

2013年5月29日

明石市議会議長 山崎雄史様
明石市議会活性化特別委員会委員長 梅田宏希様

政策提言市民団体 市民自治あかし

議会基本条例の策定に関する意見書および要望書

平素は明石市政の運営について、多大なご努力に感謝します。

このたび私たちは、明石市自治基本条例に基づいた市民の「参画」と「協働」「情報共有」という市政運営の原則に沿うような明石市政を、行政と議会、市民と一緒に築いていくための政策提言市民団体として「市民自治あかし」を発足させました。参画と協働に基づいた市政を、主権者である市民とともに築いていくためには、政策提言を行えるパートナーとなる市民集団が不可欠であるという認識からであり、勉強を重ねながら提言活動に取り組んでいきたいと決意しています。

もちろん、私たち以外の市民グループがそれぞれ独自の提言を行っていくことを妨げるものではなく、むしろ多種多様な提言が活発に行われることを望んでいます。

以上のような趣旨から、今回はまず、貴議会が精力的に取り組まれている「議会基本条例」の策定に関して、そのプロセスへの市民参画を強化することと、条例素案に関して若干の提言を別紙の通り提出させていただきます。

本件に関しては、骨子案に対するパブリックコメント（意見公募）が行われたり、報告会等も行われていますが、住民自治に関わる膨大な内容を含んだ条例案について市民と十二分な意見交換の機会がさらに保障されねばならないと考えます。

したがって、本提言書等をたたき台にして、私たちが主催する「市議会と市民との意見交換会」に出席していただきますよう、要望します。

なお、議会基本条例に関する上記「市議会と市民との意見交換会」の日程等は、後日あらためてご提案、ご案内させていただきます。

明石市議会基本条例素案に関する提言、要望書

政策提言市民団体 市民自治あかし

市議会で検討されている議会基本条例の素案（4月23日の市議会活性化特別委員会資料）に関して、以下の通り意見と提言を申し上げます。

自治基本条例に基づく市政運営と市議会のあり方等について大きな関心を持って議論を重ねている市民団体として、一定の議論を踏まえて提出するものです。真摯なご検討と、特別委員会等の議員各位との意見交換の機会を得られますよう、お願い申し上げます。

1. 市議会のあり方、基本理念に関する意見

素案では議会の位置づけを「議事機関」と表現されていますが、単なる「議事機関」ではなく自治基本条例に明記しているように「市議会は議論を尽くして合意形成を図る合議の意思決定機関」である趣旨を盛り込んでいただきたい。

（自治基本条例第8条4項）

市議会は、合議制の意思決定機関であることを認識し、意思決定を行うに当たっては、十分な議論を尽くし、議員相互の自由討議によって合意形成を図るものとする。

2. 市長と議会との関係に関する意見

市長と議会は二代表制のもとで、常に緊張感をもった関係を保ち、相互に議論を尽くす過程が重要であるのは当然です。このことは、相互に協調して市政運営に当たることは矛盾しません。

従来は、ともすれば“根まわし”など水面下での調整を旨とし、市民の目に触れないところで調整が行われがちでした。自治基本条例のもとでの市政運営の原則からすれば、両者の調整は市民の目に触れる正式な機関で堂々と議論を交わし合意形成を図ることが求められています。すなわち、透明性の高い市政と議会の運営が不可欠です。

この趣旨からいえば、条例素案における「市長等の反問権」の扱いは極めて疑義があります。

議会は「議論を尽くして合意形成を図る合議の意思決定機関」であるとの前提を掲げているから、提案者、執行者として議事に関わる市長等も当然ながら、議会の議論に参加しています。

にもかかわらず、市長等は「議員の質疑または質問に対し、質問の趣旨、内容、背景等を確認することができる」と、発言を限定的に制約しています。二代表制のもとでは、議会と市長等が議会の場で堂々と論戦を交わし、政策の中身を多角的に解明し、問題点を市民に提示することを、市民は期待しています。「議会が活性化する」とは、議員間の自由な討議と併せて、そのような議会運営が行われることを指しています。

最近の国会予算委員会審議等が注目されているのは、質問議員に対する政府側からの丁々発止の議論があるからです。市長等が真っ向から反論すれば、議員側が困るという懸念から、市長等の発言を制限するのは本末転倒と言えます。

3. 市民と議会との関係に関する意見

市民と議会との関係を規定する際に重要な観点は、自治基本条例に掲げた市民の「参画」と「協働」「情報の共有」という市政運営の原則を、議会はどのように実現するかにあります。

そもそも、「市民の市政への参画」とは、主権者である市民が議員を選ぶ権限を持ち、主権者の意思を選出した議員に「負託」していることに根源があります。市民は議員に対して絶対的な権限を持つ「主権者」であり、株式会社でいえば「オーナー」に当たります。議員は選挙で選ばれたことによって、市民から「全権委任」されたわけでは決してありません。間接民主主義を担う議会制度の運営を行う代表として選出された

だけです。4年間の議会審議や運営に当たっては、常に市民の意思を反映する「市民参画」の手順を重視しなければならないわけです。

そのために、議会の公開、情報の提供、さまざまな市民の直接参加制度の保障、市民への報告、市民の意見反映のための多様な制度が用意されなければなりません。

一方、「市民と議会の協働」について、市議会の考え方の中で「執行機関である市長と議事機関である議会は違うことを踏まえ、議会基本条例案には『協働』という表現はない」としています。さらに検討するとしていますので、「市民と議会の協働」についての議会の最終的な考え方は現時点では不明ですが、自治基本条例に定めた「市政運営の原則」は議会にも適用されるものであり、議事機関でも「市民との協働」は当然ながら議会運営の基本に据えられなければならないと考えられます。

議会は市政運営のプロセスで、「議論を尽くして合意形成を図る合議の意思決定」を図る機関です。また、市政をチェックする重要な機関でもあり、政策立案、提言を行う機関でもあります。いずれも日常的にこうした機能を果たすために、議員だけでは対応しきれない課題がたくさんあり、市民のさまざまな協力やニーズの把握、多様な意見を吸収する必要があります。市民から負託を受けた議会が、その機能を果たすプロセスで市民に協力や提言を求め、議会の審議を豊かにしていく責務があるのではないのでしょうか？

参考人制度や公聴会の制度はそのために考案されたものとも言えます。市民との多様な意見交換の場を設けて、市民と議員が対等の立場で自由に意見交換できる工夫を凝らすことが重要です。請願や陳情を「市民による政策提案」と位置づけることを明記されたのは極めて見識の高い条項であり、市民による政策提案を誠実に取り扱っていくプロセスが問われます。

議会開催日程や質問通告書の早い時期での公表、委員会審議の議事録の作成やインターネット録画中継、議会図書室の充実と市民への閲覧開放、さらには、議会内に「市民協働室」のように市民がいつでも自由に入室し意見交換できる議会内の「市民サロン」のようなスペースも、協働の推進に役立つのではないのでしょうか。

4. 会議の公開に関する意見

明石市議会は会議の公開という面では近年徐々に進んできてはいますが、まだいくつかの課題があります。常任委員会等の委員会審議も、公開の委員会ですべて協議するのではなく、肝心な部分は別室で非公開の協議を行い、休憩時間が終わって委員会が再開すればなぜそのような結論に至ったかの合意形成のプロセスが全く分からないまま結論だけが見せつけられるケースがしばしばあります。

同じことは、議会運営委員会は公開されていますが、委員会は形式的な協議だけが行われ、肝心の合意形成の過程は非公開の各派代表者会で実質的に決められる傾向にあります。これは、肝心な部分を市民の目に触れない非公式な会議で決めてしまうという「根回し議会」の典型例になります。市民の参画と協働、情報共有を市政運営の原則に掲げる自治基本条例に反した運営になります。

議会基本条例を持つ議会は、「大事なことは市民の面前で決める」という胸を張った、透明性の高い議会でありたいものです。

「市議会だより」についてもひとこと注文します。

議会は議員の合議体です。市民が知りたいのは、30名の議員がどのような意見を出し、どのように合意形成に至ったかのプロセスです。議会報告会でも、議会で決まった結果しか報告されず、質問に対しても「議員個々の意見」は出してはならないとされています。議会だよりでは、誰がどのような意見を出し、どのように扱われたのかということが分かるような編集をしていただきたい。議会だよりの編集を実質的に議員自らが行うとともに、公募市民も入れた編集委員会にするような方策が必要です。

以上