

## 『新生奈良市議会の創造に向けて～「市民の議会」の実現を～」

(概要版)

政策研究ネットワーク「なら・未来」

### I 奈良市の危機をどのようにして乗り越えるか

#### 1. 行政の危機、議会の危機

##### ①4つの主要な行政課題

- ◇難題の解決を先送りしてきた市上層部のリーダーシップ不足
- ◇借入金残高3,100億円(平成22年度末)、111億円の歳入不足(平成23年度～27年度)という持続不可能ともいえる財政状況
- ◇公金横領、長期病気休暇、情報漏えいなどにみられる職員不祥事の続発
- ◇市民の参画と協働による自治体運営(ガバナンス)システムの未確立

##### ②求められる議会の総点検

- ◇閉鎖的な議会体質
- ◇市民代表意識が希薄
- ◇議員コンプライアンス(法令遵守、政治倫理)の確立
- ◇市民参加の充実・強化
- ◇議会活動の透明性の向上
- ◇市民に対する説明責任強化
- ◇議事・監視・立法・議決機能の強化による市民の代表機能の強化

#### 2. 期待される市民の主権者としての自覚と行動

##### ①行政、議会に任せておいて大丈夫か？

- ◇「奈良市が直面する多くの課題の解決を、今までのように行政や議会に任せておいて大丈夫か」、多くの市民が奈良市の将来に不安を感じつつ、市民としての行政・議会へのかかわり方に戸惑いながら市政の動向を気にしている。
- ◇市民は主権者であるにもかかわらず行政や議会に市政を白紙委任している状況では、公共サービスの縮減や質の低下は避けられず、その行きつく先は自治体破産という最悪のケースに遭遇する可能性が高い。

##### ②「市民は主権者である」とは？

- ◇主権者であるということは、「市民は奈良市という自治体の統治主体である」ということであり「自治体の運営に結果的に責任をもつ」ということでもある。
- ◇日本国憲法前文の「ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」という国民主権の定理に市民主権の根拠を見出すことができる。
- ◇主権者である市民には、政府(首長・行政組織と議会で構成)の活動に参加・監視するだけでなく、その活動の質を高めさせたり、また政府機能そのものを強化させるなど、市民の意思にもとづく政府活動に結びつくよう市民が政府を統制(コントロール)する権利をもっているということである。

## II 二元代表制を市民が使いこなそう！

### 1. 二元代表制を使いこなすとは

①主権者である市民に求められるのは、憲法により二元代表民主制として保障されている「首長・行政機構からなる執行機関」と「議員・議会からなる議事機関(合議機関)」の二つのチャネルを、市民の意思にもとづく機関として有効に使いこなす力量をもつことである。それこそが民主主義、民主政治の本質である。

②執行機関と議事機関(合議機関)という二つの機関を競争、あるいは切磋琢磨させることにより市民ニーズに合致した政策形成、あるいは質の高い公共サービスの供給も可能となって、結果的に市民満足度の高い効率的・効果的な政府運営が実現する。

③首長、議員は市民の代表ではあるが、市民は全権を首長、議員に委任したのではないということである。

### 2. 二元代表制を有効に使いこなす2つの方法

#### ①参加制度を活用した市民統制

◇非日常的統制ともいえる最大の市民統制は4年毎の選挙による首長・議員の投票を通じた統制である。また地方自治法の直接請求制度、あるいは条例にもとづく市民投票(住民投票)などが市民の直接参加による政府統制といえる。

◇日常的統制とは、行政や議会に制度化されている日常の参加の「場」をつうじての統制である。政策形成・評価という政策過程における審議会の「場」、あるいは協働事業などで市民、NPO等から行政に対する建設的な批判や、代替案の提示などをおこなう必要がある。議会についても、公聴会、参考人招致、請願・陳情等の既存の参加の「場」を活用する形で積極的な意見具申や政策提案が求められる。

#### ②市民社会からの統制～代表制民主主義を補完、補強する討議民主主義～

◇政府の公共領域、企業の市場領域から独立した市民(住民)、ボランティア組織、NPO、自治会・地域自治組織などのネットワークの領域である市民社会からの統制である。市民社会を構成する多様な主体(アクター)間での活発な討論、フォーラム、シンポジウム、市民会議等を通じた開かれた自由討議がその本質をなす。

◇自由討議に価値をおく民主主義を討議(熟議)民主主義という。討議民主主義においては、討議をつうじて新たな価値、アイデア、制度、政策等がアウトプットされる可能性があるだけでなく、討議のプロセスをつうじて参加者の考え方、あるいは選考の変容などによる合意形成も期待される。討議民主主義は、代表制民主制を補完する、あるいは制度の限界を乗り越える可能性をもった民主主義として期待が高まっている。

## III 「市民の議会」の実現をめざして

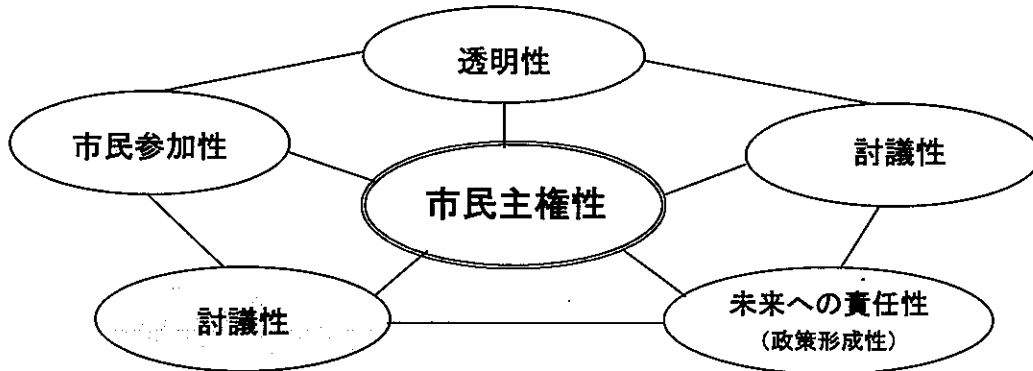
### 1 「市民の議会」とは

①「市民の議会」とは、『市民による、市民のための、「市民の議会』』ということであって、主権者である市民の意思を尊重し、市民の意思にもとづいて、市民みんなの利益を実現するために活動をおこなう議会である。

②「市民の議会」は、「議員による、議員のための「議員の議会」と揶揄されるような議会とは対極に位置する議会である。

③「市民の議会」は、これからの「市民自治の時代」を象徴する議会として、また民主主義を刷新して地方政治を再生する中心舞台としての役割を果たす使命をもった議会といえる。

## 2 「市民の議会」の6要件



### ①市民主権性

主権は市民にあるという定理を最認識し、市民主権を議会活動の原理・原則とすべきである。そのためには、議会が市民にとって身近な存在となるような工夫、あるいは市民が「わたしたちの議会」と思えることが可能となるような条件整備、環境整備が求められる。

### ②市民参加性(市民統制性)

「市民の議会」の最大のメルクマールは市民参加性といえる。市民参加性とは、いいかえれば主権者である市民が議会への参加を通じて議会をコントロールする市民統制性といいかえてもよい。参加を通じた主権者としての市民統制・市民監視が強化されるためには多様な、充実した参加制度の整備が必要となる。

### ③透明性・公開性

透明性と公開性は「市民の議会」の前提条件である。あらゆる情報が公開され、議会のすべての会議が市民にオープンにされるべきだ。

### ④討議(熟議)性

対話・討議を尊重する「討議(熟議)民主主義の体现の「場」は議会にあり」という認識で、議会のすべての会議は喧々諤々の議論が展開されたうえで最終的意思決定がなされるべきだ。そのためにも、討議が活性化する環境整備、条件整備が求められる。

### ⑤未来への責任性(政策形成性)

「市民の議会」は自治体の未来に責任をもつ議会であるべきだ。あるいは将来世代に責任をもつ世代間論理を尊重する議会であるべきだ。議会の政策形成力の強化はそのためのものである。

### ⑥協働性

協働とは対等の関係で共同行為をおこなうことであるが、改革に向けた市民と議会の協働のプロセスにこそ「市民の議会」の本質がある。協働を通じて、議員・議会は市民や主権者の立場から議会を見つめ直すことができるし、市民も議会を知り、議会活動を学ぶことができる。

#### IV 「市民の議会」の実現に向けた『議会改革10ヶ条』

改革項目	改革内容
<その1> 議員は、『市民のための「市民の政治家」』たれ！	①政治の本質は「統合の機能」、議員は統合力を身につけよう！ ②議員は、奈良市民全体の奉仕者としての政治倫理を確立しよう！ ③議員は、市民活動に参加して市民や地域の声に耳を傾けよう！
<その2> 議会を、市民のための身近な議会に よみがえらそう！	①議会を、市民が訪れやすく、親しみもてる市民のサロン空間に再生しよう！ ②議会事務局を市民の総合窓口！ ③議会主催の「議会を知る・学ぶ」講座(仮称)を開催しよう！
<その3> 議会への多様な市民参加を保障し よう！	①アンケート調査等で市民の意向を定期的に確認しよう！ ②議会モニター制度を創設しよう！ ③請願者、陳情者の意見表明を取り入れた委員会審議にしよう！ ④委員会審議に公聴会・参考人制度を積極的に活用しよう！ ⑤市民や専門家の専門的知見を活用する審議会を設置しよう！ ⑥市民からの自由な意見、提案等を市民参加の権利として保障しよう！ ⑦市民投票制度を検討しよう！ ⑧市民参加制度を体系化し、市民が利用しやすい『市民参加の手引書』(仮称)を発行しよう！
<その4> 討議は議会の「命」、議員同士の喧々 譁々の議論を展開しよう！	①議会を討議第一義の民主主義の象徴空間をよみがえらそう！ ②市民に論点・争点を明らかにするためにも、本会議の一般質問に議員間討議を入れよう！ ③本会議における執行部との質疑は、対面・一問一答、反問権付与方式に変えよう！
<その5> 予算・決算の審議方式を改革して奈 良市の財政危機を乗り越えよう！	①予算・決算の審議に当たっては、専門家や市民の協力を得るシステムを構築しよう！ ②予算・決算常任委員会で事務事業評価をおこない、それを翌年度の予算編成に生かそう！
<その6> 議会は、総合計画に責任をもとう！	①「総合計画検証・評価特別委員会」を設置して、議会としての検証・評価をおこなおう！ ②総合計画の策定と運用に関する条例(総合計画条例)を制定しよう！
<その7> 政策形成力を強化して、奈良市が直 面する政策課題を市民と協働で解決 しよう！	①出前意見交換会・議会報告会を開催し、市民と政策課題、地域課題を共有しよう！ ②市民と議員との合同研修会を開催しよう！ ③市民や専門家の専門的知見を活用する審議会を設置しよう！ ④市民・NPO等との協働事業を推進しよう！ ⑤議会独自の政策サイクルシステム(政策形成→決定→評価→政策形成)を確立しよう！
<その8> 議会事務局の機能を全面的に強化し よう！	①議会事務局を市民の総合窓口！ ②議会事務局は、調査力、政策法務力を強化して議会の監視・立法機能の強化をバックアップしよう！
<その9>『議会改革検証・評価委員会』(仮称)を設置し、議会改革度をチェックしよう！	
<その10> 「市民の議会」の実現を通じ、わが国の議会改革をリードしよう！	
<緊急提案>「市政構造改革特別員会」(仮称)を設置し、市政の抜本的、本質的構造改革を検討しよう！	

#### IV 「市民の議会」の議会基本条例の要件

「市民の議会」の観点から、また「議会改革10ヶ条」と連動する議会基本条例の要件を整理してみると以下のようなになる。

- 「市民は主権者である」という市民主権を基本にすえること。
- 市民との情報共有・課題共有をこころがけること。
- 多様な市民参加を市民の権利として保障すること。
- 討議を議会運営の中心に位置付けること。
- 議会活動の市民への説明責任を果たすこと。
- 政策形成力の強化システムが組み込まれていること。
- 予算・決算、総合計画に責任がもてる体制が組み込まれていること。
- 議会改革の検証・評価システムが組み込まれていること。
- 議会事務局の市民総合窓口機能や調査力、政策法務力等の強化が図られていること。
- 市民との協働で議会改革を推進し続けていくこと。

政策研究ネットワーク「なら・未来」