

宇治市監査委員公表第 2 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条第 11 項の規定により、監査の結果に関する報告を決定しましたので、同条第 9 項の規定により次のとおり公表します。

令和 2 年 2 月 21 日

宇治市監査委員
森 真二
松岡 ゆかり
鳥居 進

令和元年度

行政監査結果報告書

「ホームページの管理・運営について」

宇治市監査委員

目 次

第 1 監査の概要	
1 監査の種類	1
2 監査のテーマ及び選定理由	1
(1) 監査のテーマ	
(2) 選定理由	
3 監査の対象	1
4 監査の実施期間	1
5 監査の実施方法	1
6 監査の主な着眼点	1
第 2 ホームページの概要	
1 運用及び管理状況	2
(1) 開設年月日等の経緯	
(2) コンテンツ数	
(3) 過去 3 年間のホームページへのアクセス数	
(4) サイバー攻撃を受けた件数	
(5) セキュリティ内容	
第 3 監査の結果	
1 書面による概要調査の結果	3
(1) コンテンツの有無について	
(2) ホームページの管理について	
(3) コンテンツ制作の状況について	
(4) 市民の反応について	
2 閲覧調査の結果	6
(1) 閲覧調査の着眼点	
(2) 閲覧調査結果	
第 4 監査委員の意見	8

第1 監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第199条第2項の規定に基づく行政監査

2 監査のテーマ及び選定理由

(1) 監査のテーマ

ホームページの管理・運営について

(2) 選定理由

インターネットの普及により、市のホームページは市民をはじめ国の内外に情報発信するうえで、欠くことのできない媒体であると同時に、市民にとっては市の情報を容易に入手することができる情報源となっている。

このため、市のホームページが市民にとって使いやすく、分かりやすいものになっているか、適切に更新等が行われているか等の観点から検証することによって、今後の市民サービスの向上に資するべく行政監査を行うものである。

3 監査の対象

市ホームページ内「組織紹介」（「各課の窓口」）に掲載の所属等

4 監査の実施期間

令和元年6月から令和2年1月まで

5 監査の実施方法

書面による概要調査を実施するとともに、事務局職員によるホームページの閲覧調査を実施した。また、必要に応じて関係課等に聞き取り調査、監査委員監査を実施した。

6 監査の主な着眼点

- (1) 適切にホームページの更新が行われているか
- (2) ホームページのチェック体制が整備されているか
- (3) 誰にでも使いやすく、分かりやすいホームページになっているか

第2 ホームページの概要

1 運用及び管理状況

(1) 開設年月日等の経緯

市ホームページは平成11年4月20日に開設され、現行のコンテンツ管理システム（以下「CMS」という。）は、アクセシビリティやユーザビリティの向上を目的として、平成22年3月25日に導入された。

なお、現行のCMSは宇治市公式ホームページリニューアル事業により令和2年2月に新しいCMSに切り替えられる予定となっている。

(2) コンテンツ数

6,318 コンテンツ（令和元年6月5日時点）

(3) 過去3年間のホームページへのアクセス数

平成30年度 4,619,149件

平成29年度 4,162,223件

平成28年度 3,991,921件

(4) サイバー攻撃を受けた件数（平成30年度）

DDoS攻撃件数 653件

※DDoS攻撃とは、サーバーに大量アクセスすることにより、過度に負荷を与えるものである。

WAFブロック件数 260,788件

※WAFとは、外部ファイアウォールを通過してきた通信に対して、アプリケーションの脆弱性を突いた攻撃を検知し、防御するものである。

(5) セキュリティ内容

- ・基本セキュリティサービス（ファイアウォール、DDoS対策、WAF、リバースプロキシ）
- ・セキュリティ監視・分析サービス（SIEM・フォレンジック、web改ざん検知、セキュリティ監視運用）
- ・ウイルス対策ソフト
- ・ユーザー認証（ID、パスワード）

第3 監査の結果

1 書面による概要調査の結果

令和元年6月に監査対象である90所属から調査票を徴取することにより概要調査を行った。

(1) コンテンツの有無について

90所属のうち、8所属(8.9%)が無いと回答しており、その理由として、一般の閲覧者に対して周知すべき情報が無い、主管部局でコンテンツを作成しているため、等が挙げられていた。

(2) ホームページの管理について(コンテンツがある82所属が回答)

ア ホームページの管理・運営について所属独自のマニュアル等があるか

ある・・・4所属(4.9%)

ない・・・78所属(95.1%)

イ ホームページを管理する担当者を決めているか

決めている・・・43所属(52.4%)

決めていない・・・39所属(47.6%)

ウ 定期的に所属のホームページの点検を行っているか

行っている・・・53所属(64.6%)

行っていない・・・29所属(35.4%)

エ 点検を行っている場合、その頻度はどうか

週に1回以上・・・1所属(1.9%)

月に1回以上・・・16所属(30.2%)

半年に1回以上・・・15所属(28.3%)

年に1回以上・・・21所属(39.6%)

オ 点検のチェックポイントは何か(複数回答)

情報の新旧・・・32所属(60.4%)

情報の内容・・・27所属(50.9%)

リンク切れの有無・・・17所属(32.1%)

見やすさ・分かりやすさ・・・5所属(9.4%)

(3) コンテンツ制作の状況について

ア コンテンツ制作を担当する職員は何人か

- 1人・・・18所属 (22.0%)
- 2人・・・17所属 (20.7%)
- 3～5人・・・19所属 (23.2%)
- 6～10人・・・21所属 (25.6%)
- 11人以上・・・7所属 (8.5%)

イ コンテンツ制作に際し、所属内で打ち合わせを行っているか

- はい・・・56所属 (68.3%)
- いいえ・・・26所属 (31.7%)

ウ コンテンツ制作時のチェックリストを活用しているか

- はい・・・24所属 (29.3%)
- いいえ・・・58所属 (70.7%)

エ コンテンツの内容について決裁処理をしているか

- はい・・・77所属 (93.9%)
- いいえ・・・5所属 (6.1%)

オ コンテンツの公開承認は所属長が行っているか

- はい・・・75所属 (91.5%)
- いいえ・・・7所属 (8.5%)

カ ウェブアクセシビリティを意識してコンテンツ制作をしているか

- はい・・・52所属 (63.4%)
- いいえ・・・14所属 (17.1%)
- 分からない・・・16所属 (19.5%)

キ コンテンツ制作に関する研修は十分と思うか

- はい・・・16所属 (19.5%)
- いいえ・・・28所属 (34.1%)
- 分からない・・・38所属 (46.3%)

(4) 市民の反応について

ア 市民からホームページについて要望（苦情）等を聞いたことがあるか

はい・・・13 所属（15.9%）

いいえ・・・69 所属（84.1%）

イ ある場合のその内容

- ・必要な情報の掲載場所が分かりにくい
- ・トップページからコンテンツを探しにくい
- ・証明申請時の添付書類について、詳細な案内を掲載してほしい
- ・文字が多くて要点が分かりにくい
- ・PDFがダウンロードできない、PDFが文字化けしている
- ・削除したと思っていたデータがインターネット上に残っていた
- ・様式をダウンロードできるか
- ・スマートフォンでは画像が小さくて見にくい

(5) SNSの活用状況について

ア 所属の情報発信にSNSを活用しているか

はい・・・22 所属（26.8%）

検討中・・・5 所属（6.1%）

いいえ・・・55 所属（67.1%）

(6) ホームページの課題について

ア 所属のホームページに解決・検討すべき課題はあるか

ある・・・23 所属（28.0%）

ない・・・59 所属（72.0%）

イ ある場合のその内容（複数回答）

- ・目的のコンテンツが探しにくい（10 所属）
- ・市民ニーズへの対応と内容の充実（10 所属）
- ・情報が古い（3 所属）
- ・トップページの改良（3 所属）
- ・コンテンツ制作の研修・知識の不足（5 所属）

2 閲覧調査の結果

(1) 閲覧調査の着眼点

- ア 古い情報が残っていないか
- イ リンク切れ等の不具合がないか
- ウ 古い元号の様式が添付されていないか
- エ 誤字、脱字等はないか
- オ 内容に過不足や不備がないか
- カ 申請・届け出等の様式はダウンロードできるか
- キ コンテンツタイトルや見出しは分かりやすいか
- ク 画像・イラストに代替テキストがあるか
- ケ 文字間に不要なスペースがないか
- コ 表中に結合されたセルがないか

※ ク～コについては、宇治市公式ホームページリニューアル事業において受託事業者により、ウェブアクセシビリティの改善作業が行われる旨、担当課から説明があったため調査は行わないこととした。

(2) 閲覧調査結果

令和元年9月に本市ホームページで公開中のコンテンツ及び各所属で独自に制作されているホームページを対象に閲覧調査を行った。

閲覧調査は、原則としてホームページのトップページの組織紹介（各課の窓口）から各所属に入り、着眼点をもとにその所属の各コンテンツを閲覧する手順で行った。

なお、各コンテンツの分類（サイトマップ上でのコンテンツの配置場所）が適切かどうかについては検証していない。

ア 古い情報が残っていないか

該当するものは186件あった。なお、10年以上前に策定された計画が古い情報ではないかとの指摘に対し、現在も有効な計画であるとして所属から回答があったもの、内規で何年分を掲載するかを決めているとの回答があったもの等については、件数から除いている。

イ リンク切れ等の不具合がないか

該当するものは86件あった。リンク切れ、リンク先誤りのほか、リンク先のホームページアドレスが変更され、アドレス変更を告知するページに移動後に、新しいホームページに移動するものも対象としている。また、省庁のホームページでリンク先は消滅していないが、検索を行った結果、最新のコンテンツが存在することが判明した場合も対象としている。

ウ 古い元号の様式が添付されていないか

該当するものは211件あった。古い元号の様式を新しい元号の様式に変更できない理由として、他の行政機関が定め、そこから提供されている様式であること、様式の作成に経費がかかること等があったが、理由に関わらず含めている。

エ 誤字、脱字等はないか

該当するものは72件あった。今回は誤字、脱字、余分な文字・記号の挿入、スペル誤り等のみを指摘している。用字・用語や文体等については指摘していない。

オ 内容に過不足や不備がないか

該当するものは30件あった。説明が無いもの、同一所属内の他のコンテンツと比較して、説明が極端に少ないもの、添付ファイルの内容とコンテンツの本文に齟齬があるもの等があった。

カ 申請・届け出等の様式はダウンロードできるか

該当するものは34件あった。コンテンツに様式を添付できない理由としては、他の行政機関が定めた様式であり、その行政機関が公開していない等があったが、理由に関わらず含めている。

キ コンテンツタイトルや見出しは分かりやすいか

該当するものは33件あった。コンテンツタイトルや見出しとコンテンツの内容が異なるもの、所属名、係名をコンテンツタイトルにしたもの、コンテンツタイトルから内容を想起できないもの等があった。

第4 監査委員の意見

1 市ホームページの果たすべき役割

総務省の「通信利用動向調査」によると、2018年のインターネット利用率は79.8%であり、都道府県別インターネット利用率では京都府は80.1%となっている。

8割の人がインターネットを利用する今日、市のホームページは市民をはじめ国の内外に情報発信するうえで、欠くことのできない媒体であると同時に、市民には市の情報を容易に入手することができる情報源となっている。このため、市政の透明性の確保に大きな役割を担っているものと考えられる。また、魅力発信の観点からすると、市のホームページは「市役所の顔」といった一面も有しているものと考えられる。

ICTの利活用が求められる昨今、ホームページの役割は今後ますます重要となるものと考えられることから、市民等の信頼を獲得しアクセス件数を増やしていく取組が必要である。

2 ウェブアクセシビリティについて

ウェブアクセシビリティとは、高齢者や障害のある人を含めて、誰もがホームページ等で提供される情報や機能を支障なく利用できることを意味する。情報を提供する側がウェブアクセシビリティに配慮して適切な対応をしていないと、高齢者や障害のある人が、ホームページ等から情報を取得できないという問題等が発生し、社会生活で不利益を被り、災害時等であれば、生命の危機に直面するおそれがある。

「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（いわゆる「障害者差別解消法」平成25年法律第65号）が平成28年4月に施行され、ウェブアクセシビリティを含む情報アクセシビリティは「社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮に関する環境の整備」と位置付けられ、事前的改善措置として計画的に推進することが求められており、地方公共団体等は、高齢者や障害のある人をはじめ、誰もが支障なくホームページ等を利用できるよう、ウェブアクセシビリティの向上に取り組む必要がある。また、産業標準化法（旧工業標準化法・昭和24年法律第185号）第69条には、国及び地方公共団体は基準や仕様を定めるときは、日本産業規格（JIS規格）を尊重しなければならないとされており、ホームページの仕様を定めるときには、このJIS規格を尊重しなければならない。

日本産業規格において、ウェブアクセシビリティについては、JIS X 8341-3「高齢者・障害者等配慮設計指針—情報通信における機器、ソフトウェア及びサービス—第3部:ウェブコンテンツ」(以下「JIS規格」という。)として定められている。

このような背景から、平成29年度には総務省により「国及び地方公共団体公式ホームページのJIS規格対応状況調査」がチェックツールを用いて行われたが、その結果、本市のホームページは、JIS規格の適合レベルA及びAAに問題のあるページの割合が低い上位100団体の一つとして公表されている。

このことから、市ホームページのウェブアクセシビリティについては、一定のレベルにあるものと推測され、また、この度、本市ではJIS規格に完全適合することなどを目的として、市ホームページのリニューアル事業に取組み、その中でウェブアクセシビリティについては、事業の受託者において各コンテンツの改善が図られる予定であることから、ウェブアクセシビリティに関する閲覧調査は行わないこととした。

しかしながら、本市のホームページの各コンテンツの画像においては、概ね代替テキストが添付されておらず、また、セルの結合された表が掲載されているなど、現行のCMSにおいて、コンテンツ制作時にウェブアクセシビリティに関する警告が表示されていたと考えられるコンテンツが警告を無視した状態で公開されていることは非常に残念である。

こうした状況を改善するためには、コンテンツ制作に関わる職員に対し、ウェブアクセシビリティに関する研修を十分に行うことが必要であり、コンテンツ制作者においては、総務省のホームページで「障害者のウェブページ利用方法の紹介ビデオ」が公開されているので、それを視聴しウェブアクセシビリティの重要性を再認識されたい。

3 ユーザビリティについて

ユーザビリティとは、ホームページの使いやすさ、使い勝手の良さを言うが、概要調査結果によると、コンテンツを有する82所属のうち、13所属が市民からの苦情や要望を聞いている。そのうち12所属は、目的の情報を見つけられないといった、ホームページの「分かりにくさ」についてのものであった。また、ホームページに課題があると回答した所属は23所属あったが、そのうち10所属は目的のコンテンツが探しにくい状況についてであった。

一般的にユーザビリティは、どれだけ少ないクリック数で目的の情報にたどり着けるか、いわゆる階層数が指標となっている場合が多いが、それはコンテンツが適切に分類されていることが前提であり、それが行われていないと、市民等は目的の情報を見つけることができない。

今回の閲覧調査では、前出の閲覧調査結果で述べたとおり、各コンテンツの分類が適切かどうかの検証は行っていないが、例えば、市ホームページのトップページには「市政情報」という大分類のコンテンツがあり、その中に「申請書等」という中分類のコンテンツがある。そこでは、様々な申請書類を入手することができるのであるが、その後の分類がされておらず、分野の異なる申請書類に関するコンテンツが混在していて探しにくい。また、このコンテンツには申請書類が網羅されているわけではないので、探しても目的の申請書類が見つかるとは限らないのである。

また、同じく「市政情報」の中には「パブリックコメント」という中分類のコンテンツがあるが、そこにはパブリックコメントの募集や実施結果だけではなく、会議録、国・府への要望やアンケートの集計結果等広義のパブリックコメントと類推されるコンテンツも存在している。「パブリックコメント」とは別に「アンケート」という中分類のコンテンツもあるが、そこにはコンテンツが全くないのである。

こうした状況を改善するためには、分類毎に掲載するコンテンツと掲載しないコンテンツを明確化し、市民に対しても表示する必要がある。また、ホームページの管理者は分類に適合しないコンテンツがないか定期的に点検することが望ましい。

また、コンテンツ制作者は、市ホームページの構成を十分理解したうえで、制作したコンテンツをどの分類に置くべきかを検討する必要がある。

今回の市ホームページのリニューアル事業においては、「市民等の立場から見て、分かりやすいかどうか」という視点に立って、コンテンツの分類が整理され、最大3階層に構成を変更するとともに「サブサイト」を設け、ユーザビリティの改善に取り組む予定とされているので、その取組に期待したい。

なお、閲覧調査において、申請等に関するコンテンツのなかに、申請書等がダウンロードできないものが見受けられた。申請書を入手するために、時間とコストをかけて、市民等がわざわざ市役所に出向く必要がなくなるよう改善に努められたい。

4 コンテンツの制作と管理について

市ホームページの目的は、市政情報等を市民等に周知することにある。そのためには、新鮮で正確な情報をわかりやすく発信し続けることが必要であり、ホームページのアクセス件数を増やすことが重要である。古い情報、誤った情報、わかりにくい情報の多いホームページでは市民等の期待と信頼を失い、アクセスされないホームページとなってしまうおそれがある。

閲覧調査結果によると、コンテンツに誤字・脱字等が多数見受けられた。これはコンテンツ制作時の点検が不足していたものと考えられる。

また、終了したイベントや会議の開催案内、募集記事などの古いコンテンツも多数見受けられた。これは、コンテンツ制作時に適切な公開期間が設定されていなかったものと考えられる。

また、リンク切れ等の不具合も多数見受けられた。これは公開後の点検が不十分であったものと考えられる。

今回の閲覧調査は新しい元号となってから4箇月後に実施したが、旧元号のままの様式が添付されている事例が多数見受けられた。また、機構改革があったにも関わらず、問合せ先や本文中に旧所属名が残っているコンテンツも多数見受けられた。これは、点検が不十分であるとともに、所属の管理するコンテンツの内容を職員が十分に把握できていないことを示しているものと考えられる。

これらの状況の再発を防ぐためには、今後のコンテンツの制作と管理に当たり、次の点に留意されたい。

- (1) コンテンツ制作者は、市民等にとって分かりやすい見出し、内容にすることを心がける。
- (2) コンテンツ制作者は、コンテンツの原稿段階で起案をし、複数の職員の点検を受けたうえで、決裁を受ける。また、起案には適切な公開期間と、どの分類に置くのかを必ず記載し、秘書広報課提供の「HP作成時のチェックリスト」を活用し、点検を行う。
- (3) 承認段階の点検においても、可能な限り複数で行う。
- (4) 所属のコンテンツを管理する担当者を定め、公開したコンテンツは、添付ファイルやリンク先のコンテンツも含め印刷し、1冊のファイルで管理をする。修正等の更新を行った場合は差替えを行い、常に最新の状態にして管理する。
- (5) 管理ファイルにはコンテンツ毎に点検記録票を添付し、定期的に点検を行い、その内容を記載する。点検は複数で行うことが望ましい。

(6) 所管の業務に進展や変更があれば、随時コンテンツを見直し更新する。

以上のことは、コンテンツの制作と管理についても、他の業務と同様にPDCAサイクルに従って着実に行うことを求めるものである。

5 その他要望事項

コンテンツは、多くの人が閲覧するものであり、誤字・脱字等はあってはならないことであるが、閲覧調査において、月数の表記が「6ヶ月」「1月」「6カ月」「6か月」と混在するコンテンツがあった。誤字・脱字ではないが、余りにも統一感がない。また、文体も丁寧語によるコンテンツが散見された。

コンテンツ制作の用字・用語、文体を定めることをはじめ、ホームページ全体の統一感のために、市ホームページの管理者は、コンテンツ制作に係る要領等を定めるとともに、審議会、計画、イベント、制度説明等、各所属に共通するコンテンツについては、掲載すべき項目や更新時期等の制作例を示すなどして、情報提供と統制に努められたい。

また、コンテンツの中には10年を超える期間の会議録を掲載しているものなどもあるが、文書の保存年限と齟齬がないか確認をされたい。原本が廃棄されているのに、データだけが公開されていることがないか検証が必要である。

6 まとめ

本市のホームページはリニューアル事業により、令和2年2月には新しいCMSが導入され装いを新たにし、ウェブアクセシビリティとユーザビリティも格段に向上する予定である。

このことには大きな期待を寄せるところではあるが、ホームページはコンテンツの集合体であって、個々のコンテンツが十分な検討が行われずに制作され、十分な点検が行われないと、そのクオリティはすぐに低下するのであって、コンテンツ制作に対する職員一人ひとりの意識と知識の向上こそが重要である。職員各位の不断の努力に期待する。