会に意見できる関係にあることが大きい。

年 1 回執行部とは別に議会が主催して防災訓練や防災研修を行なっている事で、議員の防災に対する意識が大きくなっている。

議会 BCP については災害を超える都度、見直しをしてきたこと。

6 委員会の考察

オンライン行政視察実施後の 4 月 27 日に特別委員会を開催し、以下のとおり考察をまとめた。

1. 浜田市議会 BCP 作成において留意する点

①目的、作成の意義の重要性

- ・災害時における議会機能の継続
- ・二元代表制、議会の役割（権能）の維持（～二元代表制を災害から守る～）
- ・専決処分の乱発を防ぐ（浜田市は通年会期）

②議会全体での防災研修、防災訓練の必要性

- ・定期的な実施が必要
- ・現地訓練、図上訓練、地域の実態把握を踏まえた訓練が必要

③議員の役割（非代替性）の明確化

- ・議会人としての議員の代わりはいない

④非常時の指揮命令系統の確立

⑤執行部への情報提供は、議会で集約して報告

- ・議員が個別にやりとりをすることのないようにする

⑥防災グッズ整備の検討

- ・想定される災害を踏まえた防災ヘルメットやサバイバルローラーバッグなど

⑦携帯ハンドブックの作成

- ・スマホ対応

⑧議会の団結力

- ・災害時だからこそ（会派を超えての）議員間での議論、情報共有・共通認識、協力体制が必要

2. 専決処分について

災害時の専決処分については委員間でも様々な考えがあり、さらに議会内での議論が必要

- ・人命にかかる案件の場合は、やむを得ないのではないか（飲料水などのライフライン等）
- ・災害時だからこそ、議会としての意思決定が必要であり、議会としての対応を議論する必要があるのではないか

3. 「チーム議会」としての議会と事務局職員の一体化について

- ・議会（議員）と事務局の意識の共有と意識改革が必要
- ・議員と対等の立場で地域課題を解決していく姿勢が必要
- ・事務局職員の政策立案や政策提案の補佐機能の重要性
- ・「議会局」への変革の必要性



◀ ZOOM 画面
大津市議会局：小澤課長補佐
から説明を受ける



◀ 会場の様子
作成していただいた資料や事前
に送付した質問をもとに説明を
受ける



◀ ZOOM 画面
オンライン視察終了