

# 生きる「一般質問、へつなぐ・ひきだす」市民参加

龍谷大学政策学部教授  
土山 希美枝

市民の「信託／負託」に応えるとはどういう意味か

今日は、議会改革の先駆自治体が多くある北海道の議会技術研究サマーセミナーにお招きいただきありがとうございます。お話ししたいことが沢山あり、少々早口になるかと思いますが、一時間おつきあいください。

「生きる一般質問、へつなぐ、ひきだす」市民参加というテーマですが、私は二〇一一年から龍谷大学で質問力研修を共同研究ではじめ、そこから得られた知見を元に、一般質問と議会の関係、議会と市民の関係を整理してまいりました。本日はその話させていただきます。

まず、議員の不祥事が起きるたびに市民の「信頼を回復する」と言われ、多くの議会基本条例は市民の「信託・負託に応える」と規定されます。では、「信託に応える」とはどういうことか。

私なりに整理すると、「わがまちのへ政策や制

度Vをヒロバでの議論と決断によって「よい」状態にすること。さらに言えば、「わがまちのへ政策・制度Vは、議会があるから、（行政だけより）よい状態である」と市民から評価を得ることです。

## 社会と政策・制度

市民の暮らしは、政策や制度によって支えられています。松下圭一先生はこのような社会を「都市型社会」とよびましたが、私たちの暮らしは政策や制度という基盤があり、それが機能しているという前提があつて成り立っています。

たとえば、家庭で使ったペットボトルは自治体の分別回収に出し、外出しているときは、自販機やコンビニなどにあるゴミ箱に捨て、事業者が回収します。また、ペットボトルのキャップだけを回収して売却してNPOが車椅子を購入したり、途上国の子どもたちのワクチンを買うNGOの資金になっています。

私たちは日常何気なく、ペットボトルのゴミを

捨てていますが、ここでは政策選択をしているわけです。自分にとって一番ラクなポイ捨てか、持ち歩くコストをになつても自分にとって価値ある分別ゴミ箱を使うか。

自治体がペットボトルを回収するのはペットボトルというプラスチック廃棄物の適正処理のため。自治体なりの目的と手段を設定しているわけです。では、コンビニなど事業者はなぜコストを負担してペットボトルゴミを引き受けるのでしょうか。事業の結果として出る廃棄物を回収し、まちの美化への貢献する、社会的責任を果たすという方針（ポリシー＝政策）と言えます。キャップを集めている人たちにすれば、自分たちの活動に資源を集めるといふ目的に効果のある手段、まさに政策ですよ。

さまざまな目的を持って、そのための手段を社会の中に提供する。この目的と手段の組み合わせが「政策」です。

ゴミとなつたペットボトルを捨てる側も、集める側も、それぞれ、何かの目的をもって何かの手

段を講じます。それがポリシー (policy) で、日本語にすると方針ともいいますが、政策でもあります。わたしたちは暮らしをめぐって、達成したい目的や価値観をもって、日々のさまざまな選択肢に向かい合い、選択します。それは政策的行為なのです。

そう考えると、日常生活は様々なポリシーにあふれています。例えば、北海道では除雪に対し、自治体がどのようなポリシーを採るかによって暮らしが変わりますよね。子育て、環境、介護の政策は、国や自治体だけではなく、企業活動のサービス、市民社会の担い手によって、私たちの暮らし方や人生の選択肢が変わってきます。

ペットボトルのキャップを活かしたいと思っても、そのシクミがないとできません。時に私たちは課題の当事者になることもあり、自らがそうしたシクミを作る側になることもあり得ます。私たちは政策や制度の当事者なのです。

### 公共政策と政府政策

地域で必要不可欠な政策全体を公共政策と呼び、公共政策のうち、国や自治体が行うことを政府政策と呼ぶことにします。

では、自治体、国の仕事はなにか。自治体や国はなんのためにあるのか。その地域に住んでいる人々が必要不可欠とする政策や制度を整備するためです。都市型社会では、それが政府のもっとも

重要な機能です。

その地域に住んでいる必要不可欠な政策や制度を作ることが政府のミッション (mission) であり、国と自治体は規模は違ってもどちらも政府です。ただし、国や自治体ができる政府政策はその地域における必要不可欠な範囲に限られます。市民も必要不可欠だからこそ費用や資源を負担するわけです。必要不可欠以上の事業は税金のムダ、必要不可欠以上の法整備は権力の濫用となります。

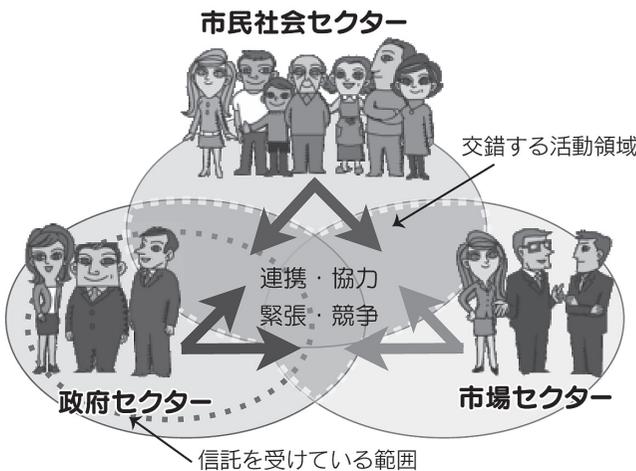
自治体政策の典型として思い浮かべていただきたいのは、個別の事業です。自治体の個別の事業を集めたものを施策といい、施策を集めたものを政策と体系化して整理されますが、個別事業もまた目的と手段を備えたミクロの政策・制度です。

自治体の政策・制度は、個別事業とその集合、事業の実行プログラムとしての計画、政策・制度を実現するための組織、政策・制度を支える条例や規則、要綱などのルール、そして全体の運営方針も含め、自治体の制度・政策となります。

そう考えると、まちがおこなっている政策や制度、事業の総体が「信託」の実体、成果物だと見えます。信託とは抽象的な概念ではなく、実体的です。信託銀行にはお金を信託して、お金を返してもらいます。政府には税や権限など政策資源を信託しますが、それは、社会とそこで暮らすひとびとに必要不可欠な政策・制度の整備として返ってきます。政策や制度は信託のアウトプット、成果物ということになります。

1) 社会にあるさまざまな課題に対応する公共政策を担うのは、三つの政策主体に分けられます。市民や市民活動団体などの市民社会セクター、国・自治体などの政府セクター、企業などの市場セクターです。それぞれが課題に対応する政策を用意していますが、重なるところで連携・協力したり、あるいは緊張・競争関係が生まれたりします (図

図1 公共政策主体の3つのセクターと主体間関係



公共政策にかかわるとき市民は三つの顔を有しています。国や自治体が行うことについて、①市民が注文も資源も出すという意味での政府のオ

ナーとしての顔。市民参加や情報公開はオーナーに対するアクセス保障ということになります。②政策や制度のユーザーとして意思表示をする意味での政府政策ユーザーとしての顔。そして市民にはなによりも、③自分たちの課題に自分たちでとりくむ「自治」をになう社会のメンバーとしての顔があります。自治体と市民政策主体が「対等」というのはこの面だけをさしているわけです。

### 議会を通じた政策・制度の制御

国や自治体の役目は、社会のなかで必要な政策や制度のうち、その地域に住んでいる人たちに必要不可欠な整備を、市民から預かった資源で実現することだと申しました。

そうするとそこには、正解のない二つの課題が出てきます。

一つめは「何が必要不可欠な課題なのか」です。課題は無限ですが、資源は有限です。人々の暮らしのなかで自分一人では解決できない無限の課題に対し、有限な資源をどのように配分するか。自治体も国も、誰も「正解」を持っていません。政策をおこなえば、それによって利益を得る人とそうでない人が出ます。何が必要不可欠な政策かは議論して決めなければなりません。

二つめは、政策には複数の選択肢があるということです。政策は現在の問題から出発し、描いた未来へ到達するための手段です。かならず複数の

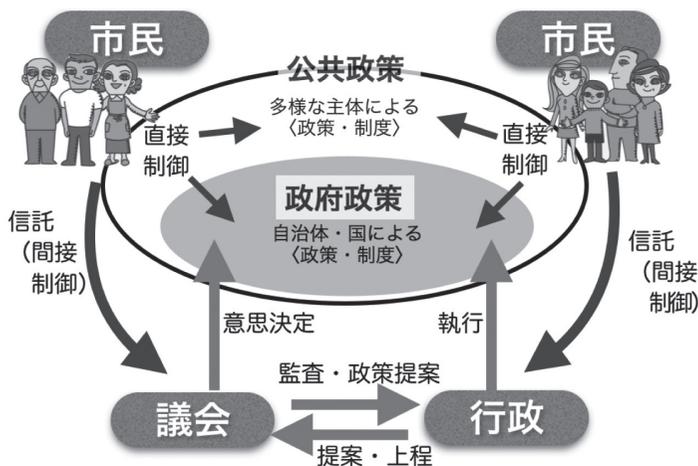
選択肢があり、あらかじめ分かっている正解はありません。正解があるなら、議論は時間の無駄です。しかし、正解が無い場合は議論を経て決断をする必要があります。それを自治体でなくなっているのが議会です。わがまちの政策や制度に何が不可欠なのかを最後に決めていけるのは、議会が予算を議決するときです。まちの課題をどのように解決するか、強制力を持つ条例を制定するのも議会です。議論して決める仕組みになっているのです。

では、自治体の政策・制度はどのように制御・コントロールされているのか。直接的には行政と議会がそれぞれ権限を持つて制御していますが、意思決定するのは議会です。議会で決まったことを執行するのは行政で、執行する責任者は首長一人ですが、議論をするために議員を複数選ぶ仕組みになっています(図2)。

また、議会と行政は相互にチェック・アンド・バランスの関係でもあり、行政は執行現場で起きている問題を踏まえてこうしたいと議事に提案し、議会は提案されたことを意思決定する関係で、議会を通じて間接的に政策を制御している仕組みです。

議会はまた、行政にお任せというわけではなく、行政が行っていることに対して、監査や政策提案することで、間接的に執行を制御するわけです。議会と行政は「制度設計の上では」こうした制御の関係にあります。

図2 市民、議会、行政による〈政策・制度〉の制御



### 政策主体としての責任を果たす政策議会

ですが、会場の議員のみなさんは、自分のまちの政策・制度は議会が決めていくという実感をお持ちでしょうか。

実態は行政が提案し、調整している部分が多く、本来は議会が主体となる制御のはずなのに、行政が直接制御しているように見える。行政が上程してくることしか議会は議論しておらず、議会によ

る行政活動の制御つまり議会の監査、政策提案は薄い。これが実態に近いのではないでしょう。予算提案権は行政にあります。政府政策を制御するということでは、議会がもつと力を発揮する部分が、制度の制約以前にもつとあると考えています。

神原勝先生は「自治体の政策や制度に責任ある政策主体として関わるということが議会改革の方向性であり、自治体の政策や制度に主体的に関わるということは議会のありべきかたち」と言っています。新しいアイデアを提案するのもよいですが、自治体が現在おこなっている政策や制度を主体的に制御することで責任ある政策主体として関わる。そのような議会を政策議会と呼びたいと思います。

議会の監査能力は大きいと考えており、自治体の政策・制度のありように、議会は主体的に議論して判断したり、かかわったりすることが必要です。市民の信頼に応える議会があるから、まちの政策や制度がよくなる、政策を実現する不可欠のアプローチと考えています。

議会が持っている、社会にある多様な意見を公開のヒロバで議論し、集約して決定する機能は、行政が持っているものではないです。正解がないことを決めるのですから、どうしてそのような選択肢を選んだのが重要になります。だからこそ、議会は議論の「ヒロバ」でなければなりません。

議会は個別の事業や、事業の集合としての施策

や政策、そのルールとしての条例・規則・要綱等への資源配分計画、それらを支える行政組織運営のあり方について、監査・提案をすることを通じて、市民にとつてより「よい」政策・制度の実現を目指すことが重要となります。

### 一般質問の機能 監査・提案・争点

一般質問とは、議員によるまちの政策・制度の課題に対する争点提起です。議会の仕組みをコンパクトにまとめた「議員必携第十次改訂版」（全 国町村議長会編）では、一般質問とは「政策に生きる議員にとつて、最も華やかで意義のある場」と書かれています。

一般質問は議員固有の権利と言う方もいますが、地方自治法に一般質問に関する規定はなく、自治体の議会会議規則で定めています。規則は変更できますし、多くの議会規則では「質問することができます」と定めているので、議会で一般質問がなくても違法ではありません。事実、京都市議会の本会議では代表質問しか行っていません。ただし代表質問は一般質問のバリエーションともいえます。

標準市議会会議規則第六二条（一般質問）は「議員は、市の一般事務につき議長の許可を得て質問することができる」としており、すべての議員が市政に関わることを質問できる機会といえます。所管の委員会に所属してなくても、議案になっ

てないことも質問できますし、自由な意見の表明とそれに対する執行部の公式見解を得ることができます。そのことよって、市政の争点を提起して、監査機能や政策提案機能を果たすことができます。

議員は議会の一員としての顔と、政治家としての顔があります。

今日、ご出席の議員の皆さんは、まちの政策・制度の問題に対しどのように関わるかを住民に対し約束し、当選したと思います。ところが、議員になってみたら、とりくみますと言った政策とは関係のない委員会に配属されるかもしれません。そうしたときに、皆さんが気づいたまちの課題を議会の場で議論することができるのは、一般質問しかないということになります。一般質問とは、政治家としての顔と議員としての顔を一致させて、まちの政策課題を議会に取り上げて議論する、それを通じて政策や制度に関わることを実現する重要なルートなのです。

### 残念な質問、もつたない質問

全国各地の議会で、まちの政策や課題が一般質問で取り上げられ、政策の制御が実現していれば政策議会という方向に進んでいくのかもしれない。しかし、現状では「残念な質問」や「もつたない質問」も多く、一般質問の機会は十分に生かされていません。

一般質問が機能していない理由は、現状の「質」の問題だけでなく、議会と行政のこれまでのあり方が関係しています。行政は「絶対に間違わない」存在で、議会は無謬の行政が示したことを確認するだけという暗黙の前提があるのではないでしようか。

たとえば、議案が出されましたが、議会で議論をした結果、議案の内容を変更したとします。「行政は間違わない」という前提があれば、これは「間違ったから直された」ことになってしまいます。そうすると誰かの責任問題になってしまいます。採めずに議案を通してもらいたいのが本音です。本当は、「議論の結果、よりよい内容になりました」というはずなのに。

行政は間違わない（べき）という前提があると、本会議で、政策・制度の問題点を指摘すると、執行機関にとっては間違いと指摘されているのか、首長を否定するのか、となってしまう。そう思われて執行機関と関係を悪くするより、開かれていない別の場でやった方がいいことがあるかもしれないと思ってしまう。そうすると一般質問は形骸化するし、質問も答弁も行政に書いてもらってお互いにハッピーになるマッチポンプ質問が出てきます。

政策に正解はありません。しかし、行政は間違わないという前提になれば議会は追認機関となり、議員の質問も、これで間違いないですね、という確認だけになる。議案審議は形式的なものになり、

執行部にとって議会運営が楽なことは事実です。しかし、これではまちは良くならないということが見えてきた。自治体の財政規模は二〇〇年近くまで拡大してきましたが、資源は縮小傾向にあり、どう資源配分するか議論が必要になります。政策の執行は損得が生じ、誰かが得する半面、誰かが不利益を被ります。市民どうして利害が対立する。損をする人には納得してもらわなければならず、その納得は議論によってしか生み出せないのです。

### 質問力を「政策議会」の資源に

もつたない質問をなくし、一般質問の質を向上させることが必要ですが、現状では、いい質問をしても生かされず二人の議員が言っていることで終わってしまいます。いい一般質問が生かされないことで誰が得をするか。損をするのは市民です。

いい一般質問をする力とは、情報収集する力です。情報から争点・課題に気づく力、分析する力、説明する力、議論する力、つまり、議員として活動する上での能力と知見の総合的集大成が一般質問です。この、議員の総合的な政策形成力であり、議員の政治家としての活動と知見の集約、これを議会の政策資源として生かすことはできないでしようか。

「政策は必ず個人の思考から生まれる」と松下

先生が述べたように、問題に気づくのは個人で、国の政策も自治体の政策も元をたどれば誰かの発想です。議員の争点提起を、議会の争点提起に転換する仕組みが必要です。

議会にとって争点は重要です。争点がなければ、議論は必要ではないですか。政策・制度の争点に気づく、その気づきはかならず個人から生まれます。一人の議員がいるとすれば、一人通りの目線でまちの政策・制度の課題を拾い上げてくる。その気づきを基盤に議論する。何通りの目線がそのまちに必要なのか。それが必要な議員数です。

### 一人でやる一般質問の限界を超える

一般質問は争点提起として重要な意味を持ちます。議員が自分の思いを込めて見つけた争点を提起し、それについて執行機関から公式見解を引き出すことができます。そのこと自体が争点による執行機関への間接制御の具体化といえます。

一般質問が生かされない理由は、議員が一人でやることになっているからです。では、どうしたら一人でやる一般質問を抜け出せるのか。

まず、一般質問を「議場一人ぼっち」のものにしないことです。いまでもできることとしては、複数の議員が同じテーマを異なる視点・論点で一般質問を行なう議員間連携です。会派を越えて、たとえば、勉強会を実施している同期や女性議員

どうして問題提起すると効果的でしょう。

大阪府吹田市議会では、追加的に他の議員が回数、時間を限って質問することを認める「関連質問」があります。吹田市議会では、どこの議会でも行っていると思っておられた。困難の多い制度ではないということです。ある議員の質疑の間に、疑問に思った別の議員が事務局職員などに合図することで通告にかえるそうです。

議会の解説書などには関連質問の手法を掲載していますが、あまり利用されていません。議会によつては同じ党派のみに関連質問を認めるところもありますが、同一党派と区切らなくてもいい。質問は、住民のためにまちの政策や制度をよくすることが目的ですから、それをより果たせるやり方が優先されます。

一般質問を議員一人のものに納めないシクミがあります。一般質問のなかから重要と思われるものを委員会の所管事務調査にする方法です。北海道芽室町議会と岐阜県可児市議会が実施しています。

所管事務調査には争点性が必要で、まちのこの課題をどうするかという争点があつて、具体的な提言が生まれます。委員会のなかで、一般質問として取り上げた方がよいテーマを明らかにすることによつて、争点のある具体的な調査になりえます。

シクミによらず一般質問が委員会の所管事務調査になった例では、長野県軽井沢町議会では二〇

一五年六月議会で、障がい児デイサービスについての一般質問を所管事務調査にし、一六年の秋に委員会提言をする補正予算がついた例があります。奈良県生駒市議会では、暴露型、監査型の一般質問を都市建設委員会に取り上げました。どちらのケースも、委員会で取り上げると、執行機関の出す情報と対応は、一般質問のときは全く違うとのこと。議会が塊として向き合つと、執行機関にとつてどれだけ重い存在かがわかります。

### 市民への責任を果たす議会とは

一般質問そして、議員活動のとき、議員は個人としてしか行政と向き合っていないのではないかと。議会として行政と向き合つたとき、議会は大きな力を持ちます。首長・行政の力は強く、情報量も多いので、議員の存在は軽いと感じているという声を聞きますが、それは議会として向き合っていないからです。

たとえば、芽室町議会は、政策提言を所管事務調査で実施し、それを全員協議会の政策討論会で議論し、議論内容に問題があれば本会議で議決し議決提案として返します。議会意思としての重さがあります。

まちの政策や制度をめぐって、今回の議会が出た論点の中から、所管事務調査にすべきかどうかを、定例会後、議員による討議で決めていきます。議員の政策に対する気づきが委員会、また議会の

提言、政策提案に変換されていく。議会が政策や制度に対し責任を持つて制御を果たすということは、市民への責務を果たすということになります。ほかの事例としては、大分県中津市議会では議会最終日に、一般質問された内容を議員間討議の素材として活用しています。また、京都府京丹後市議会の議会報告会では、市民から一般質問につながるような意見が出されています。

議会的一般質問だけではなく、議会の政策・制度に対する監査や政策提案として、争点を集めてくるルートは多様にあつたほうがよいのです。

争点を市民の関心の素材とするには、議会だよりにもつと取り上げてほしいと思います。所管事務調査による政策提言をしたら、どんな調査をしてどんな提言をしたのか、ルポルタージュ風にとめた議会広報。議員同士で選ぶ今議会のベスト一般質問賞を設け、議会ホームページの録画中継の見出しにベスト質問者をのせる。優れた調査・下調べをした特別賞など、政策争点の取り上げ方を工夫して生かしてはどうでしょうか。

一般質問の「その後」の追跡は、後ほど報告のある福島町議会や芽室町議会などで実施され、議会だよりに掲載しています。

### 議会だからできる市民参加 つなぎ・ひきだすヒロバへ

政策・制度の争点を明らかにすることによつて、

市民と議会の関係を再構築する。それが政策議会のすすめ方の一つだと思えます。関係の再構築には「もやい直し」が必要で、市民に議会とはこういうところと理解してもらおう「もやい綱」になるのは、まちの政策課題つまり「争点」と「議員」です。

こういう人がいる、こういう問題を提起している、こんな風に考えている議員がいる。まちにこんな政策・制度の課題がある。政策争点でつながるか、議員でつながるかです。市民はそこに魅力を感じなければ、議会に目が向きません。

後援する議員をもたない圧倒的な市民との関係は、まちの政策・制度を共通の課題、資源としてもやい直していくことで醸成するしかありません。公共を英語に置き換えると、commonwealth・共通善という言い方があります。立場や利害の異なる人で構成されている社会であっても、共通する課題として一緒に解決するもの。それはまちの政策・制度課題という争点の「共有」が鍵です。そのことが議論して決める機関である議会の意義と魅力を伝えることとなります。

質問力研修の元になった共同研究で、政策課題を解決する公共政策の主体に必要な能力は「つなぎ・ひきだす力」だとみてきました。

私たちは利害や暮らし方、価値観の異なる異質な人々で構成されています。異質な私とあの人が「私たち」になるには政策課題の共有が必要になります。いろいろな人や組織、集団、利害対立者

をつなぎ、そこから理解や共感、能力や発見、アイデアをひきだし、そのことによつて決断や合意、実践を生み出す力、「つなぎ・ひきだす力」が鍵になります。

地域の人材能力として求められる、ファシリテーター能力やコーディネーター能力、そしてリーダーシップなど、これらは全て「つなぎ・ひきだす力」といえます。

そして、「つなぎ・ひきだす」には話し合うことが大切になります。話し合いとは「争点」と「機会」の相関、つまり、話し合うネタがあつて、話し合う意味がある場面でなければ、盛り上がりません。

議員間討議が盛り上がりがないのは、例えば、委員会審議の決着が見えた後に話し合いをするからです。議案審議前に質問議員が質問内容を他の議員に事前公開した上で意見交換すれば、質問する議員は本会議でよりよい質疑ができるかもしれないし、問題意識を持つて質疑を聞くことができるようになります。

議会が議論できる幅とテーマは広く、わがまちの政策・制度課題をめぐりいろいろな意見交換ができるのです。議会だからできる市民参加や議論のかたちを議会の魅力として伝えていくことが大切で、そこには議会改革のいろいろなフロンティアがあると思います。

最後に、あらためて、わがまちの政策や制度にこういう問題があると争点提起することが重要だ

ということを申し上げます。その意味で一般質問は争点提起として有効で、一般質問を議会の政策資源につなげることが政策議会のベースになると考えています。

以上で話を終えます。ありがとうございました。

↑つちやま きみえ↓

本稿は二〇一七年八月二日、一二日、札幌市で開催した議会技術研究サマーセミナー「一般質問の向上研修」の基調講演と報告（次頁以降掲載）をまとめたものです。

文責・編集部