

明石市議会の改革をめざして

「市民自治あかし」からの問題提起（論点整理）

1. なぜ、議会基本条例の遵守を求める請願を行うのか？

明石市議会は2008年1月に「明石市議会のあるべき姿」「明石市議会議員のあるべき姿」を議会の総意としてまとめ、自治基本条例検討委員会に報告し、2010年4月に施行した自治基本条例に8条、9条に盛り込みました。

すなわち、以下の4点を明記しました。

- ①市民の目線に立って市政の重要事項を決定する。
- ②市民ニーズと地域の実情を的確に把握し、政策の立案、提言を行う。
- ③議会活動について積極的に市民に情報発信し、市民参画を推進し、市民に開かれた議会運営に努める。
- ④意思決定に当たっては、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。

その後、議会活性化推進会議、議会活性化特別委員会を経て2013年10月に議会基本条例を制定し、翌2014年4月に施行しました。市民自治あかしはこの基本条例素案に関して4項目の提言・要望書を議長に提出し、議会基本条例が一層充実したものになるように要請し、特別委員会等の議員各位と市民が意見交換できる場をつくるように求めました。（別紙参照）

しかし、議会側は議会内部での議論の参考にするとしただけで、意見交換の場をつくることも拒否しました。

議会基本条例には「議会が言論の府であること及び合議体であることを認識し、議員相互の自由な討議を重んじ、合意形成に努める」（3条 議員の活動原則）などが取り入れられましたが、条例制定の過程で市民の参画による意見交換や具体的な課題についての突っ込んだ討議が行われなかった結果、随所にあいまいな部分を残しています。

これらは基本条例の制定や施行後に急ぎ詰めていかねばならない課題ですが、基本条例施行初年度（2014年度＝改選前）の「議会活性化推進会議」は7回の会議を開き年度末に答申書（2015.2.24）を議長に提出しました。しかし、諸懸案についてみるべき結論を得ないまま、改選後の新たな組織に委ねました。

2015年4月の改選後は「議会活性化推進委員会」を新たに発足させましたが、7月から9月末まで3回の会議を開催したものの、今後の進め方を協議したほか、具体的には前年度に引き続き常任委員会ごとに関係団体を対象にした「議会報告会」の開催を決めただけにとどまっています。

このような中で、政策提言市民団体「市民自治あかし」は、せっかくの基本条例が守られることなく議会改革が足踏みしていると判断し、今年6月議会と9月議会に「議会基本条例の遵守を求める請願」を提出しました。

2. 揺らぐ「議員相互の自由な討議」の原則

議会の機能と役割は「市政の重要事項を決定する」ことにあり、そのために「市政のチェック」と

「政策の立案、提言」機能が重要であることは、自治基本条例と議会基本条例に記載している通りです。この機能を全うするために「意思決定にあたっては、十分に議論を尽くし、議員相互の自由な討議によって合意形成を図る」と定めています。

しかし、現実の議会運営を見ると、議会基本条例の施行前も施行後も「議員相互の自由な討議」が尽くされているとは、到底言えません。9月議会への請願で、このことをまず実施するように求めたのは、この原則が議会改革の要になるからです。

【6月請願の請願項目】

議案の審議および採決にあたっては、条例第2条、第3条、第12条に基づき、論点および争点を明らかにし、自由な討議による合意形成の努力を示すためにも、賛否が分かれるような議案については、本会議・委員会ともに賛成または反対の理由を明示して議員間の討議をしっかりと行ったうえで、採決を行うように努めてください。

市民から選挙で選ばれた30名の議員が議案について決定していく過程で、十分に議論を尽くすためには「議員相互の自由な討議」が不可欠であり、異なる意見を市民の目に見える形で合意形成を図っていくことが、議会と議員の生命線でもあります。また、「市民への説明責任を果たす」ことや「市民に開かれた、分かりやすい議会」をめざしていくためにも不可欠です。

この原則に関連して市民にとって分かりにくい問題は「会派」の問題です。会派で所属議員の意見が同じ場合には、会派で代表して賛否の理由を明らかにすることは議会運営上許されるでしょうが、会派内で意見が異なる場合には、異なる意見を議員のそれぞれが明示することは当然のことになります。現状では、委員会や本会議で、このことが必ずしも実行されていないことが多いのではないのでしょうか。

<会派の意見一本化を強制する怪>

議会内では現在、この原則に逆行した「会派での意見統一」を強制する動きもあります。

今年10月15日の議会運営委員会では、「会派についての確認事項」（2008年8月29日の会派代表者会での確認）についてあらためて再確認され、出席していた議長が「会派での意見一本化が守られなければ、議運委や代表者会で問題にする」と発言したと聞いています。

これには幾つかの問題点があります。

- ①議会基本条例では、第15条で「議員は充実した議会活動を行うために、政策を中心とした共通の理念を持つ議員で構成した会派を結成することができる」「会派は議会運営および政策立案等に関し、必要に応じて会派間の合意形成に努める」と規定されているだけです。会派の議員の意見を一つにまとめることは、前提とされていません。
- ②政党政治が基本となっている国政と異なり、地方自治体では政党政治が前提となっていない。選挙時には中央政党の公認を名乗って立候補した議員以外は、有権者に対して選挙後の所属会派を明示して選挙に臨む候補者はいません。有権者は、会派の政策で投票したのではなく、議員個人への投票です。現実の会派は、上記の基本条例記載の趣旨とともに、毎年慣行で“たらいまわし”されている議会の役職（ポスト）配分をめぐる離合集散し、会派名や所属も1年ごとに代わるケースも珍しくありません。そのような「会派」に「政策や意見の統一」を求めることは、大きな矛盾をはらみます。
- ③市民と議員との関係でも、議員個々の意見を求める市民に対して「会派の意見」に逃げ込む、あるいは会派を“隠れ蓑”にして自らの意見を表明しない議員も多々見受けられます。「会派の縛り」を求める議員や会派は、そうした姿勢を正当化するために、他の会派に“縛り”を求めているの

ではないでしょうか？

④ 7年前の「会派についての確認事項」を盾に、会派の縛りを求めることについても、幾つかの問題があります。一つは、この確認が行われてから7年間に2回の改選が行われており、当時の会派がすでに存在しないような“確認”が、今の時点で亡霊のように独り歩きしていることです。この間に議会基本条例が施行され、会派についても明記されている中で、確認するとしたら、基本条例 15 条の規定でなければなりません。また、今年初めて議会に入った新人議員が、公の議論なしに強制されるのも筋違いといえます。

⑤ 会派の問題は、単なる議会内部の問題ではなく、最も重要な「議員相互の自由な討議」を阻む議論として持ち出されているきらいがあります。「議員相互の自由な討議」という基本条例の規定自体の見直しも口にする議員や会派が出ている状況下で、議会基本条例のもっとも重要な部分の存在に係る問題ではないでしょうか。

3. 骨抜きにされる「議会報告会」

議会報告会は、議会基本条例の中で「市民への情報提供および活動報告を行うため、ならびに市民の意思および地域の課題を把握するため、市民と議員が自由に意見および情報を交換する議会報告会を行う」（第6条）と規定されています。

明石市議会は基本条例施行前の 2011 年、2012 年度の 2 回、試行的に議会報告会を開催しています。2013 年度は議会基本条例の骨子をまとめて市民向けの意見交換会を実施しました。しかし、施行後の昨年 2014 年度は市民全体を対象とした議会報告会を開かず、常任委員会単位で「テーマと対象者を限定した議会報告会」を開いただけでした。開催も公表されず、非公開で開かれたこの会合は、基本条例に定めた議会報告会とは到底言えません。改選後の今年度も、前年と同じ常任委員会単位の特定団体を対象とした「議会報告会」が 10、11 月に開かれましたが、一般市民を対象にした本来の議会報告会の日程等は未だに公表されていません。

今年の上記委員会単位の報告会は傍聴者を入れる形で公開されましたが、傍聴者に発言は許されず、実態は別紙の傍聴記（資料 6）に記載されている通りです。中身は到底、「市民の意思や地域の課題を把握する」ことや「市民と議員が自由に意見交換する」には程遠いものでした。

それぞれテーマを抱えた常任委員会が、特定のテーマを設定し、特定の団体と意見交換することはどんどん実施すればいいことです。むしろ、市民に常任委員会との意見交換の希望を公募し、精力的に意見交換の場を開催することは議会活性化のために必要なことです。

そのことと、条例第 6 条に掲げた議会報告会は全く別物であり、テーマ別の会議を議会報告会に代えることは条例違反になりかねません。議会内部では、過去の 2 回の経験から「顔ぶれの同じ人しか来ない」などの理由を挙げて、議会報告会を敬遠する向きもあるようですが、それこそ本末転倒、議会の努力を欠いていることを証明するようなものでしかありません。

6 月の請願では「条例第 4 条に基づき、市民との意見交換の場を多様に設け、市民が議会活動に参加できる方策を具体化してください」と求めましたが、議会報告会はその一つであり、日常的に多様な場を創り出すことが議会基本条例でも明記されています。課題を先送りすることは、許されません。

4. 「原則公開」にこだわる理由

議会基本条例第4条2項は、議会に関する条例または規則で定めるすべての会議の原則公開を定めています。会派代表者会と議員協議会は「条例または規則で定めた会議ではない」という理由から、公開されていません。しかし、代表者会は年間20数回も開かれ、実質的に議会内で最も重要なことを協議し、“表の会議”である議会運営委員会等に引き継いでいます。すなわち、公開されている議会運営委員会の実質的な議論は代表者会で行われていることとなります。

議員協議会は、予算案や重要な議案の説明など主に理事者側から議員全員に周知、報告する場として活用され、議員と理事者側との非公式協議の場として機能しています。

にもかかわらず、これら2つの会議は非公開にされ、議事録も公表されていません。大事な協議を行う場が、市民の目に触れない密室協議になっているわけです。条例または規則で定められていないインフォーマルな会議で、重要な物事を決めていく議会が「原則公開」を謳うのは、上品に言えばダブルスタンダード、率直に言えば「二枚舌」になりかねません。基本条例第1条に掲げる「市民のための開かれた議会を実現」するためには、速やかに改めるべき課題です。

5. 議会からの「情報発信」とは何か？

明石市議会は定例会や臨時議会が終わるたびに、年5～6回「市議会だより」を発行し、新聞折り込みで全世帯に配布しています。ところが、この議会広報紙を見るたびに感じるのは、タブロイド版8ページの大半が「議会活動の情報発信」ではなく「行政施策の広報」になっていることです。

確かに、ページの大半は本会議や委員会での質疑の紹介に費やされていますが、議員の質問はほとんどが「〇〇について聞く」という項目表示になっており、スペースの大半は理事者側の施策の説明に終わっています。実際の質疑は傍聴したり議事録を見れば分かるように、議員は施策の問題点を具体的に挙げ、改善や修正を迫る意見を述べています。本会議、委員会ともに「一問一答」方式になっている中で、時には丁々発止のやりとりも見られます。

しかし、「議会だより」で見るとは、明石市議会ではそのような突っ込んだ質疑はなく、議員は理事者側の施策の説明をひたすら拝聴する議員像になっています。議員の皆さんは、こんな議員像、議会像を市民に広報していて何とも感じられていないのでしょうか？ こんな広報を続けていけば、市民の多くは「議会は要らない」「議会や議員は税金の無駄遣い」と言い始めるでしょう。何よりも、自治基本条例や議会基本条例に定めた議会の役割や議員の責任を果たしていないと市民の目に映るでしょう。

議会が行うべき市民への情報発信とは、議会と議員が行政をチェックし、政策を提言している議会活動を分かりやすく市民に伝えることではないでしょうか。「議会だより」はただちに内容を改めるべきです。議員自らが責任を持って編集し、議員として恥ずかしくない「議会広報紙」に変えていくことが求められています。