

情報社会における地方議会の情報公開の方法

本田正美^{†1}

議場における不適切な野次や政務活動費の不正利用など、地方議会における不祥事が相次いで報道されている。それらは、本会議の中継の実現や政務活動費使用に関する情報の公開が進んだことにより、その実態が明らかとされ、その問題点が指摘・拡散されやすくなったことの結果であるとも言える。地方議会の負の側面が注目される場所であるが、北海道栗山町議会や千葉県流山市議会などは、特に情報公開を進めることで議会改革の先進事例として知られるようになっている。それらの議会は ICT の効果的な利活用により、情報の公開を進め、さらには現実の場での住民参画も充実させている。本研究では、それらの議会の事例分析を行うことで、情報社会において地方議会が進めるべき情報公開のあり方について議論したい。

Method of the information disclosure of the local assembly in the information society

Masami HONDA^{†1}

A disgraceful affair in the local assembly such as the inappropriate jeering in the assembly hall and the abuse of state affairs activity costs is reported in succession. It is said that such a situation have happened as a result of the problems in the assembly being pointed out and having become easy to be spread, because of the actual situation of the assembly is made clear by the realization of the broadcast of the plenary session and information disclosure about the usage of state affairs activity costs. The negative side of the local assembly attracts attention, but Kuriyama town assembly or the Nagareyama city assembly come to be known as an advanced example of the assembly reform by pushing forward information disclosure in particular. Those assemblies push forward information disclosure by effective use of ICT and expand the inhabitants' participation at the real place. In this study, it argues about the way of the information disclosure that local assembly should push forward in information society by executing the example analysis of those assemblies.

1. はじめに

2014 年は、「地方議会」にとって不名誉な年として人々の記憶に残るかもしれない。と言うのも、議場における不適切な野次や政務活動費の不正利用など、地方議会における不祥事が相次いで報道されたからである。しかし、これは地方議会の悪い側面のみをあぶり出した訳ではないものと考えられる。なぜならば、それら不祥事は、本会議の中継の実現や政務活動費使用に関する情報の公開が進んだことによってその実態が明らかとされ、問題点が指摘・拡散されやすくなったことの結果であるとも言えるからである。

かように、地方議会の負の側面が注目される場所であるが、2000 年の地方分権一括法施行以後に広がった地方議会改革の進展の中で注目されている北海道栗山町議会や千葉県流山市議会などは、特に情報公開を進めることで先進事例として知られるようになっている。とりわけ、それらの議会は ICT の効果的な利活用により、情報の公開を進め、さらには現実の場での住民参画も充実させている。

本研究では、それらの議会の事例分析を行うことで、情報社会において地方議会が進めるべき情報公開のあり方について議論したい。

2. 行政における情報公開制度

本研究は、地方議会にまつわる情報公開の方法について論じることを目的としているが、公的な機関における情報公開については、主に行政においてその取り組みが先行してきたところである。世界的に見ると、1970 年代以降に情報公開制度が世界各国で整備されてきたとされている[1]。

情報公開制度は、政府が保有する情報へのアクセスを国民に対して保障する制度である。この情報公開制度については、以下の三つの要件を備えている必要があるとされている[1]。

その第一の要件は、政府の保有する情報全般へアクセスする権利が保障されていることである。どのような情報であっても、政府の保有する情報であれば、基本的に誰でも利用する権利を有するということである。

第二の要件は、公共の福祉や個人の権利を守るために、安全保障やプライバシーに関する情報などについて公開の範囲について制限が加えられること自体は許容するものの、その制限は出来るだけ狭く設定すべきであるということである。一部の狭い範囲の情報しか公開されない場合には、それは情報公開制度が整備されたとは見做さない。

第三の要件は、政府と情報公開請求者間で争いが生じた際に公平な仲裁機関がその当否を判断する仕組みが備えられている必要があるということである。政府の一方的な判断により、第二の要件にあげられている公共の福祉や個人

^{†1} 東京大学大学院情報学環
Interfaculty Initiative in Information Studies, The University of Tokyo

の権利を侵害する可能性があるとして、情報を非公開にすることは認められないということである。

情報公開制度を整備するということは、政府の保有する情報を原則として全て公開する体制を整備することである。ただし、一部の情報については公開から除外されることから、その除外の方法を考えておく必要がある。また、公開と非公開で政府と情報公開請求者で判断が分かれる場合には第三者がその当否を判断する必要があることから、その第三者機関に関する仕組みを整備しておくことも求められる。そして、それらの点について条文化した情報公開法や情報公開条例を制定することにより、情報公開制度は整備されてきた。日本では、その取り組みは自治体において先行し、1982年に山形県金山町が情報公開手続に関する条例を制定したことを契機に、全国の自治体で同様の条例が制定されていった。国レベルでは、2001年に情報公開法が施行されている。

3. 情報社会の進展

日本では、自治体レベルでは、1980年代以降に情報公開条例が制定され、国レベルでは2001年に情報公開法が施行された。この1980年代から2000年代にかけては、情報社会の到来が説かれた時期でもある。

[2]は2002年に刊行された書であるが、その時点で、その著者の Webster は様々な論者が既に論じていたところの情報社会の特徴を以下の五つに要約した。

第一は、技術的観点から特徴付けが行われることである。情報通信の分野での技術的イノベーションが大きな意味を持ち、インターネットの代表されるような情報通信技術が普及することによって、情報を地球規模で遣り取りする基盤が提供されたことをもって、情報社会の到来が主張されるのである。

第二は、経済的観点から特徴付けが行われることである。これは第一の観点とも関係して、情報通信技術の普及とも相俟って、情報行動に関連する経済活動が増大していることをもって、情報社会の到来が主張されるのである。

第三は、職業的観点から特徴付けが行われることである。これは、製造業が相対的にその影響力を減じ、サービス産業など情報に関連する仕事が増加したことをもって、情報社会の到来が主張されるのである。

第四は、空間的観点から特徴付けが行われることである。情報通信技術の活用によって、「空間」や「地理的近接」といった事柄の意味が変容していることをもって、情報社会の到来が主張されるのである。

第五は、文化的観点から特徴付けが行われることである。流通する情報が増大し、あらゆるところに情報が溢れるようになったということをもって、情報社会の到来が主張されるのである。

以上の五つの観点につき、どの点も、何らか一つの事象をとって、その時点から情報社会が到来したのか明確にすることは難しく、概ね1980年代から2000年代にかけて、情報社会なるものは形成されてきたとするのが正鵠を射ているものと考えられる。ただし、とりわけ重要な要因とされるのは、個人用PCやインターネットの普及であり、それらは特に1990年代後半から2000年代にかけての出来事である。IT革命が叫ばれ、日本政府がIT基本戦略を策定したのも2000年であり、この頃から政府においても情報社会に進展への対応が必要であるとの認識が広まっていたと言えよう。

4. 栗山町議会の議会改革と情報公開

前章では、情報社会の到来について論じた。本章では、2005年の議会基本条例制定以来、地方議会改革の先駆例として紹介される北海道栗山町議会の取り組みにつき、特に情報公開の側面に焦点を当てて概観する。

栗山町議会が地方議会改革の先駆例となったのは、同議会が2000年の地方分権一括法の施行を地方自治における一大転換点と見做したことによる。この地方分権一括法施行は、機関委任事務の廃止など自治体の自立性を高める出来事であった。それまで国が自治体の活動に対してあらゆる面で強く関与していたところ、その関与が弱まり、自治体には自立した取り組みが求められることとなったのである。その結果、二代表制の一翼を担う地方議会の責任が重くなり、求められる役割も広がった。地方議会が自治体における議決機関として意思決定を行うのであり、その意思決定について住民に対して説明責任を負うこととなった。地方分権一括法の施行により、地方議会に対しては、それまで以上に重い説明責任が求められるようになったのである。その重要性を栗山町議会が強く認識していたのである。そして、住民に対する重い説明責任という観点に着目し、独自の取り組みを始めたのである。同議会は、現在では、同議会が制定した議会基本条例の全国的な広まりにより、その名を知られるところとなった議会であるが、議会基本条例に結実する議会改革の最初の一步は、住民に対する説明責任をいかに果たすのかと言う点に着目した取り組みにあった[3]。

まず、2000年の地方分権一括法施行を受けて、2002年3月に、栗山町議会は議会に関する情報公開を進めるために、議員提出提案で、「栗山町議会情報公開条例」を提案した。この条例については、執行機関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ため、そのまま成立するという事態には至らなかった。しかし、この条例提案を契機に、栗山町議会は情報公開を積極的に推進することによって、住民に対する説明責任を果たそうと注力していくことになった。

その代表的な取り組みが、2002年6月から開始されたインターネットを活用した議会ライブ中継の運用である。これにより、それまでは、実際に議場に足を運び、実際に傍聴することでしか確認出来なかった議会の様子が遠隔地においても確認することが可能となった。

2003年6月からは、議員の行う一般質問について、その内容を記したポスターの公共施設などへの掲示が開始された。これは、議員が首長に対して行う一般質問につき、その内容を町民に可能な限り周知しようとするために採用された方策である。

2005年3月には、議会報告会が開催された。議会報告会とは、議会開催後、町内数カ所で開催されるものであり、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。議員個人の後援会向けの集会とは異なり、議会として開催することにより、議会において議論されたことや議決されたことについて参加する議員が説明する点に特徴がある。議会として集会であることから、議会における議決で反対した議員であっても、それが可決されていた場合、議決の内容について説明することが求められる。

その議会報告会の開催が契機となって、議会や議員の役割や議員と住民の関係について定める議会基本条例が2006年5月に制定されることとなった[4]。栗山町議会基本条例第1条には、この条例を制定する目的が示されている。その条文は以下のとおりである。

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り、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。(栗山町議会基本条例第1条)

この条文中にもあるように、「町政の情報公開と町民参加」が重要視されているのである。

この議会基本条例が制定されたのと同じく2006年5月には、議会録画中継配信(ビデオオンデマンド)の運用が開始されている。これにより、過去の議会の議事の様子についても映像で確認することが可能となった。栗山町議会は、インターネット中継に留まらず、ICTの利活用に力を入れており、議会のWebサイトのコンテンツも充実した内容になっている(<http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/gikai/>)。本稿の冒頭で、議場における不適切な野次を不祥事の事例としてあげた。そのような野次も議会録画中継配信が実現していれば、その様子が事後に確認出来るのであり、実際に、東京都議会における不適切な野次については、録画画像でも確認され、それが当該野次を行った議員の謝罪にもつながったと言えよう。

ここで、地方議会における情報公開について着目する必要があるのは、行政における情報公開制度とは異なり、地方議会の場合には、情報公開請求を必ずしも待たず、議会の側から積極的に情報を公開していることである。

また、ICTを積極的に利活用して情報公開を進めていることも注目に値するものと考えられる。例えば、議会録画中継配信などは、従来であれば大規模な設備投資が必要であったが、情報通信技術の普及と費用の低廉化により、栗山町議会のような小規模な議会でも実現可能となり、その機会が最大限に活用されたのである。

5. 情報公開とオープンデータの推進

情報公開請求を待たずとも、説明責任を果たすために地方議会は情報公開を進めている。その情報公開の新たな潮流として、オープンデータの推進がある。地方議会に関する改革の先進事例として紹介されることも多い千葉県山手市議会は、議会としてオープンデータを推進している[5]。

オープンデータとは、政府の保有する公的なデータを利用可能な状態で公開することを指している。このオープンデータはオープンガバメントの一環として進められてきた取り組みである。

2009年に発足したオバマ政権では、その電子政府政策の一環として、オープンガバメントの推進を前面に掲げられた。オバマ自身が大統領選挙においてICTを最大限に利活用することにより、選挙を勝ち抜くことが出来たされる中で、行政の長として、ICT利活用の可能性を最大限に発揮させようとしたのである。

オバマは、大統領就任直後に覚書に署名し、オープンガバメントの推進のための三原則を明らかにした。その三原則とは、透明性・参加・官民連携の重視であった。このオープンガバメントの推進は、世界的な潮流となっており、日本政府にあっても2010年5月に発表された「新たな情報通信技術戦略」において言及され、以降の情報通信に関する戦略で重点的に取り組むべき施策として位置付けられてきたところである。

オバマ政権で掲げられたオープンガバメントの三原則の一つとして、透明性の拡大があり、オープンガバメントの取り組み一環でもあるオープンデータを推進することは、政府の透明性を向上させることにもつながる[6]。アメリカ連邦政府におけるオープンデータの象徴的な施策となったのが「data.gov」と「Recovery.gov」の開設と活用である。

「data.gov」の開設と運用はGSA(General Services Administration)が担当しており、連邦政府が保有している各分野の多量の生データ・分析ツール・地理情報が公開されて、広くその活用が促進されている。

「Recovery.gov」は、連邦政府の支出の用途を国民に分かりやすく可視化して情報開示するために開設されたもの

であり、緊急景気対策のための具体的支出が視覚的に分かりやすく地図上に落とし込まれた上で公開されている。

「Recovery.gov」のように、税金の用途を可視化する取り組みは日本でも広がっている。例えば、自治体が公開する一般会計予算のデータを活用した「税金はどこへ行った?」(<http://spending.jp/>)の開設が広がっているのである。これは、年収を選択すると、一年で納める市税総額やその使い道が可視化される Web サービスである。政府の保有するデータが二次使用可能な形式で公開されることによって、政府以外の主体がそれを利用して新たなサービスを提供開始することも広がっているのである。データの公開自体が透明性の向上に寄与するものと考えられるが、さらに、そのデータを活用したアプリケーションなどが開発され、それを利用することで、さらなる透明性の向上につながっている。

従来の情報公開制度では、情報公開を求める者による公開請求があって、それに行政機関などが応答することにより、情報が公開されるという流れであった。しかし、オープンデータの取り組みでは、公開の請求の有無に関わらず、公開可能なデータは二次利用可能な形式で公開されることが原則とされている。

本章の冒頭で流山市議会について言及したが、同議会はタブレット端末の利用を進めるなど、ICT を利活用した議会改革を推進する議会として知られている。2012年にはマニフェスト大賞最優秀コミュニケーション賞を受賞するなど、その活動への評価は高い。その流山市議会は行政と共同でオープンデータを推進している。市議会の Web サイトを確認すると、「地方におけるオープンデータは、行政と市民と議会それぞれが取り組む必要があると考えています。」(<http://www.nagareyamagikai.jp/opendata/>)という文言が見出せる。そして、市議会は「議会オープンデータトライアル」を実施している。このトライアルでは、議会基本データ、委員会関連データ、各種統計・調査データ、市民からの意見などが公開(予定も含む)とされている。その他、既に会議録も電子化され、議会の Web サイトにおいて公開されている。今後は、地方議会における情報公開においても、このオープンデータが基調となっていくものと考えられる。

6. 議会議員にまつわる情報公開 - 政治資金収支報告を事例に -

オープンデータによって実現されたサービスとして紹介される「Recovery.gov」や「税金はどこへ行った?」は、政府による税金の使い道についての透明化を図るものである。

日本では、政党助成金などを介して、税金を原資として政治家の活動を支援する仕組みが存在している。また、地方議会においては、政務活動費が報酬とは別に支給されることもある。そして、政治家がその活動を行うに際して設

置する政治団体については、政治資金規正法に基づき、その資金の流れについて一定の規制が加えられている。

地方議会における情報公開を論じる際には、まずは議会としての活動に関わる情報の公開について論じる必要があるが、議会を構成する議員に関する情報の公開も重要となる。

議員の資金に関して規制する政治資金規正法の第一条には、その法律の目的が次のように示されている。

この法律は、議会制民主政治の下における政党その他の政治団体の機能の重要性及び公職の候補者の責務の重要性にかんがみ、政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため、政治団体の届出、政治団体に係る政治資金の収支の公開並びに政治団体及び公職の候補者に係る政治資金の授受の規正その他の措置を講ずることにより、政治活動の公明と公正を確保し、もつて民主政治の健全な発達に寄与することを目的とする。

(政治資金規正法第一条)

この条文から確認されるように、政治資金規正法による主な規制の対象は、政治資金の収支の公開と政治資金の授受である。政治資金の収支については、毎年、政治資金収支報告書を提出し、それが公開されるという仕組みになっている。政治資金収支報告書は主に紙ベースで提出されており、総務省や都道府県の選挙管理委員会の Web サイトにおいて PDF で公開されている。公開されている PDF を確認すると、文字検索などは可能ではなく、単に提出されたデータがそのまま視認可能な形で公開されるに留まっている。

政治資金収支報告書の作成と提出に際しては、電子的な手段の活用が奨励されている。そのため、総務省は Excel を基調とした会計帳簿・収支報告書作成ソフトを提供している。このソフトを用いて報告書を作成した場合、公的個人認証を用いた電子申請システムを介して、政治資金収支報告書を電子的に提出することも可能である。

地方議会においては、政務活動費が報酬とは別に支給されることがある。その収支報告は、各議会において議長宛てでなされている。オープンデータを推進するなど、情報公開にも積極的な流山市議会では、PDF 化された政務活動費収支報告書が議会の Web サイト上で公開されている(<http://www.nagareyamagikai.jp/kousaihi/kathudouhi.html>)。ただし、ここで公開される情報は二次利用が容易という意味でのオープン化は実現出来ておらず、現状では収支が視認出来るに留まっている。

7. 収支報告書のオープンデータ化

政治団体などから提出された政治資金報告書や政務活

動費収支報告書を閲覧する方法は、選挙管理委員会などで報告書そのものを確認するか、Web サイト上で公開されている PDF にされた報告書にアクセスすることである。これら公開方法では、提出された報告書を単に公開しているというだけである。請求者による請求を待って、情報公開を行うという従来の情報公開制度の基調と照らし合わせれば、請求を待たずに情報を公開しているという点で、その取り組みは評価される可能性もある。ただし、公開された内容の当否などを国民が確認することは容易ではなく、政治活動に対して不断の監視や批判を行うためには、政治資金収支報告書に記載されているデータを用い、その分析まで可能である必要があるとまとめられる。

そこで、[7]では、政治資金収支報告書に関するオープンデータの推進の可能性について検討した。現行法制度上も、政治資金収支報告書については、「インターネットの利用その他の適切な方法により公表しなければならない」(政治資金規正法第七条の二)とされており、適切な方法としてオープンデータによる公開が検討される余地があるのである。

[7]においては、政治資金収支報告書にまつわるデータの二次利用可能な形式への変換と公開の推進が課題となることが指摘された。その課題への対応策として、クラウド型会計ソフトのように、インターネット上から政治団体の ID とパスワードを用いることで自団体のデータベースにアクセス可能とする仕組みを導入することで、収支報告書を自動で作成可能とすることを提案した。

現在は、政治資金収支報告書も政務活動費収支報告書も一年に一度、収支報告書を提出するという手順を経ることを基本としている。しかし、これには、記載漏れの問題などが常に付きまとう。可能であれば、各政治団体の会計責任者に収支報告書に関する日々のデータ入力を求め、それを公開することで、常に最新の状況を明らかにし、透明度を上げることを考える必要がある。オープンデータに適したデータ入力をいかに得るのかという観点から、政治資金収支報告書の提出方法については変更を加える必要があるのである。

8. 議会情報のオープンデータ化

前章では、政治資金収支報告書や政務活動費収支報告書のオープンデータ化と公開について議論した。議員個人の活動に関する情報公開という意味では、例えば議会での言動に関する情報公開も求められる。これについては、既に電子化された会議録が公開されているところである[8]。会議録公開システムが導入されている議会では、会議録について議員名やキーワードによる検索なども可能となっている。

地方自治における二元代表制下では、首長による提案は議案書という形で公式にまとめられ、議会に提出される。

予算については、予算議案と予算に関する説明書が議会に提出される。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し、最後には議決を行なう。それら議案書や予算書についても情報公開を進めていく必要がある。既に、例えば箕面市のように、市長が議会に提出した議案書が市の Web サイトにおいて公開されている自治体も存在する(<http://www.city.minoh.lg.jp/housei/gian.html>)。議案書や予算書は市役所や図書館で閲覧可能である自治体もあり、従来の情報公開制度に基づく公開請求を行えば、それらの情報は入手可能であったが、それらも公開請求を待たずに公開していく流れが出来ていくものと考えられる。

なお、[7]において、政治資金収支報告書のオープンデータ化に際しては、政治活動や政治資金に関わる用語のコーパス構築の必要性が指摘された。実際の報告書を見ると、具体的事項に関して記載の統一性が担保されておらず、一つの政治団体の中でも政治資金収支報告書の記載事項には揺れがあるからである。このコーパスについては、先の予算書や議案書についても構築する必要がある。これまでのように、保存されている情報をそのまま公開するのではなく、二次利用まで視野に入れた公開方法を整える必要がある。公開された情報を利用して、例えば統計分析を行うなどといったことが可能となれば、議会の活動に対する市民の手による監視や評価も充実したものとなると考えられる。

9. おわりにかえて

本研究では、北海道栗山町議会や千葉県流山市議会などは、特に情報公開を進めることで先進事例として知られる議会に着目し、情報公開における新たな方法としてオープンデータ化の採用という方向性について議論した。

オープンガバメントやオープンデータは、Web2.0 という新たな技術的な潮流とも連動する動きである[9]。今後も情報社会の更なる進展とともに、そのような新たな潮流に合わせて、行政や議会のあり方も変化してくるものと考えられる。今回取り上げた議会の事例に留まらず、不断に新たな取り組みに着目し、その意義について検討していく必要があるだろう。

参考文献

- 1 Michael James : Freedom of Information: Where we Were, Where we Are (and Why), Where we are Going (and How), Chapman Richard and Hunt Michael (ed.), Open Government in a Theoretical and Practical Context, Ashgate, pp.99-110, (2006)
- 2 Webster Frank: Theories of the Information Society, Routledge, (2002)
- 3 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, pp.53-58, (2012)
- 4 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、pp.92-127、(2009)
- 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、pp.37-41、(2013)
- 6 本田正美：アメリカ連邦政府における電子政府政策:クリントン政権からオバマ政権へ、社会情報学会(SSI)学会大会研究発表論文集、pp.267-270、(2012)
- 7 本田正美：オープンガバメントの一環としての新たな政治資金収支報告書公開制度の設計、情報処理学会電子化知的財産・社会基盤 (EIP)、2014-EIP-64(14)、pp.1-6、(2014)
- 8 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、pp.273-278、(2013)
- 9 O' Reilly : Government as a Platform, Lathrop Daniel and Ruma Laurel(eds.), Open Government, O' Reilly, pp.11-39,(2011)