

桐生市議会一般質問に見る改革争点

—対応分析を用いて—

増田 正 ・ 爲我井 慎之介

Reformative Issues in General Questions of Kiryu City Assembly: Correspondence Analysis

MASUDA Tadashi, TAMEGAI Shinnosuke

要 旨

桐生市議会は、早稲田大学マニフェスト研究所の議会改革度ランキング2019において全地方議会で4位であった。そもそも、なぜ桐生市議会はランキングに目を付けたのであろうか。報道によれば、2011年市長選挙・市議会議員選挙において投票率が急激に低下したことに對して、市議会議員がショックを受けたことにあるといわれる。彼らは市民との新たな関係構築のため、市議会改革を決意した。

図1は一般質問の対応分析結果である。第1象限は教育、子ども、施設などを示している。第2象限は学校、介護、人口などを示し、リベラルな政策領域である。第3象限は市長と市民との関係領域（質問と答弁の領域）である。第4象限は現状把握の領域である。分析では、議員個人の関心が示されている。

さらに、図3は12の改革領域を示した。例えば、行財政、行政改革方針、国立大学、働き方改革などである。ところが、議会改革はそれらには含まれていない。

議長、副議長、特別委員会、主な会派などが議会改革に関与した結果、桐生市議会は全国トップ水準の改革を達成した。しかしながら、近年は改革に対する関心の低下が生じている。このような理由から、我々はしばらく改革動向に注視する必要があるだろう。

キーワード：地方議会、改革、ランキング、対応分析、桐生市

Summary

The Kiryu City Assembly has been ranked fourth in a reformatory ranking for 2019 of all local assemblies in Japan produced by the Research Institute of Manifesto at Waseda University. Why did the Kiryu City Assembly focus on ranking? According to media, the voter turnout of the abrupt fall of the 2011 city assembly election shocked assembly members, who decided to promote entirely new reformatory efforts between members of the local assembly and the citizens.

Figure 1 presents the results of correspondence analysis of general questions of the members and demonstrates the following results. Quadrant 1 consists of education, children, and facility. Quadrant 2 denotes school, care, and population which are liberal policy fields. Quadrant 3 pertains to the mayor and citizens. Lastly, Quadrant 4 refers to question, understanding, and institution. All plots are scattered due to individual interests.

Furthermore, Figure 3 introduces 12 clusters of all types of reforms such as administrative and financial, administrative reform policy, education, national university, and work style. However, city assembly reform is excluded despite careful attention to the issue.

The chairperson, vice-chairperson, special committee members, and most assembly group members committed to the issue at the time. Kiryu City Assembly reached the top level; however, they recently lost momentum toward the reform. For this reason, we will keep a close watch on the reformatory trend for a while.

Key words: local assembly, reform, ranking, correspondence analysis, Kiryu City

I 研究の目的

わが国の地方自治は機関対立主義を採っているが、首長と議会の権限は必ずしも均衡せず、かねてから地方議会の存在意義は問われ続けてきた。平成の大合併期を経て地方議員の総数はほぼ半減しており、住民と地方議会の距離は確かに広がっているといえる。相次ぐ地方議員の不祥事もまた、地域住民と地方議会との関係性をさらに希薄化させる要因になっているように思われる。

翻って、地方議会における制度改革の議論は、地方分権論議の高まりと共に発展してきており、これまで、議会の権能拡大のみならず、開かれた地方議会に向けて様々な取り組みが進められてきている¹⁾。特に、早稲田大学マニフェスト研究所が2010年度（平成22年度）から毎年実施している「議会改革度調査」²⁾は、それらの改革的取り組みを促進している可能性があるだろう。当該

表1 2010年度（平成22年度）以降の議会改革度ランキング（桐生市）

年度/年	順位			
	総合	情報共有	住民参加	機能強化
2010	100位以下（非公表）			
2011				
2012				
2013	189	472	242	101
2014	44	220	170	16
2015	148	351	167	174
2016	17	54	17	18
2017	6	21	17	4
2018	6	11	32	5
2019	4	31	27	1
2020	45	186	26	57
2021	105	258	31	223

出典) <https://www.waseda-manifesto.jp/gikaikaikaku>を基に筆者作成

研究所が公表する「議会改革度調査総合ランキング」（以下「議会改革度ランキング」という。）の変動に、多くの地方議員や議会事務局の職員は一喜一憂しているとされる³⁾。

群馬県桐生市議会は、2019年（令和元年）の議会改革度ランキング⁴⁾において、全国にあまたある自治体⁵⁾の中で総合第4位（機能強化部門第1位）を獲得した。もっとも、当該調査の評価指標によれば、短期間に急速な議会改革が進むことで、前年度に比して大幅にランキングが上昇する可能性がある。他方、翌年度以降も改革の姿勢を継続すれば上位のランクを維持し、そうでなければ大幅にランキングを下げることになる。それらの観点から過去にわたって桐生市の総合順位を俯瞰してみると、2017年度（平成29年度）以降、3年連続上位一桁のポジションで推移しており、著しい躍進を一定期間続けてきたものとして捉えることができる（表1）。

報道によれば、桐生市が議会改革に着手したのは2011年（平成23年）5月以降であった。同年に実施された統一地方選における市議会議員選挙の投票率の急激な低下に、議会側がショックを受けたことがその一端であるとされる⁶⁾。だとすると、桐生市の議会改革は「議会発」であり、プロモーターは「議員」ということになるであろう。それゆえに、議会改革度ランキング上の躍進とは、地方議会の関係アクターがその存在を意識する・しないに関わらず、あくまでも議会側の内在的な要因があったからこそその帰結に過ぎないはずである。しかしながら、桐生市におけるそれらの状況は特にこれまで第三者的に検証される機会がなく、議会改革のリーダーシップがどこ（誰）にあったのか、議会改革度ランキングの影響を直接的・間接的に受けていたのか否かなどの要因に対する考察がなされていない。

そこで、本稿では、桐生市議会が議会改革度ランキングにおいて総合第4位（同市の頂点）を記録した2019年（令和元年）を区切りとして、それにほぼ連なる直前の4年間（2015年（平成

27年) 4月～2019年(平成31年) 3月)の中で、各議員が市議会の一般質問においてどのような「政策ポジション」と「改革志向」を有していたのか、計量テキスト分析の手法によって検証を試みる。併せて、議会改革の意識があると外形上認められがちな地方議会に所属する議員個人が関心を寄せる「改革」とは何か、そもそも「誰が」議会改革を主導したのかなどについて、関連語分析による知見などから併せて考察してみたい。

Ⅱ 「議会改革度ランキング」考

地方議会の会議録を題材とした内容分析に関する先行研究は、これまでも存在している⁷⁾。それに対して、本稿では、議会改革度ランキングの結果を元に、地方議会・地方議員による「改革」の現実的な捉え方を実証的に明らかにすることに主眼を置いて議論を進めていく。日ごろ、議会改革度ランキングを題材とした雑誌等の記事を見かけることはあっても、その結果から「改革」に対して、実証的に分析を試みる先行研究を発見することは困難である⁸⁾。

ところで、なぜ地方議会の関係アクターは議会改革度ランキングに一喜一憂するのであろう。「ランキング」という語句をCiNi上で検索してみると、論文・記事などが15,000件以上⁹⁾も抽出される。学際的に捉えてみると、今や様々な場面でランク付けは定着しているものと解される。とはいえ、「ランキング」とは、調査項目や評価方法が調査主体によって一方的に決定される序列的価値にとどまるものではないか。あらゆるランキングは恣意的であり、所詮「一つの解釈」であって、たとえどのように客観性を取り繕ったとしても、押しなべて「主観的」であることは避けられない。

この種のランキングが問題とされた事例として真っ先に思い出されるのが、旧経済企画庁の「新国民生活指標(豊かさ指標)」に対する当時の埼玉県知事¹⁰⁾からのクレームである。この猛クレームを受けたことが災いしたのか、「新国民生活指標」は1999年(平成11年)に廃止された。

また、本稿の題材に関連するものとして、議会改革度ランキングと同じく早稲田大学マニフェスト研究所が2010年度(平成22年度)から概ね2015年度(平成27年度)まで継続的に成果を公表した「開票事務調査<市区町村効率性ランキング>」なども挙げられよう。そのランキングが広く報道された結果、一過的に世間の耳目を集め、地方議会の本会議などでも頻繁にその件に関する質問がなされる場面があった。しかし、選挙の開票事務は迅速性に加えて正確性が求められる作業でもあり、開票作業時間の長短を自治体間で競わせる意義に関しては未だ議論の余地が残されている。

最近では、株式会社ブランド総合研究所¹¹⁾が毎年発表する「地域ブランド調査」の「都道府県魅力度ランキング」の結果が物議を醸しだしている。群馬県の山本一太知事は、当該ランキングで群馬県が第44位(地域ブランド調査2021)と低迷していることに対して、法的措置も辞さないとした¹²⁾。確かに89項目のうちの1項目だけを取り出して「魅力」を順位付けすることに、

筆者らも疑問を感じないわけではない。

議会改革度ランキングについて考えてみても、地域の問題を解決することが地方議会の第一の仕事だとすれば、恣意的なランキングの上位に位置付けられることそれ自体に大した意味はないであろう。評価項目に沿って改革に取り組むことは地域の問題解決に資するはずだが、その結果を一覧表化してさらなる改革を他の自治体に促したところで、実情様々な後発自治体にその成功モデルがうまく適合するかどうかはわからない。だとすれば、ランキングは、せいぜい「改革姿勢の有無」を広く認知させるまでの意味しかなさないのかもしれない。実際、早稲田大学マニフェスト研究所も、その点を懸念している¹³⁾。

ただ、いずれの事例を検討してみても、ランキングとは「一方的な順位付け」であって、それ以上でも以下でもない。多数の変数を合成した総合的指標であろうと、単独の指標であろうと、それが絶対（客観）的であるはずは当然ないのである。それにもかかわらず、自治体が「ランキング」に踊らされるのはなぜか。

わが国の自治体には、「平均的にいって、「上位」類型への「昇格」を目指す潜在的な指向性が観察される」¹⁴⁾との指摘がある。だとすれば、政治的・行政的文化の中に潜在する各自治体の「上昇志向」がこのような順位付けの捉え方に関係しているのかもしれない。翻って、当事者が関心を失い、ランキングが急落してしまえば、それまでの努力は水泡に帰してしまうともいえる。

結局のところ、ランキングのような指標の有無に関わらず、改革の姿勢は維持し続けることが肝要であって、いったん改革を達成すれば良いというものではなからう。議会改革度ランキング上の躍進とは、いうまでもなく議会側の内在的な要因によるところが大きい。我々はその点に留意し、当該ランキングが示す表面上の順位付けを客観的に捉えるべきである。

Ⅲ 桐生市議会改革の背景

桐生市の議会改革は、平成23年（2011年）の統一地方選挙（市長選挙・市議会議員選挙）における低投票率が起爆剤となってスタートしたとされる¹⁵⁾。当該選挙は、市町村合併後の桐生市に適用されていた市議会議員定数の特例措置が期間満了し、新たな議員定数（22人）¹⁶⁾に沿って実施する最初の選挙でもあった。

新たな議員定数の枠組みにおいて初代議長に就任した荒木恵司氏¹⁷⁾の在任期間¹⁸⁾中、桐生市の議会改革は検討過程にあり、目に見える成果は得られていない。とはいえ、議会改革の拠点となる「地方主権調査特別委員会」を設置し、2011年（平成23年）6月9日の最初の委員会以降、2年3か月にわたって延べ42回の会議が開催されることになった。そこでの議論を踏まえて、2013年（平成25年）9月8日には「桐生市議会基本条例」が本会議に上程・可決され、同年10月1日から施行された。まさにこれは、桐生市議会において外に見える明確な形での最初の改革成果である。ところが、2013年度（平成25年度）の議会改革度ランキングでは、桐生市議会は

総合第189位に留まっていた。

地方議会の関係アクター間では良く知られていることだが、「議会基本条例」の制定は議会の機能強化を図るものであり、議会改革度ランキングの結果を左右し得る要件の一つではある。しかし、その調査結果が公表されるまでには、当該年度（2019年（令和元年）以降は当該年）の調査対象期間満了後から一定のタイムラグが生じる。例えば、桐生市では2014年度（平成26年度）の議会改革度ランキングにおいて総合第44位に急上昇するのだが、その順位が公表されたのは2015年（平成27年）5月19日であった。

平成27年（2015年）の統一地方選挙（桐生市長選挙及び市議会議員選挙）は4月26日に実施されている。市長選挙に立候補したのは、現職の亀山豊文氏（64歳）、元県議（3期）の大沢幸一氏（71歳）、元市議会議員¹⁹⁾の相沢崇文氏（39歳）であり、三つ巴の争いとなった。その結果、現職の亀山氏（23,069票）が大沢氏（21,130票）と相沢氏（12,752票）をかわして三選された。一方、市議会議員選挙は、桐生市議会が進めてきた議会改革の取り組みに対して市民の判断を仰ぐ機会にもなり得たのだが、既述のとおり2014年度（平成26年度）の議会改革度ランキングが公表されたのは選挙期日から約3週間後のことであり、それらのランキングが選挙結果に直接的・間接的に影響を与える余地はなかったものと思われる。また、「総合第44位」は全国では上位の部類に入るが、「全国地方議会改革のフロントランナーである」ことを市民にアピールするにはやや物足りない結果であった。

他方、桐生市の議会改革度ランキングは、不思議なことに翌年度には早くも失速し、2015年度（平成27年度）のランキングでは総合第148位にまで後退している。「第148位」の妥当性は外部からは検証しようがないが、明らかな急落であった。既述の相沢氏、そして、同氏の後を平成27年（2015年）の統一地方選挙まで引き継いだ三代目議長の園田恵三氏²⁰⁾がそれぞれ主導した議会改革は、当該ランキングにおいて高く評価されていないということになる。しかし、その理由は不明である。

平成27年（2015年）の統一地方選挙を経て、森山享大氏に議長（四代目）の座が引き継がれたのは、議会改革度ランキングが総合第44位に躍進した時点である。ところが、着任してから約1年後の2016年（平成28年）6月、当時の森山議長はランキング「第148位」という現実に直面することになった。森山氏は、外形上急落した改革路線を「巻き戻す」ために、再び議会内部の改革路線にまい進することとなった。

IV 議会改革期における桐生市議会の属性

（1）議会改革期における議長

表2²¹⁾は、桐生市における議会改革期の議長を一覧表化したものである。桐生市議会の議会改革において議長が果たした役割を単純化して整理すると、①荒木氏が改革の素地を作り、その成果

の上に②相沢氏がスピーディーに議会基本条例を制定させ、2015年（平成27年）の統一地方選による議員改選を経て、④森山氏が議会基本条例を基に改革を具現化させたのだといえよう。さらに、再選された⑤同氏は、その在任期間中に全国トップ水準までランキングの順位を上げた。ちなみに、再選後の森山氏は、軌を一にして関東市議会議長会並びに群馬県市議会議長会の会長に就任しており、それらは、改革のモチベーションを高める間接的な要因になっていたのかもしれない²²⁾。

議長の支持基盤は、議長選挙における獲得票に現れると考えられるが、議会は本来的に構成員である議員の立場が基本的に対等な合議体であるため、議長といえども万能のリーダーシップを単独で発揮できるとは限らない。議長は、むしろ議会の総意で動かされる行司役に近いのである。したがって、議長が議会改革を先導するとしても、「全員協議会」や「特別委員会」が重要な決定アリーナになる。「全員協議会」はそもそも非公式な機関であるし、桐生市議会の場合、委員会の会議録は会議録検索システム上で公開されていない²³⁾。

本稿では、分析対象期間を森山氏の在任期間とほぼ重なる「改革推進期」及び「改革継続期」に限定している。この時期は議会改革が加速し、また徹底化された時期でもあり、ランキングの順位も大きく上昇している。いわば桐生の「議会改革」がブランド化した時期であり、議会改革に対する議員の姿勢を見るには、最も適切な時期と考えられる。

桐生市議会がランキングの最高順位を記録したのは2019年（令和元年）である。つまり、⑤森山氏から⑥北川氏へ議長の座が移ったタイミングが改革の頂点であった。それ以降、桐生市議会は達成感のせいか、順位を大きく下げてしまっている。

表2 議会改革期の議長（桐生市）

議長氏名	議長在任期間	議長選得票数	W改革度順位
① 荒木恵司 【改革検討期】	2011年（平成23年）5月17日～	19票	2011：100位以下 2012：100位以下
② 相沢崇文 【条例制定期】	2013年（平成25年）5月10日～	17票	2013：189位 2014：44位
③ 園田恵三 【条例制定期】	2014年（平成26年）8月18日～	18票	2014：44位
④ 森山亨大 【改革推進期】	2015年（平成27年）5月19日～	13票	2015：148位 2016：17位
⑤ 森山亨大 【改革継続期】	2017年（平成29年）5月11日～	20票	2017：6位 2018：6位
⑥ 北川久人 【改革達成期】	2019年（令和元年）5月21日～	20票	2019：4位 2020：45位

出典）<https://ssp.kaigiroku.net/tenant/kiryu/pg/index.html>などを基に筆者作成

（2）議会改革期における会派と議員

ここでは、本稿の分析対象期間において各議員が議会内のどの会派に所属していたのかという観点から、全会派の構成と所属議員の異動状況を時系列的に整理する（表3及び表4²⁴⁾）。

会派とは、共通した政策志向を持つ議員の集合体であると考えられるが、古いタイプの旧政党

(幹部政党)的な存在でもあり、議員が単独で選ばれるわが国の自治制度によれば議員共通のマニフェストも誕生しにくい。桐生市議会の議員定数は22であり、2015年(平成27年)4月から2019年(平成31年)3月までの間、議員は八つの会派を構成していた。正副議長に関しては、当初、創志会(第一会派)から議長、クラブ21(第二会派)から副議長が選出されていた。しかし、副議長の選出母体は、2017年(平成29年)5月以降、第二会派となった「そうぞう未来」に交代している。なお、分析対象期間の後半(2018年(平成30年)6月)以降、議長と副議長が会派を離脱しているのは、議会運営の中立性に関する申し合わせによるものと解される。

表3 会派構成の推移(桐生市議会：2015年4月～2019年3月)

会派名称	2015.5.19	2017.5.10	2018.6.1	2019.2.19
創志会	7	7	6	6
クラブ21	3	3	3	3
桐政会	3	-	-	-
市民の風	3	-	-	-
いちえ	2	-	-	-
公明党	2	2	2	2
日本共産党	2	2	2	2
そうぞう未来	-	6	5	5
無所属	-	2	4	3
合計	22	22	22	21

出典) 筆者作成

表4 議院と所属会派の推移(桐生市議会：2015年4月～2019年3月)

議席番号	姓名イニシャル	2015.5.19	2017.5.10	2018.6.1	2019.2.19
1	KH	創志会	創志会	創志会	創志会
2	SM	創志会	創志会	創志会	創志会
3	TM	いちえ	そうぞう未来	そうぞう未来	そうぞう未来
4	TC	いちえ	そうぞう未来	そうぞう未来	そうぞう未来
5	WT	日本共産党議員団	日本共産党議員団	日本共産党議員団	日本共産党議員団
6	SN	日本共産党議員団	日本共産党議員団	日本共産党議員団	日本共産党議員団
7	KH	創志会	創志会	創志会	創志会
8	HT	創志会	創志会	創志会	創志会
9	AT	桐政会	そうぞう未来	そうぞう未来	そうぞう未来
10	OJ	桐政会	そうぞう未来	そうぞう未来	そうぞう未来
11	YH	公明クラブ	公明クラブ	公明クラブ	公明クラブ
12	SS	公明クラブ	公明クラブ	公明クラブ	公明クラブ
13	FY	市民の風	無所属	無所属	辞任(市長選)
14	KY	市民の風	そうぞう未来	そうぞう未来	そうぞう未来
15	SM	創志会	創志会	創志会	創志会
16	SS	創志会	創志会	創志会	創志会
17	MK	創志会【議長1】	創志会【議長1】	無所属【議長2】	無所属【議長2】
18	FK	桐政会	そうぞう未来【副議長2】	無所属【副議長3】	無所属【副議長3】
19	KH	クラブ21	クラブ21	クラブ21	クラブ21
20	SM	クラブ21	クラブ21	クラブ21	クラブ21
21	KY	クラブ21【副議長1】	クラブ21	クラブ21	クラブ21
22	IH	市民の風	無所属	無所属	無所属

出典) 筆者作成

表5 「議会改革」所管特別委員会の変遷（桐生市議会：2015年6月～2019年3月）

委員会名称	設置期間	委員長（議席番号）	副委員長（議席番号）
合併及び地域政策調査特別委員会	2015年（平成27年）6月～ 2017年（平成29年）6月	SS（12）	SM（20）
地域政策及び議会改革調査特別委員会	2017年（平成29年）6月～ 2019年（平成31年）3月	KY（21）	HT（8）

出典）筆者作成

第一会派の「創志会」（議長を含む7名）、「クラブ21」（3名）、「公明党」（2名）、「日本共産党」（2名）は、議長の会派離脱を除き、所属するメンバー構成に変更はない。それらは、比較安定度の高い会派であるものとして捉えることができる。一方、「桐政会」（3名）、「市民の風」（3名）及び「いちえ」（2名）は途中で解散し、第二会派「そうぞう未来」（副議長を含む6名）を創設した。新会派の形成は、副議長が交代するタイミングと一致しており、「市民の風」のうち2名は無所属²⁵⁾に転じた。

前掲の「議長選得票数」（表2）を併せて見ると、在任期間の前半こそ森山議長の支持基盤は13人と多くはないが、在任期間の後半では20人まで増えている。つまり、議会改革路線が支持され、議会内部のコンセンサスがほぼ形成されたものと考えられる。なお、当該期間において「議会改革」を所管した特別委員会、その設置期間及び正副委員長（姓名イニシャル・議席番号）は表5のとおりである。

V 議会改革期における桐生市議会一般質問の計量テキスト分析

（1）議席番号による対応分析

① 除外リスト適用前

市議会の議場では、各議員に議席番号が付与されることが一般的である。そこで、本章では、議席番号を手掛かりに各議員の一般質問における発言とその政策的位置付けを相対的に視覚化するように試みる。ここでは、一般質問におけるそれぞれの議員の全発言（テキストデータ）を一つのファイルに統合し、KH Coder²⁶⁾を用いた「対応分析」によって議員ごとにどのような違いがあるのか具体的に比較することにした。図1はその結果である。

図の第1象限（右上）は、「教育」、「子ども」、「施設」、「活用」などの政策領域である。「地域」や「事業」など、一般的に地方議会の議事において頻出しやすい語句があるところを見ると、「総合的・中心的施策」の領域といえるであろう。しかし、桐生市の場合、他団体と比較すると開発系の語句が若干乏しいようにも感じられるため、単純に事業の量的拡大によって地域活性化を図る手法は最初から目指されていないのかもしれない。主にここでは、基礎自治体の中心的な仕事である「教育」と「子ども」を軸に、「支援」や施設の「活用」などが目指されているように見受けられる。

第1象限に出現した議席番号には1番、2番、3番、11番、16番、21番などがあるが、21番は中央寄りに位置しており、その特徴は乏しい。これは、21番の議員が前半の副議長であったため、議員としての発言が少なかったことによるのであろう。2番と3番の議員の発言は似通っているが、所属会派は異なる。1番、2番、16番は「創志会」所属の議員であり、1番と16番は特に近接している。11番は「公明クラブ」の所属議員である。

図の第2象限（左上）は、「学校」、「介護」、「人口」などの政策領域である。桐生市は急激な人口減少に直面しており、それらの項目は人口減少と強く関わる「喫緊の課題」を示している。対角線上近くに出現している「介護」は最も特徴的なワードであり、とりわけ高齢者の福祉の特徴が強く出ている領域ともいえる。

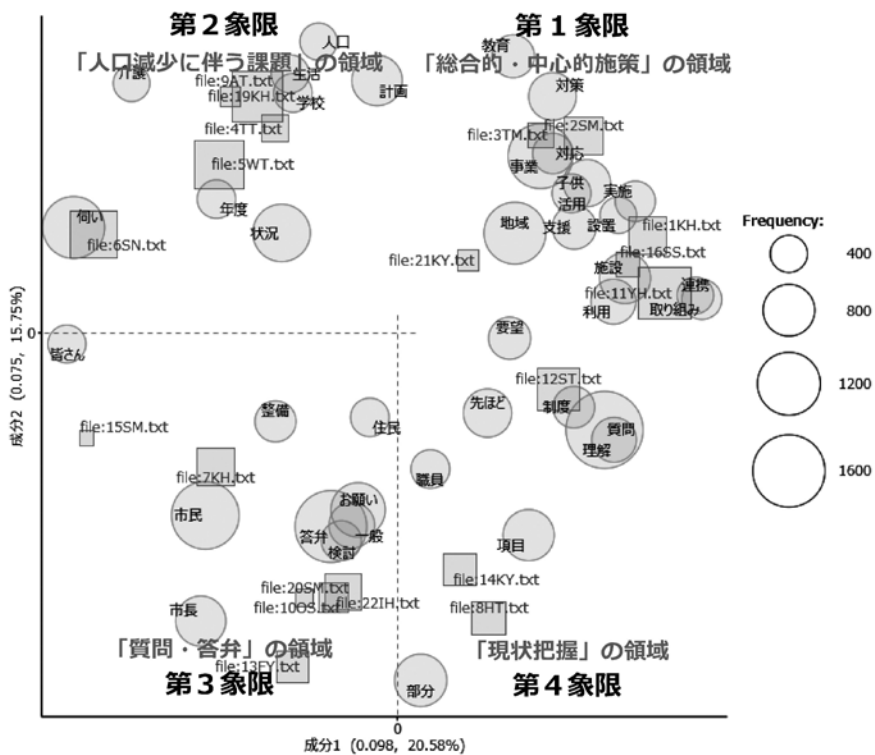


図1 「議席番号」×「政策」の対応分析（除外リスト適用前）

出典) 筆者作成

第2象限に出現した議席番号は、4番、5番、6番、9番及び19番である。5番と6番の議員は共に「日本共産党」であり、第一会派である「創志会」の議員に関してはこの象限には出現しなかった。4番と9番の議員は、最初は互いに異なる会派（4番は「いちえ」、9番は「桐政会」）に所属していたが、やがて「そうぞう未来」に合流している。19番は「クラブ21」所属の議員であるが、図1を確認する限り、「クラブ21」のメンバーは政策的にまとまっているとはいえない。

図の第3象限（左下）は、「市長」や「市民」などの呼びかけの対象・項目であり、政策的な具体性はあまりない。基本的には「質問・答弁」の関連領域と見なして良いが、その中でも唯一「開発系」の政策を想起させる「整備」の語句に対して、「創志会」の7番及び15番の議席番号が比較的近くに位置していた。なお、10番、20番、22番の議席番号は互いに近接しているが、会派は共通していない。議席番号13番は「市民の風」から離脱し、その後、どこの会派にも属さず、最終的には、2019年（平成31年）の市長選挙に立候補することを理由に辞職した議員である。それは、個別化（差異化）戦略の一つであるのかもしれないが、総合的な政治力と集票力が試される市長選挙では、議会内の孤立路線は必ずしも得策ではないだろう。

図の第4象限（右下）は、「質問」、「理解」、「制度」などの語句から察する限り、「現状把握」の関連領域であるように思われる。政策的な語句は「職員」くらいしかなく、象限の特徴を強く示すとされる対角線上近くに出現した語句も存在しない。議席番号に関しては、8番（「創志会」）と14番（「市民の風」→「そうぞう未来」）が相互に近接していた。

このように見ると、図1の第3象限・第4象限では、各議員の一般質問における発言とその政策的位置付けとの関係が明確に示せているとまではいえないであろう。また、第1象限・第2象限に関しても、示された語句に関わりを持つ政策領域は比較的広範であるように思われる。以上の観点から、分析手法を技術的に改善する余地は残されている。

②除外リスト適用後

図1の第3・第4象限は、同図の第1・第2象限に対して明らかに議員個人の政策関心が示されにくい象限であった。そもそも、議会の審議は形式を重んじるところがあり、その結果、会議録には「市長」や「議員」など、審議を進める上で頻繁に使用されがちな特定の語句が多く含まれることになる。それら言説が、テキストデータの投入量に応じて、図表上のカテゴリー形成に少なからず影響を与える可能性がある²⁷⁾とされる。

表6 政策項目と関わりの薄い議会審議・答弁用語の例

No.	(名詞)	No.	(名詞)	No.	(名詞)	No.	(名詞)	No.	(名詞)
1	一般	11	会計	21	起立	31	終結	41	年度
2	伺い	12	改正	22	原案	32	説明	42	一つ
3	委員	13	考え	23	検討	33	全員	43	部長
4	異議	14	議案	24	採決	34	通告	44	報告
5	意見	15	議員	25	歳出	35	提案	45	補正
6	お答え	16	議題	26	歳入	36	提出	46	本件
7	お尋ね	17	議長	27	先ほど	37	登壇	47	皆さん
8	お願い	18	規定	28	市長	38	答弁	48	皆様
9	お話	19	休憩	29	質疑	39	討論	49	理解
10	会議	20	協議	30	質問	40	日程	50	理由

出典) 爲我井 (2021: 166)

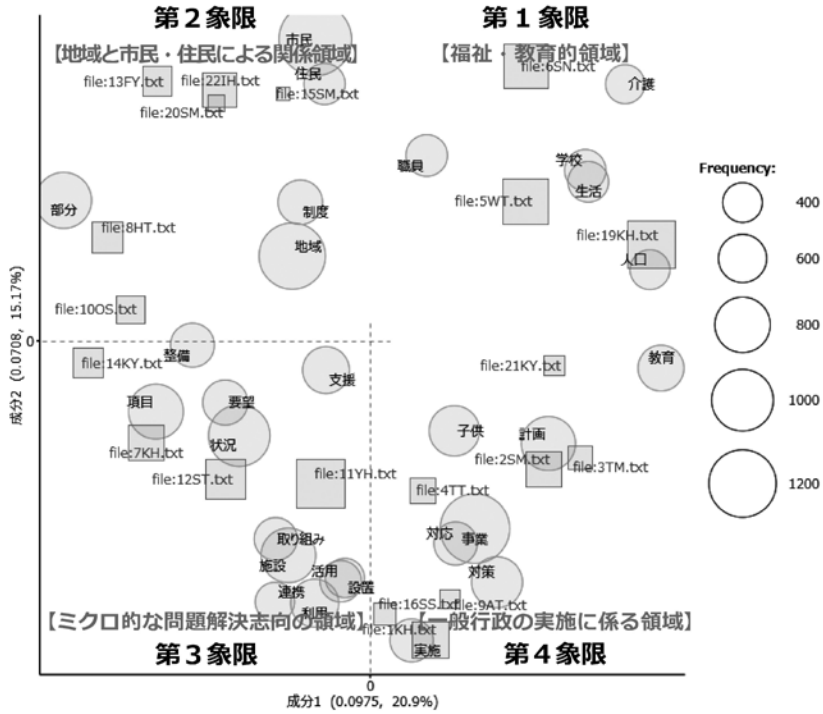


図2 「議席番号」×「政策」の対応分析（除外リスト適用後）

出典) 筆者作成

爲我井(2021)は、政策項目と関わりの薄い議会審議・答弁用語を50語示して分析を試みている(表6)。そこで、ここでは、その除外リスト50語を援用し、再度分析を試みることにした(図2)。

図の第1象限(右上)には「介護」、「学校」、「生活」などの語句が出現するようになり、いわば「福祉・教育的領域」になっている。議席番号の5番及び6番は「日本共産党」、19番は「クラブ21」の所属議員である。議席番号19番は「人口」に重なっており、一定の相関が認められた。

図の第2象限(左上)は、対角線方向の特徴的な語句が失われてしまったことで解釈が難しくなっている。とはいえ、出現した語句を検討する限り、「地域と市民・住民による関係領域」としても差し支えないであろう。なお、議席番号13番及び22番は、従来の所属会派名称(「市民の風」)の影響を受けて出現した可能性がある。

図の第3象限(左下)には、「状況」、「要望」、「取り組み」、「施設」などの語句が出現しており、「ミクロ的な問題解決志向の領域」と整理することができる。ここには、11番及び12番(「公明クラブ」)や、7番(「創志会」)、14番(「市民の風」→「そうぞう未来」)などの議席番号が出現していた。

図の第4象限(右下)は、「事業」、「計画」、「対策」などの語句による「一般行政の実施に係

る領域」である。「創志会」所属の1番、2番及び16番の議員や、「そうぞう未来」に所属する3番、4番及び9番に所属する主要会派のメンバーによる発言が比較的重なっていた。

このように、形式的・儀礼的な単語を予め分析から除外することで、結果として政策的な差異が見やすくなっている。ここまでの二つの対応分析によって、当該分析期間における議員個人の政策関心は概ね特定化することができたものと思われる。

(2) 関連語分析

森山氏が議長を務めていた「改革推進期」及び「改革継続期」は、議会改革の機運が頂点に達しているように思われるのだが、実は桐生市議会の一般質問において「議会改革」はさほど論じられていない。4年間でわずかに「5回」の出現数である。これは、市議会定例会における一般質問の場が、個々の議員にとって他の議員との差異を打ち出す絶好のアピールの場になっており、特に議員個人の関心事や支持基盤に配慮した質問通告がなされやすいからであろう。考えてみれば、議会改革は議会内部の機構改革であるから執行部に答弁を求めるプロセスは想定されにくいし、改革の個別的・具体的な内容は議員中心で構成される委員会マターで基本的には論じられることになるのであろう。それでは、この「改革推進期」及び「改革継続期」において、桐生市議会は一般質問のやり取りを通じてどのような「改革」を同時に進めようとしていたのか、KH Coderを用いた「関連語分析」によって確かめてみたい。

図3は、「改革」をキーワードとする関連語分析の結果を共起ネットワーク化したものである。ここでは、12クラスターが形成された。一般質問のやり取りの中で主に論じられた「改革」の領域は、「行財政」、「教育」、「国立大学」、「(教師の)働き方」、「公立病院での医師確保」、「地方分権」、「(奨学金の)連帯保証人制度」など、多岐にわたっていることが観察可能であろう。

いずれの自治体にも共通する「行財政改革」は当然想定され得るものであったが、「国立大学改革」は群馬大学理工学部(桐生キャンパス)、「地域の医師確保(改革)」は桐生厚生総合病院に関するものであり、地域独自の施設や資源を巡ってなされたオリジナルの課題として整理することができる。「教師の働き方改革(境遇や休業)」については、人口の多い都市部であれば「特定の過密地域」などのような地域の特殊要因が関わってくる場合もある。しかし、桐生市の地域特性を考えると、むしろここでは全国的な共通課題として捉えられている。

図を全体的に俯瞰すると、「行政」、「教育」、「医療」などの問題に改革の関心が集中しているように思われる。また、関連語分析では、「議会改革」は一つのクラスターとして顕在化しなかったが、このことに関しては、議員個人の発言から裏付けることが可能である。実際に次節で確認していくことにしよう。

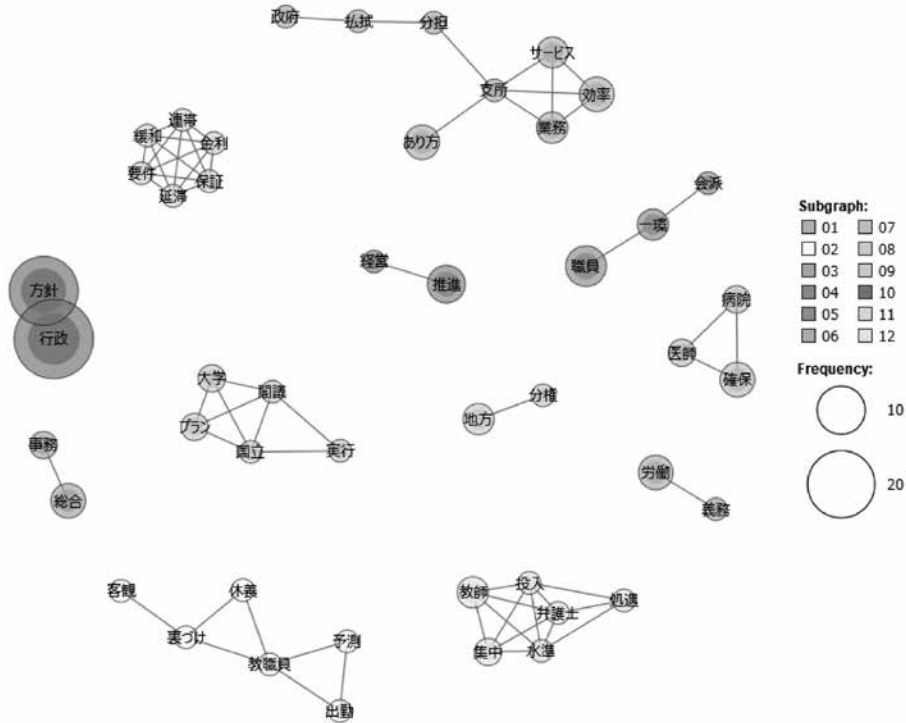


図3 関連語分析による共起ネットワーク（キーワード：改革）

出典) 筆者作成

(3) 議員と議会の改革志向の「差」

議員個人の政策志向は、議員個人の発言に現れることが予想される。以下では、一般質問における議員個人の発言から、それぞれの議員がどのような「改革志向」を持っているのかに限定し、定性的な確認作業を試みたい。改革内容の特定に際しては、会議録上の「語句」そのものではなく「文脈全体」から判断した。

一般質問において「議会改革」に言及している議員はやはり少ない。議席番号によれば、2番（「創志会」）、13番（「市民の風」→「無所属」）及び20番（「クラブ21」）の3名に限られる。その中では、20番の議員が最も議会改革志向が強かった。

20番の議員は、「議会改革」（3回）、「行財政改革」及び「公務員制度改革」などへの言及が見られ、自治体の改革志向を持っていることを確認することができる。同氏は、当時「議会改革」を所管する「合併及び地域政策調査特別委員会」の副委員長でもあった。2番及び13番の議員は、「議会改革」に関してそれぞれ1回ずつ発言していたが、前者は儀礼的な慰労の挨拶であった。他方、3番（「いちえ」→「そうぞう未来」）、4番（「いちえ」→「そうぞう未来」）、9番（「桐政会」→「そうぞう未来」）、16番（「創志会」）、22番（「市民の風」→「無所属」）については「改

革」そのものについて言及がなく、17番（議長）及び18番（「桐政会」→副議長）は発言自体がなかった。

議員別の発言において「改革」の出現回数を相対的に比較すると、19番の議員（「クラブ21」）が最も多い。この議員は、多分野（「教育改革」、「働き方改革」、「社会保障改革」、「教育改革」等）の「改革」について触れ、延べ25回言及していた。次に「改革」の発言が多い議員は14番（「市民の風」→「そうぞう未来」）であり、「行財政改革」について繰り返し（24回）言及していた。次いで11番（「公明クラブ」）の議員は延べ17回発言しており、「奨学金制度改革」、「市営住宅改革」、「高齢者交通改革」など、弱者擁護の観点から「改革」を論じていたものと考えられる。ちなみに、前掲表5に示した特別委員会の正副委員長の動向に注目すると、本会議では、20番を除き「議会改革」に関する直接的な言及はしておらず、「教育改革」、「行財政改革」、「機構改革」、「働き方改革」など、他の議員と同じような問題関心に沿って発言がなされていた。

桐生市議会における一般質問のやり取りを観察してみると、この間、同時並行で「議会改革」は進展しているのだが、必ずしもそれらの議論が議員個人の一般質問の中に浸透していたわけではないようである。やはり「議会改革」は議会内部の機構改革なのであって、改革の個別的・具体的な議論は委員会ベースで進められており、「結論」が打ち出されるまで本会議の議論には表出しにくいテーマなのであろう。「議会改革」を所管する「合併及び地域政策調査特別委員会」の副委員長のみ「地方議会改革」に触れてはいたものの、それは例外的ケースであるように思われる。

VI 結論と展望

本稿では、2019年（令和元年）の議会改革度ランキングにおいて全国第4位にまで躍進した桐生市議会を題材として、背景にある「議会改革」を想起させる「改革」というキーワードが本会議（一般質問）上のやり取りの中でどのように取り上げられていたのか、定量的かつ定性的に明らかにするように試みた。

計量テキスト分析による複数のアプローチによって、議員個人の一般質問から議会改革の「推進主体」を特定しようとしたが、「議会改革」というキーワード自体、本会議ベースで見ると4年間で殆ど言及されていない。その原因として、議会改革が議会内部の機構改革であって、行政答弁を求める一般質問に馴染まないという事情があるのだろう。また、桐生市議会会議録（WEB版）では、予算及び決算審査に係る特別委員会を除き、委員会の審議内容は公開されておらず、必然的に分析対象は本会議のみとなった。特別委員会における議員間の討論が電磁的に記録され、一般公開されていればより実証的な分析が可能になるはずだが、特別委員会内部の実際の議論は現時点において構成メンバーにしかわからない。本稿に残された課題の一つである。

もっとも、予算特別委員会等を含む会議録（WEB版）の全発言を対象に「議会改革」を検索

してみても、発言者単位のヒット数はさほど多いわけではない²⁸⁾。とはいえ、例えば「議会改革」を所管した二つの特別委員会は、各委員会活動を終える際に市議会本会議で委員長報告を行っているのだが、各々の発言にある「議会改革」の数は2017年（平成29年）よりも2019年（平成31年）の方が確実に増加していた²⁹⁾。そのように考えると、桐生市議会の改革は、議会内部の複数の中心的なアクターによる議論を通じて、内部的に積み上げられたものと捉えることができるであろう。議会事務局や市当局のサポートはあったものの、「議会全体の意思の発露としての改革」という色彩が強いのではないか。

他方、「議席番号による対応分析」では、各議員の相対的な政策位置が明らかにされている。選挙で競合する議員たちは、互いに差異化を図る必要がある、その手法は多様に存在するはずである。ここでの分析結果は、市議会本会議における発言、中でも一般質問は支持者に向けたアピールの場とされる可能性がある点を示唆するものといえよう。

分析の範囲では、個々の議員の改革志向は「議会改革」それ自体には向かっていない。一人一人の議員が有する改革志向には差があり、改革に積極的な議員もいればそうでない議員も存在している。そもそも、一般質問の場をどのように活用するかは議員個人に任されており、それによって実際に発言される興味関心も当然多様化するのである。

桐生市の「議会改革」は、平成23年（2011年）の統一地方選挙における「投票率の低下」を嚆矢として、市長選挙や合併（飛び地解消）なども絡みながら活発化していった。そして、市議会の正副議長、特別委員会の正副委員長及び主要会派が関係アクターとなり、最終的に議会改革度ランキングの全国第4位まで上り詰めるほどに改革が進んだと考えられる。この間、議会改革の内部体制も徐々に変化してきており、2019年（令和元年）6月以降、「議会改革調査特別委員会」が設置されている。従来のように、複数の政策調査項目が一括して付託される形式から、「議会改革」のみ独立して付託されているところを見ると、桐生市議会において「議会改革」のプレゼンスが高まったことは明白である。

令和3年（2021年）6月定例会における「議会改革調査特別委員会」の委員長中間報告では、2019年（令和元年）の議会改革度ランキング結果（総合第4位）を踏まえて、「この結果を、今後の議会改革の参考にして取り組む」³⁰⁾との発言がなされている。ところが、桐生市におけるその後の議会改革度ランキングは失速気味である³¹⁾。そのような現状に対して、今後、議会改革度ランキングの結果がさらなる改革をもたらすのか、また、そのような改革の成果が地域の問題解決にどのように寄与していくのか、我々は引き続き注目していく必要がある。

（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・高崎経済大学非常勤講師／平成国際大学法学部准教授）

桐生市議会一般質問に見る改革争点

註

- 1) 戦後地方議会改革の系譜に関しては爲我井・増田(2020:52-54)に詳しい。
- 2) 「議会改革度調査」は、早稲田大学マニフェスト研究所が2010年度(平成22年度)から実施している調査であり、「情報共有」(議事録や政務活動費の公開状況など)、「住民参加」(傍聴のしやすさ、住民意見の聴取など)及び「議会機能強化」(議会の権限、能力など)による三つの大枠に沿った複数の指標により、全国の地方議会をランキング形式で評価するものである。
- 3) 辻(2019:ii)。
- 4) 2020年6月17日公表。なお、従来この調査は調査対象期間を年度単位(4月1日から翌年3月31日まで)としていたが、2019年(令和元年)の調査以降、暦年単位(1月1日から12月31日まで)に改めており、前年度結果と単純比較できない部分があるとされる(<http://www.maniken.jp/gikai/2019gaiyo.pdf>(2022年7月24日最終取得))。
- 5) 調査対象は全国の都道府県・市区町村議会(1,788議会)。そのうち回答のあった1,433議会が母数である。
- 6) 朝日新聞朝刊2019年4月14日(群馬版)21面「開かれた市議会 桐生着々」。
- 7) 地方議会の「会議録」そのものを分析対象とする研究事例として、例えば芦谷(2020)、國原(2018)、小田切(2016,2019)、高丸(2013)、爲我井(2015,2021)、地方議会研究班(2020)、増田(2014,2016,2017,2018,2021)などが挙げられる。
- 8) CiNiiのフリーワード検索により「議会改革度」を検索すると14件ヒットするが、実証研究に係る論考は抽出されない(2022年7月24日最終取得)。
- 9) CiNiiのフリーワード検索により「ランキング」を検索すると15,204件ヒットする(2022年7月24日最終取得)。
- 10) 故土屋義彦元埼玉県知事。
- 11) 地域ブランド及び企業ブランドの研究とコンサルティングを行う企業として2005年11月に設立された日本の民間調査会社。
- 12) NHKマガジン2021年12月1日「法的措置発言」の波紋 騒動から見えたのは」<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/72908.html>(2022年7月24日最終取得)。
- 13) 「議会改革度調査2020」の「調査結果公表にかかるプレスリリース」によると、「2010年の調査開始以来、各地で議会改革が活発になり、さまざまな取組が生まれました。こうした取組に対応し、設問が増えた経緯があります。しかし、議会改革の取組が進んでも、地域課題の解決や住民からの評価には繋がっていない議会があることも事実です。」との指摘がなされている(http://www.maniken.jp/gikai/210601gikaikaikaku2020pr1_rank.pdf(2022年7月24日最終取得))。
- 14) 金井(2007:158)。
- 15) 註6に同じ。
- 16) 桐生市では、市町村合併後の議員定数は条例上26人だったが、合併後の定数特例措置によって2007年から2011年までの間、実際には31人の議員が在職していた。そこで、議会改革の一環として、平成19年(2007年)の第4回定例会では議員定数を24人とする条例改正案を、統一地方選直前に開催された平成23年(2011年)の第1回定例会ではさらに2人減員する改正案をそれぞれ可決した。よって、平成23年(2011年)の統一地方選実施後に招集された同年5月の臨時会以降、現在に至るまで議員定数は22人のまま推移している。
- 17) 桐生市議会議員であった荒木氏は、2015年(平成27年)から群馬県議会議員を1期務めた後、2019年(平成31年)から桐生市長を務めている。
- 18) 平成23年(2011年)5月11日から平成25年(2013年)5月10日まで。
- 19) 相沢崇文氏は、新議員定数(22人)の枠組みにおける二代目の議長である(議長在任期間は平成25年(2013年)5月10日から平成26年(2014年)8月18日まで)。
- 20) 園田恵三氏の議長在任期間は、平成26年(2014年)8月18日から平成27年(2015年)4月25日までであった。
- 21) 「W改革度順位」欄には、議会改革度ランキングの各年度(2019年以降は各年)順位を記載した。なお、当該調査は、4月1日(2019年以降は1月1日)を基準日としているため、この表において、議長交代年度(年)の順位は前任者との共同順位として整理する。なお、在任2年目以降のランキングは当該議長の単独順位として捉えることとし、網掛けで表示した。
- 22) 平成29年(2017年)5月11日の議長選挙後の就任挨拶において、森山氏は「議長といたしまして、そしてまた群馬県並びに関東の市議会議長会の会長といたしましてもしっかりと皆様の思いを受けとめて、今後皆様と一致団結して議会運営を進めたいと思っていますので、(以下省略)」と言及した。
- 23) 桐生市では、各委員会の会議録が電磁的記録によって公開されていないが、審査結果(会議の概要)に関してはPDFデータにより公表されている。
- 24) 議席番号は途中で変更されているが、ここでは、任期冒頭の議席番号をそのまま使用した。
- 25) 桐生市議会では、どの会派にも属さない議員を「無党派」と表記しているが、本稿では一般的な「無所属」を用いる。
- 26) KH Coder(<https://khcoder.net/>)とは、多変量解析を用いてデータを要約・提示しつつ、コーディングルールの作成により、明示的に理論仮説の検証や問題意識の追究を行うことを可能とするテキストマイニングソフトウェアである。
- 27) 爲我井(2021:166)。
- 28) 発言者単位のヒット数は、平成27年(2015年)が6件、平成28年(2016年)が7件、平成29年(2017年)が13件、平成30年(2018年)が7件である。

- 29) 平成29年(2017年)6月の委員長報告では、「議会改革」の発言回数が延べ16回であったのに対し、平成31年(2019年)3月の委員長報告ではその発言回数は延べ27回に増えていた。
- 30) 2021年(令和3年)6月23日の令和3年桐生市議会第2回定例会「議会改革調査特別委員会中間報告」における園田基博議会改革調査特別委員会委員長の発言。
- 31) 2020年(令和2年)は総合第45位、2021年(令和3年)は総合第105位である(表1)。

参考文献・資料・URL

- 芦谷圭祐「政令市議会議員の代表活動—委員会発言の量的テキスト分析を中心に—」『選挙研究』(日本選挙学会)第36巻第2号。2020。68-79。
- 加藤洋平・木下健「地方議会改革の検証—改革の形態と成果の関係—」『流経法学』(流通経済大学法学部)第17巻第2号。2018。31-60。
- 金井利之『自治制度』東京大学出版会。2007。
- 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。
- 小田切康彦「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』(同志社大学政策学会)20周年記念特集号。2016。45-57。
- 小田切康彦「地方議会におけるNPOをめぐる言説の変容—地方議会会議録を用いた分析」『社会科学研究』(徳島大学総合科学部)第33号。2019。1-15。
- 佐々木信夫『地方議員』PHP研究所。2009。
- 高丸圭一「地方議会では何が話題になっているか—宇都宮市議会会議録のテキストマイニング」『宇都宮共和大学都市経済研究年報』第13号。2013。162-173。
- 爲我井慎之介「計量テキスト分析による政策課題から見た特例市移行—埼玉県越谷市を事例として—」『日本地域政策研究』(日本地域政策学会)第14号。2015。66-73。
- 爲我井慎之介「首都近郊自治体をめぐる政策課題の共通性と差異性—コロナ禍の市議会審議に焦点を当てた予備的考察—」『平成法政研究』(平成国際大学法政学会)第26巻第1号。2021。157-186。
- 爲我井慎之介・増田正「我が国地方議会の改革に向けた視座—議員定数と議員報酬から見た四つの議会像—」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会)第22巻第3号。2020。49-66。
- 地方議会研究班(名取良太・田中智和・岡本哲和・石橋章市朗・梶原晶・坂本治也・秦正樹)『地方議会の審議過程—テキスト分析による定量化の試み』(関西大学法学研究所研究叢書第63冊)関西大学法学研究所。2020。
- 辻陽『日本の地方議会』中央公論新社。2019。
- 樋口耕一・中村康則・周景龍『動かして学ぶ! はじめてのテキストマイニング—フリー・ソフトウェアを用いた自由記述の計量テキスト分析—』ナカニシヤ出版。2022。
- ペーテル・エールディ(高見典和訳)『ランキング—私たちはなぜ順位が気になるのか?』日本評論社。2020。
- 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「計量テキスト分析によるわが国地方議会の審議内容を可視化する方法について」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会)第19巻第3号。2017。161-175。
- 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。
- 増田正「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—」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会)第23巻第4号。2021。19-36。
- 待鳥聡史「地方議会改革の文脈を再考する」『地方自治』(ぎょうせい)第840号。2017。2-16。
- 議会基本条例制定に向けての地方主権調査特別委員会の活動 https://www.city.kiryu.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/011/281/katudou.pdf (2022年7月24日最終取得)
- 桐生市議会基本条例について <https://www.city.kiryu.lg.jp/shigikai/kaikaku/1014223/1010780/1011281.html> (2022年7月24日最終取得)
- 早稲田大学マニフェスト研究所プレスリリース http://www.maniken.jp/gikai/210601gikaikaikaku2020pr1_rank.pdf (2022年7月24日最終取得)

謝辞 本研究はJSPS科研費JP19K01476の助成を受けたものです。