

地方議会のデジタル化に関する一考察

牧野 竜 二*

A Study on the Digitization of Local Councils

MAKINO Ryuji

The COVID-19 pandemic has led people to a non-face-to-face life. Many individuals have begun using digital technology in their lives and at work. Digital technology enriches people's lives. Today, digital technology is an indispensable part of people's lives.

The Japanese local council, which is an analog organization, had to utilize digital technology during the pandemic. Digitization of the local councils enhances the power of the organization, participation of residents, and sharing of information. Further, digitization is also a means of solving many problems in local councils, such as resolving the shortage of legislators. In turn, local councils can enhance their policymaking capabilities. Digitization is a means, not a purpose. In the future, digital technology will be increasingly necessary to enhance the policy-making capabilities of local councils.

The unprecedented COVID-19 pandemic is speeding up the digitization of local councils. This report organizes the digitization of local councils based on the cases of the Wakkanai City Council in Hokkaido and local councils nationwide. It also examines how digitalization affects local councils. Finally, it proposes a model to promote the digitization of local councils.

キーワード：地方議会、デジタル化、オンライン、政策形成、住民参加、情報共有

Key Words : local assembly, digitalization, online, policy making, resident participation, information sharing

1 背景と目的

地方議会のデジタル化の歩みは遅い。例えば、未だ多くの地方議会は執行機関に対し資料を紙で提出することを求めている¹⁾。その資料を議員の自宅へ郵送や議会事務局の職員が配送している地方議会もある。また、議会事務局や執行機関の職員が議員へ連絡する場

* 中央大学政策文化総合研究所客員研究員

Visiting Research Fellow, The Institute of Policy and Cultural Studies, Chuo University

合、メールでは失礼にあたるとして電話を使うことも多い。これらは地方議会にある古くからの慣例であり、現在では非効率なものもある。

デジタル技術を活用することで効率のよい議会活動を行えば、地方議会の生産性を高められる。しかし、古い慣例を地方議会の品位保持のために必要不可欠なものだと考えていたり、新しい技術というだけで表情を曇らす議員や職員もいる。それが地方議会のデジタル化を妨げる要因の一つでもある。

筆者は日本最北のまち北海道稚内市に奉職しており、2012年から約7年間、稚内市議会事務局に配属された。その間、議員や同僚職員とともに議会改革の一つとして議会活動のデジタル化を進めてきた。その際、全国の地方議会の事例を観察してきた。その中には、デジタル技術を一切用いないアナログ議会も多くあった。

ある目的を達成するためにデジタル技術が役立つならば、その導入には必然性がある。例えば、執行機関が作成した資料データをクラウドで共有すれば、議員は議案の印刷や製本を待つことなく資料を確認できる。探したい文字列をクラウド上で一括検索すればすぐに該当する資料データを見つけられる。職員から議員への連絡を原則メールかグループウェアのメッセージで行えば、議員は空き時間にまとめて確認することができるし、連絡漏れの恐れも軽減される。そして、デジタル化により空いたリソースを、議員は議案のチェックや先進事例の調査など、地域課題の検討に当てることができる。結果、議員の集合体である地方議会の力は増加する。

翻って、昨今の状況を見ると地方議会は極めて困難なときを迎えていることがわかる。人口減少や超高齢化に伴い、地方議会は経済・社会構造の変化に対応できる政策を立案したり、執行機関が立案した政策を審議しなければならない。地域課題が増え続けている今、地方議会の負担も増え続けている。その一方、議員のなり手不足は深刻であり、議会活動に支障をきたす地方議会も現れている。その上、新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）が拡大した。コロナ禍では対面型議論を基本とする議会運営が制限されることとなり、会議を開くことができなかつたり、開いたとしても質問を取りやめる地方議会が相次いだ。また、住民の傍聴自粛を呼びかける地方議会もあった。地方議会は公の議論の場という性格を自ら封じることとなり、その存在意義が問われる事態となった。

これらの困難を乗り越えて議会活動を維持・発展させるために、地方議会のデジタル化は欠かせない。デジタル化は議会活動の効率性を高め、議会機能を強化できる。また、デジタル化により情報公開や住民参加を進めることができれば、政策形成に住民が関与でき、結果、地方議会はより精度の高い政策立案が可能となるはずである。ひいては、地方公共団体の役割の基本である住民福祉の増進に大いに寄与できる。

すでに先進的な取り組みを行ってきた一部の地方議会はデジタル化に向けた土台を作り

あげてきた。それらの地方議会はコロナ禍のような非対面型の生活様式が求められる事態にあっても柔軟に対応し、議会活動を継続させている。一方、未だ古い慣例に囚われている地方議会も少なくない。地方議会のデジタル化の歩みは二極化されているといっている。

そこで本稿の目的は、地方議会のデジタル化を促進させるために筆者が関わった稚内市議会の事例や全国の先進議会の事例をもとに地方議会のデジタル化を整理することとする。そして、それらが地方議会にどのような影響を与えるか検討する。最後に、地方議会のデジタル化推進モデルを提案する。

2 地方議会の役割と諸問題

2.1 地方議会の2つの機能

日本国憲法第93条第1項は、地方公共団体の議事機関として法律の定めるところにより議会を設置すると規定している。議事機関とは「団体意思の決定を行うための合議制機関のこと」である（佐藤 2011：554）。そして議事機関は、執行機関から提案された政策を審議する「行政監視機能」と条例制定などによって議会が自治体の政策をつくる「政策形成機能」の2つの機能を持つとされる²⁾。野村は「議会が担う最も重要な役目が「条例の制定」であり、「議会がルールを決め、執行機関が回す」ことが役割分担であるとしている（野村 2016：12）。本来、地方議会は異なる思想信条や人間性を持った議員で構成される多様性の高い集合体である。そのような議員同士が議論し一致点を見つけ、地方議会として自ら政策立案することは、地方自治の根幹を成しているはずである。

しかし、これまでの地方議会は首長から提案された議案を細かく審議し内容が適切かを判断すること、つまり行政監視機能を議会活動の中心に置いており、政策形成機能の役割を十分果たしているとはいえない。加藤は条例制定権に対する議員の考えが浅いとし、地方議会に対し「条例の立案は地方の行政府に任せている、いわば他人任せである」と辛辣に述べている（加藤 2005：76）。実際、早稲田大学マニフェスト研究所（以下、マニ研）が2020年に全国の1,788の地方議会（47都道府県議会、815市議会、926町村議会）に対し行った議会改革度調査では、1,170議会（85.2%、n=1,373）において、議会議事規則を除き、委員会または議員提案による条例の制定改廃の実績がないと報告している³⁾。磯崎はどちらの機能も大事であるが実際に不足しているのは政策形成機能であると述べた上で、議会改革の方向性を「首長の提出議案を受けて受動的に審議する「諮問型議会」から、自ら地域の課題を把握し、それに対する政策を提案する「政策形成型議会」に転換すること」としている（磯崎 2020：26-27）。

では、地方議会の政策形成機能を強化するため、デジタル化はどのような役割を果たすことができるだろうか。土山は、地方議会が不断に取り組むべき議会改革を「自治体〈政策・制度〉を、よりよい状態であるよう議会が直接または間接に制御するための「議論する議会」化とその過程の「市民参加・情報公開」としている（土山 2018：109）。議論とは政策形成の過程そのものといえる。デジタル化は地方議会を議論する議会とするために、その機能強化や住民参加の促進、情報共有を向上させることができると考える。

2.2 地方議会の諸問題

昨今、社会情勢や人々の価値観の著しい変化によって、地方議会には新たな困難も生まれている。

まず、議員のなり手不足である。2021年7月末において、全国の市議会議員の平均年齢は59.3歳である⁴⁾。町村議会においてはさらに高齢となり64.4歳となる⁵⁾。人口減少や高齢化により村議会議員のなり手不足が深刻化した高知県大川村が、議会に代わって住民が直接議案などを審議する町村総会の検討をしたことは記憶に新しい。また、全国の市議会議員の男性議員の割合は83.2%（n=18,843）である⁶⁾。町村議会においてはさらに高くなり88.8%（n=10,834）となる⁷⁾。これらのことから、地方議会の議員には高齢または男性の議員が多いことが想像できるだろう。若者や女性を代表して発言できる議員が少ないことは多様性のある議論を展開できない可能性を生む。このことから、地方議会は議員のなり手を見つけるためにも、多様性のある議論を行うためにも、若者や女性などの議員を目指す機運を高める必要がある。しかし、彼ら彼女らは仕事を持っていたり、家族の育児や介護をしているものも多い。長野県須坂市議会が行った地域住民への調査によると298名（50.2%、n=594）が「議員と仕事（家事などを含む）の両立ができないこと」を議員への立候補の障害としている⁸⁾。したがって、議員のなり手となる若者や女性たちのこれまでの暮らしと議員活動を両立できる環境を担保することが重要だろう。そして、その環境を作ることは地方議会の急務といえる。

また、議会活動は対面主義であり、議員が議案を審議するためには議場などの会議室に参集する必要がある。地方議会議長のための全国的連合組織である各議長会は、2015年、当時の女性活躍担当大臣の要請に応じる形で、地方議会の議会運営のひな型である「標準会議規則」に出産に伴う欠席規定を明示した⁹⁾。2021年には同じく女性活躍担当大臣の要請に応じ、育児、看護、介護などの欠席規定や労働基準法に準じた産前6週、産後8週の産休も明示している¹⁰⁾。若者や女性に負担の多い出産や育児、介護などが欠席理由として明文化されたことは一定の評価ができよう。一方、これは欠席理由の規定であり、該当する議員は審議に参加できず自らの考えを述べられないことには変わりはない。地方議会は会

議の場に参集できない若者や女性議員が意見を述べられる場を用意することで、多様性を持った議論ができる体制づくりも考えなければならない。

そして今、新型コロナのまん延による地方議会の機能不全が生じた。コロナ禍においては非対面・非接触型の生活様式が求められているが、当初、対面主義の地方議会はそれに対応できなかった。例えば会議の開催延期、質問の取りやめ、傍聴の自粛要請などが相次いだ。

以上のことから、これらの問題解決に大きな役割を果たすことを期待されている技術が、デジタル技術である。

2.3 地方議会のデジタル化の観点

筆者は、地方議会のデジタル化が地方議会を取り巻く諸問題を解決に導き、政策形成機能を強化させる可能性を持つ手段の一つであると考えている。

地方議会のデジタル化には議会機能強化、情報共有向上、住民参加促進という3つの観点があると考えている。この3つの観点は、マニ研が毎年行っている議会改革度調査の諮問構成とほぼ一致する。議会機能強化はデジタル技術により議会活動の効率化を図り多様な議論を行える体制を構築すること、情報共有向上はデジタル技術を用いて住民に政策形成過程の情報を即時かつ経常的に提供すること、住民参加促進はデジタル技術を活用することで地方議会と住民のコミュニケーションを促進させ争点を発掘できる状況を整えることである。これら3つの観点をもとにデジタル化を推進することで、地方議会は政策形成機能を強化できると考える。

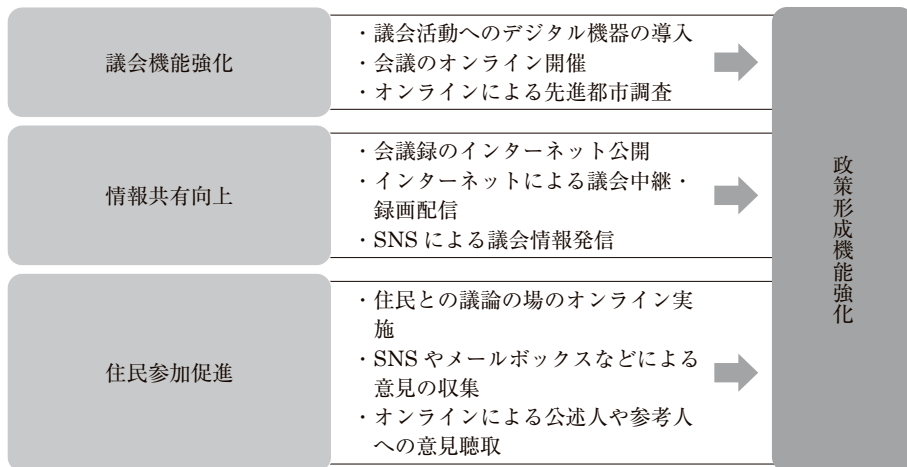


図1 地方議会のデジタル化の3つの観点

次章から第5章では、筆者が関わった事例や全国の地方議会の先進事例をもとに、地方議会のデジタル化を3つの観点に沿って整理し詳細を検討する。なお、3つの観点はそれぞれ独立したものではなく、相互に関係するものであることを付け加えたい。図1は、本稿で検討する3つの観点と、それに有効であると考えられるデジタル技術を整理したものである。

3 デジタル化による地方議会の機能強化

3.1 議会活動へのデジタル機器の導入

議会活動にデジタル機器を導入する地方議会が増えている。マニ研の2020年の調査では360議会（26.8%、n=1,343）において、パソコンまたはタブレット端末を議員全員が会議で利用している¹¹⁾。

稚内市議会は2017年11月、紙媒体の資料の廃止と議会活動の効率性の向上を目的としてデジタル機器であるタブレット端末を導入した。導入したタブレット端末はiPad Proであり、同時にクラウド文書管理システム（以下、文書システム）のSideBooksも導入した。当時、北海道内の35市議会を調査すると、すでにパソコンを導入している地方議会もあった。しかし、パソコンは多機能だが議会活動には不要な機能も多い。また、タブレット端末はページ遷移の際に紙をめくるような使い方ができたり、タッチペンで画面のデータ上にすぐさま文字や図形を書き込めるなど、紙媒体と同じような操作ができる。加えて、SideBooksは文書データのアーカイブ化や文書データ内の文字列検索機能に優れており、端末間の画面共有機能や電子投票などの機能も備わっている。以上のことから、稚内市議会では議会活動に相性が良いと考えられるタブレット端末と文書システムを採用した。これは、道内35市議会では初の試みだった。なお、稚内市議会ではタブレット端末を常に携帯することを議員に求めており、私生活で使用することも妨げていない。その理由は、議員との事務連絡などをタブレット端末で行うためや、日常的に使用することで議員の操作の熟練度を高めるためである。一方、タブレット端末のランニングコストの全てを公費で賄うことは不適切と考え、議員が通信費の一部を負担することとした。加えて、使用基準を定めて紛失した際などの取り決めもした。稚内市議会ではタブレット端末と文書システムの導入後、特に問題は発生していない。

稚内市議会におけるデジタル機器の導入効果は大きく分けて4つある。

1つ目は、紙媒体の資料の廃止による執行機関の負担軽減である。これまで、議会活動では大量の資料が作成されていた。そのために必要な費用は、作成したデータを印刷するためのコピー用紙や印刷トナーなどの消耗品費、製本作業のための人件費や委託料など多

岐にわたっており、いずれも執行機関の負担となっていた。議会活動の完全ペーパーレス化を果たしたことでそれらの費用や作業を廃止できた。

2つ目は、議員の機動力の向上である。議員は議案を審議する際、配付された資料だけではなく、過去の関連する資料を参照し見比べる。そのため、これまでは執行機関から配付される年間数千枚の資料を自宅や議員控室に保管し会議に持ち込まなければならなかった。それらの資料を文書システムによりアーカイブすることで、時間や場所を問わず資料を閲覧できる環境を構築することができた。また、議員はこれまで鉱山から宝石を発掘するかのように時間をかけて、膨大な資料の山から必要な文書を探し出し、さらにその文書の中から必要な記述を見つけていた。文書システムの文字列検索機能を用いることでその手間が省け、議員は議案の吟味や政策立案に時間を使えるようになった。さらに、ある議員は住民とのコミュニケーションの際、住民の疑問に対し、タブレット端末で現在や過去の資料を見せながら丁寧に説明ができるようになったと話している。

3つ目は議員のデジタルリテラシーの育成である。当初、高齢の議員はデジタル機器の操作に不安を抱いていたが、タブレット端末はページをめくる動作や画面をタップする動作などの直感的な操作で使用できるため、すぐに慣れることができた。タブレット端末の便利さを知った議員は、メモ管理システムなど審議に必要なアプリケーションを自ら探して議会活動で活用している。昨今、社会活動において、DX（デジタルトランスフォーメーション）による変革が始まっている。地域社会の未来を左右する政策を立案する議員がデジタルリテラシーを持つことは必須であろう。

4つ目は執行機関への波及効果である。稚内市議会は執行機関に先行して文書システムを導入した。これまでも執行機関は公文書のデジタル化を検討してきたが実現できていなかった。その理由は、執行機関が膨大な公文書を紙媒体で管理していることや、オンラインで文書を共有するためには文書に記載されている個人情報の保護を徹底する必要があることなどから、従来の管理方法を変更するには大きなエネルギーを必要とするためである。この状況は全国の地方自治体で同じことがいえるだろう。一方、地方議会が議会活動で必要とする文書は公文書のごく一部であり、記載されている個人情報も少ないため比較的容易にデジタル化を実現できる。稚内市議会が先行し導入した文書システムだが、その後、執行機関は一部の会議体でも活用し、必要最低限の文書のクラウド共有から始めている。これまでの文書管理方法の全てを一から変えるのではなく、徐々にデジタル化を進めていくという考えがあってもよいのではないだろうか。

3.2 会議のオンライン開催

地方自治法第113条は「普通地方公共団体の議会は、議員の定数の半数以上の議員が出

席しなければ、会議を開くことができない。」と定めており、この「出席」とは会議場にいることと解されている。したがって、地方議会の議会運営の制度は対面型議論を想定した設計がされていることがわかる。

この対面型議論を前提とする議会運営は、議員のなり手不足の原因の一つでもある。地方議会の多くの会議は平日の昼間に開催されている。そのため、日中、仕事や介護、育児を担う若者や女性などは議員を目指しにくい。

そのような中、感染拡大した新型コロナの影響により、地方議会は想定していなかった非対面型議論の検討を迫られた。そこで白羽の矢が立ったのが、デジタル機器とインターネットを用いて映像や音声、ファイルなどを送受信をして行うオンライン会議である。

地方議会の会議を非対面のオンラインで行うメリットは大きく2つある。1つは、新型コロナのような感染症の感染拡大や大規模災害などが発生した際、会議室に参集しなくても議会活動を継続できることである。もう1つは、若者や女性議員が自宅や職場にいながらオンラインで会議に参加できることである。これは彼ら彼女らの暮らしと議員活動を両立できることにつながり、ひいては議員のなり手の確保も期待できる。前者は有事に、後者は平時に関するメリットであるといえる。

2020年4月、総務省は全国の自治体及び地方議会に対し、委員会に限定して、新型コロナのまん延防止措置を理由としたオンラインによる会議の開催を可能とする文書を通じた。地方議会の会議体は大きく分けて2つある。まず議案を審議し最終的に可否を決定する本会議、そして本会議から議案などの予備審査を付託される委員会である。地方自治法が規定する会議とは本会議のことをいう。一方、委員会の規定は各地方議会の委員会条例や会議規則による。したがって、委員会のオンライン開催は法改正という大きなエネルギーを消費しなくとも各地方議会の条例などの改正により実現できる。例えば、福井県越前市議会は新型コロナのまん延防止だけでなく、災害などの発生や育児、介護などのやむを得ない事由で委員会の会場に参集できない場合を含め、会議へのオンライン出席を可能とする条例改定を行った。

すでにいくつかの地方議会が委員会をオンラインで開催している。マニ研の2020年の調査では18議会（1.3%、n=1,368）の地方議会でオンライン会議を行っている¹²⁾。例えば、2020年6月に全国で初めて福島県磐梯町議会が委員会をオンライン開催した¹³⁾。会議の出席者を複数の会議室に分けて、それらの部屋をオンラインでつなぎ審査を行った。また、対面型とオンライン（非対面型）が混在するハイブリット型の委員会を開催し審査した大阪府議会の事例もある¹⁴⁾。他にも、オンライン会議を充実させる取り組みとして、茨城県取手市議会は発言が瞬時に文字起こしされオンライン会議の画面に表示されるシステムを導入している。取手市議会は「議論の明確化・深化のみならず、聴覚障がい者への

一定の配慮」にもつながるとしている¹⁵⁾。

オンライン会議を実施している地方議会は「Zoom Cloud Meeting」や「Microsoft Teams」など一般的なオンライン会議サービスを利用している。稚内市議会はまだオンライン会議を実施していないが、タブレット端末を議員全員が所持しているため、オンライン会議サービスのアプリケーションをインストールするだけで、実施環境を整えられる。委員会のオンライン開催を可能とするよう条例などを改正すれば、すぐに運用できるだろう。

一方、議会の会議のオンライン開催には問題もある。

1つ目の問題は情報伝達に関するものである。まず、発言者の声が聞き取りにくかったり、オンライン会議の画面や音声が乱れるといった技術的な問題である。これらは通信環境の整備やオンライン会議サービスの技術の向上により徐々に解決されるであろう。次に、対面で議論しないと伝わりにくくオンラインでは議論が不十分になる恐れがあるといったコミュニケーションに関する問題である。対面型会議は言葉だけではなく声のトーンや表情、周囲の雰囲気や空気感など総合的な情報を読み取ることができるため、議論には大変有効であることはいままでもない。しかし、対面型会議と同様といえなくとも、オンライン会議であってもそれらの情報を読み取ることができるだろう。前述した取手市議会のようなオンライン会議を充実させる取り組みも重要である。基本的には対面型の議会運営を行いつつも、オンライン会議も併用することが望ましい。

2つ目の問題は、現状、本会議のオンライン開催ができないことである。これには国による法改正が必要である。現在、全国の地方議会が法改正を求める意見書を国に提出し始めている。また、茨城県取手市議会は本会議のオンライン実施に関する課題確認のため、オンライン模擬本会議による実証実験を行っている¹⁶⁾。このような国を動かそうとする地方議会の行動は、大いに評価すべきである。

全ての会議のオンライン開催を可能とする法改正やオンライン会議の技術的向上がされたとき、地方議会には会議室すら不要となるかもしれない。

4 デジタル化による地方議会の情報共有向上

4.1 会議録のインターネット公開

会議録は会議で行われた議論の内容を記録した文書である。地方自治法第123条は、地方議会に対し会議の内容を書面や電磁的に記録するよう義務付けている。それが会議録であり、インターネットが存在していなかった時代から地域の図書館や議会図書室などで閲覧することができた。議案の上程に至った理由から議論の内容、意思決定まで、詳細な議

論を読み取ることができる会議録は、地域の変遷が記録された歴史書であるともいえる。

インターネットの登場によって、会議録をPDFや会議録検索システムを用いてホームページで公開する地方議会が増えた。PDF（Portable Document Format）は文書ファイルのデータ形式の一つである。また、会議録検索システムはインターネットで会議録の閲覧を最適化させるシステムである。会議録検索システムには、発言の検索や発言集の作成など、利用者の利便性を高める機能も付与されている。

会議録のインターネット公開は、住民に対し政策形成過程を共有する上で大変重要である。稚内市議会は議論の内容の情報を住民へ共有するため会議録検索システムを導入し、2007年以降に作成した会議録を公開している。

一方、地方議会によってインターネットで公開している会議録の種類は異なる。前述した通り、地方議会の会議体には本会議と委員会がある。地方議会における議案審議の標準的な手順を図2に示す。本会議は議案の上程や提案説明、議決を行う会議であり、議論については一部の質疑や討論にとどまることが多い。一方、委員会は本会議の予備的審査機関とされており、本会議で行う議決の参考とするため、議案に対する細かな議論を行うといった運用がされている。地方自治法が作成を義務付けているのは本会議の会議録であり、委員会の会議録の作成根拠は各自治体の条例などによる。したがって、委員会の会議録の作成や公開はそれぞれの地方議会の判断に委ねられているのである。そして、その内容は個々の発言を全文記載しているものや議論の概要のみを記載しているものなど、地方議会ごとに異なる。マニ研の2020年の調査によると、本会議の会議録のインターネット公開は二次利用可能なデータ形式での公開が499議会（36.1%、n=1,384）、PDFでの公開が714議会（51.6%、n=1,384）であるのに対し、常任委員会の会議録のインターネット公開は二次利用可能なデータ形式での公開が232議会（16.8%、n=1,379）、PDFでの公開が264議会（19.1%、n=1,379）と、その差は大きく開いている¹⁷⁾。

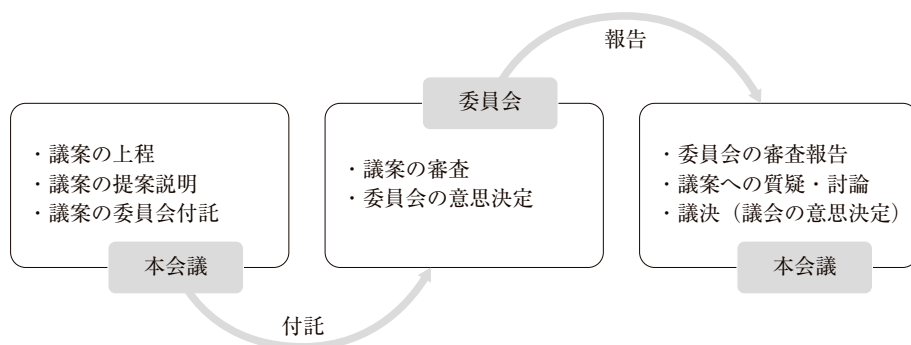


図2 地方議会における議案審議の標準的な手順

委員会が本会議の予備的審査期間である以上、委員会で行われた議論も公開しなければ、地方議会は政策形成過程を住民へ十分共有しているとはいえない。金井は議会が提供する政策情報について「政策形成過程における、争点情報、基礎情報、専門情報、選択肢情報とともに具体的な政策提案に対して、どのように利益調整を行い、どのような結論に至ったのか」という審議プロセス自体に関わる情報を提供していかなければならない」と述べている（金井 2015：47）。稚内市議会においても、当初、本会議の会議録のみを公開していたが、数年間におよぶ議論を重ねて委員会の会議録も公開することとした。委員会の会議録を非公開としている地方議会には英断を促したい。

4.2 インターネットによる議会中継・録画配信

議会中継・録画配信はインターネットを用いて議会の会議の様子をリアルタイム映像もしくは録画により放送するものである。

これまでケーブルテレビ局やコミュニティ FM 局などのローカル放送メディアが存在する地域の地方議会は、それらによって会議の中継や録画・録音放送を実施していた。しかし、放送は一度きりであり、それ以降の視聴ができない場合が多い。また、ローカル放送メディアが存在しない地域もある。

そのような中、インターネットで議会の会議の様子を配信するための映像配信システムが登場した。映像配信システムはマイクやカメラの操作と議会の映像配信を同時に行うことができるもので、映像の上に文字を表示するなど、会議の様子を伝えるには十分な機能が備わっている。これらにより議会のリアルタイム中継はもちろん、議会終了後に録画配信もでき、常に住民が会議の様子を視聴できるようになった。完成するまでに一定の時間を要する会議録と比べ、議会中継・録画配信は情報共有の即時性に優れているといえる。一方、映像配信システムは大変高価であることから導入に踏み切れない地方議会も多い。そこで注目されているのが動画共有サービスである。

動画共有サービスは無料で利用できるものもあり、それらを用いて議会中継・録画配信を行う地方議会が増えている。千葉県流山市議会は 2010 年 4 月、動画共有サービスの Ustream を導入し、全国で初めて委員会の中継放送を行っている^{18), 19)}。動画共有サービスは導入に関する初期費用が安価である反面、自らが設定などを行う必要がある。

宮崎県日向市議会は発言をすぐさま文字に変換し字幕表示するシステムを導入し、中継配信・録画放送で活用している²⁰⁾。前述した茨城県取手市議会の事例と同様に、議論の内容の理解度向上や聴覚障がい者への配慮が実現できる。

しかし、ここでも会議録と同様、議会中継・録画配信を行う会議体を本会議にとどめるのか、委員会も含めるのかという議論がある。マニ研の 2020 年の調査によると、本会議

の中継（ライブ配信）は879議会（63.3%、n=1,389）、録画配信（見逃し配信）は845議会（60.8%、n=1,389）であるのに対し、常任委員会の中継（ライブ配信）は166議会（12.3%、n=1,351）、録画配信（見逃し配信）は172議会（12.7%、n=1,351）と、その実施に大きな差が生じている²¹⁾。当然、できるだけ多くの会議を中継・録画配信すべきである。その理由は前述した委員会の会議録のインターネット公開と同様である。

稚内市議会は2013年9月から動画共有サービスを用いて議会中継・録画配信を行っている。当初は本会議のみを配信していたが、住民に政策形成過程を公開するため、2016年6月から委員会の配信を開始した。特に重要な政策を審査する委員会や一般質問を行う本会議の配信は再生回数が増える傾向にある。本会議で1日平均100回から200回程度、委員会では1日平均200回から300回程度の再生があり、一定の効果が得られていると判断できる。委員会の方が本会議よりも再生回数が多いことから、議論の結果よりその内容、つまり政策形成過程が注目されているのだらうと推察している。

コロナ禍では住民に会議傍聴の自粛を促したり、傍聴を許可しても人数制限をしたりする地方議会が多く現れた。そのような中、議会中継・録画配信の導入を済ませていた地方議会は、住民に対し政策形成過程の共有手段を確保できた。今や、議会中継・録画配信は地方議会にとって必要不可欠なデジタル技術である。

4.3 SNSによる議会情報発信

執行機関が住民に対しあらゆる行政情報を発信するように、地方議会も住民に議会情報を発信している。インターネットによる会議録公開や議会中継・録画配信がそれにあたる。これらは議論の内容を無編集情報として提供するものである。しかし、それらの情報は無編集であるため住民にとって理解がしにくい場合もある。そのため、地方議会は住民が理解しやすいように情報を整理、つまり編集して発信している。例えば、地方議会の広報誌である議会報やホームページのコンテンツがあり、多くの地方議会が議会広報に利用している。

議会報は古くから利用されてきたメディアであり、ホームページは比較的新しいメディアである。議会報は議員の質問と行政の答弁の内容、議案の可否、議員の会議への出席状況など、様々な情報が掲載されている。その歴史とともに精度の向上が図られたことによって情報の質に優れており、地域情報誌として遜色がないほどの出来栄のものもある。一方、ホームページのコンテンツの量や質は各地方議会によって様々であるが、議会報よりも比較的自由にかつ随時情報を編集できるという特徴がある。ほとんどの地方議会はホームページを開設しており、一定のデジタル化が図られているとしてよいだろう。

しかし、ホームページや前述した会議録、議会中継・録画配信は住民自らが各コンテン

ツにアクセスしなければ閲覧できないプル型メディアであり、地方議会に関心が少ない住民への接触は難しい。また、議会報は紙面を編集するなど、発行までの作業に時間がかかることから即時性に問題がある。金井が述べるように、政策形成過程の審議プロセスを共有するという議会広報の性格を考えれば、議会広報には即時性を持ち地方議会から多くの住民に直接的にアプローチを可能とするプッシュ型のメディアも併用すべきであろう（金井 2015：47）。そのメディアの一つが SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）である。

昨今、この SNS を利用し情報を発信する地方議会が増えつつある。SNS には Web 上で社会的ネットワークを構築するという特徴がある。情報の提供量は限られるが、即時性や拡散性、同調性、共感性などに優れており、プッシュ型を採用するメディアである。従来のプル型メディアであっても、SNS と組み合わせることでプッシュ型メディアとすることが可能だ。また、SNS は住民等のユーザからコメントや返信を受けることもできることから、広聴機能も備わっているといえる。SNS には Twitter, Facebook, Instagram, LINE などのサービスがあり、テキスト、画像、動画などそれぞれが得意とする分野が異なる。また、ユーザの年齢層なども大きく異なるため、導入するサービスを選択する場合はターゲットや投稿予定の内容など、十分吟味するとよい。全国の地方議会で最も早く SNS を導入したのは、2010 年 2 月に Twitter を導入した三重県鳥羽市である²²⁾。その後、SNS の導入は全国の地方議会に波及し、マニ研の 2019 年の調査では 191 議会（13.5%、n = 1,415）が Facebook, 74 議会（5.2%、n = 1,415）が Twitter, 12 議会（0.8%、n = 1,415）が LINE, 2 議会（0.1%、n = 1,415）が Instagram を利用して議会広報を展開している²³⁾。

稚内市議会は Facebook を 2013 年 2 月から試験的に導入、同年 4 月から本格的に導入した。当時、議会単独で Facebook アカウントを所持している地方議会は稚内市の他に千葉県流山市議会、愛知県犬山市議会、福井県永平寺町議会、兵庫県神戸市会などに限られていた。当時の筆者の調査によると、地方議会の SNS 導入に対する意見には、執行機関のアカウントがすでにあり議会として持つ必要がないこと、誹謗中傷を含むコメントがされる恐れがあること、継続した情報発信ができない可能性があることなどがあった。稚内市議会でも同様の意見があったが、それぞれの問題に対応するガイドラインを定めることで合意形成を作った。導入からこれまで、特に問題は発生していない。

稚内市議会における議会 SNS の導入効果は 2 つある。即時性の確保、住民とのコミュニケーションの発生である。

即時性の確保については SNS の特徴の一つとして述べた。稚内市議会においては、臨時的に開催する会議を住民に周知する際に有効であった。地方議会には年間の議会の回数が条例で決められている。これらの議会を定例会という。しかし、すぐに議論が必要な議

題があり定例会を待ついとまが無い場合、臨時的な議会である臨時会を開くこともある。その際、臨時会の決定は開会日の数日前というのも珍しくない。臨時会の開催を住民に周知するためには、発行までに時間がかかる議会報では間に合わず、またプル型メディアのホームページでは不十分である。その際、稚内市議会ではホームページとSNSを組み合わせることで住民に即時的かつダイレクトに情報提供をすることができた。他にも、災害に関する情報を提供する場合に有効であった。これは議会広報としての本来の役割では無いが、有事の際は数多くのメディアを利用し情報発信をすることに異論はないだろう。

住民とのコミュニケーションの発生は、SNSのコメント機能による。これは3つの観点の住民参加促進にも関係してくる。例えば、稚内市議会の投稿のコメントには以下のようなものがある。

「ご当地ナンバーは、乗用車ではないんですね。最北端なんてナンバーがあったら宣伝効果幾らになるか。お金掛けずに稚内をPRできるのに…！ 勿体無い事です。」

「せっかく港があるのにいまは漁船もほとんどは行って来ないので、レジャー基地としてヨットやカヌーなどどんどん楽しい企画をしていただきたいものです。」

「常識で考えて、90リットルで冬が越せるとお考えですか？ 市職員の方々は何リットル分の手当てをもらっておられますか。これが、弱者に優しい市政ですか。よその町はよその町、稚内市は胸を張って最善を尽くして欲しいと思います。」

1つ目は市の事業に対する拡充の提案、2つ目は市の施設の活用に対する要望、3つ目は市が行った事業見直しへの意見である。いずれも住民からの問題提起のコメントであることがわかるだろう。

このような住民のコメントは争点ともなる。争点については次章で詳しく述べるが、地方議会は住民とのコミュニケーションから見出した争点を詳細に検討し、地域課題として設定することもできるだろう。

5 デジタル化による地方議会への住民参加

2000年代に入り、地方議会から住民に対し接点を持つとする動きが活発になった。その動きの代表的なものが議会報告会と意見交換会といった「住民との議論の場」の開催である。議会報告会は議会で行われた議論の過程や意思決定を住民に説明し、それらにつ

いて意見をもらうことを目的とする。一方、意見交換会は議会や住民が自由に議題を設定し議論する。いずれも住民と議会が対話し地域課題について議論する場である。

地方議会は住民との議論から争点を発掘し課題設定をした上で、執行機関と議論を行うことができる。土山は争点を「議会にとって、自治体政策の争点は資源であり議会による政策過程の起点」とした上で、「争点」こそ市民と共有できる資源」と述べている（土山 2018：113）。例えば、福島県会津若松市議会では住民との意見交換会を重要なツールとして位置づけており、問題発見から課題設定、問題分析、政策立案・決定・評価までの各段階において意見交換会を実施し、それぞれのプロセス上で争点を共有している（会津若松市議会編 2010：89-90）。

住民を代表する議員で構成されている地方議会にとって、争点を住民と共有することは極めて当然である。しかし、前述した通り、それまでの地方議会は執行機関の事務の執行状況や執行機関が考える地域の将来に対する方針などを問い直すこと、いわゆる地方議会の行政監視機能を重視しており、必ずしも住民とのコミュニケーションに重点をおいていなかったのも事実である。

稚内市議会は2015年11月の大学生との意見交換会に始まり、2016年10月と11月に住民への議会報告会、2018年7月と8月に高校生との意見交換会を行った。さらに、2019年11月と2020年1月には2回目の高校生との意見交換会を行った。2016年に行った住民への議会報告会では、住民からの要望などを聞くことが中心となり深い議論へと発展させることができなかつた。その反省を踏まえ、それ以降はアイデアの創造をすることに特化したワークショップの一つであるワールドカフェ方式の意見交換会を開催し、住民と議会が共に地域問題の解決方法を探っている。例えば、2019年度は観光振興、廃棄物問題、地域交通や地域医療をテーマとして議論を行った。

一方、住民との議論の場は一つの会場で対面して実施することを基本としているため、コロナ禍では多くの地方議会がこれらの場を設けることが困難となった。全国の町村議会での住民との議論の場の実施は、コロナ禍前の2019年が383議会（41.4%、n=926）でありコロナ禍の2020年が385議会（41.6%、n=926）とほぼ横ばいであるのに対し、市議会では2019年が445議会（54.6%、n=815）であり、2020年は221議会（27.1%、n=815）と半数に激減している^{24), 25), 26), 27)}。市議会における実施が激減している理由は、市が町村よりも人口が多いことによる新型コロナの感染拡大のしやすさに対する懸念があったためと推察できる。なお、稚内市議会でも2020年1月以降、現在まで意見交換会を休止している。

コロナ禍においては議会と集団の住民といった大きな単位で議論の場を設けるのではなく、個人の議員と住民といった小さな単位で接点を持てばよいという意見もある。しか

し、議員が接触するのは自らの支持者などが中心となってしまう、多様な意見を聴取できない可能性がある。そのため、様々な背景を持つ住民と議論する場を、地方議会として設けることが望ましい。

このような困難を乗り越えるため、デジタル技術を活用して住民との議論の場の継続をしている地方議会もある。例えば、北海道岩見沢市では事前に住民から書面で意見を募集し、それに議会が答える様子を、YouTube を利用して中継・録画配信している²⁸⁾。また、茨城県取手市議会は会議システムを活用し意見交換会を行っている²⁹⁾。マニ研の 2020 年の調査によると、全国の地方議会の 14 議会（1.0%、n=1,382）が住民との議論の場をオンラインで実施している³⁰⁾。

これまでの対面型の場合は会場を借り上げたり会場の大きさによって参加人数を制限する必要があるが、会議システムを活用することでそれらを考慮する必要もなくなる。稚内市議会で実施しているようなワールドカフェ方式の意見交換会は、現状、オンラインでは難しいかもしれないが、それを可能とするシステムも開発されてきている。オンライン会議に対応したファシリテーターを提供する民間のサービスなどもあるため、そのようなサービスを活用するのもよいだろう。

地方議会の政策形成機能を高めるために、住民との議論の場は必須である。非接触型の生活様式が求められる今日、デジタル化は住民との議論の場の継続実施を後押しできる。

6 政策形成機能強化のためのデジタル化モデル

本稿は、地方議会のデジタル化が地方議会を取り巻く諸問題を解決し、地方議会に求められている政策形成機能を強化する手段の一つであるとし、稚内市議会や全国の地方議会の先進事例を参照してデジタル化に有効であると考えられるデジタル技術を 3 つの観点により整理した。そして、それらが地方議会に与える影響を検討した。

ここで、筆者が稚内市議会において関わったデジタル化の事例や全国の先進事例をもとに作成した地方議会のデジタル化推進モデルを図 3 に示す。

筆者が作成したデジタル化推進モデルでは、デジタル化の起点を情報共有向上としている。まず、できるだけ多くの会議体で、会議録のインターネット公開や議会中継・録画配信を実施し、細やかな議会情報を住民へ共有する。同時に、議会報やホームページを用いて、それらの議会情報を住民が理解しやすい情報へと編集して発信する。さらに、プッシュ型の SNS と組み合わせ、住民に対し即時かつダイレクトにアプローチする。よく地方議会境界では目指す議会の姿を「住民に開かれた議会」「議会の透明化」という言葉で表されてきたが、その言葉の通り、まずは様々な情報共有ツールを戦略的に活用して政

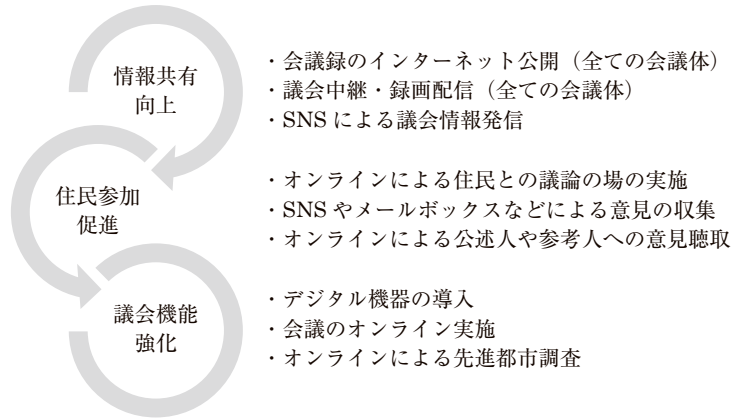


図3 地方議会のデジタル化推進モデル

策形成過程をオープンにすることが肝要だ。

次に、住民参加促進を図る。住民との議論の場を設置することで、住民と地方議会が対話しながら地域課題について議論を深める。住民との議論の場は対面で実施することも可能だが、新型コロナウイルス感染拡大のような未曾有の事態でも継続実施ができるようオンライン実施も用意しておくことよい。オンライン実施には育児や介護等の理由で会議場に参集できない議員や住民も参加することができるというメリットもある。また、情報共有向上で取り上げたSNSのコメント機能や古典的ではあるがメールフォームなど住民とコミュニケーションができるチャンネルを多く用意し、常に住民から意見を収集することも重要だ。また、本稿では触れなかったが、委員会における公述人や参考人からの意見聴取のオンライン実施についても検討してよいだろう。そして、地方議会はこれら住民とのコミュニケーションの中から争点を発掘する。

次に、議会機能強化を図る。地方議会は住民との議論により発掘した争点を議題とし、議論を深める。その際、デジタル機器によって議会活動の効率化や議員の機動力を向上させることで議会全体の力を高める。さらにオンライン会議サービスを利用したオンライン会議の実施により、議会活動を新型コロナのような未曾有の事態にも対応させる。オンライン会議は若者や女性議員の暮らしと議会活動の両立を図る方法としても有効であり、議員のなり手の確保へとつながられる。その結果、地方議会の多様性を高めることが期待できる。本稿では触れなかったが、これまで現地を訪問し行っていた先進都市調査、いわゆる行政視察をオンラインで行う地方議会も増えている。現地調査を伴わず当事者との意見交換が目的の調査の場合は、オンラインで十分代替できるだろう。そして、争点は多様性のある議論を経て政策として形成される。なお、形成した政策に関する情報を共有し住民との議論を継続することで、時流に合った政策へ昇華することも重要だ。

このモデルはデジタル化の3つの観点を順序立てて推進するモデルであるが、同時並行で推進すべきという意見もあるだろう。しかし、筆者の経験上、まずは1つの観点到特化した推進を行うべきと考える。1つの観点到の推進に全力を注ぐことで、短い期間でよい結果を出せる。そして、よい結果が出た場合、地方議会は成功体験を得る。その成功体験は次の行動を促進させる。

稚内市議会では最初に情報共有を向上させた。その理由は、議会に自らを改革する「やる気」さえあれば直ちに行動できたためである。会議録のインターネット公開を委員会まで拡大する。会議の様子を動画共有サービスで配信する。議会情報をSNSで発信する。いずれも大きな費用をかけずに実施できる。結果、積極的に情報共有を行う稚内市議会の姿勢は市内外から評価された。全国の地方議会からの視察も相次ぎ、住民への議会情報共有の取り組みは稚内市議会の視察受入案件の年間実績トップになった。この成功体験が、住民との議論の場の設置やデジタル機器の導入、つまり住民参加促進や議会機能向上につながったと考えている。

最後に今後の課題を示したい。本稿では地方議会のデジタル化を整理し詳細を検討するにとどまり、それらを評価するまでに至らなかった。例えば、情報共有向上では議会中継の再生回数やSNSでの情報発信数のようなアウトプット指標ではなく、それらが住民にどのような影響を与えたのかを示すアウトカム指標で評価する必要がある。住民参加促進では住民との議論の場のオンラインなどによる実施回数ではなく、その実施によってどのような争点が発掘され政策形成の起点となったのかといった議論の質を評価していくべきだろう。議会機能強化ではデジタル化によって議会活動がどれだけ効率化され、若者や女性議員など新たな議員の担い手の確保につながったのかなどを評価しなければならない。

新型コロナウイルスの感染拡大という未曾有の事態によって、地方議会のデジタル化の歩みは速度を上げつつある。今後、地方議会のデジタル化が議会改革の中心となる可能性は高い。しかし、重要なことはデジタル化を進めることではなく、デジタル化によって地方議会の政策形成機能を高めることである。地方議会のデジタル化はその目的のための手段にすぎず、それ自体が目的であってはならない。

注

- 1) 早稲田大学マニフェスト研究所「議会改革度調査2020単純集計」(http://www.maniken.jp/gikai/2020data_all.pdf, 2021年1月23日取得)によると議員配布資料を完全ペーパーレス化しているのは回答のあった全国の地方議会のうち126議会(9.2%, n=1,374)である。
- 2) 行政監視機能を抑制・監視機能、政策形成機能を立法機能と呼ぶこともある。
- 3) 早稲田大学マニフェスト研究所「議会改革度調査2020単純集計」, http://www.maniken.jp/gikai/2020data_all.pdf (2021年1月23日取得)

- 4) 全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調：令和2年7月集計」, https://www.si-gichokai.jp/research/zokusei/1203816_2322.html (2021年1月23日取得)
- 5) 全国町村議会議長会「【第66回】町村議会実態調査結果の概要」, https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/66_1_4.pdf (2021年1月23日取得)
- 6) 前掲注4).
- 7) 前掲注5).
- 8) 長野県須坂市議会「須坂市議会に関する市民アンケート結果（令和元年調査）」, <https://www.city.suzaka.nagano.jp/contents/item.php?id=5e8bc11713d10> (2021年1月23日取得)
- 9) 内閣府「有村内閣府特命担当大臣記者会見要旨 平成27年7月24日」, https://www.cao.go.jp/minister/1412_h_arimura/kaiken/2015/0724kaiken.html (2021年1月23日取得)
- 10) 全国市議会議長会「全国市議会旬報第2141・2号（12月25日号）」.
- 11) 前掲注3).
- 12) 前掲注3).
- 13) NHK（2020年6月24日）「ポストコロナを生き残れ～地方議会もオンライン!」, <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/40045.html> (2021年1月23日取得)
- 14) 朝日新聞（2020年12月9日）「オンラインで議会出席、実際の利用は全国初 大阪府議会」, <https://www.asahi.com/articles/ASND95JB9ND9PTIL00L.html> (2021年1月23日取得)
- 15) 茨城県取手市議会「現在の音声テック関連技術連携協定状況」, <https://www.city.toride.ibaraki.jp/gikai/shise/shicho/shigikai/topics/210820onseitech.html> (2021年1月23日取得)
- 16) 茨城県取手市議会「オンラインで模擬本会議を実施しました」, https://www.city.toride.ibaraki.jp/gikai/shise/shicho/shigikai/demotech/2010_mogi-honkaigi.html (2021年1月23日取得)
- 17) 前掲注3).
- 18) 千葉県流山市議会「議会改革の取り組み」, <https://www.nagareyamagikai.jp/active/> (2021年1月23日取得)
- 19) 2020年現在、Ustreamはサービスを終了している。
- 20) 朝日新聞（2021年6月11日）「議場に字幕スクリーン 日向市が文字通訳アプリを導入」, <https://www.asahi.com/articles/ASP6B6WGGP64TNAB005.html> (2021年1月23日取得)
- 21) 前掲注3).
- 22) 三重県鳥羽市議会「鳥羽市議会 Twitter」, <https://twitter.com/tobacitycouncil/status/8879210751> (2021年1月23日取得)
- 23) 早稲田大学マニフェスト研究所「議会改革度調査2020単純集計」, http://www.maniken.jp/gikai/2019data_all.pdf (2021年1月23日取得)
- 24) 全国町村議会議長会「【第65回】町村議会実態調査結果の概要」, https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/65_1_2.pdf (2021年1月23日取得)
- 25) 前掲注5).
- 26) 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果：令和元年（平成31年）中」, https://www.si-gichokai.jp/research/jittai/_icsFiles/afieldfile/2021/01/15/19_gikaihoukokukai_2020.pdf (2021年1月23日取得)
- 27) 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果：令和2年中」, https://www.si-gichokai.jp/research/jittai/_icsFiles/afieldfile/2021/10/29/0319.pdf (2021年1月23日取得)
- 28) 北海道岩見沢市議会 YouTube「令和2年11月13日 市民との意見交換会」, <https://youtu.be/AM5eAVqhLNY> (2021年1月23日取得)

- 29) 茨城県取手市市議会「オンライン開催！市民との意見交換会を開催」, <http://www.city.toride.ibaraki.jp/gikai/shise/shicho/shigikai/shigikaikatsudo/hokokukai/ikenkoukan-r2-1109.html>
(2021年1月23日取得)
- 30) 前掲注3).

参考文献

- 会津若松市議会編 (2010) 『議会からの政策形成 議会基本条例で実現する市民参加型政策サイクル』ぎょうせい.
- 磯崎初仁 (2020) 「自治体議会の課題と事務局の役割—「政策に強い議会」をつくる—」『アカデミア』第133号, 26-31頁.
- 加藤幸雄 (2005) 『新しい地方議会』学陽書房.
- 金井茂樹 (2015) 『自治体経営における広報広聴に関する研究：自治体と住民との関係構築に向けて』法政大学大学公共政策研究科博士学位論文 (未公刊).
- 佐藤幸治 (2011) 『日本国憲法論』成文堂.
- 土山希美枝 (2018) 「政策議会の政策過程と「争点資源」開発」廣瀬克哉編『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学出版社, 103-124頁.
- 野村憲一 (2016) 『いちばんやさしい地方議会の本』学陽書房.