

# 行政への信頼醸成を志向した情報公開施策に関する研究\*

## A Study about Freedom of Information System to Aspire for Trust in Administrative Agency\*

松本浩和\*\*・内田敬\*\*\*

By Hirokazu MATSUMOTO\*\*・Takashi UCHIDA\*\*\*

### 1. はじめに

1990年代に入り、官官接待、非加熱血液製剤によるHIVの感染、ダイオキシンや原子炉内の事故などの公的団体が関係する様々な事件が報道された。こうした中、基本的人権である「知る権利」が守られていないとの市民意識の高まりに応えるべく情報公開制度が整備され、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下、情報公開法とする）が2001年4月1日に施行された。また地方公共団体においては、国に先んじて条例を施行していた例が多くみられた。そうした経緯により、地方公共団体の情報公開手続きについての一律な規定は行われず、各地方公共団体の条例に委ねる形となっている。

一方、近年行政に対する信頼がますます重要視されている。これは行政活動に対する市民の支持の低下が実務的な大きな課題となったことがその理由である。また、社会関係資本（Social Capital）に関する議論の高まりにみられるように、信頼概念の役割に注目が集まっているという、理論的な隆盛があることも理由となろう。

こうした中、情報の重要性は増加している。事実、日本国内の意識に関する調査<sup>1)</sup>において、一般的な人物に対する意識として「信用できる」「信用できない」の回答がどちらも減少し、代わって「場合による」の回答が増加していることから、何うことができる（表-1）。もはや市民は「上意下達」として決定事項を伝達されるだけの対象ではなくなり、自ら情報を得て判断することが可能な主体となったということができよう。

表-1. 一般的人間観についての回答割合変化<sup>1)</sup>

	2000年	2003年	1%有意
信用できる	22.1	20.9	
信用できない	14.8	11.6	-
場合による	63.1	67.5	+

\*キーワードズ：意識調査分析、計画情報、制度論

\*\*学生員、修士（工学）、大阪市立大学大学院工学研究科

（大阪府大阪市住吉区杉本3-3-138、TEL：06-6605-2731、

E-mail：hirokazu@plane.civil.eng.osaka-cu.ac.jp)

\*\*\*正員、博士（工学）、大阪市立大学大学院工学研究科

これらのことより、情報の公開が信頼獲得の手段として注目されている。

社会心理学者の山岸<sup>2)</sup>は、「公的活動に関する情報開示と意思決定過程の透明化は、社会的不確実性を低下させ、現在の日本社会が必要としている安心を提供するために最も必要とされている社会的装置」と述べ、意思決定段階にまで踏み込んだ情報公開の必要性を訴えている。

また、土木計画の分野においても、信頼の形成に着目した様々な研究がおこなわれている。

シナリオ実験を用いた研究として、宮川ら<sup>3)</sup>は信頼形成の心理プロセスモデルを構築し、信頼の回復をもたらす得る一つの方途として、行政行為の必要性についての「説明」が有効であることを示唆している。同様に荒井ら<sup>4)</sup>も、合理的なプロセスの履行とそのプロセスの認知が行政の信頼を回復する重要な要素となることを明らかにしている。一方で、施策実行の現場における研究は多くないものの、石田ら<sup>5)</sup>は、東京外かく環状道路を対象として導入されたPIを取り上げ、PI活動に対する3点の評価（情報提供活動、意見把握・反映活動、行政の姿勢・対応）の高まりが信頼形成につながることを示している。

但しこれらの研究は、施策導入時などの一時点における信頼獲得を対象としたアプローチである。そのため、定常的に行われている情報公開などによる信頼醸成には着眼点を置いていない。

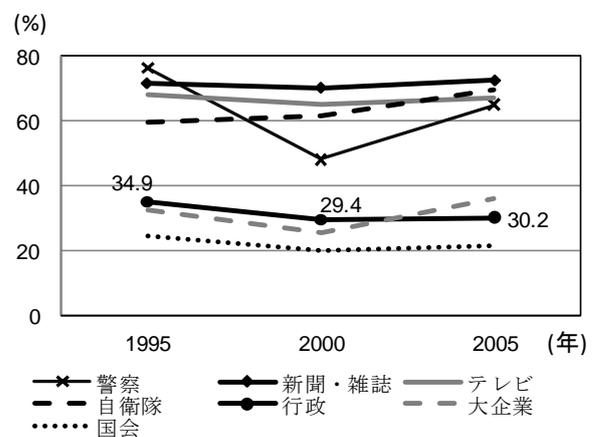


図-1. 日本における組織・制度の信頼度変化

それでは、情報公開法の施行は行政に対する信頼醸成に対して、どの様に寄与したのかについて考察する。

図-1に世界価値観調査<sup>6)</sup>での日本における組織・制度に対する信頼度の変化を示す。本来最も信頼されてしかるべき行政組織に対する信頼度は、新聞・雑誌やテレビなどの各種メディアと比較して数段低く、民間企業よりも低い水準にとどまっている。さらに、情報公開法施行(2001年)後の変化をみても、他の組織に対する信頼度がほぼ漸増しているにもかかわらず、行政に対する信頼度は依然横ばいである。むしろ行政に対する信頼は多様な原因により左右されるため、情報公開の価値をこのデータから示すことは出来ないものの、現在の情報公開制度が市民の信頼醸成に繋がっているとはいえない状態であることは確かである。

本研究では、情報公開制度のように遅効・安定的効果を期待する施策による信頼醸成に着目する。松本ら<sup>7)</sup>の提案した土木構造物トレーサビリティシステムのように、問題発生時点による対処とは別の、日常的な情報照会システムによる信頼醸成効果への展開を想定している。

本論文ではまず、事象発生時に限定されない通常行われる情報提供が行政への信頼に繋がる可能性を、行政側の行動フローと市民意識レベルのフローを通して把握する。そしてそれらを基とし、信頼を生むための具体的方策について、信頼規定要因と行政活動との関係性から論じる。さらに、その方策が地方自治体においてどのように実現されているかについて、情報の提供側の意識と收受側の意識の差違に問題意識を置き、行政・NPOの両者の考え方をヒアリング調査により明らかにする。

## 2. 情報公開と行政への信頼の構造

### (1) 行政不信への対応としての情報公開

情報公開に見込まれる成果としては、市民の情報ニーズに対する答えとしての観点と、行政に対する信頼感醸成としての2観点から見る事ができる。それぞれにおける問題解決までのフローと行政の行動を図-2に示す。

市民が知りたいことに応える『情報ニーズ対応』を目的としたフローでは、行政文書に対する問い合わせなどが存在するため、行政としてニーズを把握することは容易である。また、市民の情報への接触を測ることが、情報開示請求に対する結果提出として情報公開の作業工程に内包されていることから、情報への接触の事実を把握することが可能である。むしろ、webや図書配架室などを用いて自由閲覧を可能にしている場合はこの限りではないものの、その際においても接触記録を残しておく様な構造にすることは容易である。

一方で、行政に対する不信を改善することを目的とした『行政不信対応』のフローでは、把握内容が拡大する

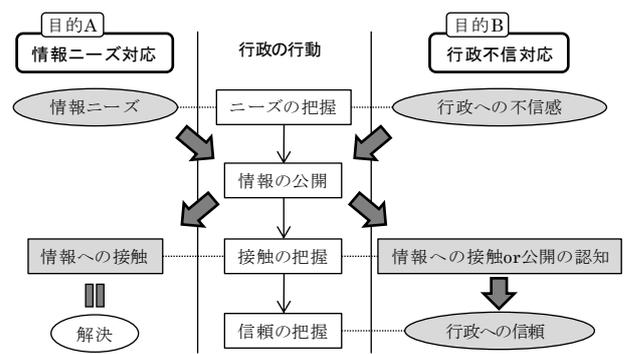


図-2. 情報公開における行政行動フロー

とともにその難しさも増す。先の様に情報への接触がそのまま問題解決となるのではなく、そこから行政への信頼が導かれることで初めて問題解決となるため、行政への信頼感を把握することが必要となる。なおここで、情報に接触せずとも、情報公開が行われているという事実を認知するだけで行政に対して信頼を持つ市民の存在も考えられる。公開された情報への接触や理解の手間の程度にもよるものの、こうした市民を考慮しておく必要がある。

行政への不信感については、一般的に行われている市民意識調査などを用いることで把握が可能であるものの、情報公開のみによる影響を把握するためには継続的な調査が必要となる。さらに、行政への信頼を規定する要因としては、多種多様な要因が存在することが考えられるため、情報公開自体がどの程度の影響を与えたかを測ることは極めて難しい。

### (2) 情報公開における信頼形成までの市民意識

情報公開によって市民が行政に対する信頼を形成するまでの、市民意識レベルにおけるフローを図-3に示す。

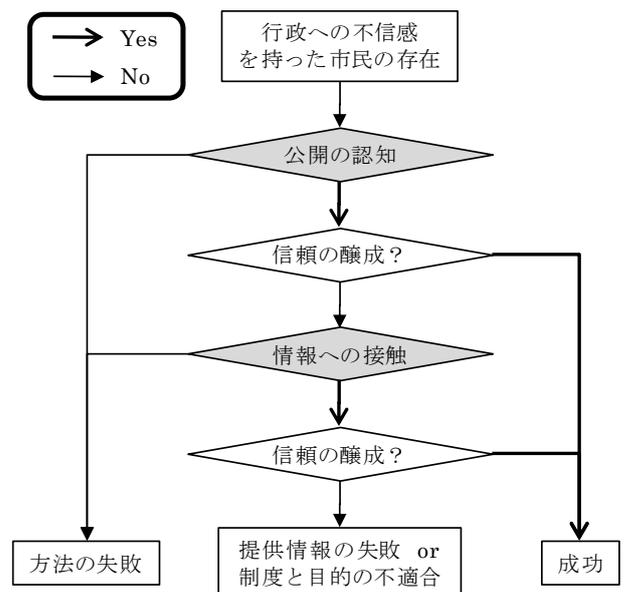


図-3. 信頼醸成を達成するまでの市民行動と意識

情報公開が行われている事実を認知した段階で、行政に対して信頼を形成する人もいる。そして、この段階において信頼が形成されなくとも、情報に実際に触れることで信頼感を持つ人もいる。情報公開においてはこの2種類の信頼形成の流れを考えることができる。

反対に信頼が形成されない失敗のフローを見ると、大別して2つの失敗が考えられる。

1つ目は、そもそも情報が公開されていることを認知していない場合や、認知していても情報を実際に取得する手間などを考えて実際に触れていない場合である。これは、情報公開制度の広報が足りないことや情報に触れるまでの手続きの煩雑さなどの障害が大きい事が原因として考えられ、方法としての失敗であるといえる。

2つ目は、公開されている事を認知し、かつ情報を見たにもかかわらず信頼が形成されない場合である。仮に全ての情報が市民に対して提供されたとしても、その提供情報が市民の望む情報でない、またその情報が市民の価値観と合致していなければ、こうした状況が生まれうる。これはつまり、提供情報の失敗といえることができる。

また、情報公開が信頼形成の方法として不適合である、もしくは他の制度などと比して情報公開の与える影響が極めて小さいという可能性も残されるが、本研究は信頼醸成方法としての情報公開制度に着目するため、以下では情報公開によってもたらされる信頼に限定する。

### (3) 信頼規定要因と行政提供情報の関連

中谷内<sup>9)</sup>によると、信頼規定要因としてこれまで提唱されてきたものには、以下の3つがある。

- ・能力評価 (Competency)
- ・動機づけ評価 (Motivation)
- ・価値類似性評価 (Value Similarity)

能力評価とは、専門知識や技術力、経験などが対象とする主体に備わっているかどうかについての評価である。動機づけ評価とは、真面目さや公正さ、一貫性や透明性などで表わされる主体の性質に対する評価である。そして価値類似性評価とは、評価者が主体と同じ価値観を共有していると感じられるときに得られる評価である。また、これらの評価の信頼への影響度合いについては、評価者の関心度合いや対象の状況によって、重みが異なってくるとされている。

以下、信頼規定要因と情報公開施策との関連を論じる。

まず、公開の認知による信頼は、行政自身が自ら閉ざされていた資料を公開しようという行為に対する期待であり、動機づけ評価を高める効果であると解釈できる。

一方、情報への接触による信頼には、これら3要因全てが影響している。公開の認知だけでは、「本当に適切に情報が提供されているのか」と考え、動機づけ評価を

高めるに至らない慎重な市民にとっては、実際に情報を取得・確認することが動機づけ評価を高めるために必要である。さらに、提供された情報において施策実施を担当している職員の顔が公開されていけば、公正さや真面目さをアピールするという面で動機づけ評価に影響する。また、実際に行われている作業や手法が提供情報として示されれば、行政は問題解決のための専門的能力があると判断することができるため、市民は能力評価を高めることになる。提供情報が、行政の目指す目的や施策実施に至った経緯などの情報であれば、それは価値類似性評価に繋がる。

この様に、どの評価に対してアピールしたいかにより、行政が提供すべき情報の内容も異なる。これらを踏まえたうえで、広報などのpush型の情報提供における役割と情報公開などのpull型の情報提供における役割との、分担を明確にする必要がある。

## 3. ヒアリング調査の概要

ここでは前章で示した内容に沿った形で、地方自治体において情報公開制度が適切に実施されているか、またその効果が狙い通りのものとなっているかについてのヒアリング概要(計画)を示す。また、市民意識と行政意識の乖離を見るため、行政・NPOの両者に対してヒアリング調査を実施する。

### (1) 行政ヒアリング調査対象府県の選定

本研究において情報公開先進地域として選定した府県を表-2に示す。これらの府県はいずれも他の都道府県に比して情報公開に対して積極的であり、独自の施策を行っている。またその他の行政改革事業も盛んであり、国連公共サービス賞の受賞や全国知事会の優良事例として選ばれるなど、多様な主体から評価されている。

表-2. ヒアリング対象地点とその特徴<sup>9)10)</sup>

府県	特徴的な提供情報	その他の顕著な特徴
大阪府	・全ての予算編成過程の公開(H21年度より) ・府の行う業務、施策の一連のプロセスの公表(H22年1月より試行)	・現知事の時事問題についての見解、発言が積極的にマスメディアに流れる
和歌山県	・災害時の人工透析医療機関の状況を携帯電話で配信 ・航空写真を用いた土砂災害危険箇所情報	
三重県	・氏名を含む職務に関する公務員情報	・任意提供情報に関する規定を条例に設けない ・県民の声データベースシステムを稼働し、HP上で公開
鳥取県	・全ての事業についての予算編成過程(平成15年6月補正より)	・前知事は改革派として有名であり、改革事例などは書籍としても出版された
佐賀県	・整備中の道路事業の完成時期と進捗状況のフォローアップ	・「協働化テスト」「イノベーション」がプロジェクトが、2010年国連公共サービス賞を国内初受賞

表-3. ヒアリング項目概要

大項目	小項目	観点	
情報公開の現状	・どの様な方法で？	・紙ベース、電子ベース、webの利用、ケータイの利用	
	・どの様な種類の情報を？	・事務事業概要 ・計画書 ・調査報告書 どの段階で発表しているか。	
市民に示したい情報	・行っている業務内容	信頼の種類どの点を強調したいと考えているか そしてそれは市民の求めるものと合致しているか	・能力に対する信頼
	・担当者の氏名、顔		・公正感に対する信頼
	・行政の持っている価値観		・価値類似性に対する信頼
市民の意識	・情報公開に関する認知	これらの市民意識を行政として把握しているか 把握しているとすれば、それらの結果をどの様に活用しているか	関連する広報etc
	・情報への接触		
	・行政に対する信頼		
行政職員の意識	・行政職員の認知	以下の質問の前提条件として、把握しているか	
	・業務のやり易さ	情報公開の負の側面を探る	(ex : 文書を作成しなくなった)
	・職員のコンプライアンス意識	マイナス方向の職員意識	
	・職員の仕事に対する誇り	プラス方向の職員意識	

(2) 行政ヒアリング調査での質問内容

行政ヒアリング調査において尋ねる質問項目と、質問の観点を表-3に示す。

情報公開の現状としては、その提供方法と情報の種類について中心的に尋ねる。その際には、市民に対してアピールしたい信頼の要因について、「市民に示したい情報」として問う。また、広報のように積極的な情報提供ではない情報公開のような形での情報提供について、どの様な展望を持っているかについて尋ねる。

そして、それらの効果測定のための市民意識把握について、どの様な調査を行っており、その結果を施策実施においてどの様に活用しているのかを尋ね、行政における情報公開の扱われ方の実情を把握する。

また、行政内部におけるガバナンス効果を調べることを目的に、認知度合いやコンプライアンス意識を尋ねる。

(3) NPOヒアリング調査

行政ヒアリング調査と並行し、市民側の意識を把握するためにNPOヒアリング調査を行う。今回は各府県において活動を行っているNPOを市民の代表として位置づけ、各団体に対してヒアリング調査を行う。

ここでは、信頼醸成のために重視する情報の種類や提供方法について尋ね、市民意識と行政意識の差違を見る。特に、前章で示した信頼規定要因をベースとし、各要因の重要度と行政に対する満足度を把握する。

その結果より、行政としての情報公開制度の課題を抽出し、あるべき情報公開の姿について考究していく。

4. おわりに

本論文では、日常的な情報照会システムをベースとした信頼醸成の側面について検討するため、情報公開制度を取り上げた。市民の信頼を得るまでの構造を理念化し、それらを基に実際に地方自治体で行われている各施策についてヒアリング調査を行い、かつ市民側の意識を把握

するためにNPOに対してもヒアリング調査を行い、両者の意識の差違から、信頼醸成の構造の理念について再確認するとともに、現状における情報公開の課題を明らかにする。各ヒアリング調査は8月中を予定しており、その結果と考察については発表時に示す。

謝辞：本研究の一部は、大阪市立大学「都市問題研究」による研究助成（H20～22年度）を受けて実施している。

参考文献

- 1) 谷岡一郎・岩井紀子・仁田道夫(編)：日本人の意識と行動—日本版総合的社会調査JGSSによる分析, pp.36, 東京大学出版会, 2008.
- 2) 山岸俊男：安心社会から信頼社会へ, 中公新書, 1999.
- 3) 宮川愛由・藤井聡：公共事業における国民の行政に対する信頼形成プロセスに関する研究, 土木計画学研究・講演集, Vol.34 (CD-ROM), 2006.
- 4) 荒井祥郎・矢嶋宏光：計画プロセスと信頼の醸成, 土木計画学研究・講演集, Vol.38 (CD-ROM), 2008.
- 5) 石田東生・岡本直久・谷口綾子・安部和俊：行政に対する住民の信頼意識にPI活動が与える影響：東京外かく環状道路を対象として, 土木計画学研究・講演集, Vol.39 (CD-ROM), 2009.
- 6) World Values Survey : <<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDData.jsp>>, (2010/07/09アクセス) .
- 7) 松本浩和・内田敬：土木構造物トレーサビリティにおける情報提供に関する研究, 土木計画学研究・講演集, Vol.40(CD-ROM), 2009.
- 8) 中谷内一也：安全。でも、安心できない・・・—信頼をめぐる心理学, 筑摩書房, 2008.
- 9) 全国知事会先進政策バンク : <<http://www.seisaku.nga.gr.jp/>>, (2010/07/09アクセス) .
- 10) 報道資料 平成21年度地方行政改革事例集 : <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000051310.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000051310.pdf)>, (2010/07/09アクセス) .