

今回は、議長の議事整理権や日程編成権に関する議会運営についてを中心に見解を述べます。

なお、文中意見にわたる部分は筆者の個人的見解であることを予めお断りしておきます。

Q1 他の事件の審議中に議長不信任の動議が提出されたときの運営について

最終日の本会議において、長提出の事件の委員長報告終了直後に議員が議長不信任の動議を提出することが予想される。審議中の事件と当該動議をどのように扱うことが適当か。また、議会運営委員会の活用など具体的な議事運営とその準備について、どのようにすれば良いのか。

A1 議長不信任については、議長や議員の身分に関する事件、いわゆる議会の構成に関する事件であることから、原則として他の事件に優先して審議することが求められる先決事件といわれています。

このような議会の構成に関する先決事件は、これを速やかに処理しなければ、議会の審議が停滞する可能性が非常に高いことから、審議中の事件の審議を中断して、当該事件を最優先で審議することを法律が義務づけ

連載17

議会運営

Q&A

全国市議会議長会
調査広報部法制参事
本橋 謙治

ている訳ではありませんが、速やかにこれを議題とすることが必要です。法律の解釈において先決性を認めているものの一つとして、正副議長の選挙があります。これは、正副議長が就任して初めて合議体としての議会が審議可能な状態となると考えられているからです。

では、Q1のように他の事件を審議中に急ぎよ議長不信任の動議が提出されたときの対応ですが、今回の場合は動議であることから、最初に動議の成立（各議会の会議規則が定める○人の賛成者がいれば動議成立する）を確認し、動議が不成立ならば、審議中の事件の審議に戻ればよいと考えます。動議が成立したときは、会議の休憩を宣告し、議会運営委員会を開催し、当該動議をいつ議題とするかなどについて、議会運営委員会の意見を聞いて

た上で議長が日程等を最終判断します。

動議成立後の休憩と議会運営委員会の開催は義務ではありませんが、多くの議会が議会運営委員会を活用し、議会運営委員会からの答申や意見を基に円滑な議事運営を確保している実態から、議長は、本会議を休憩し議会運営委員会を開催（議会運営委員長に委員会開催を要請）することが適当です。

議長不信任の動議の取り扱いについては、二つの方法が考えられます。一つは、議長不信任という点を重視し先決性を認め、審議中であつた他の事件の審議を一時中断し、議長不信任を議事日程に追加し審議する方法です。この方法は、先決性を優先したことになります。この方法は、先決性を優先したことになるが、仮に議長不信任が可決しても、この法的拘束力はないため議長がその職を辞さないとき、他の議員が反発し審議拒否し、

最悪の場合、長提出の事件などが審議未了廃案となり、長が専決処分を行う可能性ががあります。

もう一つの方法は、審議中の事件や議決予定の他の事件の審議を優先し、これら事件の審議未了廃案の可能性を排除した上で議長不信任を日程に追加し審議するものです。これを選択するならば、議長不信任の先決性を主張する議員の理解を得ることが不可欠です。審議を優先する他の事件の範囲ですが、議長不信任の動議が提出されたときに審議していた事件に限定するのか、それともその他の事件にまで対象を広げるかは各議会の判断です。

いずれにせよ、議長不信任を他の事件の審議後に日程追加して審議するならば議長は、先に成立した動議は、議長の議事整理権に基づき、議事の都合により後刻審議する旨を述べるのが適当です。これをしていかないと議長不信任の動議提出者などから、当該動議の取り扱いに関する議事進行発言や動議が出される可能性があります。

いずれの方法もそれぞれ長所と短所があることから、動議提出のときの状況などを考慮し、議会運営委員会などを活用して他の事件の審議への影響を最小限にするために当該議会にとって最適な議事運営を選択することが求められます。

参考 行政実例（昭和26年6月1日）

問 一般選挙後初めての議会において、議長、副議長の選挙は議会運営に必要不可欠のものであることから他のすべての案件に先行して選出しなければならないと解するかどうか。

答 お見込みのとおりと解する。

Q2 議会に提出された事件の日程掲載の可否について

当市議会に長が提出した一部の事件と議員が提出した事件について、その内容が議長の政治的信条と異なることを理由に、議長の日程編成権を根拠としてこれらの事件を議事日程に掲載しないことを議長が決定した。このようなことが可能なのか。また、このようなことを議長が行ったときの対応はどのようなことが考えられるか。

議会運営委員会の果たす役割が重要であることから、このようなとき議長は、議会運営委員会の意見等を聴いた上で日程に記載する事件を決めることが適当と考えます。

しかし、議会は提出された事件を審議に付し、これに対する可否を決するための機関であることから、意図的に議事日程に事件を記載しないということは議会の役割を考慮すると極めて不適当な運営であり、そのような運営を法は予定していません。

このことから議長は、議長としての職責を再度認識し、事件の日程への掲載を行い、議会の審議に付すべきと考えます。もし、日程への掲載を拒むならば、議長としての職責を果たしていないと批判されることに加え、議長不信任決議案等の提出に発展し、議会に混乱が生じる可能性があります。

では、議長が事件の議事日程の掲載を拒み続けた場合の対応ですが、本会議において当該事件を日程に追加し、議題とする旨の動議を提出してこれを可決すれば、審議に付すことができます。日程追加が可決した後に議長が本会議を休憩し、本会議を開催しないことにより審議を妨害する場合は、議会運営委員会、会派代表者会や全員協議会を開催し、議長の事故とみなして副議長により本会議を再開することが可能です。

A2 議長の日程掲載の可否ですが、このよう

なことは議長の職責から逸脱した行為であり、日程編成権があることを根拠にこのようなことを行うべきではないと考えます。A1で述べたように、議会の円滑な運営については、

このような方法を選択することは、極めて稀であると考えますので、これを選択する前に議会事務局や議会運営委員会が議長に対し本来の議長としての職責を自覚するように説得することが大切です。

また、Q2とは逆に議会運営委員会や一部の議員が事件を審議に付すことを拒否することについても、議会の役割を考慮すると極めて不適当な運営と考えます。特に、議会運営委員会は議会運営に関する事件等を審査、調査するだけであり、法的に議事日程の編成権や決定権を有している訳ではありません。

このように、議会の審議に付すべき事件を審議に付さないということは、議会の役割から不適当な運営であり、近年の住民の議会不信を助長する可能性があることを理解し、このような運営を行わないようにする必要があります。

参考 地方自治法

第109条の2 第1項から第3項まで省略

4 議会運営委員会は、次に掲げる事項に関する調査を行い、議案、陳情等を審査する。

- 一 議会の運営に関する事項
- 二 議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項
- 三 議長の諮問に関する事項

5 省略

参考 標準市議会会議規則

第20条 議長は、開議の日時、会議に付する事件及びその順序等を記載した議事日程を定め、あらかじめ議員に配布する。ただし、やむを得ないときは、議長がこれを報告して配布にかえることができる。

第21条 議長が必要と認めるとき又は議員から動議が提出されたときは、議長は、討論を用いなくて会議にはかつて、議事日程の順序を変更し、又は他の事件を追加することができるとができる。

参考 行政実例（大正6年2月3日）

答 議長の事故とは、法令上又は事実上議長職務を執り得ない場合及びその職務を執らない事実のある一切の場合を指し、積極的に職務を執り得ない事由ある場合のみに局限すべき理由はない。

Q3 定例会最終日での日程追加の否決と

閉会について

定例会の最終日に急きよ、議員提案で意見書案が提出されることになった。本市議会では、招集日以降に提出される事件はすべて日程追加で審議す

ることとしている。

仮に最終日の全ての議事日程終了後に当該意見書案について日程追加を諮り、これが否決された場合、閉会することが可能か。また、閉会宣告を行わず議長が休憩を宣告し、会議時間を経過し、自然閉会とした場合、会期中に採決し可決した事件は有効に可決、成立したと解して良いのか。

A3

まず、閉会宣告の可否ですが、可能です。議会に提出された事件を審議しないということは、議会の役割を考慮すると極めて不適当な運営であるということは、A2で述べたとおりです。

しかし、規則上は日程追加が認められなければ、審議に付することができないので、他に審議する事件がないならば、議長は閉会宣告せざるを得ないと考えます。

Q3の議会では、議会に提出する事件に関する提出期限を申し合わせ等に基づいて決めていることが想定されます。今回は、この期限を守らなかったことが日程追加の否決という結果になったと思われることから、議案を提出した議員は、議会が決めた議案の提出期限に関する取り決めを原則として守るべきと考えます。また、日程追加に反対した議員もA2

で述べた議会の役割を考慮し、提出された事件が審議に付されるように会期延長の動議を出すべきと考えます。

なお、議会に提出された事件の日程追加とは、当日の会議が始まった以降に提出された事件を当日の会議に上程する場合に用いられる議事手続きであることに注意が必要です。つまり、Q3のように開会日以降に提出された事件のすべてを日程追加で対応しなければ、当該事件を審議することができないということではありません。

このことから、Q3の事件が最終日の本会議の開始後に提出されたならば、日程追加の手続きが不可欠ですが、事件の提出が最終日の本会議の開始後でないならば、日程追加をする必要はありません。提出された日の翌日以降の本会議の議事日程に当該事件を記載することが可能です。今後は、日程追加の対象となるケースを確認し、従来の事件の提出と日程追加を含む議事日程の定め方について改めることも検討すべきと考えます。

次に、閉会宣告をせず自然閉会となったとき、それまでに議決された事件の議決の効力ですが、自然閉会となったことを理由に会期中に議決された事件の議決の効力に変更が生じることはありません。

Q4

一括議題とした事件の審議について議員定数を変更する定数条例の一部改正案が提出された。当初は、すべての議員の合意に達した案を提出する予定であったが、すべての議員の合意を得ることができず、大半の議員が提出者、賛成者となつている案と一部の議員が提出者、賛成者となつている案の二つが提出された。

議会運営委員会の意見などから、これらの案を一括議題にして審議することとしたが、提案説明、質疑、討論、表決の方法や順序をどのようにするのが適当か。

A4 一括議題とした事件の審議方法についてですが、一括した事件のうち、どちらを先に審議に付すべきかという法上の決まりはありません。

むしろ、議長の議事整理権を根拠に一括議題とした複数の事件を公平に扱う審議を行うことが適当です。例えば、どちらの事件を先に提案説明させるかという点では、議長の主観的な理由ではなく、客観的な理由で決めることが、議長の中立公平性を確保する観点から適当と考えます。提案説明、質疑、討論で

は、例えば提出された順番をもとに順序を決めることが考えられます。この基準ならば、議長の恣意的な要素が入る余地が無いために、提案説明等を後にされた議案の提出者等からの議長に対する批判にも抗弁することができます。

また、採決についても大半の議員の賛成が得られている案が先に提出されたものならば、提出順序という客観的な基準に基づき採決し、可決したらもう一方の案は議決不要を宣告する事になります。仮に一部の議員の賛成が得られている案が先に提出されたものならば、これを先に採決し、否決とした後にもう一方の案を諮り可決することも可能ですが、審議効率の観点から、可決の見込みがある大半の議員の賛成が得られている案を先に採決に付すことも可能です。このように、採決のみ審議効率の観点から議長の議事整理権に基づき順序を変えることも可能ですが、円滑な議事運営のため、あらかじめ議会運営委員会との調整が必要です。

なお、一括議題とするが可決見込みの事件の審議を先に行い採決まで行うことも考えられますが、可決見込みの案が可決した場合、もう一方の案は一事不再議の關係で事実上、審議不要となり、提出者の提案説明や質疑、答弁を行うことが事実上、不可能となります。

このような運営は提出者から不満が出る
ことが予想されますので、可否の可能性に関わ
らず可能な限り審議の機会を公平に与えるこ
とが適当と考えます。

なお、質疑について同一議題につき○回と
いう回数制限を会議規則に設けている場合や
討論についても同一議題につき一回という原
則（討論一回の原則）については、「議題」
を質疑、討論に付した議題と解する、つま
り一括議題とした二つの案それぞれを質疑、討
論に付したと解することにより、それぞれの
案に対して規則が定める回数の質疑や討論が
可能と考えます。具体的には、議長が「A案、
B案のうち、まずA案に関する質疑（討論）
を行う」旨の宣告を行うこととなります。

参考 標準市議会会議規則

第35条 議長は、必要があると認めるときは、
二件以上の事件を一括して議題とすること
ができる。ただし、出席議員○人以上から
異議があるときは、討論を用いないで会議
にはかつて決める。

第56条 質疑は、同一議員につき、同一議題
について○回をこえることができない。た
だし、特に議長の許可を得たときは、この
限りでない。

Q5 常任委員会への付託と付託に関する 議員からの動議等

今定例会に提出された条例の一部改
正案について、議会運営委員会の意見
を参考に委員会に付託せず、審議する
こととなった。これに対して異を唱え
る議員が、本会議で常任委員会への付
託を求める動議を提出することを検討
している。
当該動議への対応はどのようなこと
が考えられるか。

A5 まず、常任委員会への付託ですが、議会
が委員会制度を採用している以上、議会に提
出された事件は、委員会への付託が原則です。
また、常任委員会への付託に関する権限は、
会議規則上、議長にありますので、議員が常
任委員会への付託の動議を提出することはで
きません。当該議員がまず行うことは、常任
委員会への付託省略が否決された後に付託
することです。付託省略が否決された後に付託
に関する動議を提出することになります。先
に述べたように常任委員会への付託の動議
は議長の専権事項であることから、仮に当該
動議を提出しても議長は、不適当な動議とし
てこれを認めない旨を宣告することになりま

す。よって、当該議員が提出することができ
る付託に関する動議は、特別委員会への付託
（特別委員会が設置されていないならば、特
別委員会の設置も併せて）の動議を提出する
こととなります。

なお、このように一部の議員が付託省略を
反対しているという事実を踏まえ、付託省略
を議長発議で行うことは慎重な判断が必要で
す。議長発議は議会の代表者であること
と、議事整理権を有するなど、他の議員には
ない権限を有していることから認められてい
るものであることから、議長の専権事項以外
の議長発議（この場合は付託省略の議長発議）
については、原則として、議会運営委員会
での協議を経て他の議員の反対がない場合に行
うことが適当と考えます。よって、今回のよ
うなケースは、議長発議ではなく議員からの
動議に基づいて付託の省略を決するのが最適
と考えます。

参考文献

- 議会運営の実際（自治日報社）
- 逐条地方自治法（学陽書房）
- 議会運営実務提要（ぎょうせい）
- 地方自治関係実例判例集（ぎょうせい）
- 地方自治法質疑応答集（第一法規）
- 逐条会議規則（学陽書房）