

今回は、夏に紹介しました災害の発生と議会運営で説明できなかった案件について説明させていただきます。

これは、8月の下旬に台風等による大雨により、9月定例会の招集直前に災害が発生し、このような状況における定例会の運営について照会が多数寄せられたことから、これらを中心に説明させていただきます。

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させていただきます。

Q1 議会における執行機関からの報告への対応について

本市で定例会の招集直前に災害が発生し、市内で大きな被害が発生した。招集される定例会において、執行機関より災害の具体的な被害状況や対応について議会で報告を行いたい旨を議長に伝えてきた。

本市では慣例で執行機関からの報告は行政報告として報告のみを行い、当該報告に対する質疑を行わないことになっている。これに対して、一部の議員から質疑を行うことを強く希望している。

当該報告について、他の行政報告と

連載⑭

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

併せて行うことと質疑を行わないことの適否について確認したい。

A1 当該地方公共団体の重大な案件について議会において報告することは、行政機関からの情報を住民の代表である議員から構成されている議会を通じて住民に提供することであり、非常に理想的な運営であると思います。

今回、執行機関が求めている災害についての報告ですが、当該報告は議会、住民ともに非常に関心の高い事項であると思われます。したがって、報告に対する質疑を強く希望する議員が多数いることが十分に予想できます。法上、報告に対して質疑を禁止する規定はありませんので、報告について質疑を行うか否かは各議会の先例、慣例や申し合わせに基づく判断となり、報告に対する質疑を行わない

いとする運営も可能と考えます。

しかし、今回執行機関が報告を申し出ているのは当該地方公共団体で発生した災害に関するものであり、先程述べたように議員や住民の関心が高いことが予想されることに加え、このような事項については執行機関、議会ともに迅速な対応などを行うことが理想的であることから、当該議会の慣例とは異なる運営となりますが、当該報告に対する質疑を認めることが良いと考えます。仮に報告に対して質疑を行うこととするならば、慣例とは異なる運営を行うことになるので、あらかじめ議会運営委員会や全員協議会などを開催し、今回の対応が災害という特殊要因に基づくものであり、例外的な運営であることを確認し、当該報告に対する質疑の実施について了承を得たうえで報告とこれに対する質疑を

行うことが適当です。

なお、あくまで慣例を重視して、例えば災害という特殊要因でも報告に対する質疑を行わないと判断することも先に述べた理由から可能ですが、当該事項に関する質疑を一切認めないというのではなく、一般質問や緊急質問で対応するなど当該事項に関する質疑を質すことができる機会を担保しておくことが、議会の監視機能などを考慮した場合、必要と考えます。特に災害という特殊な事案ということとを考慮すると、一般的な市に関する事務に関する疑義を質す一般質問よりも災害のみに特化した緊急質問という形での対応を行うことが適当と考えます。

次に他の行政報告と併せて行うことについてですが、これについても法上、特に定めは無いので、各議会の判断で他の行政報告と併せて行うことは可能です。しかし、先程述べたように災害という議会、住民の関心が高い事項について他の事項と併せて報告することは、結果的に災害に関する報告や質疑（質疑を行う場合）を十分にを行うことの障害となる可能性があります。

以上のことから、災害に関する報告と他の行政報告は別個に行うことが良いと考えますが、法上は別個に行うことも一緒に行うことも可能なので、先に述べた問題点などを議会

運営委員会などで協議し、最終的な判断を行うこととなります。

Q2 議会運営委員会などでの決定事項に関する発言通告への対応について

本市で発生した災害について、執行機関が報告を行い、これに対する質疑を受けることによる災害に関する集中審議を行うことを議会運営委員会で決定し、併せて災害に関する集中審議を行うことから、今定例会の一般質問では災害に関する質問は行わないことを決定し、各議員への周知等を行った。しかし、一人の議員が一般質問における災害関係の質問を通告してきた。これに対する対応はどのようにすれば良いか。

A2 議会運営委員会における決定事項に基づく議員の発言通告への対応について説明します。

議会における議員の発言は、標準市議会会議規則第50条に基づき、議長の許可が必要です。このことは、あらかじめ議長に対して発言通告書を提出した場合も同様と解します。つまり、議長に提出された発言通告書の内容から議長は通告した事項についての許可を与

えます。もし、通告書の中に不適当な事項があれば、議長は当該議員の発言の一部または全部を認めないことも可能です。しかし、議員の発言は議員の権利の中で最も重要なものの一つであることから、最初から不許可とするのではなく、通告書を提出した議員に対して通告内容の変更などを勧告し、当該勧告を受け入れて通告内容を変更した場合は許可を与え、勧告を受け入れない場合は不許可とし、できる限り議員の発言ができるような努力をすることが適当です。

今回の事例もまず最初に通告書を提出した議員に対し、議長が議会運営委員会での決定などから、災害については別の審議において質疑が可能であることから、当該通告部分について取り下げられることを勧告し、これを受け入れないならば、当該部分に関する発言を許可しないことを伝えることとなります。なお、当日、当該議員が議長が許可していない部分について発言を行った場合、議長は当該部分の発言を直ちに行わないように注意し、それでも発言を続ける場合は、発言の禁止や発言の取消命令など、地方自治法第129条に基づく秩序維持権を行使できると考えます。

なお、議員の発言の権利と議会運営委員会や議長の決定による発言制限についてですが、確かに議員の発言の権利は最も重要なも

のであると思います。しかし、今回の件は災害に関する質問を当該議会では一切行わないという訳ではなく、災害に関する執行機関からの報告の際に質疑を受け付けることになっており、災害に関する議員の疑義を質す行為を不当に制限しているとは言えないと思います。また、このような運営を認めると議論の蒸し返しとなり、何のために災害に関する事項の集中審議を行ったのかという問題が生じると考えます。ただし、災害に関する報告とこれに関する質疑が行われた以降に新たな事実や問題点が発生したことが客観的に認められる場合（これについては発言通告を行う議員だけの判断ではなく、発言の許可をする議長や災害に関する一般質問に関する決定を行った議会運営委員会が認識することが必要と考えます。）は、当該部分に限り災害に関する一般質問を認める運営も可能と考えます。

このように、一般質問を制限する場合は、その理由は何かなどを発言の許可を出す議長や議会運営に大きな影響を与えることができる議会運営委員会は十分に議論し、検証したうえで制限の是非について判断することが必要と考えます。

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。

参考 地方自治法

第129条 普通地方公共団体の議会の会議中この法律又は会議規則に違反しその他議場の秩序を乱す議員があるときは、議長は、これを制止し、又は発言を取り消させ、その命令に従わないときは、その日の会議が終るまで発言を禁止し、又は議場の外に退去させることができる。

2 議長は議長が騒然として整理することが困難であると認めるときは、その日の会議を閉じ、又は中止することができる。

Q3 周辺自治体と共通する事項に関する意見書の提出について

当市とその周辺の地方公共団体で発生した災害の復旧、復興に関する意見書を関係行政庁に提出することが当市議会の全員協議会で決定した。

その際、一部の議員が意見書に記載

する事項が当該地方公共団体に限定されたものではなく、周辺の地方公共団体でも発生した災害に関する事項であることから、周辺の地方公共団体の議会と連名の意見書を提出するべきではないかという意見が出された。この他に各議会でも同一内容の意見書案を議決した後、当市議会が中心となつて一つの意見書にまとめて、議決した各議会の名を連記するという意見も出された。

これらの適否について、どのように考えるのが良いのか。

A3 まず、結論から言うといずれの方法についても不相当と考え、それぞれの議会での意見書提出が適当と考えます。

国会や関係行政庁への意見書の提出権は地方自治法に基づいて、各地方公共団体の議会に認められている権利であり、その権利の行使は個々の議会が行うものと考えられています。

確かに災害のように単独の地方公共団体ではなく、周辺の地方公共団体を含めた広範囲の地方公共団体に共通する事項があり、これを意見書として提出する場合、複数の地方公共団体の議会を連記することは効率性や地域

全体の重要な事項ということを国会や関係行政庁に理解してもらうことに役立つと考えられます。

しかし、先に述べたように意見書の提出は、①各地方公共団体の議会に個々に認められた権利であること、②複数の地方公共団体に共通する事項であっても重点要望する事項が地方公共団体ごとに異なる可能性があることから仮に修正可決となった場合の対応に問題が生じること、③既に述べた考えから複数の地方公共団体の議会の連記による意見書を国会や関係行政庁が法に基づく意見書とみなさない可能性があることなどから、Q3のような方法による意見書の提出は不相当であり、各地方公共団体の議会ごとにそれぞれの意見書を議会に提出し議決を行い、個々の議会名で個別に意見書を国会又は関係行政庁に提出することが適当と考えます。

地方自治法第99条に基づく意見書については以上のとおりですが、事実上の行為として、関係市議会議長が共通事項を議長の連名で関係行政庁や国会に提出することが考えられません。

参考 地方自治法

第99条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき

意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる。

Q4 執行機関の出席と議案審議等について

本市とその周辺地域で発生した災害の対策に執行機関が追われることから、近日中に招集される定例会について、全員協議会や議会運営委員会で協議した結果、今定例会においては一般質問を行わないこととなった。

しかし、今定例会に提出される議案等については、議会内の意見がまとまらず、後日改めて協議することとなつた。これに対して、執行機関が専決処分について相談してきた。このような状況において議会事務局としてどのような考えを提示することが適当か。

A4 議会に提出される議案について議会は、これを審議し議会としての意思を確定させる、つまり可決（修正議決も含む）又は否決することが求められています。

このようなことから、たとえ災害という特殊な要因があるとしても、議会自ら審議を行わない、それに類する運営を行うことは議会の役割を議会自らが放棄することになり、極

めて不適当な運営と考えます。よって、執行機関の出席が困難なことを理由に議会から長に対して専決処分を依頼したり、執行機関からの専決処分の了承を専決処分の前に内々に求められた場合に了承を与えることは行うべきではありません。

では、議会が検討すべき具体的な対応についてですが、議会の審議に執行機関の出席は、議会に提出される多くの議案が執行機関からの提出である現状から、やむを得ないと考えます。しかし、議会への執行機関の出席は必ずしも出席対象となる執行機関の職員全員が出席しなければならぬ訳ではなく、審議される事件に応じて出席すべき執行機関の職員を決めれば良いと考えます。これは、執行機関の出席に関する地方自治法第121条が「議会の審議に必要な説明のため」となっていることから導き出される考えです。よって、執行機関から提出された事件の審議において、当該事件の担当部局の職員を中心とした執行機関の出席を求め、審議する事件の担当外の部局の職員や審議しない事件の担当部局の職員は本会議への出席を求めないという運営を行い、可能な限り議会での審議による事件の成立を諮るべきと考えます。

このような運営が困難又は審議したけれど、会期中に議会の結論を出すことが不可能

な場合は、委員会に付託して継続審査（継続審査の方法は①付託された委員会からの申し出に基づく本会議での議決、②委員会に付託される際に議長発議による本会議での議決が考えられます）とし、閉会中に委員会の結論が出た場合は、臨時会の招集請求を行い、招集された臨時会において最終的な議会の議決を得るか、次の定例会において最終的な議会の議決を得ることが考えられます。

もし、継続審査の手続きが何らかの理由で行われなかった場合は、当該議案は議会の閉会と同時に審議未了廃案となることから、長は専決処分を行うことが考えられます。しかし、先に述べた理由から議会から専決処分の事前承認を与えるようなことは避けるべきであり、仮に執行機関から専決処分について相談等があった場合は、承認について言及するのではなく、仮に専決処分するならば、その対象は必要最小限に留めるべきであり、それ以外の事件については次の定例会などに議会の審議に付すように議会から執行機関に意見を述べるのが適当と考えます。

参考 地方自治法

第121条 普通地方公共団体の長、教育委員会の委員長、選挙管理委員会の委員長、人事委員会の委員長又は公平委員会の委員

長、公安委員会の委員長、労働委員会の委員、農業委員会の会長及び監査委員その他法律に基づく委員会の代表者又は委員並びにその委任又は嘱託を受けた者は、議会の審議に必要な説明のため議長から出席を求められたときは、議場に出席しなければならない。

第179条 普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第113条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。

2 議会の議決すべき事件に関しては、前項の例による。

3 前2項の規定による処置については、普通地方公共団体の長は、次の議会においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない。

Q5

会議録署名議員の署名拒否について
当市議会では、会議規則に基づき3名の会議録署名議員を当該会期を通じ

て指名している。
定例会が閉会し、会議録を完成させるための最終段階で署名議員の署名をもらうことになっているが、署名議員の一人が署名を拒否した。その理由として、当該議員が一般質問した際の執行機関の答弁に不満があることを挙げている。

このような署名拒否に対する対応はどのようなすべきか。

A5 まず、会議録に議員が署名することの意味については、会議録への署名は、速記などを基に事務局が作成した会議録に記載されている事項に誤りがなく、その会議録の記載が真正であることを保証するためになされるものであります。このようなことから、会議録への署名の拒否については、会議録が事実と異なる場合には署名の義務がなく、会議録が訂正されるまで署名を拒否することは可能と考えます。

しかし、今回の件は会議録の記載が事実と異なるということではなく、会議録署名議員が議員として質問した事項に対する答弁が不十分であることを理由に署名を拒否するということであり、会議録への署名拒否として想定される事項ではなく、署名の義務を果たし

ていないと考えますが、法上、署名議員がこのような理由で署名を拒否したことに対する対抗措置、例えば署名を強制する規定がないため、拒否されたことに対する強制的な措置ができないのが実情です。このような事態は、会議録署名議員の役割を考慮すると、法に規定する以前の問題であり、会議録署名議員の役割を理解していないこと、つまり会議録署名議員という立場と議員としての立場を混同していると考えます。

したがって、先程述べたように署名を強制する規定がないことから、仮にこのまま会議録の署名がなくても会議録としての効力はあるとされているため、署名がなくても問題はありませんが、会議録原本に「〇〇署名議員は△△の理由により署名しなかった」旨を記載しておく必要があります。今後もこのようなことが予想されることから、議会運営委員会や全員協議会などで会議録署名議員の役割、指名について説明し、議員の理解を深めることが必要と考えます。

参考 地方自治法

第123条 議長は、事務局長又は書記長（書記長を置かない町村においては書記）をして会議録を調製し、会議の次第及び出席議員の氏名を記載させなければならない。

- 2 会議録には、議長及び会議において定めた2人以上の議員が署名しなければならない。
- 3 議長は、会議録の写を添えて会議の結果を普通地方公共団体の長に報告しなければならない。

参考 標準市議会会議規則

第81条 会議録に署名する議員（会議録が電磁的記録をもって作成されている場合にあっては、法第123条第3項に規定する署名に代わる措置をとる議員）は、○人とし、議長が会議において指名する。

参考 行政実例（昭和22年 7月29日）

議事録は会議のつどすみやかに調製すべきものであり、署名を欠いても効力がないということとはできないものである。

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）
- 地方自治法質疑応答集（第一法規）
- 質疑応答 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）