

一般質問追跡システム 議会起点の三者間討議（対話）のあり方

議会技術研究会共同代表・前芽室町議会事務局長

西 科 純

この議会技術研究会は、現在七四名の会員となっています。二元代表制における議会であり、理論と実務をつなげることが必要と考え、議会と研究会の間に「技術」と入っています。実務は理論に基づき、理論は実務から導かれるので、両者をつなぐこの技術を向上させていきたいと考えています。

特定の議会や自治体が進進的なだけでは、北海道全体の自治は充実しません。それぞれの議会が向上していくことが、まちや住民の幸福につながっていく意味を込めています。このため、フェイスブックなどを活用した情報交換や、今日のようなセミナーや研究会を今後も実施していきたいと考えています。

一般質問の課題と質問の追跡システム

今日のセミナーでは、芽室町議会を例にして一般質問の追跡システムを報告し、議会起点の三者

間討議（対話）について提案します。

追跡システムの目的は、端的に言えば「政策議会」を目指した活動の一環です。定例会議後に各常任委員会でミーティングを開催し、議員が行った一般質問、議案審議の質疑内容についての委員間で討議を行い、委員会で追跡調査事項を決定し、調査を行うものです。

一般質問や質疑を議員個人のものにとどめず、各委員会の活性化を目指し、政策提言・提案へつなげたいと考えています。

要綱などで追跡システムを定めていないので、試行の時期が三年くらいつづいていますが、要綱化をせずに私は議会事務局から異動したので、依然として課題になっています。

一般質問の課題は、土山先生から指摘があったように、一問一答方式にしても、議員の質問が一問になっていない。答弁も一答になっておらず、何がポイントか分からない。発言が長く、論点が不明確で、焦点がぼけてしまうことが、両者にあ

ると思います。

もう一つは、「細切れ」の質問にとどまり、数値の確認や事実の背景について展開していきませんが、全体的な脈絡とポイントに乏しいことが往々にしてあると思います。各部課長職に聞けば、情報収集できることまで一般質問をすると、政策的・大綱的な質問とはなりません。

私も議会事務局長を五年間務めました。当初は個人の質問にとどまり、質問した内容が実現したかも不明確のままで、ずっと気になっていました。質問から三年ほど経ってから町の政策として打ち出される場合もあるのですが、質問したその後の取り組みが不明確で終わっている。政策資源としての一般質問なのにもつたないという思いがありました。

一方、議会報告会などでは、町民の皆さんからは「議会の活動が見えない」ということをさんざん言われました。一般質問は議員個人の政策活動ですが、これを「議会として」の活動にする必要性を感じていたのでした。

委員会ミーティングで追跡事項を決定

そこで三年前に土山先生の『質問力』からはじめる自治体議会改革（公人の友社、二〇一二年）を読み、当時の議運のみなさんに、一般質問研修を行うことを働きかけ、土山先生を講師に二〇一四年八月九日から一〇日までの二日間研修を行い

ました。一日目は町民の皆さんも参加しました。

九月定例会が終わった一〇月早々、研修内容を議会の活動として活かしていくために、全員に「定例会議振り返りシート」を配りました。それを元にして、非公式の会議ですが、常任委員会ミーティングを開いて、一般質問の内容については、各常任委員会で追跡調査を行う項目を挙げてもらい、各常任委員会で追跡する項目を決定することとしたのです。

議員個々が記入するシートはいたって簡便なものです（図1）。記述する項目は四項目で、①自らが所属する常任委員会で追跡調査すべきと考える政策・事務事業等で、一般質問と質疑（討論）等に分けます。②他の常任委員会に追跡調査を依頼したい政策・事務事業等で、これも一般質問からと質疑（討論）等から。③議会運営全般に関して検討するもの（定例会議を通じて、改善に向けて取り上げるべきもの）。④その他として、定例会議を通じて改善に向けて取り上げるべきもの、審議方法などで分らなかった点などを自由筆記するものです。

これらをシートに記入後、常任委員会のミーティングを開き、追跡事項について協議のうえ決定します。ミーティングは公式の常任委員会ではありませんが、その後の常任委員会で正式決定します。決定した追跡事項は全て議運に報告し、議会全体での情報の共有化を図ります。決定した項目は各常任委員会で追跡調査を行います。調査を含め、

図1 〇月定例会議 振り返りシート

(各委員は委員長が決める前日までに、委員長に提出してください)
(委員長は委員会内で協議を済ませ、議長に提出してください)

議長名 ○○○○○

- 1 自らが所属する常任委員会で追跡調査すべきと考える政策・事務事業等
(1) 一般質問から
(2) 質疑(討論)等から
- 2 他の常任委員会に追跡調査を依頼したい政策・事務事業等
(1) 一般質問から
(2) 質疑(討論)等から
- 3 議会運営全般に関する検討(定例会議を通じて、改善に向けて取り上げるべきもの)
- 4 その他(定例会を通じて、改善に向けて取り上げるべきもの)
(審議方法などで分らなかった点など)

まとめれば委員会、あるいは本会議での提言決議という流れになります。

「議会として」なので、全員協議会（政策討論会）で協議し、決定した事項については本会議で提言決議しています。

住民への周知については、調査追加事項の公表のため議会だよりに掲載します。この一連の流れは、「政策型議会をめざし、議員発言の質を向上させる目的」とともに、政策的・大綱的な一般質問とするために、議会だより議員名が載ること

が有効だと考えたものです。

政策形成サイクルの流れからいうと、委員会の調査・協議を経て政策討論会（全員協議会）を行い、本会議で決議するもの、あるいは委員会では決議するものを再調査することがあります。

一般質問の内容について、議会事務局が注意喚起すると、そのこと自体が差し出がましいという議員もいます。ただ、事務局が言わざるを得ないという場面があり、質問の要点、ポイントをまとめ手伝いをします。先ほど触れたように、細かい質疑は日ごろの議員活動として各課から聞き、政策的・大綱的な質疑を行うようにする。質疑は公の場の発言ですから、仕組みを作って政策型議会、発言の質の向上を図る必要があると思います。追跡質問の広報誌への掲載方法としては、〇〇議員の一般質問の追跡調査と明らかにします。

追跡質問の効果と課題

追跡質問の効果として、議員間・委員間の討議がすすみます。追跡質問は必要ない、必要と意見は分かれませんが、討論によって結論をだすことは避けられなくなるのです。ほかの議会でも政策討論がなかなかできないと聞きますが、追跡質問をするか否かを決めるために、討論がすすむのだと思います。さらに、委員会内のコミュニケーション、委員会と委員会とのコミュニケーションがとれるようになります。「むこうはこういう追跡質問

を上げたぞ」というように委員会間の競争意識も生まれ、委員会議論が活発になっていくのです。

一方、課題もあります。一つは非協力的な議員がいることです。たとえば、「私が行った一般質問なのだから、委員会や議会が追跡するのではなく、私が最後までやり遂げる」と言う。こうしたことはあり得ます。

二つめは、委員長のリーダーシップ力が問われ、この力の差により議員間討議の進行が左右されます。

三つめは、予算・決算時の執行機関の説明・報告義務づけがないため、議会側の追求姿勢はあまり厳しくないことです。

四つめは、継続するための改良です。制度があるといっても、成果が上がらないとやめよう、となりかねません。

五つめは、委員会構成替え時期の引き継ぎ体制です。二年間で委員会を改選しますが、各委員会が前年に積み残した課題は必ずあるので、その課題を引き継ぐことが極めて重要です。新しい委員会には新しい課題もあるので、早く取り組むことが大事です。

最後として六つめに、要綱等を制定し、制度化することが大事です。

以上が、芽室町議会的一般質問の追跡システムの概要です。

議会起点の三者間討議（対話）のあり方と議員間討議

自治を担う主体は、神原先生が述べられているように市民、議員、首長、職員の四者です。市民にはNPOや企業、団体も含まれます。議会は「討論のヒロバ」といわれ、議会が起点となつて自治を担う主体間の討議・対話の手法をどうしていけばいいか。

議会を起点にして考えて私には五つの提案があります。一つは議員間討議用シートを導入する。

二つめは、常任委員会委員長の次第書を改正して会議進行を改革することです。

三つめは、全員協議会を「政策討論会」と位置づける。第〇回全員協議会、議題一「第〇回政策討論会」とする。政策討論会という名付けて、討論せざるをえないかたちにする。

四つめは、委員会ミーティングなどオフ会議を設定する。公式の場の会議でなければならぬという認識ばかりになると、とくにインターネット中継の会議だと、なかなか発言しなくなることがあります。委員会のなかで討議がすすみにくい状況があれば、切り替えて非公開のミーティングでもいいのではないか。その場で合意したことは、公式の委員会で議論を開始すればいい。こういうかたちをつくる。

最後に五つめは、「委員会討議白書」なるものを作成してみる。福島町議会、芽室町議会では、

一年間議会はどんな活動をしてきたか、討議してきたことを元に議会白書を作成していますが、委員会討議がないと、討議白書をつくれな。逆説的ですが、白書をつくるために討議をする。

NPO法人公共政策研究所（理事長水澤雅貴・札幌）による沖縄・兵庫・北海道の自治体議会の調査によれば、市町村議会では議員間討議がすすんでいない実態が明らかになっています。どう討議するかは課題は露呈し道内自治体議会の全体の課題といえます。

委員会討議用（論点・争点）シート

芽室町議会でも当初使っていた「議員間討議用（論点・争点）シート」は（図2）、政策等の発生源、検討した他の政策等の内容をはじめ、住民との協議・参加の方法等まで八項目について記述し、これを論点にするものでした。

執行機関が常任委員会に報告したときは、その先の臨時会や予算議会に提案したいものを前振りしてきます。こうしたことを提案したいので、委員会で説明、報告させてほしいという場合があります。そして出てきたものについて、七項目または八項目についてチェックし、これを論点にします。

論点、争点が整理できないことが、議員間討議のすすまない要因だと私は思います。執行機関の政策提案に対して、八項目のチェック項目に照ら

図2 委員間討議用(論点・争点)シート

平成〇年〇月〇日 第〇回 〇〇〇常任委員会

担当課・係 名 〇〇〇〇〇〇〇〇〇

事務調査(事務事業等)名 〇〇〇〇〇〇〇

項 目	調査内容	論点整理	争点整理
(1) 政策の発生源			
(2) 検討した他の政策等			
(3) 他の自治体の類似する政策等との比較検討			
(4) 総合計画の実行計画及び個別計画における根拠又は位置付け			
(5) 関係ある法令及び条例等			
(6) 政策等の実施に関わる財源措置			
(7) 総合計画上の実行計画及び将来にわたる政策等のコスト計算			
(8) 住民参加の方法			
(9) その他			

して議会として異なる考えが浮上することがあります。そこを争点として位置づけ、その間の審議が討議そのものだと思うのです。

委員会付託された事件、議会が政策提案する案件、陳情や請願の案件については、これまでも議員間討議を行ってきた経験はあるので、議員間討議は可能だと思っています。

つぎに、委員長次第書の改正についてです。資料に「委員間討議をいざなう所管事務調査の委員

長次第書例」に例示しています(略)。質疑が集まる場合がありますが、それは論点となる候補が多くあるからです。こうしたときは、一旦、執行機関側に議場から退席してもらい、事務局は質疑傾向を整理し、議員間で協議してまとめた段階で休憩を解き、執行機関の再入室を求める。議案についての委員間討議の結果を副委員長が説明、あるいは提言書を手交します。したがって質疑も討議の資源として重要となります。

議会と市民、首長・職員の討議方式

これからの議会報告会や意見交換会は、ダイアログといわれる目的を共有する対話方式で、教室の対面スタイルからワークショップやワールドカフェ方式に転嫁すべきです。したがってこの手法を議員が学習する機会を増やす必要があります。

また、本議会では首長から行政報告がなされますが、首長が頻繁かつ積極的に報告する議会と、事故などが起きたときしか報告しない議会があります。議会の休会中に起きたことは、執行機関側は報告するべきです。この行政報告のなかに、質問する資源が潜んでいます。

一般質問できる日程は、この行政報告後に設定することが必要です。行政報告は議会開会日に行われるので、一般質問通告の締め切り日は議会開会の次の日にして、議員が質問できるように工夫する。議会のホームページを観ると、行政報告に

関して、ホームページ上ではわからない場合が多い。行政報告というサイトを明確につくり執行機関側に行政報告させる方向へと改善するべきです。また、委員会でも追跡調査を検討する。このきっかけは行政報告の内容も候補となります。なによりも「政策議案」をめざす取り組みのペー

スの対象は、まぎれもなく総合計画となります。総合計画への関与が議会改革の第二ステージの入り口なのです。

議会が自治体の「討論のヒロバ」とするために、その共通課題の設定を自治体の総合計画として、とりわけそれは実施(実行)計画としていくべきです。各議会は、総合計画を念頭にした年間活動スケジュール(政策形成サイクル)をつくり、総合計画への評価と提言をもとに討議(対話)をルーチン化するべきです。そのうえで議会は住民とも討議を行う。これが、議会を起点とした三者間討議(対話)の本題だと考えます。そのためには神原先生の考案された事業別政策調書(後掲26、27頁図)を執行機関側に作成させることが第一歩となります。以上で報告を終えます。

へにしな じゅん