

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

委員会提出議案の継続審査について委員会に付託された意見書提出を求める請願が委員会で採択となった。

これを受けて、委員会意見書案を作成し、委員会提出議案として議長に提出した。

当該意見書案について議会運営委員会で協議したところ、一部の委員から当該意見書案は継続審査するべきとの意見が出されたが、他の多くの委員がこれに反対したため、本会議で上程された後に即決することとなった。

継続審査を求める議員は、本会議での当該意見書案の審議の際に継続審査の動議を提出することを事務局に連絡してきた。

継続審査の動議が提出されたときの議事運営は、どのようにすればよいのか。

## 連載④④

# 議会運営

## Q&A

全国市議会議長会  
調査広報部副部長  
本橋 謙治

A1 結論から言うと、継続審査は原則として不可能と考えます。これは、委員提出議案の会議規則上の取扱いが理由です。

議会に提出された事件は、提出された会期中に結論を出すことが原則ですが、当該事件の内容等により会期中に結論を出すことが困難な場合には、継続審査の手続を行うことにより、審議未了廃案を回避し次の会期まで審議、審査することが可能です。

継続審査とするには、対象となる事件が委員会に付託されていることが必要です。これは、地方自治法に「委員会は、議会の議決により付議された特定の事件については、閉会中も、なお、これを審査することができる。」（第109条第8項）と規定されているためです。

では、Q1の委員会提出議案も委員会付託す

ればよいと考えることができますが、委員会提出議案は会議規則で委員会に付託しないことが原則となっていますので、継続審査の要件を満たさないことになります。

委員会提出議案を委員会に付託しないとされているのは、委員会への付託は議会に提出された事件（議案を含む）を所管する委員会で詳細に審査することにより、限られた会期の議会運営の効率性を高めるということがその主な理由です。

このことから、既に議案を提出した委員会において、提出段階でその内容等について詳細な議論等を通じて審議されたことと解せることから、改めて委員会に付託する必要性が低いと考えて、委員会付託を行わない運営を採用しています。

以上のことから、意見書案の審議の際に継

続審査の動議が提出されても継続審査の要件である委員会付託ができない以上、当該動議を議題とし、これを諮ることはできませんので、議長は、委員会提出議案の取扱いと継続審査の要件等を説明し、当該動議を認めない旨を述べて議事を進めざるを得ないと考えます。

### 参考 地方自治法

第109条 略

257 略

8 委員会は、議会の議決により付議された特定の事件については、閉会中も、なお、これを審査することができる。

9 略

### 参考 標準市議会会議規則

第37条 略

2 委員会提出の議案は、委員会に付託しない。ただし、議長が必要があると認めるときは、議会の議決で、議会運営委員会に係る議案は議会運営委員会に、常任委員会又は特別委員会に係る議案は常任委員会又は特別委員会に付託することができる。

3 略

**Q2** 議案の提出と全員協議会の開催について

本市議会では、定例会の招集告示の日に、当該定例会に提出される議案に関する説明のため、全議員を対象とする全員協議会を慣例で開催している。

今回、執行機関が提出する議案の一部が、最終段階において調製がっていないため、議案そのものの提出が行われておらず、その概要についての説明資料が提示された。

この対応を一部の議員が問題とし、全員協議会の成立要件を満たしていないと主張し、退席する事態となった。

議案の提出が全員協議会の成立要件と解すべきなのか。なお、全員協議会は地方自治法が定める協議等の場である。

**A2** 協議等の場については、地方自治法に「議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができる。」（第100条第12項）とされていることから、各議会の判断で設置されているものです。

協議等の場として全員協議会を設置している議会がある場合、当該会議の成立要件については各議会で定めることができますが、議

案の提出の有無を成立要件とすることについては、問題があると考えます。

議案は、議会が活動能力を有する状態にあるとき（会期中）に議会に提出できると解されています。したがって、Q2の招集告示の日には会期中ではないことから、議案の提出はできないこととなります。しかし、効率的にかつ円滑に議案等の審議を行うために、会期前に議案が事実上提出され、その説明を全員協議会等に行っている議会があるのも事実です。

この場合の議案ですが、法律上は議案ではなく、議案と同一内容の資料であるとされていることから、会期中に限るとされている議案の提出が告示日に開催される全員協議会に行われていないことは当然のことであり、全員協議会に議案が示されていないことについて法律上の問題はなく、議案の提出に関するこのような法律上の考え方から、議案の提出を全員協議会の成立要件とすることには無理があります。

また、本会議や委員会におけるそれぞれの会議の成立要件についても、本会議は応招議員が議員定数の半数以上の議員の応招や出席、委員会は委員定数の半数以上の出席であり、議案の有無がそれぞれの会議の成立要件でないことから議案提出を全員協議会の成

立要件とすることには無理があると考えます。したがって、Q2の場合は、事実上の議案である議案と同じ内容の資料が完成するまで全議員協議会の開催を延期するか、概要の資料を用いて予定どおり全員協議会を開催するか、いずれかが考えられます。

どちらの方法がよいのかについては、議長や議会運営委員会、執行機関が協議して決めるのがよいと考えます。

参考 地方自治法

第100条 略

2～11 略

12 議会は、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができる。

13～20 略

第113条 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。但し、第117条の規定による除斥のため半数に達しないとき、同一の事件につき再度招集してもなお半数に達しないとき、又は招集に応じても出席議員が定数を欠き議長において出席を催告してもなお半数に達しないとき若しくは半数に達

してもその後半数に達しなくなったときはこの限りでない。

参考 行政実例（昭和26年8月20日）

問一 略

2 議案とは議会に提出して初めて議案

となるものであつて議会開催の前日までは発案と解してよいか。

二 前項一に関連するものであるが、定例会においては付議すべき事件を告示することを要しないように解釈しているが、定例会及び臨時会を招集の場合、各議員においてあらかじめ議案を審議した上で議会に臨む意味において議案を印刷したものをあらかじめ議員に配布することができるか。

答一 略

2 発案は、議会に議案を提出すること

であるから、議会が活動能力を持つ会期中に限られるものである。開会前に議長の手へ送達されたものは、開会の際において議会に提出されたものとして取り扱うべきである。

二 便宜提出を予定されている議案と同一内容の印刷物を配布するという事であるならばあえてさしつかえない。

参考 標準市議会会議規則

第166条 法第100条第12項の規定による議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整するための場（以下「協議等の場」という。）を別表のとおり設ける。

2・3 略

4 協議等の場の運営その他必要な事項は、議長が別に定める。

Q3 議会の継続審査の議決に対する長の再議について

再議について

今定例会に長から提出された条例の一部改正案を所管する常任委員会に付託し審査を行っているが、その内容に不満がある一部の議員が、当該条例案を継続審査とすることで長の自発的な条例案の撤回を促そうと考えている。

その一方で、当該条例案に賛成の議員は今定例会での成立を目指しているが、付託委員会では継続審査を求める委員の数が多いため、当該委員会では継続審査の申出を本会議に行うこととなった。

付託委員会からの継続審査の申出を議決する本会議において、起立による

採決を行ったところ、継続審査に賛成する議員が過半数にわずかながら達しなかったことから、当該申出は起立少数により否決と宣告されると思われるが、継続審査に賛成する議長が賛成多数により継続審査は可決と宣告し、直ちに散会を宣告した。

このような議決結果になったことから、長が地方自治法第176条第4項の再議を検討しているが、議案自体の採決に関する再議ではなく、議案の継続審査という議事手続に関する議決に対する長の再議は可能なのか。

**A3** 議会で行った議決について異議があるときや、議会で行った議決若しくは選挙がその権限を超え若しくは法令又は会議規則に違反すると判断した場合などにおいて、長が議会に求めるやり直しの審議又は選挙のことを再議と言います。

これは、一事不再議の原則の例外として、同一会期中に一度議決された事件について再び審議することにより、長と議会との間の意見対立の調整と、議決等の適正の確保を図り、地方公共団体運営の停滞と混乱を避けるために用意された制度と言われています。

一般的には、議会の議決により長が執行を

義務付けされる、条例や予算に関する議決（長が望まない内容の条例制定や条例の修正、予算の修正など）が再議の対象として考えられますが、除外すべき議員を除外せずに議決した場合など、議決に至る手続における法的な瑕疵についても再議の対象とすることができません。

また、再議の対象として法は「議会の議決」と定めていますが、この議決については、議案の議決のみを対象とするという解釈はありませんので、議事手続に関する議決についても、その議決に至る過程で会議規則や法令に反する運営が行われたとき、長は再議に付すことが可能と考えます。

以上のことから、議案の可決、否決に直結する議決ではありませんが、本来、議会の議決は特別多数を求める場合を除いて、出席議員の過半数で可否を決することになっているにもかかわらず、過半数に満たない賛成者により可決となった継続審査の議決は、法が求める可決の要件を満たしていないことから、違法な瑕疵ある議決と判断することは可能であり、違法性の治癒を目的とする地方自治法第176条第4項の再議の趣旨に合致することからもQ3の議決に対する再議は可能と解します。

なお、長の再議となる前に、本来ならば、

議長が起立多数により可決と宣告した時点で、議員が会議規則に基づく異議を述べたり、議長の散会宣告に対して異議を述べたりすることなどにより、再議によらずとも、議会自ら当該議決の瑕疵を治癒できることを付け加えておきます。

#### 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。

第176条 略

2～3 略

4 普通地方公共団体の議会の議決又は選挙がその権限を超え又は法令若しくは会議規則に違反すると認めるときは、当該普通地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付し又は再選挙を行わせなければならない。

5～8 略

参考 行政実例（昭和7年3月30日）

会議規則に規定された閉会時間に閉会しようとするとき、議員中に異議があるときは、会議の議決がなければ会議を閉じることはできない。

参考 行政実例（昭和25年10月3日）

問 除外されるべき者が議事に参与してした議決が満場一致で可決された場合の議決の効力について。

答 当然には無効とならないと解されるが、違法な議決であるから第176条第4項の規定により長において措置すべきである。

参考 標準市議会会議規則

第70条 議長が表決をとうろくとするとき、

問題を可とする者を起立させ、起立者の多少を認定して可否の結果を宣告する。

2 議長が起立者の多少を認定しがたいとき、又は議長の宣告に対して出席議員〇人以上から異議があるときは、議長は、記名又は無記名の投票で表決を採らなければならぬ。

Q4 議長の裁決権行使における本会議の

休憩について

本会議で採決に付される長提出の条例の一部改正案に対し、賛否が拮抗している。仮に起立表決の結果、賛成者（起立者）の多少が認定できない、又は可否同数と判断した場合、本来ならば投票表決に移るか議長の裁決権の行使に移ることが考えられるが、今後の議員間の対立を回避したいという考えから、一度休憩して全員協議会を開催し、各議員の意見を調整した上で再度起立表決を行うか、議長の裁決権の行使を行うことを考えている。

このような運営をすることについて、どのような考えればよいのか。

A4 採決は、議員の賛否を表明する議事手続であり、採決に付された事件の可否が決まる重要なものです。

議事運営の考え方に、採決は、採決（表決）の宣告からその結果の宣告までを一連の行為とみなす、というものがありません。したがって、この間の休憩はできないと考えます。例えば、投票表決は、議場を閉鎖し投票結果が確定するまで（市議会では投票が終了するまで）議場の閉鎖を継続させ、この間に休憩などに

より議場の閉鎖が解かれた場合は、表決をやり直すこととなります。起立表決は、議場の閉鎖はありませんが、表決方法の一つであることから、投票表決と同様にその結果の宣告までを一連の行為とみなすべきと考えます。

次に、議長の裁決権についても、裁決権の行使により表決の対象となった事件の可否が決することから、裁決権の行使による結果の宣告までを一連の行為とみなし、休憩することはできないと解すべきです。

以上のことから、Q4の裁決権の行使の是非等について、熟慮するための時間などを確保するために裁決権の行使前に休憩することはできないと思われまますので、休憩せず速やかに裁決権の行使を行うべきと考えます。

なお、Q4の起立表決における裁決権の行使についてですが、起立表決は数の多少を認定して可否を決するものであり、明確に賛成者の数と反対者の数を数えて可否を決するものではありません。また、起立していない議員が全員とも反対者であるという確証もないことから、起立表決における裁決権の行使は行うべきではありません。数の多少が認定できないと判断し、記名又は無記名による投票表決を行った上で裁決権を行使するのが原則です。

参考 標準市議会会議規則

第70条 議長が表決をとろうとするときは、問題を可とする者を起立させ、起立者の多少を認定して可否の結果を宣告する。

2 議長が起立者の多少を認定しがたいとき、又は議長の宣告に対して出席議員○人以上から異議があるときは、議長は、記名又は無記名の投票で表決をとらなければならぬ。

第74条 記名投票又は無記名投票を行なう場合には、第27条（議場の出入口閉鎖）、第28条（投票用紙の配布及び投票箱の点検）、第29条（投票）、第30条（投票の終了）、第31条（開票及び投票の効力）、第32条（選挙結果の報告）第1項及び第33条（選挙関係書類の保存）の規定を準用する。

Q5 委員会における参考人の招致について

委員会に付託された決算を審査するに当たり、特定の事業の予算執行について、利害関係者の意見を聴取すべきとの意見が一部の委員から出されたため、委員会で該当者を参考人として委

員会に招致することが決まった。なお、詳細な日程については委員長が先方と協議して決めるということと委員長に一任することとなった（議決済み）。

この議決を受けて、委員長が先方と日程の調整を行ったが、日程の都合がつかなかったため、最終的には参考人の招致を諦めて決算審査を行い、委員会で当該決算を不認定とすることに決した。

その後、先方から、委員会への出席は不可能だが意見書の提出は可能という連絡があったため、委員長と議会事務局が協議した結果、文書の提出を求めることとなった。

今後、参考人の文書による意見書の提出を行う際の手続として、どのようなことが必要なのか。

A5 委員会は審査中の議案、調査中の事件について、利害関係者や学識経験者などを委員会に招致し、その意見等を聴いた上で審査や調査を進め、委員会としての結論を出すことができます。

この際、委員会に出席する者を参考人と呼びます。参考人は、以前、委員会に招致することができると規定されていましたが、平成

24年の地方自治法の改正により、本会議でも参考人を招致することができるようになりました。

さて、委員会における参考人招致は、対象となる者自身が、委員会に出席し、自己の意見等を述べることが原則です。しかし、100条調査の件の行使における証人喚問と異なり、参考人が委員会に出席する法的義務はなく、また、仮に欠席したとしても罰せられることはありません。

このため、参考人については、Q5にあるように当人の都合により欠席することは十分に予想できますので、参考人から意見を聴取することが困難な場合があります。このようなことを避けるため、標準市議会委員会条例では代理人による意見陳述や文書による意見陳述を認める規定があります。

具体的な手続は、委員会で参考人の意見を文書で提出させることについて諮り、これが認められれば、参考人の意見を文書で提出してもらうことが可能となります。しかし、Q5の事件については、既に審査が終了している状態です。参考人の制度は事件の審査のために用いられるものであることから、対象となる事件が審査中であることが必要です。よって、参考人の意見の文書提出の議決の前に決算の再審査を委員会で議決することが必要で

す。つまり、再審査、参考人を招致する旨の議決、参考人の意見の文書による提出の順で議決することが必要と考えます。

**参考 地方自治法**

第109条 略

2～4 略

5 第115条の2の規定は、委員会について準用する。

6～9 略

第115条の2 略

2 普通地方公共団体の議会は、会議において、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。

**参考 標準市議会会議規則**

第83条 公述人は、代理人に意見を述べさせ、又は文書で意見を提示することができる。ただし、議会が特に許可した場合は、この限りでない。

第84条 会議において参考人の出席を求め議決があったときは、議長は、参考人にその日時、場所及び意見を聴こうとする案件その他必要な事項を通知しなければならない。

2 参考人については、第81条（公述人の発言）、第82条（議員と公述人の質疑）及び第83条（代理人又は文書による意見の陳述）の規定を準用する。

**参考 標準市議会委員会条例**

第28条 公述人は、代理人に意見を述べさせ、又は文書で意見を提示することができる。ただし、委員会が特に許可した場合は、この限りでない。

第29条 略

2 略

3 参考人については、第26条（公述人の発言）、第27条（委員と公述人の質疑）及び第28条（代理人又は文書による意見の陳述）の規定を準用する。

第29条 略

2 略

3 参考人については、第26条（公述人の発言）、第27条（委員と公述人の質疑）及び第28条（代理人又は文書による意見の陳述）の規定を準用する。

**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）
- 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）
- 地方議会用語辞典（ぎょうせい）

