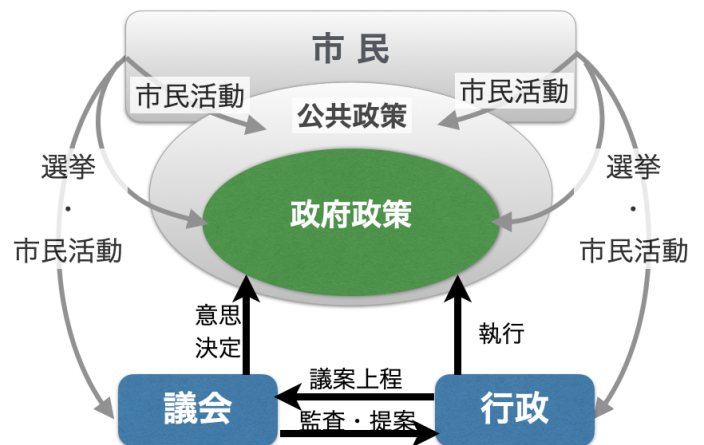
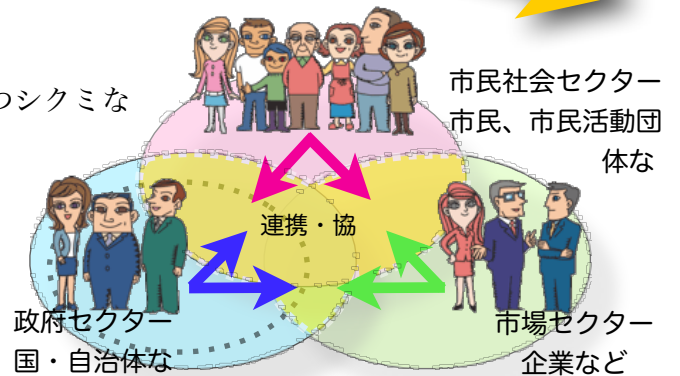


一般質問を通じた議員力・議会力の向上

龍谷大学 土山希美枝 kimiet@policy.ryukoku.ac.jp

政策議会の一般質問

- 自治体は、「市民が必要不可欠とする〈政策・制度〉を整備するための機構」
- 議会はそのためにどんな権限を預かっているか？
 - ▶ 議会が「信頼を得る」「信託／負託に応える」ということはどういうことか
 - ▶ 「わがまちの〈政策・制度〉を、ヒロバでの議論と決断によって「よい」状態にすること」
 - ▶ 「わがまちの〈政策・制度〉は、議会がいるから（行政だけより）よい状態である」という市民からの評価をえること
- 一般質問は、議会と議員にとってどんな機能をもつシクミなのか？
 - ▶ 議員による「わがまちの〈政策・制度〉の課題」についての争点提起の場（間接制御）
 - ▶ すべての議員が、市政にかかわるすべてのことを質問できる機会（「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。」標準市議会会議規則62条）。
 - ▶ 所管の委員会に所属していなくとも議案にかかっていることも質問でき、自由な意見の表明もでき、それにたいする執行部の公式見解を得ることができる。
 - ▶ これによって、市政の争点を提起し、監査機能・政策提案機能を果たすことができる
 - ▶ 議員が（議員として+政治家としての自分の活動と知見を集約し、わがまちの〈政策・制度〉の争点を提起し、監査・提案できる機会だが、十分に活かされていない。なぜか？



一般質問というシクミがいかされない2つの課題状況

- ①一般質問「そのもの」の課題：残念な質問、もったいない質問
 - その質問は・「まちをよくする」ために・「問い質し」ているか？
 - 公表数字を確認するだけの質問／論点を入れすぎてぼけてしまった質問／一般質問としては個別的すぎる質問／合理的な根拠や論拠のない批判／国や県の政策や事業で市が関知できないことがらの質問／自身の政治信条の演説に終始している質問／一問一答のや

りとりを続けるうちに混乱してしまった質問／執行部
へのお礼は必要？...

②一般質問が機能していない背景、構造の課題

議会・議員の過去のありかたの問題

「無謬の行政」幻想によりかかる議員、議会、行政の
相互依存

- 「濃密」な答弁調整や「マッチポンプ質問」の存在

- 「間違わない行政」を前提とすると、議会の役目は「議案の確かめ算」「追認機構」

議員の「気づき」「提起」を議会の政策資源にするルートの不足

- いい一般質問をしても「議員おひとりがいっていること」やにとどめられうる

他にも、政策議会の議員や活動の力・質を支えるシクミ（スタッフや研修）の不足

議会の5課題（松下圭一（1991）12章）

- (1) 政治争点の集約・公開
- (2) 政治情報の整理・公開
- (3) 政治家の選別・訓練
- (4) 長・行政機構の監視
- (5) 政策の提起・決定・評価

一般質問の論点を構造化する

一般質問は「事実」-「分析」-「主張」で構成される

一般質問の論点を整理しよう

簡条書き・ふせん等で書き出して整理する

- 「問い質したいこと」の優先順位を整理

- 持っている情報、集めたい情報の整理

- 論点は、基本的に、「事実」と2種類の「意見」で構成される。

- 事実（現状、問題状況）
- 意見（分析＝事実から言えること）
- 意見（主張＝言いたいこと）

論点で「これだけは引き出したい」60%ラインの設定と、質問の「戦略」

整理した論点と「60%ライン」をメモし、論点整理メモを作成

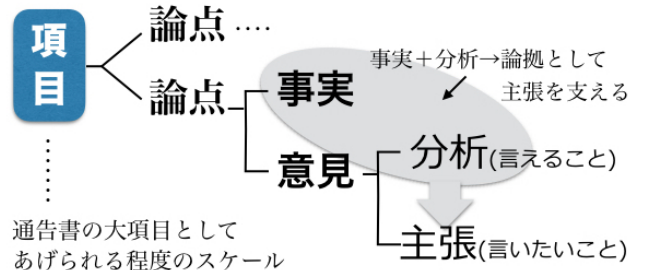
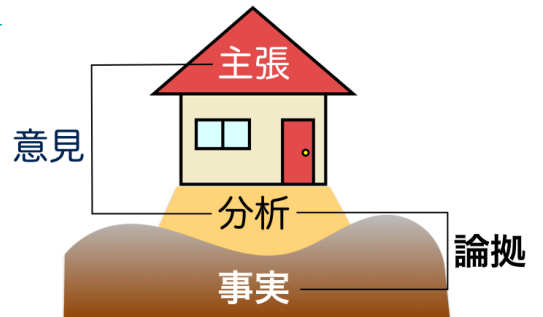
自分の一般質問の価値をたしかめよう

大前提：その質問で、「まちはよくなる」か？そのために何を「問い質す」のか？

その論点は、監査機能を果たすのか、政策提案機能果たすのか？

- 監査機能（監査質問）

- 自治体運営や事業の執行について、その状況や効果などを検証、評価し、執行機関がなすべきことを適切になしているかをチェックする（ここで監視（ウォッチ）でなく監査とするのは、「あるべき姿」を念頭に「問いただす」行為だから）
- わが自治体の「現場」の状況、制度についての知識、データや専門的知見等を踏まえた「問題の特定」が必要



- 事業や計画なら現状の背後にある事業・計画のありかた／政策目的・目標との乖離／根拠となる法令・条例等の解釈や遵法性／行政運営のありかたなど
- 具体化のために「事業」を意識する：自治体の〈政策〉は事業によって具体化される→その問題は、どの「事業」がある／ないために起こってるのか？
- 感覚的な評価ではなく、根拠を
- 〈政策・制度〉の現状について分析し評価する監査機能は重要。政策提案も、その前提としての監査があつてこそ
- とりあげる「現状」が「なぜ問題なのか」という問題意識（争点性）を伝える。「その状況がどういう意味で問題なのか」が伝わらないと、質問と答弁とがかみ合わないことがある
- 政策提案機能（政策提案質問）
 - 政策（とその具体化である施策・事業）について、そのありかたについて（新規の提案に限らず）改善や廃止も含めて提起する機能
 - 新規の事業でなくとも、現状を変化させることは行政にとってコストが高い。それを越える「正統性」が必要。
 - なぜその提案が求められるか、コストがかかっても（新規事業なら他の課題に優先して資源を振り分けてでも）対応すべき正統性／実現可能性にたいする考慮（他自治体事例、予算や担当予定部署について）／実現のための戦略
 - 「資源の制約」というハードルの前にある2つの段階
 - 問題状況の共有／問題が自治体の課題領域にあることの共有

事実を固めるための情報収集

- 「困りごと」の当事者、課題の現場を特定する。
 - 現場で「聴く」ことの重要性
 - 議員の2つの現場 ①課題の現場／②その課題に対応するはずの行政の現場
- 政策をめぐる情報の類型とリソース（松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991.152-153）
 - ▶ ①争点情報：いわゆるニュース的な〈状況情報〉、ウォッチャー型情報。
 - 市政への議員の問題意識、市民相談、報道、他自治体の動向など
 - D-File（政策系情報の地方紙スクラップ）、日経テレコン（地方紙含むオンラインDB）、各紙データベースなど
 - 文献情報に、図書館レファレンスやレファレンス共同データベース※
 - ▶ ②基礎情報：調査・統計にもとづく〈分析情報〉、行政資料型情報。
 - 自治体・国・公共機関の統計情報、地理・地勢・地図情報。争点にあわせた集約、分析。
 - eStat（政府統計のポータルサイト）、WARP（都道府県広報）※、条例Webアーカイブデータベース、eLen（鹿児島大学の条例検索DB）※、RESAS（まちひとしごと創生本部）
 - 都道府県単位で集積している情報
 - ▶ ③専門情報：政策開発に必要な専門的知見といえる〈技術情報〉、個別科学型情報。

- 専門書・論文、専門家などの分析、解説、調査報告。
- Cinii（雑誌・論文情報）、NDL-OPAC（図書館収蔵文献情報）

※印の情報リソースについて、国立国会図書館利用者サービス部政治史料課長 塚田洋氏のご示唆をいただきました。

一般質問の「問いただしかた」を考える

- 答弁調整をどこまでやるか
 - ▶ 「なにが問題なのか」が伝わらず応答が噛み合わない事態を避ける（暴露型は別）
- 論点整理メモの活用
- 演台に立つときの「目線」と「姿勢」
 - ▶ 相手としての行政と、訴えたい存在としての市：争点提起としての一般質問
 - ▶ 「まちの課題」をめぐる議論をつうじて「納得」を引き出す：「対話」
 - ▶ お礼から評価へ
- 一般質問の「ON」と「OFF」
 - ▶ 議場ですべては終わらない
 - ▶ 現場の問題意識を聴く・よりそう

つまり、いい「一般質問」とは、どんな質問か？

- 監査機能、政策提案機能を果たしているか
 - ▶ なにが問題なのかが明確で、その論点提起に「納得」させられるか（その質問は「まちをよくする」か？）
 - ▶ 問題を「問題だ」といえる、必要な情報が入っているか
 - ▶ 政策提案が具体的か、わがまちの状況を反映しているか
 - ▶ 聞いて分かりやすい＝伝わりやすいか
- 一般質問の議論を通じて「納得」にたどりつく
 - ▶ その問題を問題として「共有」し、「納得」にたどりつく「議論という対話」
- ただし、暴露型は別

一般質問の機能を発揮させる：質問力を「政策議会」の資源に

- 「いい一般質問がいかされない」は誰得か？
 - ▶ 質問力＝情報収集する力×争点に気づく力×分析する力×説明する力×議論する力：議員の総合的政策力
 - ▶ 議員の質問力は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活かさないか
 - 政策は必ず個人の思考からうまれる。議員の争点提起を議会の政策資源に転換するスキミの不在
- 「ひとりでやる一般質問」の限界をこえる
 - ▶ 一般質問の登壇者を「議場ひとりぼっち」のものにしない運用
 - 複数の議員が同じテーマについて異なる論点や視点で質問を行う（議員間連携）
 - 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）

- ▶ 一般質問を「議員ひとりのもの」にしないシクミ
 - 一般質問を「議員が共有するまちの課題」として実質的な議員間議論・対話に
 - 「議会としてとりあげるべき質問」を委員会につなぐ
 - 委員会の所管事務調査に（北海道芽室町、岐阜県可児市）
 - 委員会代表質問の可能性（北海道別海町、滋賀県甲賀市（予定））
 - 全議員参加の「一般質問検討会議（磨き上げ）」（北海道別海町）
 - 市民への市政の課題や論点の提供→市政と議会にたいする関心の惹起
 - 新聞折り込みチラシや議会だよりでのPR（鷹栖町、傍聴者評価も）（美深町、別海町）
 - 一般質問の「その後」を追跡（芽室町、昭和町）→議会だよりなどでの掲載
 - 議員どうして選ぶ「今議会のベスト一般質問賞」

補論：コロナと議会と話し合い

- 年単位で続きうる「集合して対面で話し合うことができない状況」への対策の必要
 - ▶ IT/ICTの存在をどう理解するか
 - ▶ 対面と完全互換はできないが、一部機能の代替ができる
 - ▶ IT/ICTだからできることもある
 - 「最初の1回の壁」をどう越えるか
 - 「多くのひとが使ったことがあるツール」を持つという利点の活用を



「一般質問の通信簿」の取り組み

「傍聴者とのつながり」
「よりよい一般質問」のために活用

通信簿の評価項目

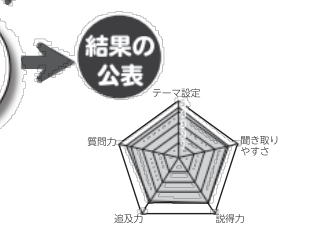
- テーマの設定 興味を持てる、町民にとって必要と思えるテーマだったか。
- 聞き取りやすさ 声の大きさ、発音など、わかりやすい話し方だったか。
- 説得力 調査・分析を行い、説得力のある質問の組み立てをしていたか。
- 追及力 再質問などで議論を深め、質問の目的を達成出来ていたか。
- 質問力 その他の要素も含め、総合的に確かな質問が出来ていたか。

この5項目について5段階で採点してもらいます

傍聴者に配布する資料（例）



回収した通信簿をみることで一般質問について話題にすることが活発に！
質問の改善にもつながっています。



採点結果は平均点をレーダーチャートにして議会報に掲載。いただいたコメントも掲載するようにしています。

参考文献

- 【連載中】土山希美枝「ヒロバな議会であらう」『議員NAVI』（第一法規）Webマガジン。
- 土山希美枝『質問力で高める議員力・議会力』中央文化社。
- 土山希美枝『質問力でつくる政策議会』2017年8月、公人の友社。
- 土山希美枝編著『「質問力」からはじめる自治体議会改革』公人の友社、2012年
- 松下圭一『政策型思考と政治』、1991年、東京大学出版会、とくに第9章、12章。
- 土山希美枝・深尾昌峰・村田和代『対話と議論で〈つなぎ・ひきだす〉ファシリテート能力研修ハンドブック』公人の友社、2012年。