

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 —

増 田 正

Policy Agenda and Local Assembly Reform in the North Kanto Region Analysis of the Minutes of the Seven Major City Assemblies using Text-mining Approach

Tadashi MASUDA

要 旨

本研究では、北関東地方における主要7市議会（中核市・特例市相当）を対象として、政策課題と地方議会改革に関する分析を行う。第一部では、会議録に収録された議員発言のテキストマイニングにより、政策課題を抽出し、二つの基本構造（「地域計画・事業分野」「議会審議・答弁分野」）と四つの共通課題（「社会福祉分野」「学校教育分野」「施設利用・管理分野」「市民協働分野」）が明らかにされた。

第二部では、対象市議会において、特定課題としての地方議会改革がどのように取り組まれているか、既存の調査報告の結果をレビューした上で、第一部のテキストデータセットを活用した新規の内容分析により、追加分析する。その結果、北関東地方の地方議会は、改革には必ずしも積極的でないことが分かった。分析対象期間及び事例の拡大は、今後の課題としたい。

キーワード：地方議会、会議録、テキストマイニング、KHコーダー、中核市

Summary

The study focused on seven major assemblies of core or special cities in the North Kanto region to analyze policy agendas and local assembly reform. The first part of the paper showed two basic structures in the “local planning and project” field and the “assembly discussion and responses to questions in the assembly” field, and four common challenges in the fields of

“education”, “facility utilization and management” and “citizens’ collaboration” by extracting policy agendas using text-mining approach applying to assembly members’ statements recorded on the minutes.

The second part reviewed the results of the foregoing investigative reports to see how those city assemblies addressed the reform which was the specific agenda and then made an another analysis of the contents using the text data set shown on the first part. The analysis results revealed local city assemblies in the North Kanto region did not always take a positive stance toward the reform. The period and cases subject to the analysis remain to be addressed in the future.

Key words: local assembly, minutes, text mining, KH coder, core city

I. 研究の課題と目的

昨今のICT化は地方議会の情報環境を急速に変えつつある。地方議会はICTを活用しながら、それぞれが改革を競い合う時代によく突入したのである。その結果、先進的な地方議会の改革事例は、他の地方議会へと波及するようになってきた。

地方議会は本来的に原則公開である。審議のライブ中継やオンデマンド動画の配信は、審議の「見える化」に大きく貢献している。公開化の流れは、今後、押し留められることはないであろう。ところが、依然として、傍聴規則等により議場内部での写真撮影や録音を禁止している地方議会が多くなっている¹⁾。地方議員の認識が現状に追いついていないのではないか。

最近の地方議会審議の急速な「見える化」にもかかわらず、残念ながら、我々が記録され、配信されている映像やデータを十分に活用できていないことは明白である。議員が議会内でどのような発言や行動をしているか、新聞やテレビ等のメディアによる追及はなされていない訳ではないが、どうしてもそれらは単発的・イベント的になりがちである。一方、市民団体などによる権力監視（モニタリング）は、継続性には優れるものの、しばしば政治的な傾向を帯びることがあり、客観的な分析が難しい面がある²⁾。

本研究は、日々蓄積されてはいるが、ほとんど活用されてこなかった地方議会議録に着目し、地方議会が何を審議してきたのか、政策課題の観点から明らかにしようとする、地方政治の基礎研究である。

以下の分析では、北関東地方における政策課題と地方議会改革の現状を明らかにするため、相互補完的な二つの分析に取り組む。第一部が、北関東主要7市議会議録のテキストマイニングにより、それらに共通して観察される政策課題を明らかにするものであり、分析の主要部分である。第二部が、対象市議会における地方議会改革の現状を評価するものであり、政策課題としての地方議会改革について探索する補完的な個別分析である。

ここでは、本会議の会議録が分析対象となる。地方議会の会議録には、本会議と委員会のものがある。前者は完全公開されており、比較分析が可能であるが、後者は議会によって対応がバラバラであり、整備途上との印象を受ける。地方議会には、このほか全員協議会などのインフォーマルな協議体もあるため、地方議会の全審議を網羅的に分析することは極めて難しい³⁾。

本会議の会議録を分析するといっても、①地方議会を地方議員による審議の場と捉えるか、②行政による決定と答弁の場と考えるか、③自治体の総合的な審議の場と考えるかによって、分析の主眼が異なってくる。本稿では、地方議会審議は、①議員間の審議であるとの議員中心的な観点（議員発言分析モデル）に立ち、行政の答弁等を含めず、議員発言を主たる分析対象とする。

本稿における主要市とは、人口20万人規模以上の中核市・（施行時）特例市クラスの自治体を意味している。それらは、地域を代表する大規模自治体である。

第一部 テキストマイニング

Ⅱ. 先行研究

テキストマイニングは、計量テキスト分析とも呼ばれ、内容分析の一手法である。テキストマイニングは、テキストデータのあるところ、どのような領域であっても活用できるため、情報科学や言語学の分野を中心に、このところ急速に活用例が増えてきている。テキストマイニングの定義やこれまでの研究動向については、増田（2012）などに譲りたい。

増田（2014）は、テキストマイニングを地方議会研究に適用した事例をいくつか挙げているが、今のところ、宇都宮市議会を分析対象とした高丸（2013）、地方議会会議録コーパスの構築を目指した高丸・木村・渋木（2011）などを除けば、事例は少ない。また、その知見の範囲も限られている。

地方議会の政策課題を共起ネットワークにより構造化した業績には、爲我井（2015）がある。これは、中核市・特例市に昇格した越谷市の政策課題を内容分析により特定化した事例研究であり、本研究とは分析対象及び方法の共通性を有する⁴⁾。

本稿では、地方議会会議録の分析モデルを提示した増田（2012, 2014）の方法論を踏襲し、行政側答弁や議長による議事進行上の発言を除き、議員間及び議員からの発言（議員発言分析モデル）を抽出した形で、地方議会本会議会議録の分析を進める。議員発言分析モデルは、議員・会派の取り上げた言説に限定するため、議会の自立的・主体的な活動を再現するには好都合である。だが、議会活動全体における行政側答弁が抜け落ちるため、その解釈に留意する必要がある⁵⁾。

Ⅲ. 仮説

地方議会における審議内容は、二元代表制に関わる「基本構造」と政策分野の「共通課題」から構成される。本事例（北関東中核市・特例市）における「基本構造」と「共通課題」は、以下の通りである。

基本構造

- 1 地域行政に関わる「地域計画・事業分野」（行政関連）
- 2 議会審議に関わる「議会審議・答弁分野」（議会関連）

共通課題

- 1 高齢者世代を中心とした「社会福祉分野」
- 2 子ども世代を中心とした「学校教育分野」
- 3 公共施設関連の「施設利用・管理分野」
- 4 自治体ガバナンスに関わる「市民協働分野」

Ⅳ. 分析手法

増田（2014）は、群馬県内の高崎市、前橋市、太田市を分析対象としているが、本稿では、そこに宇都宮市、つくば市、水戸市、熊谷市を付け加え、合計4県7市議会を新たな分析対象とする。一連の研究で扱われているのは、北関東地域の中核をなす主要自治体であり、人口20万人以上の中核市・（施行時）特例市クラスに相当する。3市から7市に対象を増やしたのは、追加分析として一般性を高めるためである。表1は分析対象市とその統計データを示したものであ

表1 分析対象市の概況

	高崎市 中核市	前橋市 中核市	太田市 特例市	宇都宮市 中核市	水戸市 特例市	つくば市 特例市	熊谷市 特例市
人口 (H22)	371,302 54位	340,291 64位	216,465 106位	511,739 27位	268,750 84位	214,590 107位	203,180 110位
面積(km ²)	459.41	311.64	175.66	416.84	217.43	284.07	159.88
定数 (H22)	61 (条例38)	40	34	50	30	33	36
報酬(円) (H22)	570,000	585,000	485,000	670,000	590,000	447,000	450,000

※出典：平成22年国勢調査、国土地理院面積調、全国市議会議長会実態調査 筆者作成

る。特例市は2015年4月からの名称である施行時特例市とせず、当時の特例市と表記している⁶⁾。

分析対象期間は、増田（2014）と同様に、統一地方選挙に挟まれる議会任期のうち、平成19年4月～平成23年3月、これと一致していない議会は、部分的にこの期間を含む期間とした。標準型の地方統一選挙型の場合、平成19年度～平成22年度にあたる。高崎市、太田市、宇都宮市、水戸市、熊谷市の5市が標準型、前橋市が平成21年4月～平成25年3月、つくば市が平成20年4月～平成24年3月である。分析対象発言は、すでに述べたように議員発言に限定した。分析範囲の概念図は増田（2014）の図1に示しているので、参照してほしい。

本稿での分析において新規に付け加えられるのは、①7市の全体分析、②追加4市（宇都宮市、つくば市、水戸市、熊谷市）の個別分析である。群馬県3市については、全体として得られた分析含意から、新しい結果と解釈を改めて再提示している。分析手法は、共起ネットワーク（サブグラフ検出・媒介）に限定し、データ数は50～60に調整した。今回、階層的クラスター、多次元尺度構成法（MDS）については作図を省略した。また、分析の主眼が政策課題の構造化であることから、抽出した品詞は名詞及びサ変名詞（～するを付けると動詞化する名詞）に限定した。

V. 分析結果

（1）全体分析

ここでは、作業の最初に7市の頻出語について確認しておきたい。表2はKHコーダーによる品詞で「名詞」及び「サ変名詞」と分類されたワードの上位50語である。分析対象市全体の「名詞」では、「事業」が最頻出語（第1位16,723回）であり、以下ベスト10は、2「地域」、3「市民」、4「委員」、5「状況」、6「市長」、7「制度」、8「年度」、9「議案」10「予算」と続いている。その他のデータについては表2を参照していただきたい。

「サ変名詞」では、「質問」が最頻出語（第1位16,657回）であり、同じくベスト10は、2「計画」、3「答弁」、4「教育」、5「整備」、6「施設」、7「対策」、8「支援」、9「利用」、10「お願い」である。二つの品詞のうち、政策領域として表出しているのは、主として「名詞」である。

図1は北関東中核市・特例市議会（主要7市）における議員発言を統合し、データを共起ネットワーク化したものである。この結果は、既出の手続きによって、地域における政策課題の構造を複数のカテゴリーとして可視化させたものである。

頻出語である「事業」「地域」などが関連する「地域計画・事業」は、行政に関わるワードであり、どの地方自治体にも関係する基本構造である。また、本稿自体が議会審議のテキストマイニングであるため、議会に関わるワードによって構成される「議会審議・答弁分野」もまた、必ず出現すべきものとして考えられる。そこで、二つのカテゴリーは、それぞれ基本構造（1・2）と表現した。

共起ネットワークにおいて、政策課題自体は、政策的にまとまった複合的な政策分野として表

表2 全体分析頻出語一覧（名詞・サ変名詞 上位50語）

	名詞		サ変名詞						
1	事業	16723	質問	16657	26	医療	4185	報告	3667
2	地域	14623	計画	10640	27	農業	4082	補助	3589
3	市民	14462	答弁	10288	28	議会	3968	会計	3271
4	委員	8897	教育	8386	29	企業	3869	説明	3193
5	状況	8849	整備	8244	30	見解	3790	保育	3178
6	市長	7534	施設	7684	31	住民	3738	建設	3122
7	制度	7423	対策	7501	32	地区	3717	お尋ね	3038
8	年度	7225	支援	7266	33	課題	3702	運営	3014
9	議案	6974	利用	6481	34	内容	3677	合併	3007
10	予算	6931	お願い	5648	35	子供	3669	施策	2997
11	学校	6516	実施	5410	36	児童	3645	確保	2895
12	行政	6437	対応	5370	37	情報	3579	介護	2876
13	環境	6107	推進	5253	38	公共	3577	保護	2861
14	一般	5874	要望	5137	39	経済	3548	工事	2772
15	都市	5694	生活	5069	40	道路	3542	サービス	2685
16	議員	5555	検討	4793	41	財政	3468	審査	2678
17	社会	5538	管理	4556	42	先ほど	3426	導入	2630
18	高齢	5497	調査	4547	43	全国	3305	総合	2601
19	取り組み	5333	設置	4406	44	福祉	3300	観光	2540
20	伺い	5220	負担	4154	45	交通	3230	連携	2527
21	職員	4552	活動	4135	46	現状	3202	決定	2523
22	条例	4479	関係	3879	47	中心	3195	評価	2462
23	保険	4442	意見	3851	48	子ども	3109	改正	2433
24	センター	4389	活用	3739	49	考え	3022	指導	2417
25	基本	4368	質疑	3701	50	自治体	2996	向上	2351

※筆者作成

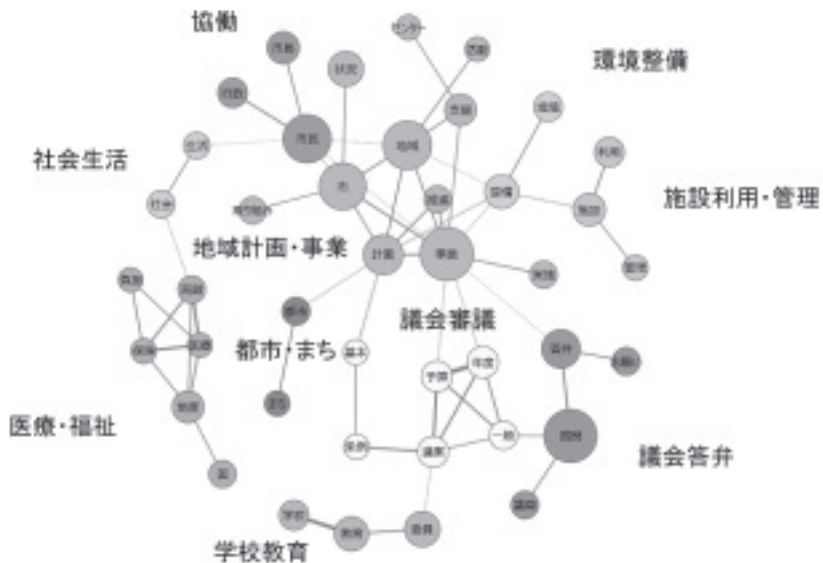


図1 全体分析

(サブグラフ検出・媒介 名詞及びサ変名詞 最少出現数800)

出されることもあれば、個別政策として表出されることもある。ワードは分析レベルを問わないため、それぞれのカテゴリーの分析レベルは多様となる。

本分析では、共通課題として「社会福祉分野」「学校教育分野」を抽出化した。より具体的に

例えば、高齢者中心の「医療福祉分野」と、子ども中心の「学校教育分野」である。それらは、基礎自治体が関与する政策領域のうち、市民生活に密接に関係するカテゴリーであり、市民の関心も高い。当然、議会審議で取り上げられる可能性が高くなる。

次に、具体度の高い政策課題である「施設利用・管理分野」が、環境整備と緩やかに結びつく形で観察される。指定管理者制度等に関わる審議内容である。最後に、基本構造の行政分野などと緩やかに関連した「市民協働分野」がある。自治体ガバナンスの問い直しや基本条例に関する議論を反映したものと考えられよう。

(2) 個別分析

a 宇都宮市

前節において、全7市議会データを統合した形での政策課題（基本構造＋共通課題）を確認した。次に、ここでは、(増田2014)で取り扱っていない群馬県外4市から、それぞれの共起ネットワークを事例として提示する。

最初に宇都宮市議会(図2)である。宇都宮市議会では、基本構造である「行政」については「事業・予算・計画」として、「議会」については「執行機関答弁」として示されている。

共通課題である「社会福祉分野」は「高齢社会・医療福祉」としてまとめられ、「学校教育分野」は「子ども・教育」として概括されている。また、「施設利用・管理分野」は、「施設・利便性」として、自治体ガバナンス関連は「地域連携」と名称付けた。

その他、全体分析では抜け落ちたものの、地域経済に関わる「企業・経済」が観察できる。



図2 宇都宮市議会

(サブグラフ検出・媒介 名詞及びサ変名詞 最少出現数800)

b 水戸市

次に、水戸市議会（図3）である。水戸市議会では、基本構造である「行政」については「事業・計画」として、「議会」については「議会審議」として示されている。「事業・計画」は、「地方財政」と緩やかに結びついている。

共通課題である「社会福祉分野」は「高齢者福祉」としてまとめられ、「社会・生活環境」を経て、行政構造である「事業・計画」につながる。

「学校教育分野」は「学校・教育」として概括されている。「施設利用・管理分野」は「公共施設・利用」とし、自治体ガバナンス関連は、宇都宮市と同様に「地域連携」とした。

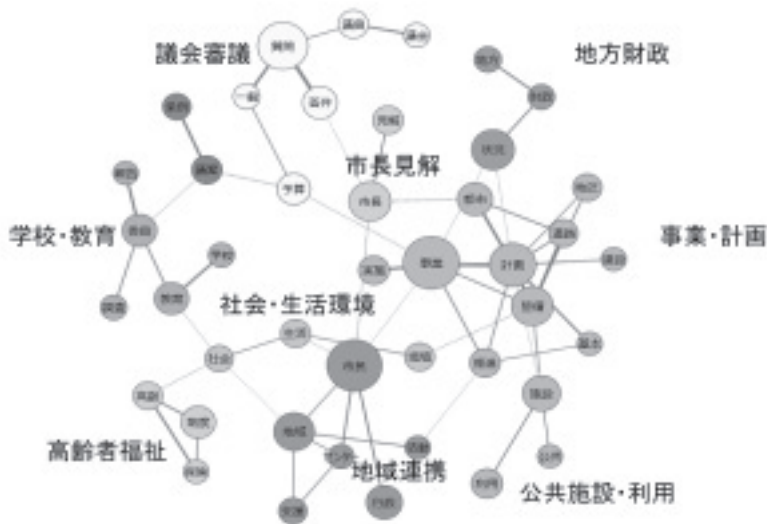


図3 水戸市議会

(サブグラフ検出・媒介 名詞及びサ変名詞 最少出現数800)

c つくば市

茨城県二例目は、つくば市（図4）である。つくば市議会では、基本構造である「行政」については、水戸市と同様に「事業・計画」として、「議会」については「議会要望」として概括されるが、「事業・計画」内部に一般的な「議会審議」の要素が内在されており、行政に取り込まれた形での、行政主導的カテゴリーとなっている。

共通課題である「社会福祉分野」は規模が小さい。もう一つの共通課題である「学校教育分野」は「子ども・教育」としてまとめられる。「施設・管理分野」は「施設管理」として表している。自治体ガバナンス関連は「協働」としたが、他の項目と関連せず、孤立している。その他、当時の検討課題として、行政系の課題の中に「基本条例」が見られる。

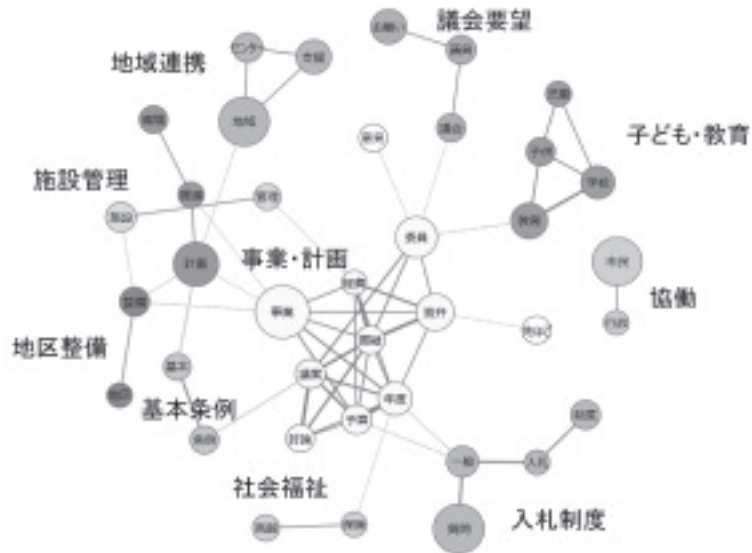


図4 つくば市議会 共起ネットワーク
(サブグラフ検出・媒介 名詞及びサ変名詞 最少出現数800)

d 熊谷市

埼玉県からは県北中心自治体の熊谷市(図5)を選択した。熊谷市議会では、基本構造である「行政」については「地域計画・事業」として、「議会」については中央部の「議会審議」と最下部の「議会要望」に大きく分けられる形でラベル付けした。このうち、後者の「議会要望」は、

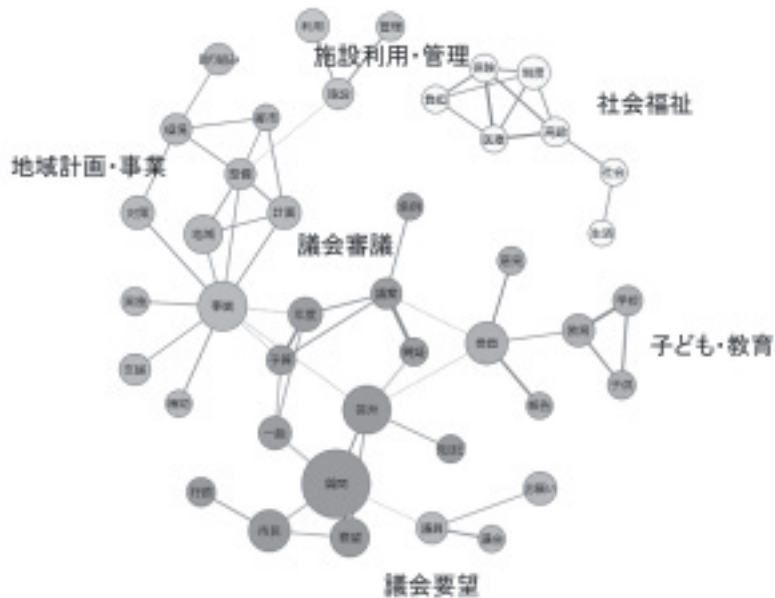


図5 熊谷市議会 共起ネットワーク
(サブグラフ検出・媒介 名詞及びサ変名詞 最少出現数800)

つくば市と共通しているが、とくに「質問」に緩やかに結びついた形で顕在化している。

共通課題である「社会福祉分野」は、制度構築を含めた包括性とデータの広がり considering 「社会福祉」とした。「施設・管理分野」は、「施設利用・管理」であり、標準的な形である。自治体ガバナンス関連は、「質問」と関連しつつ、「議会審議」の中に包摂されており、個別化されていない。

e 高崎市

群馬県内3事例の分析結果は、本稿の仮説に即した形で再提示する。高崎市議会（図6）では、基本構造である「行政」については「行政計画・事業」として、「議会」については「議案・条例」及び「答弁・質疑」として表されている。

共通課題である「社会福祉分野」は、「高齢社会・医療福祉」とした。もう一つの共通課題「学校教育分野」は「子ども・教育」としてまとめ、二つの共通課題は、「社会・生活」を介して結び付けられている。「施設・管理分野」は、「建設・施設利用」として建設と結びつけられている。自治体ガバナンス関連は、「協働」としたが、構成語から特段の自発的な要素が感じられる訳ではない。

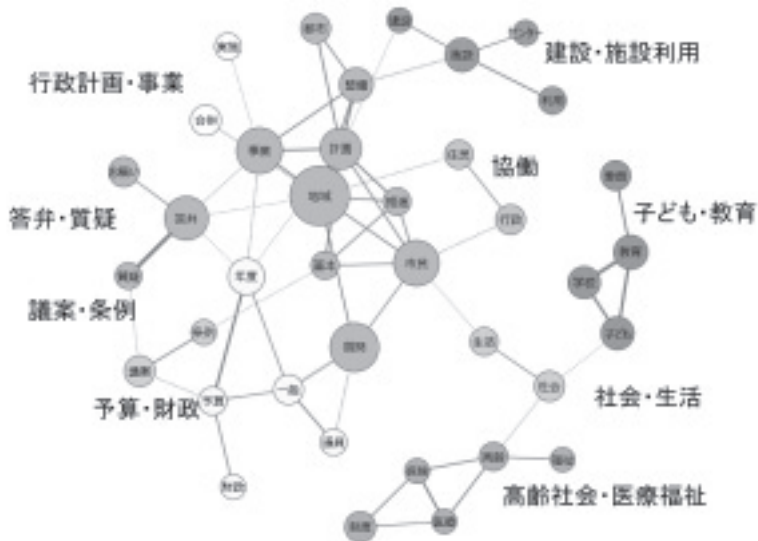


図6 高崎市議会

(サブグラフ検出・媒介 名詞及びサ変名詞 最少出現数750)

f 前橋市

前橋市（図7）では、基本構造である「行政」については「地域計画・事業」として、「議会」については「質問・答弁」が見られた。

共通課題である「社会福祉分野」は、「生活・支援」と緩やかに結びつきながら、「高齢社会・

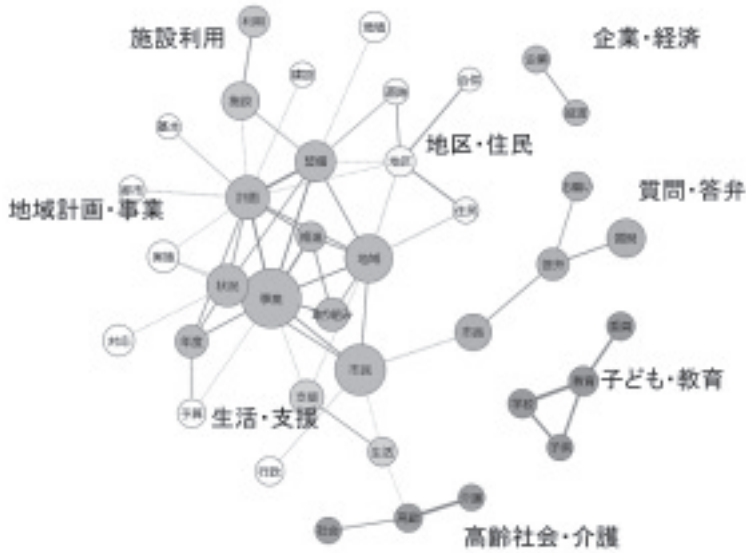


図7 前橋市議会

(サブグラフ検出・媒介 名詞及びサ変名詞 最少出現数850)

介護」として顕在化している。もう一つの共通課題「学校教育分野」は、「子ども・教育」であった。「施設・管理分野」は「施設利用」となり、行政課題の「整備」と関連している。自治体ガバナンス関連は、とくに見当たらないが、「地区・住民」として合併関連の要素が見られる。その他、「企業・経済」が孤立した課題として存在する。

g 太田市

太田市（図8）では、他市と比べて、総発話量（ここでは総頻出語数）が著しく少ない。その理由は定かではないが、政策課題の構造も特殊である。基本構造である「行政」については「行政計画・事業」としてコンパクトにまとまっているが、「議会」については「条例・議会審議」としてかなり充実している。両者をつなぐ第三の категорияとして「執行部答弁」が多くの部分を占めている。

共通課題である「社会福祉分野」は「予算・財政・社会福祉」として、もう一つの共通課題である「学校教育分野」は「子ども・教育」となっている。「施設・管理分野」は、「指定管理者」として重点化されている。その他、前橋市と類似した経済項目として、「地域・経済」が存在している。

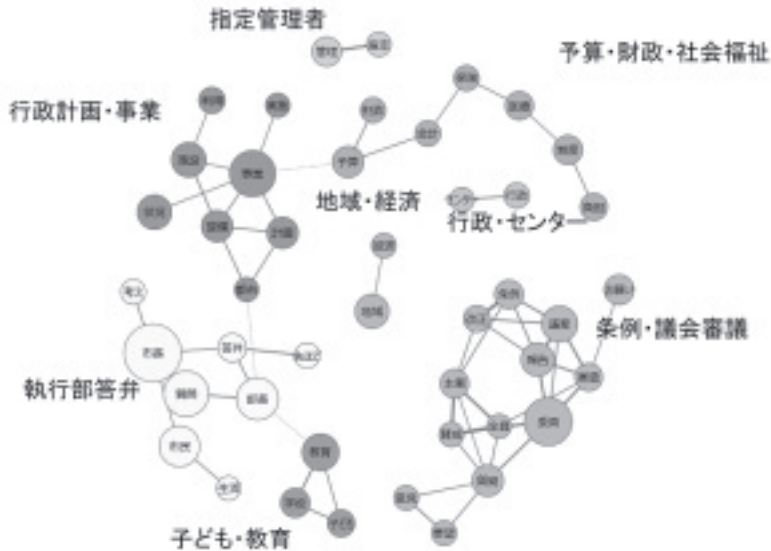


図8 太田市議会

(サブグラフ検出・媒介 名詞及びサ変名詞 最少出現数300)

第二部 特定課題 地方議会改革

VI. 地方議会改革の追加分析

本章では、ここまでの分析では顕在化していない政策課題である「地方議会改革分野」に関する追加分析を行う。

(1) 調査報告に見る地方議会改革

本節では、地方議会改革について整理する。最初に、①日経グローバルの議会改革ランキングと②全国市議会議長会による調査報告書により、地方議会改革の状況を確認する。

前章までの分析結果によれば、期間中、地方議会改革は顕在化した形では政策課題となっていない。しかし、地方議会改革が審議されていなかった訳ではなく、中心的な課題ではなかったということである。

そもそも、北関東エリアでは、議会改革度は低迷している。北関東7市の議会改革度を『地方議会改革の実像』(2011)から拾い出してみたのが、表3である。調査時点において、唯一、宇都宮市が自治基本条例と議会基本条例の双方を制定しており、太田市、熊谷市は自治基本条例のみ制定していることがわかる。なお、「太田市まちづくり基本条例」は、内容的に自治基本条例に含めている。宇都宮市、熊谷市は「自治基本条例」の名称を採用している。

表3 分析対象市の議会改革度

	総合 偏差値	格付け	順位	自治基本 条例	議会基本 条例
宇都宮市	61.7	B	85位	○	○
つくば市	56.7	B	142位		
水戸市	53.7	CCC	206位		
太田市	47.8	CC	418位	○	
前橋市	46.8	CC	453位		
熊谷市	41.2	CC	668位	○	
高崎市	39.5	C	713位		

※日経グローバル編（2011）『地方議会改革の実像』日本経済新聞社
（対象 806市区議会）をもとに筆者作成

議会基本条例を制定している宇都宮市がランキング上位に属していることは、議会基本条例が議会改革の進展を示す一つのメルクマールとされている以上、当然である。表3を見る限り、宇都宮市議会を除き、北関東を代表する都市では、議会改革が相対的に遅れがちであることが伺えよう。日経グローバルの議会改革度ランキングが唯一のものではないが、北関東地域では議会改革があまり進んでいないことは確かである。

本稿分析対象期間中に重なる議会改革の動向を確認するために、ここで全国市議会議長会によって取りまとめられた「議会改革の取り組み事例」について、4年分抽出してみたい。

平成19年には、ネット公開関連として、宇都宮市「本会議のネット中継」、前橋市「議長交際費のネット公開」がある。政務調査費の透明性の確保の観点からは、宇都宮市「政務調査費の見直し」、水戸市「領収書の義務化」、「同審査会の設置」「使途基準等の明確化」、前橋市「領収書の義務化決定」がなされている。議会改革の中心的な項目としては、宇都宮市「議会制度改革検討組織の設置」、熊谷市「一問一答制の検討」「政治倫理等検討委員会の設置」がなされている。合併関連では、太田市「在任特例の終了」が報告されているが、とくに議会改革と直接的に結びつくものではない。なお、平成19年の調査項目番号のみ、23となっている。

平成20年には、前年度の課題を継承または重複したものも見られる。ネット公開関連として、宇都宮市「議長交際費のネット公開」、熊谷市「本会議のネット中継」がある。政務調査費の透明性の確保の観点からは、宇都宮市「政務調査費の見直し」、水戸市「政務調査費等審査会の設置」がなされている。議会改革の中心的な項目としては、熊谷市「一問一答制の実施」がある。他に、政治倫理関連では、水戸市「政治倫理条例の制定」がある。その他、宇都宮市「費用弁償の一部廃止」、太田市「傍聴手続きの簡素化（個票形式の採用）」が見られる。

平成21年には、ネット公開関連として、宇都宮市「政務調査費ネット公開・閲覧制度」、水戸市「本会議のネット中継（配信）」があり、後者の本会議のネット中継は、宇都宮市（平成19年）、熊谷市（平成20年）とかなり一般化したことがわかる。政務調査費の透明性の確保の観点からは、

ネット公開関連で示した宇都宮市の事例に加え、前橋市「領収書の義務化」の前年度適用開始報告、熊谷市「政務調査費使途基準の明確化」がある。他に、政治倫理関連では、前年の水戸市（平成20年）の事例に加えて、熊谷市「政治倫理条例の制定」が挙げられるが、既出の通り、継続的に審議されてきた事案である。

平成22年には、ネット公開関連として、宇都宮市（平成20年）、前橋市（平成19年）に続き、水戸市「議長交際費のネット公開」、前橋市「本会議のネット中継」（4市目）がある。政務調査費関連では、宇都宮市「政務調査費等の減額」があり、議会改革の中心的な項目としては、前橋市「一問一答制」、「個人質問日の拡大」がある。

全国市議会議長会に報告されないまま、実際に改革が適用されている場合もあるため、上記は網羅的なリストではないことに注意を要するが、議会改革分野においても、他市議会での先行事例が徐々に波及していく様子が観察できる。その一方で、市議会の置かれている状況や議員の認識の差などによって、導入のタイミングや制度の詳細は違いが出てくる。

議会改革の取り組み事例の他、報告では「特色ある議会施設・運営事例」も取りまとめられている。しかし、4ヵ年を通じて3市が報告するのみである。宇都宮市、前橋市では全期間中を通じて議場コンサートを実施しており、特色となっている。宇都宮市はプロのジャズミュージシャン、前橋市はアマチュア（生徒）が登場しており、個性が出ている。また、水戸市では、定例常任委員会（平成19年）の他に、車椅子専用席、手話通訳（平成20年）などの事例があり、バリアフリー・福祉関連での特色がある。

（2）地方議会改革の内容分析

本節では、第一部と同一のテキストデータにより、北関東7市議会における「地方議会改革の内容分析」を行う。ここでは、出現回数に加えて、コンコダンス機能を活用し、前後関係を考慮した追加分析を行う。

最初に、キーワードの説明をしたい。地方議会改革は「地方」＋「議会」＋「改革」に分けられる。頻出順で言えば、「議会」3,968回（名詞28位）、「地方」2,996回（名詞51位）、改革2,127回（サ変60位）であり、それぞれが頻繁に登場する用語の一つである。

「議会」には、他に「市議会」1,340回、「県議会」956回、「町議会」36回、「都議会」2回、「府議会」2回を加えることができる。

「議会改革」（複合語）は139回である。「議会」と「改革」は、例えば「改革すべきは議会である」のように、直接連結していないことがある。そこで、「議会」を中心として左右5語以内に出現した回数を数えてみる。

表4は、地方議会改革関連語の出現回数をまとめたものである。なお、自治基本条例として出現することが普通である「自治」＋「基本」は、左右5語以内の条件を外し、複合語のみ示している。基本条例関連の「自治」＋「基本」と「議会」＋「基本」の間では、前者の頻度が圧倒的

表4 議会改革関連語の出現回数

ワード1	ワード2	左右5語以内	出現回数
議会	改革	-	139
議会	改革	○	189
議員	定数	○	216
議員	報酬	○	174
議員	提案	○	68
市長	提案	○	57
議会	基本	○	62
自治	基本	-	508
一問	一答	-	33

※筆者作成

である。これは、対象市中3市議会が自治基本条例を制定している一方で、後者が1市議会しかない現状を反映しており、期間中、とくに後者について取り組まれていなかったからである。

「議員」＋「提案」(68回)と「市長」＋「提案」(57回)は、拮抗している。しかし、一般の議案がわざわざ市長提案と銘打たれることは少なく、議員発言を対象とした分析であることが、こうした結果に帰着した原因ではないか。

地方議会改革関連については、所管の委員会審議を対象とすれば、結果は変わってくると考えられる。しかし、本稿の分析範囲からは、地方議会改革自体が、分析対象市の審議では、あまり活発に取り上げられなかったと小括できるであろう。

VII. 研究の総括

(1) 第一部：テキストマイニング

第一部では、北関東3県＋埼玉県北地域から主要(中核市・特例市)7市議会を選択し、地方議会における政策課題についての分析を行った。研究は、①北関東地方、②中核市・特例市、③分析年度(標準型：平成19年度～22年度)の諸条件を統制したものであるが、その知見をどのように解釈してよいかは、将来的に検討すべき余地がある。

ただ地方議会の審議内容について、二元代表制に関わる「基本構造」が存在することは、諸条件に関わらず、成立するものと考えられる。その分析含意は、①地域、②自治体規模、③時期(いつのことか)、からの影響を考慮する必要はないはずである。つまり、いかなる議会といえども、地域行政に関わる「地域計画・事業分野」及び議会審議に関わる「議会審議・答弁分野」は、存在し得るのである。

本分析結果から、四つの共通課題が発見された。高齢者世代を中心とした「社会福祉分野」、子ども世代を中心とした「学校教育分野」の二分野については、基礎自治体の管轄する行政分野

の中で、市民サービスに直結する重点項目である。これらの課題は、地域、自治体規模、時期とは無関係に、常に審議され続ける恒常的なテーマであると考えられる。

一方、公共施設関連の「施設利用・管理分野」及び自治体ガバナンスに関わる「市民協働分野」については、時期（いつのことか）による差が生まれる可能性がある。つまり、政策課題は時期によって変化し続けるものであり、当該分析期間において、たまたま指定管理者制度や自治基本条例などが一部自治体で争点化したため、分析結果に表れた可能性がある。とはいえ、「公共施設の管理分野」や「市民協働分野」を一過性のテーマと結論付けるには、異なる時期においてそれらが議論の対象とされていない（争点化していない）ことを示す必要がある。従って、本分析からは四つの共通課題が析出されたということを言及するにとどめる。

ここでの暫定的結論として、テキストマイニングを通じて、仮説の通り、二つの基本構造と四つの政策課題が発見されたと考えられる。

（２）第二部：特定課題 地方議会改革

第一部において、地方議会改革分野は、主要な政策課題として確認できなかった。しかしながら、期間中、分析対象市において程度の差こそあれ、地方議会改革が取り組まれたのは事実であるため、既存の調査報告の確認と、第一部で活用した同一データセットに対する地方議会改革関連の内容分析により、追加分析を行った。

その結果、分析対象市の中では、宇都宮市が比較的活発に地方議会改革に取り組んでいることや、ネット公開分野、政務調査費関連など、先行自治体の改革内容が徐々に他自治体に波及し、一般化していく過程が観察できた。

概して言えば、北関東地方の地方議会は、改革に必ずしも積極的ではないことがわかった。この結論は、分析対象年次に限定した暫定的・限定的な結論にすぎず、将来的には改革が進展していく可能性まで否定するものではない。

Ⅷ. 研究の課題と展望

本稿では、地方議会における政策課題と地方議会改革に関して、二つの分析を試みた。第一部では、テキストマイニングにより、対象7市議会の議会会議録における議員発言から、政策課題として、二つの基本構造と四つの共通課題を特定化することに成功した。

第二部では、対象7市議会における地方議会改革の状況について、既存の調査報告をレビューするとともに、さらに議員発言の内容分析を行い、北関東主要7市においては、必ずしも地方議会改革が活発でないことを示した。

これら二つの分析を通じて、当該地域における政策課題と地方議会改革についての知見が得られたが、課題も残った。今後の研究課題としては、①行政側答弁を含めた総合分析、②分析対象

期間（任期）の拡大、の二点に取り組みたい。当面、①の分析可能な自治体から試行的に取り組みたいと考えている。

（ますだ ただし・高崎経済大学地域政策学部教授）

注

- 1) 三重県議会では、すでにこの種の規制を撤廃している。同議会改革年表によれば、傍聴席での写真、ビデオ、録音等は、平成15年2月より解禁されている。
- 2) 政治・議会監視の多くは、行政当局や主要党派などに対して向けられるため、一般的に反権力的な傾向を帯びているように受け取られる。
- 3) インフォーマルな協議体でも議事録は作成されていることが少なくないが、収集困難であり、その発言自体が非公式または自由になされるため、分析には向かないと考えられる。
- 4) 爲我井（2015）は、中核市・特例市の研究であり、部分的にテキストマイニングの手法を採用している。
- 5) 小田切（2015）は、参加・協働分野に関して議員発言モデルを採用している。
- 6) 中核市の指定要件の緩和と特例市制度の廃止により、両制度を区別する必要性はほとんどなくなったと考えられるが、本稿では調査・分析時の制度名称をそのまま使用している。

参考文献・参考資料

- 小田切康彦「地方議会における参加・協働言説-会議録を用いた分析-」日本公共政策学会自由公募セッションⅢフルペーパー，1-14, 2015.
- 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』13, 162-173, 2013.
- 爲我井慎之助「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』14, 66-73, 2015.
- 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, 2012.
- 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』17-1, 1-17, 2014.
- 国土地理院「平成22年全国都道府県市区町村別面積調」
<http://www.gsi.go.jp/common/000064535.pdf>（閲覧日2015年7月5日）
- 自治体議会改革フォーラム「議会基本条例制定自治体リスト」（2014年9月8日）
http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku_kihnjourei.html（閲覧日2015年7月3日）
- 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」（2007-2011各年度版）
[http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai19_\(20.21.22\)](http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai19_(20.21.22)) /（閲覧日2015年7月3日）
- 総務省統計局「平成22年国勢調査」
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/>（閲覧日2015年7月5日）
- 三重県議会「議会改革年表」（閲覧日2015年9月23日）
<http://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/shikumi/torikumi/nenpyou.htm>
- NPO法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧」（閲覧日2015年7月3日）
<http://www.koukyou-seisaku.com/policy3.html>

謝辞：本研究は、科研費基盤研究（C）課題番号25380159「地方議会会議録のテキストマイニング分析による審議内容の可視化に関する研究」（平成25年度～28年度）の助成を受けたものである。