

5 議会の運営

(1) 開かれた議会運営

地方議会は住民を代表する機関である。「代表」とはどのような意味に理解すべきであろうか。「議会が住民の意思を代表する」ということは、「議会の意思が住民の意思とみなされる」ということである。議会の意思が住民の意思とみなされるためには、議会が公正に住民の全体意思を代表している必要がある。このとき、「住民の全体意思」とは、必ずしも多数の意見をいうものではなく、たとえ少数意見であっても社会にとって有益な意思を選良たる議員がすくいあげ、それを全体意思として政策決定に反映していくことが代議制の趣旨であると説明されてきた。

議員は選挙区等で様々な議員活動を行っており、その活動により住民の意見を吸い上げてきている。その手法については、それぞれの議員に委ねられるべきである。

しかし、政策の重要課題など議会で審議する場合には、個々の議員が議員活動により吸い上げてきた住民の意見が議会の審議の中にどのように反映されたのか、言い換えれば、様々な住民を代表する議員によりどのような審議が行われ、どのように決定がなされたのかなど、議論の過程を住民に公開することが求められている。また、政策の決定に当たって、問題となった事項、決定に至った過程などを県民に周知することが必要である。三重県議会は、本会議のテレビ中継、インターネットによる録画配信、委員会の会議録の公開、傍聴規則の見直しなど、住民に開かれた議会を目指して様々な取組を行ってきている。また、議場を「対面演壇方式」とし、これまでの一括質問方式から、一般の会話に近い一問一答方式も選べる分割質問方式も採用できることとし、傍聴者等に議論の内容が理解されやすくなるような試みを行ってきている。今後、夜間議会の開催や委員会のインターネット中継についても検討し、さらに開かれた議会となるよう取り組んでいくことが求められる。

(2) 議会の招集

地方自治法は会期制を採用しており、委員会での継続審査などの例外はあるが、会期中のみ議会は活動能力を有する。議会は招集による会期の始まりとともに活動能力を取得し、会期の終了とともにその活動能力を失う。従って、議会を何時招集するのか、また、会期をどのように定めるのかは議会の権限との関係で重要な問題である。

このうち、地方議会の会期については、地方自治法102条6項により議会の会期及びその延長並びに開閉に関する事項は議会が定めるものとしており、本県議会においては、開会日に議決により会期を決定している。しかし、議会の招集権については、現行法上議会にはなく、地方自治法101条に長が招集すると定められており、長に専属している。長の招集行為がなければ、事実上議員が一堂に会して会議を行っても有効な議会活動とならず、長の「招集」は議会が有効に議会活動を行うための絶対要件となっている。

このため、議会の正副議長の選挙、常任委員会委員等の役員を選任する臨時議会の開催すら長から招集されなければできなく、現状においては、議会は自立、独立

した機関と言えるものではない。また、議会と長が対立することも考えられ、議会が長の不信任の議決、長が望まない100条委員会の設置についてなどを会議に付すべき事件として臨時議会の招集を請求しても、長は、招集の日時などについて招集を請求した議員の意思に拘束されないとされており、臨時議会の日程を先延ばしすることも考えられる。

二元代表制の下でともに住民から選ばれた代表として、相互けん制・抑制と均衡によって行政を適切に運用していくうえで、議会活動を有効に行うための絶対要件となる議会の招集権が長に専属していることは明らかにバランスを欠いていると言わざるを得ない。議会の意思を決定する会議である議会の招集権が議長にないことは、議会の自立性を考えるとき極めて重要な問題であり、地方自治法の改正を求めていかなければならないものである。

(3) 会議の運営

定例会は、地方自治法102条2項に条例で定める回数を招集しなければならないとされている。この定例会の回数については、従来、年4回以内という制限があったが平成16年5月に地方自治法が改正され回数制限が廃止されている。議会の開催については、重要な契約の締結、財産に関する各種の処分等は随時その必要に応じて決せられるべきであり、年一回の開会では到底対応しきれものではない。また、これらの事件については定期的に議会開催の必要が生じるものであるから、その都度臨時会を招集することはその性質から適当ではなく、一定の時期に定期的に開会することが必要であるとされている。なお、定例会の開催回数は全ての都道府県で4回、定例会の会期日数は年間62日から99日の間が多い中で沖縄県が120日と最も多くなっている（平成15年、全議調べ）。本県議会の定例会の会期日数は99日で沖縄県に次ぎ2番目に多くなっている。

議案の審議の手続きとして、まず、議会が開会されると、本会議において議題とし、提案理由説明、これに対する質疑があった後、議長が所管の委員会に付託し、委員会で審査ののち、最終日に再び本会議に上程され、委員長報告、修正案の説明及びこれらに対する質疑、討論の後採決され閉会となる。議案についてはこのように委員会に付託され審議されるが、審議を尽くすため、再度執行機関に資料の提出を求め、後日委員会を開催する必要が生ずる場合もある。このような場合、本県議会では委員会予備日に委員会を開催したり、また、急施を要する議案については先議を行うなど本県議会では柔軟な対応がなされてきている。今後、さらに、委員会による議案の審議の充実を図るため、例えば、発議又は提出された議案その他の案件を直ちに委員会に付託することや本会議の間に委員会を開催するなど国会の例を参考とし、これまでの審議手続きにとらわれず、議案の審査の在り方について検討していく必要がある。

また、このような会議日程により、現在、手続き等に時間を要することから現在活用されていない公聴会や、より簡便に利害関係人、学識経験者等の意見を聴取するため設けられた参考人制度の活用が容易となり、委員会審議の一層の充実を図る

ことができると考えられる。

(4) 自由討議

国会法には「自由討議」の規定が設けられていたが、昭和30年、第21回国会において削除された。条文と理由は次のとおりである（議会制度百年史議会制度編衆議院参議院編集による）。

（条文）

第78条 各議院は、国政に関し議員に自由討議の機会を与えるため、少なくとも、2週間に1回その会議を開くことを要する。

自由討議の問題につき、議員の動議により、議員の表決に付することができる。

自由討議における発言の時間は、特に議院の議決があった場合を除いては、議長がこれを定める。

（制定理由） 議員に政党の政綱、個人の意見、政府に対する質問等自由に発言させるために、自由討議の制度を設け、2週間に1回は必ずその会議を開くべきこととした。また、自由討議においては、なるべく多くの議員に発言の機会を与えるため、特に院議で議決がない限りは、議長がその発言の時間を定め得ることとした。

（削除理由） 自由討議は、過去の実情にかんがみ、その必要が認められないので、これを廃止することとした。

昭和30年の上記の改正により、自由討議の規定は削除されるのであるが、その理由は「過去の実情にかんがみ必要が認められない」ことである。議員同士の討論の場を設けることは、理念としては好ましいものであったのであるが、実際には機能し得なかったと言える。

しかし、自治体は、国会で指名された内閣総理大臣が内閣を組閣し、与野党関係が生じる議院内閣制とは異なる二元代表制を採っていることから、与野党関係は生じない。議会が二元代表制から導かれる長へのチェック機能を果たしていくためには、議員による自由討議等により議会の意思を集約していかなければ、強い権限を有する長に対峙していくことはできない。この際、政策目的を同じくする議員の集まりである会派が論点の整理、意見の集約に大きな役割を果たすことが期待されている。

(5) 議会の特性と会派

二元代表の一方としての議会が持つ、長と異なる大きな特徴は、合議体であることである。英訳憲法の「議事機関としての議会」は“Assemblies as their deliberative organs”である。“Assembly”は集会の意味であって、多様な意見、利害関係を持つ人々の集まりである。執行機関の意思決定が長の判断によって迅速にされることに比して、議会はこのような多様な意思の集まりであることから、必然的に決定に至るプロセスにはより議論が必要となるが、この多様性こそが、議会の大きな特徴である。こうしたことから、自分たちの政策を実現していくには、多くの議員の賛同

を得ることが必要となる。このため、議会内に政策目標が一致する議員による「会派」が結成されている。会派制を採るか採らないかは、その議会の規模にもより、議会の意思として決定されるべき問題であると言われている。

従来、「会派」についての明確な定義はされてこなかった。平成12年に地方自治法100条を改正し、政務調査費の支給対象として会派を規定したため、「会派」は初めて地方自治法上の用語となったが、この際も用語についての定義は行われていない。

議会は住民から公選された議員個人を構成員としている。そのため、会派については特に明確な定義を必要としなかったものと考えられる。しかし、「会派」は、調査研究するための主体、言わば、政策集団として位置付けられるとともに、政務調査費の交付対象として金銭面からもその位置付けが与えられた。二元代表制のなかで、本来的には存在しないはずの与野党関係を、擬似的に現出させる母体となっている「会派」がどのようなものであるべきかについて、議会運営上の観点からも何らかの形で位置付けていく必要がある。