

当たり前前の常識を疑い、意見の異なる他者と 討議する―「一般質問」に対する考察―

阿部忠彦 議会技術研究会事務局長・千歳市職員

議会技術研究会では、本誌二〇二二年八月号（六四三号）において、本研究会事務局メンバーによる座談会「議会はコロナ禍で何に直面したのか」を掲載した。

この座談会において、私は「議会をはじめ、執行機関も含めて様々な利害対立の中で話が進んでいきまうから、ルールがなければ話し合いもできない」ということを改めて理解しておく必要があるのではないだろうか」との問題を提起したものであるが、議員の見せ場である「一般質問」について、今回はルール（法的根拠）の有無に焦点を絞り、考察することとした。

はじめに、憲法第九十二条であるが、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定している。このうち「組織及び運営」については、「単に地方公共団体の内部組織やその狭義の運営にかかわるものに限定する趣旨ではなく『ひろく地方公共団体に関するすべての事項』（宮沢・全訂一七五八頁）を指すものと解される」とされている（木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法（第二版）』日本評論社七三三頁）。

また「法律」については、地方自治法第一条が「この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間

の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」と規定しており、地方自治法が法律の中で基本法たる位置を占めることを明らかにしている。

次に、地方自治法第二条第一項であるが、「地方公共団体は、法人とする」と規定している。この「法人」の能力については、民法第三四条は「法人は、法令の規定に従い、定款その他の基本約款で定められた目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う」と規定している。

このことも踏まえて、改めて地方自治法を確認してみると、議会の権限は第九六条の議決事件から第一〇〇条の二の専門的事項に係る調査までが規定されているが、「一般質問」のルール（法的根拠）は見当たらない。

また、地方公共団体の統治制度に目を向けると、憲法第九十三条第二項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定し、それぞれが住民の信任をベースとする「三元代表制」となっており、特別な規定がない限り、議員が地方公共団体の長に対して「一般質問」はできないことになる（アメリカの連邦議会と大統領の関係が参考になる）。

そして、地方自治法第二十一条第一項の規定により、地方公共団体の長などは、「議会の審議」に必要な説明のため議長から出席を求められたときは、議場に出席しなければならないが、このうち「議会の審議」とは、議会において、議題を慎重に検討し、その可否を討議することであることから、政治的混乱が生じることは別として、地方公共団体の長などは、「一般質問」に応じなければならない義務はないことになる。

なお、地方自治法第一二〇条の規定により、普通地方公共団体の議会は会議規則を設けなければならないことから、「標準」都道府県・市・町村議会会議規則を参照に「一般質問」の規定を設けていると思われるが、この規定は、議員が順守しなければならない手続きを規定したものであり、「一般質問」のルール（法的根拠）にはならない。

以上のことから、「一般質問」のルール（法的根拠）は法令に無いことになるが、憲法第九四条は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定しており、地方自治法は、地方公共団体の組織及び運営の事項の大綱を定める（第一条）ものであることから、「一般質問」のルール（法的根拠）を条例で定めることが可能であると考える。

そもそも憲法が、国の統治制度とは別に地方自治の統治制度を設けたことは、地方公共団体の実情に応じて、国全体の統治制度との整合性が棄損されない限り許容されるものであり、「一般質問」のルール（法的根拠）を地方公共団体が条例で定めた（統治制度の基本を定める条例であることから「自治基本条例」の制定が最も適切である）としても、まったく不都合が生じないものであるどころか、「地方自治の本旨」に合致するものであり、議会は早急に違法状態を解消する責務がある。

へあへ ただひこ