

議会運営実務のポイント

全国町村議会議長会議事調査部参与 平野 誠

1 はじめに

現在、多くの議会事務局では行財政改革の名のもとに職員が削減されており、令和3年の調査では、町村議会の事務局職員は2.6人、市議会の事務局職員は、人口10万～20万人未満の市議会で8.6人、5万～10万人未満の市議会で5.9人、5万人未満の市議会では4.5人となっています。議長や議員の研修では、議会基本条例に議会事務局体制の充実、強化を定めたなら、執行機関側にもっと働きかけるべきだと話をしていますが、現実はかなり厳しいものとなっています。

このような状況ではありますが、議会事務局の事務は、意外と幅広く、議員から要求されることも多いえ、団体意思を決定する議決機関の職員として議事運営を間違えることはできません。また、本会議、委員会の開会中は、議長、委員長を補佐し、助言するため、短時間に的確な判断が求められます。そのため、かなりの緊張を強いられ、私の経験では、会期が終わり体重を量ると2キロほど減っていたこともあります。

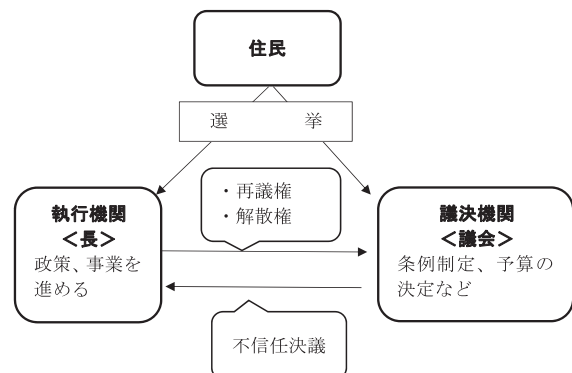
議会事務局の職員は、議長から任命されますが、首長部局等からの出向という形であり、数年で異動していく中で、短時間にスキルを上げていくことが求められます。講義は、そうした議会事務局の職員の方々の一助になればと思い、1日かけて地方議会の仕組み、議会の権限、会議原則、議会の組織、本会議・委員会の運営、最近の議会に係る課題などのポイントを説明したものです。誌面の制約もあり、本稿では、「議会運営実務のポイント」のポイントという内容になっていることをはじめに

お断りさせていただきます。

2 地方議会の仕組み

「議員も首長もそれぞれが住民の選挙で就任した公選職であり、独任制の首長が執行機関、会議体の議会が議事機関となり、お互いが切磋琢磨して当該普通地方公共団体の住民福祉の向上を目指していくという、いわゆる「二元代表制」が現行の地方自治の体制である」大まかに言うところのように説明できると思います。この仕組みは、中高の社会科や政治経済の授業で勉強してきた内容ですし、ほぼすべての職員の方がある程度は理解していることですが、長、議会、住民の関係がよく理解できていないと議会の権限や会議原則の理解が進まないこととなります。なんとなく知っているのではなくてきちんと理解しておくことが大切であると思います。議会、長、住民の関係を図にいたしましたので参照いただければと思います。

このような問い合わせがありました。「一般質問の内容について一番知っているのが〇〇議員なので、町長が自分の答弁の後に、〇〇議員に答弁してもらいたいと言っている。法や会議規則でだめ





平野 誠 (ひらの まこと)

全国町村議会議長会議事調査部参与
法政大学経済学部卒

1981年川崎市役所入所 議会議務局議事課長、議会局議事調査部長、教育委員会事務局総務部長、議会局総務部長、交通局企画管理部長、交通事業管理者交通局長、議会局長を歴任。

2019年川崎市退職、同年4月全国町村議会議長会議事調査部参与。

とは書いていないので、議員の一般質問に議員が答弁することは可能か」というものです。「そのような対応はできない」と説明しましたが、二元代表制や議会と議員の関係が理解されていれば、このような照会はないと思います。

3 議会の権限

議会の権限について、よくある誤解は、議会の権限と議員の権限を取り違えるというものです。議会という合議体の機関の権限行使ですから、議決という意味決定がなければ行使できないものがほとんどです。私の経験では、一期目の議員と執行部の職員の間で、資料要求に対して資料が出てこないときに、議員が「議会の調査権をどう考えているのだ」と恫喝してもめる、ということがありました。議会の権限ということを理解していないから起こるトラブルです。議員も議会事務局の職員も十分理解する必要があります。

議会の権限として主なものはおおむね次のとおりです。

議決権 (地方自治法第96条) 議会の中心的権限。議案を議決し、団体意思を確定する。

選挙権 (地方自治法第103、106、118、182条)

議会で行われる議長、副議長などを選挙する権利

検査権 (地方自治法第98条第1項) 書類等の閲覧や検査の権利

監査請求権 (地方自治法第98条第2項) 監査委員に監査を請求する権利

意見書提出権 (地方自治法第99条) 関係行政機関や国会に議会として意見書を提出する権利

調査権 (地方自治法第100条) 強制力をもった調査権

自律権 (地方自治法第120、134条ほか) 議会のことは議会自らが決定できる権限

同意権 (地方自治法第162、196条ほか) 長の執行行為の前提手続として議会が同意という形で関与する権限

承認権 (地方自治法第179条) 長の専決処分した案件に議会として承認する権限

請願・陳情受理権 (地方自治法第124、125条)

請願・陳情を議会として受理する権限

これらの権限の中で自律権について少し説明を加えます。

地方自治法の規定があり、議長会から標準会議規則や標準委員会条例が示されていますが、議会運営は、議会ごとに様々です。同じ運営をしている議会はありません。会議規則や委員会条例は、法に反しない限り、議会の議決でその議会の運営に合わせて改正することができます。また、先例や申し合わせは、それぞれの議会の議会運営委員会等で協議のうえ、決定されていると思います。議会運営の自由度は結構あるなどというのが、私の感想です。

照会いただく中で、「どうすれば良いでしょうか」というものが多くありますが、その議会ごとに会議規則、委員会条例も違えば、先例や申し合わせも違います。基本的な考え方は助言することができますが、議会をどのように運営したら良いかは、議会で協議して決定していくこととなります。議会事務局の職員としては、地方自治法、会議規則、委員会条例を熟知し、先例、慣例にあたり、前任者に聞き、必要があれば過去の会議録を確認するなどして、「どうすれば良いか」を考えることが必要です。事務局として「どうすれば良いか」を考え、議長、

副議長に示して相談し、議会運営委員会で協議のうえ決めていくことになると思います。

住民から選ばれた議員により構成される議会を、どのように運営していくかは、議会の自律権により当該議会が決めることとなります。

4 会議原則

会議原則と言われるものは様々あり、研究者によると30以上あるとも言われています。法令に規定されているものもありますが、慣習的に決まってきたものもあります。

主な会議原則は次のとおりです。

議事公開の原則（地方自治法第115条） 「議会の会議は、これを公開する。」例外：秘密会

定足数の原則（地方自治法第113条ほか） 議員定数の半数以上の出席がなければ議会は開けない。

過半数議決の原則（地方自治法第116条） 例外：議長の裁決権、特別多数議決

議員平等の原則 議員の権限はすべて平等

一議事一議題の原則 例外：一括議題の取り扱い

一事不再議の原則 例外：長の再議権

会期不継続の原則（地方自治法第119条） 議会の会期は独立していて、後会に継続しない。

発言自由の原則 制限：地方自治法第132条 品位の保持 発言は議長許可が必要

委員会審査独立の原則 委員会の決定と本会議の議決が相反することもある。

可とする方を諮る原則 可とする者を起立させて多少を認定する。

会議原則は、これまでの長い議会の運営の中で定まってきたものですが、議会事務局の職員としては、これらの原則についても十分に理解し、議会運営に臨まれるべきと考えます。

これらの原則の中で議事公開の原則について少し説明を加えます。

新型コロナウイルス感染症がまん延し、地方議会の運営にも大きな影響を与えました。そうした中で、報道されていたものに議会の傍聴席を閉めて感染対策として傍聴なしの議会運営を行うというものがありません。地方自治法第115条に規定される議事公開の原則は、傍聴の自由、報道の自由、会議録の公表の三つの要素からなります。新型コロナウイルス感染症対策として傍聴者にご遠慮いただけないかということをお願いすることはでき

ますが、傍聴の希望がある場合は傍聴していただくのが原則となります。

また、議長が定める傍聴規則に傍聴させないこともできると規定できないかとの照会をいただきましたことありますが、地方自治法第115条の規定に反する規則を制定することはできません。同法の規定は、「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する」となっており、「会議」とは本会議のことを指します。

新型コロナウイルス感染症のため議会の運営には様々影響がありましたが、法、会議規則に沿った運営となっているか、確認しながら議会を運営していくことが必要です。

5 議会の組織

地方自治法で規定される議会の組織としては、議長・副議長（地方自治法第103条）、委員会（地方自治法第109条）があります。

(1) 議長・副議長

議長・副議長は、「3 議会の権限」に記載したように議会の選挙権により、議員の中からそれぞれ1名が選挙されます。議長・副議長は議会の運営に必要不可欠な者ですので、何にもましてまず選出することが求められます。行政事例にもありますが、一般選挙後の初議会で、とにかくすべての案件に先行して行うこととなります。また、議長が欠けたときには、できる限り早く選挙を行い、次の議長を選ぶ必要があります。

議長・副議長の任期ですが、法の規定は議員の任期となっています。したがって4年となりますが、多くの議会で申し合わせにより2年で交代ということが行われています。

辞職については、地方自治法第108条の規定で議会の許可となりますが、副議長については、閉会中は議長の許可で辞職することができます。勝手に辞めることはできません。また、本人が辞めないというのに議会の議決で辞めさせることもできません。

照会でよくいただくのが、議長が任期の申し合わせに従わず辞職願を出してくれないが、どのような対応をしたらよいかというものです。議長・副議長は自ら辞職しない限り、辞めさせることはできません。辞職を求める決議や不信任決議などを提出して議決することはできますが、議決されて

も従わなければならないとはなりません。また、ある議会で懲罰動議を議決して議長を除名したという例がありますが、県知事の裁決で除名が取り消されたということもあります。話し合って決めていくしかないと言っていますが、中々難しいのが実態です。

議長に与えられた権限ですが、秩序維持権（地方自治法第104条、129条、130条、131条）、議事整理権（地方自治法第104条）、事務統理権（地方自治法第104条、138条第7項）、議会代表権（地方自治法第104条）、委員会における発言権（地方自治法第105条）などがあります。

副議長は地方自治法第106条の規定により議長に事故があるとき、又は議長が欠けたときには、議長の職務を行うこととなります。

(2) 委員会

委員会は、議会の内部組織であって、本会議の下審査機関、調査機関です。したがって、委員会の決定は議会の最終的な意思決定ではないこととなります。委員会には、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会があります。なお、地方自治法における委員会の規定は、平成18年に大きく変わり、委員の選任方法、在任期間の事項等が条例に委任されました。

① 常任委員会

常任委員会は、条例により設置されます。名称、委員定数及び所管は条例で規定されます。

常任委員会所管の定め方は、〇〇課、〇〇課の事務を所管とする、というような行政組織に合わせた縦割りの委員会と、予算、決算といった案件の種類に合わせ横串で設置された委員会があります。委員会への複数所属が可能となった平成18年の地方自治法改正から、行政組織に合わせた常任委員会と予算常任委員会の縦、横両方の委員会を設置している市町村も増えてきています。

② 議会運営委員会

議会運営委員会は、「議会が円滑な議会運営を期するため、議会運営全般について協議し、意見調整を図る場として条例で常任委員会とは別に設置する委員会」とされています。その所管は、地方自治法第109条第3項の規定で、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とされています。

③ 特別委員会

特別委員会は、常任委員会や議会運営委員会が地方自治法上常設の委員会とされているのに対し、議会が必要と認めるときに議決により特定の事件を審査、調査するため設置される委員会です。ただし、資格審査の要求があったときや懲罰動議の提出時に設置される特別委員会は自動設置としている議会もあります。

特別委員会に関してこんな照会がありました。常任委員会化している特別委員会があり、議員任期最初の議会で議決し設置すると議員任期末まで消滅させないという議会だったのですが、あるときから議決して設置することを忘れ、委員の選任だけして特別委員会を開いていたという例です。常設化するのであれば、常任委員会として設置すればよいとも思うのですが、特別委員会のままでしたので、設置を議決しないで開かれた特別委員会は条例に基づく委員会となりません。任意の集まりとなってしまいますので、費用弁償は支払えないこととなりますし、公務災害補償の対象外となります。費用弁償を支給していれば返還してもらう必要が生じます。

議会事務局の職員が少数のうえに短期間で異動してしまうため起こったことだとも思いますが、このようなことにならないように、法令や条例、会議規則、先例について理解していくことが求められます。

6 本会議の運営

議長を補佐し、本会議の運営を行うことは議会事務局の中心的な仕事です。本会議は、付議される事件を審議し、市町村の団体意思を決定するとともに、議会の機関意思を決定します。また、本会議（定例会）では、議会の監視機能を発揮するため行政一般への質問が行われます。

本会議（定例会）の一般的な流れは、

招集→開会→一般質問→議案審議→委員会審査→表決→閉会となります。

議案審議の具体的な流れは、

議案上程→質疑→委員会付託→委員会審査→委員長報告→委員長報告に対する質疑→討論→表決となります。その審議中、討論終結までに議案の修正があれば動議が提出されます。

議会事務局の職員時代、本会議の運営で、一番

注意していたのは、議案審議でした。条例や予算は議会の議決が団体意思の決定となります。地方自治法や会議規則に反した議会運営をした場合、瑕疵ある議決となり、条例や予算が執行できなくなることも考えられます。また、長が再議に付すこともあります。議会事務局の職員は、短時間到的確な判断をして議長や委員長の補佐をするため、地方自治法、会議規則等を熟知し、本会議の運営にあたる必要があります。

次のような照会がありました。

委員会に付託した議案の本会議での表決は、「委員長報告のとおり決することに賛成の議員の起立を求めます」と諮る、という議会が多いと思います。ある議会から、委員会の審査報告は「否とすべき」であったので、委員長報告のとおり決することに賛成の議員の起立を求めた結果、起立者が出席者の半数となり、休憩をとったうえで議長裁決としたが、問題はあるか、という照会がありました。

委員会の審査結果が「否とすべき」の場合、委員長報告のとおりと諮ってしまうと、議案について否を諮ることになり、会議規則に反した表決となります。また、表決の最中に休憩をとることは認められません。したがって表決を取り消して改めて表決し直すことを助言しました。

いつものとおりの表決方法に疑問を持たずに議長口述を準備した議会事務局の責任は大きいと思います。

7 委員会の運営

常任委員会は、当該地方公共団体の事務を適宜区分して、一定の部門に関する調査や議案・請願の審査を行います。

委員会の議案、請願の審査の流れは、本会議と同じように、

議案、請願の上程→質疑→討論→表決となります。また、本会議と同様に、審査中、討論終了までに議案の修正があれば動議が提出されます。

委員会は、議会の内部組織、本会議の下審査機関、調査機関であることを「5 議会の組織」に記載しましたが、ここでは、本会議の運営との違いについて何点か説明いたします。

①本会議では、会議規則に「午前〇時から午後〇時までとする」など会議時間が規定されていますが、委員会には、その規定がありません。委員

会は日単位で開かれますので審査、調査の必要があれば、当日は何時まででもできます。

②委員会には、地方自治法第115条が適用されませんので、会議原則に記載した「議事公開の原則」は適用されません。そのため、委員会は制限公開とされています。傍聴希望者は許可を得て委員会を傍聴することになります。また、会議の記録についても地方自治法に規定はありませんので、発言したすべての記録（逐語）でないところも多く存在します。最近では、議会改革の流れの中で委員会も原則公開としているところ、会議の記録も本会議録と同様の逐語にするところも増えてきています。

③委員会の審査、調査中の委員の発言は、本会議と同様に委員長の許可が必要ですが、本会議のような発言回数の制限はありません。また、通常は一問一答方式で質疑がなされます。本会議での議案の質疑では、会議規則の規定により「自己の意見を述べることができない」とされていますが、委員会では議案の質疑にあたって意見や要望をすることも可能です。なお、委員会における発言に関して申し合わせをしている議会もあると思いますが、その場合は、申し合わせに従って発言することになります。

④本会議で議案の修正の動議を提出する際には、地方自治法及び会議規則に規定の提出者が必要ですが、委員会では、委員一人でも議案修正の動議が提出できます。

⑤本会議では、秘密会、議員の資格決定などについて地方自治法等に特別多数議決の規定がありますが、委員会にはこの規定は適用されません。したがって、本会議であれば特別多数議決となる秘密会の議決も過半数議決となります。

⑥本会議は、会期独立の原則があり、審議を議会閉会中も続けることはできません。閉会されれば審議中の議案は審議未了廃案となります。しかし、委員会は、地方自治法第109条第8項の規定により議決することによって議案、請願の議会閉会中の継続審査が可能です。また、委員会は地方自治法第109条第2項の規定により、所管事務の調査が可能です。この所管事務の調査も議決することにより閉会中に行うことも可能となっています。

⑦更に、委員会は平成18年の地方自治法の改正により、議案を提出できることとなりました。この委員会提出議案でよくある照会は、委員会提出

議案に当該委員会の委員長は本会議で反対することができるか、というものです。「4 会議原則」の委員会審査独立の原則で記載したように、本会議で委員会提出議案の趣旨説明をした当該委員長が反対討論して起立しないことは、地方自治法、会議規則には反しません。なお、このような状況を避けるため委員会提出議案は委員会で全員が一致しなければ提出しないと申し合わせている議会もあります。

8 最近の議会に係る課題等

(1) 標準会議規則の改正

令和3年2月に標準会議規則が改正されました。改正部分は市議会、町村議会とも第2条の欠席の届出です。

育児、介護などを議会への欠席事由として整備するとともに、医学的な知見を踏まえ、母性保護の観点から産前産後の欠席期間が規定されました。

また、これまで、議会への請願については、請願代表者の押印を一律に義務づけていましたが、請願代表者の利便性の向上を図るため、請願代表者が自署している場合は押印が不要とされました。(市議会の標準会議規則は第139条、町村議会の標準会議規則は第89条です。)

(2) 最高裁の判例、行政実例の変更

令和2年11月25日に最高裁判所大法廷は、60年ぶりにこれまでの判決を変更し、「普通地方公共団体の議会の議員に対する出席停止の懲罰の適否は、司法審査の対象というべきである」としました。

これは、これまで地方議会における議員への出席停止の処分は内部秩序の問題とされてきましたが、「出席停止の懲罰の性質や議員活動に対する制約の程度に照らすと、これが議員の権利行使の一時的制限にすぎないものとして、その適否が専ら議会の自主的、自律的な解決に委ねられるべきであるということとはできない」という判断によるものです。

この判例により、行政実例も「地方議会における出席停止の懲罰は、地方自治法第255条の4の規定による審決申請の対象となる」と変更されました。すでにこの変更により県知事に審決申請が何件かなされています。

(3) 議会のデジタル化

地方議会においても次のようなデジタル化が進

められています。

- ① 議会審議等のペーパーレス化を進めるため
文書共有システム（タブレット端末）の導入
- ② 音声認識システムによる会議録作成や議会
審議の文字化（傍聴者に質疑の内容を即時に
文字化して提供）
- ③ Facebook、Twitter、LINEなどSNSでの発信
- ④ 委員会等のオンライン開会
(講義の際には発せられていなかった参考人の
オンライン招致を可とする通知が令和4年6
月に総務省行政課から発せられました)
- ⑤ 会議録検索システムの導入
- ⑥ 議会審議のインターネット中継
- ⑦ 電子表決・投票システムの導入

(4) 地方議会における個人情報保護に係る対応

現在の個人情報保護条例の下では「実施機関」として位置づけられていることの多かった地方議会ですが、個人情報について全国的な共通ルールを適用するために改正された個人情報保護法において、行政機関等の個人情報の取扱いに係る義務等に関する規律の適用対象とされず、国会や裁判所と同様に自律的に個人情報保護について対応することとされました。

都道府県議長会、町村議会議長会、市議会議長会では、議会の個人情報保護に関する条例（例）を作成して、各議会に提供いたしました。令和5年4月に改正法が施行されますので、それに合わせ対応を決定する必要があります。

議会を対象とする条例を制定する場合には、条例案の議決は遅くとも令和5年3月議会までに行う必要があります。

9 おわりに

講義では、議会事務局の元職員として、また、全国町村議会議長会の職員として、議会運営に関わってきた自分の経験が後輩にあたる受講生の皆様に伝わるよう事例を多く盛り込んで説明したつもりです。今回の誌面ではスペースも限られており、内容を伝えられたか不安ですが、皆様方が今後の議会事務を進める際の参考になれば幸いです。

【参考文献】

全国町村議会議長会編「議員必携（第11次改訂版）」
全国町村議会議長会編集・発行「地方議会運営の実務」