

市民と議会の関係はどうあるべきか

―議会モニター制度を中心に―

北海道大学名誉教授、議会技術研究会顧問

神原 勝

はじめに

本日いただいた講演テーマは、「議会モニター制度について」というものです。このような内容の講演会を企画されたということは、A町議会が議会モニターを設置を念頭においてのことと思いますので、これにお応えするために視野を少しひろげて、市民と議会のあるべき関係という問題にも言及しながら、できるだけわかりやすくお話ししたいと思います。

私の方にも講演をお引き受けした積極的な意図があります。北海道の栗山町議会から議会改革がはじまって早や十年たち、客観的には全国的にみて大きな成果をあげていますが、個々の自治体の市民の目には「議会は変わった」とはなかなか評価されない。なぜか。やはり議会改革の成果がまだ十分ではないということもありますが、それとともに改革のプロセスや日常の議会運営に市民が

参加していないからだ気づかされるわけです。

議会が改革をすすめても、市民は参加していないことができませんし、そうなると議員のなり手不足問題にも拍車をかけることにもつながってきます。そのような意味で、これからお話しする議会モニターを設置する問題は、議会改革や議会運営における市民参加、すなわち議会が市民的な基盤を拡充・強化するうえにおいて非常に大きな意義があることを強調したいと思います。

なお、市民の議会参加に関しては、議会改革と議会の運営方法の改革を目的とした市民参加のほか、いわば市民参加の本丸ともいえるべき政策をめぐる参加がありますが、この政策参加のあり方については今日はお話しいたしません。けれども、この区分はあまり厳密なものではなく、芽室町議会のモニター制度のように両方を兼ねている場合もあります。

1 道内にひろがる議会モニター制度 議会モニターの設置目的

さて最初に、議会モニターとはどのようなもので、どんな目的のもとに設置されるのか、それを議会基本条例などからみていこうと思います。

一番はじめに議会モニターを設置したのは栗山町議会ですが、同議会が全国で最初の議会基本条例を制定した二〇〇六年にはモニター制度はありませんでした。けれども、今後の議会改革や議会運営について町民の意見を聞く必要があるということで、二年後の二〇〇八年に条例を改正して議会モニターを置くことにしたのです。これが最初に登場した議会モニターです。

その改正議会基本条例第四条七には、「議会は、議会モニターを設置し、町民から議会運営等に関する要望、提言その他の意見を聴取し、議会運営へ反映させるものとする。」と書いており、また

二番手に設置した芽室町議会は、議会基本条例の第二四条五に「議会は、議会モニター及び議会サポーターを設置し、提言その他の意見を聴取するとともに、議会運営に反映します。」と書いています。

くわえて、最近、議員のなり手不足対策などの問題提起やさまざまな議会改革の実践で脚光を浴びている浦幌町議会も、議会基本条例第一七条一で「議会は、町民参加と町民意見等の反映を図り、開かれた議会及び民主的な議会運営等を推進するため、議会モニターを設置する。」とのべています。いずれの議会も、市民の代表機関としての役割を果たすために、日常の議会運営と議会改革において市民参加をおこなうための有力な手段としています。

議会モニターを設置している議会はどこも設置要綱で制度と運用のルールを定めています。そのうち芽室町議会モニター設置要綱を例にとりあげて後ほどあらためて紹介することにします。

議会モニターの設置状況

では、どこの議会が議会モニターを設置しているのでしょうか。さきほどあげたものをふくめて年別に並べますと、栗山町議会（二〇〇八年）、芽室町議会（二〇一二年）、浦幌町議会（二〇一三年）、広尾町議会、別海町議会、斜里町議会（以上二〇一六年）、中標津町議会（二〇一七年）の

七議会です。

このほかに、NPO法人・公共政策研究所（水澤雅貴代表）の調べによりますと、設置を検討中の議会として、苫小牧市議会、厚沢部町議会、幌加内町議会、下川町議会、豊富町議会、清水町議会などの名前があがっています。これを調べたのは一年以上前ですから、みなさんのA町議会は入っていませんが、現時点ではもつと増えていると思われまます。

全国的な評価の高い改革をすすめた芽室町議会の前議会事務局長、西科純さん（議会技術研究会共同代表）は、こうした議会モニターの設置は北海道に際立って多いといいます。もちろん本州方面にもありますが、都道府県単位でみるとそういうことになりまます。

議会モニターを置くときは、栗山町・芽室町・浦幌町のように議会基本条例に根拠をおいて設置する議会が多いのですが、なかには斜里町のように、議会基本条例は未制定であっても議会モニターを置く議会もあります。A町議会が置くことになれば、おそらく後者のタイプになるのではないのでしょうか。

議会基本条例が先か、議会モニターが先か、私は、どちらの方法でもいいと思います。議会改革や議会運営にしっかりした市民的な基盤を与えろという意味では、議会モニター設置先行型が堅実な方法かもしれないと考えています。とくにこれから議会基本条例を制定したり、議会改革をは

じめる議会にとつては、モニター先行型は効果的だと思えます。

2 何のために議会モニターを置くか

市民と議会の距離感を縮める狙い

あらためて議会モニター設置の効用を考えてみましょう。

最近、北海道新聞には議会報道について変化が読みとれます。かつては議員定数・議員報酬・政務活動費に関する報道が定番で、それに不祥事報道をくわえて、全体としては議会の負のイメージを増幅させるような内容の報道が圧倒的でした。ですから、市町村の議会がいいことをやっても報道されず、報道しても地域版にとどまっています。けれども最近ではプラス志向の報道が増えてきました。この変化は率直に評価したいと思っています。

そうしたなか昨年、議会モニターについても、とてもよい報道がありました。その記事のなかの一節です。

「住民が議会の運営や政策をチェックして提言する『議会モニター制度』を取り入れる地方議会が増えている。その背景にあるのは、深刻な議員のなり手不足だ。『何をやっているか分からない』『議会は本当に必要なのか』。そんな住民の不信感を払拭するため、議会を身近に感じてもらいたい、

距離感を縮めるのが狙いだ。」(北海道新聞 二〇一七年八月二〇日)

いま議員のなり手不足問題が各地で深刻化しています。そのために報酬を引き上げる、議員在職期間の本業休職制度をつくる、兼業や請負の制約を緩和する、夜間・休日に議会をひらく、女性議員を増やすためにクォータ制度を導入する、など、さまざまな検討課題が考えられています。私はこの道新記事が書いているように、まず基本の問題は、議会の役割とか存在意義を市民がしっかりと理解することである、と常々思っています。

存在感が薄い、評価の低い議会の議員に、本業を犠牲にしてまでなろうと意欲を燃やす人はいないでしょう。ではどうすればそれが可能になるか。もちろん、議会が市民目線で行政を厳しく監視し、また、市民の意思を自治体の政策に反映するという議会の本来の仕事をととして市民から正当に評価してもらえような議会に成長していくことが基本です。

けれども、その実現を座して待つのではなく、そこをめざした改革の途中においても、モニター制度などを積極的に活用して、市民が議会を自分の耳目で観察することによって、改革の時間を短縮することができると考えています。そしてそのようなプロセスをととして議会を理解した市民の層が厚くなれば、議員の仕事をしてみようと思える市民も増えてくると思うのです。議会への深い市民参加は最良のなり手不足対策といいたいの

す。

市民と議会が厳しく向き合う

さきほどご紹介した西科純さんも議会モニターの意義を次のように述べています。

「芽室町議会改革の進展はモニター設置によるところが大きい。二〇一一年の議会報告と町民との意見交換では、複数の町民から議会運営と議員活動に対して猛抗議を受けた。議会はこれにひるまず、これを改革の好機と捉え、住民をメンバーとする議会モニター制度の導入を議会活性化計画に盛り込み、翌年に二〇人のモニターを設置した。初代モニターには、議会を激しく罵倒した住民にあえて就任をお願いした。」(北海道自治研究二〇一七年七月号「議会改革短信」第七号)

ここには「議会を激しく罵倒した住民にあえて就任をお願いした」とあります。これは素晴らしいことです。たいいていの議会は自分たちを激しく、あるいは激しくなくても罵倒した市民を遠ざけてしまします。これではモニター制度を設けても最初から半分死んだ制度といわなければなりません。芽室町議会のモニター制度が成功している秘訣は、議会の度量の大きさにあると私は思っています。

もう一つ紹介します。斜里町議会事務局長の阿部公男さんです。

「町民が議会・議員に求めることや議員に対する評価など町民意識の把握では、議会活動に對す

る正確な情報が少ないため、議員の定数や報酬、活動状況に対する意見では、的を射ないものが多く見受けられました。これは、議会がその活動や実績について十分な周知・報告を行ってこなかった結果であると思われることから、住民との懇話会の実施や議会モニターを設置して議会活動の実態について理解を促す取り組みを進めています。」(同二〇一七年一月号「議会改革短信」第一号)

阿部さんは、議会からの情報提供の不十分さにも原因があるが、住民の意見には「的を射ないものが多く見受けられました」と書いています。これも勇気のある重要な指摘です。一般的な市民の意見というのは最初はそのようなものなのです。私自身もそうで、とつさに意見を求められて発する返事は、後で後悔することが多く、不確かなのです。

だから正確な情報をもとに、市民と議会や行政が、そして市民同士が議論を重ねて、市民としてしっかりと認識がもてるように成長、習熟しなければならぬわけです。その意味で議会モニターは、私たち市民が自治体政治に習熟していく大事なツールになります。

すこし余談になりますが、このような意味で、一回かぎりの意見を求めて終わりにする、いまはやりのパブリック・コメントというのがありますが、私は有効な市民参加の手法とは考えていません。本当の市民参加はその先にこそあるのです。

モニターを設置する理由

市民と議会がしっかりと向き合う場にすれば、議会モニター制度は効果を発揮するということを新聞報道や議会事務局職員の方々の発言からみてきました。これを整理して、議会モニター設置の意義をとりあえず次のようにまとめました。

- ① 市民が議会モニターになって、議会の現場を見聞し、また議員との意見交換などによって、議会とはどういうところか実態を知ってもらおう。
 - ② 市民の目線から議会運営について気がついた問題点、改善点などがあれば積極的に提言してもらおう。
 - ③ 議会は、そうした市民の意見を議会改革、議会運営に反映することで、議会にたいする市民の信頼感を高める。
 - ④ 議会についての知見を深めた議会モニターが厚くなって、市民のなかのオピニオンリーダーになってくれれば、議会の意義や役割の重要性の認識が市民一般にひろまる。
 - ⑤ それらによって市民の議会評価が高まれば、自ら議員になって仕事をしてみようと思いを燃やす人が育ち、深刻な議員のなり手不足も緩和される。
- とりあえずの整理です。みなさんもぜひ考えてみてください。

3 芽室町議会における実際の運用

議会モニターの数と委嘱

次に、議会モニター制度の実態を「芽室町議会モニター設置要綱」(二〇一三年三月制定、二〇一五年七月改正、後掲資料参照)を中心にみてみようと思います。

議会モニター制度を導入した二〇一二年四月のモニターは一〇人の町民から成っていました。そして二〇一三年度も新規一〇人を委嘱、二〇一四年度は再任五人と新規五人の計一〇人に、さらに二〇一五年度も再任四人と新規六人を委嘱しています。

二〇一六年度には、政策提言型のモニター制度へ移行しました。議会モニターに政策提言の仕事も担ってもらうのは芽室町の議会モニター制度の特徴ですが、この移行にもない定員を倍の二〇人に拡大しています。その結果、制度を導入して以降の五年間で述べ六〇人、実人数では四四人の町民が議会モニターを経験した計算になります。再任と新規を取り混ぜながらモニター経験者の町民の数をどんどん蓄積していく。ここが大事なところではないでしょうか。また、モニター募集は公募のほか、議長が適当と認めた団体から適任者を推薦してもらう方法を併用しています。

公募は基本で大事ですが、みなさんおそらく経験がおりるように、市民はなかなか遠慮深く

自分から率先して手をあげてくれません。そこで議会側からも積極的に適任者を探す努力が必要になります。

議会モニターの主な活動内容

では、議会モニターは具体的にどんな活動をするのでしょうか。

議会モニターは、本会議や委員会の会議を傍聴したり、議会がおこなう広報・広聴活動などにも参加します。議会はこれらをとおしてモニターから、議会運営等に関し、要望、提言、その他の意見をひろく聴取し、芽室町議会の改革・活性化の推進と政策提案機能を強化することを目的としています。そして議会は、モニター制度を「開かれた議会をめざす」ための起爆策と位置づけています。

モニターの業務内容は、レポートの提出と会議に出席して発言することが主で、具体的には、①議会運営への提言、②議会広報及びホームページへの提案、③議員との意見交換会(年三回)への出席、④議長が依頼した議会運営に関する提言など、となっています。このほかにも議員研修会や議会報告会と町民との意見交換会などにも積極的に参加しています。

こうしたさまざまな機会をとおして集まったモニターの意見・提案は、二〇一三年度は六九項目、二〇一四年度は九五項目、

二〇一五年度は一五七項目、そして二〇一六年度は三三〇項目に達しています。

議会モニターの会議のすすめ方は、二〇一五年度からは、ワークシヨップ方式に切り替えるとともに、議会運営委員会の先進地事務調査（二〇一五年五月、長野県飯綱町議会視察）を経て、要綱を改正し、二〇一六年度からさきほど話しましたように政策提案型のモニターへの移行を決定しました。

寄せられたモニターの提案については、議会は議会運営委員会と全員協議会で対応の協議を行うとともに、議会だよりにも掲載し、町民への周知にも努めます。議会運営に関する指摘部分は、議会活性化計画の検討段階において、その趣旨をふまえて改善・改革を図ることにしています。

4 市民と議会との関係のあり方

感動したある議会モニターの言葉

議会モニターについていろいろお話ししてきましたが、本日の講演でみなさんにぜひご紹介したいと思っっていることがあります。それは芽室町議会の議会モニターを経験された蘆田千秋さんの言葉です。私は、これこそが議会モニター制度に求められている理想の姿ではないかと、非常に感動しました。レジュメにも引用しておきましたが読みあげます。

「私もモニターとして意見を述べるために、議会の傍聴にできるだけ足を運び、議員研修会に参加し、モニター同士で議論を重ねた。知れば知るほど、議会は重要な責任があることが分かってきた。重要な責任があるからこそ、議会が活性化され議員の資質が向上し、執行機関と切磋琢磨すれば、さらによい町政となり町民に返ってくるのではないかと思う。

議会にたいして私は随分生意気な意見を言ったかと思う。でも、私たちモニターが議会に足を運ぶ度に、いつも議会の皆さんは感謝の言葉をかけてくれて、笑顔で迎えてくれた。私にとってモニターをしたことで、議会は前より身近で開かれて分かりやすくなった。私の意識が変わったのだ。議会改革というのは町民の意識をどう変えていくか、ということも重要なことなのではないかと思うた。」

このお話は、芽室町議会の廣瀬重雄議長と西科純議会事務局長と私の三人の討論記録（『ここまで到達した芽室町議会改革』公人の友社、二〇一六年）を発行する際に、蘆田さんに寄稿していただいたエッセイ「町民からみた議会改革 議会モニター制度と議会改革」の一節です。

蘆田さんはいいます。「モニターをしたことで、議会は身近で開かれて分かりやすくなった。私の意識が変わったのだ。議会改革というのは町民の意識をどう変えていくか、ということも重要なことなのではないかと思うた」。議会モニター制度

の本質をついた素晴らしい言葉ではないでしょうか。

人は学習すれば変わります。十分な情報を得、自ら確かめ、そして他者と議論すれば人はどんどん変わるのです。そのように熟議、熟慮を経て変わった意識、意見こそがその人の本当の意識、意見ではないでしょうか。市民参加というのであれば、そうした市民の声を聞かなければならないのです。蘆田さんはご自身の体験をふまえられて、本当に分かりやすい言葉で議会モニターが「熟議・熟慮」の場であったことを語ってくれています。

重要性増す3つのしくみ

議会改革や議会運営に関して市民が参加して熟慮、熟議するチャンスとして、議会モニターの間にも「議会サポーター」と呼ばれる制度があります。これは議会が専門的知見を有する市民（必ずしも当該自治体の市民とはかぎらない）から必要に応じて意見を求めるものです。

これも栗山町議会が最初に試みました。その後は芽室町議会、登別市議会なども採用しています。議会基本条例に根拠をえています。栗山町議会のサポーターは無報酬です。コトの性質上、学者・研究者がなるケースが多いです。学者・研究者も現場と接点をもたなければ役に立つ理論構築はできませんので、学習する機会とか材料を与えてもらっています。

もう一つは議会改革諮問委員会です。議会に設置した付属機関です。議会基本条例の実施状況の検証や議会改革案の検討、それに定数・報酬をふくむ議会改革のさまざまな問題について、委員に委嘱された市民が議員も交えて議論し改革意見をまとめます。福島町議会、芽室町議会、栗山町議会などでは議会基本条例に明記しておこなっています。

こちらの方は議会サポーターほどではないにしても、議会について法制度をふくむやや深い理解が必要になりますので、私としては、モニターを経験して議会について理解を深めた市民が、次のステップとして諮問委員会の委員になるのが理想ではないかと思っています。

いずれにせよ現段階では、議会改革・議会運営に市民が直接参加するしくみとして、議会モニター、議会サポーター、諮問委員会委員の三つは重要です。もちろん、もつと気軽に、たとえば浦幌町議会のように、だれもがふらりと立ち寄って、お茶を飲みながら町民と議員が会話できる「まちなかカフェEDF議会」なども素晴らしい試みです。十年ほど前のことですが、ヘルシンキ市内のあちこの街角でみた光景を思い出します。

おわりに

最後に一言もうしあげて私の話を終わりにします。

議会は市民を代表する民主政治の機構です。自治体は二元代表制ですから首長も同じ市民の代表機構ですが、その首長は独任制つまり一人しか選ばれませんから、どうしても当たり外れが出ます。すぐれた人の時もあり期待外れの時もあります。けれども、合議制の議会は逆で、多数数の議員が直接の選挙で市民のなかから選ばれますから、よくも悪しくも議会と市民はお互いの姿を映し出す鏡の関係になります。

もちろん現状では、議員構成における男女間格差や世代間格差などがありますから、これらではできるだけ小さくしなければなりません。それでも議会が多数数の議員から構成される点に着目すれば、首長に比べて議会は当たり外れが少なく、社会の縮図に近いということができるとでしょう。

ということは、市民の自治水準あるいは自治能力といえますか、いわばそうした市民度が低ければ、議会の水準すなわち議会度も低くなり、逆に市民度が高ければ議会度も高くなる、ということになります。この後者の、市民と議会がともに自治体の政治・行政にレベル高く習熟していくチャンスはどうひろげるか、これこそが市民と議会の関係に課せられた究極のテーマだと考えています。

これは片方だけの努力だけでは成就しません。また、一方を攻めるだけでもなれません。両方の努力が必要です。議会から市民に向かって問題を投げかける。市民からも議会に問いかける。そうして双方がしっかりと向き合い、情報を共有し、

熟議・熟慮をつくり、合意を形成する。議会とはそうした場です。だから「討論のヒロバ」であり、「民主政治の学校」なのです。市民と議員が、教える者、教わる者として臨機応変に立場を入れ替えながら相互学習するヒロバであり学校です。

本日はそうした学校の試みとして、議会モニターの可能性についてお話ししました。議会改革のなかで、いまいろいろな議会とくに小規模な議会が、ハツと思わせるようなおもしろい市民参加を各地で試みています。みなさんもアツと驚くような独創的で楽しい方式を生み出してください。おおいに期待しています。

へかんばら まさる

〔付記〕本稿は、二〇一八年二月六日にA町議会においておこなわれた講演の記録です。

〔資料〕芽室町議会モニター設置要綱

二〇一二年三月三日制定、

二〇一五年七月一日改正

(目的)

第1条 この要綱は、芽室町議会モニター（以下

「町議会モニター」という。）を設置することにより、町民からの要望、提言、その他の意見を広く聴取し、芽室町議会（以下「町議会」という。）の改革・活性化の推進及び政策提案機能を強化

することを目的とする。

(定義)

第2条 この要綱において、次の各号に掲げる用語の定義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 町民 本町の区域内に居住する者をいう。
- (2) 会議 町議会の本会議、常任委員会、特別委員会及び町議会議長（以下「議長」という。）の下に設置する組織等をいう。

(定員)

第3条 町議会モニターの定員は、20人以内とする。ただし、議長が必要と認めたときは増員することができる。

(資格)

第4条 町議会モニターは、次の各号に定める要件を満たす者とする。

- (1) 年齢満18歳以上の町民であり、かつ、芽室町職員、議員又は各種行政委員でないこと。
- (2) 町議会のしくみ及び運営に関心があること。
- (3) 町政及び地域社会の発展に関心があること。

(募集方法)

第5条 町議会モニターは公募とする。ただし、議長は適当と認めた団体等に対し、適任者の推薦を依頼することができる。

(委嘱)

第6条 町議会モニターは、公募者及び推せん者のうちから議長が委嘱する。

2 議長は、前項の規定による町議会モニターの委嘱に当たっては、町議会モニターの年齢・居住

地等に著しい偏りが生じないように配慮しなければならぬ。

(解任)

第7条 町議会モニターが次の各号のいずれかに該当するときは、議長は当該町議会モニターを解任できるものとする。

- (1) 第4条に規定する資格を失ったとき。
- (2) 町議会モニターから辞任の申し出があったとき。
- (3) その他議長が必要と認めたとき。

(任期)

第8条 町議会モニターの任期は1年とし、再任を妨げない。

(謝礼)

第9条 町議会モニターは無償とする。ただし、議長が必要と認めたときは、支給することができる。

(職務)

第10条 町議会モニターは、次の各号に定める職務を行うものとする。

- (1) 会議（非公開で行われるものを除く。）を傍聴し、当該会議の運営に関する意見を文書（電子メールを含む。以下この条において同じ。）により提出すること。
- (2) 「芽室町議会だより」、「芽室町議会まめ通信」及び「芽室町議会ホームページ」などに

関する意見を文書により提出すること。

- (3) 議長が依頼した町議会の運営に関する調査

事項に回答すること。

- (4) 町議会議員と1年に2回以上、意見交換を行うこと。
- (5) その他議長が必要と認められたこと。

(提言等の取扱い)

第11条 町議会モニターから提言等が提出されたときは、議長は必要に応じ関係する会議に当該提言等を送付し、当該会議において検討させるものとする。

2 前項の規定による検討結果は、原則として当該提言等を提出した町議会モニターに通知するとともに、議長が別に定める方法により公表するものとする。

(委任)

第12条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は議長が別に定める。

附則

この要綱は、2015年7月1日から施行する。