

## 二元代表制における意思決定のための情報流通のデザイン

## Design of information distribution for decision-making in the dual representation system

本田 正美<sup>†</sup>  
Masami Honda

## 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とは、執行機関と議事機関を別々の選挙によって選出することを指している。執行機関は予算や議案の提案を行い、議事機関はそれを議決する。この議決がその地域の意思決定となり、これに基づき執行機関が具体的な政策を実行に移すことになるのである。

これは、執行機関と議事機関という複数の経路から意思決定の根拠となる情報が流入してくることを意味している。ICT の利活用が進むなかで、この複数の経路からの情報の流通をいかにデザインし、的確な意思決定を図るのが課題となっていると言えよう。本研究は、二元代表制における情報流通のあり方に関するデザインの方法につき検討するものである。

## 2. 二元代表制をめぐる

日本の地方自治では、二元代表制が採用されている。二元代表制とは、決定された政策などを実行する執行機関と政策の決定を行う議事機関をそれぞれ別の選挙によって選出する仕組みのことを指す。これはアメリカの大統領と議会の関係を参考に呼称されたものであるとされており、アメリカの大統領と議会の関係と日本の執行機関と議事機関の関係が全く同一のものではないことから、日本では二元「的」代表制を採用していると説く論者も存在する[1]。具体的には、議事機関である地方議会には予算の提案権がない。アメリカでは大統領ではなく、連邦議会が予算に関する権限を有している。また、日本の地方自治では、執行機関である首長の不信任決議案が可決された場合に限りといえ、首長は議会を解散することが出来る。一方で、アメリカ大統領は連邦議会を解散することが出来ない。かように、日本の地方自治における執行機関と議事機関の関係は、アメリカの大統領と連邦議会の関係とは同様ではないのである。この相違を捉えて、日本の地方自治では、二元代表制ではなく、二元的代表制が採用されているとされるのである。この二元的代表制という捉え方では、議会の役割を限定的に定位し、執行機関に対する監視役として議事機関を捉えることもある[1]。

一方で、二元代表制において、対等の立場として執行機関と議事機関の関係を捉え、機関同士の競争や協働を想定する論者も存在する[2]。とりわけ、2000年の地方分権一括法施行以後の地方議会の重要性の高まりを受けて、2006年の北海道栗山町議会による議会基本条例の制定に見られるような地方議会改革の進展に際して、議事機関である地方議会の役割を見直す機運も見られるところである。

栗山町議会が制定した議会基本条例では、その前文において、二元代表制の一翼を議会が担うことが確認された上

で、町長と議会が町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられていると謳われている。そして、議会は討論の場であり、論点や争点を明らかにする機能を果たすことが求められていると明記されている。執行機関である首長から提案された予算などの議案は、議会で討論を介して論点が明らかとされ、最終的には議決されることにより自治体における意思決定となっていくのである。この地方議会が自治体の意思決定や経営に果たす役割については、[3]において既に論じたところである。二元代表制においては、議事機関が意思決定において重要な役割を担っているのである。議会基本条例の制定は全国の議会に広がり、その数は700を超え、地方議会における標準的な条例となっており、議事機関は意思決定において重要な役割を果たすということを前提に議論を進める必要があるのである[3]。

## 3. 二元代表制における「情報」

執行機関は議事機関に対して予算や条例などの議案を提案する。議事機関はそれを受けて審議を行い、議決という結論を出す。この議決を受けて、執行機関はそれを実際に執行することになる。これに加えて、予算案は提案出来ないなどの制限があるものの、議事機関も議案の提案などを行うことが可能である。

執行機関は、予算や条例などの議案を提案するに当たって、様々な情報を利用するものと考えられる。予算であれば、前年の予算や過去の決算の情報を利用することが想定される。また、各種の政策や施策を展開するとなれば、当該地域の置かれた社会的な環境や当事者に関する情報、その他に国などの既存の制度に関する情報など多岐にわたる情報が参照されることになるものと考えられる。

それらの情報については、執行機関は、いわゆる広報広聴制度を活用して、住民から情報を募るという手段を採用することも可能である。その他にも、執行機関として当事者から意見聴取を行ったり、各種の調査を行ったりすることも可能である。時には、国や都道府県に照会を行い、情報提供を求めることも想定され得る。

一方で、議事機関については、それを構成する議員一人一人による情報収集に依存するところが大きいものと考えられる。それは、議員は議事機関を構成すると言っても、選挙ではそれぞれが競争をしているからである。そして、各議員は支援者や支援組織を持ち、そこからの情報提供も想定される。その支援者や支援組織を構成する人々は執行機関の広報広聴の相手方と重なるところもあれば、重ならないところもある。ただし、議会基本条例を制定した議会では実施される議会報告会のように、議会が機関として住民との情報交換を行う例も見られるようになっており、単に議員が個別に情報収集を行うということに留まらず、議事機関には、議員個人及びに機関として情報が集まって来るものと解される。

上述のように、執行機関側と議事機関側の両側から、当該地域において意思決定を行うために必要とされる情報が

<sup>†</sup> 東京大学大学院情報学環, The University of Tokyo, Interfaculty Initiative in Information Studies

集まって来る。地域に存在する多様な情報が二つの経路を通して集まって来ると要言することも出来るだろう。それを簡単に図式化したのが以下の図 1 である。

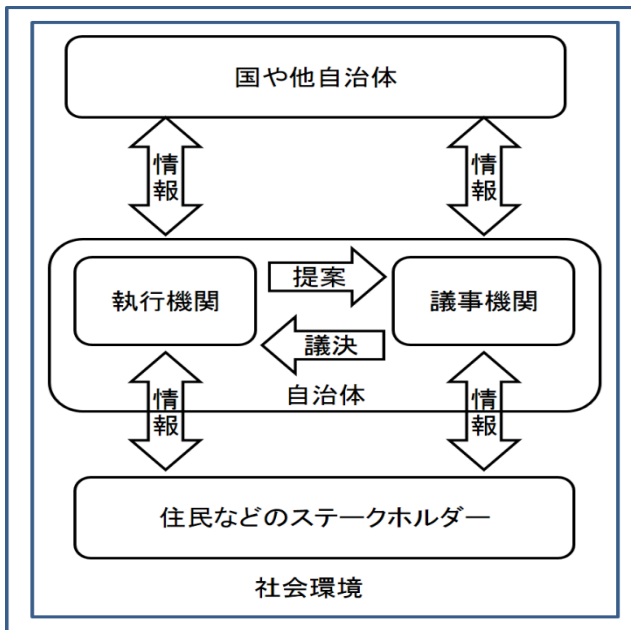


図 1 二元代表制における情報の流通経路

#### 4. 二元代表制における意思決定のための情報流通のデザイン

ここまで、二元代表制における情報のあり方について整理してきた。以下では、情報の取り扱いに着目したときに、ICT の利活用が議論の対象として浮上するため、執行機関と議事機関における ICT の利活用に目を転じる。

執行機関における ICT の利活用については、行政分野における ICT の利活用ということで研究や実践が積み重ねられてきた。2000 年代以降は、電子政府や電子自治体と称して行政分野における ICT の利活用が議論されてきたところである。ひるがえって、議事機関である地方議会における ICT の利活用については、これまで十分な検討がなされてこなかった[4]。しかし、[5]においても事例分析を行ったところであるが、議場における ICT 利用環境の整備やタブレット端末の導入などに見られるように、地方議会における ICT の利活用も広がりを見せている。その事例の一つでありタブレット端末を導入した神奈川県の大和市議会は、クラウド文書共有システムも採用し、職員が議案書などの資料をクラウド上にアップロードすると、それが議員とも共有される。これに見られるように、執行機関と議事機関の情報のやりとりでも ICT が利用されるようになってきている。このような状況を捉えて、[6]では、SOA(Service-Oriented Architecture)に基づき、地方議会の活動を支える情報流通基盤の構築可能性について検討した。執行機関は議事機関に対して必要な情報を提供することで議案の的確な審議を促す。対して、議事機関は必要な情報を得ることで誤った意思決定を行うことを回避出来るのである。

意思決定のための情報については、住民などのステークホルダーからもたされるものがある。また、国や他自治体などからもたらされるものもある。それらの情報を総合的に検討した上で、議事機関は議決という意思決定を行うの

である。ここで課題となるのが議会へと流入する情報の経路の確保の方法である。先に、議員一人一人による情報収集に依存するところが大きいことを指摘した。これ自体は議員の数だけ情報流通の経路が存在しているということであり、それは執行機関にはない議事機関の特徴であると言える。ただし、議事機関が組織として機能するためには、議員個人に流入した情報であっても、一定程度の情報共有が議員間で図られる必要がある。加えて、国や他自治体からの情報は執行機関と議事機関で共有されてしかるべきであると考えられる。かように、自治体において二元代表制が採用されていることを前提とした時に、そこでの意思決定を行う上で参照される情報につき、その流入経路をいかにデザインするのが課題となるのである。

情報の流入経路を考える上では、その情報が意思決定の際に参照されることにつき注意をあらためて払う必要がある。特に、そこで ICT が活用されるときには、セキュリティの観点への配慮が求められる。図 1 において、自治体と住民などのステークホルダーとの間の情報の流通経路につき、情報の矢印を横切る自治体を囲う線を残してある。これは、特に住民などのステークホルダーからの情報の経路は重要であるからこそ何らかの悪意ある介入を受ける可能性を勘案してのことであり、セキュリティ対策の必要性を示唆してのことである。現段階では、この情報流通の経路に悪意ある攻撃がなされ、不正確な情報がもたらされ、それを基に謝った意思決定が行われた事例はないものと考えられるが、そのような危険は存在する。正確な情報に基づいて、的確な判断を下すことが求められているのであり、そのような危険性を極小化するデザインが必要とされる。

#### 5. おわりに

本研究は、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着目し、それを構成する執行機関と議事機関の関係を情報という観点から整理した上で、意思決定のための情報流通のデザインについて論じた。二元代表制を構成する執行機関と議事機関は、それぞれ情報流通の経路につき ICT の活用を図っている。現段階では大きな問題は発生していないとしても、不正が行われる可能性もある。情報の流通と共有を促進しながら、セキュリティ対策も同時に行う情報流通のデザインが求められており、その具体策の提案を今後行っていく必要がある。

#### 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] 中邨章, 地方議会人の挑戦, ぎょうせい (2016)
- [2] 江藤俊昭, 自治体議会学, ぎょうせい (2012)
- [3] 本田正美, “二元代表制における自治体経営のあり方”, 第 58 回日本経営システム学会全国研究発表大会講演論文集, 194-197, (2017)
- [4] 本田正美, “情報社会における地方議会の情報公開の方法”, 研究報告電子化知的財産・社会基盤(EIP)2014-EIP-66(10), 1-6, (2014)
- [5] 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 回全国大会研究報告予稿集, 40-43, (2016)
- [6] 本田正美, “SOA に基づいた地方議会の活動を支える情報流通基盤構築の構想”, 第 79 回全国大会講演論文集(4), 521-522, (2017)