令和5年度

# 稚内市議会運営委員会

## 行政視察報告書

| | |
|---|---|
| 期　間 | 令和5年11月6日から8日 |
| 視察先 | 千葉県鎌ケ谷市、白井市 |
| | 茨城県常総市、かすみがうら市 |

# 視察団の構成

## 議会運営委員会　行政視察名簿

| 役　職 | 氏　名 |
|---|---|
| 委 員 長 | 横　澤　輝　樹 |
| 副委員長 | 鈴　木　利　行 |
| 委　　員 | 吉　田　大　輔 |
| 委　　員 | 栃　木　潤　子 |
| 委　　員 | 相　内　玲　子 |
| 委　　員 | 佐　藤　由加里 |
| | |
| 議　　長 | 鈴　木　茂　行 |

| 随　行 | 氏　名 |
|---|---|
| 議会事務局庶務課　主査 | 大　沼　拓　哉 |

# 行政視察の選定と調査項目について

改選後の初年度である令和５年度は、隔年で行う各委員会の行政視察の実施年度であり、新体制となった議会運営委員会においても、本市議会における議会運営について課題を洗い出すこととした。

併せて、先進地から見習うべき事例や行動要素を取り入れるべく、様々な観点から視察地と調査項目について検討を行い、本市において未だ未導入の下表の項目について調査を行うこととした。

災害時における議員の行動を示すマニュアルや、災害時における議会と執行部の関係については、本市議会においても過去に検討されていたことがあるが、未だ具体的な計画などの策定には至っておらず、全国的に自然災害が多発している昨今においては喫緊の課題とされてきた。

スクリーン・モニターを活用した質問にあっては、現庁舎ではその導入は困難であるものの、現在建設中である新庁舎の供用においては、当然、その活用も視野に入れていくべきであり、議場にいる者のみならず、動画配信の視聴者に対しても議員が行う質問の理解に効果的である。

反問権・反論権について、特に反問権は、前期に設置されていた議会改革特別委員会をはじめ、幾度か議論されてきた項目であるが、実際に行使実績がある議会に調査を行い、その効果的な活用方法と成果を学ぶこととした。

さらに、同じく何度か検討されてきた通年議会についても、二元代表制の観点も踏まえ、議長裁量による会議招集の効果や実績を調査し、今後の議会運営に役立てようとするものである。

| 都道府県名 | 市議会名 | 調査項目 |
|---|---|---|
| 千葉県 | 鎌ケ谷市議会 | (1) 反問権について<br>(2) 通年議会について<br>(3) 議会大規模災害時対応マニュアルについて |
| | 白井市議会 | (1) スクリーン・モニター活用した質問について<br>(2) 反問権について |
| 茨城県 | 常総市議会 | (1) 災害時における議員の行動、市の災害本部と議会の関係について |
| | かすみがうら市 | (1) 反問権・反論権について |

# ①11 月7日午前　鎌ケ谷市議会

## ◎鎌ケ谷市の概要

鎌ケ谷市は、千葉県の北西部、北総台地のなだらかな緑の大地の上に広がる総面積 21.08 ㎢、人口約 11 万人の都市である。

東武野田線・新京成線・北総線・成田スカイアクセス線の鉄道 4 線と道路網が発達しており、都心から 25 キロメートル圏内、交通アクセスが抜群で通勤・通学に便利な地域として発展してきた。

特に新鎌ケ谷駅周辺の市街地と住宅地は、土地区画整理事業が完了し、大規模商業施設などの建設が進み、にぎわいのある景観が形成されるなど、駅勢圏を中心に商店街や住宅地が広がり、緑と調和した落ち着いたまち並みが形成されている。

また、果樹や野菜の栽培が盛んであり、特に梨は有名で、産地としてもその歴史は古く、江戸時代の末から栽培が始められ全国屈指の生産地として知られている。

調査に協力いただいた鎌ケ谷市議会における議員定数は 24 人、常任委員会は「総務企画」、「都市・市民生活」、「教育福祉」の３委員会である。

ここでは、反問権の付与、通年議会、鎌ケ谷市議会大規模災害対応行動マニュアルの３項目について調査を行った。

**鎌ケ谷市議会**
**中村潤一議長による歓迎のあいさつ**

**鎌ケ谷市議会運営委員会**
**小易和彦委員長及び葛山繁隆副委員長**

## ❒調査項目(1)　<u>反問権について</u>

**【鎌ケ谷市議会による概要説明】**

鎌ケ谷市議会において平成 24 年から導入されている反問権は、本会議でのみ行使が可能で、行使できるのは本会議場で答弁をする者とし、行使の際は議長の許可を得ること。鎌ケ谷市議会は一般質問において持ち時間は60分だが、これに反問の時間を含めるということで決定した。

反問回数は１～２回とし、反問の範囲は無制限だが、もちろんこれは通告の範囲とされている。反問の禁止事項や反問の通告制も無い。

平成24年度の制定後から現在まで、実際に３回の行使があった。

**【反問権に関する質疑】**

質問　反問権を付与した理由は？

回答　議会改革を進める中で議論を活性化し、明確化ようとした

質問　反問権を付与したことにより変化があったのか？

回答　個人的に感じたところでは、議員側も責任を持って発言するようになったと感じられる。

質問　一般質問などで反問権が出た場合、反問の時間はどのように扱うのか？

回答　一般質問時間（質問と答弁合わせて60分）の中に含める。

質問　反問権の具体的な行使例は？

回答　質問議員に対し、質問にある内容と事実の認識を問うことや、施設改修に絡んで市民への情報提供と事業選択に対する優先度を問うこと、設備の整備に関する優先度に対する考えを問う場面があった。

質問　反問権の３回行使はいずれも市長によるものなのか？

回答　市長と所管の部長である。

質問　反問権に対する議員の答弁はスムーズだったのか？

回答　実際には噛み合わなかった部分はあるが、質問者側（議員側）に都合が良いままで時間が終了してしまうことに看過できないところもあったので、反問権でその辺を確認していくということも大事だと思う。

質問　反問権が行使されたときは、質問は時間内に収まったのか？

回答　時間内には収まったが、反問権を付与したことで執行部側が反問に時間を要したことに関しては、もう少し短くして欲しいなどのやり取りはあった。

質問　反問権は執行部も承知して議論も深まることも認識しているだろうが、実際は議員相手に使いにくいと考えているのでは？

回答　確かに使いづらいと思われるが、質問の根拠に対する認識に疑問があり、そのままにしておくこともできなかった。反問権というものはそうした点でもメリットはあったと思う。

質問　反問権が行使される場合とは、よっぽどの場合なのか？

回答　行使する際にも、当然、それは紳士的に行われるため、“どうしても”という部分において、過去３回行われてきたと認識している。

質問　反問権の導入により自分の質問に責任を持つことになるので、議員の質も高まったか？

回答　個人的な意見だが、質問に責任を持つという意識は従前より強くなったと思うし、改選はしているが、そういった認識は今も共有されていると思う。新人議員も議会運営委員会からの情報や、会派の先輩議員もいるので、執行部とのやり取りに対して責任を持つということで努力をしているところ。

## ❒調査項目(2)　<u>通年議会について</u>

**【鎌ケ谷市議会による概要説明】**

通年議会は令和元年５月から導入しており、導入目的としては主に下記の３点である。

１．長期間の活動機能を有し充実強化を図ること。これは十分な審査時間の確保や、執行部に対する監視機能、議会としての政策立案機能の充実が目的。

２．災害発生時等でも議会として対応できる機能を有することや、執行部が随時議案を提出でき、議会側も速やかに審議が可能なこと。

３．二元代表制の観点から、議会側からも本会議を開催する権利を確保すること。議長権限により速やかに会議を開催できる。

鎌ケ谷市議会の通年議会の仕組みとしては、市長の招集を毎年５月とし、翌年４月までの会期とし、市議会議員の任期との整合性を取るよう設定している。

なお、定例会の招集権限は従来どおり市長にあり、議会が定例の会議を定め、その会期中に行われる会議は議長が開くことになる。

臨時的な会議の招集については、鎌ケ谷市通年議会実施規程において、市長又は議員の４分の１以上からの議案を示し、会議の開催請求があったときは、請求があった翌日から７日以内に会議を開くものと規定している。

また、通常の３月会議において３月中に散会するため、会期末である４月 30 日には会議を開いていないことになるが、閉会の宣言のタイミングが無い事から、４月 30 日をもって自然閉会となる。

導入にあたっての先行議会への調査結果では、主に下記の点が指摘された。

【メリット】
・議会の判断で会議を開催できることになり、議長権限の強化と議会に主体性を持たせることができること

【デメリット】
・緊急に開催する場合の日程調整が困難であることや、地方自治法第 179 条第１項が適応されず臨時議会が増えること。

デメリットに関しては、予め年４期の会議と決めることにより回避できるのではということと、自治法第 179 条の専決処分ができない件については今後の

課題として検討が進められた。

課題としては、一事不再議や市長による専決処分、会議録の調製などのほか、定例会を年１回とし、従来の定例会の開催方法に工夫を加えるのか、または、新たな通年の会期を設定するのかを決め、会期や周期をどうしていくのかを検討した。

結果、できるだけ今までと違和感なく移行することに重きを置き、従来の定例会の運用に工夫を加えて実現する方法を選択した。

**【通年議会に関する質疑】**

質問　導入のきっかけと導入の前後で何か変化はあったのか？

回答　きっかけは当時の議長からの諮問であり、また、議長権限で会議を開催できることになったので、年間の会議日程が５月の招集日と同時期に示されることになり、議員活動と両立がしやすくなったと感じている。

質問　通年議会を導入し、効率化された部分は？

回答　令和３年 12 月に子育て世代への給付金に係る補正予算があり、臨時の会議を開く必要があったが、市長からの会議開催に基づき、議長が会議開催日を決定し、スムーズに決定することが出来て、執行部においても速やかに執行できた。

**【具体的内容】**

**国が掲げた臨時給付金の対応について、当初、国は年内に５万円のクーポン券を給付し、年明けに５万円の現金給付とすることを例として示していたが、後に現金でもクーポンでも可とすることや、分割ではなく一括給付も可とされたことにより、自治体により取り扱いが大きく異なることになった。**

**鎌ケ谷本市では、定例の 12 月会議において年内に５万円を現金給付するために必要な補正予算を議決したが、その後、市長から年内に 10 万円に現金を一括給付するための予算を補正したいため、12 月 17 日に会議開催要請があり、議会においても慎重に審議する必要があると考え、同日、議長が 24 日に会議を開催することを決定し全議員に通知した。**

質問　通年議会で、これまで議会側でも開催した方が良いと考えれば、執行部と調整して臨時会などで対応してきたが、特に通年議会になってのメリットはあるか？

回答　それほど大きな変化があったという認識はないが、実態として先に説明した給付金の様に、緊急対応できたことも有ったので、即応性という点では前進できているものと感じている。

質問　会期が一年間ということで、仕事との両立について何かあったのか？

回答　これまでも年４回の定例会だったので、それ以外の臨時的な招集になっても対応できるのではないかということで進められた。

## ❒調査項目(3)　<u>議会大規模災害時対応マニュアルについて</u>

**【鎌ケ谷市議会による概要説明】**

行政視察や、令和元年に発生した千葉県を中心とする台風被害を契機とし、災害はいつ発生するかわからないものであり、できるだけ速やかに作成するよう議運で協議を行った。

できるだけ早く作成することとしていたので、たたき台をもとに協議し、都度見直しを行っていけるよう、議案のとおり決定していった経過がある。

基本方針としては、市の災害対策本部が災害対応に専念できるように、議会として必要な協力と支援を行うことや、国等に適切に要望を行い、市のバックアップを行うこと。

災害情報の確認や市の災害対策本部への要望は議員個人や会派としては行わず、議会として行うこととして、情報の一元化を図っている。

マニュアルについては、初期・中期・後期に区分し、初期は会議中の対応とそれ以外に分けていて、議長を軸として市の災害対策本部からの情報伝達や、議員からの情報を市の災害対策本部へ伝達することとしている。

なお、マニュアルの変更を適宜行うことができるようにしているが、策定後にコロナ禍となり、具体的なマニュアルの検討には至っていない。

**【議会大規模災害対応マニュアルに関する質疑】**

質問　議員であれば災害時にいろいろな所から声が来るし、それを逐一役所に伝えれば、それはそれで迷惑になる場合もある。マニュアルを作る前は、議員の皆さんはどんな認識でいたのか？

回答　議員側もやはりそうした状況は良くないという認識があった。議員側からも、大規模災害時には、情報を一元化した方が良いのではという意見があった。

**鎌ケ谷市庁舎前　及び　議場にて**

## ②11 月7日午後　白井市議会

### ◎白井市の概要

白井市は千葉県の北西部に位置し、鎌ケ谷市や柏市など５つの市に接しており、東西 8.7 キロメートル、南北 7.7 キロメートル、面積は 35.48 ㎢で人口約６万３千人の都市ある。

昭和 40 年代に工業団地が整備され、工場立地が進むと共に小売業を中心に商業が発達している。もともと農業地域であり北部の金山落や中央部にある神崎川、南部の二重川に沿った帯状の水田が広がると共に、大地には山林や畑が広がる。

水はけの良い関東ローム層を活用した梨の栽培は、栽培面積が千葉県内１位で、全国でも有数の産地として知られており、都心から 30 キロメートルの距離にあり、昭和 54 年に北総鉄道が開通したことで沿線のニュータウン地区に住民が多数入居し、人口が飛躍的に増加したことから、平成 13 年に市制を施行し県内で 32 番目の市となった。

春には梨の花が咲きほこる、農業・商業・工業のバランスが取れた、都市と住宅が調和したまちである。

調査に協力いただいた白井市議会における議員定数は 18 人、常任委員会は「総務企画」、「都市経済」、「教育福祉」の３委員会である。

ここでは、スクリーン・モニターを活用した質問、反問権の付与の２項目について調査を行った。

なお、令和５年春の地方統一選挙で、定数 18 人に対し女性議員が 10 人となり割合は 55.6%となっているため、女性議員が多い背景についても伺うことができた。

**白井市議会**
**岩田典之議長による歓迎のあいさつ**

**白井市議会運営委員会**
**柴田圭子委員長及び広沢修司副委員長**

## ❒調査項目（1） スクリーン・モニターを活用した質問について

**【白井市議会による概要説明】**

庁舎整備に併せた議場の改修においては、対面式の導入や、採決はボタン式を採用し、市章や椅子テーブルは以前のものを再利用している。そうした中、開かれた議会を目指し、議場にモニターも導入した。モニターには議員の出席状況や、質問の残り時間、資料の画像を用いた一般質問などをしている。傍聴にもわかりやすい取り組みを行っている。

もともと、資料を使った説明を行う場合には、議場資料使用申請書が用意されており、これで申請を行う。使用方法としては、今までどおり紙の配布でも良いし、拡大パネルでも良いし、スクリーンを用いても良いといった３つの選択肢が用意されている。何か資料を基に説明をするというときには、スクリーンを用いて行うことがほとんどである。

スクリーンが無かったときは、資料を使う場合、関係者への配布分として 70 部を質問者自らが用意しなければいけなかったので、結果としてペーパーレスになった。また、今でも大きなパネルを使い、資料を拡大して説明する議員もいたが、これも少なくなった。今は資料使う場合はほとんどがスクリーンを用いている。

**【スクリーン・モニターを活用した質問に関する質疑】**

質問　主にどのような場面で活用するのか？

回答　一般質問が主体である。

質問　モニターに映し出す資料は誰が作成しているのか？

回答　議員が作成している。また、引用資料があれば著作権に触れないように制作者に確認を取って映し出すようにしている。主にパワーポイントなどで作成しているが、これを決める際に、動画はやめようとかアニメはやめようなど、色々な取り決めがあったが、現在、その取り決めから外れるような使い方をする議員はいない。

質問　映し出す資料の確認は事前に行うのか？

回答　一般質問の３日前までには事務局に提出することとし、事前に、実際に質問席で実践してみて、その通りに映るかどうか確認をしている。なお、画面の切り替えなどは事務局で行っている。議員は資料を使う場面で「画面を切り替えてください」と言うと、資料の画面が映し出されるようになる。その際、議員は画面に映らないので、資料の説明が終わったら、「画面を切り替えてください」と言って戻してもらう。その間若干の時間がある。

質問　モニターによる資料提示を行った結果、傍聴者は増えているのか？

回答　令和５年の実績では、増えたかどうかは不明だが、傍聴者は一般質問だと最大で 28 人、少ない時は１人ということもあったが、平均すると 13 人、一般質問以外だと平均２人程度。そうした点からも一般質問については注目されているのだろうと思う。

質問　実際に傍聴者から寄せられた意見などはあるのか？

回答　市民の方からの意見は特にないので客観的に検証できていないが、視覚的にわかるようになったので理解し易くなったと思われる。

質問　モニターに映す資料の数は、１枚だけが多いのか、それとも複数枚提示する場合が主か？

回答　資料は複数枚使うことが多い。写真で示したりだとか、２、３枚を使う場合から 10 数枚使うことも有る。そういう場合は、１枚説明したら元に戻すのではなく、４、５枚の説明をした後に、一旦切り替えるパターンが多い。

質問　モニターに映す資料は議員が作成しているので、操作も議員が行っているのかと思ったが、事務局が操作しているということだが、画面に地図を出し、そこに印を表示したい時などは、どうしているのか？

回答　画面は事務局で切り替えるが、そうした操作は質問する議員で可能。画面の切り替えだけは事務局で、その画面の操作は質問議員が行う。基本は質問者が操作するが、苦手な議員は補助を付けてもよい。

質問　モニターに映す資料を作るソフトは何を使っても対応できるのか？

回答　条件は設けていない。一般的にはワードやパワーポイント、ＰＤＦが多い。事前に動作の確認をしており、市役所のパソコンを使う場合は、アプリケーションに制限があるが、自分のパソコンを使う場合、その制限はない。本人の希望があれば、後にその資料を議会のホームページに載せる事が出来るが、その際はＰＤＦにするようにとの制限はある。

質問　議員が作った資料に関して数値的なものがあった場合、その確証性は最終的にどこで確認をするのか？

回答　あくまでも質問する議員の責任において行っている。インターネットからの資料を用いる場合は、必ず出典元を標記するようにしている。従って、最終的な数値に係る確証性は本人の責任であり、個人情報や著作権などは本人が予め許可を得て使用するようにしている。なお、使用申請書にはどこに確認したのか記載することになっている。提出は３日前としているので、事前に議長なり副議長が確認することになっている。そのため、例えば提出された資料に出展元の記載が無い場合は、記載してから再提出してもらったり、他人の顔が映りこんでいる場合は、本人に許可をとっているのか等を確認をとることにしている。基本的には本人を信じるしかない。

**❒調査項目(2)　<u>反問権について</u>**

**【白井市議会による概要説明】**

反問権の申し合わせとしては、議場に出席する執行部全員、回数内容については制限を設けておらず、執行部が反問する場合、反問の意思表示をして議長の許可を得ることになっている。

反問とそれに対する答弁は議員の持ち時間 60 分の中に含めない。平成 23 年の改選後、議長から導入について提案された。しかし、積極的に議員側から「反問してください」とはならない。一方、執行部側は質問に答えなくてはいけないが、当時、議員から決めつけたような質問が出て、これでは議論がかみ合わないということもあり、執行部側から「質問の確認はできないのか」という声もあり導入された。

実際に反問権が行使され、導入当時は反問に係る時間も一般質問時間の 60 分

の中に含めていたので、反問されると質問時間が短くなる弊害があった。後にその点を見直し、質問時間の 60 分には含めないこととした。

**【反問権に関する質疑】**

質問　なかなか反問権は行使されていない様子だが、執行部はどう受け止め、今後どの様に活用していく様子か？

回答　執行部は、質疑が噛み合わないままだともったいないと考えている。質問の意図を確認したうえで進めたいし、それが反問になり、最終的には反論権もあるとの認識で、導入のきっかけは質問の意味を確認することだったようだ。

質問　反問権は、市長が一旦答えた後に反問する流れなのか、それとも議員の質問の真意を確認するために反問をするのか？

回答　基本的に一旦答えてから反問をとっている。まだ２回しか行われていないが、やり方は色々あると思われる。反問が始まると、タイマーを止め、質問・回答が繰り返されるが、再反問ありますかということは言わない。反問を終わりますと言ってから、タイマーを再開する。

質問　反問権について、今は紳士協定的な運用で実施しているのだろうが、ある日突然、反問権を乱発する執行部の説明員が出てきた場合等の検討はしているのか？導入時に制限を設けないとした背景は？

回答　当時の議会運営委員会では、とにかくやってみようと。一度試してみてから検証しようということだったが、実際は検証をしていない。導入時に市長だけでなく執行部側全員に認めることとした。そして質問時間の 60 分の中に含めて試してみようと。このため、平成 26 年に初めて行使された時は、質問時間の 60 分に含めており、その際、６往復しているが、時間にして 15 分から 20 分くらい費やされている。そのため、最初から反問権を使われると持ち時間が無くなってしまうので、何回かそうしたことが生じたら検証することになっていたが、コロナ禍に質問時間を 40 分に短縮した際、ここに反問権を行使されたら時間が無くなるということで、持ち時間から外そうということになった。そして、コロナ明けもそのままの状態にした。確かに当時は、恣意的に使われたら良くないので、回数や時間を制限してはとの意見はあった。

質問　議長が許可すると思われるが、議長は許可できない場合などの想定はしているのか？

回答　反問権を認めないことはない。反問権を行使できることが執行部側の権利であり、そこは執行部側にも定着している感がある。

質問　議員側からの質問の意味が分からないという答弁も見られるが、そういう時は議長が休憩して議会運営委員会などを開き、協議などはしないのか？

回答　質問の意図が分からず確認をすることは反問権ではない。質問の意図が分からないのでもう一度聞き直すことは当然あることで、あくまでも反問であるから、議員が問う根拠は何なのか、それ問うのが反問であり、実際に反問しているのか聞き直しているのか、そのあたりは議長の議事整理券の範囲かなと思う。

質問　反問権と反論権の整理をつけて進めたのかそれとも、これから整理をしようとしているのか？

回答　実際には、確認、反問、反論の３段階があるようなので、これからはもっと検討すべきかもしれない。

質問　場合によっては、反論も許しているように感じるが、今後そのような方向になるのか？

回答　個人的には反論も許している。反問か反論なのかについては、一般質問の場だから出てくるのかなと思う。議案審査の場合であれば、質問の確認で終わるのかなと思うし実際に出てもいない。こうしたものは一般質問の場で出るものと想定している。

### ❒その他、調査項目以外

質問　女性議員が多い理由は？

回答　白井市は千葉のニュータウンが開発されたところで、家庭の多くは都心

に旦那さんが働きに出て、この地の生活の中心となるのが奥さん達で、女性による市民活動やPTA活動が盛んだった。そこから意識の高い方が議員になっていったと考えられる。定数は削減されていくが、女性議員は増えていき、今回は定数が減って立候補した女性候補が全員当選し、男女の数が逆転した。雰囲気的には明るい。こういう状況だと女性が立候補するのに抵抗が無いと考えている。ほかのまちから見るとハードルは低い。

質問　議会内の女性を取り巻く環境、産休・育休、介護など、女性が働きやすい環境づくりは進んでいるのか？

回答　例えばオンラインによる会議の参加についてはまだ具体化していないが、非公式の会議などはオンラインでやったことはある。また、世話が必要な家族を会派に連れてきて待っていてもらうことなどに、周りの議員は全く抵抗が無く、皆すごく自然に接している。

質問　女性が多いことで、例えば育児や介護などの施策に反映されたことはあるのか？

回答　生活に密着した提案は多い。介護保健やブックスタートなど、割と執行部にも受け入れる体制があって、女性ならではのきめ細かい提案に対して、受け入れて実現をしているところはあると思う。

**白井市庁舎前 及び 議場にて**

## ③11 月8日午前　茨城県常総市議会

### ◎常総市の概要

常総市は茨城県の南西部、都心から 55 キロメートル圏内に位置し、南北は約 20 km、東西は約 10 kmの広がりを持ち面積は 123.64 ㎢、人口約６万１千人の都市で、四季を通じて穏やかな太平洋型の気候である。

中央には一級河川の鬼怒川が流れ、東部の低地部には広大な水田地帯を持つ。西部は丘陵地となっており、集落や畑地、平地林が広がるが、住宅団地や工業団地、ゴルフ場なども造成され、近郊整備地帯として都市機能の強化も図られている。

南北に国道 294 号、東西に国道 354 号が整備され、中央部には首都圏中央連絡自動車道が開通し、広域道路網の整備が進むと共に、鉄路は関東鉄道常総線、守谷においてつくばエクスプレスと接続、東京都心などへの所要時間の短縮により通勤圏の拡大も進んでいる。

調査に協力いただいた常総市議会における議員定数は 20 人、常任委員会は「総務」、「文教厚生」、「建設経済」、「議会広報」の４委員会が設けてある。

ここでは、災害時における議員の行動、市の災害本部と議会の関係（常総市議会業務継続計画）について調査を行った。

常総市議会
佐藤剛史副議長による歓迎のあいさつ

常総市議会事務局による
実際の水害状況を踏まえた説明

## ❒調査項目(1)　災害時における議員の行動、市の災害本部と議会の関係について

**【常総市議会による概要説明】**

常総市議会業務継続計画は、平成 27 年の災害時、議員の行動はバラバラで、執行部からから発信する情報もバラバラ、議員から入ってくる情報もバラバラ、事実確認もできない状況で情報共有が出来ていなかったということで、その辺の統一感を持つために作られた。

目的としては、市内で大規模な災害が発生し、または感染症の大規模な流行が発生した際の、議会の対応について必要な事項を定め、市民の安全確保、被害の拡大防止、災害復旧及び議会機能の早期回復を図ること。

災害時の通信手段については、第１位がタブレット端末としているが、議員も高齢者が多く、なかなか有効活用が出来ていないのが現状。実際はメールやファックスが主になると考えている。

発災したら自身や家族の安全確保、それを議会対策会議（事務局）に連絡をしてもらい、そのあとは、議会対策会議からの指示があるまで、各地域で支援活動、情報収集、又は市からの情報を隅々まで伝えていただく役割を担ってもらうことを考えている。(感染症の場合も同様)

平成 27 年当時は、議員が直接、市に対して連絡をするということが生じ、市民対応をしている際に、職員は議員の対応もしなければならないということで、全てが疎かになった状況が見られたので、そこは徹底するということで、議会対策会議をとおして情報のやり取りを一元化し、市の対策本部で確認して発信していくようになっている。

議会事務局長は市の対策本部の部員となっており、他の５人が議会対策会議の対応にあたる。あくまでもこの計画を基本としたうえで、出来得る限りの対応を議員にお願いしている。

災害になると電源が落ち、市の情報が周囲に伝わらなかった。そうなると市の隅々まで情報を行き渡らせるには、議員に頼る部分も大きいので、その辺を担っていただきたいと考えている。

実際のところ、令和２年に策定してからまだこの計画は発動していない。この内容を議員が把握していれば、十分対応できると思われる。

議会災害対策会議の設置基準は、市の災害対策本部が設置され、常総市地域防災計画に基づく非常態勢がとられたときであり、議会災害対策会議の議会内部の準備については、水害など予想できる災害時は、事務局職員は設置の可能性も想定しつつ事前に議長と協議をすることにしている。

**【災害時における議員の行動、市の災害本部と議会の関係に関する質疑】**

質問　策定して以降、発動した例はないとのことだが、訓練はしているのか？

回答　平成 27 年の水害後、執行部で災害対策本部の在り方を見直した際、議会でも業務継続計画作成前に、簡易なものを作ったことがあり、そうした中で、執行部が訓練を行うということを聞き、議会も併せて、訓練を実施した。具体的には、市の対策会議の横に議会のメンバーを集めて連絡し、被害状況や安否確認などの訓練は実施したことがある。それ以降は実施していないが、コロナ禍となり、それを受けて本業務継続計画を立ち上げた。もともとは簡易なものから開始した。目的は情報の一本化であり、その方が伝わりやすい。

質問　災害対策会議が発足したら、やはりメンバーは何かしらの手段で集まるということか？

回答　自家用車等で来る者や、それが無理な場合は徒歩で来るだろうし、そこは職員と同様と考えている。

質問　議員の役割として地域において協力するということだが、救急救命士や防災士の資格取得に向けての仕掛け等はあったのか？

回答　議会として資格を取ってくださいということはないが、こういった業務継続計画を設置した中で、自分たちから取得することがはじまり、議員の何人かは防災士を取っている。執行部では学校単位で、各地区において防災組織を立ち上げており、それに議員が協力していくのが良いのかなと考えている。自主防災組織も町内会単位でやると数にばらつきがあるので学校単位でやるのが現状である。また、防災士も各地域で取得された方が多くおり、防災士の連絡協議会がある地域もあるので、そこに議員も関わってくれると良いと考えている。

質問　例えば議会災害対策会議の構成委員に女性がいない場合、２名の女性議員がいるとのことだが、議会災害対策会議に女性の目線を入れるような考え方はあるのか？

回答　現在は構成員には女性が入っていないが、直近の構成員には女性も入っていたので問題はなかった。今後の災害を考えたとき、何かとトラブルも多いと考えられ、先日開催された防災フォーラムの際に、非常用のハンガーに布を被せたりして、下着を入れても外から見えないような提案をされていた方も、実は市内にお住いの女性だった。今後、そこはしっかり議論する部分なので参考にしたい。執行部でも女性の視点は改めてかなり着目されている。災害対策会議の役割は、いかに情報を一本化して伝えるかであり、いかに地域に行き渡らせるかが目的なので、当然、女性の着眼点も災害対策会議に伝え、それを議長が市の対策本部に伝えるのが良いと考えている。

質問　自主防災組織は地域にはどのようにして広めていったのか

回答　市の担当者が全面的にバックアップした。地域で感覚が違う部分もあるので、そうした点も市でサポートしていく必要がある。

質問　議会対策会議の具体的な設置場所は、議会事務局になるのか？

回答　市の災害対策本部はこの庁舎の２階に設置されることになっており、議会は３階だが、状況に応じて設置することとし、余っている部屋を使うことになるが、近くに設置するものと考えている。また、市の対策本部会議に議長が参加できることになっており、メンバーではないが訓練には議長も参加した。

質問　議員から議長に対する情報伝達のイメージは？

回答　実際にまだやっていないが、事務局に集約して議長に伝え、議長・事務局長が市の対策本部会議に出席するので、最終的にどの情報を優先するかを判断していく。

質問　自治会で防災組織を作っているところがあるが、災害が起きた際に全員そこにいるとは限らないので、たまたまそこに議員がいたのなら発言力

が強くなり、市の災害対策本部としても議員にお願いしたいことがある場合にはお願いできるようになっているのか、または、議員はあくまでもその地域の情報提供を第一にするのか？

回答　実際は市の本部で考えることだが、市でお願いしたいことを、議会災害対策会議を通じてお願いすることは可能だと思う。各防災組織とそこにいる議員は連携できる仕組みになっている。ただし、議員が少ない地域はどうするのかという課題はある。

質問　発災時には、どの位までの協力を議員がやるなど、指示的なものを議長等で徹底するものなのか、議員個々に委ねるのか取り決めはあるのか？

回答　実際のところまだ発動していないので、その状況に応じて判断していくことになると考えている。

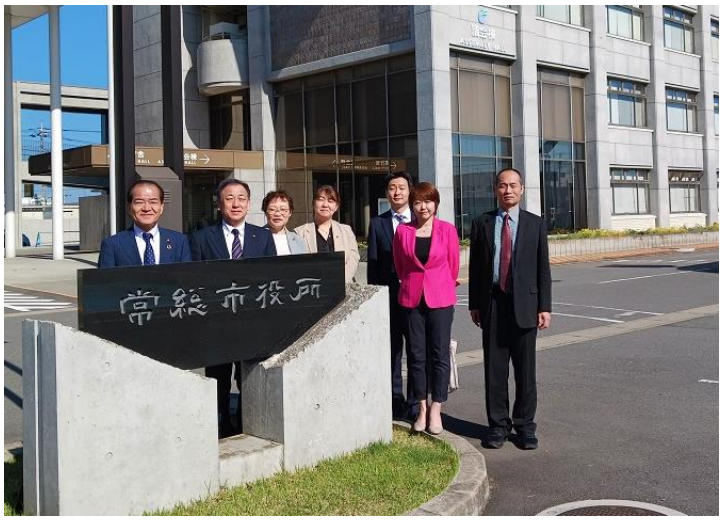
質問　議会対策会議の設置後、議会が概ね平常通りに開催するまではこの会議に一元化することになっているが、どの程度の事案を担っていくイメージなのか？

回答　復旧にはある程度の被害状況を把握できて、予算を組む必要があり、そして、どういった計画を立てていくか議員に説明が必要な段階で、その時には議会としても動けるようになる。通年議会を採用しており、執行部からの要請があればすぐに招集して議員を集めるということで、議会の災害対策会議と市の対策本部が調整をして会議の日時をきめていく。災害対応がある程度終わり、被害状況が分かった段階から正常に戻っていくのかなと考えている。議会対策会議は、あくまでも執行部側の情報を一本化して議員に渡す。議員は地域に情報を伝える。議員が持つ地域の情報を議会対策会議に集約して、執行部側に流すことが大事。平成27年の水害時は、同じ情報が何回も来ていたりしていたので、きちんとしたトリアージを可能にするのが目的。従って、業務継続計画までがっちりと作らなくても、災害時に議員はどう行動すべきかを決めておくだけでも良いのではないか。

質問　実際に災害に遭った方々にしかわからないことなどは？

回答　平成27年の水害当時、あまり水が来ていない時には、市役所は避難所ではないものの、市民の皆さんが心配で集まりだしていた。そうして

いるうちに、どんどん水位が上がり、今度は逃げられなくなった。避難指示は出ていたが、正常性バイアスがかかり、なかなか非難しなかった。そうした意識改革ができていなかった。防災士の資格を取れば、その辺でしっかりと切り替わることができる。自主防災組織の立ち上げに際しても、その辺りの意識改革が必要と思う。マイタイムラインを作り、自分の行動をしっかりと組み立てておくと遅れもなくなるのかなと感じている。なお、マイタイムラインは、小学校など子どもから実践した方が素直に浸透していくようだ。



**常総市庁舎前 及び 議場にて**

## ④11 月8日午後　茨城県かすみがうら市議会

### ◎かすみがうら市の概要

かすみがうら市は、旧千代田町と旧霞ヶ浦町の合併によって平成 17 年に誕生した市である。大部分が標高 25m 前後の常陸台地で、西端の標高約 380m の山々から霞ヶ浦湖岸の低地へとなだらかにつづき、陸地は東西に約 19.5km、南北に約 16km、総面積は 156.60 ㎢で、人口約４万人の都市である。

台地には、梨や栗などの畑や平地林、低地には、水稲やレンコンなどの水田が広がり、また、霞ヶ浦沿岸ではワカサギやシラウオなどの内水面漁業も行なわれている。

さらに、ＪＲ常磐線の神立駅周辺や幹線道路沿いでは、商業・業務系や住居系の市街地が形成され、都市化が進展している。

市の産業は、レンコンや果樹、内水面漁業など全国有数シェアを誇る農林水産業と立地条件に恵まれて集積してきた商工業がバランスよく発展している。

調査にご協力いただいた、かすみがうら市議会における議員定数は 16 人、常任委員会は「総務」、「文教厚生」、「産業建設」の３委員会が設置されている。

ここでは、反問権及び反論権について調査を行った。

かすみがうら市議会
小座野定信議長による歓迎の挨拶

稚内市議会運営委員会
横澤委員長による挨拶

## ❒調査項目(1)　反問権・反論権について

**【かすみがうら市議会による概要説明】**

執行部に反問権や反論権を付与した理由としては、主に３つの背景があった。その１つは、議員の質問の意図が執行部に理解されない場合、議論が一方通行になることから、答弁も的外れとなりそれを解消するためである。２つ目には、これまで執行部側が議員の質問の意図を確認したい場合、暫時休憩して確認をしていたが、議事録などにそうしたやりとりが記録として残らなかった。また、３つ目として、執行部側としても議員の発言について言及したい場合、その機会が無いことも事実である。

反問権の導入については、市長からの申し入れがあり、平成 29 年９月に、当時の議長から反問権の概要や近隣市の状況を調査するよう指示が出て、調査及び運用方針の検討が進められた。平成 29 年 11 月、平成 30 年２月の定例会前に、議長からの申し入れにより協議・導入が決定、全員協議会で了承を得た。平成 30 年３月に定例会閉会後、運用方針や方法などを案として市長に提示し、結果、提示内容に疑義が無いので、次の定例会より行使を可能とした。

行使の状況だが、実際は挙手をして議長から指名を受け、反問の許可を得たら、反問又は反論により質問の趣旨確認や意見を述べたいことなどを、議長に告げてその許可を申し入れる。許可を得た後、執行部は質問議員に対して趣旨の確認や反対意見を述べる。議員は反問等の回答した後は、その回答が終了した旨を述べる。このやり取りに係る時間は質問時間に含まない。反問が許可されると、事務局は議長の指示で質問残時間のタイマーを止め、終わると、議長の指示によりタイマーの停止を解除する。

行使があった実績としては過去に５回でいずれも反問権。どれも一般質問において行使され、委員会での行使実績はない。なお、反論権の行使についても実績はない。

初めて行使された時においては、市長公室長がどの立場において答弁すべきかについて確認を行った。議員の回答の後に、公室長が答弁を行っている。

その他、ある案件の裁判所の判決における議員の解釈について、議員と執行部で相違があるのではないかとのことで、反問権を行使して、市長から議員に確認を入れ、議員による答弁を受け、市長から執行部側の解釈を明示し、その

後、議員から質問を行う形へと変化したこともあった。

導入から６年、過去５回の行使ということで、サンプルが多いわけではないが、議員側の変容としては、質問事項に関する執行部との相違の是正が行われ、共通認識のもとで質問・答弁が行われるようになり、質問の趣旨を確認することで、曖昧に認識したままにせず適格な答弁可能になった。

また、質問の趣旨確認のための暫時休憩を挟まなくなったので、会議録を残す際の文脈に不自然な部分がなくなった。

なお、反問権・反論権の運用の修正については議運で諮られるが、修正が図られるような事案は今のところない。

**【反問権・反論権に関する質疑】**

質問　議長においても、反問権の対応にはまだ慣れていない部分もあるのか？

回答　事前に通告があるわけでなく、また、年に１度あるかどうかのことであるため、行使された場合の議事進行は事務局と共有しているものの、咄嗟のことなのでマニュアルどおりにはいかない。実際は議長の議事整理権が優先されるので、反問の内容が大きく逸脱するような内容でなければそのまま進行していくのが現状。

質問　場合によっては、議長が反問を止める場合はあるのか？

回答　十分にあり得ると思うが、あまり想定はされないと思われる。

質問　議員提案した場合は委員に対して反問権を行使できるのか？

回答　理論的には行使が可能と考えている。

質問　反問権と反論権の違いは？

回答　反問と反論は似通っているが、例えば議員が「こういう施策をやったらどうか」と質問し、「それは違う」となれば反論、議員の質問の内容に対する確認が反問と考えている。お互いの認識の中で進むので、実は「これは反論なのでは？」ということもあるが、皆、反問権として認識が大きくて、実際には反問権の行使に留まっている。

質問　議員提出の議案に関し、議員が説明して議員が質問する際、提出案件が行政側にとっても都合が良い場合、それに対する反対意見を述べる議員がいた場合、執行部も味方援護のような形で反論権を行使できるのか？

回答　そうした場合の執行部側からの介入は想定はしていない。

質問　一般質問時間を停止するかしないかで、協議があったか？

回答　当時の議会運営委員会および全員協議会の会議録、その他資料をあたったところ、一般質問時間の停止・非停止について議論が分かれることはなかった模様である。当初の案から、一般質問時間は停止するという取扱いで付与まで行ったという形。ただし、平成 30 年２月９日の議会運営委員における委員の発言の中に、「一般質問の持ち時間ときちんと区別し、間違って消費することのないようにしてほしい」という旨の内容があったことから、少なくとも一般質問時間を停止することについては概ね全員賛成であったと推察される。（視察後に追加回答）

質問　質問趣旨の確認をするために休憩をして確認していた機会が多かったのか、若しくは、そうした様子を見た市民から分かりづらいという意見があったうえで、現在の反問権導入になったのか？

回答　当時の議会事務局における課題としても、暫時休憩して調整していることがあげられていた。市民やそのほかから意見があったかは知り得ないが、事務局と執行部と共に課題と感じていたことがあげられる。

質問　行政側はあらゆる数値を正確に数多く持っているので、反問権で議員側がそれについて問われると大変だと思うが、そうした数値的な反問に制限など設けているのか？質問者の考え方に限定などしているものなのか？

回答　正直、そこまでは想定をしていない。実際は、どの条例を根拠に質問をしているのかという反問もあった。その場面では、対象議員は明確な回答は避けていたが、そうした機会でも反問を止めなかった。質問の深度に関しては問うていない状況。反問に対して答弁できないことにより、反問に関する質問の深度について取り決めを設けることになれば、そうしたことも協議として有り得ると考えている。

質問　本会議だけでなく、委員会等も付与した理由は？

回答　明確なものは無いが、過去の会議資料に他市における委員会等を含めた反問権・反論権の行使実態があったことから、質問時間の取り扱い同様、他市の状況を鑑み、当初から委員会も視野に入れていたものと思われる。なお、導入時における協議を行った議会運営委員における委員の発言を見ても、雰囲気として反対は無かったものと考えている。（視察後の追加回答）

**かすみがうら市庁舎前 及び 議場にて**

# 各委員の所感

## ❒「議会大規模災害対応マニュアル（鎌ケ谷市議会）」及び「災害時における議員の行動、市の災害本部と議会の関係（常総市議会）」に関して

・実際に稚内市内で災害が起きた場合に、何が本当に必要で、どのタイミングで誰が何を出来るのかを、改めて考えなければならないと感じた。

・常総市における「マイタイムライン」の取り組みなど、子どもの頃から防災に関して対応力があることはすごい事だと思う。

・議会側と行政側における情報伝達ルートを一元化していることは、非常時・混乱時には極めて有効だと感じた。

・議員は災害の際に、地域においてリーダー的な役割を担うことも考えられ、常総市議会のように議員自ら防災士の資格を取得している点は興味深い。

・稚内市は面積も広く、議会における対策本部を立ち上げたとしても、その構成員が参集できるか、行政職員同様の参集訓練や対策本部運営訓練ができるか検討が必要だと感じた。

・年々、災害が発生する確率は高くなってきていると思われ、議員として行動指針があれば災害時に役立と考えられる。

・災害時における効果的な議員の行動として、自身（家族を含む）の安否や健康状態の報告、市民生活の状況調査とそうした情報の提供、行政側の情報を市民へ伝達などを学び、稚内市議会でも、議員・事務局・市対策本部が連携出来たらよいと思う。

・こうした計画の必要性は以前より議論されていたが、今回の視察で改めて実感したところであり、参考にしてすぐに取り掛かるべきだと思う。

・鎌ケ谷市議会のマニュアルは、初期対応、中期対応、後期対応に分けられ、その時々の議員の行動を明確化しており、これを参考に、本市議会が進めているタブレットや LINE など、アプリを活かした手法を組み入れて考えていきたい。

・常総市のように大災害を経験しているまちの説明は、課題の明確化、災害対策会議の構成や連絡体制、複数の連絡ツールの順位、災害対策本部との連携、議員の行動など、この行動計画に沿って行動すれば良いとういう安心感があるほどの実用性のあるわかりやすいものだった。

### ❐「通年議会（鎌ケ谷市議会）」に関して

・議員としては通年議会でも良いと感じた。

・本市議会の場合は、通年議会にしなくても十分対応できるものと感じた。

・議長の裁量で開催できるため、議会の主体性や議長権限の強化、さらには大規模災害等の緊急時において迅速に対応できるなどのメリットを挙げられていたが、自身のこれまでの経験からは、議会の目的を鑑みて議会と執行部との信頼関係ができている稚内市ではあまりメリットを感じなかった。

### ❐「スクリーン・モニター活用した質問（白井市議会）」に関して

・本市議会も新庁舎の活用に向け、スクリーン・モニター等を有効活用するための勉強をしていく必要がある。

・資料等を傍聴者やネット中継視聴者を含めた関係者全員に提示しながら質問を行うことは、わかりやすさや詳細を理解してもらう点から有用だと感じた。

・資料や写真などをモニターに映すことによって、より具体的かつ効果的な質問に繋げることができ、市民にもわかりやすくなるのではないかと思う。

・活用にあたっては、運用基準等を整備する必要があると考えられるので、新庁舎が完成するまでには整理しておかなければいけないと思う。

・資料を提示しながら一般質問を行う実際の映像を見せてもらい、資料があることで質問がより分かり易くなっていることを実感した。

### ❐「反問権（鎌ケ谷市議会・白井市議会・かすみがうら市議会）・反論権（かすみがうら市議会）」に関して

・反問権は以前から議論になっているが、今回の視察を通じて議員としての資質が問われる制度であると改めて感じた。

・反問権を導入していても、実際の行使回数が少ないので、導入しなくともよいのではないかと思う。

・反問権行使の手法によっては議員側が答弁に窮することも考えられるが、見方を変えれば、これまで以上に質問のバックボーンや理論武装をしっかりとすることにもつながるため、議員側の資質向上につながるともいえる。

・反問権を活用して質問の食い違いを正していくことは良いことで、それにより議員側も質問する際の緊張感が高められ、内容も良くなると考えられるが、

現時点では本市議会に導入しなくても問題はないと感じた。

・稚内市議会の場合、答弁でも質問の内容確認のような発言や、場合によっては反論的な答弁も行われており、あらためて導入する必要性があまり感じられない。しかし、委員会等で質問内容を確認する際に休憩することがあり、傍聴者やネット視聴者には、そのやりとりが不明であること、更にそうした休憩の前後において質疑の整合性が取れていないこともある。このため、（反問・反論の適用をどの範囲までにするかにもよるが）傍聴者やネット視聴者が休憩中のやりとりを理由が理解できるような仕組みは必要かもしれない。

・質問時間には、答弁と反問も含めている議会もあり、今のところは問題も起きていない様子だが、反問部分まで質問時間に組み込んでしまうと、議員の質問時間が減り、議論が不完全燃焼に終わることが多くなりそうだと感じた。

・導入済みの議会では、議論を深めるために必要で当然あるべきものとの認識でいるように感じた。導入により、議員側の質問がより洗練されたため、結果として反問権の行使に至ることが少なかったのではないかと感じた。

・反問権と反論権の違いが曖昧な市議会が多いように感じていたが、かすみがうら市議会では違いを明記していたので、とてもわかりやすい説明を受けることができた。導入後の影響として、「執行部との認識の相違が是正され、速やかに共通認識に基づいた質問に移行できた」「執行部が質問を曖昧に認識せず的確に答弁できるようになった」「会議録に休憩を挟まなくなったので文脈に不自然さがなくなった」ことが挙げられていた。執行部側に質問の趣旨を正確に理解してもらうため、また、市民が聞いていて理解しやすいよう、議員、執行部ともに成長、洗練していく努力は必要で、そのために反問権・反論権の付与は必要と感じた。

**～ 今後に向けて ～**

**今回の調査内容を振り返り、どの取り組みも各市議会で様々な経過を経て、深い議論と経験をもとに築き上げられており、参考になるものばかりでした。**

**とりわけ、議会での災害対応方針については、帰市後、直ぐに着手して２月に「稚内市議会災害等対応マニュアル」を策定するに至りました。**

**そのほかにも、スクリーン・モニターの活用は、新庁舎への移転を見据えての検討が必須であり、また、反問権や通年議会についても、時の執行部との関係や状況に応じ、常に議会運営委員会として検討しておく必要があるものと認識されます。**

**今回の調査で得られた情報は、今後の議会運営改善に向けた貴重な材料であり、知識として大切に蓄積すると共に有効活用させて頂きます。**

**あらためまして、ご協力頂いた各市議会の皆様に感謝申し上げます。**