

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 9 日現在

機関番号：13301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25518005

研究課題名(和文) 地方自治体における公共政策と情報関係分析 - 広報・広聴の情報評価を中心に

研究課題名(英文) Public policy and information relation analysis in local governments:
Information evaluation of publicity and public hearing

研究代表者

山本 竜大 (Yamamoto, Tatsuhiro)

金沢大学・法学系・教授

研究者番号：80632827

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：行政広報の担当者に関する意識調査、広報誌分析、刺激実験の結果から、以下が指摘できる。議会や選挙の広報部門は区分、ルール、慣習に従い、課題も抱えながら積極的に対応している。平成の大合併という行政環境の変化が広報部門の意識に影響すること。広報誌のテキストには多様な情報提供をするが、広聴ルートが多様化には課題もあった。実験からネガティブな自治体情報に接触すると、財政や暮らしぶりに対する市民の政策認識も同方向へ変化することが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：This study is based on surveys about administrative public relations (APR) divisions concerning their awareness as well as text analysis and results of stimulus experiments. The findings include active response of assembly/election PR departments to problems in accordance with classification, rules and customs, though they were not without problems. Also the study found effect of drastic change in administrative environment by the "Big Merger of Heisei" on the staff's awareness. Although APR brochures provided a variety of information, diversifications of routes for public hearing showed some problems. The experiment revealed that citizen's policy perception is altered to negative condition toward finances and lifestyles when contacting negative municipal information.

研究分野：公共政策・政治情報論

キーワード：広報 広聴 インターネット 議会 行政 実験 テキスト

1. 研究開始当初の背景

戦後から日本では、プロパガンダではなく広報活動が重視されるようになった。しかし、既存研究が指摘するように今日に至っても「広報＝情報発信としての広報＋広聴」という認識が一般に共有されたとは言いがたい。その一方で、現代社会の公共政策と情報（技術）の関わりが深まる側面がある。新しい技術の利用は行政からの情報発信、広聴活動からなる両輪の支援にも資する。なぜなら、政策過程における効果的な PDCA の実践には、政策需要やニーズ、（期待される）政策効果を示す分析活動が重視されるためである。同時に、それらの情報・データは地域のステークス・ホルダーと共有化され、次の政策過程への反映する（多元的な）ルートとして機能することが望ましい。こうした行政上の情報流通は高度な情報通信技術（Information & Communication Technology: ICT）によって近づけられる可能性が高まっているけれども、その現状評価などは不十分な状況にあるといえる。自治体と IT の関係に迫る既存研究の多くが、先進的な取り組みの事例紹介、各自治体による技術利用に関する分析に注目しがちである（e.g. 曾我，2013；原田，2001）。仮に都市部以外で一定期間インフラの高度が進められた自治体があっても、国からの補助（金）が終了した時点でその推進政策も途切れる事例もある。

また、本研究は地方政治と情報の関係にも注目出来る。地方選挙や地方議会は地方自治体における代議制民主主義を支える根幹の制度であるためである。その意味で、地方自治体による広報・広聴のなかでも選挙管理委員会や議会事務局による広報は特に重要なパートを担っているといえる。しかるにその実態については、議会事務局に関しては全国市議会議長会や自治体議会改革フォーラム等による調査によってある程度明らかにされてきたものの、概観的なものにとどまり、選挙管理委員会に関する調査はほとんど行われてこなかった。

さらに、技術の導入自体に注目する時、包括的な既存研究として、自治体の IT 化＝Home Page (HP) の開設がその指標として検証される時期もあったが、現在は、その指標を超えて広報活動ツールとしてそれらの内容を評価する段階にあると認識できる。この点が、本研究のもう一つの出発点である。

そして、研究の波及効果や将来性を踏まえた時、本研究はより具体的な政策課題に注目する必要もあるだろう。この点について、先述のように、事例研究の積み重ねを否定せずに、異なる手法によって何らかの含意を提供することも政策研究への貢献にもつながるとも考えられる。

2. 研究の目的

上記の背景や現状認識を出発点に据えて、本研究は地方自治体の政治・行政に関する政

策情報・広報コンテンツの評価を、自治体職員および情報利用者（地域住民）の視点から、定性的かつ定量的に実証分析できたなら、公共政策における情報の位置づけ、世論形成に関する課題を、新たなパブリック・コミュニケーションの手段・手法の提示を含め、解明できるかもしれないという目的を掲げた。

上記の目的に対して研究グループは、より具体的な方法を検討する前に、情報の送り手、情報コンテンツ、情報の受け手ごとにアプローチを分けて考察する必要性も容易に想像できた。そこで、本研究は、北陸3県を中心に、（1）自治体内の議会と広報における担当分局に注目して行政広報の送り手、具体的な情報発信コンテンツである各地の（2）広報誌の分析を掲げた。（3）情報の受け手である住民が感じる行政情報に対する意識の変化を理解する調査を実施することとした。

（1）については自治体内の担当部局に分けて分析する必要がある。なぜなら、双方ともに自治体職員が担う部分が多いと想定されるものの、その領域に關与する他アクター（首長、他部局の職員、地方議員、地域住民）が様々に入り乱れるため、地方政治・選挙、行政組織単位で区切ることが望ましいと思われるためである。

まず、議会の関連領域について、本研究は、地方自治体の選挙管理委員会及び議会事務局による広報・広聴について、その企画・実施のプロセス、実態、及び課題等を明らかにすることにする。その研究過程を通じて、地方自治体と住民の間の情報流通に関する学術的な知見及び情報流通改善に向けた実務上の示唆を得ることを、研究上の主目的とし据える。

広報部局担当者の意識の検討における注目点は地域間差で起こる情報共有への配慮である。1999～2010年のいわゆる「平成の大合併」があったが、自治体の中には面積の増加が、合併前より地域内および周辺部の衰退、統合された地域間の断絶をもたらしかねないという危惧から合併を回避したところもあった。例えば森川（2013）が「个性化的行政を実施してきた市町村にとっては合併後の将来に対して不安がある。有名な観光地とか産業の発展や伝統文化の維持にとくに尽力してきた町村（例：綾町、栄村、白川村）などの合併を拒否したケースが多い」と指摘するように、地域文化を要因にするもの、原発稼働に伴う財政力を維持する地域では合併によって従来得られた経済的分配の低下を要因にするもの、その他多様な要因が想定される。これらの環境の違いを踏まえ、契機としての「平成の大合併」を経た自治体間の広報の情報共有、断絶に対するその担当者の意識が明らかにできれば、行政情報の発信に関する特徴を捉えられる可能性がある。

上述の内容を受けて、「合併後の行政組織としてはその地域間、つまり旧自治体間の溝を埋めるべく、新自治体内の住民間での情報

や問題意識の共有を目指すかもしれない。広報誌はその情報共有のためのツールの一つとなり得る」がこの領域の主目的となる。

(2) の検討にあたっては、情報化の恩恵を最大限に生かしながら、どのようなコンテンツが住民・市民に提供を明らかにすることが適切な分析の指針になると考えられる。情報コンテンツの評価については、通時的に評価するには更新への対応は研究予算の制限を超えるが、単発的な調査は十分な理解を導く説得ある分析は果たされにくい。そこで、公開されている広報誌のテキストに注目する。なぜなら、社会の ICT 化が進む中で、依然残るデジタル・デバイドの存在を考慮する必要がある。対象とする自治体にも過疎化、限界集落の増加に悩む地域がある。(国の促進政策や)通信環境が改善されても、都市部からの移住促進に対する高い広報の費用対効果の実績、証拠が不十分な現実を踏まえると、各サイト上のコンテンツの評価よりも、インターネットへアクセスしない住民への広報内容と差異を生み出しにくく、連携も確認しやすい統一的な情報コンテンツとして広報誌に注目することには一定の調査価値があるであろう。

(3) 海外の先行研究では、実験アプローチにより行政広報の効果を分析する実証研究が実施されており、その中で、ネガティブな情報を公開すると市民の政策認識(市民満足度)が低下するという報告がなされている(James, 2011)。しかし、当該調査県にある全自治体、適切なサンプル数を割り当てた調査を、実地で実施することは、現実的には難しい。そのため、本研究は、海外の先行研究を参照しながら実験アプローチを用いることで研究方法上の限界を克服し、日本の自治体広報が情報の受け手である市民の認識に与える影響を実証的に明らかにしたい。

3. 研究の方法

(1) 議会、行政における関係部署への調査は、以下の手順で進められた。平成 25 年度には、石川県選挙管理委員会、石川県議会事務局、金沢市選挙管理委員会、及び金沢市議会事務局の広報・広聴担当者を対象とするインタビュー調査を実施した。

2015 年度には、北陸 3 県 54 の自治体(3 県と 51 市町村)の選挙管理委員会に対して、広報(選挙啓発)・広聴に関する郵送によるアンケート調査を実施した(回収率は 100% を達成した)。

また、2016 年 2 月には、同じく選挙管理委員会を対象とする科研費による研究グループの調査団(代表:神戸大学品田裕教授)とともに、石川県と金沢市の選挙管理委員会事務局に対してインタビュー調査を実施した。

市町村の広報(誌)担当者に対しても、同様に、郵送法による質問紙調査を行った(回収率 87%)。調査用紙の記載内容には一般的な質問項目に加え、先述の問題意識に基づき、

一冊の広報誌で取り上げる話題の偏りを質問し、説明を得ようとした。

具体的には「『広報』で貴自治体内の話題に触れるとき、その時々事情によってはその号で話題の出る地域が自治体内でも偏ることがあります。そのような場合にどのようにお考えですか」という択一式の質問に対して、選択肢は「地域的な偏りはなくすよう心がける(以下で示される図 3 では赤系色で表示。薄い色は「どちらかといえば心がける」)」「どちらともいえない」を含み「地域が偏っていても問題だとは思わない(同図では青系色で表示。薄い色は「どちらかといえば問題だとは思わない」)」までの 5 点法と「その他」と表現した。なお、回答を得られなかった自治体と広報誌を発行していない石川県金沢市は後掲の図において濃い灰色で示す手順を踏んだ。

(2) の対象物は自治体広報誌である。具体的なコンテンツは、毎月発行される広報誌の大見出しと小見出しを対象にした。テキスト入力後に、別途作成されたシソーラスをベースにして、形態素解析により集約的なトピックが表出するようにした。(上位 100 語によって形成されるネットワーク図を示す。紙幅の関係上、ここでは期間中に開通した北陸新幹線開通前年の石川県のみを図示する。)

(3) のアプローチとして、オンライン・アンケートを用いたサーベイ実験を実施した。自治体 HP 情報を模した刺激が回答者の認識を変化させるかを主に以下について検証した。自治体(都道府県)の広報が「財政や暮らしに関する認識」、「自治体の広報に関する認識」、「自助・共助・公助に対する考え方」、「社会集団間の対立についての認識」、「異なる価値の対立についての認識」、「政策に対する認識」、「政府に対する信頼への影響」である。調査は 2016 年 11 月 8 日~18 日に、北陸三県と東海四県(岐阜・静岡・三重・愛知)の各県 200 名ずつ(18 歳以上、計 1400 名)、性別と年代の比率に合わせて層化し、ランダム抽出したモニターに対して実施した。

4. 研究成果

(1) 議会事務局へのインタビュー調査により下記のこと明らかになった。

【広報・広聴の企画・実施のプロセス】

議員より構成される広報・広聴に係る会議における決定など議員が策定した方針のもとに議会事務局が具体的な取り組みを行うというプロセスになっている。そのことから、首長部局とは違って機動的な対応が困難であること、その仕事の特殊性から、同じ自治体の他の部署よりは他の自治体の議会事務局の取り組みを参考にすることが多いこと、などが明らかになった。

【広報・広聴の取り組みの実態】

広報については、議会広報誌の発行、HP での情報発信などが行われており、広聴につい

ては、議会報告会や電子メールでの意見募集などが行われていることが示された。

【広報・広聴の課題】

議会広報誌については、情報提供の役割を重視して情報を網羅的に掲載するか、関心を喚起しやすいように特集を中心に内容を絞って掲載するかというジレンマがあること、議会事務局と住民との接点が少ないために広報・広聴のあり方についての住民の意見の把握が困難であること、議会報告会については、参加者に偏りがみられる中、そこで提出された意見の取り扱いが難しいこと、電子メール等での意見提出はほとんど実績が無いこと、などの課題をかかえている。

(2) 選挙管理委員会へのインタビュー調査により下記のことになった。

【広報・広聴の企画・実施のプロセス】

広報・広聴の専任は特に置いておらず、その都度、仕事を割り振っていること、議会事務局と同様、その仕事の特殊性から、同じ自治体の他の部署よりは総務省や他の自治体の選挙管理委員会の取り組みを参考にすることが多いこと、などが明らかになった。

【広報・広聴の取り組みの実態】

選挙管理委員会においては「広報」は「選挙啓発」とほぼ重複すること、投票所の統廃合の問題等をめぐるパブリック・コメントの募集など特殊な場合を除き、選挙管理委員会による広聴はあまり例がないこと、HP や Facebook (FB) による情報発信も行うが、その発信及びコメントへの返信の内容については、公正さや厳密さが要求されるという選挙管理委員会の性質上、担当者の判断のみでなく、内部で協議した上で決定している。この点で機動的な対応が困難であること、などが指摘された。

【広報・広聴の課題】

HP や FB などインターネットでの情報発信には「受け身のメディア」という限界がありマスメディアで取り上げてもらうことが必要であること、投票率にすぐに反映するわけではないために選挙啓発に関する有効性の判断は難しい。そのため財政担当課への説明による予算確保に困難を伴うこと、仕事の性質上、選挙の有無によって各年度で選挙啓発に支出できる予算や労力が大きく変動すること、などの課題をかかえていることが明らかになった。

(3) 選挙管理委員会による広報・広聴が議会事務局のそれとは異なる点もインタビュー調査を通じて明らかになった。たとえば、電子メールや HP のフォーム等で選挙管理委員会に対する意見や苦情、政治資金の収支などに関する情報公開請求も少なくないという。町内会の回覧板や携帯メールでの情報発信や高校等での模擬投票やパンフレットの配布や街頭啓発など多様な広報（選挙啓発）の手段を駆使していること、県の選挙管理委員会が選挙啓発の計画を示し、市はその計画に基づいて実施を担当するなど自治体レベ

表 北陸3県の選挙管理委員会の専従職員数

(自治体の種類別)	最小値	最大値	平均値
県 (N=3)	0	4	2.33
市 (N=30)	0	7	0.90
町 (N=20)	0	2	0.11
村 (N=1)	0	0	0.00

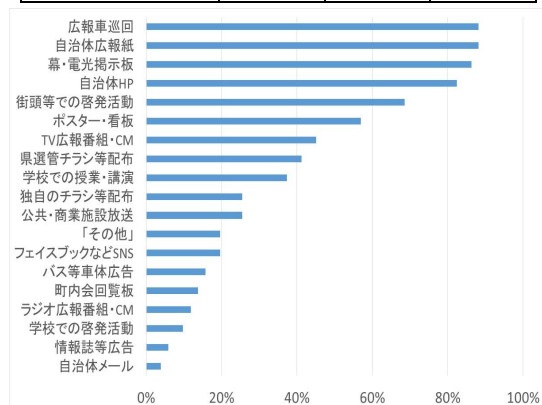


図1：北陸3県の市町村の選挙管理委員会による選挙啓発の取り組みの状況（複数回答）

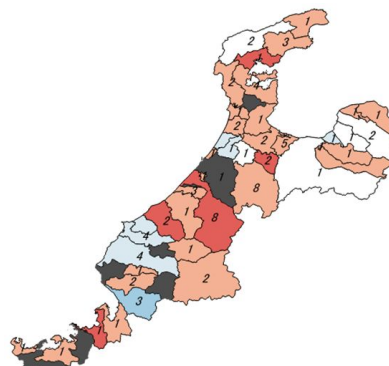


図2：地域的偏りへの配慮と合併前自治体数

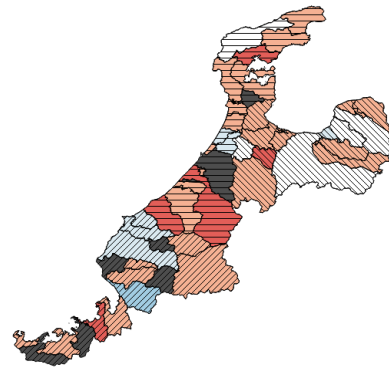


図3：地域的偏りへの配慮（県別網掛け）

ルにより選挙管理委員会の役割が大きく異なること、などがあげられる。

(4) 選挙管理委員会を対象とするアンケート調査の分析からは、ほとんどの自治体において選挙管理委員会の専従職員はゼロで総務課等の職員が兼務するなど(表1) 予算や人員の制約がある中で選挙の執行・管理に重点が置かれ選挙啓発・広報にまでなかなか手が回らない状況、自治体によって選挙公報の配布方法や取り組んでいる選挙啓発事業の

数や種類はかなり異なること（図 1）などの実態が明示された。

（5）広報（誌）担当者への質問回答から、以下の点が指摘される。地域間の溝を埋めるという意図があるとすれば、合併の有無あるいは合併前の旧自治体数に依りて、地域的な偏りに敏感であると予想できるが、図 2「地域的な偏りへの配慮と合併前自治体数」のとおり、そのような傾向はあまりない（図中の数字は合併前の自治体数。「1」は合併なしを示す）。同図から、総じて地域的な偏りはなくすよう心がけている自治体が多く、「地域的な偏りはなくすよう心がける」と「どちらかといえば地域的な偏りはなくすよう心がける」をあわせた回答が7割を占める。

「（どちらかといえば）地域が偏っていても問題だとは思わない」という自治体は少ないが、それらの自治体の多くは平成の大合併を経験しており、合併の経験が地域的な溝をなくすような広報姿勢をもたらす、とはいえないことがわかる。

（6）図 3「地域的な偏りへの配慮（県別）」のとおり県別に見ると、右上から左下への斜線で示した福井県のうち、「嶺北」と呼ばれる北部地域において「偏っていても問題だとは思わない」という回答が多いのが特異である¹。また、左上から右下への斜線で示した富山県内にも「どちらともいえない」という回答が比較的多く、ほとんどが「（どちらかといえば）偏りをなくすよう心がける」とする石川県とはそれぞれ対照的である。この違いが生じる要因については本調査だけで明らかにすることはできなかったが、合併を経たなお旧自治体間の溝を意識せず広報誌を作ることができる自治体については、そのような地域間の相互理解をもたらした要因について調べることが、今後の地方自治を考えるにあたって有効かもしれない。

次に、広報誌のテキストマイニングの分析から特徴的な点を以下のように整理したい。分析の項における処理の結果の例として、下図 4-a が図示される。さらに、その中で、共起回数と中心性 degree を参考にして、より

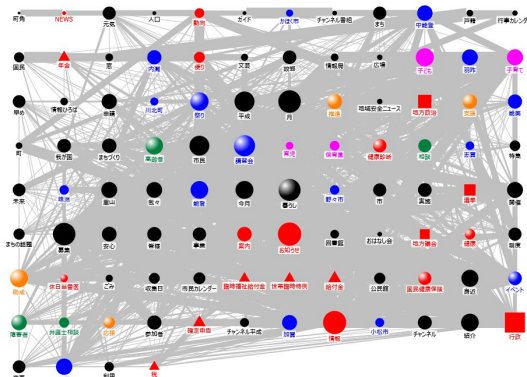


図 4-a：2014 年石川県内のトピック(100 語)

¹ 嶺北地方は福井市、大野市、勝山市、鯖江市、あわら市、越前市、坂井市、永平寺町、池田町、南越前町、越前町を指す。

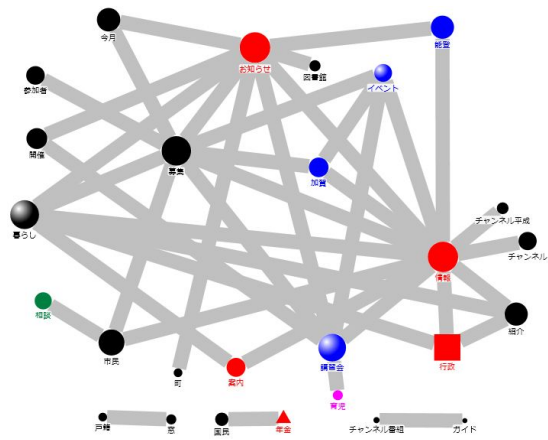


図 4-b：図 4-a の選別・拡大

り主要なノードを抽出した図が 4-b となる。（7）上図から広報誌の主要トピックが浮かぶ。中心性はノードの大小で反映されている。それによれば、お知らせ、情報、今月、暮らしなどの語が上位にあることから、（従来どおり）年月を含め、日常生活に関連する告知が広報誌の第一の役割であると判断される。情報提示の点では、地域の CATV 番組情報に関するテキストも含まれやすい。

（8）地域の統治機構に関する語である行政、選挙、地方議会が含まれる点は、地域政治の動向、（予算や決算を含む）決定内容を報知する面があると私たちは理解できる。

（9）コンテンツとして注目される点は、募集という語である。各自体内で企画される祭り、講習などのイベントへの参加を促す情報が掲示されやすいため、広報誌で動員促進を図る側面がうかがわれる。

（10）「士」という専門性の高い職業人との相談機会を設けるサービスが登場しやすい。医師、弁護士、司法書士、会計士以外にも年金や介護、戸籍、子育てに関する情報も多く含まれやすい。子育てや教育は支援、休日 - 診療などの語が共起しやすい。

（11）社会的弱者向けの情報も一定程度紙面に登場する。高齢者に比べ障害者向けの情報が十分であるかという判断は難しい。紙面を見る限り、窓口の紹介などにとどまる事例も散見することから、個別性や専門性の高い情報につなげるリード面、本人や周りの人々が気軽に相談できる、見守れる環境づくりには一層の工夫が求められる面がある。

（12）最大のイベントとみられた新幹線に関するトピックも存在が確認されたが、石川県全体では上位にランクインするほど大きく扱われなかった。また図は省略されるが、富山県の事例では開通前年には大きく取り上げられていたが、開通後の分析では大きな位置を占めていなかった。福井県の事例は、全体的に共起回数、グラフ密度の数値が低かった。ただ、同県では英語表記の見出しが上位に上がった点はユニークである。しかし、それが全県中に波及していない点は、広報誌の対象者、国際化の潮流の中でインパクト、ア

ピール性は必ずしも高くない。

(13) 高度な地域の決定に参加、関与ルートとなるパブリック・コメント、請願・陳情の登場は僅かである点は、パブリック・インボルブメントの機会、広聴体制、政策情報の循環を潤滑に動かす歯車が住民に十分に知らされていない可能性、現状の報告で紙面を埋めようとする姿勢が読み取られてしまう。

そして、刺激による広報への関わりの変化を観察する実験アプローチから得られた主な事柄は以下のとおりである。

(14) 財政や暮らしぶりに関する認識は、県>市町村>国、また、今>将来の大きさの順に悪化傾向がみられた。また、刺激前に「わからない」とした回答者が、刺激後に何らかの回答を行っていることも観察された。

(15) 自治体の広報に関する認識は、広報誌を見る頻度や見る時間の長さの点で、積極的になる傾向が観察された。

(16) 自助・共助・公助に対する考え方については、「子育てしやすい環境づくり」や「高齢者が暮らしやすい環境づくり」について、刺激前は公助でなすべきとの意識が、共助によるべきとの回答へ移る傾向が見られた。このことは、少子高齢化や自治体財政に関する「問題提起」が成功し、危機感の醸成がかえって刺激後に公助によるべきと認識される可能性、さらには政策領域(「自治体財政の再建」や「地域の活性化(地方創生)」)の存在を示唆している。

(17) 社会集団間の対立についての認識については、解釈できる刺激前後の変化を見出すことができなかったものの、(3-c) 異なる価値の対立についての認識については、予測されたとおり「小さな政府」への志向性が高まったほか、全体利益のためではなく、個別利益のために政治や税金が動くべきだとする方向への変化が見られた。

(18) 政策に対する認識(ある政策領域について国と地域における重要度を問うもの)については、自助・共助・公助に対する考え方と連動して、国・地域どちらについても「高齢化への対応」の重要性の認識が低下し、「自治体財政の再建」と「地域の活性化(地方創生)」の重要性の認識が増加する一方、子どもに関する事項については国から地域へ重要性のシフトが見られた。

(19) 政府に対する信頼については、市町村職員に対する信頼が高まる一方で、首相に対する信頼の低下が観察された。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者は下線)

〔雑誌論文〕(計 0 件)

〔学会発表〕(計 2 件)

(1) 岡田 浩 「18 歳選挙権時代の選挙と政治参加」日本地方政治学会・日本地域政治学会シンポジウムにおける口頭報告「若年層への選挙啓発-北陸地方における取り組

み-」2016 年 4 月 23 日(法政大学 東京都千代田区)

(2) 西村 茂 「自治体公式ウェブサイトの現状 - 石川県内自治体の情報公開度を検証する - 」2014 年 2 月 27 日(市民向け講演会、石川県加賀市)

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

山本 竜大(Yamamoto, Tatsuhiro)

金沢大学法学系・教授

研究者番号: 80632827

(2) 研究分担者

岡田 浩(Okada, Hiroshi)

金沢大学法学系・教授

研究者番号: 60272019

西村 茂(Nishimura, Shigeru)

金沢大学法学系・教授

研究者番号: 20164585

木村 高宏(Kimura, Takahiro)

金沢大学法学系・准教授

研究者番号: 60377372

(3) 連携研究者

関 智弘(Seki, Tomohiro)

東京大学大学院教育学研究科附属

発達保育実践政策学センター・特任助教

研究者番号: 60796192

森川 想(Morikawa, So)

東京大学 大学院工学系研究科

社会基盤学専攻国際プロジェクト研究室・

助教

研究者番号: 10736226

河合 晃一(Kawai, Koichi)

金沢大学法学系・講師

研究者番号: 50746550

(4) 研究協力者

()