

地方議会の活動を支える情報流通基盤のシステム構成

System constitution of the information circulation base supporting activity of the local assembly

本田正美[†]
Masami Honda[†]
[†] 島根大学
[†] Shimane University

要旨

日本の地方自治制度において採用されている二元代表制において、首長の執行機関と合せてもう一翼の議事機関として重要な役割を担っている地方議会について、情報通信技術の利活用のあり方に関する研究や実践は十分になされてこなかった。本報告は、その欠缺を埋めることを企図し、地方議会における情報通信技術の利活用の現状と今後の可能性を検討し、地方議会の活動を支える情報流通基盤のシステム構成を構想するものである。

1. はじめに

日本の地方自治制度において採用されている二元代表制においては、首長の執行機関と合せてもう一翼の議事機関として重要な役割を地方議会が担っている。しかしながら、執行機関における情報通信技術の利活用のあり方に関する研究や実践は「電子自治体」と評されるテーマにおいてなされてきたものの、議会に関するそれは十分になされてこなかった。本報告は、その欠缺を埋めることを企図し、地方議会における情報通信技術の利活用の現状と今後の可能性を検討し、地方議会の活動を支える情報流通基盤のシステム構成を構想するものである。

2. 研究の背景と目的

日本の地方自治制度においては、首長の執行機関と議会の議事機関が別々の選挙で選出される二元代表制が採用されている。とりわけ2000年の地方分権一括法の施行以後は、機関委任事務が廃止されたことなどにより、自治体における議決機関として意思決定を行う地方議会の責任が重くなっている。

そのような背景の下で、2005年に全国の地方議会に先駆けて、北海道栗山町議会が議会基本条例を制定した。この議会基本条例は、地方議会や地方議員の役割について定めた条例である[1]。議会基本条例の制定は地方議会改革のメルクマールと目されるようになってきているが、栗山町議会が重要視していたのは情報公開と住民参加である。同条例の目的を謳った栗山町議会基本条例第1条を確認すると、「この条例は、分権と自治の時代にふさわしい、町民に身近な政府としての議会及び議員の活動の活性化と充実のために必要な、議会運営の基本事項を定めることによって、町政の情報公開と町民参加を基本にした、栗山町の持続的で豊かなまちづくりの実現に寄与することを目的とする。」とされている。

栗山町議会では、議会基本条例制定に至る前から、住民に対する説明責任を果たすための取り組みがなされてきた。具体的には、2002年3月に、議会に関する情報公開を進めるために議員提出提案により「栗山町議会情報公開条例」が提案された。この提案に対しては、執行機関側が議会情報の公開も含めた町としての包括的な情報公開条例の制定を提起することとなった。同年6月からは、町議会において、インターネットを活用した議会ライブ中継の運用が開始された。栗山町議会はインターネット中継に留まらず、ICTの利活用を進めており、議会のWebサイト(<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/gikai/>)においても、議会基本条例の制定に関する情報提供などがなされている。

2005年3月には、栗山町議会が議会報告会を開催した。議会報告会とは、議会開催後、町内数カ所で開催される会であり、議会での議論や議決を会場に集まった町民に説明し、議員と町民の意見交換を行うものである。議員個人が実施する支援者向けの集会とは異なり、議会報告会は議会として開催する会であることから、議会における議決では反対をした議員であっても、その議案が可決されていた場合、議決の内容について議会の一員として説明することが求められる。この議会報告会の開催の継続が町民から要望され、その制度化も目的として議会基本条例が2006年5月に制定される運びとなったのである[2]。

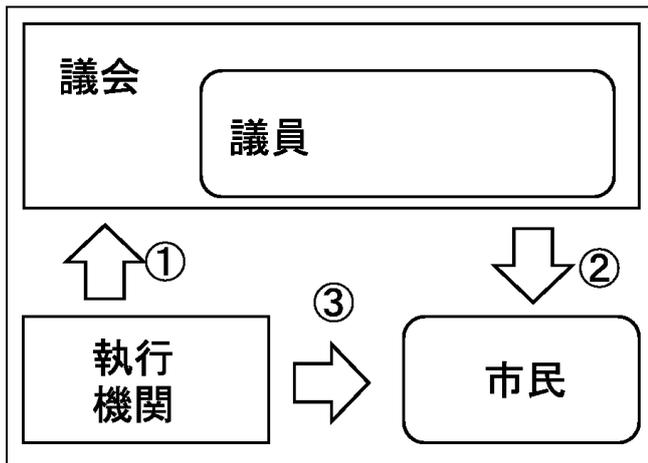
議会基本条例制定に見られるよう議会改革の推進や ICT の活用を図る議会が登場したことを捉えて、[3]において、自治体における経営情報の蓄積と公開の場としての地方議会のあり方を論じた。自治体を経営体と捉えたときに、二元代表制において意思決定の機能を担っている地方議会は経営情報を基にして経営判断を下しているであり、地方議会を経営情報の蓄積と公開がなされる場として定位することが出来るのである。

地方議会の場で議論されているのは、首長により提案される予算案や各種の議案である。予算などの議案書とその参考資料、さらには担当職員からの補足説明により必要な情報を得た上で、議会において議員が審議を行い、議決を行なうことによって意志決定が行われるのである。この意思決定において参照された情報こそ、地方議会が説明責任を果たすために公開することが求められるものである。その公開のための基盤として構築することが構想される情報流通基盤につき、そのシステム構成を論じることが本研究の目的である。

3. 情報流通基盤の構想

地方議会の審議の過程はライブ中継により公開されることもあることは先の栗山町議会の事例にあるとおりである。従来から、議会における審議については会議録という形で事後にも確認出来る形式で情報が記録・公開されている。そして、会議録については電子化が進められており、地方議会の Web サイトで会議録が公開されている[4]。ICT の利活用の浸透で、Web 経由で各種の情報を確認することが出来るという環境が整えられつつあると言えよう。図1は、地方議会にまつわる情報の経路を示したものであるが、ライブ中継や Web サイトを利用した会議録の公開などは、図1のなかの②の部分指着している。この部分につき、ICT の利活用が進んでいるのである。

図1 議会にまつわる情報の経路



千葉県流山市や神奈川県逗子市の市議会は、議員へのタブレット端末の配布と活用に見られる ICT の活用の先進議会として知られている[3]。

流山市議会も議会基本条例を制定するなど、議会改革を推進する議会として知られ、ICT の利活用に力を入れている。同議会は、2010年9月からはスマートフォンによる電子採決を導入している。2012年7月からは、所属する全議員と事務局職員にタブレット端末が配布され、議案や予算書などをタブレット端末にダウンロードして利用することが可能とされている。それらの点は、図1(作成：筆者)では①の部分における電子化を意味している。

流山市では、執行機関側も市民への情報提供を進めており、公的機関などが保有するデータを自由に二次利用可能な形式で公開し、その利用を促進するオープンデータの取り組みを推進している。これは図1では、③を指している。市議会の側も執行機関の取り組みに呼応するように、全国の地方議会に先駆けて議会によるオープンデータの推進を図っている[5]。これは、図1では、②の部分強化する動きである。流山市議会では、議会の Web サイトの中に「議会オープンデータトライアル」のページを設けて、議会にまつわるデータをオープンデータで提供しているのである。流山市議会によるオープンデータ推進は、地域の課題や問題を議会と市民が共有することにより、共に地域のガバナンスを実現していくことが企図されており、議会において蓄積・公開される自治体にまつわる経営情報も議会と市民の間で共有されることが期待される。図1における①・②・③の情報の流れを統合的に活性化していく必要があるのである。

一方、逗子市議会では、2013年6月から議員にタブレット端末が配布され、同年12月からは市の執行部もタブレット端末の使用を開始している。議員だけでなく、議会に出席が要請される理事者もタブレットを使用する環境が整備されているのである。さらに、逗子市においては、タブレット端末の利用に合わせて、ペーパーレス化を企図して、「クラウド文書共有システム」が採用され、職員は議案書などの資料をクラウド上にアップロードすると、そのデータが議員にも配信される仕組みが採用されている[6]。クラウド利用により、議案書や予算書、その他の資料などが一括で蓄積・管理される環境が整備されているのである。これは、図1

の中では、①の部分 ICT の利活用により強化する動きであると捉えることが出来る。議員にはタブレット端末を議会外でも使用することが認められており、執行機関から提供された資料を用いて、市民との対話を行うことも可能となっている。図1の①を強化することは間接的に②も強化することにつながるのである。

これら地方議会における ICT 利活用の先進事例を参照し、[6]では、地方議会の活動を支える情報流通基盤の必要性を説いたところであるが、本研究では、その情報流通基盤に関するシステム構成について検討する。

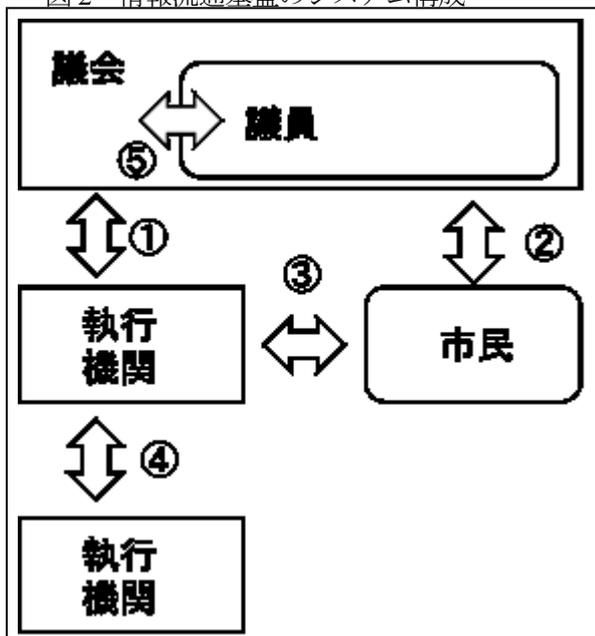
4. 情報流通基盤のシステム構成

地方議会の活動を支える情報流通基盤のシステム構成を検討するにあたっては、あらためて図1に示した情報の経路を確認したい。特に、図1のなかの①・②につき、その経路を強化するための情報システムの設計が求められるのである。

先に取り上げた二つの議会の事例は、ICT の利活用によって議事機関と執行機関の間での情報の流通に変化が見られた事例であり、図1のなかの①が改善されたものである。ここで、執行機関側から見ると、情報の発信という観点からは、①と③は本質的に何ら変わらないことが確認される。つまり、執行機関側から発信される情報を受け取るのは、議員でも市民でも、そして、その機器がタブレット端末でも PC でも本質的には差はない。①の部分で執行機関が議会に提供した情報を③の部分でも提供可能であるという運用を図れば良く、市民には例えば受信のためのアプリケーションを提供すれば良い。

執行機関からの市民へのアプリケーションの提供の事例は、既に千葉市の「ちばレポ」など、オープンガバメント・オープンデータの取り組みの中で浸透している。ちばレポは、市民が主に千葉市内の課題をスマートフォン経由で投稿する仕組みである(<http://chibarepo.force.com/>)。この場合、市民から執行機関への情報提供というかたちを取るため、先の図1で言えば、③の矢印が逆方向になることを意味する。ただし、市民が執行機関の提供するアプリケーションをダウンロードして利用していれば、そのアプリケーションを介して、執行機関から情報提供を行うことも可能である。二代表制ということで、執行機関が提供したアプリケーションを議事機関側が利用することには問題が孕む可能性があるが、例えば、議会としてアプリケーションを提供するということが構想されるだろう。

図2 情報流通基盤のシステム構成



同じ文書管理システムなどを庁内で導入している自治体同士であれば、データ形式も同一である可能性があり、そうであれば、データの遣り取りを行うことも可能である。既に、議会の会議録の電子化に関して同じベンダーのソリューションを導入している議会については、事務局員などであれば、会議録の横断検索が可能である[4]。地方議会の活動にあつては、他議会の動向などは重要な情報である。そのような地方議会の活動にまつわる各種の情報を流通する基盤が全国的な規模で存在すれば、全国の地方議会が相互に様々な情報を入手し、それを活用した議事を進めるといったことも展開していくことが可能となる[6]。これは、図2(作成：筆者)では④の情報の経路の開拓を意味する。現状でも、地方議員は議会事務局を通じて他自治体の情報を入手したり、視察に赴いて直接情報を入手したりすることが可能であるが、それらに関する情報も議員に独占

される必要はなく、入手可能な情報であれば、それは市民にも提供されることが求められる。

議会と市民の接点となる議会 Web サイトの整備は進んでおり、流山市議会のオープンデータの取り組みなどからも窺えるように、議会の Web サイト経由の情報の遣り取りも重要性を増すものと考えられる。これまでは、図1の②のように議会から市民への一方通行の情報提供が主であったが、この部分についても図2

の②のように双方向性が求められることになるのである。そして、地方議会の活動を支える情報流通基盤につき、新たに情報システムを設計するのであれば、この双方向性につき、図2の各部分の矢印に示されるように、データの遣り取りに関してはいずれも双方向性への配慮が求められる。

ここで、図1とは異なり、図2では、④と⑤の情報の経路が追加されている。④については、前述のように、自治体間での政策の相互参照が既になされていることに鑑み追加されたものである。⑤については、現状では、議会において会派が形成されている自治体にあつては、その会派内や会派の代表間では情報交換もなされているものと考えられるが、議会総体としての情報交換も求められるものと考えて追加したものである。栗山町議会における議会報告会の実践を紹介した際に言及したように、議会はひとつの組織として、二元代表制化では活動することが予定される。議員間の主義主張の相違があつたとしても、議会において議決した限りは、それは当該自治体の意思決定となる。そして、その意思決定については市民に対して説明責任を負う。この説明責任を果たす上でも、議会内における情報流通および情報公開が求められる。ゆえに、図2には⑤が追加されており、この部分で流通する情報は②を介して市民にも提供されることが想定される。

なお、逗子市議会の事例のように、例えば図1の①の部分につき、情報の配信を行うシステムが既に導入されているという事態が想定される。図2の①から⑤のように各情報経路につき双方向性を配慮したシステムを新規に導入することも可能であるが、既存システムの活用することを考える方が現実的である。そこで、図2の①から⑤につき、既存のシステムを活用しつつ、全体最適化を図るシステムの導入を提案したい。

情報システム開発にあつては、データの「CRUD」、つまり Create・Read/Reference・Update・Delete を特に考慮することが求められる[7]。地方議会の活動を支える情報流通基盤のシステム構成については、図2の①から⑤におけるデータの CRUD を考慮する必要があるのである。前述のように、既存のシステムが存在している可能性もあり、メタレベルでの情報流通基盤のシステムを導入し、そのシステムと既存のシステム間でのデータの CRUD を設計する必要がある。つまり、インターフェイスに関する設計に注力する必要があるであり、まずはデータ形式の統一から始めることが求められる。これは、議会にまつわるオープンデータの推進とも連動するものと考えられる[8]。

5. おわりに

本研究では、地方議会改革の進展という背景の下で、ICTの利活用を図る先進的な議会の事例を紹介し、その事例も基にして、地方議会の活動を支える情報流通基盤につき、そのシステム構成を検討した。既に、地方議会にまつわるクラウド文書管理システムの導入などが図られており、それら既存のシステムとの整合性も考えながら、地方議会の活動を支える情報流通基盤のあり方について今後も検討を加えていきたい。

謝辞：本研究は、財団法人電気通信普及財団研究調査助成による研究成果である。

参考文献

- [1] 本田正美、“栗山町議会における議会基本条例制定の意義と課題”、日本地方自治研究学会第29回全国大会報告予稿集、2012、pp.53-58
- [2] 中尾修、“北海道栗山町議会の挑戦”、日経グローバル[編]、地方議会改革マニフェスト、日本経済新聞出版社、2009、pp.92-127
- [3] 本田正美、“自治体経営情報の蓄積と公開の場としての議会”、2014年社会情報学会学会大会研究論文集、2014、pp.103-106
- [4] 本田正美、“地方議会会議録の電子化に関する現状と課題”、情報知識学会誌、vol.23、No.2、2013、pp.273-278
- [5] 本田正美、“オープンガバメントと公共情報 -記録管理の重要性と記録整理の必要性-”、記録管理学会2013年研究大会予稿集、2013、pp.37-41
- [6] 本田正美、“地方議会の活動を支える情報流通基盤の必要性”、日本地方自治研究学会第33回全国大会報告予稿集、2016、pp.40-43
- [7] 赤俊哉、システム設計のセオリー、リックテレコム、2016
- [8] 本田正美、“地方議会にまつわるオープンデータの必要性”、2016年社会情報学会(SSSI)学会大会予稿、<http://www.sgu.ac.jp/soc/ssi/papers/53.pdf>