

地方分権と都道府県議会について

平成 10 年 1 月 22 日

都道府県議会制度研究会

目 次

1．改革についての基本的な考え方	2
(1) 政策提言能力の強化	2
(2) 監視機能の強化	2
(3) 住民の代表機関としての役割重視	3
(4) 議会運営の自主性の発揮と独自性の確保	3
2．議会の権限強化と地位向上のための措置	4
(1) 議決事件等の範囲の拡大	4
(2) 議会の監視権の明確化	4
(3) 調査権の見直し	5
(4) 臨時会の招集請求要件の緩和	5
(5) 意見書の提出と誠実処理の義務づけ	5
(6) 専決処分の見直し	5
(7) 長に対する問責決議等	6
(8) 議員の位置づけと処遇	6
(9) 議員の定数	7
3．議会権限の有効な行使のための措置	8
(1) 本会議、委員会における議員間討議の推進	8

(2) 過度の与野党意識の自制	8
(3) 委員会制度の充実	8
(4) 政策に関する決議の活用	9
(5) 予算編成に対する意思表示	9
(6) 決算に対する意思表示等	10
(7) 議案及び修正動議の提出要件の緩和	10
(8) 全員協議会、委員会協議会の認知	10
(9) 議員の審議能力の強化	11
(10) 会派の政策活動の強化	11
(11) 議会事務局の充実とその地位の向上	12
(12) 現行制度の活用	12
4 . 住民とともにある議会の実現	14
(1) 住民本位の議会活動の充実	14
(2) 議会の情報公開	15
(3) 議会広報の充実	15
(4) 傍聴人への資料配布等	15
(5) 議員の日常活動の充実	16
(6) 会派活動の充実	16
(7) 住民投票	17

地方分権と都道府県議会について

本研究会は、全国都道府県議会議長会の委嘱を受け、地方議会を取り巻く次の3つの問題に対応し、今後の都道府県議会の在り方について研究することを目的として設置された。

第1は、戦後50年を経て、社会経済や住民意識が大きく変化したにもかかわらず、地方議会の活動が必ずしも実情に即応していないため、いろいろな批判が出ていること。

第2は、地方分権が実行の段階に入り、これに伴い地方議会の役割がますます重要になっていること。

第3は、議会を構成する議員の位置づけが不明確であるため、特に議員活動と処遇の関係について、住民と議員の両方から問題になっていること。

政府の地方分権推進委員会は、これまで4回にわたって地方分権推進についての勧告を出し、その中で地方議会の活性化方策等についても述べている。研究会としては、地方議会がその機能を十分に発揮するためには、勧告では触れられていない点も含め、さらなる改革・改善措置の検討が必要であるとの観点から、地方議会が住民の負託にこたえて活動するための方策について広範かつ具体的に検討することとした。

研究会は、平成8年12月20日発足以来、これまで13回の会合を開き検討を重ね、その間、都道府県議会の責任者である議長、事務レベルの責任者である事務局長からそれぞれ意見を聴取した。

研究会は、2年の予定で都道府県議会の在り方を検討することとして発足したが、前半の1年間で地方分権の推進に伴う都道府県議会の在り方についての基本的考え方をまとめたので、ここに報告する。

この内容は、改革についての基本的な考え方、議会の権限強化と地位の向上のための措置、議会権限の有効な行使のための措置、住民とともにある議会の実現からなっているが、それらは相互に関連しているものである。

なお、後半の1年間で都道府県議会の一般的な制度、運営等について検討することとする。

さらに、次の点について言及しておきたい。前回、昭和48年に設けられた本会の議会制度研究会の答申には、現在でも実現されていないものがかかり見られる。本答申に当たり、本研究会は実現の可能性について極力配慮することとしたので、検討の上、より多くのものが実現されるよう希望する。

1. 改革についての基本的な考え方

地方分権の推進に伴い、地方公共団体には行財政能力の充実が期待されている。特に機関委任事務の廃止により関係省庁の関与等が減少し、地方公共団体が自ら決定し実行する範囲が拡大する。これに伴い、執行機関を批判監視し、政策を立案し、当該団体の意思を決定する地方議会の役割と責任が重要性を増すことはいうまでもない。地方議会は住民の代表機関、意思決定機関として、これまで以上に住民の意思を反映した活動を積極的に行わなければならない。このためには、地方議会を構成する議員が地方議会の役割と責任を十分認識して議員としての役割を果たすことが基本である。同時に地方自治法制定以来、50年を経た現在、地方分権の推進に伴い、地方議会の制度、運営の両面で改善すべき事項は、この際改め、地方議会が住民の負託にこたえて活動できるようにする必要がある。

このような観点から、改革実現のため特に次の事項に留意すべきである。

(1) 政策提言能力の強化

議会は、自ら進んで政策の提言を行うべきであるが、行政が高度化・専門分化したことや、議会を補佐する機構がこれにこたえられる体制になっていないことなどにより、議員が具体的な政策内容を規定した条例案等の議案を提出することが困難になってきている。

現在、これを補完するため、議員は、審議の場で各種の提言を行い、また議会は、決議を行うことにより政策を明示し、知事がこれを予算や条例等の議案に取り入れることによって、間接的にこれが実現されている。議会は、法制能力の強化を図るとともに、議案の形式にこだわることなく、討議を通じて住民間の利害調整や施策の順位づけを含め、具体的な政策提言をさらに積極的に行うべきである。

また、議会の提言は、これまで公共サービスの充実を求めるものになりがちであった。このことは住民福祉の観点から当然のことであるが、地方財政の現状から、行政の簡素合理化、経費の効率化を図ることについても積極的に言及すべきである。

(2) 監視機能の強化

地方議会には、政策立案、団体意思決定、執行機関に対する批判監視等いくつかの役割があるが、行政が複雑・広範・高度化している現在、批判監視機能の発揮が年々重要になりつつある。最近では民間オンブズマン等の活動が活発である。議会も、本来の役割

を認識し、行政監視のための補助組織を整備強化することにより、自らオンブズマン的
活動を行う等より一層の監視活動を行うべきである。

(3) 住民の代表機関としての役割重視

議会は住民の代表機関である。議会は、選挙のときだけでなく常時民意の吸収と住民
への情報提供に努め、必要に応じ住民との間で討議を行うなど、住民と一体化した活動
を行い、その役割を十分に果たさなければならない。議会は、そのための具体的方策を
検討し実践することにより住民の議会離れ、政治離れの防止に努める必要がある。

知事等の執行機関も住民代表である議会を尊重し、これと密接な関係を保持しなけれ
ばならない。知事等は重要事項の決定・実施に当たっては、定例会の開催中に限らずこ
れを積極的に議会に報告・説明し、議会の意見を聴取するなど住民の代表機関である議
会を積極的に活用すべきである。

(4) 議会運営の自主性の発揮と独自性の確保

地方分権の推進は、自治権の拡大により各地方公共団体の自主的で多様な運営を可能
にするが、議会運営においても各議会は、自主性を発揮し、独自性を確保すべきである。

同じ議会といっても都道府県議会と市町村議会では、かなり異なる点がある。都道府
県議会の中でも、その地域をとりまく諸情勢や各議会の諸条件によって差異がある。各
議会は、画一的、マンネリの運営を排し、各議会の実情に応じ自らの判断と創意工夫に
より、活力ある議会の運営を図る必要がある。

2 . 議会の権限強化と地位向上のための措置

現在、地方議会には、当該団体の重要事項について意思を決定する権限が認められている。議会が地方分権に対応するためには、まず現行法令に基づく権限を有効適切に行使することが要請される。しかしながら、地方分権の推進にふさわしい活動を行うためには、現行の議会の権限をさらに強化する必要がある。

また、議会がその権限を十分に行使し、機能を発揮するためには、個々の議員の活発な活動によるところが大きいので、議会の核である議員の地位向上のための措置を、この際、明確にする必要がある。

(1) 議決事件等の範囲の拡大

- ① 地方自治法は、議会の議決事項を 15 項目に限定し、そのほかは条例で規定することにより追加できることとしている（第 96 条）。これらの議決事項は、地方自治法の制定以来、50 年の間に若干の変更はあったが、その間、社会経済情勢は大きく変ぼうしてきているので、地方自治法第 96 条第 2 項を積極的に活用するほか、さらに議決事項を追加する等、地方議会の権限を強化する必要があると出てきている。例えば都道府県における長期計画の策定、国際交流、災害協定、憲章や宣言等の事件を議会の議決事件に加えるべきである。
- ② 地方分権に伴い地方公共団体の自主性を拡大するため、一定金額以上の契約や財産の取得、処分について議会の議決に対する政令による規制をなくし、当該団体の実情に即して条例で自主的にそれらの金額や面積に関して定めることができるようにすべきである。
- ③ 当該団体が 2 分の 1 以上の出資等をしている公社等について、現在、知事は議会に経営状況を報告することが義務づけられている（地方自治法第 243 条の 3）が、これを監査委員における監査と同様、4 分の 1 以上の出資等をしている公社等に拡大すべきである。

なお、当該公社の役員が議会への出席の在り方についても検討する必要がある。

(2) 議会の監視権の明確化

地方自治法には、議会の行政監視権能についての一般的規定が置かれていない。例えば、検査権、監査請求権、100 条調査権の規定はあるが、これらは行政監視等のための手段についての規定であり、しかも極めて例外的になされる場合の規定であるので、地

方自治法に議会の監視権についての基本規定を設ける必要がある。

地方議会の監視権を明確に規定することにより、地方議会は、当該団体の事務について執行機関に説明を求めるとともに、必要に応じ議決により議会としての意見を述べることができることが明確になる。

(3) 調査権の見直し

地方議会の調査権（地方自治法第 100 条）は、国会の国政調査権と同じ性格を持ち、調査の実効性を担保するため罰則による強制力が認められている。

国会の国政調査権は、昭和 63 年に議院証言法が改正され、臨床尋問等調査権の充実と補佐人の選任等証人の人権保護が図られたが、そのとき地方議会の調査権については改正されなかったため、国政調査権に準じた法改正を行うべきである。

(4) 臨時会の招集請求要件の緩和

議員が知事に対し臨時会の招集を請求するときは、現在、議員に提案権があり具体性を有する法律上の事件を示すことが要件となっているが、住民のために論議する場が議会であるので、提案権が長に専属するものを除き、議会で論議の対象となる事件については、これを付議事件として認めるべきである。

なお、地方自治法に議会の監視権に関する基本規定を設ければ、議会が特定の事項について知事等に対し説明を求め、または意見を述べるための臨時会の招集請求が可能となる。

(5) 意見書の提出と誠実処理の義務づけ

地方議会は、当該団体の公益に関する事件について意見書を関係行政庁に提出できる（地方自治法第 99 条第 2 項）が、事件の中には国会に関するもの、または国会で審議できるものがあるので、国会にも提出できるようにすべきである。

また、関係行政庁は、意見書を受理する義務があるが、受理後の取扱いについては、何ら規定されていない。意見書は住民の代表である地方議会の要請したものであるから、関係行政庁がこれを誠実に処理すべきことを法令上義務づけるべきである。

(6) 専決処分の見直し

知事は「議会を招集する暇がないと認めるとき」など 4 つの要件のいずれかに該当する場合に専決処分できる権限を有している（地方自治法第 179 条）。専決処分のほとんど

は「議会を招集する暇がないと認めるとき」に行われているが、①交通・通信の発達と議員の常勤化により臨時会を容易に開くことができること、②安易な専決処分は、議会の地位の低下につながること等の理由から、専決処分は真にやむを得ないものに限定すべきである。

また、専決処分は事前の議決を回避するものであるから、知事はこれを行うに当たって、議長に対しこの内容を通知することが望ましい。

このほか議会が専決処分を承認しなかった場合、知事は議会で政治責任を明らかにすべきであり、また、地方自治法に必要な措置を講ずるものとする旨を規定すべきである。

(7) 長に対する問責決議等

議会と長が政策等で対立した場合、最終的な解決策として、議会は長に対して不信任決議を行うことができるが、同種の決議として長に対する辞職勧告決議がなされている。この決議が不信任と同様の効果を生ずるかどうかについては疑義のあるところであるので、議会は長の辞職を相当と考える場合、辞職勧告決議によるのではなく不信任決議によるべきである。

なお、不信任に至らないが、長の責任を追及したい場合、議会は、例えば問責決議、警告決議、改善決議等を可決することにより不信任でないことを明確にし疑義を生じないようにすべきである。

(8) 議員の位置づけと処遇

戦前の議員は名誉職で無報酬とされていたが、現在の議員は非常勤の特別職公務員で報酬、期末手当等の支給が認められている。

地方自治法は都道府県、市町村の議員を区分せず一律に議員として規定しているが、その活動においては、かなりの差がある。都道府県議会議員の活動について見るならば、議会における審議事項も多く、また、団体の区域が広いこともあって、議会活動に相当の時間を要する状況にある。また、閉会中でも住民の要望をきめ細かく取り上げるなどの活動があるため、会期中の本会議・委員会における審議や閉会中の委員会審査だけを議員の公的な活動と定義づけることは実態に沿わなくなっている。

このような議員活動の状況からすると、都道府県議会議員は、限りなく常勤に近い実態にあるといえる。また、各界各層から政治的リーダーシップを発揮できる人材を議員として確保する必要がある。以上の観点から、議員の報酬は議員の地位にふさわしい活動と生活を維持することができる金額とする必要がある。

ただし、報酬額の決定は、議員活動の実績評価と住民の理解を得て行われるべきものでもあるので、その改定を行うに当たっては、現行の特別職報酬等審議会方式を今後も継続することが適当である。

また、常勤に近い議員の活動状態から、福利厚生の充実、その一環として健康増進事業等を行う必要がある。

現職の議員が死亡した場合の弔慰金の支給については、県政に対する功績や国会議員との均衡、支給対象が遺族であること等を考慮し、社会通念に即したものとすることが適当である。

(9) 議員の定数

議員定数については、現在法律で定める議員定数を条例で自主的に減少させる方式がとられている。議員定数は、議会の審議能力、住民意思の適正な反映を確保することを前提にして考えるべきである。今後、地方分権の推進に伴って地方公共団体の事務量が増加し、議会の役割が重くなることから、これまでのような一律的な削減論は適当でない。議会の自主性尊重の観点から現行法が定める定数の上限の範囲で、当該地域の人口、面積、事務量等を考慮し、また、住民の意見を聞いて、議会が自主的に条例で定めることとすべきである。

3 . 議会権限の有効な行使のための措置

議会は地方分権の推進に伴い増大する権限を有効に行使しなければならない。議会審議の活性化のためには、現在の活動で不足していると思われる議員間の討議、委員会制度の充実、決議の活用、予算や決算に対する議会の政策表明、議案や修正動議の提出要件の緩和、全員協議会等の例外的な運用の認知等の措置が必要である。

また、議員や会派が積極的に活動しなければならないことは言うまでもない。そのためには議員や会派が十分活動できるよう基盤の整備を図る必要がある。

(1) 本会議、委員会における議員間討議の推進

現在、本会議、委員会においては、主として知事提出の議案を中心に審議を行い、その疑問点を解明したあと原案を可決している例がほとんどである。このため、知事と議員間の論議が中心となり議員間の討議が少ない。議会では、住民代表の議員が相互に自己の政策を表明し、住民全体のために議会として何ができるかについて討議を深めることが必要である。

議会での政策論議を活発にするためには、例えば議案についての議員間討議や当該団体の重要事項や当面問題になっている事項を特定しての議員間の自由討議など議会独自の政策を立案する方式が考えられる。

(2) 過度の与野党意識の自制

知事選挙での支持、不支持が、その後における議会の審議に影響を及ぼすことのあることは当然であるが、与野党間の過度の対立が議会審議の活性化を阻害することがあってはならない。また、オール与党化現象の議会では審議が低調になりがちという批判もある。

都道府県議会において政党化は避けられないが、議会は、住民全体の立場から審議を行い、知事との間で緊張関係を維持し、与党であっても知事にただすべきところはただし、また、野党も実現可能な政策を提示し、全体として議会の機能を十分に発揮すべきである。

(3) 委員会制度の充実

① 常任委員会の数は、現在、人口により制限されている（地方自治法第 109 条）。委員会の数の決定には、委員会審査の充実と効率的運営について配慮することが必要であ

るが、これは議会の自律権に属する事項であるので、議会の条例に任せるべきである。

- ② 委員会では所管事務や付議事件について審査するが、委員会には議案の発案権が認められていない。委員会調査の結果を生かすため、委員会として議案を提出することができるようにすべきである。
- ③ 本会議への執行機関の出席は義務とされている（地方自治法第121条）が、委員会への出席は任意とされている。しかしながら委員会制度が定着し、実質審議が委員会で行われている現在、執行機関側の審査への参加が必要であるので、委員会からの出席要求があった場合の出席の在り方について検討すべきである。
- ④ 委員会審査では、委員から執行機関に資料の提出要求が行われるが、現在、その提出は任意とされている。守秘義務に該当するものを除き、委員会の議決に基づき提出要求があった資料については執行機関に提出を義務づけるべきである。

(4) 政策に関する決議の活用

- ① 現在、議会の決議は法定されているものを除き、事実上の機関意思とされているが、当該団体の事務に関する決議はこれを法的なものに位置づけるとともに、今後、決議を十分活用すべきである。例えば、議会で特定の事項について自由討議を行った結果、議員間で合意した事項については、これを条例案として提出することが望ましいが、これが困難な場合、決議案として提出、可決し、知事にそれを要請することにより議会の政策を間接的に実現することができる。決議は「政策を提言する議案」として積極的に活用されるべきである。また、決議に際し、知事に対し一定の期限までに回答を義務づけること等により、決議の着実な実現を図るべきである。
- ② 議会は、重要な議案に対し必要に応じ付帯決議を可決し、将来検討し実現すべき事項や執行上の留意点等を明示すべきである。
- ③ 決議の内容が当該団体の事務に関係があるときは、臨時会招集請求事件の対象とすべきである。

(5) 予算編成に対する意思表示

地方自治法上、予算編成権は知事に専属し、議会は提案されて初めて予算を審議できるものとされている。また、議会が予算の内容と異なる意見を持っている場合は、これを否決し、または修正することができることになっている。しかし、多くの都道府県議会では事実行為としてすでに行っていることではあるが、予算の提案以前に議会の意見を知事に申し入れることは、可能であるし、それが効果的でもある。議会は、正規の活

動として予算編成前に次年度の基本施策や予算に盛り込むべき事項について知事に質問し、あるいは議員間で自由討議を行い、その結果を知事に申し入れるなどにより、議会の意思をこれに反映させることができる。

(6) 決算に対する意思表明等

- ① 決算は予算執行の結果であるため予算に比べ審議が低調になりがちであるが、審議の結果を次々年度の予算編成に反映させることができるので、予算と同様、慎重かつ詳細に審議する必要がある。
- ② 決算の一部に不適正な内容があった場合、議会は、認定議決とは別に、改善措置を付帯決議等で明示すべきである。このほか議会として要望すべき事項があった場合も同様である。その場合、知事に対しては、どのような改善措置を講じたかを議会に報告することを決議の中で義務づけることができる。

なお、行政実例によれば、議会が決算を不認定とすることもあり得るとされ、その場合には、知事に政治責任が残るとされているが、知事は政治的責任の内容を議会に対し具体的に表明する必要がある。

(7) 議案及び修正動議の提出要件の緩和

現在、団体意思決定議案や修正の動議を提出するときは「議会の定数の8分の1以上」を必要とすることになっている(地方自治法第112条、第115条の2)が、議会での論議を活性化させ、また小党派議員も議案や動議を容易に提出できるようにするため、この提出要件を緩和すべきである。

議員は知事提出議案の内容に追加、変更または削除すべき事項があるときは、積極的に修正の動議を提出し、知事との相違点を住民に明示する必要がある。

(8) 全員協議会、委員会協議会の認知

議会の公的な活動は、会期中は本会議、委員会、閉会中は継続審査事件を持つ委員会に限定されている。全員協議会や委員会協議会は、非公式な会合であり、住民に対し公開の対象外とされているので、とかく批判が出ている。しかしながら閉会中に突発した事件について知事から報告を受ける場合、また一般選挙後、議会が招集されるまでの間においては、全員協議会または委員会協議会を開くことがある。この状況から、これらのものについては、議会の公的な活動として認知する必要がある。この場合、全員協議会または委員会協議会の内容は、住民にも知らせる必要がある。

(9) 議員の審議能力の強化

議会の活性化には、個々の議員による質の高い審議が必要である。また、議員には住民のニーズにこたえ、先取りした活動を積極的に行うことが期待されている。このためには、議員に対する次のような措置を講ずる必要がある。

- ① 議会は、議員に対し必要な資料を提供し、また、研究会、研修会あるいは地方公共団体の制度や運営の比較研究のための議員派遣を積極的に行う。
- ② 議会が都道府県において樹立する政策、議会の制度や運営は相互に関連しているの
で、各都道府県議会議員間の交流により、情報や意見の交換を行うことは、議会の活
性化に資する有効な手段である。各議会は共通のテーマについて共同の研究会、研修
会等を活発に行う。
- ③ 現在、本会議、委員会以外の活動は法的な性質を有しないと解されているが、全員
協議会、委員会協議会、議員研修会その他議会が主催し、または議会として参加する
活動は、公的活動として認知すべきである。当面、議員がこれらの活動へ参加する場
合に要する費用については、条例に基づき費用弁償の措置をとる。
- ④ 地方分権に伴って地方公共団体の自己決定の範囲が拡大されること、住民の自治意
識に基づく監視が今後一層強化されること等から、地方自治法第 204 条の 2（給与等
の支給制限）の規定を改正し、地方公共団体が状況に応じて自主的に条例で費用を支
出できるようにする。
- ⑤ 旅費のうち宿泊費については、現在、実態に即さない面が見られるので、実態に即
した額とする。
- ⑥ 議員の政策活動を補佐するため、議員に対して政策調査員または政策担当の秘書を
認めることが考えられる。しかし、これについては大幅な人員増による財政負担の増
加を招くことから、地方行財政改革が強く求められている現在、住民の理解を得て行
う必要があり、他方、議員が実質的に秘書を私費で雇用している実態もあるので、会
派スタッフや事務局スタッフの充実の問題とも併せ、中長期的課題として検討する。

(10) 会派の政策活動の強化

都道府県議会では会派制をとり、会派を単位とした活動が行われている。会派は、議
会運営のための議員集団であるとともに政策集団でもあるから、当該団体の懸案事項等
についての論議を深め、実情を調査し、第三者から意見を聴く等積極的な活動を行う必
要がある。知事は、現在、会派活動の公益性を考慮し、会派に対し調査交付金を交付し

ているが、会派はこれを政策スタッフの採用、資料の収集等政策活動に使用し、その成果を都道府県政に反映させるべきである。

(11) 議会事務局の充実とその地位の向上

議会が政策立案機能及び監視機能を発揮するためには、議会事務局の補佐が不可欠であるが、現在の補佐の実態は、十分とはいえない状況にある。これまでの事務局は議会の円滑な運営のための補佐に主力を置く傾向にあった。しかし、今後は事務局が議会本来の政策立案機能、監視機能を補佐するための情報部門、法制部門の充実強化を図る必要がある。

- ① 現在、極めて少ない事務局職員の定数を増加させるとともに調査費等の予算を充実する。
- ② 議会の政策部門の調査、分析、提言能力の充実を図るため、事務局に調査・政策担当の専任調査員を置く。
- ③ 事務局職員の研修等を強化し、議員の補佐活動の充実を図るとともに、事務局職員としての使命を徹底させる。
- ④ 事務局に、客員調査員制度を導入し大学教授等学識経験者を委嘱する。

また、議会の地位の向上のためには、議会事務局の地位の向上が不可欠である。事務局が職務の独立性を確保し、執行機関と対等に業務を行うために、次の措置をとるべきである。

- ① 議会事務局の独立性を確保するため、知事との関係で議長が職員の任免について実質的に人事権を行使できるようにする。
- ② 議会事務局の地位の向上を図るため、事務局長を特別職クラスとして位置づける。
- ③ 地方自治法第 138 条を改正し、事務局長等の行うべき職務を「議会の庶務」から「議会の事務」とする。
- ④ 議会事務局と執行機関との人事交流は、執行機関の経験を事務局で生かすことができるという長所があるが、短期間の交流では、執行機関への配慮等から議員活動に対する十分な補佐をなし得ないという欠点も見られるので、ある程度長期間在職するようにする。また、執行機関側の都合だけで人事異動が行われないようにする。

(12) 現行制度の活用

議会の権限に関する現行法令は十分ではないが、これに基づいてかなりの活動を期待

することができる。例えば質問、質疑、所管事務調査、参考人制度、委員会の閉会中審査・調査制度、検査権、監査請求権、調査権等を活用するならば、当該団体の諸問題を、かなりの程度解明することができるので、現行制度を十分に活用する必要がある。

4．住民とともにある議会の実現

議会は住民を代表する機関であるから、住民と密着した活動をする必要がある。現在、議会、会派、議員はそれぞれ活動しているが、その内容が住民に十分知らされていないこと、住民の議会に対する関心が低いこと等の問題点がある。議会は民意を積極的に吸収するとともに、議会が得た情報を住民に提供することにより、住民の議会に対する理解を得る必要がある。

(1) 住民本位の議会活動の充実

- ① 参考人、公聴会制度は、これを積極的に活用し、民意の吸収に努めるとともに、専門家等の助言を得て審査の充実を図ることにも活用する。
- ② 住民の利害に関係のある事件が生じた場合、委員派遣を行い、その実態を調査し、施策に反映させる。また、地方議会についても国会と同様、委員派遣のほか議員派遣の法的根拠を明確にする。
- ③ 請願は議会に対する住民の要望であるので、議会は、その審査を重視すべきである。議会は、請願審査に当たって必要に応じ現地調査をし、また請願者を参考人として出席を求め説明を聴く。
また、採択・不採択しかない議決内容を改善する。例えば、政策提言型請願の積極的評価、苦情申立請願の解決案の提示などである。
- ④ 議会が意見書案や決議案を可決した場合、議会は、関係行政庁や執行機関にこれを送付するだけでなく、実現のための努力をし、その結果を議会広報等を通じて住民に知らせる。請願や陳情を採択した場合も同様である。
- ⑤ 住民が知りたい情報は、主として執行機関からの情報である。議会は、本会議、委員会での質問、質疑を通して執行機関から得た情報を住民にすみやかに提供する責務がある。
- ⑥ 議会は、住民と行政側の取り次ぎだけでなく、住民との間で意見交換を積極的に行う。また必要に応じ、その中で議会の考え方を示し住民への説得活動を行う。
- ⑦ 議会にとって住民とのコミュニケーションは、特に重要である。コミュニケーションによって、議員は、住民の声や気持ちを知ることができるし、住民は議員活動を理解し納得することができる。議会は、住民とのコミュニケーションが公的な場となるようにする。そのため例えば、議会は、閉会後に⑦議会主催の報告会を開く、⑧懇談会等を開き住民を呼んで意見を聴く、⑨議会主催のシンポジウムを開く、⑩アンケー

ト調査により民意を吸収する等の活動を行う。

(2) 議会の情報公開

- ① 議会は、当該団体のより多くの情報を住民に提供すべきである。また、議会は、選挙を通じて住民の審判を仰ぐ立場にあるので、自己の行動を常に住民の前に明らかにしなければならない。この意味で議会審議については、委員会を含め原則として会議及び情報の公開を行うべきである。ただし、委員会については修正案の話し合いや、政党間の協議の場となる会議は、公開されないこともあり得る。また、審議内容の特殊性から秘密会とされることのほか、秩序保持及び委員会室が狭い等の物理的制約から傍聴が制限される場合があるのはやむを得ない。
- ② 会議の記録は公開されているが、委員会記録についても公開の対象とすることが望ましい。公開を前提として委員会記録を作成するには、速記または録音テープによる逐語的記録とすることが望ましい。しかし、それが困難な場合は、書記による要点記録とすることもやむを得ない。
- ③ 議会を情報公開制度の実施機関とした場合の不服審査機関は、議会活動の自律性、独自性の観点から議会運営委員会とすることが適当である。

(3) 議会広報の充実

会議の公開は、傍聴の自由、会議録の公表、報道の自由を指すといわれているが、議会は、これにとどまらず議会の活動を積極的に広報する必要がある。広報の方法としては、一般に①議会広報紙の発行、②執行部広報の活用が考えられるが、都道府県議会の場合は市町村議会と異なり、住民が多いことや速報性を考えると、テレビや日刊新聞の活用による広報が効果的である。

また、新聞、テレビの取材による議会情報の住民への提供が効果的であるので、議長をはじめとする議会関係者は、マスコミに対し日常から情報の提供、面談等のパブリシティ活動を積極的に行うべきである。

このほか住民の傍聴の便を図るためには、早期に、次の定例会の開会日を内定し広報することが望ましい。

(4) 傍聴人への資料配布等

傍聴人が審議の状況を理解するための一助として、例えば議事日程、発言通告書等を傍聴人に配布することが望ましい。

傍聴人が審議内容を理解し関心を持つためには、簡潔な発言内容、一括質問・一括答弁方式から一問一答方式への移行等の方法についても検討が必要であろう。

開議時刻の励行、再開予定時刻の明示等についても配慮すべきである。

(5) 議員の日常活動の充実

- ① 議員は、住民の代表であるから日常の議員活動を通じて住民の要望を把握し、これを所属会派の政策や議会の審議に反映させるとともに、その経過と結果を住民に報告する必要がある。この要望の把握と報告の相互交流によって、住民は、議員がどのような活動をしているかを理解することができる。この具体的方法としては議員によるPR紙の発行や報告会の開催のほか、地域における各種会合の際の報告等が考えられる。
- ② 議員は、選挙の際だけではなく、たえず住民と接触を保つべきである。現に地域連絡事務所の設置や事務員を常時配置していることが多い。特に地域の広い都道府県議会議員の日常活動は、議員1人でできるものではなく、家族その他の者に支えられている現状である。
- ③ 以上のような実態から、議員に対し条例で一定額の議員活動費用を支給するか、報酬にこれを含ませ税法上必要経費として認めること等について検討すべきである。

(6) 会派活動の充実

- ① 会派は、政策集団として住民を対象とした活動を積極的に行う必要がある。これには、会派の政策や、本会議、委員会における活動状況をPRするための広報紙の発行、説明会の開催、住民の要望を聴くための会合、所属議員全員または一部議員による地域を分担した調査、住民の要望の集約等が考えられる。
- ② 現在、会派調査交付金は会派の調査だけに使用されているのではなく、住民への政策の広報・広聴活動にも幅広く使用されている。これらの活動も公的なものとして認められるべきであるから、その名称は「会派活動交付金」とすることが適当である。
- ③ 会派活動交付金については、住民からその使途について公開要求が出ている。交付金は、地方公共団体の経費であるので、会派及び住民の政治活動の自由に影響を及ぼすものでない限り公開すべきである。報告書には会派が行なった活動の具体的内容を明らかにしておく必要がある。

なお、議案提出または議会での発言等議員の議会活動が、会派の調査活動等により得た情報に基づいて行なわれた場合、会派活動報告書等にこれを明示することが望ま

しい。

(7) 住民投票

- ① 住民投票制度は代表民主制を補完する制度であり、議会が、特定の問題について自ら住民の意向調査のために住民投票を実施することは、議会制民主主義の精神や議会の機能を無視することにならない。
- ② 住民投票の実施に当たっては、対象となる事項を条例で定めるとともに、議会の中で賛否両論を十分に戦わせ、投票に付する案件の問題点を明確にした上で行うべきである。
- ③ 住民投票の結果は、尊重されるべきであるが、間接民主主義では、議会が最終決定権を持つべきである。議会が、決定についての責任を回避することは許されない。
なお、住民投票は、一般的には、人口、面積などの規模の小さい市町村になじむものと解される。

都道府県議会制度研究会

- | | | |
|----|---------|------------------|
| 座長 | 辻 啓 明 | (評論家、元参議院議事部長) |
| 委員 | 井 上 正 敏 | (元兵庫県議会事務局長) |
| 委員 | 太 田 良一郎 | (評論家、元時事通信解説委員長) |
| 委員 | 小 松 美 天 | (元東京都議会局長) |
| 委員 | 前 田 英 昭 | (駒沢大学法学部教授) |
| 委員 | 八 木 欣之介 | (慶應義塾大学総合政策学部教授) |
| 委員 | 寄 本 勝 美 | (早稲田大学政治経済学部長) |