

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	地方議会議員の職務と家庭の両立—我が国及び諸外国の地方議会における議員の出産・育児に係る取組—
他言語論題 Title in other language	Balancing Work and Family Life of Local Councillors: Efforts for Considering Councillors' Childbirth and Childcare in Local Councils in Japan and Other Countries
著者 / 所属 Author(s)	落 美都里 (OCHI Midori) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 行政法務課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	848
刊行日 Issue Date	2021-8-20
ページ Pages	67-84
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	我が国の地方議会における議員の職務と家庭の両立に向けた出産や育児に係る取組の現状をまとめるとともに、諸外国の地方議会における同様の特色ある取組について紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

地方議会議員の職務と家庭の両立

—我が国及び諸外国の地方議会における議員の出産・育児に係る取組—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 落 美都里

目 次

はじめに

I 我が国の地方議会における議員の出産・育児に係る取組

- 1 出産及び育児に係る休業
- 2 休業中に行う議員活動
- 3 議場への乳児の同伴・保育施設等の整備

II 諸外国の地方議会における議員の出産・育児に係る取組

- 1 出産及び育児に係る休業
- 2 休業中に行う議員活動
- 3 議場への乳児の同伴・保育施設等の整備

おわりに

キーワード：地方議会、女性地方議員、地方自治法、産前産後休業、育児休業

要 旨

- ① 我が国の地方議会議員には、労働基準法上の産前産後休暇は認められない。「出産」を地方議会の会議規則の欠席理由として明記する改正は進んでいるが、欠席期間の明記がない議会が多く、議会の日程等の都合で早期に復帰せざるを得ない等の問題が生じており、令和3年の標準会議規則改正により、労働基準法と同等の「産前6週・産後8週」の産休期間が明記されることとなった。また、この改正により「育児」も標準会議規則に欠席理由として明記された。出産や育児を理由に議会を欠席した場合の議員報酬の取扱いについては議論がある。
- ② 我が国の地方議会における休業中に行う議員活動については、新型コロナウイルス感染症対策として行われるようになった委員会のオンライン開催を、出産や育児を理由とする場合にも認める動きが見られる。一方、本会議のオンライン開催は地方自治法の改正が必要とされる。議場への乳児の同伴や保育施設の整備について方策をとっている議会はまだ少ない。
- ③ 諸外国の地方議会における出産・育児に係る取組について、特色ある取組を紹介する。出産・育児休業については、英国やカナダで最長26週間の休業を認めた例がある。休業中の報酬については、減額しないこととする例のほか、実施した業務に応じて部分的に報酬を支払う例（カナダ・エドモントン市議会）も見られる。
- ④ 諸外国の地方議会における休業中に行う議員活動については、地方議会への遠隔参加・遠隔投票制度を設けている例のほか、代理投票制度やペアリングを導入している例も見られる。特に遠隔参加については、新型コロナウイルス感染症対策の見地から取組が急速に進んでおり、英国では、地方議会の遠隔開催を恒久化するための立法がウェールズで行われ、イングランドでも育児との両立の見地も踏まえてその検討が行われている。議場への乳児の同伴については、議事規則への明記により同伴を認めた例（カナダ・アルバータ州議会）がある。また、保育施設の整備については、米国アラスカ州議会の例がある。

はじめに

平成 30 年 5 月に施行された「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」（平成 30 年法律第 28 号）は、政治分野における男女共同参画を効果的かつ積極的に推進し、もって男女が共同して参画する民主政治の発展に寄与することを目的とし（第 1 条）、「公選による公職等としての活動と家庭生活との円滑かつ継続的な両立が可能となること」を基本原則の 1 つとして掲げている（第 2 条第 3 項）。また、地方議会では議員のなり手不足の問題も深刻になっており⁽¹⁾、議員の職務と家庭の両立に向けた取組は、出産や育児に携わる若い世代の政治への参画を促すことで、議員のなり手不足解消の一助になることも期待される。

本稿では、我が国の地方議会における議員の職務と家庭の両立に向けた出産や育児に係る取組の現状をまとめるとともに、諸外国の地方議会における同様の取組について紹介する。

I 我が国の地方議会における議員の出産・育児に係る取組

1 出産及び育児に係る休業

(1) 女性議員の出産による欠席

我が国の地方議会議員の身分は、特別職の地方公務員である（地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号。以下「地公法」という。）第 3 条第 3 項第 1 号、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「地自法」という。）第 17 条）。一般職の地方公務員には、地公法第 58 条第 3 項により労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）が原則として適用され、産前産後休暇（同法第 65 条）が認められるが、特別職である地方議会議員には、一般職の地方公務員を対象とする地公法の規定は適用されない（地公法第 4 条）ため、労働基準法上の産前産後休暇は認められない。

そのため、地方議会議員が出産のために休業する場合は、実態として、各地方議会の会議規則に定める「欠席」として取り扱われてきた。

地方議会では、一般的に、国会に比べて⁽²⁾、会議規則の欠席理由として出産を明記する対応が遅かった。多くの地方議会では欠席理由として「事故」のみが挙げられていたために、出産による欠席を「事故」扱いしていたことが平成 27 年に問題視され⁽³⁾、同年 5 月、地方議会の会議規則のひな型となる標準市議会会議規則及び標準町村議会会議規則が改正され、欠席理由に「出産」が明記された⁽⁴⁾。また、同年 7 月には、全ての都道府県議会の会議規則において、「出産」が欠席理由として明記された⁽⁵⁾。

* 本稿は令和 3 年 7 月 9 日までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。また、肩書は当時のものである。

(1) 地方議会、特に町村議会議員のなり手不足の問題については、福田健志「町村議会議員のなり手不足」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1094 号、2020.3.26。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11464343_po_1094.pdf?contentNo=1> を参照。

(2) 参議院は平成 12 年に、衆議院は平成 13 年に「出産」を欠席理由として規則に明記した。参議院規則第 187 条第 2 項。衆議院規則第 185 条第 2 項。

(3) 「地方議会「産休」考慮 16% 欠席理由に「出産」明記 83% 本社調査」『読売新聞』2018.9.2.

(4) 「出産欠席規定を明文化 女性議員活躍へ標準規則改正 市、町村議長会」『自治日報』3796 号、2015.6.5.

(5) 標準都道府県議会会議規則は、既に平成 14 年に欠席理由に「出産」を明記していた。「全都道府県議会「出産欠席」整備完了」『愛媛新聞』2015.7.25.

地方議会における両立支援状況についての内閣府の全国調査（令和2年4月1日現在⁽⁶⁾。以下「内閣府調査」という。）によれば、議会の欠席理由に「出産」を規則上明記しているのは、都道府県・政令指定都市議会（計67議会）では全議会であったが⁽⁷⁾、市区町村議会（計1,741議会）では1,424議会であった⁽⁸⁾。また、全国市議会議長の調査（令和元年12月31日現在⁽⁹⁾。以下「市議会議長会調査」という。）によれば、全国の市議会（815市議会（東京23特別区議会を含む⁽¹⁰⁾。))のうち761議会が出産を理由とする欠席について会議規則に明記していた⁽¹¹⁾。

(2) 産前産後の休業期間

出産による欠席が規則に明記されたことは、必ずしも女性地方議会議員に産前産後の一定期間にわたる休業が認められたことを意味しない。出産に伴う欠席の期間が実際に規則に明記されている例は少ない。

内閣府調査によれば、労働基準法第65条で定める「産前6週、産後8週」の産前産後休業と同等期間以上の休業期間の明文規定があるのは、都道府県・政令指定都市議会では67議会中1議会であり⁽¹²⁾、市区町村議会では1,741議会中66議会であった⁽¹³⁾。

任期中に出産を経験した女性地方議会議員等で構成される「出産議員ネットワーク」が、議員在任中に出産経験のある議員と元議員103人を対象に行った調査では、議会の日程等の都合で早期に復帰せざるを得ない実態が明らかになっている⁽¹⁴⁾。また、男性議員が圧倒的多数を占める議会活動では女性議員が声を上げにくく、出産に伴う休業期間を規則に明記しなければ、「なぜ議会に来ないのか」という心ない中傷を受けるといふ指摘もある⁽¹⁵⁾。

北海道から九州までの地方議会議員約80人で構成された「子育て議員連盟」と「出産議員ネットワーク」は、平成30年10月に全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の3議長会（以下「3議長会」という。）に対して要望書を提出し、出産に伴う欠席期間について見解を示すこと等の対応を求めた⁽¹⁶⁾。また、橋本聖子男女共同参画担当相らは、令和2年12月、3議長会に対し、標準会議規則に産前6週、産後8週の産休期間を明記するよう要請した⁽¹⁷⁾。さらに、同月25日に閣議決定された「第5次男女共同参画基本計画」⁽¹⁸⁾に

(6) 「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況」（概要）[2021.2.10]. 内閣府男女共同参画局ウェブサイト <<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/suishinjokyo/2020/pdf/rep/gaiyou.pdf>>

(7) 「17-1 地方議会における両立支援状況について（都道府県・政令指定都市議会）」同上 <<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/suishinjokyo/2020/pdf/rep/17-1.pdf>>

(8) 「17-2 地方議会における両立支援状況について（市区町村議会）」同上 <<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/suishinjokyo/2020/pdf/rep/17-2.pdf>>

(9) 全国市議会議長会「令和2年度市議会の活動に関する実態調査結果（平成31年1月1日～令和元年12月31日）」2021.1, p.2. <https://www.si-gichokai.jp/research/jittai/_icsFiles/afiedfile/2021/03/08/00_jittaichousa_2020_2.pdf>

(10) 同上

(11) 同上, pp.97-98.

(12) 「17-1 地方議会における両立支援状況について（都道府県・政令指定都市議会）」前掲注(7)

(13) 「17-2 地方議会における両立支援状況について（市区町村議会）」前掲注(8) そのほかに労働基準法上の産前産後休業より短い期間の休業期間を明文で規定する議会が8議会あり、他の1,350議会は期間の定めがなかった。

(14) 回答者63人のうち産後2か月以内に復帰した者が51人であり、そのうち1か月未満で復帰した者が5人、1か月で復帰した者が12人だった。「出産して2か月以内で議会に復帰せざるを得ない？地方議員の産休・育休取得の状況とは？」2020.2.17. 選挙ドットコムウェブサイト <<https://go2senkyo.com/articles/2020/02/17/49094.html>>

(15) 有村治子「議員もやはり生身の人間 産休期間の明文化を」『毎日新聞デジタル』2020.12.22.

(16) 「地方議員ら産休を要望」『読売新聞』2018.10.11.

(17) 「橋本聖子男女共同参画担当大臣、自由民主党女性活躍推進特別委員会女性の働き方改革WGが、産休期間に配慮した標準会議規則の改正を三議長会に要請」2020.12.23. 全国市議会議長会ウェブサイト <<https://www.si-gichokai.jp/report/report-naccc/r2/index.html>>; 「女性議員にも産休期間を」『日本経済新聞』2021.1.18.

においても、政治分野での女性の参画が進んでいない現状が指摘され、出産に係る産前・産後期間にも配慮した会議規則の整備を促進するため、3議長会に対し標準会議規則の改正を要請することとされた。

これを受けて、3議長会は、令和3年1月末から2月にかけて、各議長会の標準会議規則を改正し（以下「令和3年標準会議規則改正」という。）、「産前6週、産後8週」を具体的な産休期間として明記した⁽¹⁹⁾。

(3) 男性議員の出産立会い等

内閣府調査では、「議員の配偶者の出産」について欠席理由の明文規定がある都道府県・政令指定都市議会は67議会中17議会であり、他に運用で欠席を認めている議会が13議会あった⁽²⁰⁾。また、市区町村議会では、明文規定がある議会が1,741議会中67議会、運用で認めている議会が484議会であった⁽²¹⁾。市議会議長会調査では、「議員の配偶者の出産」について規定を設けている議会は815議会中27議会であった⁽²²⁾。

また、「出産議員ネットワーク」の発起人・代表世話人であり、「子育て議員連盟」の共同代表でもある豊島区議会の永野裕子議員が、令和元年に全国の地方議会を対象に実施した調査では、平成31年までの15年間に議員の配偶者が出産した事例627件のうち、配偶者の出産に伴い、男性議員が届けを提出して本会議や委員会等を欠席、遅刻、早退した事例は、議会事務局が把握している限りで23件（市区議会議員が20件、町村議会議員が3件、都道府県議会議員は0件⁽²³⁾）であった⁽²⁴⁾。

標準市議会会議規則及び標準町村議会会議規則においては、令和3年2月に「配偶者の出産補助」が欠席理由として明記された。この理由として、全国市議会議長会の資料では、「配偶者の出産補助」が「看護」、「介護」に準じる事由と理解されることに加え、令和3年通常国会に、妻の出産直後の男性の育児休業（いわゆる「男性版産休」）の取得を促進するための法案⁽²⁵⁾が提出される動きなどを踏まえたものと説明されている⁽²⁶⁾。

(18) 「第5次男女共同参画基本計画—すべての女性が輝く令和の社会へ—」（令和2年12月25日閣議決定）p.23. 内閣府男女共同参画局ウェブサイト <https://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/5th/pdf/print.pdf>

(19) 「地方議員の産休明記 全国議長会」『毎日新聞』2021.2.17; 「役員会をオンラインで開催し、標準都道府県議会会議規則の改正等を決定」2021.1.18. 全国都道府県議会議長会ウェブサイト <<http://www.gichokai.gr.jp/topics/2020/210127/index.html>>; 「標準市議会会議規則の一部改正について」2021.2.12. 全国市議会議長会ウェブサイト <https://www.si-gichokai.jp/news/info/r2/1204061_2896.html>; 「都道府県会長会を书面開催」2021.2.9. 全国町村議会議長会ウェブサイト <<http://www.nactva.gr.jp/php/topics/detail/1131>>

(20) 「17-1 地方議会における両立支援状況について（都道府県・政令指定都市議会）」前掲注(7)

(21) 「17-2 地方議会における両立支援状況について（市区町村議会）」前掲注(8)

(22) 全国市議会議長会 前掲注(9), p.98.

(23) 「地方議員の男性議員 妻出産で休暇取得は3%余」2019.12.27. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/28230.html>>

(24) 令和元年9月から12月にかけて全国の1,788自治体の議会事務局を対象に調査を行い、回答率は93%であった。「地方議員 妻の出産休み取得4%弱 高齢化進み子育て話題乏しく」『読売新聞』2020.1.15.

(25) 令和3年2月26日、子が生まれてから8週間以内に最大4週間の休みを取得できる制度（出生時育児休業制度）を新設するなどする「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律案」（第204回国会閣法第42号）が国会に提出され、当該法案は同年6月3日に成立した。この改正法は同年6月9日に公布され（令和3年法律第58号）、出生時育児休業制度に関する部分は、公布の日から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行すると定められている（附則第1条第3号）。同制度は令和4年10月をめどに導入されると報じられている。「育休の意思確認、義務化 「男性産休」も新設 改正法成立へ」『朝日新聞』2021.6.3ほか。

(26) 「標準市議会会議規則の改正について（欠席の届出関係）」全国市議会議長会ウェブサイト <https://www.si-gichokai.jp/news/info/r2/_icsFiles/afieldfile/2021/02/09/kesseki.pdf>

(4) 育児休業

地方議会議員には、一般職の公務員を対象とする「地方公務員の育児休業等に関する法律」(平成3年法律第110号)は適用されず、育児・介護休業法(「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」(平成3年法律第76号))上の育児休業も認められないため、地方議会議員に育児休業を認めるには、会議規則に欠席理由として「育児」を明文で規定して適用するか、運用で認めることが必要になる。

内閣府調査では、「育児」について欠席理由の明文規定がある都道府県・政令指定都市議会は67議会中13議会であり、他に運用で欠席を認めている議会が12議会であった⁽²⁷⁾。市区町村議会では、明文規定がある議会が1,741議会中53議会、運用で認めている議会が461議会であった⁽²⁸⁾。市議会議長会調査では、「議員の家族の育児」について規定を設けている議会は815議会中27議会であった⁽²⁹⁾。

内閣総理大臣の諮問機関である第32次地方制度調査会が令和2年6月にまとめた答申⁽³⁰⁾や、総務省の研究会が同年9月にまとめた「地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書」⁽³¹⁾は、地方議会に女性を始めとする多様な層の住民の参画を促進する見地から、出産、育児、介護等を議会の欠席事由として認めることを求めている。さらに、同年12月の「第5次男女共同参画基本計画」にも、育児・介護等を欠席事由として会議規則に明文化することの促進が盛り込まれた⁽³²⁾。これらを受け、令和3年標準会議規則改正において、議会を欠席できる理由として「育児」が明記された。産休期間の明記と併せ、今般の改正は、男性も含めた子育て世代の議員が増えていくための環境整備の1つだと評価されている⁽³³⁾。

もっとも、育児を理由に長期にわたって休業することについては、任期を定めて選挙により選ばれる地方議会議員の場合、育児休業を制度化することは難しいという見方⁽³⁴⁾や、議員は兼業も認められており、時間の使い方を自分でコントロールできる仕組みになっていることから、育児休業という制度は馴染まないとする意見⁽³⁵⁾もある。

男性議員の育児休業の事例としては、平成27年に東京都北区議会の議長が半年間の「育休」を取った例が挙げられる⁽³⁶⁾。また、平成30年及び令和元年に東京都目黒区議会の議員が配偶

27) 「17-1 地方議会における両立支援状況について(都道府県・政令指定都市議会)」前掲注(7) 運用で育休を認めていた例の紹介として「兵庫県会 育休を制度化 規則改正案可決 都道府県議会で初」『神戸新聞』2018.10.26。

28) 「17-2 地方議会における両立支援状況について(市区町村議会)」前掲注(8)

29) 全国市議会議長会 前掲注(9), p.98。

30) 「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」2020.6.26, p.22。総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf> 同答申は、人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークを迎える2040年頃にかけて生じることが見込まれる変化・課題やこれらに対応するために国及び地方公共団体に求められる視点・方策を踏まえ、必要な地方行政体制のあり方について検討を行ったものである。

31) 地方議会・議員のあり方に関する研究会「地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書」2020.9, pp.11-12。同上 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000708970.pdf> 同報告書は、今後の地方議会・議員のあるべき姿や議員のなり手不足の要因とその対応について議論した結果をまとめたものである。

32) 「第5次男女共同参画基本計画」前掲注(18)

33) 「地方議員に女性や若い世代を産休や育休などの規則改正」2021.3.10。NHKウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/55323.html>>

34) 「議員と子育て両立の悩み」『東京新聞』2017.12.20。

35) 「宇都宮市議会:「出産立ち会い欠席」可決 定例会閉会」『毎日新聞』(栃木版)2016.3.24; 「出産立ち会いのため1日だけ市議会を休んだ議長からの寄稿」2016.3.18。政治山ウェブサイト <<https://seijiyama.jp/article/news/nws20160318.html>>

36) 「区議会議長が「育休」東京・北区、半年間」『日本経済新聞』2013.5.29。

者の出産後にそれぞれ約1か月間の育児休業を宣言した例がある⁽³⁷⁾。ただし、いずれの事例も議会の出席や公務は一部行っており、完全な「休業」ではない。

(5) 報酬の取扱い

男女を問わず、地方議会議員が出産や育児を理由に議会の欠席した際に問題となるのは、欠席期間中の議員報酬の取扱いである。

条例等で長期欠席による議員報酬の減額規定を設けている自治体の場合は、出産や育児による欠席の場合も当該規定の要件を満たせば議員報酬が減額されるが⁽³⁸⁾、そのような規定のない自治体では、議員報酬は満額支払われることになり、任期中に妊娠・出産した議員が「報酬泥棒」などとバッシングを受けた事例もあった⁽³⁹⁾。

この点について、議員の仕事と家庭の両立の観点から、条例等を改正して、出産による欠席については議員報酬の減額規定の適用除外とすることを明記する地方議会も見られる。例えば、茨城県取手市議会は、平成29年12月に「女性議員による議会改革特別委員会」を設置し、「妊娠、出産、育児等と議会活動に関すること」、「議会運営及び議事堂における女性の視点からの改革に関すること」について約半年間審査を行い、その結果、「安心して妊娠・出産に臨めるようにするため」として、平成30年6月に条例を改正し、産前6週、産後8週の期間及び妊娠又は出産に起因する疾病により、市議会の会議等を欠席する必要があると医師が認める期間について、議員報酬の減額規定の適用除外とすることを明記した⁽⁴⁰⁾。

2 休業中に行う議員活動

(1) オンライン開催の委員会への参加

(i) 地自法上の規定

地自法は、「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。」と本会議の定足数について定める（第113条）。また、表決について、「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す」と規定している（第116条第1項）。ここでいう「出席議員」とは、「採決の際議場にある議員で、当該事件につき適法に表決権を有する者」とされる⁽⁴¹⁾。

一方、常任委員会の議事における定足数等、委員会に関し必要な事項は、条例の規定による

⁽³⁷⁾ 「育休、終了します。」2018.4.2. 西崎つばさブログ <<https://www.n283.com/archives/6110>>; 「2回目の育休、終わります。」2019.9.2. 同 <<https://www.n283.com/archives/8733>>

⁽³⁸⁾ 内閣府調査では、産前産後休業期間の報酬の減額規定を設けている都道府県・政令指定都市議会は67議会中4議会、市区町村議会は1,741議会中104議会であった。「17-1 地方議会における両立支援状況について(都道府県・政令指定都市議会)」前掲注(7); 「17-2 地方議会における両立支援状況について(市区町村議会)」前掲注(8) また、市議会議長会調査では、出産に限らず、欠席又は出席停止議員に対する議員報酬又は期末手当の減額又は支給停止について規定を設けている議会は、815議会中192議会であった。全国市議会議長会 前掲注(9), p.90.

⁽³⁹⁾ 「妊娠中だ議「議会変える」産休・育休いまだ制度なし」『東京新聞』2017.7.4. なお、長期に議会を欠席している議員の報酬の減額を議員本人の返上という形で行うことは、公職選挙法(昭和25年法律第100号)で禁止されている寄附に当たると解されるためできないとの指摘がある。本橋謙治・鶴沼信二『実務必携地方議会・議員の手引』新日本法規出版, 2016, p.40.

⁽⁴⁰⁾ 取手市議会議員の議員報酬等の特例に関する条例第5条第2号 <http://reiki.city.toride.ibaraki.jp/reiki_honbun/e016RG00001213.html> 「取手市議会：出産前後、減額せず 欠席中報酬、来月から」『毎日新聞』(茨城版) 2018.6.23; 「女性議員による議会改革特別委員会の取り組み」2021.2.4. 取手市ウェブサイト <<https://www.city.toride.ibaraki.jp/gikai/shise/shicho/shigikai/topics/kako/jyosei-gikaikaikaku.html>>

⁽⁴¹⁾ 行政実例昭和25年6月8日。松本英昭『逐条地方自治法 新版第9次改訂版』学陽書房, 2017, pp.454-455.

こととなっている（第109条第9項）⁽⁴²⁾。

（ii）新型コロナウイルス感染症対策としてのオンライン開催

（a）委員会

令和2年4月に新型コロナウイルス感染症(COVID-19)対策として緊急事態宣言が発令され、不要不急の外出を控えることが求められる中、地方議会の本会議や委員会についてオンラインでの開催が認められるかが問題となった。総務省は、「議会の議員が委員会に出席することは不要不急の外出には当らない」としつつ、委員会については、「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」た上でオンラインで開催することは差し支えないとし、オンライン開催の際は、議事の公開の要請への配慮、議員の本人確認や自由な意思表示の確保等に十分留意するとともに、情報セキュリティ対策を適切に講じる必要があるとの通知(以下「総務省通知」という。)を発出した⁽⁴³⁾。

総務省通知を受けて各自治体は委員会条例等の改正を行い、令和3年6月4日現在、都道府県議会では東京、大阪を含む11議会、市区町村議会では39議会において、委員会のオンライン開催が可能になっている⁽⁴⁴⁾。

（b）本会議

総務省通知は、地自法第113条及び第116条第1項に規定する本会議への「出席」は現に議場にいることと解されている旨を指摘しており、これは現行法上本会議のオンライン開催は認められないという総務省の見解を示しているとされる⁽⁴⁵⁾。

この点、地方自治の本旨（憲法第92条）からして、本来、議会の運営方法は各自治体が定めるべきものであり、その内容は条例等により具体化することが可能であるとして、「条例または会議規則で、双方向性が確保されたオンライン会議に参加することを「出席」とし、オンライン上のバーチャルな空間を「議場」とみなす等の規定を置くことによって、本会議のオンライン開催が可能だと解すべき」であるとする意見もある⁽⁴⁶⁾。一方、現行の地自法の定足数（出席）（第113条）、公開原則（第115条）、表決（第116条）の規定はオンライン開催を想定しておらず、「仮に出席、表決の場をクリアーしたとしても公開には問題がある」ため、「時代による規範の変更は、法律改正が順当である」とする意見もある⁽⁴⁷⁾。

（iii）議員の職務と家庭の両立の観点からの取組

総務省は、「新型コロナウイルス感染症対策以外の場面における委員会への出席のあり方」については、「現在、実施が検討されている新型コロナウイルス感染症対策としてのオンライ

(42) 同上, p.433.

(43) 総務省自治行政局行政課長「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日総行第117号) <https://www.soumu.go.jp/main_content/000685719.pdf>

(44) 「地方議会の委員会におけるオンライン会議に関する条例」2021.6.29. 地方自治研究機構ウェブサイト <http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/077_Online_committee.htm>

(45) 磯崎初仁「新型コロナウイルス対策と自治体行政の課題—コロナ感染期からウィズコロナ期へ—」『地方行政実務研究』1号, 2020. 夏, p.55; 新川達郎・江藤俊昭『非常事態・緊急事態と議会・議員—自治体議会は危機に対応できるのか—』公人の友社, 2020, p.193.

(46) 磯崎 同上

(47) 新川・江藤 前掲注(45), p.197.

ンによる委員会の開催の取組や運営上の工夫などもよく踏まえた上で考えていくべき課題であると認識している」との見解を示している⁽⁴⁸⁾。

一方、総務省通知を踏まえて改正された各自治体の条例の中には、新型コロナウイルス感染症対策だけでなく、大規模災害等の場合にも委員会のオンライン開催が可能となるように整備した事例も見られる。

中でも、令和2年5月に改正された大阪府議会委員会条例(昭和31年大阪府条例第45号)は、ワーク・ライフ・バランスと働き方改革の観点から適用範囲を拡げ、「育児、介護等のやむを得ない事由」により委員の求めのある場合も、委員長が特に必要と認めるときは、オンラインを活用した委員会を開会することができる」と規定している⁽⁴⁹⁾。同条例の場合、オンラインで出席した議員は委員会での表決にも参加することができ、具体的な表決の方法等は運営要綱で定められている⁽⁵⁰⁾。

実際、大阪府議会では、同年12月、「妻の出産と第1子の育児」を理由に議員が議場外からの質問を行った例がある⁽⁵¹⁾。

その他、令和3年6月8日現在、7市町が、出産、育児等のやむを得ない事由をオンライン開催の理由に挙げる条例を制定している⁽⁵²⁾。

(iv) 地自法改正の要望

全国都道府県議会議長会は、令和2年5月の決議において、迅速かつ柔軟な本会議及び委員会のあり方を検討する理由として、新型コロナウイルス感染症対策や大規模災害への対応のみならず、「女性議員の出産・育児と議会活動の両立」を挙げた上で、地自法の定足数の規定や、表決のあり方を含めた運営方法等について検討の上、本会議及び委員会のオンライン開催につき必要な制度改正を行うことを要望している⁽⁵³⁾。令和3年1月には有識者で構成される都道府県議会デジタル化専門委員会が設置され、同委員会は地方議会・議員のデジタル化の論点や推進の課題について議論し、同年6月に報告書を取りまとめた⁽⁵⁴⁾。同報告書は、今後本会議をオンラインにより開催できることとなった場合には、本人確認の方法等について検討することや、電子投票のような仕組みを導入することが必要であると指摘している⁽⁵⁵⁾。また、制度改正については、「議会のデジタル化を推進する際の法的課題について整理するよう、議長会が中心となって国に対し、検討を促すことが必要である」と指摘している⁽⁵⁶⁾。

(48) 「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」2020.7.16, p.2. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000698485.pdf>

(49) 大阪府議会委員会条例第12条の2第1項第2号 <http://www.pref.osaka.lg.jp/houbun/reiki/reiki_honbun/k201RG0000039.html> 委員は、委員会にオンラインによる出席を希望するときは、あらかじめ委員長の許可を得なければならない(同条第2項)。

(50) 大阪府議会オンライン委員会運営要綱第7条 <<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/38378/00370004/9-1.pdf>>

(51) 「オンライン地方議会始動 コロナが促す審議改革 参加容易に、兼業にも道」『日本経済新聞』2021.2.8.

(52) 熊本県大津町、山形県舟形町、岩手県奥州市、石川県珠洲市、愛媛県新居浜市、滋賀県大津市及び福井県おおい町(制定順)。「地方議会の委員会におけるオンライン会議に関する条例」前掲注(44)

(53) 全国都道府県議会議長会「今後の地方議会・議員のあり方に関する決議—地方議会が直面する喫緊の課題への対応—」2020.5.27, p.4. <<http://www.gichokai.gr.jp/topics/2020/200527/200527.pdf>>

(54) 都道府県議会デジタル化専門委員会「都道府県議会デジタル化専門委員会 報告書」2021.6.25. 全国都道府県議会議長会ウェブサイト <http://www.gichokai.gr.jp/kenkyu/pdf/report_030625.pdf>

(55) 同上, p.24.

(56) 同上, p.27.

また、早稲田大学マニフェスト研究所は、地方議会が地自法改正を要望する際の意見書のひな型を公開しているが、その中には「少子高齢化社会が到来する中で、育児や介護で容易に外出できない議員でも職責が果たせるよう、自宅から議案審議、表決に参画できる手段が、議員の多様性確保の観点からも求められ」との記述がある⁽⁵⁷⁾。

(2) 代理投票

地方議会における代理投票制度については、「子育て議員連盟」が設立時に代理投票制度について議論を深め、働きやすい議会に向けた制度改正につなげていきたいとしているほか⁽⁵⁸⁾、「出産議員ネットワーク」が平成30年4月にメンバーを対象に行ったアンケート調査では、出産や育児で議会を休む際、7割以上が代理投票制度の導入を希望した⁽⁵⁹⁾。しかし、現在のところ、議員が安心して産休を取れるようにするには、休業中、有権者に対する責任と、意思を示す議会の投票をどう遂行するかを解決する必要があるとして、議員の代わりに投票できる代理議員の指名などの議論が必要になりそうだとする指摘はあるが⁽⁶⁰⁾、制度導入に関する具体的な動きはまだ見当たらない状況である。

3 議場への乳児の同伴・保育施設等の整備

(1) 議場への乳児の同伴

平成29年11月、熊本市議会の議員が、本会議の議場に生後7か月の子を同伴して出席しようとしたところ認められなかった⁽⁶¹⁾。この行為については、議会事務局に対して「(議場に乳児を連れて入れないのは)女性活躍に逆行している」、「託児所をつくるなど環境整備してほしい」等、同議員の行動を支持する意見が寄せられた一方で、「気持ちは分かるがやり方が間違っている」、「パフォーマンスにしか見えない」といった意見も寄せられ⁽⁶²⁾、また、海外でも報道される等の反響があった⁽⁶³⁾。

熊本市議会はその後会議規則を改正し、議場に入れる者を議員や地自法第121条第1項の規定により議長から出席を求められた者、議長が特に必要と認める者のみに限定した(熊本市議会会議規則第1条の2)。この規則改正は、乳児の同伴を禁止することを明文化する趣旨と報じられている⁽⁶⁴⁾。

熊本市議会の事例を受けて、鳥取県議会では、平成29年12月、議場への子の同伴について

⁽⁵⁷⁾ 「オンライン本会議の実現に必要な地方自治法改正を求める意見書(案)」早稲田大学マニフェスト研究所ウェブサイト <http://www.maniken.jp/gikai/2019ikensyo_onlinegikai2.pdf>

⁽⁵⁸⁾ 「女性議員だけの問題ではない」子育て議員連盟を設立」2018.8.9. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/7504.html>>

⁽⁵⁹⁾ 妊娠、出産、育児中にあっという間に制度を複数回答で尋ねたところ、「代理投票制度」が73%で首位となり、「書面での質問」(62%)が続いた。回答者数は46人。「出産経験地方議員:議会に代理投票制度を7割」『毎日新聞』2018.4.27.

⁽⁶⁰⁾ 『日本経済新聞』前掲注(17)(大山礼子駒沢大学教授のコメント)

⁽⁶¹⁾ 熊本市議会傍聴規則第10条は「傍聴人は、会議中いかなる事由があっても議場に入ることはできない。」と規定しており、乳児を傍聴人とみなした措置である。開会が約40分遅れたことにより、同議員は後に議長から厳重注意を受けた。「乳児同伴の熊本市議、議長が厳重注意「事前に諮らず」」『朝日新聞デジタル』2017.12.12.

⁽⁶²⁾ 「熊本市議会 子連れ出席 1週間で意見480件 「託児所を」支持6割」『毎日新聞』(熊本版)2017.11.30.

⁽⁶³⁾ Justin McCurry, "Japanese politicians force colleague with baby to leave chamber," *Guardian*, 2017.11.24; "A Japanese politician took her baby to work. Male colleagues made a fuss," *Washington Post*, 2017.11.24 等。

⁽⁶⁴⁾ 「議場に乳児問題、異例のスピード対応 熊本市議会、4カ月で規則を改正」『西日本新聞』(電子版)2018.3.13; 「子連れの出席禁止 規則改正し明文化」『毎日新聞』(西部本社版)2018.3.13.

議長に申し出があったときは、個別に議会運営委員会で協議する方針を申し合わせている⁽⁶⁵⁾。

(2) 保育施設等の整備

内閣府調査では、議員の利用できる保育施設等の設置又は提供を行っている都道府県・政令指定都市議会は 67 議会中 9 議会⁽⁶⁶⁾、市区町村議会は 1,741 議会中 30 議会⁽⁶⁷⁾であった。また、議員の利用できる授乳室等の設置又は提供を行っている都道府県・政令指定都市議会は 67 議会中 18 議会⁽⁶⁸⁾、市区町村議会は 1,741 議会中 150 議会⁽⁶⁹⁾であった。

例えば、沖縄県北谷町議会では、平成 29 年に出産した議員が復帰するに当たり、議員控室の一部を使用して、県の事業であるファミリーサポートセンターを活用した託児援助者による育児支援を実施した。議員控室は議員共有の休憩場所であることから、託児場所としての使用については、議会運営委員会及び全員協議会に諮り、全議員の了承を得た⁽⁷⁰⁾。費用負担や託児援助者との日程調整は復帰した議員自身が行った⁽⁷¹⁾。

また、鳥取県議会では、議場への子の同伴の方針に併せて、子育て中の議員に傍聴者用の託児室の利用を認める方針を打ち出した。利用の際は 5 日前までに議会事務局に申し込むこと、保育士への謝金は傍聴者の利用の場合は県が負担するが、議員の場合は自己負担とすることが取り決められている⁽⁷²⁾。

II 諸外国の地方議会における議員の出産・育児に係る取組

諸外国の地方議会における議員の職務と家庭の両立に係る取組については、地方議会を対象とした各国横断的な調査は確認できず、各国においても統一的な調査があるとは限らないことから、網羅的な把握は難しい。そこで、本稿では、諸外国の地方議会における出産や育児に係る取組のうち、特色ある取組の事例や、新型コロナウイルス感染症対策から派生した最近の取組の動向について紹介することとする。

1 出産及び育児に係る休業

諸外国では、我が国のように産前産後休業と育児休業が別制度とはなっていない例が多い。また、出産や育児のために認められる休業を示す用語には様々なものがある⁽⁷³⁾。本項では原語に即した訳語を用いることとする。

(65) 「議場への子ども同伴 個別に協議の方針」『朝日新聞』（鳥取全県版）2017.12.22.

(66) 「17-1 地方議会における両立支援状況について（都道府県・政令指定都市議会）」前掲注(7)

(67) 「17-2 地方議会における両立支援状況について（市区町村議会）」前掲注(8)

(68) 「17-1 地方議会における両立支援状況について（都道府県・政令指定都市議会）」前掲注(7)

(69) 「17-2 地方議会における両立支援状況について（市区町村議会）」前掲注(8)

(70) 比嘉良典「現地報告 女性議員の育児を支援する地方議会の取り組み—沖縄県北谷町（ちゃたんちょう）—」『地方議会人』50 巻 5 号, 2019.10, p.33.

(71) 内閣府男女共同参画局・有限責任監査法人トーマツ「政治分野における男女共同参画の推進に向けた地方議会議員に関する調査研究報告書」2018.3, pp.49-50. <https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/pdf/local-councilor_h29.pdf> 北谷町議会関係者は、「公費を伴う環境整備については、十分な理解を得ながら進める必要がある」とコメントしている。

(72) 「議員の子連れ OK です 傍聴者用の託児室利用可 鳥取県議会が方針」『中国新聞』2017.12.16.

(73) 英語では、maternity leave（女性の場合）、paternity leave（男性の場合）、parental leave、family absence 等の語が用いられる。また、制度によっては養子縁組の際にも認められ、その場合は adoption leave 等と呼ばれる。

(1) 英国

(i) イングランド

1972年地方自治法は、議員が議会に連続6か月間出席しない場合は、期間の満了日までに正当な理由があるとして議会の承認を得られない限り、議席を失うことを規定している⁽⁷⁴⁾。

非営利団体のフォーセット財団がイングランドの地方議会を対象に行った2017年の調査⁽⁷⁵⁾では、一般議員向けの公式の出産休業方針（maternity policy）を有する議会は4議会のみであった。このほか、育児休業（parental leave）の場合には1972年地方自治法に基づく議会の承認を行えることとする等の非公式の取決めを有する議会もあるが、254議会には公式の方針も非公式の取決めも存在しなかった⁽⁷⁶⁾。

自治体協議会（Local Government Association: LGA）⁽⁷⁷⁾の中の労働党グループは、2018年10月に地方議会議員の育児休業のモデル方針を公表した⁽⁷⁸⁾。同方針では、出産した議員に、出産予定日から最長6か月間の出産休業（maternity leave）を認め、必要に応じて合意により最長52週間まで延長可能とされる（モデル方針1.1）。子の生物学的な父親等である議員には最低2週間の父親の出産休業（paternity leave）が認められる（同1.4）。養親となった場合も、養子縁組日から最長6か月間の養子縁組休業（adoption leave）が認められ、必要に応じて合意により最長52週間まで延長可能とされる（同1.7）。ただし、出産休業又は養子縁組休業を取得した議員は、長期休業に係る議会の承認がない限りは、1972年地方自治法に基づき6か月以内に議会に出席する法的義務は残る（同1.8）。同モデル方針は、2021年6月までに少なくとも33議会で可決されている⁽⁷⁹⁾。

公式の方針を有する議会の多くは、出産・育児休業中も議員報酬を減額しないこととしている⁽⁸⁰⁾。上記のモデル方針も、休業中も議員は報酬の受取を継続する旨の規定を設けている（同2.1等）。

(ii) ウェールズ

ウェールズでは、地方議会議員について、2013年制定の規則により⁽⁸¹⁾、出産した女性議員に最長26週間の出産休業（maternity absence）（第4条）を認め、父親等である議員に連続2週間の新生児休業（newborn absence）（第10条）⁽⁸²⁾を認める。養親となった議員に認められる

⁽⁷⁴⁾ Local Government Act 1972 (1972 c. 70), Section 85(1). <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/section/85>>

⁽⁷⁵⁾ イングランドの353議会に対し情報公開請求を行い、333議会から回答があった。Fawcett Society, “Does Local Government Work for Women?” 2017.7, p.34. <<https://www.fawcettsociety.org.uk/Handlers/Download.ashx?IDMF=0de4f7f0-d1a0-4e63-94c7-5e69081caa5f>>

⁽⁷⁶⁾ *ibid.*

⁽⁷⁷⁾ イングランドの自治体とウェールズ自治体協議会を構成メンバーとする、我が国の地方6団体の集合体に当たる組織。羽生雄一郎「LGA（Local Government Association, 自治体協議会）の年次総会に出席しました。」2012.8.2. 自治体国際化協会ロンドン事務所ウェブサイト <http://www.jlga.org.uk/gyomu_mt/2012/08/>

⁽⁷⁸⁾ “Parental Leave Policy for Councillors.” Local Government Association Labour Group website <<https://www.local.gov.uk/lga-labour/about-us/parental-leave-policy-councillors>>; “Parental leave for Councillors: Frequently Asked Questions.” *ibid.* <<https://local.gov.uk/parental-leave-councillors-frequently-asked-questions>>

⁽⁷⁹⁾ “Parental leave for Councillors: Frequently Asked Questions,” *ibid.*

⁽⁸⁰⁾ Fawcett Society, *op.cit.*⁽⁷⁵⁾

⁽⁸¹⁾ The Family Absence for Members of Local Authorities (Wales) Regulations 2013 (2013 No. 2901 (W. 280)). <<https://www.legislation.gov.uk/wsi/2013/2901/contents/made>>

⁽⁸²⁾ 取得できる期間は、子の誕生日から56日間に限られる（第11条(b)号）。

最長 26 週間の休業 (adopter's absence) (第 15 条)⁽⁸³⁾、養親となった者の配偶者等である議員に認められる連続 2 週間の休業 (new adoption absence) (第 21 条)⁽⁸⁴⁾も規定されている。

さらに、それまでは他の人の養育責任の下にあった 14 歳未満の子に養育責任を有するようになった地方議会議員に対して、3 か月の育児休業 (parental absence) (第 27 条)⁽⁸⁵⁾を認めている。この育児休業については、親が病気である等の理由で一時的に養育責任を有することになったような場合にも認められる⁽⁸⁶⁾。

ウェールズの各自治体が議員報酬の金額等を定める際の基準を策定する独立報酬委員会は、これらの家族に関する休業 (family absence) を取得するとき、地方議会議員は議員報酬の受取を継続するとしている⁽⁸⁷⁾。

(2) カナダ

オンタリオ州では、2017 年 5 月に地方自治体近代化法⁽⁸⁸⁾により州地方自治法が改正され、地方議会議員に、妊娠、子の誕生、又は養子縁組の結果による連続 20 週間以下の欠席を認めている⁽⁸⁹⁾。

アルバータ州の州都エドモントン市は、2018 年 1 月、同市の市議会議員が、出産又は養子縁組の前後に、最長 26 週間の育児休業 (parental leave) を取得することができる旨を規定する条例 (「育児休業条例」) を制定した⁽⁹⁰⁾。

同条例では、議員報酬は 10 週目までは満額支給され (第 11 条)、それ以降は、休業中に全く業務を行わなかった場合を無報酬 (第 12 条第 1 項 (a) 号) とし、実施した業務がある場合はそれに応じて部分的に報酬が支給されると規定している (同項 (b) ~ (e) 号)。例えば、選挙区内の行事に出席し、有権者からの相談等に対して日常的に電話や E メールで対応していた場合、報酬の 25% が支給される (同項 (d) 号)。

2 休業中に行う議員活動

(1) 遠隔参加・遠隔投票

(i) スペイン

バレンシア州議会は、2006 年、議会規則により、育児休業 (permiso parental) 又は長期療養により本会議に出席することができない議員がビデオ会議システムその他の適切な技術的シス

⁸³ 養親となった議員に認められる休業は、制定時には連続 2 週間だったが、2021 年の改正により、出産した女性議員と同等の 26 週間に延長された。The Family Absence for Members of Local Authorities (Wales) (Amendment) Regulations 2021 (2021 No. 243 (W. 63)). <<https://www.legislation.gov.uk/wsi/2021/243/contents/made>>

⁸⁴ 取得できる期間は、養子縁組日から 56 日間に限られる (第 22 条 (b) 号)。

⁸⁵ 取得できる期間は、子に養育責任を有するようになった日から 1 年間に限られる (第 28 条 (b) 号)。

⁸⁶ “Family Absence: Statutory Guidance made under Section 30 of the Local Government (Wales) Measure 2011.” GOV. WALES website <<https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-06/absence-from-local-authority-meetings-guidance.pdf>>

⁸⁷ Independent Remuneration Panel for Wales, “Annual Report 2021-2022,” 2021.2, p.23. *ibid.* <<https://gov.wales/sites/default/files/publications/2021-02/Independent%20Remuneration%20Panel%20for%20Wales%20-%20Annual%20Report%202021.pdf>>

⁸⁸ Modernizing Ontario's Municipal Legislation Act, 2017, S.O. 2017, c. 10: Bill 68. <<https://www.ontario.ca/laws/statute/s17010>>

⁸⁹ Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25, Sec.259(1.1), Sec.270(1)8. <<https://www.ontario.ca/laws/statute/01m25>>

⁹⁰ Parental Leave for Councillors Bylaw (The City of Edmonton Bylaw 18243). <<https://www.edmonton.ca/documents/Bylaws/18243.PDF>>

テムにより投票することを認めた⁽⁹¹⁾。2008年12月、同規則に基づき、育児休業中だったサンチヨルデイ（Mercedes Sanchordi）議員は、自宅のPCから電子メールを送る方法により遠隔投票を実施した。しかし同議員は所属会派と異なる投票行動を取ってしまい、所属会派は、停電事故（投票前に約1時間議事堂と同議員の間で電子メールの送受信が行えなくなった。）が影響したと指摘した⁽⁹²⁾。その後、2016年に育児休業中のティラド（Clara Tirado）議員が2例目の遠隔投票を行った際には、スペインで普及しているメッセージアプリであるテレグラム（Telegram）が用いられ、投票の際に問題は生じなかったとされる⁽⁹³⁾。

また、バレンシア州以外に議会規則に遠隔投票の規定を設けている州として、カナリア諸島州、アンダルシア州、エストレマドゥーラ州が挙げられる⁽⁹⁴⁾。このうち、カナリア諸島州とエストレマドゥーラ州の議会規則は、遠隔投票の対象を、州首相の選出や内閣不信任決議等の一部の重要な議案のみに限定している⁽⁹⁵⁾。

（ii）カナダ

1（2）で紹介したオンタリオ州では、2017年の地方自治体近代化法による州地方自治法の改正に伴い、各自治体の条例により手続規定を設ければ、議員が本会議や委員会等に電子的に参加することができるという遠隔参加の規定が設けられた⁽⁹⁶⁾。その背景には、議員の出産・育児休暇を認めようとする考え方もあったとされる⁽⁹⁷⁾。この改正では、遠隔参加の議員は、意見を表明することのみが認められ、定足数への算入は認められなかったが⁽⁹⁸⁾、2020年、新型コロナウイルス感染症対策としての緊急事態宣言の発令に伴い、オンタリオ州は地方自治体緊急法を制定し、緊急事態宣言下においては、条例により手続規定を設ければ遠隔参加の議員も定足数に算入することができるよう州地方自治法を改正した⁽⁹⁹⁾。

また、1（2）で紹介したアルバータ州エドモントン市の育児休業条例では、10週間を超えて育児休業する際に部分的に報酬が支給される場合として、通信手段を利用した会議への出席を規定している。具体的には、所属する常任委員会（Standing Committees）の全ての会議に直接に出席し又は通信手段を利用して出席した場合には報酬の30%が支給され（育児休業条例第12条第1項（b）号）、全ての本会議（Council meetings）に直接に出席し又は通信手段を利用して出席した場合には報酬の30%が支給されると規定している（同項（c）号）。

⁽⁹¹⁾ Reglamento de las Cortes Valencianas, Edición de mayo de 2019, Artículo 82.5.º <https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/section_docs/doc/RCV_web_juny_2019_castella.pdf>

⁽⁹²⁾ Juan Antonio Martínez Corral y Francisco J. Visiedo Mazón, “Nota sobre la articulación de un procedimiento en las Cortes Valencianas para posibilitar el voto a distance de una diputada durante el permiso maternal,” *Asamblea*, núm.20, 2009, p.347. <<https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.20.%20Martinez%20Corral%20y%20Visiedo%20Mazon.pdf/9f9c6646-c60e-2c69-9606-96cf31cb3e96>>

⁽⁹³⁾ Joaquín Ferrandis, “Una diputada valenciana, de baja maternal, usa Telegram para votar,” *El País*, 2016.5.26. <https://elpais.com/ccaa/2016/05/26/valencia/1464258884_201771.html>

⁽⁹⁴⁾ Piedad García-Escudero Márquez, “Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios,” *Corts: anuario de derecho parlamentario*, núm.24, 2010, pp.95-96.

⁽⁹⁵⁾ Miguel Ángel Presno Linera y Carlos Ortega Santiago, *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p.57. <http://www.cepc.gob.es/docs/doc_publicaciones/19.pdf?sfvrsn=0>

⁽⁹⁶⁾ Modernizing Ontario’s Municipal Legislation Act, 2017, Sec.25(2).

⁽⁹⁷⁾ 外山公美「新型コロナウイルス感染症拡大期における北米地方自治体のオンライン議会と住民総会—わが国の地方議会における本格的導入へ向けて—」『季刊行政管理研究』173号, 2021.3, p.9.

⁽⁹⁸⁾ Modernizing Ontario’s Municipal Legislation Act, 2017, Sec.25(2).

⁽⁹⁹⁾ Municipal Emergency Act, 2020, S.O. 2020, c. 4: Bill 187, Sec.1. <<https://www.ontario.ca/laws/statute/S20004>>

(iii) 英国

新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて、イングランド及びウェールズでは、2020年4月、時限的な規則の制定により⁽¹⁰⁰⁾、2021年5月6日までの地方議会の会議について物理的な出席要件を撤廃し、ビデオ又は電話による遠隔開催を認めた⁽¹⁰¹⁾。その後、オンライン議会が各地で開催されるとともに、オンライン議会に際して議員向けの行為規範を作成する等の積極的な活動が行われてきた⁽¹⁰²⁾。

自治体協議会等は、地方議会の遠隔開催の恒久化を要望している。2021年3月4日付け住宅・コミュニティ・地方自治大臣宛て書簡では⁽¹⁰³⁾、遠隔開催の恒久化によるメリットの1つとして、「子育て中の人や介護の責任を負う人、移動に問題がある人や障がいがある人のような、より幅広い人材が議員の役割を果たす道を開く」点を挙げ、追加的な立法をしなくても遠隔開催を継続できるようにする方策をとること、もし立法が必要なのであれば、時限的な規則の期限を延長することを政府に要望した⁽¹⁰⁴⁾。

2021年3月25日、地域成長・地方政府大臣⁽¹⁰⁵⁾は、時限的な規則の期限を延長しない旨を発表し⁽¹⁰⁶⁾、あわせて住宅・コミュニティ・地方自治省は、同日から、地方議会の遠隔開催のメリット・デメリットや、遠隔開催を恒久化することへの賛否、恒久化する場合の要件等について意見募集（call for evidence）を実施した⁽¹⁰⁷⁾。

英国で普及している子育て支援サイトであるマムズネット（Mumsnet）は、社会のあらゆる層、特に小さい子の親や家族を介護している者といった現在議会に少数しか存在しない層からの参加を拡大するために、地方議会の遠隔開催の継続を要請する住宅・コミュニティ・地方自治大臣宛て書簡を2021年4月に公開しており、賛同する地方議会議員の署名は210人を超えている⁽¹⁰⁸⁾。

一方、ウェールズでは、地方議会の遠隔開催を恒久化するため、2021年地方政府及び地方選挙法⁽¹⁰⁹⁾が制定され、2021年5月1日に施行された。同法では、地方議会は、同一の場所にはいない者が機器等を使用して会議に出席できるようにするための取決めを作成し公開しなければならないと規定する（第47条第1項）。使用する機器等は互いに話すことができるものであることが必要とされ、本会議（principal council）等においては、さらに互いに姿を見ることができるものであることも必要とされる（第2項）。

⁽¹⁰⁰⁾ Local Authorities and Police and Crime Panels (Coronavirus) (Flexibility of Local Authority and Police and Crime Panel Meetings) (England and Wales) Regulations 2020 (SI 2020/392). <<https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/392/contents>>

⁽¹⁰¹⁾ “Councils given new powers to hold public meetings remotely,” 2020.4.3. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/news/councils-given-new-powers-to-hold-public-meetings-remotely>>

⁽¹⁰²⁾ 主に英国における地方議会の遠隔開催の状況を紹介する日本語の記事として、牧原出「「バーチャル地方議会」を開いてみたら」『自治日報』4093号、2021.2.26.

⁽¹⁰³⁾ “Extending the ability for councils to hold meetings remotely,” 2021.3.4. Witney Town Council website <https://democracy.witney-tc.gov.uk/documents/s4992/2021_03_04_LGA_Ch_to_SofS_MHCLG_re_Remote_Meetings.pdf>

⁽¹⁰⁴⁾ *ibid.*

⁽¹⁰⁵⁾ Minister of State for Regional Growth and Local Government. 住宅・コミュニティ・地方自治省に属する閣外大臣

⁽¹⁰⁶⁾ “Local Authority Meetings,” 2021.3.25. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/973494/Letter_to_council_leaders_-_remote_meetings.pdf>

⁽¹⁰⁷⁾ “Closed consultation: Local authority remote meetings: call for evidence,” 2021.3.25. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/consultations/local-authority-remote-meetings-call-for-evidence/local-authority-remote-meetings-call-for-evidence>>

⁽¹⁰⁸⁾ “Open letter: Keep council meetings accessible,” 2021.4.29. Mumsnet website <<https://www.mumsnet.com/campaigns/open-letter-keep-council-meetings-accessible>>

⁽¹⁰⁹⁾ Local Government and Elections (Wales) Act 2021 (2021 asc 1). <<https://www.legislation.gov.uk/asc/2021/1/contents>>

(2) 代理投票

(i) スペイン

カタルーニャ州議会では、2006年の議会規則により、出産休業（baja por maternidad）により本会議での討論及び投票に参加する義務を果たせない女性議員について代理投票を認められた⁽¹¹⁰⁾。2007年12月、この規則に基づき、カマッツ（Dolors Camats）議員を代理して同じ党の議員が投票を行った⁽¹¹¹⁾。その後の規則改正により、男性の出産休業（baja por paternidad）や長期療養の場合も代理投票が認められるようになった⁽¹¹²⁾。

また、バスク州議会⁽¹¹³⁾及びアンダルシア州議会⁽¹¹⁴⁾でも、議会規則に出産休業及び男性の出産休業の際の代理投票を認める規定がある。

(ii) 米国（カリフォルニア州）

2020年8月3日、カリフォルニア州議会は、「新型コロナウイルス感染症の感染のリスクが高い」議員について、緊急事態宣言中に議長権限で代理投票（Proxy Voting）を認める決議を採択した⁽¹¹⁵⁾。出産休業中のウィックス（Buffy Wicks）議員は、同年8月末の会期末の法案の採決に当たり、代理投票制度の利用を要求したが、出産休業中の議員は代理投票を認める決議の対象範囲に入らず訴訟リスクにさらされる危険性があることを理由にレンドン（Anthony Rendon）議長が拒否したため⁽¹¹⁶⁾、生後1か月の子を議場に同伴し、投票した。

その後レンドン議長は、「（ウィックス議員の）議員としての役割も母親としての役割も軽視する意図はなかった」として、ウィックス議員に公式に謝罪し、包摂性（inclusivity）⁽¹¹⁷⁾の観点から、それぞれの議員の固有の必要性をより考慮した議会手続となるよう改善に取り組むことを約束した⁽¹¹⁸⁾。

(3) ペアリング

ペアリングとは、表決において、欠席議員と反対の立場の議員とがペアを組み、両者が投票を行わないようにすることで、欠席が表決に影響しないようにする方法を指す⁽¹¹⁹⁾。

⁽¹¹⁰⁾ Márquez, *op. cit.*⁽⁹⁴⁾

⁽¹¹¹⁾ “Dolors Camats, primera diputada de España en delegar su voto,” *La Vanguardia*, 2007.12.19. <<https://www.lavanguardia.com/politica/20071219/53419646183/dolors-camats-primera-diputada-de-espana-en-delegar-su-voto.html>>

⁽¹¹²⁾ Reglamento del Parlamento de Cataluña, Edición 2018, Artículo 95. <<https://www.parlament.cat/document/cataleg/165485.pdf>>

⁽¹¹³⁾ Reglamento del Parlamento Vasco, Artículo 89. <http://www.legebiltzarra.eus/portal/documents/16182/1839684/Reglamento_consolidado_2021_02.pdf/d4630ced-7c4c-4606-b917-33c58aeb3bb2>

⁽¹¹⁴⁾ Reglamento del Parlamento de Andalucía, Artículo 85. <<http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=coleccion&id=14380&cley=00>>

⁽¹¹⁵⁾ Proxy Voting Rules During the COVID-19 State of Emergency (HR-100 (2019-2020)). <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200HR100>

⁽¹¹⁶⁾ Jennifer Medina, “Buffy Wicks Voted on the Floor With a Newborn in Her Arms,” *New York Times*, 2020.9.3.

⁽¹¹⁷⁾ 例えば障がい者、学習困難者、人種の少数者、性的少数者のような、社会から排除され又は過小評価されている人々を包含する意図又は政策。Angus Stevenson and Christine A. Lindberg, eds., *New Oxford American Dictionary*, 3rd edition, New York: Oxford University Press, 2010, p.879.

⁽¹¹⁸⁾ Anthony Rendon (@Rendon63rd), “I want to make a full apology to @asmbuffywicks,” 2020.9.2, 12:16 PM. twitter <<https://twitter.com/rendon63rd/status/1300996039160160257?lang=en>>

⁽¹¹⁹⁾ 英国の下院では、議院の公式な手続ではなく、議員同士（多くの場合、各党院内幹事間）の私的な合意に基づく慣行として行われている。宮畑建志「議員の職務と家庭の両立—諸外国における議員の育児に係る取組—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1070号, 2019.11.14, pp.6, 8. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11385181_po_1070.pdf?contentNo=1>

英国スコットランド議会では、2017年、出産休業中のマラ（Jenny Marra）議員の主導により、親の権利及び議会の議席のバランスを守るためとして、超党派⁽¹²⁰⁾で非公式のペアリングの合意が行われた⁽¹²¹⁾。

3 議場への乳児の同伴・保育施設等の整備

(1) 米国

カーネギー国際平和基金による2018年の報告書によると、多くの州議会は、子育て中の議員をサポートする仕組みを設けておらず、アラスカ州が、多くの選挙区と州都ジュノー市との距離が遠く離れていることを理由に同市に保育施設を設けているのが唯一の例外とされている⁽¹²²⁾。このジュノー市の保育施設は、州議事堂に隣接した立法府の庁舎内に2009年11月に開設され、州議会の会期中に同市に転居してくる州議会の議員や立法スタッフの子に対する保育枠と、一般の公務員や市民の子に対する保育枠を分けて設けている⁽¹²³⁾。当該保育施設の存在により、小さい子を持つ親、特に母親の立候補が支援されているとの評価が州議会議員等からなされている⁽¹²⁴⁾。

(2) ドイツ（テューリンゲン州）

2018年8月、テューリンゲン州議会のヘンフリング（Madeleine Henfling）議員が生後6週間の子を連れて採決に臨もうとしたが、子連れのまま採決のため議場に入ることは認められないという議会諮問委員会の判断により、子連れで議場に入ることを認められなかった⁽¹²⁵⁾。その後、この問題は裁判で争われたが、2020年5月、州憲法裁判所の勸め（Anraten）に基づき、子が議事を妨害しない限り、1歳以下の子を同伴して議事に参加することができることが拘束的な議会慣習となったことについて合意し、それより年長の子についてはケースバイケースで議長が判断するという内容により和解が成立した⁽¹²⁶⁾。

(3) カナダ（アルバータ州）

アルバータ州議会で初めて任期中に妊娠、出産したマクリーン（Stephanie McLean）議員への対応のため、2016年3月に議場への乳児の同伴を許可する州議会議事規則が可決された⁽¹²⁷⁾。この議事規則の第14条は、議場から部外者（stranger）を退出させる手続について定めているが、

⁽¹²⁰⁾ “LibDems are under fire over baby-leave pairing decision at Holyrood,” *Herald* [Glasgow (UK)], 2017.8.3.

⁽¹²¹⁾ Kieran Andrews, “Reform urged to end ‘silencing’ of MPs during maternity leave [Scot Region],” *Times*, 2020.2.10.

⁽¹²²⁾ Saskia Brechenmacher, *Tackling Women’s Underrepresentation in U.S. Politics*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2018.2, pp.23-28. <https://carnegieendowment.org/files/CP_323_Brechenmacher_Gender_web.pdf>

⁽¹²³⁾ “Discovery Preschool LLC Renewal,” 2013.11.15. Alaska State Legislature website <http://www.akleg.gov/basis/get_documents.asp?session=28&docid=14574>

⁽¹²⁴⁾ Rachel Silbermann, “Alaska’s Child-Care Center for Legislators Highlights Challenges of Working Parents.” Yale University, Institution for Social and Policy Studies website <<https://isps.yale.edu/news/blog/2014/04/alaska%E2%80%99s-child-care-center-for-legislators-highlights-challenges-of-working>>

⁽¹²⁵⁾ 「子連れ議員の採決認めず、議会の問題浮き彫りに ドイツ」2018.9.3. CNN.co.jp ウェブサイト <<https://www.cnn.co.jp/world/35124991.html>>

⁽¹²⁶⁾ “Medieninformation 7/2020 - VerfGH 4/19,” 2020.6.2. Thüringer Verfassungsgerichtshof website <[http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/60A6534E6F53E3D5C125857B002D70C9/\\$File/19-00004_Medieninformation_7-2020_Vergleich.pdf?OpenElement](http://www.thverfgh.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/60A6534E6F53E3D5C125857B002D70C9/$File/19-00004_Medieninformation_7-2020_Vergleich.pdf?OpenElement)>

⁽¹²⁷⁾ “Family-friendly changes coming to Alberta legislature,” *CBC News*, 2017.6.16. <<http://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/alberta-legislature-kathleen-ganley-pregnancy-1.4165544>>

「部外者には、議員によって世話されている乳児 (infant) を含まない」ことが明記されている⁽¹²⁸⁾。

おわりに

地方議会における議員の職務と家庭の両立に向けた出産や育児に係る取組は、各地方議会の個別の対応で実現したものから、令和3年標準会議規則改正による産休期間及び「育児」の欠席理由の明記のような全国的な動きに至るまで様々であるが、我が国においても着実に進みつつあるといえる。特に、標準会議規則は、地方議会がそれぞれの規則を定める際に参考にするため、令和3年標準会議規則改正を受けて、今後各議会の規則において同様の明文化が一層進むと考えられる⁽¹²⁹⁾。また、地方議会の「出産」の欠席理由の明記は国会に遅れたものの、「育児」の欠席理由や産休期間の明記については、むしろ地方議会の取組の方が先んじている状態となっている。

本稿で紹介した諸外国の地方議会の事例を見ても、対象となる議員に対応する必要が生じたことをきっかけに制度化される例が見られるなど、それぞれの議会がより良い制度を模索している状況であるといえる。

加えて、新型コロナウイルス感染症の流行により世界的に地方議会のオンライン化の取組が急ピッチで進んだことは、地方議会議員の職務と家庭の両立の取組にも影響を及ぼした。現在では、まだほとんどが感染症対策としての緊急事態対応として行われている状況であるが、オンライン開催による議会運営の積み重ねは、平時における地方議会議員の職務と家庭の両立の取組にも応用できると思われる。この点において、我が国の大阪府議会等の取組は先例の1つになる。

本会議のオンライン開催については、我が国でも地自法の改正を求める動きが出ている状況であるが、地方議会の遠隔開催を恒久化するための立法を本年行ったウェールズのほか、地方議会の遠隔開催の恒久化について検討を進めているイングランドの今後の動向が注目される。

(おち みどり)

⁽¹²⁸⁾ Standing Orders of the Legislative Assembly of Alberta, Effective May 26, 2021. <https://www.assembly.ab.ca/docs/default-source/reference/assembly-documents/standingorders.pdf?sfvrsn=2f8774a8_26>

⁽¹²⁹⁾ 内閣府調査によれば、「出産」を欠席理由として規則に明記している 1,424 市区町村議会のうち、1,221 議会は平成 27 年に標準会議規則に「出産」が欠席理由として明記されて以降に規則への明記を行っていた。