

情報システムの観点から見た自治体広聴制度の電子化 e-Public Hearing and Information System

本田正美[†]

Masami Honda[†]

[†] 東京大学大学院 学際情報学府 博士課程

[†] Doctoral Course, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo

要旨

e-Japan 戦略の策定以後、日本政府は政府の電子化を進め、その動きは自治体にも広がっている。自治体においては、電子化に向けた各種の取り組みがなされており、市民の意見を集めるために設置されている広聴制度も web サイトを利用するなど、電子化が進められている。本研究では、情報システムの観点から広聴制度を構成する広聴事業について整理・分析し、広聴制度における web 利用に着目しながら、広聴制度における市民と行政間の情報の経路について論じる。そして、その議論を踏まえて、自治体における広聴制度の効果的な電子化のあり方について考察する。

1. はじめに

2001 年の「e-Japan 戦略」の策定以後、日本政府は政府の電子化に向けて様々な政策を展開してきた。その流れは自治体も無縁ではなく、自治体においても電子化へ向けて様々な取り組みがなされてきた。

自治体の電子化の一例として市民から見ると一番分かりやすい取り組みは、自治体の公式サイトの開設があり、いまや全自治体が独自色を出したホームページを開設するに至っている（本田 2008）。この公式サイトの開設以外にも、各種の行政手続の電子化などが進められており、電子化の推進という観点から見ると、自治体が置かれた状況は、電子化のために必要な基盤を整備する段階から基盤をいかに活用するのか考えるべき段階へと変化していると考えられる。

本研究では、自治体が市民からの意見や要望を集めるために設置している制度である広聴制度に焦点を当て、情報システムの観点から、その制度の電子化の在り方について考察する。

2. 広聴制度の概要

2.1. 広聴制度に着目する理由

土橋は、広聴を「住民の意見、要望、苦情などを直接収集、聴取することによって、自治体の行うべき計画策定や行政運営に対して一定の指針・示唆を与え、よりよきまちづくり、共同生活の発展に努力しようとするものである」（土橋 2006 : p9）と定義付けている。これを要言すれば、広聴は行政の活動に市民の意見を反映させるための仕組みであるとなるだろう。

本研究において、上記のように定義付けした広聴制度に着目した背景には、財政悪化の深刻化などを理由として行政の機能が低下したことに伴い、市民にとって満足のいく公共サービスが行政だけでは提供出来なくなったという認識がある。これまでのように、公的な事柄の多くを行政に任せておけば良いという考え方を取るのではなく、行政と市民が共に力を出し合って地域を運営していくことが求められているのである（Rhodes 1999）。そして、市民と行政が共同して地域の運営に当たるには、市民が行政に意見や提言を積極的に行っていくことが肝要であり（本田 2007a）、広聴制度は広報制度と並んで市民と行政間の情報流通の一端を担っていることから、本研究において広聴制度に着目するのである。

2.2. 広聴制度における各事業の分類

広聴事業については、例えば、広聴制度における具体的事業に注目して、個別広聴・集団広聴・政策広聴・調査広聴・施設広聴の五つに分ける分類法がある（太田 1992）。

個別広聴は、個別に市民から意見や提言を集めるものであり、具体的事業としては、役所などの窓口

での相談や市長への手紙などがある。

集団広聴は、市民を集めて意見や提言を集めるものであり、具体的事業としては、市民を集めて、市長や役所職員が市民と意見交換を行う懇談会や座談会がある。

政策広聴は、行政が実施する政策に関して、市民から意見を集めるものであり、具体的事業としては、パブリックコメントがある。

調査広聴は、アンケートなどを利用して、市民の意見などを探るものであり、具体的事業としては、市民アンケートや市政モニターがある。市政モニターは、市民からモニターを募り、定期的に会合を開くなどして、意見などを集めるものである。

施設広聴は、行政が管理する施設を市民に見学してもらい、その感想を聞くなどすることで市民の意見を集めるものであり、下水処理場や清掃工場の見学が例としてあげられる。

各自治体は、上にあげた広聴事業の中から必要と思われる事業を選択しながら複数実施することによって、広聴制度を構築している。例えば、日本最大の人口を有する市である横浜市の広聴事業は、上の五つの分類について全てを網羅している（本田 2007b）。

2.3. 広聴制度における web 利用の実情と課題

2001年の「e-Japan 戦略」において行政の電子化が謳われたこともあって、前節で紹介したような広聴事業から成る広聴制度も電子化が進んでいる。その広聴制度の電子化のひとつに、広聴事業における web 利用の促進があげられる。

本田（2008）は、日本の全自治体の公式サイトトップページにおいて、広聴事業に関する記載があるかどうかを調査することによって、広聴制度における web 利用の実情と課題をまとめている。

この調査で、調査項目となったのは、前節の分類で言うところの個別広聴と政策広聴であり、具体的には、「広聴」・「市長への手紙」・「市民の声」・「パブリックコメント」・「電子会議室」などである（ここで「広聴」という語が出て来るのは、広聴制度全般についての記載の有無を調べるためである）。

この調査において調査対象になった1811の自治体のうち、「広聴」は181、「市長への手紙」は135、「市民の声」は243、「パブリックコメント」は427、「電子会議室」は29の自治体サイトのトップページにおいて記載が検出されている。それらが多いのか少ないのかは判断の分かれるところかもしれないが、この調査においては、「広報」についても同時に調査が行われており、それによると「広報」は1609の自治体サイトのトップページにおいて検出されている。この数字の差を見ると、広聴制度における web 利用は必ずしも進んでいないと判断出来るだろう。

なお、この調査において、広聴に関する何らかの記載がトップページに存在した734の自治体について、広聴事業において集まった市民の意見などに対する行政からの回答が自治体公式サイト内で公表されているのかも確認されているが、その結果は、430である。つまり、広聴制度について何らかの記載が公式サイトトップページにあった自治体のうち60%程度は、市民への回答もサイト上で公表しているのである。

また、この調査の結果、人口規模が小さい自治体において、広聴制度における web 利用が進んでいない実態が確認されている。人口規模が小さな自治体は財政規模も小さく、人員に限りがある。そこで、自治体の電子化を進める上では、それらの難点への対応策が求められることに留意しておく必要がある。

3. 情報システムの観点から見た広聴制度

3.1. 広聴制度における情報の経路

広聴制度は、市民から行政へと情報を流すことを目的としている。この情報の流れによって、行政の施策に市民の意見や意向を反映させることが可能となっているのである。

前章で紹介した各広聴事業について、情報の経路という観点から見ると、まず個別広聴の場合、窓口での相談であれば、その担当者に市民の意見が入ってくる。市長への手紙の場合、市長に手紙や葉

書、FAX、電子メールなどを介して市民の意見が行政に入って来る（首長が直接手紙等に接するのか、いったん職員が手紙等を受領し、情報をまとめた上で首長に渡すのか、二通りが想定される）。集団広聴の場合、一斉に複数の市民から意見などが集まる以外は、情報の経路の点では窓口での相談と大きく異ならない。政策広聴は主にパブリックコメントが想定されるが、パブリックコメントの場合は、特定の計画や政策について市民に意見を問うているものの、情報の経路という点では市長への手紙と大きく異ならない。調査広聴においては、アンケートの場合、アンケートのフォーマットに応じて市民の意見が集まって来る。市政モニターの場合は、情報の経路という点では、集団広聴と大きく異ならない。施設広聴も、結局のところ、情報の経路という点では集団広聴と大きくは異ならない。よって、広聴事業における情報の経路を簡略化すると、以下の図1のようになっていることが分かるだろう。

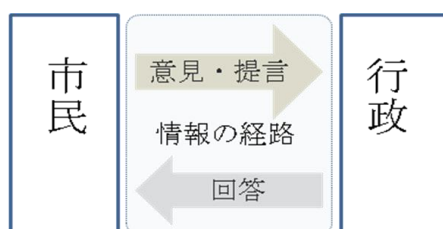


図1 広聴制度における情報の経路

具体的な事業の外見という点では各広聴事業に差はあるが、情報の経路という点から見ると、市民から行政へ意見や提言が送られるということで共通している。そして、行政は受け取った意見や提言に対して、文書による回答などのかたちで応答している。情報の経路という点では、この広聴制度における行政の回答と通常なされている行政の広報は、行政から市民に情報が送られるという意味で共通している。しかし、広報の場合は一方的に行政が情報を提供するのに対して、広聴における回答の場合は最初に市民からの意見表明などがあり、それに対するリアクションであるという点で性質上は異なっている。

本稿 2.3 で紹介した広聴制度における web 利用は、市民から行政へ意見や提言が流入するインターフェースの部分に焦点を当てた研究であるが、このインターフェースは web に限定される必要はなく、各広聴事業における情報の経路について見たときに分かったように、窓口で市民から直接意見などを集めたり、電話や FAX を利用することも考えられる。ただし、今後も進展するであろう社会の情報化の流れの中にあっては、様々な場面でインターネットを利用する市民が社会の多数を占めるであろうから、広聴制度における電子化を進め、さらに電子化を洗練していくことが求められると考えられる。

3.2. 広聴制度の電子化の洗練：CMS の利用について

広聴制度の電子化を洗練していくには、例えば、自治体サイト構築における CMS (Contents Management System) 利用が考えられるだろう。自治体公式サイトの機能を行政の情報発信に限定するのであれば、静的なサイトを構築して、新たな情報を上書きしていけば良いが、自治体公式サイトを行政へ市民が情報を提供する際のインターフェースと捉えれば、静的なサイトでは物足りない。この課題を克服するには、CMS の導入によって静的なサイトを動的に変えることがひとつの解決策となるだろう。

例えば、CMS のひとつとして、XOOPS がある。XOOPS では、フォームを利用した意見送信や電子会議室、FAQ、アンケート調査のモジュールが標準で用意されている（坂井・天野 2004）。そうであるから、サイトの管理に XOOPS を導入すれば、それらの事業を実施することが可能となる。実際に、三重県津市 (<http://www.info.city.tsu.mie.jp/>) や大分県臼杵市 (<http://www.city.usuki.oita.jp/>) が XOOPS を自治体公式サイトの構築に利用している。XOOPS はオープンソースのフリーウェアであり、扱いも容易であることから導入に際して大きなコストがかからず（近藤・後藤・服部ほか 2007）、先に 2.3 節で指摘した人口規模が小さな自治体における難点を克服し得ると考えられる。なお、島根県は Ruby on Rails を用いて作られた島根県 CMS を使用して、県の公式サイトを構築している（参照、島根県 CMS 公式サイト：<http://projects.netlab.jp/PrefShimaneCMS/>）。また、CMS は、XOOPS 以外にもアメリカ CIA のサイト構築に利用されている PLONE などがあり（柴田・鈴木・木下ほか 2008）、選択肢は XOOPS に限定されない。

広聴制度の電子化の洗練という点では、自治体公式サイト構築における CMS 利用だけでなく、地域 SNS 導入なども想定される(庄司・三浦・須子・和崎 2007)。全ての市民が広く参加出来るという要件を満たす上では、地域 SNS には一定の限界があるが、CMS に標準で用意された機能と同様のものが地域 SNS でも用意されており、自治体公式サイトを補完する形で地域 SNS を導入し、広聴制度の電子化を洗練させるということも考えられる。

3.3. 行政の組織内部の電子化との関連について

市民から行政へ情報が流入するインターフェイス部分の電子化に留まらず、行政に流入した情報を組織内部で如何に扱っていくのかという点で、組織内部の電子化も欠かせない。行政に流入した市民からの意見などを行政組織内の的確な担当部署に伝え、回答などのリアクションを迅速行うことが出来なければ、結局、広聴制度は市民の「ガス抜き」にしかならない。市民も行政に意見などを伝えても、何の返信もなければ、また返信があっても返信に時間がかかれば、次は意見などを伝えようとは思わなくなると考えられる。市民の意見に迅速に解答し得るような組織を構築するという意味で、行政組織内部での電子化も不可欠なのだ。

また、自治体で実施される広聴事業間の情報の遣り取りを如何に行うのかという点も課題になる。例えば、自治体の公式サイトから流入した情報と自治体コールセンターから流入した情報を如何に統合し管理していくのが課題となるのだ。自治体コールセンターは主に市民からの問い合わせに答えることを目的としているが、市民の問い合わせも、それは市民の意見の現れのひとつであり、センターに集まった市民の声を集約し、行政の施策に反映して行く必要がある(仲川・久保・島田 2006)。さらに、川崎市は、コールセンターのオペレーターも参照にする FAQ を市の公式サイトで公開している。この FAQ と広聴制度を的確に連動させることが必要であると考えられる。

いずれにしても、市民から行政に意見という情報が流入し、それが行政組織内で的確に処理されて、その結果は市民のもとに何らかのかたちで情報として返って来る。この一連の情報の経路を如何に電子化していくのが、今後の自治体の電子化において一つの重要な課題となる。

4. おわりに

本研究では、自治体における広聴制度について、その概略を紹介した。そして、広聴事業における web 利用の現状と課題を論じることを通して、広聴制度の電子化について簡単に考察したが、事例の分析や技術的側面の詳細な分析までは行うことが出来なかったため、この点については今後の研究課題となる。

参考文献

- [1] 本田正美, “自治体広聴制度における web 利用の現状と課題”, 日本社会情報学会合同研究大会論文集, 2008, pp.122-127.
- [2] 土橋幸男, 分権時代の広聴入門, ぎょうせい, 2006.
- [3] Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance : Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997.
- [4] 本田正美, “自治体の電子化に求められる基盤の整備—市民と行政の連携”, 市民が主役の自治リノベーション, ぎょうせい, 2007a.
- [5] 太田修治, 市民広聴, CNCI, 1992.
- [6] 本田正美, “自治体広聴制度の現状と課題”, 日本社会情報学会合同研究大会論文集, 2007b, pp.276-281.
- [7] 坂井恵・天野龍司, XOOPS 入門, 翔泳社, 2004.
- [8] 近藤真由・後藤昌人・服部哲・安田孝美・横井茂樹, “CMS の活用による市民を主体とした地域ポータルサイトの管理・運営”, 日本社会情報学会合同研究大会論文集, 2007, pp.44-47.
- [9] 庄司昌彦・三浦伸也・須子善彦・和崎宏, 地域 SNS 最前線, アスキー, 2007.
- [10] 柴田淳・鈴木たかのり・木下文史ほか, Plone 完全活用ガイド, 技術評論社, 2008.
- [11] 仲川貴清・久保貞也・島田達巳, “自治体 CRM におけるコールセンタについての一考察”, 日本社会情報学会合同研究大会論文集, 2006, pp.37-40.