
「三重県議会における議会改革のさらなる取組」

改革度 1 議会の次への展開 -

(三重県議会議会改革諮問会議 最終答申)

平成 2 3 年 1 月 2 4 日

三重県議会議会改革諮問会議

会長 江 藤 俊 昭 (山梨学院大学法学部教授)

廣 瀬 克 哉 (法政大学法学部教授)

駒 林 良 則 (立命館大学法学部教授)

相 川 康 子 (N P O 政策研究所専務理事)

岩 名 秀 樹 (元三重県議会議長)

< 目 次 >

| | |
|-------------------------------|-----|
| はじめに | 1頁 |
| 議会改革の主要課題の検討にかかる方針 | 2頁 |
| 議会改革の改善に向けた提言 | |
| 1 市町議会との交流・連携 | 5頁 |
| (1) 交流・連携会議の継続・改善 | |
| (2) 県・市町の全体会議 | |
| (3) 県と市町との協議の場の設置 | |
| 2 政策広聴広報の取組 | 7頁 |
| (1) 出前県議会 | |
| (2) 議会報告会 | |
| (3) 議会モニター制度 | |
| (4) 議会広報紙の充実 | |
| (5) 請願者等の説明機会の保障 | |
| (6) 県議会だよりを活用した県民の意見募集 | |
| 3 広域自治体議会の役割 | 11頁 |
| (1) 県と市町との役割分担 | |
| (2) 二元代表制の在り方 | |
| (3) 県議会議員の身分・報酬 | |
| (4) 事務局による議会サポート体制の充実 | |
| 4 会期のさらなる見直し | 16頁 |
| (1) 議会・会派・議員の3つの活動のバランスに配慮 | |
| (2) 通年議会を前提にした議会の年間スケジュールの検討 | |
| (3) 政策広聴や市町議会との交流・連携を踏まえた議会活動 | |
| (4) 4年間の政策サイクル「通任期制」につながる議会活動 | |
| 【議会スケジュールのモデル提案】 | |
| 5 議員間討議の充実 | 23頁 |
| (1) 会期等の見直しによる討議時間の確保 | |
| (2) 本会議での議論方法の改善 | |
| (3) 委員会運営等の改善 | |
| (4) 政務調査の充実 | |
| (5) 会派活動の役割 | |
| (6) 議員研修の充実 | |
| 6 その他 | 26頁 |
| (1) 議会基本条例の見直し | |
| (2) 議会基本計画の策定 | |
| (3) 県民の福祉の向上につながる議会改革の取組 | |
| 附属機関の在り方 | 27頁 |

はじめに

三重県議会議会改革諮問会議では、平成22年5月14日に提出した第一次答申以降、同答申で整理した主要課題の6項目について、さらに議論を深めるため、検証に必要な調査をし、県議会の試行的な取組を支援するとともに、7月28日、9月17日、12月16日に計3回の会議を開催して検討を進めてきました。

今回の答申は、諮問会議の設置が時限的なものであることから、期限を定めて、これまでの議論を整理し、最終答申としてまとめています。

三重県議会の議会改革の取組については、日本経済新聞社による調査の結果、都道府県議会としては全国1位の議会改革度であることが平成22年10月に公表されました。また、同年11月には、第5回マニフェスト大賞において最優秀議会改革賞を受賞するなど、全国からも高い評価がされているところです。

一方、昨年度から諮問会議で実施してきた各種調査結果では、県民や市町議会からは厳しい目も向けられていることから、今後は、住民や地域からも高い評価が得られるよう、さらに議会改革の質の向上を目指していくことが望まれます。

なお、平成23年4月には、三重県議会議員の一般選挙が行われることから、改選後に構成される議員間で、第一次答申及び最終答申の内容を共有していただき、地域主権時代における二元代表制にふさわしい議会の改善・改革につなげていかれることを期待しています。

議会改革の主要課題の検証にかかる方針

1 基本的な考え方

議会改革諮問会議が平成 22 年 5 月に提出した第一次答申において整理した「今後さらに議論すべき主要課題」の 6 つの項目について、さらに掘り下げた検討を行い、今後のさらなる議会改革の推進に向けた具体的な提言を行うこととしました。

<今後さらに議論すべき主要課題>

広域自治体議会の役割

市町議会との交流・連携の在り方

「開かれた議会」の効果的な取組方策

「会期等の見直し」によるバランスの取れた議会活動の在り方

議員間討議の充実と議員の資質向上

議会活動、会派活動、議員活動の役割と関係の整理

2 検討の進め方

(1) 6項目のうち関連性の深いものをまとめて議論

先の 6 つの個別検討事項は、各項目が相互に関連しているため、常にその関わりを意識して検討していく必要があります。

具体的には、広域自治体議会の役割、市町議会との交流・連携の在り方、「開かれた議会」の効果的な取組方策をまとめて先行して議論し、次の段階では、「会期等の見直し」によるバランスの取れた議会活動の在り方、議員間討議の充実と議員の資質向上、議会活動、会派活動、議員活動の役割と関係の整理をまとめて議論することとしました。

(2) 実現性の高いものとなるよう、県議会での議論と試行・検証を行う

個別に検討する主要 6 項目のうち、広域自治体議会の役割、市町議会との交流・連携の在り方、「開かれた議会」の効果的な取組方策は、全国の広域自治体議会でも参考となる実施や整理されたものがなく、三重県議会としても新たに組み込んでいく項目です。

従って、過度な理想論に傾斜することなく、最終的に具体的な議会改革の取組につながるよう、三重県議会での検討及び試行し、その結果を諮問会議でも検証しながら、実現性の高い提案を目指しました。

<三重県議会での検討・試行>

1. 市町議会と県議会との交流・連携会議

平成 22 年 9 月 2 日 志摩市議会、南伊勢町議会

主催：議会改革推進会議

2. みえ出前県議会

第 1 回 平成 22 年 10 月 24 日、テーマ「県議会への女性参画」

第 2 回 平成 22 年 11 月 11 日、テーマ「NPOの資金確保」

主催：広聴広報会議

(3) 三重県議会の実情を把握するための各種調査及び検証

これまで行ってきた議会改革の取組のうち、「会期等の見直し」によるバランスの取れた議会活動の在り方、議員間討議の充実と議員の資質向上については、先の議員アンケート及びヒアリング結果では、評価がやや低い状況にあります。その要因や現状については、客観的に把握できていません。

また、議会活動、会派活動、議員活動の役割と関係の整理については、全国でも参考となる情報がほとんどなく、三重県議会独自に把握していく必要があります。

このため、次の調査及び検証を新たに実施することにしました。

<新たな調査・検証>

1. 「議会・会派・議員活動」にかかる状況把握アンケート
平成 22 年 9 月 1 日～22 日
回答者数 45 人（回答率 91.8%）、全 10 問
2. 会派活動ヒアリング
平成 22 年 9 月 16 日
対象会派数 4 会派（1 人会派を除く）
3. 会期等の見直しにかかる外部検証
平成 22 年 10～12 月

(4) 先進事例の調査

個別に検討する主要 6 項目のうち、広域自治体議会の役割、「開かれた議会」の効果的な取組方策、市町議会との交流・連携の在り方については、三重県議会としては、まだまだ不十分な面もあり、全国の広域自治体議会でも、これまでほとんど例がありませんでした。

しかしながら、最近になって、一部の県議会では市町議会との交流・連携や議会報告会などの取組が始まりつつあることから、数少ないこれらの取組状況も参考にしながら、三重県議会にとってより有効な仕組みを検討しました。

<全国事例調査>

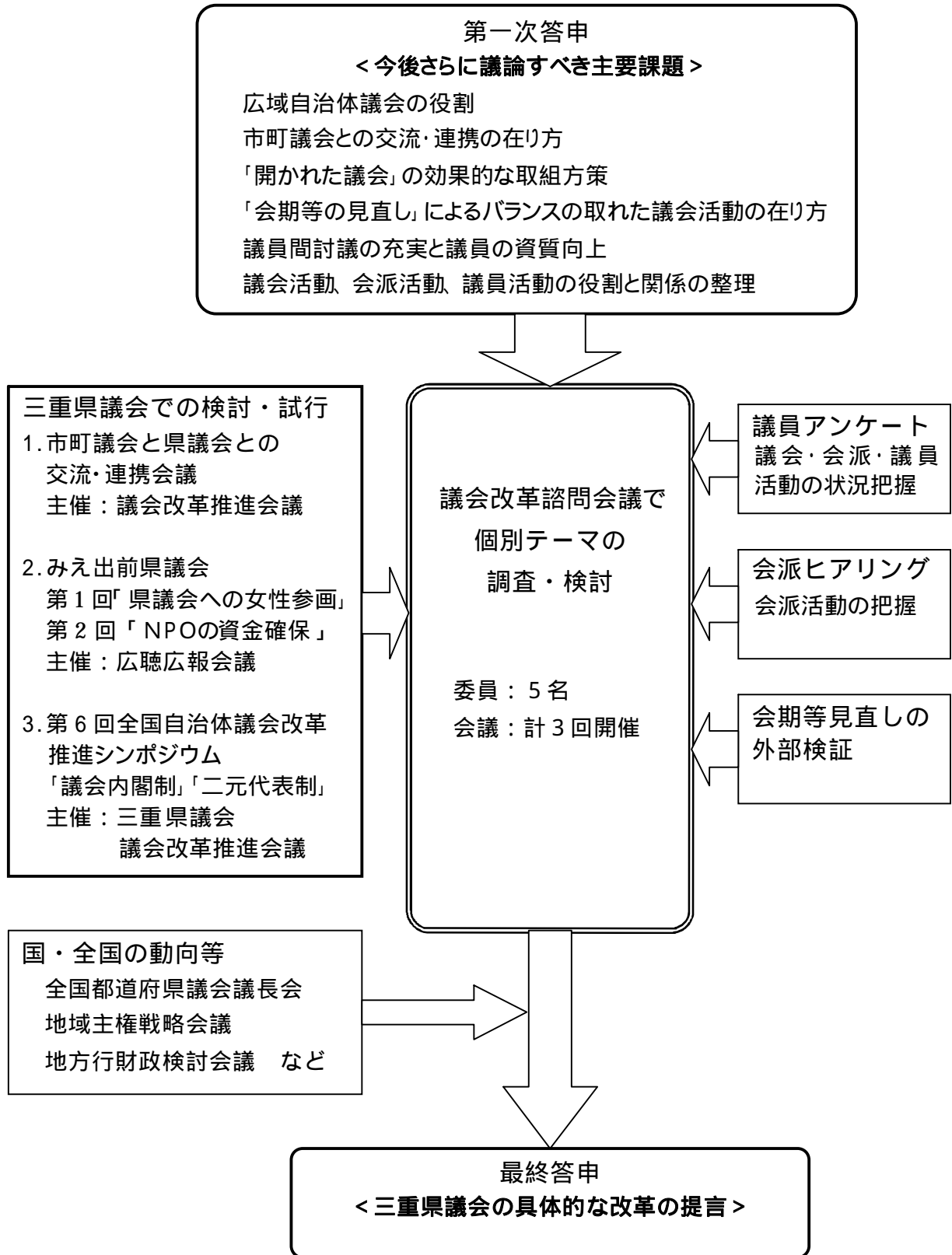
- 岩手県議会 - 県民との意見交換の場
- 長野県議会 - 県民や市町村との意見交換の場

(5) 国・全国の議会にかかる議論の動向を踏まえた検討

国の地方行財政検討会議では、議会等に関する詳細な議論を行うため、第一分科会の設置が平成 22 年 3 月 3 日に決定され、「自治の基本構造のあり方」や「首長と議会との関係」、「会期のあり方」などについて検討が進められています。

その検討結果が地方自治法の改正という形で実現していくことになると考えられるため、こうした議論の動向にも注視しつつ、今後の議会改革の在り方を検討しました。

議会改革の試行・検証・検討フロー図



議会改革の改善に向けた提言

第一次答申で整理した「今後、議論すべき主要課題」の6項目について、各項目の関連性を考慮しつつ検討し、次の5項目に集約して整理しました。

1 市町議会との交流・連携

< 第一次答申における議論のポイント >

県議会と市町議会の双方にメリットのある交流・連携の在り方

市町議会との交流を通じた県民ニーズの把握

県と市町が対等な関係で協議できる仕組み

市町議会との交流・連携は、広域的な地域課題や住民ニーズについて間接的に把握をしたり、地域課題について共に議論しその解決に向けた方策を検討したり、あるいは自治体議会に共通した課題について情報を共有し意見交換をするなど、極めて重要なものとなっています。このため、市町議会との交流・連携については、第一次答申の中でも試行的取組として提案しているところです。

そして、三重県議会においては、議会改革推進会議で具体化に向けた検討が行われ、取組趣旨に賛同いただいた志摩市議会及び南伊勢町議会の協力の下、平成22年9月2日に交流・連携会議が開催されました。

諮問会議委員も企画への参加、会議でのコーディネーターも務め、実施後の検証を行ったうえで、以下のとおり提言内容をまとめています。

なお、市町議会との交流・連携会議を実施していく上での詳細な留意点については、別途作成した、平成22年度「市町議会と県議会との交流・連携会議」報告書を参照してください。

(1) 交流・連携会議の継続・改善

第一次答申で市町議会との交流・連携会議を提案した趣旨の一つとして、市町議会を通じて住民ニーズや地域課題を把握できないかということがありました。残念ながら、今回の試行的取組では、地域課題についてある程度共有しつつも、その解決に向けた方向性について議論を深めるには至りませんでした。しかしながら、市町議会から県議会との交流・連携に対する高いニーズがあることを踏まえれば、引き続き継続していくことが必要と考えます。

なお、平成22年度に実施した「議会・会派・議員活動にかかる状況把握アンケート」の結果、個々の議員が主催して市町議会と意見交換等をしているのは7議員、市町議会が主催している意見交換会等に参加しているのは14議員と、合わせても21議員であり、アンケートに回答した45議員の半数にも達していません。このように、議員による市町議会との交流・連携は限られたものとなっているため、県議会として市町議会と交流・連携していくことは重要となっています。

さらなる試行と検証の継続を

全国の都道府県議会では、市町議会との交流・連携の取組事例はほとんどないものの、基礎自治体の議会では、地域住民への議会報告会など住民と直接対話する取組事例が全国

で100以上あります。これらの取組状況を見てみると、最初のうちはお互いのコミュニケーションのとり方がよく分からず、苦情や要望、陳情が多く出されて終わることも多々あるようですが、何回か蓄積していくうちに、何が効果的かが互いに分かるようになり、徐々に進化していったように思われます。

今回の三重県議会での取組も、1回だけで成功を求めるのではなく、何度か試行錯誤を重ねる中で、より効果の高いものへと改善していくことが求められます。

圏域ごとに地元県議会議員と市町議会とで調整を

市町議会からの提案テーマに関しては、広域圏を構成する市町議会が協議して決定していくことが基本ですが、合わせて、この圏域から選出されている県議会議員が、関係する市町議会と共に意見交換するテーマを検討していくことが有効ではないかと考えます。県議会議員は、日頃の議員活動の中で広域的な課題を把握整理できる立場にあり、市町議会間の意見が異なる場合の調整役も期待できることから、積極的な関わりが求められます。

また、県議会議員は、「県民全体の代表」であるとともに「地域の住民の代表」という役割もあることから、各選出地区の地域課題を把握しておくことは、極めて重要となっています。

「みえ出前県議会」の活用を

市町議会から提案されたテーマについては、1回の会議で議論が完結することが難しいものもあり、今後、継続した議論が市町議会から求められる可能性が高いと考えられます。また、他圏域の市町議会からも広域的なテーマにより県議会との意見交換を求めることも想定されます。

このため、今年度、広聴広報会議において検討され、試行された「みえ出前県議会」の制度を活用し、その対象を複数の市町議会（広域圏）にも拡大して、対応していくことも考えられます。

(2) 県・市町の全体会議

県議会からの提案テーマは、複数の市町議会に共通したものにする必要があるため、結果的には全市町に共通のものとなりがちです。今回の試行的取組においても、国の地方行財政検討会議で議論されている「自治の基本構造」や「首長と議会の関係」など、全ての自治体議会に共通のテーマで意見交換を行ったところです。

このようなテーマは、個別の圏域ごとに検討するよりは、県全体で一堂に会して情報共有し意見交換するほうが有益ではないかと考えられます。また、国で議論されている情報は、広域自治体議会には周知されていても、市町村議会では必ずしもそうとは言えないという事実もあったことから、多様な機会を通じて、県議会と市町議会が情報共有や意見交換できる機会を設けていくことは重要です。

なお、実施に当たっては、県議会単独で主催するよりは、市議会議長会及び町村議会議長会と共催して実施する方が、対等な関係で共通課題に対応するという観点からも有益ではないかと考えられます。また、市議会議長会や町村議会議長会が個別に総会等で集まる機会を利用して、県議会との共催により研修会を実施する方法や、三重県自治会館組合と県議会との共催により、全市町議会を対象にした合同研修会を実施する方法も考えられます。

(3) 県と市町との協議の場の設置

第一次答申でも盛り込んでいるように、国の地域主権戦略会議で「国と地方の協議の場」の法制化に向けた検討が行われていますが、同様に、県と市町との関係についても対等な関係で協議できる仕組みが必要と考えます。

今のところ、首長と議会が参加した自治関係の組織としては、「三重県自治体代表者会議」(代表：県知事)と「三重県地方分権推進連盟」(代表：県議会議長)がありますが、いずれも地方分権の推進を目的に、国に対して決議や声明、提言をしているのみであり、構成者が市長会、町長会、市議会議長会、町議会議長会の各代表で構成されているため、その場で自治体が抱える課題などをテーマに協議・決定していくのは難しい面があります。

このため、現在、執行機関のみで構成されている「県と市町の地域づくり連携・協働協議会」を拡大し、自治体にとって重要な事項については、議会も参加し情報共有や意見交換ができる仕組みを設けることを執行機関に提案していくことが現実的ではないかと考えます。

2 政策広聴広報の取組

< 第一次答申における議論のポイント >

県民に関心を持ってもらえる県議会
より効果的な広聴広報手法の開発
広聴から政策立案・提言へのつながり

「開かれた議会」については、第一次答申の中で「議会出前講座の一般対象化」及び「議会モニター制度」を試行的取組として提案していましたが、このうち、「議会出前講座の一般対象化」が三重県議会の広聴広報会議の主催によって10月と11月の2回、「みえ出前県議会」として実施されました。うち、第2回みえ出前県議会については、諮問会議委員も企画段階から参加し、会議のコーディネーターも務めています。この2回の取組については、諮問会議委員が検証を行い、提言内容をまとめました。

なお、「議会モニター制度」については、全国事例を整理したものの、それを広域自治体議会に取り入れていくには課題もあるため、試行をするまでには至っていません。

このほか、県民ニーズの高い「議会報告会」など県民との意見交換の場については、広域自治体議会でも取り組み始めるところが出てきたため、その実情についても調査を行い、具体的な提言としてまとめています。

(1) 出前県議会

これまで対象を学校のみ限定していた「みえ県議会出前講座」を一般県民やNPO、各種団体などにも広げるに当たり、県議会の広聴広報会議で制度が検討された結果、出前県議会への応募者が意見交換のテーマを提案するパターンと、県議会が意見交換のテーマを設定し参加者を募集するパターンの2通りを試行することとされました。共に多様な民意を県議会に反映していく上では、非常に重要なものであると考えます。

なお、2回の出前県議会にかかる詳細については、別途作成した「平成22年度『みえ出前県議会』報告書」を参照してください。

みえ出前県議会への応募者が意見交換のテーマを提案するパターン

今回の試行では、平成21年度に実施した「県議会にかかるNPO、大学等ヒアリング」に協力いただいた団体が対象となったこともあり、県議会に対してある程度の知識や関心があったことが、当日の活発な意見交換にも結びついたのでないかと考えます。応募者から提案されたテーマは、「NPOの資金確保」と、ややもすると陳情・要望につながりやすいものでしたが、その背景にあるNPOの社会的役割や組織・活動面での現状・課題について、まず応募者から説明があり、ある程度、共通理解されたことが、活発な意見交換に結びついたのでないかと推察します。

なお、事前にテーマ設定や進行方法、配付資料などについて相手方と協議・調整していたことも、円滑な進行に結びついた要因ですが、これには相当の時間や労力が費やされることから、今後、制度化していくに当たっては、省力的に実施する工夫が必要です。例えば、テーマに関する常任委員会が中心となって、事前の打合せや当日の進行を行うなど、各委員会がより主体的な役割を果たし、広聴広報会議で全体調整するといった取組が求められます。

また、二元代表制のしくみや、議会・議員の役割などについて、相手方に事前に伝えておくことが、出前県議会を通じた広聴・広報の効果を高めていく上で重要となります。

県議会が意見交換のテーマを設定し参加者を募集するパターン

今回の試行では、広聴広報会議でテーマを検討された結果、三重県議会の現状を踏まえ「県議会への女性参加」と決められました。制度を継続していく上では、県議会として何に重点を置いて県民と対話・議論をしていくのかを念頭に、慎重かつ戦略的にテーマを選定していく必要があります。各常任委員会の重点項目等や特別委員会の検討事項との関連を持たせ、各委員会と連携し、広聴広報会議が全体調整してテーマを選定していく方法などが考えられます。

また、参加者について、今回の試行では約半数を会派推薦としていましたが、本来は、広く募集して、多くの県民が自由に参加できるようにすべきでしょう。その際には多様な意見が聴けるよう、年齢や性別、立場、経験などに配慮した選定を行う必要があります。

参加人数として、一人一人が発言して意見交換できるのは、20人程度が限度と思われるのですが、総合計画など県政の重要な課題については、より多くの人々の意見を聴く必要があります。こうした場合には、ワークショップやワールドカフェ方式など、多人数で議論するための様々な手法を用いるといった工夫も必要となります。

また、南北に長い三重県の特徴を考えると、参加者の地理的属性を偏らせないためには、複数地域での開催や、参加者への旅費支給など、何らかの対応が求められます。

2つのパターンに共通する事項

2つのパターンに共通して、県民との意見交換の結果や、そこでの議論が県議会にどのように活かされたのか、フィードバックしていくことが望まれます。全ての事項が議会へ反映できるわけではありませんが、概要を整理して参加者や応募団体に提供したり、議会だよりに掲載したりするなど、聞きっぱなしにしない工夫が必要です。これは、県民の県議会に対する信頼感や関心を高めるために、とても重要なことです。

今回は各パターンで1回ずつしか試行できず、効果の検証についても十分ではありませんが、今後、さらに試行を続け改善を重ねる中で、本格的な制度に高めるのが良いと考えます。開かれた議会として、政策広聴につなげていくためには、テーマに応じて実施時期や件数、対象などを考慮しつつ、様々なパターンを試みることが、より効果のある制度につながるのではないかと思います。

なお、特定テーマを設定し、戦略的な広聴を行う場合は、当該テーマにかかる専門家がコーディネートする方法も有効ですが、基本的には、当該テーマにかかわる委員会あるいは広聴広報会議の委員が進行するのが良いと考えます。

「みえ出前トーク」の活用

真に開かれた議会にするためには、議会が一丸となって、戦略的に政策広聴広報に取り組む必要があります。

先の～までを踏まえ、従来の学校だけを対象に実施していた「みえ県議会出前講座」については、職員による「みえ出前トーク」(県全体の広聴広報制度でテーマを事前に設定し県職員が説明等を行うもの)と連携して省力化を図り、その分、政策サイクルを視野に入れた戦略的な出前県議会に精力を集中するなど、必要に応じて役割分担をしいてはどうかと考えます。

なお、今後は、県議会だより等を通じて、こうした制度の周知を図られるようにする必要があります。

(2) 議会報告会

議会での審議・決定内容を広く住民に報告し、意見交換を行う「議会報告会」は、基礎自治体議会では徐々に広まりを見せ、自治体議会改革フォーラムが実施した2010年調査結果によると、全国で108団体に上っています。昨年度に諮問会議が実施した県民アンケート結果でも、議会報告会の開催に対する高いニーズがあることを踏まえると、県議会としても何らかの形で実施していくことが望まれます。

なお、平成22年度に実施した「議会・会派・議員活動にかかる状況把握アンケート」結果では、議員個人による議会報告会を実施しているのは39議員と全体の8割以上に及んでいますが、議員選出の地域に限定されていました。今後は、県議会全体の活動状況を伝え、広く県民の意見を機関として把握するためには、県議会として議会報告会を実施していくべきと考えます。

しかしながら、広域自治体議会では、基礎自治体議会のようにきめ細かに実施することが困難な状況です。第一次答申では、市町議会との交流・連携により、これを補完することを提案したところですが、先に市町議会との交流・連携会議のところ整理したとおり、その有効性については、ほとんど確認できませんでした。

今後、市町議会との交流・連携会議をどのように実施していくかとも関連しますが、広域圏単位で開催するのであれば、参加対象を一般県民や各種団体のほか市町の議会や長なども自由に参加できる場を設定する方が、地域の課題やニーズを広く把握できるのではないかと考えます。

なお、具体化に当たっては、各行政部門別常任委員会が重点課題項目をテーマに行うパターンや、予算決算常任委員会が決算認定や予算可決した内容をテーマに行うパターン、

或いは広聴広報会議が主体となり全体調整しながら行うパターンなど、様々な方法が考えられます。唯一、県議会として議会報告会を実施している岩手県議会の事例や多数ある基礎自治体議会の事例などを参考にすると、実施時期に応じて報告内容を工夫していることや、進行方法については、できるだけ意見を聴くことを重視していることから、こうした方法も参考にしながら試行していくことを提案します。

< 広聴広報制度の分類 >

| 分類 | 広 報 | 一般的な広聴・広報 | 戦略的な広聴・広報 |
|-------|--|---|--|
| 趣 旨 | 二元代表制のしくみや県議会の役割等について、広く県民の理解を進める。 | 県議会の活動概要を報告しつつ、県政全般について、県民の意見を広く聴く機会を設けるもの。 | 県政の重要課題等をテーマに設定し、関係団体や関係者に参加を呼びかけて、政策的な議論を深めるもの。 |
| 具 体 例 | みえ県議会出前講座 議員が学校を対象に実施 みえ出前トーク 職員が一般県民を対象に実施 | みえ出前県議会 ・応募者がテーマを提案するパターン 議会報告会 | みえ出前県議会 ・県議会がテーマ設定し、参加者を公募するパターン |

は既存制度(試行的取組を含む)、 は今後の実施を提案するもの

(3) 議会モニター制度

全国では6つの自治体で議会モニターの実施例が確認されましたが、モニターの確保が難しかったり、或いはモニターの人選が特定されていたり、また寄せられた意見が反映できないなど、様々な課題もあることが分かりました。さらに、既存の実施例はいずれも議場で本議会や委員会を傍聴することを前提としており、広域自治体議会において同様の方法で実施することは困難と言わざるを得ません。

一方、議会モニター制度には、議会内部では気づかない事項を、外部から住民の目線で指摘してもらえることや、効果的な広報の在り方について情報の受け手側から検証・評価してもらうこと、さらに議会に関心を持ってもらえる住民を増やしていくといった効果もあります。

そこで、広域自治体議会では、本会議や委員会を傍聴してもらう代わりに、テレビ中継やインターネット中継・録画を見てもらい、メール等でご意見を提出してもらうといった方法を用いてはどうかと考えます。

(4) 議会広報紙の充実

第一次答申でも整理したとおり、県議会だよりは、県民の県議会情報の重要な入手方法となっており、県民にとってより分かりやすいものにしていくことが大きな課題となっています。

議会モニター等による県民の視点からの検証

平成21年9月には、「編集アドバイザー制度」を県議会として導入されており、こうし

た情報伝達コンサルタントの専門性を活用することも大事ですが、今後は情報の受け手である県民の視点を取り入れていく必要があります。

そこで、先に述べた「議会モニター制度」などを活用し、より県民に分かりやすいものに改善していく必要があると考えます。

議会議論の状況を伝えるための紙面の確保

全国自治体議会の広報紙を見た場合、議会で議論となっている事項については、議員或いは会派ごとの賛否状況を公表して主な理由を解説したり、特集記事を組んで賛否の内容が分かるよう工夫している場合が多く見受けられます。

三重県議会では、議案に対する賛否の状況について、県議会のホームページで議員ごとに公表していますが、ホームページによる議会情報の入手がまだ一般的でない現状を考えれば、県議会だよりの掲載も検討すべきではないでしょうか。

なお、議案賛否の状況や特集記事の掲載をしようとするれば、相当の紙面が今以上に必要となることから、紙媒体として発行している県議会新聞との役割分担や広報にかかる経費面も合わせて検討していく必要があります。

(5) 請願者等の説明機会の保障

議会への住民参加を促すうえで、請願者等の委員会での説明機会を保障することは極めて重要です。三重県議会では、平成20年に請願者を参考人招致し、意見陳述の機会を設ける配慮がされていましたが、それ以降は全く実績がない状態です。

会派ヒアリング結果からは、請願者等の便宜を図るため、全会派合同による非公式の「政策担当者会議」が任意に設置され、委員会での審議に先立って意見陳述の機会があるとのことでしたが、公式の公開の会議の場で直接説明する機会を保障することは重要であり、請願者等が希望すれば発言できる機会を保障する制度の検討が必要です。

(6) 県議会だよりを活用した県民の意見募集

特別委員会所管事項にかかる県民からの意見募集については、県議会への参画機会の一つとして意義があるものの、実態としては形式的なものに留まっており、寄せられた意見が委員会での議論でほとんど活用されていないという課題について第一次答申で述べたところです。

今年度も同様の意見募集が行われていましたが、各特別委員会で当初より意見を募集する必要性、募集する場合のテーマ、寄せられた意見の活用方法などを検討し、委員会での討議に活用できるようにしていく必要があります。

3 広域自治体議会の役割

< 第一次答申における議論のポイント >

県民にとっての広域自治体議会の在り方

二元代表制の役割、地方政府の形態

三重県議会は、これまで地方分権時代を先導するにふさわしい二元代表制を意識した議

会改革に取り組んできたこともあり、執行機関に対する監視・評価の役割や政策立案・提言といった機能については、多くの取組実績があります。その一方で、市町議会からは、市町を支援・補完し広域的な課題を追求する役割を担う広域自治体の議会として、さらなる期待と要請があるところです。

この課題については、市町議会との関係をどうしていくかということと、県民との関係をどう深めていくかということも合わせて整理する必要があります。

また、国の地方行財政検討会議において、地方自治法の抜本改正を念頭に、「自治の基本構造のあり方」や「首長と議会との関係」などについて検討が進められていますが、これまで議会が果たしてきた役割について十分に検討しないまま、首長主導の新たな制度に乗り換えていく危険も伴いかねません。このため、全国各地でこうした課題について検討し、地域の現状を踏まえた意見提案をしていく必要があります。

(1) 県と市町との役割分担

平成 21 年度に諮問会議で実施した市町議会に対するアンケート及びヒアリングの結果、県に対して、市町を支援・補完し、広域的な課題を追求して対応する役割に期待と要請があることが分かりました。これは、平成 22 年度に試行的に実施した市町議会との交流・連携会議でも同様の期待がうかがえます。

特に、昨年度の調査及び今年度の試行的取組が、県南部を中心に行われたことと合わせると、過疎化が進行し自立した地域経営が厳しい地域においては、広域自治体の役割には、かなり大きな期待と要請があるのではないかと考えられます。

このため、県と市町との役割分担の在り方といった政策的事項については、議会においても現状を把握しながら議論していく必要があるのではないのでしょうか。これこそが、地域主権社会の実現に向けて重要な検討事項ではないかと思えます。

なお、具体的な検討の中で、県から市町への権限移譲についても議論が必要となってきますが、国の地域主権戦略会議においても、基礎自治体への大幅な権限移譲を含む「地域主権戦略大綱」が既に平成 22 年 6 月に閣議決定されており、いずれは議会の議決も必要となる重要事項であることから、県議会及び市町議会においても互いに情報を共有し、議論を深めていく必要があります。

(2) 二元代表制の在り方

融合型モデル「議会内閣制」の課題

先に述べたとおり、国の地方行財政検討会議において、地方自治法の抜本改正を念頭に、「自治の基本構造のあり方」などについて検討が進められており、この中には、議会が執行権の行使に事前の段階からより責任を持つ融合型の形態として、「議会内閣制」（首長が議員の中から執行の幹部職員を任命し内閣を構成）もモデル案の一つとして提案されています。

しかし、このような提案は、「長と議会が対立的な関係になって、住民の意見が適切に反映されず、また、効率的な事務の処理を阻害していることもあるのではないか。」という現状認識に基づいたものですが、現行の二元代表制の課題を十分探求しないまま、住民自治の根幹である議会の強化からではなく、首長を強化する方向での制度設計が行われてい

る点において問題があります。また、そもそも議会内閣制を作動させるには、しっかりとした会派制が必要ですが、県議会では事実上会派制の運営が行われているものの、国政とは異なる自治の運営を模索する状況が実際にはあり、しかも会派制を前提とした選挙制度にはなっていません。このため、総与党化が進行し、議会は「人格を持った議会」として作動できないという課題があります。

三重県議会では、こうした危機感から、平成 22 年 8 月に大阪で第 6 回全国自治体議会改革推進シンポジウムを開催されました。「議会内閣制」を提唱している大阪府の橋下知事も参加して、大いに議論が交わされましたが、その後、橋下知事から、議会が主導となったモデルも合わせて提示されたことは、一つの成果であったと考えます。

しかしながら、議会の機能を損ないかねない「議会内閣制」が、地方自治法抜本改正に向けたモデルとして残っていることは、住民の議会に対する理解が進んでいない現状においては、憂慮すべき問題であると考えます。

従って、この問題については、国での議論任せにせず、全国各地の自治体議会で議論し国へ意見を出していく必要があります。三重県議会におかれては、その先導的な役割を引き続き果たしていかれることを期待したいと思います。

分離型モデル「純粋な分離型」の慎重な検討

先に述べたとおり、「議会内閣制」が提唱された背景として、住民は、議会が機能していないと認識しているということがありました。確かに、全国的には、議会に対して住民の厳しい目が向けられている面もありますが、一方で、三重県議会のように様々な議会改革に取り組んできている議会もあります。

今後は、先の自治の基本構造のあり方とも関連して、本来の二元代表制を作動させるために、議会がどのような権限を有し、議会運営を行うのに必要な人材や財源をどう確保するのか、検討していく必要があります。

国の地方行財政検討会議では、執行機関と議会の機能を明確に分ける「純粋な分離型」がモデルの一つとして提案されており、議会の招集権や議事堂の管理権、議会の予算執行権は議会が行使し、予算修正権の範囲も拡大するなど、議会側の機能を強化する内容が盛り込まれているものの、一方では、議会の長に対する不信任議決権や契約締結等を議決事件の対象外とするなど、議会と長の関係については議論すべき事項も含まれているため、三重県議会においても慎重に検討していく必要があります。

現行の二元代表制の課題を追求した「機関競争主義・討議充実型」の提案

議会の権限強化を図るには、県民の理解が欠かせませんが、平成 21 年度に実施した県民アンケート結果では、県議会の役割に対する県民の認知度は約 6 割であり、議会基本条例の存在に対する認知度は 4 分の 1 程度に留まっています。また、県民の議会改革に対する今後の意向は、議会報告会や意見交換会など、今後の政策議論にもつながる広聴機能の強化にあります。

そこで、議会が発揮してこなかった機能を充実させ、二元代表制に含まれている民意を競い合うような側面を重視する、機関競争主義・討議充実型を提案します。これは、首長は独任制でリーダーシップに長けており、議会は合議制で多様な民意を統合することに長けているという、それぞれの特性を活かして、地域経営を進めようという考えです。

この場合、政策過程全体にわたって、それぞれが権限を分有し、住民がいたるところで

議会や執行機関に参加することが前提となるため、議会の広聴機能を強化していくことが重要となります。三重県議会の場合、県民の県議会に対する関心があまり高くないことを考えると、様々な機会を通じて、県議会の機能や役割について県民の理解を広めていく広報も合わせて取り組んでいく必要があります。

住民の代表である議員で構成された議会が、住民の期待に応えられるものとなるよう、住民と共に議会の改革・改善に取り組んでいくことが重要となっています。

県民を起点とした自治体制度

これまでは、首長と議会の関係から自治体の制度について整理してきましたが、そもそも首長も議会も住民の代表機関であり、住民との関わりという観点を抜きに検討することは基本的な欠陥があるのではないかという懸念があります。これを自治体議会が現在直面している課題ごとに見ておきたいと思います。

まず、政治対行政の構図における議会政治の危機として、複雑多岐にわたる現代の政策課題に取り組んでいくためには、選挙で選ばれた議員、議会だけでは十分とは言えない面がありますが、自治体議会には首長部門のような行政の実務家集団がついていないので、できることが大幅に制約されています。

次に、集権対分権の構図として、中央集権体制のもとで長年培われてきた自治体の執行権優位体制と、その下での円滑な行政運営を最優先する運用の慣例が、分権一括法施行後、十年経過した現在も根強く残っているという問題があります。

さらに、参加型民主主義と代表制民主主義の関係性をめぐる問題として、討議と参加による市民自治の実現への期待に対し、議会の対応が遅れています。

これら3つの課題に対し、三重県議会としても、独自に政策立案や決定権限の強化などを図ってきましたが、本来、討議と参加の場である議会は、住民に十分開かれたものとなっているか、先の提案事項を踏まえ、改善していくことが求められます。

(3) 県議会議員の身分・報酬

先の広域自治体議会の役割を果たそうとした場合、議員の活動は議案や委員会等の調査事件に関する調査活動に及んでいることや、三重県議会では年間を通じて活動している実態を踏まえると、議員職は専門化しており、職務遂行にかかる公務災害のことなども考慮し、活動実態にふさわしい議員の位置づけが必要となります。

国の地方行財政検討会議では、第一分科会で議員の身分や報酬の在り方も含めた議論が行われていましたが、全体会では除外されており、国での議論がやや弱くなっています。全国都道府県議会議長会でも、地方自治法を改正し、新たに「公選職」等にかかる条項を設けることや議員の身分と合わせて、地方議会議員の「報酬」を、国会議員の職務遂行の対価と同様に「地方歳費」又は「議員年俸」に改正されるよう要望しているところですが、三重県議会としても、より一層の議論の喚起を先導する役割を期待したいと思います。

なお、全国の自治体の中には、議会に対する住民の厳しい意見などを背景に、安易に議員報酬の引き下げを求めるような動きも見受けられますが、三重県議会においては、これまでの各種調査に基づき議員の活動実態を検証した結果、報酬に見合った職務を十分に遂行しているのではないかと考えられます。しかし、そのことが県民には理解されていない

という現状もありますので、今後は、議会・会派・議員活動の実態を、客観的により分かりやすく周知していく必要があります。

(4) 事務局による議会サポート体制の充実

三重県議会が、これまで様々な議会改革を実現してきた背景の一つとして、議会事務局によるサポートがありますが、事務局の職員定数が据え置かれている中で、さらなる議会改革に取り組むには限界もあります。時間外勤務が多いという現実も踏まえると、議会事務の精査について、会派や議員活動に係る事務との整理も行いながら、事務局の負担軽減につながるよう検討していく必要があります。また、外部へのアウトソーシングなどが可能なものはできるだけ実施し、議員自身も担うべきものがないか、確認しておく必要があります。

専門的人材の充実・活用

平成 12 年度から職員を衆議院法制局又は参議院法制局へ 2 年間研修派遣した後、政策法務の業務に従事させており、議員提出条例の検討に際しては、大きな役割を果たしていると考えられます。

また、平成 21 年度からは、公共政策大学院生をインターンシップ実習生として受け入れていますが、県議会における政策立案の充実の一助になっていると推察されます。

なお、議会基本条例第 25 条第 2 項には「専門的職員の任用」制度について規定されているところであり、今後その必要性が生じた場合には、具体化されることを期待します。

情報収集・提供の充実

議員からの依頼調査に加え、議員の調査に資するよう、毎会期ごとに自主調査レポート或いは随時、政策法務レポートをまとめ、全議員に配布するなど、事務局職員の積極的な姿勢と努力には、評価すべきものがあります。

できれば、課題テーマの設定について、多方面からの意見等も参考に事前に調整しておく、より有効なものになると考えられます。常任委員会や特別委員会での調査とも連携した取組となれば、非常に効果の高いものになると期待されます。

なお、従前の職員のみによる調査に加え、政策形成能力を有する NPO や大学、シンクタンク等と連携することで、専門的な知識の活用や政策情報を入手し、事務局の調査機能の強化につなげていくことも可能と考えます。

議会事務局を希望する職員の優先的な人事異動

県職員アンケートによると、議会事務を担うことに対する希望者は、17.1%と全体の割合は少ないものの、県職員の場合、専門職や技術職の人も多くおり、入庁の動機が必ずしも議会事務ではないことなどを考えると、かなり高い割合であるとも考えられます。

今後、議会事務局の役割や業務内容を多くの職員に理解してもらうことで、意識の高い職員を確保することにもつながると考えられます。

4 会期のさらなる見直し

< 第一次答申における議論のポイント >

県民に開かれた議会活動、会派・議員活動を確保するための会議の持ち方や会期等の在り方

会期等の見直しは、これまで議会が抱えていた様々な課題に対応するうえで、極めて有効であることが、平成 21 年度に諮問会議が実施した調査で明らかになりました。一方、職員の業務量が増加し、行政サービス等への影響を懸念する声や、議会活動の増加に伴い、議員活動に制約が生じているといった問題点を指摘する意見も多く出されています。

こうした現状を踏まえ、三重県議会では、平成 21 年 12 月に議会改革推進会議の下に「会期等の見直しに関する検証検討プロジェクト会議」を設置し、翌年 4 月には調査結果が報告されています。しかしながら、当プロジェクト会議では、現行の定例会年 2 回制が先に決められ、通年制との比較検討が十分にされていなかったため、改めて外部から客観的な視点により検証を行い、今後の会期等の在り方について整理しました。

なお、会期制については、国の地方行財政検討会議第一分科会において「議会のあり方」の中でも議論されており、この動きも注視する必要があります。

(1) 議会・会派・議員の3つの活動のバランスに配慮

平成 22 年度に諮問会議が実施した「議会・会派・議員活動にかかる状況把握アンケート」結果によると、議会・会派・議員活動の3つのバランスは、議会活動が 32.2%、会派活動が 19.7%、議員活動が 32.7%、私的活動が 15.4%となっていました。議員の現状認識としては、「バランスはちょうど良い」が 65.8%、「議会活動の割合が大き過ぎる」が 14.6%、「議員活動の割合が大き過ぎる」9.8%、「会派活動の割合が大き過ぎる」が 4.9%で、多くの議員は、現状を肯定している状況です。

しかし、3つの活動にかかる今後の意向としては、「議員個人の調査・研修等を充実させたい」が 64.1%、「議会（委員会等）での調査・審議等を充実させたい」が 20.5%、「会派での調査・検討等を充実させたい」が 7.7%、「私的な活動を充実させたい」が 2.6%となっており、議員個人の活動を充実させたいという意向が強くあります。

このため、議会活動だけでなく、会派や議員の活動も含めて、3つの活動全体のバランスを図りながら、会期の在り方について検討していく必要性が改めて確認されました。

(2) 通年議会を前提にした議会の年間スケジュールの検討

定例会が年 4 回制から年 2 回制に変更になったことにより、会期日数がこれまでの約 100 日間から 230 日程度と大幅に増加し、議会活動が大変忙しくなったとする意見が議員ヒアリングで出されていました。そこで、会期見直しの前後における各会議（本会議、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会、検討会等、議会改革推進会議、ワーキンググループ）ごとに日数の現状と増減要因を分析しました。その結果、会期日数には休会日も含まれていることから、一概に会議日数が増加したわけではなく、むしろ、会期制の変更と合わせて常任委員会の開催方法を変更したことや、平成 20 年度以降にテーマごとの検討会等を設置したことなどに伴い、全体の会議日数が増加したものと整理されました。必ず

しも、会期制の変更が会議日数の増加に直接結びついたとは言えないと考えられます。

そこで、今後は、会期の有無に関係なく、年間を通じて議会活動をどうしていくかという視点から、通年議会を前提にした議会スケジュールの検討を提案します。この場合、会派や議員の活動を実質的に制約している委員会や各種会議、そして県内・県外調査などの在り方も含めて検討していくことが重要となります。

なお、会期制については、国の地方行財政検討会議第一分科会においても議論が進められていますが、通年制にする場合、次のような課題がありますので、今後、この制度を採用する場合は、執行機関とも十分に協議しておく必要があります。

<通年議会を採用する場合の検討課題>

会議のあり方について

通年制を採用した場合、約1年の長期間にわたって議長がいつでも会議を開くことができることとなり、議長の裁量が大きく拡大することから、開議・閉議に係る一定のルール（例えば、定期的に会議を開催する日、会議の時間帯）を条例等で定める必要があると考えます。

専決処分について

通年制を採用した場合、現行の長（知事）の専決処分の要件のうち、もっとも適用事例の多い「特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであるとき」という要件は適用されなくなります。一方、長が議長に開議の請求をした場合に、議会が一定期間内に会議を開かない場合、あるいは何らかの事情により開くことができない場合には、専決処分をすることができる手続きについても、条例等により定めておく必要があります。

一事不再議について

同一会期中に一度議決された同一の事項について再び意思決定をしない「一事不再議」の原則は、法令上規定されたものではありませんが、三重県議会会議規則第16条では、この原則を規定しています。

議会で扱う議事は、常に変化する社会情勢に応じてなされるべきものであることを考えると、一事不再議により、長く将来の議事を拘束するのは好ましくないと考えます。

従って、通年制を採用した場合でも一事不再議の原則が基本的には適用されるものの、議決後に事情の変更があり、急を要する場合などにおいては、この原則を適用除外できるよう、会議規則を見直しておく必要があります。

(3) 政策広聴や市町議会との交流・連携を踏まえた議会活動

先に諮問会議が平成21年度に実施した県民アンケート結果からは、県議会と直接、意見交換できる場などの広聴の取組を求める意見が多くありました。また、同年度に実施した市町議会アンケート結果からは、県議会との交流・連携を求める高い意向があることも明らかになりました。

以上のような意向に対して、平成22年度に実施した「議会・会派・議員活動にかかる状況把握アンケート」結果によると、議員個人としては議会報告会などを地元で開催し、選挙区の住民や市町議会議員と意見交換等を行っている方もみえますが、その取組状況は個人により差が見受けられます。

県議会議員は、「地域の住民の代表」であり「県民全体の代表」でもあるという2つの面を持っているものの、二元代表制の一翼を担い、その機能を十分に発揮していくためには、議会として民意を共有し、議論を通して、議会としての方向性を導き出していくことが求められます。

このため、県議会総体として議会報告会を行ったり、出前県議会や意見交換会など政策広聴の場を増やしたり、市町議会との交流・連携などを通じて、民意を把握し地域課題を共有する取組が極めて重要です。これらの取組が年間の議会活動の中に組み込まれるよう、調整していく必要があります。

(4) 4年間の政策サイクル「通任期制」につながる議会活動

先の(1)～(3)を実現させていくためには、従来よりも議会活動の日数が増えることから、日程の確保が難しくなることが予想されます。

このため、1年間の議会活動スケジュールだけでなく、議員任期の4年間を通して具体化を図っていくことが重要となります。

例えば、県内全域で議会報告会や市町議会との交流・連携会議を実施しようとした場合、地理的に広い県域を有する三重県では、1年間で全ての圏域を回るのはかなり難しいのではないかと推察されます。そこで、2～4年間のサイクルで、全域をカバーできるようなスケジュールを検討する必要があるでしょう。

また、これと合わせて、議会活動の中心的な役割を果たす各常任委員会の委員任期を従来の1年間から2～4年間とするなど、議会スケジュールと連動した見直しをすることも重要となります。

さらに、三重県議会が平成17年にまとめた「二元代表制における議会の在り方」最終検討結果報告書の中で、中長期的な視点に立った新しい「政策サイクル」(議会による政策方向の表明(Plan) 政策決定(Decide) 執行の監視・評価(Do - See) 次の政策方向の表明(Plan))を概念的なものからより具体的なものにしていくためには、単年度での議会活動だけでなく、4年間を見据えた議会活動を考慮しておく必要があります。

例えば、県総合計画の戦略計画(4年間の施策・事業等を盛り込んだもの)が議会の議決対象とされましたが、この計画へ多様な民意を持ち寄った議会の意思を反映させていくためにも、4年間の議会活動をどうしていくかという視点が重要となります。なお、その具体化に当たっては、先に述べた各常任委員会の委員任期や運営の在り方も大いに関連してくることになります。

< 議会における政策サイクル >

中長期的な視点に立った「政策サイクル」を見た場合、議会が政策面での調査・審議・決定等を行う役割を担っていることを考えると、議会による政策方向の表明(Plan)が、特に重要なものとなります。

そのためには、戦略的な広聴を展開しながら多様な民意を広く集め、議会という公開の場で熟議を重ね政策として練り上げていく取組が極めて重要となります。

次の表にも示したとおり、議会報告会や出前県議会などを通じて、政策課題の把握・整理を行うことが、政策サイクルを動かしていくにあたっての起点であり、後に政策立案や政策決定をし、執行機関による執行を経て、その監視・評価を行った結果を、再び政策課題の設定にフィードバックすることにより、さらに政策の質を高めていくことができます。

なお、こうした政策サイクルは、予算の動きと合わせて1年間で回っていくものもあれば、総合計画の戦略計画等のように4年の任期で回っていくもの、あるいは数ヶ月の比較的短い期間で回るものなど、様々な場合があり、多層的なものとなっています。

| | | 本会議・広聴広報会議 | 委員会等 |
|------------|----------|---|---|
| 政策課題の把握・整理 | 広聴・調査 | 議会報告会 県民意見募集(県議会だより)*** 出前県議会 (応募者がテーマ設定) e - モニター パブリックコメント | 県内外調査(常任・特別委員会) 県民意見募集(特別委員会) 公聴会開催 参考人招致 請願、陳情 |
| | 課題設定 | 出前県議会 (県議会がテーマ設定) | 常任委員会 - 重点課題項目の設定 特別委員会の設置 市町議会との交流・連携会議 |
| 政策立案・決定 | 政策立案 | | 検討会等(政策討論会議等) 調査機関 委員会による議員提出条例の検討 |
| | 審議・議決 | 本会議での審議・議決 | 委員会での審査・調査 |
| 執行 | | 執行機関による執行 | |
| 政策評価 | 執行の監視・評価 | 本会議での質問 | 委員会での審査 |

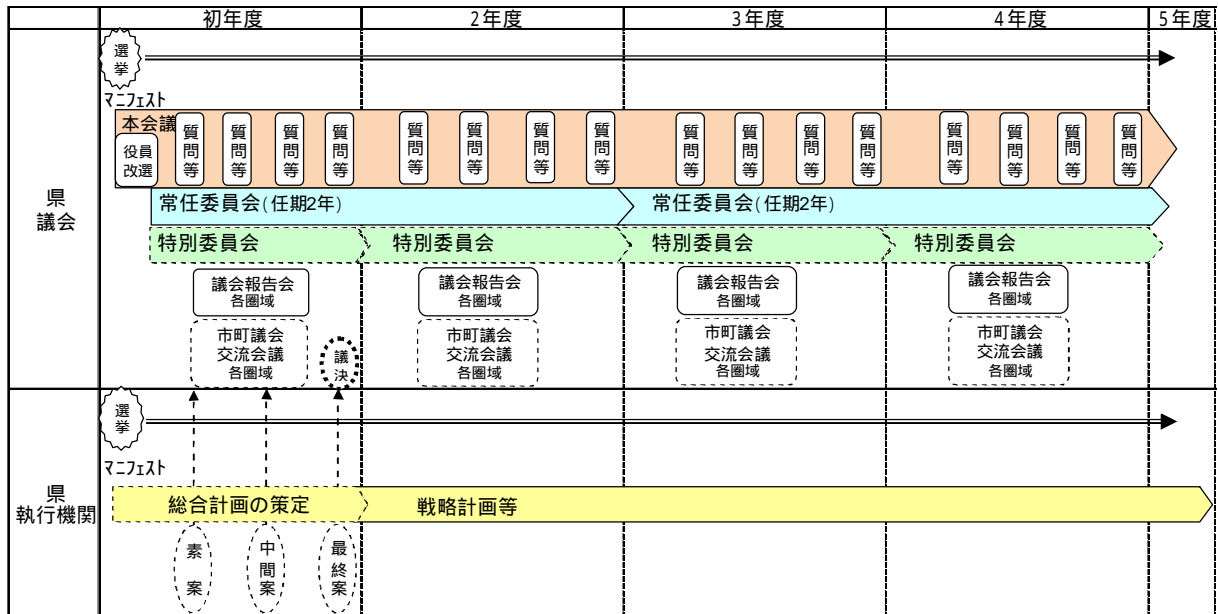
県議会独自のもの、 県政共通のもの

議会スケジュールのモデル提案

以上のとおり会期の見直しにかかる考えを整理した上で、議会活動の具体的なスケジュールについてモデル提案したいと思います。

なお、この提案は、会期の在り方と議会活動の関係について基本的な考え方を整理したものであり、具体化に当たっては、県議会において十分検討する必要があります。

< 4年間のスケジュール >



注: 点線囲みは必要に応じて設置、実施するもの

議会活動は、会計年度とほぼ連動しており、この期間をできる限り有効に活用するには、役員改選を年度当初の早い時期に行う必要があります。

なお、議員改選後の初年度は、実質5月からスタートしますが、代わりに正副議長及び常任委員会委員の任期を概ね2年間とすることで、継続的かつ専門的に調査・審議を行うことができます。

特別委員会は、常任委員会活動を進める中で、分野を横断して重点的に調査・審議する事項が発生した際に設置することとします。

議会報告会は、初年度に知事のマニフェストを基に新たな総合計画の策定が予想されることから、計画案を県民と共に議論できる場として、広域圏ごとに実施する必要があると考えます。

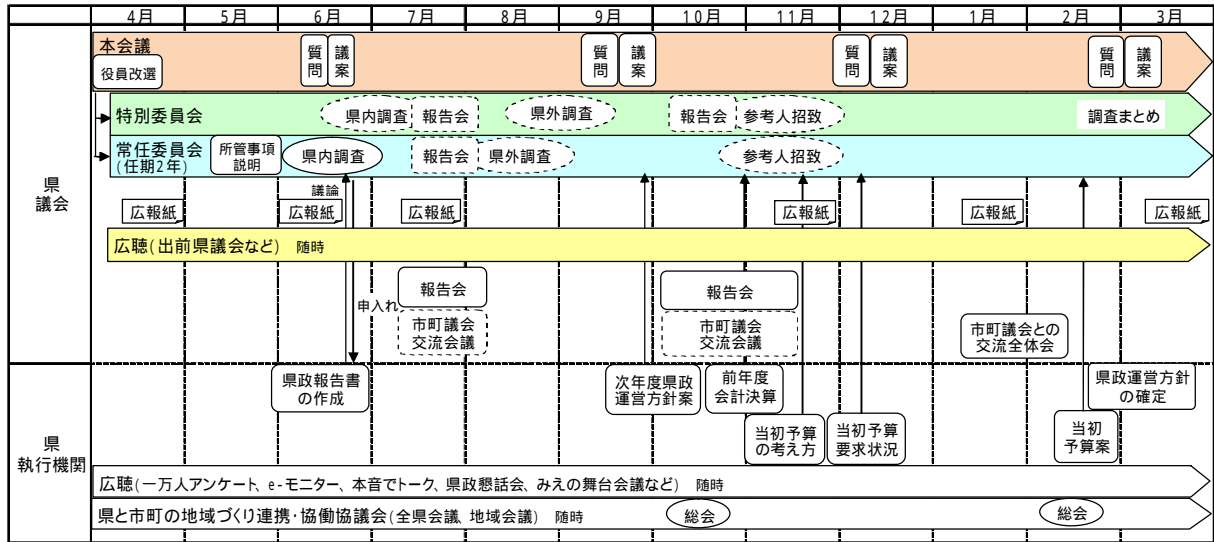
なお、次年度以降は、初年度の開催結果を検証しつつ、議会全体の活動スケジュールと調整のうえ、制度として確立させていきます。

市町議会との交流・連携会議についても、初年度は新たな総合計画の策定が予想されることから、地域政策の考え方などを中心に、広域圏ごとに実施する必要があると考えます。

なお、次年度以降は、初年度の開催結果を検証しつつ、議会報告会との関係も考慮のうえ、今後の在り方を整理していきます。

4年任期のうち、どの時期にどれくらいの諸活動が必要となるかを想定し、議会の会議の持ち方や出前県議会等の戦略的な広聴などを行うかを組み合わせた議会活動の在り方を考えていく必要があります。

< 1年間のスケジュール（通常年） >



注: 点線囲みは必要に応じて設置、実施するもの

次に、1年間の議会活動スケジュール案をもう少し詳しく説明します。

議員の改選後は、できるだけ早い時期に役員選挙を行い、早期に常任委員会活動が開催できるようにします。

なお、約2年後の役員改選についても、年度当初のできるだけ早い時期に行います。常任委員会では、年度当初の早い時期に所管事項の説明を受けることにより、重点課題項目を整理し、テーマにかかる県内状況をまずは調査・把握することに努めます。その後、必要に応じて当該テーマにかかる県内外の先進事例調査や参考人招致等を行い、検討に必要な情報の収集・整理を行います。

なお、広聴のしくみである議会報告会（県民との意見交換会）については、各常任委員会の重点課題項目をテーマとして必要に応じて実施します。

政策的な広聴機能を充実させるため、議会報告会を広域圏ごとに実施していくこととします。

なお、団体等からの要請により出向いて意見交換を行う出前県議会の実施回数との兼ね合いにより、議会報告会の頻度も考慮します。

年度前半に集中して各委員会の県内外調査や政策広聴の活動を行うことで、その後の執行機関提案に対する厳格な審査や政策議論に結び付けていきます。このため、6月会議については、できるだけ開催日数を限定したものとし、他の9月、12月、3月会議を充実させるといった工夫を行います。

なお、実際に年間の議会スケジュールを検討する場合は、執行機関にも大きな影響を及ぼすことになるため、執行機関側とも十分に協議しておく必要があります。

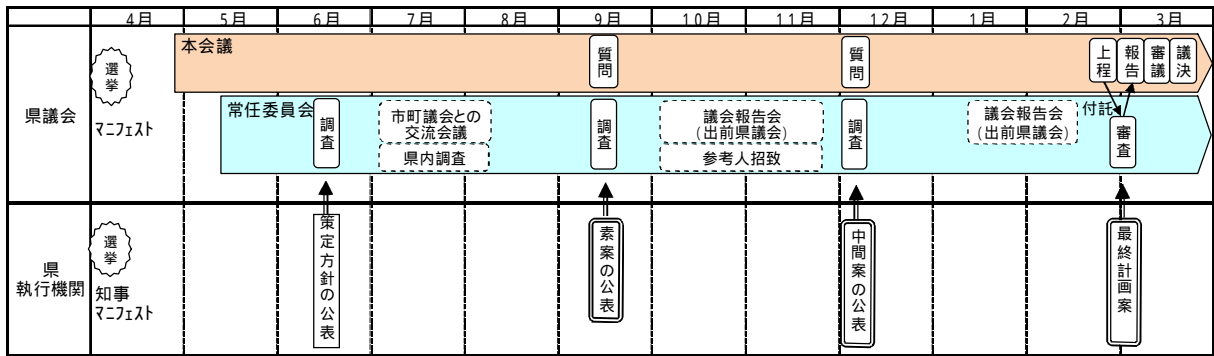
以上のとおり、様々な活動を全体整理することで、議会の本来の機能が発揮でき、かつ県民から見ても県議会が十分に活動していると実感できるものになると考えます。

< 議案上程から審議・議決までの様々なパターン >

議案の上程から議会での調査、審議、議決までには、案件により様々なパターンがありますが、通年制になると、従来の定例会年4回制のような期間の制約を受けることなく、柔軟な対応が可能となります。

総合計画策定の場合

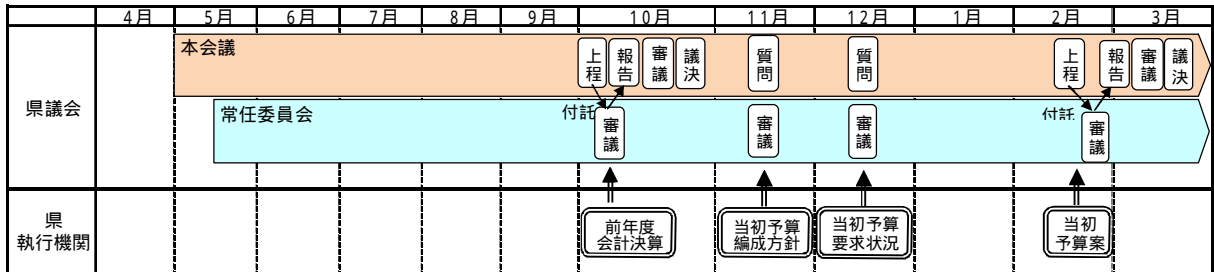
4年に1回議案が提出され、意思形成過程の段階から議会での調査・審議に1年間程度の長期に及ぶもの。各段階で必要に応じて出前県議会などの広聴を組み入れることが考えられます。



注: 点線囲みは必要に応じて設置、実施するもの

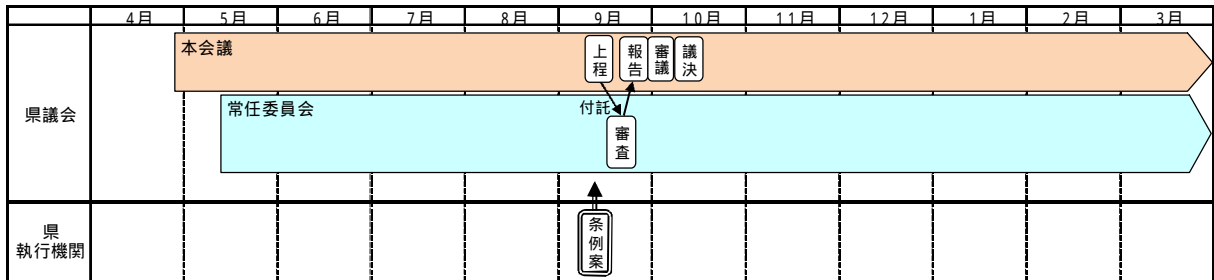
当初予算決定の場合

毎年、決まった時期に議案が提出され、審議が半年程度に及ぶもの。



条例制定の場合

随時、必要に応じて議案が提出され、短時間で審議・議決されるもの。



5 議員間討議の充実

< 第一次答申における議論のポイント >

県民の代表として議会の機能を発揮するため、議員間討議を充実させ、議員の資質向上を図る

議員間討議は、議員自身による評価の中で最も低い項目となっており、その主な理由としては、議員の資質に起因するものや、委員会の運営手法、会派による拘束などが挙げられていました。

また、平成 21 年度に実施した議員ヒアリングからは、会期等の見直しの結果、委員会での審議期間を十分に確保したことから議員間討議が充実したとする意見がある反面、議会活動に占める割合が増加し、議員個人の調査・検討に要する時間や会派内で情報共有する時間が不足しているといった意見も出されています。

このように、議員間討議の充実に向けては、会期の見直しや会派活動とも関連があることから、諮問会議として会期等見直しの検証及び会派活動ヒアリングを実施し、今後の方向性について以下のとおり整理しました。

(1) 会期等の見直しによる討議時間の確保

今年度に諮問会議が改めて行った会期等の見直しにかかる検証の結果、常任委員会の開催日数を 1 委員会当たり 1 日間から 2 日間に伸ばして部局別に審議するよう変更し、定例会を年 4 回から 2 回に改め、年間の総会期日数を大幅に増加したことにより、議員間討議の時間が持てるようになりました。また、参考人の招致や公聴会の開催などによって、議案、請願、調査事項等の内容に応じた的確な審査、調査が可能になったと評価されます。

特に、公聴会は、平成 20 年に 52 年ぶりに開催され、21 年にも 1 回開催されたほか、参考人も平成 20 年には 41 人、平成 21 年には 35 人と多く招かれています。

従って、会期の見直しによる会期日数の増加と、それに合わせて行われた委員会運営方法の変更は、議員間討議の充実にとって効果的であったと考えられますが、今後は、先に述べた会期等のさらなる見直しと合わせて、さらに改善していくことが求められます。

(2) 本会議での議論方法の改善

本会議は、議会における議論の最も重要な場であり、テレビで中継がされるなど議会の情報発信力の良い機会にもなっています。しかしながら、本会議では執行機関に対する質問が会派や議員個人で個々にされており、21 年度に実施した県職員アンケートでは、議会全体の議論となっておらず、政策議論にはつながりにくいといった意見が出されています。

議会での質問内容は、個々の議員の裁量によるものではありませんが、全国の自治体議会の中には、本会議の一般質問で、会派を超えて質問を練り上げ論点を明確にしている例もあります。

今後は、議会全体で、首長からの提案に対する調査や論点の組み立てを行っていく手法も検討していく必要があります。

(3) 委員会運営等の改善

上記のとおり、委員会運営方法の変更は、議員間討議の充実にとって一定の効果があったものの、議員ヒアリングの結果からは、さらに改善が必要であるとの認識があります。また、平成 22 年度に実施した会派活動ヒアリングの結果では、検討会等での議論は活発であるものの、常任委員会においては、議論しやすいテーマとしにくいテーマがあることや、委員長の運営方法により討議の状況が異なることが分かりました。

そこで、委員会運営のどのような点について改善すれば、議員間討議の充実につながっていくのか、次のとおり整理しました。

行政部門別常任委員会

行政部門別委員会では、執行機関側から執行状況についての報告や議案提出がされることが基本となることもあり、チェック機能としての質問が中心とならざるを得ません。また、国との関連で議案が提出されることも多くあることから、議論の余地があまりなく、元々問題が少ないものもあります。この点については、全ての議案に対し議論が必要というわけではありません。一方、県政独自の課題に関わる事項や、各委員会の重点調査項目などについては、活発な議員間討議が求められます。

平成 21 年度に諮問会議が実施した議員ヒアリング結果によると、委員会での議員間討議が不十分であるとの意見が多く、その理由として、「委員長による進行によるところが大きい」とするものや、「地元についての発言が中心となりがちで干渉しづらい」といったことが挙げられています。また、県職員アンケートでは、「委員が毎年交代しテーマも毎年変更されるため、継続した議論ができていない」といった意見も多く出されています。

このため、正副委員長にリーダーシップの発揮できる人を選任することや、正副委員長の責任で議論の対象となる重点課題を絞り込むとともに、委員の任期を 2～4 年間として継続性を持たせ、ある程度、専門的な議論ができるようにするという改善が必要ではないかと考えます。また、全県的な視点から議論を展開することで、地元以外の委員も意見を言いやすくなるなど、委員会での議論の進め方も重要となります。

なお、地方自治法上は議員が複数の常任委員会に所属できることになっているものの、三重県議会においては委員会条例において実質 1 つの行政部門別常任委員会にしか所属できない定めとなっているため、少人数の会派においては、特定の委員会にしか関わることができないという制約があることに留意する必要があります。

特別委員会

特別委員会のテーマや運営状況を見ると、過去に設置された委員会との違いが明確でなく、調査や議論があまり発展していないものがいくつか見受けられます。また、参考人招致や県内外調査、議会広報紙による県民の意見募集なども行われていますが、運営面においては工夫の余地があり、さらに、検討された結果が政策面でどのように活かされたか不明確なものもあります。

特別委員会を設置する目的や運営方法について、予め検討しておく必要があると考えます。特に、当該テーマに関心を持ち、委員会の設置を提案した議員が委員に就任し、できれば正副委員長を務めるなど、委員会設置後も責任を持って進めていくことが重要です。これらにより、特別委員会の運営が効果的に行われ、政策につながる議論が展開できるのではないかと考えます。

(4) 政務調査の充実

先に述べた委員会等運営の改善と合わせて、委員会等の会議で議員が活発に議論していくには、テーマに関する調査や研究が重要となります。各委員会では、毎年、県内調査と県外調査が必ず行われていますが、必ずしも委員会審議に生かされているとは言えず、ややもすると形式的ではないかと思われるものも見受けられます。また、委員会として県内外調査を行った場合、委員会として有する情報は、各委員や会派が調査を行って持ち寄った場合に比べて限られたものになります。

このため、委員会による県外調査は基本的に廃止し、全委員が現地で状況を共有すべき場合に限って例外的に行うべきではないかと考えます。その代わりに、議員や会派が政務調査により個別に調査し、委員会で持ち寄って議論した方が、多様な情報を多く共有でき、議論が活性化するのはではないかと考えます。

平成 22 年度に実施した「議会・会派・議員活動にかかる状況把握アンケート」結果の中で、3つの活動にかかる今後の意向を聞いたところ、「議員個人の調査・研修等を充実させたい」とする回答が全体の 63.2%と多くを占めていたことも踏まえると、議会（委員会）としての調査から議員或いは会派による調査へとシフトしていくべきではないかと考えます。

(5) 会派活動の役割

平成 21 年度に実施した議員ヒアリングでは、会派による拘束が議員の自由な発言を拒んでいるとの意見がいくつか出されていたこともあり、平成 22 年度に会派活動ヒアリングを実施し、その実態を整理しました。その結果、各委員会や検討会等に共通して、会派による拘束は特に設けておらず、各会議の審議事項の決定はあくまで採決前であり、当初から決定方針を有しているわけではないことが分かりました。従って、会派運営上においては、会派拘束により議員の発言が阻まれているとまでは言えない状況にあります。

また、各会派においては、委員会等での審議事項について参加議員が議論する際、基本的に発言は自由となっており、かつテーマによっては、相当の時間を確保して議論を重ねているという実態があります。こうした機会があることにより、所属委員以外の議員の意見も聞くことができ、その後の委員会等での議論も活性化することができるのではないかと考えます。この点においては、会派活動は個々の議員が各委員会等で活動する際の支援的な役割も果たしているわけであり、今後、こうした面も意識した会派活動が期待されるところです。

(6) 議員研修の充実

これまでは、委員会等の運営など制度的な面から述べてきましたが、議員間討議の充実については、基本的に議員の資質が大きな鍵を握っていると考えられます。この点については、個々の議員が住民の代表として、より責任が果たせるよう、研鑽を積んでいくことが求められ、そのために政務調査費も支給されているところです。

しかしながら、議会活動の質をより高め、議員間討議を充実させていくためには、議会としても一定以上の知識の共有を図るといった対応が必要ではないでしょうか。特に、平成 23 年 4 月には県議会議員選挙が行われることから、何人かの新任議員も出てくるかと思われます。

このため、新しい議員の任期がスタートする際には、議会運営の基本事項を習得するだけでなく、これまで三重県議会が行ってきた議会改革の取組も十分に認識できるよう、研修を行っていく必要があります。また、議会運営の改善や調査・研究に必要な手法などについて学習できる機会なども議員就任の早い時期に行っておくことが大切です。

6 その他

(1) 議会基本条例の見直し

三重県議会における議会基本条例の制定は、都道府県議会としては全国で初めてであり、全国の他の自治体に与える影響には大きなものがあります。平成 21 年度に実施した県議会議員アンケートでも、議会基本条例の制定について多くの議員が効果があったと評価しています。

しかし、同年度に実施した県民アンケートによると、県民がこの条例の存在を知っているとする割合は僅か 26.7%となっています。三重県議会における議会基本条例は、これまでの議会改革の取組を後戻りさせることなく、さらに改革に取り組むことを決意するために制定されたという経緯があるものの、条例制定後の議会活動内容や今後、新たに取り組むべき方向性などを踏まえて、必要に応じて適宜、見直していく必要があります。

(2) 議会基本計画の策定

議会改革の取組は、必要に応じて適宜見直していくことが求められますが、一方で、限られた資源を有効に活用しながら着実な取組につなげていく必要があります。また、様々な議会活動をバランスよく進めていく上でも、全体を見通して総合的に調整していくことも大切となります。

そこで、議員改選後の 4 年間でどのような議会改革や議会活動をしていくのかをまとめた「議会基本計画」を作成してはどうかと考えます。折しも、平成 23 年 4 月の統一地方選挙で三重県に新しい知事が誕生することになれば、新たな総合計画（戦略計画等）を策定することも予想されますので、こうした動きを踏まえて、議会基本計画の策定を検討していく必要があります。

(3) 県民の福祉の向上につながる議会改革の取組

平成 22 年 10 月に日本経済新聞社が調査・公表した、都道府県議会の議会改革度において、三重県議会は第一位の評価がされています。また、同年 11 月には、第 5 回マニフェスト大賞「最優秀議会改革賞」を受賞するなど、全国からは高い評価を受けていると考えられます。

しかしながら、第一次答申でも整理したとおり、三重県議会の議会改革などの取組が県民には十分には理解されておらず、県議会への関心もやや低い状況にあります。せっかく取り組んできた議会改革も、県民や市町議会等に理解してもらえなければ、独り善がりを受け取られても仕方がない面もあるため、住民参加など広聴広報の取組が重要となってきます。

言うまでもなく、議会活動は、最終的には県民の福祉の向上につながっていくべきものであり、分権時代を先導する三重県議会としては、議会改革の取組もこうした視点から改めて確認しておく必要があります。

附属機関の在り方

平成 21～22 年度の 2 ヶ年にわたる議会改革諮問会議での検討を終えるに当たり、今後の附属機関の在り方などについて、次のとおり提案しますので、三重県議会において具体的な検討がされることを期待します。

(1) テーマ設定し専門性の高い議論を

今回、2 年間で限度に設置された議会改革諮問会議では、これまで三重県議会が取り組んできた議会改革について、外部の専門家 5 人により、様々な検証を行ってまいりましたが、当初、考えていた以上に調査検討対象が広く、多岐にわたったこともあり、議論を十分に掘り下げるには至りませんでした。

特に、諮問会議設置 2 年目では、主要課題についてさらなる調査検討を行いました。テーマが 6 本とやや多かったため、具体性が不十分な面もあったと思います。

そこで、平成 23 年 4 月の議員改選後に改めて附属機関を設置し、1 年ごとにテーマを設定した上で、当該テーマにかかる専門家を委員として調査・検討を進めていくことが必要と考えます。

(2) 県議会での議論と試行・検証

平成 22 年度における主要課題の検討に際しては、三重県議会による試行的取組と検証を合わせて行いましたが、こうした手法は、効果ある制度の改善に向けて大いに有効であると考えられます。

今後、新たに附属機関が設置され、調査・検討が行われる際にも、合わせて県議会でも具体化に向けた検討と試行を行い、附属機関による検証が進められるよう取り組んでいきたいと思えます。

(3) 検証すべき対象の検討

今回の附属機関では、三重県議会の議会改革が諮問内容でしたが、このテーマについては一旦整理したこともあり、次の段階では、検証すべき対象を何にするかを検討しておく必要があります。これは上記で述べたテーマ設定とも関連しますが、三重県議会として外部意見を取り入れて何を議論すべきかの整理が必要と考えます。

(4) 附属機関委員の身分等

今回、都道府県議会としては全国で初めて条例による附属機関として、学識者等 5 名で構成する「議会改革諮問会議」が設置され、議会改革の検証作業に必要な様々な調査を実施したところです。全国でも例のない取組として注目され、その委員としては責任の重大さを感じざるを得ませんでした。

一方、議会の附属機関は、執行機関のように地方自治法に基づく設置ではないため、委員の身分が「非常勤の特別職」とは見なされず、報酬を支払うことができないと一般的には解されています。このため今後、新たな附属機関を設置する際には、附属機関の委員の身分が明らかになるよう条例で定めておくことが求められます。

また、地方自治法第 100 条の 2 に定める専門的知見の活用との関係で、複数の委員により合議体をつくって活用する方法についても、今後検討していく必要があります。