

○山本委員長 それでは、時間が参りましたので、第6回専門小委員会を始めさせていただきます。

本日の専門小委員会につきましては、新型コロナウイルス感染症のまん延防止の観点から、ウェブ会議を併用する形で開催することとしております。

前回の第5回専門小委員会において御確認いただきましたとおり、本日は審議項目3の「地方議会のあり方について」の審議を行いたいと思います。資料「地方議会の課題に係る対応等について」を事務局に用意していただいておりますので、これを事務局に説明していただき、委員の皆様にご議論いただきたいと思います。

それでは、資料について事務局から説明をお願いいたします。田中課長から、お願いします。

○田中行政課長 よろしくお願いたします。

まず、1ページからでございますが、今次地方制度調査会におけますこれまでの主な意見等について整理しているところでございます。これまでの意見の紹介でございますので、詳細な説明は省略させていただきますが、議会の位置付け等について地方自治法に規定を設けるという点が1ページ。

2ページにつきましては、立候補環境の整備についての労働法制上の手当の必要性、その次に行きますと、コロナ禍を踏まえた地方議会におけますデジタル化への対応について、意見をいただいております。

3ページを御覧いただきますと、女性・若者の地方議会への参画で、多様な層の住民に議会に参加してもらい、なり手不足対策にもつなげていくという点についての御議論でございます。若干入っていきますと、中段のところ、「女性・若者の議会参加を促進するに当たり、議会自らにおいて解決すべきものもあるのではないか」ということで、もちろん個別の議会の対応も必要なのでしょうけれども、そこで難しい場合、議会間の連携等も考えられるのではないかという意見もあったところでございます。

御参考までに、参考資料の22ページをお開きいただきまして、幾つか議会の取組について御紹介をさせていただければと思います。例えば、住民と議会のコミュニケーションの充実の取組としまして、政策サポーター、長野県飯綱町議会の取組でございます。1万人ぐらいの人口の町の議会で15人の議員でございますが、住民が政策サポーターとして政策的議論に参加することを通じて議会活動に関心を持ってもらうということございまして、政策サポーターの中から議員の将来のなり手が出てくることを期待しているということでございます。仕組みとしては、常任委員会などで議論して、議会でテーマを2つ決める。それぞれのテーマについて発表して、政策サポーターを選んだ後に、常任委員長を座長として、政策サポーター会議ということで議員と住民の間で議論を重ねる、1テーマで7から8回ぐらいの議論をしていくという取組をしているということでございます。

2つおめぐりいただきまして、24ページでございます。傍聴に来られた方々に発言の機会を付与するという取組でございます。長崎県小値賀町議会、模擬公聴会でございます。

議員は7人という比較的小さいところでございますが、一般質問の後に、議会を休憩とした上ではあります、傍聴者が意見や質問を述べる機会を設定しているということでございます。議事録には載らないということでございますが、その場で執行部や議員が回答するというところでございます。右側の取組の効果等というところを御覧いただきますと、町民からは、意見を聞くだけではなくて自分の意見や感想を発言できる場になっており、傍聴したい気になるということで、開かれた議会の実現に向けた取組と位置付けられてございます。

また飛んでいただきまして、31ページをお願いいたします。女性模擬議会でございます、女性リーダーを育成するための目的で、市町村を中心に裾野が広がっている取組でございます。様々な取組がございます。32ページに具体的な事例がございますので、この辺もまた御覧いただければと思います。

お戻りいただきまして、資料の4ページ以下、議会の位置付け等について法律上において規定を設ける必要があるかどうかという点でございます。

5ページをお願いいたします。議長会からの提出資料としていただいているものを再掲させていただいたものでございます。こういったことについて地方自治法に明確に規定してほしいという御要請をいただいているものでございます。

6ページでございます。このうち、団体の意思決定を行うことについて資料を御用意させていただきました。確かに議会は議決によって団体の意思を決定する機関であります、他方で、執行機関が決定したことが団体の意思になることもあります。他方で、例えば、逐条地方自治法の最後の文章を御覧いただきますと、確かに執行機関が決めたことが団体の意思になることはありますが、「議会は予算の議決及び条例の議決を通じて、そのような事務についても意思を及ぼし得るわけであるから、議会が普通地方公共団体の運営全般にわたっての方針を決定するものであるということが出来る」という記述もされているところでございます。

7ページをお願いいたします。議会の位置付け等について法律で規定を設ける必要があるかどうかを検討するに当たっての一つの参考としまして、現場の取組、議会基本条例における規定例でございます。議会基本条例で、何か議会に義務や新しい権限を付与するというだけではなくても、基本理念や議会の責務等について定めが置かれている例がございます。例えば、長野県の議会基本条例でございます。2行目の最後のところでございますが、「議会が県民の負託に的確にこたえ」となっております。また、第2条で、基本理念としまして、「議会は、県の意思決定を担う議決機関としての責任を自覚」となっております。第4条で、議員の責務としまして、末尾のところ、「県民の負託にこたえる責務を有する」という規定がございます。

次のページでございます。これは、議会ではございません。地方自治法の、執行機関の義務に関する規定の中で、通常、地方公共団体の機関について法律で定めを置くときには、例えば、機関を置くとか、その機関に対して権限を付与するとか、義務を課するという規定

が一般的ですが、やや性格が違う規定もあることの紹介でございます。地方自治法の第138条の2に、「普通地方公共団体の執行機関は」、中略いたしますが、「自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う」という規定がございます。例えば、逐条地方自治法では、この点について、「執行機関がその任務を遂行してゆくうえの極めて当然の心構えを明らかにしたものである」とされております。一番下の改正地方制度資料の中で、昭和27年当時の国会答弁を引いておりまして、鈴木俊一政府委員の解説ですが、「議会の常任委員会と執行機関の当該部局との関係」について、飛びまして、「時といたしましては、本来執行機関の責任に属しますようなことに関しまして、常任委員会が関与する、あるいはむしろ、今度は執行機関の側から、あらかじめ常任委員会の方に相談して、責任を常任委員会にかぶせたような形において執行する。こういうような運営が行われている例が少なくない」という問題意識があって、最後から2行目ですが、「執行機関は執行機関としての立場から、団体の事務を誠実に管理し、これを執行しなければならないと明確に規定し、そういう心構えで執行の任に当たってもらう」という考え方でありまして、このような規定も設けられているということでございます。

9 ページ、議論の着眼点でございます。地方議会は、住民ニーズや地域の課題が多様化・複雑化する中で、納得感のある合意形成を進めていく必要があるわけでありまして、そのためにも多様な層の住民に参画してもらうことが必要ではないか。また、投票率の低下、無投票当選の増加の傾向が強まっている中で、なり手不足が生じている状況は深刻な問題ではないか。こうした観点から、各地方議会において、女性・若者等、多様な層の住民の参画を促進し、議員の視野を広げることに資する議会運営上の対応や、住民が議会に関する理解をより深めて関心を持つための具体的な取組を積極的に行う必要があるのではないかと。その上で、これまでの議論を踏まえますと、議員の位置付けやその議員の職務を法律で規定することに一定の意義があると言えるかどうかということでございます。

次のページでございます。仮に法律で規定する場合がありますが、議会や議員のあり方は団体ごとに違うわけでありまして、活動内容を制約するような規定であってはならないということかと思っておりますが、そういう権利義務を創設するものではなくて、議長会御自身からも議会・議員がその重い責任を深く自覚する必要があるという御発言もあったと認識しておりますが、議会の役割や議員の心構えとして当然の要請を規定するという点かどう点かという点でございます。また、規定する内容については、それぞれの議会・議員に共通する最小限の事項とすべきではないか。議会基本条例で色々な事例がありますので、その規定ぶりが参考になるのではないかと。例えば、以下のような内容を規定することが考えられるのではないかと。議会の役割として規定する要素としましては、例えば、議会が議事機関として設置され、住民が選挙した議員をもって組織されること、団体の重要な意思決定に関する事件等を議決すること、団体事務に関する検査・調査等の権限を行使すること、といった議会の責任について規定する。議員の職務について規定する要素としましては、住民の負託に応じて、自らの判断と責任において職務を行うとともに調査研究その他の活

動を行う。例えば、こういったことが考えられるかどうかという点について御議論をお願いできればと思います。

次のページから、立候補環境の整備でございます。

12ページでございます。まず、現状がどうなっているかという点につきまして、労働基準法には、選挙権その他の公民権行使の保障についての規定がございます。地方議員への立候補や議員としての職務を行うことはこの労基法上の公民権行使の保障の対象になると考えられまして、労働者が使用者の承認を得ないで地方議員になったとしても、それを理由に懲戒解雇することは許されないという判例がございます。しかしながら、その議員としての活動が非常に長期にわたって労働関係の維持ができなくなりますと、それは解雇することは禁止されない。これが現状の解釈でございます。

13ページをお願いいたします。公職の中でも裁判員制度というものがございまして、その中ではさらにこの労基法上の公民権行使の保障から一歩進みまして、不利益取扱いの禁止という規定が置かれておりまして、裁判員であることを理由とした不利益取扱いは禁止されております。これによりまして、公の職務の執行に必要な時間が長期にわたって労働者の公的活動と本来の労働が両立し得ないような場合であっても労働者の解雇は禁止される。ここまで法が及んでいるということでございます。

14ページをお願いいたします。さらに進んでいきまして、休暇制度を設けるかどうかという点もでございます。裁判員制度創設時にもこの裁判員休暇については議論されておりますが、使用者の側の負担等を考慮しまして、制度化されなかったという経緯がございます。ちなみに、就業規則で、各企業の御判断で裁判員休暇を設けているところもあると認識してございます。

15ページ、議論の着眼点でございます。地方議員選挙への立候補に際し、具体的には、選挙運動（告示から投票日の前日までの期間）等について、必要な時間が著しく長期にわたって労働関係が維持できなくなる可能性があるという考え方で、今、公民権行使の保障は及んでいますが、それに加えまして、不利益取扱いの禁止や立候補休暇を制度化することについてどう考えるか。その際、使用者側の負担についてどう考えるか。また、仮にこういう点について一定の必要性は認められるのではないかと考えたときに、地方議員選挙のほか、首長選挙や国政選挙への立候補もあり得るわけでございますので、地方議員選挙への立候補のみについて制度化することが果たして考えられるのかどうか。こんな論点があるのではないかとということでございます。

次のページをお願いいたします。地方議会におけるデジタル化への対応でございます。

17ページをお願いいたします。地方議会へのオンライン出席についての現状でございます。地方議会でも、本会議と委員会がございます。本会議は最終的に議決を行うものでございまして、委員会は本会議の予備的審査を行うという位置付けでございます。地方自治法の規定ぶりも本会議と委員会では違っております。まず、本会議につきましては、地方自治法上、定足数・表決要件につきましては、「出席」という言葉が使われておりまし

て、これは議場にいることと解釈されております。他方で、委員会につきましては、定足数や表決については、地方自治法の中で条例に委ねられておりますので、これは議場にいる必要があるかどうかということも含めまして条例でお決めいただくということで、オンライン開催は可能であるという通知を发出させていただいている状況でございます。

19ページをお願いいたします。実際に委員会のオンライン開催がどのような形で行われているかということにつきまして、今年の1月にアンケート調査を行った結果でございます。御覧いただきますと、まず、オンライン委員会を導入するような条例改正が行われているかどうかということにつきましては、全国で135団体、全団体の7.6%が条例等の改正を行っているという状況でございます。その上で、実際にオンライン委員会を開催した団体でございますが、35団体で全体の2.0%という状況でございます。

次のページでございます。その35団体の状況を見てみますと、どういう場合にオンライン開催ができると規定を置いているかということに関しまして、感染症のまん延、災害の発生といったことはかなり多くなっておりますが、そのほか、特に事由を限定せずに、委員長が必要と認めるとき、やむを得ない理由などで委員会の開会場所への参集が困難な場合という規定を置いているところもございます。さらには、育児・介護も含めている団体が10団体程度あるという状況でございます。また、オンラインによる出席者の範囲については、一部の委員がオンラインで出席するパターン、委員はオンライン出席するけれども委員長は議場にいるというパターン、委員長も含めて全員オンラインというパターン、それぞれがある状況でございます。

次のページをお願いいたします。国会のオンライン審議についての議論の状況でございます。憲法審査会におきましてオンライン審議についても議論が行われておりまして、参考人意見の聴取が、今年の2月に衆議院で、4月に参議院でそれぞれ行われております。御覧いただきますと、例えば、衆議院憲法審査会における高橋和之先生の御意見ですと、憲法第56条の解釈としまして、オンライン出席を認めることについては、重大な疑念がある、法的効果が発生するための明確な要件を定めた規定なので厳格に解釈すべしというお考えでございました。右側、長谷部先生の参議院憲法審査会での御発言でございます。3つ目のところを御覧いただきますと、こちらは近代議会政治の原則論から引っ張ってきまして、オンラインによる出席の代替が認められるのは、それを認めない限り国会として最低限の機能も果たせないという例外的な事情が客観的に認定される場合に、必要最小限の範囲のみで認められるという考え方でございます。他方で、比較的緩やかな積極的な解釈としましては、左下、一橋大学の只野先生でございます。憲法第56条の「出席」は議員が議場に現存するということを前提にしているけれども、一定の条件のもとで、やむを得ない事情があれば議場外からの参加も許容し得ると、議会自律権で説明されているわけございまして、最後のところですが、議場外からの参加が技術的に可能な状況が生まれているので、こういう状況の変化を前提にすると、解釈を拡張する余地があるのではないかとございまして、全く駄目という説は見ないように思いますけれども、認める幅や

要件についてはかなり考え方の違いがあると認識しております。

22ページ、憲法審査会の報告でございます。左側、中段のところでございます。意見の大勢ということで報告がされているところございまして、「原則的には物理的な出席と解すべきではある」けれども、2行を飛びまして、「いわゆる緊急事態が発生した場合等においてどうしても本会議の開催が必要と認められるときは、その機能に着目して」、例外的にオンラインによる出席も認められると解釈することができるということでございます。この点については、議論の大勢ということで報告されておまして、実際にオンライン開催がどういう扱いになるかということは今後の国会における検討と認識してございます。

23ページでございます。地方議会の本会議のオンライン開催についての金子総務大臣の国会答弁でございます。「地方議会の本会議は、その団体意思を最終的に確定させる場であり、国会における本会議と同様に、議員の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ほか、住民が議論の様子を十分に知り得るよう、会議の公開の原則も求められて」いる。最後でございます、「オンラインによる委員会の開催状況や、そこで生じている課題、運用状況などをよく踏まえて慎重に検討しなければならないと考えております」という答弁になってございます。

25ページをお願いいたします。やや話は変わりますが、請願書や意見書などのオンライン提出という点についても議長会のヒアリングで御発言があったところでございます。情報通信を活用した行政の推進等に関する法律、デジタル手続法によりまして、通則的な規定で横断的に行政機関への申請や行政機関が行う処分通知等についてはオンラインで行うことができるようになっておりますが、地方議会及び国会は「行政機関」からは除かれておりますので、現状ですと、地方議会への請願書の提出や地方議会から国会への意見提出はオンラインでは行えないということでございます。この点について、オンラインでも可能にすべきであるという要望が出されているということでございます。

27ページをお願いいたします。デジタル化への対応についての議論の着眼点でございます。まず、本会議のオンライン開催が認められるかどうか。住民を代表する議員で組織される地方議会については、大臣答弁でもございましたが、意見表明が疑義のない形で行われることや会議の公開の原則に答えられることが前提になるのではないかと。オンライン開催とする場合に担保できるかどうかという点でございます。請願書や意見書のオンライン提出について、一般の行政機関並みに住民が地方議会に対して請願書をオンラインで提出できるようにすること、地方議会から国会に対して意見書をオンラインで提出できるようにすることについてどう考えるかということでございます。

最後、その他でございます。

29ページでございます。議会の招集日についても、議長会から御指摘があった点でございます。議会の招集は長が行うことになってございますが、招集の告示を行った後、開会の日には議員の応招が困難になる事態が考えられ、感染症や災害などという場合に招集日の

変更ができるかという点について、法文上、不明確であるということで招集日の変更を可能とする措置を講じるような要望が出ているということでございます。過去の行政実例で開会日の変更をすることができないという実例、あるいは招集の告示を取り消すことは一般的にできないという実例がありまして、開会日を変更せずに議会を開く例もあるのですが、告示を取り消して開会日を変更する運用を行っているところもあるということでございます。

31ページでございます。ここからは、議長会のヒアリングでは特段の言及はなかったのですが、以前から議長会でも様々な御要望の中で議会と長の関係についての問題提起もされてきたところございまして、それを簡単に御紹介させていただきます。議会の権能の強化についてございまして、議会の招集権は、長が持っていますが、これを機動的に議会が審議できるように議長に招集権を付与するべきではないかという要望でございます。

32ページでございます。同じく、議会の権能の強化についてで、今の地方自治法ですと、予算の調製は長の担任意務になっているわけですが、そういう観点から、予算の提案権は長に専属しています。予算修正権について、議会は予算を修正できるのですが、長の予算提出の権限を侵すような修正はできないとされております。そういった制約を見直すべきであるという意見でございます。

33ページをお願いいたします。同じく、議会の権能の強化についてで、議決事件の対象について、現在、議会の議決を要する契約の種類・金額は、政令で定める基準に従って条例で要件を定めるとされておりますが、議長会からの御要望の中では、監視機能強化という観点から、政令で定める基準をなくしてしまっていて、条例で定めることができるようにすべきであるという御要望もあります。

34ページございまして、議会と長の関係につきましては、必ずしも我が国のような首長制に限らない様々な形があってもいいのではないかという議論もございまして、御参考までに、諸外国の地方制度の中で、公選の首長を前提とする場合であっても、様々なパターンがありますということをお紹介させていただくものでございます。例えば、左側はアメリカのニューヨークの例でございます。首長に限らず、主要な行政官の任命が公選によるようになっている仕組み、あるいは、右側のイギリスのメイヤーと内閣制度、公選の首長と議会の議員から首長が任命する者で内閣が構成されるというケース、様々な仕組みがあります。

最後のページをお願いいたします。議論の着眼点でございます。議会の招集日の件につきましては、招集は議会が活動を開始する前提でございますので、招集権者が一旦招集をした後に恣意的に変更することは避けるべきと考えられますが、応招が困難な事態が発生した場合に限り、招集日の変更を可能とすることについてどう考えるか。また、議会の権能の強化については、長と議会の基本的な関係に関わる事項ではありますが、先ほど申し上げましたような招集権や予算修正権の拡大、議決事件の対象の拡大の見直しなどの可能性についてどのように考えるか。最後に、諸外国の例を参考にしまして、各団体の課題や特

性に応じた様々な議会のあり方が考えられるかどうかということでございます。

資料の説明は、以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの事務局からの説明に関しまして意見等がございましたら、お願いいたします。（１）議会の位置付け等については総論的な問題でありますので、まず、これについて御意見を伺うことにした後で、（２）以下の部分につきまして御意見を伺うという順で進めてまいります。まず、（１）議会の位置付け等という部分でございますが、ここについて御意見がございましたら、お願いいたします。いかがでしょうか。

お願いします。

○土山委員 法政大学の土山です。

御説明をありがとうございます。

（１）について御案内がありました点ですけれども、議会の位置付け等、５ページに書かれている具体的な内容の明文化について、私自身は留意すべき点があるものの、否定すべき立場ではないというところにあります。ただ、この背景にある、なぜこれをするのかという目的を見ますと、資料の１ページ目では、議会とは何かを住民にしっかりと理解いただき、議員自らその重い責任を自覚する、女性や若手などの多様な人材の参画を図るためと目的が設定されていて、その目的を達成する手段としてこの明文化が書かれているのですが、この目的と手段の関係が必ずしもぴんとくるはまり方になっていない。この目的に対してこの手段として整合するのか。この内容が地方自治法に書かれたことによって１ページに記載されている目的が達成されるのか。それは相当難しいだろうなと感じるところでございます。第３回の審議で、今日の資料でいいますと３ページ目の２つ目の丸にありますけれども、大山副会長がおっしゃられたことについて私も深く賛同するものです。例えば、少数者の権利を擁護するような仕組み、そうしたものの自体がむしろ目的達成のためには必要ではないかということ。目的を達成するため、多様な主体が登場してくる、多様な主体が議会に入ってくるためには、もっと別の手段が必要なのではないかと思います。考えてみますと、議員が職業である以上、職業選択は常に処遇とやりがいを動機としますよね。その処遇の部分について、議会で問題提起をする、これまでとは違う新しいアプローチで市民の声を反映させていこうとするのであれば、それは少数者による問題提起、我が町の課題に対する問題提起となるはず。その我が町の課題となる問題提起をする人が、今は若手と女性が少なく、そうではない属性の方が多くを占めている。職業でいうと、いわゆるサラリーマンから議員になる方は少ないですよ。そういう偏りのある状況から多様性を広げていくとすれば、そこには少数者の権利擁護が必要になると思います。

正直なところ、例えば、私がゼミの女性の学生に立候補したいと言われたら、その決意はとてもすばらしいけれども、やはりそれはハラスメントも含めて厳しい環境にあるということを伝えます。女性候補者が立候補の演説をするときには、必ず、何かあったときに

おかしなことにならないように、1人では街頭演説をしないということは、実際の実務においては前提になりますし、私も尊敬する女性候補者の応援演説に立っていると、そういうときどきするような場面に遭うことが少なからずございます。

その中で、処遇とやりがい、少数者に対する権利擁護といったところで、もともとの目的に関して言えば、今資料に書かれているそうした地方自治法での明文化というより、そこを超えた、処遇とやりがい、その背景にある制度と運用の問題に入り込まざるを得ない。女性の議員の数でいいますと、ここでは言及がありませんけれども、例えば、都道府県や国会議員の1人区における女性の少なさや、そこで女性がより増えてくるということを考えれば、制度や運用の話、処遇とやりがいの話に入っていくということがセットでないと、この明文化がもともとの目的を達成するためには有効とは言えないのではないかと感じます。

他方で、この手段、地方自治法での明文化が不要なのかというと、それはそうではなくて、なぜこうした明文化が有効なのかと言えば、日本の自治体の半分以上が制定している議会基本条例に書かれている議員や議会の役割を、ある意味、分権改革の成果でもある議会基本条例、それぞれの議会が自分たちのあり方を自分たちで規定したもので描かれた共通認識を地方自治法に反映するんだという目的の方が、私自身は、なるほど、それは明文化が必要ですねと納得できるところでございます。

一方、この具体的な明文化、5ページの内容につきましては、幾つか疑義がありまして、例えば、丸の最後です。地方議会議員は、「自らの判断と責任においてその職務を行うとともに、調査研究その他の活動を行うこと」と書いてあるのですけれども、そうしますと、調査研究、例えば、住民や市民の声を聞くことは職務の外に当たるわけですね。ここで記載されている地方議会議員の職務とは何を指しているのかということでございます。これに関して言えば、その1つ上に、地方議会は地方公共団体の意思決定を行うことと書いてあるのですけれども、その意思決定は、結局、議決と設定されているのではないのかというところなのですね。第96条に書いてある以外の意思決定が地方議会の機能として入ってくるということであれば、今の地方自治法の指しているものが言葉を置き換えるだけで変わらないということになるのではないかと。地方自治法第96条と第97条には、議決をしなければならないということを書いてあります。そうすると、議会の職務や機能を議決と考えますと、議員の職務は議決に参加することとなります。そうすると、議決に参加すること以外のこと、つまり、それで調査研究その他と書かれているのかなと思うのですけれども、地方議会の役割を、意思決定、イコール、議決と理解してしまうと、その議決の瞬間だけが議会の機能になってしまう。おそらくそれはそうではなくて、議会の議決に至る意思形成プロセス自体、市民の多様性を踏まえつつ自治体の意思を形成するというプロセス自体が、議会やそこに参加する議員の職責になるはずなのですね。そうしますと、意思決定という言葉が指すものは、議決のタイミングだけではなくて、意思形成のプロセスを含むと解する方が、なぜ地方自治法で明文化しなければいけないか、それをどう変えなけれ

ばいけないかを理解しやすいものになるのではないかと思います。議決という瞬間だけではなく、議決に至る意思形成のプロセスが議会の役割だということになるわけですね。そうすると、公開しなければいけないということがその職責に関わるものとして理解することができる。そうやって考えますと、議員の職責は、意思形成を担うことが職責になりますので、意思形成に関連する調査研究その他の活動は、職務の外ではなく、職務そのものに入ってくるという前提であれば、それを明文化することは理解できるなど思うところでございます。

ちなみに、調査研究その他の活動を行うことには費用が必要ですし、その部分では政務活動費のあり方について、政務活動費がどのように使われるべきなのかというところにも理解が行くのではないかと思います。なお、政務活動費は、今は財源でいいますと一般財源から出されています。一方、議会の議員報酬の費用は、一般財源ではなく、交付税措置がされているものでございます。そうやって考えますと、議員の職責を果たすための調査研究その他の活動を行う費用について、財源または位置付けというところでも、地方自治法を根拠にしっかりとすることができるということも、こうした文章にはあるかと理解しているところでございます。

以上、5ページの内容につきまして、私なりに、こういう理解なのではないか、そうすると、この表現では少し違和感のあるところがあるのではないかということについて、申し上げさせていただきました。

ありがとうございます。

○山本委員長 大屋委員、お願いします。

○大屋委員 大屋でございます。

私も、このような内容を盛り込んでほしいとか、書きたいという御希望が地方議会側にあることについては、よく理解できるところであります。

ただ、私のような基礎法学者がこれを言うのもおかしいかなと思うのですけれども、地方自治法が地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定めるとか、国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することが目的だと条文に書いてあるわけですよね。制度的枠組みを構築し、ある意味では地方議会のあり方について外から規定するような役割を地方自治法は持っているのだと考えると、ここに書かれているように、地方議会の側から積極的に地方議会や議員のあり方を説得的に示したいという内容を盛り込むことはややそぐわないのではないかとと思われるところはあります。また、形式的にいても、例えば、これを内閣提出法案に載せて内閣法制局審査を通して書くことは、地方議会のあり方を外部的に決めてしまう、積極的役割を決めてしまうことになってしまうので、あまりよろしくないのではないかと思います。そうすると、中身については非常によく理解できるのだけれども、形式論としては、議員・議会の側において、例えば、地方議会基本法といった形で議員立法の道を模索するとか、そういったことを考えることが筋なのではないかとと思われるところがあるということです。

私からは、以上です。

○山本委員長 それでは、ウェブ参加をされている委員の方から、3名、田中委員、伊藤委員、太田委員です。

田中委員、お願いします。

1点の質問と1点意見を述べさせていただきます。

1つ目は、参考資料の6ページに、特に市区議会や町村議会における議員の方々の年齢が大半は60代以上のデータがありますが、こちらの60代、70代の議員は何歳ぐらいから議員をなさっているのか、長期にわたってこの方々が若いときから議員を担ってきたのか、もしくは、一定の年代に達してから職に就かれるのか、この辺りの分析がもしあれば、後ほど教えていただければと思います。

(1)に関して、資料の5ページ、明文化についての意見です。この狙いは、なり手を増やす、若者世代及び女性の比率を増やす、開かれた議会にする、住民参加による多様な民意の反映をしていく、行政のチェック機能を果たしていこうとするなど、目的を果たすための明文化であると考えるところです。しかしながら、ここに示されている3つのポイントを見ると、未来の議会の姿に向けて、迫力や意思が力強く感じられない面があって、これをどう捉えるかと考えていたところです。同時に、地方議会の地位と権能が地方自治法に明確に規定がなされるとすると、現在の課題解決、目指す姿が実現する重要な要因になるかどうかということを検証・検討していくことが必要かと考えます。参考資料につけていただいた事例において、公聴会の実施、政策サポーター制度の導入、土日・夜間議会の開催、オンライン活用など、市民視点で有効と思われることをたくさん実行していて、住民が自らの意見や感想などを議会に発信できることを体験・実感されているということがあると同時に、まだ道半ばで限定的であるという現実がありますし、多分女性の候補者については、立候補者や検討する者への政策よりも、環境の改善、制度やルールづくり、介護・育児、休暇等の明文化、オンライン参加の可否などの充実が改善の策になると分析します。若者については、例えば最近では、地域活動や地域で事業を行いながら子育てを充実させるべく、地域との関わりを考えるという流れで、関心を持つ層が一定数います。同時に、「地方議員になる方法」といった本が発行され、雑誌で特集がなされることもありながら、若い世代が議員にチャレンジしようという、背中を押す決め手になるものが見えないという状況もあります。この辺りは今打っている手が加速するような、更なる一手が何か欠けているのだろうということも感じます。まとめると、明文化するに当たっての内容や話題性が社会に広がり、心構え的なことや議員の役割、存在価値を示して、地方議員の職業倫理や仕事のすばらしさ、魅力、パーパスが明確になって、なりたい、関わりたいと思えるようなものになるかということが、検討において考えるべき視点かと思っております。それが伝わるものになり得るのかが大切で、ここを重視したいと思っております。

以上、よろしく申し上げます。

○山本委員長 伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 この地方自治法の明文でこの規定をしてほしいという議長会なり議会の側の御意思は重々理解できる場所ですけれども、先ほど来、委員の先生方からも御発言があるとおり、例えば、議員の多様性を確保するとか、担い手、なり手不足を解消するという目的に照らして、この条文を整備することの間の因果関係がよく分からないということが、率直な印象です。

その上で、私から、1点、この地方公共団体の意思決定を行うものが議会であるという点について、意見といいますか、疑問を申し上げたいと思います。先ほど来、事務局からの御説明でも、執行機関が意思決定をする場合もあるということがありますけれども、全般的な意思決定機関としての議会が現状の解釈でも成り立ち得ると理解しました。他方で、私は法律の専門家でも何でもないので、間違っている可能性はありますけれども、地方自治法には直接請求制度があつて、住民投票によって最終的な意思決定をするというケースがあるわけです。地方自治法以外の法律でもそういった規定を設けている場合があります。地方自治の場面では、首長との関係だけではなくて、住民との関係での意思決定を考えなければいけないと思っていますので、議会が意思決定をするというときに、首長との関係だけではなくて、住民、有権者との関係もきちんと考えなければいけないと思います。そうだとすると、この「意思決定」にこだわること自体が、全体的な制度設計としてどうなのかなという疑問があるところです。

以上です。

○山本委員長 太田委員、お願いします。

○太田委員 どうもありがとうございます。

私から、何点か申し上げたいと思います。第32次のときも、ヒアリングのときも、私は常に消極的な意見を述べておりましたので、繰り返しになる部分も多々あるかとは思いますが。

既に色々な委員がおっしゃったように、私も、目的と手段の関係の因果的な説明がおかしいだろう、成り立っていないとは思いますが。むしろ多様な構成員から成る議会を構成したいのであれば、次に議論する予定の立候補の問題をどうにかする、あるいは、議会が、自分たちはこういうことをやっているのだ、だから、是非自分たち以外の属性の人にも来てほしいのだということを自らPRするべきであつて、法律に書いてもらってどうにかするという思考が、まず理解しがたいというところがあります。とりわけ、法律ということは国が上から決めるということですので、そこに書くことは、議会とはこうあらねばならぬという性格を持ちます。例えば、今まで議会が基本条例で書いてきたこととちょっと違うことが法律で書いてあるときには、議会の基本条例は、抵触してその限りで無効になるのか、プラスアルファみたいなものだからオーケーなのかという解釈論にさらされてしまうわけです。だから、私からすると、この議会基本条例に加えて地方自治法などの法律で書くというの、地方分権の行き着く先ではなくて、地方分権は要らないと当事者が言っ

ているのだなとも理解し得る性格を持つだろうと思います。

その上で、それにもかかわらず、私からすると情けないことに、議会が法律で書いてくれ、自分たちが何者であるかを自分たちでは説明し切れないので人様に決めてほしいというスタンスを取るのであれば、事務局の案は穏当なところであって、必要最小限のどこにでも共通するものを書こうかということになるのだろうと思います。その観点からいたしますと、私は、まず、地方自治法の建付けからすると、必要なものは議会であって、議員とは議会がある限りにおいて意味を持つものでしかないので、議員の職務を書く必要があるかどうかということには非常に疑いがあります。

2番目に、議会の役割を書くことになったときに、地方制度調査会という行政の委員会でごちゃごちゃと議論して原案をつくるのが適切かという問題もございます。そういう目で見ると、最近、最高裁が非常に手っ取り早いペースにできる言及をしたものがあります。令和2年11月25日の地方議会の出席停止に関して審査権が及ぶとした大法廷判決でございます。最高裁が自分の議論を始める第2段落の方に、「普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関として、住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する」という言明があります。これでいいのではないかと。現行法から出てくるところを、必要最低限、過不足なく書くということであれば、これでいいのではないかとということが、正直、いかげん飽きてきたところもあるのですけれども、私の率直なところでございます。この書き方でちょうどいいことは、議会の権能の及ぶ範囲は所定の重要事項でしかない、つまり、ほかのことは執行機関が決めるし、住民を代表しているに過ぎず、先ほど伊藤委員がおっしゃった住民が自分で決めることもあるという前提を踏まえた建付けにもなっている。そこは十分に見てもらっているわけですね。

「意思形成」は、本当のことを言うと、私は気に入りません。地方公共団体は何しろ自然人ではないので。地方公共団体は、組織、団体でしかないので、そこに自然人であるかのように意思を語ることがそもそも本来は間違えているだろうと私は思いますが、そういうことを言うのは法学者の中でも一定の少数の人たちなので、日常用語的な意味で意思を語るということであれば、お好きにどうぞという感じがございます。そうなりますと、結局、意思の決定とは何なのかというと、議決をするということであって、その最高裁判決も、議事に参与して、議決に参与して、意思を形成するのだと議員の責務を後ろの方で述べている箇所がございます。私は、地方公共団体の議員さんが、自分たちが住民の代表をしている、かつ、直接意思を形成するのだと言って、こういう規定を議会外のルートで行政に開与してくる手がかりにすることは潰すべきだろうと思います。議員は基本は議会を通じてしか行動しないということをきちんとする。このような一般条項、包括条項のようなものについては、必要最低限のものを書いて、悪用されないことを考えるべきだろうと思いますので、私は、ふわっとした意味の意思形成ではなく、議決する機関であると本当は書けばいいのだろうと思いますが、それが分かりにくいというのであれば、住民を代表

して所定の重要事項について意思を決定すると書くべきだろうと思います。

同じようなこととして、調査研究も、より良い議決行動ができるように調査研究をしてもらうべきなのです。その調査研究の中には地元の住民の意思を自主的に聞くこともあっていいだろうと思いますが、それは手段でしかなく、本来的には、議員が、自分が議員としてより良い議決を行うためにやるべきです。したがって、議会の役割と独立に議員の職務を書く必要はないだろうし、書くべきではない。これを利用して、また政務調査費をよこせとか、ほかのルートを開けなどと言われても、地方自治法の基本構造上これは困ると思いますので、私は議員の職務は書かない方がいいのではないかと考えております。

差し当たりは、以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

牧原委員、お願いします。

○牧原委員 時間もありますので、短くお話ししたいと思います。

先生方のおっしゃったとおりなのですが、第1点の私の申し上げたいところは、先ほど大屋委員がおっしゃったように、この法を制定するということは、議員立法であっても、国会によって地方議会のあり方を色々と議論する、あるいは結果的には介入することになる可能性があります。ですから、法制定をするのであれば、できるだけ、国会が地方に対してサポートイブに、原案をできるだけ尊重するような形で法案を出さなければいけないのではないかと思います。そうだとすると、前提として、3団体共通の確固とした法案をつくっていただいて、その上でどうかということでないで議論ができないのではないかと。各団体が別々に出したり、概要を出すのではなく、3団体で明文化された法律案はこれだというものをつくっていただいて、まずはそれが前提となるのではないかと。ことが1点目です。

2点目は、かつては地方行財政検討会議という形でしたが、国でも、地方自治体の基本構造を改革するかどうかという議論もあったわけですね。資料の最後にあるイギリスの内閣制のような改革を前提に一定の議論をしたわけですが、そういった議論の中で、地方議会と議員のあり方を、もう一度考えるべきではないでしょうか。根本から地方議会のあり方が変わるなら、それに適した条文も必要だと結論づけることは筋ではないかと考えます。つまり今は、本来、こうした条項だけを提案する時期ではないのではないかと。地方議会のあり方については、現行の制度の運用を前提にするだけの小規模の法改正ではなく、そういう基本構造改革を含めて3団体の側で議論を行っていただいた上で、こうしたいという案があるべきなのではないかということが2点目です。

そうだとしますと、3点目です。ヨーロッパのように、直接公選の首長を選ばない場合は議会が、意思決定だけでなく、議決を含めた全責任を担うので、例えば、不祥事が起これば当然議会も謝罪する主体になり得るわけですね。ところが、今、日本の場合は、執行機関だけが何か起これば責任主体となります。議決機関なので、執行の中には議会は責任を持たないという区分になっているわけですが、本来ならば、議会はもっと執行機関

も含めて責任を共有するような二元代表制というものがあって、その中で議員のあり方があり、その上で議会なり議員の職務の規定ぶりがあり得ると思いますので、もっと積極的な形で地方議会のあり方を改革をも含めて構想する中で本来は議論すべきなのではないかと思えます。できるだけそういう色々な問題をクリアするような精緻な原案をもう少し3団体の方でお考えいただくべきなのではないかと私は思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

谷口委員、お願いします。

○谷口委員 ありがとうございます。

私も既に先生方におっしゃっていただいた点に深く同意する点は、様々な地方議会の個別課題に対しては、おそらく具体的な工夫やそれを解決する案を提示する方がよくて、抽象的で高次の法制度化はダイレクトな解決策としては弱いのではないかというところですね。例えば、国会でさえも、国政選挙の投票率は基本的に下降中ですし、また国際的に見て、議員の多様性が確保されているかと言えそうでもない。国会のように枠組みがしっかりあったとしたとしても、こういった課題は簡単には解決されていないことを思うと、もう少し直接的な案の方が効果的なのではないかと思うところですね。

もう一つは、この3つのうち最初の点についてです。現実には日本の人口減少等々を考えると、議会や地方の民主主義をどのように守っていくかということ、現実的にできる形で検討しなければならない段階に既にあると思います。そのときに、この1つ目は、必ず議会は選挙を通じて選ばれた議員でもって組織されることと、ある種制約しているのではないかと。もしかすると、必ずしも選挙を経なくても、柔軟で多様な性質を持った議会・議員のあり方も考えられるかもしれない。また、もともと、直接民主制の方がメンバーが直接政治に関与できるので、民主主義の純粋さという点では高いということがあります。ただ歴史的には、ポリティ（政体）のサイズが大きくなるにしたがって住民全員が参加することが物理的に難しくなり、また 이슈が非常に高度化し複雑化して専門性が必要になったりといったことが進んだため、間接民主制が基本的な形になってきました。つまり、本質的に民主主義の質や望ましさにおいて、間接民主制の方が必ず直接民主制よりも優れているといったことを支えるような議論はなかなか難しいと思うのです。物理的、技術的、現実的にということがあるにせよ、それこそデジタル化によって大勢の人が遠隔地からも一堂に会するようなプラットフォームができつつあります。したがってそもそもこの丸の1番目に対して、様々な特色のある、課題も様々である地方議会の議員のあり方を、このように限定することが本当によろしいのでしょうかとも思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、岡崎委員、荒見委員の順にお願いします。

○岡崎委員 2点ほど申し上げたいのですが、1つは、先ほどの8ページ、執行機

関の義務に関する規定をつくった際、ちょうど70年前の鈴木政府委員の答弁を読ませていただきました。本来執行機関の責任に属するようなことまでも議会が関与する、あるいは逆に執行機関側から常任委員会の方に相談して責任をかぶせるということが書いてありまして、こういう実態を正さねばいかぬということで、この規定を70年前に書かれたのだらうと思いますが、現在、私が色々と勤務した経験でいきますと、こういうことがなくなっただかという、むしろかなり丁寧に議会に説明をする習慣が多いと思う。あくまでも団体によって違うという前提をつけた上で申し上げますけれども、執行機関の責任に属することまでかなり丁寧に事前説明をしたり、逆に、ちょっと説明を欠きますと、議員から俺は聞いていないと言って相当ごねられたり、そういうことがかなりございまして、せっかくこの規定をつくったのですけれども、現在の議会と執行機関との関係でいきますと、かなり議会が強い団体が多いのではないかという気はしております。そういう中で議会の位置付けをどう書くかということは、書き方が微妙ではないかという気はしております、意思決定機関、国権の最高機関みたいな意識で捉えてしまいますと、ますますそういう傾向が強くなる、何から何まで説明しなければいけないことは、議会の皆様も本意ではないと思いますが、気をつけなければいけないことかと、1点、思います。

もう一つ、先ほどより議員の職務の関係で色々な議論がございました。私は、勤務していて、地方議会で多くの大変立派な方が議会活動として活躍していることは十分承知の上で申し上げますけれども、中には議員の職務を勘違いしている方もかなりいるのではないかとあります。本来、議会における質問を含めた言論等で勝負をすべきところなのですけれども、議会ではあまり活動をしないで議会の裏でかなり活動をしている方がいるのではないかと思います。それはどういう意味かといいますと、自分の利益あるいは自分の親しい住民の利益のために、これを何とかしてやれと言って首長や団体の幹部職員にねじ込んでくるというか、単にこんなことを言っている人がいるよという情報を提供するような関係であればいいのですけれども、そうではなくて、こっちをほかの人より早くやってやれとか、そういう話がごろごろしております。そういうことを考えますと、本当は公正な行政の執行を妨げているといいますか、妨害しているということで、やってはいかぬことだと思います。程度の問題かもしれませんが、口利きや圧力みたいになりますと、現に今年の3月も関西のある市で副市長さんが突然お辞めになりましたが、その理由がそういう議員の裏の圧力に負けて多額の予算流用をしてしまったことを悔いて辞めたということでもあります。団体、議員により程度も様々ということは前提の上で申し上げますけれども、議員の職務を勘違いしているのではないかと。住民の方も、議員さんに頼むとやってもらえとか、議員さんはそういうふうに使うべきだと思っている人がたくさんいるということがかなり問題であります。ですから、もし議員の職務について何か規定をするのであれば、本来の職務はこういうことですよとよほどみんな議論して書かないと誤解を招くのではないかと、私、個人的には、そのような裏の職務ができるだけなくなるようにしていただけないか、こういう機会に議論するべきかなと感じた次第であります。

以上、2点、感想みたいなことで恐縮ですけれども、経験からして感じましたので、申し上げます。よろしく願いいたします。

○山本委員長 ありがとうございます。

荒見委員、お願いします。

○荒見委員 1つ目は、皆さんが目的と手段の関係が成立していないとおっしゃっているのですけれども、多様な参加や女性や若者の参加の問題と議員さんのそもそものなり手不足や議会に対する関心の低下は区別して議論した方がいいかと思います。例えば、私の所属する大学は女性としてとても働きやすい環境ですけれども、地域の制約など様々な要因で大学市場の中で候補者を引っ張ってこられるかというその辺は弱いです。議会の本質的な問題と多様な参加やダイバーシティの視点は分けてそれぞれ必要な議論をすべきなので、地方議会の位置付けのところで一緒にして目的を考えていることはおかしいのではないかと思います。

2つ目は、質問になります。地方議会のおかれた問題状況は都道府県と町村の問題状況は明らかに違うにもかかわらず、三議長会の皆様が、そろってこの明文化を期待されているのは、この単なる明文化で分からないような意義、何か可能性があるかもしれないと考えます。例えば、先ほど太田先生も指摘されていたことと関連しますが、5ページのこの2点目と3点目は仮に規定されたときに、この条文の解釈の幅は、どれぐらい広いものになっていくのかなと疑問に思いました。実際に議員さんが活動するときに、例えば、先ほど話に出ていた政務活動費をこれを根拠に増やせる、自治体の意思決定のあり方を現在よりももう少し議会が中心にやれるようになるとか、そのような話に広がっていく可能性がある話なのか。私は法律が専門ではないので、地方自治法に規定されることでどれぐらい実際に地方議員の行動が具体的に変わり得る未来があるのかわかっていないのですが、それがかなり広いようなら、事後的な対応が難しくなりますし、かなり慎重に議論した方がいいと思いますし、ただ文言どおりのことしかできないのであれば、そんなにやりようもない話なので、この規定の解釈の幅がどれぐらい広がりうるべきかきちんと考えたうえで規定の議論に入るべきではないかということが気になりました。以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

先ほど、田中委員から、参考資料の6ページでしたか。60代の議員の方がどれぐらい議員だったのかということについて何か統計があるかという御質問があったと思いますが、お願いします。

○田中行政課長 今、手元にございませぬので、また御報告させていただければと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

そのほかにいかがでしょうか。

御意見を一通り伺いました。まず、議員のなり手不足という問題が、国が法律に何かを定めることによって解決されるかということ、必ずしもそうではない、目的と手段の関係が

明らかでないという点は、皆さんに共通していたと思います。国が法律のレベルで考えるとしても、基本的には各地方公共団体が具体的な施策によって問題の解決を図らなくてはいけないということは大前提であり、国がそれについて画一的・一律に何かを言うことはむしろ地方自治の考え方に反しますね。これは共通した意見かと思います。それでもなお何か法律の中に書くとすれば、濫用されないように、一般的に現在の問題状況に対して地方公共団体が取り組む際の一つの手がかり、後押しになるような形のもの考えるしかないのではないかと思います。

そういう意味では、今回、10ページに、「例えば」として書かれており、先ほど太田委員が出席停止処分について法律上の争訟性を認めた最高裁の判決文にも書いてあると言われましたが、議事機関として設置され、住民を代表するという表現が目立ちます。これは、判決にも書かれている極めて一般的なことで、なり手不足に対して、議会に多様な議員が必要である、それによって多様な住民の声を反映させる必要があるということを経験できる点でも一つあり得る文言ではないかと思います。重要な意思決定に関する事件等を議決すると、判決も所定のという形で、自治法の中に書いてあるようなという形で言っていたということですが、これもごく一般的なことなので、こうした定め方も一つ考えられるのではないかと。

他方で、議員の職務に関しては、議会の位置付け・役割とは区別して考えるべきであるという御意見があり、それも非常に重要な点です。議員について書きますと、先ほど直前に指摘がありましたけれども、かなり色々な使われ方をすることがあるので、慎重に考えるかと思っています。

細かく色々書いてしまうと問題が発生し、その意味で難しいところがありますけれども、事務局から資料の10ページで特に議会の役割として提示していただいたものと、先ほど指摘された大法廷判決も見て、考えることになろうかと思っています。

次に、それ以外の部分といっても、重いものがたくさんございます。(2)立候補環境の整備、(3)デジタル化、オンライン出席は、国会でも議論になったところです。請願書、意見書のオンライン提出は、それに比べるとそこまで重い問題ではないのかもしれませんが、招集日の変更は、感染症、災害に関わる話ですけれども、それ以下のところはデジタル化あるいは感染症対応という今回の地制調のテーマと必ずしも直接の関係はないので、御意見があれば伺うという感じにしたいと思います。どちらかと申しますと、オンライン化への対応、なり手不足への対応、あるいは、感染症と災害等への対応に関わるテーマを中心に議論できればと思いますけれども、いかがでしょうか。

大山先生、お願いします。

○大山副会長 オンラインの本会議出席について、少し私の考えていることをお話ししようと思います。

憲法学の先生方の御意見にもありますとおり、「出席」とは基本的に議場での出席の意味ですので、オンライン参加を出席にカウントすることはかなりハードルが高いと思いま

す。ただ、出席がなぜ問題になるかという点、それは定足数との関係ですので、逆に、定足数の概念を再検討するべきではないかと私は思っています。

どうということかと申し上げますと、そもそも定足数には2種類ありまして、議事定足数と議決定足数があります。議事定足数とは、定足数を満たしていないとそもそも議事が開けないというもので、議決定足数とは、議事は開いてもいいのだけれども、議決をして何かを決めるときには定足数を満たしていなければならないというものです。日本の場合、国会の特に本会議については、定足数を議事定足数であると厳格に解釈しているのです。最初出席者を確認して、それを満たしていないとそもそも開けないということになっています。ただ、これも世界的に見るとかなり異端的でありまして、ほかの国の議会は大体議決定足数なのですね。議事はそれこそ発言者1人だけ出席していれば開けてしまうところが多いのです。オンラインの話を考えるときにも、これをもし議決定足数であると解釈できれば、議事は開けるわけですから、少数の人たちが出席して会議を開いているところに、ハイブリッドで、オンラインで参加して意見を述べる、オンライン参加者は出席にはカウントをしないけれども意見を述べるができることとしてしまえば、議事はできるわけです。そちらの方向で少し考えていくことによって何か解決の糸口が見つかるのではないかと私は考えています。

ついでに、デジタル技術の活用ということで、関係資料集の方なのですが、35ページにタブレット端末によるペーパーレス化という項目が挙がっております。これはおそらく委員会資料などをデジタル化して紙で配らないでタブレットで見られるようにするという話だと思います。これは国会でもやっているのですけれども、これだけですと本当に事務の合理化という話なのですけれども、せっきくデジタル化したということは、それをインターネット上で公開できるものになっているわけなので、ここまでなされるのだったら是非それを住民と共有する、情報発信をするということにつなげていただきたいと思っております。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、大屋委員、砂原委員の順にお願いします。

○大屋委員 大屋でございます。

1つ目は、(2)立候補環境の整備のお話です。もちろん立候補という意味では、首長であろうが国政選挙であろうが同じだということはそのとおりなのですが、他方で、候補者不足の現状という意味では大分大きな違いがあるということを見ると、その必要性を一つの根拠として、先行的にあるいは実験的に制度整備を試みることは十分に考えられるのではないかと。場合によっては、特に状況の厳しい町村議会を対象として、まず、どのぐらいの影響が出るものかということを経済界としても実際に見てくださいますと申し上げてもいいのかなとは思っております。

もう一つは、オンライン化の話であります。私は法律とは違うところから議論をしたい

と思うのですけれども、この間、大学でもオンライン化を積極的に進めざるを得ない状況になりました。その中で特にオンラインで試験を実施する際に問題になったことは、外部との連絡や第三者との関与がないということはどう証明するかという問題で、実際にこれを利用した不正が発覚したという事例についても報道でお聞き及びかと思えます。例えば、物理的な空間への出席、議事堂や法廷もそうなのですけれども、そこに出席させることの非常に大きな意義は、これが担保できる、まさに目視できる状態で外部から連絡していないことを担保できるという点にあるわけですが、逆に言うと、それ以上の大きな意義があるかということについては、十分に考える必要があるだろうと思っています。

例えば、法廷での証言についても、従来は直接出席して、傍聴人を含めて全員の目に見える状況でまさにプレゼントしなさい、現れなさいということをお願いしていたわけですが、これが特に性犯罪被害者に対する不当な抑圧につながるということはつとに指摘されてきたところであって、現在ではビデオリンク方式ですね。つまり、独立した環境にあることを裁判所が担保できる別室においてビデオ映像で証言することが認められるようになっていくわけでありまして、議会についてもこのような物理的な出席の強制がそのようなアクセスに支障のある障害者や妊産婦の参画を阻害してきたという側面を持つことは否定しがたいわけでありまして、私自身はこういうものをデジタルディバイドに隠れて我々が気づいてこなかったフィジカルディバイドだと呼んでいるわけなのですけれども、それを残してきたという実態については認めるべきだろうと思っています。障害者差別解消法などによって、その合理的配慮が要請されるようになった今日、このようなフィジカルディバイドは可能な限り除去されるべきであり、もちろん先ほどいった第三者の関与を除去することを担保しなければなりません、限定的ではあれ、肯定的に検討すべきだと考えております。

もう一つ、意見書の提出について、これは議事への出席と違って直ちに何らかの効力を生じさせるものでもありませんし、事後に、偽造であるとか、第三者による乗っ取りではないかといったことを確認する機会もございます。また、暗号技術による署名を用いて本人のものである、だから、地方議会が出したものであるといったことを証明することも技術的に十分可能ですので、ここにデジタル化を進めることを否定する理由はないものと考えております。是非積極的に検討すべきものかと思えます。

私からは、以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

砂原委員、お願いします。

○砂原委員 今、大屋委員がお話しされたことと同じようなテーマですが、1点目の立候補環境の整備については、今の御意見とは反対の意見になります。私は、立候補環境の整備として、立候補休暇のようなことは基本的にはやめた方がいいと思います。その理由は、それが選挙運動をさらに短くしてしまうのではないかという懸念があるからです。選挙運動期間は今でさえ非常に短いわけですし、それをさらに短くするようなことは基本的に避けるべきであって、立候補のための休暇を取るぐらいであれば選挙運動の期間を長くすれ

ばいい。事前運動の規制を緩めるとか、むしろそちらの方を考えるべきであって、固定した極めて短い期間に選挙運動をするという形のままでこれを導入することはあまり望ましくないのではないかとということが1点目です。

2点目ですが、オンライン参加について、基本的にはオンライン参加をやること自体に私は賛成ではあります。技術を使って、大山先生がおっしゃったように、ただ議事の定足数が問題になるのであればそれを乗り越えるようなルールをつくるのが良いのではないかと思います。他方で、オンラインにしたときの弊害として、厳然性みたいなものがなくなることがしばしば議論されるわけですが、逆に、オンラインにすることによって、議事に参加する人が当人でなければいけない、個人として議員の責任を絶対に負わなければいけないという感覚を強めることはやや懸念しています。もちろんそれが簡単でないことは理解しているつもりですけれども、例えば、逆に出られない環境にあるならば代理を委任するとか、そういったことも考えることはできると思いますし、そういったことをしている国もあります。例えば、それは、育児・介護だけではなくて、交通事故で入院しているときに、男性の議員が、参加できない、オンラインでも難しいという声があり得るわけですね。そういったときに自分の意思を何らかの形で伝える方法を考えることも重要ではないか、オンラインだけが解決する問題ではないのではないかと思います。この点は、例えば、育児・介護などを理由に参加できない、委任しよう、ほかの方をお願いしようということ、あからさまな権力関係でお前は出てくるなとかとって参加させないような懸念ももちろんあるはずですが。しかし、同時に、私自身が問題だと考えるところは、議会の位置付けなどでも出てくるように、多様性を重視するということは全くそのとおりだと思いますが、それを本当に願うのであれば、今やっぺらっしやる議員の方々がお互いに協力することは非常に重要だと思うのです。特に不利な立場にある方に対して協力する、自分が何らかの形でサポートをするときに、もちろん個人としてサポートをすることもできるはずですが、それだけではなくて、例えば、地方議会には会派という制度もあってグループを組んでいるわけですから、そういったグループを活用してお互いに協力する、女性の議員をサポートしたければ同じ会派としてサポートをするということも十分にできるはずだし、そういった活用もあるべきではないか。くどいですがけれども、それがあつ種の権力的な押しつけになることは当然避けなくてははいけませんけれども、オンラインを通じて個人が何かできる、何かしなくてははいけないということをむやみに強調することにはやや懸念を持っているということです。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

横田委員から、お願いします。

○横田委員 ありがとうございます。横田でございます。

まず、立候補環境の整備について、大屋委員と砂原委員のハイブリッド型がいいなと思つてお伺いしておりました。なり手不足の解消については、今、選挙で現職有利と言われ

ている中で、新しい方に選挙に出ていただこうとすると、ハードルをいかに下げるかということが極めて重要かと思っております。立候補をするに当たっての休暇の付与は、企業に協力を要請することは良いと思っております。一方で、有給休暇の追加的付与については疑問に思うところでもあります。産休・育休に関しては雇用保険勘定で出されているところですが、介護休暇は企業側の判断で出す・出さないは任されているところであって、あくまでも有給休暇を活用することはもちろん問題はないけれども、立候補に当たって企業側に追加的な費用を負担することを要請することはハードルが高いのではないかと思います。

さらに、若くして仮に議員になった場合にも、兼職・副業が可能になっているということが、長期目線で見ると、さらにチャレンジがしやすいところ。そこもスコープに入れて議論をしたいところかと思っております。現状、厚労省も副業・兼業に関しては禁止をしないという方向で動いており、就業規則のテンプレートなどは禁止をしない例文となっております。近々は、情報公開、兼業・副業の状況を公開する方向で議論がなされている、要は、制限しない方向に持っていこうという流れがありますから、兼業・副業も是非議論に含めたいところだと思います。

オンライン出席は、上場企業の役員会も今はオンライン出席が許されて、かなり機密情報を持った中での議論がなされているので、オンライン出席を広げていくことが時代の流れなのではないかと個人的には思っております。これが2つ目です。

最後に、質問です。参考資料の4ページ目に、議員定数の平成10年以降の資料をお示しいただいて、市町村合併も含めて議員数は減っている状況だと思うのですが、人口増加に当たってどういうふうに変数が変わってきたのかということも、個人的関心事で知りたいなと思っております。例えば、戦後からどのように推移しているのかということも分かるようであれば、是非別途お伺いしたいと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

次回にその点をまとめて資料を用意したいと思います。

村木委員、お願いします。

○村木委員 ありがとうございます。

専門外なので、簡単に感想めいたことだけ申し上げたいと思いますけれども、今日のお話をお伺いして、私自身は、オンラインのところを少し発言したいと思います。オンラインのメリットとデメリットは一体何なのかということの明確化が必要な気がしました。オンラインを実現化することによって、参加できることは非常にたくさんある、そのメリットはたくさんあると思うのです。ただ、デメリットは一体何なのかといったときに、先ほどから出ていた不正の話や議決の話もありましたが、空気から読めることが議論する際にはあって、その場にはいないことによって、それが議会に与える影響は一体何なのか考える必要があるように思います。数字で説明できないものではあるのですが、その

ようなことも関係するのかもしれないなと思います。ある意味で、その場に行くよりもオンラインのメリットの方が大きいのであれば、新しいものを積極的に導入していくことは難しいと思うのですが、コロナによりデジタルの活用がかなり進んできたからこそ、そこはより一層考えていく必要があるのではないかと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

牧原委員、お願いします。

○牧原委員 オンラインの問題について、簡単に意見を申し上げたいと思います。関係資料の35ページ、地方議会におけるデジタル技術の活用等の状況という資料がありますけれども、おそらくこれと一体化したものとして委員会等のオンライン開催があるのだろうと思います。全体としてどのように見ればいいのかということは私もまだ判然としないのですが、だから、ICT化やDXと言われるものとして地方議会全体にとり何が必要かという大枠があって、その中に委員会等のオンライン開催がどのような位置付けとなるのか。DXが進みつつある今となっては、それを考えていく必要があるのではないかとということが1点目です。

オンラインの出席が非常に当初から色々と議論になったので、ここが制度上の問題としても入っているわけですが、通知が出た令和2年4月と今とは状況が違うので、私は、2点、考えた方がいいのではないかと考えています。

1点は、多額の予算を使えば相当程度リアルなオンラインの開催も技術的には間違いなく可能です。ただ、今の予算状況の中でZoomなどを使うと、リアル開催には到底及ばないので、オンラインは出席にならないといった議論をしているのです。予算と技術の使い方によってはオンラインの可能性は実際にはかなりあるのだけれども、技術制約と予算制約で現状のようになっているのだということをまずは念頭に置かなければいけません。そうだとすると、今、「出席」という法律の規定に関して、委員会については条例で定めると区分して、オンライン開催を認めていることも、令和2年4月段階の一時的な判断だと私は思います。それは当時としては妥当だと思うのですが、今現在果たして一律に本当にこうした方がいいのか。例えば、ある地方議会では予算を使ってバーチャルでもリアルに近いオンラインの会議を行うとしたときに、これを本当に制度上不可と言えるのか。それには、根拠が乏しいのではないかと私は思います。出席の考え方も技術要件によってかなり変わってくるわけですから、もし技術的な突破をしたい地方議会が現れたときに、それを拒む理由があるかということ、ないのではないかとと思うので、そこは議論の余地はあると思います。ただ、だからといってこれをすぐに変えればいいということではないだろうと、そこは留保つきにすることを、一つ、申し上げたいということです。

2つ目は、今の村木委員とも重なるのですが、委員会でのオンラインの開催の実績が蓄積されてきているのですね。これを全体として検証してみて、いくつかの地方議会が行っているオンラインの委員会開催で、何ができて、何ができていないのかということ

見た上で、次のフェーズに進むなら進む必要があると思います。ネットでざっと見ても個別の議会から、検証報告書までは出ていないようですが、できれば、何らかの調査をした上でこれを検討すると、次のフェーズに進めるのかなと思います。いずれにしても、せっかくですから、DXの色々な技術をオンラインと絡めながら、この分野でのDXが進むことが望ましいと思っています。

以上です。

○山本委員長 市川会長、お願いします。

○市川会長 ありがとうございます。

企業の状況ですけれども、オンラインについては、取締役会はオンラインを併用しているところが多くあります。議決権も持ちながらオンラインで開催するということですね。オンラインにて、議論を共有し、意思決定に参加してもらう。その条件としては、人数がそれほど多くない、せいぜい10人から20人ぐらいの範囲に収まっている。そういう取締役会の場合はオンラインで開催するところは多くなってきています。一方、例えば、株主総会のような大人数のところになるとどうかといいますと、その場合は、議決権をオンライン参加者に付与しているところは少ない。傍聴に限る形でオンラインを利用している会社が多いのが現状ですね。

兼業・副業に関しては、各社がその内容によって判断しているということが現状だと思います。お話を聞いていて、地方議会になった場合には、地方の中小企業の社員の方たちがそういう立場になられたときに、経営者がどういう判断をされるのかということは個別事情が相当あるのではないかと思います。方向性としては、今、横田委員がおっしゃるように、兼業・副業を認めようという方向になってはいますが、現実的にはそれぞれ各社のハードルを越えていく必要があると思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

土山委員、お願いします。

○土山委員 ありがとうございます。

オンライン化に関して言えば、諸委員の話を伺いながら、深く感じる場所があって、基本的には、オンラインの技術を生かしながら、フィジカルディバイドをどうデジタルで乗り越えていくか、その前提でのオンラインの方向性、可能性を引き続き追求していくということだと思います。同時に、大山副会長がおっしゃっていたように、議論することと議決することを分けながら、オンラインのところで本人認証とその本人が自由な状態で意見交換をしていることをどう担保するかということの難しさはあるなと思いつつ伺っていました。対面の原則が適用できない、平時と非平時という言い方がありまして、私自身は非平時という言い方ではなくて、原則が適用できないような危機的な状況、その危機的な状況とは、社会における、あるいは個人における臨時的な状況において、一定の条件でオンラインで何らかの形でその職責を果たすような方向性を認める。その何らかの形でどう認めるかということについては、フィジカルなディバイドをオンラインで克服してい

く方向性で継続的にできることから制度化していくところかと、委員の皆さんの御発言を伺いながら、思っておりました。

一方、なり手不足に関して言えば、現場の自治体議会で私がお目にかかる議員の方は比較的小さい規模の一般市以下の議員の方が多いですけれども、若い方や女性の方に伺うと、必ず立候補のときに周りには反対されましたと言います。その周りに反対された理由は、小さな規模の議会ですと、例えば、手取りで15万円以下になるというところで、そこでは食べていけないという現状であったり、女性に関して言えば、とにかく家族がプライバシーの問題やハラスメントの問題で反対するという状況が非常に広範にあるのだということを前提に、処遇とやりがいや制度と運用をどう変えていくかということと併せて検討すべきだろうと。先ほどのハラスメントに関して言えば、今回、参考資料の30ページに江別市議会のハラスメントに係る窓口設置がありましたけれども、この6月議会で福岡県では議会関係ハラスメントを根絶するための条例を制定されて、県議会としてハラスメントの相談窓口も設置し、そのハラスメントの相談窓口には立候補者の相談も可能にし、さらに福岡県下の市町村議会にもその相談窓口の提供をしているという条例が制定されています。そういう条例を、例えば、都道府県議会で積極的に制定するように議長会でお声かけいただくとか、私自身は、議長会自身が、相談窓口とまではいなくても、弁護士のあっせんやそうしたことが起きたときの相談費用の一部助成のようなことを併せて進める形で、なり手不足の少数者の保護を、議会における少数者であることで、なおかつ、そこで活動することを制度的に支えるよという主体的な取組も期待しているところです。

御提案のところに戻しますと、休暇制度については、砂原委員の御指摘はなるほどなと思ひ、また、こうした制度が導入されても、それは一部の大きな企業に限られるのではないかと思いつつも、そうした制度があること自体に意味があり得る。それが砂原委員が御懸念されたような運動期間の縮小のようなことがないという期待を持ってということとございますけれども、その前提では、休暇制度も意義があるであろうと。

また、どうしても現場の話を申し上げてしまうのですけれども、例えば、無投票になってしまったときは、熱心に、初めて立候補した方が法定ビラをつくっても、法定ビラへの助成や選挙カーの助成が出ないということになって、当選したからいいだろうということかもしれませんけれども、立候補に伴う金銭的負担は若い人には相当に大きいという状況があります。無投票になったときには、予定した選挙ビラは全部廃棄しなければいけない、つまり、議員として立候補するときの自分の意思を伝えることができないという状態にあることも、制度を考える問題として触れておく必要があるかと思ひます。少数者、1人区における女性議員の少なさを確認してみたいという気持ちもあるのですけれども、同時に、今回の参考資料にもありますけれども、自治体議員の数は大きく縮小しています。その縮小していく中で、定数が縮小すると、少数者あるいはこれまでに基盤のない新しい方が出て当選することは難しくなる状況にあります。そうした中で処遇とやりがい、制度と運用という面で具体的に支えることが必要だと強く感じていまして、それ以外のやり方も必要

だということを前提に申し上げつつ、休暇制度は一つの方策としてはあり得るのだろうなと考えております。

(4) のことはここで申し上げてしまっていいですか。

○山本委員長 (4) の中のどこですか。

○土山委員 予算についての議会の権限の話でございます。

○山本委員長 ウェブ参加の方で御発言があるようですので、なお時間があればということにします。

ありがとうございます。

まず、ウェブ参加の方に御発言いただいて、太田委員、宍戸委員、大橋委員、それから、荒見委員、岩崎委員の順にいきます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 どうもありがとうございます。手短に行います。

まず、立候補の関連でございますが、私は休暇を与えるというところまでは制度化した方がいいのではないかと思います。裁判員の場合は、私も詳しいことはよく分からないのですが、イメージとして、基本はいきなり呼び出される、事前に登録されていていきなり呼び出されるから使用者としても手当てに非常に困るところがあるのだろうと、だから不利益取扱いの禁止で勤弁ということになるのかと思いますが、地方議会の選挙の場合には比較的予測が立ちやすいので、1か月ぐらい前に言ってくれということをするればいいのか。人件費のこともあるので、有給の休暇である必要があるかどうかは、私は、横田委員がおっしゃったように、そこは無給からスタートをする、法定の義務付けは無給にとどめておくこともありかなという気はしております。

オンラインにも関わりますが、オンラインの方に行きますと、オンラインで何が困るのだろうかというときに、そこに議員が一堂に会していることが、まさにそこに国民が代表されてぼわっとしているんだということは、一つのアイデアではあるのですが、プラクティカルに考えるときにはそこで納得してはいけないのではないかと思います。大屋委員がおっしゃった、他から自由であるのか、本当にそこで自身の判断だけで行動できる状態であるのかということと、定足数の問題などがあるだろうという気がいたしております。

もう一つ、事務局の資料だと、住民に対する会議の公開も問題になっているのですが、このことはオンラインでもパブリックビューイングのようなものを使えば一定程度対応可能であって、こっちはあまり問題にならないのではないかとこの疑問は持ちました。

その上で、外部からの連絡を絶っているかということなのですが、外部から連絡を絶っていないといけないときはいつなのかと考えますと、議決のときは動かせないだろうと思います。他方、審議をしているときにそうでないと困るのか、試験だと困るのですが、参考書を見ながらとか、果てはスタッフと相談しながらオンラインで審議に意見を述べるということで本当に困るのかという感じはします。ただ、そこは私もよく分からないのですが、あまりそれを詰めていって、砂原委員がおっしゃった、個人がやっているということ

を要求し過ぎるのではどうかというニュアンスの御意見に聞こえたのですが、その御意見については、私は選挙は個人を選んで個人に議員としてのレジティマシーを与えているのではないかという疑問がありまして、スタッフと相談しながらも、発話のようなものは議員にやってもらう、むしろそのためのオンラインであると、だから、個人の職務を強める方向になるのですが、そのためのものであるという形で考えるべきではないかと思った次第です。ただ、自分でもそこは整理がうまくついていないかもしれません。そのようなことを考えたときに、選挙運動の期間が短くなるのではないかという方に戻りますと、その危険はあるかとは思いましたけれども、そこは使用者側との妥協の中で無給のラインでのんでもらうということを考える以外はないのかなと思いました。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

宍戸委員、お願いします。

○宍戸委員 東京大学の宍戸でございます。

私は、オンライン出席の問題と議会のDXについて、手短かに意見を申し上げたいと思います。

その前提になりますけれども、前半に大変御議論のあった地方議会・議員の役割を地方自治法に書く・書かない問題でございますけれども、地方自治法に書いていないことが、何か地方議会あるいは地方議員の方々のディグレーションなのではなくて、これはむしろ地位を尊重するがゆえだ、あるいは、地方議会において自主的にお定めになることが重要だということが法の趣旨なのだということを明確にしていくことが重要なのではないかと思います。

それとの関係でこのオンラインの出席について申しますと、私は国会についてオンラインでの出席を認めるべきだ、認めていいのではないかという、いわゆる機能的出席説と呼ばれる立場の最右翼の人間でございます。したがって、ここでも地方自治法の出席の解釈も変えていただいていいし、あるいは、そのような立法をされた方がいいのではないかという立場でございますが、それについては既にこの場で色々な御意見がありましたので、あまり詳しく申し上げる必要はないかと思います。既に御議論のありました議会の審議の公開性の問題、本人の真正性、投票意思が他人によって圧力をかけられていないか、何よりもセキュリティの問題ですね。これらについては、既に衆議院の法制局においてかなり詳細な検討がなされた資料が、衆議院の憲法審査会のホームページで公開されており、さらに言えば、都道府県議会議長の河村先生の委員会でもかなり丁寧な検討がなされていると思いますので、それを踏まえてしっかりとやっていけばいいのではないかと考えております。具体的に申しますと、例えば、誰かから圧力をかけられて変な投票行動をさせられているのではないかということは、議長の議事整理権などにも関わる問題でありますけれども、例えば、それが妊娠中の女性の議員の方が投票するというのであれば、その病室に参事の方を派遣するとか、色々なやり方があり得るわけですし、緊急事態におい

て、1か所に集まる「密」を避けることが趣旨だということであれば、様々な委員会室などに分散して議員の先生方にお入りいただいて、それをイントラネットでつないで、それぞれの部屋においては、議長の委任を受けた運営委員会の委員の先生のような方が、それぞれの部屋の議長といますか、管理者の役割を務めるとか、色々とやり方はあるだろうと思っております。

この関係で、砂原委員が御指摘になりました代理投票の問題ですけれども、私は太田先生と基本的に同じ立場でございまして、基本的には議員を選挙で選んでいるという建付けである以上、代理投票をやることはかなりハードルが高いのではないかと、オンライン議会よりもハードルが高いのではないかと思っております。やるときには代理投票者を一緒に選挙で選ぶとか、あるいは、完全に比例代表制で国民は会派に投票しているんだという場合でないと、議員個人を単位とする議会制度を想定している現状においては、代理投票はハードルが高いのではないかと私は思っているところでございます。

最後、地方議会のDXでございましてけれども、議会のデジタル化は国会においても非常に重要な問題になってきております。現在、デジタル臨時行政調査会におきまして、法制事務のデジタル化について議論してございまして、e-LAWSを活用して、議院内閣制のもとで内閣提出法案の準備、国会審議を経た後、成立した後の官報への溶け込み等々を全部デジタルでしっかりと簡単にやれるようにするという議論をしているのですけれども、国会のところがそこに及ぶのかどうかはかなり大きな問題になってきているわけです。いずれにしましても、法制のデジタル化が進んでくる中で、国会のデジタル化も色々と議論されなければいけないところですが、地方議会における、例えば、条例データのデジタル化や、首長部局などで条例案が用意されて、地方議会で審議をして、それを条例として表に出していくといったところも含めて、地方議会あるいは地方立法のデジタル化は待たないだと思っておりますので、その意味でも議会のデジタル化について前向きな御議論が必要ではないかと思っております。

私からは、以上でございまして。

○山本委員長 ありがとうございます。

大橋委員、お願いします。

○大橋委員 ありがとうございます。上智大学の橋でございまして。

私からは、2点、簡単に申し上げたいと思います。

まず、1点目は、議会へのオンライン出席に関わる話で、こちらについては色々な先生方が色々なことをコメントされているところでございましてけれども、国会と地方議会を考えた場合に、地方議会のうち、特に小規模自治体の議会については、制度の存続の危機がある中で、それをどのように乗り越えていくことができるかというときに、このオンライン参加の機会を何とかうまく使っていくことは、一つ、突破口とまではいかないかもしれませんが、手段としてあるかと思っております。現行法の解釈、もろもろのデメリット等もあるかと思っておりますけれども、既にどなたかがおっしゃられていましたけれども、例えば、

試験的に導入を始めてみるなど、前向きに検討できないかと思っているところがございます。

もう一点、あまり御意見が出ていなかったテーマとしては、請願書や意見書のオンライン提出の点があったかと思えます。こちらについては、地方議会が行う意見書の提出と国民ないし住民が行う請願書の提出の2つは、少し分けて考える必要がある話かと思えます。地方議会が行う意見書の提出については、オンライン化は、効率化という意味からは良いのではないかと思えます。もう一つの、住民の請願書のオンライン提出についても、現行ですと、地方議会に対する請願の場合は地方議員を通じて提出しなければならない、かなりハードルが高い話になっているところ、オンラインで提出することができるようになることは、住民にとって、利便性の向上というメリットがあるだろうと思えます。一方、現行制度で請願書提出の際になぜ議員を経由する必要があるのかというときに、請願については、憲法上の請願権に基づく仕組みということで、陳情とは異なり、一定の手続を踏んで行う、という仕組みになっているのかと思えます。これが、気軽にオンラインでできるようになったときに、陳情と実質的にどう違ってくるのだろうか、これは私の勉強不足で両制度の位置付け・違いをきちんと理解できていないからかもしれないのですけれども、その辺りを少し整理してもいいのかとは思いました。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

荒見委員、お願いします。

○荒見委員 時間もあるので手短にさせていただきますが、1つ目は、立候補環境の整備に関して、私も、ほかの先生方から出た意見のとおり、休暇は与えるべきなのではないかと思えます。先ほど選挙運動期間が短くなる可能性があるという話が出ていたのですけれども、短くなる方がいいことか悪いことか判断はつきませんが、むしろ、長時間労働の問題と同じで、個人では戦えない、他の議員との協力という負担がかかり、誰もがやれるわけでもない作業を前提として、選挙運動期間が長くなったらとても嫌だなと感じます。決められた期間で、この間で勝負と決めて、それに対して何かを保障していく方向でサポートをしていくという発想は、そんなに悪いことではないのではないかと思います。

2点目が、オンライン出席についてで、出席の概念を変える、定足数のあり方を変えるなど細かい論点は色々あると思うのですが、やむを得ないときにオンライン出席ができるという状態だと、育児・妊娠中の人など、現状の議会においてマイノリティーの人間はその手段を使うことをハンデに感じる、やむを得ないときしか使えない手段と捉えてしまうことになるので、選べる状況が重要なのではないかと思います。もちろんオンラインでメリットとデメリットはあると思えますし、それぞれの先生方がおっしゃっていた議論はそうだなと思えます。ただ、私は地方の大学の人間ですけれども、今できる限り対面でこの会議に出ているのは、1年目なので分からないことが多いから、まさに村木先生がおっしゃったように、オンラインでは空気が読めないから来ているわけですけれども、いざと

いうとき自分が体調の悪いときにはオンラインで済むという保障があるから来られるときには来ることができていて、これが対面のみだったらやれないだろうなと思います。オンライン出席を拡大していくならば、やむを得ずという限定をかけるよりも、使えるならば、個々の理由は問わずどちらの方法も使えるという形で整備していくことが大事かと思えます。

また、町村議会くらいの小さいところだと、議員の地域におけるプレゼンスを考えると、議会がオンライン化すると、行政のデジタル化もかなり進むのではないかと思えました。取りあえず、以上です。

○山本委員長 岩崎委員、お願いします。

○岩崎委員 岩崎です。ありがとうございます。

簡単にコメントをさせていただきたいと思えます。

1点目ですけれども、議員の多様性については、改めて申し上げるまでもないのですが、日本の女性は人口の51%で、地方議会議員に占める女性の割合は都道府県議会では11%、市町村区議会では15%、女性が一人もいない地方議会、市議会や町村議会が存在しているという事実であります。ジェンダーギャップ指数も政治分野がとりわけ低位であり、女性がリーダーシップを発揮できる環境体制を整えることは必要不可欠だと考えています。

議会も時代の潮流に合わせてデジタル変革していく必要があります。内閣府による調査では、仕事と家庭の両立の難しさが要因ということですが、多くの組織における課題と共通しておりますので、民の事例を参考にしながら環境をどうつくっていくかということだと思います。そのための議会のデジタル化・オンライン化について、本会議のオンライン開催と参加、出席の担保、また、請願書や意見書等のオンライン提出を可能にすることが必要です。参加方法をより多様化させていく、ハイブリッド化を進めて障壁を低くしていくことが大事かと思えます。また、テクノロジーに関して言えば、AIを活用することによって、住民視点に立った政策にも迅速に反映できるメリットがあると考えます。

最後に、デジタルを活用できない環境について、デジタルディバイドの問題を抱える議員の先生方に対してはしっかりとフォローしていく取組も大事だと思っていて、ハイブリッド方式の選択肢が必要かと思えます。

以上でございます。

○山本委員長 砂原委員、どうぞ。

○砂原委員 色々と御意見をいただいたので、一言だけ。

代理投票みたいなことは難しいこともよく分かっていますし、選挙運動期間をいじることも難しいことはよく分かっています。ただ、私が先ほどのようなことを申し上げたのは、現状の個人が議員をやるということを極めて強めるようなことをするのはあまり望ましくないのではないかと、つまり、議員同士がいかに協力しながら地方議会をつくれるかということ的前提として考えてもいいのではないかとという趣旨から発言しているところです。難しいところがあることは当然分かっていますが、先ほど申し上げたようなことを考えた

いうことを補足させていただきたいと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

よろしいでしょうか。

色々と意見をいただきました。立候補環境の整備に関しましては、積極的に進めるべきであるという御意見が多かった一方で、進めるとすると、使用者側にも色々な事情があると思いますので、そこも考えなくてははいけません。今日の事務局の資料にありましたように、地方議員だけについて制度化できるかという問題もあります。参政権の行使に関するかなり重要な事柄ですので、地方だけあるいは地方の中の一部だけ実験的にやってみることが本当にできるかという点も考える必要があるかと思いますが。

デジタル化への対応、オンライン出席については、色々な意見がございました。オンラインの活用を積極的にという御意見が多かったと思いますが、技術的な問題を丁寧に見ていく必要がありますし、定足数やその他の周囲の制度の方で解決の糸口があるかということも考える必要があります。委員会に関しては、オンラインで開催している地方公共団体がまだ2%で、かなり少ないので、今、意見を聞いても、どういうところに問題があるかということがはっきりしないですかね。そうすると、一気に進めるかという点は、問題になるかと思いますが。議会のデジタル化に関しましては、事務局に用意していただいた資料に記載された事項以外にも、課題があるのではないかと御指摘が複数の委員からありましたので、その点も検討できればと思います。

少し時間をオーバーしてしまいましたけれども、色々な意見を本日はいただきました。前半もそうでしたけれども、特に後半、色々な意見がありましたので、事務局で取りまとめでいただいた上で議論を進めることができればと思います。

次回ですけれども、引き続きまして「地方議会のあり方について」の議論をいただきたいと思います。併せて、前回御審議をいただきました審議項目1につきましても引き続き御議論いただきたいと思います。

日程につきましては、追って事務局より連絡をさせていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、これもちまして本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間にわたりまして、ありがとうございました。