

1 視察先及び調査事項

- (1) 視 察 先：大分市（2月14日）
- (2) 調査事項：災害時の議会对応について
一問一答方式の運用について

2 調査結果

(1) 大分市の概要

人 口：475,163人
世 帯：229,500世帯
面 積：502.39km²
(令和5年3月31日現在)

大分市は大分県のほぼ中央に位置し、北は別府湾、東は豊後水道に面している。市内には大分県下2大河川である大分川、大野川が南北に貫流して別府湾に注いでおり、両河川が形成する三角州及びそれらの間の沖積平野からなる大分平野が広がっている。別府湾沿岸の埋立地に発展した大分臨海工業地帯は我が国の重化学工業において重要な位置を占め、また、近年では内陸部への電子・精密機器メーカーの進出も顕著である。

明治44年4月の市制施行時に3万人余りであった大分市の人口は、工業化の進展や市町村合併などにより増加を続け、昭和60年代には40万人を突破した。平成9年4月には中核市の指定を受け、同17年1月には佐賀関町及び野津原町を編入し、現在では、人口47万人を擁する一大都市となっている。

(2) 災害時の議会对応について

①大分市議会防災会議

大分市議会では、災害等の発生時に対策が取れるよう、平常時から災害等発生時における議会の対応を確認し、市の災害等対策課題について協議することを目的として、常設の「大分市議会防災会議」（以下「防災会議」という。）を置いている。防災会議は議会内の任意の機関であり、議員全員をもって組織され、内部には本部組織及び地区組織が置かれている。

本部組織には運営会議が設置され、議長、副議長及び運営委員（議会運営委員会委員）で組織される。地区組織は市内を支所の所管区域を基本とするいく

つかの地区に分けて組織され、現在は7つの地区組織が設置されている。議員はいずれか1つの地区組織に所属するものとされており、当該地区組織に所属する議員から隊長及び副隊長が選ばれる。地区組織の役割は地区の災害対策について課題を把握することであり、具体的な活動として、防災訓練への参加や各校区連絡協議会長等との意見交換、管内の危険箇所の視察などが行われているとのことであった。

②大分市議会災害時対策会議

市域内で大規模な災害が発生した場合等（例として、震度5強以上の地震が発生したとき、大津波警報が発表されたとき等）において、議長が必要と認めるときには、防災会議は「大分市議会災害時対策会議」（以下「災害時対策会議」という。）に移行する。災害時対策会議も、議会内の任意の機関であることや、議員全員で組織されること等は防災会議と同様である。

災害時対策会議の役割は、市の災害対策本部等と連携を取り災害情報を共有すること、並びに応急対策、復旧及び復興等について検討し、必要に応じて市長に対し提言等を行うことである。災害時対策会議が設置されたときは、防災会議の本部組織（運営会議）及び地区組織がそのまま災害時対策会議における同名の組織となる仕組みになっている。

各議員が地区で収集した災害情報は、各地区組織で取りまとめられた上で運営会議に集約される。市の災害対策本部等への情報提供は原則として全て運営会議から行われ、各議員から直接災害対策本部等に情報が届けられることはない、とのことであったが、これは、災害時の混乱した状況においてはともすると情報が錯綜しがちになるため、可能な限り情報を整理した上で提供できるよう図ったものであるとのことであった。

③大分市議会感染症対策会議

大分市議会では、令和4年3月、大分市議会感染症対策会議設置要綱を制定した。

災害時対策会議は地震や津波等の災害を想定したものであり、感染症の蔓延については対象としていなかった。このため、新型コロナウイルス感染症の世界的大流行を受けて、議会内で防災会議プロジェクトチームを立ち上げ調査、研究を行った上で、「大分市議会感染症対策会議」（以下「感染症対策会議」と

いう。)の設置や所掌事項、組織等を要綱に定めたものである。

感染症対策会議は、市域内に感染症が蔓延した場合等（例として、新型インフルエンザ等緊急事態宣言が出されたとき、感染症に係る市の対策本部が設置されたとき等）に議長が設置することができ、防災会議及び災害時対策会議と同じく議会内の任意の機関であって、議員全員で組織される。

感染症対策会議は、感染症について市の対策本部と連携を取り、情報を収集、共有するとともに、応急対策等について検討し、必要に応じて市長に対し提言等を行うことがその役割とされている。

④議会BCP

大分市議会では、災害発生時における初動体制や、被害情報の収集、提供、報告等、及び災害時の本会議招集、議案の審議・採決に関する手順を明文化した「議会BCP」(※1)を策定している。

大分市議会のBCPは平成26年3月に策定されたが、地方議会によるBCPの策定は、ほぼ同時期に策定作業が行われた大津市議会に次いで全国で2例目であり、それだけに、策定に当たっては他に参考とする事例もなく、試行錯誤の連続で大変な困難を伴った、とのことであった。

大分市議会のBCPは、災害の発生時期を定例会の招集前から最終日までの6つの期間に分け、それぞれのケースについて個別に対応を定めている点に特徴があるが、災害発生時における本会議等の開催及び継続の可否の判断について、その手順と担当者が図(フローチャート)に分かりやすくまとめられており、非常時においても速やかに方針等を決定することが可能となっている。また、当該BCPは、前掲の防災会議等に関する規定等とともに「防災会議と議会BCP ～議会の災害等対応マニュアル～」として一冊にまとめられており、参照しやすいものになっている。

大分市議会において実際にBCPが発動された事例として、令和4年1月22日の午前1時8分頃に発生し、大分市内において最大震度5強を観測した日向灘地震がある。この地震において、BCPの初動体制として議員の安否確認を行ったが、就寝中で電子メールや電話に気がつかない事例があり、全ての議員に連絡が取れたのは朝8時を過ぎてからのことだったとのことである。このときは結果的に市内に大きな被害は出なかったが、安否確認により参集可能な人数が把握できなければ次の行動に移ることができないため、大きな課題とな

ったとのことであつた。

大分市議会のBCPは、もともとは自然災害を想定して策定されており、感染症の蔓延時についての対応手順は定められていなかった。このため、新型コロナウイルス感染症が大流行した際には、応急的な対応を余儀なくされたとのことであり、大分市議会では、これを教訓として、前述の災害時対策会議に係る設置要綱の制定と時を同じくして「議会BCP（感染症対策編）」を策定し、議員が感染した場合等の対応や、感染症の流行の程度に応じた行動基準などを定めている。

※1 Business Continuity Plan = 事業継続計画

(2) 一問一答方式の運用について

一問一答方式の運用については、大分市議会の議場にて、登壇、降壇、再登壇等の流れの再現を交えながら説明を受けた。

大分市議会では、平成21年第2回定例会より、本会議の質疑・一般質問において質問方式の選択制を導入している。各質問者がどの質問方式を選択するかは発言通告書において明示するようになっており、これは岐阜市議会と同様である。その他、質問方式も含めた発言の運用について、大分市議会と岐阜市議会（試行運用中のものも含む。）との比較をまとめると別表のとおりとなる。

大分市の議会棟は昭和52年に竣工したものであるが、その後、議席の中央最前列を改修し、演壇とちょうど対面するような位置に質問席を設置した。質疑・一般質問において質問者は、選択した質問方式にかかわらず演壇で最初の質問を行い、その後、質問席に移動する。2回目以降の質問は全て質問席で行われる。

質問方式の選択制を導入してしばらくの間は、一問一答方式または分割方式を選択した際に質問の時間配分が予定どおりにいかず、全ての質問項目を消化できないまま制限時間を迎えてしまう議員もあつたとのことである。その後、各議員の質問スキルが向上したことにより次第にそのような事例は見られなくなり、現在では、ほとんどの議員が一問一答方式を選択しているとのことであつた。

・所見

大分市議会では、災害等の発生に備えて平時から防災会議を設置し、発災時

には災害時対策会議が、感染症の蔓延時には感染症対策会議が設置される仕組みを構築するとともに、議会BCPを策定し、災害時における議案審議継続等のための手順を定めている。

本市では、南海トラフの巨大地震が発生した場合に大きな被害を受けることが予測されており、また、本年元日の令和6年能登半島地震では、岐阜県に隣接する石川県において甚大な被害が生じている。災害対策は本市の喫緊の課題であり、それは議会についても例外ではないと言えるが、今後の岐阜市議会における災害対応を考えるに当たり、大分市議会の事例は大変参考になるものであった。

一問一答方式の運用については、大分市議会では既に14年以上前から質問方式の選択制が取り入れられており、その後、定例会を重ねるごとに議員間に定着し、今ではほとんどの議員が一問一答方式を選択するに至っている。

質問方式に関しては、全国の地方議会においてそれぞれの特性に合った様々な運用がなされており、岐阜市議会においては令和3年第2回定例会より一問一答方式の試行を実施し、令和5年9月定例会及び11月定例会においては、一問一答を質問ごとに完結させる方式の試行を行ったところである。今回、大分市議会において実際に質問方式の運用に当たる方々から直接話を伺うことができたことは、岐阜市議会において今後質問方式についてのさらなる検討を進める上で大変意義深いものであった。

● 大分県大分市視察（令和6年2月14日）

災害時の議会対応について

一問一答方式の運用について



別表：発言の運用についての大分市議会及び岐阜市議会の比較

項目	運用
質問方式	【大分市議会】 ・一括質問、分割質問、一問一答（※1）の選択制 （ただし、代表質問及び総括質問（※2）は一括質問のみ）
	【岐阜市議会】 ・一括質問一括答弁、一問一答の選択制 （ただし、代表質問は一括質問一括答弁のみ）
発言場所	【大分市議会】 ・代表質問、総括質問：演壇 ・質疑・一般質問：最初の質問は演壇、2回目以降の質問は質問席
	【岐阜市議会】 ・演壇
発言時間	【大分市議会】 ・代表質問：答弁を含め120分以内（答弁を含む。） ・総括質問：90分以内（答弁を含む。） ・質疑・一般質問：60分以内（答弁を含む。）
	【岐阜市議会】 ・60分以内（答弁を含む。）
発言回数	【大分市議会】 ・代表質問、総括質問：3回以内 ・質疑・一般質問：制限なし
	【岐阜市議会】 ・3回以内

※1 大分市議会では、1つの質問項目に複数の細目がある場合において、当該複数の細目についてまとめて質問及び答弁を行うものを「分割質問方式」、それぞれの細目ごとに質問及び答弁を行うものを「一問一答方式」としている。この点、岐阜市議会が令和5年9月定例会及び同年11月定例会で試行運用を行った一問一答方式は、大分市議会における分割方式に近い方式と言える。

※2 代表質問及び総括質問は通常3月定例会で行われ、代表質問は所属議員が4人以上の会派が行い、総括質問は所属議員が3人以下の会派が行う。