

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 令和3年度当初予算と令和3年度第一次補正予算の審議について

令和3年度一般会計当初予算(案)と同年度第一次補正予算(案)が同時に提出された。

従来より、本市議会と長との関係が良好ではない中で、当初予算(案)と補正予算(案)が同時に提出されたことを快く思わない議員が多数おり、当初予算を否決することを強く主張する議員がいる状況である。

仮に、議会が当初予算(案)を否決した場合、これと同時に提出されている第一次補正予算(案)の取扱いについて、どのように取り扱うべきか。なお、一部の議員は議決不要で対応するべきと主張している。

A1 まず最初に、令和3年度当初予算(案)と令和3年度第一次補正予算(案)の同時提

連載⑤2

議会運営

Q&A

全国市議会議長会
企画議事部副部長
本橋 謙治

出については、可能と解します。

しかし、審議する議会から見れば、当初予算(案)が原案可決されることを見込んで提出されたことに対して、議会軽視という意見が議員から出される可能性があります。法的に可能でも、審議する議員が執行機関の対応を問題視することが、今後の予算(案)の審議等に悪影響を及ぼす可能性があるため、時間的な余裕があるならば、当初予算(案)の可決成立後に第一次補正予算(案)の提出をすることを検討するなど、提出に関する議会への配慮が必要と考えます。

次に、当初予算(案)が否決された場合の補正予算(案)の取扱いについてですが、確かに令和3年度当初予算(案)と令和3年度第一次補正予算(案)の関係は、前者が成立して初めて後者が成り立つと考えますので、

前者が否決されれば後者は成り立たないと考えて、Q1で一部の議員が主張する議決不要で対応することも考えられますが、議決不要は基本的には、一事不再議を回避するために用いられる議事手続です。したがって、一事不再議に該当しない限り、議決することに法的な問題はないと考えます。

また、当初予算(案)と補正予算(案)の関係は、先に述べたとおりですが、外見上は別個の事件であること、また、予算に対する議会の意思を明確に示すことが、予算に対する議決権を有する議会の役割を考慮すると適当と考えます。

以上のことから、議決不要を選択せずに、補正予算(案)を表決に付すことが適当と考えます。この場合の議決結果は、否決となることが想定されます。

なお、当初予算（案）が否決された直後に、長が補正予算（案）の撤回の申出をすることにより、補正予算（案）の表決を回避するという方法も考えられますが、補正予算（案）の撤回は、長の権限であることから、議会の権限で撤回させることはできません。

参考 行政実例（昭和28年7月1日）

問 昭和28年度の当初予算を議会に提出した後に衆議院が解散されたため、その議員の選挙に要する経費を追加する必要がある場合であっても、当初予算の成立後でなければ、28年度の追加予算（現行法では補正予算）案は提出できないか。

答 提出できるものと解する。なお、追加予算（現行法では補正予算）の議決は、当初予算の議決後でなければならないから、念のため。

Q2 議員の政治倫理条例に関する規則制定について

本市議会では、議員の政治倫理条例の制定を予定している。

このため、条例を制定した後の具体的な施行を図るため、政治倫理条例の

施行規則の制定を考えている。

施行規則について、本市の法規担当に相談したところ、議員に限定した倫理条例であることから、執行機関で規則を制定するのではなく、会議規則や傍聴規則と同様に、議会で施行規則を制定すべきとの回答を得た。

しかし、条例の施行規則を議会が制定した事例はなく、一般的な規則制定権は、長に認められていることから、議会が条例の施行規則を制定することについて、議会内で疑義が生じている。議員を対象にした政治倫理条例の施行規則を議会が制定することは可能か。

A2 結論からいうと、できないと考えます。

Q2の執行機関の指摘のように、会議規則や傍聴規則は議会が定めることになってい

ます。しかし、これは、会議規則と傍聴規則に限ったものと解します。その根拠として、会議規則と傍聴規則は、地方自治法に議会で定めることを認める規定を設けています。仮に、議会に規則を定める包括的な権限があると解されるならば、このように個別に規定する必要はないと考えます。

以上のことから、仮に議会や議員に特化した条例であっても、当該条例に関する施行規則の制定は議会ではなく、同法第15条を根拠に長の権限で定めるべきと考えます。

なお、議会には規則制定権はありませんが、規程の制定権はありとされていますので、施行規則に代わり規程の制定で対応することが考えられます。いずれにせよ、施行規則の制定は、執行機関の権限であることから、最終的に執行機関が施行規則を制定するか、議会が規程で対応するか執行機関と協議した上で判断することになると考えます。

参考 地方自治法

第15条 普通地方公共団体の長は、法令に反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。

2 省略

第120条 普通地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならない。

第130条 第1項及び第2項省略

3 前2項に定めるものを除くほか、議長は、会議の傍聴に関し必要な規則を設けなければならない。

参考 行政実例（昭和26年7月11日）

問 議会または議長は、第120条及び第130条第3項に規定されているものの外、議会運営上必要な規則又は規程等（規定事項が単に議会内部を対象とするものと、議会外にも及ぶもの例えば議会図書室の運営上図書の出出に関する規定を設けるものが考えられる。）の制定権はないか。ないとすればその理由。

答 規則という形式によって制定することはできないが、その権限に属する事項につき所要の規程を設けることは差し支えない。

Q3 同一議員による複数の附帯決議の提出について

今定例会に提出された令和3年度一般会計当初予算に対する附帯決議（案）の提出が一部の議員で検討されている。

附帯決議（案）の内容が多岐にわたるため、項目ごとに賛成する議員と反対する議員が混在している状況である。

提案者である議員は、できるだけ多

くの議員の賛成による原案可決にこだわっていることから、附帯決議（案）を一つにまとめることが困難と判断しているため、項目ごとに分けた複数の附帯決議（案）を提出することを希望している。

同一議員による、複数の附帯決議（案）の提出は可能なのか。

A3 附帯決議は、可決した事件に対し、修正動議の提出までには至らないが、執行上の留意点などを執行機関に伝える方法として用いられています。

附帯決議（案）の提出要件は、各議会の定める会議規則にある「その他の事件」に該当しますので、当該規定に定める提出要件を満たして、議会に提出することになります。

本来ならば、附帯決議（案）を提出する議員は、その内容を一つにまとめた附帯決議（案）を提出するのが基本であり、その内容の一部に賛成できない議員は、修正の動議を提出することが一般的ですが、修正の動議が可決した場合、原案に賛成の議員が、修正された部分を除く残りの原案に賛成しない可能性があることから、提案者である議員が希望する、できるだけ多くの議員の賛成による原案可決とはなりません。また、一人の議員に

つき一つの決議（案）しか出せないという法的な制約はありません。

以上のことから、Q3にあるように、項目ごとに分けた複数の附帯決議（案）を提出することは可能と考えます。

しかし、この方法は便宜的な方法であることから、事前に議員間での理解を得ておくことが適当と考えます。

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

第17条 修正の動議は、その案をそなえ、法第115条の3の規定によるものについては所定の発議者が連署し、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

Q4 長提出事件の提案説明を長自身が拒否することについて

従来から、本会議における長の答弁などを問題視する意見が議員から指摘されており、長も自分に対する議会の対応に不満を持っていた。

このような中で、三月定例会に長が提出した教育長の任命同意事件について、長が議案に添付した資料等を見れば分かるかと判断し、本会議における提案理由の説明を拒否する事態となった。

このような状況の中で、当該事件の本会議での審議はどのように進めればよいのか。なお、大半の議員は同意を求めめる対象者については、問題ないと判断しており、賛成多数で同意となることが見込まれている。

A4 議会に提出され、本会議での議題となった事件は、長提出事件、議員提出事件に関係なく、最初に提出者からの提案に至った理由などの説明から審議が始まります。

議会（議員）は、提出者からの説明を聞き、その内容などに疑義があれば、提出者に対して質疑を行い、疑義を解消して賛否を判断することになります。

このように、提案説明は、議会（議員）が

提出された事件の賛否を判断するために必要な情報が提供される重要な議事の手続です。提案説明が不明確であったり、これが行われなければ、議会（議員）は賛否の判断をすることが困難となるため、賛成することはできず、否決となる可能性が高くなります。

Q4における長の対応は、議会の審議に必要な説明のために出席することを長を始めとする執行機関に義務付けている地方自治法第121条の趣旨にも反する行為であることに加え、説明を拒否している事件が自らが提出した事件であることから、極めて不適当と考えます。

では、このような長の対応に議会はどのように対応すればよいかということですが、まずは議長が長に対し、提案説明を行うことを要請することから始まると考えます。

議長からの要請に対し、長がこれに応じなければ、議長は他の執行機関の職員に対して、提案説明を要請することが適当と考えますが、これらの職員は長と同じ対応をすることが予想されます。

長を含めた執行機関からの提案説明がないならば、事件の審議が行えないと判断し、議長が当該事件の審議を延期（議事延期）して、後日に行うことを宣告することが考えられます。

Q4のように、議題となっている事件について、議員が既に熟知しており、提案説明がなくても審議可能と判断できるならば、①長が提案説明を拒否していることから、提案説明を終了する旨を議長が宣告し、次の議事（質疑）に移る、②長が提案説明を拒否していることから、これを省略することを議長発議で諮るといふ、いずれかの方法を用いることも考えられます。

提案説明の終了を宣告する方法は、長を擁護する議員から、強引な議事運営と批判される可能性があるため、提案説明を省略する方法を選択する方が、会議規則に基づいた手続であることから、強引な議事運営であると批判される可能性は低いと考えます。

提案説明の省略が認められた後の議事運営は質疑となりますが、人事に関する事件に対する質疑は行われなことが多いため、質疑はないと思われます。よって、質疑の終了を宣告、委員会付託の省略を諮り、これが認められた後に討論、採決という運営になると考えられます。

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、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。ただし、出
席すべき日時に議場に出席できないこと
について正当な理由がある場合におい
て、その旨を議長に届け出たときは、こ
の限りでない。

2 省略

参考 標準市議会会議規則

第37条 会議に付する事件は、第141条
(請願の委員会付託)に規定する場合を除
き、会議において提出者の説明を聞き、
議員の質疑があるときは質疑の後、議長
が所管の常任委員会又は議会運営委員会
に付託する。ただし、常任委員会に係る
事件は、議会の議決で特別委員会に付託
することができる。

2 省略

3 前2項における提出者の説明及び第1
項における委員会の付託は、討論を用い
ないで会議にはかつて省略することがで
きる。

Q5 地方自治法第180条に基づく専決 処分について

当市でも、他市と同様に地方自治法
第180条に基づく専決処分の委任を
行っているが、近年の議会改革の一環
として、この見直しを行っている。

このような状況において、一部の議
員から法第180条に基づく専決処分
の委任は存続させるが、専決処分は閉
会中に限り認め、開会中は議会の議決
を要する制度に改めるべきではないか
という意見が出された。

さらに、専決処分は長の権限である
ことから、委任についても長が発議す
るべきであるという意見も出された。
今後、法第180条に基づく専決処
分の見直しが行われる場合、専決処分
を閉会中に限定する旨の委任の事件を
長提出で行うことができるのか。

A5 地方自治法第180条の専決処分の委任
は、議会の委任に基づく普通地方公共団体の
長の専決処分に関する規定であるとされてい
ます。また、長に委任しうるのは、「軽易な
事項」とされています。

このように、当該委任は議会の委任に基づ
くものであることから、その提案権は長にな

く、議会にあると解されていますので、議会
が認めたとしても、長が当該委任に関する議
案を提出することはできません。

次に、専決処分を閉会中のみとする点です
が、議会が専決処分の指定をしたときは、当
該事項の処理は長の権限となり、仮に議会が
当該事項について議決しても、無権限の議決
となり無効と解されること、また、長が当該
事項を議会の議決に付すことはできないこと
とされていることから、Q5のように閉会中
のみ専決処分が可能とするような条件を付すこ
とはできないと考えます。

参考 地方自治法

第180条 普通地方公共団体の議会の権
限に属する軽易な事項で、その議決によ
り特に指定したものは、普通地方公共団
体の長において、これを専決処分にす
ることができる。

2 前項の規定により専決処分をしたとき
は、普通地方公共団体の長は、これを議
会に報告しなければならない。

参考 行政実例(昭和22年11月29日)

問 議会において知事が専決処分すること
のできる軽易な事項を議決するとき、そ
の事前に常任委員会の審査を受けなけれ

ばならないことを条件としたときは、別にこれに関し特別の議決をしなくても第109条第6項の特に付議された事件（現行法では付議された特定の事件）として、議会閉会中委員会で審議してよいか。

答 右のような条件を付した専決処分の場合は違法である。また、第109条第6項の議会の議決より特に付議された事件（現行法では付議された特定の事件）とは、具体的に指定して議決された事件を意味し、右のような議決は、同項の議決に該当しない。

参考 行政実例（昭和30年12月17日）

問 第180条の提案権は、長にもあると思うがどうか。

答 長は、議長に対して事件を指定して議決を依頼することができる。

参考 行政実例（昭和37年7月4日）

問 地方自治法第180条の規定により既に議会で指定した事項について

一 「閉会中に限り専決することができ
る」ものとして、新たに条件を付する
ことは差し支えないか。

二 同条第1項には、「これを専決処分す
ることができ」とあり、従って指定

されている事項を専決処分するか否かは、長の自由裁量に任されるから、長が必要と認めた場合は、議会の議決に付することができるかと解してよいか。

答 一及び二 できない。

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）
注釈地方自治法（第一法規）

