

公共コミュニケーション学会  
第3回事例交流・研究発表大会予稿集

---

《大会テーマ》

公共コミュニケーションの将来像

---

PRAS

公共コミュニケーション学会  
Public Relations Association for Social sectors

2017年2月

協賛

一般社団法人オープンコーポレイツジャパン

公共コミュニケーション学会  
第3回事例交流・研究発表大会予稿集

《大会テーマ》

公共コミュニケーションの将来像

2017年2月5日（日）

10時30分開場  
16時40分終了

[会場]  
日比谷図書文化館  
(日比谷公園内)

公共コミュニケーション学会  
Public Relations Association for Social sectors

# 公共コミュニケーション学会第3回事例交流・研究発表大会予稿集

## 《大会テーマ》

公共コミュニケーションの将来像

## 【大会プログラム】 (数字は「予稿集」ページ数： 敬称略)

2月5日(日) 会場: 日比谷図書文化館(日比谷公園内)

4階 スタジオプラス(小ホール) 【A】及び セミナールーム(会議室)【B】

司会進行: 高橋輝子(千葉県)

10:30～ 受付開始 (4階 エレベータホール)

☆ 11:00 開会・開会挨拶  
河井孝仁(公共コミュニケーション学会 会長理事)

☆ 11:00～12:00 基調講演  
「テクノロジー活用によるコミュニケーションの理想像を考える」 ----- 1  
○ 野崎哲平(公共コミュニケーション学会 理事・IT企業勤務)

☆ 12:00～13:00 昼食

※ 12:00～12:10 「マイ広報誌の今後の展開に向けて」  
藤井博之(一般社団法人オープンコーポレイツジャパン)

☆ 事例発表及び研究発表 : 13:00～14:25 【A1会場】 (\*発表15分+質疑10分)  
<司会: 河井孝仁(東海大学)>

1. 13:00～13:25 行政広報の独自性—企業広報との比較と広報モデルからの考察—【研究】  
野口 将輝(日本学術振興会特別研究員(DC2)・北海道大学大学院 国際広報メディア・観光学院 博士後期課程) ----- 6
2. 13:30～13:55 地域文化の担い手への行政支援の在り方 大阪市住吉区「再発見! すみよし文化レポート」を通して【研究】  
松永貴美(大阪府立大学大学院経済学研究科博士課程後期) ----- 10
3. 14:00～14:25 広報戦略策定業務における外部リソース活用の事例共有～媒体側・受注側・発注側の立場を経験した事例から～【事例】  
秋山和久(公共コミュニケーション学会監事・株式会社タンシキ) ----- 14

☆ 事例発表及び研究発表 : 14:40～16:05 【A2会場】 (\*発表15分+質疑10分)  
<司会: 高橋輝子(千葉県)>

4. 14:40～15:05 日本一の行政動画広報「いばキラ TV」の事例紹介【事例】  
取出 新吾(茨城県広報監) ----- 20
5. 15:10～15:35 移住と地域参画に向けた戦略モデルの提案【事例】  
永井淳貴, 三川優美, 石井佑樹, 碓井龍介, 木村春奈, 河井孝仁(東海大学 文学部 広報メディア学科) ----- 24

6. 15:40～16:05 児童・生徒によるボランティアガイド活動の継続と効果に関する考察に向けた事例調査報告【事例】  
松永 貴美（大阪府立大学大学院経済学研究科博士課程後期） ----- 28

☆ 事例発表及び研究発表 : 13:00～14:25 【B1会場】 (\*発表15分+質疑10分)  
<司会:野崎哲平(IT企業勤務)>

7. 13:00～13:25 小規模自治体職員のコミュニケーション過程に関する一考察—平成28年熊本地震被災自治体を中心に—【研究】  
黒田 伸太郎（熊本県菊陽町役場・熊本大学大学院社会文化科学研究科） --- 32
8. 13:30～13:55 地域社会におけるダイアログ・プラットフォームの運営と評価【事例】  
佐藤 忠文（熊本県立大学特任講師・九州大学大学院芸術工学府環境・遺産デザインコース博士後期課程） ----- 38
9. 14:00～14:25 高校フューチャーセンターの効果と地域への効能【事例】  
木村 知・鈴木 滋（東急エージェンシー・静岡県立島田商業高校） ----- 40

☆ 事例発表及び研究発表 : 14:40～16:05 【B2会場】 (\*発表15分+質疑10分)  
<司会:印出井一美(千代田区)>

10. 14:40～15:05 コミュニケーションの観点から明確化する議会事務局の役割【研究】  
本田 正美（島根大学） ----- 44
11. 15:10～15:35 自治体議会の広聴活動に関する一考察【研究】  
金井 茂樹（自治体広報広聴研究所） ----- 48
12. 15:40～16:05 記者会見から考える外見リスクマネジメントの必要性～議員事例～【事例】  
石川 慶子（広報コンサルタント/危機管理広報事例研究会主査） ----- 52

☆ クロージングセッション : 16:10～16:40 【A会場(スタジオプラス)】 ----- 54  
※当学会会長理事及び各会場司会(当学会理事)によるミニパネル形式  
河井 孝仁(東海大学)・高橋輝子(千葉県)・野崎哲平(IT企業勤務)・印出井一美(千代田区)

情報交換会 会場へ移動(約10分)

☆情報交換会 :時間 17:30～19:30  
:会場 toro Tokyo 銀座

## 会場図： 日比谷図書文化館(日比谷公園内)

千代田区日比谷公園 1 番 4 号(旧・都立日比谷図書館)



- 東京メトロ 丸の内線・日比谷線「霞ヶ関駅」 B2 出口より徒歩約 3 分
- 都営地下鉄 三田線「内幸町駅」 A7 出口より徒歩約 3 分
- 東京メトロ 千代田線「霞ヶ関駅」 C4 出口より徒歩約 3 分
- JR 新橋駅 日比谷口より 徒歩約 10 分

日比谷文化図書館に駐車場はございません。日比谷公園内の『日比谷駐車場』(30分 300円)をご利用ください。



4 階:      A 会場:スタジオプラス(小ホール)

            B 会場:セミナールーム A(会議室)

## 《 懇親会会場 》 toro Tokyo 銀座

東京都中央区銀座 6-2 先 銀座コリドー街

地下鉄銀座駅 徒歩 4 分 / 日比谷駅/JR 有楽町駅 徒歩 5 分 / 日比谷図書文化館から徒歩 10 分程度

TEL : 03-6274-6361



日比谷図書文化館

toro Tokyo 銀座





4階 A 会場:スタジオプラス(小ホール)

**基調講演**  
**「テクノロジー活用によるコミュニケーションの  
理想像を考える」**

**11:00~12:00**

野崎哲平

(公共コミュニケーション学会理事・IT企業勤務)



## 基調講演

テーマ「テクノロジー活用によるコミュニケーションの理想像を考える」

野崎哲平

(公共コミュニケーション学会理事・IT企業勤務)

### <プロフィール>

非営利組織の広報・コミュニケーション活動に携わった後、ベンチャー界に身を投じ、現在はIT企業にて新規事業を担当。

日本広報学会会員、公共コミュニケーション学会理事。



# 事例発表及び研究発表 【A1会場(スタジオプラス)】

**13:00～14:25**

司会：河井 孝仁(東海大学)

1. 13:00～13:25 行政広報の独自性－企業広報との比較と広報モデルからの考察－【研究】  
野口 将輝（日本学術振興会特別研究員(DC2)・北海道大学大学院 国際広報メ  
ディア・観光学院 博士後期課程） ----- 6
2. 13:30～13:55 地域文化の担い手への行政支援の在り方 大阪市住吉区「再発見！すみよし文化レポー  
ト」を通して【研究】  
松永貴美（大阪府立大学大学院経済学研究科博士課程後期） ----- 10
3. 14:00～14:25 広報戦略策定業務における外部リソース活用の事例共有～媒体側・受注側・発注側の立  
場を経験した事例から～【事例】  
秋山和久（公共コミュニケーション学会監事・株式会社タンシキ） ----- 14



Liu & Horsley(2007)によって示されたこれらの特性は、アメリカの行政広報を想定したものであるが、多くは日本の場合でも同様と推察される。ここでは、すべての環境特性については言及しないが、日本での行政広報研究でも議論されてきた環境特性について、いくつか以下で示していく。

例えば、Liu & Horsley(2007)は「(1)政治的配慮」については「首長や議員の選挙等を意識した政治的配慮が広報の内容への介入につながる」としているが、日本でも同様に本田(1995, p.12)が、行政広報は「自治体の広報」であって「首長の広報」ではないとし、明確に区別すべきだと主張しており、共通の特徴であることがうかがえる。

また、(8)連邦制については Liu & Horsley(2007)は「他の行政機関、特に上位の行政機関との関係で広報の内容が影響を受ける」としている。アメリカとは異なる形ではあるが、小山(1975, p. 37)は「地域住民の三重性」を日本の地方自治の特徴としており、行政広報の訴求対象である地域住民は国民であると同時に県民であり、また同時に市民であるとしている。また他の研究者もそれぞれの国、都道府県、市町村の各レベルでの広報の役割、連携について言及している(松田, 1961; 上野, 2003; 本田, 1995)。

行政広報の独自性としてはとりわけ(3)法的拘束、(4)メディア・市民団体の監視が挙げられ、この点の行政広報と企業広報とその差は大きいものと考えられる。Lee(2007)は行政広報と企業広報の特徴の違いに言及しており、企業広報の経営者はニュースメディアとの協力行為や外部コミュニケーションの実施、つまり、広報活動はあくまでひとつの「選択肢」である一方、行政にとっては「必要条件」であるとしている。例えば、そのような広報活動やパブリシティがすべての事業規模の企業でおこなわれているわけではなく、ある種一定の規模以上に求められる行為である。しかし行政の場合は規模の大小に関係なく、法的にも社会的にも要請される行為と考えられる。

具体的な例としては情報公開制度がある。行政の構成員である公務員は報道の自由や情報公開法によって、社会全般で説明責任を求められている。従来、日本でも1980年代から情報公開を制度的に求める機運が高まり、特に情報公開は住民参加との関連でもその重要性が指摘されてきた(高寄, 1986; 三浦, 1982; 本田, 1981)。本田(1981)は情報公開による住民とのコミュニケーションによって行政への信頼性を確保するで、ひいては住民の行政参加促進につながる可能性を指摘し、民主的な統治には不可欠な要素とみなしている。そもそも、情報公開制度は、1982年に山形県金山町で、日本で初めての情報公開条例が制定されて以降、法的にも明確に規定されるようになった(高寄, 1986)。情報公開によって、行政は制度として法的な影響を受けている上に、原則、市民そして市民団体からの監視や要求にも応える必要がある。行政は、法的にも市民からの圧力の観点からも情報公開が厳しく求められていると言える。そして、三浦(1982)は行政広報も行政の意思により選択された情報の提供であり、あくまで情報公開

の形の一つとして捉えているが、それに従えば要請にもとづく情報公開と普通の広報(情報発信)は不可分であると言える。以上を踏まえれば、広報活動(情報発信・情報公開)が行政広報では、企業広報以上に社会から要請されるのは当然である。

## 2.2 広報担当者から見る企業広報との差

行政広報と企業広報の差について、包括的かつ定量的にその差を検証した研究として Liu et al(2010)がある。この研究では行政広報と企業広報の差異を検証するため、アメリカの行政広報担当者、企業広報担当者2525人(有効1043人、うち行政:640人、企業:336人)に対して、定量的なアンケート調査を実施している。その結果、行政広報担当者の回答からは、①不十分な予算、②政治への影響力、③パブリックとのコミュニケーションの頻度、④情報公開への圧力、⑤外部との交流、⑥メディア取材の頻度、⑦メディア報道への否定的評価、⑧法的拘束力、の8つの観点に関して企業広報担当者との間で差が認められた。

つまりアメリカの行政広報の担当者は、企業広報の担当者に比べ、①予算が不十分であると感じており、②日々の業務で政治への影響力を感じ、③パブリックと頻繁にコミュニケーションを取っており、④情報公開の圧力を感じ、⑤外部の組織と意見交換を持っており、⑥頻繁なメディア取材があり、⑦その一方でその取材に対して否定的に捉えており、⑧日々の業務に対して法的規制が影響している、と感じており、特に②政治への影響力、④情報公開への圧力が最も大きな差が見られた。行政広報は公的な意味合いが強く、議会などでの決定事項を伝える役割も担っていることから、当然ながら政治への影響力も大きい。そして彼らは、質的、量的な観点からも法的規制と情報公開の圧力を感じながら広報活動を行っていることが明らかになった。ただその影響力からも、メディア取材の頻度は多いものの、それに対してメディアの取材の調子や正確性、公平性に疑義も併せ持つ。また連邦制という性質上、その他の機関との交流も比較的多い。

## 3. 行政広報モデルの整理

これまで行政広報の独自性について Liu & Horsley(2007)および Liu et al(2010)に依拠してその差と独自性を示してきた。その独自性故に、先行研究ではいくらか行政広報モデルの構築も進められてきた。本研究ではその行政広報モデルを整理したい。

まずは Hiebert(1981)は行政広報のモデルとして The government communication process model を提起している。このモデルは、行政広報担当者が組織のイメージ向上のための4つの基本的な情報戦略を示している。それは、①情報の留め置き、②情報の発信、③イベント開催、そして④パブリックの説得に分けられる。このモデルは、内部及び外部コミュニケーションを統合しており、また本研究でも議論した公共部門、特有の公益性や法的拘束などのいくつかの特徴についても考慮されている点で一定の意義が認められる。しかしこのモデルは、あくまで広報戦略・戦術の類型論に過ぎず、以降、モデルの実証的な検証は行われなかった。

同じく Horsley & Barker(2002)も、また公共部門を対象にしたコミュニケーションモデル: Synthesis model of public crisis communication を提起している。このモデルは危機管理に特化したモデルであり、継続的広報活動、潜在的危機に対する認知と準備、広報活動の評価と修正など6つの関連段階を踏まえている。いずれの段階でも、組織の内外の環境が組織の行動や意思決定に影響している。しかし当モデルは、住民からのフィードバックや、法的拘束、公共の利益などの公共部門の特徴については押さえておらず、その後の検証も続いている。

最後に、Liu & Horsley(2007)は行政広報モデルおよび広報全般の広報モデルを検証した上で、既存の広報モデルでは公共部門特有の環境特性を十分に説明できないとし、行政広報を理解するための新たな広報モデル(The Government Communication Decision Wheel)を提起している。Liu & Horsley(2007)によれば、行政広報は、多層マイクロ環境、相互マイクロ環境、内部マイクロ環境、外部マイクロ環境のいずれかの環境に置かれるとされる。まず、多層マイクロ環境は、一つ以上の階層の行政がともに一つの課題に対応する状況を指す。具体的には、アメリカでの連邦政府と州の関係、日本では国や都道府県、市町村の協同で特定の課題に対応する状況が想定される。相互マイクロ環境は、同一の行政内で一つ以上の部門が協同して、特定の課題に対応する状況であり、内部マイクロ環境は、一つの部局で特定の課題に対応する。最後に、外部マイクロ環境では、様々な階層の行政が企業や NPO と協働して対応する。またいずれのマイクロ環境に対しても9つの環境特徴(①コミュニケーションの評価、②連邦制、③指導力の存在、④法的拘束力、⑤メディア報道、⑥政治環境、⑦公衆の認知、⑧専門化、⑨公共の利益)がそのマイクロ環境に影響を与えている。このモデルは、行政広報の独自性や影響を与える行政広報特有の変数の把握を行った上で、行政広報の意思決定のプロセスを明確化したことが、このモデルの特徴である。

以上の様に、主に行政広報を対象とした広報モデルを整理した。諸外国でも行政広報モデルはそれほど数が開発されてきた訳ではなく、また、行政広報の活動のすべてを説明できるものではない。また日本においても行政広報をこのようなモデルを構築し、説明を試みた研究は現状、見当たらない。しかし、このような試みは行政広報の独自性があるからこそと言える。

#### 4. 結論

本研究では広報研究のうち、とりわけ政府や地方自治体の広報活動である行政広報を研究対象として取り上げるにあたり、その独自性について主に諸外国の研究をもとに整理した。

本研究の前半では質的、量的な側面から行政広報の特徴を示してきたが、まとめると、行政広報は企業広報以上に積極的な情報発信・情報公開を、法的にも社会的にも強く求められており、行政体外部とのコミュニケーションは不可欠な行政行為と言える。そして特に、特徴的な環境が行政広報に与える影響は大きいものと考えられ、十分な注意が払われるべきものである。また、その背景を作り出す所以でもある、行政広報が

持つ公共性ゆえの社会的な影響力も見逃すことはできない。また研究後半では行政広報モデルを整理したが、行政広報を対象にその活動をモデル化する試みはいくらか見受けられた。以上を踏まえれば、行政広報は企業広報と同様に扱うものではなく、またその延長に位置づけられるものでもなく、十分な独自性を伴う領域の研究であることが示された。

#### 参考文献

- Cancel, A. E., Ckmeron, G. T., Sallot, L. M., Grndy, H. W., Mitrook, M. A., Cameron, G. T., ... Grady, H. W. (1997): It Depends: A Contingency Theory of Accommodation in Public Relations. "Journal of Public Relations Research", 9(1), 31-63.
- Cancel, A. E., Mitrook, M. A., & Cameron, G. T. (1999): Testing the contingency theory of accommodation in public relations. "Public Relations Review", 25(2), 171-197.
- Deatherage, C. P., & Hazleton, V. (1998): "Effects of Organizational Worldviews on the Practice of Public Relations: A Test of the Theory of Public Relations Excellence", 10(1).
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984): "Managing public relations". Holt, Rinehart and Winston
- Grunig, L. A., Grunig, J. E., & Dozier, D. M. (2002): "Excellent public relations and effective organizations: a study of communication management in three countries". Lawrence Erlbaum Associates.
- Hazleton Jr, V., & Long, L. W. (1988): Concepts for public relations education, research, and practice: a communication point of view. "Communication Studies", 39(2), 77-87.
- Hiebert, R. E. (1981). A model of the government communication process. In L. M. Helm, E. R. Hiebert, M. R. Naver, & K. Rabin (Eds.), "Informing the people: A public affairs handbook". 3-13. New York: Longman.
- Horsley, J. S., & Barker, R. T. (2002). Toward a synthesis model for crisis communication in the public sector: An initial investigation. "Journal of Business and Technical Communication", 16(4), 406-440.
- Lee, M. (2007). The Return of Public Relations to the Public Administration Curriculum? "Journal of Public Affairs Education, 15(4), 513-532.
- Liu, B. F., & Horsley, J. S. (2007). The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector. "Journal of Public Relations Research", 19(4), 377-393.
- Liu, B. F., Horsley, J. S., & Levenshus, A. B. (2010). Government and Corporate Communication Practices: Do the Differences Matter? "Journal of Applied Communication Research", 38(2), 189-213.
- Sriramesh, K., Kim, Y., & Takasaki, M. (1999). Public relations in three Asian cultures: An analysis. "Journal of Public Relations Research", 11(4), 271-292.
- Suzanne Horsley, J., Liu, B. F., & Levenshus, A. B. (2010). Comparisons of U.S. government communication practices: Expanding the government communication decision wheel. "Communication Theory", 20(3), 269-295.



- Watson, D. R., & Sallot, L. M. (2001). Public relations practice in Japan: An exploratory study. "Public Relations Review", 27(4), 389-402.
- 伊藤直哉(2014): 自治体広報測定をどのように行うべきか: 佐賀県武雄市のFacebook広報評価を中心として, 『広報研究』, (18), 65-77.
- 井出嘉憲(1967): 『行政広報論』, 勁草書房.
- 加藤富子(1971): 『行政広報管理』, 第一法規出版.
- 河井孝仁(2009): 『シティプロモーション: 地域の魅力を創るしごと』, 東京法令出版.
- 岩井義和(2014): 行政広報の現代的課題とコミュニケーション戦略. 政経研究, 50(3), 633-659.
- 宮田穰(2012): 『協働広報の時代』, 萌書房.
- 高寄昇三(1980): 『市民統制と地方自治』, 勁草書房.
- 高寄昇三(1982): 『地方自治の活力: これからの自治体の政策課題』, 学陽書房.
- 高寄昇三(1986): 『自治体情報公開の実際』, 学陽書房.
- 国枝智樹(2014): 行政広報の長期的変遷に関する研究: 東京の広報史を中心に. 『上智大学大学院文学研究科博士論文』.
- 三浦恵次(1972): 『現代行政広報の社会学』, 福村出版.
- 三浦恵次(1982): 『情報公開と自治体広報』, 現代ジャーナリズム出版会.
- 三浦恵次(1984): 『現代行政広報研究序説』, 学文社.
- 三浦恵次(1986): 『地方自治体の広報活動: 住民参加のすすめと行政の対応』, 総合労働研究所.
- 小山栄三(1954): 『広報学: マス・コミュニケーションの構造と機能』, 有斐閣.
- 小山栄三(1971): 『行政広報概説: 原理と問題』, 広報出版研究所.
- 小山栄三(1975): 『行政広報入門』, ぎょうせい.
- 松田慶文(1961): 行政広報はどうあるべきか—特に自治体広報の問題点について, 『自治研究』, 37(4), 63-81.
- 上野征洋(2003): 行政広報の変容と展望—理論と実践のはざままで—, 『広報・広告・プロパガンダ』, ミネルヴァ書房.
- 川上和久(2008): 自治体広報と官民協働(特集 自治体における広報戦略), 『都市問題研究』, 60(9), 35-50.
- 川上和久(2016): 進化するメディアと協働広報 「四つの視点」～これからの「広報戦略」の方向性と「住民協働型広報」, 『月刊広報』, 12.
- 草場定男(1980): 『行政PR: その変遷と展望』, 公務職員研修協会.
- 中村紀一(1976): 広報と広聴, 『行政の過程』, 東京大学出版会.
- 中島ゆき・岡本義行(2013): シティプロモーションにおける住環境資源指標の考察: 埼玉県戸田市を事例として 「住みやすさ」指標の得点化, 『地域イノベーション』, (6), 105-116.
- 的の石淳一(1982): 『自治体広報の新展開』, 第一法規出版.
- 日本都市センター(2014): 『シティプロモーションによる地域づくり: 「共感」を都市の力に』, 第14回都市政策研究交流会, 日本都市センター.
- 樋上亮一(1951): 『P.R.の考え方とあり方: 公衆関係業務必携』, 世界書院.
- 樋上亮一(1953): P・Rの概念と広報の基礎理論, 『市政』, 2(4), 31-37.
- 樋上亮一(1955): P・R. 『現代社会とマス・コミュニケーション』, 河出書房.
- 平河内麻紀・川原晋(2013): 自治体が発行に関与する「地域情報誌」の特徴及び読者評価: 行政による行政区域外への情報発信の事例に着目して, 『観光科学研究』, (6), 85-93.
- 本田弘(1974): 広報・広聴と議会(広報・広聴), 『都市問題』, 65(12), 13-24.
- 本田弘(1981): 『参加型分権化の地方自治』, 評論社.
- 本田弘(1988): 『情報公開制度論: 地方行政における公開システム』, 北樹出版.
- 本田弘(1995): 『行政広報: その確立と展開』, サンワコーポレーション.
- 野口将輝(2015): 佐賀県武雄市と北海道小樽市のFacebook広報の比較研究, 『広報研究』, (19), 94-107.
- 野口将輝(2016): 市民協働の観点からの行政広報評価—行政広報と地域運営に参加する市民の意識—. 『公共コミュニケーション研究』, 1(1).
- 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.
- 有馬昌宏(2014): 自治体からのソーシャルメディアによる情報発信の効果の定量的評価に関する研究, 『電気通信普及財団 研究調査報告書』, (29), 1-12.
- 和田仁(2013): 批判的PR理論の系譜に関する一考察: メディア研究とカルチュラル・スタディーズを踏まえて, 『広報研究』, (17), 12-27.

# 地域文化の担い手への行政支援の在り方 大阪市住吉区「再発見！すみよし文化レポート」を通して Guidelines and Example for Proceedings of PRAS Conference

松永貴美  
Matsunaga TAKAMI

大阪府立大学大学院経済学研究科博士課程後期 Graduate School of Economics, Osaka Prefecture University

**Abstract** This paper shows drafting points and an example for the Proceedings of PRAS Conference to be held at Hibiya Library and Musium on 25 January 2015. The authors are requested to follow these guidelines as much as possible, though variation of the details may not be strictly applied. The abstract should be either within 100 words in English except for case study. This guidelines is itself an example of a front page of a paper.

**キーワード** 地域文化, 人材育成, 行政支援,

## 1. はじめに

日本の各市町村で制定される自治基本条例、住民参加条例に描かれる市民像は、自主性・自律性をもった存在であり、自主的・自律的に地域に関わることが認められ、かつ、求められている。また、官だけではなく、市民も行政サービスの提供主体のひとつとして位置づけられている。人口減、高齢化を迎える今後の日本においては、自助・共助の精神を持つ自立した市民の存在は不可欠である。

然しながら、内閣府平成22年度国民生活選好度調査の結果によると、ボランティアやNPO活動や市民活動について、参加していると答えた人は全体の21.5%に留まっている。同様の傾向は他の多くの調査結果にも示されており、「市民」である自覚を持ち、自主的・自律的に自分のまちやコミュニティに関わる市民はそれほど多く存在しないと言えるであろう。市民がどのように参加、参画するかという課題は、多くの自治体に共通する課題であり、まちづくり分野は勿論、地域福祉、生涯学習、社会教育、文化などあらゆる領域でも研究の対象となっている。

本論文では、福祉や教育と言った様々な領域と連携しやすい文化的活動の中でも地域性の高い活動を通して、実際に自分のまちやコミュニティに関わる個々の人々の活動のきっかけ等について分類し、考察することで、地域文化<sup>1</sup>の担い手への行政支援の在り方について考察する。

## 2. 地域文化の振興に関する行政支援の変化

本項では「地域文化で日本を元気にしよう！」（文化審議会文化政策部会2005）を主に参考として、地域文化への行政支援の現状や課題等について整理する。

### (1) 行政主導から関係者との連携・協力へ

「地域文化で日本を元気にしよう！」によると、「1970年代後半から90年代にかけては、地方公共団体が文化芸術活動の拠点として文化会館等を整備するとともに、鑑賞型公演を実施することにより住民の文化芸術に触れる機会を提供することで、文化芸術活動の普及啓発や、住民の文化芸術活動の推進を図るという行政主導型の地域文化振興策をとる例が多く見られた」という。しかしその後は「住民、文化芸術団体、企業等が文化芸術活動の主体となり、行政と対等な関係においてパートナーシップ（協力関係）を結び、相互に連携・協力することにより、新しい発想で地域の特性を掘り起こし、それぞれの地域が互いに個性を競い合う中で発展していこうとする傾向が生まれ」、「地方公共団体には、行政としての政策目標を踏まえつつ、住民や文化芸術団体や企業等と協働して地域文化の振興を図るという役割への転換が必要となってきている」と2005年当時を示している。確かに、2016年現在では各地で市民参加型をうたうアートイベントや、アーティストを登用した教育や福祉領域と連携したプロジェクト等が生まれており、行政主導から関係者の連携・協力へという流れに至ったと見ることができるであろう。

### (2) 課題「地域文化の人材育成」と方策

「地域文化で日本を元気にしよう！」において、地域文化の振興に当たっての課題として挙げられている「地域の文化芸術活動を活性化させる人材をいかに育成し、登用するか」については、5つの方策が各地の成功事例と共に示されている。

・地域において文化芸術活動を実際に担う人材を全国に還流させる仕組みをつくる

外部から優れた人材を登用して芸術上の責任者を置く、地域文化芸術活動の担い手を全国に還流させる、

<sup>1</sup> 本論文では「地域文化で日本を元気にしよう！」（文化審議会文化政策部会2005）にある「地域住民の身近な文化芸術活動」という表現に沿い、地域文化を「地域住民の身近な文化芸術」と定義する。

など。

- ・地域における文化芸術活動を支える人材の育成・登用を行う

アートマネジメントを担う人材を得る、地方公共団体の文化芸術担当者の異動への配慮やノウハウの継承、大学等の高等教育機関が人材育成のみならず文化芸術活動の調整役を担う、近代以降の歴史的建造物や遺跡などの存在の周知や文化的価値を認識されるよう民間との連携のもとで県レベルにおいて文化財行政が積極的な情報発信を行う、など。

- ・地域住民が文化ボランティアとして参加しやすい仕組みをつくる

文化ボランティア活動を継続的に責任を持って根付かせるためにボランティア活動を適切に評価する、など。

- ・大学等の高等教育機関と連携し、大学等の地域貢献をうながす

芸術系大学が取組みを通じてその専門性や人材を活かして地域貢献を果たす、など。

- ・文化に愛着を持った人や団体に公立文化施設の運営に当たってもらう

公立文化施設の管理や運営などに文化に愛着を持った人や団体がかかわる、など。

### (3) 関係者に期待される具体的役割と取組み

先述の課題と方策に対し、関係者に期待される具体的役割と取組みとして、地域住民、文化芸術団体等、大学等の高等教育機関等、企業等地方公共団体等、国などについてはそれぞれ述べられているが、地域住民については「地域文化は、地域で生まれ、育まれ、継承されていくものであり、その主役は住民自身である。地域住民には、一人一人が地域文化の担い手であるとの自覚を持ち、文化芸術に積極的に触れたり活動したりすることを通じて、それぞれが持つ力を存分に発揮することが求められる。また、地域社会の発展に果たす文化芸術の役割を見据えて、地域文化の在り方を自らの問題として考えるとともに、地域における文化政策の形成から実施に至るまで主体的に参画していくことが期待される。」とだけ記述がある。また、その後の章で述べられる人材育成に関する「連携・協力により解決すべき課題と方策」においては、「地方公共団体、文化芸術団体や大学等の高等教育機関は相互に連携しつつ、アートマネジメント担当者をはじめとした地域文化にかかわる人材の育成や現職者の資質の向上を行うこと」とあり、地域住民に対する具体的な記述は見られない。

### (4) 地域文化の担い手としての地域住民

前項までで述べたように、地域文化は行政主導型から行政と企業や関係者との連携・協力の元の実施されつつあり、行政やそれぞれの関係者の役割は比較の見えやすい。文化庁による「大学を活用した文化芸術推進事業」を活用して、いくつかの大学がアートマネジメント人材育成にかかる事業を実施していることも、地域文化の振興の一助となっていることであろう。

然しながら、地域住民に対するアプローチを具体的に示すことは難しい。「地域文化で日本を元気にしよう！」において文化審議会文化政策部会が述べているように、地域住民は主体的、積極的に地域における文化政策の形成から実施に至るまで参画することが期待されているゆえに、他者から参画を促すこと自体に矛盾が生まれる。

これは、自主性・自律性を持つ市民となりえるためのシティズンシップ教育、自主的に取り組むことを本来の姿としている生涯学習やボランティア活動、市民活動、地域活動などにも共通して言えることである。

市民が自主的に参加、参画できるような仕組みづくりや支援体制を整えたりするには、行政が何らかの形で関与することは必要であろうが、画一的な理念や活動様式を押し付けるような、市民の自主性・自律性を損なうような形をとっては本末転倒である。

その為には、市民や地域住民を「市民」「地域住民」という一括りの対象として捉えるのではなく、地域文化の担い手個々の事例の中から、何かしらのヒントを見つけることが肝要であろう。

## 3. 地域文化の担い手のコミュニティへの関わりについての分類

大阪市住吉区の文化事業として実施されていた「再発見！すみよし文化レポート」の取材対象者について、地域文化の担い手である個々の人々がどのように文化活動や地域に関わっていったかを分析する。

### (1) 「再発見！すみよし文化レポート」について

- ・「再発見！すみよし文化レポート」の概要

「再発見！すみよし文化レポート」は、それまでに行われてきた「観光・集客による住吉区まちづくり事業」「『観光区』住吉復活事業」、「すみ博事業」などの流れを組む、住吉区内の文化的活動を行う個人や団体を紹介する「すみよしの魅力 PR 業務」のひとつとして平成 25 年 6 月から平成 28 年 5 月まで実施された。「その 1」から「その 28」までの全 28 回の連載のうち、「その 10」「その 11」「その 25」以外は、住吉区在住・在学・在勤者など住吉区にゆかりのある、文化活動を行う人物や団体を対象とし、主にインタビュー形式で掲載している。

- ・取材および掲載方法

主に事前取材等で得た情報を元に、主に担当職員がインタビュー、写真撮影をし、記事を作成する。ほぼ月 1 回、住吉区が発行する広報紙「広報すみよし」に毎回 400～1000 字で掲載している。同時に区ホームページには取材記事全文を掲載している。記事については本人の確認後に掲載しているが、ほぼ聞き取った内容全文が掲載されている。

- ・取材対象

大学教授、和菓子職人、舞踊家、画家、イベント主催者、飲食店経営者、などさまざまな人が取材対象となっており、活動のジャンルも、教育、表現活動、イベントの運営、場づくりなど多様である。また、活動の形態についても、本業そのものが文化的活動である

もの、本業から派生して活動しているもの、などがある。

・分類方法

取材内容から得られる本業と活動との関わりや、活動のきっかけ等についてそれぞれ分類する。

(2)取材対象者の分類結果

表1のとおり、「その1」から「その28」までのうち、住吉区内を舞台に放映されたドラマのモデルについて記事にした「その10」、ドラマ出演者へのインタビュー記事である「その11」、住吉区にゆかりのあるおとぎ話等を紹介した「その25」以外の23件のうち、複数人へのインタビューの場合は主な発言者

のみとして計29名について分類した。

また、インタビュー内で該当する発言がなかった場合は記載せず、複数の分類に当てはまる場合についてはすべて記載した。

また、本論文において「本業」とは、収入の有無に関わらず、現在生活する中において、主だって行っている活動とする。

表には、取材対象者の本業等、活動の本業との関わり、活動の関わりなどについて示す。

本業との関わりについては、本業としての活動もしくは本業の延長や本業で得た技能等を活かした活動を行っている。また、活動のきっかけについては、他者からの助言や勧めといった声掛けによる場合が11件

| 連載NO | 本業等  | 取材した主な活動内容や地域への関わり    | 取材した活動と本業との関係<br>1:本業として活動、<br>2:本業を生かして活動、<br>3:本業とは異なる活動 | 活動のきっかけ<br>1:自ら<br>2:他者からの声掛け<br>3:偶然<br>4:災害など大きな出来事<br>5:環境の変化など |
|------|------|-----------------------|--|--|
| 1    | その1  | 大学教授                  | 住吉区内のフィールドワークを取り入れた授業                                      | 1  |
| 2    | その2  | 菓子職人                  | 和菓子コンクールで受賞  | 1  |
| 3    | その2  | 経営者                   | 地域での和菓子店の経営、地域との関わりなど                                      | 1  |
| 4    | その3  | 少年野球チーム監督             | 鳥取県少年野球チームとの交換ホームステイによる交流                                  | 2  |
| 5    | その4  | 元バレーボール選手             | 元バレーボール選手、金メダリスト、地域でのスポーツ指導など                              | 1  |
| 6    | その5  | 舞踊家、フラメンコ指導者          | フラメンコ、フラメンコでの地域イベントの参加など                                   | 2  |
| 7    | その6  | 洋画家                   | 画家活動、イベントでの子ども向けワークショップなど                                  | 2  |
| 8    | その7  | 飲食店経営                 | 住吉区内でのバル運営   | 2  |
| 9    | その8  | 飲食店経営                 | 陶芸教室等もあるカフェ  | 1  |
| 10   | その9  | ボランティアガイド団体世話人代表      | まち歩きガイド団体の運営   | 1  |
| 11   | その12 | 日本舞踊家(区内在住高校生)        | 日本舞踊、地域イベントへ参加   | 1  |
| 12   | その12 | バトン選手(区内在学高校生)        | バントワリング  | 1  |
| 13   | その13 | 神職                    | 子どもたちと作る案山子を通じた西アフリカとの交流                                   | 2  |
| 14   | その14 | 建築士                   | 住吉区出身の文化人の顕彰碑設計  | 2  |
| 15   | その15 | 大学生                   | 大学新聞の運営と地域イベントへの参加   | 2  |
| 16   | その16 | 眼鏡店経営                 | 住吉区内等で開催される地域活性化を目的とした音楽祭の運営                               | 2  |
| 17   | その17 | 銭湯経営                  | 銭湯で行う音楽イベントなどの運営   | 2  |
| 18   | その18 | 大道芸伝承グループ主宰           | 玉すだれの普及、玉すだれを通じた地域イベントへの参加                                 | 1  |
| 19   | その19 | 企画会社、まち歩きガイド団体プロデューサー | 住吉区内等でのバル運営など地域活動  | 2  |
| 20   | その20 | NPO法人代表理事             | 住吉区内での居場所づくり、つながりづくり                                       | 2  |
| 21   | その21 | 市民活動団体運営              | 古来種の菜の花栽培の復活と菜種油絞りと住吉大社での奉納                                | 1  |
| 22   | その22 | 吹奏楽団役員                | 吹奏楽演奏、住吉区内での演奏活動   | 1  |
| 23   | その23 | サンドアート                | 画家としての活動   | 1  |
| 24   | その24 | 造形作家                  | 画家としての活動   | 1  |
| 25   | その26 | 特定非営利法人顧問             | 住吉区内での桜の植樹、献木  | 1  |
| 26   | その27 | パン屋経営                 | 住吉区内でのマルシェの運営  | 2  |
| 27   | その28 | 大学准教授                 | 長屋リノベーション  | 2  |
| 28   | その28 | 不動産所有者1               | 長屋リノベーション  | 1  |
| 29   | その28 | 不動産所有者2               | 長屋リノベーション  | 1  |

表 「再発見! すみよし文化レポート」取材対象者の分類

あった。自らの考えをきっかけとしている場合であっても、家族の姿を見て影響を受けている例もあった。

また、活動の形態としては大きく分けて、本業の活動の場をコミュニティに近づけて地域文化の振興に寄与する場合、コミュニティにおいて新たな文化活動を行う場合がある。

その他の分類については発表時に説明する。

#### 4. 考察

活動のきっかけについては、他者からの助言や勧めによる場合は、若年時にきっかけがあった場合は家族や教師から、成人や高齢になってからはその地域や活動領域における他者からの声掛けによる例があり、成人や高齢になってから他者をきっかけとすることは、自主性・自律性がないと見るよりも、地域や活動領域での人的ネットワークの中に取材対象者がいると見た方がよいであろう。活動の場を移す場合や新たな文化活動を行う場合にも、自ら行動を起こす場合と、他者に引き込まれる場合がある。成人や高齢になってからの活動のきっかけとなる他者こそがその地域の文化の担い手を育み繋げるキーパーソンのひとりであると言えるだろう。

自主的・自律的な市民がそれほど多くはないこと、背中を少し押されることで参画する市民がいることは明らかなのであるから、市民個人が自覚を持つことに漠然と期待をするだけでなく、このように人材を見出し後押しするような繋ぎ役が適切に機能できる支援の仕方が必要ではないだろうか。その為には、直接的な活動自体よりも、活動と活動、担い手同士などを繋いでいく繋ぎ役をキーパーソンとして注目し捉え、会議体や連絡体やプラットフォームといった枠組みを用意するというよりも、行政職員自らが、その地域や領域において誰がどのように動いているのかを常に情報収集し、多様なキーパーソンのネットワークの中に身を置くことが重要である。誰か一人が抜けたことで地域文化の動きが止まるのではなく、状況の変化に応じて、新しいネットワークを構築しながら、新たな担い手と関わり育んでいければよいのではないだろうか。

#### 5. おわりに

取材対象者たちはその後も新たな活動を始めたり、新たなつながりを創り出したり、自身が新たなキーパーソンとなっていたりと益々活動の場を広げている。今後も引き続き動向を追うことで、活動の継続性や相互に与える影響などについての考察を深められることもできるであろう。

本論文の課題としては、広報紙や区ホームページに掲載される文書であるという性質上、取材対象者独自の表現や感情が込められた言葉及び語尾については修正されており、発言にある事実のみを扱っていることから、細やかなニュアンスについての分析ができなかったことがある。また、分類の妥当性については更な

る精査が必要であろう。加えて、今回は考察として取り上げなかったが、今回は事例の対象が大阪市内という都市部であることから、国際的にも活躍する専門性の高い人材がコミュニティに数名存在している。然しながら、そのような人材がいない場合は文化審議会文化政策部会が方策として示すように外部からの専門家を導入することもあるであろう。その場合は、専門家が地域の特性をどう活かし、ネットワークを作っているかという課題が想定される。

加えて、「再発見！すみよし文化レポート」という取り組み自体がキーパーソンをつなぐ役割を果たしたか否かについては、後の研究に譲るとする。願わくば、「再発見！すみよし文化すごろく」<sup>2</sup>のようにそれぞれの活動がさらに繋がり、住吉区の地域文化を彩り醸成していくことを願って止まない。

最後に、本論文作成にあたりご協力いただいたみなさまへの感謝の意と「再発見！すみよし文化レポート」に登場された取材対象者のみなさまに敬意を表すとともに、「再発見！すみよし文化レポート その4」に登場された丸山サタ氏のご冥福を心よりお祈り申し上げます。

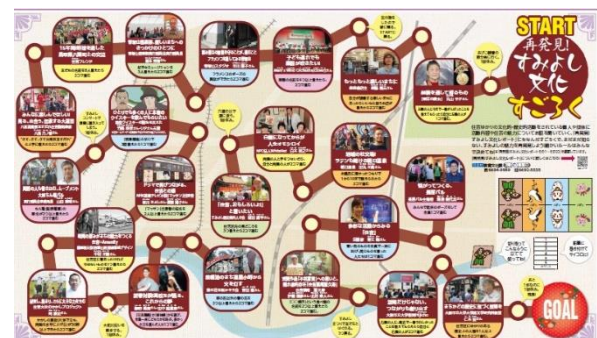


図 再発見！すみよし文化すごろく

#### 参考文献

- 1) 内閣府(2011)：平成 22 年度 国民生活選好度調査結果 国民の幸福感の現状、ボランティア・支え合う活動(「新しい公共」)、地域活動、自治会・町内会などの活動.内閣府.
- 2) 文化審議会文化政策部会(2005)：地域文化で日本を元気にしよう！
- 3) 文化庁：大学を活用した文化芸術推進事業  
<http://www.bunka.go.jp/seisaku/geijutsubunka/shinshin/daigaku/>  
最終閲覧：平成 28 年 12 月 18 日
- 4) 松永貴美(2016)：日本のシティズンシップ教育における市民活動と生涯学習の連携と 市民活動の場としての「観光」『公共コミュニケーション研究』1号 pp23-24
- 5) 大阪市住吉区：再発見！すみよし文化レポートまとめ  
<http://www.city.osaka.lg.jp/sumiyoshi/page/0000299551.html>  
最終閲覧：平成 28 年 12 月 18 日
- 6) 大阪市住吉区：再発見！すみよし文化すごろく  
<http://www.city.osaka.lg.jp/sumiyoshi/page/0000340363.html>  
最終閲覧：平成 28 年 12 月 18 日

<sup>2</sup>平成 28 年度広報すみよし 1 月号に掲載。その 1～22 までの「再発見！すみよし文化レポート」を題材にしたすごろく

# 広報・シティプロモーションに係る外部リソース活用の事例共有 ～記者・PR会社・広報実務を経験したキャリアから～

秋山 和久  
Kazuhisa AKIYAMA

公共コミュニケーション学会監事  
株式会社タンシキ 代表取締役 兼 経営・広報研究所長

**Abstract** 地方創生にかかる中央官庁の予算的支援があり、多くの自治体で、移住・定住にかかるプロモーション戦略等の戦略策定業務や実務を業務委託している。そこで本稿では、筆者の体験的事例から、広報やシティプロモーションに係る外部リソース活用について、ソリューションベンダ、コンサルティング、アドバイザーに分けて課題や活用の要点を示し、発注側の専門的知識・技能の有無別に外部リソースの活用の有効と思われる活用形態を、実践知を基に整理した。

**キーワード** 自治体広報、シティプロモーション、戦略策定、外部リソース活用、発注形態

## 1. はじめに

地方創生にかかる中央官庁の予算的支援があり、多くの自治体で、移住・定住にかかるプロモーション戦略等の策定が行われている。戦略策定業務や実務を業務委託する自治体も多く見られる。そこで、本稿では、記者・PR会社・広報実務・コンサルティング業務を経験した筆者が体験した事例の数々から業務委託の体系化・類型化を図り、外部リソース活用を検討する際に参考となる知見を共有したい。

## 2. 自治体の人材基盤の課題と本稿の検討範囲

### (1)シティプロモーション戦略策定業務委託の現状

地方創生にかかるプロモーション戦略の策定業務を委託した自治体が多く散見される。課題整理を含めた調査分析に軸を置いた検討・整理を委託するものから、アクションプランを想定していると考えられるもの、動画等の制作物の納品やイベント等の実施までを包括するものなどが混在している。発注形態に法則性は見られず、現実問題としては、申請が通った地方創生にかかる交付金をいかに活用するかという発想が垣間見える例もある。

### (2)発注側の組織基盤の実態

民間企業と同様に自治体は、事務職はジョブローテーションを中心とした人員配置が一般的である。筆者が事務職の自治体職員を対象に聞き取り調査した結果では、ジョブローテーションが行われていないケースは存在せず、3～4年での異動が一般的という回答が多く見られた。

、広報やシティプロモーション関連業務に人事異動で配属されて従事する場合、経験値がない中で専門業者のディレクション業務を行わなければならない。さらに戦略策定業務やホームページリニューアルなど「プロジェクト型」で行われる場合は、受注側からみると、発注側である自治体関係者がプロジェクト・オーナーに該当するため、発注段階から明確に「QCD」

(Quality, Cost, Delivery)を示さなければいけない。これが明確になっていないと本来は受注側は見積を算出できない。一般的に公募の場合は「C」と「D」は明確になっている。ところが「Q」は、背景整理や課題整理を含めて曖昧な状態が多い。このため、「Q」に関連する部分の扱いを睨んだ発注形態のあり方を検討したい。なお、昨今、いくつかの自治体で民間企業出身の広報専門家を期間採用することもあるが、本稿ではこうした外部リソース活用の検討は範囲外とする。

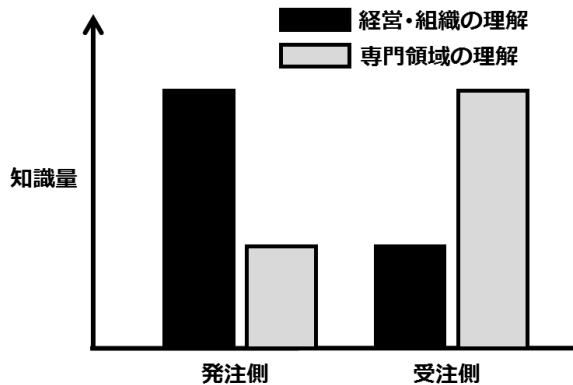
## 3. 広報関連実務の外部リソース活用

広報やシティプロモーションにかかる業務では、後述するコンサルティングやアドバイザーを除く実務業務の委託では、主に以下が発生する。

- ・パブリシティ活動 (PR会社)
- ・広告活動 (広告代理店)
- ・ホームページ制作・更新 (Web制作会社)
- ・動画制作 (動画制作会社)
- ・広報紙誌制作 (印刷会社/デザイナー/ライター/カメラマン)
- ・イベント実施 (イベント会社)

上記を受託する企業はいずれも、労働集約型ないし設備集約型の事業形態の場合が多い。人件費の割合が高く労働力がサービス提供の基盤となるか、保有する広告出稿枠、印刷設備等の「設備資本」がサービス提供の基盤となる形態だ。こうした事業形態では、発注側の課題そのものを見つけ出すのではなく、発注側から示された何らかの課題を、自社のリソースに応じて解決する「ソリューションベンダ」に近くなる。広告会社でコンサルティング事業を強化する例が見られるようになってきたが、コンサルティング事業を別途行っていること自体がコンサルティング業務を得意としていないことの象徴とも言える。この場合の発注側と受注側の関係性は図1のように図示でき、発注側と受注側が持つ情報に非対称性が生じやすい。

図1 発注側と受注側との情報の非対称性



情報の非対称性が存在するため、受注側は、そもそも何を発信すべきか、現状の広報活動全体を俯瞰した場合に何が課題なのか、といった検討・整理は得意としていないか、「踏み込んでこない」場合が多い。発注側が抱える情報発信のリスクに関しても、必ずしも前に立って責任を負うことはせず、意志決定と責任は常に発注側に委ねる姿勢を貫く。

たとえば、PR会社で言えば、何らかのネタや発表機会があることは前提で、それをどの媒体に向けてどう料理するか、といった検討は得意とするが、ネタづくりから対応できるPR会社は必ずしも多くない。記者のときにPR会社の売り込みを受けた経験や、PR会社の業界に属していた経験から、この実態は断言できる。もちろん、戦略PRを売りにしてネタづくりから対応するPR会社もあるが、必然的に作業負担が増えるため、発注コストが高くなる。Web制作会社の場合も同様で、クリエイティブの見識は豊富だが、原稿や素材はすべて発注側が提供すべき、という企業は多い。

プロジェクトを成功に導きやすくなる発注側と受注側の役割分担を一般化して図示すると以下ようになる(図2)。

図2 広報関連業務での発注側と受注側の役割分担

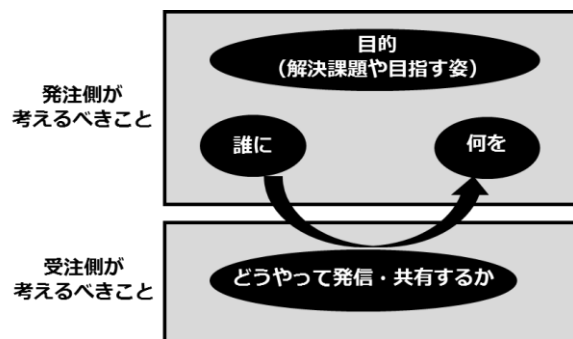


図2のとおり、発注側には、課題を明確にし、誰に何を発信したいのか等を整理して、受注側の能力を最大限引き出すことが求められる。ところが発注側は、専門知識がないことを理由に、本来発注側が検討すべきことも思考停止してしまいがちで、要件の整理がいまいちなままに発注や公募にかけてしてしまうことが

ある。現に、地方創生にかかる戦略策定では、「何を」に該当する「強み」を、RESAS等を活用のうえ導き出せと丸投げしてしまうことも多い。確かに筆者も、発注サイドにいた時は「そこを考えて提案してこそプロ。まさに腕の見せ所のはず」と考えていた。ただし、あらゆる立場からプロジェクトの成否を見てきた自己観察に基づくと、これは求める「Q」を一切提示しておらずプロジェクト・オーナーとしての責任放棄だ。失敗確率が高くなることも断言できる。筆者自身の過去の反省も踏まえて厳しく言えば、発注側が何も考えていないにも関わらず「何か提案せよ」とおねだりしている状態である。

そもそも、図2で示した「発注側が考えるべきこと」こそが「戦略」だが、「どうやって発信・共有するか」という部分を戦略と誤認していることも多い。「どうやって発信・共有するか」は、戦術の戦略性である。日本語ではこれを「戦略的」と表現するため誤認しやすい。たとえば、図2で言う本来発注側が考えるべき部分の提案を求める場合は「シティプロモーション戦略」となるが、受注側が考えるべき部分の提案を求める場合は、戦略要件を提示したうえで「戦略的なシティプロモーション活動の計画策定」となる。

こうした整理が十分でないままに公募や発注をすると、受注側は結局どちらを提案すれば良いのか分からなくなる。すると、業者側の提案は、流行や自分たちの過去の成功体験に依拠するものなり、過去の事例等から説得力を高めようとする。必然的に本質的な課題解決との結びつきが弱くなる。さらに発注側は、戦略要件があいまいな状態のため、評価項目はあっても判断軸がはっきりせず、結局「希望的観測」や「好み」で提案の採否を決めてしまう。結果的に、専門業者の能力を最大限に引き出すことができず、投資効果が十分に得られない成果物を世に発信・共有し「取り組んだこと」が成果となる。これこそ広報・シティプロモーション領域での「税金の無駄遣い」である。誰に、何を発信すべきか、という論点整理も含めて専門業者の力を借りたいのであれば、それははっきり示し、コンサルティング業務がスコープに含まれるものだと受注側が認識できるようにする責務がある。

民間企業では成果に対する評価が厳しいため、Webリニューアルを中心に「上流工程」を切り分けて発注するケースが出てきている。先進事例調査や課題整理をする企画検討業務と、情報整理やマルチデバイス対応の設計をする業務、CMS開発・制作業務はそれぞれスキルが異なるためだ。広報・シティプロモーションの戦略策定でも、制作物を一気通貫で発注する形が見られるが、調査分析や課題整理を別建てにしたり、アドバイザーを登用したりして企画検討業務の支援を受けたうえでソリューションベンダの能力を引き出す公募としていくことも検討すべき段階に来ているのではないか。住民の大半は民間企業で働く者であり、品質と投資効果のせめぎ合いの世界で生きている彼らの評価を得るためには、できる限り発注側に必要な検討・整理をしたうえで、制作・表現のプロに委ねたい。

#### 4. コンサルテーションの種類

ソリューションベンダとは異なりコンサルティングという業態がある。昨今は、ソリューションもコンサルティングの一形態と言われ、SEOコンサル、人事コンサル、広報コンサルなど、様々な分野で「コンサルタント」「コンサルティング」「コンサルテーション」と言われるサービスが提供されている。こうした状態に引っ張られがちだが、コンサルティングとは経営戦略の策定のみを指すという指摘もある。コンサルティングは「相談」と翻訳されるが、実務経験上、「相談」は顧問やアドバイザーが請け負うことが多い。本稿におけるコンサルティング業務とは、広報やシティプロモーションに係る、調査分析活動や戦略策定、アクションプラン策定を指すこととし、広報実務やシティプロモーション活動の受託は行わない業務を指すこととする。

そもそもコンサルテーションは、大きく2つのアプローチが存在する。それぞれについて検討していく。

##### ① アウトプット・コンサルテーション

##### ② プロセス・コンサルテーション

##### (1)アウトプット・コンサルテーション

この形は、経営戦略・事業戦略に関するコンサルティング企業やシンクタンクでよく実施される。自治体では総合計画の策定にかかる発注ケースで見られる。

発注側から、持ち合わせているデータや文献等をコンサルタントに提供し、コンサルタントが必要に応じてインタビューや追加調査を行いながら、現状把握や課題整理から必要な打ち手の洗い出し、アクション、実行体制など、あるべき姿を立案して、アウトプット（報告書）をまとめあげる。発注側は、コンサルタントがまとめたアウトプットを受け取り、納得できるものであれば、そのアウトプットに基づいて実行したり、意志決定したり、さらに検討を加えていったりする。

「調べる」「考える」「まとめる」ことの代行業務と言える。中央官庁を中心に、時間短縮のために調査分析業務部分のみを切り出して、シンクタンクや戦略コンサルタントを活用し、そのアウトプットを基に政策立案をすることも多い。

広報やシティプロモーション戦略でもこうした形態はあり、時に「コンサル丸投げ」と批判もある形だが、このアプローチの最大の特徴は、アウトプットに落とし込むことに慣れたプロの力を借りることができる点にある。たとえば、発注側の担当者やマネジャーが一定程度の経験を蓄積すると、頭の中で課題や取り組むべきことの方向性が見えてくる。ところが、それをうまくアウトプットに落とせない。気合いと根性と情熱があっても、それが他人にも伝わるように説得力を高めた論理的なストーリーに描いていくことができない。これは、経験を積むことで暗黙知になり、暗黙知になったものを自ら形式化することは非常に困難なためだ。アウトプット・コンサルテーションは、こうした時に、発注側の情熱を汲み取りながら、ファクトやロジックを整理してもらえるので、大幅に時間を短縮できる。出てきたアウトプットを活用して関係者に納得

を得られやすくなる。これが「コンサルのうまい使い方」と言われるものだ。

一方、アウトプット・コンサルテーションの場合、発注側があまり知識や経験を有していない状態では、検討・整理の時間は短縮できたとしても、整理の意味や設計の意図を咀嚼しきれず、報告書が「引き出しの中」にそっとしまい込まれてしまいがちになる。発注側に戦略の「Q」を見る目が求められるが、この自覚がないと、出てきたアウトプットの質を評価できず「目新しさが無い」「むしろ手足の具体策を求めている」「現場はもっと生々しい」「似たようなことはやってきた」と評価してしまう。筆者自身も、広報実務経験が浅いときに戦略策定に秀でた広報コンサルティング会社から提出されたアウトプットや提案書を見てこのように感じたが、経験を蓄積していった後に、これらの資料を見直し、その価値を初めて実感できた。

##### (2)プロセス・コンサルテーション

エドガー・H・シャインが提唱した、カウンセリングに近いアプローチである。戦略策定や何らかの問題解決を、コンサルタント側が代行して考えるのではなく、コンサルタント側は、発注側が自ら考えられるように「支援」「ファシリテーション」に徹するものである。問題定義から解決策までを、発注側と受注したコンサルタントが共同歩調で検討していく進め方に最大の特徴がある。

このアプローチを採ると、発注側がコンサルタントと検討プロセスを共有することで、発注側の「固有状況」をコンサルタントも深く理解できるので、図1のような情報の非対称性が極限まで少なくなる。このため、固有解を見出しやすくなる。また、発注側は自らが問題解決のあり方を考えていくことになるため、解決策に対して深く納得でき、実行に迷いがなくなる。この結果、中長期的に時間・労力を削減しやすくなる。経験値がない場合や解決策が世の中にあまり存在しない場合に有効な進め方である。

コンサルティング会社は、いずれかのパターンに特化している場合もあれば、両方を実施できて発注側の要望に応じてアプローチを変える企業もある。公募や発注の段階で戦略策定「支援」となっている場合、コンサルティング会社はプロセス・コンサルテーションを求めているものと認識する。「戦略策定」となっている場合は、アウトプット・コンサルテーションを求められているものと認識する。発注側がこれを区別できずに、本心では戦略の提案を求めているのに、戦略策定「支援」の提案を求めると提示してしまった結果、提案者から検討プロセスや検討のフレームワークばかりが示されて戸惑うことがある。戦略を求めている発注側からすると提案内容に具体性がないように感じられてしまうからだ。安易に戦略策定「支援」と付けてはいけなく、逆に本気で自分たちが主体となって戦略を考えていきたい、それを手伝ってほしいと考えている場合は、「支援」と付けなければいけない。



## 5. アドバイザーの類型

コンサルティングとは別に「アドバイザー」「アドバイザー」が存在する。これは「顧問」と訳されるように、言葉としては「相談」に近い。経験則では、アドバイザーに関しても2つの活用形態がある。それぞれ簡単にまとめていく。

- ① 常駐型アドバイザー
- ② 非常駐型アドバイザー

### (1)常駐型アドバイザー

庁内に席を設けて、週に2日程度広報関連業務の実務的な助言や関係各所との調整・ヒアリング業務などを行う。コンサルティング業務を委託する場合のような、打ち合わせ資料やアウトプットの提出は求めず、相談記録を残す形で実績管理をしていく場合が多い。発注側は、アドバイザーが席にいる間は「使い倒す」ことができるので心強い。時として、アドバイザーの意見を聞いたうえで進めていきたいがために、アドバイザーがいない週の3日間に業務が止まりがちになることがある。

プロを週に2日程度拘束することになるため、コストは相当額かかってくる。少なくとも「中途採用」よりは高額になる場合が多い。

### (2)非常駐型アドバイザー

比較的低予算で月額固定費を支払い、月に数件の範囲で電話・メール・訪問時の口頭等の手段で助言を求める形が一般的である。教育・研究機関の研究者をアドバイザーとする場合は、訪問回数で予算が積み上がっていく形もある。

話を聞いてくれる第三者がいると、自らの頭の中の整理が進みやすくなる。また、俯瞰した助言から視点・視座・視野を切り替えやすくなるため有効だ。

## 6. まとめ

研究発表であれば、外部リソース活用の実態調査等を行う必要があるが、本発表は事例共有のため、大会当日は筆者自身の経験談を基に、以下のように、発注側が専門的知識・技能を有しているか否かで、どのような外部リソース活用が有効と考えられるか、実践知をまとめて共有する。

### (1)発注側が専門的知識・技能を有していない場合

- ・実務よりのソリューションベンダの活用

発注する前に、組織として経験を積むことを優先したい。経験を積み上げないと、何が問題なのか、何が足りないのか、どうしても見えてこない。既述のとおり、経験を積みあげないと、戦略の「Q」を評価する目も養われてこない。短期間での異動が前提になる場合は、OJTをサポートしてくれる外部業者を活用することも一案だ。一般的に専門業者はノウハウをブラックボックス化する必要があるが、顧客へのノウハウ移管をするポジショニングの業者もいる。

- ・戦略策定でのコンサルタントやアドバイザー活用

アウトプット・コンサルテーションの形であれば確実に成果物は立派なものになるが、ノウハウがないた

めこれを実践できないか、アウトプット自体を咀嚼できない結果になりがちである。実践も含めてすべて外注するほどの財政的余力がないのであれば、プロセス・コンサルテーションの形が理想だろう。あるいは、アドバイザーを活用したい。専門知識が十分でないからこそ、必ずしも専門知識を必要としない戦略こそ、極力、内部で検討をしていきたい。

### (2)発注側が専門的知識・技能を有している場合

- ・実務よりのソリューションベンダの活用

ソリューションベンダの活用では、発注側に専門知識が蓄積されるほど情報の非対称性が解消されていく。すると、ソリューションベンダに対する「物足りなさ」が生まれる。実務担当者の心の中で、専門業者の側が「踏み込んで提案して来ない」という感覚が生まれてきた場合は、情報の非対称性がなくなってきているサインである。この場合、大きく2つの対処がある。

- ① 業務標準化を徹底して内製化したうえで、危機管理などより専門的な領域に特化してソリューションを求める

- ② より包括的で俯瞰した戦略策定を得意とするコンサルタントやアドバイザーに並行して委託する
- 上記の①はコスト削減につながる。②の場合は一時的にコストが増すが、中長期的には全体最適できるので総額コストが削減される。経験則では、②は非常駐型アドバイザーがフィットする。

- ・戦略策定でのコンサルタントやアドバイザー活用

経験値が積み上がった段階ではアウトプット・コンサルテーションの方が適している場合が多い。多くのことを体得し無意識的に実践できるようになるほど、体得した事柄は言語化しにくくなっていく。職人として道を究めるのであればこれでも良いが、一般的に広報職では人事異動が発生したり周囲と調整したりする業務が必ず発生する。経験値を基にした課題や打ち手の方向性を、外部データ等も活用しながら言語化した整理ができていないと、経験を有さない周囲や上長にとって理解が進まず、結果的に調整がうまく進まないため時間の損失が生じる。

本稿では、筆者の体験的事例から、広報やシティプロモーションに係る外部リソース活用について、ソリューションベンダ、コンサルテーション、アドバイザーで、それぞれ課題や活用の要点を示した。そのうえで、発注側の専門的知識・技能の有無で、どのような外部リソース活用が有効と考えられるか、実践知を基に整理した。今後は、より正確な自己観察や参与観察を行い、研究としてまとめていくこととしたい。

## 参考文献

- 1) 堀紘一 (2011) : 『コンサルティングとは何か』, PHP研究所.
- 2) E・H・シャイン (2012) , 『プロセス・コンサルテーション—援助関係を築くこと』, 白桃書房.



# 事例発表及び研究発表 【A2会場(スタジオプラス)】

**14:40～16:05**

司会：高橋 輝子(千葉県)

4. 14:40～15:05 日本一の行政動画広報「いばキラ TV」の事例紹介【事例】  
取出 新吾（茨城県広報監）----- 20
5. 15:10～15:35 移住と地域参画に向けた戦略モデルの提案【事例】  
永井淳貴，三川優美，石井佑樹，碓井龍介，木村春奈，河井孝仁（東海大学  
文学部 広報メディア学科）----- 24
6. 15:40～16:05 児童・生徒によるボランティアガイド活動の継続と効果に関する考察に向けた  
事例調査報告【事例】  
松永 貴美（大阪府立大学大学院経済学研究科博士課程後期）----- 28

# 日本一の行政動画広報「いばキラTV」の事例紹介

取出 新吾  
Shingo Toride

茨城県広報監 Senior Director of Public Relations, Ibaraki Prefectural Government

2012年10月に開局した茨城県が運営するインターネット動画サイト「いばキラTV」は、YouTubeでの動画掲載本数、総再生回数、チャンネル登録者数の3分野において2016年1月に日本一を達成。いばキラTVの活動を通じて培った”見られる動画広報”の在り方に関する事例を紹介致します。

キーワード 動画広報、YouTube、茨城県、事例、日本語

## 1. いばキラTV設立経緯

47都道府県中、唯一茨城県のみが民放の地上波テレビ局が存在せず県民からも度々茨城県のテレビ局開設を要望されておりましたが、茨城県内は関東キー局の受信が可能なために新たにテレビ局の開設は難しいと断念していました。

東日本大震災時など茨城県内の映像が不足していたことなども鑑み、動画による茨城県の魅力発信を行うためにインターネットテレビ「いばキラTV（ティーヴィー）」を2012年10月に開局致しました。

いばキラTV：<http://ibakira.tv/>

開局時の財源は東日本大震災関連の雇用基金を活用し、2015年度までは毎年約2億4千万円を拠出。

## 2. 開局初年度

### (1) 初年度の課題

開局当初のコンセプトはテレビの代替としてのインターネット放送であったことから、平日毎日2時間（朝15分間、昼45分間、夕方1時間）のUstreamを活用したストリーミング放送を主体とし、YouTubeにオンデマンド動画も一部公開していた。開局直後の視聴こそ良かったものの、その視聴は低迷していました。



### (2) 初年度の成功例

開局初年度は大洗町への聖地巡礼で有名になったアニメーション「ガールズアンドパンツァー」とのコラボレーションを積極的に実施し、バンダイビジュアルからストリーム放送として番組提供を受け、いばキラTVでも放映した他、またTwitterを活用しガルパン

ァンとの交流を図りフォロワー数の増加に寄与しました。

## 3. いばキラTV再生へ

### (1) 民間専門家の登用

低迷する「いばキラTV」の再生のため、当時インターネット株式会社イノベーション事業本部 ビジネス開発部で茨城県を担当していた私を2013年4月より、広報ICTディレクターとして起用し、主に「いばキラTV」の再生のために県庁に約2年間常駐した。

### (2) 当時のいばキラTVの問題点

アクセス解析等の結果から、「いばキラTV」には以下の2点が大きな問題としてあることが判明。

- ・ネット動画の特性・視聴形態などを理解しておらずテレビ的なものをネットで展開しようとしていた。
- ・「いばキラTV」のサイトに来訪してもらい、そこで作成した動画をみてもらうという設計になっていた。元々テレビの代替えとして作られた経緯もあることから1番目の問題の解決は後回しとし、まずは2番目の問題を解決することに注力し、アクセス解析等の数値を活用しながら指標の変更を実施した。

### (3) 指標変更による大幅な改善

「いばキラTV」は、本質的には作成した動画を観た視聴者が何らかの茨城県の魅力を感じて頂くことがその目的であるはずなのに対して、当時の達成指標はサイト訪問者による視聴者数となっていました。

そこで指標の変更を提案し、サイトへの訪問者数、UstreamとYouTubeのユニークユーザー数の総和を視聴者数と再定義しました。この指標の再定義により、例えばサイトに訪問されてなくても、YouTube上で動画が再生されれば指標としてカウントできるようになり、利用している媒体毎に様々な施策を自由に実施できるようになりました。

例えば、Ustreamでは、県の複数あるウェブサイトUstreamを自動再生する埋め込みコードを入れ、様々なウェブサイトでライブ番組を視聴してもらえる環境を作りました。

またYouTube内での再生数もカウントできるように

なりましたから、動画のタイトルを検索されやすいものにしていくなどの意識が職員に生まれ、検索エンジン対策やクリックされやすくなるためのテクニックなどを自ら検討し実践するようになりましたし、関連動画としてYouTube内で再生される回数も増えました。



また茨城県議会からユニークユーザー数を視聴者数とした指標では分り難いとの指摘があったために、指標を動画の再生数などの合算値を用いた視聴数を全体の指標としていくことと変更しました。



#### (4) データによる意思決定

それまでの番組改編は、動画を観た幹部や職員がどう感じたかといった主観的な意見を元に行われていました。

そこで番組企画段階で訴求内容とターゲットユーザー層を決め、作成した動画を公開した後で、1本1本の動画に対してアクセス解析結果を参照し、どこで再生が止められたなどを見ることで、悪かった点を分析し、次の番組に繋いでいく PDCA サイクルを実施するようにしました。

また、番組編成の改編に関しても単に再生回数の多さ少なだけで決めるのではなく、総製作費を再生回数で割り、1再生回数あたりのコストをみることで、よりコストパフォーマンスの良い番組を残していくようにしました。

これらのデータに基づく意思決定プロセスを導入することで、情報の発信者側だけの思いだけで動画を制作していくのではなく、アクセス解析結果から得られる視聴行動を通じ、視聴者の意思・意見を取り込んでいく形を作り上げました。まさにサイレントマジョリティの可視化に取り組むようになりました。

#### 4. 番組事例

幾つかの番組事例を取り上げ、そこからネット動画のあり方/テクニックを考えていきます。

##### (1) 弓道、射法八節

いばキラ TV として最初に成功した番組が弓道です。番組を収録する段階では多く再生される動画とは思っていませんでしたが、公開してみるとコンスタントに多くの方に再生され、全8本の動画で多いものは13万回近く再生されています。

テレビなどではなかなか取り上げられることのないニッチなイメージのある弓道ですが、競技者の人口は決して少なくなく、平成27年度の全日本弓道連盟への登録人口は約14万1,000人。動画にご出演頂いている講師の教士七段 増淵教人氏はDVDなども出されている方で出演者としても魅力的であったことも功を奏したようです。

弓道動画の成功により、ニッチなものでも内容によっては再生回数が稼げるのが分かりました。

##### (2) 地域スポーツ

高校スポーツを主として県内で行われているスポーツについては強豪校や決勝戦はかなりの視聴ニーズがあることが分かってきました。特に高校野球が強いのですが、春、夏の大会などは電波を使った放送事業者ではなく、インターネットを使った通信を行っている私達は権利者からの許可が取れず大会そのものを放映することが出来ません。そこで大会開始前に全校を訪問し、大会への意気込みや練習の様子を取材する番組を作ったり、ドラフト会議選手が指名される場所を撮影に行ったり致しました。

##### (3) 鈴華ゆう子のただいま IBARAKI!

2013年3月から21時からの45分間番組「いばキラ★NIGHT 鈴華ゆう子のただいま IBARAKI!」でメインのパーソナリティとして水戸市出身の鈴華ゆう子氏を起用。放送当時はYouTubeの視聴回数100-300回程度であったのが、「和楽器バンド」を結成し、エイベックス・ミュージック・クリエイティヴよりメジャーデビューを果たしたことから人気は急上昇し、過去放映したアーカイブ動画の視聴が劇的に伸びました。最も再生された『【鈴華ゆう子】べにとゆう子の相性は?』は55万回を超える再生回数となっている。

ネット動画の場合は出演者の知名度による影響が大きく、特に鈴華ゆう子氏の場合はメディアでの露出があまり多くないために、ファンの方々がいばキラTVの動画を観られていると思わます。

##### (4) Visit Ibaraki Japan

茨城県内の全ての市町村の魅力を美しい映像で伝える動画を茨城県内各市町村毎に44本作成しました。番組コンセプトは会話やテロップを入れないことで言語化を行わず、翻訳なしで海外の方からも閲覧されることを見込んだもの。映像も綺麗なため県庁内や市町村からの評判は良かったのですが、再生回数は伸び悩みました。

「Visit Ibaraki Japan」の再生回数が伸びなかった原因はYouTube内での検索を全く意識せずに番組を作成してしまったことです。動画を探す方はYouTube

の検索窓にキーワードを入れますが、全国に1,700以上ある市町村名で検索される方は少なく、一部の全国的に自治体名が有名な市町村を除くと、動画を見つけてもらうことができなかったことが原因です。

動画だけではなく、インターネットを活用して広報する場合、検索キーワードを何にするのかがかなり大切であることがこの事からも分かりました。

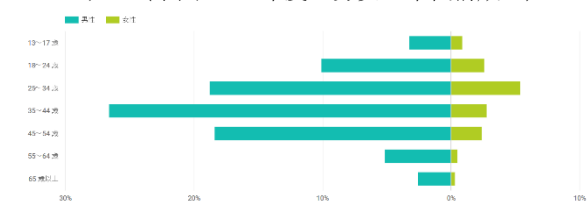
### (5) ねば〜る君

現在では有名になった納豆の妖精「ねば〜る君」は、いばキラTVの番組「イバダス」に出演したのが動画デビューとなっています。

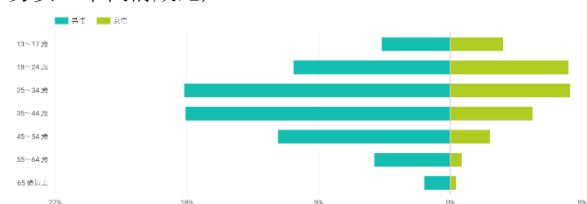
「行列のできる法律相談所」の出演を契機として、瞬間に有名になった「ねば〜る君」は、テレビでの出演回数が増えると、それに伴ってねば〜る君の番組の再生回数も増加していきました。ネットでの検索数はテレビに影響することが多いことがこのケースからも読み取れます。

### (6) いばらきペロリ

ミス鎌倉にもなったことのある美人フードファイターの榊渕祥与氏を2015年に起用。開始当初の企画では女性による大食い番組ですから、男性層が多くみるものと想定しておりましたが、アクセス解析の結果で見ると20代の若年女性に多く観られていることが分かりました。従来のいばキラTVは女性層が少なかったのですが（下図2013年度の男女・年代構成比）

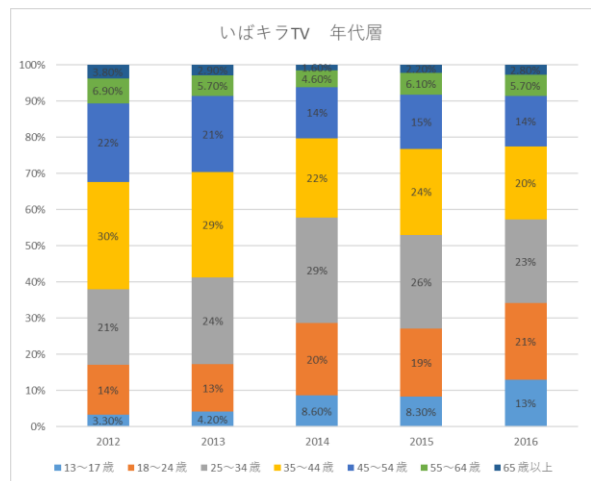


2015年に、いばらきペロリを公開することにより女性層の大幅な拡大に成功しました。（下図2015年の男女・年代構成比）



### (7) YouTuberの起用

2016年度の目玉としてYouTuberを起用しました。特に人気の高いHIKAKIN氏を水戸にお招きし、100人参加のイベントを告知したところ、1,500人を超える参加希望者が水戸駅前に集結するなどかなりの反響がありました。また水溜りポンド、フィッシャーズなど合計6組のYouTuberを起用し番組を公開したところ、10代からの視聴が増加し、10~20代の若年層が34%に達し、視聴者の1/3となりました。



広報紙等の従来の行政の持つ媒体は若年層には殆ど届いていないのが普通です。

例えば、東海村の情報媒体等利用状況調査報告書<sup>1)</sup>によると、20代は調査に対する有効回答率も29.0%と低く、60代を超えると60%に近くなります。また20代の回答者であっても村広報紙を毎号読む人は32.0%とかなり低い（30代以上は60%以上が毎号閲覧）です。

従いまして、いばキラTVは若年層に届くことができるようになった初めての行政広報媒体と言えるのではないかと考えております。

## 5. 日本一の行政動画として広報活動

### (1) 神奈川県からの視察

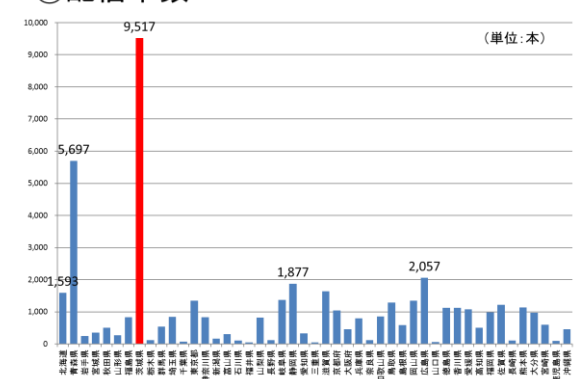
2015年冬に動画による広報「かなチャンTV」の開始を検討されていた神奈川県からの視察を受け、その時に初めて、「いばキラTV」がYouTubeにおける再生数が全都道府県中で1位であることに気づきました。

### (2) 広報活動

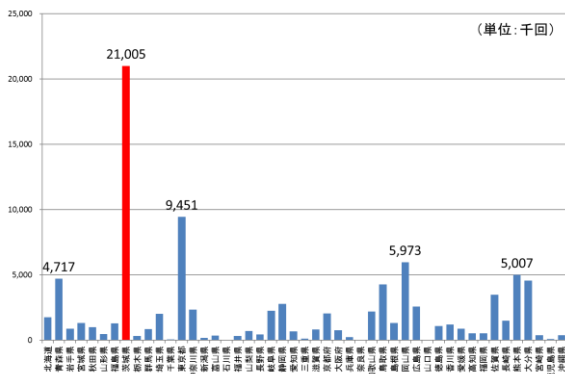
詳しく調査してみますと、YouTubeにおいて、配信本数、再生数、チャンネル登録者数の3つの分野において、全47都道府県中1位であることがわかりましたので、「都道府県動画サイトの頂点へ！」<sup>(2)</sup>と題したプレスリリースを発表致しました。

また日経ビジネス誌に「仕掛け人が明かす、茨城県のネット広報戦略 脱・テレビの発想でネット動画日本一」<sup>(3)</sup>の記事広告を掲載し、いばキラTVで達成したことをPRしていきました。

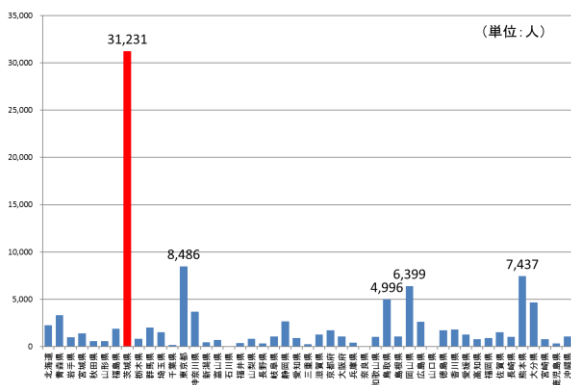
### ① 配信本数



## ②再生数



## ③チャンネル登録者数



上記①②③は各都道府県の YouTube 動画配信状況  
(2016年10月24日 茨城県知事公室広報広聴課広報戦略室調べ)

- ・各都道府県において、複数の部局で別個にチャンネルを開設している場合はその合計数。
- ・茨城県については「いばキラ TV (公式)」, 「スポーツチャンネル」, 「ニュースチャンネル」, 「なつかしいばらき」の各チャンネルの合計。

### (3) 高まる外部評価

2016年9月に「いばキラ TV」を引き合いに出した代表質問<sup>(4)</sup>が神奈川県議会で行われ、11月には京都府議会による視察を受け入れ、12月には東京都職員に対する行政動画広報に関する研修を行いました。このように他の都道府県からの注目が高まっています。

## 6. いばキラ TV の新たな挑戦

### (1) 見られる行政広報動画への挑戦

2015年度までの「いばキラ TV」では、作成した動画閲覧者に何か1つ茨城県の魅力を覚えてもらう事を基本コンセプトにして動画を作成して行きましたが、2016年度は行政が県民に伝えたい行政情報を観てもらえる動画の形で作成することに挑戦しています。

毎月アジェンダを決め、7月から G7 茨城・つくば

科学技術大臣会合、茨城の海、ガン検診、防災、県北芸術祭、ニセ電話詐欺、交通安全など様々なジャンルの5分間動画を作成し、「いばキラ TV」で流すだけではなく、茨城県内ケーブルテレビでも放映しています。

中でも、「ねば〜る君」を起用したガン検診啓蒙動画『【ねば〜る君のカラダに何が!?】ねば〜る君うめねばちゃんのがん検診を受けるネバ〜!』は再生回数も9万回を超え順調に視聴されています。これにより従来型の行政広報から脱却した新しい形が作れたと思っています。

### (2) 視聴者参加型&双方向性への挑戦

開局当初から「いばキラ TV」では視聴者からの動画ファイルをご提供頂く形での動画投稿を行っていましたが、実際には殆ど投稿が行われていませんでした。

2016年度からは、動画ファイルをご提供頂く形をやめ、投稿者は自らの YouTube アカウントに動画をアップし、その URL を教えて頂く形を取るようになりましたところ、11月末時点で、アカウント登録数は753人、投稿は150と以前よりは大幅に投稿数を増やすことはできましたが、まだまだ多くの方に参加されていないのが現実です。インターネットの強みである双方向性を活用する方法はまだまだ模索段階です。

## 7. 終わりに

行政広報媒体としては異例の若年層にもみて頂ける媒体に育ち始めた「いばキラ TV」ですが、「いばキラ TV」の茨城県内での認知度<sup>(5)</sup>は低く31.4%に過ぎません。

日本一になったことで慢心することなく、新しい考え方・テクノロジーなど貪欲に取り込み続ける努力を継続し、「いばキラ TV」の影響力・知名度を高めて参ります。

## 参考文献

- 1) 東海村：情報媒体等利用状況調査報告書(2015年12月) P13, P31
- 2) 茨城県広報広聴課広報戦略室プレスリリース「都道府県動画サイトの頂点へ！」(2016年2月26日)
- 3) 日経ビジネス：「仕掛け人が明かす、茨城県のネット広報戦略 脱・テレビ的発想でネット動画日本一」(2016年3月)  
<http://special.nikkeibp.co.jp/atclh/NBO/16/ibaraki0314/>
- 4) 神奈川県議会：本会議録-平成28年第3回菅原直敏議員-代表質問
- 5) 平成27年度県政世論調査 XV 広報活動 5.いばキラ TV P138
- 6) 地方創生時代のための IT を活用した情報発信ガイド 取出新吾著

# 移住と地域参画に向けた戦略モデルの提案

## Proposal of strategy model for residence and regional participation

永井淳貴, 三川優美, ○石井佑樹, 碓井龍介, 木村春奈, 河井孝仁  
Jyunki NAGAI and Yumi MIKAWA and Yuki ISHII  
and Ryusuke USUI and Haruna KIMURA and Takayoshi KAWAI

東海大学 文学部 広報メディア学科

Tokai University

人は移住において居住地選択を行うが、居住地選択を通して地域への参画につなげる手段についてはまだ十分に言及されていない。したがって、事例研究とアンケート調査をもとに戦略モデルを提起し、居住地選択を通して地域への参画につなげる意思決定の段階を、モデルとして提案する。

**キーワード：** 居住地選択、地域参画、プラットフォーム

### 1. 研究背景

引っ越しの際に人はどのように街を選ぶのか、街を選ぶにあたってどのような基準や理由があるのか疑問を持った。

近年、「住みたい街ランキング」が話題になっていたが、「住みたい街ランキング」は街を選ぶ基準になっているのか調べてみた。代表的な住みたい街ランキングであるSUUMOの住みたい街ランキングを例にしても、調査対象区域が関東・関西のみでそれ以外の区域がないこと、住んでみたい駅と行政区域の両方で換算されていること、横浜のように広い都市がランクインしている場合、同じ横浜をイメージしていない可能性があることから、街を選ぶ基準になっているのかについては疑問である。また、住みたい街はその人の勤務先やその沿線、生まれ育った場所、暮らしたところのある場所によって決まることが多く、住みたい街は人によって違うことが分かった。リクルート住まいカンパニーに問い合わせたところ、住みたい街ランキングはあくまで街の人気投票であり、個人に合わせて作っているものではないとの回答を得た。

このことから、「住みたい街ランキング」では居住地を選ぶには不十分であり、居住地選定モデルが必要なのではないかと考えた。

### 2. 研究目的

事例研究及びアンケート調査を行い、人がどのように街を選び居住地選択を行うのかを明らかにする。そして、どのような意思決定が行われているのかを記述モデルにまとめたうえで、それを後押しできる仕組みを考え、戦略モデルとして提起する。戦略モデルを作成する方法は、記述モデルの意思決定のプロセスの間の矢印の間に、意思決定のプロセスを後押しできる仕掛けを作ることで作成していくこととする。

さらに、独自にアンケート調査を行ったところ、引っ越し先で地域の活動があったら参加してみたいか、という問いに 68.2%の人が前向きな意見を持って、20.5%の人が情報があれば参加してみたい、38.6%の人が紹介があれば参加してみたいとの回答を得た。

(資料①) このことから、居住地選択から地域の参画へつながるまでの流れを記述モデルにまとめ、それを後押しできる仕組みを戦略モデルにまとめる。

### 3. 仮説設定

- ・引っ越しをする際に永住を希望する人とそうでない人では重要視する引っ越し条件の要素が違うのではないか。
- ・引っ越しを後押しできる仕組みがあるのではないか。

### 4. 研究のオリジナリティ

本研究では今までなかった居住地選択を通して地域への参画を促すという新しい視点から、記述モデル及び戦略モデルを作成するというオリジナリティがある。本研究の社会的意義は、街を選ぶ人にとっては街を選びやすく、地域に参画しやすい環境を提供することができ、行政や地域で活躍する人にとっては地域への参画人口が増えることが挙げられる。

### 5. 研究方法

人が居住地を選択し、地域に参画するまでの記述モデルを作成するにあたって、現在では居住地の選択と地域への参画が直接つながっていないので、居住地選択の記述モデル及び戦略モデルと地域参画の記述モデルと戦略モデルを作成し、合体させることで居住地選択を通して参画へつなげる記述モデルと戦略モデルの提案を行う。また、本研究では生駒市バスツアー、内閣府地域共同参画局 男性の地域活動への参画好事例集、文部科学省 学びを通じた女性の社会参画事例集からの事例研究と、アンケート調査による考察を行うことで研究を行った。

### 6. 研究内容

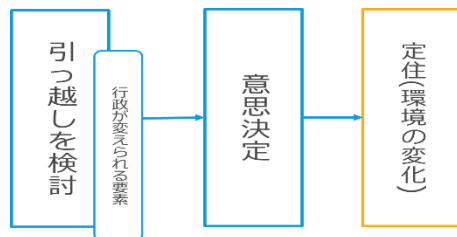
#### (1) 居住地選択の記述モデル

記述モデルを作成するにあたり、ひとつめの仮説に基づいて独自にアンケート調査を行ったところ、次のようなアンケート結果が得られた。(資料②) これらの調査結果から、永住を希望する人とそうで



ない人がそれぞれどのような要素を重要視しているのかを考察してみたところ、永住を希望する人は行政が変えられる要素を重要視していることが分かった。(資料③)

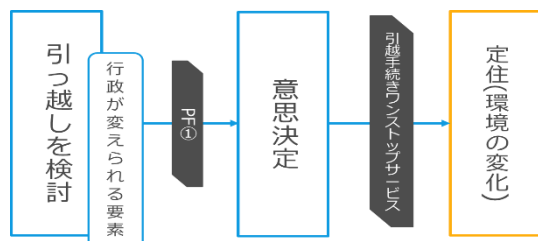
また、ふたつめの仮説にある引越しを後押しできる仕組みについては、生駒市が行っているバスツアーを参考にするために、生駒市の魅力創造課の方に行ったヒアリングを基にして抽象化した。生駒市が行っているバスツアーとは、「暮らしやすい街、生駒」の魅力を実感してもらうため、生駒市と近畿日本鉄道(株)が行った生駒市独自の子育て支援策や補助金によるお得なリフォーム、住み替え情報を紹介したバスツアーである。これらの調査結果から、以下の記述モデルを提起する。



## (2) 戦略モデルの作成

戦略モデルを作成するにあたって、本研究では対象を永住を希望する人に絞ることにした。対象を絞る理由は、戦略モデルの仕組みにかかる費用を削減でき、より効果的な仕掛けを組み込むことができるからである。永住を希望する人に絞る理由としては、永住する人のほうが地域に長くかかわってくれる可能性が高いからである。また、記述モデル作成にあたってアンケート調査を行った結果、永住を考えている人は、そうでない人よりも行政が変えられる要素を重要視していることや、永住を考えていない人よりも地域の無料の見学会へ参加する意欲があること(資料④)から、戦略モデルの仕組みに参加してくれる可能性が高いといえる。

先に提起した記述モデルをもとにし、以下の戦略モデルを提起する。なお、以下の記述にあたってはプラットフォームをPFと表記することとする。



### ・PF①

ひとつめの矢印である、引越しを検討してから意思決定を行うまでの間を後押しできる仕組みは、生駒市バスツアーを参考にし、プラットフォーム(PF①)を設定する。プラットフォームとは、共感・信頼・インセンティブを備えた場所である。

ここでいう共感とは、同じ町に住む人同士、もしくは同じ境遇の人たちの交流や会話を指す。信頼とは、行政が主催しているなど、ある程度の安全性が確保されていることを指す。最後のインセンティブとは、参加することによって参加者が得られる旨みをさす。プラットフォームの具体例として流山市のそのママ夜会を挙げる。

そのママ夜会とは、「母になるなら流山市」というフレーズを掲げている流山市が開催したプラットフォームで、市内在住のママたちが集まり、ビール片手に先輩ママ講師の話の聞き、子育ての苦労を励ましあうというものである。ここでいう共感とはママ同士の苦労を語り合うこと、信頼とは市が主催している公的な場であるということ、インセンティブとはスポンサーによる無料のビールサービスがあたる。

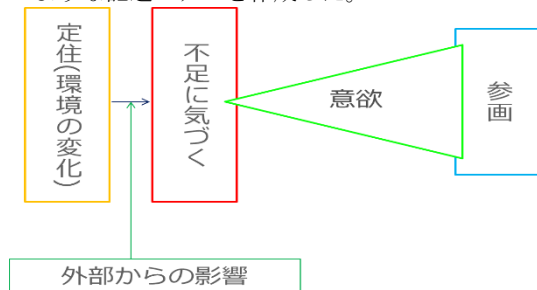
生駒市のバスツアーの事例では、共感とは先輩ママとの交流会、信頼とは市が主催する公的な場であること、インセンティブは無料で見学ツアーに参加できることや、カフェでのランチがあたると考えられる。また、生駒市のバスツアーのヒアリングをもとにその街の魅力を知ってもらうことがプラットフォームの目標となることが分かった。

### ・引越手続きワンストップサービス

ふたつめの矢印である意思決定と定住の間を後押しできる仕組みとしては経済産業省が作成中の引越し手続きワンストップサービスを設定する。ワンストップサービスとは経済産業省が作成を試みているサービスで、基本情報を「利用者情報の入力」で受け、各事業者に送ることで面倒な引越手続きをひと手間で済ませることができるといえるもので、これにより引越しをより手軽にすることができるのではないかと考えられる。

## (3) 地域参画の記述モデル

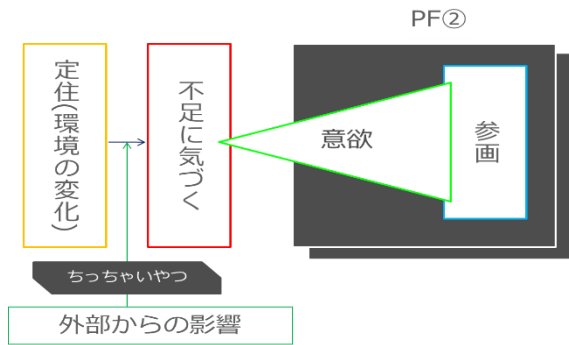
地域に参画するまでの流れを明かにするために、事例研究を行う。本研究で参考にしたのは文部科学省の「学びを通じた女性の社会参画事例集」と、内閣府地域共同参画局の「男性の地域活動への参画好事例集」の事例である。事例研究を行った結果、このような記述モデルを作成した。



意欲の部分の形が三角形になっているのは、不足に気づいた状態からだんだん意欲が高まっていくことを表している。

#### (4) 地域参画の戦略モデル

地域参画の戦略モデルは以下のように提起する。



・ちっちゃいやつ

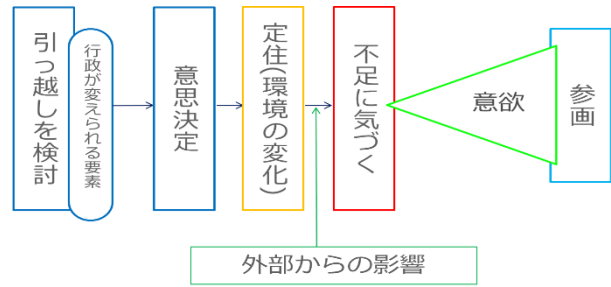
外部からの影響の矢印を後押しする仕組みであるちっちゃいやつとはプラットフォームの要素である、共感・信頼・インセンティブの三要素ではなく、強力な共感・緩やかな信頼・不足への気づきという3つの要素を持ったサブプラットフォームのような場所のことを言う。強力な共感とは、同じ境遇の人との交流があることを指し、外部から直接的な影響を受ける部分の要素である。緩やかな信頼とは、行政や市、NPOの主催といった強力な信頼だけでなく、知人・友人の紹介など、強力な共感に後押しされる形でのある程度の信頼があることを指す。最後の不足への気づきとは、同じ境遇の人との交流を経て自分や自分の住んでいる街への不足している部分に気づくことを指していて、以下のような事例がある。

・PF②

PF②とは、第二次プラットフォームという意味で、前に述べた生駒市のバスツアーの事例のような街を知るためのプラットフォームを第一次プラットフォームとすると、この第二次のプラットフォームでは、地域とかかわり、参画することが目的となる。第二次プラットフォームでも、共感・信頼・インセンティブの三つの要素はもちろん、社会的意義ややりがい、満足感が求められることが事例研究から分かった。さらに、事例から、第二次プラットフォームでは意欲が生まれ、参画につながる、と図で示してあるが、さらにそこから新たな意欲が生まれ、参画に結び付く、という階段構造になっていく可能性があると考えられる。

#### (5) 居住地選択から地域参画の記述モデル

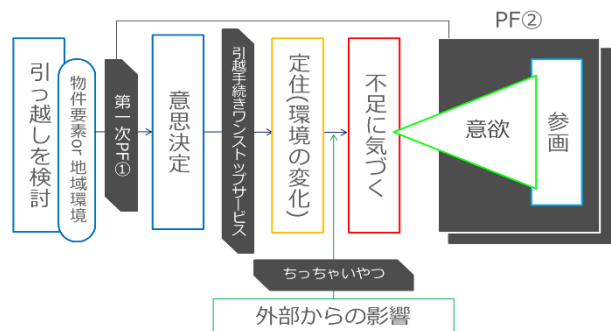
以上の二つの記述モデル（居住地選択の記述モデルと地域参画の記述モデル）を合体させると、このようになる。



これらの検討、意思決定、定住、気づき、意欲、参画の段階の頭文字をとって、このモデルをKITKIS（きつときす）と名付けた。

#### (6) 居住地選択から地域参画の戦略モデル

二つの戦略モデル（居住地選択の記述モデルと地域参画の記述モデル）を合体させた戦略モデルが以下の戦略モデルである。



第一次プラットフォームと第二次プラットフォームが線をつないでいるのは、第一次プラットフォームでまちを知ってもらい、第二次プラットフォームの地域での活躍の場所を紹介することで、よりスムーズに地域の参画につなげることができるのではないかと考えられたため、連携をとる必要があるという意味で線をつないでいる。

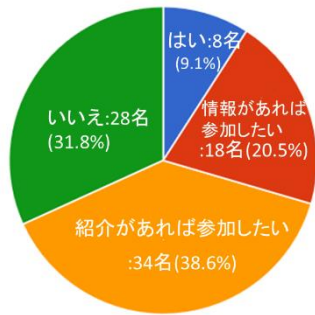
この居住地選択から地域参画までの戦略モデルをPFKITKIS（プラットフォームきつときす）と名付けた。

### 5. 考察

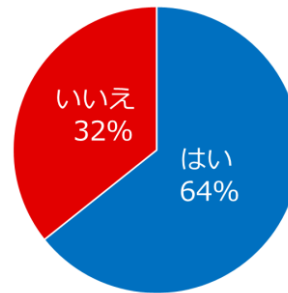
以上きつときす及びプラットフォームきつときすの提案をもって本研究を終了とするが、未だ戦略モデルへの引き込み方や、プラットフォームをどのように宣伝していくのかについては課題が残る。未完成な部分や今回ページ数の都合上割愛した部分については、実際の発表をもってなるべく補填したいと考える。

資料

① 独自に行ったアンケート調査

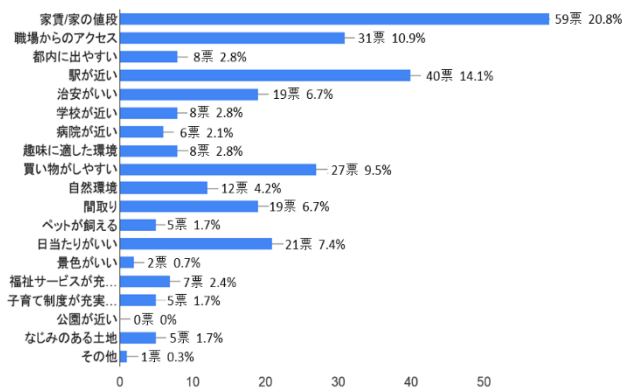


④ 独自に行ったアンケート調査



② 独自に行ったアンケート調査

●引っ越しをする際に重視する点(97名・1人3票まで)



③ 独自に行ったアンケート調査

| 永住を考えている人が重視している点(33人)3票まで |     |       |
|----------------------------|-----|-------|
|                            | 票数  | パーセント |
| 家賃/家の値段                    | 13  | 12.9% |
| 都内に出やすい                    | 4   | 4.0%  |
| 駅が近い                       | 16  | 15.8% |
| 間取り                        | 3   | 3.0%  |
| 職場からのアクセス                  | 12  | 11.9% |
| 学校が近い                      | 1   | 1.0%  |
| 病院が近い                      | 4   | 4.0%  |
| 買い物がしやすい                   | 8   | 7.9%  |
| なじみのある土地                   | 4   | 4.0%  |
| 日当たりがいい                    | 8   | 7.9%  |
| 趣味に適した環境                   | 2   | 2.0%  |
| 自然環境・景色が良い                 | 7   | 6.9%  |
| 治安が良い                      | 8   | 7.9%  |
| 福祉サービスが充実している              | 4   | 4.0%  |
| 子育て制度が充実している               | 3   | 3.0%  |
| 公園が近い                      | 0   | 0.0%  |
| ペットが飼える                    | 4   | 4.0%  |
|                            | 0   | 0.0%  |
| 計                          | 101 | 100%  |
|                            | 票数  | パーセント |
| 行政が変えられない要素                | 65  | 64%   |
| 行政が変えられる要素                 | 36  | 36%   |
| 計                          | 101 | 100%  |

参考文献

- 1) 生駒市バスツアー  
<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/00000011.000006886.html>
- 2) 内閣府地域共同参画局 男性の地域活動への参画好事例集  
[http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/dansei\\_chiikisankaku/index.html](http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/dansei_chiikisankaku/index.html)
- 3) 文部科学省 学びを通じた女性の社会参画事例集  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/ikusei/kyoudou/detail/1371491.html](http://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/kyoudou/detail/1371491.html)
- 4) 独自に行ったアンケート調査  
実施場所：厚木住宅公園（住宅展示場）、(株)サンシティ（不動産屋）  
実施日： 10/22・11/5・11/19～11/29  
実施対象：住宅展示場に来た人、不動産屋に来た人  
回答数： 88人
- 5) 経済産業省 引っ越し手続きワンストップサービス  
[http://www.meti.go.jp/policy/it\\_policy/hikkoshi/](http://www.meti.go.jp/policy/it_policy/hikkoshi/)
- 6) 河井孝仁(2016)：シティプロモーションでまちを変える
- 7) 国領次郎：オープン・ソリューション社会の構想日本経済新聞社

# 児童・生徒によるボランティアガイド活動の継続と効果に関する 事例調査報告

## Case report on the Continuation and Effect of the Voluntary Tour Guide by children and students

松永貴美  
MATSUNAGA Takami

大阪府立大学大学院経済学研究科博士課程後期 Graduate School of Economics, Osaka Prefecture University

**Abstract** 観光庁が平成20年度、21年度に実施した「児童・生徒によるボランティアガイド普及事業」の参加事業のうち、現在も継続して活動している事業に対して現地調査、ヒアリングを行い、共通点を見つけることで、児童・生徒によるボランティアガイド活動の継続と効果に関する考察の手がかりとする。

**キーワード** 児童・生徒によるボランティアガイド活動、効果、継続、観光、教育、地域性

### 1. はじめに

観光立国推進基本法に基づき2012年3月30日に閣議決定した「観光立国推進基本計画」では、観光庁が主導的な役割を果たすべき主な施策として「1. 国内外から選好される魅力ある観光地域づくり（観光地域のブランド化・複数地域間の広域連携等）、2. オールジャパンによる訪日プロモーションの実施、3. 国際会議等のMICE分野の国際競争力強化、4. 休暇改革の推進」の4つが挙げられている。観光地域のブランド化に欠かせない、観光の振興に寄与する人材の育成については、「学校における地域固有の文化、歴史等に関する教育の充実」等の施策が掲げられている。

観光庁が平成20年度、21年度に実施した「児童・生徒によるボランティアガイド普及促進事業」は、「『将来の地域づくりの担い手の育成』、『児童・生徒の旅をする心を育む』」などの観点から有意義な活動であることから、観光庁では、その普及促進に努めているという。

「将来の地域づくりの担い手の育成」という「観光地域づくり」の観点から、観光という場を教育に生かす「児童・生徒によるボランティアガイド活動」は、観光産業に関わるサービス従事者の育成や、異文化体験等を通して学ぶ旅行者にとっての教育観光とは異なった立場から、「観光」と「教育」とを繋いでいる。

本レポートでは、平成20年度、21年度に実施された「児童・生徒によるボランティアガイド普及促進事業」に参加した事業のうち、現在も継続して活動している事例を挙げ、児童・生徒によるボランティアガイド活動の継続と効果に関する考察に向けた事例調査について報告する。

### 2. 児童・生徒によるボランティアガイド普及促進事業

#### (1) 事業の概要

観光庁は、観光立国を実現し、次代の地域の担い手を育成するためには、子ども達の「旅をする心」「地域を愛する心」を育む取組が必要であるとして、平成

20年より「児童・生徒によるボランティアガイド普及事業」を4つのモデル地域からスタートさせた。平成20年度「児童・生徒によるボランティアガイド普及促進事業報告書」（以下、「事業報告書」）によると、北海道松前町では高校生を対象に高校の課外授業として「史跡ガイド講座」を実施し検定試験合格者は「桜祭り」でのガイドを実施した。青森県八戸市では中学生を対象に中学校の総合学習の一環として、市内体験施設の体験指導を通して参加者に地域の歴史・文化を案内し、学んだ内容を紹介するパンフレットを作成した。滋賀県湖北町では小学生が野鳥センター職員の指導を受け琵琶湖に飛来する野鳥についてのガイド活動やガイド用資料を作成した。鹿児島県鹿児島市では小中学生の石橋記念公園子ども学芸員の中から子どもガイドを育成し勉強会やボランティアガイド活動を行った。

#### (2) 事業の成果と課題

事業報告書によれば、児童・生徒、ガイド利用者、保護者、モデル事業実施団体ともに「楽しい」「いい経験になった」「自分も元気をもらった」「自分たちの町の歴史を知るとはとても素晴らしいこと」「市全体のボランティアガイドのスキルアップ、そして養成に貢献した」など肯定的な意見がある一方、「子ども達にどこまでのレベル（スキル）を求めるかの判断が難しい」「就労扱いになるのか」「受け入れ施設のバックアップと学校の協力が最重要。継続させるのであれば地域の協力が必要」といった継続性についての課題も挙げられている。

### 3. 調査方法

#### (1) 調査の対象

平成20年度、21年度の実施事業16事業に対し、電話及びメールで問い合わせ、反応のあった13事業に対し、活動の現状等についてアンケート用紙にて回答を求め、そのうち現在も活動している7事業のうち、3

事例 A、B、C に対し平成 27 年 11 月から平成 28 年 11 月にかけて、調査およびヒアリングを行った。

#### (2)調査内容

現地調査として、実際に児童・生徒がガイドを行う機会に参加し、ボランティアガイド活動の様子を観察するとともに、活動のキーマンにヒアリングを行った。

### 4. 調査結果

先述の事業報告書や、筆者が行ったアンケートの回答によると、児童・生徒によるボランティアガイド活動の継続がし難い原因については、学校外活動としてのボランティアガイド活動の困難さ、ガイド活動を事業として見た際のサービスの供給の不安定さという二点が大きいの。一方で、継続できている事業についての何らかの共通点があると考えられる。以下に事例の概要と共通点を述べる。

#### (1)事例の概要

##### ・ A

東海地方の離島での小学生による子どもガイドである。近隣のプロガイドがガイド方法等を指導している。年に 1 回小学校主催でガイドフェスティバルを行っている。活動は年数回である。研修の一環として子どもガイドを受ける法人があったり、外国人を案内する機会があったりする。活動には島の人たちも協力的である。ボランティアガイド活動を通じて島の子もだけでなく大人も積極的になった。

##### ・ B

兵庫県南東部、小学校の隣にある史跡を中心に小学生が案内する。年数回受注があればガイドをする。活動は 12 年目に入る。主催は大人のボランティアガイド団体で、ガイド指導も大人のボランティアガイドが行う。学校外の活動だが、徐々に学校も理解してくれるようになり、教師の協力も得られている。活動に対しての表彰歴も多い。

##### ・ C

九州南部、移築された歴史的建造物のある公園内を小学生から高校生までの児童や生徒が案内する。主催は公園管理者である。子どもたちは広域から集まっている。公園のある地域とイベント等で協力している。公園職員が子どもたちにガイドだけでなくマナーなども指導している。取材依頼が多く、子どもたちは取材慣れしている。

#### (2)共通点

##### ・ ボランティアガイド活動の範囲

活動の範囲はそれぞれ囲われた限られた空間であり、安全性が比較的高い。

##### ・ ボランティアガイド活動の主体

プロガイド、ボランティアガイド、公園職員など、学校外の地域もしくは周辺地域の人物がキーマンになっている。

##### ・ ボランティアガイド活動の場所

島の生活風景、歴史ある史跡などその場所特有の

特徴あるガイドスポットがある。

##### ・ ボランティアガイド活動への協力

A、B については、積極的でなかった周囲が徐々に協力的になっている。C についても徐々に協力者や関係団体が増えている様子が窺える。

##### ・ 生活圏域

A、B についてはそれぞれ離島であったり、田園地帯に離れて街道沿いに都市部があったりなど、生活圏域自体が狭い。

##### ・ 子どもたちの生活環境

A については海女や漁師を営む家族の姿を見て育っていたり、B については街道沿いに栄えた商家の町並みや史跡が身近にあったり、C については明治まであった藩校教育や歴史上の人物の影響が今なお色濃いなど、幼いころから地域性を身近に感じる環境である。

##### ・ 外部からの評価

A、B、C いずれも活動を通して、普段は接することのない外部の人と交流したり、表彰や取材を受けたり、外部からの評価を得る機会を持っている。

##### ・ 周囲の変化

先述したように A、B、C ともに活動をすることで、地域の人々の協力が得られるようになったり、周囲の大人の意識が変わっていったりしている。

### 5. おわりに

本調査結果からは不十分ではあるが、引き続き事例調査を重ねながら共通点を明らかにし、児童・生徒によるボランティアガイド活動が子どもたちだけでなく周囲にどのような効果を与えるか、また、効果と活動の継続性との関係などについて考えていきたい。



図 公園内を案内する様子 (C)

### 参考文献

1) 観光庁：観光立国推進基本計画

<http://www.mlit.go.jp/kankocho/kankorikkoku/kihonkeikaku.html>

最終更新日：2012 年 3 月 30 日

2) 観光庁：児童・生徒によるボランティアガイド

<http://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/jinzai/kodomo.html>

最終更新日：2011 年 3 月 29 日

3) 観光庁(2012)：児童・生徒によるボランティアガイド普及促進事業報告書(平成 20 年度)

4) 観光庁(2013)：児童・生徒によるボランティアガイド普及促進事業報告書(平成 21 年度)



# 事例発表及び研究発表 【B1会場(セミナールーム)】

**13:00～14:25**

司会：野崎 哲平(IT 企業勤務)

7. 13:00～13:25 小規模自治体職員のコミュニケーション過程に関する一考察—平成 28 年熊本地震被災自治体を中心に—【研究】  
黒田 伸太郎（熊本県菊陽町役場・熊本大学大学院社会文化科学研究科）・ 32
8. 13:30～13:55 地域社会におけるダイアログ・プラットフォームの運営と評価【事例】  
佐藤 忠文（熊本県立大学特任講師・九州大学大学院芸術工学府環境・遺産デザインコース博士後期課程）----- 38
9. 14:00～14:25 高校フューチャーセンターの効果と地域への効能【事例】  
木村 知・鈴木 滋（東急エージェンシー・静岡県立島田商業高校）----- 40

# 小規模自治体職員のコミュニケーション過程に関する一考察 —平成28年熊本地震被災自治体を中心に— One consideration about the communication process of the staff of small local government

黒田 伸太郎  
Shintaro KURODA

熊本県菊陽町役場 Kikuyo Town office  
熊本大学大学院 社会文化科学研究科 Kumamoto University

**Abstract** As a result of arresting the staff as the actor of the local community reproduction again, and having considered the thought that how about the staff, a communication process whether you acted how, the possibility that it had an effect to promote reproduction of the area community to participate in a solution to the problem that the staff waited actively and existed in the spot made directly was suggested.

**キーワード** 地域コミュニティの再生, 小規模自治体, コミュニケーション過程, 熊本地震

## 1. はじめに

平成28年4月14日、16日に主に熊本地方を震源とする大きな地震が発生した。熊本地震以前にも、東日本大震災やその他甚大な自然災害が発生し、その都度地域コミュニティの崩壊と再生は論じられてきた。もとより、我が国の地域コミュニティは、高齢化や少子化、情報化や災害等の複合的な要因によって衰退あるいは縮小し、その再生は喫緊の課題として長く議論されている。再生に資する政策は国レベル、自治体レベルで様々な取り組みが実行されているが、これらの政策は、成長によって社会的矛盾を吸収したり緩和したりすることがほとんど望めなくなった地域コミュニティの現状（伊豫谷ほか,2013）が根底にある。しかし、施策が実施されているにもかかわらず、限界集落や孤独死といった複雑な社会経済環境の下で発生する様々な問題の多くは解決されていない（森下,2012）。地域コミュニティの再生のための問題解決には、それぞれの地域での多様性と多元性を認めながら問題を鮮明にすることが求められる。その上で、自発的で主体的な関与によって問題解決をまちづくりという政策形成のプラットフォームに載せ、そこで問題は何か、という本質的なコミュニケーションを実施するアクターがいなければ地域コミュニティの自律的な再生は難しい。

## 2. 問題の所在

近年、地域コミュニティでは、激甚災害に見舞われることで潜在下にあった困難な問題が一気に噴出している。新たな問題の表出は、我々に問題そのものへの注視を促し、如何に問題を解決するか、そのための新しい解決方法とは何かを検討することを要請する。問題解決には地域コミュニティのアクター間の協働が必要であり、また、協働の主役としてのアクターは、自律的に問題解決の営みを実現しなければならない。こうした地域コミュニティの問題を解決する主体の構成に視点を転ずると、問題解決におけるアクターとは誰かという疑問と、それは住民であるという認識が散見

される。この、解決のアクターは住民であるという認識の源泉には、地域で生活を営むのは住民であり、住民による自己決定と実践こそ地域コミュニティ存立の第一義的要素であるという意識が通底するものと考えられる。ただ、地域コミュニティでの様々な行為主体は住民ばかりではないことは周知のことであろう。NPO や自治会のような中間組織もあれば、行政のような公共的団体も加わる。しかしながら、これまで地域コミュニティの再生の担い手として想定されるアクターはやはり住民であり、その住民を支援する対置としての行政という整理がなされ、再生に資する主体的なアクターの一人として存立するという視点は、行政、とりわけ職員に照射されていなかったと言える。先行研究において、宇佐美（2014）はネットワークガバナンス論の立場から「単にそれまでの行政（ガバメント）中心の形から、行政が他のアクターに対してより積極的に働きかける中で、ガバナンスを構築していくこと」によって、「総合調整役としての行政がどのような役割を担っていくべきかについて」考察し、「そこで（行政に）求められるのが、一つのアクターとしての役割とは違う、各アクター間をつなぐ「橋渡し役」の存在である」と職員の役割を指摘している。ただ、こうした議論においても、職員はあくまでも行政という立場からアクター間の仲介者としての役割を見出すべきであると論じられており、いわば脇役であって主たるアクターと位置づけられているわけではない。いずれにせよ、地域の情報を豊富に有し、住民同士のネットワークハブであり、地域コミュニティにおけるコミュニケーションへ参加する機会を潤沢に持つこと等を考えると、こうした機能を再生の担い手として価値づけし直した上で積極的に活用することが、地域の問題解決を支援する固定的な「住民—行政」関係のなかで、本来発揮しえるはずの職員の能動性の抑圧から解放し、問題を解決する主たるアクターとしての存在となりうる可能性があるのではないかと考える。

このように、地域コミュニティの問題解決の議論で



は、基本的に住民主体の問題解決アプローチが期待（本間,2007）されており、既にみたようにアクターの構成を限局している。そもそも問題解決に必要な協働を定義した荒木（1990）によれば、協働とは「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意志に基づいて判断した公共的性質を持つ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系である」とされる。地域コミュニティの再生のため内発的な力の発現を促すには、多様な主体が対等の立場でぶつかりあひながら問題解決に参画する場と行動が必要である。自治体職員はその資格を十分に有すると考えられる。これは、「相互にヨコに学」び（松下,2005）社会的役割を果たすことを目指す現在の自治体職員像とも合致する。近年の問題解決における主体的な政策形成力強化や地域に飛び込む公務員といった能動性への期待への指摘<sup>1)</sup>も、近年の地域コミュニティの問題解決を検討する際に地域住民との有機的コミュニケーションが求められている点でも同様である。

もとより、地域コミュニティの再生は国や自治体の責務として強く意識され<sup>2)</sup>、協働を担う複数のアクター間の連携の重要性が論じられている（敷田ら,2012）。再生に関わるべきは、まず地域コミュニティの主人公である住民であることは論を待たないが、連携の相手でもあり、再生のアクターにもなりうる自治体職員の役割を捉え直し、再生のための様々なコミュニケーションに参加している職員が、どう考え、どう行動したのかという過程を考察する意味は大きいと考えられる。

本稿では、以上の問題意識の下、平成 28 年熊本地震発災後、地域コミュニティの再生に関する業務に従事する自治体職員を取り上げ、そのコミュニケーション過程を抽出することを目的とする。

### 3. 用語の定義

地域コミュニティの再生は、様々な分野で重要かつ喫緊の課題となっていることは既述のとおりである。そこで、本稿における地域コミュニティの再生を定義するにあたり、まず地域コミュニティ概念を整理する。当該概念は重層的であり、様々な議論<sup>3)</sup>があるが、本稿では、さしあたり「地理的範囲に限定される地域性に帰属する場において、住民やその他のアクターの互恵的な活動によって成立する集団」とする。この整理を踏まえると、地域コミュニティが衰退あるいは縮小から回復し、その存立を維持する、即ち再生するには、アクター自身の主体的な活動が必要である。本稿では、主に伊豫谷ら（2013）の議論をベースに、「地域コミュニティの諸主体間の自律的相互作用が新たな変化をもたらし、そうした変化が累積されることで人々の関係やつながりが変化し、システム自体の構造が変わっていくプロセス」と地域コミュニティの再生を定義とすることとした。

### 4. 研究方法

本稿では、実証的データに関して未だ十分な記述がなされていない地域コミュニティの再生に資する小規

模自治体職員のコミュニケーション過程の記述を行う。

調査の対象自治体として、熊本県益城町と大津町（図 1）を取り上げる。その理由は、熊本地震による被災の量的規模と対応業務の範囲、自治体職員数などから見て、とりわけ今回の地震では町村役場に過大な負担が生じたこと（鍵屋,2016）、町村は小規模であることで機動力や自治体内の結束型の社会的ネットワークの有用性、意思決定時間の短さ等の利点がある一方、問題の解決によって発現する負担の根源に小規模であるが故の絶対的な職員数不足、量的活動の制約、専門知識不足、財政の懸念、瓦解した地域社会再生に対する合意形成の困難さ等、様々問題を抱えること等（保母ほか,2010）が挙げられる。こうした課題は、他の規模の小さな自治体でも概ね共有された共通の問題であることが予想されること、熊本市のように規模の大きな基礎自治体とは、マンパワーに起因する行政力の質的、規模的相違があること（表 1）等も勘案し、小規模自治体<sup>4)</sup>を対象とした。

図 1 益城町と大津町の位置



表 1 平成 28 年熊本地震による被害状況

|         |               | 益城町                   | 熊本市                        |
|---------|---------------|-----------------------|----------------------------|
| 人口（職員数） |               | 3 万 4499 人<br>(250 人) | 73 万 2780<br>人(6,441<br>人) |
| 人的被害    | 死者(関連<br>死含む) | 21 名                  | 14 名                       |
|         | 重傷者           | 6 名                   | 254 名                      |
| 住家被害    | 全壊            | 2,309 棟               | 2,358 棟                    |
|         | 半壊            | 2,453 棟               | 12,232 棟                   |
|         | 一部損壊          | 5,209 棟               | 68,187 棟                   |

出典：熊本県災害対策本部資料第 90 報(平成 28 年 6 月 12 日現在)その他

### 5. インタビュー調査

#### (1) 調査概要

調査には、研究への協力が得られることを条件に両町から職員を選定し、調査への同意を得た者を対象に半構造化インタビューを実施した。さらに、管理職ではなく現場レベルの職員（係長、主事）の行動や思考を把握することで、得られた知見は再び現場レベルに帰着させることが出来ると考えられる。

・調査対象 3 名

## (2) インタビュー内容

- ・基本属性（年齢、性別、所属）
- ・震災後5日間の行動
- ・震災後1か月の行動
- ・復興に向けてのあゆみ
- ・震災前と震災後の変化

## (3) 結果

- ・大津町職員 A 係長（男性、42 歳）
- ・調査実施日：平成 28 年 9 月 19 日（日）10:00 から 12:00

写真 1 大津町職員 A 係長へのインタビュー



・大津町は熊本市の北東、阿蘇山との中間に位置し、平成 28 年 10 月末現在の人口は 34,233 人である。株式会社本田技研工業が立地し、関連企業も多く存在する財政的にも潤沢な町である。

A 係長は平成 11 年度入庁。環境保全課に所属し、ごみの適正処理や再資源化の取組等に従事している。熊本地震では益城町や西原村が大きく報道されているが、大津町も庁舎が使用不能になり、全半壊件数も県内で 6 番目に多いなど被害実態は甚大である。

- ・地震による思考の変化

被災状況の異なる住民の生活再建について住民と役場の職員とそれぞれの視点でどうすればよいかを検討している。

（「町民の皆さんの行動に変化はありましたか」との問いに対し、）被害を受けられた方は元の生活をとり戻さないといけないという問題がある一方で、被害にあっていない方は日にちが経つにつれて忘れていくということがあるので、実際に被害をあわれた方の防災意識の変化というのは大きいと思います。）

また、現場の声を組織内に効率よく反映させるため、予想される事象を想像して具体化する、といった思考が見られる。

（現場の声をどうしたらトップまで持っていくことができるか、防災訓練とかも集まってするだけではなく、実際の時にどう動くかということも踏まえていかないと意味がないと思うんです。）

- ・地震による行動の変化

暴言や理不尽な言葉を発する住民と共にごみの分別を行っている。

（「ごみの分別をどうしてもやって頂かないといけませんので、私も一緒にしますからやりましょう。」という感じでですね。言うだけだとあれなので。一緒にするので協力して下さいと言ってするんです。）

- ・益城町職員 B 主事（男性、26 歳）、C 主事（男性、26 歳）
- ・調査実施日：平成 28 年 12 月 6 日（火）18:30 から 20:00

写真 2 益城町 B 主事、C 主事へのインタビュー



・益城町は熊本市の東、阿蘇くまもと空港を要する熊本市圏の町であり、平成 28 年 3 月末の人口は 34,499 人である。平成 28 年熊本地震では、町内で震度 7 を 2 度観測し、避難所として予定していた全 16 か所の施設のうち 10 か所で建物が使用できなくなっている。他にも物資の集積所として予定されていた県立の大型イベント施設も使用不能となったため、残った数少ない公共施設や福祉施設、民間ホテル等に避難者が殺到している。そして、今回の震災で大きな課題となったのが、施設への避難ができなかった被災者の車中泊やテント泊、被災した自宅での避難の継続という支援が届きにくい被災者の存在があった。こうした複合的な要素もあり、益城町は今回の震災で最も甚大な被害を受けた。

B 主事は平成 28 年度入庁で企画財政課に所属し、C 主事は平成 26 年度入庁で環境環境衛生課に所属している。B 主事は入庁後数週間で発災したため、配属された電算室の業務も混乱の中で従事できず、地震から 2 週間後、被災ゴミの一時仮置き場が主な現場となり以降 2 か月程度従事することになった。C 主事は所属課の事務分掌に従い、地震によって発生した膨大な被災ゴミの一時仮置き場での処理業務に従事している。

- ・地震による思考の変化

発災後、災害ゴミの集積場の各種整理や渉外に従事することとなった B、C の二人は、2 か月程度は土日の休みもなくゴミ処理と分別の指導、住民との折衝、搬入車両の交通整理等の業務にあたっている。日が経つにつれ、自身の状況と住民の置かれた環境を理解する余裕が生まれ、自分たちの持ち場に対する考え方も徐々に変化している。

（なんでこんな気持ちになったのかわからないけど、自分のことより町のことを考えたんです。）

- ・地震による行動の変化

地震によって発生したゴミを処分しなければ自宅の再建が進まない状況を抱えた住民からの叱責の中で、例えば幾度もゴミの持ち込みに訪れる住民等と次第にそれまでなかった関係性がつくられることで、ゴミ処理という自身が置かれた仕事の価値や、ひいては町職員としての価値に気付くようになっていく。

（やっぱ、町の職員だからこそそう思ったんでしょうね。町のために何かしないといけない、と。）

## 6. 分析と考察

### (1) 分析

前節で半構造化インタビューによる地震前後の行動や思考を見てきたが、本節では、職員のコミュニケー

ション過程を問題意識と行動に基づいて逐語録化したデータによる分析を行う。分析では、過程を記述した上で、能動性の発現に着目する。

大津町職員 A、そして益城町職員 B と C は、いずれも、膨大な地震対応業務の最中、多くの問題に囲まれたことで、自身の行動と思考に自分でやらなければならないという行動や思考がみられる。一方、住民の利己的行動に対する理解の様子も徐々に伺えるようになる。現場では、1つの問題を解決するとすぐに別の問題を解決しなければならないという厳しい状況が連続する中、疲労も蓄積していつている。しかし、A、B、C は当初の1か月、そして続く1か月と、2か月以上休むことなく震災後の業務を乗り切っている。A は、この緊迫し困難な状況から離脱することなく何故乗り切れたのかという質問に対し、「いつの時点からか、出来ないことは出来ないと言うことにした。」という発言をしている。

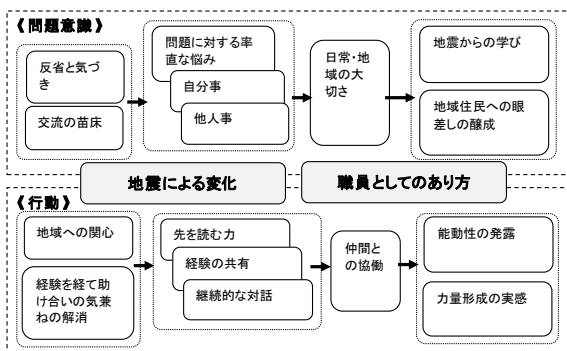
## (2) 考察

ここからは、問題意識の変容と行動の変化を軸に考察する。考察には、質的記述的研究方法である修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチ(以下 GTA とする。)を用いた。

GTA は、対象の行動や発言等のデータの分析作業をとおして、対象がある現象のなかで担う役割、周囲とのやりとり、結果として生じる変化という、表面には表れないものまでを含んだ現象の構造とプロセスを把握することを目的とした研究方法である。

インタビュー結果の逐語録化と概念整理を行い、職員の問題意識と行動をコミュニケーション過程として GTA よりまとめたのが図 2 である。

図 2 小規模自治体職員の問題意識と行動の過程



出所：筆者作成 注：図中の表記はカテゴリーを示す

図から、職員は、地震によって眼前の解決が迫られる困難な問題に対峙し、今までの役場のやり方への反省と発災後の防災業務に関する事実に対して多くの気づきを得ながら、同時に住民やその他のアクターと交流を深めつつ対話を行っている。地震によって生じた問題は容易に解決できるものばかりではないため、問題にどのように対応するか、解決策はあるのかといった悩みを抱えながら、問題を現場で直接咀嚼し、どのように対応するかを考えることによって災害という事実を今までの他人事から自分事に昇華していると考えられる。また、災害を自分事として整理できたことにより、今自分自身がおかれている非日常ではない状

態とそれまでの日常との相克、つまり、普通の日常や地域社会というありふれた光景の大事さに気付くこととなる。地震によって被災した住民やインフラの瓦解を眼前にして、それらの厳しい現実が生み出された環境とそれでも多くの地域住民や役場の職員等と協働する中で、悩みや試行錯誤、そして学びによって獲得した職員としてのあり方を受容している。

また、職員の行動の変化として、地震によって否応なく地域への関与が強制的に促されたことによって、それまで希薄だった地域コミュニティへの関心が喚起されていることがうかがえる。住民から厳しい指摘や叱責を浴びながらも、対話によって地域資源を獲得するという経験を経て、住民との相互理解が進み、その結果、町の将来への中長期的な見通しを模索することができるようになったと考えられる。

特に、益城町職員 B は、町主催の町内 30 歳以下の若者を対象にした復興ワークショップ(以下 WS とする。 )「益城町未来トーク」へ自主的に参加している。

益城町では、被災後の復興にあたり、町内各地で開催された復興計画住民意見交換会に町の将来を担う若者の参加がほとんどなかったことを危惧し、同 WS を計画している。WS によって集積することが難しい若年層の被災者としての声を徹し復興計画に反映すべく、町の未来を気楽な雰囲気と考えようと平成 28 年 10 月 8 日(日)に開催された。参加者は募集の 50 名を超え町内外から 95 名の参加があった。なお、12 月 18 日(日)には、「益城町もうちょトーク」と題して、「未来トーク」で出た意見を基に、より具体的な創造的復興の未来図を描く第 2 回目の WS が開催されている。

写真 3 益城町未来トークチラシ



このように、問題意識の変容と行動の変化が、それぞれに重なりあうコミュニケーション過程を経て、当人の内省が繰り返されることで能動性が醸成され、自ら考え動く職員への変容として収斂していると考えられる。そのため、職員が問題解決の現場に直接関与していくことで、地域コミュニティの再生を促進に寄与する能動的行動が生成される可能性が示唆された。

また、このような能動性に基づく行動を、行為者としての個人に着目するのではなく、行動そのものに着目することを考えてみる必要もあるだろう。アクターとしての機能を説明するには、従来、人を変数として整理してきた。これは、地域コミュニティの再生には地域を動かす人が重要であり、まちづくりにはひとつづくりが重要である、という今までの地域づくりの文脈で説明できよう。だが、そこには、再生に貢献できる人的資本を生み出す、あるいは見出し、その人に行動してもらうことが地域コミュニティの効率的再生に資するだろうという行政の願望が見え隠れする。しかし、本研究で見られたように、環境や状況から生成される能動的行動は、人に帰属することなく A, B, C に同じように生起している。つまり、行動は人に依存するのではないことが推察できる。アクターとしての振る舞いを目指す人づくりという限局的アプローチではなく、アクターとして振る舞える行動を抽出し、その行動に着目するアプローチをとることで、抽出された行動を他者も振る舞えるように普及させることによって地域コミュニティを再生するための新たな視点が提供される。

ひとつづくりは、人に着目し、当該アクターでなければできない行動の重要性を指摘する。これは重要なアプローチであるが、その人がいなくなってしまうとその活動は途切れてしまう。行動に視点を移すことで、地域コミュニティの関係性のダイナミクスの渦中で行動が伝播し、そのような行動をとる行為者が増え、再生に資するコミュニケーションが膨張するという変化のリアリティが生み出される。つまり、人をヒーローにするのではなく、行動をヒーローにすべきなのである。このことは、人ではなく行動への着目によってコミュニケーションの質を高める行動そのものを普及させることができる可能性を示唆するものである。

この点については、コミュニティ内部の資源に着目し、その普及により問題解決を目指す良い逸脱 (Positive Deviance) アプローチ<sup>5)</sup> (河村,2012; 黒田,2014) による検討を今後継続していく予定である。

## 8. 本研究の限界と今後の課題

本研究の限界として、調査協力者が3名に留まっており、業務環境も似ているため分析用のデータが普遍的ではない可能性があることが挙げられる。また、GTAによる質的分析を実施したが、より客観的な検証も必要である。これらは調査対象者の拡大と分析を繰り返すことで今後解決したい。

本稿は、地域コミュニティの再生に係る問題がある中で、自治体職員も解決の主体となりうるのではないかと、という問題意識に基づき、熊本県の益城町と大津町職員の熊本地震におけるコミュニケーション過程を

記述した。

分析結果から、地域コミュニティの問題を解決する主体的アクターとして問題の渦中で多様なコミュニケーションに参加すると、職員の能動性が発現し、再生を促進する機能としての職員の意識が向上する可能性があることが示唆された。当該示唆が本研究の成果と言える。

地域コミュニティは多様化と多層化でますます複雑になる。可視化された問題だけが普遍化され、そこで解決策やアクターが固定化する社会は、再生に資するアクター自身が自らの力で答えを選択し行動する機会を奪い、アクター同士の関係を歪ませ、再生を阻害することも想像される。これは、地域コミュニティが多様化しているにもかかわらず、関係が硬直し、逆に脆くなる恐れがあることにつながってしまう。地域コミュニティの再生には、そこにしかない活動や知恵といった資源を見出すユニークで能動的な行動、そしてそれらを備えたアクターとしての自治体職員の両方が必要であろう。

本研究が地域コミュニティの再生に資する公共コミュニケーション、地域コミュニティに関する研究に新たな論点を提示し、今後の研究発展の一助となれば幸甚である。

### 補注

1)日本学術会議は「東日本大震災からの復興政策の改善についての提言(2014)」のなかで、これまでの復興政策の難点を分析し、被災地における既存政策が課す二者択一を乗り越えて「第三の道」の実現を目指すべきであるとしており、その前提にいくつかの条件整備の必要性を指摘している。その一つが「自治体の政策形成、遂行能力の強化」であり、創造的復興に資する政策形成と実施のためには、集団主体形成の場を基盤として住民と自治体による取り組み姿勢の改善が必要であり、なにより、その鍵は住民が集団主体を形成できるかにかかっている、としている。また、一般財団法人地域活性化センターでは「地域に飛び出す公務員」として「仕事だけでなく、アフターファイブや休日にも地域の活動に参加し、地域おこしや社会貢献をどんどんやっという想いを持つ、全国の”地域に飛び出す公務員”がつながるネットワークです。公務員が役所での異動に関係なく継続的に地域活動に関わり、地域住民との人間関係を築いていく」ことを支援している。

2)例えば、「まち・ひと・しごと創生法(平成26年11月28日法律第136号)」第3条、第4条には、国と地方自治体の責務が規定されている。

3)総務省は、人口減少や高齢化等によって持続可能性が危惧される地域コミュニティを、合併や新たな公共概念の登場とその拡張等の要因から、協働を担う仕組みや実効性のある連携方法を用いて新しいコミュニティの在り方としての必要性に言及している。また、同時期に参議院でも同様の調査がなされ、鳥瞰的視点で報告がなされている。一方、地域コミュニティとは、コミュニティという括りにおいて地域性や場所性をも

ってより限定的に位置づけられている。吉原（2011）は、近年のコミュニティ概念が、内発性と流動性によって「住む」ことを規定しており、そのことによって場所としての地域性を論じながら、コミュニティにおける地域性の乖離を指摘している。

3)恩田（2012）は、東日本大震災後の地域コミュニティの再生の目的を失われた共同性の回復に定め、そのための住民の住民による住民のための地域コミュニティづくりを提唱する。

4)特に断りがない限り、本稿で論じる小規模自治体とは、町村役場を指す。

5)良い逸脱（Positive Deviance）は、新しい概念であり、我が国での研究は端緒が開かれたばかりである。PDは行き詰って解決策を見いだせないでいる複雑な社会問題に対して、当たり前前の基準から逸脱し、顕在化していない解決策に着目し、その普及を目指す。問題を理解し、その理解や知識に基づいて解決策を作り出すのではなく、コミュニティの中にある解決策そのものを見つけ出そうと言う考え方である。

## 参考文献

- 1)荒木昭次郎(1990)『参加と協働—新しい市民=行政関係の創造—』ぎょうせい
- 2)一般財団法人地方自治研究機構(2014)『政策形成過程における住民参加のあり方に関する調査研究』政策形成過程における住民参加のあり方に関する調査研究会
- 3)伊豫谷登士翁・齋藤純一・吉原直樹(2013)『コミュニティを再考する』平凡社
- 4)恩田守雄(2012)：共助の強化によるコミュニティの再生、

『計画行政』,35(3),2012

5)宇佐美淳(2014)：東日本大震災以後の基礎的自治体におけるネットワーク・ガバナンスに関する考察—第一線職員と地域社会との関係に触れながら—、『都市社会研究』,2014,pp65-82

6)河村洋子,SinghalArvind(2012)：社会の中の良い逸脱,『熊本大学政策研究』,2012,pp35-45

7)熊本日日新聞社(2016)『平成28年熊本地震1ヶ月の記録 2016年4月15日～5月15日』熊本日日新聞社

8)黒田伸太郎(2014)：地域コミュニティでの実践を重視するコミュニケーション戦略—良い逸脱(PositiveDeviance)アプローチを中心に—,『日本広報学会第20回研究発表全国大会予稿集』2014.10,pp129-132

9)鍵屋一(2016)：熊本地震に学ぶ小規模自治体の災害対応,『地方自治職員研修』2016.8,pp12-16

10) 戈木クレイグヒル滋子(2015)『質的研究法ゼミナール—グラウンデッド・セオリー・アプローチを学ぶ—』医学書院

11)総務省(2009)『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』新しいコミュニティのあり方に関する研究会

12)高橋幸市・村田ひろ子(2011)：社会への関心が低い人々の特徴,『放送研究と調査』,August2011,p26-47

13)保母武彦・菅野典雄・佐藤力・竹内是俊・松野光伸（2010）『小規模自治体の可能性を探る』公人の友社

14)本間義人(2007)『地域再生の条件』岩波書店

15)松下圭一(2005)『自治体再構築』公人の友社

16)森下義亜(2012)：コミュニティ論からみた地域社会参加の構造的課題,『北海道大学大学院文学研究科研究論集』第12号,pp375-389

17)吉原直樹(2011)『コミュニティ・スタディーズ』作品社

# 地域社会におけるダイアログ・プラットフォームの運営と評価

## Operation and Evaluation of “Dialog-Platform” in Community

佐藤 忠文  
Tadafumi SATO

熊本県立大学 教学IR室 / COC推進室 特任講師 Prefectural University of Kumamoto  
九州大学大学院芸術工学府環境・遺産デザインコース博士後期課程 Kyushu University

**Abstract** 地域メディア研究ではコミュニティの崩壊とともに、井戸端会議的な地域コミュニケーションの減少を問題として来た。近年のSNS等の普及は、地域社会において新たな地域コミュニケーションを生んでいるが、対面でのコミュニケーションの必要性はむしろ高まっていると言える。しかし、従来型の方法は縮小を続ける現在の地域社会の中で、十分に機能するとは言えないだろう。そこで本発表では、新たな地域コミュニケーションの方法として、ダイアログ・プラットフォームを提案し、筆者らによる実践として熊本県菊池市における「菊池まちづくり道場」を取り上げ、その運営と評価について報告する。

**キーワード** 地域メディア, 地域コミュニケーション, ダイアログ, 菊池市, 菊池まちづくり道場

### 1. 対話（ダイアログ）への注目

近年、「対話（ダイアログ）」への注目が高まっている。企業における人材開発、組織開発を中心に、精神医療、教育、地域づくり等において、対話を取り入れた手法の導入、開発が進んでいる。

一般的に「対話」とは、向かい合って話すことを意味する。しかし、この頃「ダイアログ」として注目を集める対話は、単なるお喋りとは異なる。例えば、組織開発における対話とは、「集団での思考や相互作用の高い話し合いを実現するために必要なコミュニケーションの方法」（川口, 2009）を意味する。勿論組織内において、このような意味での対話は古くから実践されていたと考えられる。それが改めて評価されているのは、企業における知識創造の考え方の浸透やナレッジマネジメントの進展、また、複雑化・多様化する社会状況の中で生まれる諸問題に対して、協調的な課題解決アプローチが求められているからと考えられる。

### 2. 地域コミュニケーション

従来、地域社会におけるコミュニケーションは、地域メディア研究の文脈で、地域コミュニケーション論として扱われてきた。地域メディア研究における地域コミュニケーションとは、「地域メディアを媒介とするコミュニケーション」（清原, 1983）である。その上でマス・メディアを介したコミュニケーションやパーソナル・コミュニケーションと区別されて来た。

地域コミュニケーション論の中で、対話に類するものを扱ったものに、藤竹(1973)の論がある。藤竹は、1960年代から主張された「地域主義」の考え方を背景に、コミュニケーションを「距離」から捉え、その手段を「情報装置」として整理した。その上で、コミュニティの距離に相応しい情報装置として「個人情報装置」（スキミング、会話、井戸端会議）を示している。藤竹は、コミュニティの崩壊とともに日常会話の喪失が進む中で、マスコミからの情報受信が増大し、

逆に発信する機会が減退しているとして、新しい井戸端会議の制度化を掲げた。そして、それが行われる場を「小情報空間」と名付けた。

地域メディア研究では、このような空間をスペース・メディアと位置付けている。公民館や公会堂、広場等を、コミュニケーションが生成する「場」と捉えて来た。しかし、その後の地域情報化の進展の中で、これらスペース・メディアへの関心は高まりはしなかった。ニューメディア、パソコン通信、自治体電子掲示板、地域 SNS 等、情報技術による新たな地域コミュニケーションが登場して行く中で、対話に関しても情報技術を活用したものに注目が集まることになった。

### 3. 地域プラットフォーム

一方で、さらなる地域情報化の進展は、別の角度から「場」への注目を高めることになる。國領(2006)は、情報技術を活用した地域コミュニケーションと、地域社会が持つ「信頼」の構造から、地域社会にイノベーションの場としての「プラットフォーム」が成立すると論じた。プラットフォームは、情報産業における概念だったが、インターネットの普及とともに社会のネットワーク化が進み、汎用的な協働モデルとして扱われるようになったものである。

この地域プラットフォームは、具体的な情報技術を抽象化することで、従来の開発主義的な地域情報化を相対化している。折しも世界規模のソーシャル・メディアが登場、インフラ化する中で、特別な情報システムの必要性は減じた。いまや情報技術により高度化した地域コミュニケーションは前提となり、その上でどのような「場」を設計するかが重要となった。この際、地域コミュニケーションは、プラットフォーム構築の要素の一つとなる。

### 4. ダイアログ・プラットフォーム

地域社会の疲弊が取り沙汰される中、地域社会は生

き残りをかけて、常に新たなまちづくりを模索する必要に迫られている。その際、まちづくりのプレイヤーには、より高度な協働が求められることになる。しかし、従来型の地域コミュニケーションはますます困難となり、一方で、情報技術がそれらを十分に代替しているとは言えないだろう。

その際、経営学者の野中郁次郎等が提唱した知識創造理論（SECIモデル）に注目したい。同モデルは、イノベーション過程での暗黙知と形式知の相互転換に注目し、共同化、表出化、連結化、内面化の4つフェイズでそれを説明した。この中で共同化は「共同体」という暗黙知を共有する段階である。一見地域社会は、そのような共有が果たされているかのようである。しかし、現代のまちづくりの現場には、多様な主体が参画している。地域おこし協力隊といった「よそ者」は勿論、地域が広域化し人口減少が進む中、同じ地域内でも互いを良く知らないことは多い。表出化は、その暗黙知を対話等によって共有する段階である。地域コミュニケーションが困難となる中で、改めて設計しなければ、そのような対話の機会を得ることは難しい。

そこで、ここまで述べた背景と知見に基づいて、地域社会におけるダイアログ・プラットフォームを提案したい。これは、対話を中心に置いた地域コミュニケーションが作るプラットフォームであり、新たなまちづくりを模索するにあたり、それぞれの経験の共有を目的にしたものである。

## 6. 菊池まちづくり道場の運営と評価

このダイアログ・プラットフォームとして、筆者等が取り組む「菊池まちづくり道場」を挙げる。これは、熊本県菊池市におけるまちづくりの一環として、菊池市役所が九州大学と進めた域学連携活動の中から生まれた取り組みである。具体的には、九州大学菊池市文化資源総合調査研究事業のプログラムの一つとして、2012年よりスタートしている。

菊池市は、熊本県の県北に位置する人口約5万の都市である。中世に九州一円で活躍した菊池一族の根拠地として成立し、近代においても周辺地域の商業的中心地として発展、近年では農畜産業を主体に、温泉地としても有名である。一方、市町村合併やUJIターン、域学連携等によりまちづくりのプレイヤーが多様化する中で、まちづくりに取り組む人材同士が互いを良く知らない状況が生まれていた。そこで、地域資源とも言うべき彼らの経験や知恵を共有し、相互理解を深める場として菊池まちづくり道場が企画された。

菊池まちづくり道場は、道場の名前のとおり、話し手と聞き手が一対一で行う対話を、参加者に公開するという方法で行われる。彼らの対話の後には、参加者と話し手等との交流会が催され、事前の対話の中身を深めて行く。聞き手は毎回同じ人が務め、話しては新たなゲストを招く。初代道場主（聞き手）は、九州大学大学院芸術工学研究院教授の藤原恵洋氏が務め（H24.5～H26.2）、二代目道場主を筆者（H26.3～現在）が務めている。原則毎月一回、特定の土曜夜（19:00～21:00頃）に開催し、2016年12月現在で全

45番、延べ48名の方々と対話を行ってきた。参加者は、まちづくりに関心のある市民を中心に毎回20名弱、各回の案内は市広報にも掲載されている。

菊池まちづくり道場は、菊池市中心部の古民家「松倉邸」を会場としている。松倉邸は、前述した調査事業によって国指定登録有形文化財となり、まちづくりの象徴的な建物となっている。またその運営は、菊池市におけるまちづくりの中間支援団体の一つである菊池養生詩塾が担っている。前述の調査事業の特徴は、このような中間支援組織の育成にあり、2014年の事業終了後も同塾が運営を継続し、今日に至っている。

2016年10月～11月に掛けて、参加者への評価アンケート調査を実施（有効回答数：33件）した。その結果から、約5割の回答者が、5回以上参加するリピーターであることが分かった。また、参加の理由としては、「ゲストと司会者の対談が面白い。」「まちづくりのヒントや情報が得られる。」「新たな出会いがある。」「ゲストの知恵や経験が役立つ。」「気軽に参加できる雰囲気がある。」「参加者と交流できる。」といった回答が多い。さらに「ここで得た知恵や出会いから新たに始めた実践はあるか」との問いに約5割が「ある」と答え、具体的には、他地域で類似の実践を行った例や、他のまちづくり活動へ参画する例などが生まれている。以上の点から、プラットフォームとして一定の機能を果たしていることが伺える。

## 7. 今後の展望と課題

2016年4月、熊本を二度の大きな地震が襲った。菊池市も被害を被ったが、同時に近隣地域への支援拠点としても機能し、多くの事業者、ボランティアが菊池から復旧活動へ向かうことになった。菊池まちづくり道場でも、2016年5月、急遽番外編として「震災ダイアログ」を開催した。これは、防災ゲームの一つである「クロスロードゲーム」を通して参加者の対話を促す取り組みで、被災直後にも関わらず多くの参加者を得た。また、2016年12月～3月は、菊池市なりわいづくり事業と連携し、起業支援として地域の起業家達との対話を行うプログラムを展開している。

スタートから約4年半が過ぎ、取り組みはある程度定着し、同プラットフォームを活かした新たな展開も生まれている。一方前述したアンケートでは、ここでの対話を記録として残し、アーカイブ化する要望が挙がっており、今後の課題である。

## 参考文献

- 1) 川口大輔（2009）：ダイアログ～探求を深め、新たな価値を生成する話し合いのあり方～、『企業と人材』、産労総合研究所、42(952)、pp.4-8.
- 2) 清原慶子（1983）：第5章 地域メディアの機能と展開、『地域メディア ニューメディアのインパクト』、日本評論社、pp.119-196.
- 3) 藤竹暁（1973）：都市と情報装置、『現代都市政策Ⅷ 都市の装置』、岩波書店、pp.311-338.
- 4) 國領二郎（2006）：地域情報化のプラットフォーム、『地域情報化 認識と設計』、NTT出版、pp.141-155.

# 高校フューチャーセンターの効果と地域への効能 Effect and efficacy to the area of Shimada Future Center

○木村知<sup>1</sup>, 鈴木滋<sup>2</sup>  
Satoru KIMURA and Shigeru SUZUKI

<sup>1</sup>株式会社東急エージェンシー Tokyu Agency Inc.

<sup>2</sup>静岡県立島田商業高等学校 Shizuoka Prefecture Shimada Commercial Senior High School.

**Abstract** This paper shows drafting points and an example for the Proceedings of PRAS Conference to be held at Hibiya Library and Musium on 25 January 2015. The authors are requested to follow these guidelines as much as possible, though variation of the details may not be strictly applied. The abstract should be either within 100 words in English except for case study. This guideline is itself an example of a front page of a paper.

**キーワード** 公共コミュニケーション, 論文集, 執筆要領, 日本語, English

## 1. はじめに

### (1)立ち上げ時期

2015年5月プロジェクト始動。大学のない地域で学生が地域との結節点になりうる方策を木村鈴木両名で相談。大学ゼミ活動の一環として大学生が運営するフューチャーセンターが複数立ち上がっており、高校生に同様の可能性があるのではないかと想到。

数日後、鈴木氏の勤務先である静岡県立島田商業高等学校の犬塚校長より早速の了承を得、三か月後の立ち上げを目指し準備開始。2015年9月に第一回を開催。

### (2)フューチャーセンター

スウェーデンに始まり、欧州から世界各国に広まった。日本でよく聞かれるようになったのは2011年頃。フューチャーセンターで行われる活動は、対話と協調。

多様な参加者が、よりよい未来を創り出すために対話し、参加者同士のつながりを促進しながら、協力し合って変化を起こしていく場。ともに成長する場。

### (3)大学フューチャーセンター

静岡市は大学フューチャーセンター先進地域。大学生が運営するフューチャーセンターが複数存在する。静岡県立大学、静岡大学、常葉大学、他。

学生にとっては社会人と触れ合うきっかけ、社会人にとってはお金やしがらみにとらわれない学生の柔軟な発想に刺激を受ける場。参加者同士のつながりが促進され、地域活動への参加度が増す要因になっている。

## 2. 島田フューチャーセンター

### (1)日本で最初の取り組み

地域住民に開かれた形で運営からファシリテーションまですべてを高校生が実施している最初の事例。授業の一環ではなく、課外講座として位置付け。

島田商業を参考に、宮崎県立都城商業高等学校でも1年後に同様に開始。

### (2)場づくり

普段であれば話すことをためらったり、遠慮しがちな気持ちを「今日はどンドン話してもいいんだよ」という雰囲気をつくる要素を複数用意している。

車座や円卓にし上座を設けない。お菓子やお茶を用意しカフェのような雰囲気。音楽を流して賑やかにし沈黙を感じさせない。黒板アート。教室の飾りつけ。玄関でのおもてなし。ファシリテーターも話しやすい雰囲気をつくるひとつの要素と考えている。

### (3)大学フューチャーセンターとの連携

静岡大学の静大FCと静岡県立大学のKOKULABO FCの協力を得、ファシリテーション講習を数回実施した。プロファシリテーターや教師による指導を行わず、大学生に指導を依頼した。

高校生と年齢が近く、共感や親近感や憧れを得やすい世代にお願いすることで、自分たちでもできるかもしれないという可能性を感じてもらうことを意識的に狙った。

### (4)コミュニケーションに偏差値は関係ない

進学、就職に限らず「自分たちが場を回すんだ!みんなを巻き込んでいくんだ!」という高い意識を常々指導している。他方、困ったら頼ることを指導。困ったら、大人に頼る、仲間に頼る、先生に頼る、仲間は皆助けてくれる、頼ってよい、ということを学習させている。

### (5)5つのルール

年齢や立場が違えどフラットに話そう。相手の意見を尊重しよう。相手の意見にはどンドン乗っかろう。ひとりだけが話し過ぎないようにしよう。お菓子は残さず食べて帰ろう。

### (6)紹介制

一度参加したことのある人からの紹介制を取っている。議題は地域にひらかれた形で広くオープンに集め



ているが、参加者はセミオープン。ほぼ成人である大学生と異なり、未成年である高校生を守るための方法とした。

#### (7)名称

地域住民に広く開かれた場となることを期待して、校名ではなく市名を冠している。

### 3. これまでの実施

#### ・2015年9月19日

NPO法人クロスメディアしまだによる議題持込。大井川鉄道の利用者を増やすには?合併10周年を迎える島田市で市民同士がより繋れるようになるには?

#### ・2015年10月10日

静岡県森林計画課と島田市役所による議題持込。未来に残したい森林ってどんな森林?島田の逸品を島田市以外の人にもっと知ってもらうには?

#### ・2015年11月21日

世界有機農業アジア連盟による議題持込。島田のロケ地データ活用するには?日本の伝統を広げるフェス企画とは?

#### ・2015年12月19日

島田博物館による議題持込。島田の博物館を知ってもらうためには?

#### ・2016年2月16日

島田市主催による地域住民が語り合う元気シンポジウムで、ファシリテーションを担当。初めての出張フューチャーセンター。身の回りにいる凄い人とは?

#### ・2016年3月19日

島田市役所と商工会による議題持込。閉館した島田市民文化会館は必要?地元商店街に人が集まるには?

#### ・2016年5月14日

島田市役所と任意団体シズコンバレーによる議題持込。島田のおすすめ観光とは?小学生のプログラミングの天才を作るには?

#### ・2016年8月13日

東海大学河井ゼミと島田商業の協働で、大学生、高校生、市民による対話。出張フューチャーセンター。島田緑茶化計画のマークをどのように活用したらよいか?

#### ・2016年8月27日

鯖江市JK課主催の高校生サミットに参加。島田フューチャーセンターを紹介。

#### ・2016年10月22日

任意団体シズコンバレーによる議題持込。文系力の高い静岡で理系力が高まるには?設立から1年経過し、3年生から2年生にファシリテーターを継承。

#### ・2016年11月26日

公共コミュニケーション学会分科会。出張フューチャーセンター。島田商業高校が地域活動に参加し、高校生ファシリテーターが活躍を紹介できた良い機会。

#### ・2016年12月17日

茨城県庁職員による議題持込。商業高校がない地域でフューチャーセンターを作るには?自分の生まれ育った町を大事にするには?

### 4. 高校生への効果

#### (1)主体的行動力

高校生自身がフューチャーセンター運営することで、依頼や段取りや事前準備等を通じて、主体的に考え行動する力を取得している。

#### (2)全体俯瞰力

ファシリテーターを務めることで、参加者同士のつながりが促進しているか、協力し合っているか、全体を俯瞰して見る力を取得している。

#### (3)学ぶ意欲

大学生の参加や指導を通じて、大学へ進学したい、教職を目指したいなど、具体的な将来像を描く生徒が出現。学ぶ意欲と基礎学習への相互効果が高まっている。

#### (4)社会力

社会に出る前に親以外の大人と話したり触れ合うきっかけを用意することで、生徒の成長に役立っている。

島田商業では卒業後進路の7割が就職している。就職面接において緊張せずに話せた、グループワークにおいて率先してグループを率いることができた、という報告を複数受けている。

### 5. 地域への効能

#### (1)若いまちづくり人材

まちづくりへ自ら主体性をもって参加する一番若い世代となっている。高校生の純粋かつ柔軟な発想に既存のまちづくり団体が影響を受け、反目しあっていた団体同士が連携を図るようになっていく。

#### (2)まちづくり団体の支援

商工会との商品開発、商店主団体との模擬店、博物館とのスマートフォンアプリ開発、NPOとの書籍『島田物語/島田人めぐり』発刊、小学生向けプログラミング講座の開催等、まちづくり団体と連携した活動を実施。

### 6. まとめ

高校生ファシリテーターによるフューチャーセッションの雰囲気は簡潔に共有すると、高校生らしい初々しさと、高校生らしからぬ堂々さがある。言い換えれば、たどたどしく守ってあげたくなる弱さと、落ち着いて進めていく強さがある。

大人に操られて言われたとおりに動くのではなく、自分たちで考えて行動しているが特徴。

プロファシリテーターや手馴れた大人たちが神がかって進めるセッションやワークショップはさすがである一方、経験やテクニックはなくとも、真剣で、純粋で、柔軟な、高校生や素人でも協働できることを魅せてくれている。

これまで産官学の連携では「学」=「大学」として理解されてきたが、大学は全国どこの地域にもあるわけではない。地域との距離や活動の持続性という点では、大学よりも身近な高校が「産・官、そして地域」の結節点となりえると考えている。



# 事例発表及び研究発表 【B2会場(セミナールーム)】

**14:40～16:05**

司会：印出井 一美(千代田区)

- |                 |   |    |
|-----------------|---|----|
| 10. 14:40～15:05 | コミュニケーションの観点から明確化する議会事務局の役割【研究】<br>本田 正美 (島根大学) -----                       | 44 |
| 11. 15:10～15:35 | 自治体議会の広聴活動に関する一考察【研究】<br>金井 茂樹 (自治体広報広聴研究所) -----                           | 48 |
| 12. 15:40～16:05 | 記者会見から考える外見リスクマネジメントの必要性～議員事例～【事例】<br>石川 慶子 (広報コンサルタント/危機管理広報事例研究会主査) ----- | 52 |

# コミュニケーションの観点から明確化する議会事務局の役割 Role of the local assembly secretariat to clarify from the viewpoint of communication

本田 正美  
Masami HONDA

島根大学 Shimane University

**Abstract** In the Japanese local autonomy, the dual representation system that an executive organ and proceedings organization are picked in separate election is adopted. About the communication between an executive organ and citizens or between proceedings organization and citizens, a study and practice have been repeated on a theme such as government public relations, public consultation or the assembly public consultation. This study pays its attention to an eye not having been applied to existence of the assembly secretariat supporting the activity of the assembly. In this study, it examine a role of the assembly secretariat under the dual representation system by confirming communication to occur about the assembly secretariat.

**キーワード** 議会事務局, 公共コミュニケーション, 議会改革

## 1. 本研究の概要

日本の地方自治においては、執行機関と議事機関が別々の選挙で選出される二元代表制が採用されている。執行機関や議事機関と市民間のコミュニケーションについては、行政広報・広聴あるいは議会広報といったテーマで研究や実践が重ねられてきた。ここで、議事機関である議会の活動を支える議会事務局の存在に目が向けられていなかったことに本研究は着目する。本研究では、議会事務局にまつわり生起するコミュニケーションを確認することで、二元代表制下での議会事務局の役割を検討するのである。

## 2. 議会事務局への着目

日本の地方自治においては、執行機関と議事機関が別々の選挙によって選出される二元代表制が採用されている。議事機関を構成するのは選挙によって選出される議会議員であり、その活動を支えるために議会事務局が設置されている。

議会事務局については、地方自治法第138条1項において、都道府県議会においては必置とされている。同条2項では、市町村議会においては条例により定めることで設置することが出来るとされている。

そして、地方自治法第138条5項により、議会事務局の職員は議長が任命することとされている。さらに、同条7項により、その職務は「議会に関する事務」とされている。

地方議会の活動を支える存在として議会事務局は位置付けられている。その議会事務局の存在が注目されるようになった一つの契機として、2000年の地方分権一括法施行を背景として広がった地方議会改革の流れがあげられる。地方分権一括法施行により、自治体に

おける議決機関として意思決定を行う地方議会の責任が重くなり、その結果、議会改革が各地で進められるに至ったのである。その象徴的な出来事が2006年の北海道栗山町議会による議会基本条例の制定である。議会基本条例は、地方議会の役割や活用について定めた条例である。栗山町議会における制定の後に、全国の地方議会と同様の条例制定がなされ、2015年9月の時点で700を超える議会での制定を見ている<sup>3</sup>

栗山町議会における議会基本条例の制定にあたっては、当時の橋場利勝議長ら議会議員の意を受けた中尾修議会事務局長が実務に当たり、議員提出議案として提案・成立という経過をたどっている。

栗山町議会基本条例では、第18条において、以下のよう規定されている。

「議会は、議会及び議員の政策形成・立案機能を高めるため、議会事務局の調査・法務機能を積極的に強化する。なお、当分の間は、執行機関の法務機能の活用、職員の併任等も考慮するものとする。」

地方議会の機能として執行機関の監視と政策形成が想定される場所であるが、栗山町議会基本条例においては「議会及び議員の政策形成・立案機能を高める」ことを企図し、その目標を達成するために議会事務局の機能強化が謳われている。全国に先駆けて議会基本条例を制定した栗山町議会にあって、政策形成や立案機能を強化するために、議会の活動を支える議会事務局の機能強化に目が向けられたのである。

かように、議会事務局の存在の重要性が注目され始めたところであるが、その役割については、必ずしも十分な研究が行われているわけではない。「議会の主役は議員、議会事務局職員は裏方」(香川・野村 2015 :

<sup>3</sup> 自治体議会改革フォーラム Web サイトより(最終アクセス 2016年12月20日 その他のURLも同様)

[http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku\\_kihonjoure.html](http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku_kihonjoure.html)

31)とされるように、議会事務局の仕事は前面に出ることが予定されていない。また、議会事務局の職員は執行機関からの異動であることが一般的であり、その仕事についても執行機関の仕事の中に包含されるものと目されてしまっている可能性もある<sup>4</sup>。

一方で、2009年に駒林良則立命館大学法学部教授の呼びかけにより議会事務局研究会が立ち上げられ、その活動が高沖[編著](2016)のような成果として結実するなど、地方議会における議会事務局に焦点を当てた活動や研究も出始めている。また、駒林(2013)において整理されているように、地方議会にまつわる地方自治法の改正や議会基本条例の制定の広がりもあり、議会事務局のあり方に検討が加えられる素地はある。

そこで、本研究では、議会事務局に焦点を当てる。そして、その役割を明らかにするために、議会事務局にまつわり生起するコミュニケーションを確認する。コミュニケーションの経路を確認することによって、議会事務局が活動する場面を同定し、それにより議会事務局の役割を明らかにするのである。

### 3. 議会事務局の業務と構成

先に、地方自治法138条7項により、議会事務局の職務は「議会に関する事務」とされていることは確認した。なお、この「事務」の部分は、2006年の地方自治法改正まで、「庶務」であった。

香川・野村(2015)によれば、議会に関する事務は、「議事」・「調査」・「庶務(総務)」の三つの部門に大別される。各部門の業務の内容をまとめると以下の表1のようになる。

表1 議会事務局の部門と業務

| 部門 | 業務内容                         |
|----|------------------------------|
| 議事 | 本会議や委員会などの会議の運営に関する業務        |
| 調査 | 議員の政策立案や調査研究のサポートに関する業務      |
| 庶務 | 議長などの秘書業務<br>議会事務局内の庶務に関する業務 |

出所：香川・野村(2015：12)

議事は、本会議など議会の会議に運営に関する業務である。地方議会の活動の根幹を成す会議につき、その運営のための事務作業を議会事務局が担っている。

調査は、議員による政策立案をサポートする業務である。議員からの要請に応じて各種調査を行うだけで

はなく、議員が提案する条例案の作成にあたることも想定される。

庶務は、議長などの秘書義務のほか、議会の広報などの業務、そして事務局内の庶務も包含される。

これらの区分は議会事務局の組織構成に対応している。例えば、東京都議会では、議会局が議会事務を担っており、以下、管理部・議事部・調査部の三つの部が設置されている<sup>5</sup>。なほ、庶務は管理部が司っている。東京都の議会局の職員数は2015年のもので152名である<sup>6</sup>。対して、最大の基礎自治体の横浜市会の例でも、議会局が議会事務を担っており、総務課・議事課・政策調査課の三つの課が設置されている<sup>7</sup>。このうち、総務課が庶務を司っている。横浜市の議会局の職員数は2015年のもので51名である<sup>8</sup>。

自治体の規模との関係で、議会事務局の職員の数には差が見られるところで、上記の東京都や横浜市は最大規模であると言える。よって、小規模自治体では、数名で三つの部門を切り盛りしている事務局も存在している。例えば、議会基本条例を制定した際の栗山町議会の議会事務局は3名体制であった<sup>9</sup>。

### 4. 議会事務局にまつわり生起するコミュニケーションの観点から

本章では、前章で示されたところの議事・調査・庶務の観点から、議会事務局にまつわり生起するコミュニケーションについて確認していく。ここでコミュニケーションに着目するのは、香川・野村(2015：31)において「すべてを備えて、静かに時を待つ」と議会事務局の職員の姿勢を定位していることから発意している。高沖[編著](2016)の表題に「議会事務局はここまでできる」という語があることからうかがえるように、議会事務局はともすると「受け身の存在」であり、議会や議員からの要請がなければ動きがままならない。議会や議員とのコミュニケーションを介して、自らの活動を律していくことが求められているのである。

#### (1) 議事

まず、議事の部分について確認するが、地方議会の議事については、議長によるところが大きく、地方自治法第104条に以下のように規定されている。

「普通地方公共団体の議会の議長は、議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理し、議会を代表する。」

議長は、「議事を整理」して、「議会の事務を統理」することとされているのであり、議事の運営にあたっ

<sup>4</sup> 栗山町議会の事務局長であった中尾氏は退職後に東京財団の研究員を務めている。その中尾氏も加わった地方議会改革プロジェクトは2010年に政策提言「地方議会改革は誰のためか」を発表しているが、その中で議会事務局職員の独自採用が提案されている。

<sup>5</sup> 東京都議会 Web サイトより

<http://www.gikai.metro.tokyo.jp/outline/office.html>

<sup>6</sup> 東京都報道発表資料より

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2015/10/6/0paq404.htm>

<sup>7</sup> 横浜市会 Web サイトより

<http://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/kyoku/jimu1.html>

<sup>8</sup> 第94回横浜市統計書より。

<sup>9</sup> 以下の「議員NAVI」の記事より。

<http://www.dh-giin.com/article/20160810/6430/print/>

て議会事務局は議長の指示に従い、各種の事務に当たることになる。

議会における会議では、議案の審議や質問、発議などのその他の議事が行われる。それらの運営にあたっては議長が差配することになるが、その運営に際して必要となる事務作業は議長の指示の下で事務局が当たることになるのである。ただし、地方自治法第109条において、議会運営委員会の設置が可能とする旨の規定がなされており、実際の議会運営にあたっては、この議会運営委員会を中心に展開されることも想定される。その場合、議長から、会期や議事日程、議案の付託先などが示され、議会運営委員会の委員によって諮られることになる。

議会の議事については、議会及び議員と議会事務局、そして、執行機関側の出席が求められる本会議などの場面については、議会事務局と執行機関の間でコミュニケーションが生じていると言える。この他、外部の主体と議会事務局がコミュニケーションを取るようになる場面が存在している。それが、公聴会や参考人制度を活用する場面である。地方自治法第115条の2には、公聴会及び参考人の制度が規定されており、必要に応じて、公聴会の開催や参考人の招致が可能である。さらに、これとも関連して、請願や陳情があった際に、その申し立て人を議会に招き、意見陳述の機会を設けることも出来る。それらの機会において、議会事務局は参考人らとコミュニケーションを取るようになる。

さらに、議事に関しては、地方自治法第115条において、議会の会議についての公開を定めており、傍聴の自由が認められている。この限りにおいては、議会事務局の業務には大きな関わりはないようにも見えるが、地方自治法第130条には、議場の静謐を乱すなどを理由に傍聴の制限を認めており、傍聴席に入れない者に関する会議規則を定めている議会もあるのであって、それらの運用や規則の周知などの場面で議会事務局は対住民とのコミュニケーションを取るようになる。

## (2) 調査

次に調査の部分について確認する。

調査については、各議員の要請によって、その議員の興味関心に応じた調査を行うというものが想定される。調査結果を受けた議員がそれを基に質問や政策立案を行うか否かは議員の裁量に任されているが、まずは議員側からの要請がなければ、議会事務局による調査は発動しない。ただし、突然調査を依頼されても十分な調査が容易ではない可能性もあるのであって、香川・野村(2015: 24-29)においても、事務局の職員には日ごろからの情報収集を推奨している。

実際に調査の要請があった際にも、具体的にどのような事項を調査するのかを明確化した上で調査を実施する必要があり、議会事務局と議員の間での密なコミ

ュニケーションが求められよう。

議会事務局の業務における調査の部分でも、特に重要なのは条例案の作成や執行機関による提案に対する修正案の作成がある。牧瀬(2008)や松下(2010)に見られるように、地方議会においても、議員による条例の提案が広がっているところである。本研究でも先に言及した栗山町議会における議会基本条例も議員提案によるものである。そのような議員による条例案の提案にあたっては、議会事務局がその作業をサポートすることになる。特に、条例であることから、法的な整合性を担保する必要があり、自治体法務の観点から、議会事務局は議会や議員の活動をサポートすることになるのである<sup>10</sup>。場合によっては、議会事務局から執行機関側に調査依頼をかけることも想定され、その場合には、議会事務局と執行機関の間にコミュニケーションが生起する。

そのほか、地方自治法第99条において、地方議会には国会や関係行政庁に意見書を提出することが認められており、そのような意見書の立案のサポートという調査業務も議会事務局が担うことになる。そこでは、条例案と同様に、議員の思いを汲んだ上で、意見書の作成から議決、提出への道筋を整える必要がある。

なお、この調査業務については、他の自治体の議会などからの調査依頼や視察への対応も含まれるものと考えられる<sup>11</sup>。この場合、他議会の事務局とのコミュニケーションが生起することになる。さらに、自らの議会の議員による視察については、視察先の調整を議会事務局が担うのであり、この場合、相手先の自治体などや旅程につき旅行会社などとの間でコミュニケーションが生じる。

## (3) 庶務

最後に庶務について確認する。

庶務は、議長などの秘書義務のほか、議会の広報などの業務、そして事務局内の庶務も含まれると先にまとめたところである。議長の秘書業務については、議会の議長は議会を代表しての式典参加などが求められることがあり、それが議会事務局として秘書業務を担うことが求められることにつながるのである。この場合、議長と議会事務局の間のコミュニケーションだけではなく、対外的なコミュニケーションも生起する。例えば、議長が出席する式典の主催者やマスコミ対応も必要とされ、そこにコミュニケーションが生起するのである。この点については、議会の広報業務とも関係する。

地方議会は、自らの活動を対外的に広報している。具体的には、広報紙の発行や Web サイトの開設などを通して、議決結果などについて情報発信を行っている。この広報を実施する上では、その素材を日ごろから準備しておく必要がある。例えば、議事には

<sup>10</sup> 本研究では、自治体法務については詳しく言及しないが、田中・木佐(編著)(2016)をあげておく。

<sup>11</sup> 行政視察については、庶務が調査で、分掌している部門が分かれているのが実態のようである。福井県福井市

議会の議会事務局には、庶務課と議事調査課が設置されているが、行政視察の対応は庶務が分掌している。以下、福井市議会事務局の Web ページを参照。  
<http://www.city.fukui.lg.jp/dept/d570/gikai/index.html>

については、その結果などを会議録という形で保存する必要がある。会議録については電子的に保存して、それを Web サイト上で公開するシステムが各議会で導入されている(本田 2013)。議会事務局においては、その会議録システムの操作を行うことが求められるのである。そのシステムの利用にあたっては、システムを開発納入したベンダーとコミュニケーションを取ることも想定され得る。

さらに、広報紙の作成と発行にあたっては、原稿の作成は議員自身が適宜行うとしても、印刷や配布、電子化した広報紙の Web 掲載などは議会事務局が担うことになる。この広報紙の作成から公開までの一連の過程で、議員と議会事務局との間でコミュニケーションが生起するのである。また、印刷作業などを業者に発注する場合には、議会事務局が折衝に当たるのであり、ここでもコミュニケーションが生起するものと考えられる。

以上のほかに、議会事務局の庶務としては、議会図書室の管理運営があげられる。議会図書室の利用は議員の自由に任せられる性質のものであると考えられるが、例えば、収蔵する資料の選定や図書室にない資料につき議員の照会を受けた際には、他の機関の図書館などとの調整が求められよう。ゆえに、議会図書室にまつわり、議会事務局と議員、そして議会事務局と外部の書籍販売者や図書館などとの間にコミュニケーションが生じ得る。

加えて、議会事務局も組織である以上、組織内でのコミュニケーションが生じるのであって、それは議会事務局の庶務として位置付けられるだろう。前に紹介した東京都議会や横浜市会の議会局は多数の人員を擁するため、その局内での庶務に関しても大量の事務作業が生じているものと目される。

## 5. 二元代表制下での議会事務局の役割

本章では、コミュニケーションの経路という観点から議会事務局の役割について論じる。ここでは、神奈川県逗子市議会の ICT 活用の事例を紹介することとする<sup>12</sup>。

逗子市議会では、2013 年 6 月から議員にタブレット端末を配布し、同年 12 月からは市の執行部においてもタブレット端末の使用が開始されている。議員だけでなく、議会に出席が要請される理事者についてもタブレットを使用する環境が整備されているのである。さらに、逗子市においては、タブレット端末の利用に合わせて、議事に関するペーパーレス化を企図して、「クラウド文書共有システム」を採用している。職員が議案書などの資料をクラウド上にアップロードすると、そのデータが議員にも配信される仕組みが採用されているのである。これまでも執行機関から議員へ資料の提供が直接なされることもあったものと考えられるが、逗子市の事例では、資料の遣り取りの場面で執行機関から議会事務局、そして議会事務局から議員と

いう三者のコミュニケーション回路が執行機関から直接議員へというように短縮されたものになっていることが確認される。これ自体、二元代表制において、執行機関と議事機関が競争的に対峙することを想定すれば、本来のかたちであるとも言えそうである。執行機関と議事機関の間に事務局を介在させることは、事務局にある種の権力性や恣意性を帯びさせる結果になるのであり、逗子市の事例はコミュニケーションの経路の整理という観点からも注目される取り組みである。

なお、議員にはタブレット端末を議会外でも使用することが認められており、執行機関から提供された資料を用いて、議員が市民との対話を行うことも可能となっている。このように、タブレットの導入やクラウドの利用は、議員と住民との間に新たなコミュニケーションの経路を開拓せしめるのである。

前章で整理したように、議会事務局の業務は多様なコミュニケーションの束の中で成り立っている。それは、ともすると、議会事務局の役割の不透明化や過大な負担につながっていた可能性がある。逗子市の事例のように、議会事務局につながるコミュニケーションの経路を整理することは、議会事務局の役割を改めて明確化する契機になるものと考えられる。

## 謝辞

本研究は、財団法人電気通信普及財団研究調査助成による研究成果である。

本研究にあたり、東京財団研究員の中尾修氏に議会事務局の実務に関してご教示頂いた。ここに記して感謝申し上げる。

## 参考文献

- 1) 香川純一・野村憲一(2015)：自治体の議会事務局職員になったら読む本、学陽書房。
- 2) 東京財団(2010)：地方議会改革は誰のためか、<http://www.tkfd.or.jp/files/pdf/lib/35.pdf>
- 3) 高沖秀宣[編著](2016)：先進事例でよくわかる 議会事務局はここまでできる！、学陽書房。
- 4) 駒林良則(2013)：地方議会法制の変容、立命館法學、2013(2)、pp.709-735。
- 5) 横浜市 政策局 統計情報課(2015)：第 94 回横浜市統計書
- 6) 牧瀬稔(2008)：議員が提案する政策条例のポイント—政策立案の手法を学ぶ、東京法令出版。
- 7) 松下啓一(2010)：政策条例のつくりかた—一課題発見から議会提案までのポイント、第一法規。
- 8) 田中孝男・木佐茂男[編著](2016)：新訂 自治体法務入門、公人の友社。
- 9) 本田正美(2103)：地方議会会議録の電子化に関する現状と課題、情報知識学会誌、vol.23、No.2、pp.273-278。
- 10) 本田正美(2016)：地方議会の活動を支える情報流通基盤の必要性、日本地方自治研究学会第 33 回全国大会研究報告予稿集、pp.40-43。

<sup>12</sup> 逗子市議会の事例の紹介を含めて、地方議会の活動にまつわる情報共有基盤の構築については、本田

(2016)において論じたところであり、詳細はそちらを参照されたい。

# 自治体議会の広聴活動に関する一考察

## —自治体議会に対する市民の声のテキストマイニング分析—

### A Study on Public Hearing of Local Government Council

#### -Text mining analysis of the voice of citizens for Local Government Council-

金井 茂樹  
Shigeki KANAI

自治体広報広聴研究所 代表 Jichitai Koho Kocho Laboratory

**Abstract** Along to progress of decentralization, it is becoming more important for local governments to analyze the voice of the citizens with the diversity and ambiguity. This study aims to clarify the structure of the voice of citizens for Local Government Council using the text mining.

**キーワード** 自治体議会, 広聴, 市民の声, テキストマイニング, クラスタ分析

## 1. はじめに

地方分権が進展するなかで、これからの自治体運営は自己決定と自己責任を基本としながら、住民の参加と協働がより強く求められる。これは、行政のみならず議会においても同様である。これまでの議会には、審議のセレモニー化、首長と議会のなれ合い、政務活動費の不正使用や議会内外での不適切発言などがみられ、議会が市民との信頼関係を築いているとはいえない。多くの市民は議会が自治体の意思決定機関としての役割を十分に果たしているとは認識してはいないし、最近では“自治体議会不要論”までささやかれるようになってきている。

議会に対する不信感が高まっていたなかで、2000年代半ばに始まった議会改革において議会と住民との関係づくりを目指す広報広聴活動が注目されるようになった。自治体による広報広聴活動は、戦後のCIE (Civil Information and Education Section : 連合国軍総司令部民間情報教育局) の指導・勧告による世論調査から始まり、1960年代には革新首長のもと市民との対話を中心とする広聴施策も実施されるようになった。70年代には保守・革新を問わず広聴活動は行政の標準的活動として市民に受け入れられた。その後、情報通信技術の発達と通信機器の普及を背景に、市民の意見、要望、苦情、問合せ等 (以下、市民の声という) といった情報を大量かつ再利用可能な形式で保存することが可能になった。このように行政は長い時間をかけて様々な手法を活用しながら市民の声を聴く努力を行ってきた。しかし、議会は本来的に市民の代表としてみなされてきたこともあり、議会としての広聴活動はほとんど行われてこなかったのである。

そこで、本研究では議会広聴の現状を確認するとともに、市民意識調査によって収集された自由記述データに対して、統計手法および自然言語処理やデータマイニングなどの複合技術であるテキストマイニング手法を用いて分析を行い、自治体議会に対する市民意識の構造を明らかにする。なお、ここでは「狭義の広報」と「広聴」を区分して使用することにする。

## 2. 代表制の限界と議会広報広聴の意義

最近、地方議員の高額報酬や政務活動費の不正使用などがマスメディアを通じて報道されるようになったことにより、議会・議員への不信感の高まりや代表制そのものへ信頼低下が指摘されるようになってきた。

代表制の登場は、直接民主政の抱える難問を解決したが、同時に「代表とは何か」という別の難問を生み出したといわれる。この難問は本来的に代表制が抱える以下の限界に由来する。すなわち、①地理的な距離と心象的な距離がもたらす「疎隔感」、②時間の経過とともに新たな争点が顕在化してくるという「争点の変化」、③争点ごとに代表がなされているわけではないという「争点の非代表性」、④代表される集団の内部には必ず意見の違いがあるという「意見の複数性」である。そもそも代表制は「理論的には不可能性を帯びているが、実践的に必要とされているがゆえに、存続している」ものであり、「本来できないことを世の中の約束事として、そう見なそう、という工夫 (からくり)」のうえに成り立っているともしられる。制度上の各種の直接請求、公聴会への出席、請願・陳情など多様な手法は、もともと代表制に内在する代表と民意との乖離を補正する役割として設定されたものではある。しかし、現実これら制度的なチャンネルだけでは代表制の形骸化は避けられず、議会と住民との間の理念と現実との乖離を克服することは困難な状況におかれている。議員と親しい関係を持っている市民は多くはないし、地域には次々と問題が発生している。また、議員が取り組む問題が地域のすべての課題を網羅しているわけではないし、住民間においても問題意識には大きな隔たりがあるのが通常である。

この代表制を形骸化させないためには、「様々な手段を通じ、住民が高い関心を持ちそうな公共問題について、住民に十分な情報を提供しながら、住民に考えてもらい住民の意見を引き出す議員としての日々の営み」(今里, 2005) が必要であり、同時に、住民の意向を議会での確に反映するためには、住民に意向を表明してもらう工夫が必要なのである (竹下, 2006)。この



継続的な活動によって議会は、理念と現実との乖離の補正ひいては議会と住民との信頼関係の構築を実現できるのである。ここに代表制における議会広報広聴の重要性を見出すことができる。情報の「循環が続いている限りで代表は機能し、循環が止まると代表は機能停止」（杉田, 2006, p. 9）するとの指摘のとおり、議会が制度・非制度のチャンネルを活用して、いかに継続的に情報を発信していくか、また住民の声を不断に探求していくかが重要なのであり、これは「住民に見える議会」（広報）と「住民の意見を聞く議会」（広聴）の二側面をもつ“開かれた議会”にも結びつくものである。

### 3. 議会広報広聴の現状

2000年代中頃に始まった議会改革には主に5つのメニューがあるといわれる。すなわち、①議会の審議方法の改革、②議会情報の公開や積極的な発言、③議会にかかわる関わる経費の削減、④議会の政策機能の強化、⑤住民と議会との関係づくり、である。そのなかでも、とくに先進的な議会改革の事例から、政策機能の強化と住民との関係づくりが注目され、議会基本条例において議会による広報広聴活動が公式の活動として規定されるようになった。

#### (1) 議会広報に関する先行研究

「議会広報が自治体広報の範疇のなかで論議の対象から比較的除外されてきたことは、わが国の自治体広報の健全な発展を、ある偏重なものとして育成し、かつ普遍化してしまった」（本田, 1995, p. 184）との指摘のとおり、1990年代まで議会広報広聴に関する本格的な議論がほとんど行われてこなかった。昨今の自治体議会改革において、ようやく議会による広報広聴が注目されるようになり、行政広報広聴とは異なる独自の文脈で議論されるようになってきた。たとえば、河井（2010）は議会改革における議会広報の基礎的分析を行いその課題を整理している。また高橋（2011）は、都道府県議会の事例を取りあげながら、住民との意見交換および専門的知見の活用という視点から議会広聴の重要性を指摘している。

#### (2) 議会による広聴活動

前述のとおり、議会による広報広聴活動が公式な活動のひとつとして明確に位置づけられた。たとえば、議会報告会に代表される市民との意見交換の場の設置とその内容の公開といった規定がある。これは、議会と住民とのオープンなコミュニケーションに向けた第一歩であるといえる。そこには議会による広聴活動手法の充実といった規定に加えて、「討議に反映」や「政策形成に反映」といった規定にみられるように、市民の声をいかに分析・活用するかという視点が盛り込まれているのは注目すべきである。

表1は行政による広聴活動の枠組み（金井, 2016）を参考に作成した議会による広聴活動の枠組みである。依然として面談や手紙といった個別広聴が中心であるものの、改革を進める議会においては議会報告会が広がり始めている。意識調査もまだ一部の議会の取り組みにすぎないが、議会改革のなかで議会広聴は拡充す

る傾向にあるといえる。

表1 議会広聴活動の枠組み

| 収集態度<br>情報の<br>特徴等 | 行政の収集態度                    |         |                               |
|--------------------|----------------------------|---------|-------------------------------|
|                    | 受動的活動<br>住民が主体             |         | 能動的活動<br>自治体が主体               |
| 実務上分類              | 個別広聴                       | 集団広聴    | 調査広聴                          |
| 手 法                | 面談、手紙、電話、メールなど             | 議会報告会など | 世論・意識調査<br>ウェブアンケートなど         |
| 情報の性質              | [集まるデータ]<br>個別的な意見・要望・苦情など |         | [集めるデータ]<br>提示した問題群に対する意見構造分布 |
| データ形式              | 主にテキストデータ                  |         | 主に数値データ<br>一部テキストデータ          |
| 傾 向                | 情報の量的増加                    |         | 情報の質的低下                       |
| 問 題 点              | 意見の個性・代表性                  |         | 調査票の制約                        |

(注)筆者作成

しかし、これら広聴活動によって集めた市民の声を議会が十分に分析しているといえない。とくに、テキストデータの分析については、政策・施策別の分類にとどまっている。議会報告会や意識調査によって得られたデータを分析し、そこから地域課題や政策形成への手がかりを発見する努力をしなければ、データを得る必要はないし、説明責任を果たすこともできない。多様性・多義性を有する市民の声をいかに分析・整理するかは、討議・政策形成に反映させるという条例規定にも大きくかかわる問題なのである。

以下では、議会が独自に行った意識調査によって得られた市民の声データ（自由記述データ）をとりあげ、その分析・整理を行う。

### 4. 分析

ここでは、X自治体（議会）が実施した意識調査の結果を対象とする。行政が行う調査においては地域課題に対する住民の意向や政策・施策の評価といった質問項目が多くみられるが、議会が実施する調査においては課題や評価に関する質問項目はほとんどみられず、議会に対する住民意識に関する質問が多くなっている。これについては今後、議会による政策提案の検討とともに議会独自の視点による質問項目が増えることが期待される。

#### (1) 意識調査の概要

分析対象とした調査の概要は以下のとおりである。

調査名 X議会に関する市民アンケート調査  
測定方法 郵送配付・郵送回収  
抽出方法 住民基本台帳からの無作為抽出法  
標本数 3,000件  
回収数(率) 1,061件(35.4%)

また、分析対象としたのはX議会に対するご意見・ご要望であり、その自由記述データの特徴は以下のと

おりである。対象とした質問に対する回答記入数は 888 件、平均回答長（字）は 46.74 文字、総語句数 6,466 語（最小単位の分かち書き）である。

### (2) 分析方法

この自由記述データ（回答原文）について分かち書き処理を行うとともに、句読点、助詞、特殊記号を除き、構成要素（語句）の抽出を行い、分かち書きの不備の削除、同義語・類語の置き換えを行った。閾値 5 以上の語句を対象に対応分析を行い、そこから得られた成分スコアをもとにクラスター分析を行った。その結果について、各クラスターの特徴から市民の X 議会に対する意識について考察を行った。

### (3) 分析結果

自由記述データについては、出現頻度 5 以上の全構成要素数（4,353 語）に対して異なり構成要素数が 247 語であり、その割合が 5.7% である。



図1 4353 語の構成要素の頻度分布（5 語以上）

出現頻度が 30 以上の主な語句は、「議員」「活動」「何」「議会」「選挙」「声」「市政」「削減」「意見」「定数」「報告」「地域」「報告」「市議会だより」「改革」「反映」などであった。対応分析で得られた成分スコアをもとにクラスター分析を行い、住民の議会に対する意見について 4 つのクラスターに分類整理を行った（表 2）。各クラスターに分類された検定値の大きなサンプルを中心にその特徴の分析を行った。クラスター 1 については「市民」「声」「対話」という語句に代表されるグループである。このクラスターサイズは 474 であり最大となっている。クラスター 2 は「活動」「内容」「何」「不明」といった語句に代表されるグループであり、そのサイズは 195 となっている。クラスター 3 は「市議会だより」「ホームページ」「充実」などに代表されるグループである。そして、クラスター 4 は「定数」「報酬」「削減」という語句が中心

となるグループである。これら 4 つのクラスターについて表 2 のとおりラベルを付与した。

表 2 議会に対する自由意見に関する主なクラスター

| クラスターラベル           | サイズ | クラスターの特徴   |
|--------------------|-----|--|
| クラスター1<br>「意見の反映」  | 475 | 「市民」「声」「対話」「反映」という語句に代表されるグループ。<br>(*)クラスターサイズが最も大きい   |
| クラスター2<br>「不透明な活動」 | 195 | 「活動」「内容」「何」「不明」という語句に代表されるグループ。<br>(*)クラスターサイズが2番目に大きい |
| クラスター3<br>「広報の拡充」  | 40  | 「市議会だより」「ホームページ」「内容」「中継」「充実」という語句に代表されるグループ。           |
| クラスター4<br>「身を切る改革」 | 73  | 「定数」「報酬」「削減」という語句に代表されるグループ。                           |

※サイズはクラスターに属するサンプル数

### (4) 考察

以上の自由記述データの分析から、この議会に対する市民の意見は、「市民意見の反映」「議会の不透明な活動」「議会広報の充実」「議員自身の身を切る改革」で構成されることが明らかになった。今回のクラスター分析からは、市民の声を反映してほしいという議会による広聴活動の拡充に関する意見が多くを占める結果となった。クラスター 2 とクラスター 3 は相互に関連するものであり、議会の活動内容を市民に伝える議会広報の拡充を期待する声である。そして、クラスター 4 は定数・報酬議員といった議員自らが身を切る改革が必要であるという意見である。つまり、この分析からは、議会改革で求められることは議員定数や報酬の削減のみではなく、広報広聴活動の質の転換が重要になると考えられるのである。

X 議会による公表されている調査報告書には、この自由記述データを「議員の資質向上をはかる」「議会や議員の活動がみえない」「市民との対話の場がない」「市民や地域の声が市政に反映されていない」「市政に対する要望」「議員定数や議員報酬に関すること」「わかりやすい情報の公開」「議会や議員に対する励ましや要望」などが例示として挙げられて報告されているのみである。今回の分析は、この報告書の分析をすすめ、そのデータ構造を明らかにしたといえる。

### 5. おわりに

北海道栗山町で議会基本条例を中心とした議会改革が始まってから 10 年が経過した。現在では自治体議会の 4 割以上が議会基本条例を制定している。その多くには議会による広報広聴活動が規定されている。今後は、その規定をいかに実践に移し、実効性を確保していくかが課題である。今回は、議会が実施した調査から得られた自由記述データを事例にして市民の声データの構成要素（語句）に対するテキストマイニング分析（分かち書き処理、対応分析、成分スコアによるクラスター化）により、政策項目の分類分析ではとらえら

れなかった新たなクラスター化とその特徴というデータの構造を明らかにすることができた。また、従前の分類分析よりも客観的な分析が可能になることも明らかになった。このことは、議会報告会で得られた発言の記録やアンケートの回答への分析の可能性を示すものであると考える。

## 参考文献

- 1) 今里滋 (2005) 「地方議会と自治体」『同志社政策科学研究』7(1), 同志社大学大学院総合政策科学研究科.
- 2) 大隅昇 (2000) 「調査における自由回答データの解析」『統計数理』48(2), 統計数理研究所.
- 3) 大隅昇・Lebart, L. (2002) 「テキスト型データの多次元データ解析」柳井晴夫他編『多変量解析実例ハンドブック』朝倉書店.
- 4) 大隅昇・横原東 (2004) 「テキスト・マイニングが目指すもの～最近の動向、そしていま何を必要とするか～」『マーケティングジャーナル』23(3), 日本マーケティング協会.
- 5) 大隅昇・保田昭夫 (2004) 「テキスト型データのマイニング - 定性調査におけるテキスト・マイニングをどう考えるか -」『理論と方法』Vol. 19, No. 2, 数理社会学会.
- 6) 金井茂樹 (2016) 「『市民の声』の政策形成への活用に関する一考察」『公共コミュニケーション研究』第 1 号, 公共コミュニケーション学会.
- 7) 河井孝仁 (2010) 「自治体議会広報の現状と課題」『自治体議会広報の現状と課題』日本広報学会自治体議会広報研究会.
- 8) 杉田敦 (2006) 「自治体と代表制—競争としての代表=表象」自治体学会編『自治体における代表制』年報自治体学 19.
- 9) 高橋輝子 (2011) 「都道府県議会における政策広聴に向けた取り組み～『住民との意見効果』と『専門的知見の活用』を中心として～」『自治体議会広報の展望』日本広報学会自治体議会広報研究会.
- 10) 竹下譲 (2006) 「自治体における代表制—“地方自治”の代表は議会」自治体学会編『自治体における代表制』年報自治体学 19.
- 11) 辻清明 (1962) 「都市の広報活動(1)」『都市問題』53(8), 都市問題研究会.
- 12) 那須川哲哉 (2006) 『テキストマイニングを使う技術／作る技術』東京電機大学出版会.
- 13) 本田弘 (1995) 『行政広報—その確立と展開—』サンワコーポレーション.
- 14) 本田正美 (2011) 「地方議会の広報活動に関する事例研究 - 栗山町議会の事例を中心として -」『情報学研究』No80, 東京大学大学院情報学環紀要.
- 15) 保田明夫 (2003) 「テキストマイニングの技術と適用性」『薬学図書館』48(4), 日本薬学図書館協議会.

# 記者会見から考える外見リスクマネジメントの必要性～議員事例～

石川慶子

広報コンサルタント／危機管理広報事例研究会主査

記者会見は多数の記者を相手に説明するだけでなく、記者からの質問にも対応する場であるが、説明内容だけでなく、非言語コミュニケーションとしての外見、すなわちどう見えるのかを意識した準備が必要であることを議員の事例から考察する。

キーワード メディアトレーニング、非言語コミュニケーション、危機管理広報、

## 1. 議員考察の背景

「記者会見の解説ができる専門家を探している」「○○の記者会見はどうも腑に落ちない」「何がよく何が悪いのか、どうすべきだったのか」「外見も重要だと思うがあの服装、あの態度で果たしていいのか」といった問い合わせである。

なぜ私なのかというと、大抵は「ネットで検索をかけて探しました」との回答。このような解説依頼はマスコミ対応緊急マニュアル～広報活動のプロフェッショナル～（2004年、ダイヤモンド社）という本を私が出版して以来10年以上続いている現象ではあるが、年々依頼は増加し、2016年は30件近くになった。

よい記者会見はそのまま報道すれば終わるが、不祥事は記者自身がそのまま報道することに飽き足らず、自分達の心理も分析したいという欲求が高まっているように感じる。特に2016年に取材に来た記者たちは一様に「他人事ではない。自分達もいつ同じように批判される立場になるかもしれない。批判記事だけでなく教訓としての学びも書きたい」と語っていた。記者自身が自分事化して考えるようになってきたのは新たな傾向である。

さて、報道関係者から依頼される記者会見分析の解析は、経営者、タレント、議員・政治家、スポーツ選手など様々だが、今回は議員・政治家事例を考察することにする。1つの職業に絞る理由は、職種や職位によって人々から寄せられる期待が異なること、比較する上で同じ職業である方が分析しやすいことからである。

今回取り上げる議員・政治家は2014年から2015年にかけて釈明に迫られた女性達。小淵優子、松島みどり、中川郁子、片山さつき、上西小百合。2015年4月に報道番組で女性議員の装いについて比較分析と解説を依頼されたことから一般の関心が高いと判断した。実際、さまざまな装いで釈明をしていたため、外見リスクマネジメントという観点からは比較分析しやすいと考えた。

男性については、不倫批判で議員辞職をした宮崎謙介と都知事を辞職した舛添要一。大手報道機関からの解説依頼が多かったことから社会的関心が高いと判断した。

## 2. 女性政治家の釈明と外見

小淵優子議員は、2014年9月3日から発足した第二次安倍内閣で経済産業大臣に就任したが、同年10月16日に発売された週刊新潮で政治資金収支報告書に観劇費用2600万円が未記載であると報じられ政治資金規正法違反疑惑がもたれた。4日後の10月20日午前「今の自分がしなければならないのは、自身の問題を調査すること」と述べ、大臣を辞任。政治資金は疑惑報道がされやすい内容だが、調査する姿勢を見せることで乗り切るケースが多い中、4日後に大臣辞任は早い決断であった。ダメージを最小限にして次の機会を待つ方針であることが明らか。この時の外見は、服は紺色のスーツ、白のシンプルなインナー、アクセサリも目立たない質素なネックレス。メイクも控えめであった。大臣辞任という重大時と質素な服装は言語・非言語のメッセージが一致していて好感が持てる。

同じ10月20日の午後は、法務大臣であった松島みどり議員がうちわ配布疑惑で大臣を辞任。うちわ配布は寄付行為と民主党の蓮舫議員に追及されてのこと（翌年1月14日東京地検特捜部は不起訴）。辞任会見で着用していたのは真っ白のスーツ。しかも光沢感のある生地で華やかな雰囲気。通常、辞任会見で白はありえないが、彼女からすると不本意であること、潔白というメッセージを服装で行ったとも見える。特別なメッセージが込められていたとしても光沢感だけは避けるべきだろう。光沢感は祝う気持ちや喜びを表現することになるからだ。辞任という深刻な状況と服装がかみ合っていないと「何かズレた感覚の持ち主ではないか。国民感性和ズレているのではないか」と見られるリスクが生じる。

中川郁子議員は、2015年3月5日の週刊新潮で同じ自民党議員門博文と六本木の路上で接吻している写真を報じられた。中川議員は未亡人、一方の門議員は妻帯者。両者ともに、酒席の席の後ろで軽率であったことを詫びるコメントを出した。しかし、その後の委員会でも、中川郁子議員は入院中に禁煙病室で喫煙していたことを追及されて謝罪した。この時の服装はグレーのジャケットに透け感のある白のインナー。白のインナーまではいいのだが、透け感がある点に脇の甘さが見

えた。男性にこびた服装、節操がない、と見られるリスクが生じる。

片山さつき議員は、2014年10月21日、参議院外交防衛委員会において政府側の答弁要領を持ち込んで審議にあっていた。その行為が委員長として中立的ではないと批判され、審議がストップした。御嶽山について事実誤認の情報発信の後であったことも重なり、翌日の理事懇談会で謝罪することに。この時の外見はいつもと同じロングヘア、白のニット風ジャケットに黒の縁取り。ロングヘアは下を向くと顔が全部隠れてしまうため表情が見えない。「清潔感がない。反省の気持ちが足りない」と見られるリスクが生じる。

上西小百合議員は、2015年3月3日体調不良の理由で衆議院本会議を欠席したが、後に週刊誌に知人男性と旅行していたことを報じられた。これを受け、4月3日、大阪維新の会代表の橋本徹同席の下で釈明の記者会見を開いた。上西議員もいつもと同じロングヘア、濃いメイク、シャネル（風）の派手なスーツ、胸元が広く開いたインナーであった。表情も時折笑みを見せるなど全くメディアトレーニングを行った形跡はなかった。釈明会見と不釣り合いな派手な外見に不快感をもった国民は多いのではないだろうか。

### 3. 男性政治家の釈明と外見

男性の育児休暇取得を推進していた宮崎謙介議員は、2015年1月末、妻の切迫早産で緊急入院していた期間に女性タレントと不倫していたことを週刊誌に報じられ、2月12日記者会見で議員辞職を表明した。離党程度と思っていた記者や国民の想像をはるかに超えた重い責任の取り方は評価したいが、相手の女性について何回会ったなど不必要なコメントも多くあり、脇の甘さが出ていた。この会見で着用していたネクタイは水色の光沢感のあるストライプ。議員辞職表明にあたっては華やかすぎる装いであったといえる。自分の軽率な行動について反省の気持ちを表した服装とはいえない。議員辞職という重い決断をしたにも関わらず、軽く見えてしまうのは実にもったいないことだ。

舛添要一都知事は、2016年3月に公表された海外出張費の使い方から始まり政治資金問題にまで発展。記者会見の度に批判は高まり、6月に辞職に追い込まれた。4月の定例記者会見から何度も質問を受けていたが、反省の態度を示すというよりは「ご理解いただきたい」といった上から目線の態度であったこと、説明がくどいために聞いている人をイライラさせてしまったことが批判の的になっていたといえる。5月13日に謝罪の姿勢で臨んだ記者会見では、いつもと同じグレーのスーツ、謝罪の言葉も読み上げるだけで心がこもっているとはいえなかった。すべていつもと同じであった。ある女性校長は「グレーのスーツは事態を軽く見ているとしか思えない、姿勢を正してほしい」と語っていた。なお、公式感のあるスーツは紺色である。謝罪の

際には紺色を着用するのが服装としてのマナーである。

### 4. 外見リスクマネジメントの必要性

政治家の危機発生時のコミュニケーション活動についてどう見られているかに焦点を絞り、私自身の専門家としての経験値に基づいて定性分析をしてきた。

これらの事例に共通することは何だろうか。この中では小淵優子議員の対応は行動も服装も含めて高く評価することができる。内容と外見が一致しているからだ。それ以外の人物については内容と外見が一致していないため、見ている人に違和感や不安感を与えてしまっている。

危機管理広報（クライシスコミュニケーション）とは、危機発生時のダメージを最小限にするためのコミュニケーション活動である。2012年福島原発事故に関する政府事故調も最終報告書でクライシスコミュニケーションの重要性を記載しているほど日本では定着していない分野である。コミュニケーションには言語と非言語があるが、非言語の中でも外見に占める要素が大きいという研究結果が出ている（アルバート・メラビアン）。

では、外見とは何か。犬吠郁夫の分析を参考にヘア（&メイク）、表情、服装、動き、姿勢、歩き方、体型の7つで現在整理している。危機管理広報（クライシスコミュニケーション）においてもこの外見で失敗すると「反省の気持ちがいない」と思われて更なるダメージにつながってしまうと考えられているため、私たち危機管理広報の専門家がこの活動をする際には注意深く準備を進めている。知識さえあれば、余計な批判は避けることができる。人前に立つ職業の人は知っておくべき内容だろう。

外見リスクマネジメントとは、2015年2月に私が提唱した考え方である。見られたい自分の姿と実際に見えている自分の姿にギャップがあることをリスクととらえ、そのギャップを埋めるセルフマネジメントのこと、と定義した。非言語コミュニケーションの研究や印象管理といった先行研究はあるが、外見をリスクととらえた研究は国内では見当たらない。外見リスクマネジメントのフレームは、リスクマネジメントの国際的ガイドライン31000に立脚させたいと考えているが、引き続き研究を進めていきたい。

### 参考文献

- 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会最終報告書（2012年7月23日）
- 犬吠郁夫 『しぐさのコミュニケーション』サイエンス社、1998
- 『ISO31000：2009 リスクマネジメント解説と適用ガイド』リスクマネジメント規格活用検討会、2010
- S・B・カイザー『被服と身体装飾の社会心理学』北大路書房、1994

4階 A 会場:スタジオプラス(小ホール)

**クロージングセッション**  
**「コミュニケーションの変革という視点から見た  
第2回大会の意義について考える」**

**16:10~16:40**

河井 孝仁（当学会 会長理事/東海大学文学部教授）【コーディネーター、A1 会場司会】

高橋 輝子（千葉県）【A2 会場司会】

野崎 哲平（IT 企業勤務）【B1 会場司会】

印出井 一美（千代田区）【B2 会場司会】



☆公共コミュニケーション学会 理事・役員

◎会長理事

河井孝仁（東海大学）

◎理事

石川慶子（広報コンサルタント）

印出井一美（千代田区）

金井茂樹（行政広報アドバイザー）

高橋輝子（千葉県）

中田健吾（エコノミスト）

野崎哲平（IT企業勤務）

◎監事

秋山和久（株式会社タンシキ）

公共コミュニケーション学会  
第3回事例交流・研究発表大会 予稿集

発行日 2017(平成 29)年 2 月 5 日

発行 公共コミュニケーション学会

E-mail: [pras@pras-net.org](mailto:pras@pras-net.org)

URL: <http://www.pras-net.org/>

(禁無断転載)



