

今回も、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 議案の提出と議長の招集請求について

閉会中の本市議会において、意見書の提出に向けて議員間、会派間の調整が行われてきたが、なかなか合意に至らないことから、一部の議員が合意に至らない中で、意見書案を提出することを決めた。

当該議員は、閉会中に議長に意見書案を提出することを考えている。当該議員と同じ会派に所属する議長は、これを受けて、直ちに議会運営委員会の招集を議会運営委員長に要請し、議会運営委員会の議決を経て、議長から長に対して、臨時会の招集請求を行うことを考えている。

このような運営は問題ないのか。

連載(65)

議会運営

Q&A

全国市議会議長会
政務第一部長
本橋 謙治

A1 臨時会の招集請求は、①議会運営委員会の議決を経て議長が請求する方法と、②議員の定数の4分の1以上の者が請求する方法のいずれかで可能です。その際に、「会議に付議すべき事件を示す」ことが地方自治法上、求められています。

では、「会議に付議すべき事件を示す」ということは、具体的にどのようなことかについてですが、議案の提出は開会中に限定されるため、Q1のように、「閉会中に意見書案を議長に提出する」ことは、あり得ない運営になります。

次に、招集請求（議長による招集請求、議員の4分の1以上の者による招集請求）についてですが、先に述べたように「会議に付議すべき事件を示す」ことが求められています。が、前述のとおり、議案の提出は会期中に限

定されることから、招集請求の際に議案を示す必要はないと考えます。事実、三議長会（都道府県議長会、市議会議長会、町村議会議長会）が作成した標準の書式例には、付議すべき事件名を記載することを求めている、事件（議案）そのものを添付することを求めています。よって、Q1の場合、意見書案のタイトルのみを示して招集請求を行うことになります。

最後に、議長による招集請求についてですが、Q1に記載の「合意に至らない」具体的な理由が不明なので、確定的なことは言えませんが、議長による招集請求は、議会を代表する議長が行う招集請求であることから、議会の総意に基づく招集請求と考えることができます。

議会内の合意が得られていない中で、議会

を代表する議長による招集請求が行われるということは、地方自治法上、Q1に記載の議会内の合意が議長の招集請求の要件でなくても、議長の中立性や公平性という議長の職務上の性質を考慮すると、現時点における議長による招集請求は、仮に法が招集請求の要件としている議会運営委員会の議決を得ることができたとしても、議長に対する批判が出る可能性があります。

また、議会運営委員会の議決についても、議会内の合意が得られていない状況で、議会運営委員会の議決を得ることができるか不透明です。議会運営委員会の議決を得ることができなかった場合、議長は招集請求を行うことができません。

以上のことから、Q1のような状況においての議長による招集請求は、法的には可能であったとしても、適当な対応ということはできません。したがって、二つ目の招集請求の方法である、議員の定数の4分の1以上の者による招集請求で対応することが適当と考えます。

参考 地方自治法

第101条 1 略

2 議長は、議会運営委員会の議決を経て、当該普通地方公共団体の長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集

を請求することができる。

3 議員の定数の4分の1以上の者は、当該普通地方公共団体の長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができる。

4～8 略

参考 行政実例（昭和26年8月20日）

問 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うえ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付することができるか。

答 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ことであるならばあえてさしつかえない。

Q2 執行機関に対する行政報告の要望について

現在の会期中に昨年度の定例会で議決（予算案）した事業について、執行機関が現状を議会に報告したい旨の申出があった。

しかし、執行機関は、本会議での報

告ではなく非公式な会議を開催し、そこで報告することを希望していたため、執行機関の求めに応じる形で非公式な全員協議会で報告が行われた。

当該全員協議会が終了し、本会議が開かれた際に、全員協議会に出席した議員の一人が、先の非公式な全員協議会での報告について、改めて本会議において執行機関の説明を求める動議が提出された。

既に非公式とはいえ、全員協議会で説明を受けていることから、一部の議員が難色を示したが、動議成立後に急遽開催された議会運営委員会において、当該動議を可決すること、可決後に執行機関が報告し、かつ、質疑を行うことを確認して議会運営委員会を閉じ、本会議において、当該動議を可決させ、執行機関の報告と質疑を行うことになった。

これに対して、一部の議員から既に説明を受けている事項について、改めて本会議で説明を受けることは一事不再議に該当するのではないかという疑問や非公式な会議での報告を正式な会議である本会議で行うことは問題ではないかという疑問が議会事務局に出さ

れた。
このようなことは、問題あるのか。

A2 まず、説明を求める動議についてですが、

当該動議が仮に可決しても、単なる要望の動議（説明を求める）であるため、法的な拘束力はありません。よって、執行機関は、これに応じる法的な義務はありませんが、議会の議決に基づく要望を法的に応じる義務がないことを理由に応じない場合、議会と執行機関との間に溝が生じ、今後の議会運営等に支障が生じる可能性を否定できませんので、よほどの理由がない限り、できるだけ応じる方向で対応することが適当です。

執行機関が、法的に応じる義務がないことを理由に応じない場合、次に議会が取り得る方法は、地方自治法第98条第1項に基づく報告の請求で対応することが考えられます。この請求については、執行機関は、正当な理由がない限り、これに応じる義務があるとされています。

次に、非公式な会議での報告事項を公式な会議である本会議で行うことの是非についてですが、地方議会の役割の一つは、執行機関に対する監視機能です。非公式な会議での報告内容の詳細が明らかではないため、確たることはいえませんが、仮に報告内容が、当該

地方公共団体の行財政運営に関するものであるならば、これを議会で扱わないということとは、議会の役割を考慮すると、非公式な会議で行われた報告であることのみを理由に、公式な会議である本会議で行わないという考えは問題があると考えます。

次に、一事不再議の問題ですが、一事不再議とは、会期中に議決した事件について、議決した当該会期中においては、再び審議することができないという考えです。これを今回の事案に当てはめてみると、報告の対象となった事業の議決（予算）は、先の3月議会であり、一事不再議の要件である、「議決した会期と同じ会期」ではありませんので、一事不再議の要件を満たしていません。また、報告を行った非公式な会議と公式な会議である本会議での報告は、同じ会期で行うことになりますが、それぞれが別個の会議であることから、一事不再議は成立しません。もしこれを一事不再議と解すならば、本会議と委員会の間で一事不再議が成立することになり、付託した委員会で議決した事件（付託事件）を本会議で議決することができなくなりま

最後に、報告事項に対する質疑ですが、報告事項に対する質疑を一律的に禁じるものはありません。よって、今回の報告事項に対する質疑は可能と考えます。

参考 地方自治法

第98条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務（自治事務にあっては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の検査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）に関する書類及び計算書を検閲し、当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会又は監査委員その他法律に基づく委員会又は委員の報告を請求して、当該事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができる。

2 略

Q3

請願の採択と意見書案について

今定例会に提出された意見書の提出を求める請願について、付託された委員会が審査しているが、その文面の一部を問題視する議員がいる状況である。

当該部分を除けば、採択に賛成する議員が多いため、採択に賛成することから、議会の修正した上で採択とすることは可能か。また、当該請願に添付されている意見書案（請願者が作成）の文中にも議員が問題視する文言があることから、これを修正して議決することは可能か。

A3

まず、請願に対する修正案の提出ですが、請願に対する議会の意思は、採択か不採択のいずれかが原則であることから、修正はできないとされています。したがって、Q3のように、請願の文面の一部に賛同することが困難な文言がある場合は、請願者に対し、該当する文言の訂正を依頼することが考えられます。その際、請願者に直接依頼することも可能ですが、請願紹介議員を通じて訂正の依頼をすることが適当と考えます。なお、この訂正の依頼は、法に基づく手続ではない事実上の行為であることから、あくまで請願者の任意であること、つまり、請願者の理解と協力

によって成り立つものであることに留意する必要があります。

議会からの訂正の依頼に対して、請願者がこれを受け入れた場合は、訂正の手続を行うこととなります。この場合、議会の議題となった後の訂正は、本会議での議決、議題となる前は、議長の許可となります。

議会からの訂正の依頼に対して、請願者がこれを受け入れなかった場合は、提出当初の請願を審議、審査することになります。これにより、請願が不採択になることも十分に予想できます。

なお、請願の願意は採択に相当するが、その他の文言には賛成（採択）することができないと考えるならば、不採択という選択肢もあります。趣旨採択という方法を用いることも可能です。これは、願意及びそれに関する意見書の提出は賛成するが、その他の事項には賛成できないという場合に用いることができる運用です。これは、請願に対する議会の意思は、先に述べたように、採択、不採択のいずれかですが、このような状況において、請願の一部の文言のために不採択を選択することは、請願が国民（住民）の憲法が認める権利であることから、好ましくないという考えから生じた運用として、多くの市議会では採用されています（市議会の活動に関する

実態調査を参照）。

次に、請願書に添付されている意見書案についてですが、意見書の提案権は、議員が有しており、意見書の提出を求める請願者には、意見書を議会に提出する権限を有していません。このため、添付されている請願者が作成した意見書案は、あくまで議員が意見書案を作成する際の参考資料という位置付けであり、これを参考に請願の採択に賛成した議員が中心となって、意見書案の作成をすることが考えられます。

その結果、請願者が作成した意見書案と異なる表現の意見書案を議員が立案することも考えられます。つまり、願意の趣旨を採択したことにより、請願者が作成した意見書案に拘束されることなく、意見書案を議員が提出することが可能です。

請願者に対しては、請願紹介議員を通じて、趣旨採択に至った理由と議員が立案し、議会に提出する意見書案の内容の一部が請願者が作成した意見書案と異なることを説明すること、請願者とのトラブルを回避できるものと考えます。なお、請願者への説明は、法的な義務ではないので、必ずしも請願者へ説明を行わなければならないということではありません。

Q4 一般質問の通告書を執行機関へ送付することについて

当市議会では、一般質問については、会議規則の定めにより議長が定めた期日までに発言の通告書の提出を求めている。また、提出された通告書については、執行機関からの依頼に基づき、執行機関にも送付している。

今回、発言通告書を提出した議員が、自分が提出した通告書が執行機関に送付されることについて、執行機関に自分の発言を事前に把握されることを嫌い、執行機関への通告書の送付について、議長に検討を求める申入れを行った。議員の発言通告書を執行機関に送付することは、問題があるのか。

A4 発言通告書は、議会の会議において議題とされる事件について発言しようとする場合に、あらかじめ議長に提出することとされる文書で、発言要旨等を記載したもののことをいいます。

発言通告書の提出の目的は、議長が効率的な議事運営を行うために、発言する者（Q4の場合は質問者）の順序を決めるための参考にするのですが、併せて、執行機関の答弁が的確かつ円滑に行うことができるように、執

行機関に発言通告書を送付している議会があります。

Q4の発言通告書の執行機関への送付に異議を唱える議員の意図が不明のため、確たることは言えませんが、発言通告書の提出により執行機関からの確かな答弁を得ることができるならば、通告書の提出により失う利益（執行機関に自分の発言内容を把握されてしまうこと）より得ることができる利益の方が大きいと考えます。

以上のことから、議長に提出された発言通告書を執行機関に提供することは、議長、議員、執行機関のいずれにとっても有意義なものであると考えます。なお、一般質問における発言通告書の提出は、義務であることを当該議員に説明する必要があると考えます。

参考 標準市議会会議規則

- 第62条 議員は、市の一般事務について、議長の許可を得て質問することができる。
- 2 質問者は、議長の定めた期間内に、議長にその要旨を文書で通告しなければならない。

Q5 一般質問に対する関連質問についてある議員の一般質問の最中に、他の議員から、一般質問の内容に関連して自分も質問をしたい旨の発言があった。

当市では、一般質問も含め、関連質問を行ったことがないため、どのように対応するべきか、判断に苦慮している。

関連質問について、どのように整理し対応することが適当か。

A5 関連質問とは、一般質問において、その質問事項に関連して他の議員が執行機関に対して行う質問です。

一般質問は、Q4で説明したとおり、発言の通告書を提出することが基本ですが、関連質問は発言通告者が質問で述べた内容に関連して生じた質問であることから、発言通告書が提出されることは予定されていません（標準市議会会議規則第51条参照）。

発言通告されていない質問であることから、安易に関連質問を認めることは、発言通告の制度を形骸化させるとともに、既に通告を行い質問の権利を有している議員の権利を侵害する恐れがあるため、慎重な判断と運営が必要と考えます。

関連質問の根拠については、様々な見解がありますが、標準市議会会議規則第63条を根

拠にすることが適当と考えます。当該規定は、主に緊急質問に関する規定として知られていますが、緊急のほか、「真にやむを得ないと認められるとき」に例外的に質問を認める規定であることが、当該規定を関連質問の根拠とする理由です。

一部の議会では、会議規則に明確な根拠を求めずに、運用で対応しているため、議長の判断で関連質問を認めているところもあります。しかし、関連質問は、通告制度の例外であること、発言の通告を行い質問の権利を得た議員の質問を一時中断して他の議員が質問を行う運営になることから、明確な根拠に基づいて行うことが適当と考えます。

関連質問を標準市議会会議規則第63条に基づいて行うならば、第1項に基づいて議会の議決が必要です。この場合、緊急質問と異なり、日程の追加は不要と考えます。なお、関連質問は、先程から述べているように発言の通告制度の例外であることから、最小限にするべきであるとともに、関連質問の内容にもよりますが、関連質問の申出がされたら直ちに関連質問の可否について諮るのではなく、通告に基づいて発言している議員の質問に区切りがついた段階で関連質問の可否について諮ることも考えられます。

参考 標準市議会会議規則

第63条 質問が緊急を要するときその他真にやむを得ないと認められるときは、前条の規定にかかわらず、議会の同意を得て質問することができる。

2 前項の同意については、議長は、討論を用いしないで会議に諮らなければならない。

3 第1項の質問がその趣旨に反すると認めるときは、議長は、直ちに制止しなければならない。

参考文献

議会運営の実例（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）
地方自治関係実例集（ぎょうせい）
地方議会運営事典（ぎょうせい）

