

地方議会のオンライン化に関する一考察

A Consideration of the Local Assembly introducing video conferencing system

経営学部現代経営学科

林 紀行

HAYASHI, Noriyuki

Department of Contemporary Business

Faculty of Business Administration

Abstract : The purpose of this paper is to clarify the practicability of introducing of video conferencing system to local assembly. The changes, which are designed to allow a continuity of local parliamentary business during the coronavirus pandemic, enter into effect. Some local assemblies approved members participating in local assembly's committee in person and via video conferencing. However, it is difficult to adopt a new system to Plenary Session because of Local Autonomy Law. Toride Municipal Assembly and Osaka Municipal Assembly amended ordinances and regulations to run local assembly's committees via video conferencing. But there are some problems in video conferencing such as an identification, confirmation of decisions, and release of minutes. Through the above, it was pointed out that it was necessary to review the method of local parliamentary management in the view of dual representative systems.

キーワード : 地方議会, オンライン会議, 地方自治法

Keywords : Local Assembly, video conferencing system, Local Autonomy Law

I はじめに

新型コロナウイルス感染症の拡大により、民間企業を中心にオンライン会議¹が急速に使用されはじめた。政府も「働き方の新しいスタイル」として、「会議はオンライン」で実施することを推奨している。その一方で、国会では、国会議員に対する官僚のレクでZoomが利用されはじめたものの²、本会議や委員会ではオンライン会議そのものは活用されていない。これは、憲法56条が「両議院は、各々その総議員の3分の1以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない」と定めていることに起因すると考えられる。すなわち、憲法56条は、「出席」の要件として「議員が議場にいること」を前提としており³、議場外からオンライン会議に参加したとしても、それは出席に当たらないとみなされるからである。これに対し、イギリス議会の下院では、2020年4月からオンライン会議を活用した審議を始めた。イギリス議会としては初めての試みであり、650人の議員のうち、議場に入る議員を50人までに制限し、議場に入れない議員は、オンライン会議を通じて審議に参加した⁴。

次に、わが国の地方議会の状況を見ると、住民の傍聴自粛や中止の要請、議員の質問時間の短縮や中止がおきている。これらは、新型コロナウイルス感染防止対策をその理由としているが、「開かれた議会」の柱の一要素である「情報公開」を後退させる対応に対して、問題とする見方もある⁵。その一方で、委員会でもオンライン会議を導入した地方議会もみられた。

地方議会議員の出席に関する規定は憲法にはないが、地方自治法113条は、「普通地方公共団体の議会は、議員の定数の半数以上の議員が出席しなければ、会議を開くことができない」と定めている。これは、国会と同じく、地方議会の本会議は、「議員が議場にいること」が出席の要件となり、議場外からオンライン会議に参加しても、出席とはみなされないことを意味するとされてきた。ただし、委員会に関する規定はないことから、条例や会議規則で「出席」の要件を定めれば、オンライン会議を運用できるとする見方もある⁶。

地方議会における出席要件の内容が曖昧な中、2020年4月30日に、総務省自治行政局行政課長は、「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体にお

る議会の委員会の開催方法について」⁷を各地方公共団体に通知した。この通知によれば、新型コロナウイルス感染症対策のために、条例や会議規則等を改正すれば、オンライン会議により委員会を開催することは可能であると考えられるとした。この通知は、地方公共団体が行う事務に対し、地方自治法245条の4第1項の規定に基づく技術的助言であり、法的拘束力はない。しかしながら、地方議会に対して与えたインパクトは大きく、「オンライン会議で本会議を行うことはできないが、委員会を行うことは可能である」という認識が急速に広がった。

本論文は、上記に述べた状況を踏まえ、憲法や地方自治法などの法制度が求める地方議会における本会議や委員会のあり方、そしてオンライン会議の運用方法についての整理を行う。次に、茨城県取手市議会や大阪市議会など、先駆的な取り組みをしている地方議会の活動を事例としてとりあげ、そのメリット、デメリットを分析する。最後に、地方議会におけるオンライン会議の展望について検討し、危機体制における地方議会のあり方について若干の考察を加えることとしたい。

II 地方議会とオンライン会議

1. 憲法とオンライン会議

1946年11月に成立した日本国憲法は、一度も改正されることなくこんにちに至っている。この経緯を踏まえれば、当然のことながら、オンライン会議は、憲法の想定するところではない。憲法56条は、「両議院は、各々その総議員の3分の1以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない」と定めているが、2020年3月に出版された『注釈日本国憲法(3)』⁸をみても、出席議員は議場内にいることを前提としており、棄権者や無効票を投じた議員を「出席議員」数に含めるかどうかかが問題としてとりあげられている。この点、56条の解説を担当した長谷部恭男教授は、東京新聞のインタビューの中で、「国会議員の『出席』の意義は『全国民を代表する』という職責と切り離しては考えられない。国会議員は会議に『present(出席)』することで、全国民を『represent(代表)』する。その場に見える形で物理的に存在する必要がある」とし、感染症対策を理由に、オンライン会議での出席を認めることは、憲法の定める原則自体を変えることにつながるため、違憲となるとする⁹。これに対して、同じインタビュー記事の中で、宍戸常寿教授

は、「憲法には本会議の成立要件が『総議員の三分の一以上が出席』とある。(その要件を満たし)成立した本会議にオンライン参加しても良いのではないかと。『出席』は本会議場に集まることに限らない。(議場にはいない議員も)審議に参加して表決し、その様子が公開される議会制の本質的要素を満たせば、出席と見て差し支えない」とし、衆参両院に認められている議院自律権を法的根拠とし、議院規則を改正すれば出席のあり方も変えることができるとする¹⁰。

次に、衆議院規則148条は、「表決の際議場にはいない議員は、表決に加わることができない」とし、参議院規則135条も「表決の際に、現に議場にはいない議員は、表決に加わることができない」と定めている。この規定によれば、議場にはいない議員がオンラインで表決に参加することはできないと考えられる。したがって、オンライン会議の合憲性は曖昧なものであるが、衆参両議院規則を改正し、オンライン会議を明文化しない限り、導入は困難であるといえよう。また、現実面でも、オンライン会議への抵抗感は強く、新型コロナウイルス感染症対策として与野党で合意できたのは、本会議や委員会の採決時以外は出席議員を減らすという状況にとどまっている¹¹。

2. 地方自治法とオンライン会議

憲法第8章にある地方議会に関する規定をみると、地方議会は議事機関として位置づけられている。ただし、その具体的な組織形態や権限の規定はないことから、地方議会におけるオンライン会議の活用の是非は、地方自治法などの規定から解釈していくことになる。先にみたように、国会は憲法56条の規定との関連から、オンライン会議の導入は難しいという見方が有力であるが、国会に関する法制度がただちに地方議会に適用されるわけではない。それゆえ、地方自治の本旨の側面である団体自治や住民自治をふまえ、検討していくことが必要となる。

地方自治法113条は、「普通地方公共団体の議会は、議員の定数の半数以上の議員が出席しなければ、会議を開くことができない」と定めている。憲法と同じく、ここでいう出席は、議場にいることが要件であるかどうか問題となるが、地方自治法では、これ以外にも、議場に関する規定として、①議場の秩序保持(104条)、②首長や各種委員会の委員長や委員の議場への出席(121条)、③議場の秩序を乱す議員への措置(129条)、議場の秩序を乱す者への措置(131条)、議場における懲罰(135条)について定めている¹²。ま

た、地方自治法の規定を受け、標準都道府県議会会議規則では、①議員の議事堂への参集（1条）、②出席催告の方法（13条）、③選挙の催告（26条）、④投票による選挙（27条）、⑤選挙の結果の報告（32条）、⑥通告（50条5）、⑦表決の宣告（78条）、⑧記名投票または無記名投票（84条）、⑨秘密会（101条）、⑩議場での服装（109条）、⑪議場での喫煙の禁止（112条）、⑫懲罰の議決の宣告（123条）、⑬会議録の記載事項（124条）について定めている¹³。

地方自治法と標準会議規則は分けて検討しなければならないが、両者に共通することは、出席は、「議員が議場にいることを前提としている」ということである。ここにオンライン会議が含まれるとするのであれば、地方自治法の104条を例にとると、議長が行わなければならない議場の秩序の保持は、オンライン会議ではどのような状態でなければならないのかを明らかにしなければならず、より詳細な規定が必要となるう。

こうした問題がある中、2020年4月30日に総務省自治行政局行政課長は「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について」を各地方公共団体に通知した。この中で、総務省は、新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について問い合わせがあり、「新型コロナウイルス感染症対策のため、委員会をいわゆるオンライン会議により開催すること」は、条例や会議規則等で必要に応じて改正等の措置を講じ、映像と音声の送受信により相手の状態を相互に認識しながら通話をすることができる方法を活用することで委員会を開催することは「差し支えない」と考えられるとした。また、その際には、会議室にいる状態と同様の環境をできる限り確保するため、議事の公開の要請への配慮、議員の本人確認や自由な意思表示の確保等に十分留意するとともに、情報セキュリティ対策を適切に講じる必要があるとした。

この通知を受け、2020年5月20日に、音喜多駿参議院議員は、「地方議会の委員会のオンライン出席に関する質問主意書」を提出した。音喜多議員は、①各地方自治体が委員会への「出席」について、オンラインによる出席も認めるという条例ないし規則を定め、委員会を運営することは地方自治法に明確に反することにはならないという理解でよいか、②総務省通知において、「新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から委員会の開催場所への参集が困難と判断される実情がある場合」とあるが、ここにいう「新型

コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等」の解釈、とりわけ「等」の解釈は、地方自治体が行うという理解でよいか、③総務省通知において、「新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から委員会の開催場所への参集が困難と判断される実情がある場合」とあるが、こうした「実情」があることを判断する主体は、各地方自治体であるという理解でよいか、④総務省通知における、「新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から委員会の開催場所への参集が困難と判断される実情がある場合」を地方自治体が解釈または判断し、委員会へのオンラインによる出席に関する定めを条例ないし規則で定めた場合において、その内容が総務省通知に関する政府の考え方と異なる場合、政府が取りうる手段として一般的に何が考えられるか、⑤総務省通知との関連なく、地方自治体がその特性に基づき独自で、委員会へのオンラインによる出席に関する定めを条例ないし規則で定めた場合において、その内容が総務省通知に関する政府の考え方と異なる場合、政府が取りうる手段として一般的に何が考えられるか。内容如何では妨げないことはありうるか、⑥政府は、「新しい生活様式」の中で、民間に「会議はオンライン」と推奨している以上、少なくとも地方議会の委員会については、オンライン会議を消極的に容認するのではなく、積極的に推進すべきと考えるが、政府の見解如何、の6点の質問を提出した¹⁴。

これに対して、政府は、①「オンラインによる出席も認めるという条例ないし規則」や「委員会を運営すること」の具体的な内容等に応じて判断すべきものであり、一概に回答することは困難であること、②・③「新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から委員会の開催場所への参集が困難と判断される実情がある場合」の委員会の開催については、地方自治法245条の4第1項の規定に基づく技術的助言である御指摘の総務省通知の内容を踏まえて、地方公共団体において適切に対応がなされるものと考えていること、④・⑤「委員会へのオンラインによる出席に関する定め」の具体的な内容等に応じて判断すべきものであり、一概にお答えすることは困難であること、⑥委員会については、その性質上、議事の公開の要請への配慮、委員の本人確認や自由な意思表示の確保等が求められる点で、民間における一般的な会議と同列に論ずることはできないと考えている事と回答した¹⁵。

Ⅲ オンライン会議をめぐる学説

オンライン会議の手法を地方議会の本会議や委員会に導入しようとする議論は、新型コロナウイルスの感染拡大が進んだ2020年4月以降に展開され始めたため、試論的な学説があるだけであり、十分に整理されていない。その状況を前提に、学説を整理したい。以下、やや長くなるが、学説の主要な部分を引用すると以下ようになる。

1. 吉田利宏「議事事務局実務研究会」呼びかけ人¹⁶

条例の解釈権は一義的には自治体にあり、最終判断は裁判所にしか下せないことを考えると、法的には100パーセントそう解釈できないとはいえないわけであるが、よほどの「覚悟」がないとこの手は使えないということになるし、現状で国と争うエネルギーの喪失は避けたい。国が期待する「条例や会議規則等の改正」で対処すべきことが得策だろう。

この通知を根拠に今後は、自治体（自治体議会）の判断でリアルな出席を伴わず、委員会運営ができると考えるのは少し違う。あくまでも「新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から委員会の開催場所への参集が困難と判断される実態がある場合」の措置として組み立てる必要がある。喫緊の課題は新型コロナウイルスへの対応であるが、同じように「参集が困難な事例」を挙げることができれば、それも含めることができるだろう。自然災害時の対応も含めて、この際、まとめておくことも可能だ。ただ、今回は喫緊の課題であることや、リモート委員会の課題に十分な知見や経験がないなかで行われる条例改正などであることを考えると、「コロナ対応」としてまずは特例的な対応をし、今回の経験を踏まえて、平常時に災害時のリモート委員会に対応する条例改正などを行うのがいいのではないだろうかと考える。

となると、リモート委員会のための委員会改正は特例的な措置であり、特別法的なしつらえが自然となる。

当面、コロナ対応だけに絞れば、「新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための委員会条例の特例に関する条例」といった題名になるだろうか。特例（特別法）であれば、その特例となる期間や場合を定めなければならない。これはそれぞれの議会の判断するところだが、「出席」がより議会の本来の役割を果たすものであることを踏まえれば、特例は限定的で、しかも、適用される期間や場合の客観性が問題となる

だろう。緊急事態宣言期間中や緊急事態宣言期間から一定の期間を経過するまでの期間（特定期間）とすることが望ましいかもしれない。

2. 清水克士大津市議会議長／早稲田大学マニフェスト研究所招聘研究員¹⁷

もちろん地方議会では、議員が当該自治体内の住民に限られることに鑑みると、参集過程における感染リスクは低く、ソーシャルディスタンスを確保できる限りにおいてリアル会議がベターであり、オンライン会議は、あくまで次善の策である。その意味からは、オンラインで行うこと自体がパフォーマンス化してはならず、手段と目的が倒錯しないよう自戒することも必要であろう。

また、議案採決する本会議までをオンライン化しなければ、議事機関としての本質的な意義は乏しいということもある。私は本会議のオンライン化には法改正が必要と考えており、これを解釈論で可能とする意見もあるが、議決無効のリスクを抱えてまで、オンライン本会議を強行するメリットは現場では認め難い。オンライン議会は、地方現場に大きな訴訟リスクを負わせる解釈論ではなく、あくまで法改正によって実現すべきものであり、その意味からは、現状では法改正へ向けての運動論についても検討が必要だろう。

3. 江藤俊昭山梨学院大学教授¹⁸

危機状況に限定したとしても、本会議をウェブで開催することは現行法とバッティングする可能性がある。ウェブ本会議を可能とするためには、法律にウェブ議会活用を明記、担保することが必要である（地方制度調査会答申等による規範解釈の変更も可能であるが、法改正が順当だと思われる）。

①現行法下においてウェブ活用は、委員会等の可能性はあるが、本会議ではできない。委員会等は組織内会議であり、それぞれの議会に設置運用が委ねられている。本会議である。なお、総務省行政課長からの通知では、新型コロナという危機状況に限定して委員会等で可能としていた（後述）。少し広く解釈して、危機状況における委員会での活用からまず進めたい。

②本会議は、現行法上、議場を前提にして設計されている（青空議会等は可能）。たとえば現行法の定足数（出席）（自治法113）、公開原則（自治法115）、表決（自治法116）はウェブ議会を想定していない。かりに出席、表決の場をクリアーしたとしても公開には問題がある。時代による規範の変更は、法律改正が順当で

ある。

③表決の瑕疵が住民訴訟等で裁判になった場合（予算等の議会の議決は自治体の重要事項）、現時点ではウェブ会議で勝訴する保証はない（社会的価値の変更を促すのは、まずもって法律改正が必要である。とりわけ、総務省から「技術的な助言」であれ「通知」が出された中であっても勝訴する保証は希薄である）。

ここでとりあげた試論的な学説を整理すると、共通する点は、オンライン会議の導入は、あくまで、新型コロナウイルス感染症対策のための「臨時的なもの」としていることである。それは、既存の法制度とのバッティングが懸念されるからである。すなわち、地方自治法で定められている「出席要件」がある限り、本会議へ導入すれば、議決が無効とされるおそれがある。また、委員会への導入にあたっては、条例や会議規則の改正が本来は必要であり、そうした対応が十分になされない以上、オンライン会議の導入は、「特例」とすべきであって、常設とすべきではないとする。ただし、この前提には、そもそもオンライン会議を評価しているわけではないという見方がある。おそらく、この見方の根底には、合議制機関としての地方議会の位置づけ、そして合議の前提条件として、「熟議」や「熟慮」が必要となってくるので、「開かれた議場」に議員が集まり、顔を突き合わせて議論する必要があるという考え方が影響していると考えられる。

IV オンライン会議の活用状況

早稲田大学マニフェスト研究所の調査によれば¹⁹、オンライン会議を活用している議会は、2019年12月末と2020年11月25日で比較すると、7議会増加し、95議会となった（約6.1%増）。オンライン会議が可能となるよう関係法規を整備したのは、16議会（1.8%）、本会議または委員会で利用が11議会（1.2%）、それ以外の会議で利用が84議会（9.3%）、利用に向けて実証中が118議会（13.0%）となった。オンライン会議を利用したのは「本会議または委員会」よりも「それ以外の会議」のほうが多くなった。この結果からは、本会議や委員会では、法制度上の問題があるため、非公式な会議での活用が進んでいることがうかがい知れる。

次に、地方自治研究機構の調査によれば、委員会でもオンライン会議を可能とする条例改正をした都道府県は、群馬県議会、茨城県議会、東京都議会、愛知県

議会、三重県議会、大阪府議会、熊本県議会である（2020年12月18日時点）。群馬県議会、東京都議会と熊本県議会では、「会議（委員会）の開催（開会）の特例」として、愛知県議会と三重県議会では、「出席の特例」として、茨城県議会では、「電子情報処理組織の使用」としてオンライン会議により委員会を開催できる規定を追加した。また、委員会をオンライン会議により開催することができる場合は、東京都議会では、「新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点から」に限定し、熊本県議会は、「新型コロナウイルス感染症のまん延の防止を図る必要があることその他の事情」に限定している。また、群馬県議会、茨城県議会、愛知県議会と三重県議会では、「重大な感染症のまん延の防止のため必要な場合」のみならず「大規模な災害の発生等による場合」も対象としている²⁰。

次に、委員会でもオンライン会議を可能とする条例改正をした市町村議会は、奥州市議会（岩手県）、磐梯町議会（福島県）、取手市議会（茨城県）、柏市議会（千葉県）、藤沢市議会（神奈川県）、南箕輪村議会（長野県）、知立市議会（愛知県）、大東市議会（大阪府）、橋本市議会（和歌山県）、熊本市議会（熊本県）、大津町議会（熊本県）である（2020年12月18日時点）。大東市議会、取手市議会、知立市議会、橋本市議会、大津町議会、藤沢市議会、磐梯町議会、奥州市議会と熊本市議会では、「開会（開催）方法の特例」または「会議（開催）の特例」として、南箕輪村議会では「招集」として、柏市議会では、「オンライン会議システムを活用した委員会」として、委員会をオンライン会議により開催できる規定を追加した²¹。また、委員会をオンライン会議により開催することができる場合として、熊本市議会は「新型コロナウイルス感染症のまん延の防止を図る必要がある」場合に限定し、南箕輪村議会と橋本市議会は「新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から」とし、藤沢市議会は「大規模な災害等の発生等」による場合としている。また、大東市議会、柏市議会と知立市議会は「重大な感染症のまん延の防止のため」及び「大規模な災害の発生等」による場合とし、取手市議会と磐梯町議会は「災害の発生、感染症のまん延等、やむを得ない理由」による場合としている。また、大津町議会は「重大な感染症のまん延防止措置の観点」及び「大規模な災害等の発生等」による場合並びに「育児、介護等のやむを得ない事由」による場合を対象とし、奥州市議会は「災害等の発生、感染症のまん延防止措置等のやむを

得ない事由」と「育児、介護等のやむを得ない事由」による場合を対象にしている²²。

最後に、委員会でオンライン会議を可能とする会議規則改正をした市町村議会は、北上市議会（岩手県）、那須塩原市議会（栃木県）、宮田村議会（長野県）である。北上市議会は、「新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から」オンライン会議を開催することができる（89条の2）としている。また、那須塩原市議会は、「議員は、新型インフルエンザ等対策特別措置法…第32条第1項の規定により市の区域が新型インフルエンザ等緊急事態措置の対象区域となったときその他これに準ずる事態であるとして議長が認めるときは、一定の場所に参集しての会議の開催を行わないように努めなければならない。この場合において、第2章に規定する委員会及び第7章に規定する協議又は調整を行うための場については、書面、電子メールその他の方法により会議を開催することができる。」（附則2項）とし、書面、電子メールその他の方法による開催の特例を設けている。最後に、宮田村議会では、「やむを得ない理由により、委員会の開催場所への参集が困難な場合は」、オンライン会議を開催することができる（64条の2第1項）としている²³。

地方自治研究機構の調査結果からは、すでに多くの地方議会で、オンライン会議を可能とする条例改正や会議規則改正が行われていることが明らかになった。ただし、新型コロナウイルス感染症対策や大規模災害の場合に限定するものが多く、委員会の開催方法の特例として位置づけられていることには注意が必要であろう。

V 事例分析：オンライン会議の活用

1. 大阪市議会の取り組み

大阪市議会では、2020年5月12日に市議会の運営方法を話し合う会議をマイクロソフトのウェブ会議システム「チームズ」を使って開いた。これまでは、議会の一室で開いていたが、議員は会派控室などに分かれ、職員のサポートを受けながらパソコンやタブレット端末を通じて話し合いを行った。市議会では常任委員会や特別委員会での議論をチームズで行う計画が進んでおり、この会議はその試行も兼ねていた。委員会は、議員、市長、幹部職員らが委員会室に集まるため、3密の空間になりやすい。そのため、新型コロナウイルスの感染リスクを抑える対策として、委員会室

には答弁にかかわる職員のみが集まり、議員は会派控室などから質問できる体制作りを進めた。そして、5月14日に、大阪市議会会議規則の一部を改正する規則を可決した。この会議規則の改正は、委員会をオンライン会議により開催することを可能にした初の事例であった。大阪市委員会条例は委員会の設置等についてのみ定めており、詳細は大阪市議会会議規則で規定しているため、委員会のオンライン開催に関しては、会議規則の改正で対応することとなった。

（表1）大阪市議会会議規則

（委員会開催の特例）

第41条の2 新型コロナウイルス感染症（新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令（令和2年政令第11号）第1条に規定する新型コロナウイルス感染症をいう。）のまん延防止措置の観点等から委員会の開催場所への参集が困難と判断される実情がある場合には、映像と音声の送受信により相手の状態を相互に認識しながら通話を行うことができる方法を活用した委員会（以下「オンラインを活用した委員会」という。）を開催することができる。

2 前項の場合において、委員は、オンラインを活用した委員会にオンラインにより参加を希望するときは、委員長に申請し、委員長の許可を得なければならない。

3 オンラインを活用した委員会の開催方法その他必要な事項は、議長が別に定める。

第42条に次の1項を加える。

2 前条第2項の規定による委員長の許可を得て委員会に参加した委員は、前項の出席委員とする。第43条第2項中「前項」を「前2項」に改め、同項を同条第3項とし、同条中第1項の次に次の1項を加える。

2 オンラインを活用した委員会における表決の方法その他必要な事項は、議長が別に定める。

2. 茨城県取手市議会

茨城県取手市議会では、妊娠前後の女性議員や家族を介護する議員が参加しやすいよう、遠隔で出席する仕組みづくりに取り組んできた²⁴。そうした取り組みを続ける中で、新型コロナウイルス感染症対策でもICTを活用できないかの議論が行われ、2020年4月からオンライン会議を利用した会議を始めた。

2020年5月8日には、第2回臨時会にて、情報通信

技術（ICT）を積極的に議会活動・運営で活用する理念を議会基本条例に加える改正案が可決された。そして、タブレットやオンライン会議を利用した議会運営の方式について、議会運営委員会で調査・研究していくこととなった²⁵。

（表2）取手市議会議会基本条例

22条 議会は、議会活動を円滑かつ効率的に行うため、情報通信技術の積極的な活用を図るものとする。

2 議会は、災害の発生、感染症のまん延等、やむを得ない理由により議事堂に参集することが困難なときは、その状況に応じた情報通信技術の積極的な活用を通じ、議会活動の継続を図るものとする。

次に、オンライン会議の根拠を明確にするために、2020年5月21日に取手市議会感染症対応規程の制定と取手市議会災害対応規程の改正を行い、オンライン会議についての規定の整備を行った²⁶。

（表3）取手市議会災害対応規程

（対策会議の会議）

第6条 対策会議の会議は、座長が招集する。ただし、議事堂が被害を受け、参集して会議を行うことが困難であると座長が認めるときは、オンライン会議システム（インターネットを利用して遠隔地にいる者の間で会議を行うことができるシステムをいう。）等の情報通信技術を利用して、対策会議の会議を開催することができる。

2 座長は、必要があると認めるときは、対策会議の会議に構成員以外の者の出席を求め、説明若しくは意見を聴き、又は必要な資料の提出を求めすることができる。

2020年6月定例会では、常任委員会の協議もオンライン会議で行い、ユーチューブでライブ配信を行った。また、藤井信吾市長らによる本会議での議案説明もオンライン会議で実施した。3常任委員会は開催せず、委員会の委員が協議会をオンライン会議で実施した。新型コロナウイルス感染症対策だけでなく、遠隔で議論することで会期を半分に短縮する成果も得た。また、2020年6月15日に早稲田大学のマニフェスト研究所などと「デモテック宣言」セレモニーを開催した。デモテックとはデモクラシー（民主主義）とテ

クノロジーをかけあわせた造語である。取手市議会では、オンライン会議の課題を検証するため、オンライン会議で模擬本会議や委員会を実施するとともに、関係法規の改正を行うこととなった。さらに、東京インタープレイからタブレットに採決システム機能がついた会議システムを無償貸与してもらうことで、オンライン会議での採決も試行していくこととなり²⁷、9月4日には、「デモテック戦略特別委員会」を設置し、タブレットで表決を実施した。

2020年9月に開催された第3回定例会では、「デモテック戦略特別委員会設置に関する決議案について」が可決された。その上で、「デモテック戦略特別委員会の設置の件」について、タブレット端末内にある会議システム「SideBooks（サイドブックス）」を用いて表決を行った。タブレット表決システムを用いた表決は、初めての取り組みであった²⁸。また、会議規則と条例改正案を可決し、新型コロナウイルスの感染拡大や地震、台風などの自然災害時に委員が会議室に集まらなくても議事に参加できるようになった。

（表4）取手市議会委員会条例

（会議の特例）

第15条の2 委員長は、災害の発生、感染症のまん延等、やむを得ない理由により委員会を開会する場所へ委員を招集することが困難であると認めるときは、映像と音声の送受信により出席者の状態を相互に認識しながら通話することができる方法（以下「オンライン会議システム」という。）を活用した会議を開くことができる。

2 前項の場合において、委員は、オンライン会議システムにより会議への出席を希望するときは、あらかじめ委員長の許可を得なければならない。

（定足数）

第16条（略）

2 前条第2項の規定により委員長の許可を得て会議に出席した委員は、前項、次条第1項及び第31条第1項の出席委員とする。

（秘密会）

第20条 委員会は、その議決で秘密会とすることができる。ただし、オンライン会議システムを活用した会議は、秘密会とすることができない。

取手市議会では、会議で使用するタブレット導入のために、視察費を削減し、議会報の簡略化やウェブ化を進めた。そして、10月2日には、オンラインで模擬

本会議を開催した。議員は議場に行かず、議会事務局職員だけが議場に待機した。この模擬本会議では、9月定例会の議案や請願の一部をとりあげ、オンラインで再現した。一般会計補正予算案の質疑では、事務局職員が市長や部長役を務め、提案理由の説明や答弁を行った。採決は3通りの方法を試したが、それぞれに課題があった。第一に、オンライン上で挙手する方法である。この場合、挙手が画面に映りきらないことがあった。Zoom画面にある親指を立てるマークを使う方法も使用したものの、マークは10秒ほどで消えてしまい、確認する方法としては不適切であった。第二に、タブレット端末の表決システムを使う方法では、Zoomと併用すると画面から議員の姿や音声が消え、本人確認のために別の端末が必要になることが明らかになった。セキュリティ面での問題、具体的にはなりすましがなく、採決が議員の意思に基づいてなされているのかを確認する方法が課題となった²⁹。

VI おわりに

新型コロナウイルス感染症の感染拡大時など、非常時に議会機能を維持するために、オンライン会議は有効な手段となり得るとされる。また、議員が移動する必要が少なくなることから、出産、育児や介護に携わる人や社会人が議員になっても、議会活動に参加しやすくなる。それゆえ、非常時以外にも活用できれば、地方議員のなり手不足問題の解決につながる可能性もある。しかしながら、現実には、オンライン会議は、特例として位置づけられ、前向きには受け止められていない。それは、地方議会の審議は、議員が議場に集まり、対面で行うことが原則であるからである。

全国都道府県議会議長会に加え、いくつかの地方議会が本会議をオンライン会議で開催できるよう、意見書を出したが、本会議の出席要件が地方自治法で規定されているため、地方自治法の改正が必要となる。また、委員会であれば、議場に参集することを規定しているのは、条例や会議規則なので、これを改正すれば、オンラインでの委員会開催は可能となる。

しかしながら、オンライン会議は万能な手法でない。特に、他分野に比べ、ICT化が遅れている政治行政分野にそのシステムを導入するためには、機材の整備や技術の研修が必要となる。実際に、取手市議会や大阪市議会でも、最初のうちは、職員のサポートを受けながら、オンライン会議の準備が進められた。また、ICT技術に長けていない地方議員がシステムや機

材のトラブルに巻き込まれた際には、そこから自力で抜け出すことは困難であることが予想される。こうしたICTに特有な問題以外にも、議員の出席確認、表決の方法、議事録の公開など、これまでの地方議会の運営スタイルにどのようにオンライン会議の手法を組み合わせしていくのが問題となる。今まで想像してこなかったような問題が起きる可能性がある。

最後に、今後の地方議会へのオンライン会議の導入は、いくつかの地方議会が取り組みを進めたことで、順次拡大していくことが予想される。それは、地方議会には、横並びの意識があり、他の地方議会が改革に取り組みれば、自分たちも取り組むというのがこれまでの流れだったからである。しかし、オンライン会議の手法が地方議会の重要なツールとなるためには、まだまだ時間がかかりそうである。それは、地方議員の年齢構成は、ICT技術に不得手な60歳以上が多いからである。それゆえ、ここ数年の間は、新型コロナウイルス感染症対策に加え、災害対策のツールとして導入が順次進められていくことが予想される。また、地方議会側の取り組みだけでは不十分である。二元代表制のもう一翼を担う首長側でも合わせて改革を進めなければ、その効果は半減することになる。

参考文献

- 江藤俊昭「危機状況に対応できる〈議会をめぐる法制度〉の活用と課題——地方分権一括法施行20年の節目に——」『議員NAVI』（第一法規，2020年5月）
- 江藤俊昭「危機状況に対応できる〈議会をめぐる法制度〉の活用と課題——地方分権一括法施行20年の節目に——」『議員NAVI』（第一法規，2020年6月）
- 清水克士「コロナ禍を受けた天津市議会の議会BCPの見直しについて ～全国初の議会BCP策定から現在まで～」『議員NAVI』（第一法規，2020年9月）
- 土山希美枝「第9回 災害としてのCOVID-19と議会自治」『議員NAVI』（第一法規，2020年12月）
- 林紀行「政治分野における男女共同参画推進法とその課題：2019年統一地方選挙と参議院議員通常選挙の分析から」『環太平洋大学紀要』第15号（環太平洋大学，2020年2月）
- 吉田利宏「4月30日行政課長通知を読み説く」『議員NAVI』（第一法規，2020年5月）
- 地方自治研究機構「地方議会の委員会におけるオンライン会議に関する条例」
- 早稲田大学マニフェスト研究所「緊急発表「地方議会は、新型コロナにどう対応したか？」その2」

(注)

- ¹ 本論文では, zoomやmeetなどのICTツールを利用してWEB上で行う会議の手法をオンライン会議と定義する。
- ² 樋口隆充「国会議員と霞が関職員のミーティングに「Zoom」を導入 Web会議を本格化」(<https://www.itmedia.co.jp/news/articles/2011/27/news151.html>, アクセス日:2021年1月9日)
- ³ 長谷部恭男(編)『注釈日本国憲法(3)』(有斐閣, 2020年3月), 735~736頁。
- ⁴ FNN政治部「史上初!日本の国会がイギリス議会からリモートで学ぶ。“新しい国会様式”模索へ」(<https://www.fnn.jp/articles/-/70544>, アクセス日:2021年1月9日)
- ⁵ 土山希美枝「第9回 災害としてのCOVID-19と議会自治」『議員NAVI』(第一法規, 2020年12月)(<https://gnv-jg.d1-law.com/login/article/20201210/23631/>, アクセス日:2021年1月9日)
- ⁶ 江藤俊昭「危機状況に対応できる〈議会をめぐる法制度〉の活用と課題——地方分権一括法施行20年の節目に——」『議員NAVI』(第一法規, 2020年5月)(<https://gnv-jg.d1-law.com/login/article/20200615/21135/2/>, アクセス日:2021年1月9日)
- ⁷ 総務省「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法に関するQ&A」(2020年7月16日)
- ⁸ 長谷部, 前掲書, 735~736頁。
- ⁹ 東京新聞「「オンライン国会」はありか, なしか 論点は「出席」の解釈 憲法学者2氏に聞く」(2020年5月10日)
- ¹⁰ 東京新聞, 同上。
- ¹¹ 朝日新聞「オンライン国会進まぬ日本なぜ? 欧州では電子投票も実現」(2020年5月12日)
- ¹² 121条 普通地方公共団体の長, 教育委員会の教育長, 選挙管理委員会の委員長, 人事委員会の委員長又は公平委員会の委員長, 公安委員会の委員長, 労働委員会の委員, 農業委員会の会長及び監査委員その他法律に基づく委員会の代表者又は委員並びにその委任又は囑託を受けた者は, 議会の審議に必要な説明のため議長から出席を求められたときは, 議場に出席しなければならない。ただし, 出席すべき日時に議場に出席できないことについて正当な理由がある場合において, その旨を議長に届け出たときは, この限りでない。
- ¹³ 13条 法第113条の規定による出席催告の方法は, 議事堂に現在する議員又は議員の住所(第3条((宿所又は連絡所の届出))の規定による届出した者にあつては, 当該届出の宿所又は連絡所)に文書又は口頭をもつて行う。
- ¹⁴ 26条 選挙を行う宣告の際, 議場にいない議員は, 選挙に加わることができない。
- ¹⁵ 音喜多駿「地方議会の委員会のオンライン出席に関する質問主意書」(<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/201/syuh/s201119.htm>, アクセス日:2021年1月9日)
- ¹⁶ 「参議院議員音喜多駿君提出地方議会の委員会のオンライン出席に関する質問に対する答弁書」(<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/201/touh/t201119.htm>, アクセス日:2021年1月9日)
- ¹⁷ 吉田利宏「4月30日行政課長通知を読み説く」『議員NAVI』(第一法規, 2020年5月)(<https://www.dh-giin.com/login/article/20200508/20591/>, アクセス日:2021年1月9日)
- ¹⁸ 清水克士「コロナ禍を受けた天津市議会の議会BCPの見直しについて ~全国初の議会BCP策定から現在まで~」『議員NAVI』(第一法規, 2020年9月)(<https://www.dh-giin.com/login/article/20200925/22146/>, アクセス日:2021年1月9日)
- ¹⁹ 江藤俊昭「危機状況に対応できる〈議会をめぐる法制度〉の活用と課題——地方分権一括法施行20年の節目に——」『議員NAVI』(第一法規, 2020年6月)(<https://www.dh-giin.com/login/article/20200615/21135/2/>, アクセス日:2021年1月9日)
- ²⁰ 早稲田大学マニフェスト研究所「緊急発表「地方議会は, 新型コロナにどう対応したか?」その2」(http://www.maniken.jp/gikai/2019theme_korona2.pdf, アクセス日:2021年1月9日)
- ²¹ 地方自治研究機構「地方議会の委員会におけるオンライン会議に関する条例」(http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/077_Online_committee.htm, アクセス日:2021年1月

9日, アクセス日:2021年1月9日)

- ²¹ 地方自治研究機構「地方議会の委員会におけるオンライン会議に関する条例」
(http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/077_Online_committee.htm, アクセス日:2021年1月9日)
- ²² 地方自治研究機構「地方議会の委員会におけるオンライン会議に関する条例」
(http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/077_Online_committee.htm, アクセス日:2021年1月9日)
- ²³ 地方自治研究機構「地方議会の委員会におけるオンライン会議に関する条例」
(http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/077_Online_committee.htm, アクセス日:2021年1月9日)
- ²⁴ 林紀行「政治分野における男女共同参画推進法とその課題:2019年統一地方選挙と参議院議員通常選挙の分析から」『環太平洋大学紀要』第15号(環太平洋大学, 2020年2月)
- ²⁵ 取手市議会「情報通信技術の積極的活用 議会基本条例に明記」
(<https://www.city.toride.ibaraki.jp/gikai/shise/shicho/shigikai/demotech/200507giinteisyutsu.html>, アクセス日:2021年1月9日)
- ²⁶ 取手市議会「オンライン会議を明文化しました」
(<https://www.city.toride.ibaraki.jp/gikai/shise/shicho/shigikai/demotech/200525onlinekaigimeibunka.html>, アクセス日:2021年1月9日)
- ²⁷ 日本経済新聞「茨城・取手市, ICT議会先駆け, ビデオ会議でコロナ対応, 会期を短縮, 官民学連携にも乗り出す」(2020年6月23日)
- ²⁸ 取手市議会「デモテック戦略特別委員会を設置 タブレット表決を実施しました」
(<https://www.city.toride.ibaraki.jp/gikai/shise/shicho/shigikai/demotech/20200904onlinesaiketu.html>, アクセス日:2021年1月9日)
- ²⁹ 朝日新聞「ウェブで模擬市議会 法令や採決, 課題探る」(2020年10月7日)