

# 議会改革度調査2019

## 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

英国議会が「オンライン議会」の実施に踏み切ったこともあり、今後、国内外においても「オンライン議会」の実施に向け議論の熱が高まるだろう。働き方改革としてのテレワーク化・ペーパーレス化・オンライン化も叫ばれている今、地方議会は社会の手本となれるのか。「オンライン議会」の実現に向けた課題と方策をまとめた。



早稲田大学マニフェスト研究所  
議会改革調査部会

# 具現化するための課題や方策を発表

早稲田大学マニフェスト研究所では、オンライン議会の実現に向け、緊急発表「その1」で下記の2点を提言した。

**英国議会が「オンライン議会」の実施に踏み切ったこともあり、今後、国内においても「オンライン議会」の実施に向けた議論の熱が高まるだろう。**

このため、前回の提言を踏まえ、「オンライン議会」を具現化するための課題や方策を「その2」としてとりまとめた。

**1、会議規則や議会BCPを見直し、議事堂に参集できない場合の参集場所(物理的空間、オンライン空間)の指定方法や指定先確保を行うこと**

**2、オンライン空間(ウェブ)で会議を開くために、議員全員がパソコン・タブレット端末を所有するなど、ペーパーレス化(紙削減・業務効率化)とは別の観点から議会のICT化を早急に進めること**

# 目次

1. 法制度上の課題
2. 現行法下でオンライン議会は実現不可能か？
3. オンライン議会実現に必要な環境
4. オンライン“会議” & オンライン“議会”の事例
5. まとめ

# 1. 法制度上の課題

# 法制度上の課題①

地方自治法第113条では「出席開催要件」を、同法第115条では「公開原則」を求めている。

第113条 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

第115条 普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員三人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

(上記、地方自治法より一部抜粋)

## 法制度上の課題②

“議事堂”または“議場”に関する記述は、地方自治法で10箇所、標準会議規則で15箇所確認できる。このことから、通常、「議会への出席＝議場」というロジックが定着している。

※傍聴規則、委員会条例は除いた。なお、以下、議事堂と議場を区別なく使う。

### □地方自治法

議場の秩序（104）、議場に出席 ×2（121Ⅰ）、議場への出席（121Ⅱ）、議場の秩序・議場の外（129Ⅰ）、議場が騒然（129Ⅱ）、議場の秩序（131）、議場における戒告・議場における陳謝（135）

### □標準会議規則（市議会）

議事堂に参集（1）、議場外（12Ⅱ）、議事堂に現在（13）、議場にはいない議員（26）、議場の出入口 ×2（27）、議場において報告（32）、議場の外（48）、議場に現在（51Ⅳ）、議場にはいない議員（68）、議場の出入口（74）、議場に出席（85）、議場に入る者（152）、議場において喫煙（155）、議場において配布（157）、議場において宣告（165）

## 2. 現行法下でオンライン議会は 実現不可能か？

# 課題「出席開催要件」の解決策

議長が指定する議場以外の場所や場に参集・出席した場合、地方自治法や標準会議規則にある“**議事堂**”または“**議場**”を**読み替えて運用**する必要がある。

また、標準会議規則とは文字通り、「**標準的**」な「**規則（組織内ルール）**」を示したに過ぎないため、本来、**自らのルールがどうあるべきか議会が自ら議論し構築**することが望ましい。

〔読み替え運用例〕

法第121条 普通地方公共団体の長（中略）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（⇒「オンライン会議の場」）に出席しなければならない。

〔読み替え運用例〕

規則第68条 表決の際議場（⇒「オンライン会議の場」）にいない議員は、表決に加わることができない。

# 課題「公開と傍聴」の解決策

議会の会議は、公開原則に基づいて、傍聴が認められている。

※通常、弊所では「傍聴」を「市民の参加」と表現を改めています。

オンライン議会では、議場という物理的な場所に足を運んで傍聴することができないため、**誰もがネット視聴できる環境を作る**ことで、公開と傍聴としての運用が必要となる。

取手市議会では、傍聴を希望し（本人確認がとれ）た人にオンライン議会への**アクセスURLを案内し、一般のネット視聴を可能**にしている。

なお、取手市議会や英国議会で活用されているオンライン会議「Zoom」の有料版では、YouTubeやフェイスブックとの連携機能を使って、**ライブ配信することも可能**である。

## 議場以外で議会を実現する場合の課題

“議場の出入口の閉鎖”という物理的行為を伴う、①投票による議会の選挙（会議規則27）、②投票による表決（会議規則74）では、何をもってその行為の代替とするか、さらに投票箱の零票確認や開票の立会はどうするか等、オンライン上では実状困難な場面が想定される。

なお、②は投票以外の表決方法もあるため、オンライン議会を行う場合、**予め表決方法を申し合わせたり、会議規則を見直す**など、工夫できる点もある。 ※①は議事日程上、予見可能なため回避しやすい

また、こうした課題を踏まえれば、**電子採決システム（オンライン投票）の活用も検討すべき**と考えるが、表決方法としての電子採決システムは、簡易・起立採決の代替にするか、投票による表決の代替にするか議論も必要と考える。

# 課題「表決」

オンライン議会で議案採決（表決）を行うことに、もっとも不安視する声がある。現時点で、英国議会は**議場に参集した議員のみ表決に加わる**運用を行っており、オンライン上で参加する議員の表決を認めるかどうか検討中である。

オンライン上での表決の課題に、①**本人証明**（画面上の議員が本人であるかどうか）、②**自由意志の証明**（横で誰かに強要等されていないかどうか）の2つが挙げられ、これを証明できれば表決の信頼性が高まり可能と考えられる。



↑取手市議会での「挙手採決」のようす

→東京インタープレイ(株)が提供する、タブレット採決システム（議場以外の遠隔地からも操作することが可能。また、ID/パスワードやパスコードなどの入力によって、本人証明の信頼性も高い。）

日程4 第97号  
平成30年度デモ市公共用地取得事業特別会計予算

表決中

賛成 0人	反対 0人	棄権 0人	欠席 4人	残り 6/10人
米田英輝	君島雄一郎	金ヨンス	目黒亮介	日向洋一
石井知成	藤田忠介	岡部洋子	伊藤沙世	佐々木裕子

投票済み 3人 棄権 0人 欠席 6人 残り 1/10人

投票してください【予定メモ: なし】

賛成	反対	棄権
----	----	----

## 課題「会議録」

議会の会議は、会議録の作成義務（地方自治法123）があるため、議会事務局では作成のための**会議の録音データが必要**になる。

オンライン会議サービスには**録画機能が備わっている**ものもあり、取手市議会ではその**録画データをもとに、音声認識システムによる文字起こしを行って、会議録の概要をその日のうちに作成し議員に提供**している。

また、取手市議会ではオンライン議会の冒頭で、出席議員から確認をとったうえで、その録画データをyoutubeの取手市議会公式チャンネルで即日公開している。

<https://www.youtube.com/watch?v=2QrWb1coSsw&feature=share>

### 3. オンライン議会実現に必要な環境

# 課題「通信環境」

オンライン議会を行う場合、遠隔地（議員の自宅など）から参加する議員のインターネット通信環境も課題となる。

発言中、映像や音声が途切れたり、途中退席とならないよう、安定したインターネット通信環境を確保するため、議会事務局では事前に各議員が所有している**端末の種類や通信環境を把握**したり、スムーズな会議参加ができるよう**サポート体制を検討しておく**必要がある。

- ① 端末の種類（タブレット、パソコン、スマホなど）
- ② 通信環境（LTE、ポケットWi-fi、光回線など）
- ③ 自宅などにインターネットに詳しい者がいるかどうか

## 課題「タブレット導入経費」

タブレット端末の導入を検討している議会では、導入経費の予算措置が課題となって、導入まで至らないという声をきく。

新たに予算措置を行うことが困難な場合であっても、新型コロナウイルスの影響により今年度、**執行抑制される可能性の高い議員視察・研修経費や議長出張・会合経費**などを、**タブレット端末の導入経費に振り替えて**充てることも検討すべきと考える。

また、新型コロナウイルスを受けて**当初予算の大幅な見直し**も考えられ、議員報酬カットを検討し始めた議会も出ているが、**議会費全体**のなかで、**①「不要」かつ「不急」であるもの、②「不要」ではないが「不急」であるもの、③「不急」ではないが「不要」であるもの**を仕分けしてみるなど、**優先順位を付ける話し合い**をすることも大切である。

## 課題「首長の理解・協力」

オンライン議会を開催する場合、招集権者かつ説明員である首長（執行部）の理解・協力もあるのが望ましい。

オンライン議会での説明員出席方法として、一人一台の端末とするか、同室にて数台の端末を通して参加するかなど、工夫や検討が必要となる。 ※議長、議会事務局、説明員のみが同室する方法も有効（英国議会に近い運用）

また、取手市議会では、**答弁書原稿**のような従来から準備可能なものは**事前に原稿データを議員送付**し前もって目を通しておくことで、会議当日は原稿読み上げ部分を一部省略して、**審議の効率化や審議時間の短縮**にも繋げている。 ※発言省略部分も会議録記録

なお、原稿データの事前送付以外にも、**説明答弁を動画撮りして事前に議員に見てもらう方法も有効**であり、事前動画と会議映像を繋ぎ合わせて配信することも可能になる。

## 4. オンライン“会議” & オンライン“議会”の事例

# 茨城県取手市議会の取り組み

取手市議会では、議会災害対策会議に続き、議会運営委員会もオンライン会議「Zoom」を使って開催するなど、実証運用を重ねている。

なお、議会運営委員会では、6月定例議会を**タブレット端末やオンライン議会などのICT技術をどう活用しながら運営するか**検討・協議を続けている。

また、他の議会でも参考にしてもらえるよう、議会ホームページや議会フェイスブックで**取組方法や実証課題を紹介**している。

①待機画面

ミーティング開始

②ビデオをON

③マイク許可

参加完了!

1. 発言する時  
①一番左の「ミュート解除」を押す  
②マイクON完了!

2. 発言を終えた時  
①一番左の「ミュート」を押す  
②マイクOFF完了!

Q.下にメニューバーが無いよ?  
A.画面をタッチすると出ます

←写真などを使って、オンライン会議への入室から発言まで、初めて利用する議員でも分かりやすいようガイド作成も行っている。

# 英国議会の取り組み

英国議会（下院）では、700年以上続く英国議会史上初めて、オンライン議会の実施に踏み切り、すでに閣議でも利用されていたオンライン会議「Zoom」を採用した。

会議は、議場にいる議員とオンライン会議で参加する議員のハイブリッド式で開かれている。



オンライン上から参加するウエンディ・チェンバレー英国下院議員  
(FINANCIAL TIMES オンライン記事中より)



オンライン上から発言する議員とモニターを見つめる議員のようす  
(アゴラ言論プラットフォーム オンライン記事中より)

# 5. まとめ

# 議会のICT活用の状況

今回の新型コロナのほか地震・気象災害など、有事の際には、議会のICT技術の積極的な活用が必要となる。

弊所が行った「議会改革度調査2019」では、**タブレット端末を全ての議員が所有している議会は284議会**。また、議会版BCPなど災害時の議会・議員の行動指針の中で、**ICT技術の活用を定めた議会は120議会**。さらに、**遠隔地からテレビ電話やウェブ会議で会議参加を行う議会は7議会**あった。

	完全実施	一部実施	未実施	未回答	不明
タブレット端末の議員利用	284	167	931	41	2
ノートパソコンの議員利用	101	245	1021	56	2
遠隔地からテレビ電話・ウェブ会議で会議参加	1	6	1364	53	1

	策定済 (ICT活用の規定あり)	策定済 (ICT活用の規定なし)	未策定	未回答	不明
災害時の議会・議員の行動指針	120	618	645	40	2

※議会改革度調査2019 (速報値段階) n=1425

# ポストコロナとオンライン議会がもたらすもの

- 1、いわゆる原稿を読み合わせるだけの提案説明や第一質問・第一答弁を事前データのやりとりによって省くなど、審議の効率化が図られ、実質的な話し合いに時間を割くことができる。
- 2、議場では議員と首長執行部が対面していることが多いが、オンライン議会では画面上で全ての議員が顔を突き合わせるため、参加意識が高まり議員同士の話し合いの活性化が期待できる。
- 3、有事の際に限らず、平常時でも子育て中の議員や障害をもつ議員がオンライン議会での参加が可能になっていけば、議員のなり手解消策の一つにも繋がっていく。
- 4、このコロナ禍で自分たちの議会はどうしたいのか？それを自らで考え立ち上がろうとする自立と、立ち上がるために他から干渉されることなく、自分たちのルール（会議規則）は自分たち自身で決めることができる議会の自律権があることを再認識することによって、自立した地方議会が育ち、その先の自立した地方が育っていく。

調査結果に関しては、下記サイトにて随時公開していきます。

**早稲田大学マニフェスト研究所 議会改革調査部会**  
<http://www.waseda-manifesto.jp/gikaikaikaku>

※「議会改革度調査2019」は、2019年中の取り組みを対象にしています。  
調査概要はサイト内にてご参照ください。

早稲田大学マニフェスト研究所  
議会改革調査部会 担当：長内、青木

〒103-0027 東京都中央区日本橋1-4-1-5階

Mail：[mani@maniken.jp](mailto:mani@maniken.jp)

Tel：03-6214-1315

Fax：03-6214-1186