

これからの自治体の 情報発信の課題と展望

同志社大学政策学部 大学院総合政策科学研究科教授 野田 遊



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

1. はじめに

90年代に、民間の経営手法を行政に導入しようとするニューパブリックマネジメント(NPM)を先導したのは三重県であった。2000年に入り、公概念再考ブームを先導したのも三重県であり、2004年に「新しい時代の公(おおやけ)」推進調査にとりかかったのがあった。これは、2001年に兵庫県が提唱した「新しい公(こう)」とは異なり、行政や多様な主体の役割から公共空間を検討するという高度な議論を展開したもので、しかも、民主党政権時代にあった「新しい公共」宣言(2010年)よりかなり早い時期での検討であった。

公(Paburikku)とは、「ひとびと」や「みんな」という意味であり、自治体政府は市町村民や県民(以下「住民」で統一する)の権利を信託して形成されるという考え方に立脚する。住民から切り離された政府ではないのである。公共サービスを住民が個々に生産するのは非効率であるため、住民の税金をプールして、みんなのために公共サービスを提供する仕組みが自治体である。住民のためのサービスをづくり提供するた

め、自治体運営は効率的に行う必要があり、そして、住民みんなの税金や借金でサービスを維持するため、民主的に運営がなされなければならない。自治体の情報発信は、こうした民主的運営を前提にしたものである。

自治体のPR (Public Relations)

は、パブリックである人々の関係を表す概念で、情報を発信する広報は住民からの広聴も念頭に置いて行う必要がある。広聴がなければ民主的運営とはよべない。直接請求制度や委員会の傍聴、住民懇談会などの参加制度があるのも民主的運営のためである。ただし、参加制度があったとしても住民が政策、制度、公共的問題、行政などについて熟知しているわけではない。むしろ、政策や問題について住民がほとんど理解していないというのが地方自治の現状である。このため、広聴は民主的運営に不可欠であるとはいえ、あらかじめ住民が問題や政策について十分に理解できるような広報が求められるのである。

なお、表現の仕方は「広報」のままだともよいが、ここでは、積極的な広報の意味で「情報発信」と表現する。

2. 情報発信主体としての自治体

2020年に生じた新型コロナウイルスパンデミック下では、国が緊急事態宣言を发出し、臨時の医療施設・土地の使用、医薬品・食品の収用について強制力ある権限を知事に付与した。さらに知事は、外出自粛

要請や商業施設の使用制限の対策をとるために出口戦略や対処方針に係る情報を発信した。府県は、保健所のデータを集約し感染対策にあたり、市町村は府県や医療機関、医師会との密な連携のもと、住民に向けて感染状況やその対応、経済対策に関する情報を矢継ぎ早に発信した。自治体が情報を発信する理由は、自治体が地域の公共空間における主要な主体であることによる。自治体は、地域の管理主体である。2000年施行の分権一括法に基づき実現した地方分権改革は、自治体が主体として地域を自律的に管理運営するための権限を備えるためのものであった。地域の自治に常に首を突っ込んでくる国の関与を抑制するものであったのである。

にもかかわらず、新型コロナウイルスパンデミックへの対応としてあらゆる政策を国に求める知事や国會議員がいることに、首をかしげなくなる国民も多いのではないだろうか。たとえば、新型コロナウイルスに対するワクチンの接種方法について、どこで行うかを自治体に任せるのは問題であると、河野大臣に対して堂々と発言した国會議員もいた。地域のことは自治体が最もよく知っており、接種の段取りは自治体自身が決めるのは当然である。自治体は、地域を管理運営する中心的な主体として、情報発信主体である点を肝に銘じておかなければならない。

3. 情報発信の目的と課題

自治体の情報発信の目的には、さ

まざまなものが考えられるが、次の4点を指摘することができると。第1は、広範囲に住民へ周知する目的である。これは、サービスや施設、イベント等を紹介するために行うものである。「お知らせ広報」と呼ばれることもあるが、この呼称そのものは、住民の関心をふまえず、また意向聴取も意図しない単なるお知らせに過ぎないという否定的なイメージで使用される用語である。ただし、住民に広く一般に情報を提供するのには自治体運営の基本である。ボランティアやイベント参加者を募集するのもこの目的に基づくものといえる。

第2は、アカウンタビリティの強化のための情報発信である。アカウンタビリティとは住民に根拠ある説明を行う責任である。税金をもとにどのようなことを行い、いかに成果が出たかをしっかりと説明する必要がある。事務事業評価や総合計画の進行管理の結果は、税金を効率的に使用していることを説明するための情報発信である。財政状況についてわかりやすく説明するのも同じ目的にあたる。同様に、水道料金が上がる理由について、下水道局がリーフレットで情報を発信するのもこれに該当する。

アカウンタビリティ強化のための情報発信は、どちらかというと自治体の効率的運営に主眼がある。これに対して、第3は、民主的決定のための情報発信である。これは、今後の自治体運営について住民に判断をおおぐためのものであり、合併賛否

を問う住民投票の際の事前の情報発信や、基幹道路の整備、新幹線の誘致、迷惑施設の立地などにおいて、住民に対して説明する情報である。合併時に、自治体単独と合併でどのようにに財政が変わるかを住民向けに示した財政シミュレーションや新市のまちづくりについて情報が発信された。こうした情報発信は今後の自治体運営を民主的に決めようとするためのものである。

第2のアカウンタビリティの強化と、第3の民主的決定のための情報発信においては、何らかの住民の意向聴取を伴うことになる。なお、パブリックコメントは、計画策定時に住民の関心がない状態でしばしば行われるが、本来は第2・第3の目的のための制度である。

第4は、住民の行動促進のための情報発信である。ごみの出し方や交通ルールの遵守、特定健康診査の受診案内といった平常時における行動促進を図るもののほか、災害時の避難誘導や緊急事態宣言下の外出自粛、営業時短要請といった緊急時の情報発信がこれに当てはまる。住民の行動を一定の方向へ導くものであるため、近年流行しているナッジ（そつと肘でつづくように一定方向へ行動を導く仕掛けや現象）が有益である。次節以降では、第4の目的のための情報発信について議論する。

これらの目的で行われる情報発信の主たる課題は、発信する体制と方法の改善である。体制は組織とスタッフのあり方の改善を要する。方

法は、対象、枠組み、形式等の改善が必要である。

体制面に関して、まず組織については、庁内の各部署で発信している情報をいかに管理できる組織編成にするかが重要である。首長直属の情報管理部を設置し、庁内の各部署の情報発信を管理するのも一案である。スタッフについては、広報の専門人材が配置される場合、その力量により情報発信の効果が異なるという問題がある。単に民間企業出身の講師をアドバイザーとして雇用するだけでは、自治体組織や住民の特性を熟知した適切な情報発信を実現するのは難しい。情報発信の専門家配置もよいが、職員個々人において「情報発信は民主的運営のためのものである」という理解を深めることがそもそもその課題となる。

次に方法についてである。対象者は、年齢やサービスへの関心の程度により情報の受けとめ方が異なるため、どのような対象者にいかなる情報を発信すべきかを常時念頭に置くことが求められる。また、情報発信の枠組みや情報の形式についても対象者の受けとめ方を大きく左右する条件になる。以下では、これらの対象、枠組み、形式等に関してみてみよう。

4. 対象者別にみる情報発信

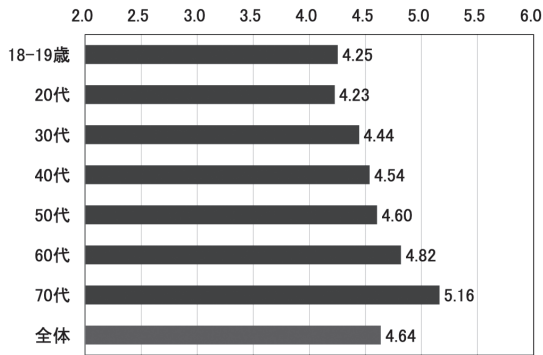
対象者別情報発信において、最も基本的な視点となるのは年齢別や性別といった属性別の区分である。ここでは、年齢別の情報を検討するが、たとえば新型コロナウイルスの

感染リスクが拡大する時期に発信された外出自粛要請は、年齢別に検討すべきものであった。若者の外出が多いため、感染者数が増加し、高齢者の感染者数が増えるという問題がしばしば報道された。その際、若者に対する情報発信は、高齢者にうつすのは問題であるため外出を自粛してほしいというようなものであった。

しかし、あなた自身が若者であったとして、そのように言われた場合、どのような気分であろうか。日本は超高齢社会であり、生涯にわたる税などの負担に比した保障などのリタインの程度は、世代間でかなりいびつな状況である。現在の高齢者はリタインがプラスであつても若者はとてつもない借金国家において大きくマイナスとなる。それが若者の年金未払いなどに結びついているわけであるが、若者は高齢な政治家が高齢者優位の受益と負担を決めるシムルバーデモクラシーにうんざりしているのである。そのような若者が、高齢者のために協力すべきと言われて、素直に納得する気持ちになるだろうか。

しかも若者が悪いという雰囲気の中で、若者の定義もあいまいであった。「20代や30代の感染者が多い」、別の場面では「40代以下の感染者が多い」という括りで年代をカテゴライズして自治体がとりまとめたデータがテレビにより報道されていた。本来は20代、30代、40代、...というように、年代別にしたうえで、各年代で人口が異なることから、年代別

図1 若者の新型コロナウイルス感染者が多いことへの批判態度



(注)「まったく同意しない」を1、「強く同意する」を7とする7点評価。回答者数=4397名(関西2府4県)。

人口に占める感染者数の割合でみるべきである。しかも、地域によりその状況は大きく異なるため、あわせて地域別に年代別人口に占める感染者数の割合を算出してみるべきであった。

マスコミやネットニュースから発信される情報にはおかしく思えるものも多く、たとえば、2回目の緊急事態宣言の期間において東京都をはじめとする関東の感染状況を過小評価するように、感染者が一次的に増加した大阪府の値を強調するといった報道もなされた。

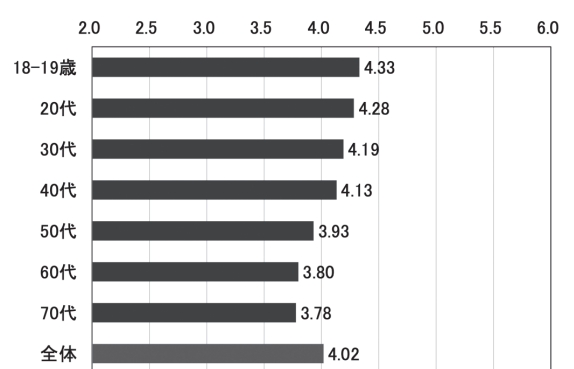
さて、図1は、若者の新型コロナウイルス感染者が多いことへの批判態度を年代別に示したものである。関西の府県(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)の住民を対象にアンケートを実施し、府県別の年齢と性別の構成割合を反映する形で回収した結果である。す

なわち、関西における18歳以上人口の縮図のデータといえる。具体的には、「若い人の新型コロナウイルスの感染者数が多いのは特に問題だ」に対する同意の程度を7点評価で質問している。これを見ると、年代が上がるにつれて、若者の感染者数増加への批判態度が高まっていることがわかるであろう。逆にいえば、若い人ほど批判態度は強くない。

また、図2は、「高齢者中心の社会は世代間で不公平であるから、若い人の外出に対して批判するのは問題だ」という考えに対する同意の程度を質問した結果である。図をみると、年齢が若い人ほど、シルバーデモクラシーでの不公平感をいだいている様子がみてとれる。このように、日本社会における受益とリタインのいびつな関係において、若者が批判されることへのとらえ方は、年齢により異なるのである。このため、若者を批判してしまうような情報を発信してもその効果は期待通りには見込めない。

それでは、若者にはどのような情報を発信すべきであろうか。実は、海外の研究においても若者に対して高齢者へのリスクを強調した情報を発信しても、一般的感染対策の情報による効果を超える影響はないことがわかっていく。この研究では、むしろ、若年成人へのリスクを強調した場合に若者の認識に効果があることが実証されている。つまり、若者自身においてリスクがある点を強調した情報が響くのであり、若者の立場にたった情報発信を要するので

図2 シルバーデモクラシーにおける若者批判を問題視する態度



(注) 回答者数=4397名(関西2府4県)。

5. 情報発信の枠組みや情報の形式など

情報発信の枠組みに関する効果の一つにフレーミング効果がある。詳しくは拙著『自治のどこに問題があるのか―実学の地方自治論』(日本経済評論社、2021年)で紹介しているが、同じ情報でも発信する際の枠組みを変えると異なる効果が得られる現象である。たとえば、予防接種による副反応について、「95%は副反応が生じない」と表現するのと、「5%は副反応が生じる」というのとでは、同じことを表現してい

るのに、後者の影響は大きくなる。同様に、企業誘致の効果は「7割のケースで成功する」というのと、「3割は失敗する」と表現するので影響は異なり、後者のネガティブな枠組みで発信した情報の方がより大きな影響が生じる。このため、外出自粛を促進するためにはネガティブフレームを利用した方がよいということになる。

また、発信情報の形式については、統計情報よりもエピソード情報の方が高い効果が得られるケースがある。エピソード情報は、エピソードや事例として記載されたものである。たとえば、感染情報について、統計データで陽性者数や陽性率を提供するよりもAさんが感染した際にどのような症状になりその後入院して後遺症が残っているといったエピソード情報を発信した方がより深刻に受けとめられる。このようなことから、感染情報を統計情報で発信するだけではなく、エピソード情報も(個人情報等を伏せるなどして)発信した方が高い効果が得られやすい。

こうした情報発信の枠組みや情報の形式以外に、情報発信の継続性についても留意が必要である。あるプロジェクトの進捗状況を住民に発信し、その成果を住民が認識するにあたっては、1回限りの情報発信では限界がある。住民が余程注目していたプロジェクトでない限り数か月後に忘れ去られてしまうからである。こうした状況では、県や市町村はまた非効率な運営をしていると住民に

受けとめられてしまう。なぜなら、住民は一般に、アンチガバメントの感情をもつからである。これは次に議論する「事前の信念」があると情報主観的に解釈してしまう「動機づけられた推論」によるものである。

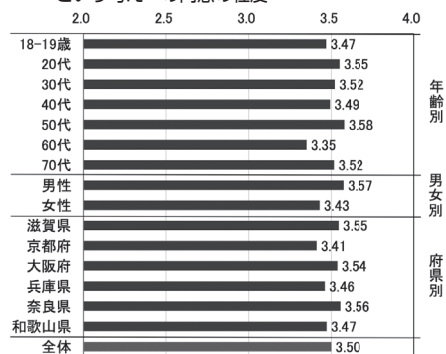
6. 「事前の信念」と「動機づけられた推論」

情報発信の効果は、受け手の信念や知識に大きく依存する。受け手側が何らかの事前の信念をもっている、受信した情報を事前の信念に即して、主観的に判断してしまう。このように事前の信念に照らし合わせて主観的に解釈することを「動機づけられた推論」という。たとえば、自民党政権が嫌いな人に、いくら経済政策がうまくいったと説明してもそれを評価しないし、アンチ公務員の人に、公務員が日々残業して住民のための政策を検討しているといっても「大したことはない」と受けとめられる。事前の信念は、支持政党や政府への信頼、所属組織の信念などが当てはまる。あるファンになったタレントが問題行動をとった場合、何らかの事情があったのだろうと推測するが、特に意識していないタレントが同様の行動をとると大変なことをしたと問題視する。高学歴の人が自分の専門外について自信をもって話す場合、大した根拠がないようなことでもそういうものだと感じてしまう。

新型コロナウイルスに関しては、2020年3月初旬に、海外で深刻化していたが、衛生環境がよくきれ

い好きな人々の多い日本では大丈夫であろうと思った人も多かったかもしれない。その後、感染者数が増加し、緊急事態宣言が4月初旬に発出された頃から、日本も諸外国と同様に感染者数を制御できない事態となった。7月から8月にかけて第2波が押し寄せた頃には、既に日本も諸外国と変わらないだろうと、多くの国民は認識していたと思われる。2020年8月末に、「日本は欧米諸国とは異なり、新型コロナウイルス感染症による致死率が低いので、安心していい」という考えに対する同意の程度を7点評価で質問したところ、結果は図3のとおりとなった。

図3 「新型コロナウイルス感染症に対して日本は安心」という考えへの同意の程度



(注) 回答者数 = 4397名 (関西2府4県)。

うことである。しかし、こうした動機づけられた推論は、年齢や男女、地域によって異なるかといえ、大きな差がないことも図からいえる。このため、日本は大丈夫と楽観視する思考は、個人のパーソナリティやマスコミからの影響など、属性とは別の要因に起因するものと考えられる。

7. これからの自治体の情報発信

自治体の情報発信の課題のうち、組織やスタッフについてこれまでに検討してきた自治体も多いと思われる。これからの情報発信の改善に向けては、どちらかといえば、対象、枠組み、形式等について再確認することが必要といえる。とりわけ対象者別の情報発信のあり方はすぐにも検討できる内容である。年齢別、地域別に必要な情報を整理したうえで効果的な情報発信するためには、情報発信の枠組みであるフレームング効果を念頭に置き、ポジティブな枠組みだけでなくネガティブな枠組みによる情報発信への配慮が求められる。たとえば、財政状況は一般にオブライットに包んで情報発信を行うが、民主的に決定するうえでは、楽観視することなくネガティブな観点から情報を発信し、住民とともに現状の支出構成を見直すことが将来世代のために必要な決断となる。

情報の形式については、状況に応じてエピソード情報を加味するのがよい。さらに重要な点として、住民が事前にもつ信念は自治体に対

して否定的なものであることを想定しつつ、住民からの信頼向上のために、政策や問題に関する理解を深めるための情報発信の継続が肝要である。

【謝辞】 本研究は、新型コロナウイルス感染症に関する緊急研究課題プロジェクト（同志社大学、2020年度）「自治体の情報発信と予防行動」の助成を受けたものである。

1. Utch, S. M. and Fowler, L. (2020). "Age-based Messaging Strategies for Communication about COVID-19." *Journal of Behavioral Public Administration*, 3 (1) : 1-14. を参照。

プロフィール

同志社大学政策学部
大学院総合政策科学研究科教授

の だ ゆう
野田 遊



1973年大阪府生まれ。博士（政策科学）。同志社大学大学院総合政策科学研究科修了。三和総合研究所研究員、長崎県立大学准教授、愛知大学教授を経て、2018年4月から現職。2014年9月～2015年8月米国ジョージタウン大学客員研究員。Fulbright Scholar Program 受賞（2014年）。愛知県行政評価委員会座長、豊中市経営改革専門委員、全国市町村国際文化研修所研修講師、日本地方自治研究学会理事、公共政策学会理事等を務める。主な著書『自治のどこに問題があるのか—実学の地方自治論』、『市民満足度の研究』、『都道府県改革論—政府規模の実証研究』。