

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 発言通告の内容に関する議長の関与について

定例会に提出された一般質問の通告の中に、9月定例会の一般質問で既に執行機関が答弁し、解決した事案に関するものが含まれていた。

議長は、既に執行機関が対応済みであることから、改めて質問する趣旨などについて当該議員に確認を取るために当該議員と話し合いの場を設けたところ、当該議員から、このような行為は議長の越権行為ではないのかという疑義が示されるとともに、議長の当該行為の根拠などを示すことが求められた。これに対応するために、当該行為の根拠などについて、どのように考えるのが適当なのか。また、これに併せて執行機関が質問者に対して質問内容等の聞き取りを行う行為の根拠についてどのように考えればよいのか。

連載(67)

議会運営

Q&A

全国市議会議長会
政務第一部長
本橋 謙治

があるのが現状です。

執行機関の議員に対する聞き取りは、議長のそれと同様に、法律等に基づく行為ではなく、事実上の行為と考えます。議長の議員に対する聞き取りは、直接の根拠はありませんが、先に述べた地方自治法（議長の議事整理権）や会議規則（議長の発言許可）を根拠に行われる事実上の行為と考えます。

以上のことから、当該議員は、議長や執行機関からの聞き取りの要請に応じる法的な義務はありませんが、仮に聞き取りに応じないこととなれば、通告内容が曖昧な場合は議長が発言の許可をしないこと、発言の順序が議員が希望する順番にならないことや発言を許可されても執行機関から十分な答弁を得ることができないなど、かえって議員の不利益になると考えます。このことを踏まえて、議会

A1 本会議において発言を希望する議員は、議長に発言内容等を記載した発言通告書を提出することが求められています（標準市議会会議規則第51条）。

発言通告書は、地方自治法に認められている議長の議事整理権に基づいて、①発言の許可を判断する議長（同第50条）がその判断の参考とするため、②議員の発言順序を効率的な順序とするために、議長が参考として用いるものです。議長は、これらの判断や決定のために、通告書を提出した議員から、その内容について聞き取りや確認などを行うことがあります。

しかし、実際は、前記の場合のほか、執行機関が答弁を作成するに当たり、事前に議員の発言内容を把握するために、当該議員に接触し通告内容の聞き取りを行っている市議会

(議員)と執行機関の間で議員への聞き取りに関するルールを作成するなどを行うことが適当です。同時に議員に対しては、議長や執行機関との聞き取りについて、その必要性などを説明し、理解を求めることが必要と考えます。

参考 地方自治法

第104条 普通地方公共団体の議会の議長は、議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理し、議会を代表する。

参考 標準市議会会議規則

第50条 発言は、全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。

2 略

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 略

3 発言の順序は、議長が決める。

4 略

Q2 請願の内容に関する執行機関の説明について

今定例会に提出された請願について、執行機関の職員が請願の対象である市の事業について一部の議員に非公式で説明を行った。

説明の内容は、あくまで当該事業の内容とその進捗状況に関するものであり、請願の採択の依頼などではないものである。

このような執行機関の行動について一部の議員から、越権行為である旨の指摘や審議中の事件について執行機関が議場外で議員と接触することは違法であるとの主張が行われている。

執行機関のこれらの行為について、どのように考えればよいのか。

A2 結論から言うと、会期中に議会に提出された事件(議案)について、市長が議員に議会の会議のほかの場で説明を行うことを明確に禁止する法律はありません。

事実上の行為として、何らかの形で議員に対して、市長だけではなく執行機関の職員が説明等を行うことはあると思われます。例えば、Q1に対する説明で、質問内容に関して執行機関が議員に対して行う聞き取りを挙げる

ことができます。このように、執行機関と議会(議員)との間でのやり取りは、法に基づかない事実上の行為として本会議や委員会に限らず行われているのが実情です。

ただし、執行機関からどのような話がされたかによって、執行機関に対する道義的、政治的責任が問われるおそれがあります。例えば、議案への可否を要請した場合、議会の議員の表決権の行使に対する不当な介入と言われる可能性があります。

このようなことではない限り、単なる説明程度のものであるならば、法律上の問題はな

いと考えますが、Q2のような指摘を議員から受けることのないように、説明内容に留意することや事前に議長に報告するなどの配慮が適当と考えます。

Q3 表決における代理投票について

今定例会に提出された条例の一部改正案について、可否が拮抗していることなどから、本会議での採決を無記名投票で行うことが予定されている。

しかし、1人の議員が脚の負傷により投票箱まで自身の票を持参することができないことが明らかになった。

このような状況から、議会事務局内

で地方自治法第118条の代理投票の規定に基づく運営を行うことが検討されているが、当該規定に基づく代理投票による運営が可能なのか。

A3 まず、地方自治法第118条は、法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体の議会において行われる選挙を対象としています。Q3は、確かに投票かつ選挙に関する規定を準用（標準市議会会議規則第74条参照）していますが、あくまで議事であって選挙ではありません。このため、地方自治法第118条を直接の根拠として代理投票の規定を準用することはできません。

また、地方自治法第118条に基づき準用される公職選挙法第48条の代理投票は、心身の故障等により、自ら候補者の氏名を記載することができない場合のものであり、Q3のような自ら候補者の氏名を記載することができないが、脚の負傷により自ら投票箱に持参できない場合は、公職選挙法第48条に該当しないと考えますので、この点からも代理投票の規定を用いることはできないと解します。

では、Q3の運営ですが、起立表決を行っている議会において、脚の負傷により起立が困難な議員がいる場合、議会運営委員会などで協議の上、当該議員に限り、起立に代わって挙

手による表決を認める運営を用いる事例を参考に、議会において議員が記載した用紙を議会事務局の職員が受け取り、当該議員に代わって投票する運営を認めればよいと考えます。

参考 地方自治法

第118条 法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体の議会において行う選挙については、公職選挙法第46条第1項及び第4項、第47条、第48条、第68条第1項並びに普通地方公共団体の議員の選挙に関する第95条の規定を準用する。その投票の効力に関し異議があるときは、議会がこれを決定する。

2～6 略

参考 公職選挙法

第48条 心身の故障その他の事由により、自ら当該選挙の公職の候補者の氏名（中略）を記載することができない選挙人は、第46条第1項から第3項まで、第50条第4項及び第5項並びに第68条の規定にかかわらず、投票管理者に申請し、代理投票をさせることができる。

2・3 略

参考 標準市議会会議規則

第74条 記名投票又は無記名投票を行う場合には、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1項から第3項まで、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。

参議院先例集（平成10年）

329 記名投票による表決の際、議員が登壇して投票できない場合は、参事がその議席に至り、投票を受け取り、代わって投票する。

Q4 投票表決における副議長の投票について

本会議に提出された議長不信任決議（案）を審議する際、当該議長が地方自治法第117条に基づき除斥となつたため、副議長が議事を司ることとなった。

当該決議（案）については、委員会付託を省略し、即決することが議会運営委員会です承されていたため、提案

説明、質疑、付託省略、討論を経て採決となったところ、会議規則に基づく記名投票を求める要求と無記名投票を求める要求が議員から出されたため、副議長は会議規則に基づき、いずれの方法で決議（案）を採決するか決するための投票表決を無記名で行うこととなった。

その際、議事を司っている副議長にも投票用紙を配付し、副議長も投票を行い、その結果、無記名投票と記載した票が過半数であったことから、決議（案）については、無記名投票で採決を行った（採決の結果は否決）。

本会議終了後、一部の議員から副議長長の投票は適切だったのかなど、当該決議（案）の議事運営について、様々な疑義が議員から出されている。

事務局としては、特段の問題はないと考えるが、このような運営は問題があるのか。

A4 結論から言いますと、副議長は、地方自治法の規定により投票を行うことができません。したがって、Q4における副議長長の投票（表決）は、法に反することになります。

地方自治法は、第116条第2項において、

過半数議決における議長の表決を禁止しています。この規定では、「議長」となっていますが、議事を司っている議長の職にある者、つまり、議長の事故（ex. 除斥や欠席など）により、議長に代わって議長の職を行っている副議長も含まれます。

また、Q4にあるとおり、無記名による投票を行ったということですが、本件は、選挙ではなく議事です。投票による議事（表決）を行ったこととなりますので、法第116条の第2項が適用されることになります。

したがって、副議長長の投票は法に反する運営となり、その結果に基づいて行われた決議（案）の議決も瑕疵ある議決になると考えます。

以上のことから、長は、法第116条第2項に反する議事運営を理由として、法第117条第4項の再議に付することになると考えます。具体的には、決議（案）の審議を再度行い、副議長は表決に参加せずに当該決議（案）の議事を進行し、決議（案）を採決することになります。

今回の原因は、投票による方法を用いたため、選挙による投票と混同したために生じた運営と思われる。このようなことを回避するため、あらかじめ議会運営委員会や全員協議会などで当該事件の表決は、投票による方法で行うが、あくまで議事であることから、

選挙のように議長（Q4においては副議長）が投票することはできないことを周知して本会議に臨むべきと考えます。

参考 地方自治法

第116条 この法律に特別の定がある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

2 前項の場合においては、議長は、議員として議決に加わる権利を有しない。

第117条 1～3 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選挙を行わせなければならない。

5～8 略

Q5 採決の方法について

委員長を除く委員8人で構成される委員会における陳情の審査で、ある陳情を審査している。審査において、各委員の賛否は、おおむね採択に賛成が

2名、採択に反対（不採択）が4名、趣旨採択に賛成が2名であることが判明した。

これを踏まえ、委員長は最も多かった不採択を諮り、不採択とすることに賛成する委員の挙手（起立）を求め、その結果、4名が挙手（起立）、残りの4名が挙手（起立）しないことが予想されるため、可否同数を宣告して委員長の裁決権を行使することを予定している。

このような運営で問題ないか。

A5 まず、表決の基本的な考えについてですが、表決とは議題となっている事件（議案）の可決に賛成か否かを諮ることであって、個々の議決結果（Q5においては、採択、不採択、趣旨採択）のいずれに賛成するか否かを諮ることはありません。したがって、前記Q5における諮り方は問題があります。

さらに、仮にQ5のような採決を行った場合、挙手（起立）しない4名全てが反対であるということが外見上は明らかではありません。つまり、挙手（起立）していない委員の中には、自己の意思を確定させることができないために挙手（起立）していない委員がいる可能性があります。

以上のように、挙手（起立）しない委員が明確に採択に反対であることが表決時に明確に示されていない中で、挙手（起立）している委員と挙手（起立）していない委員が単に同数であることをもって可否同数と確定させることには議事運営上、大きな問題があります。これらを踏まえ、当該陳情に対する表決は、①趣旨採択に賛成か否か、②（趣旨採択について賛成か否かを諮り否決された場合）採択に賛成か否かの順序で諮ることが適当と考えます。

また、委員長は諮る際に、「挙手（起立）しない委員は否とみなす」旨の宣告を行い、表決に参加している委員が賛否を明確に表明していることを客観的に示すような議事運営を行う必要があります。その上で、挙手（起立）している委員が4名、挙手（起立）していない委員が4名いるならば、可否同数に基づく裁決権の行使が可能と考えます。

参考 標準市議会委員会条例

- 第17条 委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。
- 2 前項の場合においては、委員長は、委員として議決に加わることができない。

Q6 協議等の場（全員協議会）への参考人の出席について

今定例会に提出される議案について、全員協議会で協議を行ったとき、一部の議員から、当該議案について利害関係を有する者からの意見を聴取すべきではないかという意見が出された結果、議会事務局の判断として参考人として、当該利害関係者を付託委員会に呼んで意見を聴取することが適当であるという結論に達したところである。

このような判断で問題ないのか。なお、当該全員協議会は、地方自治法第100条第12項に基づいて会議規則に定められている協議等の場である。

A6 まず、参考人制度が適用される議会の会議の種類に協議等の場が含まれるとする明確な規定は、地方自治法にありません。したがって、協議等の場である全員協議会に参考人を呼ぶことは消極に考えます。

具体的には、地方自治法の中に参考人に関する規定がありますが、当該規定に定める「会議」とは、本会議を意味すると解されています。また、委員会については、地方自治法第109条に、参考人に関する規定は委員会に準用する旨の定めがあります。

また、協議等の場の運営についてですが、協議等の場合は、議案の審査又は議会の運営に関して協議又は調整を行う場であり、議案の審査のほかには議会の運営に関して協議又は調整を行う場ではありません。つまり、議会に提出された事件について、審議や審査をするなど、本会議や委員会のような運営をすることが認められている場ではありません。

この点においても、Q6における全員協議会の運営は問題があります。全員協議会（協議等の場）が、本会議や委員会のような審議、審査を行うことが認められていない以上、充実した審議、審査に資するため、外部の意見を求めて事件の審議、審査を行うことを予定している参考人の制度が協議等の場の趣旨に合致すると考えることは困難と考えます。つまり、参考人を呼んで意見を聴取したいならば、当該議案が審議される本会議か付託された委員会で行うことが適当です。

協議等の場については、先に述べた本会議や委員会のような審議、審査を行うことが予定されていないことを踏まえた運営を心掛けることが適当です。

参考 地方自治法

第100条 1～11 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。

第109条 1～4 略

5 第115条の2の規定は、委員会について準用する。

第115条の2 1 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を行うための場（以下「協議等の場」という。）を別表のとおり設ける。

2～4 略

参考文献

ワークブック 法制執務（ぎょうせい）
議会運営の実際（自治日報社）
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）
逐条地方自治法（学陽書房）
注釈地方自治法（第一法規）
参議院先例集（参議院事務局）