


令和 3年 2月 22日

浜田市議会議長
川神 裕司 様

議員名 小川 稔宏 

調査研究活動報告書

下記のとおり調査研究のため研修等を行ったので、その結果を報告します。

記

1. 期 間 令和 3年 2月 8日 (月) 14:00 ~ 16:30

2. 研修内容

オンライン研修会

議会改革の新たなツール、オンラインの可能性を探る！

～取手市議会のリアルトークから学ぶ～

主 催 ローカル・マニフェスト推進連盟

共 催 早稲田大学マニフェスト研究所

3. 研修先

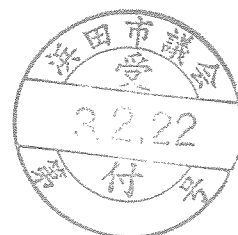
Zoomによるオンライン会議

4. 調査経費 5,000 円

(経費内訳 参加費 5,000円 、 円)

5. 調査研究活動の概要

別紙のとおり



<概要>

●第一部

1. 「コロナ禍の議会とオンラインの可能性」

(1) 北川 正恭氏 (早稲田大学名誉教授)

取手市議会の先駆的なオンライン会議の在り方を勉強し、新しい時代にマッチした議会改革に取り組んでほしい。コロナ禍で専決処分せざるを得ない状況のなか、議会の見送りや回数を減らすなどの協力の一方で、専決処分を許してはいけないという理論もある。取手市議会と4者が協力し新たな地平線を開かれた。地方議会から地方創生の実をあげて地方を変え、国を変える先鞭をつける機会になればいい。

取手市議会と議会事務局一体となってチームで議会運営をしていく文化があった。中央集権、機関委任事務の下で執行権中心に地方自治が進み執行部優先の地方自治が戦後続いてきた。追認議会となり「執行権者に対する監視機能が仕事」とおとしめられてきたが、地方分権、地方創生が進み、二元代表で対等な機関として地方自治を守る役割に転換した。2001年に政務調査費、2012年には政務活動費が付くようになった。権力の監視以上に民意の代表機関として民意を反映するための政策提案や議員提案条例が大切になってきている。役割が増え、議員の力だけでなく事務局と一体となったチーム議会が必要。取手市がオンライン会議で先駆者になり得た。「デモテック」デモクラシーとテクノロジーを結び付けた象徴的な言葉で進めたが色々な障害にぶつかる。

法律的な問題では、自治法が昭和20年代に出来ておりデジタル社会は想定外のこと。本会議場に人が寄り集まってきて議論する場所が民主主義の場所のイメージ。取手市議会で議論した結果を総務大臣に意見書を提出し、以降多くの議会から意見書が出て地方議会において委員会のオンライン会議は認められた。地方議会から国・国会を変え大きな時代転換をした。

公権力の行使は法律、規則を守って公平・公正に行う義務を執行部は義務を負っているからどうしても前例主義になり保守的な性質を有し新しいことに後ろ向きになりがち。取手は市議会の総意によってオンライン化を認めさせ、紙の文化からデジタルの文化に切り替えることを執行部に促した。議会から執行部を変え、地方議会から国会を変えていくという作業が含まれている。第二期の地方創生は地方議会が主役になる。単なる監視機能から脱却し活動し、デモテックで大きな波になることを期待する。

(2) 廣瀬 克哉氏 (法政大学教授)

現時点で危機対応が一段落したと思込んでいないか？

昨年4月の緊急事態宣言時には議場に参集するもリスクが高いという認識があり人数を絞っての対応や一般質問を取り下げた議会もあった。年明けの緊急事態宣言では外食、会食の場の自粛が求められている一方で学校は普通にやっ

構わないというなか普通に議場に参集していると思われるが、ずっとそれでいける確証はない。想定すべき最悪の展開として現在よりも感染力が高く致死性が高い変異型が発生した場合にも議会を機能させる責務がある。経験を踏まえ緊急対応BCPをまじめに取り組んでいたなら最悪の展開になったとしても役割を果たせる準備が出来ていてしかるべき時期にある。地方議会の何をどう機能させるか選択の観点も必要。

危機の時代には大きな資源配分を迅速に決定しなければいけない。他事業の優先順位を下げての人員の緊急配置や迅速対応が必要。今春のワクチン接種も迅速対応が求められ、金・人の手配もかかるが、地域人材資源の効果的な動員が問われ、拙速にならない担保として議会審議があるべき。行政には負担になるが意味のある負担。1年以上危機が続く中で脱却するための緊急対応の場合には行政には負担であっても、より早く出口に向かえる適切な手が打っているかチェックするという意味のある負担を課す機関であるべき。

もうひとつは一般の人の行動変容が求められる事態について。行政の的確な活動だけでは問題は解消しない。一般の人に何故その対応が必要か、どう注意を払い、何を控えるべきか、それは何故か、について正確な情報分析が広く伝わり、納得して行動変容が起こるからこそ問題は解決に向かう。リスクコミュニケーションを地域内で行っていかなくてはならない。

東京と感染があまり出していない地域では住民が心掛けることは違う。今、自分のまちで何がリスクで、何を控えなければいけないか、何は安心していいかの情報を、根拠を示しながら住民の納得のいくように伝える場所としての機能は強くない。

市町村レベルでの的確な情報の分析と住民へのコミュニケーション、自治体が検証され責任を持って伝えられる情報を広報する場であり、多くの方の疑問を問いとして発声したうえで明快な回答もらう質疑応答の場が議会。その質疑応答を聞いていることによって納得し理解が進む。

実質的な審議機能の確保。多様な代表者が多角的な視点から同じ議案を審査する。目の付け所が違う人たちが疑問を投げかけ、納得のいく答えを求め、それに基づき過半数が納得出来たらゴーサインが出る。複数の観点で吟味することで論点の発見があり議会政治、合議体のメリットがある。議会の質疑があり得るから行政内部も入念な順備も議会がしっかりとすることで培われる。

書面質問、質疑の制度の経験のある議会から、質疑や一般質問を取り下げるよりは良いが、限られた代替手段であって対面での審議や質疑に勝るものにはならない。可能な範囲でリアルタイムの審議をすべきということだった。リアルタイム、双方向だけれども物理的には参集していない場でもコミュニケーションの面では参集に近いことが出来るのかもしれない。危機対応のなかでは準備すべきと

考える。

傍聴限定も多くの議会であったが、公開の場で行われる審議過程そのものが住民に伝達されるべき情報であり、本会議については法律上にも明記してある。可能な限り傍聴も同じ空間を共有できることが第一義だが、感染リスクで許されない場合の代替手段として、傍聴のオンラインについては十分な配慮が必要。十分にその機会を幅広く、多様な層の市民に保障することについて労力を割かなければいけない。

議場での審議時間の配慮はしながらも一般質問は行われているが、一般質問は何故存在するのか？議案質疑との違いは？自治体の団体としての意思決定を直接議会が左右するのは議決する議案審議そのものだから、議案審査が第一義で、一般質問は第二義的という評価もあるが、この時期に控えていいのか？問う。

議案質疑との違いは、何を取り上げるかの選択権は議員の側にあること。何を取り上げるかを議員一人ひとりの自由裁量で選択し吟味できるところが特徴がある。多くの議員が気が付いていないけれどもこれをそのままやっていくとこういう面で不公正だと不満を持つ人が出てくるのではないかということに改めてこういう領域に詳しい議員だからこそこの人ならば気づく。が、一般の方はなかなか気付かないことが一般質問ならば取り上げられる。可能な議事が議会の中に担保されていることが、価値が高いことであり、存在意義。行政が気づいていない課題を提起することは危機状況で一斉大量に様々な年代の人にワクチン接種をする経験を持っていない。担当者は一生懸命想定し問題点をつぶした上で適切に出来るように進めていくが、未経験のことだから見落としは出ざるを得ない。その前提でリスクをどう下げるかを取組まなくてはならない。その時に一般質問という多様な視点の議員が一人ひとりの選択によって問題提起が出来ることは武器になる。

参考人制度や専門的知見が重要な役割を持っている。その道のプロからのアドバイスを的確に引き出すことは議会が参考人制度や専門的知見の活用の仕組みを使えばある程度出来る。一般の方にとって理解が難しい事、疑問に思うことを専門家にぶつけ、最初の一問一答で十分な答えが出なくても、第2問、第3問を連発することを通して全体を通して見たとき分かりやすい専門家からのアドバイスになる。議事日程に参考人質疑等の時間を必要に応じて設け住民への情報提供として行っていくことも大事になる。

WEB会議の法制度上の位置づけが曖昧になっている。委員会条例で制定しておけば緊急時に限定して余地がある」と総務省のアドバイスとして情報提供をした。法律によって本会議には議員の出席要件、定足数があり物理的に出席すること、議場に本人がいることと解されるからオンラインで出席することは出来ないという情報提供もしている。地方自治法に本会議の出席要件が定められたのは1947年。近年、一般法人法などでの理事会、評議員会のオンラインでの出席が議事録の

作り方の条文に明記されている。地方自治法では想定されないままになっている。法律の範囲内で条例で決めることが出来、地方議会で議事録の作り方のルールを自分たちで設けても良い。オンライン出席も規定していくことも想定できる。一般社団法人等ではルールが出来上がっており、地方公共団体だけ例外でできないという根拠はない。法律の範囲内で、条例で決めることが出来ということをどう受け止め、地方議会として判断するかが問われている。

オンライン化で「身近だった人とは距離を感じ、遠方の人と近くなった」と感じる。議会報告会が始まって15～16年経つが、物理的に参集して議会報告を聞いてもらい意見交換をすることだけが住民とのコミュニケーションの方法ではない。これまで議会との距離が遠かった人を近くする使い方を工夫できる余地はある。

オンラインツールは、別の特性をもった手段だから、実際に集まれることのメリットを集まることによって追求し、オンラインにしか出来ないことのメリットによってオンラインで追求していく。両方の良い所を集めていくという使い方を議会は工夫していける。住民とのコミュニケーションのツールとしてのオンラインツールは可能性を残している。

住民とのリスクコミュニケーションとしての専門的な情報の提供。意見が分かれる課題に対して専門家からの情報の垂れ流しは良くない。住民は自分にとって親近感を覚えるものに飛びついてしまう。両方を比較対照しながら情報の評価をつき合わせてみる。…議案審査の際に議会がやっていることそのもの。

情報の評価、住民に伝える工夫など、議会の経験とスキルを用いて合い対立する専門的情報を整理していき、行政が特定の専門家だけに依拠して独断で突っ走っていないか、ということのチェックも期待できる。

どう受け止めるかについても住民との認識を共有していくための努力を議会としてやっていくべきではないか。専門家に議場に足を運んでもらうことは難しいがオンラインで参考人として出席をいただくことで、情報の質も量も豊富になっていく。

2. 「全国の議会のオンライン活用状況報告」

中村 健氏（早稲田大学マニフェスト研究所事務局長）

昨年3月議会活動が止まったと言われた。

【議会】△住民の意見を聴く（意見集約・現況調査）

△分析する（要因の掘り下げ・課題抽出）

△議論する（方向性の合意）

△議決する（予算と事務事業の決定）

⇒ 【行政】△議論する、実践する、分析する

⇒ △評価・検証する

※議会も行政も今まで通りのことができなかった。

○緊急アンケート調査を実施

調査名：コロナ禍における議会の ICT 活用についての調査

調査実施期間：2020年11月10日～11月25日

調査対象：全ての都道府県議会及び市区町村議会 1,788 議会

調査方法：オンライン調査（ウェブフォーム入力回答）

回答状況：回答数 906 議会 / 回答率 50.7%

（内訳数：37 府県議会/577 市区議会/292 町村議会）

調査目的：新型コロナウイルス感染拡大を受け、今年3月以降の議会の会議運営や視察・研修について、ICT 導入・活用による活動の取組みに変化があるかを調査した。

○タブレット端末の導入状況の推移

コロナ禍で急速にタブレット導入が進んだ。

2019年 20.1% ⇒ 2020年 28.0%

○オンライン会議の活用状況の推移

タブレットの多様な活用方法は急速に増加活用した

2019年 0.5% ⇒ 2020年 6.6%

○4月 総務省『委員会はオンライン開催可能』⇒ 地方議会

オンラインによる会議の開催

本会議または委員会で利用 11 議会（1.2%）n=906 議会

※大阪府議会では今年5月に、オンライン会議を可能とする府議会委員会条例の改正を行った。

（例）大阪府議会委員会条例改正の中味

- ・ 重大な感染症のまん延防止や災害のために委員の参集が困難な場合、委員長
の権限でオンライン参加を活用できると改正した。
- ・ 緊急時だけでなく、育児や介護などやむを得ない理由で出席できない委員が
いる場合でも活用できると明記した。

（付則）遠隔参加の実現に向けた環境整備や情報セキュリティ対策を検討する。

○オンライン・ツール活用事例（会議以外）

○オンラインによる視察・研修

コロナによって議会視察を見送っている議会が70%以上あったものの、代替手段の一つとされるオンライン視察を実施した議会は2.5%に過ぎない。

視察 見送り 638 議会（70.4%）n=906 議会

- ・ オンライン視察の取組事例（奥州市議会）
- ・ オンライン研修の取組事例（彦根市議会）
- ・ オンラインによる現場確認（取手市議会）
- ・ オンラインによるシティズンシップの取組（取手市議会）

中学生は本会議場を使用し、議員は自宅から参加。オンラインにより議員と生徒

との意見交換を実施。

〔提言〕 以上を踏まえ、次の二点を提言する。

1. 議会へのタブレット端末の導入によって、コロナ禍でも会議や視察・研修などに議会活動の継続性が見られることから、コロナ対策の観点からタブレット整備を進める

例) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の活用や、視察見送り、中止に伴う出張経費の減を捻出財源にした整備予算の確保を行う。

2. オンラインによる会議の公式開催や、視察・研修の公式実施が可能となるよう、ルールや基準等の見直しを図る

例) オンライン視察が可能となったことから、今後、出張経費を伴う現地視察を行う必要があるかどうかの基準の明確化を図る。

●第二部

「取手市議会リアルトーク～どこでもできる議会のオンライン～」

以下の質問に対してのディスカッションが行われた。

Q1 オンラインを使おう！使えるっ！と判断した議長の決断

Q2 コロナ禍、オンラインを用いてよかったですか？

Q3 オンライン会議と会議室での会議、疲れるのはオンライン会議だ！

Q4 オンライン会議は眠くならない！

Q5 議場や会議室での会議は眠くならない！

Q6 11月27日、県から取手市が「感染拡大防止に努めなければならない重点自治体」にピックアップされました。これを受け、会議室での委員会開催予定をオンライン開催で12月の定例会は行いました。会議室に集まって審査したら議案の議決結果に変わりがあったと考えますか？

Q7 議会がオンライン開催できるよう地方自治法を改正してほしい！

サプライズテーマ 議会愛 ワンチーム あり得る？

齋藤 久代氏 (取手市議会議長)

結城 繁氏 (取手市議会副議長)

遠山 智恵子 氏 (取手市議会議員)

赤羽 直一 氏 (取手市議会議員)

染谷 一博 氏 (取手市議会議員)

山野井 隆 氏 (取手市議会議員)

根岸 裕美子 氏 (取手市議会議員)

吉田 文彦 氏 (取手市議会事務局長)

土谷 靖孝 氏 (取手市議会事務局長補佐)

岩崎 弘宜 氏 (取手市議会事務局次長)

<所感>

浜田市議会ではタブレット、通年会期制の導入、来年度は市民1日議会を計画する等、議会改革はある程度は進めているが、オンライン活用については試験的なZOOM会議が実施された程度で、現在のところ議会改革のテーマには上っていない。

コロナ禍が長期化する中、最悪のシナリオを想定した議会機能の確保のための模索は時代にマッチした議会改革としてオンラインの活用は必要とは思いますが優先順位は高くない。議会全体の共通認識ができ合意形成に至るまでには相当の困難さが想定される。

本題のオンラインとは少しずれるが一般質問がなぜ必要かとの講演や専門家の参考人質疑による専門的知見の活用などは参考になった。

議会と議会事務局との一体感、議会愛についていえば、優秀な職員は多く信頼関係もあるが、何年か後には異動でリセットされてしまう環境がある。事務局職員の人事に関し議長に一定の裁量を持たせ議会の意向を反映できる環境づくりが重要と思われる。