

自治体議会広報の理論的枠組みに関する一考察

金井, 茂樹

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies / 大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

70

(開始ページ / Start Page)

177

(終了ページ / End Page)

186

(発行年 / Year)

2013-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008635>

自治体議会広報の理論的枠組みに関する一考察

公共政策研究科 公共政策学専攻

博士後期課程3年 金井茂樹

1 はじめに

現在の日本は、人口構成や社会的構成の変化、政治、経済システムの変化などあらゆる分野において大きな転換期を迎えている。とくに、政治、行政システムにおいては、地方分権が推進され地方自治体の政策形成能力が問われる時代となってきた。自治体にはこれまで以上に地域住民の意見を反映した地域づくり、住民参加による地域経営が求められている。このような状況のなかで、あらためて二元代表制における首長と議会の役割が議論されている。首長と議会の均衡と抑制によって権力の制御を実現するという二元代表制の理念のもとに成立する地方自治体は、地方行政と地方自治という二つの機能を持つ¹⁾。首長による地方行政においては、情報公開とともに審議会、協議会、パブリックコメントといった住民の意思を反映した住民参加型行政運営が進められるようになってきている。しかし、地方自治を担う議会においては審議のセレモニー化、慣例踏襲主義、首長と議会のなれ合い・根回し、議員の不勉強などその政策形成能力への不信が蔓延し、民意を反映する意思決定機関としての役割を十分に果たしているとはいえない状況にある。そもそも「議会の影響力の究極の源は、それが住民の代表であることにある。議員は選挙によって選ばれ、住民の要求を政治に反映させ、住民の支持および自らの意思と行動の正当性を確保する」(村松、伊藤、1986, p.125)といわれるように、議会は民意を政治に反映させることにより住民の支持と信頼を得て、真の住民の代表となり得るのである。現在の議会をめぐる問題は、議会が民意を反映できず、住民からの支持が失われ、その正当性が揺らいでいる点にあるといえる。その原因は「議会が市民との間に、主権者である市民とその代表である議会という関係が実感できるようなつながりを構築できていない」(廣瀬、2010, p.8) ことにあるといわれ、これに対して最近では多くの自治体議会が議会基本条例制定など議会改革に取り組みは始めている²⁾。その改革のひとつとして注目されているのが議会による広報広聴活動(以下、議会広報という)である。しかしながら、これまで議会広報は自治体による広報の議論から除外されたり、首長による行政広報の一部としてのみ議論されたにすぎず、行政広報に比べ十分に検討されてきたとはいえない。

そこで、本稿では代議制における代表の限界および戦後から現在までの議会と住民との関係を振り返るとともに、これまでの行政広報の研究成果を活用して実務に活用可能な自治体議会広報の理論的枠組みを提示することを目的とする。自治体議会改革が進み議会広報への注目が集まるなかで、議会が市民と関係を構築する日常的・継続的活動としての議会広報の理論的枠組みを提示することには意義があるものと考えられる。

2 代表制の限界と議会広報

2.1 代表制の限界

地方議会が“住民を代表する”とはどのようなことであろうか。代表制の登場は、直接民主政の抱える難問を解決したが、同時に「代表とは何か」という別の難問を生み出したと指摘(佐々木、2007, p.63)されるように、代表には本来的に以下のような限界があるといわれている。すなわち、①地理的な距離と心象的な距離がもたらす「疎隔感」、②時間の経過とともに新たな争点が顕在化してくるという「争点の変化」、③争点ごとに代表がなされているわけではないという「争点の非代表性」、④代表される集団の内部には必ず意見の

違いがあるという「意見の複数性」である（辻，1976，p.146 および杉田，2006，p.3-4）。

このような限界をもつ代表制は「理論的には不可能性を帯びているが、実践的に必要とされているがゆえに、存続している」（杉田，2006，p.4）のであり、代表は「本来できないことを世の中の約束事として、そう見なそう、という工夫（からくり）」（大森，2002，p.90）のうえに成り立っているのである。昨今の議会の形骸化や議会に対する不信感、代表制に内在する限界に対して議会が克服しようとする工夫が不足していることが原因だと考えられる。

2.2 議会広報の意義

このような二元代表制の形骸化、とくに議会の形骸化をうけて、地方公共団体の基本構造のあり方を含めた制度改革・地方自治法の抜本改正が議論されている³⁾。しかし、「便宜的に区切られた選挙区や国境を前提とする、制度化された代表制によって、その内部の人々が、特定の個人や集団によって一点の曇りもなく代表されうるなどという幻想は、棄てた方がよい」、「どんな制度設計をしようとも、必ず代表というものは不十分にしか機能しない」（杉田，2006，p.8）と指摘されるように、いかなる制度のもとでも上で述べた代表制の限界を完全に克服することはできない。より具体的にいえば、地方自治法で定められている各種の直接請求、公聴会への出席、陳情など多様な方式は、もともと代議制や代表制という観念で表現されている間接民主制に内在する代表と民意との乖離を補正する役割として設定されたものではあるが、現実にはこれら制度的なチャンネルだけでは代表制の形骸化は避けられず、議会と住民との間の理念と現実との乖離を克服することはできないのである。

そこで制度設計とは別に一定の装置を設け、理念と現実との間に生ずる乖離をできるだけ補正していく必要がある。そのためのひとつの手法が「審議の原理」である。この原理は、「公開の議場で慎重な討論をくりかえすことによって、代表の原理が実体としての面でもその意義を大いに発揮し、同時にこの討論に対する一般国民の判断を受け入れようとする手続きと慣行を樹立する」（辻，1960，p.39）というものである。議会政治は「代表の原理と審議の原理とが有機的な形で結びついたとき、はじめてその正常な機能を発揮できる」（辻，1960，p.40）のである。そして、慎重な討論の公開が地方議会の強化策として「住民参加の促進と議会審議の活性化」（大森，2002，p.10）に結びつくといわれている。また、代表制を形骸化させないためには、「様々な手段を通じ、住民が高い関心を持ちそうな公共問題について、住民に十分な情報を提供しながら、住民に考えてもらい住民の意見を引き出す議員としての日々の営み」（今里，2005，p.6）が必要であり、同時に「住民の意向を議会での的確に反映できるようにしなければならない。そのためには、住民に情報を提供し、住民の意向を表明してもらうようにすることが必要」（竹下，2006，p.72-73）なのである。ある争点に対する民意を隈なく吸収するという議会の意識が乖離の補正に結びつくのである。言い換えれば、情報の「循環が続いている限りで代表は機能し、循環が止まると代表は機能停止」（杉田，2006，p.9）するとの指摘のとおり、議会が制度・非制度のチャンネルを活用して、いかに継続的に情報を提供していくか、また民意を不断に探求していくかが課題なのである。議会はこの継続的な活動によって、理想と現実との乖離の補正ひいては議会と住民との信頼関係を構築できるのである。ここに議会広報を検討する意義がある。

3 議会と住民との関係の変遷と議会広報

前述したように、議会改革のひとつの目的は議会と住民との関係づくりにある。戦後の地方自治制度の創設から現在まで、議会と住民はどのような関係を構築してきたのであろうか。ここでは戦後から現在までの地方自治における議会と住民との関係に焦点をあて、これまでの時代を、①戦後～1950年代、②1960年代～1970年代、③1980年代～1990年代、④2000年以降の4期に分けて議会広報の先行研究を概観する。

3.1 信頼関係の時代（戦後～1950年代）

戦後から1950年代にかけては、地方公共団体の長、議会議員の直接選挙（自治法93条の2）が定められるとともに、議決事項の追加（1948年）、議会の簡素化（1952年）など地方自治制度が創設、修正され、議会制度が整備された時期である。

この時期の議会と住民との関係について、「選出母体と議員との間には、きわめて緊密な結びつきがあり、

相互に信頼関係があった。したがって、自治体に対する不平不満なども議員を通じて首長に伝えて、議員の顔や腕で善処してもらう」（加藤，1971，p.92）、また「人間同士の関係が直接フェイス・ツー・フェイスの関係に依存し、相互に日常の共同生活を維持する同一の規範に服している」（辻，1976，p.12）という記述がある。これは、当時の議会が行政と住民とを結ぶパイプ役として存在し、住民との信頼関係を構築できていたことを示すものといえる。当時の都道府県議会と住民については、「個々の選挙区は小規模であるから、選出される議員が1名である場合、議員と選出母体との間にはきわめて密接な関係が生ずる」（阿部，1974，p.281-282）と評され、ましてや当時の市町村議会においては、その選挙区規模の小ささが議会と住民との直接的なコミュニケーションを可能にし、議会と住民との緊密な関係が実現していたことは想像に難くない⁴⁾。

このような議会と住民との信頼関係が構築されていた時代における広報の研究として、終戦直後にGHQによって導入されたPR（Public Relations）の概念やその基礎理論に関する研究（樋上，1953，1954）、自治体における首長と広報に関する研究（井出，1957，1958）などがあるが、これらの研究はあくまでも広報の主体＝首長として議論されているものであり、当時の議会広報に関する研究は管見の限り見当たらない。

3.2 信頼関係喪失の時代（1960年代～1970年代）

1960年代は、日本経済が躍進的發展をとげた結果として生じたひずみが公害問題や環境破壊を引き起こすとともに、都市への人口集中にともなう社会資本整備の遅れが露呈し生活環境が悪化した時期である。

このような状況を背景に反公害や福祉政策・憲法擁護を訴える革新自治体が登場してきた。そこでは、行政と住民をつなぐ首長による広報広聴活動いわゆる「行政広報」の充実が図られた⁵⁾。この行政広報に対する当時の地方議会の態度について以下のように記述されている。「議会としては、自分たちこそが制度的にいつて住民世論の正統な代弁者たるべきであって、首長が住民の意向を知りたいのであれば、他ならぬ議会に問うべきであるという意識をもっている。そのため首長部局の行政広報活動のなかでも、特に公聴活動に対する反発が強く」（加藤，1971，p.90）、市長は陳情・誓願といった正式の住民要求ルートを尊重すべきであり、住民集会については議会を無視する越権行為と認識されていたと述べられている（中村，1976，p.269-270）。他方、革新自治体の行政広報の取り組みは「行政側が市民の市政に対する潜在的な不満や要求を掘り起こすために、積極的にその制度化を計り、同時に制度の運用過程に行政情報を交流させることによって『市民意識』を啓発しようとするきわめて斬新的な試み」（同，p.269）と評されるとおり、行政広報は住民に好意的に迎えられ（同，p.273）、行政参加の促進と首長と住民との“心象的距離”の短縮に貢献したのである。

続く1970年代は、豊かな地方財政のもと福祉行政の充実や公共施設の整備など住民ニーズが大きく充足される一方で、高度経済成長に伴う人口移動による都市化や市町村合併により住民意識が変化した時期である⁶⁾。

70年代になると、革新自治体のもつ「住民直結」や「市民生活優先」といった「革新」性は、その評価の高まりとともに社会に受容され共有されていった。「横浜市一万人集会のように、当初その理念そのものが議会軽視であると批判された『参加』も、反発はあるとしても、自明のごとく肯定される方向性となった」（土山，2007，p.181）といわれ、行政広報が継続的に展開され首長と住民との密接な関係が定着した。他方、議会と住民の関係について、「都市化の進行は、人口の流動性を高め、地域への定着意欲を持った住民を相対的に減少させ、住民のあいだに『腰かけ』意識を広める。一方、外部からの流入人口の比重が増大するところでは、一時的にではあっても新旧住民間の違和感や緊張関係を高め」（佐藤，1990，p.101）るとともに、地域社会のなかに相互に利害の一致しないコミュニティが登場したことにより必然的に議員と住民の結びつきが薄れ、選出基盤と議員との間の信頼関係が失われていくという状況が生まれたのである（加藤，1971，p.92）。さらに、この時期に一部の大都市圏内市町村や地方中核都市において地方議会の政党化がすすんだ（佐藤，1980，p.30）ことも、議員と住民の結びつきの希薄化の原因のひとつになったと考えられる。

このように、60～70年代は首長と住民との関係が深まる一方で、議会と住民との関係が希薄化した時期といえる。この三者の関係の変化を背景に、加藤（1971，p.293）は議会と住民とのコミュニケーションの断絶・遊離を指摘して、住民との対話・相互交流のパイプとしての議会広報研究の必要性を主張した。また同時期に、本田（1974，p.15-22）は行政広報の「市民参加の形骸化・擬制性」と「情報不足」という限界を指摘して、それを克服する広報装置として議会広報が有効であるとの試論を展開している。さらに、当時の地方議会が発行していた議会広報紙（誌）に焦点をあてた実務的な研究も報告された（浪江，1969）。

3.3 存在感喪失の時代（1980年代～1990年代）

1980年代は、国・地方の行財政の減量化・効率化をめぐる多様な議論が行われた時期である。地方議会の合理化は、政府の地方行政改革推進の指針『地方行革大綱』（1985年）において重点事項のひとつとされた。また、行革の監視機関である行革審も、その答申のなかで「自主的に議員定数及び議員報酬の見直しが行われるよう期待する」（1986年）、「議会活動に対する住民の関心の喚起と議員定数及び議員報酬の適正化を推進する」（1989年）など、議員定数・報酬の削減をはじめとする議会の合理化と住民との関係づくりを求めた。このような議会の改革方針のもと、80年代は議員定数・報酬の削減といった議会の合理化が進んだ。しかし、他方で原子力発電所（巻町）や産業廃棄物処分場（御嵩町）をめぐる住民投票条例が制定されるなど議会の代表機能の形骸化が明らかになった。そのため、90年代に入っても、地方分権推進委員会の二次勧告（1997年）において地方議会を強化する必要性が強調されるとともに、議会三団体から自主的な改革案が提示（1998年）されるなど、引き続き議会改革が進められた。ただし、この改革においても議員定数・議員報酬の削減を中心にした議会の合理化は進んだが、議会と市民との関係の再構築には至らなかった⁷⁾。

このように、80～90年代は首長と住民との直結が定着したことにより、議会の持つ住民代表としての機能が形骸化し、首長と住民とを結ぶパイプ役としての存在感を失った。議会と住民との関係が希薄化する状況のもと、議会広報の研究としては三浦（1986）、中村（1993）、本田（1995）などがみられるが必ずしも研究蓄積が多いとはいえない。本田（1995, p.184）は、議会広報が自治体広報の議論の対象から除外されてきたことが、自治体広報の健全な発展を偏重なものとして育成し、かつ普遍化したと述べ、議会広報研究の不十分さを指摘している。このようななかで、佐藤（1990, p.138）は「議会がとるべき態度は、住民参加への反発やその否定ではなく、逆に自らが弱めている代表性を強めるために、長に負けないだけの住民参加の仕組みを工夫することにみいだされよう」として、議会と住民の関係づくりこそ改革の本質であると述べたことは注目すべきである。

3.4 議会不要論と議会改革の時代（2000年以降）

2000年代は90年代から引き続き議員定数・議員報酬の削減といった改革が行われたが、北海道夕張市の財政破綻にみられるような議会の監視機能の不全、政務調査費の不適切な使途の問題などを背景に議会に対する住民の不信感が一層強まり、地方議会不要論もみられるようになった。他方、住民主権、住民参加、住民本位の原則を示しながら、議会の積極的な住民との関係づくりの必要性もあらためて指摘された（大森, 2002, p.175-181）。また、2006年には北海道栗山町において初の議会基本条例が制定され、本格的な議会改革の波が全国に広がり始めた。この議会改革においては、議会にかかる経費の削減以上に議会と住民との関係づくりを重視した議会の活性化の議論が行われた。

この議会改革に関しては、廣瀬らによる一連の研究（2009, 2010, 2011, 2012）がある。この研究においては、理論と事例が重層的に検討されるなかで議会改革における議会と住民との関係づくりが重視された議論がなされている。また、民間の研究機関も実効性ある議会基本条例の要件を提示しながら、議会改革における「市民参加」と「情報公開」の重要性を指摘するなど、議会改革の研究が活発化してきている⁸⁾。

以上、戦後から現在までの議会と住民との関係の変遷とともに、議会広報の先行研究を概観した。議会と住民との関係の変遷の検討から、議会と住民との関係が希薄化した要因として、以下の3点が考えられる。すなわち、(1) 革新自治体の広報広聴活動により首長と住民が直結したこと（議会と住民との距離が相対的に広がったこと）、(2) 市町村合併や都市化により多様なコミュニティが登場したこと、(3) 議員定数・報酬の削減といった合理化が議会と住民の関係づくりよりも重視されたことである。また、議会広報の研究は議会と住民との関係の変化とともに継続的に行われてきたが、その研究蓄積は十分とはいえず、理論的に体系化されたものは報告されていない。

4 議会広報・広聴の理論分析

それでは、このような断片的な議会広報の研究蓄積をどのように体系化することができるであろうか。こ

ここでは行政広報の枠組みを参考に、実務での活用可能性をもつ議会広報の理論的枠組みを構築する。

4.1 議会広報の本質と理念

行政広報は戦後の民主化政策の一環として、民主主義の基盤づくりとして導入された。その機能は、「質のよい世論を生み出すのが、広報の務め」（樋上，1953，p.37）、「行政体と公衆との相互統合を求め、行政において『同意の循環』を可能ならしめること」（井出，1967，p.32）、「地方自治体の情報が公開、提供され、市民との間に十分な意思疎通」を図る（加藤，1978，p.50）ことである。この広報の理論が行政の手によって現実化されるならば行政体と住民との関係は信頼のきずなに結ばれることになる（中村，1976，p.292）との指摘のとおり、行政広報の本質は「住民と行政体当局との間に最良の関係を設定し、これを継続的に維持する」ことであるといえる。そして、この行政広報の本質を実現するための行動原理・理念について以下のように議論されてきた。行政広報の初期の研究においては「広報の本旨」として、①水平性、②義務性、③交流性、④客観性、⑤教育性が指摘されている（樋上，1953，p.34-35）。水平性とは行政が住民と同列の立場で相互理解に基づく協力を求めること、義務性とは情報の公開が義務であること、交流性とは双方の意思を交流させること、客観性とは真実を知らせること、教育性とは低調な住民の自治意識の向上を図ること、である。これらの理念は、その後の研究において踏襲されながら少しずつ変化を遂げた。そして90年代において、本田（1995，p.63-65）は、行政広報の行動原理・理念を、①情報真実性、②周知徹底性、③反応期待性、④平等並行性、と整理した。情報真実性とは提供情報の真実性をもとめる“客観性”が発展した理念であり、情報の事実かつ適時の伝達を意味する。最近ではインターネットによる迅速な情報公開が求められる状況にある。周知徹底性は情報公開の“義務性”が発展したものであり、地域のすべての人を対象に広報すべきことを求めるものである。反応期待性とは“交流性”と同様に意思の交流、すなわち民意の調達すなわち広聴を前提にして広報すべきことを要求するものである。最後の平等並行性は“水平性”と同義であり住民と同じ目線から広報・広聴を実践すべきことを要求するものである。これらの理念のうち、情報真実性、平等並行性は広聴・広報の基本理念であり、周知徹底性と反応期待性は広聴と広報が表裏一体であることを示す理念といえる。

以上の行政広報の枠組みを参考にして議会広報の理論的枠組みを検討する。前述したように地方自治体は、地方行政と地方自治という機能の二つの機能を担っている。地方行政を担っているのは専門的な知識や技術を備える職員集団の指揮官である首長であり、地方自治を担っているのが地方議会である。議会の任務は住民の代表として、法令の執行の仕方が適切かどうかを住民の視点でもってチェックすることである（竹下，2006，p.60-61）。両者にはこのような役割の違いがあるが、いずれにおいても代表制の維持のためには「民意と代表の循環」が不可欠であり、「市民と議会との関係を作ることができたときに、自治体の議会は、住民自治を実現しながら地方自治体の団体自治を実行していく機関となることができる」（廣瀬，2010，p.9）とあるように、議会広報においても情報の循環による信頼関係の構築・維持という本質と理念は行政広報と同様であると考えられる⁹⁾。

4.2 議会による広聴活動

議会本来の役割は、民意を反映した意思決定を行うことである。選挙は「住民の代表となる手続ではあっても、住民の意思を代表する過程ではない」（今里，2005，p.6）ことから、代表制民主主義の枠組みのなかで議会は最大限の努力を払い民意を様々な角度から把握することが不可欠である。ここでは、議会が把握すべき民意とその収集手法について検討を行う。

4.2.1 議会が把握する民意

議会が把握すべき民意とはどのような情報であろうか。民意・世論に関してはこれまでに膨大な研究があり、戦後GHQによる世論調査の導入以降、合意形成システムにおける民意・世論については様々な定義が行われてきた¹⁰⁾。そして、この世論研究の視座は、世論を超個人的で有機的な組織体として把握する全体論的視座から、世論を政治社会について諸個人の意見の集合・集積・総和として把握する個人論的視座へ転換してきたといわれている。岡田（2001，p.8-10）は、この膨大な世論研究を総論的に考察するなかで、世論は固定した情報として存在するのではなく、「その発見・展開過程において多様な姿態を表出」し、選挙、世論調査、レファレンダム、リコール、政党や圧力団体の意見、マスコミの論調、政治・市民運動など「多種多様な世論形態が多層多重に連関・連動し、あるいは反発・対抗することで、現代の世論形成は動的に展開する」と述べ、

世論の表出・具現形態の多様性を強調している。また、世論の政策形成への反映という側面からも世論の重要性も論じている。

それでは、この動態的に展開する民意を把握するためには、議会は具体的にどのような情報を集めればよいのであろうか。ここでは、実務的見地から世論の把握可能性を重視し、世論を「ある時点におけるある問題群に対しての意見構造・分布（それを支える態度構造を含めて）、あるいは意見構造・分布の動態」（林，1976，p.2）としてとらえ、全体論的視座と個人論的視座の二つの視点から民意を考えることとする。民意を把握するためにまず住民の個別意見を聴き、その意見の構造と機能を考慮することが不可欠である。これは民意を個人的視座からとらえようとするものであり、住民の能動的行動によって得られる情報である（個別情報）。また、世論をとらえる全体的視座から、自主的に発言する住民のみならず、「サイレントマジョリティ（沈黙する大多数の市民）」を含んだ住民全体の意見構造や分布を可視化（母集団の特性を推測）する必要がある。この情報は議会の能動的活動によって得られる情報である（意見構造情報）。住民全体の意見構造の情報を収集するのは、とくに都市部においては他人の行動の予測がたらず、特定の政策決定やその実施が都市住居者にいかなる反応を生み出すかを的確に把握することが容易ではないからである（辻，1976，p.26）。このように、議会は民意を把握するために住民の個別的な意見である個別情報と住民全体の意見分布の特性を推測した意見構造情報を収集する必要があると考えられる。ただし、議会は民意を把握するために集めた情報については以下のような注意を常に払う必要がある。すなわち、「問題は住民の発言がどの程度にたしかかな知識・情報にもとづいたものかどうか」（加藤，1978，p.190）、「市民の能動的な情報処理の結果と見ることができるだろうか」（高瀬，1999，p.189）といわれるように、住民の意見の根拠となった調査外情報・外部情報資源（external resources）への考察である。

4.2.2 広聴手法

次に、議会が民意を把握するための手法について検討する。「世論の動向のなかから、より正確な民意を探り出そうとする『民意の軌道』が設定されてこそ、はじめて議会政治に対する国民全体の信頼も起る」（辻，1960，p.41）、「民主主義政治体制にとって重要であるのは、意思表示のチャンネルが多能的に整えられていることである。チャンネル数が少なければ、外見的に民主制を採用していても、実質を備えるものではなくなる」（新藤，2000，p.4）といわれるように、議会は動態的に展開する世論を多様なチャンネルを活用して把握する必要がある。逆にいえば、住民が自らの意見を表明できる多様なチャンネルをいかに構築するかということである。

議会は、これまで個別情報を収集する手法として請願・陳情をはじめ議会報告会や対話、手紙、電話などを主に活用してきた。最近では電子メールやSNS（Social Networking Service）などの利用はめずらしくなくなった。また、意見構造情報を収集する手法としては、世論調査や住民投票が利用される。自治体の世論調査は、発言の場をとどされた「無告の民」に声をあげさせるメディア、公式のチャンネルに乗らない民意を吸い上げるメディアとされている（香内，1988，p.3）。この世論調査で得られた意見構造情報はサンプリング理論等の統計的手法を活用して母集団から抽出した標本から推測された情報である。最近では、世論を把握する手法として社会的合意形成を目指す討論型世論調査（deliberative polling）が地方自治体においても活用されるようになってきている¹¹⁾。また、議会不信を理由に実施される住民投票については、議会側は当然にも強い反発を見せていると指摘（今里，2005，p.5）されるように、議会広報と住民投票は背反するチャンネルとも考えられる。しかし、十分な情報にもとづく住民の熟議から出される民意を把握する住民投票も、議会側の積極的な取り組みによって議会広報のひとつの手法として考えることは可能である。

4.3 議会による広報活動

議会は民意を把握することが不可欠であるが、その民意形成の前提となる政策にかかわる情報をいかに提供していくかを検討することも不可欠な活動である。ここでは、議会が提供すべき情報とその広報手法について検討を行う。

4.3.1 議会が提供する政策情報

政策形成に有用な情報は政策情報といわれ、①争点情報、②基礎情報、③専門情報に分類される（松下，1996，p.111）。争点情報とは自治体が直面している多様な課題を整理して争点として公開する情報と定義され、市民運動がとりあげている問題、地域・業界団体の圧力、政党間の争点などが該当する。基礎情報は自治体が

保有する統計、地図、法務・財務情報など自治体の地域特性や政策構造がわかる情報として定義されるものであり、政策争点を政策解決に結びつけるための不可欠の情報である。そして、専門情報は個別の課題を解決するための技術情報である。また、新藤（2001, p.211）は、政策形成のためにはこれら3種の政策情報を総合した「政策選択肢情報」の提供が必要であるとしている。これは、政策目標設定の争点と選択理由、それらの実施にともなう予算・人的資源・行為規範、さらに技術的可能性などを示した情報である。「選択肢の立て方がまずく、人々の意見をうまく分節化することができなければ、住民たちは、またしても自分たちは正当に代表されていないという感覚を持つ」（杉田, 2006, p.13）と指摘されるように選択肢情報を示すことによってはじめて民意が形成されるといえる。さらに、「議会広報はほんらい、地方自治体の行政施策にかかわる審議状況や団体の意思決定の過程を住民に周知することを任務としている」（本田, 1995, p.185）、「議会広報における政治とは、党派的・政略的な内容ではなく、決定をめぐる住民間の利益の調整の過程を意味する。議会広報は、この調整の過程を主体とした構成とならなければならない」（同, p.201）と指摘されるように、多様な利害の調整プロセスおよびその結果に関する情報（以下、「審議情報」という）を明示していくことが必要である。そこで本稿では、議会が提供すべき情報を、①争点情報、②基礎情報、③専門情報の3つの情報を「狭義の政策情報」とし、これに④選択肢情報、⑤審議情報を加えた5つの情報を「広義の政策情報」としてとらえるものとする。

4.3.2 広報手法

昨今の議会は、広報手法として会議の公開、議員または政党による議会報告、マスメディアによる報道、広報紙に加えて、ウェブサイトを中心に、音声・動画の配信、SNS等を活用している。広義の政策情報の量的・質的側面を鑑みると、今後は周知徹底性の観点からデジタルデバイトの問題へ常に配慮しながら、インターネットの一層の活用が予想される。これにより、議会の本会議や委員会で使用される政策情報関連ファイルのダウンロードや動画配信やSNSを活用した審議情報のリアルタイムの公開も可能になる。インターネットの活用次第では、大量・高品質な情報の提供、公開の迅速性などが可能になり議会と住民との情報の非対称性の克服に結びつく可能性がある。

以上の検討から、議会広報とは議会が4つの理念のもと情報の循環（民意の調達と情報の提供）を行うことによって、議会と住民との信頼関係を構築・維持を図る活動と定義することができる。以上の議論を踏まえ、議会広報・広聴の理論的枠組を整理したものが表1である。ただし、広報広聴の手法については各自治体の置かれている社会的・経済的・政治的諸条件、通信技術の発達・普及、住民意識の変化などを考慮して継続的に検討していくことが必要である。

表 1 議会広報の理論的フレームワーク

理念	活動	情報		内容	主な手法
情報真実性 平等並行性 反応期待性 周知徹底性	広聴 (受動的) (能動的)	民意	個別情報	住民の個別意見・要望・提案など	対話・手紙・電子メール 世論調査・意識調査 討論型世論調査 住民投票
			意見構造情報	問題群に対する住民の意見構造・分布	
	広報 (能動的)	政策 情報 (広義)	争点情報	直面する課題(議案の論点・説明)	〈議会〉 本会議・委員会の公開 〈対話〉 議会による議会報告 〈紙媒体〉 マスメディアによる報道 議会広報紙 〈インターネット〉 議会ウェブサイト 音声・動画配信 ソーシャルメディア
			基礎情報	統計、地図、法務・財務情報など議案の背景や地域特性を表す情報(政策形成の基礎資料)	
			専門情報	個別課題解決のための技術情報	
			選択肢情報	政策目標設定の争点と選択理由・実施に伴う予算・人的資源・行為規範のあり方、技術的可能性など	
			審議情報	審議プロセスに関する情報、討議資料、議事録・各議員の表決	

5 おわりに

地方議会改革が進むなかで、議会が住民との信頼関係構築の手法として注目される議会広報について、いかなる理論的枠組みを構築できるのか。本稿では、行政広報の枠組みを参考にしながら議会広報の本質とそれを支える理念とともに、対象とする情報と手法について検討を行い、議会広報の理論的な枠組みを提示した。この枠組みは、議会が4つの理念のもとに民意の調達と政策情報の提供を行うこと、いいかえれば広報と広聴を一体として実践することによって住民との信頼関係の構築が可能になるというものである。この枠組みによって議会の広報広聴を検討することは、民主主義体制にとって不可欠な多元的な意思表出チャンネルの創出にも結びつくと考えられる。

最後に、議会広報の理論的課題について述べる。まず、収集した民意（個別情報と意見構造情報）をいかに政策形成に有用な情報として結晶させるのか、議会の本質に関わる政策形成能力の問題である。次に、議会が質・量ともに十分な政策情報を公開していくためには、議会に対する資源配分を改めて検討していく必要がある。首長に比べて政策情報の収集・公開のためのリソースが絶対的に不足している状況のなかで、議会改革の本質に関わる議会広報への資源の投入を再検討するという問題である。最後に、政策形成過程の各フェーズのなかで議会が具体的にどのような広報活動を行っていくのかを詳細に検討していくことである。「情報なくして参加なし」、「情報は民主主義の通貨」といわれるように、議会広報が充実していない議会は、民意を把握できていない状況にあることは明らかである。議会と住民との関係の希薄化を克服し、新たな関係づくりのための手段として、あらためて議会広報について議論すべきではないだろうか。

注

- 1) 専門的な知識や技術を備える職員集団の指揮官である首長は“地方行政”の機能を担うことが義務付けられている。もちろん、首長も、住民の公選で選ばれている以上、住民の視点で物事を判断すべきであるといってもよいが、専門的な知識や技術を備える職員集団の指揮官である点を重視するべきである。その立場からいえば、首長の本質は、職員の指揮官として“地方行政”を遂行するところに本来の任務がある」(竹下, 2006, p.61)。
- 2) 議会基本条例の制定団体は、2012年6月には285議会まで増加してきている。

自治体議会改革フォーラムウェブサイト

<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikihonjourei-info.html> [2012-8-4 accessed]

- 3) 総務省は、地域主権戦略会議「地域主権戦略の工程表（案）」（2009）に沿って、2010年1月から地方行財政検討会議を開催し、地方自治法の抜本的な見直しの案を検討している。
- 4) 合併特例法では「議員の職を失うことが合併の障害とならないよう、合併後1年間は、合併前の市町村の議会の議員は全員が合併後の新市町村の議員として存在できる。又は、合併後の1任期間は、地方自治法の定める合併後の新市町村の定数の2倍の数まで議員数を増員できる」という議員の在任特例があったことから、短期的には選出基盤の変更が議員と住民との関係に及ぼす影響はほとんどなかったと考えられる。
- 5) 革新自治体の行政広報の例として、東京都の「対話集会」（美濃部亮吉）、横浜市の「一万人市民集会」（飛鳥田一雄）などがある。
- 6) 昭和の大合併は、1953年の町村合併促進法及び1956年の新市町村建設促進法により、「町村数を約3分の1に減少することを目的」とする町村合併促進基本計画（昭28年10月30日閣議決定）の達成を図ったものである。合併の結果、1947年に10505団体あった市町村は1965年には3257団体に減少した。詳細は、総務省ウェブサイト「合併デジタルアーカイブ」参照。
<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/index.html> [2012-9-10 accessed]
- 7) 1998年に議会三団体から自主的な改革案が提示されたことも、議会と市民との関係の再構築には至っていないことがよみとれる。
- 8) 公益財団法人東京財団は、2010年3月までに誕生した68の基礎自治体の議会基本条例を調査分析し、実効性ある条例とするための3つの必須要件（「議会報告会」「請願・陳情者の意見陳述」「議員間の自由討論」）を提示しながら、地方議会改革のモデルを公表している。
- 9) 議会広報の理論的根拠は「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する」（地方自治法115条）という「議会の会議公開の原則の充実発展」（加藤，1971，p.296）にあるといわれている。
- 10) 日本における世論研究の系譜については、佐藤（2008）を参照されたい。
- 11) 2010年に、慶應義塾大学DP研究会（現慶應義塾大学DP研究センター）は神奈川県藤沢市と協力して藤沢市の総合計画作成をテーマに2回の討論型世論調査を実施している。討論型世論調査については、林（2004）、柳瀬（2005）、Fishkin（2009）を参照されたい。

主な参考文献

- 阿部斉（1974）『地方議会の機能と限界』『現代社会と自治制度の変革』学陽書房。
- 江藤俊昭（2004）『協働型議会の構想—ローカル・ガバナンス構築のための一手法—』信山社。
- （2011）『地方議会改革 自治を推進させる新たな動き』学陽書房。
- Fishkin, J. (2009) WHEN THE PEOPLE SPEAK: Deliberative Democracy and Public Consultation. (曾根泰教監修, 岩木貴子訳 (2011) 『人々の声が響き合うとき 熟議空間と民主主義』早川書房.)
- 濱田逸郎（2007）『行政広報史』『日本の広報・PR史研究』日本広報学会。
- 林知己夫（1976）『世論をどうつかまえるか』日本人研究会編『世論とは何か』至誠堂。
- 林香里（2004）『現代社会の世論と世論調査—デリベラティブ・ポリングとは何か—』『放送メディア研究』VOL2, NHK 放送文化研究所。
- 樋上亮一（1953）『P・Rの概念と広報の基礎理論』『市政』3(4), 全国市長会。
- （1954）『官公庁広報の盲点』『公務員』10(5), 産業経済新聞社。
- 廣瀬克哉（2010）『市民と議会の関係づくり』廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2010年版—市民と議会の関係づくり・市民自治体へ向けた議会改革』生活社。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編（2009）『議会改革白書2009年版』生活社。
- （2010）『議会改革白書2010年版』生活社。
- （2011）『議会改革白書2011年版』生活社。
- （2012）『議会改革白書2012年版』生活社。
- 本田弘（1974）『広報・広聴と議会』『都市問題』65(12), 東京市政調査会。
- （1995）『行政広報 その確立と展開—』サンワコーポレーション。
- 今里滋（2005）『地方議会と自治体』『同志社政策科学研究』7(1), 同志社大学大学院総合政策科学研究科。
- 井出嘉憲（1957）『地方自治体における広報の実態（上）』『都市問題』48(12), 東京市政調査会。
- （1958）『地方自治体における広報の実態（下）』『都市問題』49(1), 東京市政調査会。
- （1967）『行政広報論』勁草書房。
- 自治体議会改革フォーラム編（2007）『変えなきゃ！議会「討論の広場」へのアプローチ』生活社。

- 加藤一明（1978）『現代行政と市民参加 自治体の対応と課題』学陽書房.
- 加藤富子（1971）『行政広報管理』第一法規出版.
- 香内三郎（1988）「世論調査の役割—世論調査は民意を反映しているか」『平和経済』（324），平和経済計画会議
- 松下圭一（1996）『日本の自治・分権』岩波書店.
- （1999）『自治体は変わるか』岩波書店.
- 村松岐夫，伊藤光利（1986）『地方議員の研究—日本の政治風土の主役たち』日本経済新聞社.
- 三浦恵次（1986）『地方自治体の広報活動 住民参加のすすめと行政の対応』総合労働研究所.
- 中村紀一（1976）「広報と広聴」辻清明編集代表『行政学講座 3』東京大学出版会.
- （1993）「地方議会の公開と広報」西尾勝，岩崎忠夫編『地方政治と議会』ぎょうせい.
- 浪江虔（1969）『自治体広報の実際 - 前進のキイポイント -』現代ジャーナリズム出版会 .
- 大森彌（2002）『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい.
- 佐々木毅（2007）『民主主義という不思議な仕組み』筑摩書房.
- 佐藤竺（1980）「地方自治の問題状況」佐藤竺編著『地方自治の変動と対応』学陽書房.
- （1990）『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局.
- 佐藤俊一（1997）『戦後日本の地域政治—終焉から新たな始まりへ』敬文堂.
- 佐藤卓己（2008）『輿論と世論 日本の民意の系譜学』新潮社.
- 杉田敦（2006）「自治体と代表制—競争としての代表＝表象」自治体学会編『自治体における代表制』年報自治体学 19.
- 新藤宗幸（2001）『講義 現代日本の行政』東京大学出版会.
- 高瀬淳一（1999）『情報と政治』新評論.
- 竹下譲（2006）「自治体における代表制—“地方自治”の代表は議会」自治体学会編『自治体における代表制』年報自治体学 19.
- 土山希美枝（2007）『高度経済成長期「都市政策」の政治過程』日本評論社.
- 辻清明（1960）『政治を考える指標』岩波書店.
- （1976）『日本の地方自治』岩波書店.
- 全国革新市長会・地方自治センター編（1998）『資料 革新自治体』日本評論社.
- 山崎正（2002）『東京都知事の研究』明石書店.
- （2003）『地方議員の政治意識 マニフェスト時代の地方議員を採点する』日本評論社.
- 柳瀬昇（2005）「討論型世論調査の意義と社会的合意形成機能」『Keio SFC journal』4(1)，慶応義塾大学.