

## ホームページ制作と行政サービスについて 新しいメディアと行政組織

別府大学短期大学部助教授 梶原 博

### I. はじめに

今年度、本学地域社会研究センター（以下「センター」と略）が大分県挾間町より町の公式ホームページの制作依頼を受けたことは、すでに地域社会研究センターによる『ニュース』第6号でも紹介したとおりであるが、その制作過程において、当初は予想もしなかった問題や、今後への新たな展開の芽が次々と出てきた。本稿では、行政サービスのページをめぐる問題について取り上げている。通常の文書情報をホームページ上の情報として「翻訳」することから生じた、一見技術的と思われる問題が、行政組織に対する新たな視覚を提示するものとして興味深く筆者には思われたからである。地域作りに関する大学（「センター」）と行政との今後の協力体制のあり方にも大きな示唆を与える問題提起として、ホームページの公開を目前にした時期ではあるが、若干の考察を行いたい。

### II. 挾間町ホームページ制作事業の特徴

#### (1) 制作過程と関わる事業目的

現在制作が進められているホームページ制作については、結果としてのホームページではなく、制作過程それ自体が、町と大学の今後の展望と有機的に結び付いていることが、町と大学の双方にとって強く意識されている。具体的には、

- ・地域に根ざすコミュニティ大学をどのように模索するか
- ・町の特徴を生かしながら、地域の活性化と行政サービスをどのように向上させていくか

という2点である。

このため、今回の場合、単にホームページの制作だけではなく、さまざまなレベルでの副次的交流プロジェクトが計画・実施され、それらプロジェクトは、新しい行政サービスや教育カリキュラムの一部としてすでに体制化されつつある<sup>1)</sup>。

#### (2) ページ構成

さらに、ホームページの内容的な特徴としては、通常の町の「紹介」は極力抑え、

- ・地域と大学の交流企画（「挾間キャンパス」）
- ・生活風景の紹介（「挾間ストリート」）

<sup>1)</sup> 役場や福祉施設など、町内の様々な場所を訪れて地域の生の声を聞く企画にホームページ作りを結び付けたり、あるいは、学生を補助インストラクターとしながら、町のパソコン教室を大学で実施したりしてきたが、今後もこうした補助事業は継続的に行われる予定である。

という、町のホームページとしては珍しいページを挿入している<sup>2)</sup>。

現時点でのページ構成は、下表のようになっている。

表1 ホームページの基本ページ構成

ページ企画名	内容
挟間ストリート	日常の生活の中での「心地良い」「面白い」風景を切り取って紹介する。
挟間コミュニティ	電子掲示板を中心としたフォーラム
挟間便利帳	行政サービス案内として出版された印刷物のオンラインテキスト
別府大学挟間キャンパス	地域と大学との多面的な交流案内
町内リンク	図書館や小中学校など、町の文化的な要となるポイントを結んで、それぞれの活動を紹介する
リンクページ	地域や生活に関係深いページへのリンクページ

### (3) 行政サービスとの関係

インターネットの有効な利用が、現在の地方自治のあり方を大きく変えうるものであることは各所で指摘され<sup>3)</sup>、政策作りに生かすなどの様々な試みが行われているわけだが<sup>4)</sup>、今回のホームページの制作受託に当たっても、行政サービスの質的変革の一環として強く意識されている。

役場とホームページの関係について言えば、当面は単純な行政窓口の案内と、各種掲示板の設置にとどめるが、段階的に、

- ・ 役場職員の手による、小グループ単位でのホームページの作成
- ・ 掲示板やメールサービスに対する、より直接的な住民との交流
- ・ 役場内イントラネット

を組み込んでいく予定である。もちろん、これらの内容については大学と町とがいっしょに考える。

こうした多様な展開を孕んでいる、本ホームページを利用した行政サービスの今後ではあるが、当面「行政サービス」に関する部分の中心となるのが、『挟間便利帳』である<sup>5)</sup>。

2) 「挟間キャンパス」は大学と町全体を一つのキャンパスと見立てて、大学で行われる公開講座などの各種イベント、地域に公開されている通常授業の案内を行うとともに、学内ではできない教育の場を町に求め、紹介していく。また、学内の教員スタッフによる、町を対象とした教育・研究の紹介も行われ、将来的には、町の住人による研究発表の場としていきたいと考えている。

また、「挟間ストリート」は、まったくありふれた路地裏の光景などにスポットを当てて、生活風景の美しさを紹介し、町の住民が、自分の町を新たな視点でとらえることをねらいとしている。

3) 行政の政策決定、住民とのコミュニケーション、行政サービス、の3つの面から、インターネットに代表される情報ネットワーク化を考えることができる(榎並利博「自治体における戦略的IT活用を展望する」、『地方財務』No.546)

4) ここでは参考文献として、『インターネットで政策づくり』(松下啓一、学芸出版社、2000)を挙げておく。

5) もう一つの柱として、各種掲示板(あるいはチャットシステム)を予定しているが、各地のホームページの現状を見る限りでは、漫然と運営しているだけでは、住民の意見を聞いたり、役場職員との交流がすぐに実現できると考えるのは難しいであろう。交流事業の一環として、卒業生などを中核とした、町内各層からなるモニターグループを組織していくことも考えているところである。

### Ⅲ. ホームページ版『挟間便利帳』

#### (4) 当初の構想

住民の日常生活にかかわる行政サービスの種類や、その窓口に関する情報ページが『挟間便利帳』ページであるが、これはすでに紙媒体で印刷され（平成 11 年発行）、全戸に配布されている『町民便利帳』をもとにしている。印刷物の原稿がテキストファイルで既に利用可能<sup>6)</sup>であることから、当初は単純作業の類だと考えていたが、実際にはそのようにはいかず、かなりの時間を費やす事になった。

計画に齟齬が生じた直接の理由は、制作側が、ホームページの制作に不可欠なハイパーテキストというテキスト表現手段を十分取り入れていなかったことだが、現実の行政組織というものが、ハイパーテキスト的な機能論的な構造になってはいないことが、その背景にはある。この点については、後述 3-5「目次問題が意味するもの」で再び触れたい。

さて、印刷版『町民便利帳』は、変形 A4 版、70 ページ弱の冊子である。住民に対する公的サービス全般に関する情報誌であり、このような冊子を発行している自治体も少ないと思われるが、その構成内容についても、「複雑で分かりにくいといわれる制度の仕組みや、役場での各種手続きなどを簡単に分かりやすくまとめ」（同誌「発刊にあたって」より）ることを目的としており、通常目次（表 2）に加えて、ライフサイクルなど、住民生活の場面場面における役場との関わり方に注目した、別立て目次をもっている（表 3）。

---

<sup>6)</sup> テキストファイルとは、コンピュータが扱う各種データの基本単位であるファイルの一種であるが、文字情報だけによって構成されているため、ほとんどの種類のコンピュータ間で、データの読み書きが可能である（ただし文字データだけ）。行政に限らないが、今後、あらゆる出版物は、後でホームページの情報として再利用できることを考えるべきであろう。

表2 『町民便利帳』目次

大目次	小目次	担当課
手続き	戸籍・住民票など	町民課
	印鑑登録	町民課
暮らし	ゴミ	福祉健康課
	ペット	福祉健康課 (保健所、農林商工課)
	町営住宅	建設課
	上水道	水道課
	下水道	福祉健康課・ふるさと整備課
	消費生活	総務課(消費生活センター)
	救急医療体制	福祉健康課
緊急	119番通報	大分地域消防本部
	交通事故	総務課
	子育て	妊娠から育児まで
学校	保育園	学校教育課
	小・中学校	学校教育課
福祉	高齢者の福祉	福祉健康課
	心身障害者(児)の福祉	福祉健康課
	児童の福祉	福祉健康課
	母子・寡婦の福祉	福祉健康課
	低所得者の福祉	福祉健康課
	挾間町社会福祉協議会	挾間町社会福祉協議会
	健康	保健事業
国民健康保険	国民健康保険	町民課
年金	国民年金	町民課
税金	町税	税務課
道路・都市計画	道路(里道・水路)	建設課・ふるさと整備課
	都市計画	ふるさと整備課
産業	農業	農林商工課
	商工業	農林商工課
選挙・議会	選挙	総務課
	議会	議会事務局
余暇	スポーツ・文化活動	挾間町中央公民館
	観光・イベント	農林商工課

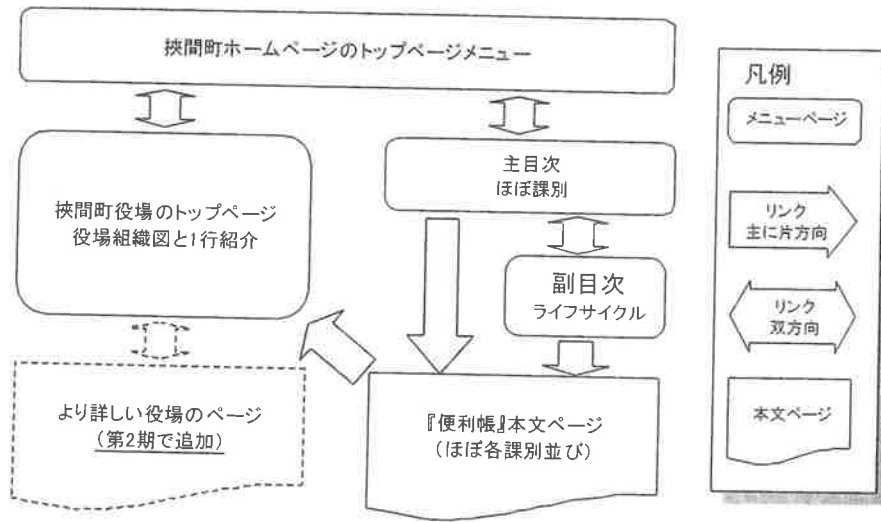
当初の予定では、印刷版『便利帳』の形態を継承して、二重の目次+本文という構成をとるつもりであり、本文のページ割り振りに若干の手間はかかるものの、そう大きな仕事量ではないと予想していた。

表3 『町民便利帳』 副目次

大項目	小項目	頁
結婚	婚姻届	6
	住民異動届	7
	町営住宅	13
子育て	出生届	6
	母子手帳	19
	乳幼児入院医療	19
	乳児学級	20
	3ヶ月から3歳児の健診	20
	児童手当	30
	児童の福祉	30
保育園・幼稚園	町内の保育所(園)の案内	21
	町立幼稚園の案内	22
小学校・中学校	入学	22
	転校の手続き	23
	就学援助	23
	教育相談	23
成人	国民年金への加入	43
	選挙	57
車購入	印鑑登録	9
	印鑑証明	9
	軽自動車税	48
引っ越し	転入・転出	7
	水道の届け	13
	転校の手続き	23
家新築	汚水の処理	14
	税務資産	48
	町道と私有地の境地	51
	建築確認申請	52
	農地転用の届け	54
事故・救急	救急医療	17
	火事	17
	病院内学級	24
トラブル	ゴミ	10
	水道の故障	14
	消費生活相談	16
	いじめ・教育相談	23
	心配ごと相談	35

大項目	小項目	頁
病気・けが・障害	交通事故	18
	障害者の福祉	28
	健康相談・教室	37
	国民健康保険	38
	高額医療費	40
死亡	死亡届	6
	埋火葬許可届	6
	国民年金の届け	40
	死亡一時金	46
余暇	体育施設	59
	趣味の講座・教室	60
	町立図書館	61
	観光・イベント	61
お年寄り	老人保養福祉施設	25
	ホームヘルパー	26
	救急通報システム	26
	はり・きゆう施設利用助成金	26
	デイ・サービス	26
	高齢者住宅整備資金	26
	老人ホーム入所	26
	福祉バス	27
	敬老対策	27
	介護保険	27
ボランティアセンター	35	
年金	老人医療	41
	高齢者学級	60
	国民年金	43
	遺族基礎年金	45
	障害基礎年金	45
	寡婦年金	45
	老齢基礎年金	45
	老齢福祉年金	45

図1 『便利帳』に関わる当初のページ構成



### (5) ホームページ版『便利帳』の位置付け

実を言うと、行政サービスの向上という点について、ホームページ版『便利帳』（以下『便利帳』と略。印刷版『町民便利帳』は『町民便利帳』と表記する）に対してそれほどの重要性を置いていたわけではない。ホームページ制作における補助事業として、役場職員にコンテンツ作成教育を行い、自前のホームページ作りができる体制を整えることを第一の目標として、その結果、職員の様々な意識向上を目指すというのが本音であった。

したがって『便利帳』については、利便性と一覧性の点から、あくまで印刷版による情報伝達が基本であると考えていた。事実、『町民便利帳』が全戸に配布されている現状を考えると、基本的にこうした考え方が誤っているわけではない。

とはいえ、

#### どの課がどのような仕事を扱っているのか

という情報を明示し、こうした課の仕事の住民理解を通じて、住民から役場に向けた意識の向上の端緒になればという制作側の期待もあり、『便利帳』は「各課の1行案内」を含んだ「模式化された役場の組織」と組み合わせ、課を中心とする、役場組織とその仕事内容とがイメージとして結び付くようなページ構成を考えていた（図1参照）。

### (6) 『便利帳』目次構造の見直し

すなわち、印刷版『便利帳』目次に付随している、行政サービスを必要とする場面場面ごとに並べられた、本文ページ順によらないもう一つの目次（以後、副目次と略。これに対して、本来の目次を主目次とする）は、住民が情報を入手するための見通しを立てる上で優れた構成になっているのは認めるものの、あくまで、『町民便利帳』という閉じた紙

世界の中で用いられるものであり、役場の活動を理解してもらおうという観点からは、課構造をある程度反映している主目次を重視し、この目次と役場組織の説明を積極的に結び付けて理解できるようなホームページの構成を考えるというものである。

ところが、役場当局との打ち合わせを通じて、最終的には、主目次を廃して、従来の副目次に基づいて、ページの再構築を行うことになった。このように変更が行われた理由は以下のようなものである。

まず、町の担当者から指摘されたのは、住民は希望するサービスがどの課に配置されているのかという知識が不十分だという事。

これは、単に知識のないことが問題なのではない。しばしば役場を訪れ、内部の職員との個人的面識をもつような筆者のような人間にとっては、役場の各課の構成と、それぞれの担当領域について、漠然であるにせよ、一定のイメージをもつことが可能であり、そのため、ホームページの構成を考える上で、知らず知らずのうちに、

**既存の役場組織の在り様を前提した上で、個別住民サービスを結び付けようとする発想**  
になっていた。

しかし考えてみれば、住民にとっては初めに受けたサービスそのものがあるのであり、そのサービスの担当課がどこであるかは問題ではない。もちろん、それなりの合理性や慣習・伝統に基づいて、一定のサービス群が一つの課の担当としてまとめることは可能だが、便宜的区分であることも多い。こうした「便宜」が端的に現れているのが総務課である。総務課は、役場内の調整作業と並んで、「どこにも帰属させにくい仕事を引き受ける」のも仕事であり、例えば、消費生活相談窓口は総務課に所属している。

### (7) 主目次と副目次の逆転

こうした現状に対する反省から、「はじめに組織ありき」の発想を転換し、住民側の欲求という視点から業務案内を行おうとしたのが、実は印刷版『町民便利帳』であり、そうした視点を明確に表しているのが副目次であった。

副目次は表3のような構成になっているが、「結婚」や「子育て」、「引っ越し」などに顕著なように、本文ページの順番とかなりのずれがある。つまり住民の行政サービスへのニーズを、その発生源である日常の生活世界の観点から、いいかえれば、ライフサイクルのような時間軸や引越しや事故などのような空間軸の観点からとらえ、この観点に合わせてサービスの案内を再構成しているのである。

例えば、「トラブル」の項目でくくられた項目に端的に現れている。ゴミ問題は福祉健康課、水道の故障は水道課、消費生活相談は総務課、いじめ・教育相談は学校教育課、心配ごと相談は挾間町社会福祉協議会、境界確認は建設課とふるさと整備課と、その性格上多岐にわたっている。もちろん、こうした分類を設けるほうが便利なことは間違いない。

結局、本来の主目次は廃して、副目次だけを設けることにした。

なお、『町民便利帳』の副目次がもっていた「行政サービスに対するニーズの発生状況に応じた引きやすさの追求」という方向性は、ホームページ版『便利帳』ではいっそう徹底されており、目次を大きく3群に分けた、下図のような構成になっている。

#### ホームページ版『便利帳』の目次

##### I ライフサイクルと役場

結婚、子育て（妊娠／出産／育児／保育所）、学校（幼稚園／小中学校／教育相談・援助制度）・成人（選挙／議会／国民年金の加入）、老い（各種福祉制度／年金制度／死亡届）

##### II 暮らしと役場

健康・医療（健康事業／国民健康保険）、住居（各種届出／町営住宅／新築・増改築／上下水道）、税金、余暇（体育施設／文化施設／挟間みらい館／観光イベント）、その他（ゴミ／ペット／その他緊急案内）

##### III 福祉と産業

上記に含まれない各種福祉制度と産業政策

従来の副目次を主目次に一本化する作業は、意外と手間取った。

まず、前述したように副目次の順番と、本文の並びとが異なる。そもそも、本文自体が従来の課中心の構成と、住民ニーズの発生現場に立脚したいわば機能主義的な構成とがおり重なった折衷的なものである（表1）。いかに、機能主義的目次が有効とはいえ、日常生活を基礎にした＝類型的な住民サービスだけを役場は行っているのではない。普段は問題とならないような様々な小さなサービスにも対応しなければならず、そうした小さなサービスであればあるほど、組織面での裏づけを必要とするだろう。そして、おそらくそうした小サービスは、住民から見ると「なぜこんな課が扱っているのか？」と不思議に思われることがしばしばであろう。そんなサービス案内も、本文に加えなければならないのである。

結局、印刷版の本文構成にかなり変更を加えたが、それがベストかといえば、心もとない。とはいえ、今回の作業を通じて、以下のような問題が提起されたことは、改めて有益であったともいえる。

#### (8) 目次問題が意味するもの

『便利帳』改変時の様々な困難は、後で振り返ってみると、『便利帳』をどのような性格にするかについての混乱が原因であったといえる。

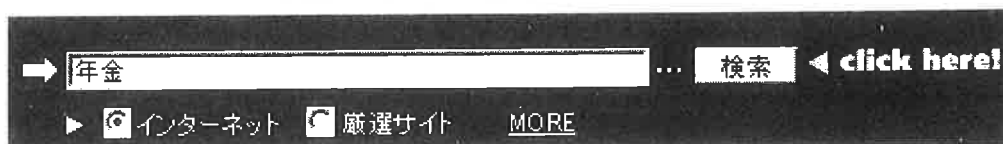
すなわち、『便利帳』をサービス窓口の検索システムとしてとらえるか、あるいは、役場を理解するためのある種のツールとするかという二つの目的が未分化のまま、そのシス



テムを作ろうとしたのである。

単純な検索システムと割り切った場合には、どのような形式の目次であれ、その目次の構成と本文構成との間に固定的な対応関係をつける必要はない。極端な話、従来の課別構成で本文を作っている、目次項目と本文項目との間にハイパーリンク<sup>7)</sup>が張られていればそれですむのであり、目次を構成する場合には、純粋に作成者の主観でより機能的であると判断するものを作ればよい。問題はその目次の中に含まれる項目の数と、目次全体の視認性を最適化するだけである。また、目次に含まれない項目については、検索性ウィンドウを配置すればすむ(図2参照)。

図2 検索性ウィンドウの代表的な例(「年金」というキーワードで検索)



しかし問題は、こうしたインターフェースだけの問題なのかということだ。

印刷版『町民便利帳』を改変するために、その内容を検討していく過程において、これまで筆者が知らなかったような住民サービスに出くわすことがしばしばであった。『便利帳』をホームページ上の検索システムとしてとらえる場合、目次ページに表示されていない事項については、そもそも検索しようという動機が発生しない。したがって、目次には可能な限り数多くの事項を含ませなければならないが、コンピュータディスプレイの性格上、その情報の一覧性はきわめて低いといわざるを得ない。コンピュータのインターフェースは、マウスとハイパーリンクを使って、ある程度小さな項目項目を「飛ばし読み」するのには適している、一定以上の量を連続的に「斜め読みしていく」ことについては、印刷媒体の方がはるかに有利である。

一方、印刷版にせよ、ホームページ版にせよ、『便利帳』を作成した側の動機は、個々のサービスの窓口情報を伝えるだけではなく、むしろ、総体として役場がどのような住民サービスを提供するような「仕組み」になっているかを伝えたいというものである。役場のシステムを理解することが、本来知らない住民サービスに対しても、「こんなサービスがあるはずだ」という予想を可能にし、ひいては「どうしてこんなサービスがないのか」

7) ハイパーリンクとは、簡単に言えば、ある事項から別の事項が、マウスのクリックで簡単に参照できるような関係付けのことであり、ホームページですでに周知の技術である。結び付けられる事項は、文字に限らず、あらゆるメディアが含まれており、さらに、マウスのクリックという簡単な操作で関係が形成されるため、リンクの元と先との主従関係が相対化されやすく、非単線的で直感的な人間の思考を表現する新しい表現形態のための手段となっていることにも、注目すべきである。

また、ここではサービス内容を記述した部分およびその全体を、「本文」と呼んでいるが、実際には、通常的な、一まとまりの文ではなく、ファイルというコンピュータ内の情報管理上の単位であって、極端な話、一項目が一ファイルといった構成すらありえる。すなわち、ハイパーリンクによって結び付けられたハイパーテキストは、形や実態としてのつながりをもたず、ハイパーリンクをたどる＝読むという好意によって、事後的に、かつ一時的にテキスト化される。構造をもたない構造であるハイパーテキストが、組織論とどのように結びつきえるのかは今後の課題である。

「こんなサービスができるはずだ」「このサービスは本来、役場のすべきものではない」といった、役場の住民サービスに対する幅広い関心を生むことにもなる。このような住民側の意識の高まりが、さらなる職員の意識の向上につながるはずである。

その意味で、ある意味で中途半端な現在の『便利帳』ではあるが、役場に対する「イメージ」作りの手段として、印刷版とあわせて、今後もその形態の改善を続けていく必要があるだろう。

### (9) 『便利帳』と行政組織像

それにしても、役場における課とサービスの関係は複雑である。例えば『便利帳』から下水道の管轄を調べてみよう。挟間町では下水処理の中心は自家処理であり、そのため、浄化槽設置が薦められている。この浄化施設に関する担当部署は福祉健康課である。一方、一部地区においては農業集落排水による汚水処理が行われており、このサービスを受けるためには、ふるさと整備課に申し込まなければならない（有料につき選択的サービスである）。水道課に下水道が含まれるような思い込みもありえることを考えるならば、ある意味で予算措置が基準になる行政のサービス担当区分は、住民にとって分かりにくいものとなる可能性がある。

そもそも、すべてのサービスを機能的に分類できるという発想自体、一種の幻想である。農業廃水システムを一般家庭の排水システムに利用しても、やはりそれは農業廃水処理に使用している限り農業廃水システムであり、同時に、一般システムでもある。機能というものが便宜性の現れである以上、固定的な分類というものは不可能なのである。

さらに、分類とは思想であり、主張であるということを考えると、分類作業が便宜の世界で難しいだけでなく、価値判断の移ろいやすさを抱え込んでいることも意味している。例えば、子育てと高齢者に関わるサービスを並べて考えてみよう。どちらのサービスも、福祉健康課が担当している。しかし、副目次でも明らかなように、ライフサイクルという観点では両者ははっきり別物であるし、サービス技術に関してもかなり異なる側面をもっていると考えられるだろう。それにもかかわらず、両者を同一セクションの担当になっているのは、福祉という時代があればこそである。あるいは対学童サービスを考えてみよう。今の例とは逆に、ライフサイクル的見方では連続性や同質性を感じられていても、その担当課は福祉健康課と学校教育課にまたがる。こうした類の区分は一面では技術上の要請から当然であるかのうようにも思えるが、そもそも区分という行為そのものが価値判断であり、利害関係の主張である以上、悪しき専門主義やセクト主義の弊害と結びつく結果になりやすいことは、昨今のニュース報道を考えれば容易に想像できる。

要するに、ホームページでの分類という問題は、そもそも住民サービスと、それを担当する課の分業化がもたらす様々な問題を体現していると考えられることのできるのだ。

#### IV. 結びにかえて

ホームページ上で情報を整理する場合の基本的な記述システムであるハイパーテキストは、記述者の意図とは別に、それを読むものが自分の判断や意思で文脈を構築することができる。したがって知識を得ようとするものにとって、対象となる情報の全体構成が読者やその興味によって刻一刻と変化するかのよう現象するため、一人一人の知識や欲求の多様性に容易に応えることができるという特徴をもつ<sup>8)</sup>。こうした特性をより生かしながら、住民にとって行政に関する興味や知識が増すような情報ページへ改良を加えていきたい。

一方、課のような現実の組織構造をハイパーテキストのように動的に分解・統合することは困難かもしれない。しかし、物理的な組織構造で行われている作業や業務も、実体をもたない情報の流れであると考えられることもでき、このような見地から、ホームページの技術を使って組織活動を捉えなおそうとする試みも始まっている<sup>9)</sup>。挾間町のホームページ事業において次の段階で導入する予定である役場内イントラネットにおいても、今回の考察を踏まえながら、住民サービスの向上につながるような新しい組織作りを模索する方向で、そのシステムを構築できるならば、町と大学との協力関係としてきわめて有意義な結果を得ることになるであろう。そのようなシステムを実現するためには、ホームページの制作者に対しても行政組織に関するより深い理解が要求されていることを痛感している。行政に対する組織論的考察も、合わせて今後の課題である。

8) 篠原文陽児 (<http://www.u-gakugei.ac.jp/~shinohar/htkadai.html#source>) を参照。

9) 行政に限らないが、業務活動のほとんどは文書情報の生成・管理を通じて行われる。こうした文書管理の情報化を通じて組織活動の活性化を目指すグループウェアと呼ばれるソフトの利用が、最近の IT 革命の一つの柱となっている。組織の壁を乗り越えるための、より包括的な協業システムをめざす試みとしては、林浩一らによる「Interlocus: ワークスペースの時系列管理に基づく活動のパーспекティブ提供」([http://www.fujixerox.co.jp/randd/12/7\\_hayasi/tr101j.html](http://www.fujixerox.co.jp/randd/12/7_hayasi/tr101j.html)) がある。