

# 公共コミュニケーション研究

## Public Communication Studies

第6巻第1号 2021年8月

- 巻頭言 『公共コミュニケーション研究』第6巻第1号の刊行にあたって ..... 河井 孝仁
- 査読論文 深層学習による屋外掲示板調査手法に関する研究 ..... 佐藤 忠文
- シティプロモーション評価の比較研究 ..... 野口 将輝
- 地方自治体における福祉制度情報のシグナリングに関する現状と課題 ..... 村井 正太
- 研究ノート 「対話の文化」がまちにマジになる人を増やす茨城県小美玉市の事例  
～全国初のヨーグルトサミットから始まった市民主体のシティプロモーション～ ..... 中本 正樹
- 活動報告 2020年度公共コミュニケーション学会（PRAS）活動報告
- 関連資料 公共コミュニケーション学会（PRAS）研究誌投稿要綱
- 編集後記

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研究 第6巻第1号 2021年8月

## 目次

- 巻頭言 『公共コミュニケーション研究』第6巻第1号の刊行にあたって ..... 河井 孝仁(1)
- 査読論文 深層学習による屋外掲示板調査手法に関する研究 ..... 佐藤 忠文(2)  
シティプロモーション評価の比較研究..... 野口 将輝(17)  
地方自治体における福祉制度情報のシグナリングに関する現状と課題 ..... 村井 正太(31)
- 研究ノート 「対話の文化」がまちにマジになる人を増やす茨城県小美玉市の事例  
～全国初のヨーグルトサミットから始まった市民主体のシティプロモーション～ ..... 中本 正樹(46)
- 活動報告 2020年度公共コミュニケーション学会（PRAS）活動報告
- 関連資料 公共コミュニケーション学会（PRAS）研究誌投稿要綱
- 編集後記

## 『公共コミュニケーション研究』第6巻第1号の刊行にあたって

公共コミュニケーション学会会長理事 河井孝仁

公共コミュニケーション学会研究誌『公共コミュニケーション研究』第6巻第1号が刊行された。会員諸氏及び論文査読を担われた方々、編集委員会、理事のみなさんに深く感謝する。

今号にも、チャレンジングな力のこもった論文が投稿され、査読者の惜しまぬ努力によって的確な分析が行われた。その結果として十分な学術的価値を備えた3本の論文を掲載することができた。また、研究ノートにも今後の萌芽となる内容を持った文章を迎えることができた。

さらに、投稿者にとっても、査読者にとっても、より適切な状況を目指して査読プロセスの改革も常に進めている。

そうしたなか、学会をとりまく状況を鑑みれば、COVID-19の感染拡大により、多数の方が命を落とされ、病に苦しんでいることに、十分な想像力を持って臨むことが求められるだろう。そのうえで、エッセンシャルワーカーをはじめとした多くの方々が前線で対応されていることに深く感謝したい。いままで「あたりまえ」とされてきたことが、いかに多くの人々の力によって支えられてきたのかが明らかになっている事態でもあると考える。

公共コミュニケーション学というものがあるとするならば、そして、私たちは公共コミュニケーション学というものを明確にするための活動を行っているのもあるが、公共コミュニケーション学がこうした状況にどう立ち向かい、人々の持続的な幸福の実現に一定の役割を資するのかが問われている状況でもある。

公共コミュニケーションは双方向、さらに多方向からの発信、受信によって成立する。その際に重要であることは「弱さ」への認識ではないだろうか。最近、東京国立近代美術館で開催された「隈研吾—新しい公共性をつくるためのネコの5原則—」を観覧した。

建築家の隈研吾は「公共空間をどうつくるのかが、まちのライフスタイルを作る」「公共空間を建築としてではなくモノの集積としてデザインする」と述べ、そのうえで、自らの建築を「物を弱くする方法、負けさせる方法として一括することもできる。物を弱くすることで、公共空間が楽しくなり、公共空間が人間のものになるということ」だと記している。

自らも、他者も、人間として「弱い」ものであり、それを鎧によって相互に固くするのではなく、やわらかさを意識することで、その「弱さ」を受け入れ可能にすることが求められるのではないだろうか。ここで重要なことは「自らも」「他者も」という想像力であろう、自らだけが一方的に弱いのではなく、自らが強く、正しく、他のものだけが弱く、過つものでもない、そうした思いを持ったコミュニケーションが公共を創り出すのだろうと考えている。

公共コミュニケーション学会がそうした方向を強化できるのであれば幸いである。

# 深層学習による屋外掲示板調査手法に関する研究

## A Study on Investigation Method for Outdoor Bulletin Board using Deep Learning

佐藤 忠文<sup>1</sup>  
Tadafumi SATO

<sup>1</sup>九州産業大学 Kyusyu Sangyo University

**Abstract** This study proposes a new method for outdoor bulletin board investigation. Traditional comprehensive investigation requires a great deal of effort and are difficult to achieve. Therefore, this study focuses on Google Street View. And, try to reveal the position of the outdoor bulletin board by classifying the images by deep learning. As a result, it suggests that this new method reduces the effort required to investigation, by using it as a preliminary investigation.

**キーワード** 屋外掲示板, 悉皆調査, 深層学習, Googleストリートビュー

### 1. はじめに

踏査による悉皆調査は、一般に大きな労力を伴う。特に調査範囲が広く、対象の数や場所が明らかでない場合は、労力の大きさが調査実現を困難にしかねない。

これは、地域内に点在する屋外掲示板の調査でも同様である。公共コミュニケーションにおける屋外掲示板は、伝統的な地域メディアとして日常的に利用されてきた。しかし、管見の限りその実態は十分には明らかにされていない。情報社会のなか新たなICTツールが普及し、公共コミュニケーションは大きく変化している。そのなかで、旧来型のメディアは時代遅れのレッテルを貼られがちだが、依然利用されているのも事実である。本来であれば、各メディアの実態を比較検討し、適切な公共コミュニケーションのあり方を議論する必要がある。ただ屋外掲示板は、あらかじめ設置場所が明らかでない場合が多い。その結果、地域内を隈なく歩き掲示板を見つけ出す必要が生まれ、対象が広範囲ともなれば調査に多大な労力を伴う。その点が屋外掲示板の実態把握を困難にしてきた原因の一つと考えられる。

本研究はこの解決に向け、少ない労力で実施可能な屋外掲示板調査手法を開発し、それによる調査の実現性向上を目的とする。結論を先取りすれば、この新たな調査手法を予備調査として実施することが、悉皆調査の実現に寄与すると示唆された。

そのために、Google社が提供する「Googleストリートビュー」（以降「GSV」と述べる。）に着目した。屋外掲示板は道路沿いに設置されることが多いが、GSVでは道路沿いの情報として、主に車載カメラから撮影した画像（以降「GSV画像」と述べる。）を利用できる。このGSV画像は、建築物や景観の分析（倉田, 2018 ; 浅田・亀山, 2016）などで用いられ、GSV画像の分析から屋外掲示板の設置場所が明らかになると期待される。

### 2. 既往研究

本研究の対象である屋外掲示板とは、一般にポスターやチラシなどの掲示物を掲示する目的で屋外に設置された掲示板である。これら屋外掲示板は、江戸期に設置された「高札」から変化した「公共掲示板」をはじめいくつかの種類がある。従来漠然としか認識されていなかったこれら

を、佐藤ら（2019）は実態調査から自治体等が設置する「公共掲示板」、町内会による「町内掲示板」、広告掲示を目的とした「広告板」、左記以外で施設に付随した「施設掲示板」の4種に区分した。そして形状を脚に長方形の板（金属フレームなど）が乗った「基本型」のほか、「ボックス型」「壁付型」「寺社型」「特殊型」の5つに分類した。本研究でも基本的にこれらを屋外掲示板として扱うが、形状が個体ごとに大きく異なり、本調査手法では発見が困難な「特殊型」は本研究の対象外とする。

### (1) 屋外掲示板調査に関する研究動向

屋外掲示板を対象とした過去の調査は、大きく2種類に区分できる。一つは、質問紙による住民の利用動向調査である。これは旧東京大学新聞研究所による地域メディアの利用動向調査（東京大学新聞研究所編，1981）をはじめ、広くメディア利用動向調査として行われたもののほか、行政広報による広報アンケートなどが存在する。対してもう一つは、屋外掲示板そのものの調査である。こちらは、屋外掲示板の設置場所や掲示物に関する調査で、戦後の行政広報黎明期に行われた調査を除けば、町内掲示板を対象とした山田ら（2002）の研究や災害時の仮設団地を対象とした深井ら（2012）の研究などがある。

このうち前者に属する辻中ら（2009）の調査は、全国の町内会を対象とした大規模な質問紙調査を行い、5割の町内会が掲示板を管理する実態を明らかにした<sup>1)</sup>。また後者に属する佐藤ら（2019）の調査では、地域内を悉皆的に調査したうえで掲示物の経年調査を実施した。そこから屋外掲示板の良好な維持管理実態が明らかになり、公共コミュニケーション上の役割が考察された。これらの調査結果は、現代でも屋外掲示板が地域社会のコミュニケーションを支える確固たる手段であることを示唆する。

しかしながら前者の利用動向調査に比べ、後者の屋外掲示板そのものを対象とした調査数はごく限られている。これは関心の低さに加え、実施上の困難に起因すると考えられる。

### (2) 屋外掲示板調査の課題と本研究の意義

掲示板そのものの調査はいくつかの困難が伴う<sup>2)</sup>。なかでも設置場所を知ることは、最初のハードルである。なぜなら掲示物を調査するにしろ、まず設置場所が必要だからだ<sup>3)</sup>。もちろん自治体設置の公共掲示板の場合、自治体側が設置場所を把握している。後述するように、オープンデータとして公開された事例もある。しかし町内掲示板の設置場所は明らかではない。さらには、自治体や町内会以外の団体、企業が管理する広告板や施設掲示板もある。そこで地域内の全容を把握したい場合は、悉皆的に地域を歩き、設置場所を確認して回ることが結局は早道になる。ただ悉皆的な調査は範囲が広域になると労力が大きく実現が困難になる。佐藤ら（2019）の調査でも、

<sup>1)</sup> 例えば広島市（2021）による直近の調査（1,457件、回収率76%）では、町内会の情報伝達手段として掲示板が60.5%であるのに対し、個別配布（54.2%）、電話連絡網（27.6%）、ホームページ（3.2%）であり、掲示板が他と比較しても一般的な手段であることがわかる。

<sup>2)</sup> 例えば、掲示物を調査する場合は定期的に貼り替えられるため、その変化に対応する必要もある。

<sup>3)</sup> 設置場所の理解は、例えば新規設置時の検討に必要となろう。屋外掲示板を注意深く見ると、しばしば自治体の広報掲示板と町内会の屋外掲示板が並び立ち設置されたケースに出会う。一概には言えないが、より俯瞰的な視点から設置場所を検討する必要が感じられる。また辻中らの全国調査によると、町内会による掲示板管理は村落型の町内会より、都市型の町内会の割合が高い（辻中ほか，2009）。分析では、都市部の方が対面的な情報伝達が難しいからではないかと推測されているがステレオタイプな見方には疑問も残る。実際の分布を理解することで、このような論点をより立体的に論じることが可能になるだろう。その場合に、村落部と都市部で同じ掲示物を掲示することの効果の違いなども検討すべき課題と言えよう。

調査範囲は中心市街地のごく狭い領域に限定された。この点から、屋外掲示板の設置場所を簡便に把握できる方法の開発は、今後の研究の進展に寄与するものと考えられる。

### (3) GSV画像を利用する研究動向と課題

本研究は、屋外掲示板の設置場所を明らかにするためGSV画像に着目する。このようないわゆるビッグデータを用いた社会調査は、近年様々な領域で進展するが、特にGSVを用いたものは景観や建築分野で取り組まれている。

これらの研究は、GSVを都市画像に関するビッグデータと捉え、それぞれの領域で困難だった広範囲の都市空間に対する調査実現を目指す点で共通する。具体的には、地域推定に関する研究(Doerch et al., 2012; 福元ほか, 2015; 山口ほか, 2016)、景観評価に関する研究(浅田・亀山, 2016; Law et al., 2017; Liu et al., 2017; 布川・瀧澤, 2019)、天空率に関する研究(西尾・伊藤, 2013; 2014; 2017)などがある。

これらの研究が都市空間の全体または連続的に存在する対象を扱うのに対して、本研究では都市空間内に点在する要素を対象とする。そのような研究としては、GSVから商店のファサード画像を収集し、開口率などから類型化を進めた研究がある(大幡ほか, 2012)。大幡らの研究では、画像の収集に目視でGSVを確認する方法が用いられたが、その後、画像収集に機械学習なかでも深層学習<sup>4)</sup>が用いられるようになる。具体的には、GSV画像から「焼杉」技術の地域分布を明らかにした研究がある(岡村ほか, 2017)。この研究では、まず実地調査から外装材として使われた焼杉を撮影、画像データを収集する。次にそれらに対する深層学習を行い、画像が焼杉か否かを判定する「焼杉判定器」を開発、それをGSV画像に用いている。GSVは全国の景観を網羅的に撮影する。しかし、目視で確認する方法では自ずから労力の限界が生じ、広範囲の調査は困難になる。それに対し岡村らの研究は、深層学習を用いた画像判定器を用いることで全国調査を実現した。

さらに、類似のアプローチをとる研究に、GSVから建物構造データベース構築を試みた研究(倉田, 2018)、GSVから街路樹の位置特定を試みた研究(Chen et al., 2019)がある。このうち前者では、地震時の被害予測などの必要性から、GSVをもとに建物構造を網羅したデータベース構築が試みられた。一般に深層学習は、学習に用いるデータと学習結果の検証に用いるデータ、いわゆる教師データが必要である。前述の岡村らの研究では、実際現地で撮影した画像を用いている。それに対し倉田の研究は、あらかじめ入手した建物構造に関するGISデータを用い、それとGSV画像を紐づけ教師データを作成した。つまり直接撮影した画像ではなく、GSV画像を教師データに用いている。これにより画像を撮影する労力が不要になる。また後者の研究もその点は同じアプローチをとり、公開された街路樹の位置情報から対象のGSV画像を特定、深層学習に用いた。

以上をまとめると、従来GSVを目視調査していたものが、深層学習を利用した調査へと発展してきた。その結果、目視の労力が減り、広範囲の調査が実現したと考えられる。

このようにGSVと深層学習を組み合わせることで、広範囲を効率的に調査できるが課題もある。まず1点目が教師データの入手である。既往研究では、対象を直接撮影する方法から、対象の位置情報を含むデータとGSV画像を紐づけて利用する方法へと発展していた。利用可能なデータがあ

<sup>4)</sup> 機械学習また深層学習については4章1節で概説する。

る場合は有効な方法だが、倉田（2018）とChenら（2019）はGSVの特性から生じる問題点を報告している。例えば、GSVによる撮影が離散的にしか存在しない点がある。GSVは360°カメラで撮影するが、撮影はある程度の間隔をあけて行われる。そしてGSVから画像を取得する際は、その撮影地点の画像しか入手することができない<sup>5)</sup>。そのため位置情報をもとに画像をリクエストしても、その地点での撮影が無い場合は、近辺の画像が返される仕様となっている。すなわち、対象物の位置情報を入手できても、GSVから対象物を捉えた画像が入手できるとは限らない。

次に2点目の課題が精度である。岡村らの焼杉の研究では、構築した判定器の精度は90%以上であった。しかし倉田による建物構造の研究では、木造・非木造の判定精度は70%台にとどまった<sup>6)</sup>。一般に深層学習の精度は、教師データの質や量、使用する学習モデルによって大きく異なるが、いずれにせよ100%の精度に達することは考えづらい。すなわち、精度不足による誤判定が生じてしまう。GSVに対し深層学習を用いた調査を行う場合、以上のような課題に対処する必要がある。

### 3. 本研究のアプローチ

本研究の目的は、屋外掲示板調査の実現性向上である。そのため本研究では、既往研究のレビューをもとに、深層学習を用いたGSV画像の調査手法を開発する。これにより少ない労力でより広範囲の調査が可能になると考えられる。

この手法は現実の地域を直接調査するのではなく、間接的にGSVを調査し、その結果を現実の地域に当てはめる。そのため開発のアプローチとして、前提となる母集団の捉え方を整理し、効果的な調査方法を検討する。

#### (1) 調査母集団

本研究が開発する手法は、対象地域を直接的に調査せず、GSV画像を間接的に調査する。GSVは全国を網羅的に撮影するが、現実を鏡映しのように再現するわけではない。そのため、社会調査として母集団の捉え方を整理する必要がある。

そこで、佐藤（2015）が整理する社会調査の基本的な考え方にに基づき、一般化を目指す対象としての目標母集団を実際の地域とした場合に、調査データにより推測される調査母集団（以降は「母集団」と述べた場合はこの調査母集団を指す。）をGSVに撮影された地域（撮影地点の集合）と分けて考える。なおGSVの画像は、Google Cloud Platformから利用可能なStreet View Static API（以降「API」と呼ぶ。）を介して取得できる。本研究で用いるGSV画像もこのAPI<sup>7)</sup>を用いてGoogle Cloud Platformから取得したものである。

GSVに撮影された地域を母集団とする場合、その特徴として大きく3点が考えられる。1点目は、主に車載カメラで撮影されるため原則道路上から撮影された画像であること。2点目は、撮影はおおよそ8mの間隔<sup>8)</sup>で行われるが、一定ではないこと。3点目が、前述のAPIにより取得した画像が屋外掲示板を正面から大きく捉えることは稀であり、さらに撮影状況や画像処理で歪むことである（図1）。

<sup>5)</sup> Google Cloud Platform から利用できる Street View Static View API を利用した場合。

<sup>6)</sup> 両研究とも2クラス分類で、期待値は50%となる。また過学習対応として、学習対象外のデータを対象に精度を算出している。

<sup>7)</sup> APIの利用は従量課金制だが、一定の無料枠がある。なお、APIを利用せず例えばGSVのwebサービス画面をキャプチャするなどして画像を入手、利用することは利用規約に違反するため注意が必要である。

<sup>8)</sup> 実際の取得データから推測した値。APIの仕様上では保証されていない。





左記画像の左側中央部分に、屋外掲示板が斜めに小さく写っている。

画像下側にはGSVによる画像処理の結果と思われる歪みがある。

図1 歪んだGSV画像 (出典: Google)

このような特徴から、GSVに撮影された地域は実際の地域とはかなり異なる。しかし屋外掲示板の場合、その多くが道路付近に設置されると考えられる点、また特徴的な外観のため画像が歪んでいても比較的判別し易いと考えられる点、本研究は掲示物の内容までは問題としない点から、GSVを母集団とした調査が可能と判断した。

## (2) 調査方法

従来、屋外掲示板そのものを調査する場合、悉皆調査が用いられてきた。それに対してGSVを母集団として調査する場合、APIの仕様上の制約と対象となる撮影地点及び利用画像の選択からいくつかの方法が想定される(表1)。

表1 想定される調査方法

調査方法	(GSV上の) 撮影地点		(撮影地点での) 利用画像	
	すべて	一部 <sup>9)</sup>	すべて	一部 <sup>10)</sup>
①	○		○	
②		○	○	
③	○			○
④		○		○

①はすべての撮影地点に対し、すべての画像を調査する方法である。これは、アプリケーションからGSVを利用し、一定地域を網羅的に調査することを意味する。つまり、webブラウザなどを用いてGSVにアクセスし、道路上を視点移動をしながら360°全方向を確認する作業に相当する。次に②は、すべての撮影地点のうち、一部をサンプリングして調査する方法である。そして各地点の360°全方向を確認する。続いて③は、すべての撮影地点を対象とするが、360°全方向を確認せず、特定の角度のみを確認する方法である。例えば屋外掲示板の場合、GSV上の進行方向(車道上など)には設置されていないと考えられる。その場合、確認が必要なのは主に進行方向に対する左右方向(歩道側など)である。このように、対象によっては全方向の確認は非効率である。そして④は、サンプリングした撮影地点に対し、特定の角度のみを調査する方法である。

<sup>9)</sup> 撮影地点からサンプリングして一部の地点のみを調査する。

<sup>10)</sup> 360°画像すべてを調査せず、一部の画像のみを調査する。APIの仕様上、360°画像を直接入手はできない。撮影時の角度(方位)を指定したうえで、指定した角度を中心に最大120°の範囲に限定された形で画像が提供される。

すべての撮影地点を調査する①及び③に対し、撮影地点をサンプリングする②及び④が効率的と考えられる。しかしサンプリングによって設置場所が漏れる可能性は否めない。また撮影地点数に対する設置数の比率は相当小さいと考えられる<sup>11)</sup>。そこから、もし設置数を問題とした場合もサンプリングに基づく統計的な推測はかなり難しいと予想される。

そのため、本研究では①と③を比較してより効率的な③を採用するが、それでも確認する画像点数は膨大であり、目視による判定に頼っているのは大きな労力が必要になる。そこで本研究は、既往研究で取り組まれた深層学習を用いた画像判定器を提案する。画像判定器を用いることで、少ない労力で調査が実現できると考えられる。

しかしながら、前述のように開発する画像判定器の精度が十分ではない可能性が考えられる。特徴的な外観を持つとはいえ、一言に屋外掲示板といっても相応のバリエーションがある。また、教師データとして収集する画像が十分な質・量ではなく、それによる精度低下も生じ得る。そこで本研究は、判定精度を補うために、追加で目視判定を行う手法を提案する。つまり、第1段階で深層学習を用いた判定器によって可能性の高い画像を絞り、第2段階ではそれらに目視判定を行う。これはいわばスクリーニングに相当する<sup>12)</sup>。

#### 4. 深層学習による開発方法

前章で検討したアプローチのもと、開発に用いる深層学習の手法と開発プロセスを述べ、学習に使用する教師データの入手方法及び入手結果を示す。

##### (1) 深層学習の手法

深層学習はディープラーニングと呼ばれ、機械学習による学習アプローチの総称である。この機械学習とは、コンピュータにあらかじめ対象となるデータの特徴を学習させることで、回帰や分類といった問題を解かせる技術を意味する。例えば、製造現場において正常品と不良品をカメラ画像をもとに分類したい場合などに用いられる。

機械学習には、一般に「教師あり学習」と「教師なし学習」、また「強化学習」がある。このうち、教師あり・なしの違いは、学習に用いるデータの与え方の違いから生じる。教師あり学習は、特徴を表すデータに加え、それと対になる正解を意味するラベルを与える。なお本研究では教師あり学習を行う。

機械学習は、データの特徴を人間が定義する方式から、サンプルをもとにコンピュータが自ら特徴を掴む方式へと発展した。深層学習とは、後者が洗練されたものである。後者における特徴の掴み方の一つが「畳み込みニューラルネットワーク（Convolution Neural Network, 略して“CNN”）」である。本研究の範囲を超えるため、技術的な詳細には立ち入らないが、CNNは高い精度を示し深層学習の代名詞となっている。なお本研究でもCNNを用いる。現在CNNは、

<sup>11)</sup> 佐藤ら（2019）の調査では、中心市街地のおよそ 0.826km<sup>2</sup> の範囲に 27 枚の屋外掲示板が発見された。GSV の撮影地点がおおよそ 8m 程度の間隔であることを考えると、道路の整備状況には依るが、撮影地点数に対する設置数はかなり小さい比率になると予想される。

<sup>12)</sup> これは目視による判定が機械学習による判定の精度を上回るという暗黙の前提に立っている。ただし近年は、深層学習の利用により目視を上回る精度を機械学習が持つ場合がある。しかしそれは大規模な画像データを用いた場合であり、また管見の限り屋外掲示板を対象に深層学習を試みた事例はない。一研究者が集め得る画像（教師データ）の質、量と、初の試みであることを勘案し、目視を上回るまでの精度が生まれるとは考えづらいと判断した。

Pythonなどのプログラミング言語及び開発環境において簡便に用いることが可能なフレームワークが提供されている<sup>13)</sup>。

学習方式として、学習モデルである「MobileNetV2」を採用した。CNNによる学習モデルは、「VGG16」「ResNet50」など、様々なものが開発、公表されている<sup>14)</sup>。今回ゼロからモデルを構築することを試みたが、実績のある学習モデルを採用した方が精度が高かったことから、既存のものを利用した。MobileNetV2を採用したのは、これがモバイル端末などを想定して開発され、限られた計算能力で比較的高い精度発揮が期待されたからである。なお本研究は十分な計算機資源を確保できたとは言い難く、今後の課題である<sup>15)</sup>。

加えて、MobileNetV2の利用にあたり転移学習を実施した。これはCNNを利用する際のテクニックで、学習済みモデルの「重み(Weights)」を調整する手法である。深層学習では、学習結果は対象の特徴を表現した重みのデータになる。判定器はこの重みを計算に利用する。転移学習はこの重みに関し、対象とは別の教師データで一度学習したものを初期値に用いて、そこから再学習を行い重みを計算する。これにより、一般にゼロから学習した場合に比べ精度向上を望めることが知られている。本研究では、大規模画像データセットのImageNetで学習済みの重みを使い、転移学習を行った。

## (2) 開発プロセス

本研究の開発プロセスは、①教師データの準備、②学習、③評価の3段階となる(図2)。

まず①教師データの準備では、屋外掲示板の画像を収集する。本研究では、当初は実際の地域で撮影した画像を収集したが、十分な枚数と精度を得ることができなかった<sup>16)</sup>。そのため、後に屋外掲示板が写るGSV画像の収集に切り替えた。次に②学習として、CNNを用いて①の画像から屋外掲示板の特徴を学習させ、入力されたGSV画像に屋外掲示板が写るかどうかを判定する「屋外掲示板判定器」を構築する。そして③評価では、②で構築した判定器をもとに調査手法の有効性を評価する。

本研究の提案手法は、屋外掲示板判定器のみで調査するのではない。前述したようにこの判定器をスクリーニングに用い、絞り込んだ画像に対し再度目視による判定を行う。そのため評価には、屋外掲示板判定器が持つ精度の評価と、それをスクリーニングに用いた調査手法全体に対する有効性の評価、二つの評価が存在する。なお深層学習では、一般的に学習後の精度を確認しながら学習に利用するパラメーターを調整する。この意味での精度の評価は、②学習の段階と平行して行う。

<sup>13)</sup> Tensorflow と Keras, また PyTorch といったものが代表的だが、最近ではプログラミングを必要とせず、GUI による操作で利用可能なアプリケーションが登場してきており、今後はさらに利用し易い状況になると期待される。本研究は開発環境として、Python 及びフレームワークとして Keras (Tensorflow) を用いた。

<sup>14)</sup> CNN は様々な設計が可能である。あくまでイメージだが、例えば人間の学習スタイルとして「暗記」があったとすると、「声に出して覚える」「書いて覚える」といったいくつかのやり方を組み合わせて、自分なりの学習モデルを設計できることに近い。そのため CNN ではこれまで様々な学習モデルが開発、公表されている。

<sup>15)</sup> なお、現在はクラウドサービスとして安価に高性能の計算機資源を利用可能だが、今回 GSV を利用するにあたり、クラウドサービス上に GSV 画像をアップロードすることが利用規約上可能に疑義が生じるため、念のため利用を見送った。

<sup>16)</sup> 自身が保有する画像の枚数、また利用可能なライセンスで入手可能な画像の枚数が十分では無かったことに加え、GSV 画像特有の画像処理による歪みなどを実際の画像では上手く学習できなかったと考えられる。

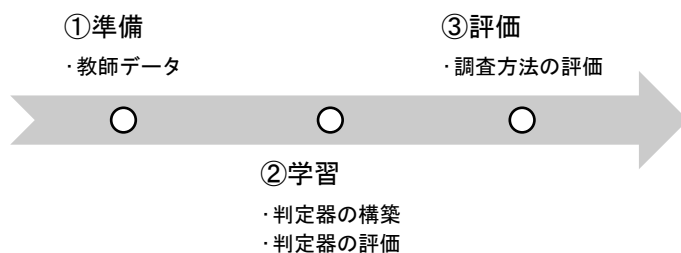


図2 開発プロセス

### (3) 教師データ

本研究の屋外掲示板判定器は、入力した画像データに屋外掲示板が写っているか、いないかを判定する。すなわち、対象の有無を判別する二値分類<sup>17)</sup>を行う。そのため準備する教師データは、屋外掲示板が写っている画像（図3）と、反対に屋外掲示板が写っていない画像の2種類となる。

一般に画像を対象に深層学習を行う場合、まずは画像の大規模データセット<sup>18)</sup>を利用することが考えられる。しかしながら、屋外掲示板に直接適用できるデータセットを見つけることはできなかった。そこで、自治体が広報利用目的で設置する「広報掲示板」に着目した。広報掲示板は、町内会が設置する屋外掲示板と近い外見を持つため、この特徴を学習することで、他の屋外掲示板の判定にも利用可能な判定器が構築できると考えられる。そのうえで、オープンデータを利用した収集と、自治体が運営する公開型GISを利用した収集、2パターンによる収集を実施した。その結果、屋外掲示板が写るGSV画像1,435枚と、同数の屋外掲示板の写らないGSV画像を入手した（表2）。

このうちオープンデータによる収集は、自治体の一部が公開する広報掲示板の位置情報を含むオープンデータを利用した。東京都江戸川区、世田谷区、千葉県習志野市の広報掲示板に関するオープンデータを入手し、位置情報をもとにGSV画像を入手した<sup>19)</sup>。なお入手したGSV画像のうち、写りが小さいものや不鮮明なものはあらかじめ除外した。

<sup>17)</sup> 2クラス分類また二項分類とも言う。何らかの特徴をもとに対象を2種類にわけの問題のこと。

<sup>18)</sup> 例えば ImageNet は 1,400 万枚以上のカラー写真のラベル付き画像データセットである。

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

<sup>19)</sup> より具体的には、位置情報（緯度・経度）から、いったん最近傍の道路中心線の位置情報を計算したうえで、その位置情報を使い Street View Static View API を用いて画像を取得した。そして、各画像を目視で確認し、屋外掲示板が写る画像を抽出した。これは API の仕様上、要求した位置情報に撮影地点がない場合、近隣の撮影地点の画像を返すというルールを受けたものである。自治体が公開する広報掲示板の位置情報は道路上ではないことが多く、そのまま利用するとまったく関係ない撮影地点の画像が収集されるため、対象画像が写る可能性が高いように位置情報を補正した。なお位置情報の計算には、QGIS3.10 を使用し、道路中心線のデータは、国土地理院ベクトルタイル提供実験（URL : [https://maps.gsi.go.jp/development/vt\\_expt.html](https://maps.gsi.go.jp/development/vt_expt.html)）を利用した。



図3 屋外掲示板が写るGSV画像（出典：Google）

オープンデータは、官民データ活用推進基本法（平成28年公布）により取り組みが自治体に義務化されたが、推奨される公開データセットに広報掲示板に関するものは含まれていない<sup>20)</sup>。また現状では、広報掲示板のデータを利用したアプリケーション開発の事例は見当たらないこともあり、その公開は前述した自治体のほかにほとんど広がっていない<sup>21)</sup>。そのため、オープンデータのみで十分な量を確保するのは困難だった。

表2 収集した教師データ一覧（単位：枚）

GSV 画像	屋外掲示板		備考
	あり	なし	
学習用	256	256	江戸川区 (OD)
	519	519	世田谷区 (OD)
	160	160	宝塚市 (GIS)
	170	170	宇治市 (GIS)
	120	120	川西市 (GIS)
	100	100	長岡京市 (GIS)
小計	1,325	1,325	
評価用 <sup>22)</sup>	55	55	習志野市 (OD)
	55	55	向日市 (GIS)
小計	110	110	
合計	1,435	1,435	

※ OD:オープンデータ, GIS:公開型GIS

そこで次に、公開型GISを利用した収集を行った。一部の自治体はインターネット上でGISサービスを公開している。この公開型GIS上で、広報掲示板の位置をマッピングする自治体がある。本研究では、京都府宇治市、長岡京市、向日市、兵庫県宝塚市、川西市を確認した。公開型GISには、対象物の位置情報を確認する機能が付いているものが多い。今回その機能を利用して一件ずつ位置情報を確認し、オープンデータの場合と同様の方法で画像を入手した。また屋外掲示板が写ら

<sup>20)</sup> 2021年4月12日確認（URL：<https://cio.go.jp/policy-opendata>）

<sup>21)</sup> そのほか東京都武蔵野市のケースがあるが、広報掲示板の設置数が少なく今回は利用していない。

<sup>22)</sup> 評価用のデータをわけているのは、特徴の学習に用いたデータを評価に利用すれば、当然高い精度になってしまい評価の意味がなくなるためである。なお、この評価は屋外掲示板判定器自体の精度の評価のためであり、調査方法の評価に用いるデータについては5章2節で述べる。

ない画像については、上記の画像入手過程で得たもののうち、屋外掲示板が写らないものを選定し各自治体ごとに同数を準備した。

## 5. 深層学習による開発結果

### (1) 学習

収集した教師データをもとに、深層学習により屋外掲示板の特徴を学習した。実際の学習では、収集した教師データ（表2）をもとに、各画像を左右反転させ、2倍の2,650枚の画像を学習に利用した<sup>23)</sup>。

続いて上記の学習を経て計算された重みをもとに、プログラムとして屋外掲示板判定器を構築した<sup>24)</sup>。この判定器は、GSV画像が入力されるとそこに屋外掲示板があるか、ないかを確率的に予測する。そして、この判定器の精度を評価用データで評価した結果が表3である。以下、この精度の意味について解説する。

表3 屋外掲示板判定器の精度

指標	値	備考
Accuracy（正確率）	0.98	どれだけ正確に判定できたか。
Recall（真陽性率）	0.97	どれだけ見逃さずに判定できたか。

表3に示したAccuracy（正確率）とは、全体をどれだけ正確に判定できたかを表わす指標である。一般に二値分類の結果は、予測と正解の組み合わせからなる2×2の混同行列で表される（表4）。Accuracy（正確率）は、表4の値から  $(107 + 108) \div 220 \approx 0.98$  と計算される。つまり98%の精度で掲示板の有無を判定したとわかる。なお、判定の閾値は0.5とした。また本研究の提案手法では、この判定器によるスクリーニングに続き目視による判定を行う。その意味では、構築した判定器が屋外掲示板の写る画像をできる限り見逃さない方が良い。この見逃しの程度が、表3に示したRecall（真陽性率）であり、表4の値から  $107 \div (107 + 3) \approx 0.97$  と計算される。そこから見逃しは、 $1 - 0.97 = 0.03$  と3%以下となる。

つまり今回構築した屋外掲示板判定器は、両指標とも高い値を示しており、自治体の広報掲示板に対する判定精度は、かなり高いことがわかる。

<sup>23)</sup> 機械学習では、一見して人間にはわからないような特徴を学習する場合がある。そのため、通常の上下左右の感覚に囚われず、学習用データをこのような形で水増しすることで学習に用いるサンプルが増え、精度向上が期待できる。

<sup>24)</sup> 本研究では、学習時のデータの偏りによる影響を低減するために交差検証を実施した。一般に深層学習の学習時には、すべての学習用データを学習に用いず、一部を分割して学習の進み具合を学習過程で判断するための検証用データとする。その際、分割方法によってはデータが偏り、それが最終的な学習結果に影響を及ぼす場合がある。そこで、データをあらかじめ一定数に分割しておき、順番に検証用データに用いたうえで残りの画像を学習し、偏りを低減することをK分割交差検証と呼ぶ。当然、計算回数はK倍となり、学習結果である重みもK個に増える。そのため、構築した判定器による予測は、実際はK個の重みでそれぞれ計算した確率の平均をとっている。なお本研究では5分割の交差検証を実施した。

表4 評価結果の混同行列（単位：枚）

評価結果	予測（判定）		計	
	あり	なし		
（ 実 際 ） 正 解	あり	107	3	110
	なし	2	108	110
計	110	110	220	

※ あり・なしは、屋外掲示板の有無

## (2) 評価

### 〔評価の前提〕

学習の結果、構築した屋外掲示板判定器は高い精度を持つことが明らかになった。しかし、これはあくまで自治体の広報掲示板を対象とした評価結果であり、前述のように写りが不鮮明なものや小さいものを除外したデータに対する評価結果に過ぎない。すなわち、実際に用いるデータを対象に改めて評価を実施する必要がある。

加えて、この判定器は第1段階のスクリーニングでの使用を想定するため、第2段階の目視判定まで含めた評価を行う必要がある。当然、この評価には目視判定の精度が必要だが、この値は実証的な調査をもとに導出する必要がある。しかし、今回その調査までは実施できなかった。この点は今後の課題であるが、ここでは目視判定の精度を積極的に評価するとし、また議論を分かり易くする意味で100%の精度と仮定した。

そのうえで、判定器と目視判定を組み合わせた調査全体の有効性を評価するが、本研究の目的は少ない労力で可能な調査手法を開発し、調査の実現性を向上させることにある。そのため目視判定の精度を100%と仮定するからといって、判定器がすべての画像に屋外掲示板「あり」と判定して良いとなれば本末転倒である。

このとき目視判定の労力（Effort）は、確認する画像点数に応じると考えられる。すなわち、すべての画像を目視で判定する状況で労力は最大となる。こう考えると、総画像数に占める目視判定を行う画像数の割合、つまり判定器によって屋外掲示板ありと判定された画像数の割合として労力の大きさを表現できる。この場合、最大値は1で、最小値は0となる。この労力（Effort）が、できる限り小さいことが望ましい。

### 〔評価の使用データ〕

以上の前提のもと、実際のGSV画像を対象に評価を行った。具体的には、熊本県玉名市岩崎地区の一部<sup>25)</sup>を対象にGSV画像を取得した。評価には、該当地域に実際ある屋外掲示板の設置場所から、正解となるGSV画像の特定が必要となる。そこで、事前に該当地域で踏査による悉皆調査<sup>26)</sup>を行い、屋外掲示板の設置場所を明らかにした。

なおGSV画像の取得にあたっては、APIの仕様上、一定範囲のすべての画像を一括で入手できない。そこで、該当地域の道路中心線データをもとに、GISソフトを用いて道路中心線を1mごとの

<sup>25)</sup> 玉名市は人口およそ6万5千人、熊本県北西部の自治体である。岩崎地区は市役所西側に広がる住宅地で、人口集中地区（DID）にあたる。今回対象とした範囲は、そのなかの縦横およそ500m範囲である。

<sup>26)</sup> 悉皆調査は、2020年11月9日及び10日に実施した。

点群に分割し、各点を撮影地点と見なして画像を入手した(図4)<sup>27)</sup>。またGSVの360°画像に対し、屋外掲示板があると考えられる道路方向に対する左右90°方向及びそこから隣の撮影地点までの空間もカバーできるよう70°ずつ角度をつけた方向の画像、計6枚を一地点から取得した。その結果、2,955枚のGSV画像を入手、そのうち屋外掲示板が写る画像は4枚<sup>28)</sup>だった。



図4 道路中心線と撮影地点(丸印)

〔評価結果〕

以上の画像に対し、構築した屋外掲示板判定器による判定を行い、有効性を評価した(表5)。評価の結果、すべてを目視で判定するのに対し労力はおよそ7%まで削減されたが、Recallが0.5と、屋外掲示板が写る画像4枚中2枚を見逃した。一方で、写らない画像も含めたAccuracyは0.93となった。

表5 調査の有効性

	指標	値	備考
第1段階	Accuracy (正確率)	0.93	どれだけ正確に判定できたか。
	Recall (真陽性率)	0.50	どれだけ見逃さずに判定できたか。
第2段階	Effort (労力)	0.07	目視判定にかかる労力の大きさ ※ 全画像を対象とした場合を1とする。

図5は、屋外掲示板が写る各GSV画像と屋外掲示板判定器による予測確率(P)である。図のうち上側2枚が、屋外掲示板ありと判定された画像で、下側がなしと判定された画像である。画像を見ると、ありと判定された画像はある程度屋外掲示板が大きく写っていることがわかる<sup>29)</sup>。この2枚の画像は、町内会が設置する屋外掲示板であり、自治体の広報掲示板で学習した判定器が他の掲示板にも有効に機能したと評価できる。一方、なし判定の画像は、もともと一見してどこに屋

<sup>27)</sup> 該当地点における撮影地点の有無は、Street View Static APIから問い合わせることが可能である。そこでまず、各点に撮影地点があるかを問い合わせ得た撮影地点の一覧から、重複する撮影地点を除いてGSV画像をリクエストした。

<sup>28)</sup> 実際は撮影地点が近い場合など、一つの屋外掲示板に対し複数枚の画像があったが、評価結果が分かりやすくなるよう、各屋外掲示板でもっとも明瞭に写る1枚を選定した。

<sup>29)</sup> 右上の画像は、正面に写る樹木の後ろに屋外掲示板が写っている。



外掲示板があるかわからない程度にしか写っていない<sup>30)</sup>。これらは目視でも発見することが困難である。

以上のように、本研究で構築した屋外掲示板判定器を用いた調査手法は、すべての画像を目視判定することを考えれば、少ない労力で実現可能である。しかし、この評価結果からは画像の見逃しが多く、従来実施してきた踏査の悉皆調査を代替する水準にはない。

この結果は一面ではGSVの限界を示している。前述のように、GSVに撮影された地域は実際の地域とはかなり異なる。今回明らかとなったように、GSV画像に写る屋外掲示板は目視でも判定困難なケースがある。それらにより学習時の精度(表3)との間に乖離が生じた。これは、母集団であるGSVに撮影された地域と実際の地域との乖離によってもたらされた結果ともいえ、研究当初に想定した前提は再考されなければならない。

つまり判定器のさらなる精度向上は必要であるが、現状ではGSVのみに頼るのではなく、それをあくまで予備調査として用いるのが現実的と考えられる。すなわち開発した屋外掲示板判定器を用いてGSVへの予備調査を行い、屋外掲示板の位置等のある程度把握したうえで、踏査による悉皆調査を検討する。少ない労力で実現でき、それにより事前に一定の見通しを立てることが可能となるため、踏査のみに頼る状況に比べ、労力削減が期待できる。なお今回の評価は、ごく狭い一地域を対象とするに留まった。今後、他地域また広範囲を対象にした詳細な評価が必要であると考えられ、その点は今後の課題である。

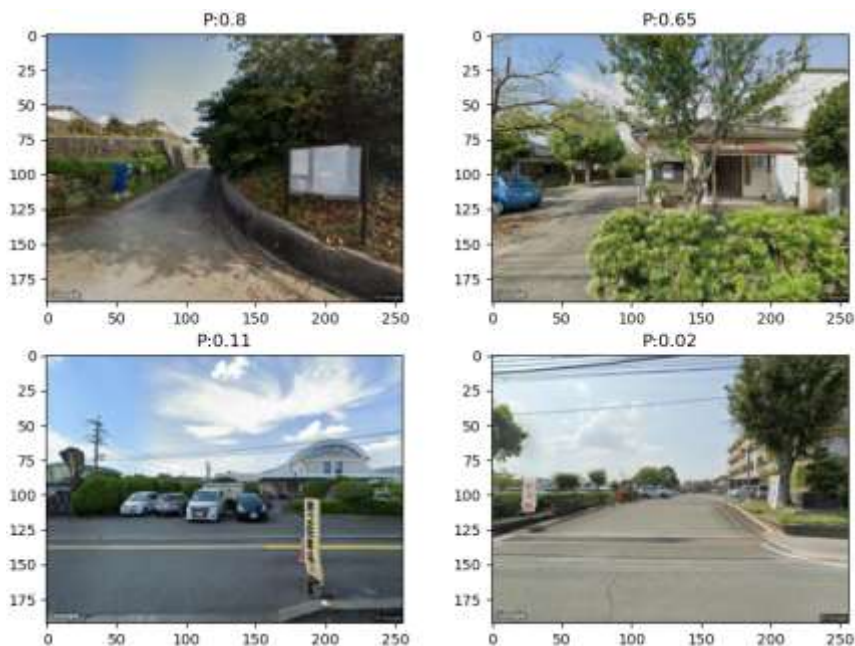


図5 GSV画像と予測確率 (画像出典: Google)

## 6. 結論

本研究は、屋外掲示板調査の実現性向上を目的に、踏査による悉皆調査に対し少ない労力で実施可能な調査手法を開発、評価した。その結果から、本調査手法を踏査による悉皆調査の予備調

<sup>30)</sup> 左下の画像は、掲示板までの距離が遠いことに加え、その前に車が駐車されている。右下の画像は、施設入り口からやや奥まった地点に掲示板が設置されている。

査に用いることで、調査の実現性向上に寄与することが示唆された。この調査手法は GSV 画像を対象に、第1段階は深層学習を用いた画像判定器を用いてスクリーニングを行い、第2段階で目視判定により屋外掲示板を発見する。画像判定器の使用により、すべての画像を目視で確認するのに対し目視判定の労力はおおよそ7%まで抑えられたが、GSVの限界から見逃しが少なくない。その点を考慮した利用が必要である。

最後に本研究の課題として、まず十分な計算機資源が確保できず深層学習に制約があった点と、目視判定の精度を100%と仮定した点がある。特に目視判定の精度は、より正確に有効性を評価するうえで実証的な調査が必要である。次に、今回画像判定器が見逃した画像には、屋外掲示板がごく小さくしか写っていない。これは GSV の限界を示唆するが、さらなる精度向上も必要と言えよう。その点に関し、画像のなかに写る細かな物体を検出する物体検出技術を用いることが考えられる。今後はこれら課題への対応に加え、屋外掲示板以外への応用について検討予定である。

## 参考文献

- 浅田拓海, 亀山修一(2016)「Google ストリートビューのパノラマ画像を用いた広域・網羅的な地域景観分析」『土木計画学研究・論文集』72(5), I\_383-I\_392.
- 岡村健太郎, 安井昇, 加來千紘, 腰原幹雄, 今本啓一, 大島耕平(2018)「焼杉に関する研究」『住総研研究論文集・実践研究報告集』44, 13-24.
- C. Doersch, S. Singh, A. Gupta, J. Sivic, and A. A. Efros, “What Makes Paris Look like Paris?” ACM Transactions on Graphics (SIGGRAPH 2012), vol. 31, No. 3, 2012.
- 衣川雛, 瀧澤重志(2019)「全方位画像からの推定深度情報を用いた深層学習による空間の評価予測」『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集』17, 9-12.
- 倉田和己(2018)「Google Street View と機械学習を用いた建物構造データベース自動生成の試み」『日比科学技術振興財団平成30年度研究報告書』43-50.
- 佐藤忠文, 荒木建一朗, 平野利和, 黒田伸太郎(2019)「屋外掲示板の実態と役割に関する考察 菊池市隈府地区悉皆調査より」『公共コミュニケーション研究』4(1), 2-9.
- 佐藤郁哉(2015)『社会調査の考え方 [上]』東京大学出版会.
- S. Law, S. Yao and S. Chanuki, “An Application of Convolutional Neural Network in Street Image Classification: The Case Study of London”, GeoAI '17, 5-9, 2017.
- 太幡英亮, 深松風光, 恒川和久, 谷口元(2012)「グーグルストリートビューの活用による商店ファサードの分析」『日本建築学会技術報告集』18(39), 693-698.
- 辻中豊, ロバート・ペッカネン, 山本英弘(2009)『現代日本の自治会・町内会』木鐸社.
- 東京大学新聞研究所編(1981)『地域的情報メディアの実態』(東京大学新聞研究所研究叢書③)東京大学新聞研究所.
- 西尾尚子, 伊藤史子(2013)「Google ストリートビューのパノラマ画像を利用した天空率算出システムの提案」『地理情報システム学会講演論文集』22, c-6-4.
- 西尾尚子, 伊藤史子(2014)「Google ストリートビューのパノラマ画像を利用した天空率算出システムの提案その2」『地理情報システム学会講演論文集』23, E-2-1.
- 西尾尚子, 伊藤史子(2017)「Google ストリートビューを用いた天空率算出システムの提案」『日本不動産学会誌』31(1), 52-57.
- 広島市(2021)「町内会・自治会等実態調査の調査結果について」  
<https://www.city.hiroshima.lg.jp/soshiki/14/227612.html> (最終確認日 2021年7月26日)
- 深井祐紘, 大月敏雄, 北原玲子, 井本佐保里, 朴晟源, 篠本快, 栗野悠(2012)「コミュニティと掲示板の管理との関係に関する考察:一仮設住宅における掲示板に関する調査研究一」『都市住宅学』79, 94-98.
- 福元和真, 川崎洋, 小野晋太郎, 子安大士, 池内克史(2015)「都市画像の学習による地域推定手法の提案」『生産研究』67(2), 105-111.
- 山口莞爾, 福元和真, 松下侑輝, 川崎洋, 小野晋太郎, 池内克史(2016)「車載カメラ映像の深層学習による都市名の推定」『生産研究』68(2), 115-121.
- 山田淳, 藤岡泰寛, 佐土原聡, 長谷川武三(2002)「情報伝達ツールとしての町内掲示板に関する考察: 商学協働による商店街活性化に関する研究その4」『日本建築学会大会学術講演梗概集(北陸)』, 711-712.

- L. Chen, H. Hung, C. Sun, E.H. Wu, T. Yamaguchi, E. Sato-Sshimokawara, H. Chen, “Trees Detection on Google Street View Images Using Deep Learning and City Open Data”, 人工知能学会全国大会論文集, JSAI2019, 2019.
- L. Liu, E.A. Silva, C. Wu, H. Wang, “A machine learning-based method for the large-scale evaluation of the qualities of the urban environment”, Computers, Environment and Urban Systems, Volume 65, 113-125, 2017.

# シティプロモーション評価の比較研究 A Comparative Study of City Promotion Evaluation

野口 将輝  
Masateru NOGUCHI

金沢星稜大学 Kanazawa Seiryō University

**Abstract** This study examines the generality of the method of city promotion evaluation, which uses the acquisition of residents who are the leaders of the region as the evaluation measure. In addition, this study analyzed how differences in city promotion and regional characteristics affect it. For this purpose, this study conducted a comparative study between Higashikawa-cho and Higashikagura-cho in Hokkaido. The results showed that in both areas, city promotion increased the sense of attachment to and pride in the community as well as the sense of participation in social activities. Among them, the city promotion that appealed to people's lifestyles was particularly effective.

**キーワード** シティプロモーション, 広報評価, 行政広報, 東川町, 東神楽町

## 1. 研究の背景

近年、地方自治体の行政広報に、新たに「シティプロモーション」もしくは「シティセールス」というコミュニケーション活動が加わり、大きな注目を集めている。シティプロモーションについては、河井(2009, p. 109)は「地域を持続的に発展させるために、地域の魅力を地域の内外に効果的に訴求し、それにより、人材、物財、資金、情報などの資源を地域内部で活用可能としていくこと」と定義しており、地域の持続的な発展を目的にした魅力の発信活動と言える。そして、このシティプロモーションにおいて近年とりわけ注目を集めているのは「人材」と「資金」に関するものだろう。これはそれぞれ「移住者」と「ふるさと納税」という言葉に言い換えられる。実際、自治体によっては移住支援金や高額な返礼品、いわゆる「インセンティブ」を用意することで、それらの獲得に躍起になっている。言い換えれば、そのインセンティブによってどれだけ移住者や社会増を増やしたか、ふるさと納税の額が増えたかという、「数字」を高めることが目的になりつつある。特に、ふるさと納税については、大阪府泉佐野市が寄付額に応じて返礼品とは別に、総額100億円を上限にギフト券を提供するキャンペーンを展開し、物議を醸すこととなった。しかし、これは国内だけを見れば、限られた数の「住民」や「税金」のパイを、インセンティブによって自治体間で奪い合っている行為に過ぎないのではないか。これはシティプロモーション研究における課題と言える。

しかし、この議論を進めるに当たってはもう一つ解決すべき課題がある。それはシティプロモーション評価の手法である。そもそも、シティプロモーションを含む行政広報研究において、この広報評価手法は継続的な課題と言える。上記のようなインセンティブ型のシティプロモーションの有効性を検討するためには、なにより、地域の持続的な発展を実現するためのシティプロモーション評価とは何かを議論し、その手法を構築する必要がある。

## 2. シティプロモーション評価の課題と研究目的

現在、シティプロモーション評価の手法については、河井(2017)と野口(2019)による2つの評価手法が存在している。一つ目の河井(2017)の評価手法は、ステークホルダーの地域全体の参画量を評価する「修正地域参画総量指標(mGAP)」である。この評価手法は、地域住民の「まちを推奨する意欲の量」「まちに参加する意欲の量」「まちのために働いている人に感謝する意欲の量」を測定し、それと同時に、地域外に住む人々のまちの推奨意欲の量も足し合わせ、それらを地域参画総量として総体で評価するものである。具体的には、ブランドにおける顧客ロイヤルティを測定するためのネット・プロモーター・スコア(NPS)を用いて、それぞれ10から0までの意欲の強さを尋ね、8以上と答えたものの割合から、5以下と答えたものの割合の差を求め、それに定住人口の数もしくは地域外であれば、地域外ターゲットの人口を掛け合わせて評価するものである。一方、野口(2019)は移住に関するシティプロモーションに特化したもので、単に移住者数を志向するのではなく、そのなかでどれだけ地域の担い手となる移住者を獲得できたかを軸とする評価手法である。その地域の担い手かどうかを判断する設問としては、移住してきた人々に地域の愛着、地域住民との社会関係資本、行政との関係性、住民参加の意識と実際の参加の有無を、「あてはまらない」から「あてはまる」の5件法で回答を得て評価するものとなっている。

どちらの評価手法も、程度の差はあれ「地域に関わりたいと言う意識を測定する」という点で共通している。ただ、河井(2017)は実際に地域活動を行っていないくとも、他者のその活動に感謝し、まち自体を勧めるということも同様に重視し評価していることが特徴的である。また、河井(2017)は移住に限らない包括的なシティプロモーションを対象にし、移住者を含む地域住民やシティプロモーションでターゲットとする地域外の住民に調査を行っているのに対し、野口(2019)は移住に関するシティプロモーションに特化しており、地域に移り住んだ住民を対象に調査を行うものである。その点でそれぞれ評価の性格が異なる。また、河井(2017)のこの評価手法は、まちへの推奨意欲、参加意欲、感謝意欲のわずか3問で測定するものであり、その他の住民調査にその設問を新設することで地域住民部分を測定できることが特徴である。一方、野口(2019)の評価手法は、別途シティプロモーション調査を行うことを想定しており、新たに調査コストはかかるものの、豊富な設問から多角的に分析することが可能になる。実際、野口は北海道東川町の移住者を対象にその手法を適用してその有効性を検証している。その結果、移住者のうち行政の広報メディアを活用したシティプロモーション接触群は、どの時代においても一貫して地域への愛着や誇りが高く、また地域の担い手確保に関しては、一部の時代においてシティプロモーションが有効に作用していた。これは、東川町のシティプロモーションが地域の担い手確保に有効であったこと、そして、そのような地域の担い手確保を軸とした評価手法があり得ることを示した。

ただし、野口(2019)の評価手法には課題が残っている。それは、評価手法の一般性についてである。この評価手法はあくまで東川町のみで有効性が確かめられただけであり、他の地域への適用性にはまだまだ疑義が残るものである。また、東川町が豊富な自然環境などをもとにしたライフスタイル訴求型のシティプロモーションであったからこそ、それが地域の担い手確保に有効に作用した可能性も捨てきれない。それ以外の一般的なシティプロモーションであっても地域の担い手確保に繋がるのか。そもそも、その地域が置かれている状況や地域が持つ特性によってその有効性も変わってくるということも考えられる。

上記を踏まえ、本研究は野口(2019)の評価手法を、新たに東川町の隣町である東神楽町にも適用することで、第一にシティプロモーションのあり方、そして、第二にその地域の特性がその評

価にどのように影響するのかを、東神楽町と東川町の両地域を比較しながら明らかにしていく。また、それを通して、この評価手法の汎用性について検証する。

### 3. 広報とプロモーションの別

本研究では、野口(2019)の評価手法を他の地域で再検証するにあたり、広報とプロモーションの別について検討を行っておきたい。一般的にプロモーションは、広義に広告やパブリックリレーションズを含むコミュニケーション活動の総体として捉える場合と、狭義に販売促進を意味するセールスプロモーションを指す場合がある。特に後者については、マーケティングの第一人者であるフィリップ・コトラーは「販売促進はマーケティング・キャンペーンの中心点であるが、消費者・流通業者に対して、特定の製品やサービスの購入頻度高めたり購入量を増加させる、主として短期的なインセンティブ・ツールのあつまり」(Kotler & Keller, 2006, 月谷訳, 2014, p. 730)と定義している。つまり、コトラーが指すプロモーションは、対象者に何かしらのインセンティブを与えることで短期的に数字を追い求める施策と言える。現状のシティプロモーションにおいても、その活動の一部にはこれが当てはまる。ニッポン移住交流ナビを運営する一般社団法人移住交流推進機構(JOIN)によれば全国で3,587もの支援制度が用意され、なんらかのインセンティブによって移住者を呼び込もうとしている<sup>1)</sup>。そのインセンティブの事例としては、千葉県南房総市では新規住宅を建設または購入した満39歳以下の若年転入者に奨励金200万円を交付、また栃木県益子町では18歳までの子どもがいる世帯に対して、毎年子ども1人当たり1万円分の子育て応援手当を地域通貨で支給するというものがある。いずれにしろ、移住者への奨励金の支給や各種生活支援の手当てというインセンティブを与え、移住者数を志向するという点を鑑みれば、従来のシティプロモーションは、確かに字義通りの販売促進のセールスプロモーションの側面を有していたと言える。

次に広報、つまりパブリックリレーションズについて確認したい。Cutlip, Center, and Broom(2006, 日本広報学会訳, 2008, p. 8)によれば「パブリックリレーションズとは、組織体とその存続を左右するパブリックとの間に、相互に利益をもたらす関係性を構築し、維持をするマネジメント機能である」と定義されている。また、Watson & Noble(2005, 林ほか訳, 2007, p. 247)も同様に「(広報の)最終的な目的は、組織・企業とそのステークホルダーとの関係を構築し強化することであるというコンセンサスができつつある」とするなど、ステークホルダーとの関係性を志向する手段であると言える。それは日本の地方自治体が行う行政広報でも同様である。GHQから直接広報の研究を受けた広報実務家の樋上は「P・Rとは、個人・官公庁・企業体などという主体がそれぞれの主体をめぐる公衆の意見や態度を知り、内面的には政策サービスなど自ら反省・改善し、また対外的にはあらゆる表現を通じてこれを説明することにより、公衆の理解を深め、好意と信頼と協力を得ようとする計画的かつ継続的な方策と活動である」としている(樋上, 1955, p. 124)。また1967年に政治学者である井出が著した行政広報の体系的な概説書「行政広報論」では、行政広報を「行政体の内と外とを有機的に関連づけ、様々な環境諸要素が絡みあう行政のダイナミックスの中で、『統合の再生産』を保証することを目指す、高度の行政機能」とする(井出, 1967, p. 32)。関係性については、樋上は「公衆の理解を深め、行為と信頼と協力」、井出は「統合の再生産」と称しているが本質は共通していると言える。

1) 一般社団法人移住交流推進機構(JOIN) ニッポン移住・交流ナビ <https://www.iju-join.jp> (2021年4月15日アクセス)

また、それは近年の研究でも変わらず、金井(2015, p. 26)も行政広報を「行政と住民との情報循環により新たな価値を創造し、政策への反映を通して信頼関係を戦略的かつ継続的に構築・維持することを目的とする活動」と定義しており、野口(2017, p. 46-47)も「行政が、広報および広聴という、行政体および地域内の情報コミュニケーションを通じて、地域の置かれる状況と地域の民意を踏まえながら、行政と地域のステークホルダーとの間における両者の関係性を最適なものに継続的に調整する行政機能である。」とし、特に後者はその具体的な関係性として、「行政と住民の双方が変化することで両者が歩み寄り、対等な形で参加する協働による統治」こそが、現代の住民と行政の求められる関係であると結論づけている。

本研究の冒頭、シティプロモーションの課題として、自治体間で限られたパイを奪い合っている現状を挙げた。ここではそれをさらに掘り下げたい。これまでのインセンティブ型のセールスプロモーションによって移住してきた住民に対しては、たしかに地域への経済的な貢献は期待できるだろう。しかし、彼らは地域の持続的な発展を支える地域の担い手であろうか。地域コミュニティへの参画を拒みながらも、既存の地域資源から利益を得るフリーライダーになる恐れはないか。増田(2018)は、現在、自治体広報の中心がシティプロモーションに置かれていることに憂慮を示しており、さらに自治体広報の本質はプロモーションではなく、住民の自治意識を高め、住民と共に問題解決を図ることだと説いている。本研究もそれに同意する。日本では戦後、住民参加からはじまり、近年は協働という言葉で地域住民が主体的に地域を支えることが求められている。また2018年1月には、総務省の「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会(以下、検討会)」が地域の担い手の重要性とその不足を指摘し、地域内の住民に限らず、その地域内にルーツのある人や、過去に勤務、滞在歴のある人を「関係人口」と定義した上で、新たな移住・交流施策を示している。そこでは地域外の人々が地域の担い手として活躍すること、また将来的な段階的な移住・定住を期待している。しかし、本研究では、根本的な課題の解決には、そもそもその地域の住民自体が担い手であることが必要であり、ひいては、そのような移住者を獲得していく必要があると考えている。

そもそも、地域の持続的な発展のためには、たしかに移住者数を追い求めることは重要ではあるが、河井(2009)が主張するような地域の持続的な発展を志向するには、地域の担い手の確保、つまり、パブリックリレーションズの観点から地域と良好な関係性を維持・構築できるような住民を獲得する必要があるのではないか。本研究では以上を踏まえ、インセンティブ型の「プロモーション」から、このような関係性を志向する「パブリックリレーションズ」への転換が必要だと考える。

## 4. 研究の概要

### 4. 1 調査対象

本調査では、野口(2019)による東川町の調査(実施日:平成30年2月10日~12日)に加えて、同じ北海道の東神楽町に対しても、新たにシティプロモーション調査と評価を行った(実施日:平成30年4月21日~22日)。東神楽町は平成27年国勢調査の結果、道内での人口増加率第1位の人口増加率(10.1%増)であり、東川町も人口増加第2位(3.3%増)となっている。

まず、それぞれの町の概要と実施してきたシティプロモーションの特徴を以下で示す。東神楽町は、旭川市および東川町とも隣接する人口約10,000人の自治体である。町を含む上川盆地一帯は北海道の米の主産地として知られ、米や野菜を中心とした農業が盛んである。また「花の町」

としても知られている。地域内には旭川空港もあり、また平成元年に分譲を開始したひじり野地区は旭川駅まで約6キロと利便性が高い。それでいて旭川市内に比べて割安な土地の値段であったことが好評となった。旭川市に隣接する土地を分譲し開発が進んだひじり野地区が町内全体に与える影響は大きく、平成2年の国政調査では5,763人であったのが、平成27年調査では10,317人にまで人口が増加した。その結果、東聖・ひじりの地区は平成26年時点で5,862人と町全体の半数の人口を超えている。東神楽町の取組としては、移住特設サイトを開設するなど、メディアでの情報発信等はそれほど積極的に行っていないものの、同役場のまちづくり推進課が移住・定住相談ワンストップ窓口が個別対応を行っている。

東川町は旭川市および東神楽町に隣接する人口約8,000人の自治体である。東川町は、大雪山を望む田園風景が美しい自然豊かな町である。豊かな自然環境のもと良質な地下水が豊富なことから上水道がなく、全戸が地下水により生活している珍しい町である。1985年に「写真の町宣言」をし、2014年には写真のみならず多様な文化と人の交流による地域の活性化という新たな取り組みを進めている。その美しい自然と独自のライフスタイルが人々の共感を呼び移住者を惹きつけ、1995年以降は転入数が転出数を上回る社会増が続いている。東川町役場の取組としては、移住者向けの特設サイトや移住者へのインタビュー動画、移住体験施設の整備も進めてきた。また、定住促進課が役場での移住・定住のワンストップ相談窓口を担当するとともに、北海道外での移住イベントにも参加している。加えて、東川町ではそのライフスタイルを特集する「東川スタイル」や「東川町ものがたり」などの書籍も発売されるなど、積極的な情報発信を行ってきた地域である。

このように、東川町のシティプロモーションは大雪山の豊かな自然環境を背景に、各種メディアを積極的に活用し地域独自の生活を発信する「ライフスタイル訴求型のシティプロモーション」を行っている。一方、東神楽町は道内二番目の人口を有する旭川都市圏への通勤、通学を念頭に、その土地の安さと都市への利便性を訴求するような、言わば「ベッドタウン型のシティプロモーション」と言える。実際のところ、東川町のような特徴的なライフスタイルを送れるような地域は、日本中どこにでもある訳ではない。しかし、東神楽町のような地域は県庁所在地など、一定規模の人口を抱える地方都市の周辺には必ず存在する。その点で、東神楽町で新たにシティプロモーションの評価を行うことは一定の価値と意味がある。

#### 4. 2 研究デザイン

本研究は、野口(2019)のシティプロモーション評価の一般性を検証するため、同様の設問とフレームワークを東神楽町に適用し、評価を試みる。野口(2019)の評価手法は、移住してきた人々が以下で提示する地域の担い手を構成する要素をどの程度保有しているか測定するものである。具体的には①地域への愛着、②地域における社会関係資本の多寡(地域住民との信頼・交流、助け合いの程度)、③行政との関係性、④住民参加への意識と実際の参加の有無、以上の4項目である各要素の具体的な設問は以下の通りである。

①地域への愛着、③行政との関係性、④住民参加への意識と実際の参加の有無、については石盛(2010)のコミュニティ意識尺度および一部については独自設問を用い、②社会関係資本の多寡については内閣府国民生活局(2003)の設問を用いた。また、社会関係資本については、その町で生まれ育った住民と、新たに移り住んできた住民を弁別し、それぞれに対する信頼、交流、助け合いの程度を測定した。



①地域への愛着... 2設問

- (1) 「いま住んでいる東神楽町に、誇りとか愛着のようなものを感じている」(石盛, 2010)  
(2) 「あなたは、全体として、この東神楽町での生活に満足している」(独自)

②社会関係資本... 3設問×2 計6設問

「東神楽町で生まれ育った住民との関わりについて伺います」および「東神楽町に移り住んできた住民との関わりについて伺います」

- (3), (6) 「彼らは信頼できる人々だと思う」(内閣府国民生活局, 2003)  
(4), (7) 「彼らとは、学校や職場以外でも、日常的な交流がある」(内閣府国民生活局, 2003)  
(5), (8) 「彼らとは、学校や職場以外でも、助け合う機会がある」(内閣府国民生活局, 2003)

③行政との関係性... 2設問

- (9) 「東川町での問題解決には住民と役場が対等な関係を築くことが重要である」(石盛, 2010)  
(10) 「あなたは町役場を信頼している」(独自)

④住民参加への意識と実際の参加の有無

- (11) 東川町でのボランティアなどの社会的活動に参加したい(石盛, 2010)  
(12) 東川町で住民運動が起きても、できればそれに関わりたくない(石盛, 2010)... 逆転項目  
(13) あなたは地縁的活動(自治会、町内会など)な活動に参加していますか(内閣府国民生活局, 2003)  
(14) あなたはボランティア・NPO・市民活動に参加していますか(内閣府国民生活局, 2003)

(1)から(12)の設問については、「1あてはまらない」、「2ややあてはまらない」、「3どちらでもない」、「4ややあてはまる」、「5あてはまる」の5件法で回答を得た。またこれらの設問を分析するにあたり、低い評価の順に1~5の得点を与えた。(13)(14)の参加の有無を尋ねる設問では、「1はい」「2いいえ」で回答を得た。

また、調査対象は、東神楽町に住民票を置く18歳以上の男女で、かつ東神楽町に移り住んできた住民である。そして、本研究は出身が東神楽町の住民、いわゆるUターンをしてきた住民は除き、純粋な移住者のみを対象とした。

続いて、調査サンプルの構成について説明する。男女比については、東川町は男性148人、女性213人(41.0% : 59.0%)であり、東神楽町は男性193人、女性243人(44.3% : 55.7%)であった。またそれぞれのまちのサンプルの年齢構成は東川町については、10代0.3%、20代2.8%、30代6.4%、40代26.7%、50代16.4%、60代22.6%、70代以上24.8%で、東神楽町については10代1.8%、20代6.0%、30代18.2%、40代24.4%、50代15.0%、60代17.1%、70代以上17.5%である。これは、平成27年調査の結果ともおおむね合致する結果である。また、サンプルの居住年数については、東川町については1年未満が3.6%、1~3年未満が5.6%、3~5年未満が7.5%、5~10年未満が15.3%、15~20年未満が12.5%、20~30年未満が13.1%、30年以上が25.3%で、東神楽町については1年未満が4.4%、1~3年未満が9.2%、3~5年未満が11.5%、5~10年未満が19.4%、15~20年未満が14.1%、20~30年未満が14.1%、30年以上が12.0%である。東神楽町の方がサンプルの年齢構成および居住年数の両方において若くなっている。

また、シティプロモーションの評価を行うに当たっては、東神楽町(東川町)に移り住むに当たって、その移住者がシティプロモーションとの接触があったかについて弁別する必要がある。そのため、本研究では調査時に「東神楽町(東川町)に移り住むにあたって、以下の情報源を、

どの程度活用しましたか」という設問を用いて、東神楽町（東川町）によるシティプロモーションとの接触の程度を把握した。

具体的には①役所のホームページ(移住に関する特設サイト，動画，SNS 含む)，②東神楽町（東川町）に関するテレビ，新聞，雑誌，ラジオのニュースや記事，③移住専門の書籍や雑誌，または東神楽町（東川町）に関する書籍，④東神楽町（東川町）の移住相談窓口(訪問，電話，メールなど全般)，⑤各種移住に関するイベントへの参加，⑥移住体験をはじめとした実際の東神楽町（東川町）の滞在体験，の6項目について，「1. 活用しなかった」，「2. あまり活用しなかった」，「3. どちらでもない」，「4. やや活用した」，「5. 活用した」の5件法で回答を得た。そして，いずれかの項目で「4. やや活用した」もしくは「5. 活用した」との回答者をシティプロモーション接触群とし，それ以外の回答者を非接触群とした。結果，東神楽町のシティプロモーション接触群は126サンプル(35.7%)，非接触群は227サンプル(64.3%)，東川町のシティプロモーション接触群は124サンプル(35.3%)，非接触群は227サンプル(64.7%)であった。どちらの地域も移住の際にシティプロモーションに接するのは35%前後であり，6割以上は積極的な情報収集なしでの移住であった。

## 5. 情報源の差について

本調査では，まずシティプロモーション評価の前段階として移住者，特に移住の際に情報に接したシティプロモーション接触群における情報源の比較を行った。回答者には「東神楽町（東川町）に移り住むにあたって，以下の情報源を，どの程度活用しましたか」と尋ね，「活用しなかった」，「やや活用しなかった」，「どちらでもない」，「やや活用した」，「活用した」の5件法で回答を得た。表1にその結果を示す。表内の数字は，「やや活用した」および「活用した」との回答割合を足し合わせたものである。

表1 シティプロモーション接触群の情報源

	やや活用した+活用した		χ <sup>2</sup> 検定
	東神楽町	東川町	
公式ホームページ	35.0%	56.6%	**
マスメディアのニュース	46.3%	46.4%	
雑誌・書籍	14.8%	16.9%	
移住相談窓口	13.8%	35.8%	**
移住イベント	26.8%	13.7%	**
移住体験ほか	20.3%	21.3%	

\*\*p<.01, \*p<.05, †p<.1

情報源の活用において統計的に有意な差が見られたのは，公式ホームページ，移住相談窓口，そして移住イベントにおいてであった。東神楽町については移住イベントが26.8%と東川町に比べて倍近い活用が見られた。一方，役場の移住相談窓口については，東神楽町はワンストップ窓口を設けて取り組んできたが，結果としては，東川町の35.8%の半分程度の13.8%に留まっている。ただし，これについては東神楽町の移住希望者はイベントに，東川町の希望者は役場の移住相談窓口に行ったというだけの違いかもしれない。

注目すべきは公式ホームページについてである。公式ホームページは東神楽町は35.0%と東川町の56.6%と比較すると20%以上も少ない結果となった。どちらかと言えば、東神楽町はひじり野地区の分譲によって移住者を獲得してきたのに対し、東川町は移住者向けの特設サイトや動画を作成し、まち独自のライフスタイルを積極的に訴求してきた。特に、東川町についてはその成果が如実に表れていると言える。

## 6. 移住者は何を重視していたのか

本調査では「東神楽町（東川町）に移り住むにあたって、以下の項目についてどれだけ重視しましたか?」と尋ね、「重視していない」、「あまり重視していない」、「どちらでもない」、「やや重視した」、「重視した」の5件法で回答を得て、低い評価の順に1~5の得点を与えた。表2にそれぞれの町の平均値(M)、標準偏差(SD)を示した後に、その差を比較するため t 検定を行っている。

表2 移り住むに当たって重視した項目

	東神楽		東川町		t 検定
	M	SD	M	SD	
勤務先重視	3.47	1.42	3.07	1.55	**
教育・医療重視	3.47	1.27	3.21	1.35	**
商業施設重視	2.86	1.19	2.65	1.25	*
住居費重視	3.75	1.21	3.50	1.33	**
アクセス重視	3.05	1.22	3.06	1.37	n.s.
情報発信重視	2.28	1.05	2.44	1.18	n.s.
移住支援重視	2.23	1.15	2.44	1.22	*
生活支援重視	3.07	1.41	2.81	1.33	**
友人・家族重視	2.42	1.47	2.64	1.55	*
独自の魅力重視	2.77	1.21	3.06	1.39	**
ライフスタイル重視	2.51	1.10	2.87	1.34	**
自然環境重視	2.98	1.25	3.42	1.38	*

\*\*p<.01, \*p<.05, †p<.1

表2の結果から分かるように、東神楽町と東川町の間で移住時の重視項目に明確な差が表れた。まず、東神楽町は勤務先の有無やそこまでの距離(M = 3.47, SD = 1.42)、教育・医療など施設(M = 3.47, SD = 1.27)および商業施設の充実(M = 2.86, SD = 1.19)、そして住居費の安さ(M = 3.75, SD = 1.21)など、主に「生活面の利便さ」を重視していることが分かる。このような移住時の重視項目からも、東神楽町はベッドタウン型のシティプロモーションであると言える。一方、東川町の移住者は、まちの独自の魅力(M = 3.06, SD = 1.39)、ライフスタイル(M = 2.87, SD = 1.34)、自然環境(M = 3.42, SD = 1.38)を重視しており、それと同時に、そのまちに友人・知人・家族がいること(M = 2.64, SD = 1.55)も重要としている。役場からの支援については、東川町は移住時にしっかりとサポートがあること(M = 2.44, SD = 1.22)を、東神楽町の移住者はその後十分な子育て、教育、医療をはじめとした生活支援の有無(M = 3.07, SD = 1.41)を重視している。

野口(2019)では東川町のシティプロモーションを、その活動実態から自然とまち独自のライフスタイルを訴求するシティプロモーションと称したが、本研究では移住者視点からもそれが確認された上、東神楽町と比較することでその特徴がより明確にすることができた。これは、東神楽町も同様である。東神楽町は旭川市に隣接し安価なひじり野地区の分譲という情報発信ではなく、その構造によって移住者を獲得し、その移住者は生活支援や利便性を重視する特徴がうかがえる。

### 7. 東神楽町の広報評価

まず、今回新たに調査を行った東神楽町のシティプロモーションの評価を、シティプロモーション接触群と非接触群に分けた上で、表3にその結果を示す。

表3 東神楽町のシティプロモーション接触別住民意識

項目		個別設問		東神楽町				
				接触群		非接触群		t 検定
				n=124		n=303		
		M	SD	M	SD			
地域への愛着	愛着や誇り	3.77	0.99	3.57	0.96	*		
	生活満足度	4.31	0.83	4.11	0.91	*		
社会関係資本	町民との信頼	3.59	0.88	3.46	0.88	n.s.		
	町民との交流	3.25	1.09	3.13	1.21	n.s.		
	町民との助け合い	3.27	1.03	3.15	1.20	n.s.		
	移住者との信頼	3.56	0.98	3.40	0.87	n.s.		
	移住者との交流	3.46	1.15	3.34	1.09	n.s.		
	移住者との助け合い	3.47	1.11	3.33	1.05	n.s.		
役場との関係性	役場との対等な関係	3.95	1.00	3.84	0.96	n.s.		
	役場への信頼	3.76	1.00	3.45	1.00	**		
社会参加への意識と 実際の参加の有無	社会活動への参加意識	3.08	1.12	2.83	1.07	*		
	住民運動への参加意識(逆転項目)	3.06	0.77	3.12	0.94	n.s.		
		参加率		参加率		χ <sup>2</sup> 検定		
	地縁的活動への参加の有無	74.4%		72.8%		n.s.		
	市民活動への参加の有無	21.0%		18.7%		n.s.		

\*\*p<.01, \*p<.05, †p<.1

東神楽町はシティプロモーション接触群の方が、「地域への愛着・誇り」「生活満足度」「役場への信頼」そして「社会活動への参加意識」の項目で高い値を示し、統計的にも有意な差が見受けられた。一方、当初から住んでいる町民や移住者同士のつながりとも言える社会関係資本の間には差は見受けられず、東神楽町のシティプロモーションは住民同士の交流を促進するようなものではなかった。これを野口(2019)の結果と比べて見ると、どちらも「地域への愛着や誇り」「社会活動への参加意識」が共通していることが分かる。野口(2019)では、独立変数を「地域へ

の愛着」「社会関係資本」「役場との関係性」, 従属変数を「社会活動への参加意識」とする重回帰分析を行っている。その結果, 「地域への愛着や誇り」が住民の「社会活動への参加意識」を促進する可能性が示唆されている。今回も移住者全体で同様の分析を行った結果, 「愛着や誇り」が標準偏回帰係数 $\beta= .21^{**}$ , 自由度調整済み $R^2=.17^{**}$ を示し, 東神楽町においても同様の結果を得ることが出来た。つまり, 東神楽町のシティプロモーションも移住者の地域への「愛着・誇り」の意識, そして「社会活動への参加意識」を高めていること, そしてその「愛着や誇り」の意識が「社会活動への参加意識」を促進することが確認できた。

これまでの議論を踏まえれば, 東川町のシティプロモーションは東神楽町のものに比べ, 特に公式ホームページの活用が進んでおり, 事前にそのようなメディアから情報を得ていた移住者は, そうでない住民に比べ「愛着や誇り」, 「地域住民との交流」, そして「行政と良好な関係性」を持ち, なにより「社会活動への参加意識」だけでなく, 「行動」も伴う人々であった。一方, 東神楽町の場合は, 「愛着や誇り」, 「社会活動への参加意識」は高まっていたものの, 「住民同士の交流」や「行政との関係性」については寄与することはなかったと言える。

## 8. 東神楽町と東川町のシティプロモーション評価の比較

本項では両地域のシティプロモーション評価の差を比較するために, 東神楽町および東川町のシティプロモーション接触群の広報評価の結果を表4にまとめた。

表4から分かる通り, 東神楽町, 東川町のどちらの地域でも「生活満足度」は4.30前後で高い満足度を示しており, かつ  $t$  検定の結果からも統計的に有意な差は認められない。しかし, 地域に対する「愛着や誇り」については, 東神楽町 $M = 3.77$ ,  $SD = 0.99$ , 東川町 $M = 4.22$ ,  $SD = 0.68$ と1%の有意水準で有意差が認められている。その差は0.45と5件法においては, 比較的大きな差となっている。表2の結果から, 東川町は自然とまち独自のライフスタイルを訴求してきたことを再確認したが, それが町自体への愛着や誇りに醸成につながっていると想定される。一方, 土地の安さと都市への利便性を訴求するようなベッドタウン型のシティプロモーションの東神楽町は, 町への愛着や誇りの意識は保有しているものの, 東川町に比べれば相対的に低くなっている。ただ, 東神楽町の値も3.77と問題のある数値ではない。この項目は, 野口(2019)および本研究の両方で, シティプロモーション接触群と非接触群の間で有意な差が認められたものであり, シティプロモーションによって愛着や誇りを持つ人材確保し, そのような意識を育ててきた結果と考えられる。

表4 東神楽町および東川町のシティプロモーション評価の比較

項目	個別設問	東神楽町		東川町		t 検定
		M	SD	M	SD	
地域への愛着	愛着や誇り	3.77	0.99	4.22	0.68	**
	生活満足度	4.31	0.83	4.38	0.76	n.s.
社会関係資本	町民との信頼	3.59	0.88	4.09	0.80	**
	町民との交流	3.25	1.09	3.90	1.03	**
	町民との助け合い	3.27	1.03	3.85	1.04	**
	移住者との信頼	3.56	0.98	4.06	0.76	**
	移住者との交流	3.46	1.15	3.94	1.08	*
	移住者との助け合い	3.47	1.11	3.85	1.08	*
	役場との関係性	役場との対等な関係	3.95	1.00	4.20	0.77
	役場への信頼	3.76	1.00	3.89	1.02	n.s.
社会参加への意識と 実際の参加の有無	社会活動への参加意識	3.08	1.12	3.40	1.11	*
	住民運動への参加意識 (逆転項目)	3.06	0.77	2.98	0.98	n.s.
		参加率		参加率		χ <sup>2</sup> 検定
		地縁的活動への参加の有無	74.4%		79.0%	n.s.
		市民活動への参加の有無	21.0%		32.3%	†

次に、「社会関係資本」について言及する。表 4 からは東川町の移住者の方が、地域住民および移住者同士での信頼・交流・助け合いの全てで良好であり、t 検定の結果からも有意な差が認められている。ただし、野口 (2019) で行ったシティプロモーション評価では、シティプロモーション接触群と非接触群の間で、社会関係資本の間に有意な差が認められた場合は限られており、東川町のシティプロモーションが積極的に住民同士のつながりを促進したとは言い切れない。表 3 で示した通り、今回の東神楽町の評価でもシティプロモーション接触群と非接触群の間に有意な差は認められていない。このことから、これはシティプロモーション自体がその差をもたらしたと言うより、地域の構造的な要因による差と考えられる。東神楽町は前述の通り、旭川市に隣接する土地の大規模分譲を行ったが、それは東神楽町の中心部とは約 4 キロ離れ、その両集落は農地で分断されている。このため双方のコミュニティの交流は乏しく、移住者は移住者同士、もしくは昔からの地域住民はその地域住民同士でのコミュニティが形成されていると思われる。一方、東川町は地域の既存の集落に隣接する形で分譲が行われ、すぐその隣に地域住民が住んでいる形になっている。その結果、東川町の移住者は、移住者だけでなく地域住民とも交流が進み、地域に溶け込んでいった可能性が高い。

しかし、東川町のような分譲を行った場合、地域の分断は起きずとも、地域住民との軋轢や排他性の有無については無視できない。本研究では、この点について東川町役場定住促進課にヒヤリング調査を行っている<sup>2)</sup>。それによれば、東川町でこのような衝突が起きなかった理由としては、

2) 2019年3月22日に東川町役場にて実施した、高木課長（定住促進課）へのヒヤリングによる

1985年に行われた「写真の町宣言」以降の多様性を重視する取り組みが影響しているという。東川町の写真の町宣言では、「写真写りのよい町」の創造とともに、「世界の人々に開かれたまち」づくりを掲げている。具体的な取り組みとしては、東川町では1994年から毎年夏に「写真甲子園」を開催、全国から代表18校、約50人がこの町に被写体を求めて滞在する。また国際交流にも力を入れており、2015年には全国初の公立の日本語学校を開校し、開講後3年間で230人の留学生を受け入れるなどしてきた。このような長年の取り組みによって、よそ者が地域にいることに慣れはじめ、結果、地域住民の開かれた意識を育ててきた可能性がある。

次に、「役場との関係性」について言及する。どちらの町の移住者も、地域の問題解決には住民と役場が対等な関係を築くことが重要であると考えており(東神楽町  $M = 3.95$ ,  $SD = 1.00$ , 東川町  $M = 4.20$ ,  $SD = 0.77$ )、町政運営を役場に任せきりにするのではなく、住民と役場が対等な形での参画が必要と考えるなど、両町の移住者には協働での統治意識の片鱗が見受けられる。 $t$ 検定の結果、5%の有意水準で有意差が認められた。また、「役場への信頼感」についても、東神楽町  $M = 3.76$ ,  $SD = 1.00$ , 東川町  $M = 3.89$ ,  $SD = 1.02$  と一定の信頼感を得ている。 $t$ 検定の結果、「行政との関係性」については両者の差は認められなかった。これを踏まえれば、両地域共に役場に対して比較的良好な関係性を保有しており、地域の担い手の人材を確保していると言える。

最後に、「社会参加への意識」と「実際の参加の有無」について言及する。「社会活動への参加意識」については、東神楽町は  $M = 3.08$ ,  $SD = 1.12$  で、一方の東川町は  $M = 3.40$ ,  $SD = 1.11$  と東川町の方が高い値を示した。また  $t$ 検定の結果、両者の間には統計的に有意な差が認められた。そして、意識に留まらず実際の行動についても、東神楽町の「市民活動への参加率」は21.0%である一方、東川町は32.3%と東川町の方が高い値を示し、統計的にも有意傾向が認められた。この項目についても、野口(2019)および本研究の両方でシティプロモーション接触群と非接触群の間で有意な差が認められたものであり、シティプロモーションによって両地域の移住者の社会活動への参加意識が高まっていたと言える。

しかし、その中でも「社会活動への参加意識」については東川町の方が高い値を示した。また、振り返れば、前述した地域への愛着・誇りでも東川町の方が良好な値となっている。本章では社会関係資本の差については地域の構造による差としたが、社会活動への参加意識をはじめとしたこれらの結果は何によって引き起こされたものか。これこそが東神楽町のベッドタウン型シティプロモーションと東川町のライフスタイル訴求型のシティプロモーションの差ではないか。表2を参照すると、両地域の移住者が求めているものが明確に異なっていることが分かる。ベッドタウン型の東神楽町は、勤務先の存在やアクセス、教育・医療や商業施設の充実、安価な住居費、行政による生活支援を重視しており、いわば自己の快適な生活を軸とした移住である。一方、東川町は、友人・家族の存在、独自の地域の魅力やライフスタイル、自然環境、そして移住時の支援を軸とする、その地域でしかできない生活を軸とした移住である。東川町の移住者の主眼は、最初から東川町というその地域にある可能性が高い。言い換えれば、地域自体に関心を持たせるものであったと言える。それ故に、最初からその地域の魅力に呼応し、高い愛着や誇り、そして相応の社会活動への参加意識にも繋がっていると思われる。

## 9. まとめと今後の課題

本研究では、野口(2019)で残された評価手法の一般性を検証することを出発点に、シティプロモーションの在り方、そして地域の特性がその評価にどのように影響するかを分析してきた。今回は隣町でかつ、道内有数の人口増加の地域である北海道東神楽町と東川町を事例に、シティプロモーションの比較研究を行った。

その結果、本研究では移住時の重視項目や情報発信の状況、人口増加の構造から東神楽町をベッドタウン型シティプロモーションと、東川町はライフスタイル訴求型のシティプロモーションと結論づけた。そして、野口(2019)の設問と評価のフレームワークを両地域に適用し評価を行ったところ、どちらのシティプロモーションも共通して、地域の担い手において重要な要素である地域への「愛着・誇り」「社会活動への参加意識」の向上につながっていることが示された。どのような形のシティプロモーションであれ、移住時にしっかりと情報提供を出来ていれば、このような人材を確保できる可能性はある。つまり、今回新たに東神楽町でもシティプロモーション評価を実践しそれが検証されたことから、他の地域でもこの評価手法を援用できる可能性は十分出てきたと言える。

ただし、その中でもより有効なシティプロモーションは存在する。それがライフスタイル訴求型のシティプロモーションである。このシティプロモーションを実践する東川町は、東神楽町に比べより愛着・誇りを持ち、社会活動への参加意識の高い移住者を確保している。この背景については、本研究では東川町が地域独自の魅力やライフスタイルを訴求するシティプロモーションであり、移住者が自己の快適な生活だけではなく、地域自体に関心を持たせるものであったためと考えている。また、社会関係資本については、シティプロモーションがそのような住民同士のつながりや交流を促進するというより、地域の構造など他の要因によるものが大きいと考えられる。これを踏まえれば、今後のシティプロモーション評価において社会関係資本の設問を削除し、有効であった愛着・誇り、社会活動への参加意識に絞り、簡素化することで、シティプロモーション評価の実用化を進めていくことも検討したい。

最後に、本研究の貢献と課題を付記する。本研究の貢献としては、ある程度一般性のある評価手法を提起できたことである。また、その上でシティプロモーションの在り方と地域の特性が、その指標にどのように影響するかも把握出来たことも大きい。特に、シティプロモーションの在り方についての研究蓄積は、シティプロモーション研究の明確な課題である移住支援金などの「インセンティブ型シティプロモーション」に援用できるだろう。

## 謝辞

本研究はJSPS科研費(課題番号17H06495)の助成を受けた成果の一部である。

## 参考文献

- Cutlip, S. M., Center, A. H., & Broom, G. M. (2006). *Effective public relations* (9th ed). Pearson Prentice Hall. 日本広報学会(監修)(2008)『体系パブリック・リレーションズ』ピアソン・エデュケーション.
- 月刊事業構想編集部(2018)『全国自治体シティプロモーション実態調査』事業構想大学院大学.
- Harkison, G. (2015) Rethink the place branding construct. In: M. Kararatzis, G. Warnaby & G. J. Ashworth (Eds.), *Rethink place branding. comprehensive brand development for cities and regions*. Cham: Springer International Publishing.



- 樋上亮一(1955)「P・R」日高 六郎(編)『現代社会とマス・コミ』河出書房.
- 井出嘉憲(1967)『行政広報論』勁草書房.
- 石盛真徳(2010)『コミュニティ意識と地域情報化の社会心理学』ナカニシヤ出版.
- 猪狩誠也(2011)『日本の広報・PR100年：満鉄からCSRまで』同友館.
- 金井茂樹(2015)『自治体経営における広報広聴に関する研究』法政大学法政大学大学院公共政策研究科博士論文,法政大学.
- 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.
- 河井孝仁(2017)『「失敗」からひも説くシティプロモーション-なにが「成否」をわけたのか-』第一法規.
- Kotler, P., Kevin & Keller, K.L. (2006) *Marketing Management, Twelfth Edition*, Prentice-Hall, 2006.恩藏 直人(監修) (2014)『コトラー&ケラーのマーケティング・マネジメント』ピアソン・エデュケーション.
- これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会(2018)『これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会 報告書—「関係人口」の創出に向けて—』総務省.
- 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.
- 牧瀬稔(2018)「地方自治体におけるシティプロモーションの現状と展望」『関東学院法学』27. 159-84.
- 牧瀬稔(2009)「都市を売り込む」ことで住民の獲得を目指す~シティプロモーションとシティセールスのすすめ 牧瀬稔・中西規之(編) 人口減少時代における 地域政策のヒント(pp. 105-118) 東京法令出版.
- 増田和也(2018)「住民自治と自治体広報：シティプロモーションから問題提起型広報へ」『摂南法学』54・55, 31-46,摂南大学法学部.
- 村山徹(2017)「地方公共団体のシティプロモーションと広域連携」『立命館文庫』650,496-511,立命館大学人文学会.
- 野口将輝(2017)『地方自治体の行政広報評価に関する研究-自治体協働意識醸成からの行政広報評価モデルの提起-』北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院博士論文,北海道大学.
- 野口将輝(2019)「シティプロモーションはどのように評価すればよいか」『公共コミュニケーション研究』4, 1, 48-65.
- 写真文化首都「写真の町」東川町(2016)『東川町ものがたり：町の「人」があなたを魅了する』新評論.
- 高橋広行(2016)「シティプロモーション活動を通じた地域ブランド化：奈良市の移住定住促進の活動事例を通じて」『同志社商学』68, 1・2, 57-71, 同志社大学商学会.
- 玉村雅敏, 小島 敏明(2016)『東川スタイル-人口8000人のまちが共創する未来の価値基準』産学社.
- Watson, T., & Noble, P. Watson, T., & Noble, P. (2005). *Evaluating public relations: A best practice guide to public relations planning, research & evaluation*. London: Kogan Page.ワトソン, T.・ノーブル, P. 林正・石塚 嘉一・佐桑 徹(訳) (2007)『広報・PR効果は本当に測れないのか?: PR 先進国の評価モデルに学ぶ広報の効果測定』ダイヤモンド社.

# 地方自治体における福祉制度情報の シグナリングに関する現状と課題 Current Status and Issues on Signaling of Social Welfare Services Information in Local Governments

村井 正太  
Shota MURAI

豊中市役所 Toyonaka City Office

**Abstract** The reasons why there is the person whom a social welfare services is not available to include "Barriers of the Information" the access disorder by not knowing the system. Paid attention to information asymmetry between local government and the person who need social welfare services, empirical research on barriers of the information existed and factor to constitute. It became clear that information for a target person not arriving, a target person could not understand contents. In addition, as for the factor that the local government did not inform a social welfare services enough, it became clear mainly to be the problem of the consciousness side in the local government.

キーワード 行政広報 情報の非対称性 シグナリング 申請主義 情報の壁

## はじめに

筆者はかつて市役所の広報担当課に所属し、広報誌やインターネットなどを活用した広報・情報発信を担当し、市や地域の魅力発信に重点を置いた情報発信を行っていた。その後の異動先において、生活に困っている人に対する支援を実施している際に、状況が深刻になってから相談に訪れる市民が多い状態を目の当たりにした。この経験から、自治体の広報活動では弱い立場の人に対する情報発信が不十分ではないかと感じるようになった。福祉制度は、社会的に弱い立場にある人を守るためのものであるが、本人が希望・申請することによって権利を行使できる申請主義となっている。福祉給付の受給要件を満たす人が制度を利用できていない要因は、「情報の壁」<sup>1)</sup> 「認知の壁」<sup>2)</sup> 「社会の壁」<sup>3)</sup> 「制度の壁」<sup>4)</sup> の4つに大別される<sup>5)</sup> が、「情報の壁」に阻まれている人が多いのではないかと感じるように至った。

本研究では、「情報の壁」が存在するのか、存在するのであればその要因は何かを明らかにする。さらに、福祉制度の対象となる人が、サービスを利用することにつながる情報発信の課題について考察する。

<sup>1)</sup> 知らされていないことによる制度へのアクセス障害

<sup>2)</sup> 情報は適切に届けられているが、市民がその情報を的確に把握していないことによる制度へのアクセス障害

<sup>3)</sup> 制度は知っていても家族の事情、社会通念あるいは行政などの不親切な対応によって制度利用が抑制されることによるアクセス障害

<sup>4)</sup> 制度が複雑であったり、権利行使のためのハードルが高すぎて申請負担が大きいため生じる制度へのアクセス障害

<sup>5)</sup> 後藤(2017)参照

## 第1章 序論

### 1-1. 福祉制度における申請主義と自治体広報

困難な状況にいる市民を支援・救済するための福祉制度は、基本的に利用者の申請があって利用できるようになる申請主義である。

従来、日本の福祉制度は給付者が専決的判断によって提供する職権主義だったが、福祉サービスの利用を自ら権利として申請することができるという思想から、社会福祉の利用は希望者の申請によってはじまる申請主義がとられた。利用者の裾野を広げるという面では功績のあった申請主義ではあるが、自らの福祉ニーズや提供を受けるサービス内容を的確に理解することなどが前提になる<sup>6)</sup>ことや、結果的に行政の「待ちの姿勢」を生み出してきたことなど、欠陥が露呈してきたと指摘されている<sup>7)</sup>。福祉を必要とする人にとって自ら制度の申請手続きをするハードルは高く、本来福祉が必要な人ほど疎外されている<sup>8)</sup>。生活保護において受給する資格があるにもかかわらず自ら申請を行わないという漏給について、先進国の多くで低捕捉率が問題となっており、とりわけ日本は捕捉率が低く<sup>9)</sup>、制度の対象となる人が十分に制度を利用していない状況である。

どのような制度があるか知らなければ申請ができないことから、利用者が適切に申請権を行使できるよう、行政側の広報・周知が重要である<sup>10)</sup>。また、自治体には「福祉サービスを利用しようとする者が必要な情報を容易に得られるように、必要な措置を講ずるよう努めなければならない」（社会福祉法第七十五条第二項）との責務が規定されているにもかかわらず、行政は法制度・手続きに関する広報義務を十分行ってこなかった<sup>11)</sup>との指摘もなされている。福祉制度において制度の対象となるにもかかわらず利用できていない人の中には、行政による広報が十分でないために権利を行使できていない人がいるのではないかと考えられる。

広報は *Public Relations* の訳語であり、社会とのより良い関係性を構築し維持する取り組みで、広く報せることに留まらない<sup>12)</sup>。日本の行政広報は、第二次世界大戦後にGHQにより地方自治を定着させる施策のうち自治精神を涵養するため導入された<sup>13)</sup>とされる。本田(1995)は、「地域の住民からの信託に基づいて団体が行政を運営しているわけであるのだから、地方自治体の行政が住民の信託に基づく運営である以上、いかなる行政や業務も広報の対象とならねばならない」としているものの、実際には広報されていない制度もあると考えられる。

広報の分類として、河井(2013)は顧客である市民に対して行政サービスを周知する「行政サービス広報」、主権者である市民に加えNPOや企業に対し地域課題解決に向けた積極的な参画を促す「政策広報」、地域の魅力を地域内外に向けて訴求する「地域広報」の3つに分類している。行政広報の使命は住民の政策過程への参画を円滑に進めるため<sup>14)</sup>との指摘もあり、政策広報に関する研究は多い。しかし、行政サービス利用者である市民に対して周知する行政サービス広報に

<sup>6)</sup> 古川は申請主義が成り立つためには、①申請者がみずからの福祉ニーズとその内容を的確に自覚し、②期待する福祉サービスの種類や申請の手続きなどについての適切な情報を持ち、③申請の前提となる状況判断能力と、④申請手続きを実施するに必要とされる精神的身体的能力をもっていること、さらには⑤許容された福祉サービスを利用して自己の福祉ニーズを適切に充足するに必要な身体的・精神的な生活管理能力をもっていることなどが前提的な条件としている。

<sup>7)</sup> 古川(2001)参照

<sup>8)</sup> 山口(2010)参照

<sup>9)</sup> 栗田(2017)参照

<sup>10)</sup> 倉田(2015)参照

<sup>11)</sup> 岡部(2018)参照

<sup>12)</sup> 関谷(2014)参照

<sup>13)</sup> 猪狩(2011)参照

<sup>14)</sup> 上野(2003)参照

ついて、福祉制度を含む行政の制度やサービス全般が市民に対して周知されているかについての先行研究はあまり見当たらない。

後藤(2017)は、福祉分野に対象を限定し行政の制度やサービスが広報・周知されているかに関する研究を行った。福祉給付の受給要件を満たす者が福祉から遠ざけられている時のアクセス障害である「申請主義の壁」について、「情報の壁」「認知の壁」「社会の壁」「制度の壁」の4つに大別し、「情報の壁」について自治体ホームページに掲載されていない情報があること、住民ニーズが大きくてもホームページでは容易に見つけられない情報があることなどを明らかにした。一方、一自治体のみしか対象としていないこと、介護福祉分野と児童福祉分野のみを対象としたこと、ホームページによる情報提供を対象としていることなどの限界があり、福祉分野全般において「情報の壁」が存在しているかについては十分に明らかになっていないと言えない。

## 1-2. 本研究の目的

以上を踏まえ、本研究では、自治体における福祉制度に関して、情報の壁は本当に存在するのかすなわち自治体から対象者への情報提供は適切に実施されているか、情報の壁が生じている要因すなわち自治体が積極的に情報発信していない理由は何かについて明らかにするとともに、利用促進につながるための情報発信の課題について検討を行う。

対象とする福祉制度は、ひとり親家庭を対象とした児童扶養手当制度、障害者を対象とした障害者手帳、生活困窮世帯を対象とした生活保護制度、高齢者を対象とした要介護認定制度とする。この他にも数多くの福祉制度があるが、各対象者に対しても最も基本的な制度であることからこの4制度を対象にすることとし、各制度に対して新規に利用することを想定した状況を対象とする。

## 第2章 本研究の枠組み

### 2-1. 情報の非対称性と情報の壁が生じている状況

情報の壁という、制度の対象となる人が制度の情報を的確に把握していないために利用がされていない状況は、情報の非対称性で説明できる。情報の非対称性とは、需要側か供給側のいずれかが特定の情報を持っており、片方だけが情報を持っていることによって生じる問題で、福祉制度においては適切な福祉サービスの利用を妨げる。情報の非対称性は市場の失敗を引き起こし、契約前にサービスの質や相手の属性について情報を持たないことから生じる逆選択<sup>15)</sup>や、契約後に契約相手の行動を観察できないことから生じるモラルハザード<sup>16)</sup>を引き起こす可能性がある(西村 1995)。

福祉制度の利用について情報の非対称性の観点から見ると、制度に基づくサービスの供給者である自治体と、サービスの需要者である福祉制度の対象となる人において、片方しか情報を保有していないために、制度の利用が適切にされていない状態が該当する。

サービスの供給者である自治体は制度の存在や内容について詳細な情報を知っているが、サービスの需要者は十分に情報を知らないため、需要者が情報劣位となる情報の非対称性が生じる。また、福祉制度の対象となる人やその家族の状況について、本人たちは十分に情報を知っているが、自治体の福祉担当課が個人の状況を把握しきれていないという、サービスの供給者を情報劣

<sup>15)</sup> 情報が不完全なため品質の劣るサービスが多く出回り、品質の良いサービスの取引が阻害される状況

<sup>16)</sup> 契約の成立そのものが人間の行動を変化させ、契約前に想定した条件が適合しなくなる状況

位とする情報の非対称性も存在する。この 2 つの情報の非対称性により、福祉制度の対象となる人が適切に制度を利用できていない状況が生じている (表 2-1)。

こうした状況の解消法としては、一般に情報を持っている側が情報を伝えていくシグナリング<sup>17)</sup>と、情報を持っていない側が情報を引き出していくスクリーニング<sup>18)</sup>が有効とされている(奥山 2009)。福祉制度の利用について、情報の非対称性の状況からシグナリングとスクリーニングによる解消法は 4 つに分類できる。すなわち、

○サービス需要者が福祉制度やサービスの情報を知らない場合における

- ①自治体が情報を伝えていくシグナリング
- ②福祉制度の対象となる人が情報を引き出していくスクリーニング

○サービス供給者が福祉制度の対象となる人の困窮・困難状況を知らない場合における

- ③福祉制度の対象となる人が自分の状況を発信していくシグナリング
- ④情報を保有していない自治体が情報を引き出していくスクリーニング

の 4 つにより、情報の非対称性が解消できると考えられる。

本研究では、知らされていないことによる制度へのアクセス障害「情報の壁」の実態を明らかにすることを目的としているため、サービス供給者である自治体が需要者である福祉制度の対象となる人に対して情報を伝えるシグナリングに焦点を絞る。このシグナリングについて、供給者である自治体へのアンケート調査と、需要者と普段から接し福祉制度の対象となる人の状況を把握している支援団体へのアンケート調査を実施し、サービス供給者・需要者の両面からシグナリングが適切に行われているかについて検証する。

表 2-1 福祉制度における情報の非対称性が生じている状況

	自治体 (サービス供給者)	福祉制度の対象となる人 (サービス需要者)
福祉制度の情報	制度の情報を理解している	自分が使える制度を知らない (情報劣位)
困窮・困難状況	個別の状況を把握できない (情報劣位)	本人や家族がよく分かっている

(出所) 筆者作成、以下の図表も同じ

## 2-2. 情報の壁を生じさせている要因

本研究では、申請主義における情報の壁について、自治体が情報発信を積極的に行っていない要因についても明らかにしていく。自治体において自治体が窓口となっているまたは提供している制度について、積極的な情報発信を行わない理由についての先行研究は見当たらない。そこで、自治体が窓口となっているまたは提供している制度の情報提供に関する情報の壁とは違う面があるものの、本研究では企業において、売上や利益に直結する情報ではないという面で自治体の情報と類似する部分のある CSR 情報の開示・不開示の要因についての先行研究を参考にして、要因を整理する。

<sup>17)</sup> 相手が知らない情報を持っている側が、契約より前に情報を相手側に伝達する行動

<sup>18)</sup> 相手は知っている情報を持たない側が、資格審査、選考、選抜を行って、相手の情報を探る方法

Gray および Bebbington (2001) は、企業における CSR 情報の開示・不開示の要因について、自主的な開示理由と非開示理由を対比させ、非開示理由を、自主的な開示の必要性の欠如、現状維持意識、情報開示に対する意識の欠落、コスト負担、開示の優先順位、データの入手困難性、体制の不備(事務局長の意識の欠如)、法的な未要求、情報開示の未要求とした。

Buhr ら (2014) は、企業の CSR 情報開示が受け身的となる理由を、業界としての自主的な情報開示に対する無関心、強制的基準設定に対する抵抗感、セーフティネット以上の情報開示意識の欠如、開示による悪影響への懸念、株主以外とコミュニケーションする意識の不足、競合他社との競争劣位の不在(横並び意識)、コスト負担、開示による便益に対する資金・時間・手間の負担、法的な未要求、監査人や証券監督者からの未指摘と説明している。

この2つの先行研究をもとに、CSR 情報の不開示の要因を、組織内部外部のいずれの要因によるものかと、意識面あるいはそれ以外の要因によるものかの視点から分類すると組織内部の意識面の要因、組織内部の意識面以外の要因、組織外部の意識面以外の要因と分類できる。なお、組織外部の意識面の要因に該当する項目はなかった。

具体的には、組織内部の意識面の要因として、自主的な開示の必要性の欠如、セーフティネット以上の情報開示意識の欠如、情報開示に対する意識の欠落、自主的な情報開示に対する無関心、強制的基準設定に対する抵抗感、開示による悪影響への懸念、株主以外とコミュニケーションする意識の不足、現状維持意識、競合他社との競争劣位の不在(横並び意識)が該当する。組織内部の意識面以外の要因としては、コスト負担、開示による便益に対する資金・時間・手間の負担、開示の優先順位、データの入手困難性、体制の不備(事務局長の意識の欠如)が該当する。組織外部の意識面以外の要因としては、法的な未要求、情報開示の未要求、監査人や証券監督者からの未指摘が該当する。

これを自治体の情報発信に当てはめると、組織内部の意識面の要因としては、積極的な情報開示意識の欠如(情報開示の必要性にかかる認識不足)、現状維持意識(前年の踏襲)、市民とコミュニケーションする意識の不足、他自治体との競争劣位の不在(横並び意識)が、組織内部の意識面以外の要因としては、財政負担、開示による便益に対する時間や手間などの負担、取り組みの優先順位、体制の不備(トップ・管理職などからの指示の不足)が、組織外部の意識面以外の要因としては、法的な未要求、市民や議会からの要求の不在が要因として考えられる(表2-2)。

本研究では、この枠組みをもとに、自治体に対するアンケート調査を行い、情報の壁が生じている要因を明らかにする。

表 2-2 自治体における情報発信をしない要因の分類

		実施していない要因	
		意識面の要因	意識面以外の要因
組織内外からの要因	組織内部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 積極的な情報開示意識の欠如(情報開示の必要性にかかる認識不足)</li> <li>・ 現状維持意識(前年の踏襲)</li> <li>・ 市民とコミュニケーションする意識の不足</li> <li>・ 他自治体との競争劣位の不在(横並び意識)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 財政負担</li> <li>・ 開示による便益に対する時間や手間などの負担</li> <li>・ 取り組みの優先順位</li> <li>・ 体制の不備(トップ・管理職などからの指示の不足)</li> </ul>
	組織外部	(なし)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法的な未要求</li> <li>・ 市民や議会からの要求の不在</li> </ul>

### 第3章 サービス提供側（自治体）の情報発信状況についての検証

#### 3-1. 検証方法

福祉制度・サービスについて、サービスの供給者であり情報の発信主体である自治体によるシグナリングの取り組みの状況を明らかにするため、以下のとおり自治体を対象とするアンケート調査により検証を行った。

##### ○対象とする自治体

全国の中核市 58 市<sup>19)</sup>。中核市を対象とした理由は、以下のとおりである。

①小規模な自治体は、自治会など地域コミュニティが強く、福祉制度・サービスにかかる情報伝達も、この地域コミュニティが大きな役割を担っている一方、大都市（政令指定都市）はく制度があり、それ以外の一般の自治体とは福祉制度の所管の形態などが異なるため、本研究の目的を達するには中核市が最も適切と考えられること。

②筆者自身が中核市にて広報業務を担当していたため、中核市における広報活動や福祉制度の運用の実態を容易に理解できるほか、中核市全体との比較をしたいと考えたこと。

##### ○対象とする制度

児童扶養手当・障害者手帳・生活保護・要介護認定の各新規申請。

##### ○調査方法

各市の広報担当課、児童扶養手当担当課、障害者手帳担当課、生活保護担当課、要介護認定担当課に対しアンケート調査を実施。アンケート調査票の送付は電子メールで実施。回答は、電子メールでも郵送でも可とした。

##### ○回答状況

広報担当課は 43 自治体(回収率 74.1%)、児童扶養手当担当課は 43 自治体(回収率 74.1%)、障害者手帳担当課は 43 自治体(回収率 74.1%)、生活保護担当課は 39 自治体(回収率 67.2%)、要介護認定担当課は 43 自治体(回収率 74.1%)から回答があった。全体では 290 件<sup>20)</sup>のうち、211 件(回収率 72.8%)の回答があった。

#### 3-2. 検証結果

##### 3-2-1. 自治体からの情報発信の実施状況(シグナリングの実施状況)

福祉担当課<sup>21)</sup>における情報発信の状況をみると、168 件の回答のうち 165 件(98.2%)とほぼすべての回答において公式ホームページによる情報発信を実施していた。一方、広報誌への掲載による情報発信は、168 件の回答のうち、特集記事の掲載は 9 件(5.4%)、定期的なお知らせの掲載は 27 件(16.1%)と掲載している自治体は多くなく、掲載していない・原稿を提出していないが 115 件(68.5%)と、3分の2を超える自治体では掲載がなされていなかった。また、Facebook や Twitter、Line などといった SNS を利用した情報発信については、167 件の回答のうち、発信したとの回答は 0 件と、全く行われていなかった。

広報担当課における情報発信の状況<sup>22)</sup>をみると、163 件の回答のうち掲載しているか把握していないとの回答が 28 件(17.2%)あったものの、市公式ホームページによる発信が 125 件(76.7%)と多くの自治体で実施されていた。一方、広報誌への掲載による情報発信は、160 件の回答のうち、

<sup>19)</sup> 令和元年 8 月時点

<sup>20)</sup> 58 市×5 担当課にアンケートを送付したことから、全体の送付件数は 290 件となる

<sup>21)</sup> 児童扶養手当担当課、障害者手帳担当課、生活保護担当課、要介護認定担当課を合算・総称し、福祉担当課としている（以下、同じ）

<sup>22)</sup> 広報担当課には、児童扶養手当、障害者手帳、生活保護、要介護認定の各制度について情報発信の状況を質問しており、各回答を集計

特集記事の掲載が4件(2.5%)、定期的なお知らせ記事の掲載が28件(17.5%)と実施しているとの回答は少なく、115件(71.9%)の回答では掲載していないとの回答であった。また、SNSを活用した情報発信については、163件の回答があったが、発信したとの回答は0件であった。

福祉担当課、広報担当課ともに、市のホームページに制度を掲載しているだけで、広報誌への掲載やSNSを利用した積極的な情報発信が行われているとは言い難い状況である。

### 3-2-2. 積極的に情報発信を実施していない要因

#### (1) 福祉担当課

積極的に情報発信をしていない要因<sup>23)</sup>は、その他(41.6%)を除くと、「例年掲載していない、今まで掲載していないため」(38.1%)、「対象となる市民に対して、個別に情報発信しているため」(36.3%)、「積極的に情報発信する必要性がないため」(30.1%)となっている。

これを先に設定した研究の枠組みにより分類すると、組織内部の意識面の要因が122件(92.4%)、組織内部の意識面以外の要因が5件(3.9%)、組織外部の意識面以外の要因が5件(3.9%)となった。

「その他」の47件について内容をみると、ホームページに掲載しているため十分が13件、関係機関や関係者などにより案内できているが9件、関連する制度を紹介しているが9件、ガイドブックなどの冊子で紹介しているが5件など、他の手法で十分情報を届けているといった回答が多く、広報誌ではスペースが十分とれないとの意見も6件あった。

これを研究の枠組みの要因分類に加える<sup>24)</sup>と、組織内部の意識面の要因が163件(89.6%)、組織内部の意識面以外の要因が12件(6.6%)、組織外部の意識面以外の要因が7件(3.8%)となり、主に組織内部の意識面の要因により積極的なシグナリングがなされていないことが明らかになった(表3-1)。

表3-1 福祉制度の情報が発信されない要因の分類

		実施していない要因		合計
		意識面の要因	意識面以外の要因	
組織内外の 要因	組織内部	163(89.6%)	12(6.6%)	175(96.2%)
	組織外部	—	7(3.8%)	7(3.8%)
合計		163(89.6%)	19(10.4%)	182(100.0%)

<sup>23)</sup> 選択肢として、「積極的に情報発信する必要性がないため」「例年掲載していない」「今まで掲載していないため」「他自治体も掲載していないため」「情報発信に掛ける費用が不足しているため」「情報発信に掛ける時間・人員等が不足しているため」「情報発信よりも優先してやらないといけない業務があるため」「トップや上司から掲載や情報発信の指示がないため」「法律や規則などで掲載や情報発信を求められていないため」「市民や議会などから掲載や情報発信に対する要望がないため」「対象となる市民に対して、個別に情報発信しているため」「対象となる市民は、掲載や情報発信をしなくても制度を理解しているため」「掲載や情報発信をすることで、制度の利用が増えて財政負担が増える可能性があるため」「掲載や情報発信をすることで、制度の利用が増えて時間・人員等が必要となる可能性があるため」「その他」(広報担当課はこれに「担当課からの依頼がないため」「優先して情報発信しないといけない内容が他にあるため」を追加)を提示し、最大3つを選択

<sup>24)</sup> 「その他」の回答数47件のうち3件は回答内容として複数の要因が記載されていたため、要因分類では50件となる



## (2) 広報担当課

次に広報担当課における積極的な情報発信をしていない要因についてみると、「担当課からの依頼がないため」(56.4%)が最多で、次いで「対象となる市民に対して個別に情報発信しているため」(35.9%)、「優先して情報発信しないといけない内容が他にあるため」(33.3%)、「情報発信に掛ける時間・人員等が不足しているため」(28.2%)となり、福祉担当課同様、組織内部の意識面に大きな要因があることが分かった。

### 3-3. サービス提供側（自治体）の情報発信状況についての総括

サービスを提供する自治体における情報発信の状況についてアンケート調査により検証した結果を総括すると、以下のとおりである。

○サービスを提供している自治体では、福祉担当課、広報担当課とも公式ホームページを中心に情報発信を実施し、制度について調べようとすれば情報を得られる環境にある。

○一方で、広報誌や SNS による情報発信は十分行われておらず、制度のことを知らない人に情報を発信する、すなわち積極的にシグナリングする姿勢があるとは言い難い。

○自治体が情報発信を積極的に行っていない要因として、前例踏襲、個別に情報発信しているので必要ないとの思い込み、そもそも情報発信の必要性にかかる認識不足など、組織内部の意識面によるところが大きい。

## 第4章 制度利用側の情報受信状況についての検証

### 4-1. 検証方法

福祉制度・サービス利用側の情報の受信状況について、福祉対象者を支援する団体を対象にアンケート調査を行い検証した。

#### 4-1-1. アンケート調査の概要

自治体によるシグナリングが、福祉制度の対象となる人に届いているのか、またどの程度有効に機能しているかなどについて、福祉制度の対象となる人を支援している支援団体に対するアンケート調査により検証を行った。

##### ○対象とする支援団体

本研究では、対象制度を児童扶養手当・障害者手帳・生活保護・要介護認定としていることから、主にひとり親支援、子どもの貧困支援、障害者支援、高齢者支援を実施している支援団体 422 団体から、調査票を送信できなかった 16 団体を除く 406 団体を対象とした。

##### ○調査方法

調査票の送付は電子メールで実施。回答は電子メールでも郵送でも可とした。

##### ○回答状況

93 団体から回答があり、回収率は 22.9%であった。

### 4-2. アンケート調査による検証結果

#### 4-2-1. 福祉制度を利用できていない理由

対象者が福祉制度を利用できていない理由として一番多かったのは、認知の壁にあたる「本人や家族が支援制度を知らない：行政等から発信されている情報を対象者が的確に理解できていないため」(84.9%)で、情報の壁にあたる「本人や家族が支援情報を知らない：行政による情報の発信が十分ではないため」(68.8%)、制度の壁にあたる「本人や家族は制度を知っている：制度が複雑だったり制度を利用するための条件が厳しい等の理由により、制度を利用するのが難しい、もしくは制度に申し込む負担が大きい」(60.2%)、社会の壁にあたる「本人や家族は制度を

知っている：周囲からの目が気になる、もしくは役所の窓口等で親切な対応をしてもらえない等といった事情で制度が利用しにくい」(45.2%)いずれも回答が多かった(表4-1)。

福祉制度を利用するには、認知・情報・制度・社会いずれも高い壁となっている状況であるが、このうち情報の壁も制度利用を阻害する大きな要因になっていることがわかった。

表 4-1 福祉制度の対象となる人が福祉制度を活用できていない理由 (N=93)

	回答数	比率
本人や家族が支援制度を知らない： 行政等による情報の発信が十分ではないため	64	68.8%
本人や家族が支援制度を知らない： 行政等から発信されている情報を対象者が的確に理解できていないため	79	84.9%
本人や家族は制度を知っている： 周囲からの目が気になる、もしくは役所の窓口等で親切な対応をもらえない等といった事情で制度が利用しにくい	42	45.2%
本人や家族は制度を知っている： 制度が複雑だったり制度を利用するための条件が厳しい等の理由により、制度を利用するのが難しい、もしくは制度に申し込む負担が大きいため	56	60.2%
その他	28	30.1%

#### 4-2-2. 情報の受信状況

情報の受信状況は、「概ね受信できているが、中には受信できていない人もいる」が半数(50.5%)を占めた一方、「必要としている人はあまり受信できていない」(45.1%)、「必要としている人はほとんど受信できていない」(13.2%)と十分に受信できていない回答が6割近くに達し、「十分に受信できている」とした回答はほぼなかった。このように、この回答からも情報の壁が存在することが明らかになった。

情報を受信できていない理由は、「福祉の対象となる人が受信できる媒体で情報が発信されていないため」(60.8%)が最も高く、「福祉の対象となる人の属性に配慮・適応した情報発信をしていないため」(54.8%)も半数以上であった。「制度のことを知らない」と、新たに制度を知ることが困難なため(41.2%)、「行政に制度を知ってもらって使ってもらおうという意識が欠けていると感じるため」(39.2%)、「行政等が活用できる媒体をフルに活用して情報発信しているとは思えないため」(37.3%)も回答が多かった(表4-2)。

表 4-2 福祉制度の対象となる人が情報を的確に受信できていないと思う理由 (N=51)

	回答数	比率
行政等が活用できる媒体をフルに活用して情報発信しているとは思えないため	19	37.3%
福祉の対象となる人が受信できる媒体で情報が発信されていないため	31	60.8%
福祉の対象となる人の属性に配慮・適応した情報発信をしていないため	28	54.9%
制度のことを知らない、新たに制度を知ることが困難なため	21	41.2%
行政に制度を知ってもらって使ってもらおうという意識が欠けていると感じるため	20	39.2%
行政等が情報発信をしていかないといけないルールや規則が存在していないため	6	11.8%
行政は窓口に来た人や問い合わせなどへの対応などで手一杯だと感じるため	12	23.5%
支援団体としても、行政の情報発信を目にすることがあまりないため	9	17.6%
その他	8	15.7%

このことから、情報を受信できていない理由として以下の 3 点にまとめられる。一点目として、「制度のことを知っていないと新たに制度を知ることが困難なため」「行政に制度を知ってもらって使ってもらおうという意識が欠けていると感じるため」の回答が多いことから、自治体が制度のことを知ってもらうために必要な情報発信を積極的に実施していないことが挙げられる。二点目として、「福祉の対象となる人が受信できる媒体で情報が発信されていないため」「行政等が活用できる媒体をフルに活用して情報発信しているとは思えないため」の回答が多いことから、媒体面など対象者のニーズに合った情報発信を自治体は十分にできていないことが挙げられる。三点目として、「福祉の対象となる人の属性に配慮・適応した情報発信をしていないため」の回答が多いことから、発信された情報が対象者の属性などの状況に配慮・適応していないことが挙げられる。

#### 4-2-3. 情報の理解状況

情報の理解状況について最も多かったのは、「概ね理解できているが、中には理解していない人もいる」(40.3%)だったが、「必要としている人はあまり理解していない」(36.4%)、「必要としている人はほとんど理解していない」(22.1%)と、約 6 割が十分に理解できておらず、認知の壁も存在することが明らかになった。

理解できていない理由は、「行政等からの情報発信内容に、理解してもらうための工夫が欠けているため」(54.8%)、「福祉の対象となる人が、自分が福祉の対象になるという意識が欠けているため」(51.6%)、「行政等からの情報が難しい表現・説明でされているため」(50.0%)が半数以上であった。他には、「福祉の対象となる人が理解できているかを評価する仕組みがないため」(48.4%)、「行政等から情報発信はされているものの、積極的な情報発信がされていないため」(37.1%)、「行政等からの情報発信媒体に、理解してもらうための工夫が欠けているため」(30.6%)も 3 割を超える回答があった(表 4-3)。

このことから、情報を理解できていない理由として以下の 5 点にまとめられる。一点目として、「行政等からの情報発信内容に理解してもらうための工夫が欠けているため」「行政等から情報発信はされているものの積極的な情報発信がされていないため」の回答が多いことから、自治体が対象者にとって理解しやすい情報を積極的に発信していないことが挙げられる。二点目として、「行政等からの情報発信媒体に理解してもらうための工夫が欠けているため」の回答が多いことから、発信された情報に媒体面での工夫が少なく理解されないことが挙げられる。三点目として、「行政等からの情報が難しい表現・説明でされているため」の回答が多いことから、発信された情報の内容・表現が難しく理解されていないことが挙げられる。四点目として、「福祉の対象となる人が、自分が福祉の対象になるという意識が欠けているため」の回答が多いことから、福祉制度の対象となる認識が受信側に欠けているため情報の内容を理解しようという意識を持っていないことが挙げられる。五点目として、「福祉の対象となる人が理解できているかを評価する仕組みがないため」の回答が多いことから、自治体が情報発信した効果を把握できていないことが挙げられる。

表 4-3 福祉制度の対象となる人が福祉制度の情報を理解できない理由 (N=62)

	回答数	比率
行政等からの情報が難しい表現・説明でされているため	31	50.0%
行政等から情報発信はされているものの、積極的な情報発信がされていないため	23	37.1%
行政等からの情報発信媒体に、理解してもらうための工夫が欠けているため	19	30.6%
行政等からの情報発信内容に、理解してもらうための工夫が欠けているため	34	54.8%
行政等からの情報発信内容が、決まり文句や例年通りのもので改善されないため	9	14.5%
福祉の対象となる人が、自分が福祉の対象になるという意識が欠けているため	32	51.6%
福祉の対象となる人が、情報を理解しようという意欲に欠けているため	18	29.0%
福祉の対象となる人が理解できているかを評価する仕組みがないため	30	48.4%
その他	10	16.1%

#### 4-2-4. 福祉制度を利用できていない理由

福祉制度の対象となる人が制度を利用できていない状況について、アンケートの自由記述欄に記載された内容を整理すると、支援制度の存在に対する対象者の無認知、支援制度の対象について対象者が無認識、自治体の説明は不十分かつ難解、対象者による自身の困難状況の無自覚、時間や余裕の不足の5点にまとめられる。

一点目の支援制度の存在に対する当事者の無認知では、自治体からの情報を受信できていない人が多い、福祉サービスの存在を知らない障害者がいる、市役所に行かない人には情報が届いていないといった、対象者が福祉制度に関する情報そのものを知らないことによる問題点である(情報の壁)。

二点目の支援制度の対象について当事者が無認識は、制度は知っているが自分が利用できると思っていない、自分は対象ではないと感じていたと話す人が多い、自分が制度の対象者であると知らされていないといった、福祉制度の対象者が制度を利用できることを知らないために生じる問題である(情報の壁、認知の壁)。

三点目の自治体の説明は不十分かつ難解は、専門用語が多く利用者は検索できない、対象者に合わせた情報内容・発信方法になっていない、対象者の特性を把握した情報提供の視点が足りないといった、発信された情報の内容・表現・媒体などが対象者の実情に合っておらず、対象者に届いていない、理解されていないことによる問題である(情報の壁、認知の壁)。

四点目の当事者による自身の困難状況の無自覚は、自身や家族が障害に気付いていない・受容できていない、困難を抱えている人が困難さを理解していない、貧困を受容できていないといった、福祉制度の対象となる困難な状況にあることを対象者が認識できていないため生じる問題である(情報の壁、認知の壁)。

五点目の時間や余裕の不足は、日々の生活に追われていて情報を理解しようとしめない、精神的に弱っていて一人では難しい、広報誌を読む時間がないといった、受信側である対象者の余裕のない環境によって生じる問題である(認知の壁)。

#### 4-3. 制度利用側の情報受信状況についての総括

制度利用側の情報受信の状況について結果は以下の3点に総括できる。

福祉制度の対象者には、実際に認知の壁、情報の壁、制度の壁、社会の壁があることで、制度の利用ができていない人が多く、このうち情報の壁も大きな要因になっている。次に、対象者は福祉制度に関する情報を十分に受信できておらず、情報の壁が存在している。さらに、対象者は自治体から発信された情報の理解も十分ではなく、認知の壁が存在している。

## 第5章 検証結果の総括

本章では、これまで検証してきたサービス提供側（自治体）の情報発信状況（第3章）と制度利用側の情報受信状況（第4章）にかかる結果を総括し、情報の受発信両面からみたシグナリングの現状について明らかにする。

### 5-1. 情報の受発信状況

自治体は公式ホームページを中心に情報発信を実施してきている。一方、自治体が制度のことを知ってもらうために必要な情報発信を積極的に実施していない、自治体が媒体面など対象者のニーズに合った情報発信を十分に実施できていない、発信された情報が対象者の属性などの状況に配慮・適応していないことにより、発信した情報が届いていない。すなわち、シグナリングが十分に機能しているとはいえず、「情報の壁」が存在している。

自治体が制度のことを知ってもらうために必要な情報発信を積極的に実施していない点について、自治体は制度の存在を知らない対象者が存在しているという状況を認識できていないと考えられる。自治体は情報発信の必要性を感じていない一方、対象者は支援制度の存在を知らず、制度を知らなければ新たに知ることも困難な状況である。自治体が媒体面など対象者のニーズに合った情報発信を十分に実施できていない点について、自治体は発信した情報が当事者に届いていない状況を認識できていないと考えられる。発信された情報が対象者の属性などの状況に配慮・適応していない点について、自治体は福祉制度の対象となる人が情報を受信できていない状況を認識していないと考えられる。自治体は情報発信に取り組んでいると認識しているが、対象者が受信できる媒体を使えていない現状である。

### 5-2. 制度利用における情報の理解状況

前記のとおり、自治体は十分とは言えないながらも情報発信を実施している。しかし、自治体が対象者にとって理解しやすい情報を積極的に発信していないこと、発信された情報に媒体面での工夫が少なく理解しにくいこと、発信された情報の内容・表現が難しく理解されていないこと、対象者に自分が福祉制度の対象となる意識が欠けているため情報の内容を理解しようという意識をもっていないこと、自治体が情報発信した効果を把握できていないことから、自治体が発信した情報を理解できていない。すなわち、「認知の壁」が存在し、シグナリングが有効に機能していない現状が明らかになった。

### 5-3. 現状の総括

自治体と制度利用者間における情報の受発信状況について改めて総括すると、以下の3点にまとめることができ、これにより対象者が制度を利用できないことにつながっている。

一点目として、自治体は福祉制度の存在を知らない人に対して積極的な情報発信ができておらず、これらの人に情報が届いていない。二点目として、自治体は情報発信をしているものの、自治体が媒体面など対象者のニーズに合った情報発信を十分に実施できていないこと、発信された情報が対象者の属性などの状況に配慮・適応していないことにより、対象者へ必要な情報が届いていない。三点目として、自治体は情報発信をしているものの、自治体が対象者にとって理解しやすい情報を積極的に発信していないこと、発信された情報に媒体面での工夫が少なく理解しにくいこと、発信された情報の内容・表現が難しく理解されていないこと、対象者に自分が福祉制度の対象となる意識が欠けているため情報の内容を理解しようという意識をもっていないこと、自治体が情報発信した効果を把握できていないことにより、対象者が情報の内容を理解できていない。

このように、福祉制度には情報の壁と認知の壁が存在し、シグナリングが十分に機能していない状況である。

#### 5-4. 福祉制度の対象者が制度を利用するための課題

この問題を克服し、福祉制度の対象者が制度の情報を知って理解し、適切に利用していくための課題は以下のとおりである。

##### (1) 福祉制度の対象となる人の情報受信などにかかる状況や実態の把握

前記のとおり、自治体は、制度の存在を知らない対象者が存在していること、ニーズに合った媒体などが使われておらず対象者の属性にあった情報が提供されていないため発信した情報が届いていないことを認識していないと考えられる。また、対象者は、情報量が少ないこと、媒体面での工夫が少ないこと、情報の内容・表現が難しいこと、対象者に自分が福祉制度の対象となる意識が欠けていることなどから、自治体が発信した情報を理解や認識できていないと考えられる。

それを解決するために自治体は、福祉制度対象者の情報の受信状況や理解状況といった実態を把握することが必要であり、制度の対象となりうる住民に対する継続的なアンケート調査の実施、これら住民と対話する機会の設定、他部局や支援団体との連携などについて検討することが求められる。

##### (2) シグナリングの重要性・必要性にかかる理解の醸成

情報の壁は、自治体サイドにおける前例踏襲、個別に情報発信しているのではないとの思い込み、情報発信の必要性についての認識不足など、主に自治体内部の意識面に問題があったため存在することが明らかになった。

それを解決するためには、上記で把握した対象者の実態と、それを踏まえた相手に伝わり理解してもらおうシグナリングの重要性や必要性を関連部署に理解させ、意識転換を促すことが必要であり、職員研修の実施、福祉担当課・広報担当課・企画部門などでの情報共有などを図っていくことが求められる。

##### (3) 対象者の制度利用につながるシグナリングの実施

自治体は福祉制度対象者の実態を把握し、適切なシグナリングの重要性・必要性を理解したうえで、対象者の制度利用につながるシグナリングを行っていく必要がある。そのためには、媒体面の工夫、内容・表現面の工夫、自分が制度対象者との認識をしていない人に伝える工夫を行うことなどを通じ、①継続的なシグナリング、②対象者に届くヒアリング、③対象者に伝わるシグナリングを図っていくことが求められる。

##### (4) これら进行评估する仕組みづくり (PDCA サイクルの徹底)

これら (1) ~ (3) を着実に実行していくためには、対象となる人の状況や実態を把握できているか、シグナリングの重要性・必要性を理解しているか、対象者の制度利用につながるシグナリングが実施されているかを定期的にモニタリング・評価し、その結果をもとに改善につなげる仕組みづくりが必要である。その際は、福祉担当課や広報担当課の自己評価に加え、第三者による外部評価も重要である。

#### 5-5. 残された課題

本研究を踏まえた今後の研究課題は以下のとおりである。

(1) 申請主義の壁には、社会の壁や制度の壁など他にも壁が指摘されており、複数の壁が複合的に制度の利用を阻んでいることも考えられる。福祉制度の対象となる人が制度を利用できるようにするためには、情報面以外の壁も含めた壁全体の現状と課題やその関係性を明らかにすることも重要な研究課題となる。

(2) 制度利用側の情報受信状況の把握は、当事者の近くで活動し状況を把握していると考えられる支援団体にアンケートにより行った。直接当事者の意見を積み重ねることにより、現状や課題を詳細についてより明らかにできると考えられる。また、当事者の中には支援団体と関わりを持っていない人もいると考えられることから、当事者の意見は重要である。

(3) 支援団体への調査結果からは、制度利用側の理解の問題により制度の利用が進んでいない可能性があることが示唆された。制度の利用側・情報の受信側に焦点を当て、利用が進むための方策を明らかにしていくことも必要となってくる。

(4) アンケートでは、日本語による情報発信を想定しており、多言語対応を考慮したものとはしていない。また、支援団体においても、外国人や日本語を十分理解できない人を支援する団体へのアンケートを行っていない。今後は、外国人や日本語を十分理解できない人に対する福祉制度の情報伝達の課題を明らかにすることも重要である。

(5) 本研究では自治体側からの情報発信・シグナリングに注目した。福祉における情報の非対称性には、福祉制度の情報と当事者の困窮・困難情報があるが、本研究ではこのうち福祉制度の情報を対象とした。もう一方の当事者の困窮・困難情報も、対象者の制度利用を促進するうえで重要であり、その現状と課題を明らかにすることも重要な課題となる。

## 参考文献

- 猪狩誠也編著(2011)『日本の広報・PR100年—満鉄からCSRまで—』同友館。
- 上野征洋(2003)「行政広報の変容と展望」津金澤聡廣、佐藤卓己責任編集『広報・広告・プロパガンダ』(pp. 120-146) ミネルヴァ書房。
- 岡部卓(2018)「社会福祉と個人情報」『人文学報』No. 514-3 (社会福祉学 34), 1-13.
- 奥山利幸(2009)『ミクロ経済学』白桃書房。
- 河井孝仁(2013)「「都市広報」と「都市広報を担うもの」」日本都市センター編『都市自治体の広報分野における課題と専門性：478市区のアンケート調査結果を通じて』(pp. 74-96)日本都市センター。
- 倉田賀世(2015)「社会福祉」西村健一郎、水島郁子、稲盛公嘉編著『よくわかる社会保障法』(pp. 202-244) 有斐閣。
- 栗田健一(2017)「生活保護のスティグマに関する経済学的研究のサーベイ」九州大学大学院経済学会『経済論究』158, 1-6.
- 後藤玲子(2017)「福祉における情報の壁——自治体の事例調査に基づく考察——」社会政策学会誌『社会政策』第9巻第2号, 135-146.
- 関谷直也(2014)「広報・PRとは」伊吹勇亮、川北眞紀子、北見幸一、関谷直也、菌部靖史『広報・PR論—パブリックリレーションズの理論と実際』(pp. 3-23) 有斐閣ブックス。
- 西村和雄(1995)『ミクロ経済学入門 第2版』岩波書店。
- 古川孝順(2001)「社会福祉の争点」岩崎晋也編著『リーディング 日本の社会福祉 第1巻 社会福祉とはなにか 理論と展開』(pp. 361-407)日本図書センター。
- 本田弘(1995)『行政広報』サンワコーポレーション。
- 山口道宏編著(2010)『「申請主義」の壁！—年金・介護・生活保護をめぐる—』現代書館。
- Buhr Nola, Rob Gray and Markus J. Milne (2014) 'Histories, rationales, voluntary standards and future prospects for sustainability reporting: CSR, GRI, IIRC and beyond' in Sustainability Accounting and Accountability Second Edition (pp.51-71), ed. by Jan Bebbington, Jeffrey Unerman and Brendan O'Dwyer, Abingdon, Routledge.

Gray Rob & Jan Bebbington (2001) *Accounting for the Environment*, second edition (pp.240-251) , London, SAGE Publications Ltd.



# 「対話の文化」がまちにマジになる人を増やす 茨城県小美玉市の事例 ～全国初のヨーグルトサミットから始まった 市民主体のシティプロモーション～

中本 正樹<sup>1, 2</sup>  
Masaki Nakamoto

<sup>1</sup>小美玉市 Oomitama City Official Staff

<sup>2</sup>公共コミュニケーション学会茨城部会

茨城県小美玉市で2018年10月に開催した「第1回全国ヨーグルトサミットin小美玉（以下、ヨーグルトサミット）」は、多様な職種から集まった市内20～40代の49人によって主体的に企画運営されました。この背景には、ヨーグルトサミットを通して市民主体のシティプロモーションを進める基礎を築くという役割がありました。本稿では、ヨーグルトサミット以降の2年間の活動を報告します。

キーワード 共創, 対話の文化, 市民主体, シティプロモーション

## 1. 継承された「対話の文化」

小美玉市は、2008年に3町村が合併して誕生しました。その3町村の1つ、旧・美野里町において昭和40年代に隆盛を誇った地域青年組織「青年団」は、異なる文化や価値観を許容し、粘り強く共有できる部分を見つけ出し、時間をかけて納得する解を見出すことが出来る「対話の文化」を培ってきました。対話の文化を体得した青年団出身の人財は、現在、小美玉市のあらゆる分野の要職を務め、まちづくりに寄与しています。

青年団が活動を休止した後、「ポスト青年団」として人財育成を期待され、生み出されたのが、文化ホール「四季文化館みの〜れ」です。青年団出身の民間館長が「対話の文化」を注入し、文化創造活動を通して一から組織を組み立て、やり遂げる感動を味わい、どうすれば人や組織は動くのかノウハウと経験値を高め、地域リーダーとなるための準備をしています。そこで育った市民と職員によって、他の文化ホール改革や地方創生、ヨーグルトサミットの企画運営にまで広がり、現在、シティプロモーションの原動力となっています。

## 2. サミットがシティプロモーションの礎に

小美玉市は、茨城県のほぼ中央部、霞ヶ浦の北側に位置しています。起伏の少ない平坦な地形と穏やかな気候に恵まれ、生乳生産量県内第1位の酪農が盛んな地域です。2014年には、全国初となる「乳製品で乾杯」を推進する条例を制定し、まちの行事やイベントだけでなく、結婚式でもヨーグルトで乾杯する「ヨーグルトのまち」です。

その小美玉市で、全国初のヨーグルトサミット<sup>1)</sup>が開かれました。全国から16自治体28メーカーがヨーグルトを出店。ステージ企画、講演、ヨーグルト足湯、ヨーグルトミュージカル、マルシェなども開催され、2日間でおよそ39,000人の来場者でにぎわいました。

この大規模なイベントを作る中心となったのは、多様な職種から集まった20～40代の青年層49人。所属や年代はあえてシャッフルし、広報、デザイン、ビジネス交流、ミュージカル、ヨーグルト足湯、野外体験、牧場体験、周遊観光をそれぞれ担う8つのチームに分かれ、10か月に渡って主体的に活動したところ、活発な異業種間交流となり、専門知識と技術を持ち寄ったコラボ企画が生まれました。

各チームを率いるキーマンとなったのは、みの〜れで育った市民と職員でした。異業種が混在する多様性を受け容れる柔軟性を持ちつつ、チームメンバーの当事者意識を引き出し、各分野の専門知識と技術を持ち寄ったコラボ企画を生んだり、毎日のSNS発信、独自のネット番組配信、イベント出演などのPRもメンバー総掛かりで行なったり、当日運営に必要なボランティアも自ら動いて集めるなど、全国規模のイベントに向けてチーム一丸となってチャレンジしました。

こうした背景には、まちを挙げたイベントを企画する過程の中で、「対話の文化」を青年層に継承し、市民主体のシティプロモーションを行うための基礎を築く、という目的を見据えていました。



図1 青年層49人が企画運営したヨーグルトサミット

### 3. 主体的に動き出したチーム「Omitama Shigoto」

ヨーグルトサミットの直後から、市民主体のシティプロモーションをスタートするための準備が始まりました。

2019年4月、市のシティプロモーションに関わりながら、想いを共有する人たちの輪を広げていく市民チーム「Omitama Shigoto (オミタマシゴト)」が結成されました。映像クリエイター、チョコレートアーティスト、ウェブコンサルタント、カフェオーナー、観光マイスター、民泊オーナー、酪農家、レンコン農家など、デジタルから生産者まで多彩な人財が集まりましたが、ヨーグルトサミットでそれぞれの特技を生かして企画運営や広報活動を自分事として取り組んだことがきっかけでした。

「Shigoto」には、『自分たちの「仕事」が誰かの役に立てるかもしれない。必要とされることでワクワクして自分事＝「私事」として取り組める。そして、このまちを良くしたいという同じ気持ちを持っているから一緒に「志事」ができる』という想いが込められています。

Omitama Shigotoは、インターネット配信番組「Omitama Times」をスタートし、まちの魅力的な人や取り組みを独自に取材し、発信しています。

Omitama Shigoto代表の立原陽子さんは、小美玉市在住の裕之さんと結婚し、移り住んで6年。以前住んでいたまちよりも友達が増えたと言います。夫婦で映像制作を営みながら、猫と遊べる民泊「LINK HOUSE」をオープン。国内はもちろん、海外からもたくさんの猫好きがLINK HOUSE

に集い、中には移住先候補として泊まりに来る夫婦もいます。ヨーグルトサミット以来、まちにマジになる人による、地域を越えた交流が増えています。



図2 Omitama Shigoto



図3 ネット配信番組「Omitama Times」

#### 4. 行政も呼応しシティプロモーション推進

主体的に動き出した市民に呼応し、行政も市民主体のシティプロモーションを推進するための体制整備を行いました。シティプロモーションの舵取りをする「小美玉市シティプロモーション推進懇談会」を条例で定め、2019年4月に発足。公共コミュニケーション学会茨城部会主査の取出新吾氏を会長に迎えました。市観光協会職員、公募した市民委員8人による総勢10人で組織しています。みの〜れの運用ルールを継承し<sup>2)</sup>2年任期で継続を2期までとし、1期ごとに委員の半数を入れ替えることをルール化。絶えず参加の輪の拡大を意識するとともに、風通しの良い組織であり続けることを大切にしています。

第1期（2019年4月～2021年3月）の小美玉市シティプロモーション推進懇談会は、小美玉市シティプロモーション指針とブランドメッセージを策定。このシティプロモーション指針とブランドメッセージに基づき制作したブランドムービー「ダイヤモンドシティ小美玉2020」は、令和2年茨城県広報コンクール映像部門で特選を受賞しました。

市シティプロモーション指針の策定と同時進行で、2020年9月に広報紙のリニューアルを行いました。市シティプロモーション推進懇談会やOmitama Shigoto、県立中央高校との魅力創造ワークで顕在化した魅力を集集テーマに採用。毎月の編集会議を経て、市民記者と一緒に取材に出向き、特集記事を制作しています。「小美玉の魅力と言えば、広報おみたま特集記事を思い浮かべれば語れる」ようにするための編集と研磨を行っています。



図4 小美玉市シティプロモーション推進懇談会

## 5. 「魅力創造ワーク」に取り組む高校生

第2期小美玉市まち・ひと・しごと創生総合戦略「ダイヤモンドシティ・プロジェクト」に「高校との連携」を謳い、「中央高校生が小美玉市の魅力に触れ、語れるようにし、小美玉市に愛着を持ってもらうこと」を掲げています。

そこで2020年9月と11月、市内唯一の高校である県立中央高校1年生200人（5クラス）を対象に、市若手職員5名による授業「小美玉市魅力創造ワーク」を実施。小美玉市の魅力を考え、生徒間で共有する時間も設けました。

この授業の前後で、シティプロモーションの第一人者である東海大学の河井孝仁教授が提唱する修正NPS<sup>3)</sup>を計測したところ、推奨意欲が「-49→30」、参加意欲が「-38→26」、応援意欲が「53→85」に上昇。小美玉のヒト、モノ、コト、クウキ、シゴト、ワザ、カコ、ミライから魅力を創造し共有することで、まちへの参画意欲の高まりがみられました。

この授業を通して小美玉市の魅力を知った生徒有志21組87人が、自主的に市内各地を訪れ、動画を撮影・編集し、茨城大学人文社会科学部が主催する「茨城の魅力を探究し発信する高校生コンテスト」に応募。動画部門に応募した県内高校生105作品の中からベスト4に入る特別賞を受賞しました。

また、小美玉の食材をお弁当カレンダーにする企画でアイデア企画部門にエントリーした生徒チームは、25作品の中から準優勝に相当する優秀賞を受賞。NHK水戸放送局の密着取材も受け、大きな反響を呼びました。

さらに、常磐大学高校に通う小美玉市在住の生徒チームが、小美玉市の魅力をパンフレットにまとめ、アイデア企画部門の最優秀賞に選ばれました。

小美玉市の魅力を題材にした作品が同コンテストの上位を占める成果を残し、今後も中央高校で魅力創造ワークを継続することになりました。



図5 県立中央高校魅力創造ワークをNHK水戸が取材・放送

## 6. 「私・渡し」2つの意味を掛けたWatashi Omitama

2019年10月から半年間、市が開催した「デザイナーと学ぶやさしいデザインラボ」の参加者30人が主体となって、名刺代わりにブランドブック「Watashi Omitama」を制作しました。コンセプトは「市民編集者による市の魅力発見と発信」。Watashi OmitamaのWatashiには「私」と「渡し」の意味を掛けて、「大切な人に冊子を手渡すことで、私の小美玉を知って欲しい」という想いが込められています。

デザインの基礎、取材の仕方、カメラワーク、レイアウト、情報発信を5回連続講座とし、外部講師に学びながら同時進行で冊子の制作を始めました。参加者は取材テーマ別に3班に分かれ、取

材先へのアポ取りからスタート。取材，撮影，記事起こし。こうした経験は，後のタウンジャーナル小美玉への伏線になっています。

参加者の中には，取材や執筆では中心的な役割を果たしていなくても，出来上がった冊子を配るところで力を発揮した人もいて，自己肯定感を高めるための多様な関与のあり方を，市民自らが見つけて行動する事例となりました。



図6 デザイナーと学ぶやさしいデザインラボ

## 7. 超地域密着メディア「タウンジャーナル小美玉」

ハイパーローカル（超地域密着）メディア「タウンジャーナル小美玉」を立ち上げるにあたり、「本当に市民主体で運営できるのか」「どのように書き手を集め育成するのか」「広告媒体として育てることができるのか」などの課題を検証するため，2020年11月から半年間，電通デジタル，株式会社カゼグミ，株式会社茨城新聞社，市民団体Omitama Shigoto，小美玉市役所の3社2団体が委員会形式で実証実験を実施しました。

ハイパーローカルメディアとは，ローカルメディアよりもさらに狭い範囲を対象とした超地域密着型メディアのことです。コロナ禍の影響で外出や遠出がままならなくなり，改めて地元を目を向けようという人が増え，地元の店やイベント情報，生活に役立つ情報が求められるようになりました。ただ，地元情報は，新聞では拾いきれず，小美玉市には市を拠点とするタウン誌もありません。シティプロモーションを推進するにあたって，市民が「私のオススメを語る」メディアが必要と考え，市民主導で自分たちに必要なメディアを作ってしまうというのが「タウンジャーナル小美玉」です。

2020年11月中旬，市民から公募したタウンレポーター（ライター）21人が，茨城新聞や電通デジタルの訓練を受け，早速「私のオススメ」を取材し始めました。記事は，バディ（取材パートナー）による第1次チェックを受け，次にデスク（タウンレポーターをマネジメントする6人）による第2次チェック，最後に茨城新聞のチェックを受けて，校了となります。「タウンジャーナル小美玉」の生命線は記事の信ぴょう性であり，こうして幾重にもチェックを重ねることから，即時性の題材は扱わないこととしています。

2020年12月25日「タウンジャーナル小美玉」が誕生。毎週金曜日に記事がアップされ，2021年4月15日時点で22本が掲載されています。

タウンレポーター育成や編集会議は基本的にZoomで行い，記事の編集はGoogle driveを用いて実施。基礎スキル，使いこなしまでは個人差がありましたが，実行委員会によるサポート体制のもと，デジタルを活用した自己学習・編集体制を実現しました。

今後は、新たに加わる未経験レポーターが萎縮しないような環境づくりが必要と考えています。



図7 TOWN JOURNAL OMITAMA/タウンレポーター

## 8. 小美玉オフサイトミーティング

市民活動の勢いは、職員の心にも火をつけます。2019年12月、小美玉市役所内に自主勉強会「小美玉オフサイトミーティング」が立ち上がりました。所属課の異なる6人の市職員で立ち上げ、月1回のペースで開催。現在はレギュラーが6人、準レギュラーが3人の計9人です。レギュラーは各回のオーナーを順番で務め、テーマを自由に設定でき、他自治体職員や市民の参加をOKするかを決めることができます。

これまで開催したテーマは、コーチング、キャリアデザイン、AI社会、アクティブ・ブック・ダイアログ、地方創生、SDGsなど。毎回、他自治体職員から参加希望があったり、市民が参加したりと、庁内職員と地域や他自治体をつなぐ場になっています。

小美玉オフサイトミーティングの発展型として、2020年11月に「第1回茨城自主研サミット」を開催しました。県内5地域の自主研究会の事例研究とネットワーキングを目的に、小美玉オフサイトミーティングメンバー、茨城県庁職員、石岡市職員が合同で事務局を組み、構想から2か月というスピードで開催を実現。常日頃から横連携している成果が現れました。合同で事務局を組んだ人たちから「小美玉市の対話の文化を学ぶことができた」との声が上がり、県内への広がり、事務局の中心的役割を務めた小美玉市若手職員の自信の深化が得られました。



図8 小美玉オフサイトミーティング

## 9. 終わりに

かつて青年団で培われた「対話の文化」が、みの〜れ→文化ホール全体→地方創生→ヨーグルトサミット→シティプロモーションへと広がってきました。

市民が自分のまちを見つめ直し、魅力を見つけ、自らが考えて生み出したら、自信を持って広めたいとなります。その情報を受け取った人があらためてこのまちの魅力に気づき、行動を起こす。そのリレーションこそが小美玉のシティプロモーションであり、小美玉に関与する人たちの輪が広がって、自身の言葉で語っていくようになる循環を生み出したいと願い、これからも実践を続けていきます。

## 注

- 1) 2018年10月に第1回を小美玉市で開催し、2019年9月に第2回を岡山県真庭市で開催した、日本最大級のヨーグルトイベント。第3回は2021年9月に岩手県で開催予定。
- 2) みの〜れ運営ルールや事業計画を司る「四季文化館企画実行委員会」委員は、2年任期で委員の半数を公募で入れ替えることをルール化しており、これに倣ったもの。
- 3) フレデリック・F・ライクヘルドが提示した、ブランドの力を計測するための指標である「ネット・プロモーター・スコア (NPS)」を参考に、東海大学の河井孝仁教授が修正したもの。10点から0点までで意欲の強さを尋ね、8点以上を「推奨者」、5点以下を「批判者」とし、推奨者の割合から批判者の割合を引くことで得られる数値によって求める。住んでいるまちをお勧めしたいという想い【推奨意欲】、住んでいるまちをより良くするために、まちにかかわりたいという想い【参加意欲】、まちをより良くするために、まちのために頑張っている人に感謝したいという想い【感謝意欲】を計測する。

## 2年間の受賞歴

2019年4月

平成31年全国広報コンクール映像部門特選・総務大臣賞受賞「小美玉ヨーグルトストーリー」

2020年4月

全国シティセールスデザインコンテスト2019大賞受賞「ダイヤモンドシティ小美玉」

2021年1月

令和2年茨城県広報コンクール映像部門特選「ダイヤモンドシティ小美玉2020」

### 参考文献

- 1) 中本正樹(2019) 研究誌「公共コミュニケーション研究」第4巻1号 P100-109 『文化芸術の現場で育まれた「住民と行政の共創」がまちへ広がる茨城県小美玉市の事例 ～市直営の文化ホール「みの～れ」から地方創生, そして全国初のヨーグルトサミットへ～』公共コミュニケーション学会.  
DOI: 10.34419/pras.4.1\_100
- 2) 河井孝仁(2020) 『「関係人口」創出で地域経済をうるおすシティプロモーション 2.0—まちづくり参画への「意欲」を高めるためには』第一法規.
- 3) 河井孝仁(2017) 『「失敗」からひも解くシティプロモーション—なにが「成否」をわけたのか—』第一法規.
- 4) みの～れ物語制作委員会(2012) 『まちづくり編集会議』日本地域社会研究所.
- 5) 地域創造(2008) 『雑誌 地域創造 第24号 コミュニティの底力』
- 6) いばらき移住・二地域居住推進協議会(2018) 『Re:BARAKI ヨーグルトを旗印に築かれた, 市民同士の信頼関係』  
URL <https://iju-ibaraki.jp/feature/category/things/>
- 7) 助川達也(2021) 『公務員のための場づくりのすすめ』公職研.



## 2020年度公共コミュニケーション学会（PRAS）活動報告

### 1. 2020年度総会・シンポジウム

- ・2020年7月18日（土）
- ・ZOOMミーティングによるオンライン実施

#### 【総会】

- ・2019年度活動報告・執行状況報告
- ・2020年度活動計画・予算

#### 【シンポジウム】

テーマ：「withコロナ状況における行政コミュニケーションの現実と課題」

コーディネーター：会長理事 河井孝仁（東海大学）

パネリスト

- 野崎哲平（IT企業・PRAS理事）
- 佐藤忠文（九州産業大学・PRAS理事）
- 印出井一美（千代田区・PRAS理事）
- 高橋輝子（千葉県・PRAS理事）

### 2. 第7回研究交流集会（ONLINE PRAS art forum）

- ・2020年12月5日（土）
- ・ZOOMミーティングによるオンライン実施
- ・研究部会及び地域部会からの報告
- ・オールディスカッション  
テーマ：「あつまれ自治体広報DXの森」

### 3. 第7回事例交流・研究発表大会

- ・2021年3月6日（土）
- ・ZOOMミーティングによるオンライン実施

#### 【シンポジウム】

テーマ：「コロナ禍の行政広報とシティプロモーション」

#### 【基調講演】

林利夫氏（東京都千代田区広報課長, 元日本マクドナルド広報部長, 元福井県坂井市シティプロモーション担当課長, 元相模原市シティプロモーション担当課長）

#### 【研究発表】

- ・「地図利用を考える」（今井修）
- ・「屋外掲示板調査のDXに関する研究」（佐藤忠文）
- ・「時空間2軸化された地域情報掲示板による新たなつながり方の創出」（清水義弘）
- ・「地方自治体における福祉制度情報のシグナリングに関する現状と課題」（村井正太）
- ・「先端技術を取り入れる事による観光客分散への可能性」（谷萩岳陽・森下未空・永澤匠哉・鶴生川涼・河井孝仁）

#### 4. 研究会・地方部会

##### 【研究会】

各研究会主催のもとで開催。公共コミュニケーション学会公式ウェブサイトおよび研究会フェイスブックページで公開

##### 【地方部会】

関西部会、九州部会、千葉部会、茨城部会、静岡部会

#### 5. 理事会

10回開催。公共コミュニケーション学会公式ウェブサイトにて議事録を公開

#### 6. 研究誌発行

公共コミュニケーション研究（第5巻第1号）

公共コミュニケーション学会 (PRAS)  
研究誌 投稿要綱

(目的)

第1 本研究誌は、公共コミュニケーションにかかわる諸問題の研究および応用を促進し、その関連する領域における学術研究、実務的研究の発展、啓発に積極的に寄与することをその主たる目的とする。

(投稿者の資格)

第2 研究誌の投稿者は、単著・共著ともに、すべての著者が学会員でなければならない。

(投稿原稿)

第3 投稿原稿については、以下のとおりとする。

- (1) 投稿原稿の種類は、「論文」（招待論文、査読論文）、「研究ノート」とする。
- (2) 投稿論文は、オンラインにより、投稿申込用紙のほかに、原本1部と著者情報を除いた査読用原稿1部の合計2部を提出する。
- (3) 投稿原稿作成にあたっては、「公共コミュニケーション学会 (PRAS) 研究誌の執筆要領と作成例」に従うこと。論文以外の原稿についても、その記述方式は原則として執筆要領に準ずるものとする。提出された投稿原稿は返却しない。
- (4) すでに、他学会等に投稿したものを投稿してはならない。当学会に投稿した投稿原稿は、不採択の場合を除き、他学会等へ投稿してはならない。

(投稿原稿の受付)

第4 投稿は別に定める日程・手続に従って、投稿することとする。研究誌編集委員会に到着した原稿（査読論文）は、受付が行われた後、査読の手続きがとられる。ただし、投稿原稿の記述方式等が執筆要領を逸脱している場合は、投稿原稿を受け付けない。また、同一号には単著・共著ともに論文および研究ノートの複数投稿を受け付けない。

(投稿原稿の審査)

第5 投稿原稿の審査については、以下のとおりとする。

- (1) 査読論文は、複数の査読者によって審査される。審査は学術論文受付後、速やかに行うものとする。審査の結果、論文の内容修正を著者に要請することがある。その場合の再提出の期限は別に定める。
- (2) 招待論文、研究ノートは、研究誌編集委員会が閲読し、必要に応じて著者に修正を求めた上で、研究誌編集委員会で採否を決定する。

(投稿原稿の掲載)

第6 投稿原稿の掲載については、以下のとおりとする。

- (1) 投稿原稿の掲載は、研究誌編集委員会が決定する。
- (2) 投稿原稿の受付日は、研究誌編集委員会が当該投稿原稿を受け付けた日とする。

(著作権)

第7 著作権については、以下のとおりとする。

- (1) 掲載された論文等の著作権は、原則として著者に帰属する。
- (2) 著作権に関し問題が発生した場合は、著者の責任において処理する。

## 関連資料

(3) 著作者人格権は、著者に帰属する。著者が自分の学術論文等を複製、転載などの形で利用することは自由である。転載の場合、著者は、その旨を当学会に通知し、掲載先には出典を明記すること。

(要綱の運用)

第8 この要綱に定めのない事項については、研究誌編集委員会の所掌事項に属することに関しては、研究誌編集委員会が決するものとする。

(要綱の改正)

第9 この要綱の改正は、研究誌編集委員会の議を経て、研究誌編集委員長が行う。

附則

この要綱は、2015年10月24日より施行する。

附則

この要綱は、2020年2月22日より施行する。

公式ウェブサイト : <https://www.pras-net.org/>

Facebookページ : <https://www.facebook.com/pras.org/>

## 編集後記

公共コミュニケーション学会の研究誌『公共コミュニケーション研究』第6巻第1号をお届けします。新型コロナウイルスによる緊急事態宣言が長期化するなか、前号に引き続きオンラインによる編集委員会を重ねての発行となりました。

本号には論文3本、研究ノート1本の論考が掲載されています。投稿論文の査読については、これまでと同様に1編につき原則3名の方に査読をお願いいたしました。ご多忙のなかご協力いただきました査読委員の方々に深く感謝いたします。

当学会研究誌は2016年の創刊号発行から第6巻目となりました。これまでに論文16本、研究ノート15本を掲載してきました。いずれも力が入った論考であり、公共コミュニケーションにかかわる学術研究・実務研究の発展に寄与するものになっていると思います。当学会研究誌は、公式ウェブサイトとJ-STAGEにてオンライン公開をしています。研究成果が広く活用されることを期待します。

当学会は今後も引き続き、公共コミュニケーション分野の研究・実践の深化のために取り組んでまいりたいと思っております。研究者のみならず、実務者や学生の皆様からの積極的な投稿をお待ちしております。ご協力をどうぞよろしくお願い申し上げます。

(編集委員 K)

研究誌編集委員会

研究誌編集委員会 委員長 河井 孝仁  
委 員 秋山 和久  
石川 慶子  
印出井 一美  
金井 茂樹  
佐藤 忠文  
高橋 輝子  
中田 健吾  
野口 将輝  
野崎 哲平

---

公共コミュニケーション研究 第6巻第1号  
2021年8月31日 発行  
定価 2,000円(税込)

編集 公共コミュニケーション学会研究誌編集委員会  
委員長 河井 孝仁  
発行 公共コミュニケーション学会  
〒259-1292 神奈川県平塚市北金目 4-1-1  
東海大学 河井研究室  
URL <http://www.pras-net.org/>

---

