

今回は、本会に寄せられた議会運営に関する最近の照会について説明し、これらに関する見解を述べます。

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あらかじめお断りしておきます。

**Q1** 議長の閉会宣告後の開議請求について

定例会の最終日の本会議において、議長が閉会宣告を行い、今定例会が閉会した後に上程予定の事件を上程していなかったことが判明した。

宣告後の時間が会議規則の定める会議時間内であることから、開議請求が検討されているが、開議請求による本会議を再開し、上程予定の事件を日程追加して審議することは可能か。

**A1** 地方自治法は、定数の半数以上の者から請求があるときは、その日の会議を開くことを義務付けています。これを議員の開議請求といえます。

開議請求は、本会議を開閉する権限を有する議長が何らかの事情でこれを開くことができないうちには開かないとき、当該請求により議長に本会議を開くことを義務付けるもので

連載 39

# 議会運営

## Q&A

全国市議会議員会  
調査広報部副部長  
本橋 謙治

す。仮に議長が本会議を開く義務を果たさないときは、議長の事故とみなし副議長による本会議の開催が可能となります。

また、開議請求は議員の定数の半数以上の者からの請求によりますが、この請求議員に議長が議員として名を連ねることは可能です。ただし、議長には職権で本会議を開くことが可能であることから、このような事例は限定的と考えます。

では、開議請求の具体的な運用についてですが、開議請求は本会議を開閉する権限を有する議長がその会議開閉の権限を濫用することがないように議会の活動を保障するために設けられたものと考えられることから、議会が開会中である限りは、議員は、開議請求ができると考えます。したがって、休会中、議長による散会宣告後、会議規則で定められた

会議時間が経過した後でも開議請求による本会議を開くことができると解されますが、議長の閉会宣告や会議時間の経過による自然閉会後の開議請求はできないと解します。

なお、開議請求はその日の会議を開くことを請求することから、翌日以降の本会議の開催を請求するものではないと解されるため、開議請求は請求を行った当日の本会議のみが対象と考えます。

### 参考 地方自治法

第114条 普通地方公共団体の議会の議員の定数の半数以上の者から請求があるときは、議長は、その日の会議を開かなければならない。この場合において議長がなお会議を開かないときは、第106条第1項又は第2項の例による。

2 前項の規定により会議を開いたとき、又は議員中に異議があるときは、議長は、会議の議決によらない限り、その日の会議を閉じ又は中止することができない。

#### 参考 標準市議会議事規則

- 第8条 議会の開閉は、議長が宣告する。
- 第10条 市の休日は、休会とする。(参考)
- 2 議事の都合その他必要があるときは、議会は、議決で休会とすることができる。
- 3 議長が特に必要があると認めるときは、休会の日でも会議を開くことができる。
- 4 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第114条第1項の規定による請求があった場合のほか、議会の議決があったときは、議長は、休会の日でも会議を開かなければならない。

#### 参考 行政実例（昭和32年12月24日）

問 会議規則で定めた会議時間経過後においても、議員の定数の半数以上から法第114条第1項の規定により、開議請求があった場合、議長はその日の会議を開かなければならないと思うがどうか。

答 お見込のとおり。

#### Q2 会派代表質問者の変更について

本市議会では、3月定例会の一般質問において、個々の議員からの質問のほか、各会派の代表者による会派からの質問を行うことが慣例になっている。

今回も複数の会派より質問の申出があり、議会運営委員会で調整した結果、各会派の質問の順序が決定したが、質問予定日の数日前に、ある会派の代表者が病気になるため、本会議の出席が不可能となった。

このため、当該会派からの質問者の変更を検討することになるが、質問者の変更を行うための具体的な手続きが必要なのか。つまり、議会運営委員会などで了承を得ることができれば、質問者の変更を行うことが可能なのか。なお、本市議会の会議規則には、会派代表質問に関する規定はない。

会派について地方自治法は、政務活動費の交付対象としての規定はありますが、会派の定義や役割などに関する規定はありません。このため、Q2の会派代表者質問については、慣例や申し合わせなどに基づいて行われているのが実情です。

議員の発言は、あくまで議員個人に与えられた権利です。したがって、発言に先立ち議長に提出する発言通告書は、会派としてではなく議員個人として提出されるのが建前であることから、事実上、会派からの発言通告書であっても議長が行う発言の許可の対象は、会派ではなく通告書を提出した議員本人と解されます。

この考えを参考にQ2について検討すると質問の際、当該議員が議場にいないときは、通告の効力を失うことになり、会派としての質問を行うことができません。したがって、例外的な措置として、先の議員が提出した発言通告書を取り下げる一方で、同じ会派の他の議員が同一内容の発言通告書を議長に提出し、議長が発言の許可を出すことにより、事実上、当初の発言予定者の代理を認めて会派代表者による質問を行うことが適当です。

なお、この場合、発言通告書の提出期限を過ぎていることが予想されますが、Q2の場合議長は、正当な理由があると判断して、例外

A2 会派とは、議会内に結成された議員の同志的集合体のことを指し、市議会（区議会も含む。以下「市議会」という。）における会派の状況は、平成28年12月末現在、814市議会中732市議会（89・9%）が会派制を採用しています（平成29年度市議会の活動に関する実態調査結果より）。

的に期限経過後の発言通告書の提出を認めることができるかと解されますので、議長はあらかじめ議会運営委員会などを活用し、これら運用について議会運営委員会の了承を得ておくことが適当です。

**参考 標準市議会会議規則**

第50条 発言は、すべて議長の許可を得た後、登壇してしなければならない。ただし、簡易な事項については、議席で発言することができる。

2 議長は、議席で発言する議員を登壇させることができる。

第51条 会議において発言しようとする者は、あらかじめ議長に発言通告書を提出しなければならない。ただし、議事進行、一身上の弁明等については、この限りでない。

2 発言通告書には、質疑についてはその要旨、討論については反対又は賛成の別を記載しなければならない。

3 発言の順序は、議長が決める。

4 発言の通告をした者が欠席したとき、又は発言の順位に当たっても発言しないとき、若しくは議場に現在しないときは、その通告は効力を失う。

**Q3**

議会の実地調査、検査について  
本市議会が市が購入した老朽化した施設について、調査特別委員会を設置し調査している。

当該委員会は、老朽化した建物を市の施設として十分に利用できるのか疑義があることから、執行機関の担当課に施設の状態について調査を実施することを求めているが、必要性がないことを理由に執行機関は議会からの調査要請に応じていない。

このことから、当該調査特別委員会が施設に赴き、施設の老朽化の状態を調査することを検討しているが、施設内にある耐震性などに関するデータを押収したり、耐震性の有無に関する検査（サンプルを持ち帰るなど）をすることができるとの可否。なお、当該調査特別委員会には、地方自治法第100条に基づく調査権が委任されている。

**A3**

議会の調査権は、主に当該地方公共団体の行財政運営は適正に行われているかどうかを目的に行われるものです。その結果次第では、執行機関に改善を申し入れたりすることになります。

この調査権の行使については、現地に赴き

資料等を閲覧し押収することや臨床尋問等を認めるものではなく、関係場所へ赴いて実情を視察する程度であると解されていますので、当該調査特別委員会がQ3のような行為をすることはできないと考えます。

では、議会がこれ以外にできる方法として何かあるのかについては、地方自治法第100条の2に基づく専門的知見の活用が考えられます。これは、第98条による事務執行に係る検査若しくは監査委員に対する監査請求又は第100条による事務に関する調査に加えて、議会が議案の審査等に関して専門的な知見の活用が必要になった場合に、議会自身で第三者である学識経験者等に調査研究をさせた上での報告ができるようにしたものです。具体的には、本会議で調査の対象、調査期間、調査研究を依頼する相手方の氏名・名称などを議決することになります。

なお、当該手続に基づき、議会から調査研究を依頼された者（団体等も含む）は、現地へ赴いて調査研究を行うこととなりますが、法上は調査研究を依頼されただけであり、調査研究活動が相手に対する強制力を有することにはなりません。つまり、相手の同意無く強制的に立ち入ったりすることはできないと解しますので、施設への立ち入りや資料等の閲覧押収や施設関係者に対する聞き取り調査

などは、事前に当該施設の管理者等に連絡し、了解を得るなど、相手の協力が必要です。

ちなみに、専門的知見の活用に関する議決は、機関意思であることから、議案として提出する場合は、標準市議会会議規則第14条第1項後段の「その他のもの」に該当します。また、本条による調査研究を行わせることができるのは、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査が議会において現に行われている間に限られると解されるため、閉会後も当該調査研究を行わせるためには、閉会中の継続審査の手続が必要とされていることに注意が必要です。

#### 参考 地方自治法

第100条の2 普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。

#### 参考 標準市議会会議規則

第14条 議員が議案を提出しようとするときは、その案をそなえ、理由を付け、法律第112条第2項の規定によるものについては所定の賛成者とともに連署し、その他のものについては○人以上の賛成者とともに

連署して、議長に提出しなければならない。  
2 省略

#### 参考 行政実例（昭和26年10月10日）

問 第100条の議会の調査権は実地調査を含み、第98条第1項の検査は書面検査か。しからば第100条の調査権に藉口した検査も可能か。

答 前段、お見込のとおり。後段、第98条第1項の検査は書面検査であるが、実地検査の場合は同条第2項の規定により監査委員をして行わせるものであるから、第100条の調査権には、これらの検査権は含まないものと解すべきである。

#### Q4

付託委員会の結果と異なる懲罰について

今定例会の一般質問における議員の発言に対し、懲罰の動議が提出され、委員会条例に基づき懲罰特別委員会が設置されるとともに、当該特別委員会に付託された。

特別委員会での審査の結果、陳謝の懲罰を科すことになったが、当該議員の発言に一定の理解を示している一部

の議員が懲罰を科すことは賛成だが、陳謝ではなく戒告の懲罰を科すべきと主張している。

戒告に賛成する議員は、懲罰特別委員会では少数だが、本会議では過半数となる恐れがあることから、懲罰特別委員会の委員長報告後の本会議の運営はどのように行うことが適当か。

A4 懲罰動議は、会議規則により委員会の付託を省略し、本会議での審議のみをもって、これを議決することはできません。

委員会の特質は、本会議の下審査機関として、専門的立場から詳細かつ能率的な審査を行い、各委員の意見等を調整し、その経過と結果を報告することにより、本会議における他の議員の表決の参考意見を提供することが挙げられます。このことから、委員会の審査の結果が本会議での表決結果と同じになることが多いと考えますが、法的には委員会の結論は本会議における各議員の表決態度を拘束しないため、委員会の結論と本会議の結論が異なるケース（例…委員会では否決だが本会議では可決）は、理論上あり得ることです。

Q4は、懲罰特別委員会も本会議も懲罰を科すことでは一致しているが、具体的な懲罰の種類で意見の相違があることが問題となって

いる事例です。通常、委員会の結果と本会議の結果が同じとなることが極めて高い確率であるとき、又は確実なとき本会議で議長は、「委員長報告のとおり決することに賛成か」という趣旨の発言（陳謝の懲罰を科すことに賛成か）を行います。今回はこのような趣旨の発言は困難であることから、①懲罰を科すことに賛成、②懲罰を科すならば具体的な種類は何かということに個別に諮る必要があると解します。

具体的には、委員長報告が陳謝の懲罰を科す旨の報告を行い（報告に対する質疑も含む）、議長が委員会審査の結果（陳謝の懲罰を科す）について改めて述べた後、先に説明した①と②を個別に諮る旨を述べて採決を行うこととなります。なお、②については、最初に委員会審査の結果を重視して陳謝を諮り、これが可決すれば委員長報告と同じ結果になります。これが否決されたときは、懲罰を科すことは確定しているため、懲罰を希望する議員が具体的な懲罰の種類を戒告とする旨の動議を提出し、これを可決させて懲罰の内容を確定させます。なお、このようなきは戒告文が提出されていないことが予想されます。この場合、暫時休憩し、戒告文案を作成し、再開後に議長発議又は戒告とする旨の動議を提出した議員が中心となって戒告文

案を提出し、これを審議に付すこととなります。

参考 地方自治法

第135条 懲罰は、左の通りとする。

- 一 公開の議場における戒告
- 二 公開の議場における陳謝
- 三 一定期間の出席停止
- 四 除名

2 懲罰の動議を議題とするに当たっては、議員の定数の八分の一以上の者の発議によらなければならない。

3 省略

参考 標準市議会会議規則

第161条 懲罰については、議会は、第37条（議案等の説明、質疑及び委員会付託）第3項の規定にかかわらず、委員会の付託を省略して議決することはできない。

Q5

議案の一部継続審査について

当市議会に複数の施設の管理を複数の団体、法人に指定管理する旨の議案が一つの議案として提出された。

一部の施設の指定管理について、議

員の理解を得ることができず、継続審査となっていることから、執行機関から議員の理解を得られている施設に関する指定管理を先行して採決し、その他の施設に関する指定管理については継続審査するべきではないかという意見が出ていますが、一つの議案の一部を可決し、一部を継続審査とする運営が可能なのか。

A5

結論からいうとQ5のような運営はできないと考えます。この理由として会議原則の一つに議案一体の原則を挙げることができます。この原則は、議案は一体、不可分のものであるので一つの委員会に付託して審査するとともに、採決では一部を可決、一部を否決とすることができないことを指します。

この原則を考慮すれば、執行機関は施設ごとに指定管理に関する議案を提出し、それぞれを議会の議決の対象とする運営が基本です。この形式で提出すれば、施設ごとに可否や継続審査とすることが可能です。しかし、Q5の場合は、何らかの理由でこれら複数の施設の指定管理に関する議案を一つの議案として提出しています。確かに個々の議案が便宜的に一つの議案となった場合、一部について可決、一部について否決という議事運営（複

数人の選任同意を求める議案が一つの議案で提出された場合や複数の市道路線の認定を求める議案が一つの議案で提出された場合など）が解釈上認められています。これは議会の最終的な意思に可否が混在する形であり、一つの議案に対する議会の最終的な意思が示されている議決結果となりますが、Q5のケースは、継続審査という議会の最終的な意思が示されていないものが混在する一つの議案に対する議決結果となるため、同じ事案と考えることはできません。

以上のことから、①議員の理解を得られている施設も含めて議案を継続審査とする、②議員の理解を得られていない施設を否決しその他は可決とすることが考えられます。

**参考 行政実例（昭和33年10月3日）**

問 条例の議決について一部を可決他を継続審査とするため、二つの条例に修正することは可なりや。

答 電照の件一の条例議案を分割してその一部を可決し、他を継続審査とするような修正をすることはできない。

**参考 行政実例（昭和27年2月1日）**

問 一の議案をもって数人を選任する同意を求められた場合、被選任者を区分して

一部に同意、一部に不同意とすることができるか。

答 お見込のとおり。

**参考文献**

- 議会運営の実際（自治日报社）
- 逐条地方自治法（学陽書房）
- 議会運営実務提要（ぎょうせい）
- 地方自治関係実判例集（ぎょうせい）
- 地方議会運営事典（ぎょうせい）
- 地方自治法質疑応答集（第一法規）

