

平成23年(2011年)12月7日

滋賀県議会議長 家 森 茂 樹 様

滋賀県議会議会改革検討会議

会長 新 川 達 郎

今後の議会改革の在り方について（答申）

当会議は、平成23年7月28日付け滋議第268号の諮問に基づき、滋賀県議会における今後の議会改革の在り方について検討した結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

# 今後の議会改革の在り方について

( 答 申 )

平成23年12月 7 日

滋賀県議会議会改革検討会議

# 目 次

はじめに	1
第1 議会改革の進め方	2
第2 住民との関係の強化	8
第3 政策形成機能および監視機能の強化	20
第4 議会改革の着実な推進	28

## はじめに

地方分権の進展に伴い、地方公共団体の自己決定と責任の領域が拡大する中で、二元代表制の一翼を担う議会についても、その果たすべき役割の増大が指摘されるようになって久しい。

全国各地の議会では、住民の負託に応え、課せられた責任を果たすべく、活動の活性化や機能の充実強化に向けた努力や工夫が重ねられてきた。

しかしながら、議会を見る住民の目は依然として厳しく、議員を含めたその在りようを批判する声はやむことがない。議事機関として住民の声に根ざした政策を立案し、長の行政執行を監視する役割を担う議会に寄せられる期待も、決して大きいとは言えない現状にある。

こうした中、当会議は、滋賀県議会議長から、今後の議会改革の在り方について諮問を受けた。県民の目線で県議会を外から見たとき、更に努力を重ねるべきところや改めるべきところなど、議員の見えない部分も明らかになるのではないかと。当会議は、こうした認識の下、諮問事項である住民との関係の強化、政策形成機能の強化および監視機能の強化を中心に検討を続けてきた。その結果は、次のとおりである。

これまで県議会と議員が県勢の発展と県民の福祉向上に果たしてきた役割は大きく、今後もその重要性に変わりはない。議員は、そのことに自信と自負を持つべきである。県議会におかれては、答申で示した方向性を尊重され、積極的な取組を進めることで県民の期待に応えられるよう、強く望む。

# 第1 議会改革の進め方

## 1 議員や有権者の意識改革

### (1) 議員の意識改革

県議会では、これまで、審議の活性化や機能の強化のための種々の取組が進められてきた。例えば、本会議では希望する全ての議員が質問できる慣例が確立していることに加え、論点の明確化と議論の深化を図るための一問一答方式の導入や、執行機関との緊張感ある論議を展開するための対面式演壇の設置といった工夫がなされている。また、機能の強化の面では、関係条例を制定、改正することで議会の議決事件の追加や議会への報告事項の拡大がなされている。

しかし、こうした議会の取組にかかわらず、当会議が実施した県民アンケートの結果にも見られるように、県民にとって県議会は遠い存在であり、その活動に対する評価も高いものではない。また、県議会の活動そのものをよく知らない県民も少なくない。

議会は議員で構成される合議体であり、議員は住民の選挙によって選出される。住民の評価を得られず、その活動が住民に理解されない議会は、存立の基礎を失うことになる。議会に対する住民の批判は、議員の定数の削減圧力となって現れており、議会もこれを無視できないところまできている。議員は、このことに対する危機感を覚えるべきである。県議会と議員は、自分の後援会や選挙民という狭い範囲ではなく、広く県民一般とつながっていく必要があり、そのことなくしては、議会そのものが立ちいかななくなると考えるべきである。

改革を進める上では、まずその意識をどれだけ持てるかが重要であり、議会改革は、こうした議員自身の意識改革とセットで進んでいかなければならない。

そのためには、議会の透明度をより一層高めることが大きな課題であり、これまで非公開とされてきたものを公開し、議会の努力を県民に見えやすく、分かりやすいものとする必要がある。

また、やるべきことはやり、当たり前のことを当たり前にするということもきちんと公表することも大切であり、そのことによって議員のモチベーションを高める必要がある。

さらには、これまで当然のこととされてきた議会の慣例を一つひとつ丁寧に見直し、例えば、議員専用駐車場の設置や委員会における湯茶の提供など、県民目線に立ったときにいわゆる議員の特別待遇のように見られるものについても、その必要性について点検を行い、説明責任を果たすべきである。

最後に、議会改革を進めるに当たっては、その基礎に自分たちが物事を変えていこうという意識がなければならない。議員には、自らが汗を流し、実働することが求められている。

## (2) 有権者の意識改革

有権者には、選挙で議員を選出した責任があり、自分たちの議会の在り方に対する理解を深め、議員の役割や活動の意義について知る義務がある。議員の意識改革を求めるだけでなく、有権者もその意識を高める必要がある。

そのためには、県議会としても議会や議員の活動や考え方をきちんと伝えるとともに、有権者が議員の活動を評価できる仕組みを構築する必要がある。

## 2 議会改革と審議の実質的な内容の向上

議会は、単独機関である知事と異なり、各地域から選出された様々な知見を持

つ多数の議員で構成される合議体であって、その点で住民の複雑で多様な意見が審議に反映されやすい特色がある。議会には、そうした多様な意見を持つ住民の声を背景とした政策を立案し、提案することが期待される。

また、知事の提案に対しても、執行機関の職員ではくみ取れない住民の声を聴き取り、議会の意思を修正という形で反映したり、執行に当たっての意見を述べる役割を担っている。

議員がこうした活動を進めていく上では、自分の選挙区に直接関わりのないことであっても、例えば教育問題のような全県的で重要な課題については、県民全体の代表としての立場から、全体を俯瞰するような高い視点で物事を考え、積極的に関わっていく必要がある。

しかしながら、県議会では、これまでこのような活動が県民に見える形で活発に行われてきたとは言いがたい実態がある。

議会改革はそれ自体が目的なのではなく、こうした審議の実質的な内容の向上が伴わなければならない。議会改革を進めることによって審議の内容の向上が図られ、また、そのことによって議会改革が進んでいくということができ、両者は車の両輪の関係にあるのであって、そのための実効性ある取組が求められる。

### **3 制度の活用と見直し**

#### (1) 既存の制度の積極的な活用

地方自治法では、参考人制度や公聴会制度、委員の派遣（行政調査）、専門的事項に関する調査の委託制度など、委員会を中心に審議を活性化する上で必要な手段が豊富に用意されている。

県議会では、こうした制度が活用されていないか、利用していたとしても、

かつてに比べて低調に推移しているように思われる。

これらは、新たな仕組みを構築せずとも、委員長の意欲や事務局の助言、工夫があれば活用できるものであり、こうした既存の制度を積極的に活用することで、審議の活性化を図っていくべきである。また、県議会が定めた細部の運用について、使いにくいものがあれば、次に述べるように見直す必要がある。

## (2) 制度の見直し

地方分権時代は、自治体が国頼みではなく自主的に法律を解釈、運用するとともに、全国一律ではない地域の実情に合った条例や規則、制度を作り上げることが求められる時代であり、このことは、議会においても変わりはない。

県議会が住民との関係を強化しようとするときに障害となるものや、審議の活性化を図る上で使いにくい制度があるのであれば、それは、積極的に条例、会議規則、申合せ等を改正することで取り除き、また、使いやすい制度としていく必要がある。議会改革を進める際は、創造的に制度を見直していく姿勢が望まれる。

また、地方自治法をはじめとする法令改正の必要がある場合には、全国都道府県議会議長会をはじめとする地方六団体と協力して、国に積極的に働きかける必要がある。

## 4 取組の制度化

県議会が議会改革の具体的な取組を決定したとしても、その実行が例えば委員長の判断に任されているのであれば、実際には実施されずに終わることが懸念さ

れる。

過去の議会改革の検討の中で決定された事項についても、実際には実施されていないか、形骸化しているものが見られる。

議会改革の取組を継続的で実効性あるものとするためには、その内容に応じて会議規則、要綱、申合せ等を制定、改正し、取組の実行を制度的に担保していく必要がある。

## 5 他の議会の取組との関係

全国には、インターネットなども利用して審議の状況をはじめとする議会情報を積極的に公表したり、議会の活動を住民に広報している議会がある。また、住民の意思を議会として収集、把握する取組を進めたり、政策的な内容の条例案を議員や委員会が活発に提出している議会も見られる。

県議会においても議会改革の取組は進められてきたが、他の自治体議会のそれと比べると、議会改革の中で要求される一定の水準まで達していない部分も少なくはない。

先行する議会は、既に様々な取組を進めている。そうした先進的な取組も参考にしつつ、県議会が遅れている部分については追いついていかなければならない。各地で行われている取組と比較して、少なくとも多くの議会で実施されている取組については、県議会においても実施していく必要がある。

## 6 納税者の視点

議会を含む県の活動は、言うまでもなく住民の税金によってまかなわれているのであり、県民は、その活動が生活の向上につながることを期待して納税してい

るのである。議会改革を進める上では、このことを念頭に置き、議会や議員の活動がどのように県民生活の向上に寄与しているのか、税金が活かされる活動が行われているのかが見えるように情報を提供すべきである。また、具体的な取組を進めるに当たっては、人的、経費的な面で最も効率的で効果的な手法を検討し、採用すべきことは当然である。

## 7 議会事務局の体制整備と意識改革

議会事務局の業務は、従来の議事運営の補佐を中心とする議会の庶務に加え、政策形成や行政監視の支援、住民への情報提供を含む幅広い事務にまで拡大している。議会が改革を進めるためには、これを補佐、支援する議会事務局の在り方も見直す必要がある。議会事務局がこの役割を果たしていける体制となっているかを点検し、整備を図るべきである。

また、事務局職員の任務は、直接的には議員の議会活動を補佐、支援することであるが、地方公共団体の職員である以上、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務しなければならないことは当然である。事務局職員は、議員にのみ意識を向けるのではなく、県民にもきちんと向かいあった姿勢で職務を遂行する必要がある。

事務局職員は、議員と車の両輪となって改革を進めていくべきであり、この意味で職員の意識改革が求められる。

以上を踏まえて、議会改革のための具体的な方策について、次のとおり提案する。

## 第2 住民との関係の強化

### 1 県民の意識と議会の取組の姿勢

当会議が実施した県民アンケートの結果からは、県民の県議会に対する関心がないわけではないが、県民にとって県議会や議員の活動がよく見えない、分からないというところが最も大きな問題であるということができる。

アンケートでは、県議会や議員に対し非常に厳しい意見が出されているが、それも誤解に基づくものが少なくはなく、その原因は、議会や議員の活動が県民に知られていない、更に言えば、県民に知らせてこなかったところにある。

県議会は県民から遠い存在であると認識する県民や議員も多い。その距離を縮め、住民との関係を強化することが大きな課題であるが、これには妙案がないこともまた事実である。県民の目を県議会に向けてもらうためには、頭で考えて入っていくよりも、できることは一つひとつ全てやってみるという姿勢で取り組むことが大切である。

### 2 会議の公開

#### (1) 内部会議の原則公開

県議会には、各種の内部会議（地方自治法に基づく協議または調整を行うための場）が設置されている。その中には、代表者会議や全員協議会のように原則として公開されるようになった会議もあれば、そうでないものもあり、その区別の理由は定かでない。これらは、平成20年の会議規則の改正により、議員同士の事実上の会合から、議会活動としての正式な会議に位置付けを変更したものであり、議会運営の重要事項がそこで決定される場合もあることからする

と、その協議経過は県民に明かにされる必要がある。

議会改革検討委員会をはじめとするこれらの内部会議については、要綱を改正し、原則として公開により開催することとすべきである。また、議題により公開しないときは、その理由を明かにすべきである。

## (2) 委員会の公開

委員会を公開するか、しないかは各議会の判断に任されており、県議会では公開制をとらず、委員長の許可制が採用されているが、実際の運用では傍聴を不許可とした例は近年にはなく、実態は公開制と同じになっている。

委員会については、実態に合わせて委員会条例を改正し、制度上も公開制に転換すべきである。

## 3 会議資料の公表、傍聴者への配付

公開の会議で議員に配付される資料は、情報公開の対象となるものであり、傍聴者をはじめとする県民に公表、配付しても問題は生じない。

さらに、会議を公開しても、審議されている具体的な内容が分からなければ会議公開の意義が損なわれることや、身近な県議会を作り上げていくための広報の重要性を考え合わせると、会議の資料は、積極的に県民に公表する必要がある。

県民とその代表である議員が県政に関わる情報を共有していけるよう、発想を転換することが重要である。

### (1) 本会議の資料の公表

本会議の資料については、最近では当日の議事日程等が傍聴者に配付され、

議案書がホームページ等で公表されているが、それに加え、議題の具体的な内容が分かる資料を傍聴者が入手できるよう改善すべきである。その際は、県民に分かりやすい情報の提供方法を工夫すべきである。

## (2) 委員会の資料の公表

委員会の資料については、傍聴者への配付に関する申合せは存在しないが、実際の運営では、委員会に提出された執行部資料はそのまま傍聴者にも配付されている。これについては、今後も引き続き実施すべきであるほか、傍聴者以外の県民も閲覧できる手だてを講ずべきである。

## 4 傍聴者を増やす取組

議会における会議の公開原則は、住民の直接選挙で選ばれた議員が有権者の面前で議論を行い、その自治体の意思を決定していくところに大きな意義があり、これが議会制民主主義の基本的な要素となっている。議会の傍聴は、会議録では分からない議場や委員室での審議の雰囲気を感じ取れ、自分たちの議員の活動を実際に目の当たりにできる点で有権者にも意義深いものがある。

しかし、県議会に限らないことではあるが、実際に議会の会議や委員会を傍聴する県民は極めて少ないという実態があり、傍聴者を増やすための工夫や県民が当たり前前に議会を傍聴できる仕組みを考える必要がある。

県民アンケートの結果では、傍聴をしたことのない理由として、忙しく、時間がないことや遠方に居住していることを挙げる県民が多くを占めているが、議会がいつ開かれているか分からないことや傍聴できることを知らなかったことを理由に挙げる県民も多く、議会の開催情報に関する県民への周知も重要である。

## 5 委員会の審議状況の公表

議会の意思は公開の本会議で審議され、決定されるが、その過程では各委員会が分担して詳細な調査審議を行っている。このことからすると、実質的な意味で議会の議論を県民に知ってもらうためには、委員会の透明度を上げ、調査審議の状況を公表、広報することが極めて重要である。

県議会の委員会は、本会議と同様に誰でも傍聴できる運用がなされているものの、実際には先に述べたような理由で傍聴することのできない県民が大多数を占めている。

したがって、委員会の審議状況を他の手段で県民に知ってもらえるための工夫、県民が知ろうとすれば知ることのできる環境の整備を図る必要がある。

### (1) 委員会のインターネット中継の拡大

県議会では、インターネットによる本会議の中継を平成17年6月定例会から、予算特別委員会の中継を平成18年2月定例会から実施している。

委員会のインターネット中継については、他の議会でも実施しているように、その対象を常任委員会と他の特別委員会にも拡大すべきである。

### (2) 委員会の記録と資料のホームページでの公表

委員会の記録については、他の議会が実施しているように、ホームページで公表すべきである。また、3(2)で述べた理由で、会議資料についても同様に公表すべきである。

## 6 有権者が議員の活動を評価できる仕組み

議員の活動は、県議会での活動、政策に関する調査研究活動、地域における住民意思の収集・把握のための活動、政治活動など広範多岐にわたるが、その中心的な役割は、議会に出席し、その審議を通じて住民の意思を適切な形で県政に反映させていくところにある。

この意味で、選挙で議員を選出した有権者は、議会における議員の活動の実態に関心を持つ必要がある。そのためには、県議会としても、それぞれの議員の議会活動やその自己評価に関する情報を積極的に県民に提供していくことが重要である。

### (1) 議案に対する賛否の状況の公表

議案に対する表決は、原則は起立により行われ、議員の表決責任を明確にして記録に残す必要があるときは記名の投票で行われる。

このような議事運営上の表決の仕組みや記録とは別に、上記で述べた観点から、他の議会でも行われているように各議員の表決態度をホームページで公表すべきである。

### (2) 出欠の状況の記録と公表

議員の本会議や委員会への出欠状況については、これをホームページで公表すべきである。また、会議の途中からの出欠や離席の状況については、これを記録するように改善すべきである。さらに、欠席した場合の理由についても、これを公表すべきである。

### (3) 議会報告書の作成と公表

1年間の議会の活動を集大成した議会報告書を作成し、ホームページ等でこれを公表すべきである。報告書の中には、議会の活動と成果、それに対する自己評価も記載し、後に述べる議会の年間計画と組み合わせることで議会としてのPDCAサイクルを回していくべきである。

## 7 会議規則、傍聴規則の見直し

議場における傍聴の秩序保持については、傍聴規則で種々の規制が設けられている。これは、傍聴者によって円滑な会議の進行を妨げられる場合の救済手段として設けられているのであって、この目的を超える不必要な規制を加えることで会議公開の原則が不当にゆがめられることのないよう、留意する必要がある。

また、会議規則については、県民から恣意的な運用であるかのような疑義を招くことのないよう、必要な見直しをする必要がある。

### (1) 傍聴規則の見直し

傍聴規則については、秩序の保持を過度に重視していないか、上記の法の趣旨に照らして、現在では不必要な規制が残されていないかを点検し、見直す必要がある。

例えば、インターネット中継が実施されている現在においても録音や写真撮影の禁止は妥当なものか、帽子、コート、マフラー等の着用の禁止は必要か、傘やつえの持込みを運用で禁じていることは妥当かなどといった点を改めて検討すべきである。

## (2) 会議規則の見直し

例えば、欠席の届出に関する第2条の規定については、出席できない原因を表現する用語（「事故のため」）を平易で分かりやすいものに改めるべきである。

## 8 情報発信

### (1) 議会の情報発信

#### ア 広報の充実と新たな手法の採用

議会や議員の活動については、これまでに述べたことに加え、県民に分かりやすい形で広報し、絶えず県民の目に触れるように、積極的に情報を提供していくことが重要である。

そのためには、これまでのテレビ広報、紙面広報、インターネット広報などの更なる充実に加えて、新たな広報の手法も導入していく必要がある。例えば、近年、利用者が急増しているFacebook（フェイスブック）などのソーシャル・ネットワーキング・サービスやTwitter（ツイッター）、YouTube（ユーチューブ）などの動画共有サービスといった新たな媒体の活用が考えられる。これらのサービスは、無料で利用することができ、情報を受け取った人が情報を媒介し、発信する側となって更に情報伝達の輪が広がっていくという特性を持っており、積極的な活用を図るべきである。

#### イ 報道されるための話題づくり

議会による広報には限界があることも事実であり、議会の情報が多くの県民の目に触れるためには、新聞、テレビ、ラジオ等のマス・メディアに議会

の活動が取り上げられ、報道されることが重要である。

そのためには、出前委員会で議会が県民の中に出かけていくといった話題性のある議会改革の取組を進めていくことも必要である。

#### ウ 県民に興味を持ってもらうための取組

議会が県民との距離を縮め、興味を持ってもらうためには、キャッチコピー、スローガン、運動週間など、県民に議会のことを知ってもらうためのキャンペーン努力をすることも重要である。例えば、一日議長、一日議員の任命や、小さい子供にも興味を持ってもらえるような県議会のマスコットとしていわゆる「ゆるキャラ」を作ったり、県議会の歌を制定し、開会時に斉唱するような県民の関心を呼ぶための努力も必要である。

#### エ 議会広報への議員の関与

県議会の広報・広聴活動は、従来から議長の指揮の下で議会事務局の職員が担っているが、広報幹事制を採用して各会派が担当議員を定め、それらの議員が中心となって議会の広報、広聴活動を積極的に担う仕組みを構築すべきである。

### (2) 会派の情報発信

県議会では、これまで議案が否決されたり修正された事例は極めて少なく、ほとんどが原案どおり可決されている状況にある。このため、県民から議会や議員の審議能力に疑問が呈されることがある。

この理由は、議会に議案が提出され、公開の会議で審議される前の段階で、

執行機関の職員が各会派に事前説明を行い、その意見を反映して修正されたものが提案されているためであるが、その経過と内容は、県民には見えない。このことに関する説明責任を果たすことが重要である。

各会派は、広報幹事（広報担当議員）を定め、定例会ごとに報道機関への記者会見を合同または単独で行い、議会の審議のポイントや会派の考えを県民に向けて解説し、政策形成過程を県民に明かにすべきである。

### (3) 議員の情報発信

#### ア 議員の情報発信力の向上

議会や議員の活動が県民に知られておらず、そのことによる誤解も生じていることからすると、議員自らが広報紙やインターネットなどを利用して、日常の活動を継続的に県民に伝えていくことが重要である。

そのためには、議員が自身の情報発信力を磨き、高めていくことが必要であり、例えば、広報戦略に取り組んでいる大学や民間企業の協力も得て、広報研修の機会を設ける努力をすべきである。

#### イ 県議会の情報の発信

議員は、自身の活動の広報に加え、議会を構成する一員として県議会の情報も発信する責務を負っている。

駅での朝立ちや地元での県政報告会、広報紙、ホームページでは、自らの議員活動に加え、県議会の開催情報や議論の状況を積極的に広報していくことが求められる。

## 9 議会審議への住民参加

議会が住民の代表機関としての機能を果たし、充実した審議を行うためには、その前提として住民の意思を収集、把握しておくことが不可欠である。

議員は、そのために日々の活動の中で住民意思の把握に努めているのであるが、複雑・多様な住民の声を個々の議員の努力で収集するのには限界もあることから、議会として民意を吸収するための取組を行い、審議を活性化する必要がある。

そのための現行の手段としては、参考人制度や公聴会制度があるが、特に公聴会については、委員会条例における手続の複雑さもあり活用がなされていない。これら既存の制度の運用に工夫を加えることで活用を図り、あるいは新たな手段を考えていくことが必要である。

### (1) 出前委員会

県議会では、今年度から「出前委員会」を実施している。委員会を現地に招集し、または委員の派遣制度（県内行政調査）の運用を工夫することで、県政上の課題に関する県民の声を聴き、意見交換を行おうという取組であるが、その実施については、各委員長判断に任されていることもあり、試行的なものにとどまっている。

これについては、テーマに関係のある県民に参加を求めるのか、広く一般に参加を募るのかといった参加者の募集や委員外議員の参加の在り方などもポイントとなるものであり、そのような論点を整理した上で、要綱を定め、制度として継続的に実施することが必要である。

## (2) 傍聴者の意見表明の機会の確保

実施までに手続と時間を要する参考人制度や公聴会制度に比べ、より簡便な方法で類似の効果を得るための仕組みとして、一定の時間制限を設けた上で、議長や委員長の許可に基づき、傍聴者が重要な議案、請願等に関し意見を表明することのできる機会を確保すべきである。

## (3) 議会モニター制度

県の執行機関では、県民に県政情報を提供し、意見や提案を聴取するとともに、県政への理解と関心を深めてもらうための県政モニター制度が設けられている。

県議会においても、同様の趣旨から、インターネット中継も活用しながら定例会の様子を最初から最後まで傍聴、視聴してもらい、議会内部では気づかない点について、県民の意見や提案を募る議会モニター制度を設けるべきである。

## (4) マス・メディアの意見の把握

日頃の取材を通し県議会の実情に通じている報道機関から、例えば覆面座談会のような場も含め、問題点をはじめとする県議会への見方や考え方を幅広く総合的に示してもらう機会を設けることも重要である。

## (5) 議場の構造の見直し

県民にとって身近で近づきやすい議会にするために、議場の建物構造についても検討すべきである。議長席、議員席、説明員席、報道関係者席、傍聴席の配置など、県民の身近な議会を座席の配置等の構造面でも実現できるように工

夫することが望ましい。

## 10 教育との連携

選挙で議員を選出している住民が自分たちの議会の重要性について理解を深め、関心を持つためには、子供向けの広報や、政治や議会に対する興味を喚起するような教育を子供の頃から積極的に進めることが重要である。

そのためには、現在の具体的な事例の中で議会や政治の仕組み、活動、役割等を解説した社会科の総合副読本の作成が望まれるほか、県議会としても、次のような取組を進める必要がある。

### (1) 議長や議員による出前授業

議長や議員が学校に出向き、自分の経歴や議会、議長、議員の仕事などを話す出前授業を実施するとともに、後日子供たちを県議会に招き、改めて説明をするという取組が考えられる。こうした取組は、報道機関の関心を呼び、テレビ番組として取り上げられることも期待できるほか、その模様を収録した視聴覚教材を作成すれば、啓発資材として有用なものになると考えられる。

### (2) 議会の見せ場作り

子供向けに限らず、現在の議会施設には県民に対しアピールできるものがなく、発信力に欠けたものになっている。

例えば、西玄関の出退表示板の付近に議員の顔写真や議会情報を掲示するPRコーナーを設置するなど、議会として子供や県民一般にアピールできる場づくりと受入れ体制の整備が必要である。

## 第3 政策形成機能および監視機能の強化

### 1 議員力の向上

議会の政策形成機能や監視機能の強化については、基本的にはその構成員である議員の一人ひとりが調査研究能力や情報収集能力をどれだけ高め、発揮できるかが大きな課題である。こうした議員の基礎的能力の向上のための努力と、それでは足りない部分を補うための工夫が重要である。

本県は、県内や近隣府県に多くの大学や研修機関が立地しており、調査研究や研修に好適な環境に恵まれていることから、会派や議員はこれを活用し、政策に関する調査研究活動や自らの資質向上のための研修に努めるべきである。

地方分権の進展に伴い、自治体が処理する事務は更に拡大し、議会においても専門的事項に関する審議が増大する。今後の議会に求められる専門性の強化に対応するためにも、議員には、複数の政策分野にわたる専門的な知識を習得することが期待される。

また、他の都道府県や市町村の議会の議員との交流の場を活用するとともに、意見交換や互いに切磋琢磨する機会を積極的に設けることも重要である。

県議会においても、これまで実施してきた議員研修の在り方を検証し、その充実強化に取り組む必要がある。

### 2 外部の知見の活用

執行機関の職員が1万人を超えるのに比べ、県議会の議員とそれを補佐する事務局職員は合わせて80人に満たず、極めて小さい。組織の規模の違いを反映して両者の調査研究能力や情報収集能力には格段の差があるが、これを補うための方

法として、外部の知見を積極的に取り入れていく必要がある。

#### (1) 政策に関するネットワークの活用

全国には政策分野ごとの様々なネットワークが議員間や政党レベルで設けられており、このような政策ネットワークの研究成果を活用していくべきである。

また、議員には、政策形成のためのネットワークを自ら作る力を持つことが期待される。

#### (2) 専門的知見の活用

例えば、専門的事項に係る議案の審議や条例等の政策立案について助言を得るため、地方自治法に基づく調査委託制度の活用、学識経験者による審議機関の設置やアドバイザー制度の導入、大学・研究機関との協定締結による連携など、外部の専門的な知見を活用する方策を講ずべきである。

#### (3) 県民からの政策提案の仕組み

出前委員会などの県民との意見交換の機会や、地域課題の解決に取り組んでいるNPO等の団体との連携を通して、県民から政策提案を受けたり、政策課題を把握することのできる仕組みを構築すべきである。

#### (4) 外部の人材の登用

議会インターンシップをはじめ、大学院生、若手研究者等の外部の人材を登用できる仕組みを工夫すべきである。

### 3 議会意思の形成のための手続整備と政策論議の活性化

議会は、自治体の議事機関としてその意思を形成する役割を担っている。その過程では、単に議案への賛否を示すだけでなく、議員同士が事案の問題点を検討し、より良い結論を得るために議論を重ねることが民主主義のルールである。

県議会は、会派や主義・主張を問わず、どのような近未来の滋賀を作っていくのかについての共通理解を得る努力を払うべきであり、そのためには、議会意思をまとめるプロセスを整備し、政策論議を活性化させることが必要である。この場合、全ての事案について詳細な議論を尽くすことは現実に困難であることから、議論すべき事項を絞り、論点を明確にした上で政策論議をすることが重要である。

県議会の調査審議は、委員会を単位として進められていることを考えると、まずは、常任委員会と特別委員会においてこのための方策を講ずるのが現実的である。なお、こうした方策は、委員長による運営の判断にのみ委ねるのではなく、要綱、申合せ等を定めることで県議会として制度的に推進すべきである。

#### (1) 委員会の運営方針の決定と公表

委員会が所管する事項のうち、特に重点的に調査審議することが必要な県政の重要課題や委員会による政策提案を目指す事項を、その委員会の重点的審議事項として年度当初に決定すべきである。

その際は、参考人招致、出前委員会等の調査審議の手法も併せて協議し、委員会の運営方針として定めるべきである。

委員会の重点審議事項を含む運営方針は、ホームページ等で公表し、議会と委員会の年間の活動の姿を県民に見えやすくすべきである。

## (2) 論点の整理と県民への明示

上記の重点的審議事項については、議論の深化と効率化を図るため、調査審議の中間で担当書記をして委員から出された意見を整理させ、委員会として、今後検討すべき論点の整理を行うべきである。

整理をした論点については、ホームページ等で公表し、議会ではどのような議論がなされているのか、何が議会と執行機関の間で争点となっているのかを県民に明示すべきである。

## (3) 論点を基にした議員間討議

委員会の重点的審議事項については、会派拘束がかけられる前の自由な論議が可能な時期に、整理した論点を基に委員間の討議を行うべきである。

最終的には多数決で決する場合があったとしても、様々な角度から自由闊達な議論を交わす中で、問題点を洗い出し、互いに共有できる点と異なる点を明確にし、共通の意思を形成していく努力を払うというプロセスを踏むことが重要である。

また、重要な課題については、議会運営委員会において論点整理を行い、本会議で議員間討議を行うべきである。

## (4) 調査審議への住民参加、住民との協働

議案や政策課題を調査し、審議し、議決するに当たっては、従来の制度上の枠組みに加えて、重要な案件については住民の幅広い意見を反映し、その知恵を集めて議会の政策形成に生かす手だてを工夫すべきであり、そのための住民参加、住民協働の仕組みを構築する必要がある。

また、市町議会が持つ情報の蓄積や知見を県議会としても活用すべきであり、単なる陳情、要望の場とならないよう留意しつつ、テーマを絞った意見交換等の連携を図ることも重要である。

#### (5) 決議、附帯決議等の反映状況の調査

議会の決議や委員会の附帯決議を行った事項については、後の議会で、執行機関に対し、その反映状況等の報告を求め、調査すべきである。

また、議会が重大な問題に関し決議を行ったときは、造林公社問題対策特別委員会がそうであったように、特別委員会を設置して重点的、集中的な調査審議を行うべきである。

なお、こうした決議や附帯決議を行うに当たっては、単に執行機関に検討を求めだけでなく、その方向性を示し、あるいは実質的な内容についての議会の考え方を明かにすることが重要である。

## 4 委員会の行政調査の活性化

委員会の行政調査については、各地の先進的な取組を書物やインターネットで調べるだけでなく、現地を実際に見て、関係者から説明を聞き、質疑をすることでより理解が深まり、見識を広げることができるものであり、議会が政策形成活動を進める上で有用な手段である。県民の批判を受けるような目的外視察を行うことのないようにしつつ、積極的にこれを進めるべきである。

その際は、執行機関の政策への賛成を促すための視察や執行機関の職員から紹介された取組の視察、すなわち執行機関にとって都合のよい視察を行うのではなく、議員が独自の政策を提案したり、執行機関の政策に対案や問題点を示す際に

参考となる取組も含め、議員や事務局職員自身が広く事例を調べ、調査に出向くことが重要である。

## 5 行政監視のための権限、制度の活用

### (1) 調査権の活用

地方自治法では、いわゆる百条調査権や検査・検閲権、監査委員への監査請求権などが行政監視のための調査権限として議会に付与されているが、実際の議会運営では、これらの権限は全く活用されることがない。

これらは、いわば伝家の宝刀的な捉え方がされてきたが、権限の不行使が常態になればその重みも失われる。執行機関からの情報提供のみに頼った調査審議から脱し、議会としての見識を示すためには、重要な問題についてはこれらを積極的に行使することも必要である。

### (2) 行政監視活動の重点化

極めて広範かつ複雑な行政の諸活動の全てについて、議会が監視することは実態として難しい面があることから、各年度または議員の任期の4年間でどのような問題に取り組むかという重点化を図ることも検討すべきである。

### (3) 議員のうちから選任する監査委員（議選委員）

監査委員の構成や選任方法については、議員のうちから選任するいわゆる議選委員の在り方も含め、国において今後検討することとされている。

県議会においても、執行機関を監視するという議会の役割にかんがみ、現行制度の下で議選委員をどのように活用していくかを検討すべきである。その際

は、専門性の有無や活動実態の面から議選委員に対し加えられている批判を十分考慮する必要がある。

#### (4) 住民との協働による監視機能の発揮

議会が監視機能を発揮するためには、住民から監視情報を収集するなど、住民との連携協力が不可欠である。住民とともに行政監視を行い、必要に応じて住民とともに調査審議を行う方法も検討すべきである。

## 6 会期と定例会の回数の見直し

現行制度上、議会が活動能力を有するのは、会期中に限られるとされている。会期の見直しには、執行機関の行政能率への影響等の課題もあるものの、議会が政策形成機能や監視機能という役割をこれまで以上に果たしていこうとするのであれば、そのための日程を確保し、議会が活動できる状態を長期化または恒常化することが必要となる。全国の自治体の中には、三重県、大阪府、神奈川県のように、議会の機能を強化するために会期の見直しを行い、定例会の2回制や3回制、あるいは議会の通年制を採用するところがある。

会期の見直しについては、議会を常に活動状態に置くことで、知事の招集を待たずとも様々な事案に対処でき、専決処分も回避できるという効果がある。また、議会が政策形成活動を進める上で、政策論議を活性化し、十分な調査審議を尽くそうとすれば、そのための期間を確保するための会期の見直しは必要である。

県議会においても、議会改革を進め、監視機能を強化し、政策論議を活性化して政策形成機能を強化しようとするのであれば、会期を見直し、定例会の2回制や3回制、通年制を導入する必要がある。

## 7 議会の活動を補佐、支援する体制の整備

### (1) 議会事務局の体制の整備

議会が改革を進めるためには、これを補佐、支援する議会事務局の体制を整備することが必要であり、特に政策形成機能の強化のためには、政策法務の担当職員の充実を図る必要がある。また、事務局職員の参議院法制局等への派遣研修など、資質向上のための取組を工夫することも重要である。

また、請願、陳情等の法的な制度とは別に、積極的に住民の意見を受け付ける県民の声の窓口的な役割を議会事務局が担うことも必要である。

### (2) 議会図書室の在り方の見直し

議会図書室については、情報通信手段の発達により容易に各種の情報が入手できるようになったことを踏まえ、蔵書整備や図書館サービスの在り方を見直す必要がある。例えば、情報検索サービスの提供といった調査研究機能の付加、議員個人では費用対効果の面で難しい蔵書の整備、データベース等の民間有料オンラインサービスの活用など、議会図書室らしいサービス提供の在り方を検討すべきである。

## 第4 議会改革の着実な推進

### 1 議会改革の計画的な推進

#### (1) 取組の段階的な実行

議会改革の取組は広範多岐にわたっており、全てを一度に実行することは実際には困難である。すぐに実行できるものと検討を要するもの、重要度が特に高いものとそうでないものなどに区分し、優先度の高いものから速やかに実行していくことが重要である。この場合、議会の透明性の向上が大きな課題であることを考えると、そのための取組には直ちに着手すべきである。

#### (2) 議会の活動の基本となる計画

議会の改革を進め、政策形成活動や監視活動の活性化を図っていく上では、議会の諸活動を総合的に調整し、計画的に進めていくことも重要である。そのためには、県議会は何に重点的に取り組んでいくのか、どのように政策形成や行政監視のための活動を進めていくのかという議会の1年間の活動の基本となる計画を作成する必要がある。

#### (3) 議長の所信表明

議長の就任時の所信表明については、その中で任期中に取り組む議会改革の取組や運営方針を述べ、県民にアピールすることが期待される。

### 2 議会改革の検証等

#### (1) 議会改革の検証

過去に県議会で決定された議会改革の取組の中には、実際には実施されていないものや、形骸化しているものが見られる。

議会改革の取組については、議会改革検討委員会等でその実施状況と効果を検証し、その結果に基づいて必要な措置を講ずべきである。

## (2) 県民の意識の調査

議会改革を効果的に進めるためには、議会や議員の活動状況に対する県民の評価や要望を把握しておくことが重要であり、定期的な県民向けのアンケートや傍聴者へのアンケートを実施すべきである。

## 3 議員定数および議員報酬の検討

議員定数については、地方自治法の改正によりその上限が撤廃されたが、最適の議員定数の在り方については、定説があるわけではない。県議会として、その役割を果たしていく上で必要な議員定数を検討する必要がある。また、議員報酬については、専門職としての水準や報酬の体系について、慎重に検討すべきである。以上の検討のために、議会に定数報酬等検討特別委員会（仮称）を設置することが望ましい。

## 4 議会基本条例

これまでの議会の活動は、主に地方自治法や会議規則により規律され、会派間の申合せがこれを補完してきた。しかしながら、地方自治法には、議会の活動の基礎をなす議員の法的性格や議会と議員の活動原則が明示されていない。また、住民との関係強化や政策形成機能の強化という要請に議会が十分応えるためには、

同法にはないこれらの事項を法定化することも必要となる。

こうしたことから、全国では、議会と議員の活動原則を示し、住民や執行機関との関係の在り方を明かにするとともに、議会機能の強化に関する事項を定めた議会基本条例を制定する自治体が増えている。これらの事例は、これまでの成果に基づく議会改革の到達点として制定されたものもあるが、むしろ議会改革の出発点として、将来に向けた決意表明のような形で制定される場合が多く、条例制定を契機とした積極的な取組の展開が期待されている。

自治体議会は、法律に抵触しない限り、それぞれの考え方に基づく独自の活動の仕組みを構築することができる。県議会においても、分権時代に対応した議会を確立するためには、滋賀県議会と議員の在るべき姿を県民にも見える形で議員間で討議し、その結果に基づいて、議会基本条例を制定すべきである。