

地方議会活性化のための IT 化施策の可能性と限界

～ 地方議会 IT 化施策の事業評価より～

早稲田大学大学院政治学研究科

31021039 - 1 吉田 雄人

目次

はじめに	3
第一章 地方議会の活性化とは.....	5
第一節 地方議会の機能・役割の歴史的変遷.....	5
(1) 明治から戦前までの地方議会.....	5
(2) 戦後から地方分権一括法までの地方議会.....	9
第二節 地方議会活性化の現状とあるべき姿.....	11
(1) 地方議会「活性化」の定義.....	11
(2) 地方議会の役割と IT 化の現代的意義.....	15
第二章 地方議会における IT 化施策の現状.....	21
第一節 地方議会における IT 化とは.....	21
(1) 地方議会 IT 化の背景と経緯.....	21
(2) 地方議会における IT 化施策の事業メニュー.....	23
第二節 地方議会の IT 化施策の現状.....	26
(1) 全国市議会の IT 化の現状.....	26
第三節 事例：横須賀市議会 IT 化施策.....	30
(1) 横須賀市議会 IT 化の検討の目的と経緯.....	30
(2) 現状の施策と今後の方向性.....	32

第三章 地方議会 IT 化施策の評価	41
第一節 評価手法	41
(1) 政策評価・行政評価の現在	41
(2) 地方議会 IT 化施策の評価軸および評価にあたっての仮説.....	45
第二節 調査設計	50
(1) 調査対象:中核市.....	50
(2) 調査方法.....	51
第三節 調査・分析結果	52
(1) 議員の IT 化事業	53
(2) 議会内部の IT 化事業	55
(3) 議会公開のための IT 化事業.....	58
(4) 市民参加のための IT 化事業.....	62
第四章 議会活性化のための IT 化施策とは	64
第一節 議会活性化の成果に関する IT 化事業	64
第二節 IT 化事業と成果との因果関係	65

はじめに

議会の重要性は、言うまでも無い。

明治初期の地方三新法から戦後の地方自治法、そして地方分権一括法と、地方行政・議会に徐々に権限が移るにしたがい、その重要性は増すばかりであるⁱ。そこに所属する議員から見ると、自治体の政策形成にあっては、行政よりも議会の方が強く影響力があるものと考えられているⁱⁱ。

その一方で、地方議会に対する一般の市井での評価はきわめて低い。「何をやっているかわからない」、「困っている人がいるのにハコモノばかり」、「選挙の前だけペコペコしてあとは威張っている」、「毎年の視察の報告書すら職員に書かせいている」、「議会で質問もしない」……。拾い上げればきりが無い。

その議会の重要性に比例するのか、一般の評価に反比例するかわからないが、地方議会関係の研究はたいへん多い。地方議会の変遷を明らかにするもの、諸外国との比較研究、議会活性化の事例研究、そして活性化に向けての施策提言などである。

しかしながら、その研究や施策の効果が問われることはほとんどなかったⁱⁱⁱ。議会改革と呼ばれるアクションなどが、どのような結果や効果を生んできたのか。その問題を明らかにしなできたために、地方議会に対する厳しい評価は、依然として変わらないのではないか。そこに本論文の一つ目の問題意識がある。

議会活性化のための施策としての議会制度改革は、創意工夫されながら地方議会ごとに取り組みられているものの、その効果について研究を行っている論文も無ければ、具体的に説明をしている議会も存在しない。漠然とした「議会活性化」という言葉を定義もせずにつかって施策を行ったとしても、その結果が具体的には把握できないのは、当たり前である。「活性化」とはどのような状態をさすのか、また具体的にどのようにそれを測るのか。これらが明確ではない限り、議会に対する一般の評価に何も反論できないだろう。

そこで議会の活性化について、議会 IT 化という具体的な施策に焦点を当てて、評価を行い、議会活性化に資する有効な事業の抽出を行いたい。IT 化という施策に焦点を当てるのは、今まで行われてきた議会活性化のための施策には手詰まりの感があるからである。本文の中でも明らかにするように、議会の質は議員の質によるところが大きい^{iv}。にもかかわらず、議員の意識や顔ぶれを変えるような議会活性化のための施策は、あまり考えられてこなかった。そうした中で、良くも悪くも過渡期にある議会 IT 化施策は、その可能性をもっているのではない。ここに本論文のもう一つの問題意識がある。

過渡期であるから、IT 化の個別事業によっては、不必要なもの・成果に結びつかないものもあるかもしれない。だからこそ議会 IT 化施策の評価を行うことで、議会活性化のための施策が議会の活性化に資しているかどうかを検証し、IT 化施策の中ではどんな事業が議会活性化につながるのかを明確にする意義があると考えている。

第一章 地方議会の活性化とは

第一章では、地方議会の活性化のあるべき姿を探る。

とくに「活性化」という言葉を使う場合は、何をもって活性化されている状況と呼べるか、という議論をなさなければならない。本論文においては、これを「本来果たすべき役割を、十分に果たしているかどうか」という基準で、考えたい。

そのためにも本章では、地方議会の役割が歴史的にどのように変遷したのか、そして地方分権一括法施行後の現状認識を明らかにした上で、地方議会活性化のあるべき姿、すなわち現代において地方議会が果たさなければいけない役割を明確化していく。

第一節 地方議会の機能・役割の歴史的変遷

この節では、地方分権一括法までを第二次世界大戦前と後に区切り、地方議会の機能・役割の変遷を地方自治制度の変遷と重ね合わせながら概観する。地方制度が時代によって何層かに分かれる中で、ここでは基礎的自治体である市区町村の議会について見ていくこととする。

(1) 明治から戦前までの地方議会

明治政府が最初につくった地方自治制度は、いわゆる明治 11 年の三新法^vであった。これ以前の地方制度については、明治 4 年の戸籍法の施行に伴い設けられた行政区画である「区」が存在していたが、あくまで戸籍事務のために設けられたものであった。

この三新法の立法目的は、国政と地方行政との分界を明確にし、それによって政府の責任を明確化することにあった^{vi}。ここでは末端の行政区画として、府県の下に郡区町村が編成されたが、議会については区町村会法の成立まであと 2 年待たな

ければならなかった。

明治 13 年に施行された区町村会法^{vii}は 10 条からなる。その職務権限としては、区町村費の支出および徴収方法を議定するとされている。また、議員の選挙権は租税のある 20 歳以上の男子、被選挙権は同じく 25 歳以上で、区町村会の議長は区長がこれに当たる^{viii}。区町村会の招集や発案についても、議長である区長が招集し、議案を発するとされている。

府県会に 2 年間遅れて成立した区町村会法であるが、きわめて府県への依存、府県からの監視が高くなっているのが特徴である。たとえば、会期・議員定数・任期・改選などについては、府県に一任している。また、府県の知事^{ix}は、区町村会の停止や解散を行う権限や、その開設をも認めないこともできた。

明治 23 年に国会を開設するべきとの大詔が煥発されたのが明治 14 年で、これ以降山県有朋などにより、国会に先立って地方自治制度を施行する必要性が強調され、明治帝国憲法の発布を待たずに、明治 21 年の市制町村制が誕生した^x。この立法目的としては、立憲政治を国民に啓発することと、中央の政局変動を地方に波及させないことであった^{xi}。その導入に当たっては、プロシアの地方制度が範とされたが、その第一の理由としては国政の基礎としての地方自治という考え方が根本にあった^{xii}。それは、憲法の発布よりも先に市制町村制が公布されたことを見ても、理解できる。

市制町村制は、市制が 7 章 133 条、町村制は 8 章 139 条からなる。市は府県に直接包括され、町村は第一次に郡に、第二次に県に包括されている。また、市には参事会の規定があるのに対し、町村にはそれがなく、町村組合が別に規定されている。法律としては、ひとつの法律である。

この市制町村制の中で市町村会の職務権限は、市町村にかかる一切の事件並びに従前特に委任せられ、または将来法律勅令によって委任される事件を議決することであった。また概目として次の 11 件が例示されている^{xiii}。

1. 市町村条例および規則を設け並びに改正すること
2. 市町村費をもって支弁すべき事業
3. 歳入出予算を定め予算外の支出および予算超過の支出を認定すること
4. 決算報告を認定すること
5. 使用料、手数料、市町村税および夫役、現品の賦課徴収の方法を定めること
6. 市町村有の不動産の売買、交換などを行うこと
7. 基本財産の処分に関する事
8. 新たな義務の負担をなすこと、および権利の棄却をなすこと
9. 市町村有の財産および営造物の管理方法を定めること
10. 吏員の身元保証金を徴し並びにその金額を定めること
11. 訴訟および和解に関する事

概観するに、多くの権限が市町村に分権され、同時に市町村会の果たすべき役割も大きくなっていることがわかる。議長の選出についても、議会の内部からの互選が可能となり、招集も議長がおこなうこととなった。また、市長の選出は、議会で3人の候補者を推薦し、その中から内務大臣が選任することになっている。

ただ、市町村会が議決した事項であっても、監督官庁の許可が必要となっている。その主なものは、次のとおりである^{xiv}。(括弧内は、その監督官庁)

- ・ 市町村条例を設け並びに改正すること(内務省)
- ・ 市町村特別税並びに使用料、手数料の新設、増額、変更(内務省、大蔵省)
- ・ 市町村の造営物に関する規則の新設、改正(府県参事会(市)または郡参事会(町村))
- ・ 基本財産の処分(府県参事会(市)または郡参事会(町村))

この市制町村制は、明治44年に全文改正された。市制は10章181条、町村制は9章161条よりなっている。主な改正点としては、市町村の法人性ならびに権能およ

び負担の範囲の明確化、市の執行機関を合議体の参事会から、独任制の市長にあらためたことなどである。また市町村議会議員に関する規定についても下記のように改正されている。

- ・ 旧法では議員定数は 60 人だったが、この定限を撤廃した。
- ・ 旧法では任期 6 年の 3 年ごとに半数改選であったが、任期 4 年で全部改選とした。
- ・ 当選資格に関する法定得票数の制限を設けた。

などである。

職務権限などにおいてはおおきな変更点はないが、会計実地検査を可能にしたり、意見書の提出先を拡大するなど、多少着眼に値する改正もある。また議長の権限も詳細に規定され、任期も一年とされていたものが、議員の任期(4 年)によることとなった。

またほどない大正 10 年にも市制町村制は原内閣から改正されたが、議会にかかわる点では、微細な点であった。さらに、大正 15 年の若槻内閣において、納税用件が撤廃され、地方選挙においても、普通選挙が実施されるようになった。また、首長の選出方法は、議会で選挙して、内務大臣(市)や府県知事(町村)の許可は不要になった^{xv}。

この大正 15 年の改革が、明治 44 年、大正 10 年に続く第 3 次改正とよばれるが、続く第 4 次の改正は昭和 4 年に行われた。第 3 次改正は団体自治・住民自治の両面における拡大であれば、第 4 次改正は、団体自治権の拡充に重きが置かれていた。特に、府県議会へは、条例制定権や議員による招集請求権・発案権などを認めるなど、厚く分権がおこなわれた。

ついで太平洋戦争に突入した日本は昭和 18 年に、地方自治制度全般について、分権の立場から見ると逆行的改正となる第 5 次改正が行われた。具体的には、市

町村長については内務大臣(市)や府県知事(町村)による勅裁・許可が必要となるなどの改正であった。

以上、明治から戦前までの流れを追ってみるに、太平洋戦争突入までの間、ゆっくりとした時間をかけて現在の基礎的自治体である市町村の原型の自治組織へ、中央政府から議会の権限が委譲されてきていることがわかる。

特に特筆すべきことは、直接選挙によって選ばれるのは首長たる市町村長ではなかったという点である。住民との距離や自治のあり方を日本でかんがみるときに、議会議員が市町村長よりも歴史的な経緯では先に選挙で選ばれ、条例を制定し、予算決算を認定するなどしていたことは、深く記憶しておかなければいけない。

(2) 戦後から地方分権一括法までの地方議会

前項で見てきた明治以降の地方自治制度は、戦後の地方自治法の公布^{xvi}によって58年に及ぶその歴史に幕を下ろすこととなった。

1947年に施行された日本国憲法では、第八章に地方自治の項目を掲げている。具体的には、第92条「地方自治の本市の確保」、第93条「地方公共団体の機関」、第94条「地方公共団体の権能」、第95条「一の地方公共団体だけに適用される特別法」の4か条の条文である。また、地方自治法の施行は、この憲法の施行に時期があわされている。

戦後の改革は、多くの制度改正がなされてきている。国の体制で見れば、内務省の廃止(1947年12月、第1次改正)や地方自治庁の発足(1949年6月)などがあり、また議会権限も条例に罰則が付され、予算の増額修正などを行うことができるようになった(1947年12月、第1次改正)。さらに1948年には、議会と首長とのバランスをはかり、条例や予算の議決に対する拒否権を首長に付与するなどの改革であっ

た(第2次改正)。

また、第3次改正は1950年5月に行われた。直接請求の手続き整備や議会の権限・運営の手続きの整備、自治体の監査機能の強化などが行われた。1952年4月の第4次改正、1954年6月第5次改正の間には、地方自治庁が自治庁になり、1956年の第6次改正で都道府県の位置づけをはっきりとした。

施行後10年間で、これだけの改正が行われたことになるが、ここではその詳細を追うよりも、地方分権一括法のインパクトについて、触れておきたい。

1999年7月6日に地方自治法を哉とする475本の関係法律が成立した。地方分権一括法と呼ばれるこの改革は次の年の4月1日に施行されたが、それは「異例ともいえる成功例^{xvii}」であった。その改革の重点を、住民自治の観点と団体自治の観点に分けて言えば、まず住民自治の拡充方策として地域住民と地域住民の代表機関(地方議会・首長)との関係を改善して、地域住民による自己決定・自己責任の自由の領域を拡充したことであり、団体自治の拡充方策として挙げられるのは 事務事業の移譲方策と 広い意味での関与の縮小・廃止方策である。こうした中で、特に主眼が置かれたのは「国による関与の縮小・廃止」である。その基本方策としてある機関委任事務制度が廃止されたことの意義はきわめて大きい^{xviii}。機関委任事務の手続きでは、国が事務を画一的に行うよう細かい通達によって自治体の首長に命ずることができ、住民や議会の意向は関係なかった。責任も事務の執行が適正に行われたかどうかを、首長が省庁に対してもつだけでよかった。ここでも住民や議会への責任は無視されていた。

そういう意味で地方議会においても、この機関委任事務制度の全面廃止は、新たな局面に立たされることとなったわけである。議員においては意識改革が、議会としては活性化が強く叫ばれるようになったのも、このころではないだろうか。

ただ、具体的に地方議会の制度が変わった点というのは、次の2点のみである。一つ目は、それまで法律により定められていた議員定数を、条例で定めることとした点

である。ただ市町村の人口に比して上限の基準のみは法律で定められている。もうひとつは、議案提出要件および修正動議の発議要件の緩和である。それまで出席議員の8分の1であったものを12分の1とした点である。

ここで付言しておきたいことは、戦後の地方自治法の施行から地方分権一括法まであわせてみても、「中央から地方へ」の分権の流れは、大きな潮流としてあるものの、議会制度そのものを大きく変えるものではなかった点である。制度そのものの変更は微細なものであるということは逆に、二元的代表制の中で、議会の権能や役割については、根本の部分ではドラスティックな変化はなかったということである。

第二節 地方議会活性化の現状とあるべき姿

(1) 地方議会「活性化」の定義

そもそも議会が活性化された状態とは、どのような状況を言うのだろうか。

まず、公的な文書で、「議会の活性化」という言葉がうたわれたのは、おそらく1997年の地方分権推進委員会による第二次勧告が初めてだと思われる^{xix}。この第二次勧告を読み解いていくことで、「活性化」とはどのような状況をさすのか、すくなくから見えてくるだろう。

下記のとおり、多少長くなるが引用したなかで、下線部^{xx}こそが目的とする「活性化」の状況であると考えられる。

地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる。このため、国及び地方公共団体は、次のような措

置を講ずるものとする。

1 議会の機能強化等

(1) 地方公共団体における長と議会との機能バランスを保ちつつ、地方議会の組織に関する自己決定権を尊重し、一層の活性化を図るため、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

地方公共団体は、議決事件の条例による追加を可能とする規定(地方自治法 96 条 2 項)の活用に努めること。

国は、臨時議会の招集要件(地方自治法 101 条 1 項)、議員の議案提出要件(同法 112 条 2 項)、議員の修正動議の発議要件(同法 115 条の 2)等の緩和を検討すること。

(2) 機関委任事務制度の廃止に伴い議会の権限が拡大することを踏まえ、地方公共団体は、議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実に努めるものとする。

(3) 地方公共団体は、議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門能力の育成強化を図るための共同研修の実施、相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の養成、議会事務局の体制整備に努めるものとする。

2 議会の組織・構成

(1) 地方公共団体は、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の設置に当たっては、常にその必要性等を十分吟味した上で行うものとし、必要に応じ、本会議中心の運営を検討するものとする。

(2) 国は、議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう、人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する。

3 議会の運営

- (1) 地方公共団体は、議会の公開制を高めるため、本会議に加え、委員会やその審議記録の公開を一層進め、議会関係の事務についても、情報公開条例の対象に含めるものとする。
- (2) 議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする。
- (3) 無投票当選の増加、投票率の低下等の現状にかんがみ、国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進めるとともに、専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進める。

下線部分は、すべて「～のために」という目的語である。この目的語の指す大目的はまさに、前にも増して大きくなった「議会の果たすべき役割」を果たすことにある^{xxi}。つまり、これを「活性化されている」状態として位置づけ、並列に並べると下記のようなことになる。

1. 地方議会の組織に関する自己決定権が尊重されていること
2. 議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等が向上していること
3. 議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性が確保されていること
4. 議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えること
5. 議会の公開制が高まっていること
6. 議会活動に対する住民の理解が深まっていること
7. 女性、勤労者等の立候補が容易であること

こうした7点の項目を「活性化された状態」として提起されれば、反射的に異論を唱える気持ちにはならない。しかしながら、以上の7つの項目が恒常的な状態として実現されれば、すぐに「議会が活性化された」ものとなるかどうかは、また別問題である。7項目が実現されても、議会での質問の件数や議員提案の本数が増えたりしなければ、結果としては従前となんら変わらない。そして7項目の実現が、議会としてのアウトプットの向上につながるかどうかの確証もないし、検証がされているわけでもない。

そう考えていくと「活性化された状態」を追求することよりも、「本来の役割」を果たすことを追求することが必要なのではないだろうか。それこそが、逆に「活性化」と呼ぶにふさわしいのではないだろうか。

実際に、2000年の地方分権一括法の施行以降に出版された、いくつかの議会改革マニュアル的な資料を読むと、「そもそもの議会の姿」に戻ろうとする傾向が強く見受けられる^{xxii}。

「地方議会を改革するための基本的な視点は、憲法にもとづく二元代表原理に立ち返ることであろう^{xxiii}」

「自治体の主体性が重視されている現在、議会をほんものの「言論の府」にするためには、まず公開で自由に議論ができる民主的な議会に変えることが必要です。

^{xxiv}」

「今ほど地方議会が住民代表として、住民の声を議会を通じて反映させ、また激動する状況の情報を住民に還元することが求められているときはない。議員一人ひとりが、そして議会が文字通り住民感覚に即して信頼される活動をするにはどうすべきかを考え、前例や先例踏襲でなく議会制度の原点について思いをめぐらす必要がある。」^{xxv}」

ここで言われる「原点」や「原理」、「ほんもの」として取り上げられる「議会の姿」とは、そもそも地方自治法が施行された際の理念から大きく変わりがない。また、地方分権一括法とそれに先立つ地方分権推進計画においても、地方議会の改革はほとんどふれられていない^{xxvi}。そう考えると、目指すべき「議会の活性化状態」とは、地方分権改革の流れの中で、その重要性は高まりこそすれ、内実に大きな変化はないということになる。つまり、議会の活性化とは、議会に与えられた役割をしっかりと果たすことに他ならないのである。次の項で具体的にその役割を定義しながら、IT化施策の現代的な意義を考えてみる。

(2) 地方議会の役割とIT化の現代的意義^{xxvii}

二元代表制を前提とする地方自治体においては、首長と議会は、自動車のエンジンとハンドルにたとえることができる。一般的には自動車の「両輪」とたとえられることがあるが、この考えに私は反対である。住民の代表であることだけをとりえて言うならば、「両輪」ということも可能かもしれない。けれども実際に与えられている権能は、相似形をとっていない。同じ形や大きさをしていないものが、左右のタイヤにあった場合、車は前に進むだろうか。同じ自動車でたとえるならば、事務の執行をつかさどる市長部局をエンジンとし、その執行状況をチェックし、統制する議会をハンドルとしたほうが、わかりやすいはずである。もちろん首長の権限は条例に基づかない規則などを定めることはできるが、それも議会の統制下にあると考えられる^{xxviii}。

そのハンドルとしての議会は、「立法」：条例提案、政策立案、「財政」：予算の審議・決定、決算の審査・認定、「監視」：行政の批判と牽制の3点が、その役割として挙げられるのではないか。従前より特に強調される役割は、立法と監視で

あるが、議会に与えられた権能からかんがみるに、 財政をあえて取り上げておきたい。なぜならば一般の行政提案議案や条例などとは、その性格が異なるからである。また、ハンドルという言葉からは離れるが、3つの役割を支える理念は、やはり「住民代表」という立場である。

これらを法制度の観点から見れば、 立法および 財政は、地方自治法 96 条(議決権)にもとづき、 監視については、地方自治法 98 条 1 項(検査権)、98 条 2 項(監査請求権)、99 条 1 項(説明要求権および意見書提出権)、162 条・168 条 2 項・196 条 1 項(同意権)、100 条(調査権)などにもとづくことになる。 については、憲法 93 条をみれば明らかである。

こうした前提に立ち、議会が活性化しなければいけないというとき、それは ~ の役割を、 の理念に立って果たすことが何よりも大切になる。

ここで、冒頭の問題提起に戻ってみる。

なぜ、議会の活性化が叫ばれ、実際に数々の研究や具体的な提言、そして施策が行われてきたのに、それでも一般の議会に対する評価が著しく低いままで、「活性化」してきていると感じられないのだろうか。

一つには「活性化」の何たるかを議論せずに、やみくもに活性化が叫ばれてきた感が否めない。具体的に何がどうなれば議会が活性化されたといえるのか、何も明示されてこなかった。一般質問の回数が多くなればいいのか、議会の開催日数が増えればいいのか、そういったことすらほとんど議論されてこなかった。

私は、 住民代表という前提に立ち、 立法、 財政、 監視のそれぞれの役割を果たすことこそが、活性化であると信じている。しかしこれらの役割は、戦後の地方自治法の施行から変わってはいない。地方分権一括法の施行により、エンジンである行政に多くの権限が移譲され、そのハンドルである議会の重要性は高まった。しかし、地方分権一括法の議会条項の規定も、基本的にはその役割を大幅に変えるも

のではなく、その役割を果たすための要件を緩和したものである。

にもかかわらず多くの地方議会では、まるで何か新しい使命を帯びたかのように地方分権一括法を受け止め、議会改革にいそんできたわけである。その流れを否定するものではないが、結果としてはそれぞれの自己満足に終わり、具体的な検証などがなされているわけではない。

逆説的ではあるが、ここに本論文の一つの意義がある。いままで、議会活性化のための施策は検証されてこなかったが、具体的な因果関係がつかみにくい部分があった点は考慮に入れなければいけない。とくに後段で述べるように、議会の質は議員の質に原因していることが多い。しかしながら、IT という事業についてみれば、議会全体のアウトプットとの直接のつながりを検証できる可能性がある。具体的には第三章での作業となるが、行政評価の手法を用いてその検証を行うことができることを証明することは本論文の一つの大きなテーマでもある。

また本論文のもう一つの意義は、IT の持つ現代的な可能性である。

地方議会は合議体とは言え、議員ひとりひとりの質が、議会全体の質に影響を強く与えている。しかし、これまでは、議員ひとりひとりがどのような仕事をしているのか、議会での発言内容や議案への賛否など、一般市民の知るところになかった。議員というのは、蓋し人の目を気にする生き物である。特に有権者の目には、敏感である。4年に1度の選挙があるせいだけとは到底思えないくらい、議会の中と市民の前とは、その言動に大きな差がある。ありていに言ってしまうと、一般市民の前では「がんばり屋の先生」^{xxix}が、議会では一回も質問しないただの居眠り議員である。一般市民からほとんど知られずに仕事をしていたのでは、こうした議員の質が向上するわけがない。昨今の議会制度改革も、ほとんど議員の意識改革には直結しないようなものばかりである。もしも実現可能性を考慮しないで、議会制度を変えたとしたら、「議員報酬を3倍にし、議員の数を3分の1に減らす」、「選挙の際、議会での発言回数や議案の賛否を選挙公報と一緒に配る」、「駅頭やチラシでの議会報告活動を

議員に義務付ける」などは、たいへん効果的であろう。しかし、上記のことは現実的に実現は難しい。

ここにITの意義がある。議会ホームページなどから配信される情報を元に、議員がより有権者からの目にさらされることになれば、議員の振る舞いは向上するだろう。また情報システムによって、各議員の情報処理能力も高まっていくだろう。いままでの議会活性化に関係する施策とは、まったく別の視点で、議員の質をかえる可能性があるのではないか。かといって、どんなIT化施策が存在するかは次章で詳しく見るが、ITであれば何でもいいというわけではない。「とりあえずIT」的な風潮を限界として乗り越えるためには、議会に与えられている役割をしっかりと果たすために必要な事業の選別が必要となる。次章で明らかにするが地方議会のIT化は、第28回の地方制度調査会の答申でもほとんど触れられていない^{xxx}ように、国からの押し付けで行われたことではなかった。地方議会がさらに自立・自律していくためにも、ITというツールの可能性は広がっている。

-
- ⁱ くわしくは、第一章で、議会が重要である具体的な根拠となる、議会の役割を明らかにする。
- ⁱⁱ 地方議員を対象とした調査で、「自治体の議会は、行政当局に対比して、どの程度自治体の政策形成に影響を与える力をもっているか」という質問に、76.9%が行政当局に比べて議会の側に影響力があるとしている。『現代日本の地方政治家 - 議員の背景と行動 -』（黒田展之編、法律文化社、1984年）
- ⁱⁱⁱ 研究ばかりではない。巻末の参考文献としてあげている『市民のための開かれた地方議会論』、『市民派議員になるための本』、『地方議会改革宣言』、『地方議会活性化マニュアル』などの、現職・OB地方議員が書いた著作はなおのことである。自分がいかに改革をなしたか誇るものが多く、議員個人の意識改革につながるかどうかすら、疑わしい。
- ^{iv} たとえば、次のように問題提起されている内容は、そのほとんどが議員の質についてである。「議員が総与党化して、議員の役割である執行状況の監視、政策立案の実現があまりされていない。議会の会議についても、責任をもった発言ができないためなどで会議を公開しようとしない。またその記録も公開しない。そして、議員は住民代表としての責務がある

にかかわらず自ら議案、行政問題等について調査研究をしようとする意欲が一部議員を除いていない。さらに議員は、視察研修と称して、毎年慰安をかねたような視察研究(略)を行って市民の血税をムダに使用している。最後に地方議員になることにより私欲を強め、また利権を得ようとするいわゆる土建議員が地方議会で多くを占め、発言力を強め、公正・公平な行政執行に影響を及ぼしかねない危惧がある。」『市民のための開かれた地方議会論』(宮沢昭夫、花伝社、1996年)

- v 郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則の3法を三新法という。
- vi 『明治地方制度成立史』(亀卦川浩、柏書房、1967年)
- vii 明治17年の全文改正に至るまでの間に、2度の改正があった。
- viii 町村会にあっては「戸長」という呼称である。ここでは「区長」にまとめさせていただいた。
- ix 県にあっては「県令」という呼称である。ここでは「府知事」にまとめさせていただいた。
- x 明治22年に帝国憲法が公布されてすぐに、府県制および郡制が公布された。この法律は、明治32年に全文改正され、議会の権限などが一部拡大した。また大正3年にも、運用上の不備を整えるための大幅な改正があった。戦前の地方制度において府県および郡の存在は、決して無視できるものではないが、これらの詳細については、本論文の趣旨からは幾分はずれるため、別に譲るものとする。
- xi 『地方自治制度 <第4次改訂版>』(久世公堯、学陽書房、1998年)
- xii 亀卦川前掲書『明治地方制度成立史』。さらに、具体的な制度の検討にあたった地方制度編纂委員の委員であるアルバート・モッセは、その理由を次のように述べている。「元来独乙ノ皇室八独乙ノ上公ナル衆諸侯ノ推選ニ依テ成立チ、其封土ヲ受ケテ成立チタルノ後、遂ニ世襲ノ侯家トナレル。思フニ之ヲ日本ノ歴史ニ比シテ全ク異同アルコトナシ。(中略)其他歴史上ノ沿革ニ於テハ異ナル所ナシ」。
- xiii 亀卦川前掲書『地方制度小史』
- xiv 詳しくは、亀卦川前掲書『地方制度小史』
- xv 同時に郡制も廃止された。「現在残る郡の呼称は、単なる地理的名称の位置にとどまる」(『現代地方議会論』(井下田猛、内田老鶴圃、1986年))
- xvi 1947年4月17日公布 法律第67号
- xvii 『最終報告 - 分権型社会の創造: その道筋 - 』(地方分権推進委員会、2001年6月)
- xviii 『新版分権改革と地方議会』(大森彌、ぎょうせい、2002年)
- xix 『「地方分権と市議会の活性化」に関する調査研究報告書』(全国市議会議長会都市行政問題研究会、1998年)
- xx 下線は筆者
- xxi そのための「措置」については、ここでは議論をしない。

-
- xxii 下線はすべて筆者。
- xxiii 『公共を支える民』(岩崎恭典、寄本勝美編著、コモンズ、2001年)
- xxiv 『市民派議員になるための本』(寺町みどり、学陽書房、2002年)
- xxv 『地方議会改革宣言』(野村稔、ぎょうせい、2003年)
- xxvi 「残念ながら、今回の地方分権改革のメニューにおいて地方議会の改革はまったくふれられていないといってよい」(前掲、『公共を支える民』、岩崎論文)
- xxvii 具体的な権限や機能については、地方自治の教科書の「議会」の項に詳しい。たとえば、『新地方自治講座 2 議会』(久世公堯、浜田一成、第一法規出版、1973年)や、『21世紀の地方自治戦略 2 地方政治と議会』(西尾勝、岩崎忠夫編、ぎょうせい、1993年)、『地方自治法講座 5 議会』(井上 源三編、ぎょうせい、2003年)など。
- xxviii 「重要な契約との締結等の首長の事務処理についても、議決権が及ぶ。執行機関は、特に重要な事項については、自治体議会の統制化にありながら行政権の行使をしなければならない。」『現代地方自治の軌跡 - 日本型地方自治の総括と課題 - 』(妹尾克敏、法律文化社、2004年)P.257
- xxix 一般の市民の方が、某議員をさして言っていた言葉で、筆者が耳にしたものである。
- xxx 2005年12月9日の答申では「議会のあり方」が含まれていた。「第2議会のあり方 2 議会のあり方の見直しに係る具体的方策の検討 (2) 具体的方策 議会の運営 ア 住民と議会との意思疎通の充実」では、次のように言及されているが、ITに関しては従来の視点を超えるものは何もない。『また、休日、夜間議会の開催、ケーブルテレビ、インターネット等の手段を用いた議会の審議状況の中継、審議記録の公表など審議の公開や議会に関する情報の積極的な広報を、さらに充実すべきである。(中略)このほか、会議録を電磁的記録により作成することも可能とすべきである。』

第二章 地方議会における IT 化施策の現状

第二章では、地方議会の IT 化施策を、事例を交えて定義していく。

そもそも地方議会において IT 化が叫ばれるようになったのはどういった経緯なのかを、政府の動向を踏まえて明らかにする。また、具体的に地方議会の IT 化施策にはどのようなものがあるのかを、実際の現状を踏まえて定義し、分類を試みる。

その上で、全国の地方議会における IT 化施策の実施状況を概観する。

また、横須賀市議会の先進事例を使い、IT 化施策が導入された経緯や目的、そしてそのメニューを概観する。

第一節 地方議会における IT 化とは

(1) 地方議会 IT 化の背景と経緯

地方議会における IT 化の流れは、世界規模での情報技術の普及の中に位置づけられる。ただ、ここでパーソナルコンピューター発展の歴史やインターネットの普及の経緯などを論ずることは避け、直接的に関係する日本政府の IT についての取り組みから、紐解いていく。

日本政府がはじめて「IT 政策」と呼ばれるとりくみをおこなったのは、1994 年 8 月の「高度情報通信社会推進本部」の設置であった¹⁾。また、同じ年の 12 月には、「行政情報化推進基本計画」を閣議決定し、行政情報流通の電子化と高度利用などをさだめている。

電子政府の実現に向けて、1999 年 12 月には、「ミレニアムプロジェクト」を立ち上げ、IT を国家戦略として推進するために、内閣総理大臣を本部長とする IT 戦略本部と、当時ソニーの会長兼 CEO だった出井伸之氏を議長とする IT

戦略絡会議が、2000年の7月7日に設置された。そして同年の11月27日に、IT戦略本部とIT戦略会議との合同会議で「IT基本戦略」の内容が明らかになり、「5年以内に世界最先端のIT国家となる」という目的が掲げられた。その直後にいわゆる「IT基本法」ⁱⁱが制定され、2001年1月6日に施行されたⁱⁱⁱ。

このIT基本法の中で、国のIT戦略を推進していく上での地方自治体の明確な役割が定められた。具体的には、次のように自治体の責務について明記されている。

(国及び地方公共団体の責務)

第11条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。

(行政の情報化)

第20条 高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策の策定に当たっては、国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化、効率化及び透明性の向上に資するため、国及び地方公共団体の事務におけるインターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用の拡大等行政の情報化を積極的に推進するために必要な措置が講じられなければならない。

この時点をもって、国の戦略から自治体のIT化、電子自治体というものが位置づけられたといえるのではないだろうか^{iv}。

2001年1月22日には、「IT基本戦略」を衣替えした「e-Japan戦略」が発表され、その後さらにそれを具体化した「e-Japan計画」が発表された。「e-Japan戦略」では、「超高速ネットワークインフラ整備および競争政策」、「電子商取引ルールと新たな環境整備」、「電子政府の実現」、「人材育成の強化」という4つを、重点政策分野として取り上げている。自治体のIT化につ

いては、このうちの「電子政府の実現」の中に組み込まれた。また、3月にIT戦略本部は「e-Japan重点計画」を決定し、基本的な方針とともに2005年までの目標をかかげた。また同年6月には、「e-Japan2002プログラム」が決定され、「e-Japan重点計画」をベースにした2002年度の年次計画をうちたてた。この中で、政府の発表した行政文書としては、はじめて「電子自治体」という言葉が大きうたわれた。しかし、具体的に地方議会に対する記述は、「電子投票」の導入についての記載があるのみだった。2003年8月総務省自治行政局発表の「電子自治体推進指針」においても、「住民と行政のコミュニケーションの拡大」として、「今後、議会情報の提供等の取り組みが望まれる。」という控えめな指針があるのみで、それ以降も特に政府からのアクションとして地方議会のIT化については、あまり言及されていないのである。

しかしながら、本章第三節で横須賀市議会の事例で見ると、各地方議会において、地方分権一括法の施行もあいまって、議会活性化についての検討が盛んになった。その中で、議会のIT化施策についても議論されることが多く、どちらかという国の方針として議会のIT化があったわけではなく、地方独自のとりくみであったことがわかる。

(2) 地方議会におけるIT化施策の事業メニュー

それでは地方議会において、具体的にどのようなIT化施策があるのかを明らかにするが、その前に何をもってITとするのか、それを定義する必要がある。

一般にITと呼ぶ場合、それは広義の意味でのITを指している。実際はICT (Information and Communication Technology) の考え方を包含していることが多い。ITを言葉のとおり「情報技術」と考えるならば、それは業務の効率化

や情報の一元的な管理を行うための技術であるのに対し、ICT は「情報通信技術」であり、それは情報の交換や発信に用いられる技術となる。総務省が IT 政策から ICT 政策へと明確な定義を用いるようになったのは、IT という言葉があまりに広く用いられるようになったからである^v。

この論文では、この IT と ICT とを含意した意味で、「IT」という語を用いる。なぜならばそれは、地方議会において IT という言葉が使用されるとき、その IT と ICT の使い分けがなされているわけではないからである。狭義の意味で IT という語を使用するときは、便宜的に「情報システム」という言葉を用いることとする。

そうした立場に立って、地方議会における IT 化施策の事業を検証すると、情報システムと ICT との 2 種類におおまかに分類されることがわかる。情報システムについては、議会運営の効率化や組織の BPR^{vi}が、ICT については住民への情報発信や住民参加などが、目的とされている。

また、情報システムにおけるもう一つの観点として、議員個人の IT 化と議会全体の IT 化と 2 種類がある。この観点はどちらかという情報システムの分類中、さらに細かい分類として位置づけることが可能である。ICT においては、その通信手段として、一般のブラウザから閲覧するホームページを使用するものと、携帯端末やメールなどを用いた通信方法によるハードの側面での分類が、まず可能である。加えて、定期的に更新が必要な定例会の案内やその議事録などの公開と、恒常的に発信可能な議員名簿や議会紹介、そして住民参加などの観点から、分類することができる。

上記の分類に従って、具体的な事業を下の表 2 - 1 にまとめた。

表 2 - 1 議会 IT 化事業メニュー

情報システム	
議員の IT 化	
	議員(会派・役職者)一人に一台、パソコンを支給(貸与)
	議員への個人メールアドレスの割当て
	議員のパソコン研修を実施
議会の IT 化	
	議会内 LAN の整備
	パソコンの導入・設置
	議場へ PC 持ち込みの許可
	委員会室へ PC 持ち込みの許可
	電子メール等による開議通知・発言通告書などの収受
	新聞社とのデータベース接続
ICT	
議会独自のホームページ開設 ^{vii}	
定例会の案内・報告	
	本会議・委員会等の日程等
	議案一覧及び結果等
	質問通告書、質問内容
	議会だより その他
議事録/会議映像の公開・発信	
	本会議会議録(検索システム含む)
	委員会会議録(検索システム含む)
	本会議のオンライン中継
	委員会審議のオンライン中継

	本会議のインターネットによる録画配信 (VOD)
	委員会審議のインターネットによる録画配信 (VOD)
議会の予算執行状況の公開	
	議会全体予算
	議員報酬 (費用弁償等)
	議長交際費
	政務調査費
議会の紹介・案内	
	傍聴案内
	議会のしくみ、会派構成等の解説
	請願・陳情の提出方法 (書式のダウンロードを含む)
	議員名簿 (50音・委員会・会派別など、顔写真付きなどを含む)
	議員名簿 (個人のメールアドレス・HP へのリンク)
	視察報告
住民参加	
	市民から議会全体に対する意見の受付
	電子会議室・相談室 (意見交換掲示板等)
携帯端末等からの閲覧	
議会メールマガジンの発行	

第二節 地方議会の IT 化施策の現状

(1) 全国市議会の IT 化の現状

全国の市議会の IT 化は調査の年度等によって、その進捗やメニューが異

なることは、容易に予想することが出来る。具体的には、全国市議会議長会により毎年行われている『市議会の活動に関する実態調査』でのデータ^{viii}を基本として、そうした年度の経緯をみながら、現状を明らかにしたい。

まず、全国市議会議長会の実態調査について簡単に触れておく。確認できるものでは、平成 12 年からの資料があるが、毎年かならず行われている調査である。調査の対象は、その年ごとに変動があり、平成 12 年度の調査は 671 市、平成 13 年度も 671 市だが、平成 14 年度からは 697 市、平成 15 年度は 698 市、平成 16 年度は 702 市、平成 17 年度は 735 市と推移している。

調査設計は、おおよそ毎年下記のとおりである。

1. 調査対象 : 全国の市(町村は除く。東京 23 区は後年から対象内)
2. 調査方法 : 郵送によるアンケート調査
3. 調査対象期間 : 前年の 1 月 1 日 ~ 12 月 31 日
4. 調査実施期間 : 年度の頭
5. 回収結果 : 回収率 100% (すべて年の調査でこの回収率)

こうした調査設計に基づいて行われる調査のうち、IT 関係の調査項目の存在については、平成 12 年度までさかのぼることが出来る。残念ながら、この年のデータまでは見つけることは出来なかったが、その調査項目としてすでに次のものが挙げられていた。

1. 市議会におけるパソコンの導入状況
2. 市におけるインターネットの接続状況
3. 市議会情報を掲載するホームページ開設の有無

(ホームページ開設の有無、掲載内容、議会独自のホームページ開設状況)

平成 13 年度の調査では、下記の項目について IT 関連で挙げられる。

1. 市議会におけるパソコンの導入状況
 - (1)パソコンの設置の有無及び平均設置台数
 - (2)パソコンの設置場所
2. 市におけるインターネットの接続状況
3. 市議会情報を掲載するホームページ開設の有無
 - (1)ホームページ開設の有無
 - (2)ホームページの掲載内容(ホームページを開設している 335 市が対象)
4. 本会議会議録の検索システムの導入の有無

平成 12 年度と平成 13 年度を比較すると、多少平成 13 年度のほうが具体的な質問項目になっている。これと対照的なのは、平成 17 年度の調査項目である^{ix}。

- 8.本会議・委員会の放送
 - 8-1 本会議・委員会の放送を実施している市
- 14.会議録検索システム
 - 14-1 本会議会議録検索システムの導入状況(複数回答)
 - 14-2 委員会会議録検索システムの導入状況(複数回答)
- 18.ホームページ
 - 18-1 議会ホームページを開設している市
 - 18-2 議会ホームページの掲載内容

当初存在していた、「パソコンの設置状況」や「インターネットとの接続状況」などの調査項目は姿を消していることがわかる。これは、時代の推移を見れば当然といえるかもしれないが、どちらも平成 16 年度の調査では、姿を消している。

ただ、平成 13 年度から、すでに調査項目として挙がっている項目が一つある。それは「会議録検索システム」についてである。この項目について、結果がどのように推移したかを下の表 2 - 2 で見たい。

表 2 - 2 本会議会議録の検索システム導入の経緯

本会議会議録の検索システム導入の有無		導入している	導入していない	導入予定	その他	計
平成 13 年度	市の数	207 市	464 市	-	-	671 市
	割合	30.8%	69.2%	-	-	
平成 14 年度	市の数	289 市	313 市	95 市	-	697 市
	割合	41.5%	44.9%	13.6%	-	
平成 15 年度	市の数	381 市	258 市	59 市	-	698 市
	割合	54.6%	37.0%	8.5%	-	
平成 16 年度	市の数	450 市	221 市	30 市	-	701 市
	割合	64.2%	31.5%	4.3%	-	
平成 17 年度 ^x	市の数	485 市	223 市	-	27 市	735 市
	割合	66.0%	30.3%	-	3.7%	

以上のように見ると、IT 化は、時代の流れに背中を押されながら、特にピークのようなものはないまま、着実に普及していることがわかる。

市議会議長会の調査報告は、たいへん網羅的であり、完璧な回収率が裏打ちされていて、精度の高い調査であることは誰も否定できない。しかしながら、施策や事業の評価などの手法をもたず、単なる「実態調査」に終始していることは大変残念である。本節で明らかになったのは、IT 化が漸進的に進んでいる現状と、皮肉にもその IT 化の効果についてはほとんど不問に付されている現状である。

第三節 事例：横須賀市議会 IT 化施策

(1) 横須賀市議会 IT 化の検討の目的と経緯

横須賀市は、全国にも類を見る議会活性化政策の先進市議会^{xi}であるといわれている。平成 10 年 11 月より、議長の諮問をうけ議会活性化推進委員会^{xii}を立ち上げて、平成 12 年 3 月までの間に答申を四次にわたって答申を行った。

答申の経緯としては、平成 10 年 9 月の議会運営委員会において、議会活性化方策についての検討提案があり、議長の諮問機関として協議をすることとなった。具体的には、表 2 - 3 に示したスケジュールにのっとり行われた。

表 2 - 3 横須賀市議会活性化委員会答申の経緯

年 月	答申の経緯
平成10年9月	議会運営委員会により「議会活性化方策」の検討提案
平成10年11月	議長の諮問により議会活性化推進委員会設置
平成10年12月	議会活性化推進委員会 第一次答申
平成11年2月	議会活性化推進委員会 第二次答申
平成11年4月	市議会改選(統一地方選挙)
平成11年6月	議長より再度諮問
平成11年11月	議会活性化推進委員会 第三次答申
平成12年3月	議会活性化推進委員会 第四次答申(最終)

最終答申としてまとめられた「市議会活性化に関する方策について」の章立て^{xiii}は表 2 - 4 に示すとおりである。

表 2 - 4 市議会活性化に関する方策について

議会の組織・構成について	
(1)	委員会制度の改善および運営の充実
(2)	議長の在任期間
(3)	議員定数の在り方
(4)	議員の審議会等への参画の見直し
議会の権能について	
(1)	政策形成機能の充実強化
(2)	条例による議会の議決事件の追加
(3)	公社等の監視の強化
議会の運営について	
(1)	一般質問の活発化
(2)	討論の活発化
(3)	公聴会制度、参考人制度の十分な活用
(4)	請願、陳情の取り扱いの改善
(5)	議会による広聴活動の推進
(6)	先例・前例の見直し等
(7)	議会の主導性発揮について
議会の公開と情報の提供について	
(1)	会議の公開の一層の推進
(2)	市民への情報の提供及び議会 PR
市議会事務局の充実強化及び専門能力の育成について	
(1)	議会事務局組織の充実
(2)	議会事務局の調査機能等の強化

その他	
(1)	議員政治倫理の確立
(2)	その他

この答申の中で、IT 利用について言及しているのは、下記の箇所のみである。

3 - (5) - ア 議会ホームページへの広聴機能^{xiv}の導入について

議会ホームページに市民からの意見を求める広聴機能を持たせる

4 - (1) - ア 発言通告書の早期提供について

発言通告書を通告締切日に市議会ホームページに掲載する。

4 - (1) - ウ 会議録ホームページの拡充について

会議録ホームページの掲載期間を延長する。

4 - (2) - オ 会派単位の意見の公表について

会議における討論の活用や、インターネット、委員会会議録等に会派別賛否一覧を掲載することにより、議会内会派の活動を市民に広報する。

80 項目に及ぶ答申項目から見ると、4 項目のみの言及であり、割合から見ると少ない。それでも、横須賀市議会事務局によれば、議会 IT 化については議会活性化の文脈の中に位置づいているということである。

(2) 現状の施策と今後の方向性

平成 12 年 3 月の議会活性化推進委員会からの最終答申ののち、平成 13 年 9 月に議会 IT 化検討委員会が議長の諮問により設置された。そののち四

回の検討会を行い、平成 14 年 12 月に議長に「議会 IT 化基本計画について（第一次答申）」を答申した。

その「基本計画」^{xv}の目的と考え方として次のように掲げている。

1 計画策定の目的

情報フロンティア都市を目指している本市の IT 化に呼応し、さらなる活性化とより開かれた議会を目指す本市議会として IT 化を推進する

2 基本的な考え方

本市議会の IT 化を推進し、市民への最新の議会情報の提供と議会内情報の一元管理を図り、議員活動の積極的展開と事務の合理化・効率化を推進する。

ここで特筆すべきは、「考え方」の中に、「情報の一元化」と「議員活動の積極的展開」、「事務の合理化・効率化」という視点が盛り込まれている点である。議会活性化検討委員会の最終答申では、前述のように IT 利用については 4 項目のみとなっており、そのすべてがインターネットの利用に特化した記述となっていた。とくにはホームページの活用についての言及であった。

「考え方」の中でもまず「議会情報の提供」が記述されているものの、「情報の一元化」と対になっており、あきらかに「情報」のとらえかたに変化が見られる。この相違点については、時間の経緯があることから、一般的な IT 知識の蓄積などが根拠であると思われる。

第一次答申は、「3 ソフト面での計画事業」、「4 ハード面での計画事業」、「5 IT 化推進に当たっての課題」という章立てで展開されている。ただ、総ページ数は 2 ページであり、項目を記述しているのみにとどまっている。下記に

その一例を挙げる。

3 ソフト面での計画事業

(3) 議会内のペーパーレス化を促進

- ア 開議通知・発言通告書等を電子メール化する。
- イ 委員会審査においてパソコンを活用する。
- ウ 掲示板機能を利用して、各種の情報を電子化する。
- エ LANを利用して政務調査報告を行う。

この答申の中で、検討課題として残った「平成 15 年度以降の議会 IT 化整備計画」及び「IT 化推進に当たっての諸課題」についての検討を行い、平成 14 年 3 月に議長へ最終答申を行った。

の整備計画では、時のアセスメントの要素が盛り込まれている。具体的には、各事業に目標年度が、下記のように追記された。ただ時のアセスメントと異なって、議会事務局あるいは議長等の責任が問われたり、進捗管理が厳密におこなわれるといった性格ではなく、実際は行政側との議会費予算折衝の際の根拠となるだけであった。

3 ソフト面での計画事業

(3) 議会内のペーパーレス化を促進

- ア 開議通知・発言通告書等を電子メール化する。(14 年度)
- イ 委員会審査においてパソコンを活用する。(16 年度)
- ウ 掲示板機能を利用して、各種の情報を電子化する。(14 年度)
- エ LANを利用して政務調査報告を行う。(14 年度)

また の諸課題については、第一次答申の「5 IT 化推進に当たっての課

題」に基づいて3つの項目を取り上げ、委員会の判断を行っている。

A 平成14年度議員パソコン研修の実施について

B 議会IT化における遵守事項について

C オンデマンドによる録画放送実施にかかるデータの保存期間について

この最終答申の中で、別途検討を要望している事項として、下記の二点を要望している。

要望事項

この最終答申により、本検討会はその使命を終えるが、次の事項について別途検討されることを要望する。

- 1 議会IT化を推進していく課程において、新たな課題やさまざまな問題の発生が予想されるので、これらに対応するため議会内に「協議組織」を設置されたい
- 2 会派又は議員がインターネットを使用して発信するホームページと法との関わりについて周知を図るため、「インターネットと公職選挙法」に関する議員研修を実施されたい。

後者の「インターネットと公職選挙法」に関する議員研修については、市議会議員選挙の一年前ということで要望された。また、「協議組織」については、最終答申ののちに「議会IT化運営協議会」が設置された。この協議会の中では、IT化にあたっての決定事項を議長に報告する形式となっており、内容を一瞥すると非常に細かい点の協議に終始していることがわかる。これについても、改選の直前の時期に開催されている協議会であったことが理由と思われる。平成14年12月の協議会では、下記のような報告がなされ、改選後

の議会内 IT 化体制をあらかじめ連続性の中に担保している。

議会 IT 化運営協議会の決定事項について

3 議会 IT 化運営協議会について

今後急速な進展を続ける情報技術の状況や議会 IT 化を推進していく課程において発生する、新たな課題やさまざまな問題に対応するため、来期改選後も引き続き議会 IT 化運営協議会を設置されるよう要望する。

これを受けて、平成 15 年 4 月の統一地方選挙の後に、議会運営委員会の場で提案され、議長の諮問により平成 15 年 6 月に再度「議会 IT 化運営協議会」が設置された。

この協議会では、おもに「議会 IT 化の諸課題」について、議論されることになった。また、新規での課題の提起も行えることとなり、事実上「議会 IT 化基本計画」の中で、さだめられた実施事業の進捗管理を行う機関となった。

改選後の議会 IT 化運営協議会では、平成 15 年 9 月に第一次答申を行い、平成 16 年 3 月に第二次答申を行った。

平成 15 年 9 月の第一次答申

1 委員会審査におけるパソコン等の持ち込みについて

委員会出席理事者が議案等の説明に当たり補助的に使用できるよう、次の機器の持ち込みを許可されたい。

- (1) パソコン
- (2) プロジェクター
- (3) スクリーン

平成 16 年 3 月の第二次答申

- 1 横須賀市議会 IT 化倫理指針
- 2 横須賀市議会情報システム運営管理要領
- 3 市民等からの電子メールの取扱いに関する要綱

特に第二次答申において、倫理指針の策定やシステム運営管理要領などを定めたことは、先進的な取り組みであった。ただ各議員への周知徹底がなされているとは言いがたく、議員個人の意識や言動を規定するまでにはいたっていない。

また年度内に検討の終わらなかった事項を下記のように明確にし、次年度以降の議会 IT 化運営協議会へ申し送った。

- 1 議会における電子申請、電子通知について
- 2 議会ホームページのデザインについて
- 3 委員会のインターネット中継について
- 4 議員出退表示盤・会議案内板の電子化について
- 5 各議員の IT スキル向上策について
- 6 会派、議員のホームページ作成支援について
- 7 議会 IT 化の評価・公表について
- 8 議会ホームページに個人のホームページアドレスを公開することについて

年度の変更にあわせて委員の変更も行い^{xvi}、申し送られた事項及び新規に提起された課題について、順次答申を行っている。平成 16 年 12 月現在で、第三次答申までがなされた。具体的にはそれぞれ下記のとおりである。

平成 16 年度 第一次答申(平成 16 年 6 月)

1 応接室等へ議会内 LAN を設置されたい。

(第 2・第 4 応接室及びロビー)

平成 16 年度 第二次答申(平成 16 年 9 月)

1 議員の出退表示盤・会議案内板の電子化について

当面、費用対効果等の観点から実施を見送ることとし、今後、動向を見極めつつ協議する。

平成 16 年度 第三次答申(平成 16 年 10 月)

1 委員会のインターネット中継について

今期においては協議を終了する。

なお、委員会会議録の修文(発言の文章化及び不規則発言・発言訂正等の記載)については、当協議会での協議事項の範疇を超えるため、議会運営委員会等で基準の作成を検討されたい。

2 議会内ペーパーレス化の促進について

平成 16 年第 4 回定例会から逐次、議会に提出される委員会説明資料を電子化し、議会サーバーで管理する。これに伴い、各会派及び無会派議員に配付していた説明資料を削減する。

3 議会ホームページのデザインについて

平成 17 年度から議会ホームページを業者委託によりユニバーサルデザイン化する。なお、定例会日程等基本事項については市の行政基本情報システムに載せバリアフリー対応を図る。

4 議会 IT 化の評価・公表について

平成 14 年度から開始した議会 IT 化事業の評価表を議会ホームページ上に公開する。^{xvii}

5 会派、議員のホームページ作成支援について

現在まで需要がない状況から、協議を終了する。

平成 14 年に策定した「議会 IT 化基本計画」を根拠として議論を続けてきたものの、整備計画の実施予定年度を先延ばしする答申が出されていることは興味深い。事業の実施を遅らせることになったのは、技術的・コスト的な面からの要請であった。

以上、多少くわしく見てきたように、横須賀市議会では、議会活性化のため施策の一つとして議会 IT 化施策が位置づけられてきた。しかし検討の過程でその IT を導入するメリットがより具体的になり、また事業も数多く行われるようになった。また、議会 IT 化事業の評価が稚拙ながらも行われようとしていることは、注目に値する。

とはいえ、議論の過程を追うと、IT スキルを持たない議員にレベルを合わせて事業実施の選別をしており、市民に対して「開かれた」議会であることよりも重要視されている感は否めない。評価の稚拙さや議場へのパソコンの持ち込みがなかなか許可されないのは、まさにそうした理由からである。

多くの議会でも、IT 化の進捗度合いは別にしても、同じような感覚なのではないだろうか。

ⁱ 首相官邸ホームページ「IT 戦略本部」

(<http://www.kantei.go.jp/singi/it2/index.html>) から見れる沿革についての記述も、ここから開始されている。

ⁱⁱ 正式名称は「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」。

ⁱⁱⁱ 自治省では、同じ時期(2000年8月28日)に、情報通信技術(IT)革命に対応した

地方公共団体における情報化推進本部が「IT 革命に対応した地方公共団体における情報化施策などの推進に関する指針」を公表している。また、12 月 25 日には、「地域 IT 推進のための自治省アクション・プラン」として具体的にスケジュール化されて各自治体に提示されている。

- iv 『電子自治体』(榎並利博、東洋経済新報社、2002 年)p.21 に同様の記述がある。
- v 『平成 17 年度 ICT 政策大綱(コビキタスネット社会の実現へ向けて)』(2004 年 8 月、総務省)
- vi 「Business Process Reengineering」の略。業務内容や業務の流れ、組織構造を分析、最適化すること。たいていの場合は組織や事業の合理化が伴うため、高度な情報システムが取り入れられる場合が多い。
- vii 考えられるすべての情報を種類によって、分類を行った。すべての情報が網羅されて公開されている議会ホームページはおそらく存在しない。たとえば議長交際費を支出細目にわたってホームページで公開している議会も存在しないが、今後想定されるので表中に掲載した。
- viii 全国市議会議長会のホームページ：<http://www.si-gichokai.gr.jp/index.shtml>
- ix 番号は、調査項目のままである。
- x 質問は、複数回答で「インターネットにより導入している」、「庁内 LAN により導入している」、「導入していない」、「その他(スタンドアローンなど)」と分かれていた。ここでは「導入している」を一括して記述した。
- xi 横須賀市議会事務局によれば、市議会への視察件数は、平成 11 年:21 件、平成 12 年:30 件、平成 13 年:27 件、平成 14 年:31 件、平成 15 年 39 件、平成 16 年 12 月現在 29 件となっている。
- xii 横須賀市議会議会活性化推進委員会「市議会活性化に関する方策について」
- xiii この章立ての下層に、答申の項目があり、それぞれの平成 12 年 3 月段階の実施状況を確認することができる。
- xiv 原文のままである。「公聴」という言葉を使わずに、あえて「広聴」という言葉を使用した理由は不明。
- xv 横須賀市議会 議会 IT 化検討会「議会 IT 化基本計画について」
- xvi 結果としては、メンバーの変更はなく、副委員長の変更のみにとどまった。
- xvii 参考資料「横須賀市議会 議会 IT 化事業の評価表」を参照。ちなみに、筆者の提案が採用されたものである。

第三章 地方議会 IT 化施策の評価

第三章では、実際に、地方議会の IT 化施策を評価する。

まず、その評価手法について、現在の政策評価・行政評価の現状を簡単に概観し、評価の軸となる評価項目を決定する。

次に、調査方法を明らかにし、その結果を分析する。

第一節 評価手法

(1) 政策評価・行政評価の現在

行政評価の先進例として知られるのは、アメリカとイギリスの例である。すでに 1930 年代に理論的な枠組み (Activities Measurement) が用意されていたアメリカⁱでは、1960 年代地方政府レベルで業績評価 (Performance Measurement) を中心とする行政評価の導入がはじまっていたⁱⁱ。地方政府が先行していた行政評価も、1980 年代から連邦政府によって導入された。特に 1991 年に発足したクリントン政権では、NPR (National Performance Review) という行政改革運動を開始した。

- ・ work better and cost less (より少ないコストでよりよいサービス)
- ・ putting customers first (顧客主義)
- ・ results-oriented (成果志向)

この NPR の 3 つの理念は、先行していた地方政府の業績評価や民間企業のコーポレートガバナンスの手法を、連邦政府に適用して実現を目指した。

また、1993 年には GPRA 法 (Government Performance and Results Act of 1993) が成立した。この法律は、連邦政府に対して、組織の目的や政策目標を掲げさせ、その達成度合いを継続的に計測し、公表することを義務付ける

法律で、2000年3月に最初の業績報告書が公表された。

また、イギリスでは、アメリカと異なり、中央政府主導で行政評価が導入されている。1980年代のサッチャー政権による行政改革では、ホワイトホール改革(中央行政機構の改革)の理念として、バリュー・フォー・マネー(Value for Money)が掲げられた。その理念に従って、強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering)やエージェンシーの設置などが行われた。また行政評価についても、サッチャー政権の流れをくむメージャー政権で、市民憲章(Citizen's Charter)、市場化テスト(Market Testing)、業績指標(Performance Indicators)などが導入された。

1997年に政権についたブレア首相も、行政改革の行き過ぎを是正しながらも、一層の顧客志向とサービスの質の改善に重点を置いている。市民憲章はサービス・ファースト(Service First)に、強制競争入札・業績指標はベスト・バリュー(Best Value)に、姿を変えたものの、基本的な路線はおおむね継承している。

以上のように米英を中心として、ニュージーランドやカナダなどでも行政改革へのとりくみがあり、こうした行政改革をNPM(New Public Management)と呼ぶことが多い。NPMについての定義をここで下すことは、筆者の能力から避けて通るが、市場原理に近いNPMの考え方が、日本の行政評価の実践に大きく寄与していることは論を待たない。

その日本の行政評価も、アメリカと同じように地方からはじまったということが出来る。1990年代後半に、三重県や宮城県で事務事業評価が、静岡県では業務棚卸運動、北海道では時のアセスメント、札幌市の事業再評価などと、この時期のケーススタディにはことかかない。実際、2000年には、都道府

県および指定都市はすべての団体に導入または検討中とされ、市区町村で見ても全体の54%が導入または検討中とされているⁱⁱⁱ。

その日本の地方政府ではじまった行政評価は、最初は事務事業評価に重きが置かれていたが、1999年頃から徐々に政策・施策の体系的な評価を導入する自治体が目立つようになってきた^{iv}。また、外部（住民、識者）の評価を取り入れる方法や、評価のタイミングについても工夫されるようになってきた。

ここで、簡単ではあるが、現在の地方自治体にける行政評価の分類について、まとめておきたい。「10の自治体があれば、10通りの評価システムが存在する」と言われるように^v、行政評価の方法論は、自治体の地理的特性、財政や人口などの規模、合併問題や三位一体改革の影響など、自治体を取り巻くさまざまな環境がよりよい仕組みを選択することは想像にかたくない。しかしながら、ある程度の分類をしないことには、論が先にすすまないで、簡単に類型化を試みる。

構成要素の単位で切り分けると、行政評価は「評価の対象」、「評価の時期」、「評価の主体」、「そのほかの評価の特性」の4つに、分類することができる^{vi}。具体的には次の表3-1に記載のとおりである。

表3-1 行政評価の構成要素

評価の対象	政策評価	施策評価	事務事業評価
評価の時期	事前評価	事後評価	中間評価
評価の主体	内部評価	外部評価	共同評価
その他の評価特性			

簡単に、一つずつ説明を加えると、まず「評価の対象」は、政策の体系で分類できる。言葉の定義の問題だが、政策体系は、基本的な用語として「政

策」、「施策」、「事務事業」に分けられる。たとえば下水道の分野で言えば、「きれいな川・海づくり」という一つの政策に、「合流式下水道の改善」、「下水の高度処理の実践」などという施策が複数あり、さらに「地区排水区取付管更生工事」、「ポンプ場建設事業」、「雨水の一時貯留施設の建設事業」などの事務事業が並ぶことになる。また、一つの政策に複数の施策があるが、一つの事務事業が、複数の施策に紐づくこともありえる。

この論文でも、その使い分けは慎重に行っているが、この言葉を議会で使われる用語に当てはめてみれば、次のようになるだろう。

「政策」： 議会活性化、開かれた議会づくり、議員の質の向上・・・など

「施策」： 議会制度改革、議会 IT 化施策、議会事務局改革、選挙制度改革、議員倫理確立の検討委員会設立・・・など

「事務事業」： 質問時間・回数の規制緩和、全員協議会議事録公開、議会内 LAN の整備、議会事務局政策法務担当の雇用、議会図書館の充実、市議会倫理条例の制定・・・など

「評価の時期」は、評価を行うタイミングである。政策にせよ、事務事業にせよ、それをスタートさせる前に、その効果などを予測するために行うものが事前評価であり、大規模な施設の建設や中心市街地の活性化などを行うのに用いる。また、幹線道路建設など長期にわたる事業や、政策の対象期間中の進捗状況・目標達成状況などを把握するために行うのが、中間評価となる。事後評価は、施策などが効果的・効率的に実施されたかどうかの検証やその責任の明確化のために、事業などの実施後に行うものである。当然その後に行う政策などにその結果が反映されていくことになる。

それぞれ、評価の目的によって「評価の時期」も変わってくる。

「評価の主体」は、誰が評価をするのかという分類である。内部の人間が

評価を行えば、それだけ自分に甘い結果になる恐れがある一方で、保有している具体的なデータや、評価結果を次の年度に反映できる能力などの観点では、優れている。外部評価は、第三者の視点で評価を行うことだが、客観的・批判的に評価を行うことが出来る反面、内部事情への理解の欠如が評価の結果をゆがめることも想定されるし、また通り一遍な批判に終始することもある。共同評価とは、内部・外部評価のそれぞれのデメリットを補完することができる一番望ましい方法ではあるが、結果が相反した場合、どちらにウェイトづけするかという問題は残る。

また、行政評価を正確に分類するためには、「そのほかの評価の特性」を細分化しておく必要があることは、言及しておきたい^{vii}。たとえば、指標が定性的か定量的か、産業連関表や費用便益分析などを用いて投入コストを勘案しているか、人事制度評価との関係があるか、など、さまざまな観点がある。その観点によっては、～ が同一の手法をとっていても、まったく別の結果を生む。また、～ についても、たとえば「評価の主体」が「外部評価」となっている場合でも、それでは外部とは「住民」なのか「有識者」によるものか、など、さらに細分化した類型化は可能である。

(2) 地方議会 IT 化施策の評価軸および評価にあたっての仮説

地方議会の施策を評価するに当たり、産業連関や費用便益という観点から問うことは難しい。なぜならば、住民サービスとして直接的な事業を執行しないからである。議員歳費や議会事務局職員の人件費をはじめ、政務調査費、委員会視察旅費、議事運営事務費など、毎年経常的に支出している予算は、存在している。しかし、そのいずれもが、住民サービスとして執行されるわけではなく、あくまで議会の運営のための費用、議員の活動のための費用にな

るからである。

この前提に立ち、議会のIT化施策を評価するに当たって、表3-1で見える構成要素をとりだしてみると、評価の対象については、事務事業評価を中心に、評価の時期としては、事後評価を、評価の主体としては、内部評価を用いたい。

まず、評価の対象だが、当初より「議会IT化施策」という言葉を使用しているとおり、「施策」という対象から評価をするべきかもしれない。しかし、「施策」という位置づけは、行政評価の枠組みにおいては、総合計画などに基づく政策体系上の位置づけがあって、はじめて行えることである。また、事務事業評価システムとの具体的な違いについて、そのあいまいさを批判する声もある^{viii}。

議会IT化施策について言えば、議会全体として「議会の活性化」という政策があり、その中に議会制度改革や議会IT化という施策を位置づけることができよう。しかし、その施策評価はあくまで個別の事務事業の評価が積み重なってみえてくるものであると考え、ここでは「事務事業評価」を中心にする。

次に、評価の時期については、すでに行っている事業を評価するので、まず事前評価という観点はありません。また前章で見るように、進行管理が必要な事業や年度をまたぐ事業などは存在しないため、中間評価というものも想定できない。当然、事業実施後の評価となるため、事後評価という分類になる。

評価の主体であるが、次節で示すとおり、評価は議会事務局への依頼という形になる。市民へのアンケート調査などから、外部評価の枠組みを検討することも可能ではある。しかしながら、今回はその余力もなく、また冒頭の「はじめに」で述べたように一般の市井での評価はきわめて低い現状で、正確な効果を測定することが困難と考え、内部評価をとった。

また、に該当するかどうかは別として、評価の一つの軸として、他自治体との平均比較をとりながら、議会 IT 化施策の中の、個別事業の有無が、具体的に議会のパフォーマンスにどのように反映しているかを評価したいと考えている。

まず、議会 IT 化施策の個別事業の有無について、第二章でまとめた事業メニューをもとにして、その主なものを集めた次の表 3 - 2 にまとめた質問項目で調査を行う^{ix}。ただ、調査の際、相手には明示しなかったことではあるが、質問項目を作成するに当たっての分類として、問 1～問 3 は「議員の IT 化」、問 4～問 7 は「議会内部の IT 化」、問 8～問 14 は「議会公開のための IT 化」、問 15 は「市民参加のための IT 化」と切り分けた。

表 3 - 2 議会 IT 化施策の実施について(質問票より^x)

議員の IT 化
問 1. 議員へパソコンの貸与を行っていますか？
(1. 全議員に貸与 2. 各会派/正副議長など限定的に貸与 3. 貸与せず)
問 2. 議員へメールアドレスの割当てを行っていますか？
(1. 全議員に割当て 2. 各会派/正副議長など限定的に割当て 3. 割当てせず)
問 3. 議員のパソコン研修を実施していますか？
(1. 実施している 2. 実施していない)
議会内部の IT 化
問 4. 議会内 LAN の整備はされていますか？
(1. 整備されている 2. 整備されていない)
問 5. 本会議場へのパソコン持ち込みを許可していますか？
(1. 議員・理事者に許可 2. 議員に許可 3. 理事者に許可 4. 許可していない)

問 6. 委員会審議へのパソコン持ち込みを許可していますか？
(1. 議員・理事者に許可 2. 議員に許可 3. 理事者に許可 4. 許可していない)
問 7. 電子メール等で、開議通知・発言通告書などを収受していますか？
(1. 正式に収受している 2. 非公式に収受している 3. 収受していない)
議会公開のための IT 化
問 8. 本会議のオンライン中継を行っていますか？
(1. 中継している 2. 中継していない)
問 9. 委員会審議のオンライン中継を行っていますか？
(1. 中継している 2. 中継していない)
問 10. 本会議のインターネットによる録画配信 (VOD) を行っていますか？
(1. 配信している 2. 配信していない)
問 11. 委員会審議のインターネットによる録画配信 (VOD) を行っていますか？
(1. 配信している 2. 配信していない)
問 12. 議事録のインターネットによる公開を行っていますか？
(1. すべて行っている 2. 本会議のみ行っている 3. 公開していない)
問 13. 議会ホームページやメールマガジンなどで、会議の開催状況などをお知らせしていますか？
(1. 携帯端末から閲覧することができる 2. 携帯端末からは閲覧できない)
問 14. 議会ホームページは携帯端末等から閲覧できるよう配慮がされていますか？
(1. 携帯端末から閲覧することができる 2. 携帯端末からは閲覧できない)
市民参加のための IT 化
問 15. 議会ホームページ(掲示板など)やeメールで、市民から議会全体に対する意見を受け付けていますか？
(1. 受け付けている 2. 受け付けていない)

以上のそれぞれの事業メニューが行われている、どうかによって、次の表 3-3 に示す指標に影響が出ると考えられる^{xi}。たとえば、議員のパソコン研修を実施している自治体としていない自治体との間で、指標の平均データそれぞれにどれだけ開きがあるのかを分析することで、「議員のパソコン研修」という事業が、実際に効果に結びつく事業なのかどうか把握できるはずである。

そこで成果の指標としては、できるだけ議員個人の能力や質に左右されない、議会全体のパフォーマンスとして考えられるものを用意した。特に、第一章で述べた議会の役割である「立法」、「財政」、「監視」と、「有権者の代表」のどれに関連するかという観点と、困難とはいえコストパフォーマンスを知るために「投入コスト」も指標の一つとして用意した。

表 3 - 3 議会 IT 化施策評価指標

連番	内容	単位	関連	備考
1	議会内ペーパーレス化の効果額 (算出していれば)	円	全体	
2	各種委員会の開催日数 (のべ)	日	立法/監視	常任、特別、100 条 (議運は除く)
3	代表質問・一般質問の件数(のべ)	件	立法/監視	
4-1	議員提案議案の件数	件	立法/監視	条例、決議、意見書 動議、監査請求
4-2	(うち可決・否決も含めた予算関連分)	件	財政	
5-1	否決・修正された行政提案議案の 件数	件	監視	否決、修正
5-2	(うち予算関連議案の件数)	件	財政	否決、修正

6	会議の傍聴者の人数(のべ)	人	有権者	本会議、各委員会
7	陳情の件数	件	有権者	
8	請願の件数	件	有権者	
9	公聴会の開催日数(のべ)	日	有権者	
10-1	議会 IT 化施策の予算額	円	投入コスト	
10-2	議会全体予算額	円	投入コスト	

なお、評価作業に当たっては、次のよう仮説を用意した。

まず、第一章第二節の「(2) 地方議会の役割と IT 化の現代的意義」で示したように、議員の質は、一般市民からの目線・監視によって変わる。とすれば「議員個人の IT 化」をすすめたとしても、一般市民の目線からは直接的にはからまない。また「議会内部の IT 化」についても、効率性は増すかもしれないが、議員の質が変わるとは思えない。やはり「議会公開のための IT 化」と「市民参加のための IT 化」とが、議員の質への変化につながるのではないだろうか。

とはいえ、効果を測定する「表 3 - 3 議会 IT 化施策評価指標」では、議員の質の変化を問うているわけではないから、それをダイレクトに読み取れるとは限らない。また、議会ごとの政治的な状況に左右されやすい指標も存在していることにはここで言及しておく。

第二節 調査設計

(1) 調査対象：中核市

この調査の対象は、中核市を対象にする。

まず一つ目の理由としては、議会 IT 化を進める上で必要な財源が、ある程

度担保されなければならない点である。IT 関連のハードウェアそのものは廉価になりつつあるとはいえ、システムについてはまだまだ汎用的な規格が出来上がっているわけではなく、個別の業者主導で価格決定されているのが実情である。一定の財政基盤がある自治体ということで、中核市とした。

二つ目の理由が、平均をとって比較するという評価方法である。平均をとるからには、同等規模の自治体を対象にすることが望ましい。政令市や特例市とちがって、それほど大きな規模のばらつきが無く、比較的要件のはっきりしている中核市とした。

最後に、第二章の事例で取り上げた横須賀市も中核市であることを書き添える。

(2) 調査方法

調査は、全国に 37 ある中核市の市議会事務局^{xii}へ、郵送により調査票を用いて行った。調査の期間は、2005 年 12 月 22 日～2006 年 1 月 6 日までの間に回答いただき、その結果を集計した。調査の対象期間としては、平成 16 年度の実績をベースにご回答いただいた^{xiii}。

調査方法：調査票の郵送による回答

調査対象：中核市(37 市)

調査期間：2005 年 12 月 22 日～2006 年 1 月 6 日

回答数(率)：34 市(91.9%)

以上のような回答の結果を、個別の事業ごとに、「事業を行っている議会」のアウトプットの平均と、「事業を行っていない議会」のそのの平均をとり、比較し、具体的にどの事業が、どういった効果を上げているのか分析をした。

第三節 調査・分析結果

この節では事業ごとに、調査の結果を分析していく。調査に協力いただいた各市が、それぞれどのような回答をしているかは、参考資料「議会IT化調査 回答一覧」として別にする。

以降、事業ごとに項目が続くが、表記の仕方を多少説明したい。まず表の上に、タイトルとして議会 IT 化施策の事業内容を、実際の質問形式で表記した。そしてその縦軸に用意した選択肢を、その隣にその選択肢を回答した市の数をまとめた。さらにそれより右へ走る横軸は「表 3 - 3 議会 IT 化施策評価指標」の一番左にある「連番」の番号である。中のデータは、選択肢ごとに値の平均をとって四捨五入し、記述してある。このデータが、選択肢によって大きく開きがある場合は、IT 化の事業が、議会のアウトプットになんらか影響していると考えることが出来る。

なお、問 1～問 3 を「議員の IT 化」、問 4～問 7 を「議会内部の IT 化」、問 8～問 14 を「議会公開のための IT 化」、問 15 を「市民参加のための IT 化」として、分類している。

(1) 議員のIT化事業

問1. 議員へパソコンの貸与を行っていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 全議員に貸与	7市	0	80	104	26	0	1	0	801	47	5	0
2. 各会派/正副議長など限定的に貸与	16市	0	96	69	23	2	0	0	583	15	10	0
3. 貸与せず	11市	0	83	57	29	0	1	0	760	11	5	0

議員へのパソコンの貸与は、全議員に貸与した場合、代表・一般質問の件数が他の場合と比べて多い。たしかに、ワープロソフトのインストールされているパソコンを個人で所有していない議員もいるだろう。そうした議員が、貸与されたパソコンを用いて質問原稿を書いているのではないか。また筆者としても、ワープロ機能を使わずに質問原稿を書くことは想像することすら困難である。

多少傍聴者の数に影響しているようだが、限定的に貸与している市議会と、貸与していない市議会とを比較すると、貸与していないところのほうが、傍聴者は多くあまり関係性は見られない。

陳情の件数については、明らかに全員に貸与している市議会が突出して多くなっている。

筆者の所属する横須賀市議会では、全員にパソコンを貸与しているが、日常の活動にパソコンを使用している議員は個人所有のパソコンを使用している。また、まったくパソコンを使用しない議員も2割程度いると思われ、その中間層が、貸与されたパソコンを利用していると思われる。

問 2. 議員へメールアドレスの割当てを行っていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 全議員に割当て	7市	0	79	98	38	3	1	0	691	50	5	0
2. 各会派/正副議長など限定的に割当て	8市	0	94	68	17	0	0	0	591	10	10	0
3. 割当てせず	19市	0	89	65	24	0	1	0	723	14	7	0

メールアドレスの割当ては、市民とのやり取りになどにも使用することが出来るが、これも日常の活動にパソコンを使用している議員にとっては、プライベートのドメインを取得していることが多く、あまり意味がない。ただ、こちらも代表・一般質問と陳情の件数は、全議員にメールアドレスを割り当てている市議会がぬきんでている。

問 3. 議員のパソコン研修を実施していますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 実施している	4市	0	91	99	25	1	0	0	903	48	6	0
2. 実施していない	30市	0	88	69	26	1	1	0	656	17	8	0

パソコン研修の実施について、問1、問2と同様のことが言える。研修を受けるのは、パソコンにこれから挑戦しようとする議員が多く、普段使用している、あるいはまったく使用していない議員にとっては、ほとんど関心がないだろう。指標の結果としても、代表・一般質問と陳情の件数は多く、ほかにも傍聴者の数が多くなっていた。

以上のように、「議員の IT 化」については、「普段から IT 利用する議員」と「まったく利用しない議員」以外の議員にとってのみ、メリットのある事業だが、結果として「代表・一般質問の件数」「傍聴者の人数」と「陳情の件数」に、寄与している可能性が読み取れた。また、会派単位や役職単位に IT 化を進めてもほとんど意味が無いこともわかった。

(2) 議会内部の IT 化事業

問 4. 議会内 LAN の整備はされていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 整備されている	11市	0	87	71	20	0	0	0	770	19	9	0
2. 整備されていない	22市	0	91	74	28	1	1	0	654	21	7	0

議会内 LAN の整備は、時代の流れの中で必然になるかと思っていたが、整備されていない市議会も多く、またデータを見ても具体的にメリットが生じていない結果となった^{xiv}。

問 5. 本会議場へのパソコン持ち込みを許可していますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 議員・理事者に許可	0市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. 議員に許可	0市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. 理事者に許可	0市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. 許可していない	34市	0	88	72	25	1	1	0	685	20	7	0

本会議場へ、パソコンの持ち込みを許可している市議会は一つも存在しなかった。「4. 許可していない」と答えた市議会の中で、「事例がない」、「想定していない」などの回答もあった。

問 6. 委員会審議へのパソコン持ち込みを許可していますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 議員・理事者に許可	0市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. 議員に許可	1市	0	58	213	59	0	0	0	927	147	1	0
3. 理事者に許可	2市	0	0	46	8	0	0	0	323	22	7	0
4. 許可していない	31市	0	89	69	25	1	1	0	701	16	8	0

委員会審議へパソコンの持ち込みを許可している市議会は少なく、議員に許可しているのは、1市のみであった。その1市だけに偏重したデータではあるが、代表・一般質問の件数や陳情の件数、議員提案議案の件数、傍聴者の人数などで許可していない市議会をおおきく上回った。ちなみに、理事者へパソコンの持ち込みを許可している市議会が2市あったが、結果として許

可していない市議会よりも成果は低く、議会の活性化に資するとは言えないことがわかった。

問 7. 電子メール等で開議通知・発言通告書などを收受していますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 正式に收受している	2市	0	95	55	28	0	0	0	492	22	5	0
2. 非公式に 收受している	1市	0	24	122	96	22	0	0	656	56	3	0
3. 收受していない	31市	0	90	72	23	0	1	0	699	19	8	0

電子メールの議会運営への活用は、あまり多くの市議会で行われていなかった。データを見ても、とりたてて成果が向上しているものは無い。

しかし、私見になるが、FAXや郵便のように通信コストをかけるのではなく、電子メールでやり取りできるようにするべきだと考えている。

以上のように、「議会内部のIT化」については、審議へのパソコンの持ち込みについては、議会活性化に資する可能性が高いが、ほかの事業については、さほどの効果は見込めないことがわかった。

(3) 議会公開のためのIT化事業

問8. 本会議のオンライン中継を行っていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 中継している	12市	0	82	78	24	2	0	0	845	25	10	0
2. 中継していない	22市	0	92	69	26	0	1	0	598	18	6	0

本会議のオンライン中継は、予算関連の議員提案の数と傍聴者の数、陳情の件数が、中継していない市議会に比べて多い結果となった。オンライン中継は、わざわざ議会へ傍聴に足を運ばなくても、議会の様子を見ることが出来るわけだが、それでもオンライン中継をしている自治体のほうが、傍聴をしにくる市民の数が多いことは、注目に値する。同様に、予算関連の議員提案がなされている市議会は3市であるが、この3市すべてがオンライン中継していることも、興味深い。

問9. 委員会審議のオンライン中継を行っていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 中継している	0市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. 中継していない	34市	0	88	72	25	1	1	0	685	20	7	0

委員会審議のオンライン中継を行っている市議会は一つも存在しなかった。

問 10. 本会議のインターネットによる録画配信を行っていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 配信している	9市	0	73	69	28	3	0	0	725	29	8	0
2. 配信していない	25市	0	94	73	24	0	1	0	671	17	7	0

問 8 の結果と、ほとんど同様の結果が出た。この結果から類推すると、中継と録画配信は、ほぼ同様の成果が見込めることがわかる。

問 11. 委員会審議のインターネットによる録画配信を行っていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 配信している	0市	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. 配信していない	34市	0	88	72	25	1	1	0	685	20	7	0

問 9 の結果と同様、委員会審議のインターネットによる録画配信を行っている市議会は一つも存在しなかった。

問 12. 議事録のインターネットによる公開を行っていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. すべて行っている	15市	0	81	72	28	2	0	0	686	26	9	0
2. 本会議のみ行っている	17市	0	92	74	21	0	1	0	684	17	7	0
3. 公開していない	2市	0	116	53	41	0	1	1	688	9	3	0

議事録のインターネットによる公開は、代表・一般質問の件数、陳情・請願

の件数、予算関連の議員提案の件数に開きがあった。

議事録の公開は、市民と議会の距離を縮めるとともに、議員の原稿作成にあたって大きな効果を見こむことができることがわかった。たとえば、質問原稿を作成する際に、過去の市長答弁や議会質問を確認することができ、より詳細な質問が可能になるなど、議員の議会活動に具体的なメリットが存在しているからであろう。

**問 13. 議会ホームページやメールマガジンなどで、
会議の開催状況などをお知らせしていますか？**

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 携帯端末から 閲覧することができる	7市	0	90	66	22	0	0	0	603	24	8	0
2. 携帯端末からは 閲覧できない	27市	0	88	74	26	1	1	0	707	19	7	0

筆者が選択肢を誤植してしまい、そのまま回答いただいた。結果に大きな違いが現れなかったが救いたが、この事業については分析を行わない。

問 14. 議会ホームページは携帯端末等から

閲覧できるよう配慮がされていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 携帯端末から 閲覧することができる	2市	0	67	67	7	0	0	0	555	5	10	0
2. 携帯端末からは 閲覧できない	32市	0	90	73	27	1	1	0	693	21	7	0

携帯端末等からの閲覧はまだほとんどの都市で行われていないことがわかった。また閲覧することができる市議会も1市はごく限られた一部の情報のみであり、まだまだ携帯端末等の利用の可能性は見出しにくい状況にあることがわかった。

以上のように「議会公開のための IT 化」は、議会の様子を中継・録画で配信することは、議会による市財政への関与という観点からもたいへん高い可能性をもっている。また、議事録の公開については、本会議のみではなく、すべて公開としてインターネット上で検索などを行うことができるほうが望ましいことがわかった。

しかし携帯端末による情報発信は、さほど効果が上がっていない現状もあきらかになった。

(4) 市民参加のための IT 化事業

問 15. 議会ホームページ掲示板などやeメールで、市民から 議会全体に対する意見を受け付けていますか？

市の数		1	2	3	4-1	4-2	5-1	5-2	6	7	8	9
1. 受け付けている	27市	0	84	72	27	1	1	1	678	22	6	0
2. 受け付けていない	7市	0	105	74	21	0	0	0	713	15	11	0

市民からの意見を受け付けている市のほうが、わずかだが予算関連を含めた議員提案の件数、否決・修正された行政提案の件数、陳情の数などに影響があった。突出して成果の高い指標はなかったが、「否決・修正された行政提案の件数」は、予算関連も含めて、実績は5市(予算関連はうち3市)のすべてが、市民からの意見を受け付けていた。

「市民参加のための IT 化」は、行政への監視という側面が強い「否決・修正された行政提案の件数」で大きな成果があがっている。まさに行政を監視する議会が、市民から監視されて、その役割をしっかりと果たしていると言うことができ、当初の仮説に近い結果が出た。

ⁱ 『Measuring Municipal Activities –A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration-』(Herbert A. Simon and Clarence E. Ridley, The International City Managers' Association, 1938): 邦訳『行政評価の基準 自治体活動の測定』(本田弘訳、北樹出版、1999年)

ⁱⁱ 『行政評価 - スマート・ローカル・ガバメント』(島田晴雄・三菱総合研究所政策研究

部、東洋経済新報社、1999年)P.83

- iii 現:総務省自治行政局『地方自治体における行政評価の取組状況』(2000年12月)
- iv 三菱総合研究所『地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査について(2000年版)』(2000年10月)
- v 『行政評価ハンドブック』(小野達也・田淵雪子、東洋経済新報社、2001年)
- vi 議論のわかれるところと考えるが、～については、行政評価の実践的な書籍の中で必ず触れられている要素である。たとえば、前傾の『行政評価 - スマート・ローカル・ガバメント』(島田)P.52～P.62、前傾『行政評価ハンドブック』(小野達也・田淵雪子、東洋経済新報社、2001年)P.12～P.19、『自治体行政評価の基礎』(桑原英明・増田正編著、創開出版社、2003)P.90～P.97、『行政評価理論入 実務と理論』(田辺正、文化書房博文社、2000年)P.28～P.30、『自治体の行政評価システム』(高寄昇三、学陽書房、1999年)P.26～P.49など。
- vii ここではあくまで言及にとどめる。
- viii 『自治体の行政評価導入の実際』(高寄昇三、学陽書房、2000年)P.16
- ix 調査対象の事業メニューは、議会IT化施策として考えられるものすべてではない。あまりに個別的なものについては除いた。また、実際の質問票については参考資料「議会IT化施策調査依頼文」、「議会IT化施策 質問票」を参考のこと。
- x 問13の回答の選択肢に誤植があった。問14の回答の部分と同一になってしまったが、本当は「1.お知らせしている 2.お知らせしていない」の選択肢であるべきだった。しかしながら、実際の調査も誤植のまま行ったので、この論文にも、原文のまま掲載した。
- xi 実際の調査票は参考資料「議会IT化施策 調査回答票」を参考のこと。
- xii 筆者は、議会議員という立場であり、政務調査の際は、所属市議会の事務局を通じて相手先の事務局へ調査を依頼するのが本来である。しかし、本調査は、議員という立場を離れているため、筆者が所属している議会事務局を通さず、個別に相手先の議会事務局へ依頼した。
- xiii 単年度のみ調査であるため、経年の比較はできなかった。
- xiv 回答がなかった議会が1市あった。

第四章 議会活性化のための IT 化施策とは

本章では、第三章での評価の結果をもとに、議会活性化に資する IT 化施策の事業メニューとは何であるかを分析し、具体的な提言としたい。

第一節 議会活性化の成果に関する IT 化事業

第三章第三節で分析した結果を、「表 3 - 3 議会 IT 化施策評価指標」に照らし合わせて、あらためて議会の活性化のために必要な事業の洗い出しを試みる。

まず、「議会内ペーパーレス化の効果額」、「否決修正された行政提案議案のうち予算関連のもの」、「公聴会の開催」については、どこにも実績が無く、評価の対象にはならなかった。特に残念なのは、ペーパーレスの効果額を、どの市議会も算出していなかったことである。IT 化の目的の一つとして、ペーパーレスという観点には必ずといっていいほどあり、行政執行部などでは算出していることが多い。にもかかわらず、市議会単位ではそれを調べていないというのは、「議会の施策は評価されてこなかった」という問題提起を裏打ちする証左になるが、残念であることにはかわりない。

「各種委員会の開催日数」は、どの事業も実施の有無に関係がなかった。

「代表質問・一般質問の件数」は、たいへん興味深い指標だった。「議員の IT 化」に関する 3 つの事業以外は、ほとんど実施の有無に関係の無い結果であった。当初の仮説では、「議員個人の IT 化はあまり意味が無い」としていたが、パソコンの貸与(全議員)、メールアドレスの割り当て(全議員)、パソコン研修の実施

などを行い、議員個人の IT 化を目論むことは、代表・一般質問の件数の向上につながることははっきりとわかった。

次に「議員提案議案の件数」、「そのうちの予算関連分」だが、純粹は議員提案議案の件数は IT 化との関係性はそれほど見出せなかった。しかし、予算関連分については、実績のある議会は 3 市と少なかったものの、本会議の中継はそのすべての市がおこなっており、なんらかの関連はあるものと推測できる。また、録画配信や議事録の公開も、同様に 3 市のうち 2 市が実施しており、こちらについても関連性はあるだろう。

「否決・修正された行政提案議案」については、実績のある市は、5 市であったものの(予算関連は 3 市)、そのすべてが市民からの意見を受け付けており、IT により市民との距離が近くなったことが行政の監視という、議会本来の役割を担わせる結果となった。

「会議の傍聴者の人数」は、パソコンの貸与・研修といった議員個人の IT 化と、本会議の中継・録画配信などの議会公開のための IT 化事業の実施が、傍聴者を増やしていることがわかった。

「陳情・請願の件数」については、議員個人の IT 化に関係する 3 事業と、本会議の中継・録画配信、そして議事録の公開などが、意義のある事業であることがわかった。

第二節 IT 化事業と成果との因果関係

実際に、IT 化施策を評価してみて、議会 IT 化事業の結果として成果が現れてい

るのではなく、議会 IT に取り組む姿勢のある市議会だからこそ、他の面でも成果がでているのではないかと思えるケースが目立った。つまり直接的な因果関係を類推することができないケースである。たとえば、全議員へのパソコンやメールアドレスを貸与・割り当てている市議会は、陳情の件数が突出しているが、直接の因果関係を論理的に読み取ることはなかなか難しい。しかし、「金曜日に紙オムツを買う顧客は、ビールを買う確率が高い」というアメリカの小売店「ウォルマート」の例で有名な、データマイニングというマーケティングの手法から見れば、因果関係をそこに敢えて読まないことも許されるのではないか。ただデータマイニングの手法を用いるとしたら、サンプル数が中核市 37 だけというのは少ないだろう。

また、実際成果指標には数字として現れてこなかった事業であっても、筆者にとってはぜひ導入を薦めたい事業が、いくつかあった。文書のやり取りは、現在 FAX や郵送に頼っているのが現状だが、それが電子メールでの收受になれば、即時性や効率性が増すことは目に見えている。今回、ペーパーレス化の効果を額面に出している市議会は存在しなかったが、各市議会で効果額を算出していれば、違った結果になっただろう。

委員会審議の中継・録画配信などは、実施している市議会は存在しなかったが、委員会審議にカメラが入ることによって、間接的に「市民から見られている」ことになり、審議の質もあがるだろう。ぜひとも実施が望まれる。

ⁱ 「件数」を「質問項目数」と捕らえて回答のあった議会が複数存在した。そうした議会には、後日、電話にて直接のべ件数を確認した。