

地方議会における NPO をめぐる言説の変容 —地方議会会議録を用いた分析—¹

小田切康彦・徳島大学大学院社会産業理工学研究部

1. 問題の所在

市民参加・協働論やパブリック・ガバナンス論等の文脈においては、政府の“行政部門”と NPO との関係性が焦点になることが多い。一方で、“地方議会”が直接的に議論の俎上に載せられることは少ない。これまで、NPO 関連の制度化や施策は、首長を中心とする行政部門でより積極的に展開されており、また、NPO が公共サービスを担う際の行政部門との契約や手続き等のあり方が問題となってきた。学術的な分析定義としても、政府と NPO の関係は政策・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多く散見される²。二元代表制の一翼を担うはずの地方議会の機能不全が指摘されるなかで、むしろ、それらを蚊帳の外に置いてきたといってもよいだろう (小田切 2016)。

しかしながら、こうした政府の行政部門との関係のみを対象とする分析では、政策形成過程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・連携による自治の再構築が模索されるなかで、議会と市民との関係の検討は重要な課題である。もちろん、NPO と政治や議会との関係性の分析や議論も蓄積が始まっている (辻中ほか編 2012 ; 江藤 2004 ; 増田 2005 ; 佐藤ほか 2006 ; 原田ほか 2010 ; 今川 2014)。こうした文脈において本稿が着目するのは、「地方議会は NPO をどのように捉えてきたのか」、という問いである。すなわち、地方議会の NPO に対する認知・認識の解明であり、とくに NPO の社会的認知が高まった 1990 年代以降における動向と変化に注目する。具体的には、地方議会の会議録を手掛かりに、議員の NPO 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み、議会情報の収集や分析が容易になっている。この議会会議録データをテキストマイニングの手法を用いて実証的に分析し、NPO に関する言説を描写、その結果を解釈、考察する。この分析を通じ、地方政府と NPO との関係性における議会—NPO 関係というもうひとつの回路の理解を進展させる一助としたい。

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

2. 分析視角

2.1. NPO に対するネガティブな反応

¹ 本稿は、日本 NPO 学会第 21 回年次大会における報告論文を基に作成したものである。年次大会のセッションでは、討論者の金川幸司先生 (静岡県立大学)、司会者の初谷勇先生 (大阪商業大学) をはじめ、多くの方にコメントを頂戴した。記して深く感謝申し上げます。

² 例えば、栗本 (2005)、坂井 (2005)、小田切 (2014) など。

議会が NPO をいかに捉えてきたか、という問いに接近するうえで参考になる 2 つの視点について確認しておきたい。第 1 に、議会と市民参加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（新川編 2011）、そこに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が含まれている。したがって議会は、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（田尾 2011）。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るのである（佐藤ほか 2006）³。この点は、議会と NPO との関係性を理解するうえでも大いに参考となる。なぜなら、NPO と地方政府との関係は、冒頭で述べたように、自治体の行政部門への参加という形で進展してきたからである。すなわち、自治体行政と NPO との関係性の深化が、間接民主主義を軽視するものとして認識されてきた可能性があるといえる。

2.2. NPO に対するポジティブな反応

一方で、近年の議会の状況を鑑みれば、NPO に対するポジティブな反応も表出される可能性が高い。というのも、近年の議会の機能強化に向けた改革論議のなかでは、積極的に市民の参加を進める必要性が指摘されている（新川 2011；中邨ほか 2012）。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（佐藤ほか 2006；新川 2013）。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（今井 2006；中谷 2013）。すなわち、議会改革が進む近年においては、NPO に対して積極的にアプローチしようとする傾向がみられる可能性がある。

もっとも、従来から地方議会の審議が形骸化し、行政部門の追認機関になっていると揶揄されてきた。首長の権限強化や首長選挙におけるオール与党化等によって、強い首長と弱い議会という構図となる例が散見される（中邨ほか 2012）。そのような傾向があるとするれば、議会は首長が提案する政策を追認する結果となり、すなわち、自治体行政による NPO 支援や協働の推進といった NPO 政策の積極的展開の潮流をそのまま反映した議論がみられることになる。この場合、議会自体は NPO に対して主体的に反応しているとはいえないが、結果としてはポジティブな反応をみせることになるだろう。

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い。第 1 は、議会における NPO に関する言説の潮流を把握することである。議員による NPO 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

³ 市民参加における参加者の代表性の問題や議会軽視論については、例えば、西尾（1977）、佐藤（1979）などを参照されたい。

か、その傾向を明らかにする。これによって、議会における NPO 言説の潮流が把握可能となる。第 2 は、そうした NPO 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 NPO がどのように語られているのか、NPO に関する議員の質問・討論等の内容を具体的に検討する。これによって、NPO に対する議会の反応を明らかにできると想定する。

3. 分析方法

3.1. データの選定と収集

分析は、地方議会における議員の NPO に関係す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（松本 2008；木村ほか 2009；高丸・木村 2010；橋本 2011；高丸 2013；増田 2012；増田 2014；小田切 2016）。会議録データを本研究に用いる利点は、議会における NPO の登場から現在までの経時的な変容を捉えられる点である。

本稿で分析対象としたのは、茨城県、東京都、愛知県、大阪府、鹿児島県の議会、ならびに仙台市、大阪市、堺市、広島市、福岡市の議会である。これらの自治体を分析対象とした理由は、阪神大震災が発生した 1995 年以降の本会議および常任委員会の会議録が WEB 上で公開されており、議員の NPO に関する発言を NPO の登場から経時的に分析する本稿の目的に適していると判断したためである。表 1 は、都道府県及び政令市における議会会議録の WEB 上での公開開始年を調査したものである⁴。ほぼすべての自治体で会議録は公開されているが、公開開始時期は自治体によって異なっており、とくに常任委員会の会議録を 2000 年以前から公開している自治体は数が少ない⁵。なお、常設ではない特別委員会の会議録は、今回は分析対象としていない。

分析データの収集は、これら 10 の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」を用い、平成 7 年から平成 30 年までの本議会および常任委員会における会議録を対象とした。このうち、本稿では、会議録全文を収集するのではなく、NPO 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、「NPO」という発言が含まれる“文”のみを抽出した。これは、NPO 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防ぐためである。なお、収集の際には、首長や各部局長等の答弁は含めず、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

⁴ 各都道府県および政令市における議会ホームページを対象（2019 年 4 月 1 日時点）。

⁵ 廣瀬・自治体議会改革フォーラム（2016）によれば、常任委員会の会議録全文を WEB 上で公開している自治体は、都道府県。市区町村全体でも 23.2%となっている。なお、本分析は相対的に規模の大きな議会を対象としていることから、一般化の視点からはその解釈に留意が必要である。また、議会会議録は、WEB 公開の有無にかかわらず存在しているが、本分析ではデータ収集の都合上、会議録が WEB 上で公開されていることを前提にしている点にも留意されたい。

質疑・議案質疑等、議員の質問・討論として主体的に語られた発言のみを対象とした⁶。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。

表 1 都道府県及び政令市における議会会議録の WEB 上での公開開始年

自治体名	本会議	常任委員会	自治体名	本会議	常任委員会
北海道	昭和 46	平成 24	札幌市	昭和 62	平成 15
青森県	昭和 58	平成 12	仙台市	平成 2	平成 3
岩手県	平成 7	平成 17	さいたま市	平成 13	平成 16
宮城県	昭和 22	平成 15	千葉市	平成 3	平成 12
秋田県	平成 11	平成 15	横浜市	平成 3	平成 10
山形県	平成 4	平成 18	川崎市	平成 3	平成 19
福島県	平成 12	平成 26	相模原市	平成 23	平成 24
茨城県	平成 1	平成 3	新潟市	平成 11	平成 13
栃木県	平成 16	平成 16	静岡市	平成 7	平成 15
群馬県	平成 7	平成 30	浜松市	平成 7	平成 20
埼玉県	昭和 54	平成 26	名古屋市	平成 15	平成 19
千葉県	平成 4	平成 20	京都市	平成 3	平成 12
東京都	昭和 27	平成 1	大阪市	昭和 42	昭和 42
神奈川県	平成 15	平成 20	堺市	平成 3	平成 3
新潟県	昭和 22	平成 14	神戸市	昭和 62	平成 13
富山県	平成 6	平成 13	岡山市	昭和 58	公開なし
石川県	平成 3	平成 11	広島市	昭和 60	平成 1
福井県	平成 12	平成 12	北九州市	平成 9	平成 30
山梨県	平成 4	平成 19	福岡市	平成 3	平成 3
長野県	平成 7	平成 17	熊本市	平成 3	平成 15
岐阜県	平成 1	平成 24			
静岡県	平成 11	平成 19			
愛知県	昭和 62	昭和 62			
三重県	平成 1	平成 14			
滋賀県	昭和 62	平成 24			
京都府	平成 7	平成 19			
大阪府	昭和 46	昭和 46			
兵庫県	昭和 61	平成 17			
奈良県	平成 3	平成 20			
和歌山県	平成 1	公開なし			
鳥取県	平成 7	平成 18			
島根県	平成 7	平成 13			
岡山県	平成 2	平成 26			
広島県	平成 3	平成 21			
山口県	平成 8	平成 25			
徳島県	平成 3	平成 23			
香川県	平成 3	平成 20			
愛媛県	平成 3	平成 19			
高知県	平成 7	平成 10			
福岡県	平成 7	平成 12			
佐賀県	平成 11	平成 11			
長崎県	平成 8	平成 8			
熊本県	昭和 55	平成 20			
大分県	平成 1	平成 26			
宮崎県	平成 12	平成 18			
鹿児島県	昭和 60	平成 7			
沖縄県	昭和 47	平成 25			

⁶ この点については、増田（2014）を参考とした。

3.2. データの加工と分析方法

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 (Seale 2000)。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 (川端・樋口 2003)。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⁷。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、そう呼ばれたくはない」という文の場合、次のように分割され、語句が抽出される (樋口 2004)。

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、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. NPO に関する発言頻度の推移

まず、議会における NPO 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、NPO に関する質問・討論が行われたか、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件数 (本会議・常任委員会) に占める NPO に関する質問・討論等が行われた会議件数の比率を用いた。全体の傾向としては、まず 1995 年から 1997 年までの期間においては、NPO に関する発言が行われたのは全議会日数の 5% 未満であったが、1998 年から急激に比率が高まり始めている。これは、1998 年の特定非営利活動促進法の制定に伴うものとみられ、議会において NPO の存在感が増した時期といえる。その後、2000 年代に入ってさらに比率は上昇し、2003 年には会議全体の 18.7% で NPO が取り上げられるようになってきている。2004 年以降から 2012 年まではほぼ横ばいの傾向である。そして、2013 年以降の比率はゆるやかに低下しており、2018 年は 14.2% と

⁷ 公開 WEB サイト (<http://khcoder.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。

なっている。また、都府県と政令市を比較すると、前者の方が全体的に比率は高い。これは、前者が特定非営利活動法人の認証窓口であったことが影響しているかもしれない。他方で、政令市では比率の低下傾向はみられずほぼ横ばいといえる。

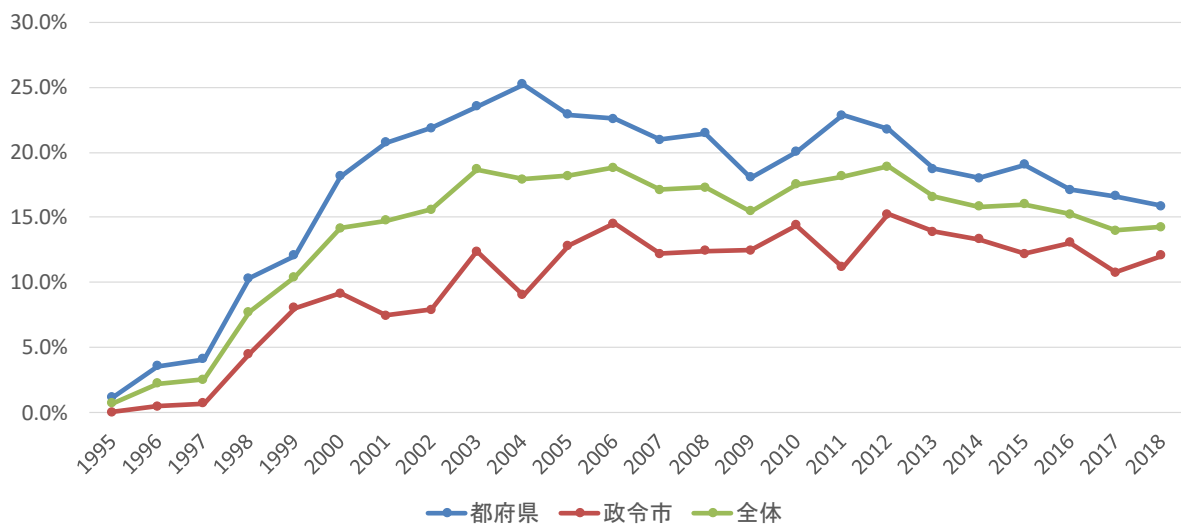


図1 NPOに関する質問・討論等が行われた会議数比率の推移

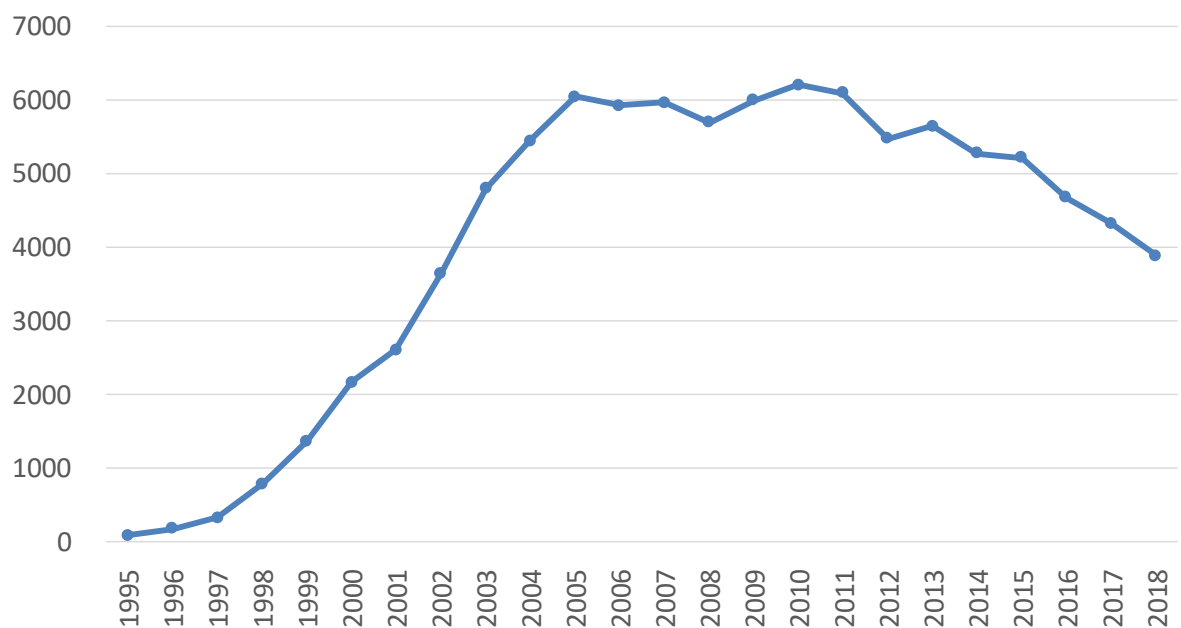


図2 NPOに関する新聞記事数の推移

ところで、これら議会の傾向と比較する目的で、新聞記事数の分析を補足的に試みた。図2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「NPO」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。新聞記事数は、1998年頃から次第に増加し、2004年以降

にピークを迎えている。その後、2011年ころまでは横ばいの傾向、2012年以降は徐々に比率は低下している。議会と比較した場合、総じて類似した推移を示しているようにみえるが、近年の比率の低下傾向は新聞記事数の方がより顕著といえる。

4.2. NPOに関する発言の内容分析

会議録データを基に、NPO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2は、NPOに関する質問・討論に含まれる語句について、1995年～1999年、2000年～2004年、2005年～2009年、2010年～2014年、2015年～2018年、という5つの時期に分類したうえで、それぞれ頻出のもの50位までを整理した結果である⁸。そして、図3、図4、図5、図6、図7は、これら頻出の50語を用いて、出現パターンの類似した語句-共起の程度が強い語句-同士をネットワークで分析した結果を示したものである。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、NPOに関する質問・討論に含まれる語句間の関係の強さを示す⁹。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、出現頻度の高い語句ほど大きい円で描画している。

まず、1995年-1999年の結果（図3：node 19, edge 14, density 0.082）¹⁰からは、6種類の共起関係が確認できる。ひとつは「NPO法-施行-条例」であり、NPO法施行に伴う条例に関する発言である。また、「行政-活動-市民（都民・府民・県民）-参加-企業」というネットワークがある。これらの語句は、頻出上位の語句であり、“NPOの行政への参加”、“市民やNPOの活動”、といった発言が多く行われている。なお、NPOの文脈ではあるが企業もよく登場している点は特徴的である。この他、「NPO活動-促進」、「福祉-環境-分野-様々」といったNPOの活動や分野に関するネットワーク、「サービス-提供-情報」といった公共サービスに関するネットワーク、さらに、「法人-税」のネットワークが付置されている。新しい公共の担い手としてのNPO、とくにNPO法制との関りや、NPO法人の機能や役割について多くの発言がなされていることがわかる。

次に、2000年-2004年（図4：node 20, edge 13, density 0.068）の結果である。発言頻度の高い語句を含むネットワークとしては、「市（都・府・県）-協働-行政-市町村」

⁸ “NPO”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」「ある」や、形式上含まれる「知事」「市長」「質問」「何う」といった語句については分析対象外とした。表2に示す出現率は、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、「NPO+法人」「NPO+団体」「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。

⁹ 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、Jaccard係数を0.2以上とする基準を用いて作図している。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 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 and Reingold 1991）、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 2014）。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、

$\frac{|A \cap B|}{|A \cup B|}$ 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。

¹⁰ 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はネットワークの密度、を示している。

および「市民（都民・府民・県民）－必要－活動」との共起関係がみられる。“NPO との協働”に関する発言や“市民や NPO などの活動の必要性が議論されている。また、「事業－実施－福祉－サービス」といった介護サービスに関連する発言や、「団体－管理」「施設－活用」「計画－推進」といった NPO を取り巻く施策の展開に関する内容が確認できる。なお、この時期には、「住民－まちづくり－情報」という“まちづくり”との関連もみられる。

2005－2009 年（図 5：node 23, edge 17, density 0.067）の共起ネットワークでは、「市（都・府・県）－市町村－事業－協働－行政－推進」という協働関連の語句が引き続き確認できる。他方で、「指定管理者－制度－施設」「民間－委託」「相談－センター」といった新しいネットワークが出現している。2003 年に始まった指定管理者制度や行政事務の委託の文脈で NPO が登場していることを示している。また、「地域－連携」「サービス－提供－役割－市民活動」「企業－主体」など、地域における NPO の役割についても議論になっている。この他、“様々な課題”といった語句との関連もみられる。

表2 NPOに関する質問・討論における頻出語句（出現率上位50語）

1995年-1999年		2000年-2004年		2005年-2009年		2010年-2014年		2015年-2018年	
語句	出現率	語句	出現率	語句	出現率	語句	出現率	語句	出現率
活動	16.7%	協働	16.1%	NPO法人	24.2%	NPO法人	38.2%	NPO法人	34.9%
行政	15.5%	市(都,府,県)	15.5%	市(都,府,県)	16.2%	地域	18.5%	地域	16.7%
団体	12.2%	市(都,府,県)民	14.6%	支援	14.9%	団体	17.1%	活動	16.2%
支援	12.1%	活動	14.3%	地域	13.1%	支援	17.0%	支援	15.1%
市(都,府,県)民	11.9%	NPO法人	14.0%	事業	12.9%	事業	14.1%	市(都,府,県)民	12.5%
社会	11.6%	行政	12.8%	活動	12.9%	市(都,府,県)民	11.5%	団体	11.5%
市(都,府,県)	10.2%	団体	12.0%	企業(民間企業)	11.6%	今	10.7%	取り組み	11.5%
NPO法	9.5%	地域	11.3%	市(都,府,県)民	11.3%	活動	10.4%	事業	10.4%
事業	7.2%	必要	9.3%	団体	10.5%	市(都,府,県)	9.3%	連携	10.4%
必要	7.2%	ボランティア	8.1%	行政	10.0%	取り組み	8.5%	企業(民間企業)	9.9%
民間	6.9%	事業	8.0%	連携	8.0%	企業(民間企業)	8.5%	サポート	9.4%
市民活動	6.6%	連携	7.7%	協働	8.0%	連携	8.2%	必要	8.9%
ボランティア	6.3%	支援	6.8%	市町村	6.4%	ボランティア	8.2%	市(都・府・県)	8.9%
福祉	6.3%	社会	6.6%	運営	6.4%	寄附	7.8%	問題	8.3%
役割	6.1%	今後	6.6%	実施	6.4%	必要	7.4%	主体	7.3%
サービス	5.8%	民間	6.5%	人	6.4%	行政	6.7%	行政	7.3%
今後	5.6%	活用	6.0%	民間	6.2%	指定管理者(制度)	6.3%	センター	6.8%
企業(民間企業)	5.4%	市町村	5.7%	必要	6.2%	制度	6.3%	ボランティア	6.8%
環境	5.2%	取り組み	5.7%	環境	5.7%	サービス	6.3%	課題	6.8%
分野	5.2%	今	5.6%	ボランティア	5.7%	運営	5.9%	様々	6.8%
施行	4.9%	推進	5.4%	様々	5.7%	危惧(危ぶむ)	5.9%	今	6.3%
NPO支援	4.9%	様々	4.7%	社会	5.4%	資金	5.6%	今後	5.7%
問題	4.7%	環境	4.4%	取り組み	5.4%	NPO団体	5.6%	自治体	5.7%
条例	4.7%	情報	4.4%	推進	5.4%	委託	5.2%	重要	5.7%
NPO活動	4.7%	重要	4.2%	委託	5.4%	課題	5.2%	多様	5.7%
期待	4.7%	管理	3.9%	制度	5.1%	条例	4.8%	状況	5.2%
NPO法人	4.5%	委託	3.8%	状況	5.1%	相談	4.8%	活用	5.2%
促進	4.4%	施設	3.5%	センター	4.9%	実施	4.8%	運営	4.7%
情報	4.4%	協力	3.5%	指定管理者(制度)	4.9%	解決	4.4%	社会	4.7%
今	4.3%	全国	3.3%	NPO団体	4.9%	今後	4.4%	制度	4.7%
様々	4.3%	参加	3.3%	問題	4.6%	状況	4.4%	民間	4.7%
重要	4.2%	積極	3.3%	福祉	4.6%	役割	4.4%	参加	4.7%
積極	4.2%	評価	3.3%	施設	4.4%	市町村	4.4%	市町村	4.7%
提供	4.0%	多く(多い)	3.3%	活用	4.4%	対応	4.4%	現在	4.7%
ボランティア活動	3.9%	まちづくり	3.2%	主体	4.1%	社会	4.1%	設置	4.7%
法人格	3.9%	サービス	3.2%	課題	3.9%	国	4.1%	解決	4.2%
現在	3.9%	運営	3.2%	今後	3.9%	住民	4.1%	危惧	4.2%
施策	3.8%	検討	3.2%	相談	3.6%	補助金	4.1%	法人	4.2%
課題	3.7%	計画	3.2%	整備	3.6%	重要	4.1%	交流	4.2%
初め	3.7%	制度	3.2%	サービス	3.6%	主体	3.7%	体制	4.2%
地域	3.5%	福祉	3.2%	提供	3.6%	センター	3.7%	充実	3.7%
検討	3.5%	現在	3.2%	役割	3.6%	多様	3.7%	役割	3.7%
参加	3.5%	相談	3.0%	教育	3.3%	生活	3.3%	確保	3.7%
組織	3.4%	課題	3.0%	分野	3.3%	参加	3.3%	対象	3.7%
法人	3.4%	実施	3.0%	協議	3.3%	導入	3.3%	子ども	3.1%
育成	3.3%	促進	3.0%	市民活動	3.1%	問題	3.3%	防災	3.1%
関係	3.2%	NPO活動	3.0%	全国	3.1%	税	3.0%	就労	3.1%
認証	3.2%	住民	2.9%	対策	3.1%	学校	3.0%	利用	2.6%
整備	3.0%	関係	2.9%	機関	2.8%	控除	3.0%	公共	2.6%
雇用	2.7%	設立	2.7%	寄附	2.6%	協働	2.2%	環境	2.6%

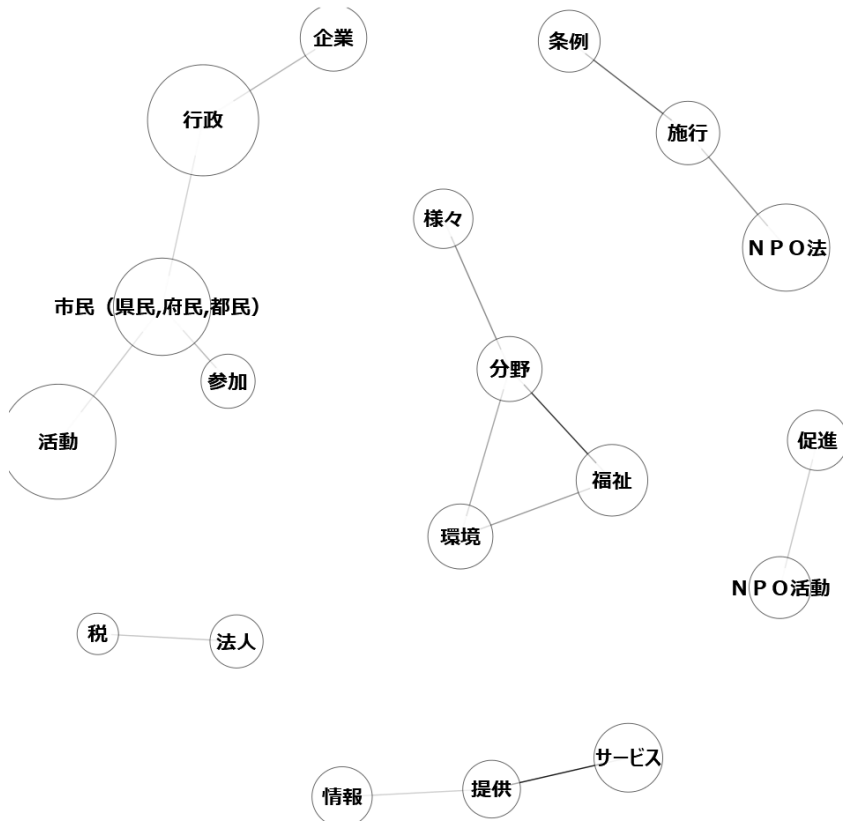


図3 NPO関連語句の共起ネットワーク(1995年-1999年)

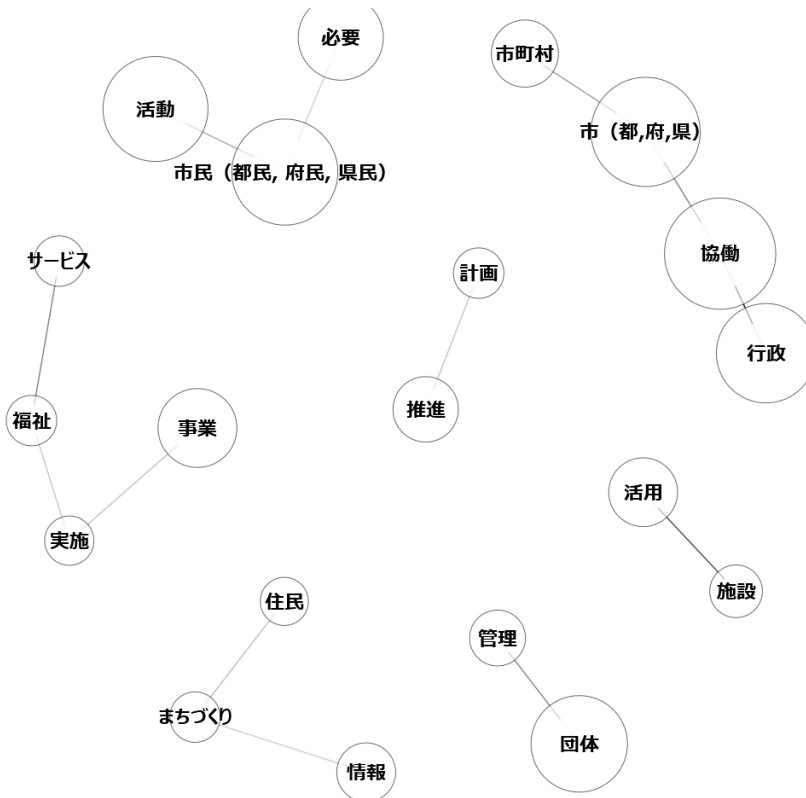


図4 NPO関連語句の共起ネットワーク(2000年-2004年)

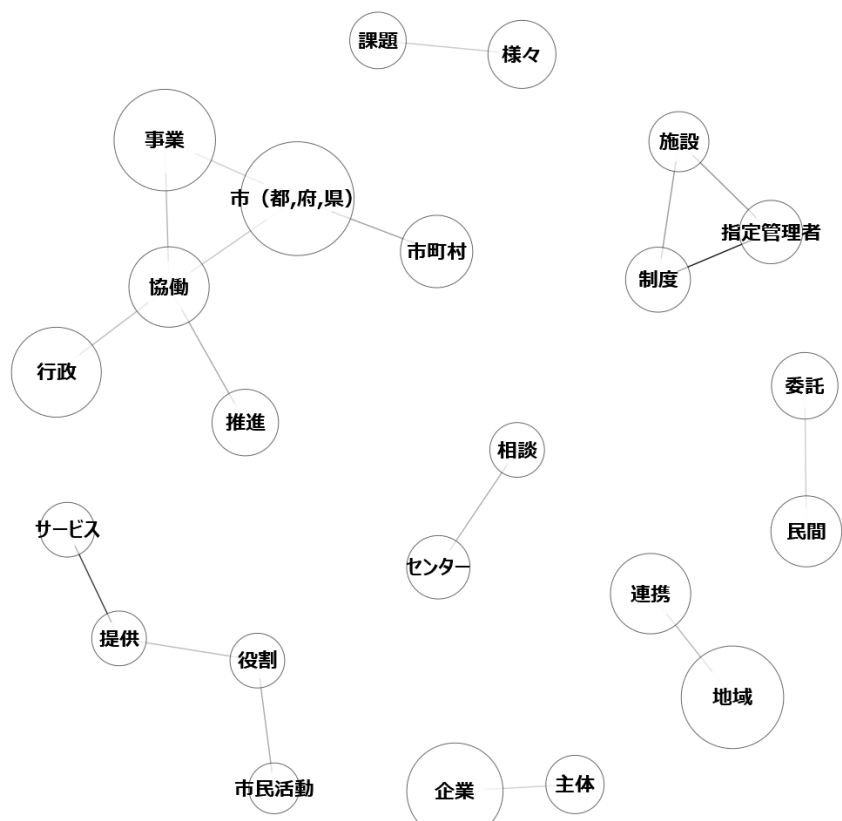


図5 NPO 関連語句の共起ネットワーク（2005年－2009年）

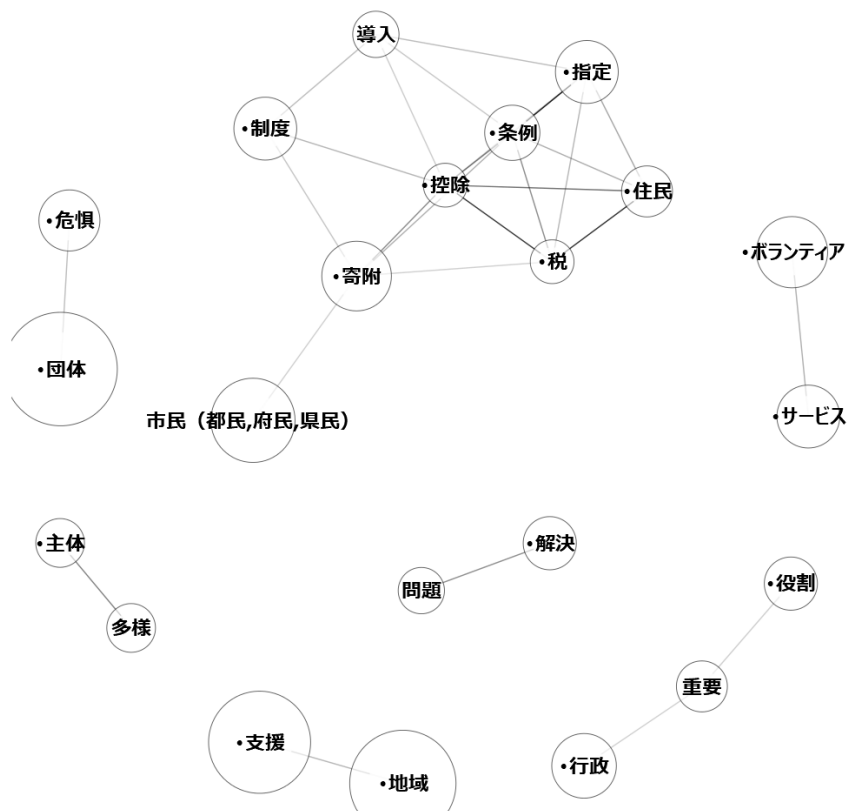


図6 NPO 関連語句の共起ネットワーク（2010年－2014年）

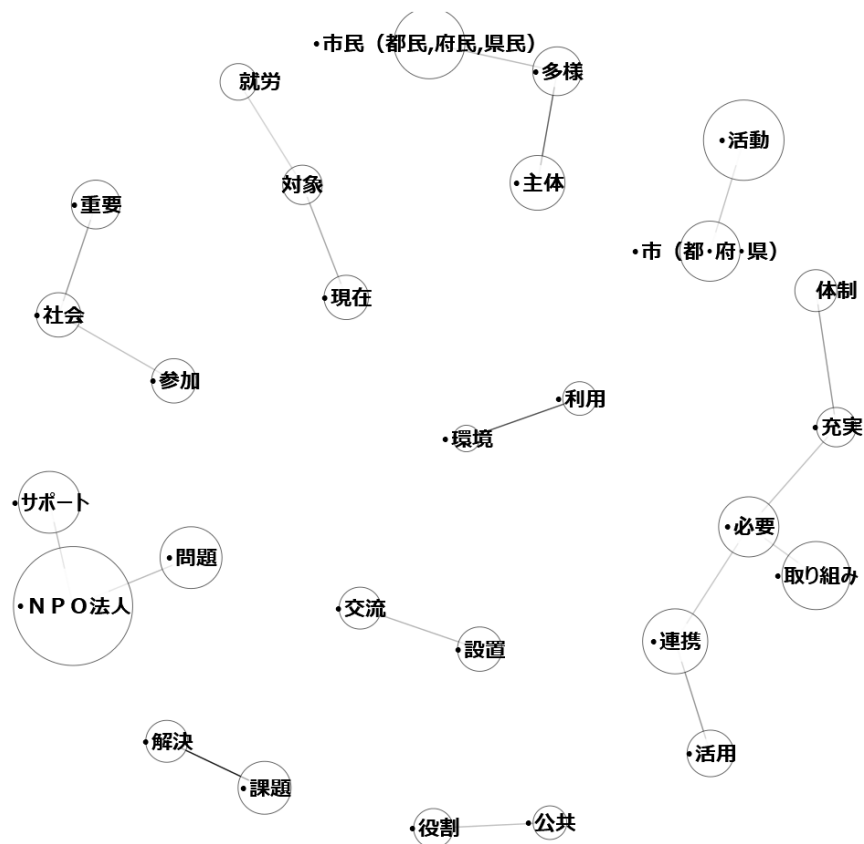


図7 NPO 関連語句の共起ネットワーク（2015年－2018年）

2010年－2014年（図6：node 22, edge 27, density 0.097）の結果についてである。特徴としては、まず「市民（都民・府民・県民）－寄附－制度－控除－税－条例－導入－住民－指定」というネットワークが存在する。これは2012年からスタートした認定特定非営利活動法人制度に関係するものであり、税制上の優遇措置等についての発言がなされている。また、「行政－重要－役割」「地域－支援」「問題－解決」という共起関係がみられる。これは、地域におけるNPOの役割の重要性を指摘する発言が多く確認されている。一方で、「団体－危惧」というネットワークが表出されている。これは、例えば、“行政サービスの低下を生む場合がありはしないかと危惧する”といった発言にあるような、NPOへの懸念を示すものである。この時期以前には確認されなかったネットワークであり、新しい傾向といえよう。

そして最後に、2015年－2018年（図7：node 28, edge 18, density 0.048）である。最近では、「取り組み－必要－連携－活用－充実－体制」「重要－社会－参加」といったNPOをめぐる連携強化や参加の重要性や、「市民（都民・府民・県民）－多様－主体」「活動－市（都・府・県）」などの主体間の関係性についての言及が多くみられる。また、「公共－役割」「課題－解決」というNPOの役割についての発言が、この時期においても確認できる。

なお、前述した NPO に対する懸念については、語句は異なるものの、類似のネットワークが検出されている。それは、「NPO 法人－問題－サポート」であり、これは例えば、“答弁の中で NPO 法人の問題も出ておりましたけども”といった内容で語られている。2010 年以降、NPO への懸念を示唆する発言が定期的に発生しているとみられる。この他、「就労－対象－現在」「交流－設置」などは以前にはなかった新しいネットワークといえる。

5. 考察

本稿は、地方議会において NPO がどのように捉えられてきたのか、という問いを設定し、議会会議録を用いて議員の NPO に関する質問・討論の実態を分析した。分析結果を踏まえ、得られた知見についてまとめる。

分析結果から得られる知見は、第 1 に、議会における NPO に関する質問・討論の内容から、NPO への期待や役割の重要性を示すポジティブな反応がみられた点である。特定非営利活動促進法が制定された 1998 年頃から NPO に関する発言は増加し始め、公共を担う新たな主体としての NPO にとくに注目が集められた。その後も、NPO への支援策の必要性や実際の施策での連携・協働など、NPO に対する前向きな質問・討論が行われていた。本分析の限りでは、これらの傾向が、議員の裁量や主体性によるものなのか¹¹、追認機関となっている結果なのか、識別することは難しいが、少なくとも NPO の登場と活躍を議会軽視とするような批判的反応は確認できなかった。

第 2 に、他方で、2010 年代以降に、議会軽視論とは別の文脈で NPO に対するネガティブな反応が確認された点である。それは、NPO の組織や機能をめぐる危惧や懸念である。理想としてその活躍が期待されていた時期を経て、NPO が公共サービスを担うことはもはや当たり前になった。しかし、そこでの組織力やサービス水準について疑問が呈されるケースがみられるようになってきているということである。NPO ブームが収束にむかい、冷静な評価が行われてきているのかもしれない。この点は、議会と NPO との関係性を分析するうえで引き続き検証が必要な論点と思われる。

第 3 に、議会における NPO に関する発言の潮流としては、1998 年頃から頻度が高まり始め、その後 2003 年頃から 10 年程ピークが続き、ここ数年ではゆるやかな衰退傾向にある点である。この潮流は、新聞記事に NPO が登場する傾向と類似しており、このことは、議会の関心や焦点が一般社会のそれとリンクしていることを意味すると同時に、今後も衰退のトレンドが続く可能性を示唆しているといえる。この要因としては、上述のように、NPO ブームが収束化していることや、公益法人制度改革等を通じ公共を担う主体が多様化したことなどが推察されるが、本稿ではこれ以上の分析は難しいため、可能性の指摘にとどめておきたい。

¹¹ イシュー・セイリアンスの視点から、NPO の登場や行政への参加に無関心ではいられず、その潮流を受容したという見方もできる。市民参加とイシュー・セイリアンスについては松田 (2008)、松田 (2005) などを参照されたい。

本稿は、議員の意識や行動の考察に公開が前提となる会議録データのみを用いており、また、分析に用いた事例が限られているため結果の一般化には限界がある。これらを今後の課題としたい。

参考文献

- 今井照「参加、協働と自治ー「新しい公共空間」論の批判的検討ー」『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。
- 今川晃編著『地方自治を問いなおす：住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社、2014年。
- 川端亮・樋口耕一「インターネットに対する人々の意識ー自由回答の分析からー」『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。
- 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、679-716頁。
- 小田切康彦『行政ー市民間協働の効用：実証的接近』法律文化社、2014年。
- 小田切康彦「地方議会における協働言説：関西地方を例として」『同志社政策科学研究』特集号、2016年、45-57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、2005年、45-114頁。
- 佐藤竺『住民参加をめぐる問題事例ー理論と実際を知るために』学陽書房、1979年。
- 田尾雅夫『市民参加の行政学』法律文化社、2011年。
- 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ー本会議のウェブ配信と会議録の比較ー」『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。
- 中邨章監修、牛山久仁彦・廣瀬和彦編著『自治体議会の課題と争点ー議会改革・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ー続 現代日本の政治過程』，1977年。
- 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ー『毎日新聞』にみる「サラリーマン」を題材に一」『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。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2016年版』生活社，2016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ー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。
- 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.