

〈研究ノート〉

## 地方議会の「会派」は政策集団であるか ：計量テキスト分析による予備的研究

増田 正・爲我井 慎之介

Could Parliamentary Groups of Local Assemblies in Japan be Policy-oriented? :A Pilot Study Using Text-mining Approach

Tadashi MASUDA, Shinnosuke TAMEGAI

### 要 旨

我が国では「地方自治に政党は不要である」とよく言われる。その根拠は不明だが、ほとんどの選挙制度が大選挙区単記非移譲式（Single Non-Transferable Vote, SNTV）であるため、地方議会議員が政党や政策を基準にして選ばれていない現状を反映した言説として捉えることはできる。

本稿では、高崎市議会を対象として、地方議会会議録の計量テキスト分析により、実際に会派に政策的な同一性（または相違）があるか、検証することにした。本研究は、研究計画初期の予備的分析として、「発言通告（項目一覧）」を解析するまでにとどまる。

本稿において得られた暫定的な結論は、「会派ごとに、その存在意義に立脚した政策的な関心の差がある」という一般的な命題である。例えば、保守系主要会派が、広範囲にわたる政策的興味関心を示したのに対して、組織政党は、人々に直接関わる質問を行政側に多く投げかけた。

今後、分析対象時期や対象市議会を付け加えていくことで、より一般性を確保する方向で追加的な研究を行っていきたい。

キーワード：地方議会、政党、会派、計量テキスト分析

### Summary

It is often said that political parties are not necessary for local autonomy in Japan. Although it's not known exactly why, it might reflect the current situation which Single Non-Transferable Vote,

SNTV is used in many election systems and the criteria to elect a local assembly member is not due to his/her political party or policies. The results of the pilot study showed some identified policy interests of each parliamentary group. For example, while the conservative major parliamentary group has extensive policy concerns, organized parties pose direct questions directly affecting citizens to the local government. We continue the study by adding another period and local assembly without loss of generality.

Key words: Local Assembly, Political Party, Parliamentary Group, Text-mining

## I 課題の設定

我が国では、はっきりした理由がないにもかかわらず、「地方自治に政党は不要である」との主張がよく聞かれる。しかし、比例代表制などの名簿式の選挙では、政党が不要であるはずがない。この主張は、我が国の地方議会の選挙が、たくさんの候補者の中から投票先を一人選ぶ大選挙区単記非移譲式（Single Non-Transferable Vote, SNTV）の制度によっており、実際に政党が候補者選択の基準となり得ていない現状を反映したものと言えるであろう。

非都市部の保守系候補者の多くは無所属で立候補するため、候補者は政策を旗印にするよりは、地区代表・地元候補として振舞おうとする傾向が強い。「保守系候補者間に政策的な相違があるか」は、学術的には一定の興味を引く。しかし、最初から選挙が政策中心に行われていないこともあって、事実上、それは無意味な問いとして等閑視されてきた。

町村議会であれば、「会派制」が敷かれていないことも珍しくなく、そのような小規模議会では、選挙運動から議員活動まで、そもそも党派性を感じられることが自然と乏しくなる。町村部では、選挙公報が作成されない自治体も少なくなく、選挙運動期間が告示から投票日まで5日間しかないという時間的制約もあり、最初から政党や政策を投票の基準とする状況がもたらされにくいのである<sup>1)</sup>。

一方、ほとんどの都道府県、指定都市（以下「政令市」とする<sup>2)</sup>。）及び特別区の議会では、政党の存在は欠かせないものとなっている。大規模議会では、政党の公認、推薦、支持などが候補者の政策的な差異を示す基準となっており、選挙公報は、部分的であれ、有権者の政策的選択を容易にする働きを有している。都道府県及び市議会議員の選挙ビラ（議員版マニフェスト）の頒布を可能とした公職選挙法（昭和25年法律第100号。以下「公選法」とする。）の改正<sup>3)</sup>は、この傾向をわずかに推し進めることとなった。

政党の存在が感じられない小規模議会（議員個人中心）と、政党が候補者の供給に積極的な役割を果たしている大規模議会（会派中心）では、同じ地方議会とは言っても、議会の構成原理（性

質)が全く異なる。その中間にあたる一般市から中核市までの議会では、政党中心の会派もあれば、名望家・地域の有力者が中心の会派や、寄り合い所帯の会派などが混在している。その意味では、「会派」とは、最大公約数的には議会運営のために形成された「便宜的なグループ」であるにすぎないのであろう。

そこで、本稿では、実際に選挙が政党・政策中心に行われていないにもかかわらず、そのようにして選ばれた議員が形成する会派に、政策的な同質性が存在するのか、しないのか、議員の政治行動の分析を通じて検証してみることにしたい。その方法としては多数考えられるが、本稿では、議員の一般質問における言説を取り上げ、テキストマイニングの手法により内容分析を試みることで、会派ごとの相違が存在するか否かについて具体的に確かめる。

一般質問の場合は、議会の花形的存在であり、議員発議しなくともその議員の政策志向を端的に有権者にアピールできる「見せ場」である。質問の選択自体に議員の価値観が入り込む余地が大きく、一般質問自体が議員の政策関心領域を示す証拠になり得るのではないか。一般質問の人選や時間配分は、議会運営委員会などでコントロールされており、会派が基礎となっている。会派が議員の選択や質問の選択に関わることで、もしかすると、一般質問の内容が誘導される可能性があるかも知れない。

ここでの分析は、一般質問の「発言通告(項目一覧)」に着目した簡易な「予備的研究」(pilot study)である。一般質問全体の分析を発言通告の分析で代替することにより、研究初期段階における仮説の探索が実行できる。したがって、本分析の成果は、将来の研究に対する基礎的知見として活用される。

## II 地方議会の会派に関する先行研究

地方議会研究のうち、例えば地域政党に関する研究は、近年高まりつつある社会的注目度に比例するように徐々に蓄積されている<sup>4)</sup>。一方、本稿のように、会派の特性や役割に着目した実証的研究は少なく、その多くは、特定の方法論に偏らない個別的な研究と言える。分析対象は都道府県議会と市区町村議会に大きく二分されており、主要会派が形成する議会内のダイナミクスについて論じるという共通性はある程度認められる。

例えば、知事の所属政党と議会の会派構成の変化が政策領域ごとの歳出に与える影響を検討したのものには、曾我・待鳥(2001,2007)や砂原(2006)などがある。伊藤(2002)は、自治体の新規政策の採用に影響を与える変数の一つとして議会を選択し、政権党(自民党)が過半数を占める自治体議会では、国が採用していない政策の制定可能性が低下する点を計量的に示した。辻(2006)はまた、近畿2府4県の府県議会を題材として、国政レベルの会派構成に対する地方議会の党派構成の変化、意見書案や決議案を提出する党派連合及びその議決状況を時系列的に整理し、地方政治の有する独自性を具体的に明示した<sup>5)</sup>。長野・饗庭(2007)にあっては、東

京都内の49区市を対象に、首長と議会の会派並びに議会の会派と都市計画審議会のメンバーシップとの関連性を数値化することで、都市計画決定過程における議会関与の影響度合いを実証的に論じている。

このほか、明治・大正期の関東地方の主要市における会派の起源と等級選挙制度との関連性について論じた武田（2008,2009）の歴史研究などがある。それとは別に、本稿の分析で用いるテキストマイニングを地方議会研究に適用した先行研究は増田（2016,2018）に詳しい。しかしながら、議会の議事録ではなく「発言通告（項目一覧）」に焦点を当てた分析は、方法論が簡易であるにもかかわらず存在しない。

本研究は、議会の一般質問に係る発言通告を対象とする内容分析によって、会派ごとの相違点を明示するように試みる探索的な研究であり、新規性と発展可能性を伴うものと言えるであろう。

### Ⅲ 地方議会議員の選出方法

国会議員、自治体の首長、地方議会の議員は、公選法の定めるところにより選出されている。平成25年（2013年）の公選法改正<sup>6)</sup>により、都道府県議会議員の選挙区は、従来「郡市」を単位とされてきた点が改められ、市町村単位となった。いわゆる一票の格差を基準として、市単独、市プラス町村、町村の組み合わせが考えられることとなり、選挙区は地方の実情を踏まえて、自らが条例で定めることとされた。

市町村議会議員の選挙区は、原則として自治体全域である。公選法第15条第6項では、「市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる。ただし、指定都市については、区の区域をもつて選挙区とする。」<sup>7)</sup>とされている。しかし、この規定は、政令市の行政区を「単独」で利用することを義務付けているわけではない。

政令市の場合、旧法では行政区ごとに選挙区が設定されていたが、当該改正によりその縛りはなくなっている。政令市は新たに「当該指定都市の区域を二以上の区域に分けた区域とする」<sup>8)</sup>ことができることとされた。

近年、政令市においても無投票当選の選挙区が増加している<sup>9)</sup>。そもそも自治の単位ではない行政区を単一の選挙区とする積極的な理由は乏しく、必要に応じて再編される柔軟性があつたほうがよいであろう。翻って、法律は行政区を分割することを認めておらず、無際限な自由度が与えられた訳ではない点には留意すべきと言える。

市町村がどのような場合に例外的に選挙区を設けることができるのか、典型的な事例が市町村合併時の特例である。例えば、平成の大合併において、市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号。通称「合併特例法」）は旧自治体単位の選挙区での選挙実施を1回に限り認めている。

## Ⅳ 地方議会の会派とその類型

### (1) 地方議会の会派

「会派」とは、議会運営上必要とされる「交渉単位」であり、任意の「院内団体」である。地方議会に関する研究会「地方議会研究報告書」（平成27年（2015年）3月）によれば、全ての地方議会において会派制が採用されているわけではない。都道府県、政令市及び中核市では100%、一般市区でも約9割の議会に会派制が導入されているが、町村議会では16.6%に留まる。

そもそも、議会にとって会派とは何なのか。国会法（昭和22年法律第79号）において「会派」が言及されているのは、わずかに第42条（常任委員）、第46条（常任委員・特別委員の割り当て）、第54条の3（調査会委員の割り当て）の条文にとどまっている。衆参両院において、会派は2人以上で結成できるが、国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律（昭和28年法律第52号）では、いわゆる「一人会派」も、政治団体としての届け出があれば、立法事務費の支給対象になることを認めており<sup>10)</sup>、両者の扱いは異なる。一人会派への支給は、議員個人とその政治団体の密接な関係からすると問題があると見なされることも多く、第198回国会（平成31年常会）では、議員提出の改正案が発議された。

地方議会においても、国会と同様に「会派」を直接規定する法律上の条文は存在していない。地方自治法（昭和22年法律第67号）では、政務活動費の支給に際して、会派に言及するのみにとどまっている<sup>11)</sup>。また、政務活動費は自治体によっては個人にも支給できるとされており、実際、立法事務費がそうであるように、一人会派にも支給される運用は未だに改められていない。例えば、政務活動費の不正支出問題が顕在化し、野々村竜太郎元県議が約913万円をだまし取ったとされる事件の発生源となった兵庫県議会でも、議員個人（一人会派）への支給は依然として可能である。

### (2) 会派の類型

地方議会の会派は、その会派が何を目的に形成されているかによって、いくつかの類型に分けることができる。ここでは、我々が想定する典型的な4類型（暫定的仮説）について説明する。

#### ①保守系大会派（首長系）

多くの地方議会で見られる主要会派がこれにあたる。議院内閣制的に言えば与党会派であり、必ずしも打ち出す政策が保守的であるとは限らないが、体制派という意味ではいずれも保守系と言える。この会派は実質的な首長与党であり、その数を背景として議会運営において支配的立場を取っている。議会運営は、会派を単位として行われるがゆえに、議長、副議長、委員長などの

主要ポストを多く占めることができるため、無所属議員を数多く引き付ける。特に議長ポストを維持するため、議会の過半数を確保しようとする誘因を持ち、メンバー間において当選回数を基盤とした先任者優先制（年功序列的秩序）を有することが多い。組織内における機会の公平性が高く、ポスト配分は輪番制志向となりがちである。院内の有利な立場を背景にメンバーに利得を与えるという意味で、互助会的特質が顕著である。その一方で、ポスト配分に比べれば、政策的な関心が弱く、首長提案に賛成はするものの、独自の政策志向に乏しい。経済政策的には開発志向が強く、環境保護や人権・男女共同参画などの分野への関心は低いかも知れない。

## ②組織政党系会派

政党中央の影響が直接的または間接的に及んでいるため、よって立つ政策基盤や政策志向がはっきりしており、政策的なブレや矛盾が少ない。国政と連動した政策的主張が多く、それぞれの議員の立場は非常に似通っており、個々の議員独自の主張をすることは少ない。

一般質問でも、所属する組織政党の利害にかなった発言がなされることが予想される。所属議員に対して、質問内容や時間配分まで完全に調整されているとは限らないが、政党からは異なる議員が平等のプレゼンスを発揮するように期待されているかも知れない。

## ③野党系リベラル会派

議員の出身母体がバラバラで、結果として議員の政策的な興味や関心も多岐にわたっていると予想される。例えば、労働組合系議員であれば雇用関係、労働環境に係るテーマを重要視するのではないかと。また、首長が保守系ではない自治体にあっては、多数会派になり得る基盤である一方、少数会派にとどまっている場合には、議員の出身母体がバラバラであるために合従連衡を引き起こしやすいように思われる。

## ④無所属議員

議員個人の興味関心から発想し、政策的に埋没することを嫌うため、ユニークな質問が多くなるのではないかと。また、首長との関係性を印象付けるため、政策的な質問よりも、首長の政治姿勢を問うような質問が多くなるかも知れない。

その一方、安定的な地位の確保に向けて、地区代表・地元候補としてのプレゼンスを高めるべく、支持層の意向を反映する請願・要望的な質問の割合は増加し得る。特定会派との軋轢によって無所属に転じた議員であれば、その政治的姿勢は、従来会派に対して対立的な立場をとる可能性もある。なお、今回は分析の対象外とする。

## V 一般質問の発言通告に関する内容分析

### (1) 分析対象

本稿では、高崎市議会の会派に焦点を当て、各会派による一般質問の「発言通告（項目一覧）」に関する内容分析を行う。その選択の理由として、最初に高崎市議会が都市部と農村部を包摂する地方中核市議会であるという点が挙げられる。そこでは、大都市的な政党政治と農村的な人物中心主義の混交が見られるはずである。また、高崎市議会が保守系、組織政党系、リベラル系、無所属など、我が国によく見られる典型的な会派構成を示している点も挙げられよう。いずれにしても、予備的な研究である以上、試験的な分析の意味を持っている。

分析対象期間は、増田（2014,2016）の設定方法を踏襲し、統一地方選挙に挟まれる議会任期のうち、平成27年（2015年）4月から平成31年（2019年）3月までの単一任期とする。当該期間における会派の形成状況は表1のとおりであり、この間、高崎市議会は、四つの会派から構成されていた。なお、当該期の期首から期末までにかけて、会派間のパワーバランスに大きな変化は生じておらず<sup>12)</sup>、議員定数の約6割をカバーする保守系大会派を中心として議会運営が進められていたものと推測することができる。

ここでは、高崎市議会（平成27年（2015年）6月議会～平成31年（2019年）3月議会）における4年任期・合計16回の定例会における一般質問の「発言通告（項目一覧）」を対象として、計量テキスト分析を行う。分析に用いるテキストデータは高崎市議会の会議録検索システムからダウンロードした。分析対象期間における一般質問の発言者数は以下の通りであった（表2）。

高崎市議会の条例定数は38である。各会期の発言通告数を単純にその定数で割り算すると、平均して1人の議員が何回一般質問に登場するかがわかる。高崎市議会では、直近の任期において、議員1人につき1年間に2.26～2.42回（平均2.34回）の頻度で一般質問していることになる。この任期中、主要会派の新風会は延べ139回の一般質問に登場しているが、質問数の割合は全体の4割以下であり、在籍者数に比して一般質問者数を抑制していた。一方、公明党及び日本共産党高崎市議会議員団（以下「共産党」とする。）の議員は、全員が各会期で必ず質問しており、

表1 高崎市議会の会派構成（平成27年度～平成30年度）

名称	類型	平成27年5月	平成28年5月	平成29年5月	平成30年5月
新風会	保守系大会派	21人	21人	22人	22人
市民クラブ	野党系 リベラル会派	6人	6人	5人	5人
公明党	組織政党系会派	5人	5人	5人	5人
日本共産党 高崎市議会議員団	組織政党系会派	3人	3人	3人	3人
無所属	無所属	3人	3人	3人	3人
合計		38人	38人	38人	38人

出典) <http://www.city.takasaki.gunma.jp/docs/2014010902290/>を基に筆者作成

表2 高崎市議会における一般質問者数

	6月議会	9月議会	12月議会	3月議会	合計(平均/人)
平成27年度	21	27	22	22	92(2.4)
平成28年度	22	24	21	23	90(2.4)
平成29年度	23	20	24	21	88(2.3)
平成30年度	24	18	25	19	86(2.3)
合計	90	89	92	85	356(9.4)

出典) 高崎市議会 会議録検索システム「発言通告一覧」  
 ([http://takasaki.gijiroku.com/voices/g07\\_Shitsumon.asp](http://takasaki.gijiroku.com/voices/g07_Shitsumon.asp)) を基に筆者作成

例外は逆瀬川義久議員が議長に在任していた期間のみであった。全体を均してみれば、1 議会任期 4 年間のうち、9 回以上の発言機会が与えられていることを踏まえると、個々の議員の登場頻度は高いように思われる。

## (2) 分析方法

ここでは、高崎市議会の会議録検索システムから「発言通告一覧」をダウンロードし、会派ごとにプールする<sup>13)</sup>。それらのテキストデータに対し、KH Coderを用いて①頻出語を特定化、②共起ネットワーク分析により図表化し、構成されるサブグラフを基に比較検討を行う。

# VI 分析結果

## (1) 頻出語

「発言通告 (項目一覧)」における用語 (ワード) の頻出語は、会派ごとの政策的関心を最も直截的に示すものと考えられる。発言通告自体は文章ではなく、項目の羅列や箇条書きに近いものである。ここでは、本文を完全解析する前の予備的な分析として、発言通告の内容分析を行う。

表3は、会派別の頻出語を上位第30位まで示したものである。四つの会派に共通する用語は10語(「学校」、「教育」、「現状」、「支援」、「施設」、「事業」、「取り組み」、「制度」、「対策」、「地域」)であり、このうち「学校」と「教育」は、全ての会派が関心を寄せる政策課題として捉えることができる。残りの8語は、現行の施策を基準として各々の質疑がなされた点を暗示するキーワードと言えるであろう。

保守系大会派である新風会は、「高崎 (45回)」、「対策 (42回)」、「事業 (33回)」、「整備 (25回)」、「支援 (24回)」を頻繁に使用している。高崎市議会であれば「高崎」に言及することが当然のように思えるが、公明党は第4位 (16回)、共産党にあっては0回であり、予想に反する結果となった。市民クラブは「高崎」が第2位 (21回) であるから、野党系でありながら新風会に似たスタンスを取っているとも解釈できるのではないかと。それらの結果は、市全体の統治のあり方を問う会派と、個別政策領域をピンポイントで問う会派の政策的な姿勢の差を反映してい



るのかも知れない。頻出語句には、基盤整備、福祉、子育て・教育などに加えて観光に関する内容が含まれており、政策的な関心が総花的であるようにも捉えることができる。

支持基盤が似通っているとも言われる公明党と共産党であるが、「支援」が第1位に並んでいる点は共通している。公明党は「支援（36回）」、「対策（25回）」、「取り組み（20回）」、「高崎（16回）」、「障がい（15回）」<sup>15)</sup>が、共産党は「支援（31回）」、「問題（19回）」、「生活（17回）」、「課題（16回）」、「対策（16回）」がそれぞれ頻出上位に位置していた。また、両会派では、「高齢」、「介護」、「子ども」、「空き家」などの語がともに共起しており、少子高齢化社会を踏まえた党派的な問題解決・課題解決志向が部分的に読み取れる結果が得られた。

野党系リベラル会派である市民クラブでは、「地域（23回）」、「高崎（21回）」、「事業（20回）」、「対策（20回）」、「支援（18回）」などの語が上位第5位までに位置している。そのうち「地域」を除く四つは、保守系主要会派の新風会と共通する用語であり、頻出の度合いも類似していた。そのほか、「計画」、「施策」、「障害」、「人口」などが共通の頻出語句となっている一方、「企業」

表3 会派別の頻出語（上位第30位<sup>14)</sup>まで）

会派 順位	新風会		公明党		共産党		市民クラブ	
	抽出語	出現回数	抽出語	出現回数	抽出語	出現回数	抽出語	出現回数
1	高崎	45	支援	36	支援	31	地域	23
2	対策	42	対策	25	問題	19	高崎	21
3	事業	33	取り組み	20	生活	17	事業	20
4	整備	25	高崎	16	課題	16	対策	20
5	支援	24	障がい	15	対策	16	支援	18
6	状況	17	高齢	14	貧困	16	状況	17
7	取り組み	16	学校	11	保育	16	施設	16
8	周辺	16	活用	11	高齢	13	職員	16
9	地域	16	事業	11	地域	13	学校	14
10	本市	16	整備	11	学校	12	行政	14
11	現状	15	課題	10	教育	11	連携	14
12	上野	15	介護	10	子ども	11	教育	13
13	市	13	災害	9	状況	11	今後	12
14	センター	12	子育て	9	取り組み	10	支所	12
15	向ける	12	センター	8	介護	9	取り組み	12
16	施策	12	健康	8	確保	9	施策	11
17	制度	12	現状	8	給食	9	人口	11
18	計画	11	予防	8	交通	9	本市	11
19	施設	11	教育	7	施設	9	活動	10
20	介護	10	検診	7	事業	9	計画	10
21	高齢	10	子ども	7	住宅	9	障害	10
22	人口	10	福祉	7	改善	8	対応	10
23	登録	10	制度	6	現状	8	課題	9
24	学校	9	対応	6	行政	8	現状	9
25	記憶	9	地域	6	制度	8	都市	9
26	教育	9	空き家	5	保護	8	エリア	8
27	世界	9	芸術	5	本市	8	タクシー	8
28	浜川	9	市	5	空き家	7	活用	8
29	観光	8	施設	5	困窮	7	制度	8
30	障害	8	充実	5	実態	7	センター	7
31	対応	8	上野	5			移動	7
32			方針	5			音楽	7
33							管理	7
34							企業	7
35							雇用	7
36							市	7
37							市民	7
38							住民	7
39							推移	7

出典) 筆者作成

や「雇用」などの語句が含まれている点は他の会派と異なっていた。

## (2) 共起ネットワーク

### ①新風会

新風会が一般質問において重視するのは、①「都市整備・観光・人口増加」(n=16)である。同会派の目標とする都市整備が、人口増や世界の記憶を活用した観光による活性化を目指していることなどが背景としてあるように思われる。なお、構成要素数が重要度を示しているわけではなく、本稿に示される共起ネットワーク図では、「頻度」は円の大きさとして表現されている。

第二に、陸上競技場、体育館、プールなどを備えた②「浜川運動公園」(n=8)がある。2020年の東京オリンピックを控え、ここに高崎市ソフトボール場(宇津木スタジアム)を整備する計画が進められていたため、登場したものと考えられる。

第三に、「介護施設利用」(n=6)が取り上げられている。増田(2016)によれば、地方議会の共通課題は、①学校教育、②社会福祉、③施設利用・管理、④市民協働の4分野であるとされる<sup>16)</sup>。介護施設は、②と③の要素を兼ねており、恒常的に議員や市民の関心が高いものであるように思われる。

第四に、「災害対応」(n=6)である。これは、時期的に防災・危機管理対策特別委員会が設置され、災害対策基本法の一部改正等を受けて、「高崎市地域防災計画」を改定したことに対応するものと考えられる。

第五に、「市のあり方」(n=3)である。「本市」、「現状」、「今後」のワードは、全ての政策課題・領域に共通する時間軸の考え方であり、言わば思考の時間的枠組みを示すものであろう。

第六に、「地域・支所」(n=3)である。高崎市では、平成の大合併により区域の拡大が進んでおり、主要会派の新風会には、新町をはじめとする各支所への目配せの強さが特徴として現れて

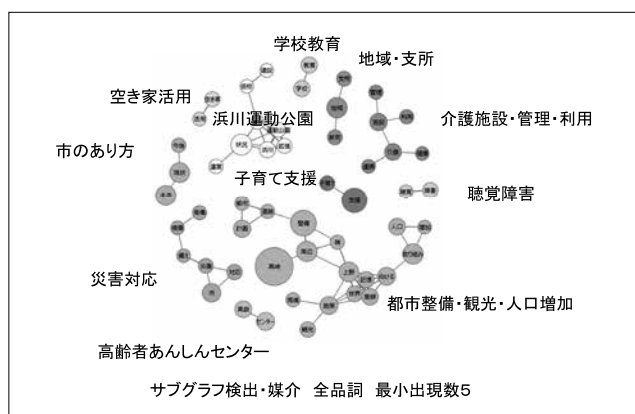


図1 新風会の政策関心 (N=54)

出典) 筆者作成

いる。そのほか、「学校教育」、「子育て支援」、「聴覚障害」、「空き家活用」、「高齢センター（高齢者あんしんセンター）」（いずれもn=2）などの個別サブグラフが確認できた。

以上により、保守系大会派である新風会の主要関心事は、第一に市全体の都市整備・シティプロモーション・人口増などを通じた「開発・交流促進」にあることが示唆される。次に、少子高齢化社会を反映して、高齢者、介護施設等に大きな関心を払いつつ、法律改正に対応した災害対応にも質問が及んでいることがわかる。

#### 顕在化したサブグラフ

- ①都市整備・人口増加・観光（n=18）
- ②浜川運動公園（n=8）
- ③介護施設・管理・利用（n=6）
- ④災害対応（n=6）
- ⑤市のあり方（n=3）
- ⑥地域・支所（n=3）
- ⑦学校教育（n=2）
- ⑧子育て支援（n=2）
- ⑨聴覚障害（n=2）
- ⑩空き家活用（n=2）
- ⑪高齢センター（高齢者あんしんセンター）（n=2）

#### ②公明党

公明党の政策関心は、「学校教育・施設整備」（n=11）、「子ども支援の充実」（n=3）や「地域

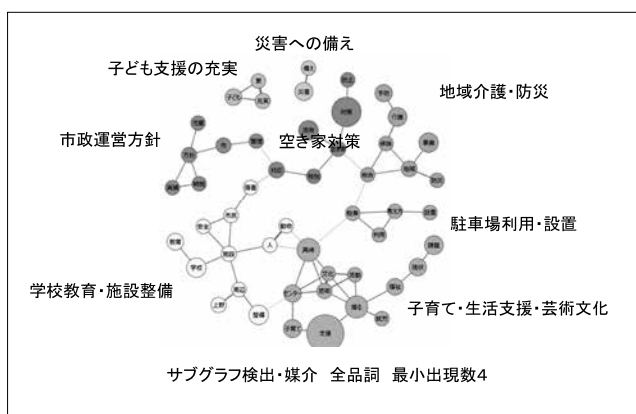


図2 公明党の政策関心 (N=51)

出典) 筆者作成

介護・防災」(n=7)などに置かれており、サブグラフの構成状況から、子どもや高齢者などの社会的弱者に特に配慮しているように読み取れる。その一方で、市の玄関となる駅前地域（高崎芸術センター）の再開発、駐車場利用・整備、上野三碑の周辺整備などのハード面への関心も忘れず、質問内容の幅自体は広い。個別政策では、空き家対策、災害対策などにも言及しており、国家政策的なトレンドにも対応している。

### 顕在化したサブグラフ

- ①子育て・生活支援・芸術文化 (n=12)
- ②学校教育・施設整備 (n=11)
- ③地域介護・防災 (n=7)
- ④空き家対策 (n=6)
- ⑤市政運営方針 (n=6)
- ⑥駐車場利用・設置 (n=4)
- ⑦子ども支援の充実 (n=3)
- ⑧災害への備え (n=2)

### ③共産党

共産党の政策関心は、専ら「保育・学校教育・給食無料化・交通弱者」(n=15)、「子育て支援」(n=10)、「子どもの貧困対策」(n=3)などを中心とする「生活弱者支援策」にあると言える。共産党は、その党是に沿って「国民健康保険」(n=4)や「介護・医療」(n=3)などの現行制度の改善について言及することも多く、基本的に受給者・利用者の視点から質問がなされている。また、地域環境への関心からか、「有害スラグ」(n=2)に言及する唯一の会派であった。「住宅・

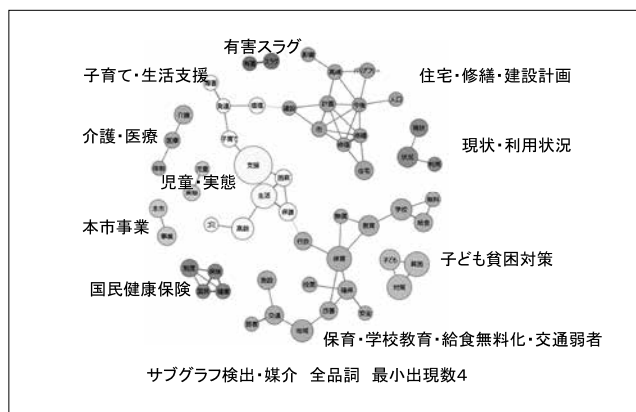


図3 共産党の政策関心 (N=55)

出典) 筆者作成

修繕・計画」(n=11)のサブグラフにも、生存権に基づく生活弱者への配慮がにじんでいると考えられる。

#### 顕在化したサブグラフ

- ①保育・学校教育・給食無料化・交通弱者 (n=15)
- ②住宅・修繕・建設計画 (n=11)
- ③子育て・生活支援 (n=10)
- ④国民健康保険 (n=4)
- ⑤現状・利用状況 (n=3)
- ⑥子ども貧困対策 (n=3)
- ⑦介護・医療 (n=3)
- ⑧児童・実態 (n=2)
- ⑨本市事業 (n=2)
- ⑩有害スラグ (n=2)

#### ④市民クラブ

市民クラブは、「都市・公共施設・人口増加」(n=21)などの開発志向的な関心を持ちつつも、高齢者や地域住民の要望が多い事項「地域・公共交通」(n=9)や「介護事業」(n=2)などへの配慮も忘れていない、言わば都市全体の発展と生活の維持を両立させようとする二面性を有している。これは、主要会派の新風会と同様、平成の大合併による市域の拡大を背景とした政策的スタンスによっているとも考えることができる。一方、他の会派とは異なる特徴として、「障害者就労支援」(n=4)、「企業・雇用」(n=2)、「職員・現状」(n=2)などのサブグラフが形成されている点が挙げられよう。当該会派には、支持母体である労働組合との関係から、特に「経済・雇用環境」を重視する議員が所属している可能性がある。また、リベラル的な立場でありながら、意外にも「農産物・生産」に言及した唯一の会派であった。

#### 顕在化したサブグラフ

- ①都市・公共施設・人口増加 (n=21)
- ②地域・公共交通 (n=9)
- ③学校教育 (n=5)
- ④障害者就労支援 (n=4)
- ⑤農産物・生産 (n=4)
- ⑥防災・安全 (n=4)
- ⑦行政・市民 (n=3)
- ⑧企業・雇用 (n=2)

⑨介護事業 (n=2)

⑩職員・現状 (n=2)

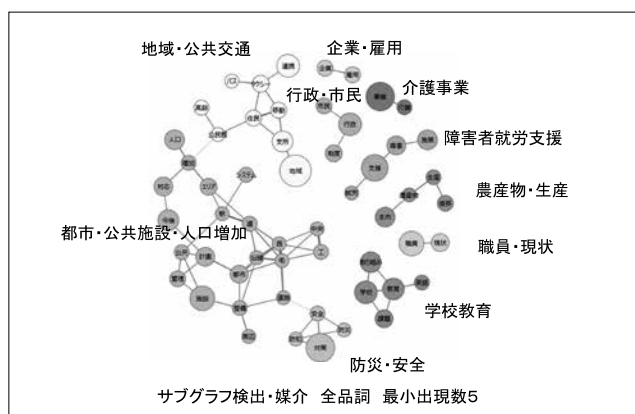


図4 市民クラブの政策関心 (N=56)

出典) 筆者作成

## Ⅶ 結論と考察

本稿では、「地方議会の会派は政策集団であるか」という研究上の問いを立て、会派間の発言内容に量的あるいは質的な差があるかどうか、市議会本会議の会議録における「発言通告(項目一覧)」を計量テキスト分析することにより検討してきた。発言通告自体は発言そのものではないため、本研究は、一般質問全体の内容分析に先行する「予備的研究」として位置付けられる。

本稿において得られた暫定的な結論は、「会派ごとに、その存在意義に立脚した政策的な関心の差がある」という一般的な命題である。保守系主要会派が、具体的な事業・施設などを念頭に、開発志向のほか、都市ブランド志向を含む広範囲にわたる政策的興味関心を示したのに対して、組織政党の公明党や共産党は、一般市民や支持者を念頭に、高齢者や子どもなどを含む社会的弱者に直接関連する質問を執行機関側に多く投げかけていた。市民クラブは、労働組合などの支持基盤を背景として、公共分野と雇用環境に関心を持つだけでなく、保守系主要会派である新風会と同様に幅広く政策関心を示していた。頻出語と共起ネットワーク図を見る限り、各会派にはそれぞれの特徴的傾向が観察されたものと考えてよいのではないかと。

一方、方法論的な問題は残されている。第一に、発言通告自体が、議員個人の発言内容を正しく要約している保証はない。例えば、発言通告を細分化して示す議員がいる一方、大括りのテーマしか書かない議員も存在する。その書き方は必ずしも一定しないため、分析結果の有効性には明らかに限界があると言えよう。第二に、会派の規模の問題がある。大規模会派は大人数で構成されるため、様々な角度から多くのテーマに言及できるが、少人数から構成される小規模会派は

人的資源や発言機会が限られるため、そもそも政策関心領域が広がりにくいと考えられる。第三に、高崎市議会の実態が地方議会のスタンダードであるという保証もない。

そのような意味において、本稿は、試行的に行われた「予備的研究」の域を超え得ない。今後、分析対象時期や対象市議会を拡大するなど、より一般性を確保する方向によって追加的な研究を行っていきたい。

## 註

- 1) 選挙公報の作成は、国政選挙と都道府県知事選挙では義務だが、その他の選挙では任意である。また、選挙公報は、公選法第170条の規定により、選挙の期日前二日（金曜日）までに配布しなければならず、町村選挙では時間的ハードルがより高くなる。
- 2) ただし、法律の条文引用箇所は除く。
- 3) 平成29年（2017年）6月21日公布、平成31年（2019年）3月1日施行（平成29年法律第66号）。公選法第142条の一部改正により、都道府県又は市及び特別区の議会議員選挙において、選挙運動のために使用するビラを頒布することができるようになった。頒布枚数の上限は、候補者1人につき都道府県議選では1万6,000枚、政令市の市議選では8,000枚、それ以外の市の市議選と特別区の区議選では4,000枚である。また、各議会の条例によって、ビラの作成費用を無料とする（公費で負担する）ことも可能とされた。
- 4) 「地域政党」を表題に含む研究には、例えば山田（1995）、住沢（2004）、眞鍋（2011）、江藤（2013）、金井（2013）、河村（2017）、白鳥（2018）、広岡（2019）などがある。
- 5) このほか、地方議会の会派構成の変化と国政レベルの政治状況との関係性を論じたものの例として、丹羽（2002）、辻（2008）、曾我・待鳥（2008）などが挙げられる。
- 6) 平成25年（2013年）12月11日公布、平成27年（2015年）3月1日施行（平成25年法律第93号）。都道府県における郡の存在意義が大きく変質している現状等を踏まえて、公選法第15条の一部改正により、都道府県議会議員の全ての選挙区を条例で定めることとした。その際、一定の要件の下で、市町村を単位とした選挙区を設定することや、政令市において行政区の区を分割せずに二以上の区域に分けた区域を単位として選挙区を設定することも可能とされた。
- 7) 以下、法律の条文引用は「電子政府の総合窓口（e-Gov）」（<http://www.e-gov.go.jp/>）による。（閲覧日2019年7月25日）
- 8) 公選法第13条第9項。
- 9) 例えば、平成31年（2019年）の統一地方選において、道府県議選が実施された19政令市中14市（40選挙区）と、市議選が実施された17政令市中6市（7選挙区）の候補者は無投票で当選となった。
- 10) 国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律第1条第1項。
- 11) 具体的な条文の記述として、地方自治法第100条第14項「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務活動費を交付することができる。この場合において、当該政務活動費の交付の対象、額及び交付の方法並びに当該政務活動費を充てることができる経費の範囲は、条例で定めなければならない。」がある。
- 12) 例えば、平成23年（2011年）4月から平成27年（2015年）3月までの任期中には、野党系リベラル会派の「市民クラブ」が「たかさき市民21」と「志民たかさき」に分裂し、議会の会派構成が一時期5会派になった。
- 13) 副議長退任後、林恒徳議員（市民クラブ）は、平成29年12月及び30年3月定例会において一時的に無所属となったが、2回の通告は市民クラブとして分類した。
- 14) 第30位の出現回数と同じ出現回数の語については、同一順位として掲載した。
- 15) ここでは、KH Coderが「障がい」を「障る」と出力したため、出力結果を手動で修正した。
- 16) 増田（2016：47-48）。

（ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部教授）

（ためがい しんのすけ・高崎経済大学地域科学研究所特定研究員）

## 参考文献

- 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会、2002。  
江藤俊昭「地域民主主義と地域政党―首長主導型地域政党政治の構図」『月間ガバナンス』（ぎょうせい）No.141.2013.30-33。

- 金井利之「《地域における政党》と「地域政党」『自治総研』（地方自治総合研究所）通巻第419号.2013.39-51.
- 河村和徳「「橋下維新」の台頭と失速—地域政党の視点から」『横浜市立大学論叢 社会科学系列』（横浜市立大学学術研究会）第68巻第3号.2017.147-167.
- 國原幸一朗「地方議会の会議録を利用した防災まちづくりに関する中学校社会科の授業」『名古屋学院大学論集 社会科学篇』（名古屋学院大学）第54巻第3号.2018.197-222.
- 白鳥浩「地域政党の類型試論：統一地方選と政党の関係、地域政党の行方」『月間ガバナンス』（ぎょうせい）No.207.2018.26-28.
- 砂原庸介「地方政府の政策選択—現状維持点 (Status Quo) からの変化に注目して」『年報行政研究』（日本行政学会）41号.2006.154-172.
- 住沢博紀「地域政党と移行期の民主主義」『政策科学』（立命館大学）11巻3号.2004.21-39.
- 曾我謙悟・待鳥聡史「革新自治体の終焉と政策変化—都道府県レベルにおける首長要因と議会要因」『年報行政研究』（日本行政学会）36号.2001.156-176.
- 曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治』名古屋大学出版会.2007.
- 曾我謙悟・待鳥聡史「政党再編期以降における地方政治の変動—知事類型と会派議席率に見る緩やかな二大政党化—」『選挙研究』（日本選挙学会）24巻1号.2008.5-15.
- 武田祐也「地方議会の歴史的考察—戦前の会派制度を中心に—」『早稲田政治公法研究』（早稲田大学大学院政治学研究所）第89号.2008.45-59.
- 武田祐也「地方議会の歴史的考察（二）—関東地方の主要都市における等級選挙制と会派設立の関連性—」『早稲田政治公法研究』（早稲田大学大学院政治学研究所）第92号.2009.65-81.
- 辻陽「地方議会の党派構成・党派連合—国政レベルの対立軸か、地方政治レベルの対立軸か—」『近畿大学法学』（近畿大学法学会）第54巻第2号.2006.237-293.
- 辻陽「政界再編と地方議会会派—「系列」は生きているのか—」『選挙研究』（日本選挙学会）24巻1号.2008.16-31.
- 長野基・饗庭伸「東京都区市自治体における都市計画審議会を媒介にした法定都市計画過程と議会の関係性の分析」『都市計画論文集』（日本都市計画学会）No.42-3.2007.23 5-240.
- 丹羽功「政界再編期の地方政治—北陸三県を事例として—」『富大経済論集』（富山大学）第48巻第1号.2002.195-211.
- 広岡守穂「女性の政治参加と地域政党」『都市問題』（後藤・安田記念東京都市研究所）第110巻第1号.2019.64-71.
- 増田正「群馬県下における主要3市議会会議録に関するテキストマイニング分析」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第17巻第1号.2014.1-17.
- 増田正「北関東地方における政策課題と地方議会改革—主要7市議会会議録のテキストマイニング分析—」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第18巻第2・3合併号.2016.33-49.
- 増田正「我が国地方議会における政治・行政関係の計量テキスト分析」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第20巻第3号.2018.1-19.
- 眞鍋貞樹「首長による地域政党の動向—地域民主政の深化か、ポピュリズムか—」『拓殖大学政治行政研究』（拓殖大学地方政治行政研究所）第3巻.2011.59-86.
- 山田達也「「地域政党」の動向」『都市問題』（東京市政調査会）第86巻第7号.1995.57-67.

**謝辞** 本研究はJSPS科研費JP19K01476の助成を受けたものです。