

# 地方議会における協働言説

—関西地方を例として—

小田切 康彦

## 概要

本稿では、地方自治体の政策形成過程における協働を論じる端緒として、自治体議会における協働という論点について検討した。市民との協働という潮流が議会によってどのように捉えられてきたのか、という問いを設定し、これを実証的に明らかにすることを試みた。具体的には、議会の会議録を手掛かりに議員の協働に関する言説を分析した。近年、議会改革の進展に伴い議会会議録の電子化が進んでおり、議会情報の収集が容易になっている。そうした議会会議録データをテキストマイニング等の手法を用いて、2つの分析を行った。第1に、協働言説のトレンドを分析した。議会における「協働」という語句の頻出傾向を、新聞記事および論文データベースにおける傾向と比較した結果、それぞれ類似していることが明らかになった。第2に、会議録データを基に、協働に関する質問・討論に、どのような関連語句が含まれているのか分析を行った。協働に関連する語句の共起ネットワーク分析を行った結果、協働は議会において肯定的に捉えられる傾向にあることがわかった。分析結果を踏まえ、政策形成過程における協働が現実化する素地や風土がある可能性を指摘した。

## 1. はじめに

地方自治体における市民との協働政策の展開においては、“自治体行政”における協働に関心が集まっており、行政部門における協働の制度づくりや民間との協働のルールのあり方といった点が議論となっている<sup>1</sup>。ところが、そうした協働現象に注目する協働論の文脈においては、多くの場合“自治体議会”は直接的に議論の俎上に載っていない。これまで、協働の制度化は、首長を中心とする行政部門で積極的に展開されており、自治体行政と市民との二者間の関係が関心事であったといえる。協働論が、市民参加論と強く関連している<sup>2</sup>ことや、多元的民主主義と同義であるかのような価値前提をもつ<sup>3</sup>こと等から、むしろ、機能不全がささやかれる自治体議会を蚊帳の外に置いてきたという側面もあるだろう。学術的な分析定義としても、協働を政策・施策等の実施過程における現象として位置づけるものが散見される<sup>4</sup>。しかしながら、こうした行政部門と市民という二者間の関係のみを焦点とした協働論では、市民は政策の実施主体であり、その域を出ることはない。政策過程全体を理解するには不十分と言わざるをえない。地方の各アクター間の協働による自治の再構築が模索されるなかで、政策の形

<sup>1</sup> ここでは詳細にレビューする余裕はないが、地方自治体における協働政策に関する研究は多くの蓄積がある。また、協働、パートナーシップ、コラボレーションといった概念に依拠した研究は、政治学、行政学、経済学、経営学等を含み学際的かつ多様に展開されている。

<sup>2</sup> 若杉英治『協働型事業における行政と市民との関係性—日米中比較を通じて』学術出版社、2012年、35-36頁；佐藤徹・高橋秀行編著『新説市民参加 改訂版』公人社、2013年、22-25頁。

<sup>3</sup> 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道：パートナーシップを支える仕組み』勁草書房、2010年、42頁

<sup>4</sup> 栗本裕見「政治アクターとしての非営利組織（一）：アメリカ・クリーブランド市のコミュニティ開発法人（CDCs）を事例として」『大阪市立大学法学雑誌』51（3）、2005年、687-691頁；坂井宏介「政府・非営利組織間の協働関係：その理論的考察」『九大法学』第91号、61頁；なお、今井照は、主として政策の決定機能への政治参加という局面では協働はあり得ないが、主として政策の実施機能への行政参加という局面においては、協働はあり得ると指摘する。今井照『自治体のアウトソーシング』学陽書房、2006年、91-92頁。

成過程における協働を包摂することが必要である<sup>5</sup>。その意味では、二代表制の一翼を担う議会をどう位置付けるかという論点の検討が重要となるだろう。もっとも、近年の議会改革論では、市民、議会、行政の各主体間の関係が盛んに論じられており、そこでは議会と市民、あるいは議員と市民との協働という視点も議論されている<sup>6</sup>。しかしながら、そこでは規範的に必要性が語られるにとどまっている。

以上のような文脈を踏まえ、本稿では、地方自治体の政策形成過程における協働を議論する端緒として、自治体議会における協働という論点について検討する。具体的には、市民との協働という潮流が議会によってどのように捉えられてきたのか、という問いを設定し、これを実証的に明らかにすることを試みる。自治体行政ではなく、自治体議会の協働に対する認知・認識を分析することを通じ、自治体の政策形成過程における協働を理解する一助としたい。方法としては、議会の会議録を手掛かりに議員の協働に関する言説を分析する。近年、議会改革の進展に伴い議会会議録の電子化が進んでおり、議会情報の収集が容易になっている。そうした議会会議録データをテキストマイニング等の手法を用いて実証的に分析し、協働に関する言説の実態を描写、その結果を解釈、考察する。

以下、第2章では本稿の分析視角を示し、第3章では分析方法と用いるデータを説明する。第4章で分析結果を記述し、最後に第5章で考察と結論をまとめる。

## 2. 分析視角

### 2.1 協働の定義

まず、協働の定義について整理しておく。協働は研究分野や着目する次元等によって意味内容が異なる場合が多い。協働の中身は多様であり、概念としてははっきりと定まったものとはいいがたい<sup>7</sup>。また、目的の責任の共有や合同での意思決定、アクターの対等性といった理念や規範が強調される一方で、そうした理念と実態に乖離も生まれている<sup>8</sup>。ゆえに、本質的には、協働概念を収斂させる定義づけを追究する方向性を目指すことが求められるだろう。もっとも、本稿では協働の理論的検討は目的ではなく、実際の協働現象に対する議会の認知や認識の解明に関心がある。さまざまな協働現象をできる限り包括的に把握するのに適した広義の概念定義を採用すれば、分析上はそれで足りるともみなせよう<sup>9</sup>。すなわち、協働を「公共的目的のために異なる複数の主体が協力する行為の総体」と広義に定義し、そのうえで、地方自治体における市民等との相互作用を想定して論を進める。

### 2.2 分析の焦点

議会が協働をいかに捉えているか、という問いに接近する際に参考になるのは市民参加と議会に関する論点である。自治体行政への市民参加は、しばしば議会を軽視するものとして問題視されてきた。市民参加は、対抗エリートによる新たな影響力行使として民主主義機能の維持に貢献するが<sup>10</sup>、これは間接民主主義に対する直接民主主義の推進という意味を持っている。

<sup>5</sup> 牛山久仁彦は、住民との参加・協働においては、公共サービス供給の議論と、政策形成時における協働の議論をセットで行う必要性を指摘している。また、原田晃樹らは、NPOと行政との協働という議論のなかで、政策形成プロセスへの参加の回路を強くする必要性を指摘している。牛山久仁彦「行政・住民の協働と分権型まちづくり」『都市社会研究』3, 2011年, 20頁; 原田ほか, 前掲書, 51頁。

<sup>6</sup> 例えば、次の文献がある。江藤俊明「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, 2004年; 増田正「地方議会改革の理論的視座」『地域政策研究』8(2), 2005年, 92-95頁; 原田寛明監修、佐藤徹編集代表「地域政策と市民参加: 『市民参加』への多面的アプローチ」ぎょうせい, 2006年, 98-101頁。

<sup>7</sup> 今川晃・山口道昭・新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働: ファシリテータ育成テキスト』第一法規, 2005年, i-ii頁。

<sup>8</sup> 今井照「参加、協働と自治 - 『新しい公共空間』論の批判的検討 -」『都市問題研究』第58巻第11号, 2006年, 29-30頁; 小田切康彦「行政 - 市民間協働の効用: 実証的接近」法律文化社, 2014年, 3頁。

<sup>9</sup> 坂本治也「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 -」『年報政治学 2012 - II 現代日本の団体政治』, 2012年, 203頁。

<sup>10</sup> 新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究 - 政府の作動様式の変容 -』ミネルヴァ書房, 2011年, 22頁。

これに対し議会は、そうした直接民主主義の浸透によって、代表性の足場を崩されるかもしれないという危惧から、市民参加に関心を向けようとせず、また冷淡でもあるとされてきた<sup>11</sup>。すなわち、市民参加は、一部の声の大きな市民と行政の結託で民主主義的な正当性を持たず、議会制民主主義および代表制民主制をないがしろにするものとして批判されてきたのである<sup>12</sup>。

一方で、議会改革の必要性が強く認識される近年では、必ずしもそういった反応がみられるとも限らない。議会の機能強化に向けた改革論議のなかでは、積極的に市民参加を進める必要性が指摘されている<sup>13</sup>。実際に、市民の視点や意見を取り入れた各種の市民参加手法の試みや、NPOや市民活動団体等との連携協力も始まっており、市民参加は各議会での重要な検討事項となっている<sup>14</sup>。また、近年の市民参加に対する地方議員の認知・認識に関して、肯定的な評価を行っているという指摘もある<sup>15</sup>。議会改革が進む近年においては、必ずしも市民参加に対して否定的ではなく、むしろ、積極的に導入しようとする傾向もみられるのである。

本稿で扱う協働概念は、こうした市民参加概念とは同義ではない。しかし、前述のように、市民参加と協働は強く関連しており、また、市民が自治体運営へ参画するという意味で、その実態においては類似した様相を示すことになる。その場合、市民参加のみならず協働に対し

ても上述のように、ネガティブな反応、あるいはポジティブな反応がみられる可能性がある。

以上のような文脈を踏まえつつ、本稿では、次の2点に焦点をおいて分析を行うこととした。第1は、議会における協働に関する言説のトレンドを把握することである。議会において議員による協働に関する発言がどのくらいの頻度で行われ、それが時系列的にどう変化しているのか、その傾向を明らかにする。これによって、議会における協働の潮流が把握可能となる。第2は、そうした協働言説の具体的構造を記述し、その意図や文脈を読み取ることを試みる。議会において協働がどのように語られているのか、協働に関する議員の質問・討論等の内容を具体的に検討する。この作業によって、協働に対する議会の認知や認識の断片を明らかにできると考えられる。

### 3. 分析方法

分析は、都道府県議会及び市議会における議員の協働に係る発言をデータ化し、計量的に分析する方法を採用した。前述の通り、近年、地方議会における会議録の電子化、ホームページ等による一般公開等が進んでおり、そうした会議録データを用いて計量的に分析を行う研究が行われている<sup>16</sup>。

<sup>11</sup> 尾田雅夫『市民参加の行政学』法律文化社、2011年、142頁。市民参加において参加者の代表性がよく問題となるが、一方で、議会だけが代表性をもつわけではないという指摘もなされてきた。例えば、佐藤竺は、地方自治制においては、首長も議会も住民の受託を受けてその権限を行使し責務を果たしているに過ぎず、首長や議会が住民の意向を十分に反映できなくなった場合、住民自らがその必要な調整などの努力を試みるのは当然であるとしている。また、西尾勝は、「議会軽視」という主張を「議会迂回」説とよび批判し、市民参加の拡充は議会権能の強化や機能を活性化させる必要性を指摘している。佐藤竺『住民参加をめぐる問題事例—理論と実際を知るために』学陽書房、1979年、58頁；西尾勝『過疎と過密の政治行政』日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊—続現代日本の政治過程』（年報政治学）、1977年、252-253頁。

<sup>12</sup> 佐藤ほか、前掲書、386-390頁。

<sup>13</sup> 例えば、次の文献がある。新川達郎『住民参加と議会』『マッセ OSAKA 研究紀要』14、2011年、29-41頁；中野章監修、牛山久仁彦・廣瀬和彦編著『自治体議会の課題と争点—議会改革・分権・参加』芦書房、2012年、163-179頁。江藤、前掲書。

<sup>14</sup> 新川達郎『ローカル・ガバナンスにおける地方自治体の議会改革』日本地方自治学会編『新しい公共とローカル・ガバナンス』敬文堂、2013年、83-87頁；佐藤ほか、前掲書、392-411頁。

<sup>15</sup> 中谷美穂『住民参加・行政参加改革に関する日韓比較』『明治学院大学法学研究』95、2013年、77-127頁；今井照『自治体のアウトソーシング』、2006年、101頁。

<sup>16</sup> 地方議会の会議録の内容を計量的に分析したものとしては、例えば、以下のようなものがある。松本直樹『地方議員の図書館への関心に関する予備的考察：埼玉県市議会の議会会議録分析をもとに』『日本図書館情報学会誌』54(1)、2008年、39-56頁；木村泰知・洪木英潔・高丸圭一『地方議員と住民間の協働支援に向けたウェブの利用』『選挙研究』25(1)、2009年、100-118頁；高丸圭一・木村泰知『栃木県の地方議会会議録における全文についての基礎分析—本会議のウェブ配信と会議録の比較—』『宇都宮共和大学都市経済研究年報』10、2010年、74-86頁；橋本武『議会会議録に見る都道府県の国土計画に対する関心の変化』『計画行政』34(2)、2011年、62-69頁；高丸圭一『地方議会では何が話題になっているのか：宇都宮市議会会議録のテキストマイニング』『宇都宮共和大学都市経済研究年報』13、2013年、162-173頁；増田正『地方議会の会議録に関するテキストマイニング分析：高崎市議会を事例として』『地域政策研究』15(1)、2012年、17-31頁；増田正『群馬県下における主要3市議会会議録に関するテキストマイニング分析』『地域政策研究』第17巻第1号、2014年、1-17頁。なお、地方議会における会議録等の計量的分析は比較的最近の傾向であるが、国会における会議録や議事録を用いて国会議員の発言等を基に分析した研究は、これまで多くの蓄積がある。

分析対象としたのは、関西圏の2府8県における府県議会、ならびに同じく2府8県の県庁所在地の市議会である<sup>17</sup>。分析データの収集は、各府県議会・市議会のホームページで公開されている「会議録検索システム<sup>18</sup>」を用い、平成7年から平成26年までの本議会における会議録を対象とした<sup>19</sup>。このうち、本稿では、会議録全文を収集するのではなく、協働に関する発言部分のみを抽出する形でデータを収集した。具体的には、「協働」という発言が含まれる“文”のみを抽出した<sup>20</sup>。これは、協働の文脈に関係のない発言内容が大量に含まれることにより、分析にノイズが発生することを懸念したためである。なお、収集の際には、会議録における首長や各部局長等の答弁を除き、議員によって主体的に語られた発言のみを対象とした<sup>21</sup>。一般質問や代表質問等の質問、反対・賛成討論等の討論、代表質疑・議案質疑等の質疑、議員が議員に対してする報告等に限定した。また、議員の発言であっても、議長が議事運営上、議員に発言を促す発言や、議長・副議長等の選任過程及び就任挨拶等は審議内容に関わらないため除

外した。

これら収集されたデータのコーディング及び分析には、統計ソフトによる計量的手法を用いた。会議録のような質的データを、統計ソフト等でコーディングするメリットとしては、大量のデータが扱えること、結果の信頼性が確保されること、共同研究が可能となること、サンプルの選択に役立つこと等が挙げられる<sup>22</sup>。さらには、コーディングによりデータを数量化することで、多変量解析の手法を応用することが可能となり、それによって、分析者の理論仮説や問題意識といったものに影響を受けない形でデータの概要を把握、揭示できること、各種の数値指標によって特徴的な反応を発見できる、といった特徴もある<sup>23</sup>。本稿では、テキストマイニング等に一般的に利用されている統計ソフトである「KH Coder」を用いた。KH Coderは、川端亮・樋口耕一によって開発されたプログラムであり、フリーソフトとして公開されている<sup>24</sup>。KH Coderは、例えば、「会社に寄りかかり生きるのがサラリーマンなら、そう呼ばれたくない」という文の場合、次のように分割され、語

<sup>17</sup> 福井県議会、三重県議会、滋賀県議会、京都府議会、大阪府議会、兵庫県議会、奈良県議会、和歌山県議会、鳥取県議会、徳島県議会、福井市議会、津市議会、大津市議会、京都市議会、大阪市議会、神戸市議会、奈良市議会、和歌山市議会、鳥取市議会、徳島市議会。なお、本分析は比較的規模の大きな議会を対象としており、結果の解釈には留意が必要である。

<sup>18</sup> 会議録検索サイト一覧 (2015年3月31日現在)

福井県議会: <http://gikai.pref.fukui.jp/kaigiroku/>

三重県議会: [http://www.kaigiroku.net/kensaku/gikai\\_pref\\_mie/gijiroku.html](http://www.kaigiroku.net/kensaku/gikai_pref_mie/gijiroku.html)

滋賀県議会: [https://www.shigaken-gikai.jp/voices/g08v\\_search.asp](https://www.shigaken-gikai.jp/voices/g08v_search.asp)

京都府議会: <http://asp.db-search.com/kyoto/>

大阪府議会: <http://kaigiroku.gikai-web.jp/kaigiroku/osakafu/index.html>

兵庫県議会: <http://www.kensakusystem.jp/hyogopref/>

奈良県議会: [http://www.kaigiroku.net/kensaku/pref\\_nara/nara.html](http://www.kaigiroku.net/kensaku/pref_nara/nara.html)

和歌山県議会: <http://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/200100/www/html/gijiroku/menu.html>

鳥取県議会: <http://www.db-search.com/tottori/index.php/>

徳島県議会: <http://kaigi.pref.tokushima.jp/discuss/>

福井市議会: <http://www.gijiroku.net/city.fukui/>

津市議会: <http://www.kaigiroku.net/kensaku/tsu/tsu.html>

大津市議会: <http://www2.city.otsu.shiga.jp/kaigiroku/>

京都市議会: [http://www.city.kyoto.jp/shikai/kaigi/ka\\_index.html](http://www.city.kyoto.jp/shikai/kaigi/ka_index.html)

大阪市議会: <http://osaka-shikai.gikai-web.jp/kensaku/>

神戸市議会: <http://shikai.city.kobe.lg.jp/db-search/>

奈良市議会: <http://www.kaigiroku.net/kensaku/narashi/narashi.html>

和歌山市議会: <http://www.kaigiroku.net/kensaku/wakayama/wakayama.html>

鳥取市議会: <http://www.db-search.com/tottori-c/index.php/>

徳島市議会: [http://www.city.tokushima.tokushima.jp/gikai/gikai\\_jimukyoku/gaiyo01.html](http://www.city.tokushima.tokushima.jp/gikai/gikai_jimukyoku/gaiyo01.html)

<sup>19</sup> 本会議のみならず委員会の会議録を公開している議会も多いが、議会によって公開の程度が異なり比較が難しくなるため、今回は本会議のみを収集対象とした。

<sup>20</sup> 協働の類義語として、パートナーシップやコラボレーション等の語句が挙げられるが、わが国の地方自治体における文脈では「協働」が一般的に定着しているため、一語のみで十分であると判断した。

<sup>21</sup> この点については、増田正、前掲論文、2014年、等を参照した。

<sup>22</sup> Seale, C., Using Computers to Analyse Qualitative Data, in Silverman, D., ed. *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*, Sage, 2000, 154-174.

<sup>23</sup> 川端亮・樋口耕一「インターネットに対する人々の意識—自由回答の分析から—」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』29, 2003年, 165頁。

<sup>24</sup> 公開WEBサイト (<http://khc.sourceforge.net/>)。なお、テキストマイニングのためのソフトウェアは市販されているものを含め多数存在する。

句が抽出される<sup>25</sup>。

会社 / に / 寄りかかる / 生きる / の / が / サラリーマン / なら / 、 / そう / 呼ぶ / れ / たく / は / ない

以下では、このような文章の形態素解析を通じて、議員の協働に関する発言の傾向や、内容の構造等を分析する。

## 4. 分析結果

### 4.1 協働言説のトレンド分析

まず、議会における「協働」に関する質問・討論等の傾向を把握してみたい。図1は、議会において一年間にどの程度、協働に関する質問・討論が行われたか—協働という語句が用いられたか—、その推移を示したものである。指標には、各議会における年間の全会議日数（定例会・臨時会）に占める協働に関する質問・討論等が行われた会議日数の比率を用いている。全体の傾向をみてみると、平成7年から平成10年までの期間においては、協働に関する質問・討論が行われたのは全会議日数の5%程度であっ

た。その後、平成11年から次第に高まり始め、平成20年には全体の35.3%に達している。平成21年以降は、ゆるやかに低下傾向となっており、平成26年は25.1%となっている。また、府・県議会と市議会とを比較すると、先んじて府・県議会が協働の潮流を迎え、その3～4年後、市議会にも潮流が押し寄せたことが確認できる。そして、いずれもその潮流はゆるやかに収まりつつあるようである。

一方、こうした議会における傾向と比較する目的で、新聞記事ならびに論文・雑誌等をデータとした分析を補足的に試みた。図2は、CiNii (NII 学術情報ナビゲータ)<sup>27</sup>を用いて、タイトルに「協働」という語句が含まれる論文・雑誌等を検索し、発行年ごとにその総数を示したものである<sup>28</sup>。論文・雑誌等の数は、平成11年頃から徐々に増加し始め、平成23年にピークを迎えている。推移をみる限りでは、議会と類似した傾向を示しているといえる。また、論文・雑誌等のタイトルに、「協働」に加え「自治体」「行政」「議会」といった関連語句が含まれる場合の総数についても合わせて示している。確認できるのは、いずれも上述の傾向と同様の推移を示している点、そして、協働の用語が地方自治以外の多様な研究分野で用いられている点等である。

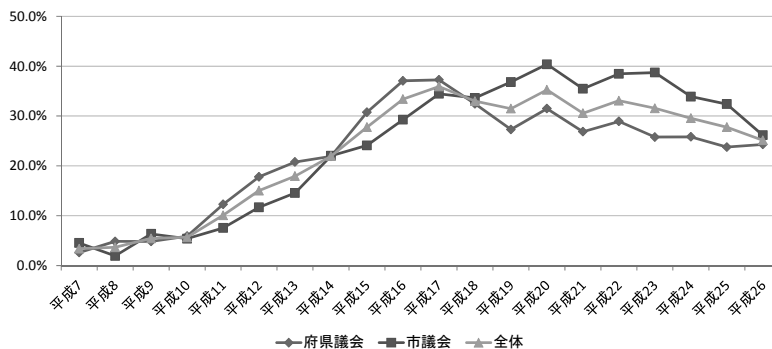


図1 協働に関する質問・討論等が行われた会議日数比率の推移<sup>26</sup>

<sup>25</sup> 樋口耕一「計算機による新聞記事の計量的分析—『毎日新聞』にみる「サラリーマン」を題材に—」『理論と方法』19:2, 2004年, 164-165頁。

<sup>26</sup> なお、福井県は平成11年以前、福井市は平成7年以前、奈良市は平成10年以前、鳥取市は平成9年以前のデータが会議録検索システム上で公開されていないため、これらの期間を除いて分析している。

<sup>27</sup> CiNii (NII 学術情報ナビゲータ) は、論文・雑誌等を検索できるデータベース・サービスである。http://ci.nii.ac.jp/

<sup>28</sup> 協働に関する論文・雑誌等の総数を示したものであり論文・記事全体に対する比率ではない点、また、内容までは検討していない点に留意が必要である。

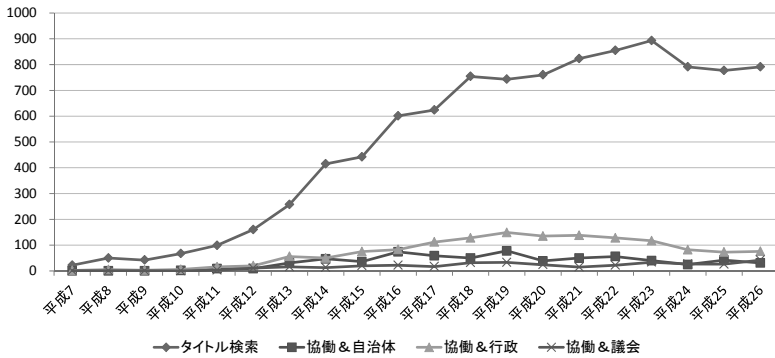


図2 協働に関する論文・雑誌等の数の推移

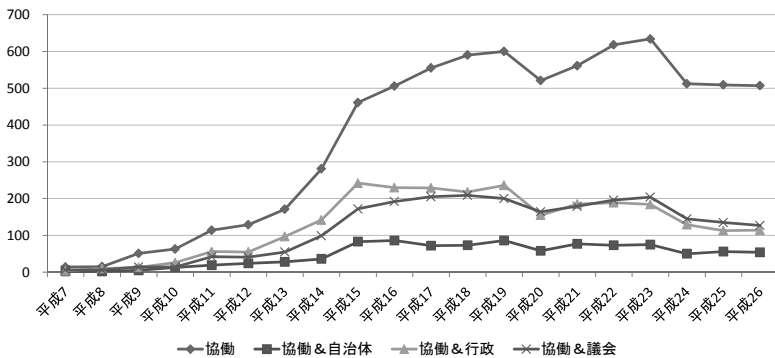


図3 協働に関する新聞記事数の推移

図3は、朝日新聞社のオンライン記事データベースである「聞蔵Ⅱビジュアル」を用い、新聞記事の“見出し”あるいは“本文”に「協働」が含まれるケースを検索し、発行年ごとにその総数を示したものである<sup>29</sup>。新聞記事数は、平成9年頃から次第に増加し、平成23年にピークを迎えている。また、新聞記事のなかに、「協働」に加え「自治体」「行政」「議会」といった関連語句が含まれる場合の総数についても、ピーク時点の差異はあるものの、似通った傾向であると考えてよいだろう。

以上の分析からの知見をまとめておくと、第1に、協働の潮流は、平成12年頃を契機に始

まり、その後10年ほどでピークを迎え、ここ数年ではやや落ち着きをみせている。平成12年前後は、地方分権一括法の施行により地方分権の推進が叫ばれ、地方のガバナンスのあり方が盛んに議論され始めた時期である。参加から協働への発展という文脈や、New Public Management (NPM) 等を背景とする行政サービスの民間化といった文脈において、市民等との協働の必要性が随所で指摘されてきた<sup>30</sup>。その後、自治体において協働の制度化が進展し、行政部門における協働関連ルールの整備や、協働に関する条例等の制定の動きが全国に広がった<sup>31</sup>。これが、上述のピークを迎えた時期と重

<sup>29</sup> 協働に関する新聞記事の総数を示したものであり記事全体に対する比率ではない点、また、内容までは検討していない点に留意が必要である。

<sup>30</sup> 小田切、前掲書、11-14頁。

<sup>31</sup> 小田切、前掲書、6-11頁。

なるといえよう。近年では、ピークが収まりつつあるように見えるが、これは、協働が次第に市民権を得ており、盛んに取り上げられることが少なくなっていると考えるのが、無理のない解釈だろう。

そして第2に、議会における協働の潮流が、一般社会のそれと類似している点である。府・県議会と市議会で若干異なるものの、両者の傾向は論文・雑誌、新聞記事等から確認できる傾向と大きな差はみられない。すなわち、協働に関する議会独自の潮流があるわけではなく、社会的な潮流とリンクしていると考えられる。ただし、以上の分析では、議会で協働がどのように語られているのか、その文脈や内容までは識別できない。以下、協働に関する質問・討論の内容を具体的に検討する。

## 4.2 協働言説の内容分析

会議録データを基に、協働に関する質問・討論に、どのような語句が含まれているのか分析を行った。表1は、協働に関する質問・討論に含まれる語句について、頻出のもの50位までを整理した結果である<sup>32</sup>。そして、図4、図5、図6、図7は、それら頻出の50語を用いて、出現パターンの類似した語句、すなわち共起の程度が強い語句同士をネットワークで結んだものである。この共起ネットワークは、語句と語句の関係性をあらわすネットワークであり、協働に関する質問・討論に含まれる語句間の関係を意味するものである<sup>33</sup>。共起ネットワークの図中では、強い共起関係ほど太い線で描画し、出現数の多い語ほど大きい円で描画している<sup>34</sup>。な

お、ここでは、平成12年、平成17年、平成22年、平成26年を例として用いている。

まず平成12年の状況(図4: node 40, edge 46, density 0.059, min-jaccard 0.167)<sup>35</sup>をみると、協働という語句は、「府民・県民・市民」「行政」「推進」「知事・市長」といった語句と共起関係がある。またそれらの語句から、「住民」「地域」への関係も確認できる。これらの語句は、いずれの年にも上位に登場する頻出語句であり、例えば“県民と行政との協働”、“住民との協働の推進”といったフレーズが多用されていることを示している。他方で、「知事・市長」から「情報」「積極的(的・性)」「必要」へつながっており、知事に対して積極的な関与を促す質問・討論がなされている。また、そこから「支援」「NPO」「活動」「新しい・新た」「ボランティア」「主体」「あり方」への関係がみられ、新しい公共の担い手として、また協働・支援の相手先としてNPOやボランティアの存在が意識されていることがわかる。この他、直接の共起関係ではないが、「地方分権」「地域住民」「時代」「実現」といった地方分権関連の語句、また「府・県・市」「創造」「条例」「策定」といった条例策定関連の語句も確認できる。

次に、平成17年(図5: node 30, edge 41, density 0.094, min-jaccard 0.121)においては、協働は「府民・県民・市民」「行政」「府・県・市」「推進」「知事・市長」「NPO - ボランティア、支援、活動」「事業 - 実施、必要」「参画」「地域 - 課題」等との共起関係がみられる。平成12年からの変化としては、NPOやボランティアとの協働事業の実施や支援活動、地域課題といった文脈が確認でき、具体的な実践に関する

<sup>32</sup> 便宜上、協働の語句は省略している。また、内容の解釈において直接的に関係のない、「思う」、「考える」等の動詞にあたる語句については分析対象外とした。さらに、「府民・県民・市民」、「府・県・市」等、同義とみなせる語句は同じカテゴリとして整理している。表中の出現率は、総文章数に対して該当語句が出現する文章が占める比率である。なお、語句の整理にあたり、「地域+住民」「総合+計画」「市民+活動」等、文章の解析によって分割された語句は、再結合して用いている。

<sup>33</sup> 本稿では、KH coderに設置されている共起ネットワーク分析を用い、ネットワーク中に描画する語句の数として40を基準に作図している。こうした探索の方法はテキスト等の内容分析の分野では早くから用いられている(Osgood, C. E., *The Representational Model and Relevant Research Methods*, I. d. S. Pool ed., *Trends in Content Analysis*, Urbana, University of Illinois Press, 1959)。KH coderでは、語の配置を決めるために、語と語のネットワークを描く際には、Fruchterman and Reingoldの方法が用いられており(Fruchterman, T. M. J. and E. M. Reingold, *Graph Drawing by Force-directed Placement*, *Software - Practice and Experience*, 21(11), 1991, 1129-1164)、また、共起関係の強弱については、分析対象となった語のすべての組み合わせについて、Jaccard係数が用いられている(樋口耕一「KH Coder 2.x リファレンスマニュアル」, 2014年, 58頁)。Jaccard係数は類似性を示す指標であり、例えば、語句Aと語句Bについて、の式によって求められる。なお、各語句間におけるJaccard係数は省略している。

<sup>34</sup> ただし、単に語がお互いに近くに布置されているというだけでは、それらの語の間に強い共起関係があることを意味しない。樋口, 前掲論文, 2014年, 57頁。

<sup>35</sup> nodeは描画されている語句の数、edgeは線として描画されている共起関係の数、densityはネットワーク分析でいう密度、min-jaccardはネットワーク中で最も弱い共起関係のJaccard係数の値、を示している。

表1 協働に関する質問・討論における頻出語句（出現回数上位50語）

平成12年		平成17年		平成22年		平成26年	
総抽出語9920 文章数181		総抽出語32990 文章数649		総抽出語31669 文章数556		総抽出語16005 文章数292	
語句	出現率 (%)	語句	出現率 (%)	語句	出現率 (%)	語句	出現率 (%)
府民・県民・市民	36.5	府民・県民・市民	49.3	府民・県民・市民	40.1	府民・県民・市民	33.9
行政	23.2	行政	19.1	地域	22.5	地域	20.9
推進	22.7	参画	18.8	まちづくり	18.4	知事・市長	18.2
知事・市長	16.6	知事・市長	16.6	行政	18.4	府・県・市	16.1
新しい・新た	14.9	地域	15.4	府・県・市	16.2	推進	15.8
地域	12.7	事業	15.1	推進	15.7	行政	14.0
府・県・市	12.7	府・県・市	14.2	連携	13.5	まちづくり	14.0
社会	12.2	NPO	13.9	事業	12.6	連携	13.0
住民	11.1	推進	13.7	知事・市長	12.2	事業	12.7
参画	9.9	必要	9.2	NPO	11.3	取り組み	11.6
事業	8.8	府政・県政・市政	8.8	今後	10.6	支援	11.0
必要	8.8	取り組み	8.8	活動	9.4	関係	8.2
男女	8.8	今後	8.0	取り組み	8.5	教育	7.5
府政・県政・市政	8.8	住民	7.9	基本	8.3	参画	7.5
施策	8.3	基本	7.1	必要	8.3	団体	7.2
活動	8.3	環境	6.9	団体	8.1	住民	7.2
時代	8.3	支援	6.8	住民	7.4	活動	6.9
参加	7.7	活動	6.5	支援	7.2	計画	6.5
実現	7.7	まちづくり	6.3	課題	6.8	今後	6.5
市町村	7.7	施策	6.0	条例	6.5	協議	6.2
NPO	7.2	連携	6.0	実施	5.9	基本	6.2
支援	7.2	課題	5.7	参加	5.8	会議	5.8
重要	7.2	関係	5.7	関係	5.6	重要	5.8
連携	7.2	実現	5.4	計画	5.4	条例	5.8
情報	6.6	団体	5.4	事業者	5.4	必要	5.8
条例	6.6	具体 (的・化)	5.4	参画	5.4	事業者	5.5
課題	6.6	質問	5.4	社会	5.2	検討	5.5
計画	6.6	計画	5.2	主体	5.2	活性化	4.8
システム	6.6	民間	5.2	重要	5.2	自治	4.5
まちづくり	6.1	社会	5.1	対策	4.7	期待	4.5
創造	6.1	重要	4.9	企業	4.7	社会	4.5
関係	6.1	実施	4.9	整備	4.7	整備	4.5
責任	6.1	理解	4.8	環境	4.5	向上	4.5
積極 (的・性)	6.1	問題	4.6	生活	4.5	振興	4.5
主体	5.5	条例	4.5	自治	4.3	さまざま	4.1
生活	5.5	積極 (的・性)	4.5	検討	4.3	活用	4.1
今後	5.5	視点	4.5	実現	4.3	実現	4.1
策定	5.5	主体 (的・性)	4.3	役割	4.3	対話	4.1
教育	5.0	自立	4.3	制度	4.1	組織	4.1
実施	5.0	財政	4.3	策定	4.1	構築	4.1
意見	5.0	参加	4.2	問題	4.1	実施	3.8
取り組み	5.0	策定	4.2	効果	4.0	役割	3.8
提案	5.0	制度	4.2	民間	4.0	経済	3.8
目標	4.4	提案	4.0	人	3.8	府政・県政・市政	3.8
基本	4.4	ボランティア	4.0	具体 (的・化)	3.8	再生	3.8
あり方	4.4	運営	4.0	さまざま	3.8	市町村	3.8
地域住民	3.9	改革	3.5	対応	3.6	対策	3.4
企業	3.9	自治	3.5	都市	3.6	施設	3.4
地方分権	3.9	市町村	3.5	活用	3.6	官民	3.4
ビジョン	3.3	対策	3.2	ボランティア	3.4	共感	3.4
ボランティア	3.3	管理	3.2	方針	3.4	仕組み	3.1



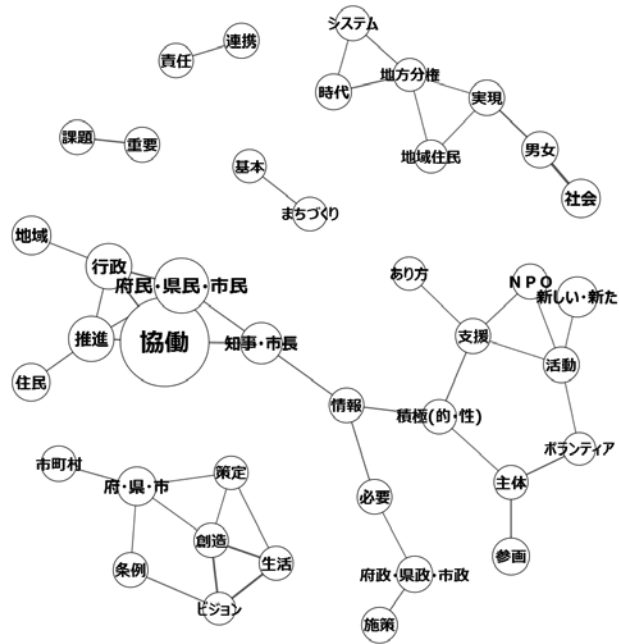


図 4 協働関連語句の共起ネットワーク（平成 12 年）

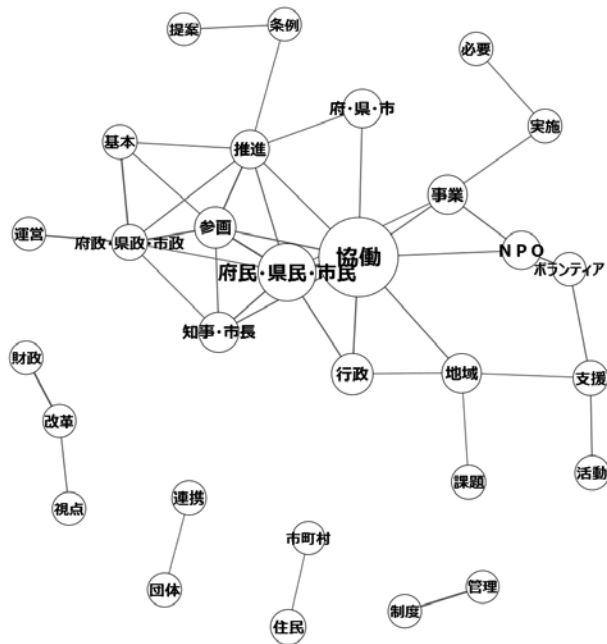


図 5 協働関連語句の共起ネットワーク（平成 17 年）

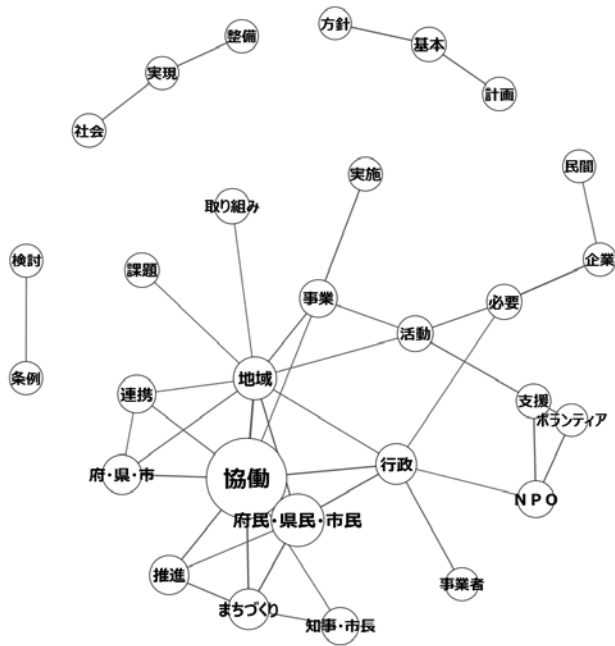


図6 協働関連語句の共起ネットワーク（平成22年）

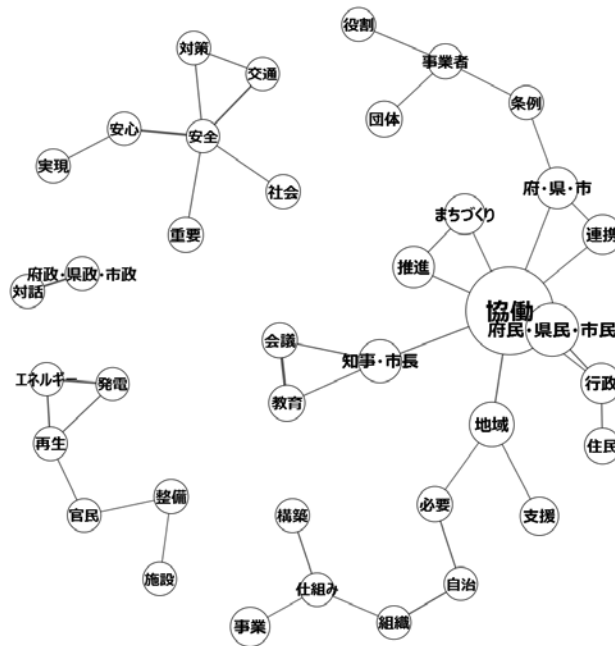


図7 協働関連語句の共起ネットワーク（平成26年）

質問・討論が行われている。また、「推進」に着目すると、協働を含め「府政・県政・市政－運営」「条例－提案」「基本」「参画」「府・県・市」「府民・県民・市民」「知事・市長」等の多くの語句とのつながりがみられ、協働・参画の各種施策の推進について言及されていることがわかる。この他、財政改革、団体との連携、といった内容も描画されている。

平成 22 年(図 6: node 29, edge 40, density 0.099, min-jaccard 0.130) の共起ネットワークでは、協働との関係がみられる語句は「府民・県民・市民」「地域－取り組み、活動」「府・県・市」「推進」「連携」「まちづくり」「知事・市長」「行政－事業者、NPO、団体」「事業－実施」である。協働の共起関係としては「まちづくり」が登場しており、これをどう推進するかが議論になっている。また、ここでは「地域」が多くの共起関係を持っており、協働を含め「事業－実施」「府・県・市」「連携」「行政－事業者、NPO、ボランティア」「活動－支援、必要、企業」「課題」「取り組み」等がつながっている。地域におけるさまざまな主体との協働の実践について質問・討論されているといえよう。この他、計画や方針、条例の検討、といった議論も確認できる。

そして最後に、平成 26 年(図 7: node 38, edge 40, density 0.057, min-jaccard 0.143) である。協働との共起関係では、「府民・県民・市民－行政、住民」「連携」「府・県・市－条例」「推進」「まちづくり」「知事・市長－教育、会議」「地域－支援、必要、自治」といった語句が挙げられる。地域自治に関連する語句が登場しており、その体制や仕組みづくりが新たなテーマとなっている。また、知事・市長とのつながりから教育に関する話題もみられる。この他、安心・安全や、エネルギー問題に関する語句がみられるのも、近年の特徴といえる。

以上の分析結果から得られる知見は、第 1 に、協働に関する質問・討論の内容も、一般社会、あるいは自治体行政の動向を反映したものとみられ、特異な傾向はみられない点である。平成 12 年においては、NPO やボランティアとの協働への期待が語られており、その後、平成 17 年には、協働の制度化の進展や具体的な協働事

業、支援事業等が展開され、実践に関する質問・討論が行われている。平成 22 年以降は、地域におけるより多くの主体を対象とした協働実践について議論され、また、地域自治に関連するテーマも扱われている。これらは、これまでの協働に関する研究や実践の潮流とほぼ合致しており、すでに述べたように、必ずしも議会独自の潮流があるわけではないとみてよいだろう。

第 2 に、議会において協働がネガティブに捉えられているという事実は確認されなかった点である。本分析では、議員が協働を感情的にどう捉えているかについての詳細な分析は行っていないが、質問・討論内容を見る限りでは、協働に関連して消極的と思われる語句はほとんどみられなかった。むしろ、「推進」や「必要」といった語句が検出されており、どちらかといえばポジティブに捉えられているとみてよいだろう。

## 5. おわりに

本稿は、自治体議会において協働という潮流がどのように捉えられているのか、議会会議録を用いて議員の協働に関する言説の実態を分析した。最後に、分析結果を踏まえ、若干の考察を行っておきたい。

自治体議会は、自治体行政への市民参加を議会軽視としてたびたび批判しており、これは協働についても同様の反応を示す可能性があった。しかしながら、分析結果からはそうした批判的あるいは消極的な反応は確認されなかった。この背景を探る視点のひとつには、市民との関係改善への着目がある。これまで、議会の機能不全を解消すべく、さまざまな制度改革が行われてきた。しかし、改革の成果は見えにくく、とくに市民の議会に対する理解を向上させることは難しいという状況にあった。地方自治制度においては、市民の支持による正当性の確保は最も重要な課題であり、したがって、現在その市民とのコミュニケーションの改善が試みられるという構図となっている<sup>36</sup>。すなわち、議会の機能強化を目指すうえで、市民参加型の改革の推進は不可欠であり、そうした文脈の

<sup>36</sup> 議会制度改革の限界と市民参加への着目については、次を参照されたい。新川、前掲書、2013 年、83-86 頁。

なかで、市民との協働の理念あるいは実践も受容されたという見方ができる。

また、議員の意識・行動と市民の関心という視点からも接近が可能である。市民参加は、政策策定者の行動を変容させ、市民のニーズに近い政策が策定される可能性が高くなると指摘されている。政策策定の中心にいる議員を例にとれば、再選を狙う議員は、一般の市民の利益を多少なりとも犠牲にしながら支持集団への利益供与を試みるが、市民が政策策定に積極的に関わるようになると、市民の政策策定への注目が高まり、結果として議員は、市民の利益に反するような行動はとりにくくなるという<sup>37</sup>。こうした実態があるとすれば、分析結果も解釈しやすい。今日の協働に関する潮流の背景には、自治体による主導のみならず、市民による公共政策への積極的な関与の影響もある<sup>38</sup>。つまり、そのような市民の高い関心に対して議会は消極的ではいられず、協働の潮流を受容したと解釈可能である。

この他、議会が行政部門の追認機関になっている可能性にも触れておく必要がある。首長の政策提案等を議会が追認する実態があることは、従来から指摘されてきた。首長に広範な権限が付与されていることや、首長選挙にかかるオール与党体制による議会のチェック機能の低下などが背景にあり、強い首長と弱い議会という関係性が現出している<sup>39</sup>。本稿に関しても、議会での質問・討論等が行政部門における提案を直に反映したものであるならば、分析結果に議会特有の傾向がみられないことや、協働がニュートラルあるいはポジティブに捉えられていることも理解ができよう。

冒頭で触れたように、これまでの協働論は、自治体行政と市民との関係を焦点とし、議会と

は距離を置いてきた。しかし、本分析結果を見る限りでは、そうした協働の推進は、必ずしも議会との対立を生むものではなく、むしろ、議会を取り巻く状況やその機能強化の方向性とは矛盾しないようにも思われる。このことはすなわち、政策の実施過程における協働のみならず、形成過程における協働が現実化する素地や風土があることを示唆していると解釈できるのである。もっとも、本稿は、限られた事例を扱っている点、議員の意識や行動の分析に公開が前提となる会議録データのみを用いている点等、分析に課題がある。結果の一般化には限界があり、さらなる検証が求められる<sup>40</sup>。

## 参考文献

- 今井照「参加、協働と自治—「新しい公共空間」論の批判的検討—」『都市問題研究』第58巻第11号、2006年、29-45頁。
- 今井照『自治体のアウトソーシング』学陽書房、2006年。
- 今川晃・山口道昭・新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働：ファシリテータ育成テキスト』第一法規、2005年。
- 牛山久仁彦「行政・住民の協働と分権型まちづくり」『都市社会研究』3、2011年、16-26頁。
- 江藤俊明『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、2004年。
- 川端亮・樋口耕一「インターネットに対する人々の意識—自由回答の分析から—」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』29、2003年、162-181頁。
- 木村泰知・渋谷英潔・高丸圭一「地方議員と住民間の協働支援に向けたウェブの利用」『選挙研究』25(1)、2009年、100-118頁。
- 栗本裕見「政治アクターとしての非営利組織（一）：アメリカ・クリーブランド市のコミュニティ開発法人（CDCs）を事例として」『大阪市立大学法學雑誌』51(3)、2005年、679-716頁。
- 小田切康彦『行政—市民間協働の効用：実証的接近』法律文化社、2014年。
- 坂井宏介「政府・非営利組織間の協働関係：その理論的考察」『九大法学』第91号、2005年、45-114頁。
- 坂本治也「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—」『年報政治学 2012—Ⅱ 現代日本の団体政治』、2012年、203-223頁。
- 佐藤竺『住民参加をめぐる問題事例—理論と実際を知るために—』学陽書房、1979年。
- 佐藤徹・高橋秀行編著『新説市民参加 改訂版』公人社、2013年。
- 田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社、2011年。

<sup>37</sup> 松田憲忠「市民参加の可能性とガバナンス」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局、2008年、35-36頁。国民の関心の高さと議員の行動とを結びつける理論のひとつに、イシュー・セイリアンスという概念がある。国民はセイリアンスの高いイシューに強い関心を寄せる。国民が議員を評価する際、その政策に対する議員の対応が重要な基準となるため、その政策に関して、国民の利害に対する議員の応答性は上がるとされる。Edwards, G. C., Mitchell, W., and Welch, R., Explaining presidential approval: The significance of issue salience, *American Journal of Political Science*, 39, 1995, 108-134; 松田憲忠「イシュー・セイリアンスと政策変化—ゲーム理論パースペクティブの有用性」『年報政治学』2005-II、2005年、108頁。

<sup>38</sup> 原田ほか、前掲書、42頁。

<sup>39</sup> 中野章監修、前掲書、164頁。

<sup>40</sup> 本稿は、日本公共政策学会 2015 年度研究大会（京都府立大学）で発表した内容に加筆・修正したものである。学会では、セッション参加者の先生方から有益なコメントを頂いた。この場を借りて御礼申し上げます。

- 高丸圭一「地方議会では何が話題になっているのか：宇都宮市議会会議録のテキストマイニング」『宇都宮共和大学都市経済研究年報』13, 2013年, 162-173頁。
- 高丸圭一・木村泰知「栃木県の地方議会会議録における整文についての基礎分析—本会議のウェブ配信と会議録の比較—」『宇都宮共和大学都市経済研究年報』10, 2010年, 74-86頁。
- 中谷美穂「住民参加・行政参加改革に関する日韓比較」『明治学院大学法学研究』95, 2013年, 77-127頁。
- 中柳章監修、牛山久仁彦・廣瀬和彦編著『自治体議会の課題と争点—議会改革・分権・参加』芦書房, 2012年。
- 新川達郎「住民参加と議会」『マッセ OSAKA 研究紀要』14, 2011年, 29-41頁。
- 新川達郎「ローカル・ガバナンスにおける地方自治体の議会改革」日本地方自治学会編『新しい公共とローカル・ガバナンス』敬文堂, 2013年。
- 新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究—政府の作動様式の変容—』ミネルヴァ書房, 2011年。
- 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊—続現代日本の政治過程』(年報政治学), 1977年, 193-258頁。
- 橋本武「議会会議録に見る都道府県の国土計画に対する関心の変化」『計画行政』34(2), 2011年, 62-69頁。
- 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子『NPO再構築への道:パートナーシップを支える仕組み』勁草書房, 2010年。
- 原田寛明監修、佐藤徹編集代表『地域政策と市民参加:「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい, 2006年。
- 樋口耕一「計算機による新聞記事の計量的分析—「毎日新聞」にみる「サラリーマン」を題材に—」『理論と方法』19:2, 2004年, 161-176頁。
- 樋口耕一『KH Coder 2.x リファレンス・マニュアル』, 2014年。
- 増田正「地方議会改革の理論的視座」『地域政策研究』8(2), 2005年, 85-95頁。
- 増田正「地方議会の会議録に関するテキストマイニング分析:高崎市議会を事例として」『地域政策研究』15(1), 2012年, 17-31頁。
- 増田正「群馬県下における主要3市議会会議録に関するテキストマイニング分析」『地域政策研究』17(1), 2014年, 1-17頁。
- 松田憲忠「イシュー・セイリアンスと政策変化—ゲーム理論パースペクティブの有用性」『年報政治学』2005-II, 2005年, 105-126頁。
- 松田憲忠「市民参加の可能性とガバナンス」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局, 2008年。
- 松本直樹「地方議員の図書館への関心に関する予備的考察:埼玉県市議会の議会会議録分析をもとに」『日本図書館情報学会誌』54(1), 2008年, 39-56頁。
- 若杉英治『協働型事業における行政と市民との関係性—日米中比較を通じて』学術出版社, 2012年。
- Edwards, G. C., Mitchell, W., and Welch, R., Explaining presidential approval: The significance of issue salience, *American Journal of Political Science*, 39, 1995, 108-134.
- Fruchterman, T. M. J. and E. M. Reingold, Graph Drawing by Force-directed Placement, *Software - Practice and Experience*, 21(11), 1991, 1129-1164.
- Osgood, C. E., The Representational Model and Relevant Research Methods, I. d. S. Pool ed., *Trends in Content Analysis*, Urbana, University of Illinois Press, 1959.
- Seale, C., Using Computers to Analyse Qualitative Data, in Silverman, D., ed. *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*, Sage, 2000, 154-174.