

論文

## 地方自治体による SNS 利活用の状況とその課題

—つくば市民活動のひろばを事例として—

Challenges in SNS Usage by Japanese Local Governments:  
Evidence from the Tsukuba Civic Activities Cyber-Square

大倉 沙江 (Sae OKURA)

筑波大学人文社会学系 特任研究員

海後 宗男 (Muneo KAIGO)

筑波大学人文社会学系 准教授

本研究では、茨城県つくば市が運営する Facebook ページ「つくば市民活動のひろば」を事例として、SNS を用いて情報発信等を行う自治体の職員はどのような事柄を運営上の「困難や難しさ」として認識しているのかを包括的に把握することを目的として、3名の自治体職員を対象に探索的なインタビュー調査を行った。インタビュー調査の結果、①担当部署の理解、②予算の確保・人人体制の確立、③職員のITスキル、④他の業務との兼ね合い、⑤人事異動、⑥決裁手続きの厳密さ、⑦趣旨に合わない投稿への対応、⑧個人情報への配慮、⑨事業が当初の目的を達成しているかどうかという9つの要因が整理された。また、9つの要因を分類した結果、運営に関わる資源の量と質、行政活動に伴うレッド・テープ、プライバシーへの配慮という3つに類型化された。今後は本論で得られた知見を普遍化が可能な形で検証することが必要とされるが、そのための課題が整理された。

This study examines the various facets of management involved in the daily operations of the Facebook page “Tsukuba Civic Activities Cyber-Square,” which is run by the municipal government of Tsukuba, Japan, in collaboration with the University of Tsukuba and Intel Corporation. We discovered elements in the daily operations of local governance that were blocking the growth this online community. An exploratory qualitative study was conducted based on interviews with three municipal government employees who had been managing and monitoring the “Tsukuba Civic Activities Cyber-Square.” Through our analysis of this qualitative data, the elements that were blocking growth of this online community were: (1) staff quality and quantity (i.e., information technology skills), (2) red tape, rules, and regulations, and (3) the stance or position that is required to be taken by public officials in local governments. The small sample size and the methodology adopted limit further generalization of our findings, however possible paths for future studies are also discussed.

キーワード：ローカルガバナンス SNS Facebook 市民参加

**Keywords:** Local Governance, SNS, Facebook, Civic Engagement

### 問題の所在

今日の公共政策研究において、公的セクターと民間セクターの協働はもっとも重要な課題の一つである。協働とは、一般的に「特定の目的を達成するために、複数の主体（個人・集団）がそれぞれ異なる能力や役割を相互に補完しつつ、対等な立場で継続的に協力すること」（西尾，2004：iii）と定義され、参加民主主義の文脈などで取り上げられてきた（小田切，2014：11-13）。参加民主主義論とは、「市民が政治参加の場を持つことによってより優れた民主的市民に育っていき、ひいては政治システム

も安定する、という政治参加の教育効果に注目する」理論である(蒲島, 1988:41)。言い換えれば、市民が協働を通じた政治参加の機会を得ることで、民主的市民に成長するのである。

公的セクターと民間セクターを媒介し、協働を手助けする手段の一つが、ソーシャル・メディアである。ソーシャル・メディアは、開かれた政府(オープンガバメント)の実現を可能にしたり(Lee & Kwak, 2012)、公共サービスの提供や政策決定に市民が関与したりする可能性を広げる(Linders, 2012)。また、ソーシャル・メディアを通じて政府と市民がつながることで公共空間が拡大し(Wilhelm, 2000; Sassi, 2000; Keane, 2000; Dahlberg, 2001)<sup>1</sup>、市民生活など公共的な問題に関する情報や知識の通り道となることもできる<sup>2</sup>。言い換えれば、ソーシャル・メディアを利用して公的セクターと民間セクターがより容易につながることで、より多くの人が自由な議論の輪に加わったり、協働に参加したりできるようになる可能性を広げる。

日本でも、電子掲示板や地域 SNS、あるいは Facebook や Twitter という既存の SNS を利用して、自治体や NPO が協働を促す実証実験を重ねてきた(庄司, 2008, 2012; 野口・伊藤, 2013)。しかし、自治体がこれらの SNS を運用することは必ずしも容易ではない。地方自治体が地域 SNS の利用を停止する要因を分析した中野(2014a)は、①事業評価、②期限付きでの導入、③既存の ICT との競合という3つの大きな要因によって地域 SNS の利用が停止することを明らかにした。また、粉川(2012)は、藤沢市と慶應義塾大学が運営する藤沢市市民電子会議室をとり上げ、事業が安定した時期においても民間への委託やスキームの完全な移行が難しかったと指摘した。この理由として、同電子会議室が藤沢市の看板事業の一つであるという事実が自治体職員に対して強いプレッシャーを与え、「軽やかな変革」を妨げたことを明らかにした。近年、電子掲示板や地域 SNS などに代わって、Twitter や Facebook といった既存の SNS が自治体や協働をはかる人々のプラットフォームとして活用されており(庄司, 2013: 56)、ますます増加することが見込まれる。しかし、地方自治体による SNS 利活用を困難にする要因に関する体系的な調査は、管見限り行われていない。

以上を踏まえ、本研究では、茨城県つくば市によって運営される Facebook ページ「つくば市民活動のひろば」を事例として、SNS を運営する自治体の職員はどのような事柄を運営上の「困難や難しさ」として認識しているのかを把握することを目的に、3名の自治体職員を対象に探索的なインタビュー調査を行う。これらの過程を通して、地方自治体が SNS を利用する際の課題を整理することを最終的な目標とする。なお、本研究は事例と調査対象者が限られたパイロット研究であり、得られた結論を普遍化するには課題がある。しかし、徐々に増加しつつある地方自治体による SNS を通じた情報発信や、市民活動への参与に際した課題を整理するという点で意義があると考えられる。以下、第1節では関連する研究を整理し、第2節ではそれを踏まえた研究目的・研究方法を示す。第3節ではインタビュー調査の結果を示し、第4節では考察を行う。第5節では結論を述べる。

## 1. 先行研究：日本における SNS の利活用の状況とその課題

### (1) SNS の効果に関する研究

SNS に関する研究では、狙った効果が得られているかという点が主な研究課題とされてきた。日本の事例に目を向けると、庄司(2008)は、地域 SNS の内部で活発なコミュニケーションが行われ、SNS 参加者が強い紐帯で緊密に結ばれているという条件のもとでは、「さまざまな『地域活性化(生活利便性向上、イベントの実施、まちづくり活動活性化、商店街の顧客開拓・販売促進、観光客誘

<sup>1</sup> ただし、そのような考え方には批判もある。例えば、Poster(1995)は、インターネット上の名前はいつでも変更可能であり、市民の無関心をインターネットで補うことはできないと指摘した。また、日本については、田中・山口(2016)を参照とされたい。もっとも、このような考え方は、Facebook のように利用者に実名登録を推奨するソーシャル・メディアの登場によって部分的には解決したと見ることもできる。

<sup>2</sup> また、ソーシャル・メディアは、防災対策に利用されることもある(Kavanaugh et al., 2012)。特に、大規模災害に伴い行政活動が停滞した際には、政府の活動を支援する役割を負う。

致』の成果」(庄司, 2008: 29)を得る可能性がある」と指摘している。野口・伊藤(2013)は、自治体がFacebookを導入した先駆的な事例である佐賀県武雄市による事例を取り上げ、Facebookが職員間のソーシャル・キャピタルを高めるだけでなく、市民と行政とつなぐことで地域のシビック・パワー<sup>3</sup>を高める効果を持つことを明らかにした(野口・伊藤, 2014)。言い換えれば、SNSの効果に関する研究からは、常に望んだ効果が得られるわけではないものの、運用がうまくいった場合には、公共空間の拡大など望ましい効果を市民社会にもたらすことが明らかにされてきた。

### (2) 自治体における SNS 利活用に伴う課題：運営に必要な資源・技術

一方で、効率的にこれらの SNS を運用するという観点からは、運用を困難にする要因の特定を試みる研究も行われている。中野(2014b)は、地域 SNS を運営する14自治体に対して半構造化インタビューを行い、自治体職員の地域 SNS の管理・運営への関わり方を検討した。その結果、一部の自治体を除くほとんどの自治体では、ツールを維持していくための最低限の関与しかなされていないことを確認し、その要因として、人員削減や予算削減が進む中で、自治体職員が他業務との兼任を強いられている点を指摘した。その上で、ソーシャル・メディア専任の部署とまでは言わないまでも、ソーシャル・メディア専任職員の存在なしでは効果的な運営は難しいとしている(中野, 2014b: 9)。また中野(2014a)では、同じインタビュー調査の結果を利用し、地方自治体が地域 SNS の利用を停止する要因を①事業評価、②期限付きでの導入、③既存の ICT との競合という3つに類型化した。以上の研究は、事業に関わる職員数や予算規模などの資源の重要性を指摘した研究と位置づけられる。

### (3) 自治体における SNS 利活用に伴う課題：手続きなどのレッド・テープ

また、組織内の手続や運用過程に要因を求める議論も存在する。組織を適正に運営するために、組織内では多くの規則、規制、手続きが定められる。政府もまた、何かの目的を達成するために多くの法律、政令、規則を作る。しかし、これらの決まり事は徐々に負担になり、レッド・テープと呼ばれることがある(Kaufman, 1977)。Bozeman(1993)は、レッド・テープを「組織が負わなくてはならない負担のうち、最終的な目的の機能的な達成にはいかなる貢献もしない」規則、規制、手続きであると定義した。

レッド・テープに関しては行政学の分野で研究が蓄積されている。(Merton, 1949=1961; Feeney, 2011; Bozeman & Feeney, 2011; Feeney, 2012; Riccucci, 2012; Borry, 2013)。例えば、Bozeman と Feeney(2011)は、行政活動に伴う活動の遅延を二種類に区分した。一つ目は、ルールに含まれるレッド・テープ(rule-inception red tape)であり、悪法、規制、煩雑な手続など早い段階からレッド・テープとしての効果を持つものが該当する。二つ目は、ルールから生じるレッド・テープ(rule-evolved red tape)であり、当初の意図とは関係なく、時間を経ることで悪い効果を持つようになる規則、規制、手続きである。Merton(1949=1961)は、官僚制の持つこのような傾向を「官僚制の逆機能」と呼び、典型例として形式主義・儀礼主義、繁文縟礼(文書主義)などを挙げた。

以上のような組織の運営に伴うレッド・テープは、政府による SNS の利活用を難しくする一つの要因として指摘されてきた。庄司(2012)は、自治体が運営する電子掲示板の運営状況を調査し、2003年に活発に利用されていた上位16自治体のうち2年後にさらに活性化していたのは2自治体のみで、6自治体は電子掲示板を廃止し、8自治体は活性度が著しく低下していたことを指摘した。その上で、活性度が低下する一因として、担当の自治体職員の人事異動を挙げた。粉川(2012)は、藤沢市と慶應義塾大学によって運営された藤沢市市民電子会議室を事例として、1997年の事業立ち上げから2011年の市直営運営が終了するまでの動態を検討した。その中で、2004年以降活動量が低下していたにも関わらず、民間移行やスキームの完全な移行などを行えなかったと指摘し、同電子会議室が藤沢市の看板事業の一つであるという事実が自治体職員に対して強いプレッシャーを与え、「軽やかな変革」を妨げたことを明らかにした。Cullen(2008)は、日本とニュージーランドの国際比較分析を通して、日本では、個人情報保護やプライバシーへの配慮に関する政府への信頼が相対的に低く、これ

<sup>3</sup> 「シビック・パワー」の概念については、坂本(2010)を参照とされたい。

らの問題に関して行政職員への監視や要求が厳しくなる傾向にあることを明らかにした。

以上の研究の結果は、SNSの運用に必要な専従職員やSNSに関する技術的な問題、また手続きなどのレッド・テープがSNSの活用を困難にしている可能性を示唆している。しかし、地方自治体によるSNS利活用を困難にする要因に関する包括的な調査は行われていない。そのため、本研究では、Facebookページ「つくば市民活動のひろば」を事例として、自治体がFacebookを利用する際の難しさを総括的に明らかにすることを目標とする。

## 2. 研究方法

### (1) 事例の概要：「市民活動のひろば」

本研究では、Facebookページ「つくば市民活動のひろば」を事例とする<sup>4</sup>。「つくば市民活動のひろば」は、つくば市・インテル株式会社・筑波大学の三者連携事業の一環として開始されたものであり、Facebookを利用し市民間また市民と行政の間に友好的なネットワークを形成し、つくば市内の市民活動を活性化させることを目的としている。地域SNS研究会の調査によると、2013年3月の時点では日本の地方自治体によって466のFacebookが運用されていた<sup>5</sup>。筆者らは2016年7月にこの466の事例を再確認した。その結果、425のFacebookページが現在でも存在しており、そのうち6つが市民活動に関連する内容であることを確認した。この6つのFacebookページの中で、「つくば市民活動のひろば」はファン数をもっとも多く、エンゲージメントが2番目に高いページである。つまり「つくば市民活動のひろば」は、日本においてSNSを用いて市民活動の活発化を試みる代表的な事例であると位置づけることができる(Okura & Kaigo, 2016)。

表1は、Facebookページ「つくば市民活動のひろば」の概要とこれを運営する市民活動課の業務内容を示した結果である。「つくば市民活動のひろば」は、つくば市市民部市民活動課市民協働係が所管している。市民部は、市民課、市民活動課、国際・文化課、スポーツ振興課、生涯学習課から構成されており、そのなかで、市民活動課は、人権擁護に関すること、市民共同推進の企画・調整、近隣住民組織(いわゆる自治会・町内会)との連絡調整に関する業務を行っている<sup>6</sup>。市民活動課の中でも、市民協働係が中心となってFacebookページ「つくば市民活動のひろば」に関する業務を担当している。

Facebookページ「つくば市民活動のひろば」に関連する市民活動課の業務は、①Facebookページの管理・運営と、②ページに関連するイベントの主催に大別される。前者のFacebookページの管理・運営については、つくば市内で活動する市民団体、NPO、近隣住民組織などの市民社会組織に対してインタビューを行い、記事を作成し、それをFacebookページに定期的に投稿する活動を行っている。また、一般人からの投稿に関しては、それが営利目的であったり、不適切な内容を含む投稿でないことを確認した上で、シェアを行う。その他、ページの投稿に寄せられたコメントや質問に対し

<sup>4</sup> なお、Facebookページ「つくば市民活動のひろば」を事例とした研究として、海後・大倉(2014)、Kaigo & Okura(2016)、Okura & Kaigo(2016)が挙げられる。海後・大倉(2014)では、「つくば市民活動のひろば」を事例として、広告出稿を行うことでFacebookページに対する参加者数を増やしたり、対面での交流会を開催することでページの活動量を増加させたりすることを明らかにした。Kaigo & Okura(2016)では、同Facebookページの利用を促進させる要因を中心に検討し、広告出稿や対面での交流会が活動量を規定することを明らかにした。また、Okura & Kaigo(2016)では、「つくば市民活動のひろば」では、伝統的にアドボカシー活動が活発ではないと分類されていた福祉団体等が積極的に自治体とコミュニケーションをとっており、SNSがリソースの面で脆弱な団体に対してアドボカシーの機会を提供していることを明らかにした。Facebookの利用を促進する要因を中心に挙げたこれらの研究に対して、本研究はFacebookの利活用の停滞させる要因に焦点を当てたものである。

<sup>5</sup> 地域SNS研究会「日本国内の自治体Facebook事例集(地域SNS研究会)※2013年3月現在」[http://www.local-socio.net/localgovernment\\_facebookpage\\_20130323.pdf](http://www.local-socio.net/localgovernment_facebookpage_20130323.pdf)(2016年11月21日)。

<sup>6</sup> つくば市「各課事務一覧(事務分掌)」<http://www.city.tsukuba.ibaraki.jp/14278/14279/1633/008977.html>(2015年1月14日閲覧)。

表1 「つくば市民活動のひろば」の概要と市民活動課の業務内容

(1) 運用開始時期	2012年2月1日～
(2) 運営主体	つくば市 市民部 市民活動課 市民協働係
(3) 主な対象地域	茨城県つくば市
(4) 目的	市民が市民活動の情報を共有するための基盤を整備することで、つながりを生み出し、市内のコミュニティのさらなる活性化及び市民協働の推進を目指す。
(5) 業務内容	<p>①Facebook ページの管理・運営： つくば市内で活動する市民社会組織に対してインタビューを行い、記事を作成し、Facebook へ投稿する。一般からの投稿については、不適切な内容を含まないことを確認した上でシェアを行う。</p> <p>②「市民活動のひろば」に関連するイベントの主催： 「つくば市民活動のひろば」の利用者間の交流会の主催や、地域のまつりにおける広報ブースの設置など。</p>

出典：(1)～(4)は海後・大倉(2014)、71ページを一部編集した。

て返答を行うなどの管理活動も行っている。後者のイベントの主催については、「つくば市民活動のひろば」の利用者を招いた交流会の主催や、地域の祭りにおける広報ブースの設置などの活動を行っている。

## (2) 調査対象

調査対象者は、Facebook「つくば市民活動のひろば」の運営に関わるつくば市役所の正規職員および臨時職員である。2011年度から2014年度にかけて、「つくば市民活動のひろば」には、全体で17名のつくば市職員が携わっている(表2)。17名を業務内容に基づいて、次の三種類に分類した。すなわち、①イベント運営を中心に関与した職員、②「つくば市民活動のひろば」に関わる取材・投稿業務を中心に関与した職員、③両方の業務に従事した職員である。この中から、両方の業務に関わった職員を年度ごとに一人ずつ選定し、調査対象とした。なお、2年以上業務に関与している職員は、年度ごとに1名と数えている。

その結果、表3に示した3名が調査対象として選ばれた。対象者の所属部署、肩書き、業務内容もまた、表3に示した通りである。なお、所属部署、肩書きは「つくば市民活動のひろば」の運営に関わっていた当時のものである。職員Aは、「つくば市民活動のひろば」が三者連携事業の一環として立ち上げられた際の企画部企画課の担当者であり、立ち上げ時期の経験を広く調査するために調査対象

表2 運営体制(単位:人)

	イベントのみ	Facebook 業務のみ (取材、投稿)	両方	合計
2011年度	—	4 (2)	—	4 (2)
2012年度	3 (2)	0	1	4 (2)
2013年度	2 (2)	0	3	5 (2)
2014年度	2 (2)	0	2	4 (2)
全体	7 (6)	4 (2)	6	17

註1:年度末の人数を示している。

註2:カッコ内は管理職の人数を示している。

註3:年度をまたいでプロジェクトに関わっている職員は年度ごとに1人と数えている。

表3 調査対象者の概要

ID	業務に従事した期間	所属部署	肩書き	業務内容
A	2011年秋頃～2013年3月	企画部 企画課	職員	三者連携事業の一環としてFacebookページ「市民活動のひろば」を市民活動課に提案する。
B	2013年4月～2014年3月	市民部 市民活動課 市民協働係	職員	市民協働系の業務。Facebook ページ「市民活動のひろば」に関わる団体への取材、記事の作成、投稿など。
C	2013年6月～2015年3月	市民部 市民活動課 市民協働係	臨時職員	Facebook ページ「市民活動のひろば」に関わる団体への取材、記事の作成、投稿など。

とした。職員Bは、既に企画が立ち上りある程度運営の枠組みが完成してから運営を担当した職員である。そのため、より日常的な運営の難しさを把握するために、調査対象とした。職員Cの肩書は非常勤職員であるが、「つくば市民活動のひろば」の専従職員として採用され、取材・投稿業務からイベント運営までを広く担当した経験があるため、調査対象者として適切であると判断した。調査期間は2015年1月～2月である。

### (3) 調査方法

今回の調査は探索的なものであることを踏まえ、少数の対象者への半構造化インタビューを行った。本研究の関心は、SNSを活用する際に運営者が困難に感じる事柄を特定することにあるが、市役所内での事業の組織的な運営方法や効果的に運営できたと考える点<sup>7</sup>なども含め関連する情報を立体的に得るための手段として半構造化インタビューが望ましいと判断したためである。また、Facebookを導入した地方自治体に対する調査事例は未だに少なく、包括的に情報を収集できる探索的分析が適切であると考えた。

調査対象者には、事前にメール等の手段でインタビューの趣旨をまとめたものを送付し、インタビュー調査の目的を理解してもらった上で、日程調整等を行い、調査を実施した。インタビュー内容は、調査対象者の理解を確認した上で、ICレコーダーで記録をした。なお、調査日・調査場所については、表4の通りである。

表4 調査日・調査場所

ID	調査日・調査場所
A	2015年2月1日 (つくば市役所付近)
B	2015年1月29日 (筑波大学付近)
C	2015年2月4日 (筑波大学付近)

## 3. インタビュー調査結果

事業の運営に伴う困難は、表5に示した9点から認識されていた。以下では、それぞれについて得られた証言を整理する。「」内に記載されているのは対象者の証言の一部であり、( )内のアルファベットは対象者のID (A～C) である。

<sup>7</sup> なお、同じインタビュー結果のうち、Facebook利用の促進に関連する内容はKaigo & Okura (2016) に整理したので、そちらを参照とされたい。

### (1) 担当部署の理解

既に述べた通り「つくば市民活動のひろば」は、つくば市・筑波大学・インテル社の三者連携事業の一環として誕生した。三者連携事業のつくば市の窓口は企画部企画課であり、企画課が市民活動課に「つくば市民活動のひろば」の企画を提案して立ち上げられた。

そのような経緯を最もよく知るのが、職員Aである。事業の立ち上げに関わった企画課の職員Aからは、企画課の提案を市民活動課が受け入れる段階では、担当課（市民活動課）の理解を得ることが重要な課題となったという証言が得られた。一つには、Facebook という手段が市役所のなかで「メジャーではない」ため、課長自らが個人の Facebook のアカウントを作成し、手段に対する理解を深める必要があった。また、事業化の段階では、市長の許可を取り、次年度以降の予算化が必要となる。事前に資料を用意するのは現場の職員であるが、実際に「矢面に立ち」予算を取るのは担当課の課長の仕事であるため、課長の理解が得られなければ事業化は難しかったであろうという証言が得られた(A)。

### (2) 予算の確保、人的体制の確立

立ち上げ段階の課題として、予算の確保や人員体制の確立が挙げられた(A)。既存のプラットフォームである Facebook を利用するため、システムの立ち上げに大きな予算が必要ということにはなかった。しかし、立ち上げ段階では専従職員を雇用する予算はなかったため、トップページのバナーの作成や運用開始を市民に対して告知する活動は、企画部の職員のマンパワーで行った(A)。

### (3) 職員の IT スキル

Facebook というソーシャル・メディアを利用するためには、職員の IT 技術に対する理解が求められるという認識が示された(A、C)。まず、パソコンでの作業を得意としない職員が担当になった場合は、「新しい業務に慣れるのが精一杯」という雰囲気であった。そのため、とても「つくば市民活動のひろば」に関連する取材という雰囲気ではなく、取材の頻度も月に1~2回に減少した(C)。また、Facebook については、担当課の課長を含めて個人の Facebook アカウントを持っていない職員がほとんどであったため、企画の立ち上げに際して初めてアカウントを作成した(A)。

### (4) 他の業務との兼ね合い

職員Cからは、他の業務との兼ね合いが難しさとして挙げられた。先にも述べた通り、職員Cは「つくば市民活動のひろば」の専任職員として雇用された非常勤職員である。ただし、取材は必ず正規職員の同行の元で行い、また決裁の手続も正規職員とともに進める体制を取っている。これは、投稿記事の間違いなどミスを減らすための措置である。

そのため、正規職員が他の業務で多忙な時期には、取材の回数が減少したり、投稿が遅れたりすることがある。具体的には、市民活動課は市民活動係、市民協働係、自治振興係という三つの係りから構成されるが(つくば市行政組織規則第6条)、その中で「つくば市民活動のひろば」を主として担当する市民協働係は、市民団体に対する補助金の支給なども業務として担当している。そのため、正規職員が補助金業務などで多忙な時期には、2回分の投稿記事を3回に分割して投稿するなどして対応した(C)。

### (5) 人事異動に伴う事業の停滞

人事異動に伴い事業が停滞することも認識されていた(B、C)。例年、口頭や文書で前任者から業務の引き継ぎが行われている(B、C)。しかし、職員Bが入庁1年目で「つくば市民活動のひろば」の担当になった際には、「ひろばの業務どころか市役所への入り方もわからない状態」だった。そのため、引き継ぎは行われたものの、最終的に業務が軌道に乗ったのは6月頃だった(B)。このように、多くの場合新しい担当者が業務に慣れるのは6月頃以降になるため、着任直後は仕事が「すごく大変」になる(C)。

### (6) 決裁の厳密さ

コメントやシェアなどをする際は、課長もしくは課長補佐、および取材担当者間の決裁をとるという運用をしている。決裁をとるために、取材から記事の投稿まで時間が掛かることがあるという証言が得られた(A、B、C)。特に職員が他の業務で多忙な時期には、最大で2週間程度時間が掛かった

こともある(C)。繁忙期以外には最大で半日程度(B)、または最大で2~3日程度(A)で確認できる。もっとも、決裁自体は、時間がかかったとしても、業務の記録を残したり正確さを担保したりするために、必ず必要な手続であるという認識で共通していた(A、B、C)。

#### (7) 趣旨に沿わない投稿への対応

Facebookは、アカウントを作成すれば誰でも簡単に投稿することができるため、営利目的とともたれる記事が投稿されることがある。このような「つくば市民活動のひろば」の設立趣旨に合致しない投稿を削除する際に必要なガイドラインを作成するために、職員BはFacebookを用いてコミュニティを運営する他の複数の自治体に問い合わせを行った。しかし、(筆者注一当該職員が調査をした限りでは)、いずれの自治体も決まったガイドラインはなく、その都度対応しているのが現状であった。結

表5 インタビュー結果の分析表

発言の一部	
①担当部署の理解 (A)	Facebookが市役所のなかでメジャーではないという点に加え、市長の許可を取り、予算化するという点がかつとも大変であった。市民活動課長は責任部署の長として、事業立ち上げのときから「矢面に立って」予算取りなどを行った。資料を準備したりするのは下の職員だが、予算のヒアリングを実際に受けるのは課長なので、課長の理解がないと事業の立ち上げは難しかった(A)。
②予算の確保、人員 体制の確立(A)	Facebookを利用するので大きな予算が必要ということではなかった。事業は、まず事業内容について「事業計画書」を作成し市長に提出することから始まり、トップのパナーの作成、運用開始を市民に対して告知する活動(市民に対する告知活動)などが必要となる。最初は予算がなかったので、すべて自分のマンパワーで行った(A)。
③職員のITスキル (A,C)	企画の立ち上げに際して初めてFacebookのアカウントを作った。市民活動課長もしぶしが言いながらもFacebookのアカウントを作って、理解を示してくれた(A)。新しい担当者はパソコン関係が全く分からない人だった。そのため、新しい業務に慣れるのに精一杯で、とても取材という雰囲気ではなかった。実際、取材の頻度も月に1~2回に落ちた(C)。
④他の業務との兼ね合 い(C)	専任職員の勤務がない時は、投稿が遅れることがある。また、担当者が補助金に関連する業務で忙しい時期には、担当者間の決裁がとれず、投稿が遅れることがある。そのときは、2回分の記事を3回に分割して対応している(C)。
⑤人事異動に伴う事 業の停滞(B,C)	担当になった時は入庁1年目で、ひろばの業務どころか市役所への入り方もわからない状態だった。そのため、業務が軌道に乗ったのは6月頃だったと思う(B)。新しい担当者が着任した直後(4月~6月)は、「全部自分でやらなくてはならないため、最初はすごく大変だった」。「ひろば」は若い職員が実務を担当し、管理職は監督をするという体制だった。そのため、若い担当者が移動になると、一旦事業が止まる(C)。
⑥決裁の手続の厳密さ (A,B,C)	コメント、シェアなど何か作業をするときは、すべて課長もしくは課長代理の決裁をとっている。そのため、コメントなどの対応が丸一日遅れることはなく、最大半日程度だと思う(B)。専任職員が記事を書いた後に、一緒に取材に行った人が内容を確認する。その後に課長の決裁をとる。そのような確認が必要になるため、取材から投稿までには時間が掛かる。例えば、1月26日に取材した団体の記事を2月12日~13日に投稿した(つまり2週間程度)。ただし、記事のストックが減っている場合には、調整をして急いで投稿することもある(C)。
⑦趣旨に合わない投稿 への対応(B)	営利目的の投稿を削除するためのガイドラインを作るために、他のFacebookを用いてコミュニティを運営する自治体に問い合わせを行った。しかし、他の自治体もガイドラインを作っておらず、その都度対応しているのが現状であった(B)。
⑧個人情報への配慮 (B,C)	個人の投稿のシェアをするときに記事の投稿者に事前に連絡し、了解を取る(B)。取材では個人の顔が判別できないように配慮して撮影する。映っている場合には写真加工ソフトで加工する(C)。
⑨事業が当初の目的を 達成しているかどうか (A)	「市民活動のひろば」は事業として安定したようにみえる。つまり、立ち上げは大変だったが、安定して予算をとっている。しかし、果たしてつくば市の市民活動が盛り上がったのか、団体数が増加したのかという点は検証していない。事業を開始して3年が経過しており、その点を指標化して検討する必要があるのではないか。Facebookで出来る範囲の限界点に達しているのではないか(A)。

註1：個人名は、すべて役職名等に変更して示している。



果として、つくば市もそれに習い、シェアをしないなどその都度対応をすることになり、その判断をするために、業務が滞ることがあった（B）。

#### （8）個人情報への配慮

市民や市民団体が投稿した記事に、個人の顔が認識できる写真が添付されていることもある。その際には、特別な配慮の必要性も認識されていた（B、C）。職員Bは、市民からの投稿をシェアするには記事の投稿者に電話などで連絡し、シェアをしてもよいかどうか事前に確認を取っている。そのため、記事をシェアするまでには「一定の」時間が掛かることがある。そこまでしなくてよいという意見もあるが、「公共のFacebookであり」、閲覧者も多いため慎重になる必要がある（B）。また、子どもの顔が映った写真は顔が認識できないように投稿前に加工を行うという証言も得られた（C）。

#### （9）事業が当初の目的を達成しているかどうか

事業の立ち上げに関わった職員Aからは、市民活動団体、市民及び行政間の繋がりや交流を促進するという「つくば市民活動のひろば」の設立趣旨<sup>8</sup>と照らして、当初の設立目的を達成しているのかどうか判断した上で事業を見直す必要があり、現在それが行われていない点が課題であるという認識が得られた。具体的には、「つくば市民活動のひろば」という事業そのものは、予算化されており、専任職員も雇用され、全体としては上手くいっていると考えている。しかし、事業開始から3年以上が経過しているため、Facebookを通してつくば市の市民活動を活性化するという設立目的が達成されているのか検討をする必要があるという認識が示された（A）。

## 4. 考察

本研究では、Facebookを自治体が運営する際に、何を運営上の困難であると考えているのかを把握する目的で、探索的に半構造化インタビュー調査を行った。事業の運営に伴う困難は、上記の9点から認識されており、経験的に指摘されていた論点が改めて確認された。これらの認識は、以下の3種類に分類されると考えられる。

#### （1）運営に関わる資源の量と質

一つ目は、予算や職員など、SNSを活用するために必要な資源の量と質の問題である。「つくば市民活動のひろば」は、Facebookという既存のプラットフォームを利用しているため、システム自体の立ち上げが必要とされる地域SNSと比較すると、開設や運営に掛かる費用は低廉である。しかし、立ち上げの際には企画を主導する人的資源が必要であり、自治体による関与の一形態である取材を行うためには職員が必要となる。そのような人的資源に加え、専任職員を雇用するための予算も必要となる。また、中野（2014a）が指摘していた通り、専任職員の存在は効果的な運営のための一つの要素であるが、非常勤職員という雇用形態であり正規職員と共に仕事を進める以上、他の業務との兼ね合いという困難は避けがたい。このことから単に専任職員を雇用するだけではなく、雇用形態や運営体制の影響も考慮しなくてはならない可能性が示唆された。

また、職員のもつ技術的なバックグラウンドの問題も指摘された。Facebookなどをプライベートでも利用している職員は、利用方法やそのメリット・デメリットについてイメージを持ちやすい。一方で、利用していない職員は、まず個人のアカウントの作成から始めなくてはならない。そのため、その間業務が停滞する様子がインタビュー調査から確認された。以上の結果からは、予算、人的資源などのリソースの量と質が、SNSの利活用を規定する様子が伺えた。

#### （2）レッド・テープ

二つ目は、自治体の行政活動に伴うレッド・テープが、職員による活動を困難にしていることが示された。具体的には、事業の立ち上げに必要な担当部署の理解、定期的な人事異動、決裁手続の厳密さなどが、職員による関与を難しくしたり、対応を遅らせたりすることがあると報告された。特に、

<sup>8</sup> 「つくば市民活動のひろば利用規約」 [https://www.facebook.com/tsukuba.hiroba/app\\_109770245765922](https://www.facebook.com/tsukuba.hiroba/app_109770245765922)（2015年4月3日閲覧）。

人事異動は定期的に行われるものであるが、その度に同じような苦勞を別の職員が経験している様子が観察された。

### (3) プライバシーに対する配慮

三つ目は、プライバシーや不適切な投稿に対する配慮などが、時として運営を困難にしているという認識が示された。また公的な主体が運営しており、万が一にも不適切な対応があってはならないという意識が、それに拍車をかけているように思われる。例えば、職員Bによる「公共が運営しているからこそ、万が一にも間違いがあってはならない」という発言に端的に表れているように、自らは公共の団体であり、市民のプライバシー等を侵害することがあってはならないという配慮が、時として活動を停滞される要因となっている。

## 5. 結論

本研究では、つくば市によって運営される Facebook ページ「つくば市民活動のひろば」を事例として、SNS の利活用へ関与する現場の職員が、どのような事柄を運営上の「困難や難しさ」として認識しているのかを整理することを目的に、3名の自治体職員を対象に探索的なインタビュー調査を行った。その結果、①担当部署の理解、②予算の確保・人員体制の確立、③職員の IT スキル、④他の業務との兼ね合い、⑤人事異動、⑥決裁の厳密さ、⑦趣旨に合わない投稿への対応、⑧個人情報への配慮、⑨事業が当初の目的を達成しているかどうかという9つの要因に整理された。また、それらを分類した結果、運営に関わる資源の質と量、行政活動に伴うレッド・テープ、プライバシーへの配慮という3つが、自治体職員が困難に感じる事柄として類型化された。

最後に、今後の課題を述べたい。本研究は、SNS の利活用への職員の関与について、事例に基づいて検討したパイロットスタディである。したがって、その結果を普遍化するために、以下の二点が必要になる。一つ目には、調査対象の拡大である。本研究の調査対象は Facebook ページ「つくば市民活動のひろば」への取材や投稿の実務に当たった職員を選出した。そのため、係長級以上の管理職に対しては調査を行っていない。彼らが事業についてどのような認識を持っているのか、ひいては彼らの行動様式や政策選好が事業に対してどのような影響を与えるのかという点については今後の課題である。二つ目に、事例の拡大である。本研究はつくば市によって運営されている「つくば市民活動のひろば」に事例を限定した。しかし、他の自治体でも同様の結果が得られるかどうかは別に検討が必要な課題である。今後の課題としたい。

### 参考文献

- 小田切康彦(2014)『行政-市民間協働の効用：実証的接近』法律文化社。
- 海後宗男・大倉沙江(2014)「市民活動 SNS への参加促進要因に関する研究：つくば市民活動のひろばを事例として」『情報通信学会誌』32(2)：67-81。
- 蒲島郁夫(1988)『政治参加』東京大学出版会。
- 粉川一郎(2012)「藤沢市市民電子会議室15年の歴史：その動態から何を学ぶか」『ソシオロジスト：武蔵社会学論集』14(1)：35-54。
- 坂本治也(2010)『ソーシャル・キャピタルと活動する市民：新時代日本の市民政治』有斐閣。
- 庄司昌彦(2008)「地域 SNS サイトの実態把握、地域活性化の可能性」『情報通信政策研究プログラム研究成果論文』：1-38、(<http://www.officepolaris.co.jp/icp/2007paper/2007014.pdf>) 2014年2月10日確認。
- 庄司昌彦(2012)「地域における社会ネットワークと情報通信技術」杉本星子編『情報化時代のローカル・コミュニティ：ICTを活用した地域ネットワークの構築』国立民族学博物館調査報告106：61-80。
- 庄司昌彦(2013)「ソーシャルメディアの栄枯盛衰と地方自治体による Facebook ページ利用実態」『行政&情報システム』49(6)：55-58。

- 田中辰雄・山口真一 (2016) 『ネット炎上の研究：誰がおり、どう対処するのか』 勁草書房。
- 中野邦彦 (2014a) 「官製地域 SNS が廃止に至る経緯に関する考察：自治体職員へのインタビュー調査より」『社会・経済システム』35：35-42。
- 中野邦彦 (2014b) 「地域 SNS への地方自治体職員の関与実態に関する考察」『社会情報学』2(3)：1-14。
- 西尾勝 (2004) 「はしがき」西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい。
- 野口将輝・伊藤直哉 (2013) 「自治体における Facebook 広報に関するメディア効果測定：佐賀県武雄市のソーシャルキャピタルとシビック・パワーへの影響」『情報文化学会誌』20(2)：35-42。
- Borry, E. (2013). Red Tape: A New Measurement. *Paper presented at the 11<sup>th</sup> Public Management Research Conference (Madison, Wisconsin)*. Retrieved from [http://www.union.wisc.edu/pmra2013/Paper Submissions/Renamed/Red Tape A New Measurement.pdf](http://www.union.wisc.edu/pmra2013/Paper%20Submissions/Renamed/Red%20Tape%20A%20New%20Measurement.pdf)
- Bozeman, B. (1993). A theory of government 'red tape.' *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (July): 273-303.
- Bozeman, B., & Feeney, M. (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research* Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Cullen, R. (2008). Citizens' concerns about the privacy of personal information held by government: A comparative study, Japan and New Zealand. *Proceedings of the 41st Hawaii International Conference on System Sciences*, 224-224. doi:10.1109/HICSS.2008.91
- Dahlberg, L. (2001). The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, communication and society*, 4(4): 615-633.
- Feeney, M. (2011). Organizational Red Tape: The Conceptualization of a Common Measure. *Annual Public Management Research Conference Syracuse, N.Y. June 2-4, 2011*, (4), 1-31. Retrieved from [https://www1.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Feeney\\_Organizational Red Tape The Conceptualization of a Common Measure.pdf](https://www1.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Feeney_Organizational%20Red%20Tape%20The%20Conceptualization%20of%20a%20Common%20Measure.pdf)
- Feeney, M. K. (2012). Organizational Red Tape: A Measurement Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3), 427-444. doi:10.1093/jopart/mus002
- Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses and abuses*. Washington, D.C.: Brookings.
- Kaigo, M & Okura, S. (2016). Exploring Fluctuations in Citizen Engagement on a Local Government Facebook Page in Japan. *Telematics and Informatics*, 33(2), 584-595.
- Kavanaugh, A. L., Fox, E. A., Sheetz, S. D., Yang, S., Li, L. T., Shoemaker, D. J., Natsev, A. & Xie, L. (2012). Social media use by government: From the routine to the critical. *Government Information Quarterly*, 29, 480-491.
- Keane, J. (2000). Structural transformation of the public sphere. *Digital democracy: Issues of theory and practice*. In K. D. Hacker, J. London: SAGE publications.
- Lee, G. & Kwak, Y. H. (2012). An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29, 492-503.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29, 446-454.
- Merton, R. K. (1949). *Social theory and social structure: Toward the codification of theory and research*. Washington, D.C.: Free Press. (= 森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳 (1961) 『社会理論と社会構造』みすず書房。)
- Okura, S. & Kaigo, M. (2016). Who Leads Advocacy through Social Media in Japan? Evidence from the "Tsukuba Civic Activities Cyber-Square" Facebook Page. *Information*, 7(4), 1-12.
- Poster, M. (1995). *The second media age*. Cambridge: Polity Press.
- Riccucci, N. (2012). Reconceptualizing Red Tape Research. *Public Administration Review*, 463-465. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2011.02552.x/abstract>
- Sassi, S. (2000). The controversies of the internet and the revitalization of local political life. In *Digital democracy:*

*Issues of theory and practice*. K. D. Hacker, J. London: SAGE publications.

Wilhelm, A. G. (2000). *Democracy in the digital age: Challenges to political life in cyberspace*. New York: Routledge.

#### 謝辞

つくば市市民活動課の職員の皆さまには事実確認等、惜しみないご協力を頂いた。記して厚く御礼申し上げます。本研究は、JSPS 科研費25330394の助成を受けたものである。