

行政と市民の相互理解に向けたPR戦略 ―水道事業を事例に―

社会産業コンサルティング部 主任コンサルタント 植村 哲士
 IT事業推進部 上級コンサルタント 中村 雅彦

1. はじめに

昨今、行政施策の認知度についてアンケート調査を実施しても、アンケートと関係のない行政への不信感を自由解答欄に記入されることが多い。このような市民の行政への批判的見方は、食糧費問題や官製談合等に対するマスコミの報道の影響も大きいと考えられる。しかしながら、利用者が必要とする情報を十分に提供できていない行政側の責任も大きいと考えられる。

本稿では、特に行政側から市民や利用者への情報提供のあり方について、水道局施策の認知度や水道水へのイメージについてのアンケート調査を基に議論していく。

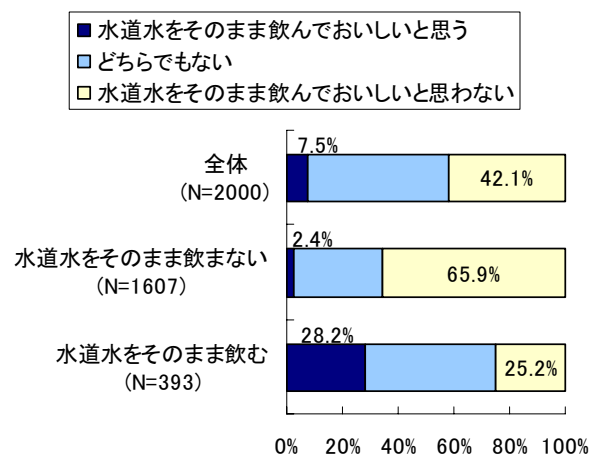
このアンケートを通して、水道局側の利用者ニーズの理解と、利用者が認識している水道水へのニーズの乖離が明らかになった。この乖離の原因の一つは、水道局の施策が利用者に正確に認知されていないためと考えられる。

このケースに限らず、行政の施策が適切に理解されていない場合、行政がアンケート結果を素直に信じて対策をとろうとすると、本来、行政として対応しなければならなかった行政サービスの水準を越えて対応をとることになる可能性がある。

例えば、図表1は、今回のアンケートにおいて、水道水を普段飲用している人とそうでない人の、水道水に対するイメージについて整理したものである。全員を対象にした場合に水道水を「おいしくない」と感じている人

は42.1%いたが、水道水を普段飲んでいるかどうかで区分した場合、水道水を飲んでいない人の65.9%の人が「水道水をおいしくないと思う」と回答している。本来、水道水を普段飲んでいない人が、水道水について「おいしくない」と思うのは、自らの経験によるものではなく、外部からの情報によるものである。このような時に、水道水をさらにおいしくするための対策をとることは、適切とはいえない。この場合は、水道水を飲んでいない人に対して、水道水の現状について理解を促進するPRが有効になる。

図表1 水道水の飲用経験別の水道水へのおいしさのイメージ



このような現象は一般のパブリックコメントやパブリックインボルブメントの時にも生じるものである。

市民や利用者の行政サービスへの意見・感想と、今後の行政サービス水準の決定について以下の2つの問題が存在する。

- ・回答者の行政サービスの利用経験を考慮

しないと、行政サービスの過不足についてアンケートからは適切な判断はできない

- ・適切な行政サービスの水準の決定は、利害関係者間の意見のすり合わせが必要である

本稿では、以上の問題について水道を例にとり議論したものである。第一の問題点について、実際にある水道局において実施したアンケートに基づいて議論を進める。アンケートの背景にある考え方としては、以下のものを用いた。次章以降で順に概説する。

- ・双方向型アンケート
- ・行政サービスのサービス・ギャップ分析
- ・PR 対象の可視化

第二の問題点について、本稿では、今後の行政施策のサービス水準を考えるために、行政職員だけでなく、民間の技術者や研究者、さらには海外の有識者の知見を活用している事例として、米国における協働型政策立案ワークショップについて取り上げている。これは、米国内の専門家や水道産業にかかわる人など、筆者を含めて 11 か国からの参加者が一堂に会して、米国における上下水道のアセットマネジメント（資産管理）に関しての中期的な政策立案について議論したものである。内容が技術的であったため市民が参加しているわけではないが、アンケートやパブリックコメントを越えた、行政の実態を行政以外の人に認知してもらうための PR 手段や行政サービス水準の決定方策として今回は紹介している。

最後に、本稿で取り上げた行政 PR を進めていくうえでの留意点を整理している。

2. 双方向型アンケート

「双方向型アンケート」とは、行政側から

行政施策についての市民の認知度などの情報を収集する一方、同時に正しい情報を市民に理解してもらうという、一石二鳥を狙ったアンケートである。一般に、アンケートの設問文の情報によって回答に偏りが生じるという負の側面を逆手に取ったものである。

「双方向型アンケート」の具体的特徴は以下のものである。

- ①設問は多肢選択式（複数の選択肢から正解と思われるものを一つ選んでもらう設問形式）とする
- ②インターネットアンケートを利用し、回答直後に正解を回答者に提示する
- ③多肢選択式の設問文や回答直後の正解に行政施策についての正しい情報を載せる

①については、受験でおなじみの手法である。今回実施したアンケートでは四肢択一式（四つの選択肢から正解を選んでもらう設問形式）で間違った選択肢を一つ用意し、残りの選択肢は事実を提示した。

通常認知度アンケートの場合、ある行政施策について「知っている/知らない」という形で設問を設定する。ただし、この設問形式の場合、回答しやすい一方、回答のバイアスが発生しやすい傾向がある。特に、具体的中身を知らなくても、設問で説明されたり、施策名だけ聞いたことがあると「知っている」と回答するため、実際の施策の理解と認知度が一致しない結果になる。今回は上記の問題を避けるため、多肢選択式を用いた。

この設問形式に対して、クイズのようで面白かったという意見と、情報収集用のアンケートと見せて実は水道局の広報で不快だという両極端の意見が自由回答に見られたが、ほとんどの回答者には楽しんで回答していただけたようである。

実際に用いた設問は図表 2 のとおりである。

図表 2 高度浄水処理*¹に関する設問文

選 択 肢
1) 微生物を利用して水中の各種物質を除去する方法
2) 地下水等の混入を防ぐため、オゾン処理・粒状活性炭処理などを付加して、標高の高い場所で浄水を行う方法
3) オゾン処理・粒状活性炭処理などを用いて、トリハロメタンや微量有機物・異臭味を除去できるようにしたもの
4) 膜を利用してクリプトストリジウムなどを除去する方法

次に②についてであるが、今回は各設問の直後に正解を回答者に提示した。これは、インターネットアンケート*²を用いたため、回答終了後に正解を提示しても自分の回答を忘れていることが予想されるからである。回答直後に正解を見る場合、自分の考えと一致していても不一致でも、行政施策についての正しい理解が進むと考えられる。実際、正答率は全般的に低かったため、行政施策の充実ぶりを認知した回答者は多かったようである。なお、今回はインターネットアンケートを用いているが、回答直後に正解を示せばよい場合、通常の「聞き取り調査」でも行える。ただし、費用の面からインターネットアンケートの方がより大規模に実施できる。

③について、選択肢、回答直後の正解について、通常広報誌等を流し読みする人でもアンケートに回答する場合は選択肢を飛ばし読みすることは少ない。また、自分が回答した直後に正解を知らされる場合、少なくともどの情報が正しくてどの情報が間違っているかを確認するものである。これらのことを通じて、今回の調査では浄水過程について主に設問を設けたが、アンケート終了後に浄水過程についてコメントをする人はほとんどいなかった。

った。

最近、個人情報保護法の制定やライフスタイルの変化で、今までのような郵送法のアンケートの回収率が低下してきている。インターネットでのアンケートは、20代から40代の回収率も高く、また、回答直後に正解を伝える等の工夫ができるものである。今後は、行政のPRや市民意識についての情報収集でもインターネットアンケートの利用が増えると予想されるが、その際に、前述のような工夫をすることで、市民との接触機会を有効に使えるようになるだろう。

3. 行政サービスのサービス・ギャップ分析

サービス・ギャップ分析*³についての詳細は筆者既述論文*⁴を参照いただきたい。概要としては、サービスの提供プロセスに関してギャップの生じる構造を5段階に整理し、サービスの受け手(利用者/市民)が持つ不満が、サービス提供過程のどこで発生しているかを特定しようという分析手法である。この分析手法の特徴は、特にサービス提供者(行政)内のプロセスを細分化しているため、施策立案段階から問題解決を考えられる点である。今回は、水道分野におけるアンケート調査を通じてわかったサービス・ギャップについて紹介する。

図表3は水道分野におけるサービス・ギャップ分析のフレームワークである。サービス・ギャップについて分析するポイントを、以下の5点に整理している。

①利用者の期待について水道局側の理解

*1 オゾン処理、粒状活性炭処理や膜処理、微生物を利用した処理を行うことによってトリハロメタンやクリプトストリジウムなどを除去できるようにした浄水処理方法

*2 野村総合研究所の提供する TrueNavi (<http://truenavi.net/>) を用いた。

*3 Valarie A Zeithaml etc.[1990] “Delivering Quality Service”, Free Press

*4 植村哲士「社会資本整備の水準を考えるー公共サービスのサービス水準とサービスギャップ分析」パブリックマネジメントレビューvol.26. (<http://www.nri.co.jp/opinion/region/2005/pdf/ck20050903.pdf>)

- る水道水の水質は低下する。実際に、水道局に寄せられている苦情原因のほとんどが浄水器や末端の水道管の問題であることを考えると、水道局にとって利用者を巻き込んだ水質管理が重要であることを示唆しているといえる。

水質管理のサイクル

利用者の期待について
水道局側の理解

水質基準・水質目標値
(品質仕様)

水道局の提供する
水道水 (水質)

利用者の期待する
水道水 (水質)

過去の経験

水道局の広報
マスコミ等の報道

GAP 1

GAP 2

GAP 3

GAP 4

GAP 5

不満

噂話

ギャップ4は、水源や貯水槽など、水道局の管轄以外について、利用者の不安感が大きいことがわかった。また、市外の人からの情報により、水道水の悪いイメージが市内の人に伝わっていることも示唆された。一方で、水道局は原水である河川やダム等の水質管理にも一定の協力をしていることを踏まえると、それらの情報が利用者に十分に伝わっていないことも原因として考えられる。

最後に、水道水をブラインドテストすると、海外のミネラルウォーターと比較しておいしいと答える人が 40%前後いる^{*5}ように、実は、水道水への先入観ゆえに水道水をまずい、危険と思う人が多い。この点からも、単に水道水について、おいしいか、まずいかを聞くだけでなく、回答者が実際に水道水を飲んでいるか、水道に対してどのようなイメージを持っているか等を見極めながら、意見を整理する必要があるといえる。

以上のように水道事業についてサービス・ギャップ分析をすることで、利用者の水道水についての不満が、水道局と利用者の間のどのような意識や認知状況の差によるのかが分析できる。実際に PR 戦略を立てる前に、利用者や市民の不満の原因を分析することにより、より効率的な PR 戦略が立案できるものと期待される。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright © 2006 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

図表 4 水道事業におけるサービス・ギャップ分析結果

	ギャップの定義	アンケート結果／苦情分析結果	Gap発生の原因
Gap1	利用者の期待をサービス提供者（水道局）が正しく理解していない	・今以上の安全性やおいしさを望む人が多い	・アンケートやお客さまからの苦情・問い合わせ等の情報収集・分析が足りない ・ミネラルウォーターなど競合商品のマーケットリサーチが足りない
Gap2	現在のサービス水準（水質基準および水道局が設定している水質目標値）がお客さまの期待と異なっている	・カルキ臭、塩素のない水を望む人が多い	・水道法では塩素消毒が義務づけられている ・日本では、塩素以外の消毒方法の有効性についてあまり検討されていない ・浄水場主体の塩素制御になっているため、市内で塩素濃度の不均衡が発生している
Gap3	サービス提供者の提供サービス（浄水場出口の水質）と利用者が受け取るサービス（蛇口での水質）が異なっている	・おいしくない、まずい、カルキ臭がすると感じている人がいる ・水質に関する苦情が増加しており、そのほとんどが給水装置由来である	・給配水過程で水質が変化している ・受水槽や給水管、蛇口などの給水装置の管理に問題がある
Gap4	サービス提供者の取り組み（水道局の取り組み等）の情報が適切に伝わらず、ネガティブイメージ、危険情報だけが一人歩きしている	・水源および身近な水環境の水質に対してマイナスイメージを持つ人が多い ・貯水槽や水道管の管理に不安を感じている人が多い ・他都市在住者から大阪市の水道水のまずさ、原水の悪さを指摘されることでマイナスイメージが増幅されている	・水道局の情報提供が不十分 ・広報の手法やターゲットの選定に問題がある
Gap5	利用者の期待するサービス（利用者の期待する水）とサービス提供者の提供サービス（水道局が供給する水道水の水質）に実際に差がある／利用者の被提供サービス（水道水質）に対する評価が低い	・おいしくない、まずい、カルキ臭がすると感じている人がいる ・水道水に対するマイナスイメージが強い（おいしくない、体に悪い、危険）	・末端の給水装置などで実際に水質劣化が起こっている ・Gap3、Gap4の結果として、お客さまが水道水の水質を正しく認識していない

4. PR対象の可視化

前節までで議論したように、パブリックコメントや市民・利用者の行政施策への認知状況や印象等を聞くときに、その回答者が行政施策についてどの程度知っているかは重要である。

この点に関して、知人関係の分布やインターネットサイトのリンクの分布に関する研究

としてネットワーク理論というのが知られている*6。ネットワーク理論では、インターネットサイトのリンクや人間関係は一様ではなく偏りがあり、情報の集中するハブにあたるサイトや人が存在すると分析している。

そこで、アンケート調査を実施する際に、水道水に関する情報を周りの人に伝えているかどうかについて分析した。その結果としておよそ図表6のような分布が想定できること

*6 アルバート・ラズロ・バラバシ（著）青木 薫（翻訳）[2002]『新ネットワーク思考』NHK 出版

がわかった。

アンケート調査の結果、図表5の「ネットワークの中心にいる人物」にあたる人を「情報のハブ」と定義した。この「情報のハブ」にあたる人は、知人・友人との会話やテレビ・新聞、雑誌、浄水器販売業者やスーパーマーケットにおける売り込み、インターネットや専門書などから情報を取得し、家族・友人・同僚などに自分の得た情報を伝える人である。

「情報のハブ」にあたる人は全般的に情報感度が高く、受動的な情報媒体（テレビ等）や能動的な情報媒体（インターネット等）にかかわらず、水道水に関する全般的な情報を収集していた。また、「情報のハブ」にあたる人は人間関係の中でも情報の中心に位置し、ネットワークの中心にいることが多いと考えられる。

行政施策の広報の性格上、広く市民全体に公知することも重要であるが、市民や利用者の間で意見を形成するのは「情報のハブ」に存在する人といえる。それらの人を上手く探し出して情報を伝えていくことがPR戦略において重要である。

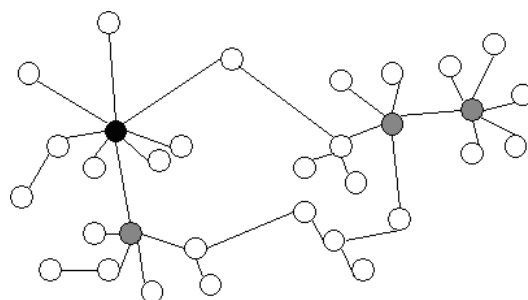
ただし、水道水に関して、「情報のハブ」にあたる人は、年齢、性別、婚姻、子供の有無等の属性情報では上手く識別できなかった。また、図表6のように「情報のハブ」にあたる人は、アンケート結果等から市民全体のおよそ1～2割程度と想定される。これらの「情報のハブ」に属する人にうまく情報を伝えていくためには、「情報のハブ」の情報感度の高さを利用して、行政から見てプル型の情報提供手段（市民から見たら能動的な情報提供手段）を用いていくことが基本になると考えられる。

他方、行政から見てプッシュ型の情報提供手段（市民から見れば受動的な情報提供手段）は一般市民向けに使い分けることが重要である。

一例としては、自治体の広報誌や新聞等の折り込み広告などで一般市民向けの情報を提供し、その一部により情報の知りたい市民向けのURLを記載したり、希望者には解説用の冊子を配布したりすることが考えられる。

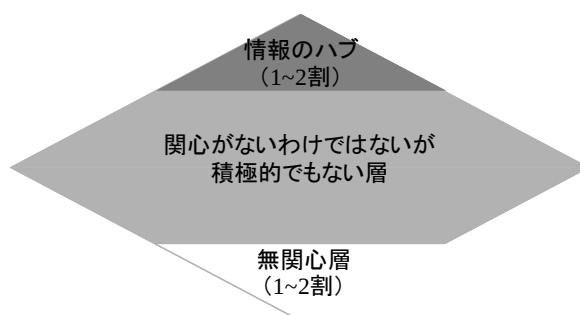
このように、PRの媒体や内容について、PR対象を想定しながら提供していくことがPR戦略の基本になると考えられる。

図表5 スモールワールドのイメージ



注) ●：ネットワークの中心にいる人物

図表6 行政情報への感度の区分イメージ



5. 米国の政策立案ワークショップ

PR戦略をたて、広報しても、なかなか市民の理解が進まない場合も想定される。そのような場合は、市民と行政の協働型政策立案ワークショップがPR戦略としても有効であると考えられる。

筆者は、2005年5月にワシントンで開催された米国環境保護庁主催の、上下水道事業のアセットマネジメント（資産管理）を洗練させ、3～5年間の中期の政策立案を行うため

のワークショップに参加した。このワークショップは、約 140 人の水道やアセットマネジメントのプロフェッショナル（アメリカを始め 11 か国から集まった）が、上下水道産業や学者、専門家協会、研究者集団、コンサルタント等を代表して、先進的なアセットマネジメントに向けたアジェンダを作成するために集中的に協力したものである*7。各自治体でのベストプラクティス（先進事例）やニュージーランド、オーストラリアなどの海外の事例について紹介され、ワークショップの前半では上下水道分野におけるアセットマネジメントについて情報共有がされた。

ワークショップの後半では、参加者が 4 つのチーム（A、B、C、D）に分けられ、以下の主体別に、今後上下水道業界で進めていくべき施策について議論した（図表 7）。

- ・水道産業
- ・教育関係者
- ・研究機関
- ・政府・規制者

各チームは、1 巡目にあたった「主体」について中期的にすべき施策についてブレインストーミングをし、2 巡目にあたった主体についてブレインストーミングの結果を議論して集約したり細分化したりし、3 巡目にあたった主体に対して、なすべき施策のロングリストを作成し、4 巡目にあたった主体に対して優先すべき 10 項目についてショートリス

トを作成した。

その後、各チームは再び一堂に会し、主体別のショートリストについて、さらに全体で 10 の優先すべき施策について議論を行った。この結果、選ばれた施策は以下のとおりである。なお、第一位と第二位については、議論の途中で類似の施策案を含む包括的な施策にまとめられていたため、細目がつけられている。以上を整理したものが図表 8 である。

この施策立案の過程で参加者一同によってベストプラクティスの共有がされ、上下水道施策の優先順位について意見が交わされたことは、利害関係者による上下水道施策への理解の促進という観点から大きな効果があったと考えられる。

また、行政庁にとっても、利害関係者の意見を集約することによって、施設整備や行政の努力だけでなく、「文化の変化」のように業界全体の問題について課題を共有できた。このことは、より適切な政策立案に資するとともに、実際に政策が立案され実行に移される段階において、連邦政府だけでなく政策の実施対象である自治体や業界の民間企業、研究者などに政策の意義や目的・合意形成がより円滑に進むと考えられる。

米国 EPA はこのワークショップの検討結果をもとに、次の中期施策を立案することとしている。

図表 7 ワークショップのディスカッション巡回イメージ

	ディスカッション内容	水道産業	教育関係者	研究機関	政府・規制者
1巡目	ブレインストーミング	A	B	C	D
2巡目	再編・細分化	D	A	B	C
3巡目	ロングリスト化	C	D	A	B
4巡目	ショートリスト化	B	C	D	A

*7 http://www.epa.gov/owm/assetmanage/assets_wksession.htm#purpose にて概要が公開されている。

図表 8 米国においてアセットマネジメントを促進するために3～5年で取り組まれるべき施策案

順位	プロジェクトNo.	投票率	プロジェクト名
1	UB	7.00%	ベストプラクティス
			U2 最善の試みの標準としてアセットマネジメントを採用して、標準的な用語とプロセスを開発する
			U10 維持管理のベストプラクティスにおいてトレーニング手法を開発し適用しなさい
			U12 過程、手順、時期、リスクに向けてのライフサイクルを考えた維持管理のベストプラクティス
			U16 内部環境に特化した、アセットマネジメントの共通の基準を開発する(KPIなどを利用した状態や信頼性に集中した状態評価の基準)
			U17 ISOのような認可や承認のためのメカニズム
			U35 基準を開発するための信頼できる権威の必要性
2	UA	6.60%	アセットマネジメントの定義とビジネス事例の開発
			U1 アセットマネジメントの定義
			U9 アセットマネジメントの定義が証明される目的とビジネスの事例もしくは利益を持つべきである。
			U14 国際アセットマネジメントマニュアルの米国版を作るべきである
			U31 主要な水の専門家やエンジニア協会の間でアセットマネジメントの定義の合意を得るべきである。
3	R9	6.10%	研究者に利用可能は高品質のデータベースの開発
4	E1	4.50%	国際取引と資源検索機能(リソースクリアリングハウス)の開発
5	UC	4.20%	LOSとアセットマネジメントのビジネスモデルの開発
6	R23	4.00%	デザインの基準を含むコスト効率の良いアセットの物理的状態の評価手法の研究
7	G2	4.00%	状態評価と資産報告の調和的な国家基準の開発
8	R18	3.90%	リスクマネジメントについての共通の事例もしくはベストプラクティスの開発
9	G11	3.90%	政府補助金においてアセットマネジメント計画を要求すること
10	UE	3.60%	文化の変化

6. おわりに

本稿では、行政と市民の相互理解を促進するようなPR戦略についての考え方やPRの方策について議論してきた。最初に述べたように少子高齢化社会の行政は、効果の低い施策を行う財政的余力は小さいと考えられる。既存の施策で済む場合は、新たな施策を起こすよりも既存施策のPRを行うことで市民や利用者の理解を得ていくことも必要であろう。

他方、パブリックインボルブメントやパブリックコメントが促進される中、より効果的な、より市民による真実の理解を反映した行政施策の展開が求められているといえる。

以上から、行政施策のPR戦略には以下の点が要求されていると考えられる。

- ・意見を求める対象の市民は現在行われている行政施策を正確に理解しているか
- ・行政施策への不満はサービス提供プロセスのどこで生じているか
- ・PRの対象は誰で、どのような手法が効果的か

パブリックコメントなどは自由回答ゆえに年齢・性別・居住地域等の属性による整理程度と考えがちであるが、行政施策の一般的な質問と組み合わせることで、行政施策の理解度がパブリックコメントにおける意見に与える影響等も分析できると考えられる。この行政施策への理解度を測る方法として、本稿で示したような多肢選択式の正解を問うタイプの設問形式は、簡易な割りに効果があると考えられる。

本稿では、水道事業を取り上げて説明したが、テーマが他の行政施策に変わっても同じようなことがいえる。多くの行政職員の努力が無為に批判されないためにも、本稿で提案している方法について一考していただきたい。

筆 者

植村 哲士（うえむら てつじ）
社会産業コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、社会資本マネジメント、道路、
水道等社会資本系公益事業の民営化問題、
環境政策 など
E-mail: t-uemura@nri.co.jp

筆 者

中村 雅彦（なかむら まさひこ）
I T 事業推進部
上級コンサルタント、TrueNavi 担当
専門は、インターネットを用いたリサーチ など
E-mail: m6-nakamura@nri.co.jp