

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 26 日現在

機関番号：12101

研究種目：若手研究(A)

研究期間：2011～2017

課題番号：23680025

研究課題名(和文) 公共IT投資の費用対効果に関する調査研究

研究課題名(英文) Research on effectiveness and efficiency of public IT investment

研究代表者

後藤 玲子 (Gotoh, Reiko)

茨城大学・人文社会科学部・教授

研究者番号：10375355

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 6,622,599円

研究成果の概要(和文)：第一に、世界の先進事例調査により、電子行政サービスがリアクティブ型からプロアクティブ型へと大きく変化しつつあることを明らかにした。第二に、福祉における情報の壁に関する実態調査により、住民にとって有用な福祉情報が広報されない主因は組織体制の欠陥と担当職員の認知バイアスにある可能性を示した。第三に、当事者主体の仮説検証型アプローチに基づく質問票調査により、行政と市民の認識ギャップを定量的に解明した。第四に、自治体調査のメタ調査により、基礎自治体で市民の実態やニーズに関する良質なデータを系統的に収集し、そのデータを政策運営に有効活用するために必要な方策を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：First, this study discovered that e-Government services of advanced cases in the world were transforming from a reactive approach toward a proactive approach. Second, the result of a field study concerning the information barriers on social welfare services indicates that the barriers are built primary because of cognitive bias of public employees and a lack of monitoring system in the government. Third, this study shows that citizen surveys based on administrative hypotheses and predictions concerning citizens needs have great potential to effect changes based on data, as the results clearly visualized the government's cognitive bias and demonstrated detailed information to create a more citizen-centered government. Finally, the way to collect good data systematically and use the data effectively in local governments was clarified.

研究分野：社会情報学、電子行政、情報経済論、政策評価

キーワード：電子行政 政策評価 自治体広報 認知バイアス 社会調査 市民調査

1. 研究開始当初の背景

公共IT投資は、1960年代頃から行われてきた行政業務の電算化に起源をもつ。わが国では2000年代以降、「電子政府・電子自治体」(以下、「電子行政」と称する)という名のもとで、オープンな情報通信ネットワークを有効活用しながら、行政業務、公共サービス及び公共ガバナンスを刷新するために公共IT投資が積極的に行われるようになった。

しかしHeeks & Blailur(2007)によれば、電子行政を主題とする学术论文の多くでは定量的証拠がまったく示されておらず、二次資料の定性的分析のみに基づいて自らの主張の正当性が主張されている。すなわち多くの研究は、「私の提案は、私が正しいと思う。だから妥当かつ有効であろう」という思い込みを述べているにすぎないという[1]。わが国でも、公共IT投資や電子行政関連施策の業績を定量的に評価分析した学術研究は多くなく、日本政府は公共IT投資のインパクトに関するエビデンスも公共IT経費に関するデータもごく一部しか収集・公表していなかった。

2. 研究の目的

そこで本研究は、公共IT投資の実態や効果をできるだけ定量的に明らかにすることによって、この分野における学術研究の発展に貢献するとともに、公共IT投資の費用対効果を高めるための方策をより正確なデータに基づいて実証的に明らかにすることを目指した。

申請当初は日本の公共IT投資の費用対効果についてミクロとマクロの両面から調査研究することを計画していたが、二度にわたる研究中断とその期間中における大きな制度変更によって、本研究において公共IT投資の全体像を可視化することの必要性と合理性が減じられたことから、研究期間の途中で計画を変更し、個別領域においてより費用対効果の高い公共IT投資を行うための方策を実証的に明らかにすることに研究資源を集中した。特に、成熟した福祉国家として行政が市民や企業に対してきめ細かいサービスを提供するためにICTをどのように役立てることができるか、その障害になっているのは何かを実証的に明らかにすることを目指して研究を推進した。

3. 研究の方法

上記研究目的を達成するために、主に以下の3つの方法で研究を進めた。

(1)まず、わが国でより費用対効果の高い公共IT投資を行うための示唆を得ることを目的として、世界各国における電子行政の先進的な取組みに関する事例調査を行い、公共IT投資の先端的動向を整理検討した。

(2)公共IT投資の効果を定量的に明らかにするための調査研究としては、基礎自治体

によるICTを利活用した広報広聴活動に注目した調査研究を行った。具体的には、ICTを用いた自治体広報広聴活動の実態、効果、課題、住民ニーズ、行政と市民との間の認識ギャップ等を把握するため、某基礎的自治体において、一般住民、大学生、自治体職員及び事業者への個別・集団面接聴取及び大規模質問紙調査を実施した。

(3)さらに、より費用対効果の高い公共IT投資を実現するためには、公共IT投資を含む何らかの公的介入によるインパクトを信頼できる方法で測定評価し、得られたエビデンス(証拠)を重視するようなインセンティブやナッジ(望ましい行動を強制ではなく自発的に選択するよう促す仕掛け)を用意することが必要だと考えられることから、わが国における政策評価・行政評価の実態と課題を明らかにし、わが国において信頼できるデータやエビデンスに基づいて政策形成・行政経営が行われるために何が必要かを検討した。具体的には、まず日本の政策評価の実態と成熟度について国際比較の観点から文献調査を行い、さらに、日本の自治体でニーズ評価や実績評価の基礎資料として広範囲に用いられている市民サーベイについて、調査票や結果データの利活用状況等に関する実態と課題を明らかにするために、自治体社会調査に関するメタ調査を質問紙調査の形式で実施した。

4. 研究成果

(1)世界における電子行政の先進事例調査により、先進的な取組みを行っている国々ではICTを利活用して行政サービスがリアクティブ型からプロアクティブ型へと大きく変化しつつあることが分かった。これまで行政は基本的に市民や企業からの申請があっただけで行動を起こすという受動的なかたちで公共サービスを提供してきたが、市民や企業からの申請がある前に先を見越して利用者ニーズの高いサービスを開発・提供したり、潜在的な利用者にアウトリーチする(手を差し伸べて支援する)といった能動的なかたちで公共サービスを提供するようになっていた。

電子行政の文脈におけるプロアクティブ型行政サービスは、まだ顕在化していない利用者ニーズを掘り起こす、手続きの必要性を減らす、利用者が必要とする情報を積極的に届ける、という3つに類型化できる。アングロサクソン諸国はオープン・ガバメントを推進しながら積極的に展開しており、他方で北欧諸国はやに力点を置いて、バックオフィス連携とサービスのワンストップ化による行政サービスの高度化を推進していた[2]。

わが国でも先進的な自治体は工夫を講じて先を見越した行政サービスを提供しているが、本研究による調査時点においては、利用者目線のサービスの殆どが組織内または

行政機構の縦割りの枠組み内に留まっていた。わが国の行政サービスが申請を起点とするリアクティブ型から先を見越したプロアクティブ型へと大きく転換するためには、国と地方及び官と民をまたがる情報連携基盤の構築、利用者目線の取組みを促す動機づけ、利用者目線の取組みを全国規模に広げるための仕掛けが必要であることが分かった。

(2)市民中心のプロアクティブ型行政サービスを実現するための政策課題のうち、国と地方をまたがる情報連携基盤については、本研究期間中にいわゆるマイナンバー法が成立し、ユニークなIDをキーにした情報連携が可能な情報基盤が整備されることになった。

そこで本研究では、利用者目線の取組みを促す動機づけのあり方についてより深く検討するため、まず、福祉における「情報の壁」、すなわち、知らされないことによる制度へのアクセス障害の実態と原因について調査した。具体的には、X自治体における介護福祉分野と児童福祉分野の情報の壁について、書面調査、面接調査及び自治体ホームページでの情報の見つけやすさ調査によって測定評価した。その結果、介護福祉分野では施設型以外の介護福祉サービスの情報が、児童福祉分野では就学前児童向け福祉サービスの情報が入手しにくいようであること、どちらの分野でも、住民ニーズの大きい福祉情報を自治体ホームページで見つけることは容易ではない場合が多いこと、行政職員は広報内容の不十分さではなく広報媒体の不十分さを問題視する傾向にあること、各課の業務に関する広報の権限と責任は基本的に原課にあり、広報担当職員は住民の情報ニーズを殆ど把握していないこと等が分かった。住民にとって有用な福祉情報が広報されない主な原因は、住民の情報ニーズと広報実態とのギャップを組織的にチェックし改善する仕組みが欠落していること、及び、担当職員の認知バイアスのために現状維持が優先されたり手段の目的化が生じていたりすることにあると考えられる。したがって、利用者目線の広報広聴サービスを促すためには、部門間役割分担を見直して広報の量と質を組織的に保証すること、住民ニーズと広報実態とのギャップを可視化すること、第三者の意見を重視せざるを得ない仕組みを作り機能させること等が必要だと考えられる[3]。

当該研究は、複数の福祉分野における基礎自治体に対する住民の情報ニーズと自治体広報の実態を明らかにし、自治体広報に起因する情報の壁の発生原因を分野横断的に検討したという点で独自性がある。しかし、有用なのに十分に広報されていない福祉情報は自治体間でいかなる異同があるのか、自治体広報が不十分になる理由に関する本稿の仮説がどのくらい妥当性をもつのかは、今後の研究によって検証される必要がある。調査方法をより再現容易で信頼性の高い方法に

改良した上で、調査媒体や調査地域、調査分野を拡大し、情報の壁の除去に役立つ知見を導出することが、今後の研究課題である。

(3)次に、ICTを利活用した自治体広報広聴活動において、どのくらい利用者目線のサービスが提供されているのか、行政はどの程度正確に利用者ニーズを捉えることができているのか等を明らかにするため、Y自治体において、自治体職員、一般住民及び事業者への質問紙調査及び面接調査を実施した。

その結果、第一に、住民はコンテンツ重視、行政はツール重視という、行政と市民の認識ギャップを定量的に明らかにした。第二に、その認識ギャップが生じる理由は、利用者目線の重視が業務として明確に位置付けられていないことと、行政職員の認知バイアスにあることが分かった[4]。

当該研究では、行政と市民の認識ギャップを明らかにするために、行政職員を作業仮設の構築作業に巻き込み、組織としての仮説を可視化して検証するという当事者主体の仮説検証型アプローチを採用した。この手法は、先行研究で用いられてきた行政と市民との認識ギャップの可視化手法に比べて、行政に当該認識ギャップの気づきを促し、より信頼できる証拠に基づいてより市民目線の行政活動を行うように働きかける作用が大きいと考えられる。今後は、調査分析手法を磨き上げながら、異なる分野や地域で本手法の有効性を確かめることが課題である。

(4)日本の政策評価の実態と成熟度を先進国間で比較した先行研究によれば、現在の日本の評価文化はすでに成熟段階と評価されるような発展段階にある。しかし日本の政策評価・行政評価は、内部評価による事務事業単位の実績評価に偏っており、しかも全庁的に画一的な方法で定期的実施されるため、利益相反が深刻で、多くの場合形骸化してしまっているという大きな問題がある。多くの地方自治体はニーズ評価や実績評価を行うために定期的な大規模な質問紙調査を実施しているが、施策や評価の根拠として用いられているデータに深刻なバイアスがあることや、時間とコストを投じて得た調査結果があまり活用されていないことが先行研究で指摘されてきた。ただし先行研究では、一自治体でどのような社会調査がどのくらいの規模や頻度で行われているのかは正確に調べられていなかった。

そこで本研究は、地方自治体が実施する質問票調査の質を高め、調査結果の利活用を促すことを通じて、より信頼できる実証的根拠に基づいて政策運営が行われるよう支援することを目的として、Z自治体の各部局が過去3年間に実施した市民向け質問票調査の質や利活用状況に関する実態と課題を詳細に明らかにした。その結果、過去3年間にZ自治体の約3割の部局によって毎年平均10件以上の市民向け質問票調査が実施されていたこと、市民向け質問票調査の半数は

どは郵送法で行われており、その平均回収率は5割程度で、回収率の向上が課題であること、約2/3の調査でリサーチクエストに対する仮説を立てずに調査が行われていたこと、集計結果などの結果の詳細な内容を公表しているケースは半数に満たず、結果の公表と広報に課題があること、多くの調査で個票データが二次形式容易なデータ形式で保管されていたが、一方でデータの二次利用の実績や予定もないケースが大半であったこと、外部の専門家や市民のチェックや支援を受けて調査を実施しているケースが少ないこと等が分かった。

市民の実態やニーズに関する良質なデータを系統的に収集し、そのデータを政策運営に有効活用するためには、専門家や市民の支援を受けながら調査方法を入念に検討して筋のよい問いと仮説を立てること、調査票の事前テストや調査に関する事前広報等の工夫をもっと積極的に講じて回収率を高めること、個人情報保護に十分に注意した上で調査結果の情報公開やデータ開放をもっと積極的に行うこと、そのための組織的体制を整えること、担当職員が社会調査の基礎を一定程度修得すること等が必要だと考えられる[5]。

当該研究は、一自治体が一定期間に実施した市民向け質問票調査に関する実態調査結果を速報したものであった。今後さらに追跡調査や一次資料分析を行い、地方自治体を実施する質問票調査の質と利活用の実態と課題をより正確に明らかにすることや、社会調査の質を高め利活用を促すことを目的として何らかの介入を行い、介入効果を測定評価して有効な対策を検討すること等が、今後の研究課題として残されている。

<参照文献>

- [1]Heeks & Bailur [2007] Analyzing e-Government Research, *Government Information Quarterly*, 24(2): 243-265.
- [2]後藤玲子(2012)「利用者ニーズの先をいく」,『月刊LASDEC』, 42(3): 13-19.
- [3]後藤玲子(2017)「福祉における情報の壁」,『社会政策』, 9(2): 135-146.
- [4]後藤玲子(2016)「市民と行政の認識ギャップ 某自治体の社会調査から得られる示唆」『第22回社会情報システム学シンポジウム学術講演論文集』(ISSN: 1882-9473)。
- [5]後藤玲子(2017)「地方自治体の政策運営におけるデータ活用の実態と課題」,『社会科学論集』, 1: 45-56.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計8件)

- 後藤玲子(2017)「福祉における情報の壁: 一自治体の事例調査に基づく考察」,『社会政策』, 査読有, 9(2): 135-146.
- 後藤玲子(2017)「地方自治体の政策運

営におけるデータ活用の実態と課題 水戸市による市民向け質問票調査の実態調査結果」,『社会科学論集』, 査読無, 1: 45-56,

<http://ir.lib.ibaraki.ac.jp/bitstream/10109/13347/1/20170084.pdf>.

後藤玲子(2015)「申請主義の壁 知っていたら役立つのに、知らされてない情報は何か」,『第34回社会・経済システム大会予稿集』, 査読無, 49-52.

後藤玲子(2012)「利用者ニーズの先をいく - 海外にみるプロアクティブ型行政サービス」,『月刊LASDEC』, 査読無, 42(3): 13-19.

須藤修・後藤玲子(2011)「電子政府のパラダイム進化とクラウドコンピューティング」,『電子情報通信学会誌』, 査読有, 94(5): 359-363.

〔学会発表〕(計8件)

後藤玲子(2016)「データに基づく行政経営と公共イノベーション」,地域デザイン学会ソーシャルコミュニティフォーラム主催『地域から公共イノベーションを考える』,一般社団法人ソーシャルユニバーシティ。

後藤玲子(2016)「市民と行政の認識ギャップ 某自治体の社会調査から得られる示唆」,社会情報システム学研究会主催『第22回社会情報システム学シンポジウム』,電気通信大学。

後藤玲子(2015)「申請主義の壁 知っていたら役立つのに、知らされてない情報は何か」,社会・経済システム学会主催『社会・経済システム学会第34回大会』,法政大学。

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

研究室ホームページ

<http://rgotoh.hum.ibaraki.ac.jp/>

6. 研究組織

(1)研究代表者

後藤 玲子(GOTOH, Reiko)
茨城大学・人文社会科学部・教授
研究者番号: 10375355

(2)研究分担者 なし

(3)連携研究者 なし

(4)研究協力者 なし