

自治体議会の政策資源としての一般質問

土 山 希 美 枝

1 自治体議会の一般質問

1.1 本稿の目的と背景

自治体議会のありかたをめぐる批判が高まって久しい。分権改革以降、ひとつには政策原資の減少をみるなかでその意義が、ふたつには分権改革で求められる自治体の機能強化に貢献しているかその役割が、問われているとあってよい。

2006年北海道栗山町がはじめて策定した議会基本条例は、2015年6月には693自治体で制定されている（廣瀬・自治体議会改革フォーラム 2015：133）。議会が市民に改めて示す「自画像」には、議会の機能の再確認と、それを支える制度が記されている。そのなかにはそれまでの議会にはなかったものも多く、議会基本条例の制定は、その規定の運用によって、日本の地方議会の改革を進めていくことになるだろう。

そうした実践をみていくと、現在の自治体議会が「不得意にしているところ」もうかびあがってきている。とくに議会の意思形成過程における、「議員間討議（自由討議）」に代表される公開された自由な議論と、「議会報告会」¹に代表される市民との対話つまり市民参加の機会である。

本稿で検討する一般質問は、こうした議会改革の潮流のなかでは重要な位置を占めてきたものではない。後述するように、一般質問は議員がひとりでおこなうものであって、議会としての意思形成やその基盤となる市民

参加また情報公開と直結しないからである。議会改革を検証する調査やランキングでも、一般質問については、一問一答形式であるか、首長の反問権はあるか、登壇者席が執行部側と対面型となっているかといった点が確認される程度である。

だが、一般質問には、自治体議会の機能の発揮を支える可能性がある。議員による①自治体行政への監査機能・政策提案機能、そして、②議会の政策資源としての活用である。とくに②は、前述した議会の「不得意」な議員間討議や市民にたいする論点提起を実現するものとなりえろと考える。

本稿は、この二つの充実、とくに②議会の政策資源としての活用について、議論や対話における素材となりえ、かつそれ自身自治体の政策資源として重要なものである一般質問について検討する。

自治体議会は先行研究の蓄積が多い分野ではなかったが、議会改革の進展にもなって近年充実が続いている。だが、一般質問については、一般質問によってとりあげられた政策課題を扱った論稿や解説以外は、竹下(2010)の示唆をのぞけば皆無といってよい。自治体によって異なる多様な制度や慣例などの運用実態についてもほとんど説明されていない。本稿は、一般質問の概要を論じたうえで、その現状と課題について検討し、自治体の政策資源としての機能を整理し、活用の方策を検討したい。

1.2 一般質問の概要

一般質問の大まかな組み立ては共通しているが、その形態また運用には自治体間で差がある。本稿では大規模でない基礎自治体を念頭にその概要を記してみたい。

1.2.1 一般質問制度の根拠

一般質問は、地方自治法上には規定がない。標準市議会会議規則では第62条で「議員は、市の一般事務について、議長の許可を得て質問することができる」としており、同様の規定を会議規則において根拠としている自(龍法'16) 48-4, 126 (1480)

治体が一般的であろう。

一般質問は基本的に定例会ごとに行われ、臨時会などくに必要がある場合は同規則63条でおかれる「緊急質問」で対応される。

質問とは「議員がその町村の行財政全般にわたって、執行機関に疑問点をただし、所信の表明を求めるもの」（全国町村議会議長会 2015：148）である。単に「聞く」のではなく自由な意見の表明もでき、それをつうじて「執行機関の政治姿勢を明らかにし、それに対する政治責任を明確にさせたり、結果としては、現行の政策を変更、是正させあるいは新規の政策を採用させるなどの目的と効果をもつ」（全国町村議会議長会 2015：149）とされる。

会期のはじめにおこなう議会が多いが、最後におこなう議会もある。

1.2.2 一般質問の位置付け

一般質問は「することができる」規定であって義務ではない。いわば、議員の職務の外にある。だが、規定に比べてその位置づけは大きく、「最もはなやかで意義のある発言の場」（全国町村議会議長会 2015：149）ともされる。それは、一般質問が、議員かつ政治家としての活動と知見の集約として作成され、それにより自治体行政にたいし監査機能、政策提案機能を果たしうる機会であることによる。政策課題はまず少数者の問題としてあらわれ、政策はかならず個人の発想からつくられる。市民の代表である議員が、その活動と知見による気づきを基礎に、市民の自治体政策への関心と期待に応える機会であり、一般質問が監査機能また政策提案機能を果たすことは市民の益になろう。

1.2.3 一般質問の形態

議論の形骸化が指摘される一般質問の形式は、議会改革の潮流のなかでは、事前に「綿密な」調整をおこなった結果を述べ合うだけにもなりうる一括質問一括答弁方式から、答弁に応じて質問を重ね、議論を深めやすいとされる一問一答形式の導入が進んでおり、79.4%の自治体がこの方式を

採用するか、一括方式との選択制をとっている（廣瀬・自治体議会改革フォーラム 2015：152）。

だがこの形式の違いによって一般質問が予定調和や調整の結果となることを防ぎ、議論の深まりをもたらすことができるかという、そうでもない。一問一答形式であっても最初の質問から最後の答弁まで調整し原稿を作るという議会もあり、一括方式であっても大きな論点ごとに分割して質問することができ、かつ、再質問に回数の制約のない議会もある。この場合、文書質問ではなく、本会議で議論を重ねていくことで深く「問い質」していくことが一般質問の特徴なら、後者のほうが議論を深めていくことができるだろう。

「議論の深めやすさ」という視点では、方式以上に、議員に与えられた時間、再質問の回数制限、通告書をめぐる答弁調整の濃度といった点が重要であろう。

一般質問に与えられている時間の現状について統計による調査は見当たらないが、大規模自治体ではない多くの自治体では、定例会ごとに、各議員が質問答弁をあわせて1時間程度を持ち時間としているようである。会期のうち一般質問にあてられる審議時間から逆算して、議員ひとり何分とし、それを会派単位で割り当てて会派内での調整は自由であり、登壇するひとりが数人分の時間を合算しておこなうという自治体も多い。一般に、大規模自治体ではその時間や機会は短い²。

持ち時間が質問と答弁をあわせたものになっているのは、会期と審議のスケジュールをたてる必要からであろう。しかし、質問に立つ議員が発言する時間のみを設定している議会も少なからずある。これも統計上の数字ではないが、筆者が聞き及ぶ範囲では、議員が発話する時間のみ（これを片道とよぶ）30分であれば、質問と応答をあわせると（これを往復とよぶ）1時間を少し超え、おそらく70分であれば概ね収まる範囲であるようだ。

往復で質問時間を設計すると、行政側が長い時間答弁することで実質的に「問い質」せる内容が薄くなることもありえる。質問にたいする首長や行政側の反問権の設定もひろがっており、「問い質す」という本旨からいえば、時間制限は当然といっても、やはり片道で設定することが適切なのではないか。個別の論点によって長くなることも短くなることもあるが、片道20分から30分程度、平均すればひとり60分から70分の時間枠で運用することができるだろう。

再質問の回数は、標準市議会会議規則第56条では「●回」と空欄になっており³、標準都道府県会議規則では2回（55条）、標準町村議会会議規則（54条）では3回となっている。一問一答方式であってもその制約が残っている自治体は多いようだ。実際には、制約される回数の範囲で収まる内容も多いが、固有の論点で議論を深めていくときに、質問回数のやはり制約となるだろう。一般質問で、議論が膨張したり迷走したりして収拾がつかなくなるような場合や、「問い質し」を深める余地がないにもかかわらずいたずらに問いを重ねる場合もあることは否めない。だが、それは個々の議論の問題であって、制度として、最初から再質問回数に上限をかぶせることは望ましくない。

一般質問にあたっては、事前に通告書を出すこととなっている（標準市議会規則第62条2項）。通告書については、箇条書きの要旨程度の提出を求める議会もあれば、読み原稿の提出を求める議会もある。通告書の締め切りから一般質問までの時間は、大規模自治体でなければ概ね1週間（5開庁日程度）であることが多い。長い例では3週間という議会⁴もある。通告書を提出するにあたって、このさい議会事務局が通告書の文章表現や内容を確認し「助言」とするという自治体もあるし、一切しないという自治体もある。また提出後に、議会事務局や質問の相手先となる部局が答弁を作成するために議員とやりとりすることもある。これが答弁調整である。

答弁調整の濃密さも自治体によってさまざまである。一問一答方式にし

てから質問の趣旨を事前に確認することがなくなったという議会もあるが、前述のとおり一問一答方式であっても再質問の回数に制約をかけ、最初から最後のやりとりまで調整するという議会もある。「調整」をどのくらい行うかは自治体間の差だけでなく議員個人によっても差の大きい点であり、その「濃度」が濃くなり過ぎれば一般質問はシナリオ化され、会議場でそれを読みあうだけになる。他方、まったくしない場合は、かみあわないやりとりで終わることもある。

おそらくその「適度」の範囲は、質問する議員の問題意識、つまり「どの状況を、なぜ問題とするのか」が伝わり、執行部が議員の問題意識を念頭に答弁を検討できる程度であろう。一般質問は執行機関側がその自治体運営のあらゆる点について公式の見解を示す場面であり、市民の傍聴があり、多くの自治体でインターネット中継も入り、議事録によって公表される。行政つまり執行機関は長とその補助機関である職員の集団によって組織として運営される。したがって、「問い質し」にたいして組織の公式見解として責任ある答弁をするために、意思確認などの一定の準備が必要となる。最初の発問の読み原稿を提出させる自治体も少なくなく、その必要については疑問をもつが、同時にそうした読み原稿があっても問題意識が伝わらず、かみあってないやりとりになる質問も目にする。何を、何のために問い質しているのかが伝わらなければ、質問の機会を結果として無駄にすることになりうる。

質問にたいする行政側の答弁書を議員に渡すという自治体もある。議員にとっては再質問を考えるとときに助けになるものとして、そうした制度のない自治体議員から期待する声も聞くが、答弁の作成そのものに時間がかるため、質問の当日の朝や直前に届くのが通例であるようだ。最初の発問とその予定答弁という「一往復」が文書になることで議会での議論を形骸化させるとまでは言えないが、一般質問が、議会の場での議論である以上、答弁調整は「議員の問題意識を的確に伝えるため」のものとし、それ

以上は議場でのやりとりで深めていくことが、それを見る市民からみても適切なのではないか。

1.3 一般質問がもつ機能

一般質問の対象は自治体の「一般事務」であり、それは2000年分権改革の機関委任事務全廃によってさらに幅広くなった。自治体の事務執行について個別的にも包括的にも検討することができ、自説の主張もできる。それによって、一般質問は、自治体の政策・施策・事業にたいし、それが適切におこなわれ、効果をあげているかをなど状況を検証し監査する監査機能、政策・施策・事業にかかる改善の提案や課題提起をおこなう政策提案機能を果たすことができる。もっともこの2つの機能は議会そのものがもつ機能であり（中邨 2012：15-18）（加藤 2009）、一般質問は議員が議会の一部として自治体行政にたいしてその機能を果たす行為だともいえる。

一回の質問で2つの機能の一方のみが果たされるわけではない。政策提案機能を果たそうとすれば、その問題状況の検証つまり監査機能がその前提になることはある意味当然であり、それがなければ質問は思いつきの陳述となりうる。監査機能のみの質問はありえ、事業の多様な日本の自治体行政を考えると監査機能の重要性は強調されるべきだが、監査を主とする場合でも、事務執行の問題点を指摘する場合、それに対応する改善提案が盛り込まれることは自然なことではないか。

議会改革の潮流のなかでは、一般質問は重要視されてはいない。自治体議会改革の核は、多様な市民の声を集約し自治体の意思とするための議員による議論の回復・活性化と、それを支える市民参加と情報公開である。議員が、ひとりで、執行部に「問い質す」ことにより市政改革をめざす一般質問は、これらについては、やや間接的である。むしろ、個別要求や議員のパフォーマンスの場となることへの問題視や、一般質問が果たしうる機能を果たす水準に達していないことが問題視されることが少なくない⁵。

一般質問の現状にむかいあうことは必要だが、一般質問が果たしうる、また実際に果たしている監査機能・政策提案機能⁶からみれば、現状を問題視するだけでなく、その機能の回復がめざされよう。その機能回復のためには、ひとつは一般質問の「質」そのものの上昇と、さらにもうひとつは一般質問という制度とその成果物である質問を活用するシクミとが求められる。以降、これらの点の検討をすすめたい。

2 一般質問の現状と課題

2.1 一般質問の現状

一般質問についてもっとも知られている批判は、質問と答弁が事前に綿密なやりとりの末シナリオ化していた（いる）状況を、それに潜む議員と執行部のなれあいとともに批判した「八百長と学芸会」⁷ という評であろう。次節で触れるように、それは行政の「絶対・無謬」幻想を背景にもち、その拘束力がいまだ強く、本会議で想定外のやりとりがおこなわれることを恐れる自治体では、必ずしも過去のものとなっていない。

一般質問での想定外のやりとりを嫌う程度は自治体により差がある。しかしそうした「想定外にたいする制御」⁸ が働くにしても、多くの自治体では一般質問は議員としての力量が問われる場として重要視され、「ひとりでもできる自治体改革」をなしうる。ただし、一般質問の「質」をあげたいという声は、議員からも議会事務局からも市民からもよく聞かれ、実際のそれにふれていると「残念な質問」や「もったいない質問」は多い。

たとえば、公表数字や事実を確認するだけの質問や、他自治体の事例を検討なく紹介するだけの質問、自身の政治信条に終始してしまっている質問などは「残念な質問」としてよくあげられる例である。一般質問に、熱心にとりくんでいる議員の質問でも、論点を入れすぎてかえって趣旨が曖昧になったり、再質問を重ねるうちに論旨がそれてしまったりという

「もったいない質問」もみられる。一般質問の「質」は、争点をとらえ、調査を重ね、論点を絞り、獲得すべき内容を意識し、分かりやすい言葉で伝えるという、現場からすすめる実践的政策研究としての力と、それに加えて議論する力に支えられる（土山 2013）。その向上は議会全体にとっても必要であり、高め続けることが求められる。その「水準」を相対的に測ることは困難だが、現状では、一般質問が持ちうる監査機能、政策提案機能が十分に発揮されていないことは認められよう。

2.2 「無謬の行政」幻想と一般質問

一般質問それ自身にまず問題があるとしても、しかし、一般質問がその機能を十分に発揮していない状況には、「絶対・無謬」の行政（松下 1991：75-78）という幻想がもたらした構図がある。

行政が「間違えない」存在であって、論題や政策に「正解」があるという前提であれば、議会はその「正解」を追認する機関であって、万一「間違った」ときに厳しく糾弾する機関としての顔をもてば足りる。この前提では、一般質問に限らず議会の審議によって執行部の提案が変えられることは「間違いを指摘された」ことになる。それは首長やその提案を作成した職員が「間違っていた」ことになるため、あるべきでないこととなる。そうであれば職員の手腕は「いかに議会で問題となることなく通してもらうか」に発輝される。議員から執行機関への「メンツを潰さない」配慮は、「そのかわり」という不可視の力にすりかわりうる。一般質問で指摘して嫌われるより、さまざまな力を駆使して自身の提案や要求を検討してもらうほうが、「効率」がよいかもしれない。こうなれば、議会と議会での「議論」は形骸化する。こうして、「無謬の行政」幻想のうえで執行部と議員の相互依存の関係が積み重なって、一般質問に限らず議会改革が強く求められるこんにちの状況をつくってきたのではないか。

もちろん、執行部は必要な検討をせず錯誤にあふれたものを議案として

よいというのではない。しかし、政策にあらかじめ分かっている「正解」がなく、執行部も当然だが無謬ではないという前提からはじめれば、議会での議論は「わがまちなりの答え」をうみだし政策・施策・事業を「よりよい」ものにする作用である、となるはずであり、それは議会の本来の作用ではないか。

2.3 「よき一般質問」⁹ は行政を変えるか

さらに、一般質問がその機能を十分に発揮していない状況には、「よい一般質問をしても執行部に受け入れられるとは限らない」という事実がある。

執行部の明らかな不法行為を糾弾するような暴露型の質問は別として、監査機能にせよ政策提案機能にせよ、一般質問が機能するには、執行機関が質問での指摘や提案、またはその背景にある問題意識を受け入れ、事業執行や組織運営に反映させることが前提になる。そしてそれは、前述した「絶対・無謬」という行政への幻想の強さに加え、首長のみずからの自治体運営をめぐる指摘にたいする姿勢や、執行機関の改革にたいする柔軟さにも左右される。また、二元代表制のもとでは議会に与党・野党は本来ないが、市長派・反市長派かによって答弁が異なる、特定の議員の扱いが違う、という声は珍しくはない。

政治の現象としてそうした「引力」があるとしても、それが越えられないほど強く、「質」の高い、つまり監査や政策提案として価値のある一般質問であってもけして受け入れられないということであれば、議員にとって一般質問にかかる労力は無駄か、せいぜい政治家としての自己アピールのためにとどまることになる。それは二元代表制をになう議会にとって損失であり、なにより市民にとって不利益である。その状況は、前項と同様に、市政への問題提起を非公式の交渉に向かわせる引力となりえ、そうすると議会と市民にとって二重の不利益となる。

このように、一般質問がその機能を果たしていない背景には、質問の「質」の問題、行政を無謬とみてきた歴史的経緯の問題、政治の力学とといった問題が入り混じっている。

冒頭に指摘したように、議会の本質が議員の合議による自治体の意思決定であるとすれば、一般質問は確かにその本流ではない。だが、議会が執行機関にたいし監査機能また政策提案機能を果たすことが市民から求められているのだとすれば、議員の活動の知見と労力が集約される機会としての一般質問は重要であり、これを議員ひとりのものではなく議会の政策資源に転換するシクミがありうるのではないか。

3 一般質問の可能性

3.1 自治体内部の政治構造と一般質問

一般質問の「質」を問題にして記述してきたが、もちろん現在でも「これがなぜ活かされないのか」と疑問に思われるすぐれた質問は確かにある。また、一般質問で指摘した内容が政策・施策・事業を変えたり、提案が（その折には受け入れられなくても）2、3年後に実現していたという経験をもつ議員は少なくないようだ。政治問題になったことが、実はその以前に一般質問でも指摘されていたということもある。

一般質問は「ひとりでもできる自治体改革」になりうるが、しかし逆に、「議員ひとりがいっていること」にすぎないものにもなりうる。議会の権限は議員それぞれに分配されているのではないし、首長の権限が強いといわれる自治体の二代表制のなかでは、議員ひとりの政治力は議員数分の1ではなく極小にもなりえる。だが、政治家である議員の活動と知見を集約し、自身の主張をもって執行機関を問いただすその内容が、「ひとりがいっていること」で済まされる以上の価値のあるものであれば、一定の手続きによって議会の政策資源とし、これを活かすことはできないか。「議

員ひとり」の質問を、「議会の」質問とするシクミである。

3.2 議会の政策資源としての可能性

3.2.1 議員の質問から議会の質問にする制度

一般質問を「議員ひとり」のものから「議会の」ものとするシクミとして、まず考えられることは、一般質問の内容を委員会の所管事務調査の項目するなどにして検討し、再度提起することであろう。

そのためには、たとえば一般質問のあとにその内容や運営を総括する機会、たとえば全員協議会や議会運営委員会を開催し、委員会などでとりあげるべき内容のものがあるかを検討すればよい。そのとりあげる手法については種々ありえるが、全体での議論と委員会ごとの議論によって決めることが原型になるのではないか。議会内の会派など政治的力関係のなかでも内容本位で選択される工夫には検討の余地があらう。また、その過程に議員全体が何らかのかたちで関与できることが望ましい。すでに議場で各議員が互いの一般質問を共有しているはずで、一般質問を評価し検討する過程は、自由討議としても意味を持ちうるだろうからである。

実際に、北海道芽室町、長崎県小値賀町では、一般質問を全員協議会で検討し、委員会の議案とする制度が動いているという¹⁰。

一般質問のあとにそれを全体で検証する機会をもつ場合、質問の「ひろいあげ」だけではない効果も持ちうる。

たとえば、答弁内容で追跡すべき点の確認である。しばしば、答弁で「検討します」とされた内容のその後をどう追跡するか問われることがある。各議員がそうした答弁を受けた内容について報告し一覧にして集約する。その集約した内容についてその後の「検討結果」を連絡するよう議会として要請することができよう¹¹。ただしその制度があるからといって、重要な課題について現場を継続的にフォローし、必要があれば適切な時期に再度質問するといった対応の重要性がなくなるわけではないことは強調

しておきたい。

またたとえば、議長の議会運営にたいする検証である。一般質問では通告内容を事前に通知するが、通告外の発言を議長が制するにあたって、その基準が問題視されることもある。首長に反問権・反論権を与えている自治体では、首長の発言が反問の「範囲」をこえたり建設的な発話になっていなかったりといった「悩み」が語られることもある。議長による議論の「場」の運営は、議会が議論という本質的機能を発揮していけばそれだけ重要になるが、その「基準」は具体的には個別事例の検討によって積み重ねられていくことになろう。そのためにも、議長の通告外の判断や反問権の運用にたいして意見交換や問題提起ができる場をもつことは意味があるだろう。

3.2.2 市民への論点提起や広報における活用

そうした制度をすみやかに導入することが難しければ、広報の改革として、一般質問を活用することはどうか。まちの争点として市民に丁寧に説明するのである。たとえば、議員どうして投票し、その定例会で「もっとも優れた」一般質問を選出し、広報紙で詳報したり、近年導入が進むインターネット中継のホームページでその部分を切り出して紹介したりする。市民からみれば、議会が自治体運営の課題をとりあげている具体的な内容がよくわかるものとなるだろう。

さらに、山梨県昭和町、北海道芽室町では、一般質問で指摘した内容のちに自治体の政策や行政運営の変化をみた場合には、議会だよりにその内容を紹介しているという。

3.2.3 質問する議員を「ひとりぼっち」にしない工夫

こうした制度の新規導入が必要な改革だけでなく、現状の一般質問の制度内であっても、「議員ひとり」のものにしない方策はある。

なかでも、同じテーマの質問を、角度を変えて複数の議員がおこなう議員間連携は、もっともとりくみやすいものであろう。会派内であればやりやすいし、会派をこえて連携できれば、「ひとりのもの」「ひとつの会派の

もの」でないことは行政側によりよく伝わる。

制度による対応を考えるなら、通告書提出の前に、通告案を議員どうして共有する機会があれば、類似した内容の質問を検討していることが互いにわかり、連携することも可能となる¹²。議員間連携による一般質問を念頭に、調査や参考人の招致などができる制度があれば、そうした連携はより深まることになろう。

一般質問そのものが、発言者はひとりであるとしても、発言者とそれを補佐する複数の議員でおこなわれることもありえるのではないだろうか。

もっと単純には、同僚議員の質問にうなずいたり拍手したりといったことだけでも、行政側にはプレッシャーになるという。議会は政治の場であり、「ひとりでない」ことを示すことは、一般質問というシステムの政治力を高めることでもある。

一般質問を源にした議会による監査機能・政策提案機能の発揮は、一般質問それぞれにたいする執行機関の姿勢をも変えうる。一般質問の段階で「よい一般質問」が活かされることにつながろう。

3.2.3 一般質問は議会のものとなるか

このような改革や工夫を阻むものは、議員の活動の負荷や事務量の増以上に、「議員の」一般質問を「議会の」政策資源に転換することについて、選挙においてはライバルとなる同僚議員の政治的政策的実績に資するものになることへの警戒感であろう。それは議会の「チーム」ビルディングやマネージメントの課題として、4.1でふれたい。「よい一般質問」が議会の政策資源として活用され、自治体の政策・施策・事業を変える実績が積み重なること、そうしたシクミによって一般質問の「質」の向上がとりくまれることは、その自治体の市民にとって、また議会にとって価値あることとなろう。

ただし、一般質問の活用が進むことによって、二つの点が留意されよう。ひとつは議会の責任の重さである。政策・施策・事業の実施には当然なが

ら資源がともなう。組織体制や運営を変えることも、労力や時間をふくめ資源を要する。自治体の事業執行にともなう権力行使は市民のくらしかたに大きな影響を与えうる。議会の意思決定はこうした資源配分や権限行使に直結することをあらためて確認したい。ふたつには、議員の活動が一般質問に偏り、政治のパフォーマンスや自己アピールの場になることがありえるかもしれない。この点については次項で検討したい。

3.3 一般質問という機会は不要か

一般質問の政策資源としての活用は、議員の一般質問の内容を議会の監査機能、政策提案機能の發揮に役立てようというものである。言い換えれば議員の力を議会のそれに置換することである。

では、一般質問ではなくとも、議員個人がもつ質問を、議会のそれに転換するシクミがあれば、一般質問という制度そのものは不要なのだろうか。

ここで着目したいことは、政策は必ず個人から発想される（松下 1991）ということである。一般質問というシクミが議員の政策資源の発露として機能する最大の要因は、議員個人の、ひとりの政治家としての気づきや発想を、自治体の運営や政策の論点として直接に行政側へ提起できるという点にある¹³。ひとりの議員の気づきや発想を議会の政策資源に転換する、議員の個性が活きるゆたかな提起がある場が、たとえば議員間討議の機会などで用意されるなら、一般質問という制度でなくてもよいのかもしれない（吉田 2015）。

だが、一般質問という機会がもつ誘因力は、おそらく今後も政策資源の「源泉」として有効であるように思われる。政治家としてのミッションやとりくみという、議員がもつ内発的な動機を議会の機能の一部として發揮できる「場」、議員のもつ政治家としての顔と議会の一員としての顔の2つを重ねて監査機能・政策提案機能を議員が直接果たしうる場だからこそ、議員活動の知見のすぐれた集約が行われるのではないだろうか。

4 議会改革の実質化と政策資源

4.1 議会の「チームビルディング」

このように、一般質問の、議会の政策資源としての活用を検討すると、議会改革は、ひとりの政治家である議員の力を、どう議会の力に変換していくかという改革であることにも気がつく。

議員がひとりひとり政治家である以上、「チームとしての議会」を考えるとときには、そのマネージメントは、議会のなかにのみ議員を位置づひとりひとりの議員の「魅力」を活かすことと、その力を議会全体に活かすことの両面でとらえることが必要ではないか¹⁴。

4.2 議会改革の実質化

すでに4割をこえ、半数に近い自治体で議会基本条例が策定された。そのこと自体、議会のありかたにたいする市民の厳しい問いと、それに議会の「自画像」を提示することで応えようとしたかつてない変化といえる。

だが、多くの指摘があるように、条例の策定だけではなく、その内容と運用をつうじた議会改革の実質化がなければ、議会のありかたは市民に応えるものに変わりえない（神原他 2015）。そして、議会改革の実質化とは、議会がもつシクミが具体の事例をつうじて「自治体の改革」を果たすことではないか。

その具体の事例とは自治体の課題にほかならず、その課題は議員それぞれの活動から議会にもたらされてくるとすれば、一般質問は議会の政策資源の「源泉」となりうる。議会改革の実質化にとって、一般質問を議会の政策資源とするシクミの導入は、大きな可能性を持っているといえよう。

すぐれた一般質問は、議員の気づきと、それを論点とする「争点化」の力、情報収集の力、論証する力、解決の手法としての政策を構想する力、分かりやすく伝える力、議論する力に支えられる。それは総合的政策力と

いえる。また、一般質問が、とくに、地域課題の二つの現場、市民の「困りごと」という現場と、その課題に対応する行政の現場を〈つなぎ〉、行政また自治体の変化を〈ひきだす〉ものであることも指摘しておきたい（土山・村田・深尾 2012）。

一般質問の「質」の向上にとりくむことは、議会という属人性の強い組織の議会力に直結する議員の資質を高めることになる。一般質問を議会の政策資源に転換することは、一般質問に対する執行機関の姿勢をかえ、一般質問の「質」の向上にたいする議員の意欲も高め、結果として、議会力を高め、そしてもちろん、一般質問の監査機能・政策提案機能も向上するだろう。そのことはなにより、市民の益となるのではないか。

- 1 議会報告会については、報告の内容や参加する人数の減少など「手詰まり感」が広がっていると指摘される（神原他 2015）
- 2 東京23区では質疑と応答を合わせて年間20分が各議員の持ち時間という区議会もある。また、政令市では、本会議で一般質問をおこなわない議会もある。
- 3 第64条の準用規定により、一般質問の再質問回数とその終結については、質疑についてのそれを準用することとなっている。第56条が質疑の回数、第60条が質疑又は討論の終結について規定している。
- 4 福島県会津若松市、岐阜県多治見市。会津若松市では論点の重複などがあった場合そこから議会で調整を行うという。岐阜県多治見市では、執行機関という組織の意思決定をへて責任ある答弁を行うために時間をかけるとしている。
- 5 吉田利宏「一般質問の廃止は可能なのか？」『議員 NAVI ウェブマガジン』第一法規、2015年7月10日掲載。http://www.dh-giin.com/login/article/20150710/3612/最終確認2016年12月31日。
- 6 マニフェスト大賞では、一般質問を重ねた政策提案の結果が受賞理由となって授与される例もある。たとえば、2015年優秀政策提言賞優秀賞・佐々木允氏、優秀マニフェスト賞谷祐治氏など。
- 7 2007年9月18日第18回地方分権推進委員会での片山善博氏の発言。北海道議会の事例をふまえ、議会全体の形骸化を指摘したもの。
- 8 一般質問では通告した内容をこえた質問はできないが、質問と答弁の事前調整が完全になされるのでなければ、言い換えれば質問と答弁が議場のやりとりでつくられる余地があれば、通告の範囲もまた解釈の余地がある。また、政策課題が相互にからみあっている場合も多い。調整を超えた「議論」の場面では質問側答弁側に「想定外」があって当然であり、その議論をどのように制御す

るかは最終的には議長の裁量によるといえるだろう。

- 9 土山 (2013) では、執行部を議論で打ち負かすことや要求をとおすことそのものよりも、質問・答弁をつうじた「議論という対話」によって自治体運営にたいする監査機能・政策提案機能を果たすこととしている。
- 10 北海道芽室町では、「一般質問・質疑の追跡システム」として常任委員会ごとに一般質問また質疑から委員会の所管事務調査として追跡して検討し、その結果提言あるいは提言を議決する制度が導入されている。なお、この制度を理由のひとつとして2015年マニフェスト大賞成果賞の優秀賞を受賞した。
- 11 福岡県田川市議会では、「検討します」との答弁があった項目をとりまとめ、文書で検討結果について回答を求めるといふ。
- 12 福島県会津若松市は、通告書の締め切りが一般質問の3週間前だが、そのあとに質問の内容を調整する機会があるという。
- 13 たとえば、廣瀬 (2010) は市民相談など個別の議員活動を公務と位置づけるかという点に「個別の問題解決から出発して、議会全体としての政策レベルでの課題解決につなげていってもらえるのであれば」、「十分に公務の一環」であると指摘するが、一般質問をめぐる本稿の提案も、「個別の問題」を「議会全体としての政策レベル」につなげる具体案の一部であるといえよう。
- 14 そのチーム運営のイメージは、「総選挙」をおこなうアイドルグループに近いかもしれない。ひとりひとりがその資質を競うことで、グループ全体の魅力を増すしくみとなっていることが注目される。

参 考 文 献

- 江藤俊昭 (2012) 『自治体議会学』ぎょうせい。
- 加藤幸雄 (2009) 『議会基本条例の考え方』自治体研究社。
- 神原勝・中尾修・江藤俊昭・廣瀬克哉 (2015) 『議会改革はどこまですすんだか』公人の友社。
- 全国町村議会議長会編 (2015) 『議員必携 第十次改訂新版』学陽書房、2015年。
- 竹下 譲 (2010) 「政治家改革の視点」『公明』60号。
- 土山希美枝 (2014) 「質問力を上げよう」1～3 『議員 NAVI』41-43号、ぎょうせい。
- 土山希美枝・村田和代・深尾昌峰 (2012) 『対話と議論で〈つなぎ・ひきだす〉ファシリテート能力育成ハンドブック』公人の友社。
- 中邨章監修、牛山久仁彦・廣瀬和彦編、亀岡義尚・三浦正士・八木大二郎・山岸絵美理・清水孝治 (2012) 『自治体議会の課題と争点』芦書房。
- 廣瀬克哉 (2010) 『「議員力」のススメ』ぎょうせい。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編 (2015) 『議会改革白書2015年版』生活社。
- 松下圭一 (1991) 『政策型思考と政治』東京大学出版会。