

令和4年度 町村議会事務局長研修会

議会運営に関する事例研究

～最近の問い合わせ事例から～

- 1 議会運営委員会終了後に提出された議案の取り扱い
- 2 起立採決における可否同数の取り扱い
- 3 特別委員会の設置と終了の手続き
- 4 委員会傍聴の取り扱いと委員会記録閲覧の是非
- 5 議員の新型コロナウイルス感染と定例会への対応

令和4年4月6日

熊本県町村議会議長会

本資料中、次の略称を用います。

法：地方自治法（昭和22年法律第67号）

会規：「標準」町村議会会議規則（全国町村議会議長会）

委条：「標準」町村議会委員会条例（全国町村議会議長会）

運基：町村議会の運営に関する基準（全国町村議会議長会）

行実：行政実例（総務省（旧自治省）によるもの）

【過去の研修会で取り上げた事例】

平成 30 年度

- 1 修正動議の提出方法とその取り扱い
- 2 農業委員会委員の任命同意案件の議決方法
- 3 発言の取り消し・訂正
- 4 工事請負契約に係る議決の要否
- 5 意見書の提出

平成 31 年度

- 1 初議会の招集
- 2 初議会の議事運営
- 3 付帯決議・組み替え動議の取り扱い
- 4 委員会で不採択となった請願の本会議における採決
- 5 議案の撤回又は訂正

令和 2 年度

- 1 選挙管理委員の選挙
- 2 災害発生時における定例会招集日の変更
- 3 休会の取り扱い
- 4 予算案の誤りについての事後補正
- 5 新型コロナウイルス対策に伴う一般質問と傍聴の取り扱い

※ 令和 3 年度は事例研究に代わり、「『町村議会実態調査』本会追加調査事項 調査結果の概要」を取り上げました。

1 議会運営委員会終了後に提出された議案の取り扱い

定例会開会の数日前に議会運営委員会（議運）を開催し、次の定例会で提出する議案の取り扱いについて協議を行ったが、議運終了後に執行部から新たな議案を提出したいとの連絡があった。

（１）この場合、改めて議運を開催する必要があるのか。

（２）新たに提出された議案は、すべて追加日程で扱うのか。また日程の追加が否決された場合は、その議案はどうなるのか。

解説

(1) 新たな議案の提出と再度の議運開催の必要性

議会運営委員会（議運）は、多数の議員で構成される議会を円滑に、しかも効率的に運営するために、常任委員会とは別に置かれる委員会であり、議会運営の責任者である議長の諮問的な性格を帯びた機関である。

議運の権限は、次に掲げる事項に関する調査及び議案、請願等の審査とされている（法 109 ③）。

- ① 議会の運営に関する事項
- ② 議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項
- ③ 議長の諮問に関する事項

全国町村議会議長会が示す「町村議会の運営に関する基準」によると、「議運は、議会運営に関する諸般の協議を目的として、概ね次に掲げる事項について協議する」とし、「議会の運営に関する事項」としては、議事日程、一般質問の取り扱い、議案の取り扱い等を例示している（運基 138）。

一方で、議事日程の作成（会規 21）など議長専権事項については、法的には必ずしも議運に諮る必要はないが、本会議を円滑に運営するために議運で協議する運用が一般的である。議会の運営や議長の諮問事項に対する議運の決定については、議長は最大限尊重すべきとされている。

事例について、次の定例会の議案の取り扱いを議運で協議した後に、新たな議案が提出されたのであれば、本会議を円滑に運営するために、原則的には再度議運で協議すべきであると考えられるが、議案の内容等によって、その必要がないと議長が判断すれば、議長専権で議案を取り扱うことも可能であると解される。その場合、議長から議運委員長に連絡し了承を得るなど、議長と議運との信頼関係の確保に留意すべきである。

(2) 新たな議案の提出と議事日程の取り扱い

議事日程とは、本会議の日ごとに議長が作成するもので、その日ごとの会議に付議する事件とその順序等を記載したものである（会規 21）。

また、一旦配布された議事日程によって開議された後に、どうしても日程の順序を変更又は追加する必要がある場合に、議長発議あるいは議員の動議によって、議長が会議に諮って日程を変更又は追加することができる（会規 22）。

したがって、議事日程の配布前に議会に提出された議案については、日程を追加することなく、あらかじめ議事日程に組み入れたうえで、審議すべきである。

日程の追加を議会に諮り否決された場合、議案自体は成立し存続しているので、①会期の途中であり、今後本会議の開催が予定されているのであれば、議長は次回の本会議において、最初から議事日程に掲載しなければならない。

②会期の最終日に日程追加が否決された場合、まだ議案が残っていれば、全ての議案審議が終了した後に再び日程の追加を議会に諮らなければならない。その段階で否決された場合は、会期を延長しない限り、当会期中に当該議案は審議しないという結論になり、審議未了・廃案となる。

2 起立表決における可否同数の取り扱い

ある議案の表決を起立表決で行ったら、半数の議員が起立した。この場合、議長は可否同数と判定し、議長裁決を行ってよいか。

解説

表決については、法 116 条 1 項に「この法律に特別の定め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。」と規定されている。

また表決方法の一つである起立表決については、会議規則に「議長は、表決を採ろうとするときは、問題を可とするものを起立させ、起立者の多少を認定して可否の結果を宣告する。」(会規 81①)、「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ない。」(同 81②)と規定されている。

事例は、起立表決の際に半数の議員が起立したと認められる場合の対応であるが、原則として、起立表決では可否同数の判断はできず、議長の裁決権は行使できないとされている。

その理由として、起立表決は起立者の多少、つまり起立者が多いか少ないかを全体として把握するものとされ、起立者の数を数えるものではないこと。また、起立しない者の中には、反対者と併せて、態度未決定者(棄権者)がいる可能性があるのに、これらをすべて反対と取り扱うことはできないとするものである。

したがって、起立表決の際に半数の議員が起立したと認められる場合は、会議規則に基づき「起立者の多少を認定しがたいとき」と判断し、投票表決へ移行すべきとされている。

一方、議員数の少ない地方議会では起立者が一目瞭然であり、起立者が出席議員の半数であることが明らかであることから、便宜的な方法として、議長が「起立しない者は反対とみなす」と宣告する方法がある。

起立しない者は全員反対とみなすことから、賛成、反対が同数と判定され、法 116 条 1 項の「可否同数」と判定できるものである。態度未決定の議員については、退席する必要があるため、議長は退席する議員がいるかどうかを確認し、いるときは退席した後、採決に入る必要がある。

3 特別委員会の設置と終了の手続き

ある特定の事件について、特別委員会を設置して調査を行う場合に、特別委員会の設置はどのような手続きで行うのか。また、終了する場合はどのような手続きで行うのか。

解説

(1) 特別委員会の設置手続き

特別委員会については、法 109 条 1 項で「普通地方公共団体の議会は、条例で、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会を置くことができる。」、また同 4 項で「特別委員会は、議会の議決により付議された事件を審査する。」と規定されている。

また、委員会条例では「特別委員会は、必要がある場合において議会の議決で置く。」（委条 5）と規定されている。

特別委員会を設置する場合は、「〇〇特別委員会設置に関する決議」案を、議長発議あるいは議員発議によって提出する。決議案には、名称、設置の根拠、目的、委員の定数、調査（審査）期間を記載する。

特別委員会には、議会の議決によって付託された特定の事件の審査（調査）の他、法 98 条に基づく検査権、法 100 条に基づく調査権（百条調査権）を付託する場合もある。

(2) 特別委員会の終了手続き

具体的な議案が付託された特別委員会であれば、他の委員会と同様に、議案の可否を審議決定し、委員会報告書を作成し、本会議で委員長が委員長報告を行い、それに対する質疑、討論の後、表決を採ることによって、議会の意思が決定し、委員会の任務は終了することとなる。

事件の調査を行う特別委員会の場合は、委員長報告とそれに対する質疑の後、その調査結果について議決するかどうかは、調査の目的、内容等により判断する。

委員会報告書を会議に諮った場合、必要によっては決議案等を提出することや、百条調査を行った場合には、その結果によっては告発すること等が考えられる。

調査特別委員会の場合は、付議事件の調査が終了し、報告書を議長に提出して、委員長が委員会の調査結果を会議に報告すれば、この委員会の任務は終了し、特別委員会は終了（消滅）するものと考えられる。

議決を行わず特別委員長が報告だけするときは、報告後、議長が調査終了した旨を宣告すれば、その時点で特別委員会は終了（消滅）することになるが、いわば「けじめ」として、念のためその旨を議決することは考えられる。

また、特別委員会を廃止する決議案又は動議を可決すれば消滅する。これは、例えば当該特別委員会を包含する新たな特別委員会を設置する場合が考えられる。事情が変化し、調査事項が無くなることで、特別委員会を廃止せざるを得ないような場合であっても、単に廃止議決を行い廃止させるのではなく、これまでの調査結果を委員会報告書にまとめ、本会議で委員長報告を行うべきである。

4 委員会傍聴の取り扱いと委員会記録閲覧の是非

住民から委員会を傍聴したい旨の要求があった場合、どのように対処すべきか。また、委員会の記録を閲覧させることができるか。

解説

(1) 委員会の傍聴について

地方自治法では「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。」(法 115①)と規定されており、「議会の会議は」とは、いわゆる本会議を指していることから、本会議の公開は義務付けられているが、委員会の会議は含まれておらず、全て委員会条例に任されている。

委員会条例は「委員会は、議員のほか、委員長の許可を得た者が傍聴することができる。」(委条 17①)と規定し、傍聴を希望する者は委員長に申し出て、許可は委員長が判断するとしている。このため、本会議は完全公開制であるのに対し、委員会は制限公開制となっている。

したがって、住民から委員会の傍聴の要求があった場合は、委員長が傍聴を許可するかどうかを判断することとなる。傍聴の許可を判断するにあたっては、委員会の公開によって生じるメリット、デメリットを十分考慮したうえで、判断すべきものと考えられる。

なお、委員外議員については、委員会条例で「議員のほか、委員長の許可を得た者」が傍聴できる(委条 17①)と規定されていることから、委員長の許可を必要としない。議員は議会を構成する一員であり、委員会の審査状況を知ることが、後日の本会議で審議するときに有益であるから、自由に傍聴できるものとしている。

(2) 委員会記録の閲覧について

委員会条例は「委員長は、職員をして会議の概要、出席委員の氏名等必要な事項を記載した記録を作成させ、これに署名又は記名押印しなければならない。」(委条 27①)とし、「前項の記録は、議長が保管する。」(同②)と規定している。

本会議は完全公開制であり、議事公開の原則には会議録の閲覧請求も含まれるとした判例(最高裁昭 50.4.15)があるが、委員会は制限公開制であり、本会議と異なり、判例が直ちに当てはまらない。

委員会記録の保管者は議長であるから、議長は委員長の意見を聞いたうえで、許可、不許可を決定することとなる。

情報公開条例により、委員会記録を公開の対象にしている町村においては、当該条例に基づき対処する必要がある。

5 議員の新型コロナウイルス感染と定例会への対応

議員が新型コロナウイルス感染症に感染し、他の議員もその濃厚接触者と認定されたことから、定数の半数を超える議員が自宅待機となり、定足数を満たさず、議会が開催できない事態となった。下記の場合、どのように対処すべきか。

- (1) 定例会の招集告示後に発生し、開会日に議員が参集できない場合
- (2) 定例会の開会中に発生し、閉会日に議員が参集できない場合

解説

(1) 定例会の招集告示後に発生し、開会日に議員が参集できない場合

議会の招集は告示によって行われる（法 101⑦）が、告示は準法律行為的行政行為とされており、公定力をもって法的秩序を一定する力がある。このことから、「長は、議会招集の告示をなした後、招集期日を変更することはできない」（行実昭和 26.9.10）とされている。

いったん招集を取り消して再度の招集を行うことについては、過去の行政実例は「一般的に招集告示を取り消すことはできない」（行実昭和 28.4.6）し、あるいは「議会招集告示後においては、みだりに招集請求の撤回をすることができないが、招集の目的が既に消滅した時は、招集の取消をしてさしつかえないと解される。」（行実昭和 28.6.6）と消極的に解している。

この取消をさしつかえないとした行政実例にあっても、当該行政実例は「招集の目的が既に消滅しているような特別の場合においても、なお、あえて招集告示の取消をすることができないとする理由に乏しいと考えられたから」であり、限定的な場面における取消の余地を残したものと考えられる。

したがって、事例のような場合、あるいは台風や地震等の発生により、定例会の招集日に議員が応招できない事態が想定される場合に、告示された招集日を変更することについて、国（総務省）の見解は「台風や地震等の災害の発生にあっても、甚大な被害により議会を開会することが全くできずに、招集の告示が意味をなさない状態になっているといった例外的な場合には検討の余地もあろうが、応招できない事態が想定されることに止まる場合には、法的秩序の観点から、流会もやむを得ないものとし、その上で、個別事件について付議する必要があると認めた場合には、改めて臨時会を招集することにより対応することを検討すべき」というものである。（『地方自治』平成 25 年 7 月号、「最近の地方研修会等における質疑応答」）

仮に定例会が流会となった場合は、その流会となった定例会も「条例で定める回数（法 102 ②）」に含まれるため、同じ定例会を再び開くことはできない（行実昭和 25.9.16）。したがって、臨時会での対応が想定されることになる。

なお、全国町村議会議長会においては、昨年11月に行った「第65回町村議会議長全国大会」の重点要望として、「議会の招集については、災害などにより議員の応招が著しく困難な事由がある場合には、招集日の変更をできるようにすること。」を掲げている。

(2) 定例会の開会中に発生し、閉会日に議員が参集できない場合

議案の採決を行う閉会日において、議会に出席できる議員数が定足数を満たさず、議会が開催できない場合、定例会自体は、会議規則上の会議終了時刻である午後5時（会規9①）を迎えることで、自然閉会となる。したがって、上程された議案は採決ができないまま残り、閉会を迎えることで、結果的に審議未了・廃案となり、次の臨時会、あるいは定例会において再度提案する必要があるが出てくる。

この場合、長において、議案の執行の必要性、緊急性等を総合的に勘案したうえで、専決処分を行うことも考えられる。その場合の法律上の根拠については、法179条1項の「議会において議決すべき事件を議決しないとき」と解される。この「議決しないとき」とは、その原因が議会の故意に基づく場合はもとより、天災等外的事情に基づく場合も含むとされている。

なお、議会で審議中の議案も専決処分の対象となるが、この場合、長は審議権を尊重する立場から、議会と十分連絡を取り、専決処分をする必要がある旨を説明することが適当である。

長が審議中の議案を専決処分したときは、当該議案は可決されたのと同じ状態となる。委員会で審査中の場合は、議長が所管委員長にこの旨を通知し、当該議案の審査を終了させる必要がある。