

地方議会の審議過程
～テキスト分析による定量化の試み

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

関西大学法学研究所

研 究 叢 書 第63冊

2 0 2 0

は し が き

地方政治の定量的研究において、議会の審議過程は、長らく分析の蚊帳の外に置かれてきた。

多くの研究が、選挙結果を中心としたインプットを独立変数に、予算や政策内容などのアウトプットを従属変数にして分析を行ってきた。具体的に検証されるのは、革新系知事は福祉（民生費）を拡大しようとする（曾我・待鳥：2007）、自治省出身の首長は歳出を削減する傾向がある（砂原：2011）、首長は、選挙の際に自らを推薦した政党に所属している議員を優遇する（名取：2004）、などの仮説である。もちろんそれらの研究において、インプットからアウトプットに至る因果メカニズムは明確に示され、変数の設計も適切であるが、審議過程が変数化されることはなかった。地方議会そのものを分析対象とする研究でも、同様である。そこでは、情報公開条例や環境基本条例などの制定過程をコーディングし、所要期間などを定量化して分析したり（伊藤：2002）、総合計画策定における住民参加制度を対象とし、「市民意識調査の実施」や「計画素案の公表と意見聴取」など策定プロセスを得点化して分析したり（中谷：2005）する。あるいは条例案の議決状況を従属変数とした研究も少なくないが（金：2009、中谷：2009、馬渡：2010、築山：2014、築山：2015）そこで独立変数となるのも、やはり選挙結果に基づく政治家の属性や議会構成であって、審議そのものは変数化されてこなかった。

こうした状況の背景には、議会審議が儀礼的で、政策に影響を及ぼすものではないという認識が共有されていることとともに、審議過程は変数化しにくいいため定量的研究になじまないことがあった。しかしながら、実際の政策過程では、選挙で選ばれた首長と議員が、議会における審議を通じて、予算や条例を決定する。選挙結果が直接予算や条例に結びつくのではなく、その間に「議会における審議」というプロセスを経ているのである。また自然言語処理技術・テキスト分析手法の発展は、議会審議そのものの定量化を可能にした。既存の研究が、ある意味で

ブラックボックスとして処理してきた部分を、分析に組み込むことが可能になったのである。このため、地方議会会議録を対象としてテキスト分析を行った研究も増加し、北関東の市議会会議録における議員発言を、共起ネットワーク分析や多次元尺度構成法により次元分解し、議員の関心が高い政策領域について、自治体ごとに共通している部分と異なる部分があることなどを明らかにしたり（増田：2014, 2016）、地方議会における「協働」が、どのような文脈で現れているのかを共起ネットワーク分析により検証したり（小田切：2016）、構造的トピックモデルによって、女性の利益に関わる発言の特定と、そうした発言をする議員の属性について明らかにしたりされている（芦谷：2019）。

そして、2015年度に発足した関西大学法学研究所地方議会研究班は、第2期目となる2017～2018年度において、第1期に構築した地方議会データベースを拡張し、京都府・兵庫県内の市議会データも格納するとともに、地方議会の審議過程を定量的に把握し、自治体間の比較研究を通じてその実態を明らかにすることに努めてきた。本書は、その2年間の研究成果である。

第一章「会議録テキストの分析方法」（名取良太）では、本書で用いる分析手法の説明、ならびに実際に使用したpythonコードを紹介する。近年、政治学においても再現性（Replication）が重要視されているが、公開されている会議録データを、第一章で紹介するコードを用いれば簡単に分析結果を再現できるようにしている。また、ここでは分析の考え方や分析結果の解釈の仕方についても述べていく。第二章「地方議会における発言は性別によって異なるのか～TF-IDF分析を用いた検証」（田中智和）では、男性議員と女性議員の発言単語の差異を、TF-IDF分析と、TF-IDF値を用いた計算によって明らかにする。第三章「首長と議会の対立構造と審議過程～ネガポジ分析を用いた検証」（名取良太・岡本哲和・石橋章市朗）では、所謂首長与党と首長野党という立場が、審議中のネガティブ発言とポジティブ発言の量に、どの程度影響を及ぼすかを検証する。第四章「大阪市における対立構造の再検討」（梶原晶・名取良太）は、橋下市長就任以降の大阪市会を対象に分析を行ない、大阪維新の会と各政党の対立関係や大阪都構想をめぐる

審議の実態を明らかにする。第五章「地方議会における議題としての市民協働－会議録データに基づく試論的分析」（坂本治也）は、市民協働にかかわる発言に着目し、市議会における議論の程度、自治体ごとの程度の差異、議員ごとの程度の差異、すなわちマクロレベル、メゾレベル、ミクロレベルという3つの視点から、市議会における協働言説の動向を分析する。第六章「地方議会における「会派」の政治的意味：関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析」（秦正樹）では、クラスター分析を用いて議員を分類し、議会内会派というまとめりと、発言内容に基づくまとめりの比較を行ない、会派の同質性について検討する。

第1期の研究成果をまとめた際に、第2期の研究成果に期待していただきたいと書いた（地方議会研究班編：2018）。その期待に応えられたかは読者のご判断に委ねるしかないが、本書に収められたのは、いずれも審議それ自体を定量的に分析した論文であり、本研究班の発足時の目的は果たせたと考えている。それでも研究期間においては、主幹の怠慢から、研究員には大変迷惑をおかけした。もっと早くにデータセットを完成させることができれば、さらに詳細な分析が出来たのではないと思う。ここにお詫びするとともに、短時間で質の高い論文に仕上げてもらったことに感謝したい。また、我々の研究を支えてくれた関西大学研究所事務グループの皆さんにも御礼を申し上げたい。とくに奈須智子さんには、原稿の提出から校正段階まで、本当にご心配をおかけした。

最後になるが、本書の分析のほとんどは、関西大学大学院総合情報学研究科の山本明君の多大な貢献によって行われている。代表して、ここに感謝の意を表したい。

芦谷圭祐. 2019. 「政令市における「女性の代表」－代表論における構築主義的転回を踏まえて」.

日本政治学会2019年度研究大会報告論文.

伊藤修一郎. 2002. 『自治体政策過程の動態』慶応義塾大学出版会.

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）, pp.45-57.

金宗郁. 2009. 『地方分権時代の自治体官僚』. 慶應義塾大学出版会.
砂原庸介. 2011. 『地方政府の民主主義：財政資源の制約と地方政府の政策選択』. 有斐閣.
曾我謙悟・待鳥聡史. 2007. 『日本の地方政治：二元代表制政府の政策選択』. 名古屋大学出版会.
築山宏樹. 2014. 「地方議員の立法活動：議員提出議案の実証分析」. 年報政治学2014- 2, pp.185-210.
築山宏樹. 2015. 「地方政府の立法的生産性：知事提出議案の実証分析」. 公共選択(64), pp.6-29.
中谷美穂. 2005. 『日本における新しい市民意識—ニュー・ポリティカル・カルチャーの台頭』. 慶應義塾大学出版会.
中谷美穂. 2009. 「地方議会の機能とエリートの政治文化—議員提案条例に関する分析—」. 『選挙研究』25(2), pp.24-46.
名取良太. 2004. 「府県レベルの利益配分構造：地方における政治制度と合理的行動」. 大都市圏選挙研究班『大都市圏における選挙・政党・政策：大阪都市圏を中心に』. 関西大学法学研究所研究叢書27, pp.31-75.
地方議会研究班編. 2018. 『地方議会研究の新展開』. 関西大学法学研究所研究叢書58.
増田正. 2014. 「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), 2014-08, pp.1-17.
増田正. 2016. 「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18(2・3), pp.33-49.
馬渡剛. 2010. 『戦後日本の地方議会：1955～2008』. ミネルヴァ書房.

地方議会研究班主幹
名取 良太

目 次

はしがき 名取 良太

第一章 会議録テキストの分析方法 名取 良太

- 1 はじめに (1)
- 2 分析の方法 (2)
- 3 分析プログラム (5)
- 4 分析結果の出力と解釈 (14)
- 5 データ (18)

第二章 地方議会における発言は性別によって異なるのか
～ TF-IDF 分析を用いた検証 田中 智和

- 1 はじめに (21)
- 2 議会審議における発言の相違 (23)
- 3 発言単語の実質的差異に関する分析 (30)
- 4 範囲と分散からみる発言内容の差異 (36)
- 5 おわりに (37)

第三章 首長と議会の対立構造と審議過程
—— ネガポジ分析を用いた検証 名取 良太
岡本 哲和
石橋 章市朗

- 1 はじめに (39)
- 2 門真市の分析 (41)
- 3 宇治市の分析 (50)
- 4 おわりに (54)

第四章 大阪市における対立構造の再検討…………… 梶原 晶 名取 良太

1 はじめに……………	(57)
2 橋下市長就任から法定協の設置まで……………	(59)
3 法定協の設置から出直し選挙まで……………	(61)
4 出直し選挙から住民投票、そして法定協の解散まで……………	(64)
5 ダブル選挙以降の大阪市議会……………	(66)
6 大阪都構想はどこで論じられていたのか……………	(70)
7 おわりに……………	(73)

第五章 地方議会における議題としての市民協働 —— 会議録データに基づく試論的分析…………… 坂本 治也

1 地方議会と市民協働……………	(75)
2 市議会において市民協働はどの程度議論されているのか……………	(79)
3 どの市議会ではより活発に市民協働が議論されているのか……………	(84)
4 どの議員が市民協働について発言するのか……………	(87)
5 結論と残された課題……………	(92)

第六章 地方議会における「会派」の政治的意味： 関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析…………… 秦 正樹

1 はじめに……………	(99)
2 政令市議会における凝集性：党派と会派……………	(102)
3 分析枠組み……………	(108)
4 分析結果……………	(111)
5 結論と含意……………	(116)

第一章 会議録テキストの分析方法

名 取 良 太

目次

1 はじめに
2 分析の方法
3 分析プログラム
4 分析結果の出力と解釈
5 データ

1 はじめに

近年、政治学においても簡易な分析ソフトウェアや分析プログラムの普及によって、定量的なテキスト分析が盛んにおこなわれている。分析の基本となる単語の頻出度合の計算について日本語テキストの解析は立ち遅れていたが、自然言語処理分野での技術開発が飛躍的に進み、容易にテキスト分析が可能になった。

主たる分析方法としては、単語の頻出度合そのものの統計量を算出し特徴を明らかにする方法、単語の組合せや連続性（共起）に着目して文書の特徴を明らかにする方法、ナイーブベイズ、決定木分析などを用いて文書を分類する方法¹⁾があり、分析目的にしたがって方法が選択される。

ワードフィッシュを用いた教師なし学習モデルによる分析としては、Catarinac (2018)、Hino ら (2018)、三輪・金子 (2018) が挙げられる。Catarinac (2018) は衆議院議員の選挙公約を用いてイデオロギーを推定し、選挙制度改革によって候

1) いわゆる機械学習による分類であり、教師あり、教師なし、準教師あり学習と方法はさまざまである（カタリナック、渡辺（2018））。

補者のイデオロギーが近接したことを明らかにした。Curini ら (2018) は戦後日本の党首演説を、ワードフィッシュを用いて次元配置し、その関係性が政府の生存率などに関連することを示した。三輪・金子 (2018) は、新聞社説を次元配置し、左派的論調の新聞と右派的論調の新聞の分類を行っている。

Watanabe (2017) は、自ら開発した LSS (latent semantic scaling) を用いてロシアの TASS 通信による記事进行分析し、政治的な記事のバイアスの強さを測定した。金子 (2019) は、コサイン類似度により、新聞社説の共同通信資料類似度を算出したり、潜在トピックモデルにより社説のトピック抽出を行ったりし、そこに定性的分析を加えることにより各新聞の論調の変化を示した。芦谷 (2019) は、構造的トピックモデルによって地方議会における発言のトピックを抽出し、女性の利益に関わる発言の特定と、そうした発言をする議員の属性について明らかにしている。

本書の第二章～第五章で用いる分析手法は、単語の頻出度合を測定する最もシンプルな手法である。本書では、議会における発言内容の特徴が、性別や年齢あるいは所属会派など議員の属性や自治体の社会経済的環境によって異なるかどうかを検証する。特徴抽出にあたりトピックモデルを用いることも検討したが、芦谷や金子のように分析対象を絞るわけでもなく、また発言の対象となる議案が市ごとに異なること、さらに議員ごとに発言回数や発言対象が異なることなど、さまざまな制度環境要因を考慮する必要がある、抽出された特徴を単純に解釈することが適切ではないと考え、本書では頻度に注目することにした。ただし、第六章では市議会における「会派」を対象とした分析を行うため、クラスター分析を用いることとする。

2 分析の方法

本書で用いる主な分析手法は、テキストに含まれる単語の特徴量を計算する TF-IDF 分析と、ネガティブあるいはポジティブな単語の割合を計算するネガポジ分

(2)

析である。

テキストに含まれる単語の特徴量を、TF-IDF 値で表現するのが TF-IDF 分析である。この手法は、Term Frequency and Inverse Document Frequency の略称で、ある文書におけるある単語の出現回数を、当該文書の全単語の出現回数で除した数と、分析対象となる全文書のうち、その単語が出現する文書数の割合を掛け合わせた TF-IDF 値を算出し、比較する手法である。ある文書内で頻繁に出てくるが、他の文書ではほとんど出てこない単語ほど、TF-IDF は高い値を示すことになるので、ある文書の特徴、すなわちある議会の審議の特徴を抽出するのに適した分析手法である。具体的な数式は、次の通りである。

$$\text{TF} \cdot \text{IDF} = \text{tf}(t, d) \cdot \text{idf}(t)$$

$$\text{tf}(t, d) = \frac{n_{t,d}}{\sum_{s \in d} n_{s,d}}$$

$\text{tf}(t, d)$: 文書 d 内のある単語 t の tf 値 $n_{t,d}$: ある単語 t の文書 d 内での出現回数

$\sum_{s \in d} n_{s,d}$: 文書 d 内のすべての単語の出現回数の和

$$\text{idf}(t) = \log \frac{N}{df(t)} + 1$$

$\text{idf}(t)$: ある単語 t の IDF 値 N : 全文書数 $df(t)$: ある単語 t が出現する文書の数

ある文書に含まれるある単語の頻出量 (tf) と、比較対象となる全ての文書のうちその単語が含まれている文書の量の割合の逆数を取り対数化した値 (idf) を掛けたのが TF-IDF 値であり、値が大きいほどその文書において特徴的な単語であることを示す。

さて、本書の分析対象である会議録における最小の分析単位は一つ一つの発言である。分析に用いるデータセットも 1 レコードに 1 発言が格納されている。しかしながら 1 レコード (1 発言) を 1 文書として扱うのは適切ではない。同じ議員の発言が別々の文書として扱われてしまうためである。したがって、発言内容

(3)

3 分析プログラム

本節では、TF-IDF 分析およびネガポジ分析に関するソースコードを紹介する。分析は Python3.7 で行い、TF-IDF 分析にはライブラリ `TfidfVectorizer` を用い、形態素解析には `Mecab` を使用した。以下では、作業内容とコードを逐一示していくこととしたい。

ここから示すのは、各文書の TF-IDF 値上位10単語を出力させるためのコードである。まず、必要なパッケージをインポートし、計算結果を格納する変数 `word` と `words` を初期化する。

```
import os
import re
import MeCab
import numpy as np
import csv
import pandas as pd
from sklearn.feature_extraction.text import TfidfVectorizer
import copy

word = ""
words = []
```

つぎに TF-IDF 値を計算するための関数を定義する。はじめにグローバル変数を宣言し、TF-IDF 値を計算する関数 “`TfidfVectorizer`” の初期設定をする。ここでは、いくつかのオプションを設定している。`TfidfVectorizer` のパラメータとしては、

`token_pattern='(?u)\b\w+\b'` (1 文字の単語も計算対象とする)

`min_df=1` (すべての文書で使用されている単語を排除する)

`max_df=0.5` (1/2 以下の文書でしか使用されていない単語を排除する)

`max_features=3000` (TF-IDF 値を表示する単語数の最大を3000語とする)

を設定している。なお、このコードではとくにストップワードを指定していないが、必要がある場合には定義づけを行う。

(5)

を議員ごとにまとめ直して、1つの文書に再構築する必要がある。ただしこの再構築は、議員ごとの発言内容の特徴を抽出するための処理にすぎない。党派・会派ごとの特徴を抽出したい場合や、本書第二章で行うような性別ごとの特徴を抽出したい場合には、その単位で文書を再構築しなければならない。

また、そうして再構築した文書を、どの文書と比較させるかも慎重に選択しなければならない。地方議会議録の単位として一般的なのは1会議である。地方議会議録検索システムでも、ある日に行われた1会議単位でテキストデータがダウンロードできる。したがって、1会議を1文書として TF-IDF 値を計算すれば良いかというと、事はそう単純ではない。地方議会は1年間に4回の定例会を開催し、その定例会中に5、6日間の会議を開催する。1会議で発言する議員は限られているので、1会議を1文書としてしまうとバイアスがかかる可能性がある。したがって1定例会の全会議を1文書としたり、1年度中に開催された全会議を1文書としたりすることが適切である。もちろん、1定例会における各会議の比較を行いたい場合には、1会議を1文書として扱わねばならない²⁾。

いずれにせよ、TF-IDF 分析を行うときは何を1文書として扱うかが非常に重要であり、そしてそれは、何を分析するのかに依存して決定すべきものといわざるをえない。

ネガポジ分析は、発言内のポジティブ表現とネガティブ表現をカウントし、全体の語句に占める割合を計算して行われる³⁾。ポジティブ表現とネガティブ表現の定義については、東北大学の乾・鈴木研究室が開発した「日本語評価極性辞書」を活用した⁴⁾。

なお本書の第六章では議員ごとの発言の類似性を求める分析を行う。これらの分析については、当該章にて分析方法やソースコードの紹介を行うこととする。

2) ただしこの場合、他の定例会中に開催された会議は比較対象としてはならない。

3) 本書の中では1000語あたりのポジティブ（ネガティブ）単語数に直して表記する。

4) 日本語評価極性辞書は次の URL からダウンロード可能である。<https://www.clecei.tohoku.ac.jp/index.php?Open%20Resources%20FJapanese%20Sentiment%20Polarity%20Dictionary>

(4)

つづいて関数“tfidf”で、受け取った引数(x)のTF-IDF 値を計算するためのコマンドを設定する。

```
def tfidf(x):
    global tfidf_x
    global index
    global feature_words

    vectorizer = TfidfVectorizer(token_pattern='(?u)\b\w+\b', min_df=1, max_df=0.5,
max_features=3000)

    tfidf_x = vectorizer.fit_transform(x).toarray()
    index = tfidf_x.argsort(axis=1)[::-1]
    feature_names = np.array(vectorizer.get_feature_names())
    feature_words = feature_names[index]
```

つぎに形態素解析を行う関数を定義する。まず、グローバル変数を宣言し、形態素解析器“MeCab”の初期設定をする。

```
def wakati(x):
    global word
    global docs
    global words

    mecab = MeCab.Tagger()
    mecab.parseToNode("")
```

ここからMecabによる形態素解析を開始する。まず、関数“wakati”により、受け取った引数(x)の形態素解析をするという設計を行う。つぎに、while 以降で形態素解析された単語をループさせるのであるが、まず名詞のみを取得し、名詞が連続すれば結合させ、変数“word”へ代入させる。名詞以外の品詞が出現した場合は、リスト“words”へ追加し、変数“word”を初期化する。

```
node = mecab.parseToNode(x)
while node:
    if node.feature.startswith('名詞'):
```

(6)

```
word += node.surface
else:
    if word is not "":
        words.append(word)
        word = ""
    node = node.next
```

このようにして分かち書きされたりストに対して、TF-IDF 値の計算を始める。はじめに、利用するリスト(docs、docs_x1など)の初期化し、TF-IDF 値を計算する対象ファイルが格納されているディレクトリを指定する。そして、指定したディレクトリに格納されているファイルを全てリストへ追加する。

```
docs = []
docs_x1 = []
docs_x2 = []
files = []

for x in os.listdir(path):
    if(x[-4:] == '.csv'):
        if os.path.isfile(path + x):
            files.append(x)
```

ここから、ディレクトリに格納されている(各発言が入力された)csv ファイルを、TF-IDF 値を計算できる形式に変換していく。まず、pandas の関数“read_csv”の初期設定をした上で、csv ファイルを変数“df”へ代入する。この際、“index_col”でインデックス列がある場合は当該列を指定している。また index_col のデフォルト値は None であるが、区切り文字が行末に存在する場合は、False にしなければ、正常に動作しないことがある。

つぎに、読み込んだ変数“df”に対して、“giin_id”が 0 ではない行のみ(議員が発言している行)抽出し、別の変数“utterance_all”へ代入をする。

つづいて、読み込んだファイルの列“gender”に格納されている変数を“x1”, “x2”へ代入する。この部分は、分析対象によって列を変更する必要がある。ここでは発言内容を性別で分類したうえで分析するプログラムを紹介しているが、年

(7)

齢や党派・会派で分ける場合には該当する列を指定しなければならない。

そして、形態素解析をするデータが格納されている変数を“targetMecab”変数へ追加し、while 以下で、リスト“targetMecab”にあるデータに対して、1 つずつ形態素解析を行って、単語をリスト“doc”へ追加する。そして、変数“i”の値に従って、リスト“doc”にあるデータをリスト“docs”などへ追加する。

```
for file in files:

    df = pd.read_csv(path + file, index_col=False, dtype='object')

    utterance_all = df[~(df['giin_id'] == "0")]

    x1 = utterance_all[utterance_all['gender'] == "男"]
    x2 = utterance_all[utterance_all['gender'] == "女"]

    targetMecab = [utterance_all, x1, x2]

    i = 0
    while i < len(targetMecab):
        word = ""
        doc = []
        words = []

        for line in targetMecab[i].statement:
            if not isinstance(line, float):
                line = re.sub('\s| |\n|\r', "", line)
                wakati(line)

        doc.append(words)
        doc = [' '.join(d) for d in doc]

        if i == 0:
            docs.append(doc)
        elif i == 1:
            docs_x1.append(doc)
        else:
            docs_x2.append(doc)
        i += 1
```

この後、リスト“docs”などにあるデータを計算可能な形式へ変更（カンマ区

切り-スペース区切り）する。まずこれまでに作成したリストを別のリスト“docs_list”へ追加する。

```
docs = [' '.join(d) for d in docs]
docs_x1 = [' '.join(d) for d in docs_x1]
docs_x2 = [' '.join(d) for d in docs_x2]
docs_list = [docs, docs_x1, docs_x2]
```

ここから、TF-IDF 値の計算をスタートさせる。まず while により繰り返し処理を行うことを宣言し、計算結果を格納する各リストを初期化する。つぎに、単純な代入では、参照渡しになるため、関数“copy”を使い、リストをコピーする。そして、ファクターで指定した属性（男女計、男性、女性）の発言を順々に入れ替え、リスト“docs_tmp”を更新する。

ここでようやく、先に定義した関数“tfidf”を使って値を算出し、その計算結果を変数“j”の値に従い、リストへ追加する（リスト“score_tfidf”には単語を、リスト“feature_words_flatten”には TF-IDF 値を追加する）。

```
i = 0
while i < len(files):
    score_tfidf = []
    score_tfidf_x1 = []
    score_tfidf_x2 = []
    feature_words_flatten = []
    feature_words_flatten_x1 = []
    feature_words_flatten_x2 = []

    j = 0
    while j < len(docs_list):
        docs_tmp = copy.copy(docs)
        docs_tmp[j] = copy.copy(docs_list[j][i])

        tfidf(docs_tmp)
        if j == 0:
            score_tfidf.append(tfidf_x[i][index[i]][:10])
            feature_words_flatten.append(feature_words[i][:10])
        elif j == 1:
```

```

        score_tfidf_x1.append(tfidf_x[i][index[i]]:10))
        feature_words_flatten_x1.append(feature_words[i]:10))
    else:
        score_tfidf_x2.append(tfidf_x[i][index[i]]:10))
        feature_words_flatten_x2.append(feature_words[i]:10))

    j += 1
    i += 1

```

最後に計算結果の出力作業を行う。まず、関数“zip”を使い、男女計と男性、女性のTF-IDF値が上位10位までの単語とTF-IDF値それ自体という、複数のリストに格納されている要素をまとめて取得する。つづいて、出力先のCSVファイルを開き、初期設定をしたうえで、出力結果に、ファイル名とヘッダ（男女計、男性、女性）が含まれるように設定する。

ここまでで取得した値を、CSVファイルへ出力するためにリスト“csvlist”へ追加し、“csvlist”にあるデータを関数“writerow”を使い、CSVへ書き込みをしたあと、CSVファイルを閉じる。

```

for term, idf, term_x1, idf_x1, term_x2, idf_x2 in zip(feature_words_flatten, score_tfidf,
feature_words_flatten_x1, score_tfidf_x1, feature_words_flatten_x2, score_tfidf_x2):
    f = open("out/" + files[i-1], "w")
    writer = csv.writer(f, lineterminator='\n')

    writer.writerow([files[i-1]])
    writer.writerow(['男女', '', '男性', '', '女性'])

for t, id, t_x1, i_x1, t_x2, i_x2 in zip(term, idf, term_x1, idf_x1, term_x2, idf_x2):
    csvlist = []
    csvlist.append(t)
    csvlist.append(id)
    csvlist.append(t_x1)
    csvlist.append(i_x1)
    csvlist.append(t_x2)
    csvlist.append(i_x2)
    writer.writerow(csvlist)
f.close()

```

(10)

以上が、TF-IDF分析を行い、各文書上位10単語をcsvファイルへと出力させるためのソースコードである。

つぎに、ネガポジ分析のソースコードを紹介する。まず必要なパッケージをインストールし、形態素解析器の初期設定をする。

つづいて乾・鈴木の日本語評価極性辞書（用言編）を用い、当該辞書でネガティブと評価されている単語を結合処理した上で、リスト“precaution_negative”へ、ポジティブと評価されている単語を結合処理した上で、リスト“precaution_positive”へ追加する。同様に、日本語評価極性辞書（名詞編）を用い、当該辞書でnと評価されている単語をリスト“noun_negative”へ、pと評価されている単語をリスト“noun_positive”へ追加する。紙幅の都合上、単語リストは5項目程度コード上に表記しているが、実際には膨大な数の単語が定義づけられている。

```

import pandas as pd
import re
import MeCab
import os

mecab = MeCab.Tagger("-Ochasen")
mecab.parse("")

precaution_negative = ['あがく','あきらめる','あきる','あきれる','あきれるた',
precaution_positive = ['あこがれる','あじわう','かなう','こだわりがある',
noun_negative = ['2次感染','2失点','3連敗','AIDS','A型肝炎','BOT',
noun_positive = ['1位','1周年記念','1勝','1番','A T フィールド','B I G',

```

つぎに、ネガポジを計算する対象ディレクトリを設定したうえで、利用するリストの初期化を行う。これによって、ディレクトリ内に格納されているcsvファイルが、全てリストfilesに追加される。

```

files = []
path = "/target/"
for x in os.listdir(path):
    if(x[-4:] == '.csv'):
        if os.path.isfile(path + x):

```

(11)

```
files.append(x)
```

リスト“files”にあるファイルを一つずつ繰り返し処理することを定義づけ、csv ファイルへ格納するネガポジリストの初期化をする。

```
for file in files:
```

```
    n_arr = []
    p_arr = []
```

ここからネガポジの計算を始める。まず、pandas の関数“read_csv”の初期設定をした上で、議事録を変数“df_cont”へ代入する。この際、“index_col”でインデックス列がある場合は当該列を指定する。またindex_colのデフォルト値はNoneであるが、区切り文字が行末に存在する場合は、False にしなければ、正常に動作しないことがあるので注意が必要である。

そして、以降の処理を繰り返していく。まず、空白行がある場合（ファイルの一行目がNull）は、ネガポジの値を0とすることを指定し、ネガポジ変数の初期化をしたうえで、発言データの形態素解析をおこなう。それによって分かち書きされた単語に対して、品詞が「名詞、動詞、形容詞、形容動詞」の場合は、処理を続行することを命令する。

変数“wc”へ品詞を代入したあと、先に作成したネガポジリストの単語と発言データの単語とを比較し、一致すればネガポジ変数を加算する。最後に、“df_cont”に新しい列を追加し、その列にネガポジの計算結果を出力し、csv 形式で書き出す。

なお実際の分析では、会派別に分析を行ったり、属性別に分析を行ったりするため、プログラムの途中に条件分岐を挿入しているが、if~else による単純な条件分岐を行っているに過ぎないため、ここでは省略している。ネガポジ分析の骨格を理解してもらえれば十分である。

```
df_cont = pd.read_csv(path + file, index_col=False, dtype='object')

for line in df_cont.statement:

    if isinstance(line, float):
        n_arr.append(0)
        p_arr.append(0)
    else:
        n = 0
        p = 0

        node = mecab.parseToNode(line)
        while node:
            if node.feature.startswith('名詞') or node.feature.startswith('動詞') or node.
feature.startswith('形容詞') or node.feature.startswith('形容動詞'):
                wc = node.feature.split(",")[0]
                if node.surface in precaution_negative:
                    if re.search('動詞|形容詞|形容動詞', wc):
                        n += 1
                elif node.surface in precaution_positive:
                    if re.search('動詞|形容詞|形容動詞', wc):
                        p += 1
                elif node.surface in noun_negative:
                    if re.search('名詞', wc):
                        n += 1
                elif node.surface in noun_positive:
                    if re.search('名詞', wc):
                        p += 1

            node = node.next

        n_arr.append(n)
        p_arr.append(p)

df_cont["nega"] = n_arr
df_cont["posi"] = p_arr

df_cont.to_csv("out/" + file, mode="a")
```

4 分析結果の出力と解釈

前節でみたプログラムを実行することによって、どのような分析結果が得られるだろうか。ここではいくつかの分析結果を例にして、結果の見方や解釈について説明していくことにしたい。なおここでは、実際に本書で行った分析の一部から例を取り出す。そのため「男女」や「会派」という言葉が出てくるが、これらはサンプルを分割する因子の一例であり、分析対象に合わせて変更可能である。

表1は、大阪府高槻市における2018年3月定例会の中で第2日目に開催された会議のTF-IDF値の上位10単語を、男女で分けないで行った分析、男性議員の発言だけを対象とした分析、女性議員の発言だけを対象とした分析それぞれについて示したものである。比較対象となるのは2011年度（2011年6月）から2017年度（2018年3月）までに開催されたすべての会議である⁵⁾。

表1 高槻市2018年3月定例会第2日目 男女別TF-IDF値

男女計	TF-IDF値	男性	TF-IDF値	女性	TF-IDF値
学校給食	0.29247	学校給食	0.34416	社会福祉協議会	0.23210
茨木市	0.26686	茨木市	0.29625	支援	0.22365
お尋ね	0.21711	ふるさと納税	0.25316	家賃	0.22219
ふるさと納税	0.21513	災害廃棄物	0.23985	住宅確保	0.20357
災害廃棄物	0.20382	お尋ね	0.23056	エレベーター	0.19750
全員喫食	0.16584	全員喫食	0.19516	住まい	0.18453
置き場	0.16584	置き場	0.19516	高齢者	0.18049
支援	0.14152	処理	0.13637	障害	0.16284
教育委員会	0.12677	届け出	0.13088	社協	0.15708
処理	0.11589	教育委員会	0.12787	個人情報	0.14248

分析結果をみると、「男女計」の列における上位には「学校給食」「茨木市」「お

尋ね」「ふるさと納税」「災害廃棄物」といった単語が並んでいる。これは、高槻市におけるほかの会議と比べ、この会議でとくに発言された単語である。この会議を特徴づける単語といえよう。

しかし、この会議における発言を性別でわけて分析を行うと、違った見えかたができる。「男性」列の結果を見ると、上位5単語に違いはないが順位が若干異なっている。一方「女性」列を見ると、上位5単語は「社会福祉協議会」「支援」「家賃」「住宅確保」「エレベーター」と大きな違いがある。すなわち、他の会議に比べてこの会議で発言された単語の特徴は、男性議員と女性議員では大きく異なり、全体としての結果は男性議員の割合が多いことから男性議員の発言の特徴と似た結果になってしまっているのである。もし性別にかかわらず、同じ内容の発言をしていた場合には、男性であろうが女性であろうが、計算式を考えれば、似た単語が上位に位置づけられるはずだからである。

それでは男性議員と女性議員の発言の間に、どの程度の差があるとみればよいのか。これを明らかにするため、単語ごとに男性議員のTF-IDF値と女性議員のTF-IDF値の差をとることとした。これにより、男性と女性が同じ頻度で、その単語を発していれば値はゼロに、男性議員の発言頻度が高ければプラスに大きな値、女性議員の発言頻度が高ければマイナスに大きな値が算出される。そして絶対値の大きな順に1000単語を抽出し、絶対値の平均値と、全体の標準偏差を算出した。平均値が高ければ男女の発言する単語の特徴が相対的に異なること、標準偏差が大きければ発言する単語の男女間のばらつきが大きいことを示す⁶⁾。

ただし、この計算では、議会全体ではなく、ある会議における男性議員と女性議員の発言単語の違いであることに留意せねばならない。比較対象となる文書が、男女問わず全議員の発言により構築されているからである。すなわち、他の会議において女性議員ばかりが発言する単語か、男性議員ばかりが発言している単語かに関わらずidf値は小さくなり、その会議で女性議員ばかりが発言していたとし

5) 第二章以降の分析では、臨時会を除いている。

6) 差がゼロに近い単語が多いほど、上位1000語に占める差ゼロ単語の割合が大きくなり、結果として平均値・標準偏差とも小さくなるという想定である。

でも TF-IDF 値は小さくなってしまいます。これは、比較対象となる文書を、男性議員の発言のみ、女性議員の発言のみで構築させたとしても同じである。女性議員が発言する特徴的な単語は、他の文書でも発言量が多くなるため、TF-IDF の値は小さくなってしまいますのである。

したがってここで計算される男性議員と女性議員の違いは、あくまでも、その会議において発言された特徴的な単語の男女間の差異にすぎず、議会全体としての差異ではないのである。議会全体としての差異の分析方法については、今後の課題としたい。

それでは、TF-IDF 値の差をとった結果はどのように示されるのか。表 2 は、高槻市の 2011 年 6 月定例会全体を対象とした分析結果である。比較対象となるのも、定例会単位でまとめられた文書である。

表 2 高槻市 2011 年 6 月定例会 TF-IDF 値の男女間差異

date	word	TF-IDF
201106	精神障害	0.3476831232947326
201106	ツイッター	0.16693575876863168
201106	特別職	0.16037219724976753
201106	津波	0.1403339937954015
201106	熱中症	0.13923231390365712
...
201106	実証実験	-0.17401506484000323
201106	選書	-0.17401506484000323
201106	家庭的保育	-0.1953220409902279
201106	トン	-0.20285808341881953
201106	アイスアリーナ	-0.4433511251797342

ほかの定例会と比べて、男女とも多く発言している単語は引き算をすることにより、値がゼロに近づく。したがって、この表に示されるのは、他の定例会と比べ、かつ男女いずれかが多く発言している単語である。具体的には、男性議員が

表 3 高槻市 2011 年 6 月～2012 年 3 月定例会 男女間 TF-IDF 値差異の推移

	平均値	標準偏差
201106	0.03109	0.02056
201109	0.02706	0.01670
201112	0.03131	0.01940
201203	0.03122	0.01810

発した特徴的な単語は「精神障害」「ツイッター」「特別職」「津波」「熱中症」で、女性議員が発した特徴的な単語は「アイスアリーナ」「トン」「家庭的保育」「選書」「実証実験」である。ただしこれは、あえて違いのある単語を抽出したものであり、全体の傾向を示すものではない。

そこで、2011 年 6 月定例会から 2012 年 3 月定例会を対象として、TF-IDF 値の差の絶対値上位 1000 語を抽出したうえで絶対値の平均値と、元の値の標準偏差を算出したものが表 3 である。

平均値を見ると、2011 年 9 月定例会の平均値と標準偏差がやや小さいことが特徴的なくらいで、それ以外の定例会の値にはほとんど違いが見られない。すなわち、2011 年 9 月定例会だけ、他の定例会に比べて男女間の発言内容の差が小さかったのである。

最後にネガポジ分析の結果についてみてみよう。表 4 は大阪市の 2011 年 6 月定例会を対象に、大阪維新の会所属議員とそれ以外の議員に分割し、ネガティブ発言とポジティブ発言の割合を算出したものである。

表 4 大阪市 2011 年第 2 回定例会におけるネガポジ分析

201102	維新議員	総語数	6863	
		ネガティブ	43	6.265482
		ポジティブ	131	19.08786
	非維新議員	総語数	10094	
		ネガティブ	94	9.312463
		ポジティブ	200	19.81375

解釈はシンプルにできる。維新議員は1000語あたり6.26語のネガティブワードを発しているのに対して、非維新議員は9.31語と、非維新議員の方が割合は高い。一方ポジティブワードについては、維新議員が19.08語、非維新議員が19.81語とほとんど差が見られない。

本書での第二～第四章では、基本的に以上の分析と分析結果を表記し、その解釈を進めていくこととなる。

5 データ

本章の締めくくりとして、分析に使用するデータの整備状況について紹介する。関西大学法学研究所地方議会研究班では、計4年にわたるプロジェクトとして地方議会会議録データをはじめとする議会関連情報を収集してきた。

収集したデータの詳細やデータベースの構築方法については、既に発表した論文⁷⁾に詳細に書かれているが、データ量は大阪府のみならず、京都府、兵庫県内の市に拡大した。議員別に収集した議案ごとの賛否行動を除き、議員属性（性別・年齢・選挙時党派・得票率・当選順位）、審議議案一覧、議案の委員会付託の有無、議案ごとの議決結果（原案可決、修正可決など）、会議ごとの審議時間、議員ごとの会派所属、議員ごとの所属委員会、議長・副議長・監査委員の就任状況、そして発言ごとに議員情報と結合された発言データは網羅的にデータテーブルの形で整えられている。

本書内の分析で用いるデータは、そのほんの一部であるが、これらのデータはダウンロードしやすい形に整えて、データベースとして公開する予定である。

参考文献

Catalinac, Amy. 2018. "Positioning under Alternative Electoral Systems: Evidence from Japanese Candidate Election Manifestos". *American Political Science Review*, 112, 1, pp. 31-48.

7) 地方議会研究班編, 2018. 地方議会研究の新展開, 関西大学法学研究所研究叢書第58冊.

Curini, Luigi, Airo Hino and Atsushi Osaki. 2018. "The Intensity of GovernmentOpposition Divide as Measured through Legislative Speeches and What We Can Learn from It: Analyses of Japanese Parliamentary Debates, 1953-2013." *Government and Opposition First View*.
Kohei Watanabe. 2017. The spread of the Kremlin's narratives by a western news agency during the Ukraine crisis. *The Journal of International Communication*, 23(1), pp. 138-158.
芦谷圭祐. 2019. 政令市における「女性の代表」——代表論における構築主義的転回を踏まえて. 日本政治学会2019年度研究大会報告論文.
カタリナックエイミー, 渡辺耕平. 2019. 日本語の量的テキスト分析. 早稲田大学高等研究所紀要(11), pp.133-143.
金子智樹. 2019. 戦後日本の新聞論調の分析-地方紙と全国紙の憲法関連社説に着目して. 日本政治学会2019年度研究大会報告論文.
金子智樹・三輪洋文. 2018. テキスト分析による新聞のイデオロギー位置の推定. 日本政治学会2018年度研究大会報告論文.
地方議会研究班編. 2018. 地方議会研究の新展開. 関西大学法学研究所研究叢書第58冊.

第二章 地方議会における発言は性別によって異なるのか ～TF-IDF 分析を用いた検証

田 中 智 和

目次

- 1 はじめに
- 2 議会審議における発言の相違
- 3 発言単語の実質的差異に関する分析
- 4 範囲と分散からみる発言内容の差異
- 5 おわりに

1 はじめに

IPU (Inter-Parliamentary Union) が2018年3月に発表したレポートによれば、日本の女性国会議員比率は衆議院で10.2%、193か国中165位である。さらに地方議会では、いまだに女性議員がゼロの自治体が多く残っているように、女性の政治進出の問題は深刻である¹⁾。

問題は女性が政治に進出「しない」のではなく、制度を含めた構造的要因により「できない」からである。有権者の多様化が進み、社会におけるダイバーシティの重要性が認識される中で、こうした状況は当然に改善しなければならない。

ところで、女性議員が増加し、議会においても多様性が確保された時、議会審

1) 内閣府男女共同参画局の調査によれば、地方議会における女性議員の割合は2018年末時点で特別区議会が27.0%、政令指定都市議会が17.2%、市議会が14.7%、都道府県議会が10.1%、町村議会が10.0%である。男女共同参画局ウェブサイト (http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r01/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-01-06.html 2019年10月31日最終アクセス)

2 議会審議における発言の相違

本章が分析するのは、高槻市において開催された2011年6月定例会から2018年3月定例会までの計29定例会である。比較するのは、各定例会において開催された全会議を一つにまとめた文書である。つまり1文書は、1定例会全体のかたまりを意味する。そして、1定例会につき3つの分析を行う。

3つの分析とも、比較対象とするのは定例会ごとにまとめられた文書であるが、tf値を計算する文書がそれぞれ異なる。1つ目の文書はその定例会でのすべての発言をまとめた文書、2つ目がその定例会における男性議員の発言のみをまとめた文書、3つ目がその定例会における女性議員の発言のみをまとめた文書である。したがって1つ目の分析は、別の定例会と比べて、その定例会において発せられた特徴的な単語が、2つ目の分析は別の定例会と比べて、その定例会において男性議員によって発せられた特徴的な単語、3つ目の分析は別の定例会と比べて、その定例会において女性議員によって発せられた特徴的な単語が抽出される。ここで注意しなければならないのは、2つ目、3つ目の分析において比較対象となるのが、他の定例会における男性議員・女性議員を問わない全議員の発言であり、他の定例会における男性議員ないし女性議員の発言ではないことである。これには次のような理由がある。もし比較対象を、他の定例会における男性（女性）議員の発言とした場合、そこで算出される TF-IDF 値は、別の定例会において男性（女性）議員があまり発せず、その定例会において男性（女性）議員が良く発した単語ほど高くなる。つまり算出されるのは、女性（男性）と比較した上での男性（女性）議員の特徴ではなく、男性（女性）議員の中での、別の定例会と比べたその定例会の特徴にすぎない。もし別の定例会において、性別の異なる議員がその単語を発していたとしても、そこは考慮されずに TF-IDF 値は高く計算されてしまう。具体的に言えば、別の定例会では女性が良く発言し、男性がほとんど発言しない単語について、たまたまその定例会で男性議員が頻繁にその単語を発言した場合、その単語の TF-IDF 値は高く算出される。しかし、その単語は男性議員

議はどのように変化するのだろうか。想定される変化は、次の2つである。1つ目は、すでに取り上げられている政策争点について、女性の立場から異なる意見が述べられること、2つ目は、女性の立場からこれまで取り上げられなかった政策争点が議論されること、である²⁾。

本章では、このうちの2つ目の点、すなわち女性議員の増加によってこれまでとは異なる政策争点を取り上げられ、審議されるかどうかについて検討する。これを明らかにするために、TF-IDF 分析を用いて現職女性議員の発言内容の特徴を探索的に分析する。ただし、この分析は現職の女性議員を対象とした分析になるため、結果の解釈には注意が必要である。女性議員の増加は、女性議員自体の多様性を高め、それに伴って争点の幅がより広がると考えられるからである。したがって、大きな違いが見られないからといって、それが女性議員を増やす必要がないという議論にはつながらないし、一定の違いが見られた場合には、増加することによってより多様な民意を反映した審議が行われる可能性を指摘できる。この点には注意をして、以下の分析結果について検討を進めていきたい。

さて、分析対象とする大阪府高槻市は、議員定数34名に対して女性議員が7名（2019年10月時点）で、割合にすると20.6%と全国的には高い割合である。女性議員の数があまりに少ない自治体を対象とした場合、その特徴が女性であることに起因するのか、それとも当該議員個人の特性に起因するのかコントロールができなくなる。高槻市も、決して女性議員の人数が多いとは言えないが、一定の規模があるという事から、分析対象としての選択には一定の蓋然性があるといえよう。

2) 女性議員が増加することによって得られる価値は、この2点にとどまるものではないことは言うまでもない。ここで指摘する点は、あくまでも本章の分析に照らして想定される価値に限定したものである。

の発言の中での特徴的な単語ではない。別の定例会では、女性議員が発しているからである。つまり、全体から見れば女性議員にばかり発言が目立つ単語が、ある定例会における男性議員の特徴的な単語として抽出されてしまうのである。もし比較対象を別の定例会における男性（女性）議員の発言に限定した場合、こうした部分は考慮されずに TF-IDF 値が算出されてしまう。そうしたことから、本章での分析では、別の定例会でその単語が発せられている程度と、その定例会において男性（女性）議員がその単語を発している程度を用いて TF-IDF 値を計算する。もし、その定例会において発する頻度の高い単語が男女で同じ場合、どちらの分析結果も、同じ単語が TF-IDF 値上位を占めるだろうし、異なる場合には異なる単語が TF-IDF 値上位に示されることになるだろう。その意味で、ここで示される分析結果は、他の定例会に比べて発せられた単語が、男性議員と女性議員でどの程度異なるのか、である。それでは、ここから分析結果について見ていくことにしよう。分析対象としたのは、高槻市における計29の定例会であるが、紙幅の関係からここでは、予算審議を伴うことでもっとも重要と考えられている各年度3月定例会を対象にした分析結果のみを取り上げることとする。

表1は、2012年3月定例会を対象とした分析結果である。男女問わず全議員を対象とした分析では、TF-IDF 値は「こども会」という単語が高い TF-IDF 値となっているが、第2位以降は減債基金、市債、延滞金、事業仕分けなど行財政関連の単語となっており、予算審議の定例会らしい結果となっている。つぎに、男性議員の発言のみを対象にした分析結果をみると、上位から順に「こども会」「延滞金」「厚生会館」「給料表」と、全体の結果とは1位の「こども会」を除いて違いがみられる。一方、女性議員の発言のみを対象にした分析結果では、TF-IDF 値上位の単語として、「市債」「減債基金」「償還」などが示され、男性議員のそれとは異なる。特徴的なのは、行財政関連の単語が男性議員ではなく、女性議員によって発せられている点である。減債基金や市債といった単語は女性議員の第1位、第2位であるのに対し、男性議員においては上位10位以内にも入ってこないのである。

表1 2012年3月定例会における TF-IDF 値

2012年3月定例会

男女計	TF-IDF 値	男性	TF-IDF 値	女性	TF-IDF 値
こども会	0.373647	こども会	0.527070	市債	0.297414
減債基金	0.177482	延滞金	0.239953	減債基金	0.290917
市債	0.171896	厚生会館	0.235166	償還	0.248606
延滞金	0.170106	給料表	0.232680	大王	0.235914
厚生会館	0.166713	自殺	0.186738	社	0.218904
給料表	0.164950	サポート教室	0.180166	史跡公園	0.196211
大王	0.157328	着ぐるみ	0.169365	観光政策	0.183948
事業仕分け	0.155930	たん	0.161370	事業仕分け	0.183948
社	0.146763	次救急医療機関	0.139972	間伐材	0.177783
償還	0.143687	自殺対策	0.121359	防災公園街区整備事業	0.166310

つぎに2013年3月定例会の分析結果を見てみよう。全体としての結果は、内部統制という単語が最上位であるが、授業アンケート、就学援助、授業代行計画表、府教委など教育に関連する単語が全体的に上位を占めている。男女別の結果を見ると、男性は風呂や消防職員、随時廃棄といった単語が上位にあることから防災に関連する発言が多く見られたようである。女性議員の方は、授業アンケート、府教委、就学援助など教育関連に加えて、「雇用」「就労」といった労働・福祉分野への言及数が多いことが特徴である。

2014年3月定例会の特徴は、男女とも「議員定数」「議会あり方検討会」「定数削減」といった議会改革に関連する単語が上位を占めていることである。この定例会では、他の定例会と比べたとき、性別にかかわらず共通する大きな争点が存在していたことがわかる。そのほかの単語としては、女性議員の方の上位に「項目評価」「最終報告書」といった政策評価関連の単語が目立つ程度である。

表2 2013年3月定例会におけるTF-IDF 値

2013年3月定例会

男女計	TF-IDF 値	男性	TF-IDF 値	女性	TF-IDF 値
内部統制	0.255583	内部統制	0.322709	授業アンケート	0.396473
授業アンケート	0.205263	授業代行計画表	0.239975	府教委	0.269445
ホーム	0.203332	ホーム	0.239282	就学援助	0.264563
就学援助	0.196523	任意補助金	0.228585	ワークショップ	0.239055
授業代行計画表	0.182456	過料	0.214252	者雇用	0.236246
任意補助金	0.173796	風呂	0.176740	下水道事業	0.194667
過料	0.162899	消防職員	0.169443	一般就労	0.181293
風呂	0.147816	併給	0.160483	人権まちづくり協会	0.170788
府教委	0.147704	拡幅	0.130224	法定雇用率	0.168747
精算機	0.139627	随時破棄	0.126397	周年	0.149271

表3 2014年3月定例会におけるTF-IDF 値

2014年3月定例会

男女計	TF-IDF 値	男性	TF-IDF 値	女性	TF-IDF 値
議員定数	0.338210	植木団地	0.302058	ラジオ体操	0.363322
議会あり方検討会	0.285250	議員定数	0.283495	議員定数	0.350258
植木団地	0.261127	議会あり方検討会	0.268990	手抜き工事	0.253635
定数削減	0.255918	定数削減	0.231275	議会あり方検討会	0.244478
提案者	0.200966	提案者	0.226796	あり方検討会	0.241557
あり方検討会	0.191162	高槻市富田園芸協同組合	0.219709	定数削減	0.236475
灰垣議員	0.170343	灰垣議員	0.186392	項目評価	0.183734
高槻市富田園芸協同組合	0.151950	議員報酬	0.166422	最終報告書	0.139411
ラジオ体操	0.147448	報酬削減	0.140991	共通番号制	0.133577
議員報酬	0.133512	公約	0.136266	最終報告	0.130041

2015年3月定例会の分析結果は、女性議員の得意分野として一般的にイメージされている争点、すなわち子育てや教育関連の単語が、女性議員の上位にのみ顔を出しているのが特徴である。女性議員の上位を見ると、「放課後子供教室」「校区」「公立保育所」がベスト3を占め、「お子さん」といった単語も7番目に高い

TF-IDF 値となっている。これに対して男性議員の方には、そうした単語は一切現れず、「通知カード」や「個人番号カード」といったマイナンバー制度に関連する単語が目立つ程度である。

表4 2015年3月定例会におけるTF-IDF 値

2015年3月定例会

男女計	TF-IDF 値	男性	TF-IDF 値	女性	TF-IDF 値
通知カード	0.294991	通知カード	0.295078	放課後子ども教室	0.607463
高槻市富田園芸協同組合	0.291467	高槻市富田園芸協同組合	0.291553	校区	0.448317
調査員	0.283932	調査員	0.284016	公立保育所	0.420267
炉	0.255311	炉	0.255386	年度予算	0.223240
彼	0.206452	彼	0.206513	モデル事業	0.206388
交通量	0.202318	個人番号カード	0.203197	短時間	0.168107
号認定	0.137635	交通量	0.202378	お子さん	0.168107
組合員	0.137635	組合員	0.137675	休止	0.107231
勤務変更	0.132453	号認定	0.137675	都度	0.099456
番号	0.123189	勤務変更	0.132492	加算	0.095976

2016年3月定例会の分析結果では、TF-IDF 値の高い単語に傾向を見出すことは難しい。ただし、他の3月定例会と比べると、「立地適正化計画」や「高槻東道路」「市道」「交通量」など男女問わず、道路交通・公共事業関連の単語が発せられていることが目立つ。そのほかには、男性議員において「医師会」「敬老バス」の高齢者政策関連の単語や、「連携施設」「小規模保育所」という保育政策関連の単語が高い値を示している。一方、保育政策関連では、女性議員の方でも「学童保育事業」「公立幼稚園」「切れ目」といった単語が上位に挙がっており、この定例会では性別にかかわらず子育て関連施策について発言されていることがわかる。

表5 2016年3月定例会におけるTF-IDF値

2016年3月定例会

男女計	TF-IDF値	男性	TF-IDF値	女性	TF-IDF値
立地適正化計画	0.265835	立地適正化計画	0.276699	高槻東道路	0.331185
連携施設	0.228361	連携施設	0.246183	接続	0.264948
スマホ	0.204757	スマホ	0.220737	勧告	0.205488
防犯カメラ	0.177326	小規模保育所	0.189203	防犯カメラ	0.198711
小規模保育所	0.175506	医師会	0.172259	人事院勧告	0.198037
医師会	0.159789	市道	0.171389	学童保育事業	0.177251
市道	0.158982	敬老バス	0.157669	交通量	0.171240
敬老バス	0.146255	防犯カメラ	0.151614	公立幼稚園	0.164914
行政評価	0.142918	里道	0.148176	切れ目	0.160268
里道	0.137450	ホテル	0.146237	定住人口増加	0.155232

2017年3月定例会では、全体の分析結果上位には「行政サービスコーナー」「みらい」「ホテル」「立地適正化計画」といった単語が、男性議員のみを対象にした分析では「行政サービスコーナー」「立地適正化計画」「ホテル」、女性議員のみを対象にした分析では「ホテル」「市有地」が位置づけられている。この定例会では、ホテル誘致に関して議論が行われており、この争点については男女問わず関心を向けていたといえよう。そのほかの傾向を見出すとするならば、女性議員に関して「地区コミュニティ」「学童」「地区防災会」といった単語が上位を占めており、地域コミュニティ政策に関する議論が、女性議員において語られていたことがわかる。

最後に2018年3月定例会の分析結果をみることにしたい。この定例会では、全体の分析結果として「無償化」「放課後子供教室」「育児休業」「幼児教育」が上位4つを占め、男性議員についても「育児休業」「無償化」「就学援助」、女性議員についても「無償化」「幼児教育」が上位にあることから、定例会全体として子育て関連施策について議論されていたことがわかる。そのほかの特徴としては、「防災

表6 2017年3月定例会におけるTF-IDF値

2017年3月定例会

男女計	TF-IDF値	男性	TF-IDF値	女性	TF-IDF値
行政サービスコーナー	0.307329	行政サービスコーナー	0.337857	ホテル	0.462316
みらい	0.296045	立地適正化計画	0.282542	市有地	0.308373
ホテル	0.295457	ホテル	0.225780	サポート教室	0.251327
立地適正化計画	0.243485	民営化	0.211597	地区コミュニティ	0.239845
民営化	0.194923	操り入れ	0.193671	セーフティーネット	0.230511
都市機能	0.174675	英語	0.188471	学童	0.213625
操り入れ	0.166899	防犯カメラ	0.180932	戸別収集	0.176461
英語	0.162418	食物アレルギー	0.180827	穴	0.171318
防犯カメラ	0.155921	都市機能	0.163715	お子さん	0.167450
食物アレルギー	0.155831	公立幼稚園	0.159544	地区防災会	0.154630

表7 2018年3月定例会におけるTF-IDF値

2018年3月定例会

男女計	TF-IDF値	男性	TF-IDF値	女性	TF-IDF値
無償化	0.301299	育児休業	0.258461	都市計画マスタープラン	0.388746
放課後子ども教室	0.253243	無償化	0.227099	無償化	0.327587
育児休業	0.213159	就学援助	0.219085	幼児教育	0.304187
幼児教育	0.203581	防災訓練	0.215625	住宅都市	0.255208
防災訓練	0.183963	放課後子ども教室	0.207268	放課後子ども教室	0.236495
都市計画マスタープラン	0.182641	確認書	0.172648	指定管理者制度	0.216327
就学援助	0.180684	救命救急センター	0.164314	移動図書館	0.208655
確認書	0.142387	附属機関	0.158632	人室	0.173062
附属機関	0.137369	取材	0.151771	司書	0.160597
救命救急センター	0.135513	次救急	0.129231	在籍	0.155498

訓練」や「救命救急センター」といった防災関連施策について、特に男性議員の方が議論していた事が挙げられる。

3 発言単語の実質的差異に関する分析

前節では、全体ならびに男性議員のみ、女性議員のみの TF-IDF 値上位の単語を示し、その傾向を概観してきた。ただしそこでは、実質的な差異をみることはできなかった。まず、男女ともに上位に入っている単語が同じである場合、それは差異ではないことが挙げられる。これまでみた7回の定例会の分析結果の多くで、男女に共通の単語が上位に位置づけられていたのは明らかである。つぎに、前節の各表が上位10位までを示しただけで、11位、12位など比較的上位に、共通する単語が位置づけられている可能性があることが挙げられる。すなわち、前節で行ったような分析結果の表し方では、大まかな傾向を見ることはできても、実質的な性別と発言内容の差異をみることは難しいのである。

そこで本節では、前章で説明した差異を測定するための方法を用いて、共通性を排除した実質的な差異に関する分析結果について示していくことにしたい。具体的には、ある単語に関する男性議員のみの発言を分析対象にした TF-IDF 値と、同じ単語の女性議員のみの発言を分析対象にした TF-IDF 値の差をとる。男女問わず TF-IDF 値が高い場合には、その差はゼロに近づくし、男性議員のみがより多く発言している単語ほどプラスの値が、女性議員のみがより多く発言している単語ほどマイナスの値が大きくなる。このようにして共通性を排除した分析結果が出せることに加え、前節の表では表せなかった10位以下の単語についても分析に含めることができる。

そうして計算された2012年3月定例会における結果が表8である。表は、男性議員のみがより多く発言した単語上位5位（プラスの大きな値）と、女性議員のみがより多く発言した単語上位5位（マイナスの大きな値）を示している。表の下段の方は、下に行けば行くほど、女性議員がより多く発言した単語である。

さて分析結果を見ると、前節でみた上位10単語と大きな違いは見られないものの、男性のみが多く発言している単語と、女性議員のみが多く発言している単語の違いが、わかりやすく示されている。ここで特徴的なことは、女性議員が「市

債」「減債基金」「償還」という自治体財政に関する単語を多く発していることである。

表8 2012年3月定例会における TF-IDF 値の性差（上位5単語）

date	word	TF-IDF の差
201203	こども会	0.5265480925197915
201203	延滞金	0.2397151452121559
201203	厚生会館	0.23493339438651006
201203	給料表	0.23244912684058297
201203	自殺	0.18655348790970425
...
201203	史跡公園	-0.19533421427078584
201203	大王	-0.2052989998639428
201203	償還	-0.24749579107739542
201203	減債基金	-0.2896174083621073
201203	市債	-0.2960849388823502

2013年3月定例会の分析結果は、あまり明確な傾向を見出すことができない。男性議員のみが発言している単語としては、人事施策に関連する「内部統制」が最上位にあるが、2番目に「授業代行計画表」という教育施策に関する単語が位置づけられている。これに対して、女性議員のみが発言している単語の最上位は「授業アンケート」、つぎに「府教委」と、やはり教育施策関連の単語が示されており、争点は同じであるが、使用している単語が異なるに過ぎないことがわかる。

2014年3月定例会は、前節でみたように男女問わず「議員定数」など議会改革関連の議論が行われていた会議である。そのため、ここでは議会改革関連の単語がゼロに近い値となり、上位に位置づけられないと考えられる。しかしながら分析結果を見ると、男性議員に特徴的な発言として、「議員報酬」「報酬削減」という単語が上がっている。つまり、議会改革関連の議論がなされていた中で、男性

表9 2013年3月定例会におけるTF-IDF値の性差（上位5単語）

date	word	TF-IDFの差
201303	内部統制	0.3211089654421126
201303	授業代行計画表	0.23878546673752787
201303	任意補助金	0.2274521838548298
201303	過料	0.21318991861559924
201303	ホーム	0.19681777169271603
・・・	・・・	・・・
201303	下水道事業	-0.19436660222147556
201303	者雇用	-0.2358823505387329
201303	ワークショップ	-0.23868631185721637
201303	府教委	-0.2690297844056135
201303	授業アンケート	-0.39586169498384455

議員からは特に議員報酬に関する議論がなされていたことがわかる。一方、女性議員のみが特に多く発言していた単語については、なんら傾向が見られない。発言する議員によって、争点が異なっていたといえよう。

表10 2014年3月定例会におけるTF-IDF値の性差（上位5単語）

date	word	TF-IDFの差
201403	高槻市富田園芸協同組合	0.21817052801457792
201403	灰垣議員	0.18508722805551933
201403	植木団地	0.17131686456060244
201403	議員報酬	0.1652564536209994
201403	報酬削減	0.1400039070200908
・・・	・・・	・・・
201403	支援者	-0.1139457312103019
201403	共通番号制	-0.13351388287100052
201403	項目評価	-0.18364747509170748
201403	手抜き工事	-0.25351523240714136
201403	ラジオ体操	-0.3631502632181471

2015年3月定例会に関する分析結果では、前節の結果と同様に、明らかに女性議員が子育て関連施策に関連する単語を発していることがわかる。女性議員のみが発している単語上位5位の中に「放課後子ども教室」「校区」「公立保育所」「お子さん」という単語が連なっているのに対し、男性議員のみが発している単語上位の中には、一切、関連する単語が含まれていない。

表11 2015年3月定例会におけるTF-IDF値の性差（上位5単語）

date	word	TF-IDFの差
201503	通知力ード	0.3010797756674255
201503	高槻市富田園芸協同組合	0.2974828363330597
201503	調査員	0.28979255772709633
201503	炉	0.2605801933498372
201503	彼	0.2107133349235123
・・・	・・・	・・・
201503	お子さん	-0.15709560087618266
201503	年度予算	-0.19399469071000838
201503	公立保育所	-0.40925581655488874
201503	校区	-0.4483168658010814
201503	放課後子ども教室	-0.5960945727166573

しかし、2016年3月定例会では男性議員のみが多く発言している単語に、子育て施策に関連する「連携施設」や「小規模保育所」が上がってきている。一般的に、女性議員は子育て関連施策に強みを持つと考えられているが、この分析結果を見る限りでは、必ずしもその争点に関心を持つのは女性議員だけではないことがわかる。一方、女性議員のみが多く発言している単語には、「高槻東道路」や「交通量」が上がるように、この定例会では道路交通政策について女性議員は強い関心をもっている。

表12 2016年3月定例会におけるTF-IDF値の性差（上位5単語）

date	word	TF-IDF の差
201603	連携施設	0.24833027384476714
201603	立地適正化計画	0.22899271199849608
201603	スマホ	0.2226620217479224
201603	小規模保育所	0.1908531614982192
201603	医師会	0.17376113604550228
...
201603	交通量	-0.16598714375548548
201603	勧告	-0.16617901472870011
201603	学童保育事業	-0.17893204160135376
201603	接続	-0.22091438843627348
201603	高槻東道路	-0.33432519338271705

2017年3月定例会の全体分析では、高槻市のホテル誘致が男女共通で関心を持たれている施策であったが、差異を見てみると「ホテル」という単語は女性議員がより多く発言していることがわかる。それ以外の傾向としては、女性議員のみが多く発言している単語として「地区コミュニティ」「セーフティーネット」があり、地域コミュニティ政策について関心が高かったことが挙げられる。一方、男性議員のみが発言している単語については、傾向を見出すことが難しい。発言する議員ごとに関心のある政策分野が異なっていたのであろう。

最後に2018年3月定例会の分析結果を見ると、男性議員の最上位は「就学援助」であるが、第2位と第4位に「防災訓練」「救命救急センター」の単語が表れており、防災関連施策に関心を寄せていたことがわかる。一方、女性議員についてみると最上位に「都市計画マスタープラン」、第2位に「住宅都市」という単語が上がっており、住宅整備関連施策について多くの議論をしていたことがわかる。

以上、性別による発言単語の実質的な差異を見てきたが、ここでは共通性を排

表13 2017年3月定例会におけるTF-IDF値の性差（上位5単語）

date	word	TF-IDF の差
201703	立地適正化計画	0.283564194851137
201703	行政サービスコーナー	0.2648951174967874
201703	繰り入れ	0.1943715705401132
201703	英語	0.189152681490126
201703	防犯カメラ	0.18158657423052096
...
201703	セーフティーネット	-0.2307021851407026
201703	地区コミュニティ	-0.23133697905796327
201703	ホテル	-0.23610381267870048
201703	サポート教室	-0.2515364063300832
201703	市有地	-0.2912133527482487

表14 2018年3月定例会におけるTF-IDF値の性差（上位5単語）

date	word	TF-IDF の差
201803	就学援助	0.22883951950285253
201803	防災訓練	0.20722112112490443
201803	確認書	0.18033544607495697
201803	救命救急センター	0.17162963962713942
201803	取材	0.15852814375446395
...
201803	幼児教育	-0.18706662118381162
201803	移動図書館	-0.20007264355739734
201803	指定管理者制度	-0.21151526074357285
201803	住宅都市	-0.26077990859119143
201803	都市計画マスタープラン	-0.33726187736595387

除したうえでの分析結果を示しているという事に注意しなければならない。性別を問わず、当該定例会において関心の高い（多く発言された単語）の値はゼロに近くなり、上位単語としてあらわされないという事である。すなわち、当該定例会において非常に関心の高い政策争点は無視し、男性議員のみ、あるいは女性議

員のみが関心を向けた政策分野だけを抽出しているに過ぎないのである。したがって議会の審議過程の分析という観点では、前節でみたような全体的な分析と、本節でみた実質的な差異分析の両方を組み合わせなければ、適切な理解ができるとは言えないだろう。

4 範囲と分散からみる発言内容の差異

ここまでの分析では、特徴的な単語の上位を示すことで審議過程の傾向を明らかにしてきたが、本節、各定例会でTF-IDF値が算出された単語の上位1000語を用いて、より幅広い分析を行う。具体的には、前章でも説明している通り、ある単語について男性議員のみの分析によって得たTF-IDF値と女性議員のみの分析によって得たTF-IDF値の差を取り、その絶対値の上位1000語を抽出する。そして、絶対値の平均値と、元の値の標準偏差を算出する。平均値が高いほど、男性

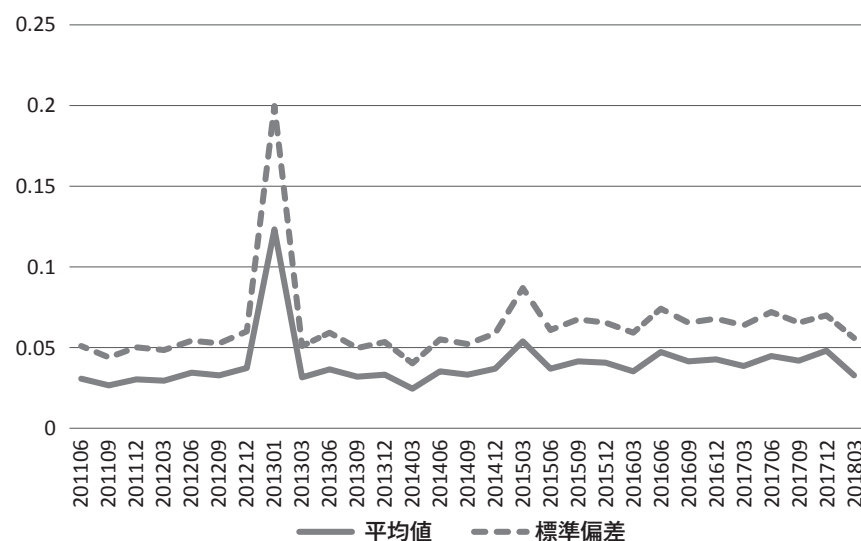


図1 高槻市における発言単語の性差の平均値と標準偏差

のみ、あるいは女性のみが発言した単語の割合が多いこと、標準偏差が大きければ、同じく男性のみ、あるいは女性のみが発言した単語の割合が多いこと、すなわち性別によって関心のある争点異なることが示される。逆に、共通した単語を多く発している場合には、差がゼロに近い単語が多くを占めることになるので、平均値・標準偏差共に小さくなると考えられる。

そこで分析対象となる29の定例会それぞれについて平均値と標準偏差を算出し、グラフにあらわしたのが図1である。図から明らかなように、平均値と標準偏差の連動性はかなり高い。そして、2013年1月に開催された定例会と、2015年3月に開催された定例会において大きな山があること、しかし全体的には変動が少ないこと、2014年末以降、やや平均値・標準偏差とも以前に比べて高くなっていることが明らかになった。

5 おわりに

本章では、性別に焦点を当てて、議会における発言内容の分析を行ってきた。当初の問題意識である「女性議員の増加が、審議内容の多様性をもたらすのか」に立ち戻って、分析結果をあらためて検討すると、男女で取り上げる政策争点には一定の差異が見られるが、しかしその争点は一般的に女性議員の強みと考えられている子育て政策や女性政策に限定されるのではなく、幅広い政策分野に及ぶということである。また、発言される単語に差異があるかどうかについては、定例会によってそれは異なる、というのが回答である。性別にかかわらず、共通の政策分野について議論することもあれば、そうでない時もあるというのが分析結果から得られる知見である。

本章では、高槻市という極めて限定された自治体を対象に、分析を行ってきた。そこから一定の傾向は見いだせたが、まだまだ試験的な分析な域をでるものではない。最も重要な課題は、性別という要素を適切に抽出することである。すなわち、本章の分析では性別以外の属性、例えば年齢であるとか所属党派、あるいは

第三章 首長と議会の対立構造と審議過程 ——ネガポジ分析を用いた検証

名 取 良 太・岡 本 哲 和・石 橋 章市朗

目次

- 1 はじめに
- 2 門真市の分析
- 3 宇治市の分析
- 4 おわりに

1 はじめに

本章は、市長の交代によって、議会内政党（会派）の立場が変化した2つの自治体を取り上げ、その変化、具体的には市長与党から市長野党への変化が、議会審議における発言内容にどのような影響を与えたのかについて、市議会会議録のテキスト分析を通じて明らかにする。具体的には、市長が交代した前後の定例会における発言内容のネガポジ分析、ならびに TF-IDF 分析を行い、与党か野党かという立場の違いがもたらす影響を確認する。

国政レベルの政党間対立に倣い、保革で争われていた首長選挙であったが、80年代後半から、所謂「相乗り」候補が多く当選し、「議会のオール与党化」が進んだ。相乗りのメカニズムについては名取（2009）に詳しいが、議会内の各政党が、選挙あるいは議会運営への協力によって、個別利益を確保する戦略を採ったのである。すなわち、二元代表制における首長と議会の関係は、80年代後半から対立ではなく協調へと向かったといえる。

しかし、首長と議会の協調は、緊張感のない馴れ合い政治と批判され、既存政

は得票率や得票順位といった点をまったくコントロールしていない。したがって、抽出された特徴が、性別によるものなのか、それ以外の要因によるものなのかを考慮していないのである。したがって、性別と審議内容の関連性、ひいては女性議員を増加させることによる効果をみるためには、より多くの独立変数を考慮した分析が必要になるだろう。当然にそこでは、さらに自治体数を増やして分析することも必要となる。

日本語のテキスト分析は、まだ端緒を切ったばかりである。一方で、テキストデータそのものは相当な量が蓄積されている。多くの研究者がその分析に取り組み、議会の審議過程を、その審議内容から明らかにしていくことが期待されよう。

党への不信感も相まって、90年代中盤には青島幸男東京都知事・横山ノック大阪府知事に象徴される完全無党派首長の出現に結びついた。

一方で1996年総選挙から小選挙区比例代表並立制が導入された影響で、国政レベルでは政党の離合集散が繰り返され、政党間対立の構造は混沌とした。2009年総選挙までは民主党が勢力を拡大し続け、二大政党が定着するようにも見えたが、地方レベルでは十分な組織化を図れなかった（名取、2013）。そのため地方レベルの首長選挙では、民主党は自民党と相乗りすることが多く、政党間の対立構造を生み出すことはできなかった。

そして2012年総選挙で自民党が政権を奪い返した後は、民主党の勢力は急激に低下した。また、大阪維新の会に代表される地域政党が勢力を伸長させたこともあり、首長と議会の関係は多様性を増した。

こうした経緯もあり、現在の首長と議会の関係は、さまざまなパターンが存在することとなった。政党から完全に独立した完全無党派首長がいる場合もあれば、（国政レベルの）与野党相乗り首長、自民党と公明党という国政与党からのみ推薦を受けている首長、維新のような地域政党が単独で公認した首長、地域政党プラス国政野党の共同推薦による首長がいる場合など、その公認・推薦形態は多様である¹⁾。同時に、首長と議会の関係をみるには、首長選挙における対抗馬の推薦パターンも考慮しなければならない。主要政党が選挙において対抗馬を擁立しているケースと、擁立していないケースでは関係性が異なるからである。完全無党派首長であれ、国政与党のみが推薦した首長であれ、対抗馬を擁立した政党は、議会において首長野党の役割を果たすと考えられるが、そうでない政党は、必ずしも野党として首長に対抗的な立場をとるとは言い切れない。このため、現在の首長と議会の関係は、首長の公認・推薦パターンだけでなく、選挙における競争関係をふまえて捉えなければならない。

こうした前提にたち、本章では、首長の交代が、議会内の与野党関係を明確に

変化させたと考えられる2つの自治体を取り上げ、首長与党と首長野党という関係が、議会審議において発言内容にどのように影響を及ぼすのかを分析する。1つ目の自治体が、大阪府門真市である。門真市では、2016年6月の市長選挙において、大阪維新の会公認候補が、自民党推薦の候補者を破って当選した。それまでの市長が、自民・民主・公明推薦のいわゆる相乗り市長であったことから、自民党は、明らかに首長与党から首長野党になったといえる。2つ目の自治体が京都府宇治市である。宇治市は、2012年11月の市長選挙において、民主党推薦の候補者が、自民党推薦の候補者を破って当選した。それまでの市長が、門真市と同じく自民・民主・公明推薦であったことから、民主党は首長与党であり続け、自民党が首長与党から野党になった事例である。本章では、議会内政党の一部が明らかに首長与党から首長野党になったという2つの事例を取り上げ、首長と議会内政党の関係が、審議内容に与える影響について分析を進めていく。

2 門真市の分析

(1)門真市における市長と議会

門真市では、2016年6月24日に行われた市長選挙において、大阪維新の会公認で前府議の宮本一孝氏が、自民党が推薦する前副市長の川本雅弘氏を破り、初当選を果たした。自民の推薦候補と大阪維新の公認候補が一騎打ちとなった市長選挙であった。それまでの園部一成市長は、自民、民主、公明の推薦を受け、2013年6月の選挙では共産党推薦の対抗馬を破り、3選を果たしていた。したがって、市長と議会内各政党の関係では、自民党が首長与党から野党になり、大阪維新の会は園部市長時代の中立から首長与党²⁾に、そして候補者を擁立しなかった公明党は首長与党から中立へと変わったのである³⁾。

2) 本章では、市長選挙において別の候補者を公認、推薦または支持していない政党（会派）は、現職市長に対して中立の立場を取る、という強い仮定を置いている。

3) 民主党も首長与党から中立へと変化しているが、民主党系会派である門真市民クラブが2015

1) 市長の推薦形態については、平野（2012,2019a,2019b）に詳しい。

表1 自民党市長与党期間のネガポジ発言の推移

	201503	201506	201509	201512	201603	201606	前期平均	全期間平均
ネガティブ発言	7.23	11.97	9.77	7.32	8.45	5.99	8.46	9.57
ポジティブ発言	26.49	16.79	17.08	29.19	22.26	28.44	23.38	21.82
ネガ/ポジ比	0.27	0.71	0.57	0.25	0.38	0.21	0.36	0.44

表2 自民党市長野党期間のネガポジ発言の推移

	201609	201612	201703	201706	201709	201712	後期平均
ネガティブ発言	8.98	18.20	5.17	10.23	8.06	13.50	10.69
ポジティブ発言	17.97	22.11	24.38	17.82	18.10	21.25	20.27
ネガ/ポジ比	0.50	0.82	0.21	0.57	0.45	0.64	0.53

門真市議会の会派構成は、2013年5月時点で公明党7名、共産党4名、緑風クラブ（維新系）4名、自由民主党3名、門真市民クラブ（民主系）3名、無所属1名となっていた。当時の園部市長が自民・民主・公明の推薦を受けていたことから首長与党は13名である。明確に首長野党であるのは共産党で、維新は候補者を擁立していないので本章の分析では中立と分類する。一方、市長の交代後最初の定例会である2016年9月時点の会派構成は、門真市民クラブがすでに解散していたため、公明党7名、自民党4名、共産党4名、緑風クラブ4名、無所属2名であった。首長与党は維新系の緑風クラブの4名で、首長野党は自民党の4名。公明党、共産党の計11名は、候補者を擁立していないため中立に分類する。

ここからは、2016年6月の市長選挙を挟む前後6定例会ずつ、具体的には2015年3月定例会から2017年12月定例会までの12回の定例会を対象として会議録の分析を行う。また分析対象となるのは、議員の質問に限定し、理事者の答弁や議長

(2)ネガポジ発言の分析

はじめに、会派ごとのネガティブ発言並びにポジティブ発言について分析を行った。ネガポジ分析の内容については方法については第一章に示したとおりであり、ここでは、会派に所属している全ての議員の発言をひとまとまりとして、1000語あたりのネガティブ発言ならびにポジティブ発言の割合を計算した。表1は、自民党会派の2015年3月から2016年6月定例会まで、すなわち、自民党会派が首長与党であった期間のネガポジ語数と割合（ネガ/ポジ比）である。

平均を見るとネガティブ発言は1000語あたり8.46語、ポジティブ発言は1000語あたり23.38語となっている。ネガティブ発言語数をポジティブ発言語数で除したネガポジ比は0.40となった。定例会ごとにこのネガポジ比を見てみると、大きなばらつきを確認できる。2015年3月定例会では0.27であったのに対し、同年6月

年6月定例会で解散しているため分析には含めない。

定例会では0.71とネガティブ発言が急増した。15年9月定例会でも0.57と高い値を示している。ところが、16年3月定例会では0.38、続く6月定例会では0.21とポジティブ発言が多くなっていることがわかる。

それでは、2016年6月の市長選挙以降、すなわち自民党が市長野党になった後の定例会ではどうであろうか。表2に示すように、2016年9月定例会から2017年12月定例会までの平均値で、ネガティブ発言は1000語あたり10.69語と市長与党時に比べて増加し、ポジティブ発言は20.27語と減少している。ネガポジ比も0.53と、自民党が市長与党時の0.36からネガティブ発言の割合が高まっていることがわかる。

定例会別にみても、2016年9月定例会時点で、ネガポジ比は0.50と上昇したのに加え、12月定例会では0.82と非常に大きな値を示している。ネガティブ発言とポジティブ発言の割合がほぼ半々になっていたということである。2017年3月定例会こそ、その割合は大きく低下し、0.21と市長与党期間とあまり変わらない数値となったが、17年6月定例会では0.57、9月定例会では0.45、12月定例会では0.64と市長与党の期間に比べて高い割合を示していることがわかる。

次に、市長与党から中立の立場に変わった公明党の数値を見てみよう。表3に示すとおり、公明党の場合は市長与党の期間と、中立の期間においてネガポジ比

表3 公明党議員のネガポジ発言の推移

	201503	201506	201509	201512	201603	201606	前期平均	全期間平均
ネガティブ発言	8.26	12.44	13.04	6.65	9.84	9.26	9.91	10.03
ポジティブ発言	30.04	20.00	18.76	24.17	27.37	23.67	24.00	22.63
ネガ/ポジ比	0.27	0.62	0.70	0.28	0.36	0.39	0.41	0.44

	201609	201612	201703	201706	201709	201712	後期平均
ネガティブ発言	8.01	13.44	9.26	9.37	11.17	9.59	10.14
ポジティブ発言	20.65	21.26	22.55	21.69	20.60	20.82	21.26
ネガ/ポジ比	0.39	0.63	0.41	0.43	0.54	0.46	0.48

に、自民党ほどの大きな変化はみられなかった。

ただし、その値は0.41から0.48へと若干ネガティブ発言の割合が増加していることがわかる。定例会ごとの数値を見てみると、2015年3月定例会は0.27とネガティブ発言の割合が低いのに対し、15年6月定例会は0.62、9月定例会は0.70と高い数値を示している。これは自民党と同じ傾向であり、市長与党である自民党・公明党であってもネガティブな態度を示す共通の要素があったことが伺える。そして、これも自民党の傾向と同じく、2015年12月定例会以降はネガティブ発言の割合が大きく低下し0.28、0.36、0.39であった。

市長が交代した2016年9月定例会以降は、それまでの市長与党期間に比べ、平均的にネガティブ発言の割合が高くなっている。2016年9月定例会のネガティブ発言の割合こそ0.39と、6月定例会と変わらないが、12月定例会になると0.63とネガティブ発言の割合が一気に増加する。17年3月定例会以降も、0.41、0.43、0.54、0.46と高い状態が続いており、市長与党期間に比べ、平均的にネガティブ発言の割合が高いことがわかる。

自民党・公明党と比べて一貫してネガティブ発言の割合が高いのが緑風クラブ（維新系）所属議員である（表4）。

中立の期間であった15年3月定例会から16年6月定例会までの期間と、単独で市長与党となった2016年9月定例会以降の期間で、ネガティブ発言の割合は0.70

表4 緑風クラブ（維新系）議員のネガポジ発言の推移

	201503	201506	201509	201512	201603	201606	前期平均	全期間平均
ネガティブ発言	9.24	11.44	12.21	13.09	13.10	10.46	11.59	11.16
ポジティブ発言	11.66	19.80	16.61	15.81	19.91	15.40	16.53	15.96
ネガ/ポジ比	0.79	0.58	0.74	0.83	0.66	0.68	0.71	0.66

	201609	201612	201703	201706	201709	201712	後期平均
ネガティブ発言	10.27	11.03	11.44	9.42	9.87	12.30	10.72
ポジティブ発言	16.49	13.24	15.11	16.86	16.39	14.19	15.38
ネガ/ポジ比	0.62	0.83	0.76	0.56	0.60	0.87	0.70

とほとんど変化が見られない。また自民党や公明党と比べても明らかにネガティブ発言の割合は高い。

2015年3月定例会では、自民党や公明党が0.2ほどであるのに対し、緑風クラブは0.79と非常に高い数値を示しているし、自民党と公明党がネガティブ発言を増加させた2015年6月定例会こそ、逆に0.58とその割合を低下させているものの、9月定例会、12月定例会では0.74、0.83とその値を高めている。

さらに、維新市長就任後、最初の定例会（16年9月）こそ0.62とネガティブ発言の割合をやや低下させたものの、その後の12月定例会では0.83、3月定例会でも0.76と高い値を示している。また17年6月は0.56、17年9月は0.60とやや少ない傾向にあったが、17年12月定例会では0.87と、それまでで最も高いネガティブ発言の割合となっており、市長与党となった2016年9月以降であっても、緑風クラブ所属議員が、市長に対して好意的な発言を行っていると言い難い状況にあった。

(3)審議内容に関する分析

選挙によって市長との関係性が変化することで、審議内容にも変化が現れるのだろうか。分析対象とするのは、市長が交代した2016年6月を挟んだ前後3回ずつの定例会を事例として、TF-IDF分析の結果を見ながら検討することとしたい。

表5 2015年12月定例会における会派別TF-IDF値

自由民主党		公明党		緑風クラブ	
商店街	0.46	ソーシャルワーク	0.45	クラブ活動	0.49
喜重郎氏	0.30	本	0.37	廃部	0.28
アルコール依存症	0.26	固定資産台帳	0.24	パブリックコメント	0.28
空き店舗	0.23	財務書類	0.24	東大阪市	0.25
飲酒	0.23	月次試算表	0.17	決裁	0.21
読書	0.20	京阪道路	0.15	顧問	0.20
図書館	0.19	統一的	0.15	留学生	0.20
坦氏	0.19	総務省	0.14	受け入れ	0.19
健康遊具	0.19	地方公会計	0.14	海外	0.16
酒	0.15	インテリジェンス	0.14	防災訓練	0.15

表6 2016年3月定例会における会派別TF-IDF値

自由民主党		公明党		緑風クラブ	
基本目標	0.38	施政方針	0.30	施政方針	0.52
施政方針	0.29	消費者	0.19	ゆとり	0.24
大学生	0.24	下水道事業	0.19	都市農業	0.22
密集住宅地	0.21	消防団	0.19	人口密度	0.21
戦略	0.18	継承	0.18	英語力	0.18
検査	0.18	計画的	0.17	好機	0.18
高校生	0.18	文化芸術	0.16	保全	0.18
手腕	0.16	振興	0.15	最大限有効活用	0.18
高校	0.15	水道事業	0.14	過密	0.17
認知件数	0.13	保存	0.13	資源	0.15

なおここからの分析は、単にTF-IDF分析の結果だけを見るのではなく、上位に現れた単語をあらためて会議録で検索し、どのような文脈で発せられている言葉なのかを確認しながら解釈を進めていく。

2015年12月定例会のTF-IDF分析の結果は表5に示されるが、会派ごと、さらに会派内でも取り上げる争点に統一感のないものになった。自民党は商店街と空き店舗の問題、飲酒とアルコール依存症の問題について、公明党は固定資産台帳、

表7 2016年6月定例会における会派別TF-IDF値

自由民主党		公明党		緑風クラブ	
文化財	0.73	保育コンシェルジュ	0.23	街路樹	0.65
意	0.24	AED	0.23	部署	0.21
継承	0.24	地域コミュニティ	0.20	各課	0.16
基本目標	0.21	正規雇用	0.16	人口推移	0.16
節	0.19	純粋教育行為	0.16	樹木	0.15
条例制定	0.17	多忙感	0.16	地域調整官	0.13
保存	0.17	若者	0.16	労働力人口	0.13
自律発展都市	0.17	機能低下	0.14	本	0.12
保存会	0.12	ヘルプカード	0.14	落雷	0.11
財政健全化	0.11	大学生	0.14	業務委託	0.11

財務書類、月次試算表、地方公会計と主に財務関係について、緑風クラブはクラブ活動、廃部、顧問という中学校のクラブ活動と、留学生、受け入れ、海外という留学生関連の質問を行っている。多様ではあるが焦点の絞られない定例会といえよう。

2016年3月定例会も、市長の施政方針演説を受けた質問となったため、幅広い争点について各会派が質問している（表6）。会派ごとに見ていくと、自民党は大学生、高校生、高校といった教育政策を中心に、公明党は下水道事業、消防団、文化芸術、水道事業と多様な争点について、緑風クラブはゆとり、人口密度、過密といった都市政策について質問していることがわかる。

2016年6月定例会では自民党が、文化財、継承、保存、保存会といった文化事業関連について、公明党は正規雇用、多忙感、若者という労働関連の争点について、緑風クラブは街路樹、樹木、落雷といった景観政策や、人口推移や労働力人口のような地域の社会構造について、主に発言をしている（表7）。

このように、市長交代前の定例会は、各会派が、それぞれ関心のある争点について質問を行なう傾向が強く、特徴を捉えにくいものであった。

一方、市長が交代した後の2016年9月定例会では、とくに自民党が新市長に向

表8 2016年9月定例会における会派別TF-IDF値

自由民主党		公明党		緑風クラブ	
投票率	0.40	所信表明	0.54	祭り	0.31
でたらめ	0.30	公平性	0.20	修正案	0.23
ビラ	0.26	語	0.20	歴史	0.23
公約	0.24	政治	0.18	伝統文化	0.19
東市政	0.17	9月	0.18	投票率	0.18
市長報酬	0.15	表現	0.17	審査報告書	0.18
市長個人	0.15	他者	0.17	所信表明	0.18
宮本氏	0.15	無償化	0.15	公平性	0.18
選挙公報	0.15	移管	0.15	信念	0.18
選挙	0.14	一文	0.13	転出	0.18

表9 2016年12月定例会における会派別TF-IDF値

自由民主党		公明党		緑風クラブ	
ドライブレコーダー	0.79	正当性	0.31	労働者性	0.40
画像	0.29	職務	0.27	参与	0.37
疑い	0.18	ウェーバー	0.23	地域調整官	0.35
公用車	0.18	婚活支援事業	0.19	財政調整基金	0.23
でたらめ	0.11	神	0.17	労働基準法	0.20
運転	0.10	宣誓	0.16	弁護士	0.20
国土交通省	0.10	特殊詐欺	0.14	解職	0.20
地域協働センター	0.09	遂行	0.14	照明	0.17
無視	0.09	結婚	0.13	平成年時	0.14
疑義	0.08	退院後	0.13	法	0.12

けた厳しい言葉をおつけていることがわかる。投票率の低さを指摘したり、公約や選挙ビラにでたらめを書いていると批判したりするなど、質問には宮本市長に対するネガティブな発言が多く含まれる（表8）。中立の立場となった公明党は、公平性という政治姿勢を問う質問のほか、保育無償化について争点化しているのが特徴である。市長与党となった緑風クラブは、祭り、歴史、伝統文化という単語に表されるように郷土愛に関する質問をするなど穏やかな態度を示している。

表10 2017年3月定例会における会派別TF-IDF値

自由民主党		公明党		緑風クラブ	
グラフ	0.37	コンプライアンス	0.27	議会改革	0.53
自民党	0.27	民主主義	0.23	議員定数	0.44
誤解	0.26	公明党	0.21	定数削減	0.28
同調	0.25	専決	0.20	岡田先生	0.19
移管	0.19	空き家	0.17	逼迫	0.16
校区門真まつり	0.19	難聴児	0.14	定数	0.13
定数削減	0.18	老朽建物	0.14	公開討論	0.12
議員定数削減	0.18	課税世帯	0.14	自己研さん	0.12
府営住宅	0.17	門真市議会	0.14	民意	0.12
子ども食堂	0.16	ひと	0.13	廣瀬先生	0.12

2016年12月定例会では、地域協働センターの扱いや地域調整官の解雇問題が争点となり、自民党と緑風クラブの間で異なる見解が示された（表9）。自民党は、疑いや疑義という言葉が労働基準法違反をしたのではないかという文脈で語ったのに対し、緑風クラブは労働者性、弁護士という言葉を使いながら解職が正当であることを主張したのである。

2017年3月定例会になると、争点は議員定数削減を含む議会改革へと移った（表10）。ただしここでは、緑風クラブと自民党はともに議員定数削減に賛成の立場を取っており対立していたわけではない。自民党はそのほかに、校区門真まつりという地域コミュニティの問題と、府営住宅の移管問題を争点としている。中立的な立場に立つ公明党は、空き家、老朽建物、課税世帯、難聴児といった地域コミュニティや福祉問題を取り上げていた。

以上のように、維新公認市長就任後の門真市議会では、市長野党となった自民党が市長との対決姿勢をみせたり、同一の争点に対して異なる立場から主張を行ったりと、前市長の期間とは異なった議会審議が行われたのである。

3 宇治市の分析

(1)宇治市における市長と議会

宇治市では、4期16年務めた久保田勇市長が引退し、2012年11月の市長選挙は新顔4人によって争われた。その結果、民主党推薦で前府議の山本正氏が当選、自民党推薦の現職市議堀明人氏が敗れた。久保田前市長は、2008年市長選挙において自民・民主・公明の推薦を得ていたことから、この市長交代により、自民党は市長与党から市長野党へ、民主党は市長与党のまま、公明党は市長与党から中立の立場に変化したことになる。

宇治市議会の構成は、市長交代前の2012年9月定例会の時点で自民党6名、民主党6名、公明党5名、共産党6名、社会議員団3名、無党派2名と市長与党会派は3会派合計で17名であったのに対し、選挙後の2012年12月定例会時点では、自民党5名、民主党6名、公明党5名、共産党6名、社会議員団3名、宇治維新の会2名、無党派1名と市長与党会派は1会派6名であった⁴⁾。

それでは、このような市長と議会の関係の変化が、議会審議に及ぼした影響について、門真市と同様の分析を行って検討していくことにしたい。

(2)ネガポジ発言の分析

市長与党から野党になることでネガティブ発言は増加するのか。これを明らかにするため、市長与党から野党になった自民党所属議員と、市長与党であり続けた民主党所属議員の発言に限定してネガポジ分析を行った。分析対象としたのは、2011年6月定例会から2014年3月定例会までの計12定例会である。

表11、12に示すように、野党となった自民党議員がネガティブ発言の割合を低下させているのに対し、民主党議員はネガティブ発言の割合を増加させていることがわかる。

4) 自民党議員数は、堀氏が市長選に立候補したため減少した。

表11 自民党議員のネガポジ発言の推移

	201106	201109	201112	201203	201206	201209	前期平均	全期間平均
ネガティブ発言	10.76	8.54	7.30	9.81	9.57	11.02	9.50	8.90
ポジティブ発言	20.22	15.10	15.53	16.61	17.47	15.75	16.78	17.53
ネガ/ポジ比	0.53	0.57	0.47	0.59	0.55	0.70	0.57	0.51

	201212	201303	201306	201309	201312	201403	後期平均
ネガティブ発言	10.43	9.83	6.92	8.31	6.83	7.49	8.30
ポジティブ発言	21.73	15.74	19.56	17.27	18.91	16.47	18.28
ネガ/ポジ比	0.48	0.62	0.35	0.48	0.36	0.45	0.45

表12 民主党議員のネガポジ発言の推移

	201106	201109	201112	201203	201206	201209	前期平均	全期間平均
ネガティブ発言	13.98	7.82	10.39	7.43	6.60	10.97	9.53	9.97
ポジティブ発言	16.45	18.85	19.74	18.79	21.84	17.34	18.84	19.16
ネガ/ポジ比	0.85	0.41	0.53	0.40	0.30	0.63	0.51	0.52

	201212	201303	201306	201309	201312	201403	後期平均
ネガティブ発言	9.51	12.56	7.97	13.68	7.78	10.90	10.40
ポジティブ発言	20.78	18.22	15.67	22.20	20.69	19.36	19.49
ネガ/ポジ比	0.46	0.69	0.51	0.62	0.38	0.56	0.53

自民党は、市長与党期間のネガポジ比の平均が0.57であるのに対し、野党となった期間は0.45、一方の民主党は、市長与党期間の前半が0.51であるのに対し、市長与党期間の後半、すなわち単独の与党となった期間は0.53とネガティブ発言の割合を増加させている。想定されるものとは逆の傾向を示したのである。

定例会ごとの数値を見ていくと、まず自民党は2011年6月定例会から12年6月定例会までは、最高で12年3月定例会の0.59、最低で11年12月定例会の0.47と狭い範囲で安定したネガティブ発言比の値を示していたが、2012年9月定例会に0.70と急に上昇した。

市長野党となった2012年12月定例会以降をみると、2013年3月定例会で0.62と

高い割合を示しているものの、それ以外の定例会では0.5を超えることはなく、2013年6月定例会では0.35、2013年12月定例会では0.36と、市長与党期間をあわせても、かなり低い値を示している。野党になったからと言って、自民党議員はネガティブ発言を増加させたわけではないことが明らかである。

一方、2012年9月の市長選挙により単独与党となったはずの民主党議員であるが、ネガティブ発言の割合は、期間全体を通じて自民党議員よりも多くなっていることがわかる。また、前市長の期間においては、自民党に比べると定例会ごとのばらつきは大きいように見える。11年6月定例会では0.85とかなりネガティブ発言の割合が高いのに対して、9月定例会では0.41、12月定例会では0.53、3月定例会では0.40、12年6月定例会では0.30とかなり低い値となったものの、12年9月定例会では0.63と再びネガティブ発言の割合を増やしている。

そして、民主党公認の市長が就任した2012年12月定例会以降、民主党議員のネガティブ発言の割合は前の期間に比べて全体的に高くなっている。13年12月の定例会こそ0.38とその割合は低いが、13年3月、13年6月、13年9月、14年3月の定例会ではいずれも0.5を超えており、単独与党期間全体としても前の期間に比べてネガティブ発言の割合が高くなっていることは明らかである。

(3)審議内容に関する分析

ネガポジ分析では、門真市のように野党になるとネガティブ発言が増えるというような明確な傾向を見出すことはできなかった。そこで審議内容についても、門真市と同様の分析を行い、市長と議会の関係の変化が、審議内容に与える影響について確認することとしたい。分析対象とするのは、2012年3月定例会から2013年6月定例会までの計6回の定例会である。

まず自民党・民主党・公明党が市長与党であった期間の審議内容をみていくことにしたい（表13）。

2012年3月定例会では、自民党では柔道・剣道・武道など公立中学校における武道必修化に関連した発言が上位を占める一方、民主党では地下水保全という環

第三章 首長と議会の対立構造と審議過程—ネガポジ分析を用いた検証

表13 2012年3月～9月定例会におけるTF-IDF分析

2012年3月定例会			2012年6月定例会			2012年9月定例会					
自民	民主		自民	民主		自民	民主				
柔道	0.29	地下水	0.69	事業仕分け	0.48	高次脳機能障害	0.24	公務員制度改革	0.30	協定	0.26
民主党	0.27	男女共同参画	0.18	国旗	0.35	市民自治	0.21	木幡池	0.24	高齢者施策	0.23
芝	0.26	核	0.18	事務事業評価	0.26	観光振興計画	0.19	人事評価	0.16	まち	0.21
わざ	0.20	保全	0.13	弁護士	0.25	歴史的風致維持向上計画	0.19	人事監察委員会	0.16	地区班	0.19
熟練者	0.18	議会議案	0.13	国歌	0.20	自分たち	0.19	いじめ	0.15	被災	0.19
剣道	0.16	市民等	0.12	地下通路	0.17	請願	0.18	池	0.15	豊岡市	0.19
防災士	0.15	行政課題	0.12	起立	0.17	次行政改革	0.18	節電	0.14	被災地	0.19
武道	0.15	研修	0.11	掲掲	0.14	街づくり	0.17	福祉避難所	0.14	ボランティア	0.16
人事考課	0.13	再生プラン	0.10	市内公立校	0.14	習い事	0.17	交差点	0.13	感謝	0.16
技能	0.13	自治	0.10	自由	0.12	姫路市	0.17	分限処分	0.13	機材	0.15

表14 2012年12月～2013年6月定例会におけるTF-IDF分析

2013年6月定例会				2013年3月定例会				2012年12月定例会			
自民	民主			自民	民主			自民	民主		
教育行政	0.30	人事監	0.25	dmat	0.29	園	0.35	グラウンド	0.26	キャラ	0.41
民意	0.27	教育研究所	0.24	武道場	0.27	集会所再生プラン	0.26	フェンス	0.25	対話ミーティング	0.22
強行	0.15	健康長寿	0.24	山本市長	0.21	盛り土	0.22	子ども	0.25	京都大作戦	0.22
周知徹底	0.15	障害者	0.19	武道	0.19	小中一貫教育	0.18	進入口	0.20	イベント	0.20
暮らし	0.15	職名	0.18	接統	0.18	地形	0.17	硬式野球	0.20	食物アレルギー	0.18
やる気	0.15	プロブレム	0.18	民主党	0.18	取り締まり	0.16	関電	0.20	居場所	0.17
商店街	0.15	福祉施設	0.18	教育研究所	0.17	出展	0.16	一般会計	0.19	雷	0.15
市民感覚	0.14	文化センター	0.16	認知症	0.17	中止	0.16	備品	0.17	風化	0.15
加給金	0.14	いじめ	0.15	バツ	0.14	谷筋	0.16	保育	0.17	商店街	0.15
黒字	0.14	市民文化	0.14	校中校	0.14	施行日	0.14	黄檗野球場	0.17	チャチャ	0.14

境政策関連の発言が多く、これを争点としている。2012年6月定例会では、自民党が国旗・国歌法案関連と、事業仕分けをはじめとする事業評価について議論しているのに対し、民主党は宇治市障害者福祉基本計画における高次脳機能障害や、歴史的風致維持向上計画における観光振興計画など行政計画について議論していることがわかる。2012年9月定例会では、自民党は公務員制度改革、人事評価、人事監察委員会が示されているように行政改革関連の議論を、民主党は協定、被災、豊岡市、被災地、ボランティアという災害時相互応援協定に関連する議論を行っていた。

表14は、市長交代後、すなわち自民党が市長野党となった期間の審議内容を対象とした分析結果である。

まず2012年12月定例会では、市長交代後初めての定例会ということもあり、自民党、民主党とも幅広い争点について触れていた。2013年3月定例会では、自民

党は、災害対応に関連する dmat に加え、2012年3月定例会でも議論した武道必修化に関連した議論を再度行っている。それに対して民主党は、盛り土、地形、谷筋と治水政策に関する争点について質問していることがわかる。最後に2013年6月定例会では、自民党は明らかに黄檗野球場に関わる質問を多く行っているのに対し、民主党はゆるキャラや市民との対話ミーティングといった点を争点としていた。

この分析結果をみると、市長交代にともなう市長与党—市長野党関係の変化が、宇治市においては審議内容の変化にはあまり影響を及ぼしていないように見える。各政党（会派）は、市長との関係性に拘わらず、自会派が重要と考える争点について質問し、理事者側からの答弁を得る。すなわち、議会内で市長与党と市長野党に割れて対抗関係するのではなく、市長と議会全体が対峙するという議会の姿が浮かび上がってくるのである。

4 おわりに

二元代表制のあるべき姿は、首長と議会が、それぞれ住民の代表として互いの権力行使を抑制しつつ、その役割を果たすことによって均衡させる（チェックアンドバランス）ことである。しかし、均衡の形は一様ではない。首長と議会全体が対抗関係に立つこともあれば、本章の分析対象がそうであったように、議会の一部の議員が首長与党として首長側に立ち、残りの議員が首長野党として対峙することもある。また、一部の議員が中立の立場をとっては是々非々の態度で首長と向き合うパターンもありうる。そして、どのパターンが二元代表制のあるべき姿を実現するのかについては、未だ答えは出ていない。

そして本章の分析から明らかになったのは、首長と議会の関係が同じパターンであっても、政治的帰結は異なるということである。本章では、門真市と宇治市を取り上げ、市長の交代によって、政党（会派）が、首長与党から首長野党になったり、首長与党から中立の立場になったり、あるいは中立の立場から首長与党

になったりすることが議会審議にどのような影響を及ぼすかを分析してきた。ここでは、首長野党になることでネガティブ発言を増加させ、政党（会派）間で同一の争点をめぐって議論を展開する形もあれば、ネガティブ発言を減少させ、あくまでも首長側との議論を展開する形もあった。すなわち、首長と議会が、あるべき均衡と抑制をなすための政治的環境ないし政治的諸条件については、いっそう詳細な分析が必要であることが示されたのである。本章の分析においても、たとえば門真市では維新市長であり、宇治市は民主党市長であった。こうした市長の所属政党の違いが、審議内容に影響を及ぼしたのかもしれない。または与党会派を構成する会派の数によっても審議内容に違いが生じるのかもしれない⁵⁾。これを明らかにするためには、より多くの自治体を対象にし、政治的状況を細かく分類して分析を行わねばならないだろう。本章の分析は、近年政治学でも盛んに用いられるようになったテキスト分析によって、そのことを明示したという点に意義を見出すことができるといえよう。

参考文献

- 木下健・加藤洋平. 2020. 地方議会改革の進め方. 八千代出版.
 名取良太. 2009. 「相乗り」の発生メカニズム. 情報研究 (31), pp.67-86.
 名取良太. 2013. 異なるレベルの選挙制度が阻害する日本政治の変化. 公共選択 (60), pp.64-78.
 平野淳一. 2012. 市長の職歴・党派性の変容. 年報行政研究 (47), pp.89-114.
 平野淳一. 2019a. 「平成の大合併」後の市長選挙. 公共選択 (72), pp.102-121.
 平野淳一. 2019b. 現職市長の任期途中の辞職・失職. 甲南法学59(1・2), pp.47-85.

5) 本章では触れられなかったが、各地方議会における議事運営上の制度・ルールの違いにも留意しておく必要がある。たとえば、一括質問方式（議員は質問したい項目をまとめて質問し、行政側はそれに対してまとめて答弁を行う方式）を採用しているか、それとも一問一答方式（議員による質問と行政側の答弁を交互に行う方式）を採用しているのか、あるいは、議員の質問に対して行政側が逆に質問することができる反問権が認められているかどうかといったルールの違いが、発言の内容に影響を及ぼしている可能性がある。これらのルールの導入自体に対して政治的な要因が一定の影響を及ぼしていることも考慮しながら（木下・加藤2020：107-113）、制度・ルールからの影響をコントロールした上で、政治的状況が審議内容に及ぼす影響についての検証をさらに厳密に行っていく必要がある。

第四章 大阪市における対立構造の再検討

梶 原 晶・名 取 良 太

目次

- 1 はじめに
- 2 橋下市長就任から法定協の設置まで
- 3 法定協の設置から出直し選挙まで
- 4 出直し選挙から住民投票、そして法定協の解散まで
- 5 ダブル選挙以降の大阪市議会
- 6 大阪都構想はどこで論じられていたのか
- 7 おわりに

1 はじめに

大阪都構想の実現に向けて、2010年4月に創設された「大阪維新の会」は、2011年4月に実施された大阪府議会選では過半数、大阪市議会では議会第一党となる議席を獲得した。その後、平松大阪市長の任期満了にともなう2011年11月の大阪市長選挙では、橋下徹氏が大阪府知事を辞職し、立候補することとした。この市長選挙では、平松市長を自民党が支持、民主党と共産党が支援することとなり、維新との対立関係が明確になった。

橋下氏が当選すると、大阪都構想実現に向けた動きは加速した。2013年2月には大阪府・大阪市特別区設置協議会（法定協）が設置され、大阪市の再編案を始めとする大阪都構想の設計図が描かれ始めた。しかしそれ以降、維新とそれ以外の政党間の対立はますます深まるようになり、自民党、民主党、共産党は都構想そのものに対して反対するようになった。さらに、2014年1月の法定協議会では、

公明党も維新の提案に対して反対にまわったため、大阪都構想は事実上実現不可能な状態になった。このため橋下市長は、あらためて民意を問い直さなければ都構想は実現しないと、2014年2月24日に市長を一旦辞職、3月23日出直し市長選挙を行った。これに対して自民党など各政党は対立候補の擁立を見送ることとした。

出直し選挙において橋下市長が圧勝すると、各政党から大きな反発を受けつつも、半ば強引に議論を進め、公明党が住民投票の実施自体には賛成するという立場をとったこともあり、法定協における協定書の決定、府議会ならびに市議会による可決を経て、2015年5月17日に住民投票が実施された。周知の通り、住民投票では大阪都構想への反対票が過半数を超え、大阪都構想は否決、2015年6月に大阪府・大阪市特別区設置協議会は廃止されることとなった。

ところが、2015年11月の知事・市長ダブル選挙において、いずれも維新公認候補である松井一郎氏・吉村洋史氏が当選すると、都構想の実現を目指した動きが再び現れてきた。そして2017年5月には大都市制度（特別区設置）協議会が設置され、再度、住民投票を実施する方向へと舵が切られることとなった。

以上、都構想をめぐる一連の動きを概観してきた。都構想については、橋下市長の発信力もあり、マスメディアとインターネットメディアで盛んに取り上げられ、賛否両論、さまざまな意見が飛び交った。多くの市民は、それを通じて、法定協での審議内容を知り、都構想の争点を理解してきた。

しかしながら、都構想をめぐる一連の動きの中で、大阪市議会がどのような役割を果たしていたのかは、必ずしも明らかになっていない。主たる議論は法定協で行われていたが、そのメンバーは限定的である。それでは、市民を代表する市議会議員たちは、大阪都構想に対して、どのように対峙していたのか。

本章では、2011年12月に開催された2011年第4回大阪市議会定例会から、2018年2月から3月に開催された2018年第1回定例会までの会議録を対象として、市

議会における審議の実態を、テキスト分析を用いて解明していく¹⁾。維新と各政党の対立はどの程度激しかったのか、また都構想はどの程度議論されたのかを、時期を区切りながら一つ一つ丁寧にみていくことにしたい。

2 橋下市長就任から法定協の設置まで

市長選挙において、すでに自民党、民主党、共産党と対立関係にあった橋下市長であるが、就任当初の定例会においては、非維新会派からもそれほどネガティブ発言の割合が高かったわけではない（表1）。ネガポジ分析の結果、就任直後の2011年第4回定例会では維新議員のネガティブ発言割合が0.44であるのに対し、非維新議員のネガティブ発言割合は0.52、2012年の第1回定例会でも維新議員が0.35であるのに対し、非維新議員でも0.42にとどまっている。ところが2012年第2回定例会になると非維新議員のネガティブ発言割合は0.61と高まり、2012年第3回定例会になると0.73とその割合が大きく高まっていることがわかる。

表1 2011年第4回定例会～2012年第3回定例会のネガポジ発言

	201104	201201	201202	201203
維新				
ネガ	10.534	6.434	6.495	8.565
ポジ	24.049	18.375	18.041	19.871
ネガポジ比	0.438	0.350	0.360	0.431
非維新				
ネガ	9.033	8.553	11.062	11.656
ポジ	17.437	20.504	18.101	16.048
ネガポジ比	0.518	0.417	0.611	0.726

1) 本章で用いる TF-IDF 分析とネガポジ分析の詳細は、第一章参照。

この期間の大阪都構想に関わる単語の出現数について見てみると、大阪都構想と言う単語は2011年第4回定例会で8回、2012年第1回定例会で4回、2012年第3回定例会で8回と目立って多い数値を示しているわけではない。法定協という単語については2012年第3回定例会で初めて3回発言されている。都構想における主要な争点の1つである区割りという単語は2011年第4回定例会では3回出ているものの、2012年第1回定例会では1回、第2回では発言されず、2012年第3回定例会で3回発言されている程度である。

それではこの時期の定例会においてどのようなその点が議論されていたのだろうか。就任直後の2011年第4回定例会のTF-IDF分析の結果は表2に示されている。維新議員の特徴的な発言をみると、政治活動、便宜供与、組合活動と職員組合の活動に関する単語が上位に来ていることがわかる。また、学校法人、学校選択権のような教育政策に関する議論も行われている。一方、非維新議員については、統合本部、統治機構と大阪都構想に直結する議論がなされている。

2012年第1回定例会では、維新議員は原発、関西電力に加えて、天下り、分限処分のような職員管理に関する争点を論じていたのに対し、維新以外の議員は国家、国旗、斉唱、思想調査と国旗掲揚ならびに国歌斉唱について議論していた。

表2 2011年第4回～2012年第1回定例会におけるTF-IDF値

2011年第4回				2012年第1回			
維新	その他			維新	その他		
官	0.38	manifesto	0.34	原発	0.28	国歌	0.35
政治活動	0.28	高齢世代	0.31	pdcaサイクル	0.22	国旗	0.32
未収金	0.21	施政方針	0.25	関西電力	0.21	斉唱	0.25
コミュニティ	0.18	統合本部	0.22	天下り	0.20	思想調査	0.21
便宜供与	0.17	統治機構	0.17	分限処分	0.19	掲揚	0.18
学校法人	0.16	地域振興会	0.17	本格予算	0.19	平方メートル以上	0.16
学校選択制	0.15	生活保護費	0.16	接種率	0.19	原発	0.16
市税収入	0.14	中学校修了	0.14	manifesto	0.16	特別顧問	0.16
生活保護費	0.13	ピラ	0.14	教科書	0.16	凍結	0.15
組合活動	0.12	防災機能	0.13	切磋琢磨	0.16	原子力発電所	0.15

2012年第2回定例会では、維新議員が明らかに人事関係の争点を論じている一方、維新以外の人は教育目標や教育振興基本計画など、前の定例会でも論じていた国旗国歌斉唱問題と関連付けられるように教育政策について中心的に議論していることがわかる(表3)。2012年第3回定例会では、維新議員は学校選択制や中学校給食に関連する全員喫食、地域活動協議会の補助金削減問題、港湾事業について論じているのに対し、維新以外の議員では市立住吉病院の統廃合をめぐる争点(府立急性期、改築)や、水道事業の統合に関する争点(企業団、統合協議)が議論されていた。この時期は法定協の設置をめぐって多くの議論がなされていたにもかかわらず、都構想関連の単語が上位に来るわけではなかった。

表3 2012年第2回～2012年第3回定例会におけるTF-IDF値

2012年第2回				2012年第3回			
維新	その他			維新	その他		
相対評価	0.50	教育目標	0.36	学校選択制	0.33	府立急性期	0.30
人事監察委員会	0.33	教育振興基本計画	0.32	地域活動協議会	0.30	市長さん	0.30
大阪市職員基本条例案	0.28	顔色	0.29	新港務局	0.18	企業団	0.28
懲戒	0.25	前文	0.24	参与	0.18	西成	0.20
免職	0.21	奉仕者	0.24	全員喫食	0.18	基本的方向性	0.19
分限処分	0.20	累計	0.21	中間支援組織	0.17	統合協議	0.16
任命権者	0.20	国庫支出金	0.20	特別顧問	0.16	系統	0.15
人事評価	0.18	免職	0.19	区独自	0.15	改築	0.15
人事委員会	0.17	文教経済委員会	0.19	浸水被害	0.15	管渠	0.14
あいさつ	0.17	職務権限	0.18	減免措置	0.13	港湾	0.12

3 法定協の設置から出直し選挙まで

法定上の設置から出直し市長選挙までの期間について、その審議状況をみていくこととする。まずネガポジ分析の結果を見ると、維新以外の議員のネガティブ発言割合は、平均的に高くなっていることがわかる(表4)。2013年第一回定例会

表4 2013年第1回定例会～2014年第1回定例会のネガポジ発言

	201301	201302	201303	201401
維新				
ネガ	6.693	5.770	8.202	10.158
ポジ	21.310	19.113	23.308	17.476
ネガポジ比	0.314	0.302	0.352	0.581
非維新				
ネガ	9.700	11.585	11.047	11.239
ポジ	19.165	16.746	17.208	17.724
ネガポジ比	0.506	0.692	0.642	0.634

表5 2013年第1回～2013年第2回定例会におけるTF-IDF値

2013年第1回			2013年第2回		
維新	その他		維新	その他	
受託行	0.35	体罰	0.21	統合協議	0.34
地域活動協議会	0.22	予算案	0.19	企業団	0.32
区政運営	0.20	市立幼稚園	0.17	申し立て	0.32
統合協議	0.19	文教経済委員会	0.16	府域全体	0.30
体罰	0.18	公立幼稚園	0.15	大阪府労働委員会	0.30
区政会議	0.17	大阪観光局	0.13	推挙	0.26
ファンド	0.17	大都市局	0.13	統合後	0.24
男女共同参画	0.16	焼却	0.13	挨拶	0.22
判決	0.14	アーツカウンシル	0.12	共同設置	0.22
教科書	0.13	床	0.12	第三者調査チーム	0.17
				ペナルティー減額	0.15

こそ0.51であったが、その後は0.69、0.64、0.63といずれも高い割合を示している。これに対して維新議員は、0.31、0.30、0.35とネガティブ発言の割合は相対的に低い。ただし2014年第1回定例会においては、維新議員のネガティブ発言割合も0.58とかなり高い割合を示している。

法定協が設置されたこの時期は、定例会においても都構想に関連した単語が多く発言されていることがわかる。都構想という単語は2013年第1回定例会では30

回、2013年第3回定例会では35回と非常に多く発言され、法定協という単語も、それぞれ6回、10回とそれまでに比べて多く発せられている。

つぎに、審議内容についてみていくことにしよう。2013年第1回定例会における争点をみると、維新・非維新を問わず論じているのは、府立桜宮高校で起きた体罰問題である(表5)。そのほか、維新側は区政運営、区政会議など都構想関連の争点を論じているものの、非維新議員は幼稚園民営化、幼稚園など文教関連を争点としているのが特徴である。

2013年第2回定例会では全体として、水道事業民営化が争点となっている。

2013年第3回定例会において維新議員の発言内容は、地域活動協議会のあり方に加え、商店街や大阪市音楽団の廃止など、それまであまり議論されてこなかった争点が挙がっている(表6)。一方、非維新議員は、2012年第3回定例会において維新議員が争点としていた学校選択制を議論していることや、値下げ、初乗り運賃など市営地下鉄の運営に関する議論を行っているのが特徴である。

2014年第1回定例会においては、すでに橋下市長が辞職し出直し選挙に臨むことが明らかになっていたことから、維新・非維新とも骨格予算、辞職という単語を発言している。それ以外には、ごみ収集事業に関連する新規許可という単語が

表6 2013年第3回～2014年第1回定例会におけるTF-IDF値

2013年第3回			2014年第1回		
維新	その他		維新	その他	
地域活動協議会	0.50	学校選択制	0.25	骨格予算	0.37
商店街	0.23	値下げ	0.23	法定協	0.27
館	0.18	効果額	0.21	公募校長	0.29
団体交渉	0.18	初乗り運賃	0.19	辞職	0.24
音楽団	0.18	学力テスト	0.19	2月日	0.26
中間支援組織	0.15	地球館	0.18	辞職	0.21
私立幼稚園	0.15	公募人材	0.17	2月日	0.22
府市再編	0.14	パッケージ案	0.17	予算計上	0.18
値下げ	0.14	セクハラ	0.17	ファンド	0.20
市立幼稚園	0.14	飽和状態	0.17	コンビニ交付	0.17
				出直し選挙	0.16
				新規許可	0.17
				手数料	0.17
				新港務局	0.14
				許可業者	0.17
				新規許可	0.13
				中央労働委員会	0.17
				平成年度大阪府一般会計予算外件	0.13

特徴的である。また初めて法定協という単語が特徴的な単語として上位に現れた定例会でもある。

4 出直し選挙から住民投票、そして法定協の解散まで

出直し選挙後のネガポジ比をみると、出直し選挙前と大きな違いは見られない。維新所属議員は、2014年第2回定例会で0.43、第3回定例会で0.44、2015年第1回定例会でも0.40と2013年度に比べれば若干高いもののそれほど大きな違いは見られない（表7）。非維新議員のネガティブ発言割合は依然として高く、2014年第2回定例会では0.74と非常に高い値を示し、2014年第3回定例会、2015年第1回定例会ではややネガティブ発言割合を低下させているもののそれでも0.57、0.56と、維新議員に比べれば高い割合を示している。なお住民投票で大阪都構想が否決された後の2015年第2回定例会では、維新議員のネガティブ発言割合は0.18と極端に低下した。一方、非維新議員のネガティブ発言割合は0.61とあまり大きな違いは見られなかった。

表7 2014年第2回定例会～2015年第2回定例会のネガポジ発言

	201402	201403	201501	201502
維新				
ネガ	8.154	8.865	8.308	3.167
ポジ	18.961	20.025	20.858	17.241
ネガポジ比	0.430	0.443	0.398	0.184
非維新				
ネガ	12.383	10.099	10.157	9.374
ポジ	16.622	17.758	18.145	15.261
ネガポジ比	0.745	0.569	0.560	0.614

同時期の審議内容をみていくと、2014年第2回定例会では共通の争点として、

公募校長制度と市立幼稚園民営化が共通の争点として論じられていることがわかる（表8）。2014年第3回定例会について共通の争点としては、特養という言葉にあるように地域福祉の問題が挙げられる。一部事務組合は、維新・非維新とも上位に来ているが、これはごみ収集をめぐる一部事務組合に関する議論と、大阪都構想に関連した一部事務組合に関する議論が混在していることに注意しなければならない。

表8 2014年第2回～2014年第3回定例会におけるTF-IDF値

2014年第2回			2014年第3回		
維新	その他		維新	その他	
逆転現象	0.40	公募校長	0.34	瓜破斎場	0.23
外部校長	0.29	支援児	0.21	一部事務組合	0.49
公募制度	0.27	園	0.19	一部事務組合	0.22
市立幼稚園	0.26	市立幼稚園	0.18	臨時会	0.21
園	0.26	大阪市立学校活性化条例	0.17	ニア	0.18
公募校長	0.26	先生	0.16	招集	0.19
平和	0.21	補正予算案	0.16	ベター	0.18
票	0.19	大森教育委員長	0.15	特養	0.19
学校長	0.17	原則公募	0.15	斎場	0.18
議員定数	0.14	小児科	0.15	公開	0.17
				学校図書館	0.14
				票	0.17
				中核市並み	0.13
				二元行政	0.15
				特別区設置協定書	0.12
				ごみ収集輸送事業	0.15
				効果額	0.12

2015年第1回定例会では、大阪都構想に関連する単語が、維新・非維新ともに上位に顔を出している（表9）。維新議員は、大阪会議、特別区設置協定書、対案、大阪戦略調整会議、住民説明会を、非維新議員も大阪市廃止、特別区設置協定書、一部事務組合といった単語を発言している。また、この定例会では保育料改定が両者に共通の争点として挙げられていることも分かる。住民投票直前に開催された定例会であるため、それまでの定例会ではあまり目立たなかった都構想関連の議論がなされたものといえよう。

住民投票により大阪都構想実施が否決された後の2015年第2回定例会では、自民党が対案として出していた大阪会議に加え、IRという単語が維新・非維新議員共通の争点として現れていることがわかる。

表9 2015年第1回～2015年第2回定例会におけるTF-IDF値

2015年第1回				2015年第2回			
維新	その他			維新	その他		
大阪会議	0.35	保育料	0.35	共同設置	0.51	IR	0.59
新規許可	0.30	大阪市廃止	0.26	大阪会議	0.43	大阪会議	0.51
特別区設置協定書	0.16	商店街	0.18	IR	0.30	国庫支出金	0.26
保育料	0.15	塾代助成事業	0.18	事務局	0.30	繰上充用	0.21
対案	0.15	学校図書館	0.18	部局	0.20	挨拶	0.14
大阪戦略調整会議	0.15	教頭	0.17	指定都市	0.20	立地	0.12
観光拠点	0.15	運営会社	0.16	補正予算案	0.19	ギャンブル依存症	0.11
住民説明会	0.15	特別区設置協定書	0.16	大阪府市	0.16	共同設置	0.11
廃案	0.14	一部事務組合	0.15	株式	0.15	緑	0.11
商店街	0.14	動物園	0.13	態度表明	0.13	事業実施	0.11

表10 2015年第3回定例会～2017年第1回定例会のネガポジ発言

	201503	201601	201602	201603	201701
維新					
ネガ	7.143	7.127	2.591	7.464	8.224
ポジ	20.895	24.407	18.135	25.729	22.269
ネガポジ比	0.342	0.292	0.143	0.290	0.369
非維新					
ネガ	9.284	10.688	9.354	10.372	13.206
ポジ	20.343	20.015	20.522	18.983	18.801
ネガポジ比	0.456	0.534	0.456	0.546	0.702

表11 2017年第2回定例会～2018年第1回定例会のネガポジ発言

	201702	201703	201801
維新			
ネガ	5.742	7.515	7.638
ポジ	18.458	20.200	23.236
ネガポジ比	0.311	0.372	0.329
非維新			
ネガ	10.101	12.957	12.013
ポジ	13.703	18.871	18.562
ネガポジ比	0.737	0.687	0.647

5 ダブル選挙以降の大阪市議会

2015年11月のダブル選挙以降のネガポジ発言をみると、2015年第3回定例会すなわち吉村市長になって最初の定例会においては、非維新議員のネガティブ発言割合が0.46と分析対象期間において初めて0.5 を割っているのが特徴的である（表10）。2016年第1回定例会でも0.53とそれほど高くなく、2016年第2回定例会では0.46とまた0.5を割ることとなった。2016年第3回定例会では0.55とやや高まってものの、それでも以前に比べて決して高い値ではなかったが、2017年第一回定例会になると0.70と橋下市長時代と同じような、あるいはそれ以上のネガティブ発言がみられるようになった。

一方、維新議員に関していうと、橋下市長時代よりもさらにネガティブ発言の割合が低下しているように見られる2015年3月定例会では0.34、2016年第1回定例会では0.29、2016年第2回定例会では0.14と非常に低い値となっている。2016年第3回定例会でも0.29と0.3 を割る値を示している。2017年第1回定例会では、

それまでに比べてやや高い値となっているもののそれでも0.37であった。

大都市制度（特別区設置）協議会が設置された2017年第2回定例会後は、非維新議員のネガティブ発言割合が、それまでに比べて極端に高くなってきた（表11）。2017年第2回定例会では0.73、第3回定例会では0.69、2018年第一回定例会でも0.65と、橋下市長時代と同じような値を示している。これに対して維新議員のネガティブ発言割合は、2017年第2回定例会で0.31、2017年第3回定例会で0.37、2018年第一回定例会で0.33と低い値を示したままであった。

さて吉村市長期の審議内容はどのように変化したのでしょうか。2015年第3回定例会では、維新議員はIR、幼稚園民営化について議論を行う一方、非維新議員は吉村市長、施政方針など市政全体への議論が中心であった（表12）。ただし副首都推進本部をめぐる首都という単語が、この定例会で初めて特徴的な単語として出てきている。この首都という単語は、2016年第1回定例会においては維新議員・非維新議員の両者において最も特徴的な単語となっている。2016年第2回定例会は、会期も短く、非維新議員から補正予算関連の単語が頻出しているのが目立つ

表12 2015年第3回～2016年第3回定例会におけるTF-IDF値

2015年第3回			2016年第1回		
維新	その他		維新	その他	
IR	0.35	吉村市長	0.35	首都	0.41
市立幼稚園	0.23	施政方針	0.26	無償化	0.29
国勢調査	0.20	首都	0.22	ict	0.23
私立幼稚園	0.19	橋下	0.17	利用地	0.22
園	0.18	議員定数	0.17	消費税	0.18
民間移管	0.17	中期目標	0.17	都市計画道路	0.15
職員団体	0.17	港湾	0.17	平成年度予算	0.14
逆転現象	0.16	自由民主党	0.16	手数料	0.12
首都	0.14	港	0.14	共同設置	0.12
港湾管理	0.14	本	0.13	工場	0.11
2016年第2回			2016年第3回		
維新	その他		維新	その他	
推挙	0.45	繰上充用	0.47	万博	0.41
挨拶	0.38	準備経費	0.35	ict	0.29
カード	0.31	補正予算案	0.28	総合区	0.23
市会運営委員会	0.25	独法化	0.25	首都	0.22
コンビニ交付	0.24	京都市	0.24	無償化	0.18
写し	0.24	半額	0.19	吉村市長	0.17
吉村市長	0.22	修正動議	0.18	英語	0.15
首都	0.22	予算計上	0.16	税金	0.15
臨時財政対策債	0.21	挨拶	0.15	一般質問	0.13
限度	0.21	白紙	0.15	外国人観光客	0.13

程度であるが、2016年第3回定例会では維新・非維新議員とも、万博が最上位にきている。大阪万博の誘致は2015年4月の「国際博覧会大阪誘致構想検討会」を端緒とするが、市議会において重要な争点として浮上したのは、2017年3月の「2025年日本万国博覧会誘致委員会」発足直前の、この定例会であることがわかる。加えて、維新議員の第3位、非維新議員の第2位に総合区という単語が表れており、副首都・都構想に関連した議論も多くなされている。またこの定例会では、交通事業の株式会社化や博物館群の独法化といった重要争点も出てきている。

2017年第1回定例会では、非維新議員は引き続きIR、総合区、万博、ギャンブル依存症という前年からの議論を続けているのに対し、維新議員はこれらの点にあまり言及していないことがわかる（表13）。しかし、2017年第2回定例会は、この定例会において第2次法定協といえる「大都市制度（特別区設置）協議会」の設置議案を審議したことから、維新・非維新議員ともに都構想に関連した単語の発言量が上位を占めている。

表13 2017年第1回～2017年第2回定例会におけるTF-IDF値

2017年第1回			2017年第2回		
維新	その他		維新	その他	
吉村市長	0.33	IR	0.46	総合区	0.62
予算案	0.22	総合区	0.30	規約	0.29
逆転現象	0.16	万博	0.30	吉村市長	0.29
こども青少年局	0.16	ギャンブル依存症	0.28	法定協	0.26
議員定数	0.14	吉村市長	0.22	決議案	0.18
御堂筋線	0.14	検討会	0.15	招集	0.15
ict	0.14	認知症	0.15	請求	0.15
位	0.13	議員定数	0.12	推挙	0.15
保育ニーズ	0.13	自由民主党	0.12	移譲	0.14
無償化	0.12	なにわ筋線	0.12	請願書	0.12
				ボイコット	0.11

2017年第3回定例会では、サンフランシスコ市の公共空間に慰安婦像を展示した問題を受けて、維新が「姉妹都市提携の解消を求める決議案」を提案したことから、維新議員からは決議案という単語が圧倒的に多く発せられている（表14）。

一方、非維新議員からは、2017年第1回定例会と同様にIR、万博、総合区が上位を占める結果となった。2018年第1回定例会においても非維新議員に関して状況は変わらない。維新議員については、万博という単語が最上位となったが、それ以外の上位項目はバラツキがあり、これといった特徴は見られない。

表14 2017年第3回～2018年第1回定例会におけるTF-IDF値

2017年第3回			2018年第1回		
維新	その他		維新	その他	
決議案	0.61	万博	0.48	万博	0.35
無償化	0.23	IR	0.45	結婚	0.30
万博	0.22	総合区	0.31	吉村市長	0.22
ict	0.21	吉村市長	0.30	事故	0.22
日本政府	0.16	効果額	0.15	IR	0.19
吉村市長	0.14	決議案	0.15	クルーズ客船	0.16
寄附	0.14	住民説明会	0.13	2月日	0.15
人事委員会	0.14	御堂筋線	0.12	ict	0.15
本市財政	0.14	説明会	0.11	給与カット	0.15
掲載	0.14	首都	0.10	課長	0.13

6 大阪都構想はどこで論じられていたのか

市議会レベルで、都構想がどのくらい議論されているのかを示すために、定例会ごとに、都構想に関連する単語がどのくらい発言されていたのかを調査した。その結果は、表15に示したとおりである。まず、橋下市長が就任した2011年第4回定例会では、都構想という単語が8人の質問の中で発せられている。同じく区割りという単語も3人の質問の中で出てきている。しかし2012年第1回定例会になると、発言者数は減少し、都構想という単語を発した議員は4人にとどまった。さらに2012年第2回定例会では都構想関連の発言は0となっている。

都構想に関する議論が沸騰したのは、2013年第1回定例会からである。この定

例会では、実に30人の質問者から都構想という単語が発せられ、協議会、区割り、協定書、特別区という単語も発言されている。2013年第3回定例会においては、さらに多くの都構想関連の質問がなされていることがわかる。

表15 大阪市議会における都構想関連単語の出現状況

	201104	201201	201202	201203	201301	201302	201303	201401
都構想	8	4	0	8	30	2	35	4
協議会	0	0	0	3	6	0	10	2
区割り	3	1	0	3	3	0	3	2
協定書	0	0	0	0	4	0	1	1
特別区	0	1	0	6	13	1	18	4

	201402	201403	201501	201502	201503	201601	201602	201603	201701
都構想	9	23	22	3	11	11	0	7	7
協議会	7	19	6	1	1	2	0	8	6
区割り	4	5	5	0	1	1	0	3	2
協定書	9	33	18	0	1	5	0	3	2
特別区	6	34	33	3	6	11	0	21	15

	201702	201703	201801
都構想	5	7	22
協議会	4	4	9
区割り	0	3	0
協定書	3	4	3
特別区	5	14	19

2014年第2回定例会では、会期の短さに比べて都構想関連の単語は多く発せられているが、議論がピークに達したのは2014年第3回ならびに2015年第1回、すなわち住民投票が実施される直前の定例会である。当然のことながら、住民投票の結果、都構想が否決されたあとの2015年第2回定例会では、都構想に関連する

発言はほとんどなされなかった。

吉村市長が就任した2015年第3回定例会以降も、都構想に関連する単語は、各会期において一定数発言されたが、2018年第1回定例会では、一気にその数を増やしている。再度、都構想を争点化し始めた時期と被っているといえよう。

最後に、定例会以外の委員会においても、都構想に関連する議論が行われていたことを、最後に確認しておきたい。表16は、2011年度から2018年度までに開催された委員会ごとに、都構想という単語を発した質問者の数を、降順に示したものである。この表から、都構想に関する議会での議論は、主に「大都市税財政制度特別委員会」で行われていたことが分かる。議論されている時期は、橋下市長期、吉村市長期を通じてであり、この特別委員会が市議会における都構想議論のメインであったことがわかる。

表16 委員会における都構想の議論状況

委員会名	発言者数
平成30年4月、5月特別委員会（大都市・税財政制度特別委員会）	29
平成26年9月、9～12月定例会常任委員会（財政総務）	26
平成27年2・3月定例会常任委員会（財政総務）	23
平成23年9・11月特別委員会（大都市・税財政制度特別委員会）	21
平成25年10・11月特別委員会（大都市・税財政制度特別委員会）	21
平成30年10月、11月、12月特別委員会（大都市・税財政制度特別委員会）	21
平成24年10～12月、平成25年1月特別委員会（大都市・税財政制度特別委員会）	20
平成30年1月・2月特別委員会（大都市・税財政制度特別委員会）	20
平成26年1月特別委員会（大都市・税財政制度特別委員会）	19
平成26年5～7月特別委員会（大都市・税財政制度特別委員会）	18

7 おわりに

本章では、橋下市長就任以降の大阪市議会における審議の実態を、テキスト分析を用いて解明してきた。具体的には、維新 vs 非維新の構図を確認するためネガポジ分析を、都構想をめぐる市議会における議論を確認するため TF-IDF 分析を行った。

ネガポジ分析の結果は、橋下市長・吉村市長とも、就任直後の定例会では非維新議員もそれほど目立ってネガティブ発言の割合が高いわけではないが、時間の経過とともに対立が深まり、ネガティブな言葉が安定的に高く発せられるようになっていた。メディアを通じて描き出されていた、維新・反維新の構造は、市議会定例会における発言にも現れていたのである。

一方、TF-IDF 分析の結果からは、市議会が都構想にばかり拘らず、その時々的重要な争点について審議を重ねていることが明らかになった。そもそも議会は、提案された議案について審議・採決をする場であるから、都構想に関する議案が提出されない場合、議論することはできない。実際、法定協に関する審議が行われた定例会では、都構想関連の単語が頻出している。したがってこのような結果は、当然の帰結であると考えられる。しかしながら、国会審議においては、野党が政権スキャンダルをしつこく追及し、肝心の法案審議がなされないことがしばしばある。それと比べた場合、大阪市議会の審議状況は健全だったと捉えることはできよう。

とはいえ本章の分析は、大阪市議会の審議について、ほんの一部分を対象にしたものに過ぎない。今後は、大都市税財政制度特別委員会の議事録を解析し、大阪市議会でのどのように都構想が審議されていたのかや、各定例会での重要争点について各政党がどのような議論を展開してきたかなど、審議の実態を解明するためにいっそうの分析を進めていくことが求められよう。

参考文献

- 砂原庸介. 2012. 大阪 ― 大都市は国家を超えるか. 中公新書.
北村亘. 2013. 政令指定都市 ― 100万都市から都構想へ. 中公新書.
善教将大. 2018. 維新支持の分析：ポピュリズムか、有権者の合理性か、有斐閣.

第五章 地方議会における議題としての市民協働 ―― 会議録データに基づく試論的分析

坂 本 治 也

目次

- 1 地方議会と市民協働
- 2 市議会において市民協働はどの程度議論されているのか
- 3 どの市議会ではより活発に市民協働が議論されているのか
- 4 どの議員が市民協働について発言するのか
- 5 結論と残された課題

1 地方議会と市民協働

日本の地方自治の現場において協働が注目され、その意義が強調されるようになって久しい。1990年代以降、都道府県や市区町村では、自治体と市民が相互に尊重しつつ、対等な立場で協力関係を構築して、両者が共に公共を担っていく協働の状態こそが望ましい、という認識が一般的となった。

協働は、本来的には「異なる主体間で行われる協力関係の営み」全般を指す概念であり、政治家―行政職員間、国―自治体間、営利企業―市民社会組織間など、多様な主体間の組み合わせで用いることができるものである。しかし、地方自治の文脈における協働は、自治体―市民間ないし市民―市民間のさまざまな協力関係を指す「市民協働」の意味で用いられることがほとんどである。

近年、「西宮市参画と協働の推進に関する条例」（2008年制定）や「横浜市民協働条例」（2010年制定）などの例のように、自治体によっては市民協働を推進するための条例を制定する動きもみられる。全国の自治体の例規集アーカイブであ

る「条例 web アーカイブデータベース」によると、2019年11月現在、条例名に「協働」という言葉が含まれる条例は全国で217本存在している。条例の本文に「協働」という言葉が含まれる条例は全国で6781本も存在している¹⁾。また、「協働推進課」や「市民協働室」などのように、「協働」を冠した部署を設置する自治体も多くみられる。

地方自治において協働が推進されるようになった背景には、2つの相異なる視点があるとされる（小田切 2017）。1つは、参加民主主義の視点である。1960年代以降活発に議論されてきた市民参加論にみられるように、市民が能動的に地方自治に関与することによって、多元的な価値を政治システムに反映することができ、同時に市民は協働を通じて「より善き市民」に陶冶され、民主主義はより一層強化される、との考え方があり。そうした考え方の延長線上に協働を位置づけるのが1つ目の視点である。

もう1つは、NPM(New Public Management, 新公共管理)改革の視点である。1990年代以降の政策潮流となったNPMは、行政の効率性や有効性を改善すべく、市場メカニズムの活用、エージェンシー化の推進、成果志向、顧客志向を強調する動きである。財政難にあえぐ多くの自治体はNPM改革を積極的に推進するようになり、その帰結として行政サービスの民間委託、指定管理者制度、バウチャー制度などの利用が進展した。それらの新たに導入された仕組みを通じて、多様な市民社会組織が公共サービス供給に関与するようになり、結果として官民協働が大きく展開していった。

実務における協働への強い関心を背景として、協働に関する学術的な研究も、行政学を中心としてこれまで多数行われてきた。協働についての膨大な先行研究を手際よくまとめた小田切（2018）によると、先行研究は、(1)協働概念の定義をめぐる諸研究、(2)協働の理論的文脈の検討、とりわけ参加論とNPM論について、(3)協働に対する批判論、とりわけ行政の下請け化論や対等性や正統性の解釈

をめぐる批判、(4)理念と現実との乖離とその問題点を指摘する研究、(5)欧米の知見の紹介と日本への適用可能性の検討、などに大別されるという。協働研究は、同時期に大きく発展したNPO研究、市民社会研究、ガバナンス研究などとも内容的に重複する部分が多く、それらの諸研究と共振関係を成しつつ発展してきた（Salamon 1995；Rhodes 1997；Edwards 2004；岩崎編 2011；雨森 2012；坂本編 2017；金川編 2018；後・坂本編 2019）。

他方で、協働という現象を実証的に分析する研究の蓄積は、日本では十分には進んでいない。数少ないながらも注目されるべき研究成果としては、自治体との協働を行うNPOは、協働を行わないNPOに比べて、行政への信頼感が高く、行政への財政的依存度が高く、団体リーダーの交際ネットワークが広いことを実証した坂本（2012a）、協働を積極的に推進するのはどのような自治体なのかをリサーチクエスションとして、制度化仮説、ネットワーク仮説、政治的機会構造仮説という3つの仮説の妥当性を検証した坂本（2012b）、協働が政策過程、行政職員意識、NPOの組織環境に対してどのような効用をもたらすのかを検証した小田切（2014）、地方議会の会議録データをテキストマイニングすることにより、地方議会における協働言説の実態を分析した小田切（2016）、RIETI サードセクター調査のデータを用いて政府からの委託事業がNPOのミッション・ドリフトを引き起こしているのかどうかを検証した小田切（2019）などを挙げることができる。

これらの中でもとりわけ注目に値するのが、小田切（2016）の研究である。この研究では、従来の協働研究において一種のミッシング・リンクとなっていた地方議会を対象とした実証分析が行われている。

小田切（2016）も指摘しているように、従来の協働研究は、自治体行政—市民の二者間の協働関係に関心をもつことがほとんどであり、自治体議会とは蚊帳の外に置かれてきた感がある。議会の側も、市民の直接的な参加や協働が進展すればするほど、「市民の代表」としての議会の存在意義が薄まってしまうことを懸念し、あえて市民協働の潮流から距離を置く姿勢を少なくとも従来はみせていた点も指摘できよう。

1) 条例 web アーカイブデータベース <https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/> アクセス日2019年11月29日。

しかしながら、地方分権改革の進展によって自治体ごとの政策形成能力がますます問われるようになり、地方議会改革が叫ばれるようになる中で、地方議会の側も次第に市民参加や市民協働に積極的に取り組む姿勢をみせ始めるようになった。市民の間で根強くみられる議会不信を取り除き、議会の正統性を強化するためにも、地方議会が協働に関する諸政策を議題として取り上げたり、地方議会自体を市民に対してより開放的にしていくための仕組みを取り入れたりする動きが一部でみられるようになってきている（江藤 2004；辻 2019）。

以上のような背景を踏まえつつ、小田切（2016）は地方議会で「協働」をめぐる言説がどのような形で現れるようになってきたのかを実証的に検討している。具体的な知見としては、以下の3点を指摘している。(1)「協働」に関する議員の質問・討論等の出現傾向をみると、1999年頃から次第に増加し始め、2008年頃にピークを迎え、その後2014年にかけてゆるやかな減少傾向をたどっている。(2)論文、雑誌、新聞記事等から確認できる一般社会における協働言説の出現傾向と地方議会における協働言説の出現傾向は類似している。つまり、地方議会における協働言説は、独自の潮流を成しているというより、一般社会の潮流を反映したものとなっている。(3)協働という語句の共起ネットワークを分析すると「推進」「必要」などのポジティブな語句との結びつきが強く、ネガティブな語句との結びつきはほとんどみられない。つまり、地方議会において協働が否定的な現象として捉えられていることは確認されない。

小田切（2016）の知見は、管見のかぎり他に類例をみない先駆的なものであり、貴重な成果といえる。しかしながら、残された課題も多い。

第1に、小田切が分析対象としているのは関西圏の2府8県の府県議会および県庁所在地の市議会のみである。その他の一般的な市の議会において協働がどのように語られているかについては分析が及んでいない。

第2に、小田切は協働言説のみを分析しており、地方議会におけるその他の言説との比較は行っていない。それゆえに、協働言説が他の内容の言説と比べてどの程度地方議会において言及されているのか、あるいは協働言説のトレンドが他

の言説の時系列的な変化と比べてどの程度異なるのか、については小田切の分析では明らかにされていない。

第3に、小田切は全体のマクロなトレンドについて分析を行う一方で、自治体ごとの差異や議員間の差異については触れていない。全体のトレンドと異なる傾向をもつ自治体は存在するのか。そういった自治体が存在するとすれば、それは一体どういった理由によるのか。また、積極的に協働を語る議員にはどういった特徴がみられるのか。これらのメゾレベルやミクロレベルの問いに対して小田切は明確な解答を与えていない。

これらの残された課題に対応すべく、本稿では京都府・大阪府・兵庫県内の市議会における議事録データベースのデータを用いて、一般的な市における協働言説の動向を他の言説の動向と比較する形で概観し、さらに協働言説についての自治体ごとの差異や議員ごとの差異についても分析を行っていきたい。

2 市議会において市民協働はどの程度議論されているのか

まず協働に関する市議会議員の発言がどの程度存在し、近年どのように変化しているのかについて概観してみよう。ここでの分析では、各市議会の定例会（本会議）における議員の発言を対象としている。市長や行政職員の発言は分析対象から除外している。また一部の自治体では年度によって議事録データを利用できなかったため、それらの自治体は分析対象から除外している。具体的な分析対象は、京都市、福知山市、舞鶴市、綾部市、宇治市、宮津市、亀岡市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、京丹後市、木津川市、大阪市、堺市、豊中市、池田市、吹田市、泉大津市、高槻市、貝塚市、守口市、八尾市、泉佐野市、富田林市、寝屋川市、河内長野市、松原市、和泉市、柏原市、羽曳野市、摂津市、高石市、藤井寺市、東大阪市、泉南市、四條畷市、交野市、姫路市、尼崎市、西宮市、洲本市、伊丹市、豊岡市、加古川市、赤穂市、宝塚市、三木市、高砂市、川西市、小野市、三田市、加西市、篠山市、養父市、丹波市、南あわじ市、淡路

表1 市議会における協働関連語の出現回数

	協働		参画		NPO		ボランティア		自治会	
	出現回数	10万単語あたり出現回数	出現回数	10万単語あたり出現回数	出現回数	10万単語あたり出現回数	出現回数	10万単語あたり出現回数	出現回数	10万単語あたり出現回数
2011年度	2222	5.81	1845	4.83	868	2.27	2340	6.12	3208	8.39
2012年度	1943	5.25	1596	4.31	760	2.05	1524	4.12	3131	8.45
2013年度	2055	5.35	1822	4.74	808	2.10	1855	4.83	3212	8.36
2014年度	1685	4.77	1226	3.47	756	2.14	2124	6.01	2853	8.08
2015年度	1630	4.55	1543	4.31	860	2.40	1880	5.25	3671	10.25
2016年度	1472	4.31	1286	3.76	682	2.00	1950	5.71	3339	9.77
2017年度	1417	4.46	1067	3.36	474	1.49	1474	4.64	2882	9.08

市、宍粟市、加東市、たつの市の合計62市議会の2011年度～2017年度の定例会における全市議会議員の発言である。

表1は協働や協働に関連する語句の出現回数を示したものである。各年度の語句の単純な出現回数とともに、語句の出現回数を総発言単語数で除し10万を乗じた値、すなわち10万単語あたりの出現回数も示している。

「協働」は2011年度には2222回（1市議会あたり平均35.8回）、10万単語あたりで5.81回出現していたが、年々その回数は低下しており、2017年度には1417回（1市議会あたり平均22.9回）、10万単語あたりで4.46回の出現となっている。「協働」と同様に、「参画」についても出現回数が、2015年度には一旦増加傾向を示すものの、基本的には低下傾向にあることがうかがえる。「NPO」は2017年度の低下が著しい。他方、「ボランティア」については明確な低下傾向はうかがえない。また、「自治会」については出現回数が「協働」を上回っており、同時に増加傾向がうかがえる。なお、「市民自治」、「市民参加」、「市民活動」、「寄付」、「公益社団」、「公益財団」、「一般社団」、「一般財団」、「CSR」、「NGO」、「ソーシャルビジネス」、「社会起業家」、「社会的企業」といった語句についても出現回数を把握したが、いずれの語も10万単語あたり1回未満のごく低レベルの出現回数しかなかった。これらについては、市議会において明確な議題として取り上げられているとはい

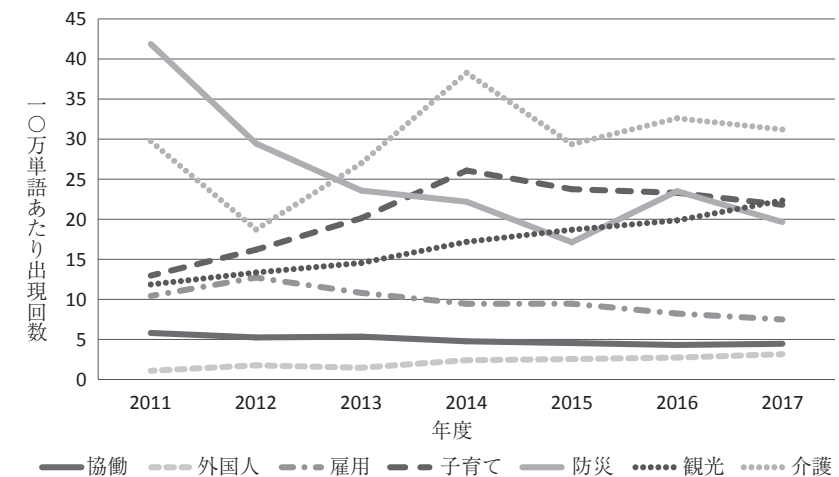


図1 「協働」とその他の語句の出現回数の比較

難い。

図1は「協働」とその他の主要な政策領域を表す語句の出現回数の比較を行ったものである。「協働」は出現回数が比較的多かった2011年度においても、「防災」や「介護」などに比べると、はるかに出現回数は少ない。また、近年地方議会において 이슈・セイリアンスが高まっている「子育て」や「観光」などとの出現回数の差は年々大きくなっている。2017年度では「子育て」や「観光」の出現回数は、「協働」の出現回数のおよそ4～5倍となっている。総じて、市民協働は地方議会においてそれほど重要度の高い議題としては扱われておらず、なおかつその重要度は近年ますます低下してきている、と解釈することができよう。小田切（2016）が指摘したトレンドとほぼ同様のものが、一般市を対象とした本稿の分析でも得られたといえる。

こうした地方議会における協働言説の動向は、小田切（2016）も指摘していたように、社会における協働言説の動向と密接にリンクしている。

図2は朝日新聞と読売新聞の紙面（地域面含む）上で「市民協働」と「NPO」

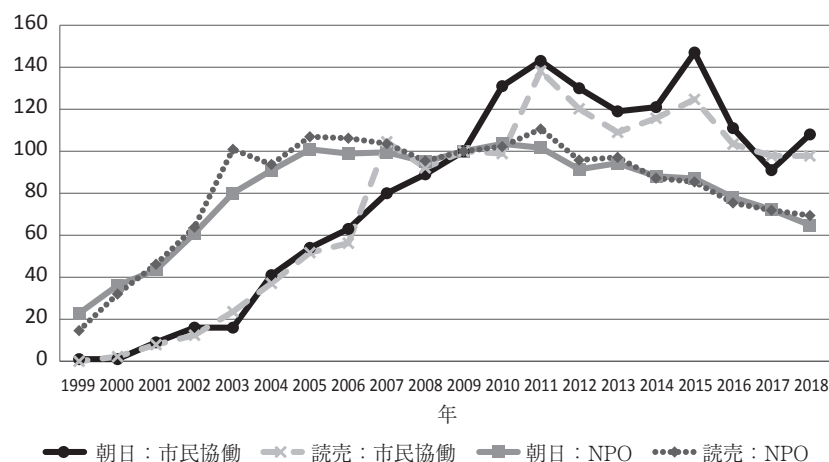


図2 「市民協働」「NPO」の記事件数の推移

朝日新聞は「開蔵Ⅱビジュアル・フォーライブラリー」、読売新聞は「ヨミダス歴史館」をそれぞれ用いて、各キーワードを含む年間記事件数（地域面含む）を収集し、2009年の値を100として相対値を算出。図は筆者作成。

というキーワードが含まれる記事の年別件数をそれぞれ2009年の件数を100とした場合の相対値として示したものである。市民協働も、その主たる担い手として想定されるNPOも、2000年代を通じて年々紙面上でのプレゼンスが高まる傾向にあったが、2011年頃をピークとして、ともにプレゼンスは低下傾向にあることが読み取れる。社会における「協働」や「NPO」に関する言説が減退局面に入ったことを反映して、地方議会における協働言説も2011年頃を1つのピークとして減退しつつある、と解釈することができよう。

図3は市区町村における条例・規則名に「協働」が含まれる条例・規則の制定年の分布、およびNPO法人の年度ごとの増加数の分布を示したものである。市民協働に関する条例や規則の制定数は2000年代に入ってから徐々に増加し始めたが、2012年をピークとして、以後は減少しつつある。また、NPO法人数も2000年代前半に爆発的なスピードで年々増加していったが、2006年度以降は徐々に増加のスピードが落ち始め、とくに2013年度以降は年間増加数が2000を下回るようになり、2018年度にはついに初めてマイナス（新規認証法人数が解散法人数を下回

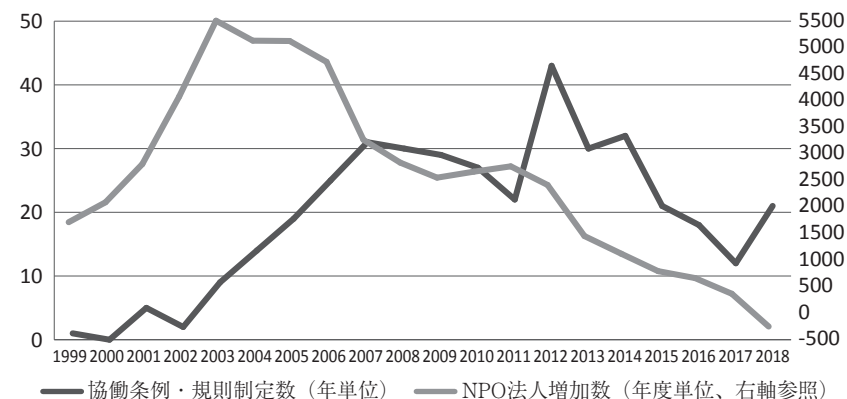


図3 「協働」条例・規則の制定年、年度別NPO法人増加数の分布

「協働」条例・規則の制定年は「条例webアーカイブデータベース」より収集、年度別NPO法人増加数は「内閣府NPOホームページ」より収集。図は筆者作成。

る状態）を記録するようになった。マスメディアにおける協働言説の衰退とともに、図3にうかがえるような実態としての「協働ブーム」や「NPOブーム」の終焉²⁾も、地方議会における協働言説の衰退に影響を及ぼしていると考えられる。

以上のように、小田切（2016）と同様に、62市議会を対象とした本稿の分析においても、地方議会における協働言説は2011年以降、年々衰退していること、また、他領域の政策に比べて市民協働は地方議会の議題としてそれほど重要度は高くないこと、地方議会の協働言説の動向は社会の動向と密接に関連していること、が明らかとなった。

2) 協働やNPOのブームが終焉を迎えつつあるのは、それだけ協働やNPOが広く社会に受け入れられ一定の「成熟」を達成したから、ないしは政策的にも「飽和」状態になったから、と捉えることができよう。他方で、その他の要因の影響も考えられる。NPO法人の増加数が減退したのは、明らかに2006-08年の公益法人制度改革の影響、とりわけ法人設立が非常に容易な一般社団法人制度の導入の影響がある。市民公益活動を行うグループがNPO法人ではなく一般社団法人を法人格として選択するケースが近年は急増している。また、2012年末に市民参加・NPO・協働の推進に積極的であった民主党政権が崩壊し、新たに安倍晋三第二次内閣の下、自公政権がスタートしたことの影響もあるかもしれない。安倍内閣の下では、民主党政権時代の内閣府「新しい公共」推進会議が閉鎖されるなど、市民参加・NPO・協働の推進姿勢は相対的に弱くなっており、それが協働やNPOのブームを終息させた可能性がある。

3 どの市議会ではより活発に市民協働が議論されているのか

つぎに、市議会ごとの協働言説の差異についてみていく。このメゾレベルの分析は、小田切（2016）ではみられなかったものである。全体のトレンドとは異なる形で、積極的に市民協働について議論している市議会は存在しているのか。存在しているとすれば、それはなぜなのか。これらの点について検討してみよう。

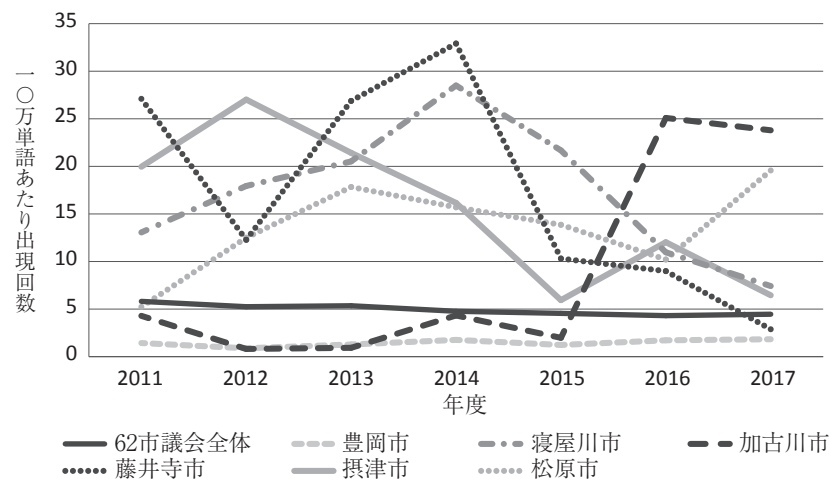


図4 市議会別にみた「協働」の出現回数の推移

図4は「協働」の10万単語あたり出現回数の推移が特徴的な6つの市議会を取り上げたものである。まず、豊岡市議会では、協働言説が一貫してほとんどみられない。このような市議会が他にもいくつか存在しており、綾部市、高石市、小野市、南あわじ市などの市議会がそれに該当する。坂本（2012b, 2012c）が指摘しているように、そもそも協働は人口数が多く都市化が高い自治体ほど推進される傾向があり、協働の主たる担い手として想定されるNPOも都市部に偏在する傾向がある。これらの市議会では協働言説が低調であるのは、そういった事実とある程度整合的な結果と解釈することができよう。

他方、寝屋川市、藤井寺市、摂津市などの市議会では62市議会全体に比べると協働言説が活発に行われている。しかし、2015年度以降の減少が非常に大きく、協働言説が終息に向かいつつあるようにみえる。他方、松原市のように、ある程度安定して協働言説が継続的に議論されているような市議会も存在している。

以上の市議会に比べて、非常に特徴的な推移をみせているのが加古川市議会である。2015年度までは協働言説がほとんどみられない市議会であったが、2016年度に突如として協働言説が沸き立ち、2017年度も活発な状態が継続してみられる。加古川市議会は、62市議会全体でみた場合の協働言説の衰退トレンドの真逆を行く動きをみせており、大変興味深い。

なぜ加古川市議会では2016年度になって急に協働言説が活発になったのか。1つの大きな原因として考えられるのが、市民協働に積極的な市長の存在である。

現・加古川市長（2期目）の岡田康裕は、2009年の第45回衆議院議員総選挙で民主党公認候補として出馬し当選を果たした元衆議院議員である。2012年の第46回衆議院議員総選挙では自由民主党の渡海紀三朗に敗北し落選、その後2014年6月22日投開票の加古川市長選挙に無所属で出馬する。市職員出身で3期務めた前市長の樽本庄一は引退を表明しており、同市長選には出馬しなかったため、無所属新人5名による選挙戦であった。樽本前市長の後継候補と目されていた市職員出身の石堂求を破って初当選を果たした岡田は、出馬表明時の会見でも「お金の使い方をゼロベースで見直して公開することで市役所の透明性を高める。市民が今よりも市政に参画してもらえるようにしたい」と述べ、また朝日新聞が実施した候補者アンケートにおいても「必ず実現したい重要施策」に「ボランティアのポイント制度」「市民活動支援を拡充」を挙げるなど、出馬当初より市民協働の推進に意欲的であった³⁾。

岡田市長は就任直後の2014年7月28日の加古川市議会平成26年第3回臨時会の冒頭においても、以下のように発言し、市民協働に取り組む方針を表明している。

3) 朝日新聞2013年11月28日朝刊（播磨地域面）、同2014年3月17日朝刊（播磨地域面）、同2014年6月17日朝刊（播磨地域面）、同2014年6月19日朝刊（播磨地域面）。

「さて、我が国におきましては、急激な高齢化の進行とともに、社会保障関連諸経費が増加の一途をたどっており、またかつての高度経済成長期につくられた各種インフラ、公共施設等の維持管理費や、また更新投資、これがどんどん膨らんでいくことが予想されますため、財政的には厳しさを増してまいります。本市におきましても、全く同様の状況があらうかと思っております。また、子育てや教育環境のさらなる充実や在宅医療、訪問介護・看護など、地域包括ケアの仕組みづくりですとか、また社会基盤整備等の予算も課題が山積をしております。この苦境を乗り越えていくためには、さらなる行財政改革が必要であることはもちろんのことながら、また地域の経済対策を通じまして税収増を図っていかねばいけないということは、もう言うまでもありません。しかしながら、決して生易しい道のりではなく、私自身はこれからの時代、何より大切なのは市民参画であると考えております。市民の皆さんに各種行政サービスに対して、受け身に構えていただくのではなくて、いかに市政の運営サイド、経営サイドに回ってきていただけるか。まず、市民や地域の力でできることはみずから実行していただき、及ばないところは公が税でしっかりと補っていく、理想論のように聞こえるかもしれませんが、それこそが厳しい経済社会情勢の中で高齢化の波を乗り越えていく唯一の道筋ではなかろうかと考えております。」⁴⁾

加古川市議会において2016年度より協働言説が一気に増えたのは、岡田市長から「協働推進部」を2017年4月から新たに設置するという行政機構改革の提案が2016年12月に市議会に示されたためである。それが引き金となって協働推進部設置の是非や「協働」の定義をめぐる関連質問が議員から活発に行われるようになった。

以上の加古川市議会の事例にみられるように、首長が主体的にアジェンダ設定

をすることによって、地方議会での協働言説は急激に活性化することがあり得る。多くの先行研究が指摘してきたように、首長は地方政治においてそれだけ強大な影響力をもつアクターである、ということができよう。

地方議会における協働言説は総体としてみれば衰退傾向にあるが、それは不可逆的な自然な動きというよりも、政治アクターの選択と決断の結果であって、選択と決断次第でトレンドはいかようにも変化しうる。市議会ごとの協働言説の差異はそのことを端的に示しているといえよう。

4 どの議員が市民協働について発言するのか

最後に、議員ごとの協働言説の差異についてみていこう。この議員個人を単位としたミクロレベルの分析も小田切（2016）では行われてはいなかったものである。どういった議員がより積極的に市民協働について発言するのだろうか。

この点を考えるうえで参考になる先行研究が坂本（2019）である。坂本（2019）では国会議員を対象に、「どういった議員がNPO政策に関与するのか」を合理的選択論の観点から分析している。分析の結果、前回選挙の得票率が高く「再選」動機に縛られていない議員、当選回数が多く「昇進」動機を強くもつ議員、民主党・社民党などの左派政党に所属する議員ほど、より積極的にNPO議連に所属し、NPO政策の推進にコミットする傾向があることが明らかにされている。

坂本（2019）の知見を踏まえると、NPO政策同様、それほど票になるとは思われない市民協働にわざわざ関与し、議会において議題として取り上げて発言する地方議員は、(1)得票率が高く「再選」動機に縛られていない議員、(2)当選を重ね「昇進」動機を強くもつために市民協働というニッチな政策に関与して自身の政策能力を広くアピールしたい議員、(3)市民協働を重視する左派イデオロギーを有し左派政党の会派に所属する議員、であることが推測される。

4) 加古川市議会会議録検索システムより抜粋。 <http://www.kensakusystem.jp/kakogawa/index.html> アクセス日2019年12月16日。

以下ではこの点を京都府・大阪府・兵庫県下の政令市・中核市⁵⁾の2015～17年度の市議会議事録データと市議会議員の属性データを用いて試論的に検証してみたい。分析に用いるデータの出典は以下のとおりである。

議員の属性データは各自治体の議会事務局ならびに選挙管理委員会ウェブサイト、朝日新聞データベース、読売新聞・asahi.com・NHKなどマスメディアの統一地方選ウェブサイト、政治ポータルサイトである選挙.comと政治山、各議員のウェブサイトやSNS、そのほか各種ウェブサイトを閲覧し、作成した。

まず議員の氏名・年齢・性別・得票数（得票率）は、選挙管理委員会ウェブサイトの「選挙の記録」を基本としたが、資料を十分に公開していない自治体も多く、新聞データベースや政治ポータルサイトで不足分を補った。所属会派については、議会事務局ウェブサイトで公開されている議会広報紙から情報を収集した。自治体によって掲載月が異なるが、自治体内では毎年決まった月に所属会派一覧を掲載しているため、それを基に所属会派を特定した。会派一覧を掲載していない自治体については、定例会ごとに掲載される議員別賛否情報をあたりたり、議会事務局に直接問い合わせたりするなどして補った。当選回数は、議会事務局ウェブサイトにある議員名簿に任期数が掲載されていることが多いので、まずそこから情報を得た。掲載されていない場合には、読売新聞や神戸新聞のウェブサイト、朝日新聞データベース、あるいは議会史などの資料にあたって過不足のないデータセットを作成した。なお議員の所属会派ならびに会派と国政政党の関係の取り扱い方については、文末脚注に詳細を記している。

被説明変数として取り上げるのは、各議員の10万単語あたりの「協働」という単語の発言回数である。この数値が大きいほど、市民協働に関与する態度をより強くもった議員である、とみなすことができる。ただし、同発言回数がゼロである議員が多い。サンプルの52.5%が発言回数ゼロである。こうした分布の特性を鑑み、以下ではゼロ過剰ポワソン（Zero-inflated Poisson）モデルを用いた回帰

分析による推定を行う。

説明変数として取り上げるのは、各議員の前回選挙時の相対得票率、当選回数、各会派所属ダミー（基準カテゴリは自民党系会派）、政令市ダミー、年齢、性別（女性=1, 男性=0）といった変数である。

表2はゼロ過剰ポワソン回帰分析の推定結果である。ポワソン部分については、性別を除き、いずれの説明変数も統計的に有意な結果となっている。得票率が高いほど、また当選回数が多いほど、10万単語あたりの「協働」発言回数が多くなる、という結果がみられた。これは坂本（2019）の知見と符合した結果であり、「再選」動機に縛られていない議員、「昇進」動機を強くもつために自身の政策能力を広くアピールしたい議員ほど、市民協働に関与する可能性が高くなる、という解釈をすることができよう。ただし、各説明変数の限界効果量⁶⁾を示した図5～図9をみると、得票率は10万単語あたりの「協働」発言回数に対して実質的なインパクトをほとんど与えていないことがわかる。それゆえ、「再選」動機が議員の市民協働への関与態度に与える影響力はゼロではないにせよ、ほとんど無視できるほど小さいものである点には注意を要する。

また、自民党系会派に所属する議員に比べて、民進党系会派、維新系会派、公明党系会派、その他政党系会派、市民派系会派に所属する議員ほど10万単語あたりの「協働」発言回数が多くなり、逆に共産党系会派に属する議員と無会派の議員は同発言回数が少なくなる、という結果がみられた。自民党系と共産党系の議員は市民協働に消極的で、他方、民進党系、維新系、公明党系、市民派系、その他政党系の議員は積極的、という構図は、坂本（2019）が提示した国政の場合と比べて、より複雑な様相を呈している。とくに、維新系が積極的で、共産党系は消極的、というのは左右イデオロギー位置で単純に考えると、予想外の結果であったといえる。維新はNPM改革推進の立場から、市民協働に案外積極的なものかもしれない。また共産党は、地方政治の場においては、イデオロギー的な争点に

5) 具体的には、政令市が京都市、大阪市、神戸市、堺市の4市、中核市が豊中市、高槻市、枚方市、八尾市、寝屋川市、東大阪市、姫路市、尼崎市、明石市、西宮市の10市である。

6) 限界効果量の算出に際しては、その他の変数はすべてサンプルの平均値を投入した。

表2 10万単語あたり「協働」発言回数を被説明変数とするゼロ過剰ポワソン回帰分析

ポアソン部分	係数	標準誤差	p	95%信頼区間	
				下限	上限
得票率	1.757	0.194	0.000	1.378	2.137
当選回数	0.045	0.005	0.000	0.035	0.056
民進党系	0.677	0.029	0.000	0.620	0.734
維新系	0.606	0.033	0.000	0.541	0.671
公明党系	0.433	0.028	0.000	0.379	0.487
共産党系	-0.431	0.041	0.000	-0.512	-0.350
その他政党系	0.215	0.038	0.000	0.140	0.290
無会派	-0.329	0.085	0.000	-0.495	-0.163
市民派系	0.673	0.043	0.000	0.588	0.758
政令市	-0.450	0.032	0.000	-0.512	-0.388
年齢	0.007	0.001	0.000	0.004	0.009
性別	0.043	0.025	0.080	-0.005	0.092
定数	3.019	0.055	0.000	2.911	3.126
ゼロ過剰部分	係数	標準誤差	p	95%信頼区間	
				下限	上限
得票率	2.636	1.803	0.144	-0.896	6.169
当選回数	0.029	0.054	0.586	-0.076	0.134
民進党系	-0.179	0.304	0.556	-0.776	0.417
維新系	0.421	0.302	0.163	-0.170	1.013
公明党系	-0.223	0.265	0.401	-0.743	0.297
共産党系	0.291	0.296	0.326	-0.290	0.872
その他政党系	0.193	0.360	0.591	-0.512	0.899
無会派	0.422	0.609	0.489	-0.772	1.615
市民派系	-1.208	0.794	0.128	-2.763	0.348
政令市	1.023	0.275	0.000	0.484	1.562
年齢	-0.002	0.010	0.855	-0.022	0.018
性別	-0.077	0.240	0.747	-0.547	0.393
定数	-0.538	0.497	0.279	-1.513	0.436

N=608, 対数尤度=-6311.49, AIC=12674.99, BIC=12789.65
 *会派の基準カテゴリは自民党系

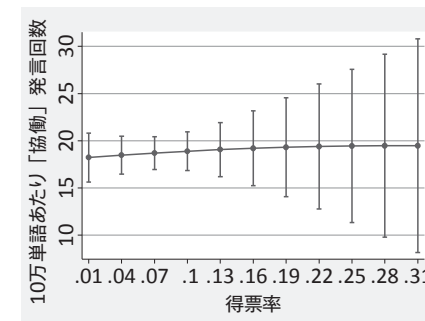


図5 得票率の限界効果量

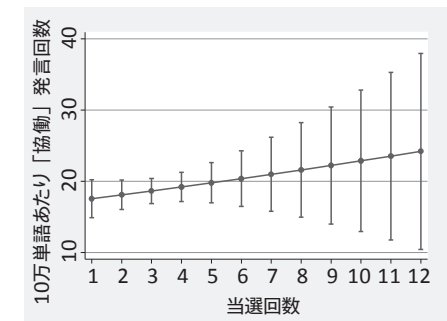


図6 当選回数の限界効果量

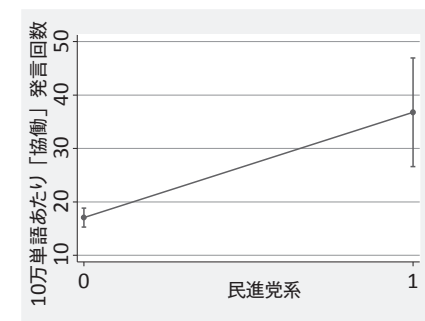


図7 民進党系会派所属の限界効果量

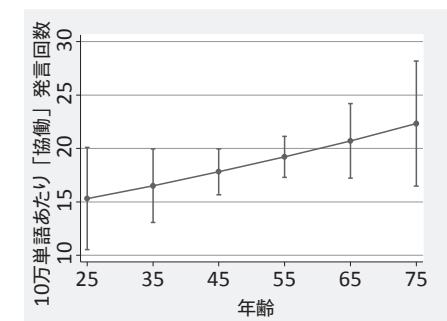


図8 年齢の限界効果量

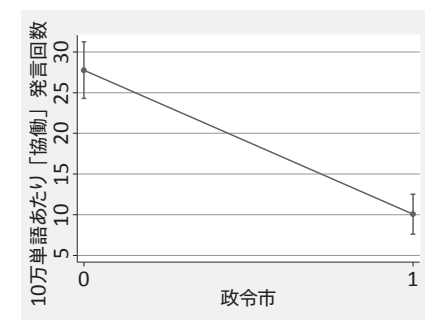


図9 政令市所属の限界効果量

こだわるよりも、より細かい利害調整に関わる争点に注力しているのかもしれない。

さらに、年齢が高い議員ほど10万単語あたりの「協働」発言回数が多くなり、(中核市の議員に比べて) 政令市の議員ほど同発言回数が少なくなる⁷⁾、という結果もみられた。これは、年長世代の議員の方が参加民主主義論的な理念に共鳴する者が多いから、また政令市では中核市に比べて議題となる争点がそもそも多く、市民協働はより周辺のテーマに追いやられてしまうから、といった理由が考えられる。

5 結論と残された課題

市民協働は市議会においてどの程度議論されているのか。その議論の程度は市議会によってどの程度異なるのか。こういった議員がより積極的に市民協働について発言するのだろうか。これらの問いに答えるべく、本稿では、京都府・大阪府・兵庫県内の市議会における議事録データベースのデータを用いて、市議会における協働言説の動向をマクロレベル、メゾレベル、ミクロレベルという3つの視点から分析してきた。分析の結果、明らかになったことをまとめると、以下の3点になる。

(1) 地方議会における協働言説は2011年以降、年々衰退している。また、他領域の政策に比べて、市民協働は地方議会の議題としてそれほど重要度は高くない。地方議会の協働言説の動向は社会の動向と密接に関連している。

(2) 地方議会における協働言説の量は、自治体によって差異がある。加古川市議会

7) 表2のゼロ過剰部分の推定結果で唯一有意であった説明変数も政令市ダミーであった。同推定結果は、政令市の議員は、中核市の議員に比べて、「協働」発言回数がゼロになる可能性が高い、ということを意味している。

の事例のように、首長が主体的にアジェンダ設定することによって、地方議会における協働言説は急激に活性化することもあり得る。

(3) 得票率が高く「再選」動機に縛られていない議員、当選を重ね「昇進」動機を強くもつために自身の政策能力を広くアピールしたい議員ほど、「協働」について発言する回数が多くなる。自民党系会派に所属する議員に比べて、民進党系会派、維新系会派、公明党系会派、その他政党系会派、市民派系会派に所属する議員ほど「協働」の発言回数が多くなり、逆に共産党系会派に属する議員と無会派の議員は同発言回数が少なくなる。年齢が高い議員ほど「協働」の発言回数が多くなり、(中核市の議員に比べて) 政令市の議員ほど同発言回数が少なくなる。

以上の本稿の知見は、小田切(2016)の知見を補完する内容であり、地方議会において市民協働が議題としてどのように扱われているのかを知るうえで、一定の意義を有するものといえよう。

無論、なおも残された分析課題は多い。第1に、本稿では京都府・大阪府・兵庫県の3府県の市議会のみしか対象にしていなかったため、他の地域でも同様な知見が得られるのかどうかを確かめる必要がある。第2に、本稿では協働言説の出現量のみを扱い、言説の内容については一切分析ができなかった。小田切(2016)では行われていた、協働言説がこういった別の言葉と結びついて出現しているのかを共起ネットワークで探るなどのテキストマイニングを本稿で用いた一般市の市議会データでも検証する必要がある。第3に、本稿では人口や産業構造などの都市の諸特性を示す変数を考慮した量的分析が行えなかった。しかし、こうした社会経済変数はメゾレベルの分析でも、ミクロレベルの分析でも、本来は押さえるべき重要なものといえよう。以上のような残された課題を克服した、より精度の高い分析によって、本稿の暫定的知見は再検証に晒される必要がある。

注

本稿では、2015年度～2017年度に開催された定例会における議員の発言を、議員ごとに整備された属性データを用いて分析している。属性データの中には「所属会派」も含まれているが、2015年度から2017年度にかけて所属会派を変更した議員については一意に特定できない。そこで本稿では、所属会派を変更した議員について、一定の基準を設け、下表のように所属会派を特定した。なお、以下の各会派については会派名の変更として扱ったため、表には掲載していない。

(会派名変更)

京都市：

- ・京都市維新の党・無所属京都市会議員団→京都維新の会・無所属京都市会議員団→日本維新の会・無所属京都市議会議員団（9.12.3）
- ・民主・都みらい京都市会議員団→民進党京都市議会議員団

高槻市：

- ・大阪維新の会・市政刷新→大阪維新の会・高槻市議会→大阪維新・無所属

枚方市：

- ・民主市民議員団→民進市民議員団

尼崎市：

- ・新政会→あまがさき志誠の会

神戸市：

- ・民主こうべ→民進こうべ
- ・維新の党・民主党→神戸維新の会→日本維新の会
- ・維新の党・民主党→民主こうべ→民進こうべ

枚方市：

- ・自由民主党→自由民主党清和会

八尾市：

- ・自由民主党→自民党爽政会

第五章 地方議会における議題としての市民協働—会議録データに基づく試論的分析

(所属会派を変更した議員一覧)

自治体名	氏名	2015年度	2016年度	2017年度	変数とした所属会派
京都市	大西 ケンジ	自由民主党京都市会議員団 (6) / 無所属 (9.12.3)	無所属	無所属	無所属
京都市	やまづ まい子	地域政党京都市会議員団	地域政党京都市会議員団 (6.9) / 無所属 (12.3)	無所属	無所属
大阪市	森山 よしひさ	OSAKA みらい	自由民主党・市民クラブ	自由民主党・市民クラブ	自由民主党・市民クラブ
大阪市	武 直樹	OSAKA みらい	OSAKA いくの	OSAKA いくの	OSAKA いくの
大阪市	梅園 周	大阪維新の会	大阪維新の会	大阪あべの	大阪あべの
豊中市	高麗 啓一郎	無所属	自民新風会	自民新風会	自民新風会
豊中市	三藤 雅道	無所属	自民新風会	自民新風会	自民新風会
高槻市	太田 貴子	大阪維新の会・市政刷新	無所属	無所属 (6.9) / 新政会 (12.3)	新政会
高槻市	福井 浩二	無所属	無所属 (6.9) 自民党蒼政会 (12.3)	自民党蒼政会	自民党蒼政会
高槻市	川口 洋一	無所属	無所属 (6.9.12) / 立憲主義を守り・憲法を活かす会 (3)	立憲主義を守り・憲法を活かす会	立憲主義を守り・憲法を活かす会
高槻市	高木 隆太	無所属	無所属 (6.9.12) / 立憲主義を守り・憲法を活かす会 (3)	立憲主義を守り・憲法を活かす会	立憲主義を守り・憲法を活かす会
寝屋川市	井川 晃一	新生ねやがわ	新生ねやがわ	新生ねやがわ (6.9) / 新風ねやがわ (12.3)	新風ねやがわ
神戸市	松本 しゅうじ	自民党神戸 (6) 自民党創生会 (9) / 無所属 (12.3)	無所属	無所属	無所属
神戸市	しらくに 高太郎	維新の党・民主党	自由民主党	自由民主党	自由民主党
神戸市	平野 章三	神戸志民党	神戸志民党	無所属	無所属
姫路市	牧野 圭輔	創政会	無所属 / ひめじ未来力 (3)	新しい風ひめじ	新しい風ひめじ
姫路市	酒上 太造	新生ひめじ / 当選後まもなく無所属	無所属	無所属	無所属
姫路市	三木 和成	創政会	創政会	新しい風ひめじ	新しい風ひめじ
姫路市	伊藤 大典	ひめじ未来力	ひめじ未来力	新しい風ひめじ	新しい風ひめじ
明石市	中西 礼皇	未来創造明石	未来市民	未来市民	未来市民
明石市	遠藤 恒司	自由民主党	未来市民	未来市民	未来市民
明石市	出雲 晶三	未来創造明石	未来市民	未来市民	未来市民
明石市	永井 俊作	市民クラブ	未来市民	未来市民	未来市民
明石市	北川 貴則	市民クラブ	未来市民	未来市民	未来市民
明石市	丸谷 聡子	未来創造明石	未来市民	未来市民	未来市民
明石市	大西 洋紀	未来創造明石	青風会	青風会	青風会
西宮市	わたなべ 謙二朗	維新の党議員団 (6.9.12) / 無所属 (3)	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん

自治体名	氏名	2015年度	2016年度	2017年度	変数とした所属会派
西宮市	福井 淨	維新の党議員団 (6.9.12) / 無所属 (3)	無所属 (6.9) / 維新プラス (12.3)	維新プラス	維新プラス
西宮市	岸 利之	維新の党議員団 (6.9.12) / 無所属 (3)	無所属 (6.9) / 維新プラス (12.3)	維新プラス	維新プラス
西宮市	藏谷 祐介	蒼士会 (6.9) / 会派・ぜんしん (12.3)	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん
西宮市	八木 米太郎	蒼士会 (6.9) / 会派・ぜんしん (12.3)	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん
西宮市	よつや 薫	すべての西宮市民 (6.9.12) / 無所属 (3)	無所属	無所属	無所属
西宮市	草加 智清	蒼士会 (6.9) / 会派・ぜんしん (12.3)	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん
西宮市	一色 風子	すべての西宮市民 (6.9.12) / 無所属 (3)	無所属	無所属	無所属
西宮市	村上 ひろし	すべての西宮市民 (6.9.12) / 無所属 (3)	無所属 (6.9) / 維新プラス (12.3)	維新プラス	維新プラス
西宮市	菅野 雅一	蒼士会 (6.9) / 会派・ぜんしん (12.3)	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん
西宮市	西田 いさお	むの会	無所属	無所属	無所属
西宮市	はまぐち 仁士	蒼士会 (6.9) / 会派・ぜんしん (12.3)	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん	会派・ぜんしん
西宮市	長谷川 久美子	むの会	無所属	無所属	無所属

※表中の(3.6.9)などの数字は、当該年度の議会開催月を表している。例えば京都市の大西ケンジ議員は、2015年度6月議会は自民党、9、12、3月議会は無所属であった。

また本稿では、議員の所属会派を国政政党と関連付け、「自民党系」「民進党系」といった形に分類して、分析を行っている。しかし、市議会には会派名から国政政党との関係を推定できないケースも多い。こうしたケースについては、所属議員のウェブサイトやSNSあるいはマスメディアの情報を検索し、可能な限りの推定を行った。推定した関連付けは下表のとおりである。なお名称から推定可能な会派は表には掲載していない。

謝辞

本稿作成に際しては、関西大学総合情報学部の名取良太教授ならびに山本明氏より、データセットの提供とさまざまなご助言とご助力を頂いた。また、加古川市の事例に関して、加古川市議会議員の中村亮太氏よりご助言を頂いた。京都府立大学の秦正樹講師には中村氏をご紹介頂く労を取っていただき、さらに分析手法についてもご助言を頂いた。心より御礼申し上げる次第である。なおも残された本稿の誤りについては、すべて筆者の責任に帰することはいうまでもない。

第五章 地方議会における議題としての市民協働—会議録データに基づく試論的分析

京都市	地域政党京都市会議員団	その他
大阪市	OSAKA みらい	民進党系
	OSAKA いくの	連合系
	大阪あべの	維新系
堺市	ソレイユ	民進党系
豊中市	無所属の会	市民派
	市民クラブ	民進党系
高槻市	市民連合	連合系
枚方市	連合市民の会	民進党系
	平和・自治・市民	市民派系
八尾市	市民クラブ	民進党系
寝屋川市	新風ねやがわ	自民党系
	新生ねやがわ	民進党系
東大阪市	東大阪創生会	連合系
	新政策研究会	その他
	正鶴の会	自民党系
	草莽の会	自民党系
	つばさの会	自民党系
	立志の会	自民党系
	蓮の会	自民党系
	明政の会	自民党系
	真実の会 (2018/1~)	維新系
神戸市	新社会党	その他
	神戸志民党	市民派
	こうべ市民連合	民進党系
	共創・国民民主	民進党系
姫路市	市民クラブ	民進党系
	創政会	その他
	新生ひめじ	その他
	新しい風ひめじ	その他
	ひめじ未来力	その他
尼崎市	緑のかけはし	市民派
	市民グリーンクラブ	民進系
	あまがさき志誠の会	自民党系
明石市	スマイル会	その他
	民主連合	民進系
	未来創造明石	その他
	真誠会	自民党系
	市民クラブ	その他
	青風会	自民党系
西宮市	未来市民	その他
	政新会	自民党系
	蒼士会 (~2015/10)	保守系無所属
	市民クラブ改革	民進党系
	むの会 (2016/5)	連合系
	西宮市民 (~2016/1)	その他
	会派・ぜんしん	保守系無所属

参考文献

- 雨森孝悦. 2012. テキストブック NPO—非営利組織の制度・活動・マネジメント〈第2版〉. 東洋経済新報社.
- 岩崎正洋編. 2011. ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性と民主主義. 勁草書房.
- 後房雄・坂本治也編. 2019. 現代日本の市民社会—サードセクター調査による実証分析. 法律文化社.
- 江藤俊昭. 2004. 協働型議会の構想—ローカル・ガバナンス構築のための一手法. 信山社.
- 金川幸司編. 2018. 公共ガバナンス論—サードセクター・住民自治・コミュニティ. 晃洋書房.
- 小田切康彦. 2014. 行政—市民間協働の効用—実証的接近. 法律文化社.
- 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, pp.45-57.
- 小田切康彦. 2017. 協働—官民関係は何を生み出すのか. 坂本治也編. 市民社会論—理論と実証の最前線. 法律文化社, pp.143-157.
- 小田切康彦. 2018. 協働論の研究動向と課題—行政学を中心とした学際的視点から—. 徳島大学社会科学研究所, 32, pp.97-124.
- 小田切康彦. 2019. 非営利組織の財源とミッション・ドリフト. 後房雄・坂本治也編. 現代日本の市民社会—サードセクター調査による実証分析. 法律文化社, pp.200-211.
- 坂本治也. 2012a. 地方政府に対する NPO のアドボカシーと協働—『新しい公共』の実証分析. 政策科学, 19(3), pp.65-94.
- 坂本治也. 2012b. NPO—行政間の協働の規定要因分析—市区町村データからの検討—. 日本政治学会編. 年報政治学2012-II 現代日本の団体政治. 木鐸社, pp.202-223.
- 坂本治也. 2012c. NPO の形成局面. 辻中豊・坂本治也・山本英弘編. 現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面. 木鐸社, pp.49-78.
- 坂本治也編. 2017. 市民社会論—理論と実証の最前線. 法律文化社.
- 坂本治也. 2019. 議員行動と NPO 政策—NPO 政策を推進するのは誰か—. ノンプロフィット・レビュー, 19(1・2), pp.47-60.
- 辻陽. 2019. 日本の地方議会—都市のジレンマ、消滅危機の町村. 中央公論新社.
- Edwards, Michael. 2004. *Civil Society*. Polity Press. (堀内一史訳. 2008年. 「市民社会」とは何か—21世のより善い世界を求めて. 麗沢大学出版会)
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Salamon, Lester M. 1995. *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Johns Hopkins University Press. (江上哲監訳. 2007年. NPO と公共サービス—政府と民間のパートナーシップ. ミネルヴァ書房)

第六章 地方議会における「会派」の政治的意味： 関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析

秦 正 樹

目次

- 1 はじめに
- 2 政令市議会における凝集性：党派と会派
- 3 分析枠組み
- 4 分析結果
- 5 結論と含意

1 はじめに

(1)市町村合併が地方議員の戦略に与える影響

本稿は、地方議員間における政策的な同質性と異質性について、とくに関西圏における政令指定都市（大阪市・堺市・神戸市・京都市）の議事録データを用いて明らかにすることを目的とする。

都道府県ないし基礎自治体における地方議会は、それぞれに特徴のある、多様な議会運営がなされている（曾我・待鳥、2007）。その多様性（地方議会のバリエーション）は、各自治体の地理的特徴や政治的な経緯にもとづいて生じてきたことが指摘される（辻、2015；2019）し、とくに2000年以降、制度的・理論的枠組によってそれを説明しようとする研究が著しく増加した¹⁾。首長と地方議会（議員）を異なる選挙で選出する二元代表制であることや、多くの地方議会が（小選挙区

1) 地方議会のこうした特徴が、単に地方議会の多様性を示すのみならず、日本全体の政党システムにも大きな影響を与えていることも指摘されている（砂原、2017）。

が中心となる国政議員とは異なり）大選挙区で選出されることに注目した分析には数多くの蓄積がある（たとえば、北村・青木・平野、2017；曾我、2019）。

たとえば、市町村合併を行うことによって政令指定都市（以下、政令市）に認定された場合、制度的要因が地方議員の戦略に影響を及ぼし、当該自治体の政治的環境ひいては議会運営のあり方を規定する。1990年代以降に進展した地方分権改革は、中央政府から地方政府に税源や財源を移譲するなど、地方政府の自律性を高めてきた。とくに「平成の市町村合併」を促進するための政令市の認定緩和（いわゆる、市町村合併支援プラン）は、国内に多くの政令市を生み出した。たとえば、それまでの認定基準とされた「近い将来100万人を超える見込み」かつ「80万人を上回る人口」が緩和されたことで、2005年に、人口70万人程度の静岡市が政令市に認定された。これを皮切りに、堺市（大阪府）や新潟市、相模原市、岡山市、熊本市といった府県や地域内で「2 番手」の自治体が続々と政令市入りを果たすこととなった（北村、2014）。このように新しく政令市になった自治体は、前述した市町村合併とセットである点に特徴がある²⁾。たとえば、本稿の分析対象とする堺市は、2005年2月に隣接する美原町を堺市に編入して人口80万人を越えた上で2006年4月に政令市へ移行している。

市町村合併を前提とする政令市化の際には、当然、合併自治体間での事前の政治的交渉も重要な議題となる。言うまでもなく、合併前自治体は相互にもともと基礎自治体としての首長と議会を有している。すなわち市町村を合併することは、これまで全く異なる選挙を争ってきた複数の自治体の首長・議員が同一の選挙の競争相手となることを意味する。とくに政令市への移行はそれまで単一であった自治体の範囲を複数の行政区化することとなり、選挙区割りも同時に変更されることとなる。その際、これまで大選挙区で選出されてきた地方議員は、定数が少ない中選挙区での戦いを余儀なくされる場合も少なくない。あるいは、合併後自

2) 2001年の市町村合併支援本部が決定した「合併支援プラン」では、「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」として、市町村合併を促す材料であると明示されている。

治体では、その後の首長選挙で合併をめぐる財政政策の亀裂が先鋭化したり、合併による権限強化によって現職市長が地方議員の挑戦を受けやすくなったりすることが実証的に明らかになっている（平野、2013）。

①リサーチクエスチョン

市町村合併による首長や地方議員の政治的戦略の変化は、理論的にも実証的にも既に一定の知見の蓄積がある（平野、2008、2013）。ただし、地方議員ごとに、いかなる政治的戦略の変化が見られたのかについてはさほど明らかではない。とりわけ政令市は、他の一般市に比べても、選挙区割りを含む選挙制度の変化や地方分権改革による裁量付与の程度が大きいことを想起すれば、非政令市の合併よりも、戦略変化の程度もより大きくなると考えられる。加えて、2010年以降は、地方議会における「政党」の存在感が急激に高まりつつある点も見逃せない。周知の通り、2010年代に勃興した大阪維新の会（国政では日本維新の会）をはじめ、東京都の小池百合子都知事を長とする都民ファーストの会など、とくに大都市では地方政党が勢いを増している。大都市圏における地方政党の伸張は、地方分権改革がもたらした一つの帰結であるとも考えられ、大阪維新の会や都民ファーストの会の強烈な有権者へのアピール方法も相まって、既存の地方政党の在り方とは一線を画すものとなっている。とくに大阪維新の会は、多くの有権者に「大阪の利益代表」として強く認識されており、大阪を中心に「政党」としての存在感を強めている（善教、2018）。

こうしたことから近年では、たとえば、「維新 vs. 反維新」のように、従前の地方政治ではほとんど観察されなかった政党「間」対立の程度の高い議会が増えつつある。かつてより、地方議会も「会派」を中心とした一定のまとまりはあったものの、政治家個人単位での政治活動や無所属議員も多かった地方議会において、政策的一体性を持つ集団という観点から検討が加えられる程度には政党間競争が意識されつつある。しかし、政令市のような一定の人口／財政規模や権限を有する大都市自治体の地方議会において、どの程度の「一体性」が生じているのかは

あくまで理論的な想定にとどまっている。

そこで本稿では、政令市の議会において、政党や会派に、どの程度の政策的なまとまり＝凝集性が見られるのかについて、2015年度～2017年度の大阪市、堺市、神戸市、京都市という4つの自治体の議事録を用いて分析する。こうした政令市における政党間競争は大都市圏周辺の特定の地域に限定されるものではあるが、今後の地方議会の対立構図を掴む意味でも一定の意義があるだろう。

本稿は、以下の手順で進められる。2章では、地方議会における一体性を担保しうる要因として「政党」「会派」を取り上げて、4つの自治体の特徴を簡単に説明する。続く3章では本稿で用いるデータについて説明する。4章では、4つの政令市ごとの発言内容に基づく一体性の程度に関する分析結果を報告し、最後の5章では分析結果を踏まえて、とくに大都市圏における地方議会の今後のあり方に関する検討材料を提供する。

2 政令市議会における凝集性：党派と会派

(1)政令市議会における「政党」化

本稿の目的は、政令市における地方議会内では、議員の凝集性（Cohesion）や政策的一体性について、どの程度のまとまりが見られるのかについて検討することである。一般に、国政レベルにおける政治家は、再選可能性や公共政策の追求、議会内の昇進などの議会内での目標を達成するために多数派を形成する（砂原・稗田・多湖、2015）。確かに国政レベルでは、自民党や立憲民主党、共産党などの政党レベルでまとまりをもって行動することが基本である。他方で、地方議員は、その選出方法が中選挙区・大選挙区であることも相まって、国政と同じような政党レベルによる強力な一体性が必ずしも観察されるわけではない。むしろ、いわゆる（保守系）無所属などの党派を明示しない議員も多く、議会運営においては「会派」が中心となって行動する。そこで本稿が注目する4つの政令市における議

第六章 地方議会における「会派」の政治的意味：関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析

表1 4つの政令市における議会構成（2019年8月時点）

大阪市（定数83）			堺市（定数48）		
会派名	所属する政党	議員数	会派名	所属党派	議員数
大阪維新の会大阪市議員団	大阪維新の会	39	大阪維新の会堺市議会議員団	大阪維新の会	18
自由民主党・市民クラブ大阪 市議員団	自由民主党・ 無所属	19	公明党堺市議団	公明党	11
公明党大阪市議員団	公明党	18	自由民主党・市民クラブ	自由民主党	8
日本共産党大阪市議員団	日本共産党	4	堺創志会	立憲民主党・ 国民民主党・ 無所属	5
市民とつながる・くらしが第 一大阪市議員団	無所属 （連合大阪推薦）	2	日本共産党堺市議会議員団	日本共産党	5
大阪中央大阪市議員団	無所属（維新系）	1	無所属		1

京都市（定数67）			神戸市（定数69）		
自由民主党京都市議員団	自由民主党	21	自由民主党	自由民主党	19
日本共産党京都市議員団	日本共産党	18	公明党	公明党	12
公明党京都市議員団	公明党	10	日本維新の会	兵庫維新の会	10
民主・市民フォーラム京都市 議員団	国民民主党・ 立憲民主党	6	日本共産党	日本共産党	9
日本維新の会京都市議員団	京都維新の会	5	こうべ市民連合	立憲民主党・ 国民民主党	8
地域政党京都党市議員団	京都党	5	つなぐ	新社会党・ 神戸志民党	5
無所属		2	共創・国民民主	国民民主党・ 無所属	2
			無所属		4

会構成を確認するため、自治体ごとの議会構成を表1にまとめた³⁾。

表1は、2019年8月現在の大阪市、堺市、神戸市、京都市の各市会における議会構成である。まず大阪市では、大阪維新の会が、単独では過半数に届かないものの、議会の多数派派となっている。また市長も、2011年の大阪府知事・市長ダブル選挙以降、継続して維新系（現在は松井一郎前大阪府知事）が獲得している。

3) なお、本稿で用いるデータセットは後述するように2015年度～2017年度であるため、表1の会派構成とは異なる。

同じく大阪の政令市である堺市では、多数議席を有する政党は大阪維新の会であるものの、大阪市の会とは異なり、議席占有率はさほど高くない。また、「大阪」から距離のある政令市である神戸市会と京都市会でもやや特徴は異なる。京都市会では、伝統的に自民党と共産党が多数議席を占め維新系の影響はかなり小さい（5議席）であるのに対し、神戸市会では自民党と公明党が多くを占める一方で、維新系が共産党系と同等の10議席を有している。

ただし同時に、政党と会派のつながりは必ずしも一定ではない場合も散見される。たとえば国政レベルでの政党の離合集散の影響を受けず、地方議会においては、立憲民主党系と国民民主党系に分裂しないまま旧民主党系会派を維持しているケースもあるし、他会派と連携している場合もある。

以上のことより、同じ政令市であっても、とりわけ2010年以降における関西圏における大阪維新の会の躍進をめぐる変化を軸に、「政党化」の進展には一定の差がある。そこで以下では、4つの政令市ごとに、2010年以降の地方政治の文脈について改めて確認する。

①大阪市の政治的文脈

まず大阪市の会に関する2010年以降の政治過程について確認する。2011年4月の大阪市議会議員選挙（統一地方選）では維新系候補が多数当選を果たし、さらに同年秋の大阪府知事・市長同日選挙において、大阪維新の会代表（当時）の橋下徹氏が大阪市長に就任した。こうして大阪における維新の存在感が急速に増す中で、議会においても維新と非維新（主に自民党、公明党、旧民主党、共産党）の枠組みにもとづく対立が先鋭化した。また、2015年住民投票で否決された、いわゆる大阪都構想をめぐる一連の政治的闘争は、まさに大阪市の会における党派を「維新か維新以外か」に2分されることとなった。こうした背景を踏まえつつ、2011年および2015年の大阪市議会議員選挙（統一地方選）の結果をもとに、会派と政党ごとに議席の占有率の変遷をまとめた表2を確認したい。表2を見ると、大阪市の会における維新の会系会派の躍進が著しいことが一見してわかる。具体的には、

表2 2011年以降の大阪市の会における議会の構成

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
大阪維新の会	33	33	32	31	36	37	36
自由民主党	17	17	17	18	20	20	20
公明党	19	19	19	19	19	19	19
日本共産党	8	8	8	8	9	9	9
OSAKA みらい	9	9	9	9	2		
OSAKA いくの						1	1
大阪あべの							1
無所属の会			1	1			

2011年には議席のおよそ38.3%、2015年は41.9%まで達している。単独過半数ではないものの、公明党と一定の協力関係⁴⁾を築き、実質的に大阪市の会における与党として機能している。また、国政では野党第一党である立憲民主党（旧民主系）がほとんど勢力を持っていないことも大阪市の会の2010年以降の特徴として指摘できる。

②堺市の政治的文脈

続いて、同じく大阪府内におけるもう一つの政令市である堺市の会についても確認したい。堺市は、関西圏内で最も新しい政令市であり、2006年に移行が完了した。政治的な文脈で言えば、2009年に堺市長となった竹山修身氏の存在が象徴的である。竹山氏は、橋下氏の全面的な応援を受けて2009年に市長選に勝利したが、当時の堺市の会は維新系勢力のないなかで、まさに「オール野党」の議会運営を強いられることとなった。しかしその後、竹山氏は大阪維新の会の看板政策である

4) 国政選挙において、関西圏で公明党候補が出馬する選挙区に維新の会は候補を立てないといった選挙協力の体制が構築されている。ただし、2015年住民投票をめぐり、一時は大阪府下における維新と公明党との対立が先鋭化したものの、2019年に公明党は大阪都構想に賛成の立場となり、再び実質的な協調関係がみられる。

表3 2011年以降の堺市会における議会の構成

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
大阪維新の会	13	13	11	11	13	13	13
公明党	12	12	12	12	11	11	11
自由民主党・市民クラブ	7	7	7	9	8	8	8
ソレイユ堺	10	10	10	10	8	7	8
共産党	8	8	8	8	6	6	6
無会派	2	2	2	2	2	2	2

大阪都構想に明確に反対の立場を示し、2期目の当選を決めた2013年市長選の再出馬の際には維新候補と戦うこととなった。その後、2019年に自身の政治資金問題で辞職するまで、反維新の立場を貫くこととなった。

ただし、こうした首長の「反旗」とは裏腹に、表3からもわかるように、2010年以降、堺市会でも徐々に維新系議員が増加することとなった。とはいえ、堺市会における議会与党は一貫して非維新系であるし、2013年および2017年の堺市長選挙において、竹山氏は維新系候補にどちらも勝利している⁵⁾。こと堺市に関しては大阪における維新の「強さ」がさほど強調されない点に2010年以降の堺市会の特徴があると言えるだろう。

③神戸市会の政治的文脈

続いて、「大阪」を離れて、神戸市会に注目したい。表4は、2011年以降の神戸市会における会派構成を示したものである。神戸市会の特徴は、会派の離合集散が頻繁に行われることである。2011～2017の会派構成の変遷を見ても、実に18の会派が存在し、会派間の議員の移籍も少なくない。また自民党系会派が2つに割

5) 2013年の堺市長選挙において、竹山氏は大阪維新の会の元市議・西林克敏氏との一騎打ちとなったものの20%近い得票差をつけて勝利している。また2017年堺市長選挙でも、大阪維新の会の元府議・永藤英機氏との一騎打ちとなり、前回選挙に比べて得票差は縮まった（およそ8%）ものの、やはり維新系候補に競り勝っている。ただし、2019年に自身の政治資金問題で辞職した後の堺市長選挙では、2017年に戦った維新の会の永藤英機氏が再度出馬して当選した。

表4 2011年以降の神戸市会における議会の構成

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
自由民主党	14	14	14	11	19	18	20
公明党	12	12	12	12	12	12	12
日本共産党	9	9	9	9	12	12	12
維新の党・民主党					11	6	
民主こうべ				12	9	9	
自民党神戸	7	7	7	12	2		
新社会党	2	2	2	2	2	2	2
無所属				2	2	3	3
民進こうべ							9
神戸維新の会						5	
神戸志民党				2		1	1
日本維新の会							5
民進党							4
みんなの党	8	8	8				
住民投票☆市民力	2	2	2				
たちあがれ日本	1	1	1				
民主党	14	14	14				
新世代こうべ				2			

れた時期もあったし、2017年も民進党系会派は、民進こうべと民進党と2つ存在する。維新系会派は、2015年は民主党系議員の一部と協働会派を結成していたが、2016年には神戸維新の会として独立、2017年には日本維新の会に名称を変更している。ただしその勢力は5議席と、大阪に比べて非常に小さい。

④京都市会の政治的文脈

最後に、京都市会の会派構成について検討する。表1のとおり、京都市会は、関西圏の政令市議会の中で唯一、維新の会の勢力がほとんど及んでいない点に特徴がある。また2011年以降の京都市会の会派構成を示した表5をみても、維新系も一部議席を保有しているものの、京都市内で伝統的に強い自民党と共産党が常

表5 2011年以降の京都市会における議会の構成

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
自由民主党	23	23	23	23	21	20	20
日本共産党	15	15	15	14	18	18	18
公明党	12	12	12	12	11	11	11
民主・都みらい	13	13	13	13	7	7	
地域政党京都党	4	4	4	4	5	4	4
維新の党・無所属					5	5	4
民進党							7
みんなの党・無所属の会	2	2	2	2			

に議席の多くを占めていることがわかる。こうした構成は、まさに2010年ころまでの多くの地方議会と平行である。また京都市長は2008年より2020年2月の選挙においてまで、自民党・公明党・民主党・社民党の推薦を受けた門川大作氏が当選しており、維新 vs 非維新といった対立構図となってきた他の政令市とは大きく異なる。同じ「非大阪」大都市圏であっても、神戸市会とは異なり、京都市会（相対的に）伝統的な日本の地方議会の形に近いといえよう。

3 分析枠組み

(1)分析の方針

本稿では、関西大学法学研究所・地方議会班が作成した地方議会データベース（以下、本データベースと呼ぶ）を用いる。本データベースには、関西圏内の基礎自治体の議会議事録が網羅的に収集されている。以下では、このデータベースのうち、2015年度から2017年度における4つの政令市（大阪市、堺市、神戸市、京都市）の定例会を対象とし、自治体ごとの議事録について形態素解析を行い、網羅的に特定のワードを抽出する。またこれらの単語を議員単位に算出した上で、出現頻度を確認し、それにもとづいてクラスタ分析を行う。

以下では、各政令市の会派数に合わせてクラスタを設定した場合に、各議員が

第六章 地方議会における「会派」の政治的意味：関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析

どのように分類がされるのかに注目して、地方議会における政治的・政策的一体性について分析を進めていく。具体的な手順について説明すると、まず、これら4市議会の3年度（2015年度～2017年度）すべての発言を対象に⁶⁾、形態素解析を行って単語レベルに落とし込む。なお議事録データでは、各自治体に固有の単語が出現することが考えられるため、ここでの分析は4市を別々に行なうこととした。次に、それぞれの市議会において出現した単語から、出現頻度の高い順に約500語を指定する。この中には、名詞だけでなく、副詞系の単語も含まれるが、そのまま分析に用いることとした。その後、議員ごとに各単語の出現頻度を割当て、そのデータを用いてクラスタ分析を行う。クラスタ分析の詳細は次節で説明する。

(2)分析枠組み

上記に示した頻出500語の頻度を議員単位でそれぞれ抽出し、市ごとに行なったクラスタ分析を通じて、議会内における政治的グループについて計量的に分類する。そもそもクラスタ分析は、母集団の統計量を推定したり変数間の因果関係を明らかにしたりするものではなく、分析対象者（ここで言えば「市議会議員」）間の類似性を検出したり、そこから類似する者同士のカテゴリを示すことに特化した手法である（石黒編、2014）。すなわち本稿では、クラスタ分析を用いて、各市の市議の発言内容をもとに、議会内において政治的に同質的な意味を有するグループに分類するのである。

また、クラスタ分析を行う際は、妥当なクラスタ数を分析者が設定する必要がある。クラスタ数は計量的・自動的に示すことができないため、しばしば、デンドログラム（樹形図）などを用いて、理論的・実証的な意味を加味しながら妥当なクラスタ数を設定する。ただし本稿が注目する議会ごとの会派は、そもそも、政治的凝集性・政策的一体性を意味しているはずである。そこで本稿では、各市議会における「会派数」を分析の際のクラスタ数（k）として設定する。たとえ

6) 議員の質問のみを対象とする。市長や理事者の答弁、議長の発言は分析に含まない。

表6 2015年時点での市会ごとの会派と割合

	維新系	自民系	公明系	共産系	民進系	無会派	その他
大阪市 (定数=74)	35 47.3%	19 25.7%	11 14.9%	9 12.2%	—	—	—
堺市 (定数=49)	13 26.5%	9 18.4%	11 22.5%	6 12.2%	8 16.3%	—	2 4.1%
神戸市 (定数=65)	5 7.7%	18 27.7%	12 18.5%	12 18.5%	13 20.0%	3 4.6%	2 3.1%
京都市 (定数=65)	5 7.7%	20 30.8%	11 16.9%	18 27.7%	7 10.8%	—	4 6.2%

※ 上段は人数、下段は各市会内での割合を示している

ば、(2015年時点の) 大阪市の会派数は4であることから、クラスタ数も $k=4$ として設定する⁷⁾。同様に、堺市会の場合は $k=6$ 、神戸市会の場合は $k=7$ 、京都市会の場合は $k=6$ である。なお、各会派の所属議員数は表6の通りである⁸⁾。

以上の処理によって、このクラスタ分析の結果は次のように解釈することができる。すなわち、もし、会派ごとに政治的・政策的一体性が見られるのであれば、クラスタ分析によって得られる各クラスタもまた、会派ごとで説明することが可能となるはずである。逆に、あるクラスタに、異なる会派の議員がまとまっているのだとすれば、地方議会において会派単位ではない「グループ」が存在することを意味することになる。仮に後者の結果となった場合も考慮して、以下の分析では、クラスタごとの会派割合だけでなく、クラスタごとの年齢と性別の割合についても別途検討する。

7) 本稿は、政策的な一体性を確認することが目的であるため、いわゆる「1人会派」は会派数としてカウントしていない。

8) 自治体ごとに会派名が異なるため、ここでは共通して理解できるように会派を構成する主要政党ごとに表記している。

4 分析結果

(1) 政令市ごとのクラスタ分析

まずは、4市ごとのクラスタ分析の結果を確認したい。表7は、4市ごとのクラスタ分析⁹⁾の結果である。自治体ごとにクラスタ数が異なるため、市ごとに、クラスタ分析の結果と会派の所属人数(表6)との関連について検討する。

まず大阪市の分析では、クラスタ1に23人、クラスタ2に35人、クラスタ3は4人、クラスタ4は12人に分類された。大阪市の会派は定数が多く会派が少ないため、比較的安定的な結果が示されたといえる。また、所属人数だけで見れば、クラスタ1は自民系、クラスタ2は維新系、クラスタ3は共産系、クラスタ4は公明系と平行なようにも見える。

他方で、会派が多く定数が少ない堺市会の結果は、実際の会派の分立程度とクラスタ数の関連にやや乖離がみられる。具体的には、クラスタ1に29人、クラスタ3に7人、クラスタ6に9人が属する一定の分類化される一方で、クラスタ2の所属は2人、クラスタ4・5の所属は1人となり、必ずしも「分類」できたと

表7 クラスタ分析の結果

	クラスタ1	クラスタ2	クラスタ3	クラスタ4	クラスタ5	クラスタ6	クラスタ7
大阪市	23 31.1%	35 47.3%	4 5.4%	12 16.2%			
堺市	29 59.2%	2 4.1%	7 14.3%	1 2.0%	1 2.0%	9 18.4%	
神戸市	17 26.2%	3 4.6%	15 23.1%	17 26.2%	6 9.2%	6 9.2%	1 1.5%
京都市	17 26.2%	11 16.9%	1 1.5%	15 23.1%	3 4.6%	18 27.7%	

※ 上段は人数、下段は各市会内での割合を示している

9) 本分析は、ユークリッド平方距離を用いた分類を行っている。また、4政令市ごとに各クラスタに属する議員の詳細は補遺に記載している。

はいえない。またこの結果は、堺市会では、会派に関わらず同じような発言をしている議員が多いことを示唆している。

続いて、神戸市会の分析結果は、クラスタ7を除いて、一定の分類ができたとみてよいだろう。ただし、神戸市会には15人程度の同程度の議員数の会派が4つあるため、表7だけでは、会派とクラスタが一致しているかを指摘することはできない。とはいえ、単純な人数だけで見れば、おおよそ会派の割合とも整合的な結果のようにもみえる。

最後に京都市の分析結果を確認しよう。京都市会では、自民系・公明系・共産系の3つが比較的大きな会派として議会を構成している。もし、議会内が会派単位のグループで活動しているのであれば、クラスタ分析の結果も、大きなグループが3つ出現するはずである。しかし、クラスタ分析の結果は15人程度のグループが4つ（クラスタ1・2・4・6）出現している。すなわち、京都市会における会派ごとのつながりが見えつつも、一部の会派においては必ずしも一枚岩ではない可能性を示している。

(2) クラスタごとの特性

① 会派の類似性

以上の分析では、会派に所属する議員数とクラスタ分析で割り出された各クラスタ内の分散の関連について確認した。ただし、以上ではあくまで単純な人数だけから会派とのつながりを類推したものであり、各クラスタが会派によって説明できるかどうかは指摘できていない。

そこで次は、各会派は、どのクラスタに属する議員が、どの程度の割合で構成されているのかについて検討する。仮に、ある会派が、特定のクラスタに属する議員のみで構成されているのであれば、その会派は同質的な発言をするグループとして理解することができる。逆に、ある会派が、複数のクラスタに属する議員で構成されているのであれば、その会派の一体性はさほど高くないことを示す指標として理解できる。

第六章 地方議会における「会派」の政治的意味：関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析

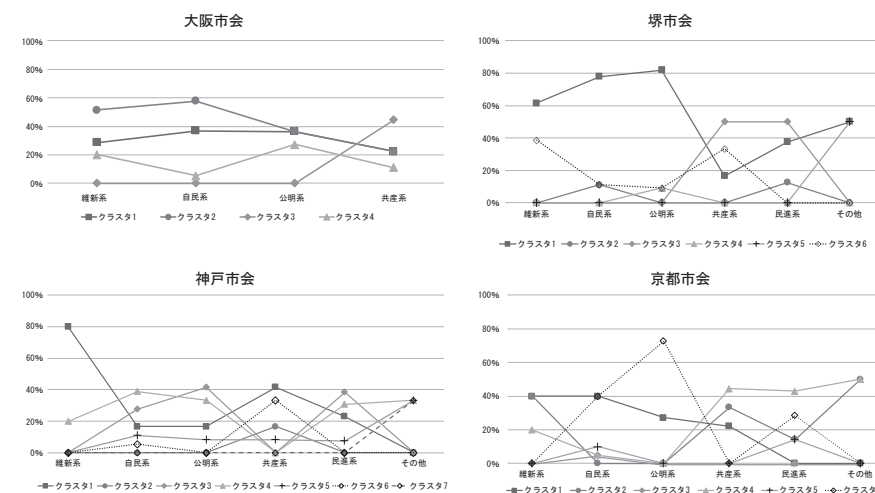


図1 4市ごとの各クラスタの所属会派

以上の検証方法を念頭に置きながら、市ごとに、クラスタごとの議員の所属会派について示した図1の結果を確認しよう。まず大阪市会について、先述したクラスタ分析の結果より、クラスタ1は自民系、クラスタ2は維新系、クラスタ3は共産系、クラスタ4は公明系のように見られた。ただし、図1をみると、会派とクラスタの関係が明確ではない。具体的にいえば、自民系会派に所属する議員は、その半数がクラスタ2に属しているものの、クラスタ1とクラスタ4に属する議員もおおよそ25%ずつみられる。また第一会派である維新系会派の議員でも、クラスタ2に属する議員が6割近くいる一方で、クラスタ1・4のいずれかに属する議員も一定存在する。もっとも会派議員における同質性が高いと考えられる共産系会派であっても、確かにクラスタ3に特徴的に集中しているものの、クラスタ1・4に属する議員も一定数含まれている。

続いて、堺市会については、自民系-公明系の会派では、クラスタ1に属する議員が7割近くいるのに対し、共産系-民進系の会派は、クラスタ3に属する議員が半数近くを占めている。ただし、民進系会派は、クラスタ1に属する議員も

半数近くを占めており、必ずしも特定のクラスタだけで説明できるわけでもない。また、維新系会派では、(自民・公明系の多い) クラスタ1に属する議員が6割を占める一方で、4割近くは(共産系の多い) クラスタ6に分類されている。イデオロギー的に対立するはずである維新系と共産系(遠藤・ジョウ、2019)が同じクラスタを構成する(類似性がある)点は興味深い。

神戸市会については、さほど会派とクラスタがほとんど一致していない。クラスタ3は公明-民進系が多く、クラスタ4は自民-公明-民進系で構成される。また、維新系会派は、突出してクラスタ1に属する議員が多いのと同時に、このクラスタ1は共産系も多い。維新系と共産系で、同じクラスタに属する議員が多い傾向は堺市会とも共通しているようである。

最後に京都市会では、クラスタ4において、共産系-民進系(-その他)といった左派系で構成されており、公明系と自民系はクラスタ6の所属議員が比較的多い。また京都市会においても、クラスタ2は維新系-共産系の議員が主となって構成されており、ここでも維新と共産のつながりが示されている。

②デモグラフィーの類似性

上記の分析では、一部の政党を除いて、会派とクラスタの体系的な関連をさほど確認することができなかった。そこで、クラスタを説明する要因として、会派とは異なる議員のデモグラフィックな要因として性別(男女比率)と平均年齢をとりあげて、検討したい。図2はクラスタごとの男性率、図3はクラスタごとの平均年齢を示している。

まず図2の男性率では、神戸市会のクラスタ6のみ、他のクラスタと比べて(相対的には)男性割合が低いものの、どの市会内においても、男女比率はクラスタごとの違いをほとんど説明していない。続いて、図3の平均年齢について確認すると、堺市会のクラスタ5のみ平均年齢が高く見えるが、これは当該クラスタに属する議員が1人しかいないことが影響しているものであり。実際は性別と同様にさほど説明しているようには見えない。特に大阪市会では、どのクラスタでも平

第六章 地方議会における「会派」の政治的意味：関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析

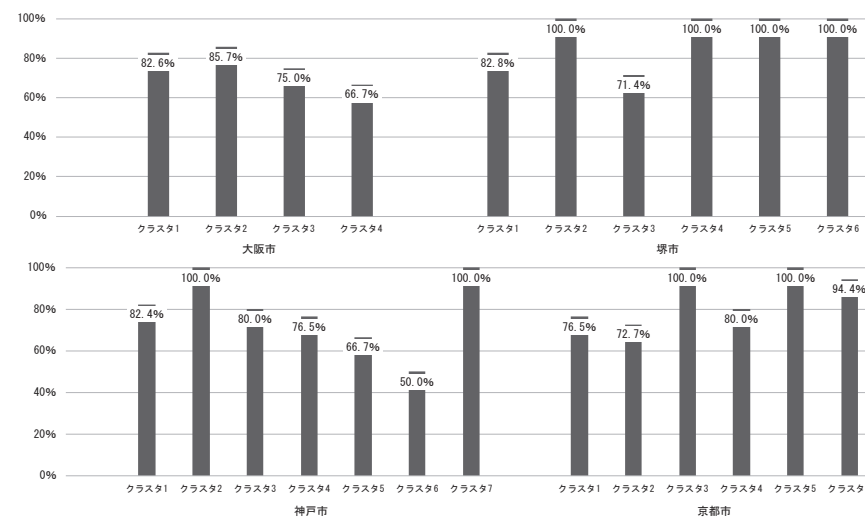


図2 クラスタごとの男性議員の比率

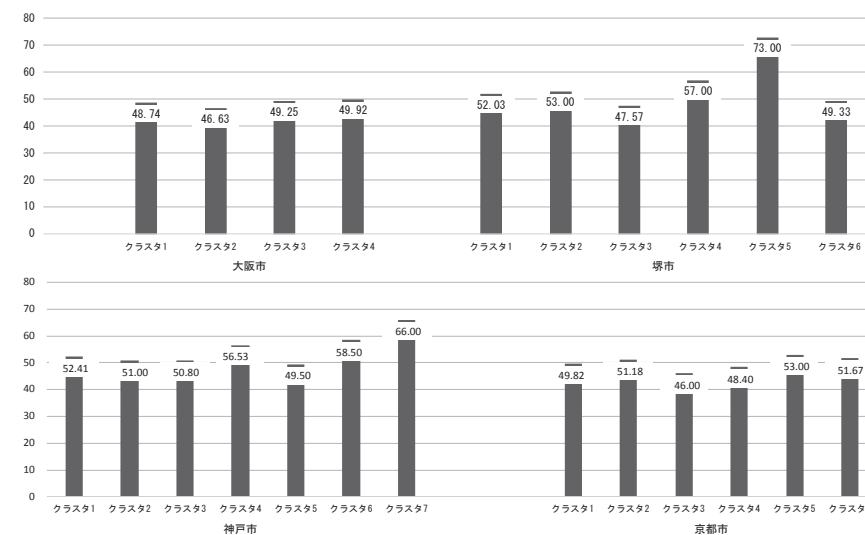


図3 クラスタごとの平均年齢

均年齢はほぼ同じであり、他の市会でも多少の世代差はあるものの、クラスタの違いを説明できるほどの要因とまではいえない。したがって、機械的に割り出したクラスタの特性は、少なくともデモグラフィックなまとまり（若手集団や女性議員集団といった）として説明することはできない。

5 結論と含意

本稿は、関西圏の政令市である大阪市会・堺市会・神戸市会・京都市会を対象に、2015年から2017年の議事録を用いて、議会内における会派の同質性についてクラスタ分析を通じて検証してきた。分析結果より、主に以下の4点が明らかになった。

1. 政令市議会の議員の発言内容から機械的に分類されるクラスタは、会派とは異なる意味を持っていること
2. 大阪都構想などの特徴的な政策を主張する大阪維新の会は、一部では同質性の強い会派として見られるが、完全に一体的であるとまではいえないこと
3. 大阪市会を除けば、維新系会派と共産系会派が同じクラスタに分類されうること
4. 党派や会派とはまた異なる、党派をまたいでイデオロギー的に近いグループとして活動している場合もあること

以上の発見は、今後の地方議会の在り方を検討する上でいくつかの示唆がある。その第一は、地方議会における政党の役割についてである。地方議会では、いわゆる無所属が多いこともあって、政党よりも議員個人単位での活動が盛んであるとしばしば指摘される。それに対して本稿の分析結果は、自民系-公明系、民進系-共産系が同じクラスタを構成するなど、会派単独ではないものの、一定の政治的意味のまとまりもみられることを示している。この点は、前述したような、

第六章 地方議会における「会派」の政治的意味：関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析

地方議会における「議員単位の強さ」を強調する議論に対して、政党や会派などの制度的なまとまりではないものの、緩やかな「協力体制」がみられることを示唆している。とくに、地方議会であっても、イデオロギー的に同質的な政党間で同じような発言をしていることが確認される点は、地方議会における非制度的な政治的対立の構図を検討する材料を提供する。

その第二は、維新系と共産系との関係についてである。本稿の分析結果では、大阪市会を除き、堺市・神戸市・京都市で共通して、維新系と共産系が同じクラスタを構成していた。もっともこれは、維新系と共産系が同じ政治的志向性を有することを意味するのではなく、維新系は共産系を、逆に共産系は維新系を一つの政治的対立の相手としてみていると捉えるべきであろう。従来の日本政治では、共産党は、主に与党である自民党に対立の目を向けてきたし、現在でも国政レベルではその構図が続いている。ただし、こと関西圏においては、2010年代以降の維新系の躍進の中で、政治的構図が大きく変化したことを示唆している。すなわち、関西圏、少なくとも政令市レベルの比較的大きな地方議会においては、自民党ではなく維新こそが「与党」とみなされていることを傍証している。

もっとも本稿の知見は、極めて限られた時期の4政令市の議事録データを用いた検証である点に大きな限界がある。また政令市は、財源も権限も大きいために政治的対立が深まりやすいと考えられるため、そうでない他の一般市においても本稿の知見がどの程度あてはまるのかは不明である。とはいえ、本稿が用いた議事録データベースには、こうした自治体に関するデータも収録されていることから、追試的に検証することが可能である。テキストデータはその非定型さから、分析に要するコストが極めて大きく、また自治体間比較に際しても、背景となる自治体ごとの政治的文脈についてよく検討する必要がある。したがって、本稿のような限られた自治体にもとづく知見の一般性や頑健性を高めるためにも、データベースのさらなる構築・分析は、今後さらに重要な意味を持つだろう。

補遺					
クラスタ分析によって割り当てられた議員の詳細は以下の表のとおりである。					
大阪市					
クラスタ1	クラスタ2	クラスタ3	クラスタ4		
こはら孝志	角谷庄一	上田智隆	徳田勝	井上浩	ホンダリエ
井戸正利	辻義隆	不破忠幸	新田孝	小川陽太	丹野壮治
今井アツシ	金子恵美	佐々木りえ	木下吉信	山中智子	守島正
伊藤良夏	高見亮	前田和彦	木下誠	瀬戸一正	寺戸月美
八尾進	黒田當士	加藤仁子	杉山幹人		島田まり
出雲輝英		土岐恭生	柳本顕		広田和美
北野妙子		多賀谷俊史	梅園周		杉村幸太郎
大内啓治		奥野康俊	森山よしひさ		東貴之
大橋一隆		宮脇希	永井啓介		片山一步
太田晶也		尾上康雄	永井広幸		西徳人
山本長助		山下昌彦	荒木幹男		高山仁
明石直樹		山田正和	藤岡寛和		高野伸生
有本純子		岡崎太	藤田あきら		
杉田忠裕		岡田妥知	西崎照明		
江川繁		岩崎けんた	辻淳子		
田辺信広		川嶋広稔	飯田哲史		
福田武洋		市位謙太	高山美佳		
荒木肇		床田正勝			

堺市					
クラスタ1	クラスタ2	クラスタ3	クラスタ4	クラスタ5	クラスタ6
上村太一	田代優子	木畑匡	小堀清次	吉川敏文	長谷川俊英
乾恵美子	田渕和夫	西村昭三	山口典子		三宅達也
伊豆丸精二	的場慎一		岡井勤		井関貴史
信貴良太	米田敏文		森田晃一		城勝行
吉川守	米谷文克		渕上猛志		大林健二
大毛十一郎	芝田一		石本京子		森頼信
宮本恵子	裏山正利		西哲史		水ノ上成彰
平田大士	西川知己				池田克史
成山清司	西川良平				西田浩延
星原卓次	野里文盛				野村友昭
札幌泰司	青谷幸浩				
松本光治	高木佳保里				
榎本幸子	黒瀬大				
池側昌男	黒田征樹				
池尻秀樹					

第六章 地方議会における「会派」の政治的意味：関西圏の政令市市議会の議事録を用いた分析

神戸市						
クラスタ1	クラスタ2	クラスタ3	クラスタ4	クラスタ5	クラスタ6	クラスタ7
住本かずのり	あわはら富夫	五島大亮	しらくに高太郎	むらの誠一	今井まさこ	平野章三
北川道夫	味口としゆき	人見誠	光田あまね	大かわら鈴子	北山順一	
吉田謙治	赤田勝紀	向井道尋	前島浩一	平井真千子	小林るみ子	
外海開三		坊やすなが	吉田健吾	浦上忠文	山本じゅんじ	
大前まさひろ		堂下豊史	坊池正	菅野吉記	朝倉えつ子	
安井俊彦		大井としひろ	壬生潤	高岸榮基	森本真	
安達和彦		大澤和士	守屋隆司			
山本のりかず		山下てんせい	川原田弘子			
川内清尚		山口由美	平野昌司			
松本のり子		岩田嘉晃	徳山敏子			
林まさひと		平木博美	新原秀人			
橋本健		植中雅子	松本しゅうじ			
藤原武光		永江一之	梅田幸広			
西ただす		沖久正留	池田りんたろう			
諫山大介		高瀬勝也	藤本浩二			
金沢はるみ			軒原順子			
高橋としえ			長瀬たけし			

京都市					
クラスタ1	クラスタ2	クラスタ3	クラスタ4	クラスタ5	クラスタ6
こうち大輔	井上けんじ	西村義直	くらた共子	小林正明	かわしま優子
ほり信子	井坂博文		やまね智史	山本ひろふみ	しまもと京司
中村三之助	大津裕太		中野洋一	田中明秀	ひおき文章
久保勝信	宇佐美けんいち		北山ただお		みちはた弘之
井上与一郎	安井つとむ		平井良人		下村あきら
加藤あい	山中渡		村山祥栄		加藤昌洋
大道義知	山田こうじ		森かれん		吉井あきら
富さくお	江村理紗		森川央		吉田孝雄
寺田かずひろ	河合ようこ		椋田隆知		国本友利
山本陽子	菅谷浩平		樋口英明		天方浩之
平山たかお	西野さち子		玉本なるみ		山岸たかゆき
曾我修			西村善美		山本恵一
森田ゆみ子			赤阪仁		平山よしかず
森田守			鈴木マサホ		湯浅光彦
橋村芳和			隠塚功		田中たかのり
津田大三					繁隆夫
豊田貴志					西山信昌
					青野仁志

参考文献

- 石黒格編. 2014. 改訂 Stata による社会調査データの分析. 北大路書房.
- 遠藤晶久・ウィリージョウ. 2019. イデオロギーと日本政治——世代で異なる「保守」と「革新」. 新泉社.
- 砂原庸介. 2011. 地方政府の民主主義－財政資源の制約と地方政府の政策選択. 有斐閣.
- 砂原庸介. 2012. 大阪——大都市は国家を超えるか. 中公新書.
- 砂原庸介. 2017. 分裂と統合の日本政治－統治機構改革と政党システムの変容. 千倉書房.
- 砂原庸介・稗田健・多湖淳. 2015. 政治学の第一歩. 有斐閣ストゥディア.
- 曾我謙悟. 2019. 日本の地方政府——1700自治体の実態と課題. 中公新書.
- 曾我謙悟・待鳥聡史. 2007. 日本の地方政治－二元代表制政府の政策選択. 名古屋大学出版会.
- 辻陽. 2015. 戦後日本地方政治史論——二元代表制の立体的分析. 木鐸社.
- 辻陽. 2019. 日本の地方議会——都市のジレンマ, 消滅危機の町村. 中公新書.
- 平野淳一. 2008. 「平成の大合併」と市長選挙. 選挙研究, 24-1, pp.32-39.
- 平野淳一. 2013. 「平成の大合併」の政治的効果. 年報政治学, 64-1, pp.256-278.
- 北村亘・青木栄一・平野淳一. 2017. 地方自治論－2つの自律性のはざままで. 有斐閣ストゥディア.
- 北村亘. 2013. 政令指定都市－100万都市から都構想へ. 中公新書.
- 善教将大. 2018. 維新支持の分析：ポピュリズムか, 有権者の合理性か. 有斐閣.

執筆者紹介

〈執筆順〉

- 名 取 良 太（関西大学総合情報学部教授）
- 田 中 智 和（上宮高等学校常勤講師）
- 岡 本 哲 和（関西大学政策創造学部教授）
- 石 橋 章 市 朗（関西大学法学部教授）
- 梶 原 晶（関西大学政策創造学部准教授）
- 坂 本 治 也（関西大学法学部教授）
- 秦 正 樹（北九州市立大学法学部講師） *2019年3月31日現在

研 究 叢 書 第 63 冊

発行日 2020年3月31日

著 者 地 方 議 会 研 究 班

発行所 関 西 大 学 法 学 研 究 所
大阪府吹田市山手町 3-3-35

発行者 後 藤 元 伸

印刷所 株 式 会 社 遊 文 舎

©関西大学法学研究所2020

ISBN 978-4-906555-63-5

Analyzing the deliberations of local assemblies in Japan

The Study Group on Local Assembly

CONTENTS

Preface

The method of text analysis for the minute of
local assemblies in Japan *NATORI Ryota*

Gender differences in deliberations of
local assemblies *TANAKA Tomokazu*

To what extent do opposition parties oppose
the mayors? *NATORI Ryota*
OKAMOTO Tetsukazu
ISHIBASHI Shoichiro

Investigating the circumstances of party competition
in Osaka City Assembly using text analysis *KAJIWARA Akira*
NATORI Ryota

Analyzing term frequency about the collaborations between local government
and citizen in the Japanese local assemblies.
..... *SAKAMOTO Haruya*

How political groups as "Kaiha" in local assemblies are tied
in ordinance-designated cities? *HATA Masaki*

Institute of Legal Studies

KANSAI UNIVERSITY