

# 都道府県議会の新たな運営を目指して

平成 10 年 12 月 22 日

都道府県議会制度研究会

# 目 次

1. 議会審議の活性化についての基本的考え方 .....	1
2. 議長及び副議長について .....	4
3. 議員について .....	6
4. 会派について .....	7
5. 定例会及び臨時会について .....	7
6. 議会の審議機構について .....	9
7. 本会議について .....	10
8. 委員会について .....	13
9. 予算及び決算の審査について .....	17
10. 意見書及び決議について .....	18
11. 請願及び陳情について .....	20
12. 視察(議員派遣及び委員派遣)について .....	21
13. 傍聴・広報について .....	22
14. 議会の補佐機構について .....	23

# 都道府県議会の新たな運営を目指して

本研究会は、全国都道府県議会議長会の委嘱を受け、都道府県議会のあり方について研究することを目的として設置され、2年間にわたって検討を行ってきた。そのうち前半の1年間では地方分権の推進に伴う都道府県議会のあり方について検討し、平成10年1月22日、「地方分権と都道府県議会について」の報告書をまとめ、同議長会に提出した。

次いで後半の1年間では、議会審議の活性化の観点から都道府県議会の運営の全般について検討した。その間、平成10年2月から10回の会合を開き討議を重ねるとともに、事務レベルの責任者である議会事務局長の意見をも聴取した。この結果、今般都道府県議会の運営のあり方についての意見をまとめたので、ここに報告する。

なお、これらの中には、先に提出した「地方分権と都道府県議会について」の報告で述べた部分もあるが、できる限りこれと重複しないよう配慮した。すぐにできることは速やかに行うべきだとの観点から、議会運営上の小さな改善策についても取り上げた。

各議会が先の報告及び本報告を参考にしてさらなる創意工夫を重ね、住民の理解と支持を得つつ、各議会を取り巻く環境や諸条件にあった改革を自主的かつ着実に進めることで住民の期待にこたえられるよう望むものである。

あわせて、きたるべき21世紀にふさわしい新しい議会像の構築に努力されるよう希望する。

## 1. 議会審議の活性化についての基本的考え方

現憲法下の地方制度は、住民が議員と長の両者を直接選挙する二元代表制を採用しており、地方議会には、長と対等の機関として、その権限を有効に行使し、自己の役割を十分に果たすことが期待されている。

現在、地方議会を取り巻く環境をみると、先の報告で述べたように都道府県には機関委任事務の大半が自治事務もしくは法定受託事務として移管され、都道府県の自治機能は格段に拡充されるという地方分権の動きがある。こうした状況の下で、都道府県議会の責務はかつてなく重く、それへの期待も大きなものになっている。地方分権が進めば、その分自治体の自己決定権や自治体ごとの自治行政の自己完結性が強まるわけで、都道府県議会の政策提起機能や行政監視あるいは議会への住民参加などがこれまで以上に重要性を帯び

始めている。

さらに、経済不況を反映しての税財政面での行き詰まりや住民運動の活発化等もあり、これらへの地方議会の対応が問われている。

議会は、以上のような状況を十分認識した上で、その審議を一層活性化する必要がある。この場合、特に留意すべき基本的事項は、次のとおりである。

#### (1) 住民と一体化した審議活動

議会は、住民の代表機関であるので、常に住民と一体化した活動をしなければならない。住民の側からは、議会に対する不信感が示されることがあるが、これを払拭するためには、議会は住民と一体化した活動を行い、議会が住民にとって頼りがいがあり、存在感のあるものにならない。

そのため議会は、住民への情報公開を積極的に行うことはもとより、議会審議への住民参加の機会の拡大等により住民の意向をくみ上げる努力をするとともに、当該団体全体の立場に立つ政策提示のために住民との間の討議を推し進めなければならない。

#### (2) 政治的イニシアティブの発揮

地方議会の主要な役割は、当該団体運営の基本方針の決定とその執行の監視であるが、その役割を果たす姿勢には、積極性に欠ける点がみられる。

これまでの議会には、施策の基本方針を長から聞き、これに対する質問を行い、あるいは長から議案の提出を待ってこれを審議するという受け身の態度が多くみられた。今後は、これらに加えて議会が自発的かつ活発に調査活動を行い、当該団体の現状、課題を明らかにするとともに、当該団体としての基本政策、具体的解決策を積極的に提言していく必要がある。またそのための自発的審議方式の検討もなされるべきである。政策提起については、議会と執行機関は、対立する関係にはなく、住民の福祉向上や当該団体の発展のために協調し合う関係にあるので、両者の間での情報の交換や政策討議などが活発に行われるべきである。

さらに、議会は執行機関から得た情報だけでなく、自ら得た情報も駆使して執行機関の発想から欠落した部分を提言する役割も果たす必要がある。

現在、地方公共団体は、税財政の現状から、速やかに自己改革を行う必要に迫られているが、議会は、議員の民間人としての経営感覚を基礎にした具体的な政策の提起や、

大所高所からの政策の優先順位の選択を行い、住民の期待にこたえて議会の存在価値を示すべきである。

議会の行政監視については、執行機関に厳しい対応が求められるが、この場合にも、単に問題点を指摘するだけでなく、不正、不当事項の再発防止策や改善策についても積極的に提言すべきである。

### (3) 効率的で充実した審議の推進

会期制度を採用し、かつ多数の構成員から成る議会においては、敏速な決定と慎重な審議が特に重要である。このことは、一見矛盾するようであるが、敏速といっても審議をなおざりにすることではなく、慎重といってもいたずらに審議時間を費やすことではない。現在は、とかく審議の非効率性が批判されることが多いが、審議の準備活動、補佐機構の充実を含め、審議のあり方を工夫することにより、かなりこれを改善することができる。

個々の議員や会派も、その主張に差はあっても、効率的で充実した審議を図ることを念頭に置いて議会運営に協力する必要がある。

### (4) 運営の独自性と多様性の展開

現在、各議会の制度及び運営は、地方自治法を基本として委員会条例、会議規則等に基づき、基本的には画一的なものになっている。しかし、例えば都道府県議会と市町村議会では、都道府県や市町村の役割、地域の大小等により、異なる活動や運営方法があるべきであるし、また同じ都道府県議会の間においても、その仕組みや運営に、ある程度の変化や多様性があってよい。

議会は、地方公共団体や住民の状況を反映したものであるから、運営面中心に議会の自主性を認めるべきであり、各議会も創意工夫により大いに独自性を発揮すべきである。このことにより議会は、地域に密着した住民に親しみやすいものとなることが期待される。

### (5) 議会改革へのたゆまざる取組み

社会経済の発展は、日進月歩であり、住民感覚も大いに变化する。議会がこれに対応できずマンネリ的運営を繰り返すのであれば時代遅れのものとなり、住民の期待に反す

ることになる。議会は、これらの変化に対応し、議会の機能を十分発揮できるよう住民の意見を聴きつつ自らの改革に取り組む必要がある。

議会運営の改革にとって最も重要なことは、議会及びそれを構成する議員が問題意識と改革への強い意欲を常に持つことである。このためには、議会に議会改革のための会派代表者会議を設置するとか、議会運営委員会において関係法令、委員会条例、会議規則、先例、議会運営委員会の決定等についての定期的な見直しを行うなど自己改革に努めるべきである。

## 2. 議長及び副議長について

議長は、議決機関である議会の代表者として、長と並んで重要な役割を果している。議長の権限については、地方自治法に「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」と規定されている（第 104 条）が、法令で規定されているもののほか先例等によるものもあり広範囲にわたっている。

議長は、議会がその本来の機能を十分果たすよう、政治的なリーダーシップを発揮しなければならないと同時に、議会全体の代表者として中立公平を基本として行動をとる必要がある。議長の行動は、その地位の重要性にかんがみ議会の権威に影響するところが多いので、一般議員以上に慎重かつ適切でなければならない。

副議長は、法的には議長に事故がある場合に議長の権限を行使するものであり、政治的には議会運営について常に議長を補佐し、議長とともに議会の正常な運営と活性化に努めるものであって、法的にも政治的にも重要な地位にある。

議長、副議長の権限、地位等で改革する必要のある事項は、次のとおりである。

### (1) 権 限

現在、予算の執行権は、長に専属しているが、議会の自主性と自己責任性を明確にするため、議会費予算の執行権を議長に認めることが望ましい。

議長の秩序維持権を議場だけでなく議会全体に及ぶようにする。例えば議事堂が独立している場合には、議事堂の管理権を議長に付与することが望ましい。

議長の議事整理権に基づく命令に従わない議員については、地方自治法第 137 条に

よる欠席議員に対する懲罰同様、議長において懲罰付議ができるようにすべきである。

副議長は、地方自治法上、議長に事故ある場合以外は一般議員以上の権限を有しているわけではないが、通常の場合においても議長の補佐役であり協力して運営に当たる者であることを明文化する必要がある。これにより例えば議会運営委員会に職務上当然に出席することとなる。

## (2) 選任及び在任期間

議長は、長と対等の機関である議会の代表者としての役割を果たすとともに、民主的な議会の運営、議会審議充実のためのリーダーシップを発揮することが期待されているので、正副議長の選任においては、年功序列的な順送りの人事ではなく適任者選任の原則を貫くべきである。

正副議長の任期については4年と法定されているが、現在多くの地方議会では、正副議長の短期交代が行われている。このことは、議長の権威の維持と役割の発揮の上から好ましくないので、極力法定通り在任すべきである。

## (3) 委員会所属

正副議長も議員として1箇の常任委員に就任することが義務づけられている(地方自治法第109条)が、職務の性格にかんがみ国会の正副議長と同様、委員就任義務を解除するよう改めるべきである。

## (4) 議長不信任決議

現在、議会において議長不信任決議案、議長辞職勧告決議案が可決された場合、それには法的な強制力はない。しかし議長は議会の信頼があって初めてその機能を発揮し権威を維持できるものであるから、議長は議会の意思を尊重して自らの政治的判断で辞任する慣例をつくるべきである。それにより議長職の権威は損なわれずに済むし、議会の混乱も回避されることになる。

### 3. 議員について

#### (1) 住民との関係

議員は住民の代表であるから、住民の負託にこたえた活動をする必要がある。都道府県議会は選挙区制を採用しているため、議員が自らの選挙区民のニーズを直接的に取り上げることは当然のことであるが、これを都道府県政に反映させる場合は、当該団体全体の立場から判断することが肝要である。議員は一部の地域代表ではなく、当該団体全体の代表者であることを常に念頭に置いて行動する必要がある。

#### (2) 執行機関との関係

議員は、執行機関に対し住民に代わって行政の公平性、公正性を確保するため批判監視する立場にある。一方、当該団体運営の基本方針決定については、執行機関と知恵を出し合う立場にある。したがって、議員は執行機関と過度に対立したり（いわゆる野党意識）、執行機関を過度に擁護したり（いわゆる与党意識）すべきではなく、当該地方公共団体の健全な発展と住民の福祉向上を図る立場から執行機関を批判し、または協力することを基本としなければならない。

議員が執行機関の附属機関である審議会の委員に就任することは、議会の存在価値を低下させかねない。特に議会に議案として提出されるものについて審議会で、あらかじめ検討することは、議会の審議を空洞化させかねない。議会と執行機関の分立の関係から、議員は、執行機関の附属機関である審議会の委員にならないことを原則とすべきである。

議会における審議を活性化するためには、執行機関に集中している行政情報を活用する必要がある。現在、地方自治法は、執行機関が予算、決算等を提案する際、一定の資料の提出を義務づけているが、議会が執行機関に対し資料を要求する一般的な規定がない。住民に行政の現状と問題点を理解してもらうためには、執行機関も具体的な資料を積極的に議会に提出すべきであるが、国会同様、議会も議決に基づき執行機関に対し資料要求ができ、また、執行機関には提出についての協力義務を付するようすべきである。

### (3) 議員の資質の向上

行政の内容がますます専門化、高度化しつつあり、加えて地方分権により広範囲になることに伴い、議員は、これらの内容についての理解を深め、対応策を準備し、議決機関としての役割を十分発揮するようしなければならない。このためには議員自らの資質をさらに高める必要がある。その一環として、行政についての定期的な研修、外部の専門家による情報の入手、議会図書室の充実等を積極的に推進すべきである。

## 4. 会派について

都道府県議会は、会派制をとっているので表決を中心として、会派による党議拘束を行っている例が多いが、問題によっては会派による拘束力を弱めるのが望ましい。これにより議員の自由な討議が行われることで、議会審議の活性化に資することができる。

会派には、議会運営上の会派と会派調査交付金上の会派がある。議会運営上の会派は、議会運営上の交渉団体としての議員の集団を指すので、原則として所属議員が2人以上いることを要すると考えるべきものであるが、会派の結成要件、届出方法等については、各議会が実情に応じて自主的に決定することである。

議員がその所属会派を脱退する場合、所属会派の代表者が所属議員の異動届を議長に届出るのが原則であるが、これについて当該議員と所属会派の意見が一致しないときは、議長は、最終的には議員の意思を尊重し議員からの脱退届を受理することが適当である。

## 5. 定例会及び臨時会について

### (1) 定例会

現在、定例会の回数は「毎年、4回以内において条例で定める」こととされ、そのほかは臨時会で対応することになっている（地方自治法第102条、 ）。現在、都道府県議会における定例会の回数は、条例ですべて4回となっている。しかし、定例

会の回数は、それぞれの地方公共団体が自主的に決定すべきものであり、加えて、地方分権の推進に伴い地方の自己決定の範囲も拡大されるので、定例会の回数の制限を地方自治法で定める必要はない。

今後、議会は、政策を中心とした議員間討議を十分行う必要がある。このため現在の定例会が知事提出議案の審査に終始しているのを改め、例えば会期の日数を増やし、一定の日数を議員間の自由討議のためにあてること、あるいは議員間討議を中心とする定例会を開会することを考えるべきである。

## (2) 臨時会

臨時会は必要に応じて開かれるが、議員から臨時会招集請求があった場合には、一定の期間内に議会の招集を長に義務づけるべきである。

交通、通信の発達に伴い臨時会の招集告示期間(現在は通常の場合、都道府県 7 日前)を短縮することもできる。

現在、議員による臨時会招集請求は、知事に直接行い、議会との関係はなんら規定されていないが、知事は請求を受理した場合、これを議会の代表者である議長に通知し、議長は議員全員に通知することとすべきである。

## (3) 会 期

会期については、議会が自主的に決定するものであるが、単に前例踏襲で日数を決めるのではなく、提案が予定される議案数や当該団体において問題となっている事項等を総合的に考慮して議会活動に支障のないよう決定すべきである。

また、議会に対しては、審議能率が十分でないことが批判されるので、会期の決定に当たっては、効率的な審議に十分配慮する必要がある。

議会の会期制度については、その存廃について議論のあるところであるが、議会の効率的な審議や行政の停滞防止の観点から、直ちに、これを廃止する必要はない。ただし、議会権限の有効な行使のために、委員会活動等本会議活動以外の活動は、閉会中も自由かつ十分に行えるようにすべきである。

また、会期独立の原則については、弾力的な運用を検討すべきである。

#### (4) 休 会

現在、休会とは会期中に本会議を開かない日を指すとされているが、休会中でも、委員会が開かれたり、委員会は開かれぬが本会議や委員会の準備活動をしたり、当該団体の事務についての全員協議会または委員会協議会が開かれたり、議会広報委員会等事実上の委員会が開かれたりしている。

このような状況から誤解を避けるため、休会の呼称は議会活動が全く行われない日に限り使用することとし、その他の日については、例えば「委員会審査日」、「議案等精査のための日」と明示することが望ましい。

議員は、会期を通して拘束され、本会議及び委員会以外の日も議案の審査・調査活動を行っているので、それらの活動をも費用弁償の対象とすべきである。なお、議員、会派は、それらの活動をできる限り住民にオープンにし、その内容をPRすべきである。

### 6. 議会の審議機構について

議会は多数の議員によって構成される合議制の機関であるから、すべての事件についての討議及び決定が全議員参加の本会議でなされることが望ましい。しかし議員数や審議事件の多さ、審議内容の複雑化、高度化に対応し、審議の充実と効率化を図るため、本会議とは別に委員会等の下審査機関、協議機関が設けられている。これらの機関の設置と本会議との関係のあり方については、次のようなことに配慮する必要がある。

#### (1) 下審査機関等の設置

地方自治法は、議会の審議機構として本会議のほか委員会(常任委員会、特別委員会、議会運営委員会)の設置を認めている。しかし議会審議の活性化のためには、委員会以外にも各議会の自主的決定に基づく機関の設置を認めるべきであり、それらの機関の活動を公的活動として認めるべきである。

例えば、正副議長、各委員長、各会派代表者から成る議会の基本的な運営方針の協議のための機関、重要政策等の立案、調整のための基本政策協議機関、議員の政治倫理確立のための自律的審査機関、議員の資質向上のための研究会など各議会の自主的判断に

よる設置を法的に認めるべきである。

## (2) 本会議と下審査機関等との関係

議会に本会議以外の機関が設けられる場合、これらの機関は、本会議の下部機関でなければならず、本会議と全く独立した機関として本会議の最終的決定権を奪うことがあってはならない。また、これらの機関の設置により、本会議の審議対象が狭められることがあってはならない。

議会における実質的審査が本会議中心に行われるか、委員会等の下審査機関中心に行われるかは、各議会の議員数や審査事件の質量等によって異なる。議会は審議の充実と効率化を考えて審議のあり方を決定すべきである。

現在の地方議会における審議では、定例会の本会議で当該団体の事務全体を対象にして活発な質問を行い、また、議案については、本会議で提案理由説明とこれに対する質疑を行った後、所管常任委員会または特別委員会等に付託する方法をとっている。この結果、議員全体が当該団体の現状、問題点、対応等を知り、共通の情報を持つことができることになっているので、今後もこの方法を継続することが望ましい。新たに審査機関等を設ける場合も基本的には同様である。

委員会などの下審査機関等は、その設立趣旨に合致した活動をしなければならない。その活動は、一般的には、本会議に比べ、より詳細な審査を行い、必要に応じて修正案を起案し、審査の結果を本会議に報告することであるが、自発的な調査活動に基づき必要な施策等の実現を本会議に要請するという積極的な役割も果たすべきである。

## 7. 本会議について

地方議会の場合も、国会同様、審議の充実と効率化のために審査の重点が委員会に移行しつつあるが、議会の中核的存在である本会議の審議の充実も重要であり、今後の改善が一層期待される。

### (1) 発言

議会は言論の府である。議員の発言は、都道府県政に対する住民の声を代弁するも

のであるとともに、住民に理解と納得を得させるための機能をも果たしているものである。したがって議員の発言は、住民に分かりやすい言葉で、簡潔、明瞭になされるべきであり、また、極力原稿朗読を避けるべきである。

議員は、知事提出議案に対する批判だけでなく、幅広く政策提言を行うべきである。このことは分権下の自己決定を求められる議会においては、特に重要である。また政策論争を深めるため、自由な発言と一問一答を本会議場でも行えるような工夫もすべきである。なお、これを行うためには、議席にマイクを設置して自席発言を認めるとか、質問者と答弁者が向かい合う対面式の議場に改めることなどが考えられる。

本会議においても議員間討議を導入すべきである。この場合、議会運営委員会でテーマを決めて議員同士で討議し、場合によっては結論を決議として表明することも考えられる。なお、この討議は執行機関の出席を求めないで行うことがあってもよい。

議会活性化には、今後、議員提出議案を多くすることが考えられるが、そのためには議員提出議案の審議についての説明者補助制度を検討する必要がある。なお、この説明者を補助する者は、提出者に対し助言することを基本とし、正規の発言は認めないものとする。

発言に関する議会運営委員会の決定、先例などについては、その内容が議会の適正な運営や住民感覚等に適合しているかどうかを随時見直すべきである。

## (2) 文書質問（質疑）制度

口頭による質問を補完するため文書質問制度を設けるべきである。その場合、全議員参加による討議という議会のあるべき姿を損なうことのないよう、質問対象、質問時期、答弁方法等質問制度の運営について、議会運営委員会において検討することが望ましい。

議案の審議においても、審議の充実と効率化の観点から事実を確認する程度の問題については、あらかじめ文書質疑を認めることも検討すべきである。

## (3) 委員長報告及びこれに対する質疑

委員長報告は、委員会における審査の経過と結果を報告し所属委員以外の議員に、その判断資料を提供するものであるが、同時に住民全体に報告するものでもある。したがって、委員長報告は、委員会議決の理由などにつきできるだけ詳細になされるべ

きである。特に本会議で少数意見報告がなされる場合は、多数意見を明確に説明すべきである。また、別途文書による委員会報告書を作成して公開すべきである。

議員が本会議で委員長に質疑し委員会審査の内容を明らかにすることは、議員だけでなく住民のためにも意義がある。特に重要な議案については、これを積極的に行うべきである。

なお、当該委員会の委員であっても本会議の委員長報告に疑義がある場合、あるいは委員会審査で問題となった重点事項について、これを明らかにし議論を深める場合には質疑が認められる。

#### (4) 討 論

討論は、議員が賛成または反対の立場を明確にするものであり、また、会派制をとっている都道府県議会においては、会派の政治的立場を表明するものでもあるから、賛否の対立する議案はもとより、大方の会派が賛成する議案についても、できる限り討論を行うことが望ましい。

討論は、議員が理由を述べて賛成または反対の意見を表明するものであるとともに、他の議員を説得して自己の意見に同調させるために行うものとされているが、現在、後者の機能は事実上消滅している。活発な討論を行うため、特に重要な議案については、反論のための同一人による再発言を認めることも検討すべきである。

討論は、通常会派を代表して行っているが、党議拘束を解除する場合や、会派内で意見が異なる場合には、個人としての討論を認めるべきである。

#### (5) 表 決

採決を投票により行う場合は、議員の政治的責任を明確にするため、原則として記名投票制度によることが望ましい。また、地域密着型の地方議会の場合には、無記名投票制度が認められているので、議員の自由な意思表示を保障するため特に必要がある場合には、無記名投票制度を活用すべきである。なお、無記名投票制度の秘密性を確保するためには、議場内に投票記載台を設置するなどの工夫が望ましい。

議員のより多くの表決態度を明確にし、住民に判断資料を提供することが必要であるので、本会議の採決方法として押ボタン式投票の導入を検討すべきである。

#### (6) 公聴会、参考人制度の本会議導入

地方議会は議員数が少ないので、委員会だけでなく本会議にも公聴会、参考人制度を導入することが適当である。

#### (7) 除斥議員等の傍聴

除斥は、事件について特別な利害関係を有する議員が審議に参加することは公平、公正な審議ができないとして設けられている制度であるが、この場合、除斥された議員の傍聴を認めると、他の議員に対して影響を与えることにもなりかねないので、実質的な公平、公正な審議を確保する観点から傍聴を認めないことがあってもよい。

また、秩序違反により退場を命ぜられた議員については、例えば同日中あるいは当該同一事件の審議中においては、傍聴は認められないこととすべきである。なお、委員会における議員の傍聴についても、本会議と同様の取扱いとすべきである。

#### (8) 秘密会

審議の内容が秘密性を要する場合、秘密会を開くことができるが、秘密会は、公開の例外をなすものであるから、妥当性、合理性のある真に必要な場合に限定して運用する必要がある。

秘密会の議事についての秘密解除の時期については、秘密会開会議決の際に同時に秘密解除の時期を議決する方法や、後日、解除議決により解除する方法があり得る。ただし、後者の場合には、秘密会決定時と構成員が異なることが多いと思われるので、あらかじめ解除決定の時期等についての一般的な基準を定めることも検討すべきである。

### 8. 委員会について

現在、議会における論議が複雑化、高度化したことに伴い委員会審査の一層の充実が求められている。委員会活動は常任委員会を中心とし、必要に応じ特別委員会を設置することで詳細な審査、調査を行うものであるが、同時に少数の委員が隔意なく話し合うことで議案づくりや修正案づくりに役立つものである。また、委員が長期にわたり在任すること

で委員会の専門性が高まり、執行機関に対する監視力も強化される。議会が委員会の機能を一層強化し、住民ニーズの把握と住民への情報発信を積極的に行うためには、次のようなことが配慮されるべきである。

#### (1) 常任委員会

常任委員会の所管のあり方は、委員会の目的である詳細な審査、効果のある審査、円滑な審査を図る見地から検討されるべきである。その意味で所管を局部別あるいは事項別の縦割りにするか、施策の性質別の横割りにするかは、それぞれの議会の自主性に委ねるべきである。

現在の縦割りの委員会とは別に、例えば基本計画や政策までを所管する予算総合政策委員会、オンブズマン的要素を持つ決算行政監視委員会、議会運営、懲罰、政治改革等を所管する議会運営・政治改革委員会等が考えられる。

現在、地方自治法は、常任委員会の数を人口に応じて制限し、また議員の常任委員への就任を1箇に限るとの制約を付している（第109条、 ）。このような制約をなくせば従来型の常任委員会とは別に、これらの委員会も常任委員会として設置できるようになる。

#### (2) 特別委員会

委員会審査は常任委員会中心に行われるべきものであり、特別委員会は、重要な事件の集中的審査、または2以上の常任委員会の所管にわたる事件の審査のために、例外的に設置されるべきものである。しかるに、特別委員会の設置数については、法的な制限がないため、現在、地方議会では多くの特別委員会が設置され、その上、常設化の傾向が見られる。特別委員会の設置は慎重に行い乱設すべきではない。

特別委員会については、その必要性を絶えず見直し、任務が終わったものは消滅させるべきであり、常設的に活動しているものは常任委員会とすべきである。

#### (3) 委員

常任委員会は、所管について専門的、かつ詳細に審査することを目的とするので、委員の任期は専門家育成の観点から極力長い期間とすることが望ましい。

議員は1箇の常任委員に就任することが法定されている（地方自治法第109条）

が、人口による常任委員会の数の制限をなくすとともに、1 箇に限るとの所属の制限を廃止すべきである。

なお、この場合、常任委員会の同時開催により委員の出席に支障をきたさないよう兼務のあり方、委員会開催の調整等運営上の配慮をする必要がある。

常任委員選任後における所属変更、特別委員選任後における委員辞任及び後任委員の選任、補欠選挙で当選した議員の常任委員及び特別委員の選任は、本来、本会議で行うものであるが、審査または調査の必要性を配慮し、議長の権限でこれを行うことができるようにすべきである。

委員の任期を長期とした場合には、委員と執行機関の関係部局との癒着や特定の利益集団との間の癒着が起こらないように十分配慮すべきである。

#### (4) 委員会審査の多様性と弾力性

委員会においては、その特性を生かし本会議とは違った多様で弾力的な審査を行うことが望ましい。具体的には、それぞれの委員会が審査事件の性質等を考慮し自主的に決定すればよいことであるが、例えば質疑と討論とを区分せずに自由に発言させる方式、執行機関を交えたフリー・ディスカッション、特定の委員を指名しての調査、分析と、その報告を中心とした委員間討議などが考えられる。

#### (5) 所管事務調査

委員会は、付託された事件の審査、調査だけでなく所管事務調査を活発に行い、これを基礎にして付託事件の審査の充実、修正、付帯決議を付したり、また必要により特定の事件についての委員会の見解を決議にまとめる必要がある。このため例えば定例会中に少なくとも1回を所管事務調査に充てるとか、閉会中調査制度を活用することにより所管事務調査を積極的に行うべきである。

所管事務調査においては、住民に関係のある多くの情報を執行機関に提出させ、住民から要求があった場合、差し支えない範囲でこれを閲覧させるようにすべきである。

#### (6) 公聴会及び参考人制度の活用

議会における実質的な審査が本会議から委員会に移っていること、行政の内容が複

雑多岐にわたっていること、住民の利害に関係する行政が多くなっていること等から、委員会における審査には、住民の要望や専門家の意見を十分反映させる必要がある。このため公述人、参考人から要望、忌たんのない意見等を聴き、審査を深め、委員会の役割を高めることが期待されている。

現在、この公聴会、参考人制度の活用は十分であるとはいえない。特に公聴会制度は、開会に煩瑣な手続を要することもあって、極めて限られた場合にしか行われていない。これらの制度はもっと手続を簡素化して容易に行えるようにすべきである。

現在、委員会では一般に公述人、参考人が意見を述べ、委員がこれに対し質疑する方式がとられているが、論議を深めるため、これらの者と議員との間でフリー・ディスカッションをする道も開くべきである。

現在、公聴会の開催や参考人の意見聴取は、議会内で行われているが、これだけではなく、議員派遣や委員派遣による現地公聴会の開催等も認めるべきである。

#### (7) 委員外議員について

議員が所属委員会以外の事件について発言したいときは、委員外議員の制度を活用することになる。委員会が所属委員会委員以外の議員から説明または意見を聴く場合も同様である。この委員外議員の制度は、委員会審査の状況により随時活用することが望ましい。

委員外議員の求めにより発言を認める場合の範囲については、意見のほか質疑を認めるかどうかについて見解が分かれているが、委員外議員にどのような発言を認めるかはケースバイケースで、当該委員会の決定に任せるのがよい。

#### (8) 委員会における表決

委員会における表決方法としては、本会議における投票表決、起立表決、簡易表決のほか、委員数が少ないので挙手による方法なども可能である。

委員会の表決方法として、本会議同様投票によることが認められている。ただし、本会議における投票表決では、公正確保等から議場を閉鎖するが、委員会では委員数が少なく投票に多くの時間を要しないため委員会室を閉鎖する必要はない。

## (9) 議会運営委員会

議会運営委員会の協議は、他の委員会の審査とは本質的に異なるものであり、議会の円滑な運営を図るための話し合いであるので、議会運営委員会を随時開けるようにすべきである。

議会運営委員会の委員は、会派の所属議員数に応じて会派別に割り当てられるが、その割当てを受けない非交渉会派及び会派に属さない議員に対しては、必要に応じ委員外議員とし出席を認めることができる。これを認めるかどうかは、当該議会運営委員会の判断によるが、各会派、各議員が議会の運営に責任を分担する意味では、極力これを認めることが適当である。また、これを認めない場合にも、議会運営委員会における協議の状況や結果は議会事務局を通じて会派や会派を結成していない議員に速やかに伝える必要がある。

議会運営委員会は、議会運営について協議する場であるので、各会派が意見を十分出し合い、互いに譲り合って、全会一致で意思決定することが望ましい。ただし、十分協議したにもかかわらず、なお意見が一致しないときは、議会制民主主義の原則と委員会条例の規定に基づき多数決で決定できることは、当然のことである。

現在、議会運営委員会の決定には、法的拘束力がないが、本会議議決によりこれを覆すことを認めた上で、一定の拘束力を付与することも検討すべきである。

議長は、その権限に属する事項であっても、必要により議会運営委員会に諮問し、その意見を尊重する等、議会運営委員会を積極的に活用すべきである。

## 9. 予算及び決算の審査について

予算は、当該地方公共団体の施策を集大成したものであり、決算はその実績報告であるから、議会は委員会を中心に詳細な審査を行うべきである。このための方策としては、次のようなことが考えられる。

### (1) 予算委員会及び決算委員会の常任委員会化

現在、予算については、常任委員会への分割付託、特別委員会の設置等により、また、決算については、特別委員会の設置により審査しているが、予算や決算を審査する委員

会を常任委員会として設置し、常に予算の編成方針や執行状況等についての審査、調査ができるようにする。

## (2) 審査資料の充実

現在、作成されている地方自治法施行令に基づく款項目節の予算の説明書を見ても内容が十分把握できるとはいえないので、事業ごとに施策目標がわかるような説明書（例えば予算査定の資料）の提出を求める。

## (3) 住民の意向の反映

予算等についての公述人、参考人から意見を聴くことは義務づけられていないが、極力、住民、利害関係者、学識経験者から意見を聴き、これを審査に反映させるべきである。

なお、この場合の公述人等からの意見聴取は、これを制度的に義務づけるのではなく、委員会が自主的判断で行うことが適当である。

## (4) 修正権、決議権の活用

予算の審査においては、必要により修正動議、組替え動議、付帯決議等を活用する。

決算の審査においては、執行機関に対する要望事項、留意すべき事項等を付帯決議等何らかの形で明確にする。

## 10. 意見書及び決議について

議会は「当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を関係行政庁に提出することができる」（地方自治法第99条）。意見書提出権は、議会が対外的に機関意思を表明できる重要な権限であるから、有効適切に行使する必要がある。また決議も同様である。

## (1) 意見書案等の提出

意見書案等の議決により、何が当該地方公共団体における問題点であるかが外部にわかる利点がある。地方議会の意見書が多いとの批判もあるが、意見書案の議決は重要な対外的な決意表明の手段であるから、ある程度、その数が多くても差し支えない。ただし、その内容は陳情型のものよりも提案型あるいは行政監視型のものとするのが望ましい。

意見書が多数提出される原因の一つには、予算編成時期等に各省庁等から意見書議決を要請されることにあると言われている。各議会は自主性を持って、当該地方公共団体にとって必要なものは何かを判断し、真に必要なものについて議決すべきである。

国の外交政策に対する意見書については、慎重にすべきである旨の自治事務次官通達(昭和38年8月29日、同41年3月2日)があるが、国際問題であっても、当該地方公共団体に直接の利害関係のある事項については、地方議会も当然意見書を提出できる。

## (2) 意見書案等の審議と議決後の処理

意見書案、決議案の議決に当たっては、その前提として議会の公的な場での十分な審議が行われなければならない。意見書案等の提出が委員会等の調査の結果として発議される場合は、調査結果を生かすものとして大いに進めるべきである。また、特定の議員や会派から提出されるものは、これを委員会に付託するなど十分な審議をした上で議決すべきである。

なお、意見書案の提出に当たっては、全会派の合意を要することを申し合わせているところがあるが、一つの会派でも反対があれば提出できないというのは、民主的ではない。意見書案提出の段階での規制はせず、その内容について十分審議した上で結論を出すべきものである。

議会は、自らが議決した意見書等について関係行政庁を対象に実現状況を随時、追跡調査し、住民に対し報告する必要がある。

## 11. 請願及び陳情について

請願、陳情は、議会に対する住民の要望である。議会はこれらについて慎重かつ迅速に審査し、妥当なものは採択し、願意の実現に努力する必要がある。住民の要望を幅広く取り上げるため、次のような改革と運用が望まれる。

### (1) 請願の提出

請願の提出要件としては「邦文を用い、請願の趣旨、提出年月日、請願者の住所及び氏名（法人の場合にはその名称及び代表者の氏名）を記載し、押印」とともに、紹介議員の「署名又は記名押印」を要することになっている（標準会議規則第88条）。

請願の提出を容易にするため、請願者が署名しているときは押印を要しないものとする。

点字による請願の提出を認めることは、望ましいことであるが、そのためには事務局は点字を反訳できる体制をとる必要がある。なお、現状では、請願者が可能な限り訳文を付けて提出することが適当である。

請願についての紹介議員の存在は、当該請願が議会の審議の対象としての適格性を有することを保証するだけで足りると考えるので、必ずしも願意に賛成ではなくても紹介できるようにすべきである。特に都道府県議会では、議員の選出に選挙区制をとっているため、現状では1人区などで議員の紹介を得られない場合、住民は請願を提出することが困難になることもあり得る。

### (2) 請願の審査

印刷技術が改良された現在、請願のうち一定の長さ以内のものは、請願文書表には、これを要約せず原本のまま掲載する運用も認めるべきである。

委員会審査では、執行部の意見を聴くだけでなく、必要に応じ紹介議員や請願者等の意見を聴き、あるいは現地調査を行うべきである。

閉会中に受理した請願については、迅速に審査を開始できるようにするため、閉会中の継続審査・調査事件を有する委員会の所管にかかるものは、議長権限で閉会中であっても付託できるようにすべきである。

議会で請願の審査が終了しない場合、住民の要望にこたえるという議会の使命から、

議員の任期中は自動的に継続することの制度化を検討すべきである。

### (3) 陳情

陳情は、住民の要望であるから、準参政権の行使として、できる限り請願と同じ扱いをすべきである。ただし、当該地方公共団体の住民以外の者から郵送されるような陳情については、委員会審査の時間的制約や他の案件の審査を考慮し、必ずしも請願と同じ扱いをしないこともあり得る。

## 12. 視察（議員派遣及び委員派遣）について

### (1) 視察の有効活用

議会が議員派遣または委員派遣により当該地方公共団体の事務に関する事項について当該団体内において実情調査を行い、住民の意見を聴取することはきわめて有益なことである。さらに、他の地方公共団体または外国において実情調査をすることも、議会活動にとって有益なことである。その場合、視察の目的の適正化を図るとともに、具体的な調査項目の設定等、事前の検討を十分に行い、その成果を議会の審議や政策活動に反映させることが重要である。

### (2) 視察経費

現在の地方財政の状況から、視察は、真に必要な事項について効果的に行い批判を受けることのないようにすべきである。

視察経費については、議会側がこれを完全に負担し、現地の団体や住民に迷惑のかけられないようにすべきである。

### (3) 視察報告

視察報告については、報告書を提出するが、この場合、視察事実だけでなく当該団体にとって、どのような事項が有益であるか、どのような事項を見直す必要があるか等の意見を記載する必要がある。また、報告書については、議員全員に配布し、あわせて住民がこれを閲覧できるようにすべきである。

委員会では視察報告に基づいて委員間討議を行い、現地で出された要望については適切に対応すべきである。

## 13. 傍聴・広報について

間接民主制をとる場合、住民は議会の活動を知る権利があり、議会は審議を通じて当該地方公共団体の現状、問題点、対応策を住民に提示する責務がある。議会と住民が相互に意思疎通することにより議会は住民に身近な存在となる。

### (1) 傍 聴

傍聴は本会議、委員会の審議状況を住民が直接見聞するものであるので、傍聴の機会の増加と傍聴人への対応の改善が必要である。

地方自治法は、「議長は、傍聴人の取締に関し必要な規則を設けなければならない」と規定している（第130条）が、傍聴規則は、秩序維持についての規定だけでなく傍聴者への便宜を図る内容をも規定するのが望ましいので、法律の規定を「傍聴に関する規則を定めなければならない。」と改めるべきである。

傍聴は、先着順による一般傍聴を原則とすべきであるが、都道府県議会の場合は、遠方からの住民の傍聴があり得ることから、先着順のほか一定の傍聴席について予約制を取り入れることも必要である。また、議員紹介傍聴制度は先着順の一般傍聴席を大幅に確保することを条件として認められる。

傍聴券には、傍聴人の「住所、氏名及び年齢」（標準傍聴規則第6条）を記入しなければならないとされているが、このうち年齢については、傍聴についての統計調査のために記入の協力を求めることがあってよいが、これを義務づけるべきではない。

傍聴人の携帯品の範囲は、傍聴の趣旨から常識的に考えるべきであり、不当に制限すべきでない。また、携帯を禁止する物については、傍聴規則にできる限り具体的に明示するとともに、危険物の携帯などにより議員及び他の傍聴人の安全等に支障を生じさせた者に対しては、厳しく対処するようにすべきである。

議長は、秩序を乱した傍聴人に対し退場を命ずることができる（地方自治法第130条）が、退場を命ぜられた者が同日に再び傍聴の申し出を行った場合にも、許可せ

ざるを得ないとの見解がある。しかし、このような秩序を乱す行動をして退場させられた者に対しては、その日のうち、あるいは同一事件の会議が継続している間は入場させる必要はなく、その旨を傍聴規則に規定すべきである。

聴覚障害者に対する手話について、議会は、できるだけ便宜を図るべきである。手話は原則として傍聴席で行うべきであるが、必要があれば審議に支障がない限り議場で行うことも認められるべきである。

## (2) 広 報

議会はケーブルテレビ、インターネット等最近発達している情報手段により議会審議の情報を提供し、議会と住民との距離を縮める努力をすることが必要である。また、インターネットの双方向性を利用して住民の意見を聞くことができるようにすべきである。

議会に対する住民の関心を高めるためには、広報活動を活発に行う必要がある。例えば議会の会期中、新聞に議会コーナーを設け、「今日の議会」の日程を載せてもらうなどPRへの協力を要請すべきである。

議会は本会議における発言通告の内容を事前に記者発表し、予想される論議の内容をマスコミを通じて住民に知らせるように配慮するとともに、傍聴人に対しても質問通告事項や議事日程等を配布すべきである。

## 14. 議会の補佐機構について

### (1) 議会事務局の充実強化

複雑化、専門化した行政に対応し、議会が政策提起機能及び監視機能を十分発揮するためには、その構成員である議員が活動することはもとよりのこと、議会事務局の充実強化が必要である。

現在の議会事務局の役割としては、職員数が少ないため議事運営を適正かつ円滑に行うことに主眼が置かれている。これも重要であるが、それ以上に議会事務局の情報部門及び法制部門を早急に充実強化しなければならない。具体的には職員の数及び関係予算の充実、身分の保障、執行機関との人事交流による質的強化、計画的な職員研修の実施、

事務局職員としての使命感の徹底等を図る必要がある。

(2) 議会の附属機関の設置

現在、普通地方公共団体は「法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関」として審議会、調査会等を置くことができるとされている（地方自治法第 138 条の 4 ）が、議会についても最近における事件の複雑高度化、住民意思の多様化等に対応し、必要に応じ、例えば調査研究機関など附属機関を設置できるようにすべきである。

(3) 住民への窓口の設置

議会と住民との一体化に資するため、議会事務局に広報室のような住民への窓口を設け、議会資料等議会情報の住民への発進、住民からの要請に基づく情報公開への回答（例えばテレフォンサービスなど）、議会来訪者への応対などに当たらせる必要がある。

# 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教授、副総長)