
原著論文

地方議会議事録分析による話題抽出についての一試論 ——地方議会・委員会での公の施設「劇場・音楽堂等」 に関する議論を事例に

Investigation of the themes of public policy based on text analysis:
Case of the discussion on public theatres in local councils and
committees

キーワード：

地方議会議事録, テキスト分析, 自治体, 文化政策, 劇場・音楽堂等

keyword：

local council, text analysis, local government, cultural policy, public theatre

津田塾大学 渡部 春佳

Tsuda University Haruka WATANABE

要約

近年、議会議事録の自治体横断的な検索システムが整備され、その利活用への関心が高まっている。本論は、劇場・音楽堂等にかかる文化政策を事例に、議会議事録の内容分析により、自治体のアカウントビリティに関連した話題や論点を抽出できるかを考察したものである。劇場・音楽堂等とは2012年制定の劇場法に、その機能として実演芸術振興が明記された施設である。特に、本稿が取り上げる劇場・音楽堂等のように、近年の法制度化まで、自治体それぞれに取り組みられてきた対象については、共通課題の抽出手法として議会議事録の分析は有効であると考えられる。そこで、本論は政令市の所有する6施設についての議論を収集し、テキスト分析の手法を用いて、関心を持って議論されている話題を明らかにした。分析の結果、①財政的・金銭的負担、②整備、③管理運営、④活動、⑤文化政策の推進体制を反

原稿受付：2020年3月1日

掲載決定：2020年6月26日

映した話題という共通の話題を抽出した。本分析が対象とした施設の議論からは、施設のハードだけでなく、運営方法や市民の活動の支援といったソフトについても一定の議論がなされていることが確認された。さらに共通話題についての出現率を自治体間で比較した結果、議論の焦点に違いがあった。なお本論文は、2019年 社会情報学会（SSI）学会大会分科会において発表したものに基づく。

Abstract

This paper conducts text analysis of the minutes of local councils and empirically examine the themes of public theatre, a kind of public facilities owned by local governments. It is expected that the analysis of the minutes is an effective tool for investigation of common topics for new policy of public theatre whose law was formulated recently. Until then, local governments had been engaged in it separately.

However, the research which targets the minutes of the local council has been appearing these days and there is still scope for development of the methodology dealing with the data of local councils, especially in the sense of investigation of problems. By analyzing the minutes of local councils, this study investigates what topics are discussed and what kinds or interests of citizens local governments recognize. As a result, it is found that the topics includes 1) financial cost of governments and citizens, 2) construction of cultural facilities, 3) management/running of cultural facilities, 4) activities of citizens and artists, and 5) topics which reflect the institutions of cultural policy. In addition, by comparing the appearance rate for the common topics between municipalities, the degree of interest of each city seemed different. For the future study, it is conceivable to verify the effectiveness of this analysis method by conducting additional research.

1 はじめに

住民ニーズが多様化する現代において、自治体文化政策は多様な主体と協働的に展開されている。官民の役割分担が進む中、政府が自由度を残したエージェントに業務を任せる段階から、正確な目標によってエージェントの振舞いをあらかじめ決定する段階へと移り変わり、政府のアカウントビリティの範囲も、費用対効果やプログラムの達成、政策の組織立てなどへと広がっている(Stewart 1984; Broadbent et al. 1996)。

そこで本論は、文化政策を事例に自治体が市民に対してどのような話題や論点について、アカウントビリティを果たそうとしてきたか、議会議事録の内容分析にもとづき考察する。地方議会は、憲法第93条に自治体が「議事機関」として設置することが定められている。それによると、議会が議事機関として、その自治体の運営の基本的な方針を決定(議決)し、その執行を監視・評価すること、さらに執行機関である地方公共団体の長と議会の議員の両方を、住民が直接選挙することが定められている。このような二元代表制を基本とする我が国の地方自治制度において、アカウントビリティの実践をみる上で地方議会の議事録は検証に値する。

具体的には、本論は6政令市の地方議会議事録から、「劇場・音楽堂等」について言及された発言に対するテキスト分析を行う。劇場・音楽堂等とは2012年の「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律(劇場法)」の制定により、地域における実演芸術振興を役割として明示された施設(法律では「劇場、音楽堂等」と表記されているが同一のものを指す)である。法律では特に公立のものに限定されてないが、自治体が所有するものは「公の施設」の一つである。

本論の構成を示す。まず2章では本論の研究対象と背景を概観する。3章では行政機関の議会議事録やに関して実証的に扱った研究を中心に先行

研究を検討し、本論が採用する研究方法を示す。4章で事例とする施設を選定し、5章で収集データと分析方法の詳細を示す。6章ではテキスト分析に基づき、各議会で議論された話題を特定し、共通話題についての市ごとの出現傾向を比較する。7章で分析結果の政策研究としての意義を考察する。8章で結論と今後の展開を示す。

2 研究対象と背景

本論で取り上げる劇場・音楽堂等は、公の施設の一つであり、住民の福祉向上を目的とし設置されている。公の施設に対しては、2003年地方自治法の一部改正による指定管理者制度が浸透している。自治体はこれまで公の施設の管理運営を委託できなかった株式会社、非営利活動法人らも指定管理者として指名することが可能になった。そして、指定管理者の選定にあたっては議会での議決が必要となった。

指定管理者を導入する劇場・音楽堂等の割合は制度開始以降、増加しており、他の社会教育施設と比較しても高い(図1)。このような中で、本対象については、自治体が指定管理者としての選定の際の根拠や成果について、議会でどのように説明していくかが課題として浮上している。

その際に論点となるのが政策を評価する基準で

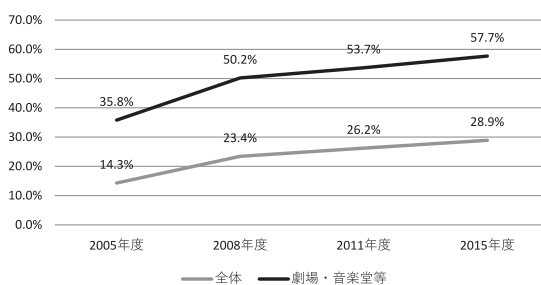


図1 劇場・音楽堂等の指定管理者制度導入率

「全体」は公民館(類似施設含む)、図書館、博物館類似施設、青少年教育施設、女性教育施設、社会体育施設、博物館、劇場・音楽堂等の合計。文部科学省(2020)より筆者作成。

ある。指定管理者制度以降の公立の文化施設の評価について論じた中川（2005）によると、大きく経済性を重視するか、政策有効性・公共性を重視するかという観点がある。経済性とはインプットに対するアウトプットを志向する尺度であるのに対して、有効性とはアウトカムを志向し、「ある政策が、一定の価値観・価値軸に沿ってどれだけ有益な社会的変化をもたらしたか」を判断する尺度である（中川 2005）。

一方で自治体の文化政策については、評価の目的が明確になっていないという指摘がある。南島（2018）は、自治体文化政策の目的は、「教育行政」から「地方自治」「産業育成」「国際化」へと広がっているが、評価の際には、予算上大きな割合を占める施設整備費用やハードに関する論点が中心となり、複数ある政策目的に関するソフトへの注目が十分になされていないとする。さらに、評価の主たる対象は、企画立案領域から切り離された、施設の運営管理に関する専門性の獲得、効率的な政策の実施など管理業務を実施するという政策実施領域についてであり、具体的には「指定管理者の評価」が相当程度に取り組みされているという（南島 2018）。また、2012年に制定された劇場法では、劇場・音楽堂等の役割として大きく、実演芸術の振興、そして地域の発展を支えるといった、社会的便益、いわゆる外部性を有する公共財としての方向性が示された。特に後者は長期的な視点での評価が必要となり、議会でも相当する議論が展開されているかを確かめることは必要である。

このように、自治体文化政策の評価対象については南島（2018）のアンケートから一部明らかになっているものの、実際に議会の場でどの程度の話題が網羅されているかを議論した研究は管見の限り見当たらない。そこで、評価対象となりやすいとされる「施設」に着目し、チェック機能を持つ議会における議論に基づき、これまでに議論されてきた話題を実証的に明らかにする。次に、

近隣領域における議事録を用いた内容分析の研究を概観する。

3 先行研究と研究方法

行政・政策研究の分野では、テキスト分析ツールの持つ、ある程度自動的に話題を識別できる利点（Hillard et al. 2008; Wilkerson and Casas 2017）を生かした研究がなされている。具体的には、特定の政策領域の論点の変遷や特徴を知るために、会議議事録を分析した研究がある。松本（2008）は、埼玉県各市議会を事例に地方議員の図書館への関心を明らかにするために議事録分析を行っている。増田（2012）も、高崎市議会（本会議）議事録を対象にKH Coderというテキスト分析ツールを用いることで、頻出語の抽出、自治体の持つ課題を特定することができる共起ネットワークといった方法を示している。小田切（2019）は、複数の市議会での協働に関する言説分析を行っており、議会が協働をどのように捉えているかを調査することで、議会と協働論が対立関係にないことを明らかにしている。

特に、近年は自治体横断的な議会議事録の収集・公開が進み、それをもとにした多様な研究が展開されている。2010年～13年にかけて、木村泰知を代表とする「地方議会議事録コーパスの構築とその学際的応用研究」が実施されている（乙武ら 2018）。2020年現在は、2015年4月～2019年3月を対象とした都道府県議会の本会議の議事録を検索できるサービスが公開されている。関連して複数政府の議事録を比較した研究がなされており、例えば木村ら（2019）は、47都道府県の地方議会議事録コーパスと選挙結果を結び付け、議員の発言内容から当選を予測することができるかを検討している。また、高丸ら（2019）は地方議会議事録を国会議事録と関連付けることで、舞台が国政に移ることによる議員の関心の変容を検証している。

以上のように、地方議会議事録のテキスト分析を用いた研究は複数あり⁽¹⁾、単一の議会の分析によっても議論の傾向を示すことができるが、複数議会や他のデータをあわせてみることによって、より一般的な知見を導き出すことが可能となる。これらは直接に政府によるアカウントビリティを扱ったものではないが、本論文も以上でみた先行研究を参考に研究方法を検討した。

本論は複数の地方議会での劇場・音楽堂等にあたる施設についての言及された発言を取り上げることで、どのような論点に取り組みられてきたかを検証する。これまでの研究では、特定の会議や本会議のみの議事録を対象とした研究が多かったが、本論は固有の施設を取り上げるため、特定の側面についての議論しか収集されない恐れがある。そこで、施設が言及される発言であれば各種委員会も対象にした。

4 事例の選定

本論における対象選定の基準は、ある程度の期間において継続して、実演芸術事業の取り組みが認められる施設とする。さらには地域性に配慮し、特定地域に偏らない形で選定を行う。

これらを満たす事例群として、本論文では「地域創造大賞」の受賞館から実演芸術事業を展開する施設を取り上げることとした。地域創造大賞とは財団法人地域創造が、「地域における創造的な文化・芸術環境づくりに持続的な成果があがっている」、「地域住民の文化・芸術活動の育成支援、教育普及活動、住民参加・参画など地域住民との協働（コラボレーション）に意欲的に取り組んでいるか」等の基準からみて地域の文化振興の拠点として優れている施設を表彰するものである。この表彰制度は受賞時点で、設置からある程度の年数が経過したものしか選定されておらず、議論の蓄積が期待できる。

2018年11月時点で該当する館は89館あり、そ

の大半は市町村であった。対象とした受賞館は、自治体の規模別でみて運営主体や運営形態が異なるという特徴があった。都道府県、政令市、特別区では、財団法人による指定管理が大多数を占めていた一方で、政令市を除く市町村の施設では、自治体直営や株式会社・非営利活動法人を含む多様な主体による指定管理がみられた。

本分析は、市民に近いサービスを提供している市町村を対象とし、ある程度、運営形態の条件を合わせる。その中でも政令市は財政規模が大きく、一定規模以上の文化振興に関する取り組みが進められていると期待できる。対象事例のうち政令市は、8事例が該当した。財団による指定管理によるという条件を合わせるため、共同事業体による指定管理の川崎市を除外し、また札幌市は2施設が該当したが、対象年数を確保できる設置年の古い施設を対象とした。その結果、表1に示すような札幌市、仙台市、横浜市、新潟市、静岡市、京都市の6施設に関する議会議事録を対象とした。

表1 事例とした施設の概要

施設	所管部署	指定管理団体
札幌市こどもの劇場 やまびこ座	札幌市子ども未来局子ども育成部子どもの権利推進課	公益財団法人さっぽろ青少年女性活動協会
せんだいメディアテーク	仙台市教育委員会生涯学習課	公益財団法人仙台市市民文化事業団
横浜能楽堂	横浜市文化観光局文化振興課	公益財団法人横浜市芸術文化振興財団
新潟市民芸術文化会館（りゅーとびあ）	新潟市文化スポーツ部文化政策課	公益財団法人新潟市芸術文化振興財団
静岡音楽館 AOI	静岡市観光交流文化局文化振興課	公益財団法人静岡市文化振興財団
京都芸術センター	京都市文化市民局文化芸術都市推進室文化芸術企画課	公益財団法人京都市芸術文化協会

各施設・自治体の公開資料より筆者作成。

Webサイトから確認できる施設の目的に特定分野の実演芸術の振興を掲げているのは、札幌、横浜、新潟市だが、残りのすべての施設に関しても、「実演芸術」の事業の実施が確認できる。文化芸術振興にかかる計画を持つ、札幌市、新潟市、京

都市では、基本計画で示された基本方針の全てまたは一部に施設が紐づけられている（表2）。静岡市の同様の計画では、市内の主な文化関係施設の役割として音楽館の取り組みが紹介されている。

表2 文化芸術振興にかかる計画等の策定状況

市	文化芸術振興に係る基本計画やビジョン、考え方の提示
札幌	・2009年、文化芸術に関する施策を総合的・計画的に実施するための指針として「札幌市文化芸術基本計画」を策定 ・2015年、計画の見直し
仙台	無し
横浜	2012年、「文化芸術振興」と「創造都市施策」を一体的に促進し、さらなる相乗効果を発揮するため、文化芸術創造都市に関する今後の施策展開の基本的な考え方として、「横浜市文化芸術創造都市施策の基本的な考え方」を策定
新潟	・2011年度に「新潟市文化創造都市ビジョン」（平成24年度～28年度）を策定 ・2017年、ビジョンの見直し（平成29年度から平成33年度）
静岡	・2004年に策定した「第1次静岡市総合計画」の基本理念を達成していくための部門別計画の一つとして、これまでの両市の文化振興に向けた取組を踏まえ、2006年3月に「静岡市文化振興ビジョン」を策定 ・2017年、「静岡市文化振興計画」を策定
京都	2007年、第1期「京都文化芸術都市創生計画」を策定 2017年、第2期「京都文化芸術都市創生計画」を策定

各自治体のWebサイトより筆者作成。

5 収集データと分析方法

5.1 収集データ

分析に用いたデータと分析方法を示す。まず表3に示したような議事録を収録した各市の議事録検索システムから、施設についての施設開館以降の議事録のデータを収集した⁽²⁾。

本調査では、文化政策領域についての話題を抽出するため、できる限り関係のない発言を排除したデータを収集することを目指した。対象となる劇場・音楽堂等を所有する政令市に関して、各市の議事録検索システムで、施設名（劇場名の略称や通称含む）の完全一致・OR検索を行い、言及のあった「段落」を収集した。議事録には、同一発言者による一回の発言であっても異なる政策領域の話題が含まれることが多い。しかし、話題が

大きく変わるときには改段落によって区切られており、関係のない段落を除外することで異なる話題の混同を避けられる。また、議会のタイトルや名簿に施設名の登場する場合も、話題を探るための分析に大きな影響を与えないため、それらのテキストも排除することなく対象とした。

表3 データ収集に利用した議会議事録の概要

市	収録期間			
	本会議	予算・決算特別委員会	その他の委員会	協議会
札幌	1991年以降	1991年以降	2003年以降	無し
仙台	1990年2月以降	予算：1992年3月以降 決算：1991年9月以降	常任：1991年以降、 特別：1992年5月以降	無し
新潟	1999年5月以降	2001年3月以降	2001年3月以降	2009年2月以降
横浜	1991年2月以降	予算：1999年2月以降 決算：1998年9月以降	1998年5月以降	2001年11月以降
静岡	2003年以降	2003年以降	2003年以降	2003年以降
京都	1998年以降	1998年以降	1998年以降	無し

各自治体のWebサイトより筆者作成。2018年11月時点。

収集した議事録データは表4の通りである。静岡市についてはWeb上の議事録公開開始年が開館よりも後のために、網羅できる時期に制約はあったものの、どの議事録も収集時の2018年11月時点までで15年以上の議論を網羅している。ただし、札幌市は収集可能であった段落数が少ない。対象とした議事録に含まれる本会議や委員会の構成は割愛するが、札幌市、京都市を除く4市

表4 収集した議事録データ

市	施設開館年	議事録初出年	対象年数(年)	段落数(段落)
札幌	1988年	1988年	31	53
仙台	2001年	1994年	25	581
新潟	1996年	1991年	28	224
横浜	1998年	1999年	20	938
静岡	1995年	2003年	16	171
京都	2000年	1998年	21	379

収集対象は2018年11月時点に公開されていた議事録。静岡市は収録期間が表3と対応しないが収集の結果。

では定例会での発言が約3割～4割と最も多く収集された。札幌市で決算特別委員会が全体の約半数、京都市で同委員会が2割を占めていた。

5.2 分析方法

分析には、テキスト分析ツールである「KHcoder」を用いた。各市で収集されたテキストの量は53段落から938段落と大きく異なり、一律に計量的な分析を付すことは困難であるため、各市のデータに対して個別に分析を行う。

①階層クラスター分析による話題の特定

まず各市の議事録について、階層クラスター分析を行った⁽³⁾。本分析は、議会の発言を構造化するために階層化デンドログラムを用い、単語の同段落内の出現頻度に基づいた単語間の距離を計算している。6.1節で示すデンドログラムは、Ward法を用いて距離が小さい語をグルーピングし示している。抽出する語は、名詞、サ変名詞、形容動詞、固有名詞、ナイ形容、副詞可能、動詞、形容詞、副詞を選択し、デンドログラム作成においては、どの市も最大出現数は段落数とし、最低出現数は対象語数が約50になるように統一した。また、データに必ず含まれる施設名・略称、共通する固有制度名として、指定管理者制度に関する「指定管理」はタグ登録し、指定・管理の語とは区別した語として抽出した。

②コーディングによる出現率の比較

続いてクラスターに含まれていた語を話題別にコーディングした。そして、それぞれの話題について「コード」を設定し、含まれる語が最低一つ出現した段落数を調べた。コーディングに用いた語には、様々な文脈で用いられる語は除き、その話題に特徴的と判断した語を残した。そして、コードが出現した段落数、および段落全体に対するその割合（出現率）を示した。段落数は各コードの現れた段落の数を示している。出現率は、分母を

「表4に示した各議事録の段落数」、分子を「対象とした語の少なくとも一つが出現した段落数」にし、その結果をパーセンテージで表した。

③共通話題の抽出と出現率の比較

さらに6.2節では複数自治体に共通する語から、新たに話題を抽出し、6.1節と同様の手法で出現率を算出し比較した。

6 分析結果

6.1 話題の特定

各事例について、抽出語に対する階層クラスター分析を行った（図2～7）。

これらの図をもとにクラスターに対応する話題を特定した。クラスターによっては指定管理者の財団の名称など、それだけでは話題をなさない語の集合もあり、適宜対象から除いた。特定した話題に対してコーディングを行い、各市の議会・委員会における出現率を算出した（表5）。

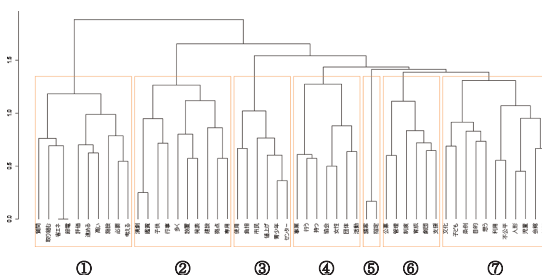


図2 札幌市議事録のクラスター分析

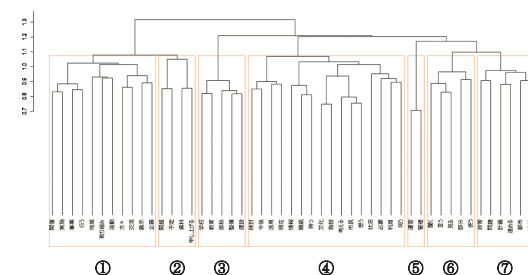


図3 仙台市議事録のクラスター分析

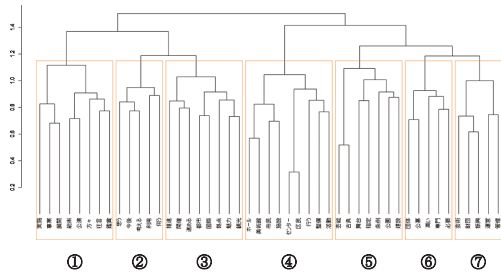


図4 横浜市議事録のクラスター分析

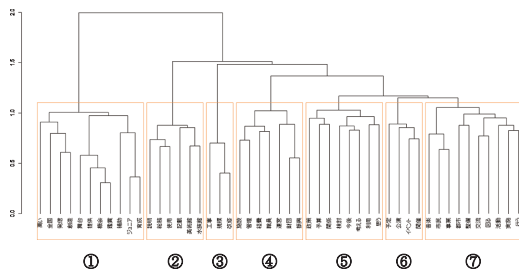


図5 新潟市議事録のクラスター分析

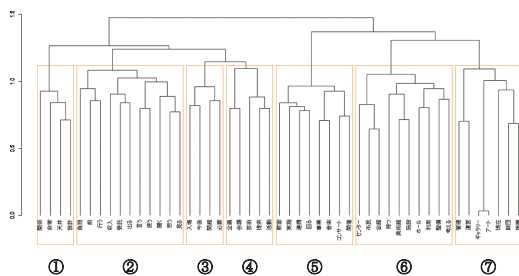


図6 静岡市議事録のクラスター分析

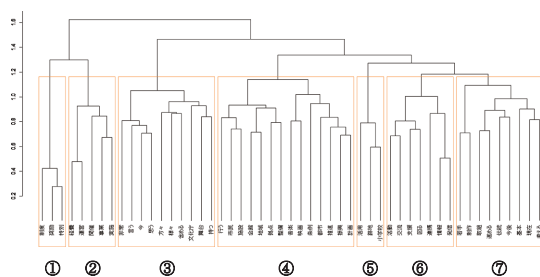


図7 京都市議事録のクラスター分析

表5 コードの出現率

クラスター	コード (話題)	コーディングに用いた語	段落数	出現率
札幌 1	節電対策	省エネ、節電	3	5.66%
札幌 2	市民の活動	演劇、鑑賞、発表、設置、拠点	13	24.53%
札幌 3	市民の負担	負担、値上げ	8	15.09%
札幌 5	指定管理者の指定	指定	6	11.3%
札幌 6	指定管理方法	公募、管理、支援、育成	19	35.85%
札幌 7	利用の公平性	利用、目的、不公平	14	26.42%
仙台 1	市民の活動	地域、活動、交流、展示、企画	162	27.88%
仙台 3	施設の整備	整備、建設	99	17.04%
仙台 4	市民の利用	活用、利用、機能	153	26.33%
仙台 5	管理運営	管理、運営	58	9.98%
仙台 7	市の計画	都市、計画	65	11.19%
横浜 1	市民の鑑賞活動	能楽、公演、狂言、鑑賞	52	23.21%
横浜 3	都市の魅力等	都市、国際、観光、魅力、拠点	58	25.89%
横浜 4	場の整備	整備、活動	47	20.98%
横浜 5	建設	建設	27	12.05%
横浜 6	指定管理団体の公募	団体、公募	24	10.71%
横浜 7	管理運営	管理、運営	35	15.63%
新潟 1	市民の活動	発信、創造、鑑賞、育成、ジュニア	201	21.43%
新潟 2	使用料	使用、総務	141	15.03%
新潟 3	施設の改修工事	工事、改修	110	11.73%
新潟 4	管理運営	経費、管理、運営、職員	255	27.19%
新潟 5	予算	政策、予算	188	20.04%
新潟 6	イベント	公演、イベント、開催	187	19.94%
新潟 7	都市政策	都市、整備、交流、活動	261	27.83%
静岡 1	設計	天井、設計	14	8.19%
静岡 2	市の負担	負担、収入、委託	30	17.54%
静岡 3	開館経過後の状況	入場、開館	23	13.45%
静岡 4	企画会議	企画、会議、芸術	26	15.20%
静岡 5	市民向け活動	教室、連携、コンサート	36	21.05%
静岡 6	場の整備	利用、整備	36	21.05%
静岡 7	管理運営	管理、運営	27	15.79%
京都 2	経費	経費、運営	69	18.21%
京都 4	拠点整備と市の計画	拠点、整備、都市、計画	135	35.62%
京都 5	小学校の跡地の活用	活用、跡地、小学校	79	20.84%
京都 6	活動の支援	活動、交流、支援、連携、発信	151	39.84%
京都 7	若手の制作支援	若手、制作	55	14.51%

6.2 共通してみられた話題

6.2.1 話題の分類

次に図2～7および表5の結果をもとに複数市に共通して現れた語に着目し、共通話題を分類し

ていく。第一に、財政的・金銭的負担の話題を抽出することができる。仙台市、横浜市を除く4市で「経費」「負担」の語を含むクラスターが出現

した。「負担」に着目すると、札幌市のように市民の負担の増大について懸念する議論と、静岡市のように市の収支状況について議論されているものがあつた⁽⁴⁾。新潟市の「予算」も市の負担に関する議論であつた。静岡市のクラスター2の収支についての話題は、クラスター3のような入場率の話題と距離が近く、施設の収益状況と市の費用負担の適格性について議論されていた(図6)。新潟市の場合はクラスター6や7の事業開催や市民の活動についてのコードと距離が小さかつた(図5)。京都市では管理運営との関わりにおいても議論されていた(クラスター2)。

第二に、施設の整備についての話題である。6市すべてで「設置」「整備」を含むクラスターが観測された。「整備」という語に着目すると、横浜市、新潟市、静岡市、京都市のように、「活動」や「利用」など、市民の活動の話題の中に含まれることもあれば、「建設」が同クラスターに出現した仙台市のようにハードの議論として登場していることもあつた。後者の施設については、建設費や契約に関するプロセスについて議論されていた。同様の例として横浜市の「建設」、静岡市の「天井」「設計」という語も観測された。これらについては主に工事請負業者選定のプロセスや、市の費用負担が適切か議論されていた。

第三に管理運営の話題である。「管理」や「運営」という語に着目すると、6市すべてで出現した。一方では、新潟市、京都市のように「経費」が同じクラスターに出現する市があつた(各クラスター4, 2)。他方では札幌市のように「公募」と同時に出現する場合や(クラスター6)、横浜市のように「団体」「公募」と出現傾向が近い場合、指定管理団体の選定の方法が議論されていた(図6)⁽⁵⁾。さらに「支援」「育成」という語が同じクラスターに出現した札幌市では、市側の説明からは、施設の目的を果たす上で必要な職員の確保にも配慮した議論がなされていた(クラスター6)⁽⁶⁾。

第四に活動に関する話題で、「活動」「鑑賞」「育

成」などの語を含むクラスターが、6市すべてで観測された。さらに話題は大きく市民の活動と、市民の中でもアーティストを意識しているものと分類できると考えられた。札幌市の「鑑賞」「発表」や、仙台市の「地域」「活動」「交流」などの語は市民の文化活動を意識しており、市民の参加を確保できているか、また市民の費用負担も含めたアクセスの確保が議論されている⁽⁷⁾。それに対して、静岡市の「企画」「会議」「芸術」は、プロの芸術家の参加する企画会議のことを、新潟市の「発信」「創造」は、専属舞踊団であるアーティストの活動のことについての議論である。京都市の「若手」「制作」の語もまた、アーティストの活動支援を意識している。特にアーティストの活動が関連するとき、この話題が出現し、例えば、静岡市では事業内容に市民のニーズが反映されているのか、企画の内容や決定体制に問題がないかが議論されていた⁽⁸⁾。新潟市では、事業展開の焦点を創造から育成に力を入れるべきではないかとの議論が複数回みられた⁽⁹⁾。さらに京都市では、計画に関するクラスターと距離が近く、計画の達成という文脈でこれらの話題は議論されていた(図7, クラスター4, 7)。

最後に、文化政策の推進体制を反映した話題である。これは横浜市、新潟市、京都市の3市でみられた。横浜市では「魅力」「観光」など、他分野のなかでの能楽堂の活用についての話題があつた(クラスター3)。新潟市、京都市では、「都市」「計画」など、文化政策やその他の領域に関する計画での施設の位置づけについての話題があつた(各クラスター7, 4)⁽¹⁰⁾。以上から、劇場・音楽堂等に関する議事録内の話題は図8のように大きく5つにまとめられる。

6.2.2 話題の出現傾向

ここまでで施設についての話題を5つ抽出したが、特に共通してみられた話題である①財政的・金銭的負担、②整備、③管理運営、④活動に対し

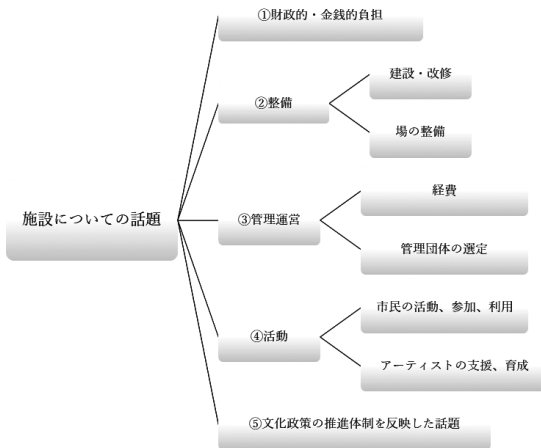


図8 議会・委員会で議論された劇場・音楽堂等についての話題

て、特徴的な語についての出現率を自治体間で比較する。札幌市は収集段落数が少ないため比較に適していないが、参考に示した。

①財政的・金銭的負担

図9は財政的・金銭的負担に関する出現率である。出現率は、前節と同様に算出し、ここでは「経費」「負担」「予算」をコードとして登録し、これらの語の少なくとも一つが出現した段落の段落全体に占める割合を表している。仙台市、横浜市は5%に満たないのに対し、新潟市は段落で20%占めており、出現頻度が高い。また静岡市、京都市も比較的高い。

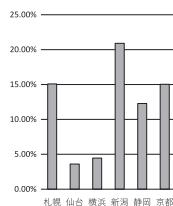


図9 財政的・金銭的負担の話題の出現率の比較

②整備

同様に、図10は整備（コーディングに用いた語は、「設置」「整備」）の出現率である。低い静

岡市で9.9%，高い横浜市，京都市で20%の間にある。設置・整備は文脈によるためどのような問題関心が高いかは一概に言えないが、ソフト面が言及される際は市民の文化活動の場を用意するという市の文化振興を目的とし、議論が展開されていた。

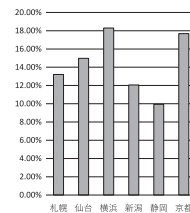


図10 整備の話題の出現率の比較

③管理運営

図11は管理運営（コーディングに用いた語は、「管理」「運営、指定管理は除く）、「公募」の出現率である。管理運営については、横浜市で高かった。公募の出現率については、札幌市、横浜市や新潟市が比較的高い結果であった。横浜市では、特に指定管理者制度に関し管理運営の話題が出現していたと考えられる。

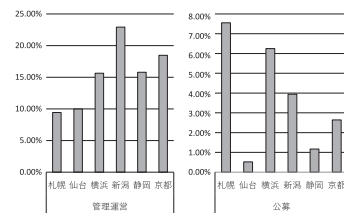


図11 管理運営の話題の出現率の比較

④活動

活動に関する語を3通り、活動（コーディングに用いた語は、「活動」「利用」）、鑑賞（「鑑賞」）、創造（「創造」「育成」「支援」「制作」）に分類して示した。出現率は図12の通りである。

活動の出現率は大きな違いは見いだせないが、活動の種類をみると、「鑑賞」については、横浜市、新潟市で、「創造」については出現率に約4～

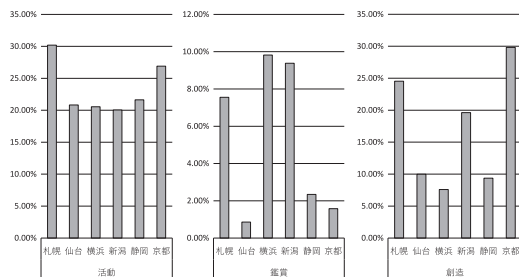


図12 活動の話題の出現率の比較

30%の間の開きがあり京都市、新潟市で高かった。ここから、各市でどの利用対象者にむけた機能についての議論に力点が置かれているか異なっていることが推察される。明確に「若い世代の芸術家の制作活動の支援」と施設目的の第一に掲げている京都芸術センターは、その話題に特に力点が置かれていることが推察される。新潟市の場合、「伝統と現代、プロとアマチュア、行政と市民、地方と世界が交わり、様々な関わりをもちながら活動していく場」とあり、プロのアーティストも対象としているが、アマチュアや一般の利用客としての市民も想定しており、市は複数の対象層にかかる成果の報告が求められていることがうかがえる。

以上の4話題の出現傾向や割合等を表6にまとめた。①財政的・金銭的負担については、市民の利用料負担、市の負担の適切性についての議論であり約5%~20%の出現率であった。②施設の整備については、段落全体の約1~2割を占めていることが推察された。③施設の管理運営に関しては、約1~2割を占めていた。これとは別に指定管理者選定についての話題があり、関連する「公募」という語の出現率も比較した。④活動については、約2~3割出現した。対象層の異なる「鑑賞」「創造」をあわせて示したが、特に創造については議論に上がる割合に開きがみられた。また、表には示していないが、⑤文化政策の推進体制を反映した話題として、文化政策やその他の領域に関する計画での施設の位置づけについての話題が

表6 議会議事録での話題の出現傾向

話題	①財政的・金銭的負担	②整備
出現傾向	<ul style="list-style-type: none"> 経費、負担の語とともに出現する 市の負担、市民の負担の両方の意味で現れるが、市の負担については予算とともに出現する 	<ul style="list-style-type: none"> 施設の設備、設計について議論されるときは、建設の語とともに出現する ソフト面での整備について議論されるときは、活動に関する語とともに出現する
出現率	約5%~20%	約10~20%
話題	③管理運営	④活動
出現傾向	<ul style="list-style-type: none"> 管理、運営、団体、経費の語とともに出現する 指定管理者制度について議論されるときは、団体、公募の語とともに出現する 	<ul style="list-style-type: none"> 市民の活動について議論するときには、鑑賞、活動などの語とともに出現する アーティストの活動について議論するときには、支援、育成の語とともに出現する
出現率	約10~25% 公募:約0~8%	活動:約20~30% 鑑賞:約1~10% 創造:約5~30%

あった。

7 考察

以上、施設の名称に着目し、複数の会議から発言の収集を行い、議会での劇場・音楽堂等に関する議論の実態の一端を明らかにしてきた。本章では、劇場・音楽堂等に関して自治体に共通して出現した話題やその傾向にもとづき、本結果の政策研究としての含意を考察する。

第一に、本結果からは、劇場・音楽堂等については施設の設置といったハード面だけでなく、管理にあたる専門的人材や利用料金設定等、市民に直接影響する政策のあり方に関する話題も幅広く議論されていることが明らかとなった。①~⑤のどの話題についても、地域の人材を育成し、住民の文化活動や鑑賞の場をどう整備し、それを都市の魅力形成につなげていくかといった文化政策の視点が含まれていた。

第二に、各話題の出現頻度が自治体ごとに異なり、それが当該自治体の議会での議論の重点や文化政策の推進の特性を反映していた。前章では、複数市で共通してみられた話題を①財政的・金銭

的負担，②整備，③管理運営，④活動，⑤文化政策の推進体制を反映した話題の5つにまとめた。各話題に特徴的な同じ語に着目しても，出現率は自治体ごとに異なっていた。例えば，活動において創造の語が多く出現した新潟市や京都市は施設の目的に市のアーティスト育成を掲げていることが，鑑賞・創造よりも活動の語が多く出現した仙台市では市民参加を重視する市の方針が背景にあった。どの観点が重視されているかは，施設の目的や文化政策の推進の特性を反映していることから，同じ劇場・音楽堂等についての議論ではあっても，市によって質疑応答の焦点が異なっていると考えられる。

第三に，指定管理者についての話題が全体から抽出されたことから，議会での議論が行財政改革の影響を強く受けていることが明らかであった。本論は収集された全期間の議事録を対象に分析を行ったが，特に2000年代後半の自治体の議会議事録には，指定管理者制度がねらいとする効率化のもとでの文化政策が議論されている。例えば「公募」の出現率の高かった札幌市は，制度導入による経済的効率性の向上，指定管理者の選定方法というプロセスを説明しなくてはならない一方，目的に照らした適切な団体・職員の継続的な確保にジレンマがあった⁽¹¹⁾。①財政的・金銭的負担の話題の出現率が高かった新潟市では，2008年や2009年の委員会で，指定管理者である財団の効率的で目的意識を明確にした運営を求める質疑がみられた。同じく静岡市では2009年の定例会で，経費削減の文脈で，財団の運営に対する補助や職員の派遣についての質疑がみられていた⁽¹²⁾。

第四に，上記の論点に関して，自治体が指定管理者選定に関する説明を発展させる方向がみられた自治体があった。指定管理者制度の話題が高く出現した横浜市では，指定管理者が切り替わるタイミングで，指定管理者を非公募で選定することの根拠などについての質疑があった。適切な選定基準の整備，自己・外部評価の徹底が中心となる

中で，横浜市では「平成28年市民・文化観光・消防委員会（5月31日）」での指定管理者の選定についての議論で，委員より当該財団が能楽堂の指定管理団体としてだけでなく，「横浜市の文化政策の本当に大きな部分を担って」いるという発言が出された。それに対し，市は，「専門家を集めるというのは非常に大変なこと」とし，「相当の人脈と専門性というものが非常に問われ」，それらを集めている財団は市の文化政策推進にとって重要な担い手である考えを示している。先行研究では，自治体文化政策の中でも評価の対象が，施設の運営管理に関する専門性の獲得といった政策実施領域についてであるという指摘があったが（南島 2018），横浜市会での議論においては，そのような専門性の獲得が施設の目的や市の文化政策の中で果たす役割という企画立案領域と切り離して議論できない段階にあることがうかがわれた。

8 結論

本論は，議会議事録の内容分析という研究領域において，公の施設の一つである劇場・音楽堂等を事例に，自治体によるアカウントビリティの実践に関する話題を検証してきた。分析の結果，施設についての議会・委員会での主要な話題を，①財政的・金銭的負担，②整備，③管理運営，④活動，⑤文化政策の推進体制を反映した話題のように特定することができた。本調査は委員会での議論も含めたこともあり，自治体文化政策の評価にとって予算上大きな割合を占める施設整備費用やハードに関する論点を中心であるという先行研究の指摘に対し，職員の確保や利用者層を意識した成果といった側面についても一定の議論がなされていることが確認された。さらに，①～④の話題の出現傾向について，目安となる出現率を比較した結果，自治体により議論の関心の対象が異なっていることが明らかとなった。これにより市の市

民に対するアカウントビリティの焦点を定量的に検証する上での議会議事録分析の有効性を示すことができたと考える。

最後に今後の研究の方向性に関連させて、本研究に残された課題について述べる。一点目として対象事例の限定性がある。本章で対象としたのは財団によって指定管理されている施設であった。その点で公立の劇場・音楽堂等で同様の特性の施設については、本結果で明らかとなった話題は共通して現れるのではないかと考えられる。ただし、本論で取り上げたのは全国的にみて活発に事業展開のなされている施設で、財政規模が比較的大きい政令市の施設に限られていることには留意が必要である。今後は、他の中核市や町村を対象に追加的に調査していくことにより、本結果の応用可能性を探ることが必要である。

二点目に施設間比較に伴う課題である。現状では、市によって公開されている議会議事録の範囲が異なっており、本分析結果もその影響を受けている。今後対象とする会議の種類や時期を限定することで、より精密な話題の出現率の比較が可能になると考えられる。それにより、地方議会において必要な課題に対する議論がなされているかという評価の観点からの本研究の活用可能性も高まるものと考ええる。

三点目に、議会での議論と政策へのフィードバックの視点である。本論で示したのは全体集計に対する分析結果である。また、本論は議会・委員会での議論の全体の傾向を明らかにすることが中心であったが、本政策の実際の変化をあわせてみることで、議論の傾向だけではなく、課題探索や議論の政策へのフィードバックの把握に用いることが可能と考える。また、劇場・音楽堂等としては、2012年に劇場法が制定されたが、そのことを明確に反映した話題は全期間の議事録を対象とした分析からは抽出されなかった。法制定から経過が浅いことも、独立したクラスタとして構造化されるほど議論が集計されなかった理由として

予想されるが、国の政策・制度の動きと並行して、本データをみていくことも文化政策研究にとっては有益であろう。

注

- (1) 特定の議題のために開催された委員会の議事録を分析した研究も複数存在している。文化政策研究領域においては、清水(1988; 1989)がある。
- (2) 収集に用いた議事録の以下の通り。札幌市議会会議録検索システム、仙台市議会会議録、会議録検索 新潟市議会、横浜市議会会議録検索システム、静岡市議会会議録検索、京都市議会会議録検索。URLは紙幅の関係上割愛した。
- (3) なお話題特定には共起ネットワークという手法が用いられることも多いが、描画上の限界で語の出現が左右されてしまう恐れがあったため、本手法を用いた。
- (4) 札幌市では、平成8年第一部予算特別委員会(3月15日)や平成17年第二部決算特別委員会(10月14日)など使用料負担の軽減措置についての議論がある。また静岡市では、平成15年11月定例会(12月4日)などで、施設収益率の低さに関する議論があり、「市の負担が大幅に増大している現状を分析し、より市民が参加できる事業に改善すべき」と指摘し、市民に対するアカウントビリティを果たすことを求めている。
- (5) 例えば、横浜市では平成23年市民・消防委員会(2月14日)平成28年市民・文化観光・消防委員会(5月31日)で、指定管理団体の選定方法の妥当性について議論が起こっている。市と委員の間では、指定管理者の選定を非公募で行うことについての弊害や、能楽堂が設置目的を達成するために必要な人材やノウハウなど必要な専門性についての議論がなされている。このよう

な議論は、指定管理期間が切り替わるタイミングに起きている。

- (6) 札幌市では、平成21年（常任）文教委員会（6月2日）や平成25年（常任）文教委員会（12月10日）に非公募による指定管理団体選定の是非に対する質問とそれへの市側の回答がある。ここでは競争原理の導入による経費削減の要求が委員より出された。
- (7) 仙台市は、平成21年度 予算等審査特別委員会（3月4日）や平成22年第3回定例会（9月15日）に、市民参加や官民の協働による文化政策に対する要望と評価がなされている。なお、仙台市では2015年、「仙台市協働によるまちづくりの推進に関する条例」が施行されている。
- (8) 静岡市では、施設の事業企画に対し静岡音楽館AOIならではのコンサートを企画するため、国内外の第一線で活躍する芸術家によって構成される「企画会議」が設置されているが、平成15年11月定例会（12月4日）では、企画内容に市民の声を反映するよう見直しを求める質疑が起きている。
- (9) 新潟市では、平成18年総務常任委員会（3月16日）では事業を「青少年の文化水準の引き上げ、育成や創造活動への重点的な投資などに力点を移してよいのではないか」という意見が委員から出されている。平成21年12月定例会本会議（12月8日）においても、施設の専属芸術団体に対する同様の意見がある。
- (10) 横浜市では、平成3年第1回定例会（2月21日）など設立当初から能楽堂と、国際会議のアフターコンベンションとの関係が議論されている。新潟市長は、施設整備の意義を認め、「文化創造都市の実現」に努めたいと答えている（平成12年新潟市議会3月定例会（3月17日））。京都市では、

平成12年3月定例会（3月8日）、平成13年9月定例会（9月12日）、平成15年6月文教委員会（6月24日）など、施設と「文化首都京都」の方針との関連や、「京都市芸術文化振興計画」に対する質疑応答があった。

- (11) 上述の注（6）の議論を参照。
- (12) 新潟市では、2008～2009年大都市行財政制度調査特別委員会や定例会本会議で、りゅーとぴあの指定管理者である財団の経営改善についての意見が複数回みられたが、市は2006年3月「外郭団体経営改善計画」を策定していた。静岡市では音楽館の指定管理団体である財団の財政的な自立の促進について議論が出されたが、2004年に「外郭団体改革基本プラン」を策定している。

参考文献

- Broadbent, Jane, Michael Dietrich and Richard Laughlin, 1996, “The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems,” *Critical Perspectives on Accounting*, 7(3): 259-284.
- Hillard, Dustin, Stephen Purpura and John Wilkerson, 2008, “Computer-Assisted Topic Classification for Mixed-Methods Social Science Research,” *Journal of Information Technology & Politics*, 4(4): 31-46.
- 木村泰知・川浦昭彦・内田ゆず, 2019, 「都道府県議会を対象とした議員の発言と選挙結果の関係性の一考察」『人工知能学会全国大会論文集』JSAI2019(0): 2I5J902-2I5J902.
- 増田正, 2012, 「地方議会の会議録に関するテキストマイニング分析—高崎市議会を事例として—」『地域政策研究』15(1): 17-31.

- 松本直樹, 2008, 「地方議員の図書館への関心に関する予備的考察: 埼玉県市議会の議会会議録分析をもとに」『日本図書館情報学会誌』54(1): 39-56.
- 南島和久, 2018, 「文化芸術分野における公民連携と評価」公益財団法人日本都市センター編『都市自治体の文化芸術ガバナンスと公民連携』株式会社白峰社, 205-222.
- 文部科学省, 2020, 「社会教育調査—結果の概要」(2020年3月29日取得, https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/1268528.htm).
- 中川幾郎, 2005, 「指定管理者制度と公立文化施設のこれから」『文化経済学』4(4): 5-10.
- 小田切康彦, 2016, 「地方議会における協働言説: 関西地方を例として」『同志社政策科学研究』(特集号), 45-57.
- 乙武北斗, 高丸圭一, 内田ゆず, 木村泰知, 2018, 「一般公開版「都道府県議会会議録検索システム」の概要」『人工知能学会全国大会論文集』JSAI2018(0): 4Pin128-4Pin128.
- 清水裕之, 1988, 「文化会館をめぐる文化行政—「文化振興会議」にみる文化行政と文化会館(その1)」『日本建築学会計画系論文報告集』392: 60-71.
- , 1989, 「文化会館をめぐる文化行政—「文化振興会議」にみる文化行政と文化会館(その2)」『日本建築学会計画系論文報告集』402(0): 31-43.
- Stewart, J.D., 1984, “The role of information in public accountability,” J.D. Stewart, et al., *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford: Humanities Pr., 13-34.
- 高丸圭一・内田ゆず・木村泰知・松田謙次郎, 2019, 「地方議会と国会における同一議員による発言の比較に向けた検討」『日本知能情報ファジィ学会ファジィシステムシンポジウム講演論文集』324-329.
- Wilkerson, John and Andreu Casas, 2017, “Large-scale Computerized Text Analysis in Political Science: Opportunities and Challenges,” *Annual Review of Political Science*, 20: 529-544.