

行政通知の読み方・使い方

新型コロナウイルス感染症対策等に係る地方公共団体における議会の開催方法に関するQ&Aについて

（令和5年2月7日総行第40号、各都道府県総務部長、各都道府県議会事務局長、各指定都市総務局長、各指定都市議会事務局長宛、総務省自治行政局行政課長）

解説・鈴木 一駿（総務省自治行政局行政課行政第二係長）

1 はじめに

令和2年1月、新型コロナウイルスの感染が国内で初めて確認され、その後、感染経路の不明な患者の増加している地域が散発的に発生し、一部の地域で感染拡大が見られてきたことから、同年3月26日、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）第15条第1項の規定に基づき、新型コロナウイルス感染症対策本部が設置され、同年4月7日には、同法第32条第1項の規定に基づき、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県及び福岡県の7都府県を対象に、緊急事態宣言が発令された。

こうした状況にあっても、住民の代表機関である地方議会は、二元代表制の一翼を担う存在として、住民の多様な声を聞き、広い見地から地域社会の在り方を議論していかなければならない。このような中で、地方議会の委員会をウェブ会議等を活用して開催することを検討する地方公共団体があり、その実施の可否について、問い合わせがあったところである。

このため、総務省においては、「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開催方法について」（令和2年4月30日総行第117号総務省自治行政局行政課長通知。以下「令和2年4月通

知」という。）を发出し、新型コロナウイルス感染症のまん延防止の観点などから、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、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（以下「オンラインによる方法」という。）を活用して委員会を開催することも差し支えない旨を示した。

また、各議会における委員会へのオンライン出席の検討に資するよう、令和2年7月には、委員会へのオンライン出席に当たり、議事の公開の方法や議員の自由な意思表示の確保等に関し留意すべき事項をまとめた「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について」（令和2年7月16日総行第180号総務省自治行政局行政課長通知）を发出し、さらに、令和4年6月には、参考人からオンラインによる方法で意見聴取を行

この連載では、自治体法務に関わる行政通知を取り上げ、通知の发出元に、发出の背景や読み方、使い方などを解説していただきます。

うことは差し支えない旨を示した「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等の開催方法に関するQ&Aについて」（令和4年6月10日総行第161号総務省自治行政局行政課長通知）を発出したところである。

その後、令和4年1月に発足した第33次地方制度調査会において、デジタル化の進展や、新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、国と自治体及び自治体相互間の関係などについての諮問を受け、この諮問に沿った審議項目に基づいて調査審議が進められるとともに、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会からの要望を踏まえ、地方議会の位置付けや議員の職務の明確化、多様な層の住民の議会への参画につながる環境整備など地方議会の在り方についても調査審議が進められた。

本調査会において、多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向け、オンラインの活用について積極的な議論が行われたことを踏まえ、「新型コロナウイルス感染症対策等に係る地方公共団体における議会の開催方法に関するQ&Aについて」（令和5年2月7日総行第40号総務省自治行政局行政課長通知。以下「令和5年2月通知」という。）を発出し、いわゆる一般質問については、そ

の形式について法律の定めがないことから、定足数を満たし本会議が成立している場合に、会議規則等で定めるところにより、出席が困難な事情を抱える欠席議員がオンラインで行うことも可能であること等について、助言を行ったところである。

本稿では、現行の制度に触れつつ、令和5年2月通知について紹介することとした。なお、本稿中意見にわたる部分については、筆者の私見であることをあらかじめお断りしておく。

2 現行制度の概要

地方議会の委員会については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第109条第9項において、「前各項に定めるもののほか、委員の選任その他委員会に関し必要な事項は、条例で定める」とされており、定足数や表決に関する規定についても、同項に基づき、各地方公共団体の条例で定められている。このため、各団体の条例等について必要な措置を講じた上で、委員会にオンラインで出席することも可能であると考えられる。

他方、本会議については、定足数について、法第113条において、「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」と規定されている。また、表決について、法第116条第1項において、「普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し」と規定されている。これらに規定する「出席」は、現に議場にいることと解されていることから、現在、本会議にオンラインで出席することはできないとされている。

3 本会議の一般質問におけるオンラインの活用等について

（1）地方制度調査会における議論について
第33次地方制度調査会においては、地方議会におけるオンラインの活用について積極的な議論が行われた。その上で、昨年12月に総理に提出された「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」では、議会へのオンライン出席について、次のとおり提言されている。

多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申
（抜粋）

第5 議会のデジタル化

1 議会へのオンラインによる出席

議会へのオンラインによる出席に関し、委員会については、地方自治法上、委員会に関し必要な事項は条例で定めるとされており、新型コロナウイルス感染症のまん延防止等の観点から、条例改正等の措置を講じた上でオンラインにより出席することは可能であると解されている。一方で、本会議については、地方自治法上、議決や定数の要件として「出席」が求められており、この「出席」は現に議場にいるものと解されている。

委員会へのオンラインによる出席の事例はまだ限定的であるが、感染症のまん延や災害の発生等の緊急時に審議を行えることや、育児・介護等の事情により議場に来ることが困難な者も審議に参加できるようになるメリットがあると指摘されている。一方で、表決の際の賛否確認や、通信が途切れた場合の取扱い等について課題も指摘されている。

本会議へのオンラインによる出席については、多様な人材の議会への参画に途を開く観点等から、これを可能とすべきであるとの意見がある。この点に関しては、

- ・ オンラインによる出席を例外的な取扱いとせず、事由を問わず幅広くオンラインによる出席を可能とする考え方

がある一方、あくまで現に議場にいるという意味での出席を原則とした上で、

- ・ 育児・介護中の者や障害者、妊産婦等の議場に来ることが困難な者の議会への参画に途を開く観点から、個人の事情を含めて、現在、会議規則で欠席が認められているような正当な事由がある場合にはオンラインによる出席を可能とする考え方

大規模災害、感染症のまん延等に際して議会機能を維持する観点から、現に議場にいるという意味での出席が困難な事態が生じた際に、議会機能を維持するために必要がある場合にはオンラインによる出席を可能とする考え方がある。このほか、引き続き、出席については現に議場にいることを前提にしつつ、議決と議決以外の議事で定足数の要件を分け、後者については過半数の要件を緩和することにより、出席ではない位置付けで、オンラインにより参加することを可能とする考え方もある。これらについて、国会における取扱いの状況も参考としつつ、丁寧な検討を進めていくべきである。

同時に、オンラインによる出席を可能とする場合、本人確認をどのように行うか、住民に対する議事の公開をどのように行う

か、特定の第三者による関与がないことなどをどのように担保するかといった点に関し、現に議場にいるという意味での出席と同様の環境をどのように確保するか、また、各議会において現実にそのような環境を整備することが可能かを検討する必要がある。その際には、一部の団体で取組が始まっている委員会へのオンラインによる出席において生じた課題やその対応等の検証も行うべきである。

地方制度調査会の議論では、本会議へのオンライン出席について、育児・介護等の事情により議場に来ることが困難な者も審議に参加できるようになる、あるいは、大規模災害や感染症のまん延等、議場に来ることが困難な緊急事態が発生した場合でも議会機能を維持することができるようになるという点で、メリットがあるとの意見がある一方で、オンラインによる出席を可能とする場合、特定の第三者による関与がないことをどのように担保するかといった点に関し、現に議場にいるという意味での出席と同様の環境をどのように確保するか等の意見もあった。

こうした議論を踏まえて、現在の法律の規定の範囲内において、本会議の一般質問におけるオンラインの活用が可能であること等に

ついて、助言通知を发出したものである。

(2) 令和5年2月通知の内容について

令和5年2月通知では、本会議の一般質問におけるオンラインの活用等について、質疑応答の形式で考え方を示している。

問 本会議に出席が困難な事情を抱える議員がおり、欠席事由に該当する場合、議場に出席している議員数が定足数を満たしていれば、議場にいない欠席議員がオンラインによる方法で執行機関に対し質問を行うことは可能か。

まず、本通知は、従来の「出席」の解釈を変更するものではないことに留意が必要である。本通知では、「本会議において団体意思を最終的に確定させる上で、議員本人による自由な意思表示は、疑義の生じる余地のない形で行われる必要があること」として、法第113条や第116条が「出席」を求めた趣旨を改めて述べた上で、「議場に出席している議員数が同条に規定する定足数を満たしている場合は、本会議を開くことができる」としており、本会議を開くためには、現に議場に在る議員数が定足数を満たすことが必要という点は、これまでの解釈と変わりがないも

のである。

また、本通知では、「議員が欠席する場合には、各団体の会議規則等に定められた手続をとることが必要」としている。欠席時の手続については、法律上の規定はなく、各団体が法第120条に基づき定める会議規則において、具体的に定められるのが通常である。

全国都道府県議会議長会が定めている標準都道府県議会議規則では、欠席の要件は「公務、疾病、出産、育児、介護その他のやむを得ない事由」とされており、標準市議会議規則及び標準町村議会議規則においても同様の規定が設けられているところであるが、欠席が認められるためには、これらの要件に該当する必要がある。なお、これらの標準会議規則については、女性を含めた多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるための環境整備を図る等の観点から、令和3年に改正され、「育児・介護」等が欠席事由として明文化されたところである。

このような前提の下で、本通知は、欠席議員がオンラインによる方法で行うことができること、範囲について解釈を示している。

まず、法第116条第1項において、本会議における議事は「出席議員の過半数」で決することとされており、表決は議員が議場において行わなければならないことから、表決

に対する賛否の意見の開陳として行われる討論や、表決・討論の前提として議題となつている事件の内容を明確にするために行われる質疑は、議員が議場において行わなければならない、すなわち、これらに該当する発言を、オンラインによる方法で行うことはできないとしている。

他方、これらに該当せず、団体の事務全般について執行機関の見解をただす趣旨での「質問」（いわゆる「一般質問」）については、その形式に係る法律の定めはなく、各団体の会議規則等に定められた手続に基づき行われるものであることから、各団体において会議規則等の改正など、所要の手続を講じた上で、欠席議員がオンラインによる方法で「質問」をすることは差し支えないとしている。そもそも、「質問」は、各団体の会議規則等に定められた手続に基づき行われるものであり、会議規則等において「文書質問」を制度化している団体もあるところである（※）。この点からも、「質問」は、議員が必ず本会議に出席して「質問」を行わなければならないものではないと考えられる。

なお、法第123条第1項の規定に基づき、本会議については会議録の作成が義務付けられている。会議録は会議の次第をありのままに記録しておくものであることから、議員が

議場において「質問」を行った場合と同様、欠席議員がオンラインによる方法で「質問」を行った場合でも、その次第を会議録に記載することが適当であると考えられる。

※ 市区議会では、令和3年12月31日現在で、114団体において文書質問制度を導入している（全国市議会議長会「令和4年度市議会の活動に関する実態調査結果」）。

問 委員会への出席が困難な事情がある場合として、例えば、災害の発生や、育児・介護等の事由をもって、議員が、いわゆるオンラインによる方法で委員会に出席することは可能か。

法第109条第9項において、委員会に關し必要な事項は条例で定めることとされていることを踏まえ、災害の発生や、育児・介護等を含め、委員会への出席が困難と判断される事情がある場合にも、各団体の条例や会議規則等について必要に応じて改正等の措置を講じた上で、オンラインによる方法により、委員会に出席することは差し支えないといえる。

なお、本通知の発出前においても、すでに、条例改正等を行い、災害の発生や育児・介護等の事由により、委員会へのオンライン出席

を可能としている団体もあったところである。一方で、令和2年4月通知は、オンラインによる方法により委員会に出席することの可否について、新型コロナウイルス感染症のまん延防止の観点からのみ解釈が示されていたことから、地方制度調査会における議論を踏まえ、改めて、委員会については、新型コロナウイルス感染症のまん延防止以外の事由によっても、各団体の判断でオンラインによる方法での出席が可能である旨を明確化したものである。

4 おわりに

近年、無投票当選の増加や、一部の団体における定数割れの発生など、地方議員のなり手不足が深刻な課題となっている。

このような中において、地方議会のデジタル化は、これまで議会に参画することが困難であった方々と議会との接点が少なかった方々に対し、情報発信を充実する観点や議会への参画の方策を多様化させる観点から重要である。令和5年2月通知は、多様な人材が参画しやすいよう議会運営を柔軟化させる方策の一つとして、助言を行ったものである。

多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた取組としては、本通知で解

説した議会審議へのオンラインの活用のみならず、様々な方策が考えられる。第33次地方制度調査会の答申では、多様な人材の参画を前提とした議会運営として、例えば、勤労者等が議会に参画しやすくなるようにする観点から、夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用等により柔軟に会議日程を設定すること、女性、若者等が議会に参画する上での障壁を除去するためハラスメント防止のための相談窓口を設置すること等の重要性が挙げられているが、各議会において、先進事例を参考に、地域の実情に応じて、積極的な取組がなされることを期待したい。