

# 「新型コロナウイルス感染症下における地方議会の対応 —東海三県における地方議会の対応調査のまとめ—」 から考える

榊原秀訓（南山大学）

## はじめに

2021年に、東海自治体問題研究所の協力を得て、東海三県の地方議会における新型コロナウイルス感染症（以下、単に「コロナ」と省略）対応についての調査を行った。その結果は、大学紀要（榊原秀訓「新型コロナウイルス感染症下における地方議会の対応—東海三県における地方議会の対応調査のまとめ—」南山法学45巻2号（2021年））に掲載することになっている（東海自治体問題研究所のHPページからも結果を参照できる予定）。この調査は、神奈川県地方自治研究センターが「神奈川県自治体議会の運営に関する実態調査2020」の調査項目の中で、「新型コロナウイルス感染拡大下における自治体議会の対応」について行った調査の基本的な枠組みを借り、調査後にそのことを明示することで了解を得て、一定の追加修正をして東海三県の地方議会を対象にしたものである。調査結果の詳細は、この大学紀要などを参照していただくこととして、紙面の関係もあり、若干の論点に絞って調査結果から考えたことを述べる。

## 一 地方議会と首長

### 1 専決処分と臨時会

#### （1）専決処分の問題事例

自治体によって首長による専決処分の利用

状況が異なっているが、コロナ対応のために、補正予算に関して専決処分が行われ、また条例制定や改正などについて多くの自治体で専決処分がなされている。最初に指摘しておきたいのが、特別定額給付金の給付やワクチン接種への対応のように、国の政策実施のために対応の迅速性が要求されたものがあり、専決処分が国の政策執行による影響と思われるものがあることである。

また、全国的には、自治体における専決処分の使い方には大きな問題がある事例がある。東海三県にはその例はないようであるが、コロナ対策条例のような重要な条例制定において、専決処分が用いられていることである。例えば、東京都は、2020年4月7日に「東京都新型コロナウイルス感染症対策条例」を専決処分で制定している。神奈川県大和市は、2020年に4月14日に専決処分で「大和市おもいやりマスク着用条例」を制定している。さらに、補正予算に関するものとして、兵庫県明石市において、2021年8月の臨時会で「コロナ禍で困難を抱える市民全員に市内の飲食店等で利用できる1人あたり5千円の商品券」を送付する、新たな支援策の実施にかかる「17億円の補正予算議案」が提案されたが、制度設定についての疑義が多く示され、継続審査とすることが賛成多数で決定された後に、市長が専決処分を補正予算を成立させたとい

う事例がある。その直後の9月議会に提出されたこの専決処分に対する承認議案は、賛成少数で否決されたという。これらの条例制定や補正予算の成立は、どうしてここまで急ぐ必要があるのか、なぜ専決処分まで行わなければならないのか、必要があれば臨時会などで対応できないのか、全く疑問である。

## (2) 専決処分と臨時会の使い分け

専決処分と臨時会の使い分けについては、東海三県以外の事例であるが、国や県が制度を定めた場合の補正予算案は専決処分の対象に、市の独自施策を盛り込んだ補正予算案は議会の議決対象に、それぞれ割り振られている例が紹介されている。これは以下のいわゆる「通年議会」における専決処分にも関連したものと考えられる。

東海三県で「通年議会」を採用している自治体においても、専決処分が使用されている例がある。専決処分には、「軽微」であることを理由とするものと、「緊急性」を理由とするものがあり、「通年議会」は、後者に対応するものであり、前者については別途の判断が必要となっている。ここで注目すべきは、専決処分を認める「市長の専決処分事項の指定について」のような議決である。例えば、「法令の改正又は廃止に伴い、当該法令の題名、条項又は用語を引用する条例の規定を整理する場合で、必然的に改正を要し、独自の判断をする余地がないときにおいて、当該条例の改正を行うこと。」を専決処分することができる事項とするものがある。つまり、先の国の政策の影響や専決処分と臨時会の使い分けの問題の根底にあると思われる問題である。類似の議決の内容は、自治体によってかなりの相違があるようであり、個々の専決処分の適切性ととも、これを機会に、こういった基準の見直しが必要である。

## 2 特別委員会等の設置とコロナ対策の検証

東海三県でも、幾つかの自治体は、コロナにかかわって特別委員会を設置している。鈴

鹿市の特別委員会は、「新型コロナウイルス感染症に関して、総合的な取り組みや対策等について調査研究」し、本会議で中間報告を行い、同日、議会から市長に対して提言がなされ、その後、委員会調査報告書を提出している。田原市の特別委員会も「新型コロナウイルス感染症対策に関する提言」を出している。愛知県の特別委員会は、「新型コロナウイルス感染症の第四波の克服に向けて感染防止対策に取り組んでおり、新規感染者数は減少傾向となり、ワクチン接種も加速して」おり、「今後は、感染拡大による県民生活や地域経済への影響の把握、これまでの対策の総合的、横断的な検証を行うとともに、感染症等の危機に強い地域づくりや、コロナ禍が終息した後の新たな日常の実現に向けた取組などについての調査も必要」となることから、「新型コロナウイルス感染症に係る諸問題に関する調査を行うため」設置すると説明している。

イギリスにおいては、国レベルであるが、国会の委員会報告書においてコロナ対策のあり方の問題点が指摘され、わが国においても注目を集めた。わが国においても、国会でコロナ対策の検証が行われるべきと考えられるが、さらに個々の自治体においても首長によるコロナ対策が適切であったか検証することは、今後の対策のあり方を考える上でも、地方議会にとって重要な任務であると考えられる。

## 二 地方議会と住民

### 1 地方議会の傍聴と住民から意見を聴く機会

地方議会の傍聴に関しては、2020年6月をピークに多くの地方議会が何らかの傍聴の制限を行っている。調査結果から、委員会においては、もともと傍聴を認めていない地方議会があることもわかった。しかし、実質的な議論が行われる委員会で傍聴を認めないことの妥当性には疑問がある。コロナ対策のために、時期によっては傍聴を認めない地方議会

もあったが、委員会の会議室を大きな部屋に変更したといった対応もみられた。本会議ではそのような対応も難しいのか、傍聴を禁止はできないものの、委員会以上に制限が多かった。

また、コロナ対応との関係で、従来設けていた住民から意見を聴く機会を見送る自治体も少なくなかった。これに対して、数は必ずしも多くないが、住民から意見を聴く機会を設けた自治体もあった。自治体ごと意見を聴く相手は異なり、病院、介護施設や、観光、漁業関係など各地域で関連する団体等から意見を聴いている。調査においては、「直接対話」という選択肢であったが、Zoomを利用した市民懇談会の開催予定といったものもあった。コロナ下においては、住民との「直接対話」が困難な可能性もあり、対話の機会を確保するためにZoomを利用することも必要なことと考えられる。

## 2 コロナ対策条例とパブリック・コメント

コロナ対策のために、東海三県でも11自治体がコロナ対策条例を制定している。条例内容の検討については別の機会に行う予定であるが、ここで注目しておきたいのは、制定過程におけるパブリック・コメントの問題である。名古屋市のように、もともとパブリック・コメントの対象範囲が狭く、その対象とはなっていない場合もあるが、パブリック・コメントを実施することが多数となっている。パブリック・コメントを行う期間としては、通常の30日程度でパブリック・コメントを実施する自治体と、期間を半分ほどに短縮してパブリック・コメントを実施している自治体があることがわかる。しかし、期間が短くても、かなりの件数のコメントが寄せられており、住民の関心の高さがうかがわれる。地方議会も、条例の内容にとどまらず、条例制定の過程として、パブリック・コメントの有無やその期間などパブリック・コメントのあり方にもその関心を向ける必要がある。

## 三 地方議会への出席者の限定とオンラインの活用

### 1 地方議会への出席者の限定

コロナ対応のために、幾つかの地方議会は、自らの活動を制限している。それでも、「一般質問」よりも「議案審議」を優先させる対応のように、一定の優先順位を付けたり、委員会の開催を1日に詰めるといった対応などの工夫がみられた。

また、興味深く思われるのは説明員（幹部職員）出席の限定である。交代制での出席や出席者を通常よりも高位の役職者に限定した対応をとっている。こういった対応をどのように評価すべきであろうか。地方議会での回答ができなくなるとはいけませんが、外国の地方議会などにおいては、通常の場合でも出席者を限定することは必ずしも珍しいことではなく、地方議会のあり方の一環として検討が必要な課題である。

### 2 オンラインの活用

コロナ対応として、大きな注目を集めたのが、オンラインを通じた議会運営である。2020年4月30日付け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開催方法について」（総行行第117号）が出され、総務省から同年7月16日付け「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開催方法に関するQ&Aについて」も出されている。東海三県では、オンライン開催をしたとする少数の自治体がある。しかし、その内容を確認すると、委員会審議の中心部分といったことではなく、いわばその周辺に位置するのではないと思われる活動がその中心であるように考えられる。また、委員会開催のための規則改正をした自治体も6自治体とかなり限られている。

こういった状況の評価については、意見が分かれると思われる。オンラインの活用は、地方議会にとどまらず、研究者にとっては身

近な大学の授業や学会の活動においてもあり、また、法の世界では、裁判所においても一定程度利用されてきている。しかし、大学の経験では、比較的少人数の短時間の打合せといったことには適するものの、本格的な議論に関しては、少なくない者が限界を感じているのではないかと思われる。地方議会における活動においても、同様の感覚が存在するのではないかと推測される。オンライン活用が積極的に認められるべき場合もあるが、かといって中核的な活動をオンラインで行うことが適切かについては、さらに検討が必要と考えられる。

し、新しく利用できるものを積極的に取り入れていかなければならない。

## おわりに

本調査の結果をみると、項目によっては、時間の経過による対応の変化が明確であり、また、個々の自治体における対応の相違だけでなく、東海三県自治体の状況に一定の相違があった。これは、県ごとのコロナの状況等に相違があることや、これまでの議会改革に基づく議会活動に相違があることの影響だと推測される。大学における対応としても、当初の休講や完全オンライン授業から、徐々に対面式の授業を拡大してきており、地方議会の工夫の余地はあり、コロナ対策にとどまらない制度運用の改善が期待される。

コロナ対策では、地方議会よりも県知事をはじめとする首長の対応に、より注目が集まり、地方議会の顔が見えないといった批判もなされ、研究者の多くが警戒・批判する首長の専決処分の濫用を防止し、議会が住民の意見を聴き、議会が地域や住民の実態を調査し、首長等に地域の実態に応じた措置を求め、行政の対応を検証し、ホームページなどを通して議会の意見や調査結果などを積極的に情報発信することが重要である。コロナ対策では、イギリス（自治体議会よりも国会だろうが）への言及がなされるが、イギリスにおける国会活動の限定には厳しい批判もあり、わが国の自治体でも、コロナ下においても、地方議会の基本原則に従いつつ、従来の運用を見直