

宇都宮大学国際学部国際社会学科
2008年度 卒業論文

市民と議会の接点の取り方を探る
～市民にとってより身近な議会となるために～

指導教官名 中村祐司
学籍番号 050145A
論文執筆者名 中野良美

要約

進展する地方分権の流れの中、地方自治体運営における地方議会の重要性は高まっている。しかし、住民の地方議会や議員に対する視線は厳しいものとなっており、その必要性を疑問視する声も上がっている。近年の投票率の低迷や議員削減の声の高まりからも、そういった厳しさを読み取れる。

地方議会は地方自治体における意思決定機関であり、多くの場合年 4 回定例会が招集され、様々な議案が出て議論される。住民側は、この定例会がどのようなものかあまり把握していないと同時に、定例会以外の期間に議員が何を行っているのか疑問に思っている人が多いようだ。議会・議員はどのようなことをしているのか、議員はきちんと住民に知らせなければならない。これは住民の代表であり意思を反映させる立場である議員の義務である。

議会の広報活動としては、議会広報紙というものが挙げられる。主に定例会で話し合われたことを掲載している議会報告書といった内容である。この議会広報紙はあまり読まれていないというのが現状である。その原因として、文章が分かりにくいことや分量が多いこと、関心を引く構成をしていないことなどがあげられる。

一方議員個人の活動としては、義務と定められていないためその広報活動のあり方は様々である。広報紙発行や議会報告会の実施などを行っている例もある。これはその議員のスタンス以外に、政党の傾向があったり、与党・野党で異なる、という指摘がある。また議員が住民と直接接する機会というのは非常に限られている。直接相談したりする住民もいるが、後援会や支持者以外の住民に対しては基本的には議員側からのアプローチというのはほとんど無く、また広く広報活動をしようにもそれを妨げる要因があり、なかなか進まないというのが現状である。議員側は、住民側がもっと関心を持ち積極的に行動することを期待し、またするべきと考えている傾向がある。

このような現状に対し、議会・議員と住民の距離を近づけようという新たな取り組みも行われ始めている。その例として、栃木県宇都宮市の宇都宮市民活動センターが主催した「若者と市議会議員の交流会」を挙げる。大学生に呼びかけ実施されたこの交流会では、参加者が約 100 名集まった。こういった取り組みを続けていくことは、議会にとっても住民にとっても非常に意義があると指摘する。

このように現状と新たな取り組みを見てきた上で、さらにそれぞれが今後どのような行動を取るべきか指摘した。議会の積極的な広報活動と教育機関と協力した若者に対する教育、議員の住民との交流に対する認識を改めることなど、住民と議会・議員の距離を近づけるために行うべきことは多い。

はじめに

近年は日本の国の政策として地方分権が推進され、多くの改革や取り組みが行われてきた。国から地方自治体への様々な権利や財源の移譲等、改革の内容自体に賛否両論はあるものの、小さな政府を目指し地方に権利を移譲するという基本的な立場は変わらずに進んでいる。この流れの中で、各地方自治体の役割はこれまでより一層重要になってくるといふ認識も一般的になった。

広域化した地方自治体が増加し、住民の声をどのように反映していくのかという懸念は合併問題の際に取り上げられることが多い。住民の意見を地方自治体の政策に反映させるための基本的な方法は、地方議会を通してその意思を執行機関に対し伝えることである。しかし一方で、地方議会という組織はその設置を憲法によって定められているにもかかわらず、その重要性をあまり理解されていないように思われる。住民が直接選挙で議員を選出しているものの、議員個人に対しても地方議会そのものに対しても、その実態は住民にとってほとんどが未知であり、したがって重視もされていないというのが現状である。全国で頻出する議員定数削減の声は、住民の議会に対する期待の低さを示しているといえよう。

身近な例では、筆者自身、議会や議員について詳しいことはわからなかった。議会に初めて強い関心を持ったのは、20歳になり初めて選挙で投票をすることになったときだ。投票することへの意欲は高かったものの、いざ投票するということになって候補者の情報が全くといっていいほど手に入らないことに気付いた。この状態で投票して意味があるのかと疑問に思ったと同時に、筆者自身が議員や議会が普段何をしているか全く知らないことにも気付いた。

地方分権が進むと同時に議会改革も注目されるようになったが、一方で住民側の議会に対する関心は地域によってかなり差があるように思われる。同時に、私たち住民は議員・議会をどれだけ知っているのか。単にイメージだけで批判し、知る努力もせずに文句を言うのは問題ではないか。

住民の関心を引き起こすにはどうしたらよいか、真剣に考えさせるにはどうしたらよいかと考えたが、単に「議会をもっと知ろう」と呼びかけても大きな効果はないと筆者は考える。住民側の自発的行為に期待するのではなく、自然と住民が関心を持つようになるにはどうしたらよいか。そう考えたときに、議会・議員の広報活動の充実を図ることや、住民への接点の場がより充実すればどうかと考えた。

よってこの論文では、住民にとって議会がより身近になるためにはどうしたらよいかという点を考察する。多くの住民が理解不十分であると思われる、議員活動や議会の現状を把握し、住民と議会・議員がつながる場(接点)を探っていく予定である。

目次

第一章 地方議会の現状～「見えない議会」と「見ない議員」～

- 第一節 地方議会の概要
- 第二節 地方分権の流れと議会の重要性
- 第三節 「見えない議会」と「見ない議員」

第二章 議会と住民の接点～議会広報紙に注目して～

- 第一節 議会の改革とその対住民効果
- 第二節 議会広報紙の現状
- 第三節 現在の議会広報紙の抱える問題点～栃木県下野市と宇都宮市を事例に～
 - (一) 栃木県下野市議会発行「下野市議会だより」
 - (二) 栃木県宇都宮市議会発行「あなたと市議会」
 - (三) 二つの広報紙の事例から見る課題点
- 第三節 議会広報紙に期待される役割と実際の状況

第三章 議員と住民の接点

- 第一節 議員の日常
 - (一) 議員A氏の場合
 - (二) 議員B氏の場合
 - (三) インタビュー結果から
- 第二節 日常における議員と住民のかかわり
 - (一) 支持者や後援会の人々との接点
 - (二) その他の住民との接点
 - (三) 議員と住民の係わりにおける問題点
- 第三節 議員の広報活動
 - (一) 議員A氏の広報活動について
 - (二) 議員D氏の広報活動について
 - (三) 議員E氏の広報活動について
 - ①議会報告書について
 - ②議会報告及び意見交換会について
 - (四) インタビュー結果から
- 第四節 議員の広報活動の問題点

第四章 住民と議員の新たな接点を作る取り組み～宇都宮市民活動サポートセンター主催「若い世代と市議会議員の交流会」のを事例に～

第一節 宇都宮市民活動サポートセンター主催「若い世代と市議会議員の交流会」の

概要とその成立背景

第二節 交流会の様子

第三節 若い世代と市議会議員の交流会の効果と意義

第五章 住民と議会をより身近なものとするために

第一節 議会に対する提言

第二節 議員に対する提言

第三節 教育というアプローチ

おわりに

あとがき

参考資料

第一章 地方議会の現状～「見えない議会」と「見ない議員」～

第一節 地方議会の概要

日本国憲法第 93 条において、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。(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。)」と記されている。

よって、地方自治体には必ず議会が設置されている¹。議会は、地方自治体における意思決定機関である。住民の代表として直接選挙を通し議員が選ばれ、彼らにその地方自治体の意思が決定される。地方自治法第 96 条第 1 項において、議会が議決しなければならない事件として計 15 項目が挙げられている(制限列举主義)が、それらを議会の持つ権能として、立法、財政、執行機関に対する監督の 3 つに大別する事が出来る。

議会の会議は、主に年 4 回の定例会と必要に応じて開催される臨時会があり、これらは公開するのが原則である。会議を行う組織としては本会議と委員会が存在し、この二種類の組織が議案の審議を行う。本会議は、議員全員によって最終的に意思決定を行う組織である。一方委員会は条例によって設けられる組織であり、常任委員会と特別委員会、議会運営委員会に分けられる。

また、議会の補助機関として議会事務局が存在する。都道府県議会事務局は必置制、市町村議会事務局は条例により任意設置と定められている。

第二節 地方分権の流れと議会の重要性

議会は執行機関を監視し、住民の意思を反映させるために重要な組織と言える。しかし、議会の役割や立場が執行機関に対し相対的に弱いことも、以前からしばしば指摘されている。地方分権が進行する中で、議会のあり方を見直すべきだという気運は高まっていると言えるだろう。そもそも地方自治においては二元代表制が採用されており、住民の直接選挙によって議会と首長という二つの代表者が存在する。議会は議事機関として設置されることから分かるように、その意義は本来疑う余地はないが、一方で議会無用論が囁かれるような状況でもある。これは日本の二元代表性は首長優位となっていることに由来することが一因とみられ、地方議会の権能は狭められてしまっているといえることができる。

¹ 例外として議会が置かれない事がある。町村においては、議会の代わりに総会が設けられる事がある(自治法 94 条)。議会は必置機関であるが、それは議事機関として設置されるものであるため、その役割を果たしている町村総会は憲法違反に当たらないとされている。

地方議会の抱える問題は数多く指摘されてきており、議会改革が必要であるという認識は広まってきた。実際に、議会改革に取り組んでいると回答した地方議会は、全体の 4 割強の 665 に上っている²。議会改革の中身は多岐に渡るが、改革の方向性としては①地方議会に関する諸制度の見直し、機能低下・不全等を改革し、地方議会の重要性の再認識と影響力強化、②より住民へと開かれた議会を目指し住民参加を促進する、と分けられるだろう。筆者が冒頭で挙げた住民と議会の接点を探る、というのは②に含まれる。

第三節 「見えない議会」と「見ない議員」

議会の重要性は住民に対しあまり認識されていないことは前述した。議会や議員に対して関心が低かったり、不審の目で見ると住民は非常に多いと指摘できるだろう。マスコミ等で報道される不祥事の影響もあるだろうが、そもそも議会・議員が普段何をしているのかが住民側に伝わっていないことも一因と思われる。国会議員が答弁している姿は TV で放送されることがあるが、地方議員ではそれを期待することは出来ない上、議会での召集がかかったとき以外に何をしているのか、議会や議員に直接かかわりのない人間には伝わりにくい。

一方、議会・議員側においては、住民に対して議会を理解してもらおうという意識やそのための活動はあまり盛んでないと言える。地方分権の推進にしたがって住民に対し開かれた議会であるべきだという声は高まっており、そのための取り組みが各地方自治体において進められている。が、これは一部の非常に熱心な地方自治体を除いて、住民に対し身近な議会であろうとする意欲は高くないと指摘できるだろう。住民から遠く分かりにくいといった批判が強いため、地方議会の改革は認めざるを得ないが、議会側は住民に対し議会運営にあまり介入してほしくないという思惑があるようだ。

しかし、地方自治体において議会と執行機関の両立が、よりよい地方自治運営のために必要なことは否定できない事実である。住民は議会の重要性を改めて認識する必要があり、そして議会側は住民の声を反映させなければならない。そのためには、まず議会・議員と住民がもっと接点を持つことが必要となってくるといえよう。

² 2008 年 6 月 8 日 13 版の朝日新聞掲載記事より。

第二章 議会と住民の接点～議会広報紙に注目して～

筆者は今回議会関係者計 8 名にインタビューを行った。また、宇都宮市で行われている地方議会関連の交流会等に参加した。これらから見えたことを今後の章で述べていく。

ではまず、議会と住民の接点について見ていくこととする。現在存在する住民が議会について触れるのは、どのような機会があるだろうか。

第一節 議会の改革とその対住民効果

近年住民の議会に対する関心は低迷し続けているといえるが、一方で住民と議会はどのような形で接点を持ってきたか。低迷する投票率や地方分権の進展に反映されるように、さまざまな取り組みが各地方議会で行われている。地域差はあるものの、例えば地方議会のHPでは、非常に詳細に議会の活動について紹介しているものも存在している。だが、そういった地域においても投票率の低迷傾向は改善されていない。原因としては以下のことが挙げられる。

一章でも述べた通り、住民の議会に対する関心は低い。そして、議会が住民に対して行う取り組みの多くは、住民側の能動的な態度を要求するものだ。つまり、たとえ住民に対し開かれた議会改革を行おうと、住民がその改革を知り、その上で議会を知るために自ら行動に移すことが前提となっている。たとえば、日中仕事をしているなどの用事がある人への配慮から、会議の夜間・休日開催を行っている議会があるが、この場合、仕事帰りや休日にわざわざ会議の行われている場所へ出向かなければならない。関心の低い人が、疲れた体を引きずってまで傍聴に行きたいと考えるかといわれれば、その可能性は非常に低いだろう。

また、議会中継を CATV やインターネットで流すといった取り組みが存在するが、長時間にわたる会議をじっくり見ようとする人がどれほどいるだろうか。もし仮に一般質問において関心のある議案が取り扱われていたとしても、それが始まる時間帯がわからない状態では見る気も失せてしまうだろう。

名取(2004)は次のように指摘している。「結局、正しく認知できるのは、議会・行生活動に関する情報収集に多大な時間をかけられるほどの時間的・金銭的余裕があり、議会・行政に関心が高く、マスメディア以外の情報リソースにアクセスできる有権者に限られる。そして、このような状況にある有権者は、ほとんどいない」「情報を収集するには…(略)…強い自発的意思が必要とされる。しかし、その意思が芽生えることを待っているのは、なかなか改善は図れず、議会・行政と有権者の距離は広がるばかりになってしまう」³。

³ 名取良太『羅針盤 地方議会の活性化(3) 地方議会の広報活動』自治大阪 2004.11 pp.7

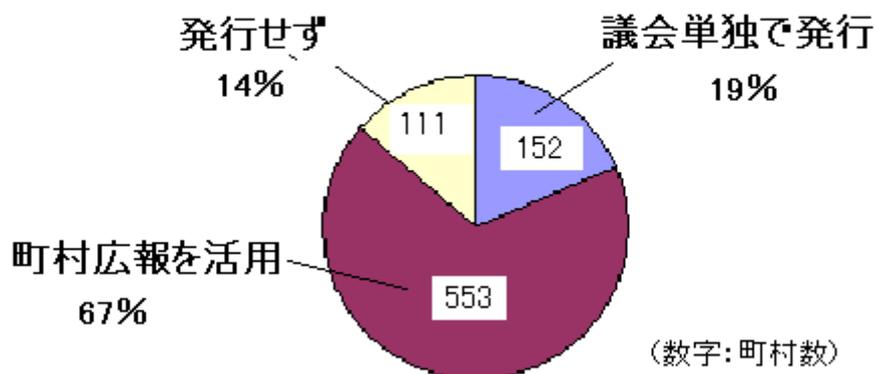
では、住民の能動的態度に期待することなく住民の関心を議会に向けるには、どうしたらよいか。ここで、筆者は議会広報紙に着目した。なぜならば、議会広報紙は多くの場合新聞折り込みなどで直接住民の手元に届くものだからである。議会棟へ足を運んだり、HPで目当ての情報を探すといった手間はなく、目に触れやすい。議会広報紙は住民の関心を呼び起こすきっかけとなるか、考察を進めてみよう。

第二節 議会広報紙の現状

議会広報紙は、よく「議会だより」という名称で、年四回程度の定例会後に発効される事が多い。議会広報紙の発効は議会に対し義務付けられたものではないが、現在では多くの議会がこの議会広報紙を発行している。

図表2-1

全国の町村議会における議会広報紙発行方法



出典: 全国町村議会議長会「第53回町村議会実態調査」(平成19年7月1日現在)より筆者作成。

「全国町村議会議長会」の調査⁴によると、図表2-1からわかるとおり全国の町村議会において議会広報紙を発行している町村議会は、全町村議会の約86%にのぼる事がわかる。このデータには市議会は含まれていないが、町村議会より規模の大きい市議会における議会広報紙発行は町村議会と同等以上の数値が推測される。

より抜粋。

⁴ 全国町村議会協議会HPの「調査・研究 町村議会実態調査」を参照した。
<http://www.nactva.gr.jp/html/index.html> (閲覧日 2008年10月26日)

このように、議会が住民に対しその活動を知らせる方法として議会広報紙は普及しているといえる。しかし議会広報紙は最近になって始まった取り組みではない。しかし、それでも議会に対する住民の関心は低いのが現状である。よって、現在の議会広報紙は住民に対する議会への関心の喚起には大きな影響を与えていないと判断できる。

第三節 現在の議会広報紙の抱える問題点～栃木県下野市と宇都宮市を事例に～

筆者は議会広報誌の現状と課題を探るために、議会関係者 8 名にインタビュー調査を行った。具体的には、栃木県下野市と栃木県宇都宮市の広報紙についてインタビューした。本節では、この二つの市を取り上げて、議会広報紙がどのようなものか、どのような目的で発行されているかを検証し、住民に対してどの程度関心を引き起こすことができているのかを検証する。具体的には、下野市議会広報紙「下野市議会だより」No.10(平成 20 年 11 月 15 日発行)と宇都宮市議会広報紙「あなたと市議会」No.134(平成 20 年 10 月 24 日発行)を比較した。どちらも 9 月の定例会の報告がメインとなっている。

(一) 栃木県下野市議会発行「下野市議会だより」

下野市広報紙については、下野市議会議員の村尾光子氏にインタビューを行った⁵。これにより、以下のことが明らかになった。

栃木県下野市は、平成 18 年 1 月に河内郡南河内町、下都賀郡石橋町及び同郡国分寺町が合併して誕生した。そして、「下野市議会だより」は平成 18 年 8 月 15 日に創刊号を発行している。下野市議会は議会広報特別委員会を設置し、平成 20 年 8 月には二期目のメンバーが議会広報紙の作成を担当している。ちなみに、議会広報委員会が設置されているが、この委員会のメンバーがすべてを行っているわけではない。議会事務局員が担当する部分も大きい。

下野市議会だよりは、まず一面に 1/3 ほどを占める写真を掲載している。この写真の内容は、多くが地元の祭りやマラソン大会などといった、議会・議員とは無関係のものである。ただ、この写真については議会と関係のあるものを記載したいとの思いがあるそうだ。そのほかに、目次の欄を設け、一番上に大きな出来事を小見出しの形で記述している。その下に、審議結果や一般質問が何ページ、というように記載されている。最終ページには「議会の動き」という欄を設け、日時と開催された委員会の種類や、視察や要望書提出といった内容が記載されている。そのほか編集後記が毎回掲載され、その他は号によって異なっている。最新号である NO.10 とその前の NO.9 には「議会活性化特別委員会経過報告」が記載されていた。ちなみに、表紙と最終ページはカラー印刷で、それ以外は 2 色刷りとなっている。

⁵ 下野市議会村尾光子氏への筆者インタビュー(2008 年 11 月 13 日)より。

2 ページ以降は審議結果と一般質問が並ぶ。定例会以外に臨時会があった場合はそれも記載されている。また予算の決定や決算の認定があった場合はその分の文面を割いている。逆に言えば、特記すべき内容がない場合は審議結果と一般質問のみである。2 ページ以降の記載方法は、第二期目のメンバーになってから多少の変更は見られるものの、基本的な形式が存在している。審議結果については、各議案のタイトルを短文でカラー刷りにし、次に概要を述べている。最後に、例えば「全会一致で可決」のように、その議案の審議結果を掲載している。議案によっては、行われた質疑が「議員」「答弁」というように議員名を記載しない形で加えられている。また、専門用語の説明を加えることがある。一般質問については、まず議員の顔写真と行った一般質問の中の一つを小見出しのような短文で掲載し、さらにそれについての回答結果を同じく短文で掲載している。それらの枠の後に、行った一般質問の内容を、「問」、「回答者」、「問」といったように掲載している。一人当たり 800 字程度と決められており、これは全議員が同じ分量になるようにしているという。

作成方法は次の通りである。まず、会議の際は担当の議会事務局員が同席しているが、そのとき会議をすべてテープレコーダーで録音し、業者に委託して会議録を作成している。これは、大抵どの議会でも行っているようだ。そして議員は粗要旨を受け取り、どれを載せるか本人が選ぶという形式をとっている。一期目の広報委員会の方針として、広報紙はすべて広報委員会の議員が作成していた。しかし、二期目においては、一般質問(質問・回答両方とも)と、質疑の欄に関しては、答弁した議員が担当することになったようだ。

ページ数は基本的に 12 ページとなっており、たまに 10 ページになったり 12 ページになったりする。これは予算の関係で、計 4 回分を同額でとるためだという。予算決定や決算認定などの重要事項がある場合と、そういったものがない場合の議会広報紙はページのやりくりで苦労するという。偶数ページで発行するため、ある号で 2 ページオーバーした場合は次の号などで 2 ページ減らすというようにし、年間で一定のページ数になるように配慮するという。

(二) 栃木県宇都宮市議会発行「あなたと市議会」

宇都宮市議会広報紙については、宇都宮市議会議員 4 名と、議会事務局一名にインタビュー調査・資料入手を行った。

栃木県宇都宮市の広報紙「あなたと市議会」の発行は広報委員会が担当している。常任委員会や特別委員会ではなく、発行規定を設けその中で宇都宮市議会広報委員会を設置するという形をとっている。

まず表紙には、こちらも約 1/3 を占める写真が中央部に配置されている。その下に、写真に関するコメントが 4 行載せられている。さらにその下のスペースでは、半分が

目次、もう半分に⁶定例会において可決された議案の一部が箇条書きで掲載されている。目次は「一般質問」、「定例会の質問者」、「議会ニュース」と並ぶ。広報紙の殆どは一般質問に割り振られており、1ページにつき3人、名前や写真は一切掲載していない形で質問者全員分の枠が設けられている。その枠の使い方としては、質問の代表的なものを小見出しで冒頭に記述し、その後「問」「答」と続いている。それぞれの枠には写真や絵が掲載され、それらは殆ど同じサイズになっている。7ページには定例会の質問者全員の氏名と所属政党または会派、そして質問内容の項目が並ぶ。そして隅には次回の定例会の日程予定とインターネット議会中継の案内が記載されている。最後の8ページ目には、議案の認定についてやその他議会の動きなどが載っている。

広報紙は8ページと決めているようだ。レイアウト等の工夫は事務局員の試行錯誤によるところが大きく、委員会で議論された意向を取り入れた上で作成する。掲載する写真も委員会で決めている。

(三) 二つの広報紙の事例から見る課題点

二つの広報紙の違いを比較し、下の表にまとめた。

図表 2-3 「下野市と宇都宮市の議会広報紙比較」

		下野市議会広報紙「下野市議会だより」No.10	宇都宮市議会広報紙「あなたと市議会」No.134
全体	ページ数	12 ページ	8 ページ
	行・段	31 行 5 段	38 行 6 段
	カラー	表紙と最終ページのみカラー印刷、それ以外は二色刷り	すべてカラー印刷
表紙		<ul style="list-style-type: none"> ・ 広報紙名 ・ 写真 ・ 目次 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広報紙名 ・ 写真とそれに関する文章 ・ 目次 ・ 定例会で提出された主な議案 ・ HP の案内
掲載内容		<ul style="list-style-type: none"> ・ 定例会の審議結果 ・ 決算 ・ 一般質問 ・ 議会傍聴の案内 ・ 議会の動き(前回から今回までのスケジュール) ・ 議会活性化特別委員会経過報 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般質問 ・ 質問者の名前と質問項目 ・ 次回定例会の予定 ・ インターネット議会中継の案内 ・ 議会ニュース(決算や議案の審議結果、議会組織の動きなど)

		告 ・HP の案内 ・編集後記	
		下野市議会広報紙 No.10	宇都宮市議会広報紙 No.134
一般質問	質問人数と全体のページ数	8人 約4ページ半	15人 約5ページ
	氏名の記載	あり	なし
	顔写真の記載	あり	なし
	見出し	質問・要請とその回答	質問・要請
	質問と回答の形式	一問一答形式で、問いと回答者の分は色を変えている	一括質問・一括回答形式で、問いと答えの字体と字の太さを変えている
	その他	多少の差はあるものの、ほぼ同じ文の量になっている	全員が全く同じスペースを扱う
議案の審議	ページ数	約5ページ半	約5/6ページ
	全体のうち決算関連のページ数	約3ページ半	約1/2ページ
	その他	・総議案数とそれぞれの概要、一部それに伴う質疑を記載 ・決算状況の表、また決算に関する監査委員の報告と各常任委員会からの意見、一部質疑を記載	・決算の詳細な表やグラフはなく、行われた質疑とまた決算認定をめぐる賛成・反対意見の記載

(出典：筆者作成)

下野市と宇都宮市の議会広報紙を比較してみると、同じ議会広報紙とはいえ形式が非常に異なっている事がわかる。全体としては、まずページ数と字の大きさ、余白のとり方が違うことが指摘できる。両方ともA4サイズだが、下野市の広報紙は31行の5段という形に対し宇都宮市の広報紙は38行6段組みである。数字で表すとわかりにくいだが、一見したときの印象が非常に変わってくる。ページ数を載せる内容の割合が難しいと思われる。

表紙は、下野市の方は目次が数行程度のシンプルなものである。目次も項目にとどめ掲載内容に関してはページを開いて読まないといけない。一方、宇都宮市の議会広報紙は表紙で伝えようとする内容が多いのが特徴的だ。その分表紙に来る文字の量が多くなっている。

それぞれの広報紙が重点を置いている部分の違いも指摘できる。宇都宮市議会広報紙がページのほとんどを一般質問に割いているのに対し、下野市議会広報紙のほうは審議された議案についても全体の半分近くページを割いている。一般質問については、下野市のほうは顔写真と氏名、見出しの枠のあとに、ひとつの質問とそれに対する回答が続く。ちなみに、実際の一般質問では一問一答方式ではない。宇都宮市の方は、見出しのみが冒頭にあり、顔写真や質問者の名前は載っていない。名前については、その後のページで質問者をまとめて記載しており、こちらで探せば誰が行った一般質問かがわかる。また一人当たり 2 段で割り振ってある一般質問の欄は、質問内容が一つに限定されている。

ここで、いくつか問題点を指摘したい。第一に、双方の広報紙に言えることだが、専門用語が多用され、文章がわかりにくい。読んで意味が推測できないような言葉が並んでいたり、議会で発言されているような言葉遣いをそのままに広報紙に載せるのは、読み手の閲読意欲を低下させる。

第二に、ページ数と比較して掲載する内容が多く、結果文字の量が多いことも指摘できる。議会広報紙が実質住民への議会の報告書の役割を果たしている現状では、議会の活動の多くを記載したいという思いがあって当然だが、読み手としては多数の情報をじっくり読むというよりも関心のあるものを拾い読みするほうが一般的だろう。新聞の記事を拾い読みするのと同様の心理である。

第三に、表紙についてだが、次ページ以降どのようなことが記載されているかわかる工夫がほしい。目次はあるが、「9 月定例会の一般質問から」という項目では実際にどんな質問がされたのかわからない。たとえば今回の宇都宮市議会の広報紙で言えば、2 名の議員が LRT に関する質問をしているが、これについて「LRT 導入について～採算性やバスとの兼ね合いは？～」というようなことが目次に書いてあれば、LRT について関心のある人は記事を読んでみよう、と思うかもしれない。さらに表紙についてもう一点指摘しておきたいのだが、掲載する写真について議員や事務局の職員が色々と苦労して探しているようだが、議会活動に関連したものに限定する必要はないのではないか。

続いて、下野紙議会広報紙についてだが、まず表紙をめくった次の見開き 2 ページが文章のみで構成されている。議案と概要を色分けするなどの工夫が見られるが、議案すべての概要を扱うのではなく一部を取り上げ、写真や図を活用し見やすい紙面を作る方がよいのではないかと感じられる。表紙や次の 1~2 ページでどれだけ読み手の興味を引くことができるか、というのは議会広報紙の閲読率を上げるための重要なポイントであると考えられる。

一般質問においては、一人の議員が複数の項目を質問しているが、それがわかりにくい。複数の項目を掲載するならば、一つの質問項目に対して小見出しをつけ枠で囲むなどの工夫を行ったらよいのではないかと思う。

宇都宮市議会広報紙については、まず字数を減らすべきだと考える。中身の濃い文章

であっても、読まれなければ効果が薄い。一般質問において、問いの文章が非常に長いのも読み手にとってはネックである。一般質問の際の発言に沿った形式のようだが、広報紙に記載するときは質問をもっと端的に示すほうがわかりやすい。また定例会での質問者の欄を別に設けている。各議員がどのような質問をしたか知らせることを目的とするなら、掲載する意味はないだろう。議員の活動報告ではなく議会の報告なのだから、項目のみを載せその質疑内容がわからないものにスペースを割くのは無駄ではないだろうか。

第三節 議会広報紙に期待される役割と実際の状況

以上二つの議会広報紙を見てきたが、筆者自身としてあまり興味を惹かれないという印象を抱いた。住民の多くは議会広報紙をほとんど読まないという指摘は先述した。よって読み手の興味を引かない議会広報紙はその発行意義が薄れてしまう。第一節で述べたとおり、住民が議会への関心を向けるきっかけとなるものとしてこの議会広報紙に着目したが、現在のような議会広報紙では逆にいっそう住民を遠ざけてしまうような結果になりかねないと思われる。

そもそも議会広報紙とは何を目的として発行されるのか。宇都宮市議会の場合、その発行規程第 2 条に「議会は、議会活動の状況を広報し、市民の議会に対する認識を深めるとともに、市民の意思を広く求めてこれを市政に反映させるため」に議会広報紙を発行すると定めている。つまり、住民が読み、議会への理解を深めること、さらに住民の市政に対する意見を引き出し、それを生かすことを目的としている。

また、稲垣(2001)は、議会広報紙発行の意義を 5 つ挙げている⁷。それをまとめると、①議会へ関心を持ってもらうために議会の仕組みや活動実態を知らせる、②執行機関の監視と批判という機能を果たしその報告を掲載する、③議事内容を知らせることで住民の関心を高め、地方自治への参画意識を掘り起こし街づくりへの参加を促す、④議会広報紙の活性化によって、住民の議会への信頼感・期待感が醸造される、⑤執行機関の行政広報紙に拮抗する議会広報紙を出すことで、住民の知る権利・批判の自由が確保される、となる。

この中で稲垣氏は特に、住民の地方自治への参画意識の引き出し・掘り起こしを重要な点として挙げている。地方分権が進展する現在、住民の地方自治への参加はますます必要となってきたが、議会広報紙はそういった点において大いに貢献できる可能性を秘めているといえよう。そして逆に、現状においてその期待される役割を十分に果たすことはできていないことも同時に指摘できる。

⁷ 稲垣吉彦『特集 読まれる議会広報紙 議会広報紙が元気な町を作る』地方議会人 2001.8 pp.9～12

村尾氏によれば、議員の中に広報委員を避ける傾向があるという。⁸他の委員会には入りたがるのに、広報委員にはなりたがらない。引き受けてくれる議員がおらず、「押し付け合い」になっているという。その理由として、時間がとられ非常に大変だという点を挙げた。形に残るため一つのことに対して裏付けをしっかりとらなければならない。また、費用弁償がない点も敬遠される理由の一つだという。

さらに、議会広報紙をよりわかりやすくしようという取り組みは、議会・議員のやる気に大いに影響されるという。ある議員は、議会広報紙発行のための予算を増やしページ数を増やそうとしても、予算を増やすほどの効果を疑問視する声は議員・住民両方から出る可能性があり、費用対効果の観点から容易にいかないと言った。また別の議員は、投票率が上がって欲しくないと思っている議員はいるだろうと指摘していた、そういった議員にとっては議会広報紙を通して議会に対する住民の関心を高めることに積極的になるとは思えない。議会広報紙の問題だけでなく、住民にとって開かれた議会となり、議会と住民が一体となって地域を盛り上げていくには、まだまだ課題が多いといえるだろう。

⁸ 前掲の村尾光子氏への筆者インタビューより。

第三章 議員と住民の接点

第二章では、議会と住民の接点を議会の広報活動に主な焦点を当てて検証した。続いて第三章では、議会という組織ではなく、その構成員である議員個人に焦点を当てる。住民が議会を遠く感じる原因の一つとして、実際に議員が普段何をしているかわからないという思いがあると考えられる。そこで、地方議員は普段何をしているのかを探り、そこから議員という仕事がどのようなものか明らかにしたい。更に、議員の日常から住民と関わっている機会を探り、住民と議会の距離を縮める可能性を探る。

以下、現役の議員5名へのインタビューを行った結果をもとに検証していくこととする。

第一節 議員の日常

(一) 議員A氏の場合

A氏はある市議会で副議長を務めている。議長・副議長は常勤であり、8時30分から17時30分までは、A氏は基本的に副議長室にいる。副議長室では、執行部の報告や各議案についての情報などが常に入ってくるため、そういったものの対応を行う。また、それらの情報を関係者に対し説明するのも仕事である。例えば、一つの議案についての進行状況を代表者会議や各党派へ伝える、などである。こういったことを、平均で一日あたり2~3件行っているという。もちろん常に副議長室にいるわけではなく、出張・研修などで外出する場合もある。そういう場合は、議長か副議長のどちらかが必ず議会棟にいるよう調整する。時間的拘束の無い日曜は好きなことをしたり、地域の活動に参加したりする。また、地域団体に挨拶に行くこともあるという。この場合、話を聞くにとどめその場で判断はしないと述べていた。

(二) 議員B氏の場合

B氏は監査委員を務めている。そのため、年四回の定例会やそれ以外の期間に行われる委員会の集まり等のほかに、監査委員会の集まりや勉強会がある。こういった公式の集まり以外は、勉強や調査、電話相談を受けたりしている。またそれらの相談事への対応として、関連する調査や関係部署等への働きかけ、その後関係者の調整や立会いを行ったりするという。行動範囲は広く、在住の市以外に他市などにも勉強や調査に行ったり、その近くに支持者などがいれば顔を出す。さらに、後援会の集まりがあったり、セミナー等でパネラーや講演を依頼されることもあるという。

B氏は議員以外に、複数所属する団体の役員を務めているため、その関係でも行わなけれ

ばならない事がたくさんあるという。またこういった仕事以外にも、B氏には幼い子どもと介護の必要な両親がいて、議員としての仕事の合間をぬって世話をしている。筆者がインタビューした日は、その後次の集まりまでの間に病院へ行くと言っていた。かなりのハードスケジュールである。B氏の一ヶ月における休日の平均は2日程度で、議員職に決まった休日はないため、自分で調整しないと休日が作れないと言っていた。

(三) インタビュー結果から

A氏やB氏、その他の議員へのインタビューを通して以下のことが指摘できる。

まず第一に、議員の公的な用事での時間的拘束は少ないといえる。議会関連の公式な集まりは年4回の定例会や、それ以外の期間は委員会が数回開かれる程度で、それ以外は個人の自由である。期間が約一ヶ月の定例会も、議員は毎日議会棟を訪れるわけではない。

議長・副議長が常勤である以外は、各議員はその時間を己の裁量に任せ使う。常勤でなくとも自分の議員控え室にほぼ毎日訪れ、そこで支持者などからの相談を受ける議員もいればTVを見ている議員もいる。所属する委員会や扱う議案等に関連した勉強会や個人での勉強を行ったり、また一般質問の際の質問の裏付けの調査やデータ収集をする議員もいる。後援会関連の集まりや挨拶回りをするときもある。

インタビューを申し込む際になかなか予定の調整がつかない議員もいれば、いつでもいいと言ってくれる議員もいた。年間平均の休日日数が30日という議員や、月平均の休日日数が2日という議員がいる一方、毎日が休日と言える様な議員もいる。

議員という職務以外にも仕事を持つ人もいる。また家族とのふれあいにおいては、仕事上休日を自分で設定しても飛び込みで電話がかかってくるなりして潰れてしまうこともある。ようやく取れた休日がつぶれ、子供がすねてしまったと苦笑いする議員もいた。また、朝令暮改の意見に振り回されると不満を言う議員もいた。

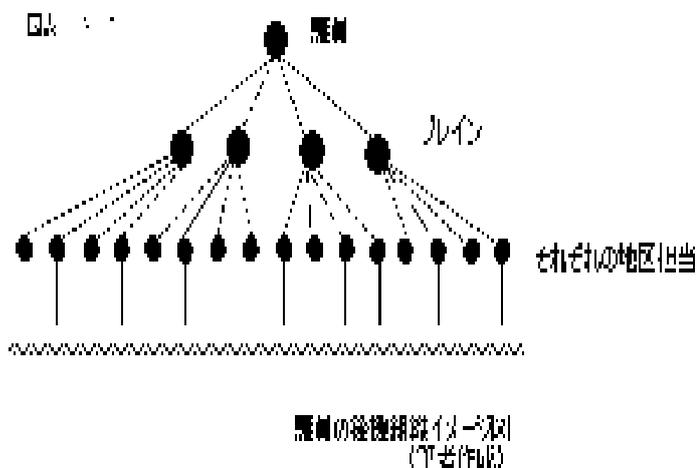
インタビューを通して、議員は仕事を行う一人の人間であり、特殊な仕事をしているが特別な人間ではないということが言えると考えられる。色眼鏡をかけて見ないで欲しい、議員をひとくくりにしないうで欲しいと語った議員がいたが、筆者自身も議員というだけで特別視したり不審視したりするのは問題であると考えられる。

第二節 日常における議員と住民のかかわり

第一節では議員の日常についてのインタビューをまとめたが、第二節では更にその中で住民との係わりを取り上げる。議員は住民の代表であるが、ではどのような方法で住民の意見を吸い上げているのか。

(一) 支持者や後援会の人々との接点

前述の A 氏は、夜、会合ではなく幹部のみの飲み会のような形でよく集まるという。後援会の大きなイベントは年 2 回程度で、これには 300~500 人の支持者が集まる。その他、5~6 人で集まる役員会などがあるという。支持者一人ひとりに話を聞くのは無理なので、「ブレイン」が情報を集めるという。多くの議員は同様の形をとっていると同った(図表 3-2-1)。同様のことを B 氏も言っており、年 1



回程度の後援会の大きな集まり以外には、主だった役員と定期的集まっているそうだ。C 氏は協同組合や定期大会なども挙げていたが、こういった部分から議員の背景を伺うことも出来る。D 氏は、前述 3 名と同様に後援会の集まりを挙げたが、それ以外に広報活動を通して支持者やそうでない住民の意見を吸い上げると言っていた。

(二) その他の住民との接点

支持者や後援会以外の住民とのかかわりはあまりない、というのが筆者の予想であったが、結論を言えばその通りであった。支持者の個人相談を電話で受けるという B 氏は、自分の支持者がそうでない人を紹介して相談に乗ることがあるという。C 氏は、議員活動以外で、所属している団体でのボランティア活動を通して住民とのかかわっている。D 氏においては、前述のとおり広報活動を行うことで住民に PR し、そのリアクションなどを通して住民の意思を汲み取っているという。

(三) 議員と住民の係わりにおける問題点

以上より、議員は後援会のメンバーとは大きな集まりなどで会うことはあるが、それ以外の住民などとはあまり接点がないということが分かる。個人の活動の範囲でかかわる住民も出てくるが、議員側から能動的に住民の意見を聞こうという取り組みはインタビューの中では聞くことはなかった。

議員に寄せられる相談やコメントによって住民の思いを知ることは可能だろう。しかし、それらは個人対個人の枠組みである。個人の悩みだけでなく、全体に大きな影響を及ぼすような議案に対する住民の意見を把握し対応する必要がある。たとえば、ある市にごみ処理施設を建設しようという議案が提出されたとして、それに対する住民の意見をどのように知るのだろうか。議案が可決され、執行機関側にゆだねられ、いざ建設するという段階になってから住民側からの反対運動がおき、住民と行政の話し合いの場が持たれその間計

画は中断、などということになれば、住民側も自治体側も時間と費用の無駄だろう。そういった事態が起こらないよう、議案の審議段階で必要性を吟味し住民の意見を把握すべきだ。

A氏が主張するとおり、一人の議員が支持者一人ひとりに対して意見を聞いて回るのは不可能である。後援会のメンバーの数は人によっては何百人と存在し、また選挙でその議員に投票したより多くの人々に対しては特定することは出来ない。また投票しなかった住民にとっても、当選した議員は自分の意見を反映する代表者であるから、つまりその自治体のすべての人の意見を聞くのが理想なのである。そしてそれは間違いなく不可能であり、そのために間接民主主義がある。かといって、それを理由にして支持者のみの意見の反映にとどまるのは問題があるはずである。不特定多数である住民に対して、その意見を取り入れるよう努力し、更に経過・結果を報告するのは議員の義務ではないだろうか。

第三節 議員の広報活動

では、住民の意見を吸い上げ、結果を報告する取り組みについては、議員はどのようなことを行っているのか。そもそも、それを行うことについてどう思っているのか。そういった観点から、議員の広報活動について取り上げる。第2章では議会という組織の広報の取り組みを挙げたが、この第三節では前述のインタビューをもとに議員個人に焦点を当てていく。

(一) 議員 A 氏の広報活動について

A氏は、広報活動はあまり行っていない。「後援会ニュース」という広報紙を年間に一回程度発行する。そこに記載するのは一般質問の内容である。

A氏によると、広報紙の発行については、自民党議員や民主党議員は行うことは少ないという。野党はPRしたいため、盛んに発行する。また政党ごとの傾向もあり、共産党は広報活動を盛んに行い住民に対し訴えるが、創価学会などはすり合わせが多い。そもそも広報活動について、これは議会でも言えることだが、広報紙やHPの閲覧、議会傍聴などを呼びかけても、参加者が少ないというジレンマを抱えているという。後援会の集まりについても、「あえて行くことは無い」と思われている部分があるという。

またA氏は、広報活動は重要だが、そちらに時間を割くよりもその他の仕事に当てたい、と言及する。

(二) 議員 D 氏の広報活動について

A氏とは対照的に、広報活動に非常に力を入れているのがD氏だ。広報・公聴は義務だと考えており、広報紙を年4回の定例会後に発行している。広報紙のページ数は資金と相

談して決めている。新聞折込は一部につき 3 円 80 銭かかるため、行っていない。

市全体の 20 万世帯に対し 3~4 万部を「ポストイン形式」で配布している。自分の地域や後援会、周りの人に対しての配布が中心だという。「地域」というのは本来あるべきではない、とも言っていた。ここで言う「地域」というのは、議員の中である地域の意見を反映させるためにその地域代表として立候補し議員となった人の、その支持母体である地域のことを指す。

また、発行には労力がかかる。以前は質問した内容に関してまとめた小冊子を発行していたが、その後変更した。今は見出しのみでも目に留まるように工夫をしている。その分書けなくなった詳細については HP などでも知ってもらいたい、と言っていた。

その他、新聞を発行したり、アンケートをとったりしている。アンケートの回収率は 100 通に対し 2~3 通といった程度だが、「一つの返答は百の人の思いを代弁している」と指摘する。たとえ回収率は低くとも、住民の思いを知る重要な手段として認識していると思われる。その他、サークルや「医療コープ(医療生協)」などに所属し、そういったところで情報を得ることもする。

D 氏から提供された広報関連資料は、D 氏の所属する政党団体が発行している。この自治体における当該政党所属議員の団体が所属議員の広報紙発行を支援していることが伺える。ちなみに本節(一)で取り上げた A 氏や、次に取り上げる E 氏は個人での発行だ。逆に言えば、D 氏の盛んな広報活動はそういった支援に頼ったうえで成り立っているといえよう。

議会・議員の広報活動について、さらに D 氏は次のように提言する。「議会だよりは考えや立場が見えない。よって、議員個人の広報紙を各議員がそれぞれ出すべきである。そういった議員の広報紙を並べて設置すれば、選挙で住民が投票する際などに参考に出来るのではないか。」

(三)議員 E 氏の広報活動について

E 氏は議会広報紙の発行と、議会での活動などを報告する議会報告会を行っている。個人で行う広報活動が熱心な議員で、E 氏にはその活動について特に詳しくインタビューを行った。事前に依頼した質問事項に沿った形式で、インタビュー結果を以下のような一問一答形式で示す。

①議会報告書について

Q: どういった周期で、どのくらいの部数を発行しているのか?

A: 定例会後に発行している。速報性を重視しており、以前は臨時会があった場合も発行していた。現在の議会報告書の発行部数は約 5100~5200 部。定例会後の報告&意見交換会の資料としても活用しており、いつも発行がギリギリの状態である。後援会の人達の協力が頼りである。

Q:どのような形で配布しているのか？

A:自身と後援会の人々で行うポスティングを基本としている。団地内の約 3000 世帯や、同僚議員等にも配布する。初めはその程度だったが、その後学生や地域の方々といった人達へも範囲を広げた。市内外への郵送を約 500 部程度行う。

Q:広報紙に載せる内容は、どのように決めているのか？

A:自分の役割は、周辺の意見を伝え、議会・行政の状況を伝えることと考えている。内容には、どういう気持ちで臨んだかも含めている。

Q:内容決定からレイアウト、印刷まで、すべて自身のみで行っているのか？

A:掲載内容やレイアウトなどは一人で行っている。印刷したものの半折作業と、郵送用の切手貼り等は福祉作業所へ委託している。それ以外に、後援会の人々が手伝ってくれている。

Q:議会報告書について、現在抱えている問題や思うことがあれば教えて欲しい。

A:文字の数が多、小さいという問題を抱えている。普通の人からさらっと読む、読む気になってもらえるような議会報告書にしたい。わかりやすく、簡潔に、を心掛けてはいる。

その他、表現力と正確性に注意している。短文のほうがわかりやすいが、言い切りの形だと正確性に不安が残る。現在の報告書は内容が多すぎており、取捨選択が必要と考えている。だが、ひとつの事に対して付随することの説明も必要だと考えており、制度等の背景も記述したくなってしまい、その結果なかなか文章量を減らすことが出来ない。

Q:費用について詳細に掲載してありますが、その理由は何か。

A:費用の使い道については、詳細を報告書に記述している。その理由は、「市民の税金からお金をもらっている」「議員としての活動のためのお金だから、どういう風に使ったか報告するのは義務だと思っている」からである。

Q:なぜ個人で発行使用と思ったのか。

A:議員初当選当時は議会便りがなかった。また、現在の議会便りにおいても、言いたいことが網羅されないため、しっかり伝えたいと思った。住民と議員が同レベルで理解する事が理想だと考えている。

Q:以前は今と発行体制が異なっていたというが、どのような体制だったのか。

A:女性 3 人で共同発行していた時期があった。諸事情により途中で分かれた。

Q:他の議員は広報誌の発行を行っているか。

A:女性 2 名、男性 1 名が発行している。一人の女性議員は、字を大きくし見開きで計 4 ページで作成している。この形は後援会の要望からである。もう一人の女性議員は、主張を短文で、一枚の紙に両面印刷している。内容はその議員が主張したい事が殆どで、一般のことはほとんど掲載していない。男性議員一名は、一般質問の内容のみ掲載している。自分の後援会は特に何も言ってこないの、自由に決めている。また、他市のあ

る議員は、毎月 A4 サイズ両面印刷の報告書を新聞折込で配布している。

Q:その他広報紙に関して、何か思うことがあれば教えて欲しい。

A:広報紙の形として、誰をターゲットにするかによって要約版と詳細版の二種類を作れば
いいと思う。しかし手間がかかり、実際に行うのは無理だと感じている。

また、広報紙は自分の記録という面もある。追跡調査などに活用できる。以前討論した
ことがその後どうなったかと何度も提案し、10年越しで達成したものもある。

②議会報告及び意見交換会について

Q:いつ開催しているのですか？

A:定例会後。他の議員と日時が重ならないようにしている。

Q:議会報告会を行うことを、どのような方法で告知しているのですか？

A:出来上がった議会報告書に日時などを記載している。その報告書を配布することで伝
えている。告知方法はこれのみである。

Q:どのような方々が聞きに来ることが多いですか？

A:毎回 10 名程度。「近い」人がほとんど。

Q:議会報告会の様式はどのようなものですか？

A:後援会中心で開催している。フリートーキング形式で、質問に対し回答、そこから発
展させていっている。

Q:なぜ、広報紙だけではなく議会報告会を行っているのですか？

A:報告書は一方通行である。だから意見交換を行い、相互理解を高める。

Q:現在行っている議員報告会について、抱えている問題や思うことがあれば教えてください。

A:ポスティングを行うことに対し苦勞している。ビラ配布で問題になった事件もあるた
め、気を使う。マンションなどでポスティングを行う際は、何も言われないこともあ
るし、守衛の人に声をかけて配布の許可をもらうこともある。また、一戸建ての言え
に配布する際はほとんど問題ない。

Q:その他、何か議会報告および意見交換会について何か言いたいことがあれば教えて欲
しい。

A: この報告会は、女性議員 3 名の共同開催という形で始めた。しかし、人が来なくて
共同開催は取りやめた。

今後の課題として、全市を視野に入れて報告会を行うことがある。住民とより近く
なり、意思疎通を図りたい。

(四) インタビュー結果から

住民の意見をどのように汲み取り、また議会で話し合われたことをどのように住民に伝
えているのかを知ることを目的としたインタビューだったが、議員の広報活動への取り組

みは非常に個人差があることがわかった。

広報活動より仕事をしたいと言ったA氏は年一回程度の後援会向け広報紙のみ、また広報を義務ととらえ積極的に行うべきと考えるD氏は所属政党の協力によってその熱心な広報活動の継続を可能としている。E氏のように、議会広報紙だけでなく住民との意見交換会を行う議員もいる。また政党によってカラーがあったり、その政党内でも会派が分かれるように広報活動との向き合い方が異なっている場合もある。

インタビューをするうち、「広報」という定義が曖昧だということにも気が付いた。筆者の質問した「広報」について、議会で行ったことを報告するととらえた議員が殆どだった。

第四節 議員の広報活動の問題点

ここで、以上より議員の広報活動の問題点についていくつか指摘しよう。

まず、議員の発行する広報紙の内容についてだが、広報紙に掲載する内容がその議員の行った一般質問についてのものが多い。E氏のインタビューの際はこれを「議会報告書」と呼んだが、議員発行の広報紙が議会報告書にとどまっている現状に問題がある。その原因の一つに、議員側の広報活動に対する認識が挙げられる。議員が立候補を決め当選するまでには、多くの人々の協力と応援が必要だっただろう。そういった人々に対し、議員として自分がそのようなことを行ったかを報告するのは自然なことだろう。しかし、果たしてこれは広報活動と言えるのだろうか。この議員広報紙は、何を目的としているのか。

議員としてこのような事をした、という報告はもちろん掲載すべきだし、それが議会広報紙との違いでもある。議会広報紙はどうしても中立の立場を維持し特定の議員のひいきにならないよう注意しているため、一人ひとりの主義・主張を扱いにくい。そういったものを議員個人の広報活動で扱うことは、非常に有意義である。例えば、住民はその議員広報活動を通して、選挙の際に各議員を比較して投票の参考にすることが出来る。

広報活動を売名行為として快く思わない人もいるようだが、筆者は議員個人の広報活動の重要性を認識し、活発に行うべきと考える。また、広報紙に掲載する内容やその量、発行形式は様々で、また議員一人ひとりの状況も異なるので一定の形式・内容の広報活動を行うべきと主張することは出来ないが、これを理由にして広報活動に消極的な態度をとるのは望ましくない。

当選したことで、自分が住民の代弁とと思っている議員もいるようだが、これは不十分な認識だろう。議員は住民と議事機関のパイプ役であり、定期的に意見を吸い上げることが必要である。議員の任期は4年、その間に意見を吸い上げるための何かしらの行動を取るべきであろう。

さらに、広報活動を行う範囲についてだが、これを自分の地区にとどめるべきではない。この地区というのは、第三章第三節(二)で挙げた「地域」と同義語である。当選した議員は、

もちろん投票し応援してくれた人の代表であるが、また自分に投票しなかった人や後援団体以外の人々の代表でもあるという意識を持つべきである。後援会や支持者は、言わば「味方」であり、その議員に対し積極的に批判したり議論するということはない。支持してくれる人々のみへの活動報告では、議会広報活動とは言えないのではないか。

議員個人が普段何を行っているのか、というのは多くの住民にとって非常に見えにくい。住民と議員の接点は非常に少ない。まして議会・議員に対し関心が低かったり、あまりよい感情を抱いていない人にとっては、自分から積極的に情報を得ようとする意欲も低い分、よりいっそう接点がなくなってしまう。しかしこういった人々に対してこそ、議会や議員の活動を知らせていく事が必要である。今回のインタビューでは、住民の積極性のなさを批判する意見を、程度の違いこそあるものの全ての議員が述べた。筆者も住民側の態度について問題があると認識しているが、こういった現状を変えていくためにも広報活動を継続・活発化していくべきと考える。

第四章 住民と議員の新たな接点を作る取り組み

～宇都宮市民活動サポートセンター主催「若い世代と市議会議員の交流会」の事例に～

第二章と第三章では、議会・議員がこれまで行ってきた活動の中で、より住民と距離を縮められるようにしなければならないということを指摘した。だが、それだけでは議会に対する住民の関心を引き寄せることは不十分であると考え。よってこの章では、これまでにない新しい取り組みを取り上げ、住民と議会・議員の新たな接点を探っていくこととする。そこで、栃木県宇都宮市で行われた若い世代と市議会議員の交流会の事例を取り上げる。

第一節 宇都宮市民活動サポートセンター主催「若い世代と市議会議員の交流会」の概要とその成立背景

「若い世代と市議会議員の交流会」は、栃木県宇都宮市にある「宇都宮市民活動サポートセンター(以降、サポセン)」が主催となって行われたものだ。サポセンは、栃木県宇都宮市の市民活動活性化の拠点をして、および市民主体のまちづくりを推進する主体として、宇都宮市が2000年10月に開設した。現在は、「NPO法人宇都宮まちづくり市民工房」が市からの委託事業としてその運営を担っている。このNPO法人の理事長は、同じ宇都宮市内にある宇都宮大学の教育学部教授である陣内雄次氏である。現在、安藤正知事務局長以下職員計8名で、市民活動を活性化するためのさまざまな支援を行っている。

サポセンでは、市民主体のまちづくりを進める上で「市政に自分たちの意見を反映させる仕組みが必要」との声を受け、市民参加のまちづくり企画「みや市民ネットワーク(以下、みや市民)」を2005年より実施している。みや市民では、半年以上かけて一つのテーマに取り組み、定期的に勉強会や講座、さらにシンポジウムなどを開催しながら、市民が発言する場を提供している。⁹その第四期のテーマが「地方議会とまちづくり」であり、2007年6月から実施している。その一環として、この交流会が行われた。

第二節 交流会の様子

2008年5月17日(土)に開催されたこの交流会には、宇都宮市議会議員が7名、一般市民が約100名参加した。会場は同じ栃木県宇都宮市にある宇都宮大学の大会館である。

⁹ 「第四期みや市民ネットワーク～地方議会とまちづくり～」大学生と議員の意見交換会開催についての資料(宇都宮市民活動サポートセンター 2008)より筆者がまとめた。

参加者には資料として、参加する議員のリストと事前のアンケート調査結果が配布された。議員のリストには、議席ナンバー、氏名、会派、期、年齢、住所、前職(歴)、議員活動のモットーが掲載されていた。

一人ひとり議員の紹介が行われた後、議員に対する最初の質問がされた。議員一期目の4名に対し、市議会議員となった感想を尋ねられ、これに対し郷間康久議員はやりがいがある、面白い世界などの感想を述べていた。また郷間議員は一人会派であり一人で全てやらなければならないから大変だとも述べていた。

続く福田智恵議員は、議員となって得られる情報量が増えた、やりがいがある、毎日が勉強などと言っていた。また3人の娘の子育てがあり、議員になってからの一番大きな変化は夫の協力だとも言っていた。

3人目の櫻井啓一議員は、生活スタイルに大きな変化があったと述べた、子供が3人おり、家族に様々な負担がかかっているという。

4人目の横松盛人議員は、「めちゃくちゃ大変」、議員は究極のボランティアだと言った。本一冊すら自由に買えず、大人の世界を勉強させていただいたとも言っていた。

二つ目の質問として、これまで取り組んできたテーマについて二期目以降の議員に対し質問した。この質問に対し、渡辺通子議員は議員以前に行っていた24年間の保育士の経験を生かして、子育て環境の改善を委員会で訴えてきたと述べた。「のりくりと逃げられた」が、人々、議員の手で動かしていくしかないと主張した。

続いて回答した荒川恒男議員は、ダムについてや子供の豊かな放課後のための活動などを、会派2名でやってきたと言った。暮らしを良くしたい、真理は勝つ、と熱く語っていた。

3番目に回答した真壁英敏議員は、質問内容の回答というより議員に立候補した経緯を中心に語っていた。住んでいる泉が丘に20年ほど立候補者がおらず、「この地区を良くしてくれ」「宇都宮市を良くしてくれ」という声に後押しされたそうだ。失敗しても次があると思い、50歳にして立候補をしたそうだ。

二つの質問の後、議員に対して〇×クイズ形式での質問回答があった。そのなかに「地方議会は市民に対して身近な存在だ」という質問があったが、これに対し7名中6名が〇を挙げた。残りの一名は〇と×の両方を挙げていた。

その後、アンケートの結果を参照しながら質問は続いた。「議会を身近にするためにどのような取り組みを行っているか」という質問に対し、荒川議員は、議会としても努力していることと、個人としてはホットラインを設けたり会報を作って配布していること、またHPの整備や市民アンケートを行っていることを挙げた。続いて真壁議員は、議会広報紙を泉が丘地区の人に対し一軒一軒手配りしていると述べた。

その後の質問では、アンケートで「宇都宮市の好きではないところ」の第一位として挙げられた交通マナーの悪さについて意見を聞いたり、逆に宇都宮市の好きなところなどを聞いたりした。この後、参加者からの質問の時間が設けられた。学生に対し何を期待してい

るか、議員になって大変だったこと、ホームレス支援についてなどの質問が挙がった。その中で筆者は、「今まで聞いてきたが、やはり議会・議員がよくわからない。具体的に一日どのように過ごしているのか教えて欲しい」という質問を行った。この質問に回答したのは福田議員と郷間議員だった。福田議員はある一日をして次のような流れを説明した。朝起床して弁当を作り、家族を送り出す。その後、議会のある日は9時半ごろから打ち合わせや本会議などを行う。帰宅し、夜はパソコンに向かってHPの更新やメールチェック等などを行い、就寝するのは夜中の2時頃になるという。

続いて郷間議員は、この交流会のあった日の流れを説明した。午前5時頃は消防小屋におり、9時から野球大会での挨拶、10時半からは勉強会があった。その後この交流会に参加し、午後3時半から行政書士の集まり、午後5時から懇親会、午後8時から10時には音楽の集まりがある予定だと言っていた。

若い世代と市議会議員の交流会は終了、全体的には時折笑いも混じった和やかな雰囲気に進んだ。なおこの後議員と自由に話せる交流会が予定されていたが、こちらのほうには参加者が一人も集まらず実施されなかった。その理由は推測のレベルだが、直接議員と話すのは敷居が高いという思いがあると思われる。また、基礎的な知識がなければ話す内容が思いつかないだろう。さらに学生においては、先生からの呼びかけにより参加したものが多く、議員と直接話してみたいと思うほど意欲のある者はいなかったのではないだろうかと推測する。

第三節 若い世代と市議会議員の交流会の効果と意義

宇都宮大学で開催されたのにもかかわらず、この交流会へ参加した宇都宮大学の学生はわずか7名、その全てが主催するサポセンにつながりのある学生とその友人であった。また筆者が誘った限りでは、関心が無いという人、投票に入っているから自分には関係が無いと言う人がいた。また、敷居が高くて参加しにくいという思いを抱いた人もいた。

実際に参加した感想として、参加者の一人に筆者の友人がいたが、彼の感想は「よくわからなかった」「つまらなかった」というものだった。筆者自身は具体的な議員の活動や仕事への思いを聞き、以前より議員を身近に感じる事が出来た。反面、質問と回答のずれを感じたり、質問の回答に少々違和感を感じた。

つまり、こちらの期待する回答がすんなりと得られたり、また「大変だけれど頑張っている」という議員活動のPRになっているような印象を受けた。最後の質問に対しては議員側の戸惑いを感じられ、完全に予想外だったというような印象を受けた。

議員との交流の場を設けることで心理的な距離が縮まることを期待したが、結果として余計と気持ちが離れてしまうという事態が起きてしまった。事前の知識と関心が少しでもないと、議員の発言する内容の意味がわからないし、逆に不信感が募る結果に陥ってしま

うということがわかった。逆に、関心や知識が少しでもある人にとっては興味深い交流会になった事も指摘できる。参加者の増加や事前の知識等の課題を解決していけば、より議員と住民の距離を近づける効果を期待できるだろう。

また、この交流会が大学で行われたということについても意義がある。今回の交流会についてサポセンは宇都宮大学に対し共催を依頼した。しかし、大学側は会場の提供にとどまった。宇都宮大学は「地域貢献度No.1」に選ばれたこともあるが、このような大学さえ今回の取り組みに対して消極的だったことは遺憾である。このことについて、サポセン事務局長の安藤氏は「教育」についてきちんと考えているのかと不満げに語っていた。しかし今回、大学で開催したという実績は出来た。今後今回のような取り組みを継続していったとき、大学側は地域貢献度の高い大学としての誇りをもっているならば共催するなどの支援をしていくべきである。そして、学生に対し積極的に参加を促したり、講義の一環として出席を認めていけば、先進的な取り組みを行う教育機関として評価されるだろう。

大学だけでなく、議会や議員に対しても影響を与える可能性がある。宇都宮大学と同様に議会事務局に対しても共催を依頼したが断られたと、安藤氏は言っていた。しかし議員にとっては、参加したことにより若者を中心とする参加者が議会や議員についてどのように思っているのかを知るよい機会となっただろう。この交流会中、議会側は参加議員の発言にかなり神経を使っていたようである。つまり、それだけ参加者に与える影響に注意を払ったということである。低迷する若者の投票率は宇都宮市でも課題として挙げられており、その改善のためにも今回のような取り組みに対し前向きに検討してもらえたらと思う。

第五章 住民と議会をより身近なものとするために

これまで、従来存在した議会や議員と住民の接点としての広報活動や、新たな接点を作る取り組みについて論じてきた。この章では、住民と議会・議員の接点についてまとめると共に、筆者なりの提言を行っていきたい。

第一節 議会に対する提言

第二章の第三節と第四節で挙げたが、議会広報紙についてはその重要性を認識すると共に、読み手の興味を引く冒頭ページとわかりやすい言葉を使用した文章、見やすい紙面、さらに定例会の報告にとどまらない内容を載せることを提案する。

またより充実した広報紙発行のためにも、議論を活発化させていくべきだ。論文執筆中に話を伺った関係者からは、議会は議論するところでありもっと議論を行うべきだという意見を何度も耳にした。会派の横断的な討論会は存在しておらず、会派を超えるような取り組みの実現は非常に難しいとも伺った。このような状況は改善していくべきだ。またこれに関連して、いわゆる「市民派議員」と呼ばれるタイプの議員が活動しやすいような改革も合わせて行うことも必要であると考えます。

次に、議会事務局のあり方について提言したい。事務局員はその自治体の公務員が担当し、3～5年で交代する事が多い。しかし議会事務局の仕事は特殊なもので、長年の経験が物を言うことも多い。執行機関と議事期間においてはそのサポート体制に非常に差があることはこれまでも指摘されてきている。議会活性化の観点から見ても、議会事務局員がある程度の期間在職出来るように大制を整える事が必要である。

議会広報紙以外に、第四章で挙げた事例のようにこれまでにない新たな取り組みに対して、自ら企画したり外からのアプローチがあった場合に前向きな姿勢をとることも提言したい。第四章では宇都宮市民活動サポートセンターの企画を取り上げたが、こういった外部からの要請に対して議員個人に判断を任せるのではなく、議会として向き合っているという姿勢が望ましい。

第二節 議員に対する提言

議員に関しては、第3章4節で挙げた内容を検討してもらいたい。広報活動を前向きにとらえ、継続的に広報紙の発行などの広報活動をする事を期待する。議員発行の広報紙を議会報告書にとどめるというのは非常に惜しい。結果だけでなく、現在扱われている議案についての己の意見や、選挙の際に掲げたマニフェストの実現状況、実施した研修や勉強会などを掲載してはどうか。そして、投票してくれた人や後援会の人だけでなく自治体

全体の住民の代表としての意識を持ち、より多くの住民に対して広報活動を行うことを検討して欲しい。

第三節 教育というアプローチ

第一節、第二節において議会や議員が直接住民と接する機会についてと、そのために必要と思われる改革についての提言を行った。続いてこの第三節では、それら接点の場をより効果的に活用する効果をあげるにはどうしたらよいかという観点から、議会に関する教育について取り上げる。

第四章で取り上げたように、若い世代と市議会議員の交流会について学生からは、①関心が無い、②敷居が高くて参加しにくい、③投票に行っているから自分には関係ない、という意見が出た。若者の投票率の低迷が問題視され、若者の議会への関心を高めようという取り組みが各地で行われているが、この視点では③のタイプの人を対象外となってしまう。

自治体運営に住民の積極的な参加が必要と叫ばれているが、住民の積極的な行動というのは当然ながら自治体運営に関わろうという意思に由来する。投票に行っているから議会や議員について知らなくてもかまわないと考えている人は、投票の際も誰に一票を入れるという決定もいい加減だろう。議員は住民の代表であり、代弁者である。つまり、住民側は代弁される意思を持っていなければ意味が無い。

それに知識も無い上に知ろうともしない人が、マスメディアに露出する不祥事やイメージだけで議会や議員を批判するというのは問題である。自分のもっている権利がなぜ自分に与えられているのかを理解し真剣に考え、そのうえでその権利を行使する、という流れを作っていくべきだ。そのために、早いうちから政治教育を行っていくというのは一つの有効な手段であると考えられる。またこれを行うことで、①や②のタイプの人でも減っていくだろう。

筆者の考える具体的な教育内容を挙げると、まず小学校において遠足のような形で議場見学を行うことを提案する。子供たちが飽きないように、わかりやすく楽しい内容で議会と議員について説明をする。あまり長時間にはせず、また例えば「議員突撃インタビュー」のような形で子供たちがいろいろと質問したり、話を聴いてみる機会があると良い。この議場見学を小学生対象で提案するのは、この頃はまだ先入観を持たず、思ったことを素直に口に出来るのではないかと考えたからである。これにより、議会というものは特殊で遠い存在ではなく身近なものだという印象を与える事が出来るだろう。

次に中学校という義務教育期間内に、議会や議員についての「基礎知識」を教えることを提案する。社会や総合的な学習の時間を使って、生徒に調べさせてみてはどうか。例を挙げるなら、議会の一年間の流れ、定例会とは何か、委員会とは何か、議会事務局とは何

か、議員になるにはどうしたらよいかなどを調べ、発表する。また議員にインタビューを行い、なぜ議員になりたいと思ったか、普段どんなことをしているのか聞いてみるのもよい。

さらに、ある議案が出されて可決または否決されるまでの流れを調べ、実際にそれに沿ってクラスで審議してみるのも関心をひきつけるだろう。議案はその自治体で実際に挙がっているものでもいいし、関係なくてもいい。条件は生徒の関心を引くことができ、かつ賛否両論が出るテーマであることだ。例えば「学校への携帯電話の持込を制限すべき」「部活の入部を強制ではなく個人の自由に任せるべき」「制服を廃止すべき」などのテーマは食いつきやすいのではないか。

扱うテーマ数は状況に応じて決めればよい。会派(グループ)を複数作って勉強会を行わせたり、特別委員会を設置して審議(つまり委員会付託)させ、報告書をまとめる。その次にクラス全員が参加する本会議に上程し、報告に対して質疑を行う。このとき教室を議場風に整えると、より生徒に印象付ける事が出来るだろう。その後討論を行い、表決する。こういったことを行うことで、小学生時代よりの一步進んだ議会理解を得られると共に、自分の意見を持ち自主的かつ具体的に動くことを経験できる。

高校では更に進んで、実際にその自治体で扱われている議案を審議してみたり、また議会や議員の実情や現実などのより突っ込んだ知識を扱ってみると良い。ある議案について議員の意見の比較をしてみたり、また会派制をとっている議会ならば、政党や会派についてその特徴やメリット・デメリットを挙げてみてもいいだろう。選挙権を得る年齢までにこのような取り組みは、投票に対して積極的な姿勢を培うとともに、問題意識を持ちより良くしていくにはどうしたらよいか考えさせることにつながるだろう。

現在一部の議会において、こういった教育機関と連携して子供が議会と触れるような取り組みが行われている。現在行っていない地方自治体も、議会・各教育機関共にこういった取り組みに対し前向きな姿勢をとる事が望ましい。また、議会と連携してより効果的な教育が出来るよう努力していくべきではないか。

おわりに

議会や議員と、住民の心理的な距離を近づけるためにはどうしたらよいか。そう考え、両者の接点は実際にはどのようなになっているのかについて着目することにした。現役の議員や議会について詳しい人へのインタビュー、また議員と一般住民の交流会などに参加して、現状がおぼろげながら浮かび上がった。議会は議会広報紙によって住民に対し広報を行っているが、その内容は読み手にとっては興味を引かれるものとは言い難く、手元に届いてもあまり読まれていないのが現状である。議員個人については、政党や個人の考え方により広報活動のあり方が非常に異なっていることが分かった。また広報紙の配布以外に住民との接点というのは、後援会や支持者以外を除きほとんど無く、多くの議員は住民に対してもっと関心を持って欲しいと考えていた。

住民と議会・議員の距離を近づけることを目的に、両者の接点を探ってきたと前述したが、しかし単に接点を多くつくればよいというものでもないことがわかった。その部分に対し教育という一つの回答を挙げたが、内容不足である観は否めない。政治教育は日本においてタブー視されてきた面があるが、もっとここに深く突っ込んでいければよかった。また、現在行われている教育関連の取り組みについても、もっと詳しく調べ記述出来ればよかった。ひとえに筆者の力不足が原因である。

また、議員と住民がどの程度共通の理解をもつ事が出来るか、また持つべきなのかという新たな疑問を抱いた。議員は住民の代弁者だが、住民に任されているともいえる。一つの議案に対し、議員はそれについて調査や勉強する時間があるし、給料もある。しかし住民の多くは仕事を持ち、また議員と比較しても得られる情報は少ない。直接民主主義と間接民主主義の衝突は以前から指摘されてきたが、筆者はこれに関して明確な立場を表せない。今後の課題である。

さらに、この論文では住民の関心を引くために議会・議員側からのアプローチをメインに扱ったが、議会・議員に対し関心の低い住民側に存在する問題点や、議会・議員に対する活動を行っている個人や市民グループといったものに関しては扱っていない。これも一つの接点であるし、議会運営に関して大きな影響を与えるものであるので、今後の課題としたい。

また全体を通して言えることだが、論文を書く上で、筆者の知識不足が非常に足を引っ張った。協力して下さった方々にも余分な手を煩わせる結果となってしまう、反省している。

あとがき

地方議会について湧き、では卒業論文で扱ってみようという軽い気持ちで書き始めたこの論文だが、まず最初に自分の知識のなさに愕然とした。地方議会の基本的な知識を得ようと文献を読み始めたものの、書いてある内容が理解できない。知らない言葉が山ほど出てきたり、その言葉が何を意味するのかわからなかったりして、論文を書くどころではなかった。その上、筆者が理解していないのがあまりに基本的なことのためか、そういった内容を扱っている資料が非常に少なかった。そういった基礎知識を得るのに役立ったのは、議会 HP 内の小さい子供向けの議会解説であったり、当選した議員なりたての人に向けた「議員必携」という本だった。また、宇都宮市民活動センターの安藤事務局長、小林事務職員には本当にお世話になった。手探り状態の筆者に、地方議会についていろいろと教えてくださった。安藤氏は研究者として、小林氏は元議員として、非常に参考になるお話をたくさん聞かせてくださった。議員へのインタビューの実現は、小林氏の協力がなければまず不可能だっただろう。この両名がいなければ、筆者は論文執筆どころかスタートラインにすら立てなかった。いくら感謝しても仕切れない。

また忙しい中時間を割いてくださった議員やその関係者の方々にも、心からお礼を述べたい。現役の宇都宮市議会議員 4 名へ行ったインタビューは、一人ひとりが真剣に答えてくださった。浅学な筆者は知識のなさを露呈し、不躰な質問などもあっただろう。それでもにこやかに話してくださった。質問項目以外にも多くのことを話して下さったりして、本当に勉強になった。また議会事務局員の長谷部氏は、突然伺ったにもかかわらず、インタビューをする時間を設けてくださった。議会広報紙についての詳細な説明をして下さり、また宇都宮市で行っているジュニア議会について貴重なお話をうかがうことができた。長谷部氏の話に多くのヒントをいただいたことにより、筆者は教育という視点について具体的なイメージをつかむことが出来た。またさらに、下野市議会議員の村尾光子氏については、予定時間をオーバーしたにもかかわらず、快くたくさんのお話を話してくださった。途中、村尾氏が把握していない質問をしてしまったとき、わざわざ議会事務局の方に聞きに行ってくれた。事務局の方も快く対応して下さり、参考になる貴重な資料を提供していただいた。この場を借りて、皆様にお礼を申し上げたい。

この論文執筆に際して指導をしてくださった中村祐司教授には、最後の最後までご心配をおかけしてしまった。根気よくアドバイスをしてくださり、なんとかこの論文を形にすることが出来た。また、同じゼミで大学院生の大宅さんも、至らない筆者の論文に対して多くのアドバイスと指導をしてくださった。本当にありがとうございました。

< 参考資料 >

全国町村議会議長会編 『議員必携 第八次改訂新版』 2007.4 学陽書房
野村稔 「議会改革の条件 元気な地方議会のつくり方」 2007.5 ぎょうせい
西尾勝、岩崎忠夫編 「21世紀の地方自治戦略2巻 地方政治と議会」 1993.4 ぎょうせい
長野士郎 「逐条地方自治法」 学陽書房 昭和58年12月
室井力・原野翹編 「現代地方自治法入門」法律文化社 1985.11
「住民参加有識者会議 報告書 地方議会と住民参加～これからの地方自治体のあり方をめぐって～」 財団法人社会経済生産性本部 2003.5
平谷英明 「一番やさしい地方自治の本」学陽書房 2006.7
高村道一、佐々木征一、保坂政和他 『座談会 21世紀の議会だよりに期待する(特集 読まれる議会広報紙)』 2001.8 地方議会人 pp.22～47
全国市議会議長会 HP <http://www.si-gichokai.jp/official/blog/global/>
全国町村議会議長会 HP <http://www.nactva.gr.jp/html/index.html>
栃木県宇都宮市議会HP <http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gikai/>
栃木県下野市 HP <http://www.city.shimotsuke.lg.jp/>
下野市議会だより No.1～No.10 議会広報特別委員会編集 栃木県下野市議会発行
あなたと市議会 No.134 広報委員会編集 栃木県宇都宮市議会発行

議会関係者へのインタビュー

下野市議会議員 村尾光子氏(2008年11月13日)
提供資料 「村尾光子のしもつけ市議会報告」第8～11号
宇都宮市議会議員 荒川恒夫氏(2008年11月21日)
提供資料 「あなたの声を市政に ほっとらいん」第30号、第31号 日本共産党宇都宮市議員団発行
「2009年予算要望書提出に向けてのアンケート」
「宇都宮官報」第726号、第731号
宇都宮市議会議員 浅川信明氏(2008年11月21日)
宇都宮市議会議員 渡邊道仁氏(2008年11月25日)
提供資料 「わたなべ道仁通信」vol.1
宇都宮市議会議員 藤井弘一氏(2008年11月25日)
宇都宮市議会事務局員 長谷部氏(2008年11月25日)
宇都宮市民活動サポートセンター事務局長 安藤氏(2008年11月14日)
宇都宮市民活動サポートセンター事務局員 小林氏

若い世代と市議会議員の交流会(2008年5月17日)