

令和5年2月27日

議会運営委員会  
委員長 森 和臣 様

議会改革検討協議会  
座長 笹川 理

### 協議結果について（報告⑦）

当協議会では、議会機能のより一層の充実強化に向けて協議・検討を行っておりますが、このたび、令和5年2月9日付け報告⑥に引き続き「来期に向けた議会機能の充実・強化策」について、下記のとおり取りまとめましたので、ご報告いたします。

なお、「一般質問の機会の拡大」における質問時間については、鋭意、協議を重ねてまいりましたが、意見の一致に至らず提案のあった2つの案を併記しております。

### 記

#### 1 審議の充実等について（別添1参照）

一般質問の機会は、任期中1人3回から4回に拡大する。令和5年2月9日付け報告⑥の「本会議や委員会において参考人招致や専門的知見、議員間討議等を積極的に活用すること」と併せ、議会の監視機関としての機能、議事機関としての政策形成機能のさらなる充実・強化を図る。

#### 2 オンラインによる本会議出席について（別添2参照）

地方自治法の解釈の変更又は改正により、オンラインによる本会議の開会が可能となったときを見据え、あらかじめその運営にあたっての課題等の整理を行ってきた。

しかし、このたびオンラインによる方法で本会議において質問をすることは差し支えないとする総務省通知が発出されたことから、これまでの協議を踏まえながら、オンライン本会議の実現に向けた工程表や実施に向けた取組みなどを整理した。今後、総務省通知を踏まえたオンラインによる一般質問の実施に向けた準備として、議事運営面等に係る様々な課題を整理し、会議規則等必要な規定の整備について検討する。

## オンラインによる一般質問について

(「令和5年2月7日付け総務省通知」より)

(今回の総務省通知の位置づけ)

- ◆ 地方自治法に基づく技術的助言（法的効果なし）
- ◆ 自治体からの照会に対する回答という形で総務省の見解を提示

(本通知のポイント)

- ◆ 地方自治法では、本会議の「出席」は現に議場にいること、と解されていることから、議場に出席している議員が定足数を満たしていれば本会議を開くことが可能。
- ◆ また、本会議における議事は、「出席議員」の過半数で決するとされていることから、「表決」や、その賛否の意見表明となる「討論」、表決・討論の前提となる「質疑」は、議場において行わなければならない（オンラインは不可）。
- ◆ 一方、行政の事務全般について執行部の見解をただす「質問」は、法律による定めもないことから、各自治体で所要の手続き（会議規則など）を整備した上で、議場にいない「欠席議員」がオンラインで質問することは差し支えない。

<地方自治法>（抜粋）

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。（略）

第116条 （略）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、可否同数のときは、議長の決するところによる。

総行行第40号  
令和5年2月7日

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 } 殿

総務省自治行政局行政課長  
(公印省略)

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

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ついては、これまで、「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」（令和2年4月30日付け総行行第117号総務省自治行政局行政課長通知）、「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日付け総行行第180号総務省自治行政局行政課長通知）及び「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日付け総行行第161号総務省自治行政局行政課長通知）を发出したところですが、今般、第33次地方制度調査会における議論等を踏まえ、Q&Aを作成しましたので、送付いたします。

各都道府県におかれましては、貴都道府県内の市区町村（指定都市を除く。）の長及び議会の議長に対しても、本通知の周知をよろしく申し上げます。

なお、地域の元気創造プラットフォームにおける調査・照会システムを通じて、各市区町村に対して、本通知についての情報提供を行っていること、及び本通知は地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に基づく技術的な助言であることを申し添えます。

## 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

令和5年2月7日

問	答
<p>1 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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> <li>○ 地方自治法第113条における本会議への「出席」は、現に議場にいることと解されているところ、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、会議を開くことができる。なお、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なる。</li> <li>○ その上で、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。このため、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っ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と考えられる。したがって、これらに該当する発言を、欠席議員が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（以下「オンラインによる方法」という。）で行うことはできないと考えられる。</li> <li>○ 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」として行われる発言については、その形式に係る法律の定めはない。このような「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ることから、ご質問のような場合に、各団体において所要の手続（条例や会議規則、要綱等の根拠規定の整備や議決又は申し合わせ等）を講じた上で、出席が困難な事情により議場にいない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考えられる。</li> </ul>
<p>2 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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地方自治法第109条第9項において、委員会に関し必要な事項は条例で定めることとされており、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、委員会への出席が困難と判断される事情がある場合に、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考えられる。</li> <li>○ 具体的にどのような場合にオンラインによる方法での出席を可能とするかについては、各団体において判断されるものであり、ご質問のような事由がある場合に、各団体の判断で、オンラインによる方法での委員会への出席を可能とすることも差し支えないと考えられる。</li> </ul>

## オンライン本会議 実現に向けたステップ（イメージ）

段階的实施	内容	目標など
現 在	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議場の通信回線 未整備</li> <li>・議場の映像・音声システムがオンラインに対応できない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・令和5年度当初予算要求中</li> </ul>
<b>以下、国による技術的助言（R5.2.7）に基づき実施可能</b>		
令和5年度（～秋）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・議場の通信回線の整備</li> <li>・議場の映像・音声システムの改修</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算措置後、整備に着手</li> <li>・秋以降に整備完了予定</li> </ul>
<b>&lt;ステップ0&gt;</b> オンライン協議会等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンラインによる議員全員協議会</li> <li>・オンラインによる議場講演会、議員研修会等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通信や映像・音声の状態確認</li> <li>・運営面の課題整理・検討など</li> </ul>
<b>&lt;ステップ1&gt;</b> オンライン本会議①	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンラインによる一般質問</li> <li>※ ただし、質疑は除く。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・会議規則等の改正必要</li> <li>・法的には「欠席」扱いのまま</li> </ul>
<b>以下は、国による法解釈の変更（又は法整備）が必要</b>		
<b>&lt;ステップ2&gt;</b> オンライン本会議②	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オンラインによる質疑、討論、採決、選挙等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法解釈の変更等後、会議規則等の改正必要</li> </ul>

## オンラインによる一般質問の実施に向けた取組み<案>

### <議員全員協議会の活用>

- ➔ 議場の通信回線などの整備工事が完了したのちに、オンラインによる映像や音声の状態確認やオンライン本会議の運営面での検討のため、以下のような取組みを行うことが考えられる。

#### (取組例 1) オンラインを活用し、府政全般にかかわる重要課題を協議

(イメージ)

- 府政全般にかかわる重要課題について、オンラインにて協議する。
- 理事者、学識経験者、専門家、国の官僚などが説明・講演する。
- 一部議員もオンライン出席し、議場内スクリーンに投影する。
- 説明・講演に対する質問や意見交換をオンライン上で行う。

### <総務省の技術的助言>

- ➔ 議案に関する質疑以外の一般質問については、オンラインで実施することは可能、との令和5年2月7日付け総務省通知を踏まえ、オンラインによる一般質問実施のための準備を進める。

#### (取組例 2) オンラインによる一般質問の実施に向けた準備

(イメージ)

- オンラインによる一般質問ができるよう、ハード面の整備（通信回線等）と並行して、ソフト面の準備を進める。
- 具体には、オンラインを活用した議員全員協議会等を通じて、その実現に向けた検証を行う。
- あわせて、議事運営面等に係る様々な課題を整理する。
  - ※ 一般質問のあり方（現行は「質疑」と「質問」を一括して実施）
  - ※ 欠席扱いとなる影響（他の条例等との関係の整理等） など
- これら課題整理を行ったのち、会議規則等必要な規定の整備について検討を行う。

## 議会改革検討協議会「来期に向けた議会機能の充実・強化策」の検討経過(1)

会 議	会議の概要
第27回会議 (R3.7.27)	・座長より来期に向けた議会機能の充実・強化に関する協議開始の提案。
第28回会議 (R3.8.27)	・これまで協議を進めてきた「委員長質問」を協議項目に追加。 ・あわせて会派提案による「府議会で近年実施していない取組み」「委員会の複数所属」「質問時間の見直し」等について、協議を進めることを決定。
第29回会議 (R3.9.29)	・府議会で近年実施されていなかった本会議及び委員会での参考人制度の活用実績、委員会における講演会の実績について、事務局より説明聴取。
第30回会議 (R3.12.3)	・国勢調査確定値が公表されたことを受け、議員定数案の最終的な取りまとめに向け意見交換。 *議会機能の充実・強化については協議できず
第31回会議 (R3.12.7)	・議員定数について、最終的な取りまとめ案について意見交換ののち、各会派の基本的な考え方と具体的な案を添えて、議会運営委員長に報告することで各会派了承。【協議終了】 *議会機能の充実・強化については協議できず
第32回会議 (R4.3.23)	・議会運営委員会理事会において「議員定数削減後の議会機能の強化」「オンライン本会議」について検討することが了承され、議長から座長に検討の申入れがあったことを報告。座長から改めて各会派に検討項目の提案依頼。
第33回会議 (R4.6.7)	・会派から提出のあった「来期に向けた議会機能の強化策の検討項目」について、説明聴取ののち意見交換。 《オンライン本会議》 ・オンライン本会議に関する国の検討状況について、事務局から説明聴取。
第34回会議 (R4.8.3)	《オンライン本会議》 ・「府議会におけるオンライン本会議に係る課題」について、事務局から説明聴取ののち意見交換。
第35回会議 (R4.4.9.7)	《オンライン本会議》 ・オンライン本会議実施に係る議場整備(インターネット環境の整備等)費用に関する座長報告ののち、さらに議論を深めていくことを確認。
第36回会議 (R4.10.5)	・事務局より検討スケジュールを説明したのち、会派から提案のあった「常任委員会の複数所属」「委員長質問」「常任委員会の所管事項・委員定数」「議会運営委員会の委員定数」「本会議の質問時間・回数」「委員会の質問時間・回数」「5月・12月の委員会審査」に関する経過・現状・課題等について事務局から説明聴取ののち意見交換。
第 37 回会議 (R4.11.1)	・座長からの指示に基づき、3定例会に変更した経緯や効果等及び質問機会を任期中4回にした場合の会期への影響等について、事務局から説明聴取したのち各協議項目について意見交換。 ・「定例会の回数及び会議日程の見直し」を議題に追加。
第 38 回会議 (R4.11.29)	・各協議項目について意見交換。 《オンライン本会議》 ・「オンライン本会議のイメージ」について、事務局から説明聴取したのち意見交換。
第 39 回会議 (R4.12.21)	・これまでの意見交換を踏まえ、座長から来期に向けた議会機能の強化案を提示し、これに基づき意見交換。 ・座長提案のうち、「一般質問の質問機会(会派に付与)」「常任委員会の委員定数」「5月・12月の委員会審査」「議会運営委員会の委員定数」「委員会の質問時間」「5月定例会における議会構成と議案審議の分離」「会議日程の見直し」について各会派了承。 《オンライン本会議》 ・地方制度調査会の答申案について、事務局から報告したのち意見交換。

議会改革検討協議会「来期に向けた議会機能の充実・強化策」の検討経過(2)

会 議	会議の概要
第40回会議 (R5.1.20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・これまでの本会議及び委員会における質問時間の取扱い及び実績、並びに「審議充実に関する取組」として参考人制度等の実績について、事務局から説明聴取ののち意見交換。</li> <li>・座長提案のうち、「委員会の所管」、「委員長質問」、「定例会の回数の見直し」、「定例会の呼称」について各会派了承。</li> </ul> <p>《オンライン本会議》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・オンライン本会議実現に向けたステップ(イメージ)及びオンラインによる本会議の試行実施の課題について、事務局から説明聴取ののち意見交換。</li> </ul>
第41回会議 (R5.2.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・参考人制度等の積極的活用等「審議充実に関する取組み」を追加した新たな座長提案を提示、各会派了承。</li> <li>・座長提案のうち、合意に至っていない「一般質問の質問時間」については、両論併記で議会運営委員長に報告することで各会派了承。</li> <li>・この間合意された項目について、先行して議会運営委員長に報告することで各会派了承。</li> </ul> <p>《オンライン本会議》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・法整備されるまでの間のオンライン本会議の試行実施をイメージした議員全員協議会案について、事務局から説明聴取ののち意見交換。</li> </ul>
第42回会議 (R5.2.16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「一般質問の質問時間」に関する報告書案について、座長から説明ののち意見交換を行い、報告書の記載内容を一部修正し、議会運営委員長に報告することで各会派了承。【協議終了】</li> </ul> <p>《オンライン本会議》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2月7日に国からオンラインによる本会議について見解が示されたため、まず国の見解について事務局から説明聴取。</li> <li>・引き続き、この見解を受け作成した「オンライン本会議実現に向けたステップ(イメージ)」「オンラインによる一般質問の実施に向けた取組案」について、事務局から説明聴取ののち意見交換。</li> <li>・本日提示した資料を報告書に付し、議会運営委員長に報告することで各会派了承。【協議終了】</li> </ul>



## オンラインを活用した本会議（イメージ）

### <前提条件>

1. オンライン出席議員の確認
2. 議員の発言権の保障
3. 公開原則の担保

### ①議長席のイメージ

- 議長席には議事次第書、配席図、会議資料をダウンロードしたタブレット端末、水差し、時計、残時間計を配置。
- 上記に加え、オンライン出席者を常時確認できるためのモニターを設置（同様のモニターは事務局席にも設置）



【向かいのモニター】  
議長席から距離があるため、  
出席者を確認するために  
活用することは困難

【机上モニター】  
オンライン出席者を  
確認（追加設置）



## ②議席からのイメージ

- 議場出席議員がオンライン出席者を確認することができるよう、2つの既設のスクリーンのうち1つにオンライン出席者を投影する。（下図では右スクリーン） ※新たに大型モニターを設置することは技術的に極めて困難。
- もう一方のスクリーンは従来どおり、審議の様子や質問者、答弁者、質問中に使用する資料を投影する。（下図の左スクリーン）
- 傍聴者や報道関係者も同じスクリーンを見る。

### 【左スクリーン】

- 従来どおりの映像を投影
- この映像が中継及びオンライン出席者に流れる
- オンライン出席者の質問等、発言時は、右スクリーンを直接カメラで撮影し、左スクリーンに投影

### 【右スクリーン】

オンライン出席議員の一覧を投影



## <留意点>

### 【議長】

- 議長席に電源やインターネット回線、映像設備の配線が必要。
- オンライン出席者が多数の場合、画面上において全員の顔を同時に認識することが困難（定足数の確認が困難）。
- オンライン出席者が多数の場合、出席確認にかなりの時間を要する。
- 議長席に設置したモニターによっては、議長からモニターを挟んだ向かいの議席の議員が見えなくなるおそれがある。

### 【議員】

- 既設のスクリーンを活用し、2つのうち1つにオンライン出席議員を投影した場合、議席によっては、国旗や府旗がスクリーンに重なるため、オンライン出席者や資料が見えなくなるおそれがある。
- オンライン出席者が多数の場合、スクリーン上の顔が判別がつかないおそれがある。

### 【その他設備等】

- 議場にオンライン出席者の映像・音声を流すには、現システムの改修が必要。
- 通信遮断時のルールが必要。
- オンライン出席者の質問時は、オンライン出席者表示用のスクリーンをカメラで直接撮影するため、画質が鮮明でない。
- システム改修後も投票表決や選挙の実施には課題がある。