

○吉川沙織君 立憲民主党の吉川沙織でございます。一年ぶりに総務委員会へ戻ってまいりまして初めての質疑です。どうぞよろしく願います。

先日の総務大臣の所信の中でも電気通信事業法やNTT法をめぐる内容はございましたけれども、総務省においても与党の方においても議論が佳境と承知しておりますので、所信的挨拶で的確に対応していくとおっしゃった、年内にも答申を取りまとめるとされております第三十三次地方制度調査会の議論から、地方議会の会議公開の原則と、その一つを成す会議録を中心に質問したいと思います。

先月、十月十三日ですけど、埼玉県議会本会議において、議第二五号議案の撤回の件を議題として、埼玉県虐待禁止条例の一部を改正する条例は、提案議員外五十一名から、条例が運用されるに当たっては、その趣旨が十分に理解され、広く社会に受け入れられる必要があるためとの理由により議案撤回の請求があり、承認されています。

最初にお伺いいたします。

地方議会における議案の撤回について、地方自

治法に規定はございますか。

○政府参考人（山野謙君） お答えいたします。

議案の撤回につきましては、地方自治法に規定は置かれておらず、各議会の会議規則において定められております。

全国都道府県議会議長会が作成しております標準会議規則では、会議の議題となった事件を撤回しようとするときは、議会の許可を得なければなりませんとされております。

○吉川沙織君 地方自治法上の規定はないと。ただ、会議の議題となった事件を撤回するには、今答弁ありましたとおり、議会の許可を得る必要があります。ですから、埼玉県議会の場合も本会議で諮って、その本会議は公開をされています。

では、会議公開の目的は何でしょうか。

○政府参考人（山野謙君） 地方自治法百十五条でございますが、地方公共団体の議会の会議はこれを公開すると規定されておるところでございます。議会が会議を公開し、その活動の有様を公に示すことにより、住民の注目や批判を受けつつ、その公正な運営を確保することが可能となります。また、住民が議会及び議員の活動を十分理解することによって、その意思を地方公共団体の政治、行政に反映していくことが可能になります。

このように、住民自治が十分に機能するための前提として議事の公開の原則の規定が置かれたも

のと考えております。

○吉川沙織君 会議の公開の原則につきましては地方自治法第百十五条に定めがあるということと、その意義について自治行政局長から答弁をいただきました。

では、会議の公開原則の要素については総務省としてはどのように考えておられますでしょうか。○政府参考人（山野謙君） 地方自治法百十五条に規定します議事の公開の原則は、その要素として、一つ、傍聴の自由、一つ、報道の自由、一つ、会議録の公開、この三つを含むものと考えております。

○吉川沙織君 会議録の公開とおっしゃいましたけれども、記録の公表も同意味でよろしいでしょうか。

○政府参考人（山野謙君） これにつきましては、本会議の会議の会議録の公開ということというふうに理解しております。

○吉川沙織君 本会議であったり、まあ、ただ記録の公表は私は大事だと思いますので、その観点から伺います。

じゃ、会議録は重要です。やっぱり記録をたどろうと思ったときに、それがなければ後で正確な記録をたどることができません。じゃ、その会議録の地方自治法上の規定はどこにあるか、お伺いしたいと思います。

○政府参考人（山野謙君） 地方自治法第百二十三条におきまして、議長は事務局長又は書記長に書面又は電磁的記録により会議録を作成させるものとされているところでございます。

○吉川沙織君 会議録の作成について規定があるところではございますが、じゃ、この地方自治法第百二十三条の会議録の規定の趣旨について総務大臣にお伺いいたします。

○国務大臣（鈴木淳司君） 地方自治法第百二十三条に定める会議録は、会議に係る一切のてん末を明瞭に記録をし、会議に関し争いが生じた場合においてその証拠となるべき公の書類でございます。同法第百十五条の議事の公開の原則に基づきまして、会議録を住民の求めに応じて閲覧させ、会議当日に傍聴できなかった住民が後日会議の次第を知ろうとする場合に必要に応えることがその趣旨であると考えております。

○吉川沙織君 会議録の作成については、地方自治法上、第百二十三条に定めがございます。一方で、国会の場合は憲法、国会法、両院議院規則や先例によって様々な物事を決めておりますけれども、憲法の第五十七条第一項と第二項においては、会議録の作成と、あと会議録の公表、頒布も定められています。

一方で、地方自治法上の第百二十三条の規定においては、会議録の作成は定められておりますけ

れども、公表、頒布はそこに定められておりませんが、そこに入っているものという解釈はそれで合っていますでしょうか、自治行政局長にお伺いいたします。

○政府参考人（山野謙君） 趣旨としては入っておりますという理解をしております。

○吉川沙織君 「注釈地方自治法全訂」の中でこのように書かれています。

会議録の、議会の公開の原則の法第一百五十五条は議会の会議の公開を定めている、公開は傍聴及び報道の自由を意味するが、会議録の公表、頒布も公開原則の内容を成すことは言うまでもないと、こういう記載がございますが、それでよろしゅうございますでしょうか。

○政府参考人（山野謙君） 御指摘のとおりでございます。

○吉川沙織君 議会の活動を適正ならしめるためには、会議がこうやって公開をされているということ、そして記録が正確に残されているということとは大きなことであると思います。

じゃ、この地方自治法の第二百二十三条の会議録作成、これ定めていますけれども、この会議の範囲というものはどこまでを指しているのか、自治行政局長にお伺いいたします。

○政府参考人（山野謙君） 地方自治法におきまして、議会の会議でございますが、これはいわゆる

る本会議を指しておりますので、百二十三条に基づき会議録を作成する対象は本会議でございます。

○吉川沙織君 なぜ本会議だけなんでしょうか。

○政府参考人（山野謙君） いわゆる議会の会議でございますので、これはもう本会議ということでございます。

○吉川沙織君 議会の会議は本会議を指すので、国会においても議院の会議は本会議を指すということと同義語ですけれども、先ほど冒頭で、十月十三日の埼玉県議会の本会議で問題になった、話題になった、報道で多くの方が県民のみならず知るところになった児童虐待防止条例案は、これ委員会では可決されてしまっていました。報道等がなければ、そして広く世論というか社会にそれが知られることがなければ、恐らくですけれども、そのまま本会議で成立したのではないかと思われ

ます。結局、議題となった事件ですので、本会議で撤回しなければその条例案はそのまま生きるということになりそうですから、撤回をするために十月十三日の県議会本会議で撤回となりました。しかしながら、委員会でのような議論がされたのかというの、県民のみならず多くの方が今回の件に関しては興味、関心をお持ちになったことでしょうか、関心事項だと思います。

今、会議録の規定は本会議だけとおっしゃいま

したけれども、委員会会議録について、確かに地方自治法上の規定はございません。しかしながら、会議録を作成している都道府県議会や市議会も多

いはずですし、実際そのように承知しています。会議の公開の原則の観点から申し上げます、お伺いいたします。

委員会を原則公開している、公開していない、まあ本会議は公開しなきゃいけないですが、委員会も確かにないです。で、委員会の公開状況と委員会の会議録の作成状況につきまして総務省として把握されているのかどうか、お伺いいたします。

○政府参考人（山野謙君） 委員御指摘のように、地方議会の委員会の公開や記録の作成については、これ地方自治法に規定されてございません。総務省といたしましては、お尋ねの状況については把握してございません。

○吉川沙織君 把握されるおつもりでございますでしょうか。

○政府参考人（山野謙君） これまでも把握してございますし、現時点では把握することは考えてございません。

○吉川沙織君 確かに、地方自治法上の規定はございませんので、そのことも理解は一定程度いたしますが、ただ、先ほど冒頭で申し上げました第三十三次地方制度調査会のこれまでの議論の中で、親会議のほかに専門小委員会というのが何回も開

かれています。

例えば、令和四年八月二十二日の第三十三次地方制度調査会第六回専門小委員会の議事録の四ページに、自治行政課長はこうおっしゃっています。「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」と説明されています。

確かに、その側面も一方ではありますが、実際には、先ほどの条例案の例も申し上げましたけれども、委員会の審査結果が議会の最終意思となるのが通常でございます。ですので、先ほどの県議会の当該条例案を見ても、むしろ、委員会を始め実質的な議論の場でどんな議論が行われたのかが重要ではないかと思っています。

総務省としては、委員会の公開状況も委員会の会議録作成状況も把握していないということでございます。例えば、令和五年八月、今年です、全国市議会議長会が公表している令和五年度市議会の活動に関する実態調査結果によりますと、例えばですけど、会議録検索システムの導入状況、これは検索システムがなくても会議録作成している自治体があることには留意する必要がありますが、委員会の会議録で四六・三％、指定都市に限れば一〇〇％、原則公開している市は、常任委員会で五一・四％、全体です、指定都市でも半分、そういう形で把握をされています。です

から、総務省というか、都道府県議会においてはもっと多分なされていると思いますので、把握はされてもよろしいのではないかと自身は考えています。

なお、この全国市議会議長会の調査結果によりますれば、市議会では、本会議、委員会以外の協議等の場の会議録を作成している例がこれで明らかになっています。で、協議等の場の会議録、別にこんな地方自治法上に規定があるわけではありません。委員会ですらないんですから、その義務もありません。しかしながら、協議等の場の会議録を作成している例、これ拝見いたしますと、協議等の場の会議録検索システム導入されているのは、指定都市では八七・五％、全体でも一五・〇％になっています。

そこで、総務省にお伺いいたします。本会議でも委員会でもない協議等の場というのはどのような会議体を指しますでしょうか。○政府参考人（山野謙君） 地方自治法百条第十二項でございますけれども、議案の審査等に関する協議又は調整を行う場という規定がございます。これは、自治法の規定に基づく議会の会議や活動では対応できないような議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行う事実上の会議や活動であって、会議規則の定めるところにより議会の活動として位置付けられるものとございます。

その設置例でございますが、一つは各党派等間の連絡、意見調整を行います各党派代表者会議それから全議員の了承、周知を求めたい案件の協議等を行う全員協議会、それから各委員会の共通事項の取扱い等に関し協議等を行う正副常任委員長会議、こうしたものが挙げられるところでございます。

○吉川沙織君 今、自治行政局長からは、各派代表者会議、それから全員協議会等、その本会議でも委員会でもないけれども大事な協議を行うこと、そういったことを協議等の場として設置している旨御答弁ありました。

実際、これ平成二十年の法改正で実現した項目でもございますが、このとき、総務省は協議等の場について平成二十年六月十八日に通知を出しておられます。その中でこう書いてあります。「協議又は調整を行うための場における議会活動については、説明責任の徹底及び透明性の向上を図ることも重要である」、こういうふううたっています。

そこで、少し国会のことについてお伺いします。では、国会である参議院において、本会議でも委員会でもない会議体に速記を付し、記録を公表した例について参議院事務局にお伺いいたします。○参事（森黒土君） 法規に基づかない会議体に速記を付し、記録を公表した例といたしましては、

平成十七年に衆参両院の決議に基づき設置された年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議、平成二十九年に両院正副議長の合意を踏まえて行われた天皇の退位等についての立法院の対応に関する全体会議、令和四年に行われた天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に対する附帯決議に基づく政府における検討結果の報告について等がございいます。

○吉川沙織君 今、参議院の記録部長から、本会議でも委員会でもない会議体に速記を付し、記録を公表した例について三つ答弁をいただきました。私自身も、会議録検索システム、これ国会図書館がやっていたいていますけれども、それを見てみますと、今三つ答弁いただきましたけど、そのうちの一つだけが会議録検索システムで検索可能です。その後に答弁いただいた二つの会議体については、衆参両院のトップページから、ウェブページから確認することはできるんですけども、国民の皆さんに対する情報公開の観点からなかなかどうなのかなということと、あと、本院においては参議院改革協議会が歴代議長の下でその必要に応じて設置をされていますけれども、そこで重要な意思決定が行われていることもございいます。

今答弁いただいた中で、年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議につい

ては、これ会議録検索システムでその議論の内容をたどることができませんが、これは、両院の決議において会議録を残すことという、こういう決議内容がありましたから残されているだけであって、一方で、平成二年に設置を、これも両院の決議で設置された税制問題等に関する両院合同協議会、これ消費税の大きな議論だったんですけど、これは実は会議録が残されていませんので、実質の議論が、委員長報告の中で言及はあっても、どんなだったかが分からないということになっています。このように、本院でも本会議、委員会以外でも会議録、記録を残した例がありますから、後世における検証の観点からすれば、委員会以外でも実質的に議会としての意思決定に関わる議論をする会議については積極的に記録を残すことで説明責任を果たし、透明性を確保していく必要があるものと私自身は考えております。

ここでまた、大臣にお伺いいたします。令和四年四月十三日の第三十三次地方制度調査会の第三回専門小委員会では、都道府県議会議長会会長から地方自治法に明確に規定すべきと、三点要望事項が上げられていました。この三点示した中の一つにこうあります。「地方議会は、地方公共団体の意思決定を行うこと。」、これを次の改正なんかに入れてほしいと、こういう要望でしたけれども、これは本年の常会の改正で反映された

と承知してはいますが、具体的にどのように改正されたのか、大臣にお伺いいたします。

○国務大臣（鈴木淳司君） 委員御指摘のとおり、三議長会の皆様から議会の位置付け等の明確化等につきまして御要望を賜っております。これを踏まえて、昨年十二月に議会の役割や責任の明確化等が盛り込まれた地方制度調査会の答申が取りまとめられました。これを受けまして、地方自治法の改正によりまして、議会は地方自治法の定めるところにより、地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決すること等が規定されまして、議会の役割が明確化されたところでございます。

○吉川沙織君 本年の地方自治法の改正において、「普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びに」というふうにつながっていますので、三議長会からの要望、要請事項であって、地制調の専門小委員会できなされた議論が本年の法改正に反映されたものと思っております。

地方議会は重要な意思決定を行うと本年の地方自治法の改正で明確に定められたのであれば、やはりこの意思決定に至る過程の記録は残されてしかるべきだと考えます。また、会議の内容を広く一般に公開することは、住民が自らの代表機関である議会において自らの意思が適切に反映されて

いるかどうかを監視、批判し、議会の活動を適正ならしめるために不可欠であると思えます。

ここでまた、改めて大臣にお伺いいたします。

会議公開原則との関係では、オンライン審議の在り方も課題となります。第三十三次地方制度調査会の専門小委員会で示された資料の中にはオンライン審議の課題も示されていますが、まずは本会議の出席の解釈についてお伺いいたします。

○国務大臣（鈴木淳司君） 地方自治法第百三十三条及び百六十六条では、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などとされまして、地方議会の本会議の定足数や表決の要件として出席と規定されております。この出席とは、現に議場にいることと解されております。

○吉川沙織君 大臣から明確に御答弁いただきましてたけれども、令和四年八月二十二日の第六回専門小委員会の議事録の四ページにも、自治行政課長が、「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。」とおっしゃっていることと解されております。今の総務大臣の答弁では、現に議場にいることとおっしゃっていただきまして、ここを確認した上で、これまで、オンライン、確かに何が目的なのかとかいう議論は大事で

すけれども、技術的な個別の課題について議論されている形跡というのは残念ながら余りありません。

地制調の専門小委員会で示された総務省が作った資料はかなり貴重なものがあると思えます。ここで幾つか主要な課題が示されていますけれども、項目について、自治行政局長、教えてください。

○政府参考人（山野謙君） 総務省におきましては、地方制度調査会の議論を踏まえ、各団体において実際に議員が委員会にオンライン出席した際に生じた課題等を調査し、この結果を公表してございます。

この調査の結果、一つは住民に対する議事の公開をどのように行うのか、それから第三者による関与がないことをどのように担保するか、さらに通信が途切れた場合の対応をどのようにするか、セキュリティをどのように担保するか、こういった点につきまして各団体から課題が挙げられたところでございます。

○吉川沙織君 今、何点か課題を具体的に挙げていただきましたけれども、それぞれ慎重な検討を有する課題です。

会議録との関係で申し上げれば、例えば通信が途切れた場合というのは、本当に通信障害、通信の不具合もあれば、端末側の設定が悪いということも間々あります。通信が途切れた場合、地方議

会について、どういった状況があったとか、通信が途切れたことがあるとかないとか、そういった状況の把握は総務省としてなさっているというか、あるかどうかは御存じでしょうか。

○政府参考人（山野謙君） 総務省として、それぞれの団体における状況を網羅的には把握してはませんが、実際に議員が委員会にオンライン出席した際に、通信の不具合によって音声聞き取りづらい、こういう状況が生じたことから、委員会を一時休憩とした事例もあることは承知しております。

このため、本年七月に、円滑な議事進行の観点から、通信が途切れた場合の取扱いを定めておくことが適切である旨を助言したところでございます。

○吉川沙織君 通信が途切れてしまった地方議会があるということでしたけれども、じゃ、公開原則と同様に、やっぱり会議の記録も大事ですから、例えばその通信が途切れてしまった際、実際に会議録に影響した例があるかどうか、御存じでしたら教えてください。

○政府参考人（山野謙君） 委員会における会議記録の作成については、地方自治法上、特段の規定は設けられておりませんが、おりませんが、委員会のオンライン出席の際に通信が途切れた場合の会議記録の取扱いについては各団体において判

断されるものでございます。

総務省においては、こうした場合の各団体における状況を網羅的にこれも把握しているわけではございませんが、実際に通信が途切れた場合に、会議記録上、その事実を明確に示した、こういった例がある一方で、その事実が明確には示されていない例もあるものと承知しております。

○吉川沙織君 確かに、地方自治法上、委員会の会議録は作るべきものではないということになっていますけれども、作っているところで、なおかつオンラインの審議をやっている委員会において、通信が途切れてしまって、それが一体どの時間帯なのか、後から記録をたどることができない例があったということは私自身も承知をしております。ですから、会議記録上、それがたどれないということは、後世の検証に堪えられるのか、それからまた、今回のオンラインやろうとしたときの問題点としてどうなのかという、これは大事なポイントかと思えます。

じゃ、通信が途切れた場合の取扱いの状況について各地方団体は定めているのかどうかとか、そういった状況を把握されているようでしたら幾つか教えてください。

○政府参考人（山野謙君） 総務省におきましては、先ほど申し上げました調査におきまして、通信が途切れた場合の取扱いを定めた対応状況につ

いて調査をしております。

これによれば、通信が途切れた場合の取扱いとして、例えば、事務局職員がオンライン出席議員に電話等で状況を確認し、その状況に応じて対応を検討する、あるいは、オンライン出席議員は途中退席とし、委員会を続行する、また、通信が途切れた場合の取扱いを決めていない、あるいは通信が復旧するまで待機する、こういった対応がなされているというふうに承知しております。

○吉川沙織君 調査結果、私も拝見いたしました。今、自治行政局長から御答弁いただきましたとおり、まあ、途切れちゃった場合、電話で確認してどうするって検討をするとか、あと、そもそもその取扱いを決めていないということになりますと、やった方がいいが、公開の原則もないがしろになる、記録も曖昧になるということが生じてはなりません。

私、通信事業者出身だから申し上げるわけではありませんけれども、通信というのは、よほどの多重化構成、冗長化構成を取って専用線でやらない限り、あくまで、通信、一般的な通信はベストエフォート型といって、最善を尽くして通信環境の提供をしますけれども、万全を、本当に完全なものかと言われれば、障害も起こることもありますし、何らかの不具合が生じることもあります。先ほど申し上げましたとおり、端末側の

設定の不具合というのも大いにあり得ますから、だから、総務省が示していただいている貴重な調査結果によりますれば、例えばこんなことも課題として挙げられています。通信環境が悪化してはならない、端末側の設定の対応もそうだと思うんですが、事務局職員を通常の委員会開催時よりも多く配置する必要があったと明記されております。

ですから、何でもやりやいんでなくて、技術的な側面のみならず、結局、事務局職員を増大、かなり配置をしなければ何かあったときに対応できないということで、通常の委員会よりも更にいろんな意味で負担が増える、よって検討すべき課題は非常に多いのではないかと考えています。

先ほど幾つか、通信が途切れた場合の課題についてとか、あと明らかにした課題で、自治行政局長は、通信が途切れた場合のほかに、第三者による関与がないこと、会議の公開、議事の公開ですね、あとセキュリティ確保など、課題が多い旨答弁いただきました。

先ほども少し答弁で触れていただきましたけれども、これらを受けて、総務省は本年七月三日に地方公共団体における議会の委員会へのオンライン出席に係る留意事項等についての通知を出されていますが、この通知を出して留意する項目として挙げたものについて、自治行政局長にお伺い

たします。

○政府参考人（山野謙君） 総務省としまして、委員会、各団体において委員会の適切な運営がなされること、これは極めて重要なことだと思っております。

御指摘の本年七月に出させていただきました通知でございますが、この中では、委員会へのオンライン出席に関し留意すべき事項として、一つは第三者による関与がないことを担保するための措置や通信が途切れた場合の取扱い、それから情報セキュリティ対策、そして本日も議論いただいておりますけれども、住民に対する議事の公開の要請への配慮、こうしたことについて助言をしたところでございます。

○吉川沙織君 今四点、通知に確かにこの四点は、本当にもしオンラインを進める、委員会において進めるのであれば、第三者による関与は、これ委員会においても採決、議決が伴いますから非常に大事だと思えますし、通信が途切れたら、言わずもがな、参加できなくなります。セキュリティ対策も、私物端末ですと何があるか分かりませんし、本当にそこも大事です。

今日のテーマとして、公開原則と会議録の作成についていろいろお伺いしましたけれども、総務省が示していただいているこの文書、通知拝読いたしますと、例えばこう書いてあります。

地方自治法において、本会議については、公開され、公開することとされている一方、委員会については、同項の対象ではないが、議事の公開の要請に配慮する観点からはということ、傍聴の機会の確保や議事動画の公開等の取組を促していただいています。

ですから、それ自体は本当にいい通知を出していただいていると思いますが、ただ、動画が正式な記録かと言われるれば、まあこの議会かはちょっと控えますけれども、とんでも発言があつて動画が削除されちゃった、主宰者ではないところに、なんてこともありますし、何が正確な記録なのか、それに近いのかという観点からは、きちんと議論しなければいけない課題だと思っております。

議会制民主主義においては、国民、住民の意思が議会に代表され、議会が公開の討論を通じて説明責任を果たし、透明性を確保することが求められています。その前提として、公開原則と同様に、会議の記録、会議録の作成が肝要ではないかと指摘申し上げます。総務委員会に復帰して初めての質問を終わらせていただきます。

ありがとうございました。