



新型コロナウイルスと自治体法務（6）

令和2年5月2日 弁護士 吉永公平

○新型コロナウイルスが迫る働き方改革

新型コロナウイルスの影響により、少なくない自治体において、事務職を中心に在宅勤務が始まりました（私は毎日登庁組です…）。まだ紙ベースで仕事をしている自治体も、電子決裁やテレワーク、ハンコ等のあり方につき、考えざるを得ない状況になってきました。そのような中、会議のあり方も問われています。現在は「効率化」ではなく「安全」のための見直しですが、会議のあり方は法律上どこまで変更可能なのかを探ってみます。

作成日時点での情報に基づく検討であり、情報は刻一刻と変わり得ること、私の勤務先を想定した内容であること（ただし、他の自治体にも参考になると思います）、私の勤務先の自治体の公式見解ではなく、私の個人見解であることをご了承ください。

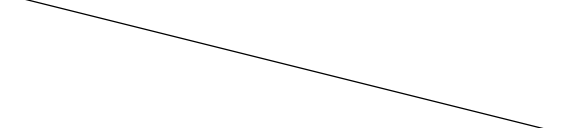
○会議の実施方法と延期・中止

自治体が行う各種会議も、新型コロナウイルスの感染を防ぐためには、延期・中止が望ましいでしょう。内部の会議であれば何とかできそうですが、議会や行政委員会・附属機関・懇話会等はどうでしょうか。どうしても実施しなければならないものも少なくないと思います。その場合、どこまで「配慮」が可能でしょうか。

○議会

少なくない自治体が、2020年3月に開催されていた議会の「縮小」を行いました。また、今後開催される議会においても、感染のまん延防止のための「対策」や「迅速化」が講じられると思われます。これらの「縮小」・「対策」・「迅速化」について、下記のとおりまとめてみました。私はこれまで議会法務にほとんど携わってこなかったため、標準条例・規則等をベースにした「ほどほど」の検討です。

	本会議	委員会
招集	<p>定例会は条例（議会定例会条例等）で定める回数を招集する（地方自治法 102 条 2 項）。</p> <p>… 時期までは未定の自治体が多い？ しかし、議決すべき補正予算等が盛りだくさんのため、「感染のまん延防止のための延期」のニーズは乏しく、むしろ臨時会が増えそう。</p> <p>緊急を要する場合は、招集期間を短縮可能（地方自治法 101 条 7 項）（※1）。</p>	<p>地方自治法には招集期間の規定なし。標準市議会委員会条例も同様（15 条参照）。</p> <p>… 本会議の招集期間に準じて運用する自治体が多い？</p> <p>ただし、会期中の委員会では、会期決定の際に委員会開催日時を議席配布し、招集通知に代え、招集期間を設けていないことが可能（※2）。</p>
会期	<p>議事を前倒して、付議された議案が全て議了したら、会期中でも議決により閉会可能（標準市議会会議規則 7 条）。</p>	
オンライン会	<p>地方自治法 113 条の「出席」は議場への出席が必要（※3）。</p>	<p>地方自治法に出席の規定なし。条例の定めによる（同法 109 条 9 項）。標準市議会委</p>

議 書面(持 ち回り) 会議	<p>表決の際、議場にいない議員は、表決に加わることができない(標準市議会会議規則 68 条)。</p> <p>…地方自治法・議会会議規則を改正しないと(又は同法を大胆に解釈変更した上で、同規則を改正しないと)オンライン本会議は不可(※4)。</p> <p>書面(持ち回り会議)も不可。</p>	<p>員会条例 16 条の「出席」を同法 113 条の「出席」と同義に解する必然性なし(※5)。</p> <p>しかし、標準市議会会議規則 129 条によれば、表決の際会議室にいない委員は、表決に加わることができない。</p> <p>…議会会議規則を改正すればオンライン委員会は可能(※6)。念のため議会委員会条例ごと改正してもOK。</p> <p>書面(持ち回り)会議は、情報伝達の双方向性と即時性が確保できず、「出席」とはいえない。</p>
傍聴	<p>秘密会以外は「公開」(地方自治法 115 条)。「公開」にテレビ中継等は含まれない(※7)。</p> <p>…傍聴の自粛要請は可能だが、テレビ中継等を実施しても傍聴禁止は不可。</p> <p>ただし、秘密会も可能なのだから、秘密会よりもオープンな「傍聴禁止・テレビ中継等で代替」も、秘密会と同様の手続きでももちろん可能?(※8)(※9)</p> <p>※傍聴禁止を勧める趣旨ではありません。</p>	<p>地方自治法に公開の規定なし。条例の定めによる(同法 109 条 9 項)。標準市議会委員会条例 19 条によれば、議員以外の傍聴には委員長の許可が必要。</p> <p>…傍聴不可は可能。代替策としてテレビ中継等を実施することが望ましい。</p>
一般質問	<p>一般質問には議長の許可が必要(標準市議会会議規則 62 条)。</p> <p>…一般質問を省略可能。</p>	

※1 総務省自治行政局行政課事務連絡令和2年4月10日「新型コロナウイルス感染症に関連する議案を付議する議会の招集告示について」は、次のとおり述べています。

「法第101条第7項ただし書の『緊急を要する』に該当するか否かは、客観的に認定されなければならないが、招集する者が認定して差し支えないものである。今般の新型コロナウイルス感染症に関する議案については、迅速に対応する必要があることが想定される所であり、各地方公共団体が置かれた状況を踏まえ、適切に判断していただきたい。」

※2 地方議会研究会『議員・職員のための議会運営の実際4』164頁・165頁。

※3 地方議会運営研究会『地方議会運営辞典(第2次改訂版)』332頁。

※4 オンライン会議は株主総会に関して議論が進んでいます(濱口耕輔「<緊急連載>新型コロナウイルス感染症への法務対応(2)株主総会①ー準備・運営」商事法務2226号54頁、経済産業省「ハイブリッド型バーチャル株主総会の実施ガイド」)。バーチャル株主総会では、株主総会の会場とインターネットにより視聴する株主との間で、情報伝達の双方向性と即時性が確保されていれば、インターネットを利用した株主総会への参加・議決権の行使も認められると解されているようです(会社法309条の「出

席」参照)。なぜ本会議の「出席」はバーチャル×で、株主総会の「出席」はバーチャル○なのでしょうね。本会議に求められる代表民主制（出欠の自由なし？）と、株主総会で実践される直接民主制（出欠の自由あり）の違いによるものでしょうか。

ただし、株主総会は、招集に際して株主総会の「場所」を定めなければならないため（会社法 298 条 1 項 1 号）、会場を設けた株主総会を開催しなければなりません。その意味で、バーチャル株主総会は、リアル（会場での）株主総会との「ハイブリッド」でなければ実施できません。会社法もイマイチ不便ですね。

※5 音喜多駿参議院議員HP「地方議会の『委員会』は法的にオンライン化が可能。地方自治体からテレワーク・テレ審議が進む…かも?!」は、次のとおり述べています。

「当初、電話で総務省に問い合わせをした際は『委員会も基本的に本会議と同じ扱いです』という説明でした。しかし、これは納得ができません。というのも地方自治法第 109 条によれば、『委員会』出席についての定めは法にはなく、むしろ『条例で定める』と地方自治体の裁量が明記されているからです。そこで、守島市議にもオンラインでPC画面の中から加わっていただき、総務省と直接細かい意見交換をするという本日の流れになりました。結論から申し上げますと、『委員会も本会議と同様であると考えられるものの、委員会については各地方自治体が条例等でルールを定めることは妨げられない』という見解を得ることができました。つまり、委員会は条例や会議規則できちんと『出席』の定義を定めておけば、オンラインで審議・採決を行っても法的に有効だ・違法ではないということです。大事なところなので3回くらい確認しました。」

なお、私は総務省に確認していませんのでご了承ください。

※6 地方自治法には、※4でご説明した会社法 298 条 1 項 1 号のような規定がないため、会場は必須ではなく、会場が必要かは議会委員会条例・議会会議規則の規定によります。特に「場所」を求める規定がなければ、純粋なオンライン委員会（リアル委員会とのハイブリッドではなく）が開催可能だと思われます。

※7 地方議会研究会『議員・職員のための議会運営の実際 10』38 頁は、「傍聴とは本会議の審議状況を直接見聞することをいいます。議事堂内の会議室に傍聴人を入室させ、モニターテレビで審議の状況を知らせることは間接的であり、直接見聞するものではありませんから傍聴を許可したことになりません」と述べています。

※8 「Aが認められるのだから、それよりも支障の小さいBは、直接規定されていなくても、もちろん認められるはず」という解釈の技術を「もちろん解釈」といいます。もちろん解釈は類推解釈の一種です。

※9 秘密会（+テレビ中継等）にするための議決自体は、まだ秘密会（+テレビ中継等）になっていないため、傍聴を禁止できないようにも思われます。しかし、ここは「新型コロナウイルスの感染のまん延防止のため」という強い必要性を前面に押し出し、①苦しい言い訳ですが「議場の秩序を乱す」とするか（標準市議会傍聴規則 13 条 7 号号、17 条）、又は、②超法規的措置っぽいですが「正当防衛・緊急避難」の法理（民法 720 条）により、議長の判断で傍聴禁止のまま秘密会（+テレビ中継等）にするための議決を行うことが認められてもいいのではないかと、という気がします。

しかし、ここまでくると、「あえて秘密会の議決を経なくても、ずっと『議場の秩序を乱す』・『正当防衛・緊急避難』を理由にして傍聴禁止にすればいいのではないかと」という疑問も生じます。個人的には、少なくとも議案等の議決事件に関する傍聴禁止

という重大な問題は、可能な限り民主的な手続きで行うべきであり、議決は必要だと思います。

○行政委員会、附属機関、懇話会等

＜行政委員会＞

行政委員会に関するルールは法律で定められています（地方自治法 180 条の 8 等）。たとえば、教育委員会に関する「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」は、次のとおり定めています。

- ・教育委員会は、教育長及び在任委員の過半数が出席しなければ、会議を開き、議決をすることができない（14 条 3 項）。
- ・教育委員会の会議の議事は、原則として出席者の過半数で決し、可否同数のときは、教育長の決するところによる（14 条 4 項）。
- ・教育委員会の会議は、原則として公開する（14 条 7 項）。

14 条 4 項の「出席者」につき、木田宏ほか『逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律（第 4 次新訂）』163 頁は、『出席者』とは、表決の際、会議場にある教育長及び委員で当該事案につき適法に表決権を行使できるものをいい、(中略) 会議場外に出ている委員はここにいう出席者には入らない」と述べています。逐条解説を前提とする限り、オンライン教育委員会は不可だと思われます。書面(持ち回り)会議も同様に不可でしょう。

非公開とできる場合につき、同逐条解説 161 頁は、「非公開とすることができる案件について特に制限はないが、例示として人事案件が掲げられており、情報公開の観点からは、例示に準じて、個人情報保護あるいは率直な意見交換や意思決定の中立性等から公開とすることが適当でないと思われるような場合にできる限り限定すべきであろう」と述べています。しかし、傍聴禁止+テレビ中継等を行う理由として、「新型コロナウイルスの感染のまん延防止」を認めない趣旨だとは思われません。

個人的には、逐条解説を前提としない「柔軟な解釈」もありだとは思いますが、しかし、実務上、「手続きに瑕疵あり」と批判されかねない方法は採りにくい、というみなさんの気持ちもよくわかります。

＜附属機関＞

附属機関に関するルールは法令・条例で定められます（同法 138 条の 4 第 3 項、202 条の 3）。実際には、附属機関設置条例等によりルールが決められています。

たとえば、私の勤務先の行政不服審査会条例は、次のとおり定めています。

- ・審査会は、委員の過半数の出席がなければ会議を開くことができない。
- ・審査会の議事は、出席委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。
- ・審査会の行う調査審議の手続は、公開しない。

ここでも、「出席」を地方自治法 113 条と同じ意味だと考える必然性はありません。標準市議会会議規則 129 条のような「表決の際に会議室にいない委員は、表決に加わることができない」といった規定もなければ、オンライン会議は可能なように思います。ただし、書面(持ち回り)会議は、情報伝達の双方向性と即時性が確保できず、「出席」とはいえないでしょう。

私の勤務先では、附属機関等の会議の公開に関する内規があり、附属機関・懇話会の会議の原則公開と例外的な非公開の基準を定めています。例外の一つとして、「会議を公開す

ることにより、当該会議の適正な運営に著しい支障が生ずると認められる場合」が挙げられています。テレビ中継等の代替措置を講じれば、新型コロナウイルスの感染のまん延防止もこの例外に含まれると解する余地がありそうです。

<懇話会等>

附属機関ではない懇話会等では、条例ではなく要綱等でルールが決められていると思います。要綱等を柔軟に解釈・運用するか、要綱を改正すれば、「緊急時において適切な対応」は十分可能でしょう。

<書面（持ち回り）会議>

浦和地裁昭和 49 年 12 月 11 日判決は、とある公安委員会による運転免許の取消処分を行うに際し、同委員会運営規則に「出席」等の規定があることに加え、「当該取消処分の結果に影響を与える可能性のある事項の中には事実認定上微妙なものが含まれ、被処分者においてこれを争う意思を有しているような場合には、各公安委員が直接一同に会して慎重に合議することがとりわけ重要である」ことを考慮して、書面（持ち回り）会議を違法と判示しました。

このように、「少なくとも重要事項については、書面（持ち回り）会議を避けるべき」という発想は、法令等の定めにかかわらず重要だと考えられます。

なお、昭和 49 年当時は、裁判所もオンライン会議の発想はなかったでしょうから、「直接一同に会して」を「オンライン会議×」とする趣旨だと解する必要はないでしょう。

<延期>

オンライン会議等を実施せずに、感染のまん延防止のため、行政委員会等の開催を延期することは可能でしょうか。現在は裁判ですらその多くが延期されています。そうすると、あえて雑な表現をすれば、『裁判よりも重要性が劣る事務』であれば、延期は可能」とも考えられそうです。しかし、裁判所の法廷は極めて密閉性の高い場所です（基本的に窓がありません）。裁判では電話会議が可能な場合もありますが、基本的には原告・被告のいずれか一方は裁判所に出頭しなければならず（民事訴訟法 170 条 3 項）、「3密」は避け難い状況です。もし、裁判の多くが延期になっている理由が「3密の回避が困難」であるとすれば、行政委員会等でも「3密の回避が困難」なのかは、慎重な検討が必要でしょう。

また、新型コロナウイルス対応に職員が忙殺されてしまい、行政委員会等の運営まで手が回らない場合、会議の実施を遅らせることは許されるでしょうか。実施の遅延は、あまり好ましい事態ではないでしょう。しかし、たとえば、固定資産評価審査委員会が審査の申出に対して結論を出す期限（地方税法 433 条 1 項）が訓示規定（努力義務的なもの）と解されていることや、「申請に対する処分」の標準処理期間（行政手続法 6 条、行政手続条例の同様の規定）がまさに「標準」であり、その期間を超えることも事情があれば許されること等と同様の発想に立てば、「やむを得ない事情による遅延」も許される場合があるように思います。ただし、「モノには限度」もあるでしょう。

○第 1 号の訂正

第 1 号「○②諸活動の延期・中止に関する責任 <法律の内容>」（3 頁 13～17 行目）では、民法 536 条につき、「改正前民法」の規定を載せるつもりが、「改正後民法」の規定を載せてしまっていました。改正前民法は「反対給付を受ける権利が消滅するか」、改正後民法は「反対給付の履行を拒めるか」です。