

わが国地方議会における「会派」の政策関心の可視化 —自己組織化マップによる計量テキスト分析—

増 田 正

Visualizing Policy Concerns of Parliamentary Groups at a Local Assembly in Japan : Using Text-mining Approach with Self-Organizing Map

MASUDA Tadashi

要 旨

町村議会などの小規模議会は別として、我が国の地方議会では、一般に会派制が敷かれている。会派は議会運営を円滑にしているが、それが政策集団であるのか、ポスト配分のための人的結合であるのかは、必ずしもはっきりしない。

本稿では、自己組織化マップによる計量テキスト分析の手法を用いて、高崎市議会における各会派の政策関心を可視化（見える化）した。

その結果、今回、以下の政策関心領域の傾向が見いだされた。①保守系大会派は政策関心に総合性があるが、開発志向である。②組織政党会派は、弱者への支援や配慮を求める政策に関心がある。③リベラル・労組系会派は、雇用政策や男女共同参画に関心がある。

これらの結果については、他の自治体の事例を分析することを通じて、さらに追検証していきたい。

Abstract

Local assemblies, but not small town and village assemblies, generally introduce a parliamentary group system. The system helps facilitate assembly meetings. However, it is uncertain whether the groups are policy based groups or personal link-ups for post allocation.

This paper aims to visualize policy concerns of individual parliamentary groups of the Takasaki City Assembly using text-mining approach with the Self-Organizing Map (SOM).

The results showed the following policy concerns; (1) policy concerns of the major

conservative group are comprehensive, but development-oriented, (2) organized party groups are concerned with policies on care and assistance for socially vulnerable people and (3) liberal and labor union-based groups are concerned with policies on employment and gender equality.

The author will look into these results further through analysis of other municipality cases.

I 研究の目的

一般的に中規模以上の地方議会には、会派制が敷かれている。都道府県、市区議会は組織の運営上、会派制を導入することで、多人数の合議体である議会運営を円滑化しているのである。これに対して、少人数の町村議会では、会派制を採用せず、インフォーマルな全員協議会などを通しての合意形成が一般化している。

我が国の地方議会、とくに基礎自治体議会では、多くの地方議員は無所属かつ地区代表的であり、政策や政党ではなく、地縁・血縁や人物重視で選ばれていることが多い。候補者の擁立に政党政治が重要な位置を占める都道府県、政令市、特別区議会は別として、地方議会の最大多数派は無所属議員であり、有権者側にも議員を政党や政策を基準として選ぶ慣行はあまり見られない。有権者は投票時の参考に選挙公報を見ることはあるが、小規模議会では選挙公報すら発行されないことが普通だから、そもそも政策が候補者選択の基準とならないのである。

平成29年（2017年）の公職選挙法の改正により、平成31年（2019年）3月以降、都道府県・市区議会議員選挙でも、選挙運動用ビラの頒布が可能となった¹⁾。いわゆる議員版マニフェストである。令和2年（2020年）の改正では、町村議会選挙でも、供託金が導入されるとともに、選挙運動用ビラの頒布が認められた²⁾。一連の法改正が地方議会議員選挙をすぐに劇的に変容させることはないように思われるが、今後、政策や公約をベースとした選挙が徐々に展開されていくようになる可能性はあろう。

今後、我が国の地方議会がどのように変容していくか現段階では分からない。しかし、ほとんどの地方議員選挙が、自治体または行政区単位の大選挙区単記非移譲式（SNTV）で実施されている以上、特定の政治傾向を有する候補者が統一名簿で選出されることはなく、選挙後に政策傾向が近い議員が議会内において結集し、会派を形成することになる。そのように考えるとき、バラバラに選出されている議員たちに、たとえ同一会派内であってさえ、それぞれの政策傾向が近いという保証はない。

組織政党の場合、それでも、候補者の擁立から当選まで、組織的な関与があるため、結果的に議員間において政策傾向が異なるとは考えにくいであろう。一方で、保守系大会派の場合、存立基盤となる最大公約数的な伝統的価値観は通底しているかもしれないが、大所帯ゆえ個別政策にはかなりの幅があることが予想される。当然、リベラル傾向が高かったり、進歩的な価値観を持っていたりする者も混ざっているかもしれない。

本稿では、選挙制度が政策志向を促進しない現制度下において、一般的な地方議会では、会派間での政策的関心の差が生じているのか、計量テキスト分析の「自己組織化マップ」(Self-Organized Map : SOM) により検証していく。とくに議員個人の政策傾向を最も反映すると考えられる「一般質問」を取り上げ、内容分析し、さらに会派ごとに集約したうえで、会派間の政策関心の差を特定化していきたい。

Ⅱ 分析手法

(1) 分析対象：一般質問

本稿では、群馬県高崎市議会を事例として取り上げる³⁾。高崎市は東京100キロ圏に位置する、北関東の中核市(人口約37万人)であり、政治傾向としては保守的地盤であるとされる。「平成の大合併」期における三度の合併を経て、周辺の旧6町村(群馬、箕郷、新町、倉渕、榛名、吉井)を包摂する多様性のある都市となった。高崎市議会の条例定数は38であるが、平成の大合併期には、一時的に合併特例による大規模議会(議員数112)となった⁴⁾。その後、本稿の分析範囲においては、平成21年(2009年)6月に吉井町が合併した後、平成23年(2011年)4月の市議会議員選挙時に41(うち吉井3)に増員された。

本稿では、数多くの政策関連活動の中から、本会議の「一般質問」に注目して分析を進める。発言順や時間の割り振りには議会運営委員会や会派が関わりつつも、一般質問は本質的に議員を単位として、議員が個人の資格で発言している。いわば、一般質問は個人と会派の制度的な結節点であり、議員個人と会派の政策傾向を測定するのに好都合であろう。今回は、会派の代表者として発言しているもの(代表質問、総括質疑)は、発言の責任が発言者個人に必ずしも還元される訳ではないことから、ここでは分析対象から除外する。

(2) 分析期間：2期8年間

高崎市議会本会議における議員の「一般質問」を対象として、「所属会派」ごとにプールする。対象期間は、「第1期：平成23年(2011年)4月～平成27年(2015年)3月」、「第2期：平成27年(2015年)4月～平成31年3月(2019年)」の2期8年間とする。

(3) 会派の特性

会派は院内のグループであり、院外の政党そのものではないから、会派自体にはっきりとした制度的輪郭がある訳ではない。とくに多くの地方議員の場合、大選挙区制(単記式)で選出されているから、当選するために、それぞれの議員がお互いに連携したり、協力したりする動機に乏しい。組織政党は組織を媒介して票を振り分けるであろうが、多くの無所属議員は地区(自治会、町内会等)代表であり、そもそも最初から政策を基準に選出されてはいない。地方議員が会派を

形成する目的は、お互いに政策が近いからなのか、むしろ議会人事や議会運営のための便宜的な互助会なのかは、外見的には判別できない。会派の移り変わりも頻繁にあり、それ自体を記録することは必ずしも容易ではない。なお、平成12年（2000年）以降の高崎市議会議員定数及び会派については、増田（2012a）及び本稿（表1）（表2）を参照すれば、2019年までのすべてが網羅されている。

任期が異なれば議員も異なるし、会派には固定的なものもあれば、流動的・便宜的なものもある。組織政党である公明党、共産党の会派は非常に安定しているが、支持基盤が多様な労組・リベラル系の会派は相対的にメンバーの出入りが多く、安定度は相対的に低くなる。保守系大会派は、組織の安定性は高いが、個々のメンバーシップの自由度があり、時には、無所属や他会派からの出入りが見られる。無所属は一時的な待機所となる場合もあれば、一人会派が形成されることもある。

（4）高崎市議会の会派

高崎市議会議員選挙は、市長選挙とともに統一地方選挙時に実施されている。平成23年（2011年）4月～平成27年（2015年）3月の任期中の会派と所属人数を示したものが（表1）「高崎市議会の会派①」である。会派の移動はWEB上の「市議会だより」では遡れないため、議会事務局担当者よりデータを入手した⁵⁾。

第1期の議員定数は、すでに（1）で言及したように、41人となっている。新風会は過半数を占めているが、交渉会派（3人以上）が他に4つあり、多元性が見られる。第二会派の「たかさき市民21」は途中で分裂し、「志民たかさき」が結成されている。この分裂に伴い、第二会派の地位は「公明党」（5人）が占めることとなった。また、新高崎クラブ（3人）は、途中で消滅した。

表1 高崎市議会の会派①

	平成23年5月20日	平成23年10月1日	平成24年11月20日	平成25年2月1日	平成25年8月26日	平成25年12月26日
新風会	21	22	22	23	23	23
たかさき市民21	7	7	7	7	4	4
志民たかさき					4	3
公明党	5	5	5	5	5	5
新高崎クラブ	3	3	3			
日本共産党高崎市議会議員団	3	3	3	3	3	3
改革クラブ	1	1				
無所属	1			2	1	1
計	41	41	40	40	40	39

※高崎市議会事務局担当者より取得

第2期、平成27年（2015年）4月～平成31年（2019年）3月の任期中の会派と所属人数を示したものが「高崎市議会の会派②」（表2）である。議員定数は吉井選挙区がなくなり、条例定数の38人に戻っている。新風会は、常に過半数を維持し、最大会派であり続けている。第二会派は当初、リベラル・労組系の市民クラブの6人であったが、公明党（5人）と並んだり、一時的に下回ったりしている。それでも、第1期（前任期）に比べると、会派の安定性は高いようである。

表2 高崎市議会の会派②

	平成27年5月11日	平成27年5月19日	平成28年11月25日	平成29年2月1日	平成29年10月17日	平成30年4月2日
新風会	20	21	21	22	22	22
市民クラブ	6	6	5	5	4	5
公明党	5	5	5	5	5	5
日本共産党高崎市議会議員団	3	3	3	3	3	3
無所属	4	3	4	3	4	3
計	38	38	38	38	38	38

※高崎市議会事務局担当者より取得

Ⅲ 仮説

一般質問の内容分析を通じて、以下の仮説を設定する。

◎ 基本仮説：会派は所属議員の支持団体や出身地域に応じた政策傾向を有する。

- ・作業仮説1：保守系大会派は、総合的な地域政策に関わる幅広い政策関心を有する。
- ・作業仮説2：保守系大会派は、開発志向である。
- ・作業仮説3：組織政党系会派は、社会的弱者への支援や配慮を求める政策に関心がある。
 公明党会派は、学校教育、介護、高齢者・障害者福祉に関心がある。
 共産党会派は、学校給食無料化、生活保護、国保税に関心がある。
- ・作業仮説4：リベラル系・労組系会派は、雇用政策や男女共同参画に関心がある。

IV 自己組織化マップにみる各会派の政策関心

(1) 自己組織化マップ

自己組織化マップ(Self-Organizing Map: SOM)とは、手法の開発者名から「コホネン(Kohonen)の自己組織化マップ」と呼ばれている。「位相保存写像の一種」である。もともとは「大脳視覚野における機能地図の自己組織化モデルに由来する」が、「データマイニングなど工学的に利用したもの」である⁶⁾。自己組織化マップの目的は「高次元データを低次元空間へと写像すること」である。低次元空間は「潜在空間」(latent space)とも呼ばれる。

本稿では、これ以上、自己組織化マップの詳細には立ち入らないが、「次元削減による可視化」を可能とする⁷⁾。KH Coderは、自己組織化マップの作図が可能となっている。これまで筆者は「共起ネットワーク図」を多用してきたが、本稿では、異なるデータの解釈方法の一つとして「自己組織化マップ」を活用することにしたい。いずれも、可視化の決定版ということではなく、相互補完的に活用が可能であろう。自己組織化マップは、階層的クラスタ分析とも似ており、1次元的に把握するのか、2次元的に把握するのかの違いがある。

可視化の問題点としては、「図に関しては、それをどのように見て、そこから何を読み取ったらよいのか(あるいは読み取ってもよいのか)は、その図がどのようにして作られ、何を表現しているのかに依存して決まる」ことである⁸⁾。その意味では、可視化技術には、有用性とともに明らかに限界がある。

テキストマイニングに対する自己組織化マップの活用例は枚挙にいとまがないが、議会審議の可視化に関しては皆無である。そもそも、議会審議の可視化については、今のところ、限定的に取り組まれているに過ぎない。自己組織化マップはデータの探索には役に立つが、最優先で使用される手法というわけではなく、たくさんの手法のうちの一つである。本研究で使用するKH Coderでは、類似の手法として「多次元尺度構成法」「階層的クラスタ分析」「共起ネットワーク分析」が活用できるため、計算に時間がかかる自己組織化マップは敬遠されるのかもしれない⁹⁾。しかしながら、本稿では、データ量が限定的であるため、自己組織化マップによる視覚化に取り組むことにしたい。

ここでは、一般質問のテキストデータから、二種類の自己組織化マップを作成する。一つがKH Coderにおけるデフォルト設定の「8クラスタ」であり、もう一つが比較対照用の「4クラスタ」である。分析者はクラスタ数をいくつにすべきか予め決定できないが、政策関心領域が委員会の所管によって影響されていると仮定するなら、市議会の常任委員会数は2から8の範囲に収まっているので、クラスタ数を4から8に設定するのは、ある程度理にかなっているかもしれない。とはいえ、実際には、議会のサイズが委員会数を規定している傾向があると思われるので、議論できる政策関心領域の物理的な限界は、単に自治体の規模によって決まっている

と見たほうがよさそうである。なお、KH Coderは「自己組織化マップの作成に非常に長い学習時間を要する」¹⁰⁾としている。

(2) 高崎市議会会派にみる自己組織化マップ

会派の掲載順は所属議員の移動、変更、解散等があるため、①最大会派「新風会（20～23人）」、②組織政党系会派「公明党（5人）」「共産党（3人）」、③リベラル・労組系「たかさき市民21（7人～4人）」（第1期）、「志民たかさき（4人～3人）」（第1期後半）、「市民クラブ（6人～4人）」（第2期）、④その他「新高崎（3人）」（第1期前半）、「改革クラブ（1人）」（第1期前半）とする。比較の観点から、支持層が重なるとされる組織政党の「公明党」と「共産党」、リベラル・労組系の「たかさき市民21」、「志民たかさき」、「市民クラブ」は相互に比較しやすいように、掲載順序を近づけた。

(1) 新風会

第1期

4 クラスター

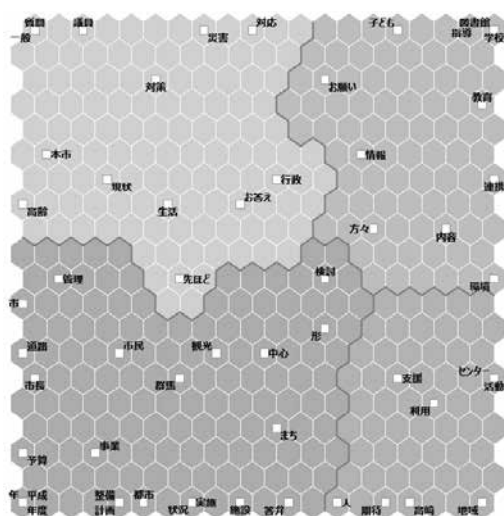


図1 新風会 1 - 4 cl

※筆者作成

8 クラスター

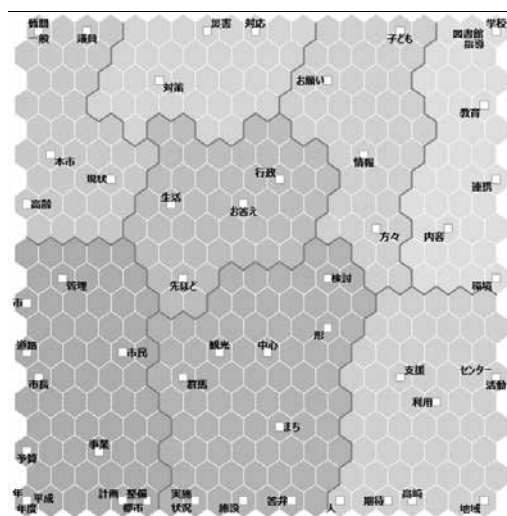


図2 新風会 1 - 8 cl

※筆者作成

第2期

4 クラスタ

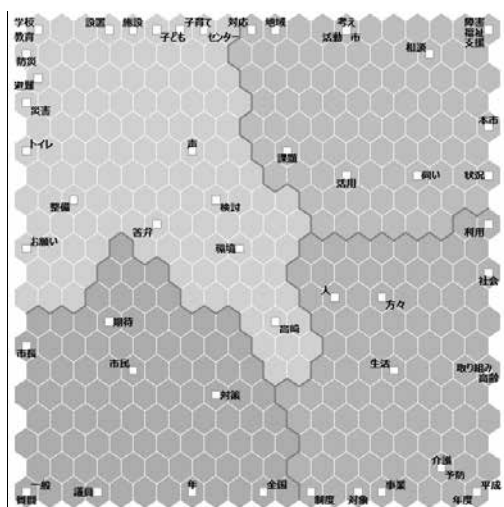


図7 公明党 2 - 4cl
※筆者作成

8 クラスタ

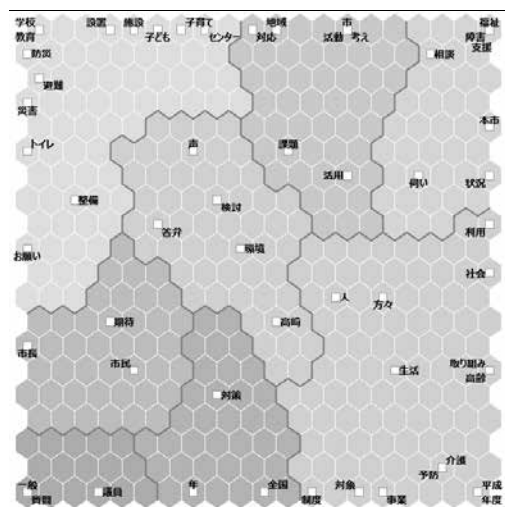


図8 公明党 2 - 8cl
※筆者作成

(3) 共産党

第1期

4 クラスタ

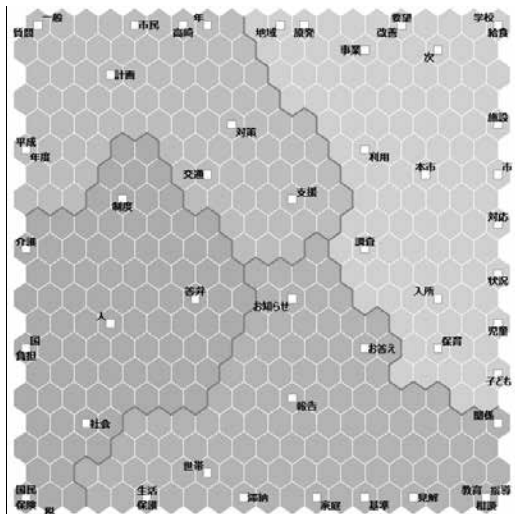


図9 共産党 1 - 4cl
※筆者作成

8 クラスタ

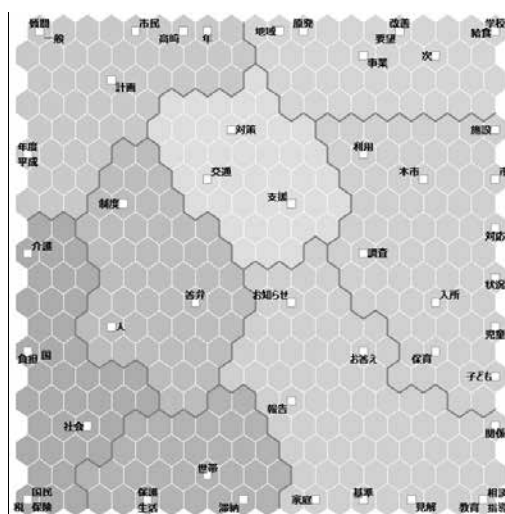


図10 共産党 1 - 8cl
※筆者作成

(2) 頻出語

自己組織化マップでは、頻出度が確認できない。そこで、「名詞及びサ変名詞」の上位50単語を一括掲載する。これらの頻出語は、補助的に結果の解釈に活用する。

名詞には、主体（市民、子ども、市長など）に着色した。これにより、それぞれの会派がどの主体に関心を寄せているかが明らかとなる。サ変名詞には、建設、開発、施設、整備などの開発関連語群や、社会的リベラル関連語群として男女、参画に着色した。社会的リベラル関連語としては、ジェンダー、人権などもあるが、50語までの範囲ではリストに登場しなかった。

表3 頻出語① 新風会・公明党・共産党

新風会(第1期)			新風会(第2期)			公明党(第1期)			公明党(第2期)			共産党(第1期)			共産党(第2期)		
名詞	頻出度	注	名詞	頻出度	注	名詞	頻出度	注	名詞	頻出度	注	名詞	頻出度	注	名詞	頻出度	注
地域	1279	市民	1114	児童	996	事業	445	児童	474	児童	627	子ども	282	市民	352	子ども	329
事業	1018	施設	804	事業	650	養育	568	地域	428	養育	489	地域	446	質問	572	状況	285
児童	854	養育	727	状況	501	利用	533	市民	380	実施	425	保護	425	志願	461	地域	272
学校	600	計画	603	学校	420	お願い	482	取り組み	342	お願い	425	市民	360	養育	434	市民	252
状況	498	お願い	529	市民	376	施設	426	高齢	324	対策	333	高齢	344	利用	322	学校	206
都市	382	整備	319	取り組み	366	整備	421	状況	243	施設	305	取り組み	337	施設	285	事業	188
一般	368	利用	463	子ども	349	支援	366	社会	237	生活	260	子ども	320	対策	258	制度	168
子ども	364	観光	403	一般	326	対策	384	県	213	整備	226	状況	261	介護	257	児童	161
高齢	355	教育	277	高齢	270	対応	345	制度	204	計画	206	制度	229	対応	237	年度	160
市長	339	活動	386	人	268	計画	292	一般	203	教育	194	センター	222	教育	230	基準	152
先住	334	対策	385	制度	259	活動	271	課題	202	教育	189	一般	215	整備	213	世帯	124
現状	329	実施	354	道路	240	観光	270	センター	196	介護	174	福祉	214	活動	200	市民	117
災害	326	検討	308	周辺	239	期待	265	年度	194	実施	165	学校	213	生活	200	国民	115
環境	300	対応	300	全国	236	検討	256	自治体	192	対応	164	課題	212	施設	187	廃止	104
図書館	289	管理	299	現状	229	施設	250	市民	190	サービス	155	県	175	相談	181	社会	104
情報	272	お答え	258	環境	226	活用	242	障害	182	施設	148	災害	173	検討	175	実施	99
高齢	266	期待	253	年度	220	生活	228	方々	179	活用	146	市民	167	活用	174	一般	92
行政	265	指導	251	市内	219	教育	226	災害	176	活動	145	社会	167	避難	172	警察	87
方々	262	生活	251	都市	205	増加	223	議員	173	検討	145	方々	167	防災	163	交通	85
年度	259	連携	251	センター	202	実施	214	子ども	163	防災	145	対象	165	子育て	159	医療	82
予算	258	実施	246	社会	196	指導	195	情報	163	関係	140	努力	162	期待	151	取り組み	82
センター	243	調査	239	世界	196	管理	193	都市	160	相談	138	年度	157	予防	149	職員	82
議員	243	お知らせ	231	方々	195	理解	191	全国	156	期待	135	全国	153	管理	131	削減	80
中心	243	組織	223	内容	193	減少	182	環境	150	調査	130	トピ	144	理解	131	住民	77
内容	240	施設	217	災害	189	関係	181	女性	143	推進	129	年度	141	計画	130	全国	75
制度	236	推進	215	児童	187	介護	180	効果	137	避難	127	職員	136	実施	128	費用	75
取り組み	232	活用	214	場所	183	登録	172	住宅	137	要望	123	事業	130	関係	123	市長	73
周辺	228	防災	211	地区	183	避難	168	行政	136	管理	117	自治体	130	確保	118	実施	73
人口	228	関係	202	交通	179	駐車	163	市内	136	施設	116	効果	129	検診	118	高齢	72
交通	220	対応	200	情報	177	関係	159	高齢	136	保護	114	市内	129	予防	116	言葉	69
課題	217	設置	196	職員	176	向上	169	高齢	129	指導	112	現状	120	要望	116	環境	68
社会	212	要望	196	企業	170	施設	152	先住	126	協議	110	資料	119	保護	108	事故	67
課題	209	運営	190	議員	167	経営	146	現状	124	検診	107	行政	118	関係	107	障害	67
基本	206	理解	190	住民	161	工事	144	福祉	124	理解	100	登録	115	連携	107	委員	66
音楽	204	関係	187	効果	158	助成	145	保護	114	連携	100	情報	114	訓練	103	議員	65
全国	204	説明	186	産業	156	参加	142	職員	112	補助	98	都民	113	安心	101	関係	65
考え	201	関係	185	図書館	151	防災	142	空き家	111	発生	96	先住	112	説明	101	状況	59
職員	193	意味	179	委員	146	推進	135	費が	110	運営	92	医療	111	確認	100	関係	59
一つ	190	合併	176	住宅	146	要望	135	考え	109	確保	92	職員	110	サービス	99	金銭	59
部分	188	機能	155	行政	142	連携	133	予算	107	安心	91	市内	107	負担	96	課題	57
公共	186	運営	149	被害	141	調査	131	関係	105	導入	91	空き家	104	推進	93	福祉	57
文化	186	組織	146	行政	139	安心	128	被害	105	説明	90	世代	97	研究	92	企業	56
企業	185	施設	146	自分	139	子育て	127	福祉	103	お話し	84	体制	97	お母	89	行政	56
住民	183	環境	144	議員	136	経	121	経営	103	子育て	84	人口	95	経	88	市民	56
市民	179	参加	142	大分	134	確保	119	基本	101	影響	83	企業	94	認識	88	考え	55
世界	179	工事	139	空き家	133	避難	119	人口	101	確認	80	都民	92	解決	87	先住	54
委員	177	向上	134	皆さん	130	仕事	119	保	100	管理	78	企業	92	発生	86	お母	51
事故	165	安心	138	考え	130	調査	118	部長	100	調査	85	家庭	90	紹介	85	議員	50
地元	160	環境	128	公園	128	合併	117	世界	97	予防	78	自分	89	児童	84	農業	50

※筆者作成

表4 頻出語② リベラル系・その他

たかさき市民21(第1期)			市民たかさき(第1期後半)			市民クラブ(第2期)			新高橋(第1期前半)			改革クラブ(第1期前半)			
名目	サ名	数	名目	サ名	数	名目	サ名	数	名目	サ名	数	名目	サ名	数	
地域	731	質問	683	地域	256	お話し	150	地域	602	お話し	617	保険	63	施設	47
市民	522	計画	414	職員	124	質問	111	陳書	321	質問	541	市民	61	観光	41
行政	370	お話し	383	消防	86	話	81	事業	309	施設	325	事業	43	質問	39
都市	347	支援	373	状況	81	教育	79	状況	286	支援	304	倉庫	29	市長	35
事業	327	対応	332	事業	80	説明	74	市民	242	話	289	政策	34	結婚	25
取り組み	286	答弁	325	道路	75	対応	66	問い合わせ	238	計画	272	地域	32	生活	24
学校	276	教育	306	観光	74	観光	62	問い合わせ	218	施設	259	時代	30	対策	23
状況	269	施設	303	子ども	68	施設	62	センター	212	対応	226	都市	28	計画	22
問い合わせ	259	整備	295	制度	68	管理	56	学校	206	答弁	216	子ども	26	計画	22
課題	254	対策	278	学校	67	支援	55	校長	201	教育	210	集客	26	対応	22
課外	235	活動	200	企業	67	設置	55	職員	184	説明	208	推進	21	情報	20
子ども	233	設置	185	市民	66	活用	49	部分	179	利用	191	利用	20	状況	20
一般	221	話	170	正規	56	対策	47	一般	178	対策	157	予算	19	要望	19
職員	219	お答え	167	皆さん	52	答弁	47	子ども	164	活動	152	家庭	18	負担	18
議員	199	防災	167	部分	50	発案	45	制度	161	要望	151	公園	16	子育て	16
社会	194	連携	167	一般	48	お話し	44	先ほども	161	設置	144	場所	16	案内	15
環境	190	観光	163	時代	48	労働	44	行政	159	検討	141	年度	16	増進	15
センター	185	推進	162	年代	47	連携	43	年度	155	介護	138	整理	15	交付	13
現状	183	施策	155	先ほども	47	雇用	40	課題	150	相談	125	少子化	15	設置	13
災害	183	検討	153	財政	46	活動	38	市長	147	連携	125	太陽光	15	共同	12
観光	180	実施	149	スポーツ	45	施策	37	人口	144	生活	121	現状	14	検討	12
先ほども	178	認識	149	行政	44	整備	37	地元	139	活用	115	観音	13	整備	12
年度	174	指導	136	数字	44	計画	34	現状	138	推進	114	取り組み	13	安心	11
企業	165	関係	134	市内	42	関係	32	高齢	135	関係	110	加入	13	加入	11
制度	159	意味	133	自分	42	実施	31	都市	132	管理	107	企業	12	活動	10
集客	158	組織	132	地元	42	建設	30	企業	126	運営	105	活性	11	関係	10
体制	157	体制	131	現場	41	社会	30	社会	124	運営	104	世帯	11	資料	14
全国	155	展開	124	先生	41	交付	30	交通	120	理解	98	組合	11	答弁	10
交通	150	活用	123	現状	40	利用	30	全国	115	確保	87	男女	11	補助	10
児童	149	現状	121	部長	40	組織	29	資料	111	未知	86	白衣	11	お話し	9
情報	144	施設	117	事業	39	影響	29	調査	108	調査	81	一般	10	判断	9
基本	138	要望	116	市長	39	影響	26	環境	108	施策	85	機関	9	実施	9
皆さん	137	共同	113	議員	39	関係	26	中心	107	認識	84	国保	10	結算	9
委員	136	サービス	110	関係	38	期待	26	数字	105	生活	82	消防	9	最後	8
障害	135	管理	108	意味	37	意味	25	小学校	103	避難	82	地区	10	発生	8
高齢	129	説明	105	基準	36	実施	24	道路	100	期待	79	都市	10	充実	8
男女	124	評価	105	文化	36	確保	23	区長	98	防災	79	内容	10	教育	8
中心	124	調査	102	人口	35	減少	23	考え	98	仕事	78	関係	10	話	8
積極	119	理解	102	資料	34	子育て	23	予算	98	実施	77	保育園	9	軽減	7
積極	116	建設	99	法律	34	除草	23	支所	97	増加	77	バス	9	固定	7
異体	114	生活	99	センター	33	担当	23	体制	96	担当	77	メガ	9	実施	7
福祉	110	総合	99	認識	33	認識	23	お話し	95	お話し	76	一つ	9	目標	7
内容	109	利用	98	環境	30	希望	22	情報	95	意見	76	価格	9	通告	7
地方	107	お話し	95	公園	30	生活	22	住民	94	お話し	74	経済	9	発展	7
時代	104	確保	95	全国	30	納税	21	職員	92	協議	74	行政	9	理解	7
女性	103	確保	93	民間	30	平均	21	台帳	92	合併	72	人口	9	運営	6
考え	102	削減	92	取り組み	29	勤務	20	市内	89	発達	72	全国	9	活用	6
最後	98	相談	92	太陽光	29	意識	19	市内	89	確認	70	大震災	9	体験	6
職務	98	子育て	89	流れ	29	合併	19	福祉	88	報告	70	課題	8	教育	6
支所	97	意識	87	高齢	28	補助	19	異体	84	効果	66	制度	6	関係	6

※筆者作成

Ⅳ 結果

ここでは、自己組織化マップの出力結果に基づき、当該期間における各会派の政策関心を一覧表化(中間段階)する。それぞれ、4クラスター、8クラスターの分析結果二種類を併置する。

表5 会派の政策関心・第1期①

新風会(第1期)	公明党(第1期)	共産党(第1期)	たかさき市民21(第1期)
4クラスター	4クラスター	4クラスター	4クラスター
① 行政・災害・質問	① 全国・事業・施設整備	① 質問・交通	① 学校・災害・地域支援
② まちなか・都市整備事業	② 災害・生活・弱者支援	② 国保・負担	② 事業計画・都市
③ 子ども・教育	③ 一般・対応	③ 子ども・学校・保育	③ 職員・企業・環境
④ センター・活動・利用	④ 一般質問	④ 家庭・教育・生活保護	④ 一般質問
8クラスター	8クラスター	8クラスター	8クラスター
① 高齢者・一般質問	① 事業・施設整備	① 市民・質問	① 市民・地域支援
② 災害・対応	② 全国・自治体	② 交通・支援	② 行政・学校・災害
③ 行政・生活	③ 国・地域課題	③ 介護・国保	③ 事業計画・施設
④ 事業・都市整備	④ 生活・福祉支援	④ 制度・答弁	④ 観光・都市
⑤ 観光・まち・施設	⑤ 災害・防災	⑤ 学校給食・原発・要望	⑤ 職員・企業
⑥ 子ども・情報	⑥ 女性・答弁	⑥ 子ども・保育	⑥ 市長・話
⑦ 学校・教育	⑦ 教育・対応	⑦ 家庭・教育	⑦ 人・環境
⑧ センター・活動・利用	⑧ 一般質問	⑧ 生活保護・滞納	⑧ 一般質問

※筆者作成

表6 会派の政策関心・第1期②

志民たかさき(第1期後半)	新高崎(第1期前半)	改革クラブ(第1期前半)
4クラスター	4クラスター	4クラスター
① 議員・日本国 ② 子ども・学校・地域 ③ 正規職員・企業 ④ 市民・事業・施設・発電	① 子育て・環境 ② 国民負担・医療・太陽光発電 ③ 市民・予算・対応 ④ 事業・集客・観光	① 予算・たばこ税 ② 市民・事業・計画・財政 ③ 広報・情報 ④ 自治体・エネルギー・質問・答弁
8クラスター	8クラスター	8クラスター
① 議員・日本 ② 国・時代 ③ 市民・活用 ④ 子ども・観光 ⑤ 群馬・地域 ⑥ 学校教育 ⑦ 正規職員・企業 ⑧ 事業・施設・発電	① 子育て・環境 ② 太陽光発電 ③ 医療・利用 ④ 国民負担 ⑤ 市民・要望 ⑥ 予算 ⑦ 対応・案内 ⑧ 事業・集客・観光	① 予算 ② 市・たばこ税 ③ 広報・情報 ④ 事業・計画・施設 ⑤ 答弁 ⑥ 市民・意見 ⑦ 経済・財政 ⑧ 自治体・エネルギー・質問・答弁

※筆者作成

表7 会派の政策関心・第2期

新風会(第2期)	公明党(第2期)	共産党(第2期)	市民クラブ(第2期)
4クラスター	4クラスター	4クラスター	4クラスター
① 市民・地域総合政策 ② 事業・状況 ③ センター・支援 ④ 学校・教育・質問	① 子ども・学校教育・答弁 ② 地域・福祉 ③ 一般質問・対策 ④ 高齢者・介護	① 子ども・教育・貧困 ② 給食無料・保育・質問 ③ 生活保護・交通・住宅 ④ 医療・福祉・負担	① 学校教育・障害者支援 ② 市民・要望・質問 ③ 事業・道路・設置 ④ 市長・地域・人口
8クラスター	8クラスター	8クラスター	8クラスター
① 人口・道路・施設 ② 都市計画 ③ 市民・生活 ④ 子ども・環境・観光 ⑤ 事業・状況 ⑥ センター・支援 ⑦ 学校・教育 ⑧ 一般質問	① 子ども・学校教育 ② 答弁・検討 ③ 市民・期待 ④ 全国・対策 ⑤ 一般質問 ⑥ 地域・課題 ⑦ 障害者・福祉 ⑧ 高齢者・介護	① 子ども・学校 ② 貧困対策 ③ 給食無料・保育 ④ 一般質問 ⑤ 交通・住宅 ⑥ 生活保護・高齢者世帯 ⑦ 負担・要望 ⑧ 医療・福祉	① 学校教育・障害者支援 ② 部長・対策 ③ 要望・検討 ④ 市民利用 ⑤ 一般質問 ⑥ 事業・道路 ⑦ 設置・対応 ⑧ 市長・地域・人口

※筆者作成

次に、(表4)～(表6)をもとに、「4要素(ワードまたは連結語)」で内容を表現する。これらは、4クラスターの結果をベースとし、さらに一覧表を縮約(最終段階)したものである。また、解説的な総評(総論的コメント)を付す。

① 保守系大会派

新風会(第1期): 都市整備・センター・災害・教育

新風会(第2期): 都市・地域総合政策・センター・教育

総評: 総合的施策を志向している。教育面にも関心がある。

頻出語からは、開発関連語群が第1期5ワード、第2期4ワードあり、最多である。

② 組織政党

公明党（第1期）：教育・生活・災害・施設整備

公明党（第2期）：学校教育・介護・障害・福祉

総評：教育、福祉に特化しているが、制度面及びハード面にも関心がある。

頻出語からは、開発関連語群が第1期3ワード、第2期4ワードある。

共産党（第1期）：学校給食・生活保護・国保・国民負担

共産党（第2期）：給食無料・貧困・生活保護・福祉

総評：教育、福祉のうち、学校給食、生活保護、貧困問題を中心としている。

頻出語からは、開発関連語群が、第1期2ワード、第2期3ワードしかなく、最小である。

また、子どもが最頻出語である。

③ リベラル系

たかさき市民21（第1期）：学校・企業・地域・環境

志民たかさき（第1期後半）：企業・教育・事業・施設

市民クラブ（第2期）：学校・障害・人口・道路

総評：たかさき市民21が分裂し、途中から志民たかさきと別れた。志民たかさきは、企業・労組系の関心を引き継ぎつつ、教育や総合的政策にも関心を向けている。

頻出語からは、開発関連語群が、たかさき市民21：第1期4ワード、志民たかさき：第1期後半4ワード、市民クラブ：第2期3ワードある。一方、たかさき市民21には、社会的リベラル関連語群の男女、参画、女性が見られる。

リベラル系会派は、出身母体との関わりから、いずれも職員や企業への言及が目立つ。

④ その他

新高崎（第1期前半）：国民負担・少子化・観光・集客

改革クラブ（第1期前半）：予算・財政・広報・エネルギー

総評：新高崎は第二保守的な立場ではあるが、国民負担にも関心を置いている。改革クラブは一人会派であるが、広報戦略に関心を持っていることが読み取れる。

頻出語からは、開発関連語群が、新高崎：第1期前半3ワード、改革クラブ：第1期前半3ワードである。一方、新高崎には、社会的リベラル関連群の男女、参画が見られる。

V 考察と展望

本稿では、高崎市議会における議員の一般質問のテキストデータをもとに、自己組織化マップを作成し、各会派の政策関心を視覚化した。データの縮約には様々な方法があり、本稿の試みは、

会派の政策関心に関する一解釈に留まる。

本稿の分析対象は、高崎市議会（本会議）会議録の8年間、2期分である。増田・爲我井（2019）は、会派の政策関心を一般質問における通告（4年間、1期分）を予備的に分析することを通じて、会派の政策関心に関する暫定的な仮説（Ⅲ）を4つ提出した。

・増田・爲我井（2019）の暫定仮説

- ① 保守系大会派は開発志向が強く、環境保護や社会的リベラル政策（人権・男女共同参画分野）への関心は相対的に少ない。
- ② 組織政党（公明党、共産党）は、中央組織から統制されている結果として、会派としての政策志向の一致度が高く、議員間の相違も少ない。また、支持基盤を念頭に置いて、社会的弱者に向けた福祉・医療政策を志向する傾向がある。
- ③ 野党系リベラル会派は、議員の出身母体に基づく政策関心を持つものもいれば、保守系大会派との関係から、環境保護・社会的リベラル政策に関心を持つものもあり、政策の幅は広く、保守系主要会派と組織政党の中間的な関心を示す傾向がある。
- ④ 無所属議員は、それぞれの再選戦略により、政策的関心は異なる。

一般質問で言及することは政策的関心を示すことであるが、それでもその議員が条例案の議員発議などの具体的な行動をとらないのであれば、あくまで政策提案というよりは、関心の表明に留まる。高崎市議会の場合、議員からの政策発議は不活発であり、その意味では、保守系地域によくみられる行政（首長）の下請けの議会である。しかしながら、そういう受け身の議会であるがゆえに、一般質問がかえって会派間の政策志向の相違を際立たせる指標となり得るかもしれない。

今回、初めて自己組織化マップを活用した分析を行ったが、出力図では頻度が表されないため、頻出語で結果を補った。分析手法により分析含意が異なる訳ではないため、直感的な理解や解釈にとっては、出現頻度を入れ込める共起ネットワーク図に優位性があるだろう。一方で、自己組織化マップは、任意にクラスター数を指定できることには利便性があった。

本稿の仮説（Ⅲ章参照）は、自己組織化マップと頻出語一覧から、いずれも検証されたものと考えているが、政策の方向性（賛成、反対の立場）については検討していないことに留保が必要である。しかしながら、言及することと推進することが一致しない可能性はあるが、今回の分析では、一般質問に限定しているため、賛成、反対討論や質疑を含んでいない。そのため、言及自体が話者の肯定的な関心を示すものと想定でき、その点はクリアできているものと考えている。

高崎市議会の分析結果が、どの程度一般性・汎用性を持つかどうかは、現時点では判断できない。本稿の分析は、事例研究であって、試行的なものである。「会派と政策の関係」については、多面的な分析手法を活用して、他自治体の事例を分析対象に含めたうえで、今後追検証していく

ことにしたい。

(ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部教授)

註

- 1) 総務省「地方議会議員の選挙における 選挙運動用ビラの頒布解禁」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000567890.pdf (2020年11月12日取得)。
- 2) 総務省「公職選挙法の一部を改正する法律概要」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000693361.pdf (2020年11月12日取得)。
- 3) 筆者は、増田(2012b)以降、地方議会のモデル事例として高崎市を選択してきた。地方の中核市の代表事例として位置付けている。本稿の直接的な先行研究としては、増田・爲我井(2019)がある。
- 4) 増田(2012a) p.187 第2次合併の榛名町議会議員20人が加わり、112人(欠員1人)となった。
- 5) 高崎市議会事務局庶務課担当者から添付ファイルにより、2020年9月29日に入手した。記して感謝申し上げたい。
- 6) 古川(2016) p.1
- 7) 同上 p.9。
- 8) 渡部(2001) p.230
- 9) 樋口(2020) p.77
- 10) 全国市議会議長会「平成30年度 市議会の活動に関する実態調査結果」平成30年11月
https://www.si-gichokai.jp/news/info/file/HP_0_H291231.pdf (2020年11月12日取得)。

参考文献

- ・樋口耕一「計量テキスト分析およびKH Coderの利用状況と展望」『社会学評論』68(3),334-350, 2017.
- ・樋口耕一「KH Coder 3 リファレンス・マニュアル」2020年5月11日.
- ・古川徹生「自己組織化マップ入門」2017年6月3日.
<http://www.brain.kyutech.ac.jp/~furukawa/data/SOMtext.pdf> (2020年11月12日取得) .
- ・増田正「高崎市議会の制度的変遷と課題」高崎経済大学産業研究所編『新高崎市の諸相と地域的課題』日本経済評論社2012a
- ・増田正「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, 2012b
- ・増田正・爲我井慎之介「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」『地域政策研究』22(2), 85-100, 2019
- ・渡部勇「ビジュアルテキストマイニング」『人工知能学会誌』16(2), 2001

謝辞 本研究はJSPS科研費JP19K01476の助成を受けたものです。