

ISSN 1882-2800

政策情報学会



# 政策情報学会誌

Journal of Policy Informatics

**Vol.18, No.1**

December 2024





# 政策情報学会誌

Journal of Policy Informatics

Vol.18, No.1

 政策情報学会  
© Association for Policy Informatics



# 目 次

## ■論文（査読付き）

中国上海市におけるロックダウンの際の新型コロナウイルス感染症  
対策政策情報のコミュニケーションにかかる考察

..... 福山 公博（立命館アジア太平洋大学大学院経営管理研究科） 5

## ■論文（査読付き）

自治体職員の能力向上メカニズムに関する研究（Ⅱ）  
—成長行動が専門性向上をもたらすプロセスの実証分析—

..... 岡村 誠（東海学園大学経営学部） 19

## ■論文（査読付き）

消費者との接点を生み出すための有効な手法の検証と提案  
—スタートアップIT企業のSEO施策を中心に—

..... 千野根 陵（日本経済大学経営学部） 29

## ■論文（査読付き）

認定NPO法人の制度とその課題

—米国の501(c)(3)団体の免税資格申請との比較を中心として—

..... 上原 優子（立命館アジア太平洋大学サステナビリティ観光学部） 43

## ■論文（査読付き）

共生社会の実現を推進するための認知症基本法の政策過程

—「政策の窓」モデルによる分析—

..... 栗田駿一郎（東京都立大学大学院人文科学研究科博士後期課程（院生）） 55

## ■論文（査読付き）

危機における行政広報：

—中国におけるCOVID-19と「広報」動画の分析—

..... LIU XIAOXUE（名古屋大学大学院情報学研究科博士後期課程（院生）） 67

## ■研究ノート

新興国におけるスマートシティ展開の考察

—ベトナム・ビンズン省のケーススタディを中心に—

DINH THI THANH HUONG（ベトナム・ビンズン大学）

..... 高橋 文行（日本経済大学大学院経営学研究科） 81

## ■研究ノート

政策秘書制度は機能しているのか

—インタビュー調査からの考察—

..... 新美 貴英（安田女子大学現代ビジネス学部） 91

投稿・執筆規程 ..... 103



論文 (査読付き)

# 中国上海市におけるロックダウンの際の新型コロナウイルス感染症 対策政策情報のコミュニケーションにかかる考察

(英) Research on Topological Communities Communication Activities Cycle regarding COVID-19  
Control Policy Information during Lockdown in Shanghai, People's Republic of China

福山 公博

(立命館アジア太平洋大学大学院経営管理研究科)

## —要旨—

中国における「ゼロコロナ政策」と「ロックダウン」にかかる政策は、頻繁に変更・強化されたが、その防疫政策情報は迅速に末端の市民まで伝達され、次々と実行に移され、市民はその指示に概ね自発的かつ忠実に従った。また、市民からの発病や類似症状に関する情報は、上部組織に迅速に伝えられてゆき、これが政策決定に大きな役割を果たした。このコミュニケーション・メカニズムを、トポロジカル・コミュニティ・コミュニケーション活動サイクル (Topological Communities Communication Activities Cycle:TCCAC) と名付ける。各国においても、既存の民間 SNS (Social Networking Services) をインフラとして活用し、TCCAC を安価に構築し、迅速に、無理なく活動させることは、将来深刻な緊急事態が発生した場合において、現場情報の汲み上げ、迅速かつ正確な政策決定、効果的な情報伝達と共有、適切な政策の実行に役立つであろう。

[キーワード] 中国、ゼロコロナ政策、自発的、情報、共有、SNS、チャットグループ、素早さ、トポロジカル・コミュニティ・コミュニケーション活動サイクル

(英) China, COVID Zero Tolerance Policy, Proactive, Information, Share, SNS, Chat Group, Agility, Topological Communities Communication Activities Cycle

## 1. はじめに

中華人民共和国 (中国) で新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) 対策のために行われた厳しい行動制限は、日本においても大々的に報道されたものの、実際にどのように感染現場の情報が汲み上げられ、どのように政策が決定され、その政策情報がどのように市民<sup>(注1)</sup>に伝達され、それらがどのように具体的に市民生活を制限し、その中で市民はどのようにコミュニケーションをとり、判断をしながら生活をしていったのか、という点について体系的に考察した論文は世界的にも見当たらない。

日本の外務省『海外在留邦人数調査』によれば、上海市の在留邦人数は2021年10月時点でロサンゼルス都市圏、バンコク首都圏、ニューヨーク都市圏に次ぐ3万7968人を数えた。また、日本企業の拠点数は同じく日本の外務省『海外進出日系企業拠点数調査』によれば、2021年10月時点で2万2475拠点であった。<sup>(注2)</sup>

また、『上海統計年鑑』によれば2021年時点で約

2500万人 (2489万4300人) という巨大な人口を有する中国第一の商業都市である上海市は、明確な期限設定がないまま後述するように東部地域は65日間、西部地域は61日間にわたってロックダウン(LD)が続けられた。

## 2. 本研究の目的、意義

後述定義するこの「ゼロコロナ政策」と「LD」にかかる政策は、頻繁に変更・強化され、それが迅速に末端まで伝達され、次々と実行に移され、市民は概ねその指示に自発的かつ忠実に従った。また、市民からの発病や類似症状に関する情報は、上部組織に迅速に伝えられてゆき、これが政策決定に大きな役割を果たした。

このコミュニケーション・メカニズムを解明することで、将来同じような緊急事態が発生した場合における現場情報の汲み上げ、政策決定、効果的な情報伝達、政策の実行のあり方について参考となる部分を抽出し、考察を加え、有益な教訓を得ることが本稿の目的である。

### 3. 先行研究

ゼロコロナ政策がどのように行われたかについては、いくつかの論文や報告があるが、コミュニティ間の政策情報コミュニケーション<sup>(注3)</sup>について考察をしたものは日本語、英語、中国語の論文を探しても存在しなかった。

中国渡航、上海市での14日間の隔離と7日間の健康観察、ゼロコロナ政策の直轄市や各省<sup>(注4)</sup>における実施状況や体験記については、李林静(2022)に詳しい。

一方、ゼロコロナ政策をシンガポールのSARS<sup>(注5)</sup>危機管理を範にとりCommunity-Based Disaster Management (CBDM) theoryとして扱ったものには、Ziheng Shangguan, Mark Yaolin Wang (2022)がある。

中国と台湾におけるコロナ対策のコミュニティにおける信頼性や感染防止政策の実行における効率性についての考察については、Yi-Hui Christine Huang, Jun Li, Ruoheng Liu, YINUO LIU (2022)がある。

また、中国語の論文では「政策」を真正面から扱った論文がほぼ存在しないが、趙大海、楊潔(2022)は上海における動態ゼロコロナ政策<sup>(注6)</sup>の正当性についてシミュレーション結果を用いて検証している。動態ゼロコロナ政策の有効性については、梁万年、劉民、劉珏、王亜東、呉敬(2022)の研究もある。

他方、疫学的観点から認識共同体を扱った論文としては、石垣千秋(2022)があるが、この論文の35頁で、『認識共同体』とは、ハースによって示された概念である。『特定分野について、認知された専門性を伴う専門家のネットワーク(Haas, 1990: 54)である。』とあるように、認識共同体は科学者等からなる専門家集団であり、本稿が目的とする行政と一般市民からなるコミュニティを対象としてない。また、Špecián, Petr (2023)では、パンデミック中の専門家集団である認識共同体の専門知識への認識と一般市民の認識に大きな断絶が生じ、これを埋めるメタ専門知識の提供の制度化について論じている。

以上より、本研究は、主に上海LD中の行政と一般市民から構成される各コミュニティ間の防疫政策情報コミュニケーションが迅速かつ正確になされていたことを明らかにし、このコミュニケーション方式が、後述するTCCACによって、柔軟に行われていたことを明らかにする点で意義がある。

### 4. 研究と分析の手法

本稿では、当時の関係者へのインタビュー、筆者自身の経験、先行研究をもとにした分析を、時系列に沿って整理、分析し、論の展開を行う。

時系列で整理する理由は、中国における「ゼロコロナ政策」が時間の経過、技術力の向上によって、時々刻々と強化、厳格化されていった過程を明確にするためであ

る。また、市民からの情報の発信、報告、相互のコミュニケーションや判断についても、時間の経過とともに高度化していった。

また、筆者自身は2022年4月24日に家族とともに山東省青島市に渡航し、5月22日まで青島市のホテルにて隔離を受け、同日に当時唯一動いていた交通手段であった高速鉄道で山東省済南市経由で上海市虹橋駅(浦西地域閔行区)に到着した。同日に特別な許可を得た車両で浦东新区の居住地に移動し、上海LDを経験した。2022年5月22日から半年間上海に暮らし、11月22日に北京に異動して、2023年9月30日まで北京にて家族と過ごした。

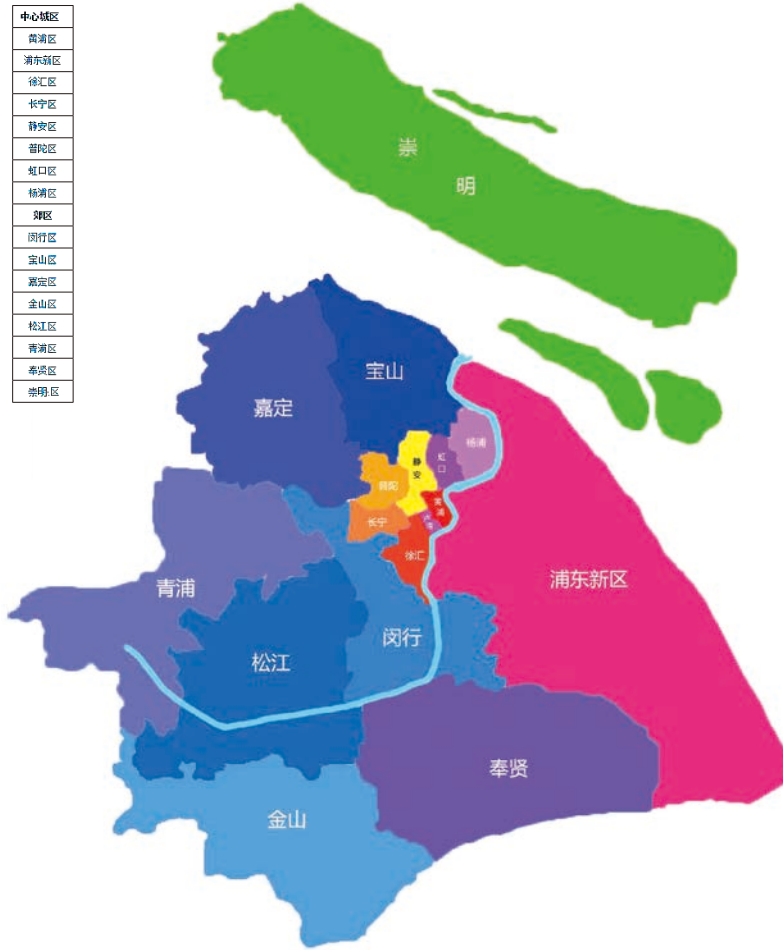
## 5. 「ロックダウン (LD)」と「ゼロコロナ政策」の定義、これらに関連する上海市のゼロコロナ政策およびLDの経緯

### 5.1 LDの定義

ここで、中国におけるLDについて正確な言葉の定義を行う。2022年3月時点での中国におけるLD(封城<sup>注7)</sup>)の定義は、

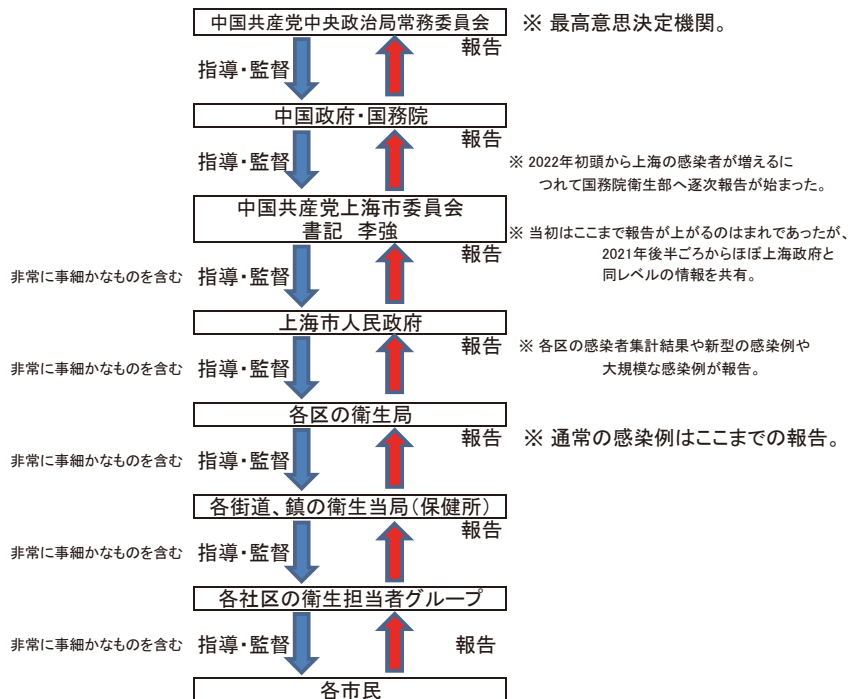
- a) 決められた社区外への移動を禁止する。ここでいう「社区」とは中国における最小行政単位であり、日本の町内会のようなものだが、行政単位であるのでコミュニティ内の拘束力が強い。社区には①集合住宅1棟が該当することもあれば、②集合住宅群(日本語でいうところの「マンション群」)の一区画が該当することもあれば、③集合住宅群全体もしくは複数の集合住宅群が該当することもある。なお、中国において一戸建て住宅は一般的ではなく、特に都市部においては集合住宅での居住が一般的である。上海市などで多く見られたのは②のタイプで「●●園」というような名称で呼ばれるマンション群で、門があり、それを閉めることによって物理的に外界と隔離できるタイプのものが多かった。
- b) 社区外に出ることは物理的に不可能。多くの場合、社区は既存の門の完全閉鎖、それがない場合にはバリケードや人間が乗り越えられない障害物によって物理的に完全に封鎖されており、衛生・行政当局関係者もしくは社区「ボランティア」によって24時間目視および監視カメラによって厳格に監視されていた。このボランティアは社区におかれた共産党支部や自治会的な組織の人員が交代で任にあっていた。
- c) 生命に危急な事態が生じた場合には、社区の承認、つづいて「街道」の衛生当局の承認、それに続いて区の衛生当局の事前承認のもとに、救急車等特別に許可を受けた車両によって搬送される。しかしながら、いわゆる「感染爆発」が発生してLDを行っているため、実質的にこうしたサービスが行われるこ





(出典) 上海行政区域规划图 威震天1 博客图 筆者が現状に合わせて一部修正

【図1】上海市各行政区の配置



(出典) 上海市人民政府のホームページなどから筆者が類推して作成。

【図2】 COVID-19にかかる報告、指導・監督体制

【表1】上海市各行政区、街道・鎮の区分け

上海市行政区画

区	地域	街道、鎮
黄浦区	浦西	南京東路街道、外灘街道、半淞園路街道、小東門街道、豫園街道、老西門街道、五里橋街道、打浦橋街道、淮海中路街道、瑞金二路街道
徐匯区	浦西	天平路街道、湖南路街道、斜土路街道、楓林路街道、長橋街道、田林街道、虹梅路街道、康健新村街道、徐家匯街道、凌雲路街道、竜華街道、漕河涇街道、華涇鎮
長寧区	浦西	華陽路街道、江蘇路街道、新華路街道、周家橋街道、天山路街道、仙霞新村街道、虹橋街道、程家橋街道、北新涇街道、新涇鎮
静安区	浦西	江寧路街道、石門二路街道、南京西路街道、静安寺街道、曹家渡街道、天目西路街道、北站街道、宝山路街道、共和新路街道、大寧路街道、彭浦新村街道、臨汾路街道、芷江西路街道、彭浦鎮
普陀区	浦西	曹楊新村街道、長風新村街道、長寿路街道、甘泉路街道、石泉路街道、宜川路街道、万里街道、真如鎮街道、長征鎮、桃浦鎮
虹口区	浦西	歐陽路街道、曲陽路街道、広中路街道、嘉興路街道、涼城新村街道、四川北路街道、北外灘街道、江湾鎮街道
楊浦区	浦西	定海路街道、平涼路街道、江浦路街道、四平路街道、控江路街道、長白新村街道、延吉新村街道、殷行街道、大橋街道、五角場街道、新江湾城街道、長海路街道
浦東新区	浦東	滙坊新村街道、陸家嘴街道、周家渡街道、塘橋街道、上鋼新村街道、南碼頭路街道、滙東新村街道、金楊新村街道、洋涇街道、浦興路街道、東明路街道、花木街道、川沙新鎮、高橋鎮、北蔡鎮、合慶鎮、唐鎮、曹路鎮、金橋鎮、高行鎮、高東鎮、張江鎮、三林鎮、惠南鎮、周浦鎮、新場鎮、大团鎮、康橋鎮、航頭鎮、祝橋鎮、泥城鎮、宣橋鎮、書院鎮、万祥鎮、老港鎮、南匯新城镇
宝山区	市郊	友誼路街道、吳淞街道、張廟街道、羅店鎮、大場鎮、楊行鎮、月浦鎮、羅涇鎮、顧村鎮、高境鎮、廟行鎮、淞南鎮
閔行区	市郊	江川路街道、古美街道、新虹街道、浦錦街道、莘荘鎮、七宝鎮、顧橋鎮、華漕鎮、虹橋鎮、梅隴鎮、吳涇鎮、馬橋鎮、浦江鎮
嘉定区	郊区	新成路街道、真新街道、嘉定鎮街道、南翔鎮、安亭鎮、馬陸鎮、徐行鎮、華亭鎮、外岡鎮、江橋鎮
金山区	郊区	石化街道、朱涇鎮、楓涇鎮、張堰鎮、亭林鎮、呂巷鎮、廊下鎮、金山衛鎮、漕涇鎮、山陽鎮
松江区	郊区	岳陽街道、永豐街道、方松街道、中山街道、広富林街道、九里亭街道、泗涇鎮、佘山鎮、車墩鎮、新橋鎮、洞涇鎮、九亭鎮、泖港鎮、石湖蕩鎮、新浜鎮、葉榭鎮、小壩山鎮
青浦区	郊区	夏陽街道、盈浦街道、香花橋街道、朱家角鎮、練塘鎮、金沢鎮、趙巷鎮、徐涇鎮、華新鎮、重固鎮、白鶴鎮
奉賢区	郊区	西渡街道、奉浦街道、金海街道、南橋鎮、奉城鎮、荘行鎮、金匯鎮、四团鎮、青村鎮、柘林鎮、海灣鎮
崇明区	郊区	城橋鎮、堡鎮、新河鎮、廟鎮、豎新鎮、向化鎮、三星鎮、港沿鎮、中興鎮、陳家鎮、緑華鎮、港西鎮、建設鎮、新海鎮、東平鎮、長興鎮、新村郷、横沙郷

(出典) 上海市人民政府ホームページ 2024.5.27アクセス

とはほぼなかった。ここで「街道」とは「社区」の一つ上の行政単位で、「区」より一つ下の行政単位である。「区」のさらに一つ上の行政単位が「市」となる。街道における衛生当局は、日本でいうところの「保健所」であるが、区の衛生当局は各区政府に置かれた「衛生局」である(図2参照)。

- d) LD当初は区内の移動はある程度自由であったが、2022年4月初旬以降は集合住宅の自室から外に出ることも禁じられた。特に感染者および疑似感染者<sup>(注8)</sup>の住宅はドアには封印がなされ、センサーが取り付けられて監視人員が瞬時にドアが開けられたことがわかるようになっていたり、ドアが開かないように物理的に鍵がかけられたり障害物が置かれたりした。

## 5.2 「ゼロコロナ政策」の定義

湖北省武漢市で最初にCOVID-19の感染例が出た際にとられた「ゼロコロナ政策」は、現在中国でいうところの「静态清零政策」(静态ゼロコロナ政策: COVID-19 Zero Tolerance Policy)であった。これは、感染者が地域で1人でも出た場合には、市や省内全域が緊急体制となり、市民は社区や自宅から一歩も外に出られないといった、全ての社会経済活動を全面的に停止させる極端な政策であった。

しかし、当然ながらこのような政策では、封鎖が長期に渡れば市民が生き延びることさえも難しいという意味で社会問題となったことから、2021年の後半あたりから「動態ゼロコロナ政策(动态清零政策: Dynamic COVID-19 Zero Tolerance Policy)」がとられるようになった。これは、一切の社会経済活動を停止させる静态ゼロコロナ政策とは異なり、感染者が出た区域(区、街道や鎮)のみを完全に封鎖して、当該地域の市民全員の

PCR検査、感染者や疑似感染者の隔離を行い、一定期間後再度当該市民全員のPCR検査を行い、感染者がゼロになった場合に、当該地域の封鎖を解除するというものである。

上海市は2022年3月27日まで動態ゼロコロナ政策がとられ、それを継続するつもりでいたが、2022年4月2-8日に当時衛生政策担当であった孫春蘭 國務院副総理兼 中国共産党中央政治局委員が急遽上海を訪問し、静态ゼロコロナ対策の徹底を共産党上海市委員会ならびに上海市人民政府に強く求めた。したがって、上海市は2022年3月28日以降なし崩し的に静态ゼロコロナ政策に移行していった。

## 5.3 上海の行政区画の概観と報告、指導・監督体制

上海市の地図は図1のとおりであり、全部で16の区があり、それを場所によって浦西、浦東、郊区(「郊外にある区」の意)の3つに便宜的に分けている。

上海LDとそれに関連する経緯については概略、本稿末「別表」のとおりである。これを見ると主なものでも非常に頻繁に細かな感染防止対策指示が出されていたことがわかる。

## 6. 具体的にどういったツールを使って「ゼロコロナ政策」が実行されたのか。

以下、具体的に使用された各種アプリ<sup>(注9)</sup>と情報伝達、得られたビッグデータの共有、保存、活用についてみていきたい。

### 6.1 健康碼(健康コード)

中国では効率性が重視される。そのため、COVID-19が流行しはじめた早い段階で、「健康碼」とよばれるア

プリが開発された。

特筆すべきは、このアプリは純粋な民営企業でありながら、独占的な地位を保証されているAlibabaのAlipay（支付宝）およびTencentのWeChat（微信）のアプリ内のミニプログラム（小程序）で開発されたものである。これは中国政府が音頭をとり、両社に短期間で開発させたものである。AlipayやWeChatは個人々の携帯電話番号、本人情報（中国身分証明書番号。外国人はパスポート番号）、銀行口座に紐づけられている。

小程序の利点は、パソコンのOperating Systemのようなプラットフォームは出来上がっているので、短期間のうちにそれにAdd onする形で実質的な新アプリが迅速かつ安価に製作できる点にある。

その運用方法についてみると、コードの色は感染リスクの高さに応じて、緑、黄、赤の3段階で表示される。健康に問題がないことを示す緑色の健康コードを各所で提示しなければその地点に出入りができない。それは自宅のある社区でも同様である。黄色は陽性者と接触した可能性がある場合で、赤色は陽性者もしくは感染者である。

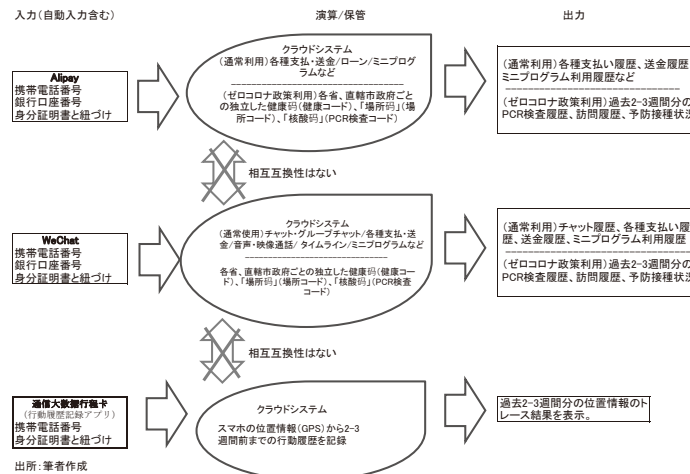
黄や赤になってしまった場合、街道の保健所や特定の病院まで公共交通機関を使わずに（徒歩、自転車、自家用車など）で移動して個別にPCR検査を受け、感染していないことが確定しなければ緑に変わらない。

加えて、中国は国土が広く、人口が多いため、各省、直轄市によってそれぞれの別の小程序がある。上海市などはAlipayによる「健康码」、北京市などではWeChatの小程序「北京健康宝」で記録しており、相互に互換性はなかった。（図3参照）

当初は日本の「新型コロナウイルス接触確認アプリ:COCOA:後述」同様、感染者や陽性者に近づかないようにするためのものであったが、以下6.2.4で述べる機能が付加されることにより、次第に厳格な行動制限を強制するための手段、より高度な機能をもったアプリへと変貌を遂げた。

### 6.2 「場所码」(場所コード)

建物、建物内の個別の事務所、社区、公園など外出時に至るところに設置された「場所码」と呼ばれるQRコードをAlipayもしくはWeChatのカメラでスキャン(扫码)することで、自身が何年何月何日何時何分何秒にそこに入場したことをクラウド上で記録する。これはのちに感染者や陽性者が判明した際に、その人物がどのような経路を通ったかということをも2-3週間前までさかのぼってトレースするために開発されたものである。この対象範囲は非常に広いため、例えば1名の陽性者が判明すると多い場合には数千人の健康コードが瞬時に黄色に変えられ、その時点からその場所から移動ができなくなる。公



【図3】中国におけるゼロコロナ政策遂行に利用されたシステム概念図

【表2】WeChat（微信）とAlipay（支付宝）の概要

項目	WeChat	Alipay
ユーザー数（全世界）	約12億人	約10億人
特徴	メッセージ、資金決済など豊富な機能。スーパーアプリとして機能。北京以北では支払いも微信支付（WeChat Pay）で行う場合が多い。	メッセージ機能はないが、資金決済、乗車券、小口ローン機能など多様な金融機能。上海市以南で高シェア。中国に銀行口座を持たない外国人であってもクレジットカードを通じて一部利用可能。
本人認証	携帯電話番号での認証に加え、身分証明書（外国人はパスポート）による認証、実名制。銀行口座をリンク。	携帯電話番号での認証に加え、身分証明書（外国人はパスポート）による認証、実名制。銀行口座をリンク。
資金決済	中国内登録銀行口座によるデビット方式（即時引き落とし）：銀聯システムと連携。	中国内登録銀行口座によるデビット方式（即時引き落とし）：銀聯システムと連携。

出典）会社発表資料などから筆者作成

園や巨大なショッピングモール、テーマパークなどでこれが判明すれば、その時点でその場所全体が封鎖され、全員のPCR検査を行い、全員の検査結果が判明するまでその場での待機が求められた。

これは膨大なデータの蓄積であり、『人民日報』によれば、2021年の中国の都市常住人口は9億1425万人であり、例えば一人が1日に5回スキャンした記録を2週間保持するという事は、640億件のデータを蓄積しているということになる。

### 6.3 「核酸碼」(PCR検査コード)

中国に居住する者は定期的にPCR検査を受けなければ健康コードが緑にならなかった。そのため、概ね48時間ごとに検査を受ける必要があった。加えて、PCR検査は街中どこでも検査ができるように無料の検査ボックスが設置されており、そこで同じくQRコードをスキャンし、どの検査ボックスで何年何月何日何時何分何秒に検査を受けたかという情報をクラウド上に記録する。こちらも同じく2-3週間前までさかのぼってトレースすることができた。

### 6.4 「通信大数据行程卡」(行動履歴記録アプリ)

スマートフォン(スマホ)の位置情報をもとに個人がどこを通過したかという情報を記録し、クラウド上に保存するもの。これはAlipayやWeChatとは別個に中国全体をカバーするために国主導でアプリが開発された。これも2-3週間前までトレースできるようになっており、本稿末別表2022.4.2-8の項に解説のある「封控区」、「管控区」、「防範区」に指定された地区を通った場合、程度に応じて赤や黄色に変えられた。感染爆発期には、近くを通っただけでも黄色にされることもあった。

以上見てきたように、4種類ものアプリを組み合わせで非常に厳格にかつ広範囲に感染の芽を摘む作業が行われていた。ここで蓄積・分析されたデータ量は膨大であり、「超ビッグデータ」と言っても過言ではなかった。

一方で、これらAlipay、WeChatは日常的に資金決済にも使われており、どんなに少額な支払であっても中国ではAlipayもしくはWeChat Payで支払うことになる。現金を扱うことは日常生活ではほぼなく、バスや地下鉄もすべてQRコード決済に対応しており、一個人が外出する際には一日何十回とこれらのアプリを使うことになる。また、この決済システムはいわゆる中国版Debit Cardである銀聯の進化系であり、支払額は紐づけられた銀行口座から即時引き落とされる。手数料もクレジットカードの1/10以下である。

その意味では、前述の640億件のデータであっても、処理が可能ないようにAlibabaならびにWeChatのシステムおよびデータセンター、サーバー、ハードウェアは十分に対応できるように設計されていると推測される。

以上を概念図としてまとめたのが図3である。

また、WeChatとAlipayの概略を示したものが、表2である。

表2からわかるようにWeChat、Alipayは中国の都市居住者、すなわち中国人・外国人の別なく、ほぼ全員に日常的に頻繁に利用されている。両方のアプリをスマホにインストールしている人がほとんどである。今や支払い手段、メッセージアプリとして確固たる地位を築いているため「ネットワーキング効果」<sup>(注10)</sup>のもと、この2つのアプリがなければ中国では生活できないほどにキャッシュレス化、高度情報化が進んでいる。

中国政府は戦略的にこの2社および百度といった限られた国内インターネット産業を優遇し、2001年の世界貿易機関(WTO)加盟時に外国製のアプリやソフトウェアが国内を席巻することがないように慎重に保護してきた。一方で、13億の巨大な人口を抱える中国では、国内での競争が激しく、その後も3社アプリの機能強化は続き、後に設立された新興勢力で大手となった京東(ネットショッピングなど)、滴滴出行(ライドシェアなど)、美团(出前アプリなど)、拼多多(団体購入アプリなど)などから派生して支払い機能を持つものも増えてきたものの、今でもWeChat、Alipayには全く対抗できない状況となっている。WeChat、Alipayは世界に散らばる中国人も利用しており、中国に関係する外国人もこれらのアプリを使わなければ中国で生活できないため、中国に関係するほぼ全員が利用しているアプリとなっている。そのため、これらの民間企業のアプリを前提として、非常時の感染症対策を行ったというのが中国の特色であり、中国の実用重視的な面をよく表している。

### 6.5 運用面での「おらかさ」と「イノベーションの土台」

日本においてこれだけの巨大システムとデータを扱う場合には、まず国が関与し、万が一にも間違いがあってはならないので、何重にもチェックを重ね、いつまでも運用できないということが起こる。事実、COCOA<sup>(注11)</sup>の蹉跌はまさにこれであり、マイナンバーカードにおける誤動作も一切許されないという「完璧を求めるゆえに何もできない」ことが日本のDigital Transformation(DX)を著しく阻害してきた要因であるといえる。

一方で、中国では米国同様、ある程度の失敗や致命的ともいえるミスがあったとしても、運用しながら修正していけばよいという「おらかさ」があり、また中国人は一般にそれほど完璧を求めない国民性もあり、これがイノベーションを生む土台となっている点は注目に値する。また、品質よりもスピードを重視する点も米国と共通している。事実、AlipayやWeChat Payの誤作動や処理の遅れはたまに見られ、特に感染者や陽性者が爆発的に増えていた際には、健康コードにPCR検査結果が反映されるまでに数日を要したこともあった。しかし、それらを特に問題視せず、在宅勤務やよりよい別の勤務・



コミュニケーション手段やアプリの開発を通じてイノベーションを起こしてきたのも事実である。

## 7. ゼロコロナ政策による中国社会全体の変容に関する考察

中国におけるゼロコロナ政策は2019年の発生当初から実施をされていたものの、4.5.6.の章および本稿未別表で見ると日を追って厳格になり、実質的に終了した2022年12月8日までに、人類史上例を見ないレベルにまで厳格かつ広範囲かつ巨大な人口に対して行われた。ゼロコロナ政策の定義は時々刻々変遷をたどっており、どの時点で行われた「ゼロコロナ政策」かということが重要な要素となる。

当初は人海戦術で各種規制を行っていたが、中国独自のソフトウェア開発力の高さから、それらの部分部分をその時々にあわせて普及している2つのアプリに担わせることによって、老若男女を問わずスマホを利用させ、徹底的に規則を守らせることに成功した。その意味では、この3年間で中国社会は完全に全人民の行動変容を完了させたと言える。今や高齢者や児童がスマホを利用することは当然であり、スマホがなければ生活できない社会を作り上げ、更にはこれまでえてして規則を守らなかった国民性を強制的に守らせるよう変革する一方、スマホを利用しさえすれば非常に便利で安全な生活が送れるようにしたのも事実である。

中国人であれば、ICチップ搭載の身分証明書とスマホがあれば、電車、バス、高速鉄道、飛行機、税金納付、病院での手続き、銀行での手続き、各種行政手続きは待ち時間なしで、スムーズに行われる。そもそも窓口に行く必要がなくなっている<sup>(註12)</sup> 手続きも多く、その面での利便性は世界でも群を抜いている。その一方で、すべての人の動き、カネの動き、情報の動きは完全な監督下に置かれる。だが、このおかげで10年前に比較しても、はるかに安全に市民が暮らせるようになっているのも事実であり、多くの中国人はこの「安全な社会生活」を重視している。

## 8. 政策情報コミュニケーションの考察

### 8.1 WeChatのチャットグループ(CG)を多用した情報伝達

感染拡大が続いていた時点では日々の健康管理、感染状況については、すべてWeChatのCGで報告がなされていた。これによって迅速な情報伝達がなされ、関係するグループの中で、最も関心の高い「誰が感染したのか」、「どの地域、どのビル、どの階が感染者が多いのか」という情報が瞬時に共有される仕組みが作られた。以下では、この情報ループの特徴について考察したい。

### 8.2 情報ループの種類

情報ループには2種類があり、「強制的に作られるCG」と「自発的に作られたCG」である。この2つを順に考察する。

### 8.3 強制的に作られるCG

これは、例えば、海外から中国に入国する際に隔離を受けたが、その隔離ホテルで作られたものである。このほか、このCGはその地域の衛生担当者の指示に基づいて機械的に決められる。決められ方は非常に単純で、「同じ飛行機便に乗ってきた外国人(外国語がわかる中国人を含む場合がある)」、「同じ飛行機便に乗ってきた中国人(中国語がわかる外国人を含む場合がある)」の2種類である。当時は中国へ乗り入れが許された航空便は極めて限られており、例えば筆者の場合には全日本空輸の成田-青島便であった。この便では、日本語と中国語の2種類のCGが作られた。そして、そのCG内で日々の健康状態を伝えることになる。伝える情報は、朝8:00頃、夕方17:00頃に体温、体調の変化の有無といった簡単な内容である。また、このCGはお互い隔離された中での情報交換の場となっており、上海や北京など他都市に移動する場合の具体的な移動の仕方・手続き、ホテルに対して必要な食糧や飲料、タオル、トイレトペーパーなどの注文、中央政府や地方政府からの政策の周知や変更点の周知、日本大使館・総領事館からのお知らせ周知、隔離期間を快適に過ごすノウハウ、といったものであった。

情報統制がされている中国においては、海外の情報に自由にはアクセスできない。例えば、日本の新聞や欧米の新聞やニュースサイトにはアクセスできない。テレビも国営放送や地方政府のものだけであるので、このCGからもたらされる情報は非常に貴重なものであった。

この他にも、中国内居住者であれば、同じマンションのCGや社区が指定する単位に基づいた強制的なCGが作られ、平時においては中央政府や地方政府からの政策の周知や変更点の周知、このCG内で感染が疑われる例が出た場合には、全員が朝夕に体温、体調の変化の有無を報告しあうことに使われた。報告に当たっては、図2の体制が使われた。通常時は最下段の市民と各社区の衛生担当者CGのやり取りだけで完結していた。

### 8.4 自発的に作られたCG

これは中国に既に住んでいる人たちが自発的に作るもので、例えば同じマンション内に住む日本人のCG、同じ社区に住む地方出身者で同郷の人たちのCG、同じ学校に通う学生・親のCG、同じ会社に勤めるCGといったものである。これもインターネットやメディアが統制されている中国においては、情報収集・交換の有力な手段となっていた。そのため、いわゆる「ロコミ」に近い役割を担った。このCGは実際に顔をあわせたことがあるお互いに信頼できる人物から構成されているため、その

情報ははるかに信頼度が高い。真偽不明の感染情報や各種プロパガンダは流されないため、非常に信頼できる情報手段として機能していた。これらのCGは今もそのまま残されており、もし同様の感染症や別の何らかの危機が発生した場合には、このCG内で情報交換や共有が行われる。

図2の政策情報の流れでは、あくまで当局の公式情報しか流されないため、一般市民は独自のネットワークで培った顔の見えるデジタル口コミ情報を重視したのである。

## 8.5 感染者発生時の対応

COVID-19患者もしくは感染が疑われる事例（以下「感染事例」）が発生した場合には、非常に厳しい措置が取られた。その際には8.3で見た平時のCGではなく、非常時のCGが急遽立ち上げられる。それらは以下のようなCGである。

- 8.5.1 感染事例が発生した自分の居住する集合住宅の同じ階のCG(複数の階が指定されるときもある)。
- 8.5.2 感染事例が発生した地区の責任者と感染事例が発生したCGをつなぐCG。
- 8.5.3 感染事例が発生した地区の責任者と街道の衛生関係者をつなぐCG。
- 8.5.4 感染事例が発生した街道の衛生関係者と区の衛生当局者をつなぐCG。
- 8.5.5 感染事例が発生した区の衛生当局者と市の衛生当局者をつなぐCG。

感染事例が発生した場合には、その時点でそのCG構成員は自宅マンションから一歩も外に出ることは許されない。そのため、これらは事前に地区が関係当局に届け出ているCGに対して、関係当局者が感染事例が発生したCGに入ってくることで始まる。その後、地区の責任者が順に8.5.1から8.5.5までを下層から上層へ報告する形でCGが形成されていく。これらのCGは感染事例が真の感染事例ではないとPCR再検査の結果明確になるまで活発に活動する。(図2参照)

このCGにおいては、PCR検査の日程や方法、体温や症状の報告、自宅隔離期間や措置、隔離施設への移動の有無など具体的な情報が伝達される。

また、感染事例が真であると確定した場合には、8.3で見たホテル隔離と同様の隔離施設(専門病院や病棟)におけるCGが形成される。そこで8.5.1-8.5.5のみた情報ループに従って体温、体調について報告をすることとなる。

なお、患者本人となった場合には、病院の医師や看護師とWeChatを通じて直接やり取りを行うこととなる。COVID-19には治療薬はないため、完全に隔離され、気温摂氏23度に調整された減圧病棟において、24時間照明はついたままで監視カメラで観察されて過ごすこととなる。病室は個室でないことが多く、2-6人が同室となる場合が多く、食事や解熱薬は最初は完全防護服を着た

看護師などが配達していたが、途中からロボット配送に切り替わった。<sup>(注13)</sup>

## 8.6 考察

この章で見てきたように、中国におけるCOVID-19発生時と平時における情報伝達は非常に効率的かつ機能的である。情報伝達内容も正確(文字情報であるのでそのまま伝達される)であり、その伝達スピードもSNSであるWeChatの特性をよく生かした迅速なものとなっている。

一方、各国で問題になった点に「個人情報の保護」があげられる。中国の場合には、迅速に感染者が特定され、それが報道されるため近隣住民は誰が感染したかはすぐにわかるようになっている。

この点については、「公共の利益」を優先させるか「個人情報保護」を優先させるかの相克となるが、中国においてはその政治体制からして「公共の利益」を最優先とし、また実施当初から多くの中国人民はそれを強く支持していた<sup>(注14)</sup>。そのため、これまで見てきたような迅速な情報伝達手段が、市民自らの手によって自発的に整備され、運用されてきた点は特に注目に値する。

一方で、上海LD後は行き過ぎた管理体制に対して市民が不満を持ち始めていたのは事実である。また、海外にいる知り合いの中国人などから2022年の夏ごろからはワクチンも行き渡り、重症化もしなくなったということを知っている市民が徐々に増加し<sup>(注15)</sup>、それらが国内のみならず海外へも発信されるようになってきた。それを決定的にしたのが2022年サッカーワールドカップ(WC)の中継映像であった。

中国のもう一つの特色は、得意のソフトウェア開発能力とスマホ生産能力をフルに発揮して、老若男女問わずにこの複雑なゼロコロナ政策を貫徹したことであろう。これは思わぬ副産物も残した。すなわち、スマホ利用者の爆発的な増大と普及率の高止まりである。

今や、農村であっても後期高齢者がWeChatのビデオ通話を利用して、都会にいる孫たちとおしゃべりすることは普通のこととなった。スマホ経済圏がコロナ禍で一気に拡大し、インターネットを通じての財・サービスの消費が普通のことになり、逆に多数のリアル店舗が閉鎖するという事態にまで至っている。

中国人は根本的には朗らかでおおらかであるため、こうした監視社会においても「安全」を優先する生活スタイルのほうを望んだ。筆者が北京に留学した1997-98年ごろは犯罪組織が子供をさらって、農村に売るといようなことが本当に日常に頻発していたが、今では街中に監視カメラが設置され、人工知能(AI)を活用した高度な顔認識や行動認識(歩き方やしぐさなどで個人を特定する)技術が普及しているため、軽犯罪であっても、それが瞬時に補足され、犯罪を犯すことが割に合わない社会を実現している。交通違反もカメラやAIで認識し、反則金の支払いもAlipayかWeChatに支払通知書を送付さ

れてくる。支払わなければさらに罰金を課され、更に支払わない場合、中国で生きていくために必要不可欠なアプリ（WeChatとAlipay）が停止させられることになる。

## 9. トポロジカル・コミュニティ・コミュニケーション活動サイクル (TCCAC)

### 9.1 TCCACの素早さ (agility) とフィードバック活動回数の爆発的増加

コロナ期の中国における情報伝達（指導、監督）、報告、デジタル口コミ情報を概念図としてとらえたものが図4である。各円がWeChatのCGを示している。

外縁部から順にみていくと、各市民がそれぞれ有するCGがあり、それらは相互に複雑に関係を持ちながら、中国共産党・政府の末端組織である社区の衛生担当者となつがっている。この社区のコミュニティは、各街道・鎮の保健所コミュニティとなつがっており、この各街道・鎮のコミュニティは各区の衛生局のコミュニティとなつがっている、同様にこれが市の、そして共産党上海市委員会、国務院、中国共産党中央政治局常務委員会という形でつがっており、最末端の市民から汲み上げられた情報はその重要度に応じて、WeChatによって瞬時に上位組織に伝えられていく。中国共産党中央政治局常務委員会、国務院、中国共産党上海市委員会、上海市人民政府、区衛生局などで、重要度に応じて決定された防疫政策情報は瞬時にWeChatによって下達されていく。この際、各コミュニティは柔軟に形を変え、自発的に情報を共有し、迅速性と効率性を追求した形をとる。そのため、Topologicalという名称を付けている。

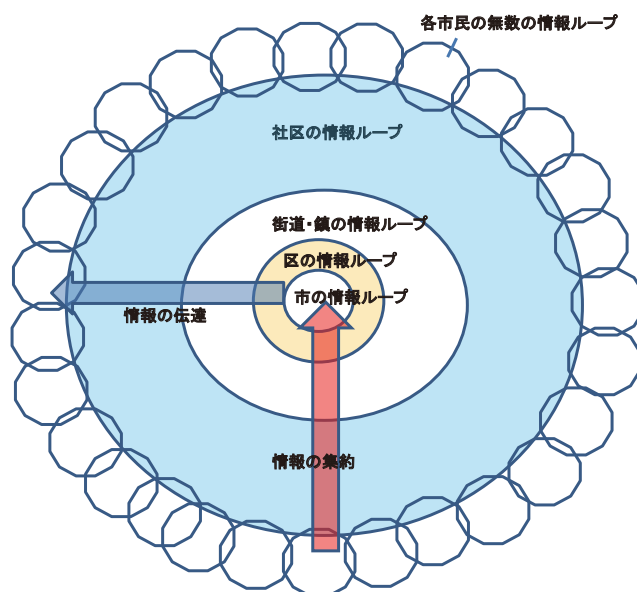
このTCCAC形態をとった情報のやりとりが中国では非常に迅速かつ短いサイクルで何度も回転して情報の

フィードバックが多数行われたことが、ここまで徹底したゼロコロナ政策を13億の人口に対して推し進めることができた原動力である。また、この活動の多くは各コミュニティの構成員によって、おおむね自発的に行われていたことも注目すべきことである。本稿末別表の「2021年末まで」の項や（注14）で見たように、COVID-19に対する恐怖が中国人民間に広く共有されていたため、自発的に人民が協力していたのである。

このTCCACはPDCAサイクル（Plan => Do => Check => Action => Planと続くCycle）と同様、緊急時にはなるべくサイクルを早く回し、多数のフィードバックを得て、常に柔軟に政策を改善をしていくことが重要である。中国はこのサイクルをWeChatやAlipayを使って超高速で回し、市民からのフィードバックを超高速で政策に反映し、防疫手法を時々刻々強化していったことは驚愕の素早さ (agility) である。

日本を例にとれば、保健所などでは電話やFax、emailという非常に不正確で、非効率で遅い連絡手段を用いていた。そのため各所で情報の目詰まりが起き、不正確で遅れた情報が県知事や厚生労働省に届き、新たな防疫政策を打ち出す前に感染症の状況が変化（変異種の出現）してしまうという事態に陥っていた。ワクチン接種においても、「郵送」という前近代的な手段がとられた。SNSを活用することは、個人情報保護や特定の民間サービスを政府や地方自治体が利用する観点から好ましくないとされた。

今回は、COVID-19のレベルであったため、死者、重症者がこの程度で済んだのかもしれないが、エボラ出血熱レベルの致死率が高い感染症がCOVID-19と同等の感染力を有してしまった場合、日本の情報伝達速度では到底対応できない。ならば、SNSを通じて情報を正確に周



出典：筆者作成 TCCACは本来3次元図形であるが、便宜的に2次元で描画。

【図4】 トポロジカル・コミュニティ・コミュニケーション活動サイクル (TCCAC<sup>注16</sup>)



知し、その逆方向、すなわち市民からの直接の情報収集と自発的な情報共有を促すために、民間のサービス・インフラも活用し、必要があれば財政的補助も行き、最小限のインプットで最大の効果が期待できる体制を構築しておくことは検討に値する。

## 9.2 結語：中国のゼロコロナ政策から学ぶべき教訓

これまで論じてきた中国における行政と各コミュニティ間における政策情報コミュニケーションから有益な点のみを抽出し一般化した場合、以下の教訓が得られる。

- 9.2.1 購入補助金を出してでも、スマホをひとりひとりに持たせる政策を実行したほうが危機管理上望ましい。
- 9.2.2 現在一番普及しているSNSを情報伝達のインフラの一つと位置付け、SNSのCGを末端の行政機関は緊急時には利用できるようにしておくことが望ましい。必要なら協力協定を事前に締結するか法制化（政令、省令、条例などでも可能）も検討する。緊急時には自治体の担当者が、SNSの様々なCGに入れるようにしておく。
- 9.2.3 9.2.2で述べたインフラを使って、TCCACを素早く何度も動かし、発病、隔離、ワクチン接種などをすべて、SNSのCGを使って行う。また、市民からの自発的な情報提供も促すよう、台風や豪雨など災害発生時にも活用することが望ましい。
- 9.2.4 現在のスマホはすべてNFC対応<sup>(注17)</sup> 端末であるため、IC型身分証明書、運転免許証、健康保険証など公的証明書に加えて、ICクレジットカードや交通系ICカード、IC銀行カードをすべてスマホに格納することが技術的に可能である。であれば、カード自体の発行をなくし、スマホに格納することで利便性を向上させ、そもそも行政機関に出向かなければならない手続きを極力減らすことができる（注12参照）。加えて、スマホにこれらの情報が搭載されることにより、瞬時にスマホ位置情報を使った安否確認やTCCACを使った迅速な行政対応・現場情報収集が可能である。現在は、Starlink<sup>(注18)</sup>などの通信手段もあるため、防災無線や広域放送などと比較しても、インターネットが最も確実に安価なコミュニケーション手段となっている。

中国のような極端なゼロコロナ政策を行う必要性はないと考えられるが、未知の強力な感染症の発生や自然災害、軍事的衝突など、緊急事態はいつ発生するかわからない。そのため、平時からこの章で述べたTCCACを構築し、9.2で述べた教訓を踏まえて、体制整備を行えば、最小限の財政負担や労力で、最大の効果が得られる方策となるのではなかろうか。

## 10. 謝辞

本論文作成にあたって、2名の匿名の査読委員より貴重なコメントを頂戴した。そのコメントを反映させたうえで、本論文の最終稿とした。記して感謝致したい。

## 参考文献

- 李林静 (2022) 「中国ゼロコロナ政策下における海外研修及びフィールドワーク」千葉大学 ユーラシア言語文化論集 24 (2022) 125-176 2024.5.28アクセス  
<https://opac.ll.chiba-u.jp/da/curator/900121560/S21857148-24-P125-L1L.pdf>
- Ziheng Shangguan, Mark Yaolin Wang (2022) 「China's community-based crisis management model for COVID-19: A zero-tolerance approach」Fortifiers in Public Health, Volume 10,22 July 2022  
<https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.880479> 2024.5.28アクセス
- Yi-Hui Christine Huang, Jun Li, Ruoheng Liu, Yinuo Liu (2022) 「Go for zero tolerance: Cultural values, trust, and acceptance of zero-COVID policy in two Chinese societies」Fortifiers in Psychology, 22 November 2022 Volume 13 - 2022 2024.5.28アクセス  
<https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2022.1047486/full>
- 赵大海、杨洁 (2022) 「上海新冠肺炎疫情防控的“动态清零”政策研究——基于2022年3~5月数据仿真」公共管理学报. 2023, 20 (01)
- 梁万年, 劉民, 劉珏, 王亜東, 呉敬 (2022) 「中国COVID-19防疫の『動態ゼロ化』戦略」2024.5.30アクセス  
[https://www.kansensho.or.jp/uploads/files/topics/2019ncov/covid19\\_220201.pdf](https://www.kansensho.or.jp/uploads/files/topics/2019ncov/covid19_220201.pdf)
- 石垣千秋 「COVID-19対策における専門家組織と政策学習—日本の専門家会議と感染症対策分科会を例に一」公共政策研究/22巻 (2022) 2024.8.29アクセス  
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/publicpolicystudies/22/0/22\\_33/article/-char/ja/](https://www.jstage.jst.go.jp/article/publicpolicystudies/22/0/22_33/article/-char/ja/)
- Haas, P. (1990) 「Saving the Mediterranean」, The Policies of International Environmental Cooperation, Columbia University Press
- Špecian, Petr (2023) 「Epistemology and the Pandemic: Lessons from an Epistemic Crisis」, Chapter 18, the book edited By Altanian, M., Baghranian, M. 「Testimonial Injustice and Trust」 1st Edition (2023) Published November 28, 2023, Routledge
- 上海行政区域规划图 威震天1 博客园 2022-04-24 2024.5.28アクセス  
<https://www.cnblogs.com/worldleader131/p/sh-area-pic.html>

## 脚注

- (注1) 本稿では「市民」、「人民」、「国民」という言葉を用いているが、「上海市民」など特別な言及がない限り、いずれも一般大衆、普通の人々という意味である。中国語では国民、市民という言葉が一般的でないため、文脈に応じて使い分けているだけである。
- (注2) 基準時点を2021年10月としているのは、2022年10月では上海市のロックダウン (LD) が解除されており、この時点で帰国をしていた邦人がいるためである。事実2022年10月時点では3万6614人と実に1354人減少している。一方で、日系企業拠点数は2022年10月時点で2万2729拠点と254拠点増えている。これらから、①中国が成長を続ける世界第二位の経済大国



であり、日系企業にとっての重要度は増している、②一方でLDの影響から駐在員数の減少（一人事務所の増加）と家族の帰還が促進された、の2点が読み取れる。

**(注3)** ここでの「コミュニティ間の政策情報コミュニケーション」の定義は、中央政府や地方自治体などの行政機関が感染症対策や災害などにあたって、その決定事項や指示、警戒情報などの政策情報を市民にあまねく伝達するだけでなく、市民側からも現場で発生している事態について行政機関に迅速に情報を伝達できる、双方向コミュニケーションを指す。

**(注4)** 北京市、上海市、重慶市、天津市の4市は直轄市と呼ばれ、「省」と同等の行政権限が与えられている。したがって、直轄市の「区」は通常の市と同等の権限を持っている。

**(注5)** 詳細については、以下のWebsiteを参照。厚生労働省検疫研究所 2024.8.30 アクセス  
[https://www.forth.go.jp/keneki/kanku/disease/dis03\\_07ser.html](https://www.forth.go.jp/keneki/kanku/disease/dis03_07ser.html)

**(注6)** 動態ゼロコロナ政策は、感染者数の「絶対的ゼロ」を目指すのではなく、早期にピンポイントで感染拡大を抑え込むやり方という。動態ゼロコロナ政策導入前までは、地域で感染者が出た場合には、市内全域が緊急体制となり、全域の小中学校を休校にしたりしていた。だが、「動態ゼロコロナ」対策はやや異なり、まず感染者が出た区域を封鎖して検査・隔離を行い、感染者がゼロになってから解除する。その間、他の地域の社会経済活動はあまり影響を受けない。この方法は感染者が一定数出るのを容認している政策である。（一部抜粋）

出典：福井県立大学地域経済研究所（2022）『『動的ゼロコロナ』を堅持する中国、経済回復に自信あり』福井県立大学 2022 2024.5.28 アクセス [https://www.fpu.ac.jp/rire/publication/report/d154227\\_d/fil/4.pdf](https://www.fpu.ac.jp/rire/publication/report/d154227_d/fil/4.pdf)

**(注7)** 「封閉城市」の略で「都市を閉鎖する＝都市封鎖」という意味。当初「封城」は対象区域全域（省や市などかなり広範囲）を完全封鎖して、一切の外出を禁じるという非常に厳格なものであった。

**(注8)** コストとスピード面から、まず10人毎のPCR検査の検体を一つの試験管にいれ、検査を行い、そこで異常があった場合、当該の10名について、個別にPCR検査を行うという方法がとられた。この間、当該10名は疑似感染者扱いとなり通常は7日間の自宅隔離となった。また、社区以外からの来訪者のうち、来訪者の住んでいる直轄市の区もしくは市で過去2週間に1名でも感染者がいた場合には、疑似感染者扱いとなり、7日間の自宅隔離を強いられた。

**(注9)** これらのアプリの具体的な利用方法については、李林静（2022）に詳しい。

**(注10)** 多くの人が使っているため、業務やコミュニケーションの連携性・効率性が高いため自らもその製品やサービスを利用し、結果的に皆が使うデファクト・スタンダードになり、顧客が他製品やサービスにスイッチしづらくなる効果のこと。Microsoft Word, Excelなどは好例。

**(注11)** COVID-19 Contact Confirming Application (COCOA) 厚生労働省の以下のWebsite参照。2024.8.30 アクセス  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/cocoa\\_00016.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/cocoa_00016.html)

COCOAは2020年6月にリリースされたが、数々の不具合に見舞われ、期待した効果を発揮できず、普及もしないまま、2022年11月に利用停止となった。そのお知らせについては下記参照。  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_29139.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_29139.html)

**(注12)** 身体障害者や高齢者など身体的弱者にとって、様々な手続きが実際に窓口に行かないとできないというのは深刻で切実な問題である。Inclusionの観点からも問題が大きい。

**(注13)** 上海で実際に新型コロナ陽性となり、その後発病し、入院した日本人から聞き取り調査。

**(注14)** 武漢市での大量の死者に加えて、2002年に発生したSARSの恐怖の記憶が、中国共産党、中国政府、中国人民の間に未だに鮮明であったことも大きい。SARSコロナウイルス（SARS-CoV）と今回のCOVID-19ウイルスは同種の一本鎖RNA（SARS-CoV-2）であることも、2021年末までには中国国内で広く知られていた。

**(注15)** 外国人や外国に旅行をしたことがある中国人であれば、海外製のスマホなどにインストールしたVirtual Private Network (VPN) で、中国国内で閲覧することができない各国の新聞やSNSにアクセスすることは可能である（2024年8月末現在）。しかし、注意すべき点は、「中国では現在のところ、授けられた基本電気通信業務のプロバイダーが提供するVPNサービスのみが合法であり、その他の企業や国外の会社が提供するものは、違法である（出典：錦天城法律事務所『外資企業によるVPNの合法的な使い方』2024.9.5アクセス <https://www.allbrightlaw.com/JP/>）」という点である。したがって、人口比にして非常にわずかな人のみがVPNでこうしたWebsite等を閲覧している状況である。加えて、本稿では中国国内で実際に行われていたゼロコロナ政策や施策、市民の行動を対象にしている。海外の事情や批判がどうであれ、実際にいまここ中国で起こっていること（感染拡大）に対して、中国や上海市などの行政機関が独自の判断で政策を伝達・指示・遂行し、市民もその指示に忠実に従って迅速に行動しつつ、市民自らも能動的に情報発信をしていた。これがTCCACの特徴である。確かに別表に示すように2022WC以前に、VPNを通してオミクロン型以降軽症化しているという情報をTCCAC内で提供していた市民は多数いると考えられるが、それがその時点で実際に中国内の各地方で行われていたゼロコロナ政策に影響を与えた程度は無視できるレベルであったと考えられる。なぜなら、注14で見たように市民の大多数はゼロコロナ政策を強く支持していたからである。なお、中国人はWeChatで比較的自由に発言、発信しており、日本で伝えられるほど一般市民レベルにおいて頻繁に検閲、削除が行われているというほどではない。中国にも所謂「インフルエンサー」は存在し、その人たちの言動は注目をされている。また、中国では2018年2月以降SNSなどでの実名確認制を法制化済みである。その意味ではWC以前に唯一影響力があったと言えるのは、本稿末別表2022.4中句以降の項にある鐘南山医師が「ゼロコロナは長期的には追求できない」と海外の科学誌で指摘した点である。

**(注16)** ここでTopologicalという数学用語を使っているのは、このコミュニティは状況に合わせて柔軟に変形が可能であり、それぞれのコミュニティは国情、民族、宗教や地域の実情によって変化するが、その基本的な性質が変わらないことを示すために使用した。本来はTCCACは3次元空間でとらえるのがふさわしい。また、発信対象者数をベクトルの長さ、発信時刻を添えることより忠実なTCCACモデルが完成する。本来的には、データの提供を受けて数学的に分析できれば、より学術的な価値は高まるが、個人情報に属するため、どの国のどの企業であってもこの種のデータの提供は行わない。

**(注17)** 詳細は以下のWebsite参照 楽天モバイル 2024.8.30 アクセス

<https://network.mobile.rakuten.co.jp/sumakatsu/contents/articles/2024/00113/#:-:text=NFCE%BC88Near%20Field%20Communication%BC89E%81AF,%E8%A1%8CE3%81%86E%81%93E%81%A8E%81%8CE%81%A7E%81%8DE%81BE%81%99E%81%80%82>

**(注18)** アメリカのSpace X社が運用する小型衛星型インターネット接続サービスで、現時点でも3000機を超える小型通信衛星を低軌道に打ち上げ、地上とインターネット接続サービスを提供している。2030年までに1万基以上の小型衛星群を使って、地球上のどこでもインターネットが利用できるようにする計画。  
参考：<https://www.starlink.com/jp>

【別表】上海ロックダウン（LD）とそれに関連する経緯

年月日	措 置
2020.1.23	●湖北省武漢市の封城（都市封鎖：LD：静態ゼロコロナ政策。注7参照）が始まる。
2020.3.30	●3/11にWHO（世界保健機関）事務局長が記者会見でCOVID-19はPandemic（世界的流行）であると認め、WHOは3/30に「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態（PHEIC：Public Health Emergency of International Concern）」を宣言。
2021年末まで	●この時点まではCOVID-19のうち、既にデルタ型、オミクロン型が中国国内に侵入してきており、うちオミクロン型は非常に伝染しやすい反面、比較的軽症であるということは、国外から漏れ伝わる情報によって徐々に判明しつつあった（注15参照）。しかしながら、中国共産党、中国政府、地方政府、中国人民一般にとって、初期に湖北省および武漢市での多数の死者が出た記憶が鮮明であり、「たとえオミクロン型であっても一旦感染が広がれば、人口が多く、超過密な中国では、直轄市のような大都市であっても医療提供体制が脆弱なため、医療システム全体が崩壊し、数百万人単位で死者が出る」と固く信じており、厳しいゼロコロナ政策は人民一般に広く強く支持されていた。（注14参照） ●AlipayやWeChatのミニプログラムを利用した「健康コード」も広く運用されるようになっていた。（第6章参照） ●感染者や陽性者が判明した場合、街道の衛生当局はその人物の行動履歴を、通信大数据行程卡（6.4参照）によって全て特定し、発表を行った。
2022.3.11まで	●感染者の増加が顕著であったが、当時の中国共産党上海市委員会書記（上海市トップ）であった李強（現：國務院総理）のもと、中国最大の経済都市で国際都市である上海の経済活動を止めないように、動態ゼロコロナ政策に沿って限定的な封鎖や隔離が行われていた。しかし、感染者数は爆発的な伸びを示していた。
2022.3.12	●上海市政府が不必要に上海市域から出ないよう市民に要請。 ●上海市に出入りする人員は、48時間以内のPCR検査陰性証明を求めると通知。 ●3/12から上海市内の全ての小・中学校においてオンライン授業に移行。 ●3/14から、上海市の市をまたぐバスが運行停止になると通知。 ●閔行区や静安区などでは、レストランでの店内飲食が禁止。 ●国内航空便のキャンセルも相次ぎ、大部分の国内航空会社が上海発着の航空便を停止。国際便については唯一残っていた香港便も停止。 ●陽性者や濃厚接触者の急増に伴い、市内の広い範囲で封鎖措置が取られ、多くの市民が外出ができない状態となった。在上海の日系企業によると、3/14は市内各地の封鎖措置の影響を受け、半数近くの従業員が出勤できなかった。 ●居住区やオフィスビル、商業施設などで陽性者や濃厚接触者が一人でも発見されると、その建物単位あるいは街区単位で瞬時に封鎖措置が取られた。封鎖区内にいる市民は全員PCR検査を受けるとともに、48時間から14日間の隔離を強いられた。PCR検査結果が陰性となるまで自宅への帰宅は許されなかった。そのため、オフィスや商業施設での宿泊も強いられた。
2022.3.13	●深圳市政府がLD（静態ゼロコロナ政策）を翌日3/14午前0：00から行うと発表。発表では、市民生活と都市運営の継続に不可欠な一部の公共サービス企業を除いて、市内の全企業が在宅勤務に切り替え、あらゆる生産・営業活動を停止するよう市民に要請。当時の深圳市の人口は『中国統計年鑑』によれば2022年の時点で約1766万人。深圳全市民へのPCR検査実施開始。
2022.3.15	●上海市はLDを行わないと発表。
2022.3.16	●銀行や公共施設なども閉鎖が相次ぐ。この時点では、今後2週間、外出は極力控え、自宅隔離期間中に3回のPCR検査を受けるよう指示された。上海市民の多くはこの措置は2週間程度で終了すると考えていた。また、この時点ではスーパー等の配達員は区内移動ができていた。
2022.3.21	●深圳市のLD解除。
2022.3.22-27	●3/1-27までに、上海市内で410人の確定症例と、1万5617人の無症状感染者が確認。 ●上海市政府は3/27、市内中心部を流れる黄浦江を挟んで市内を東部（浦東、浦南地区および周辺地域）と西部（浦西地区）に分け、2段階で封鎖の上、全市民に対してPCR検査を実施すると発表。東部には浦東新区、奉賢区、金山区、崇明区、閔行区浦錦街道、閔行区浦江鎮、松江区新浜鎮、松江区石湖蕩鎮、松江区泖港鎮、松江区葉榭鎮が含まれた。西部には黄浦区、徐匯区、長寧区、静安区、普陀区、虹口区、楊浦区、宝山区、嘉定区、青浦区、崇明区と前出以外の閔行区、松江区が含まれた。（図1、表1参照） ●第1段階は、3/28午前5時から4月1日午前5時まで東部を封鎖。第2段階は4/1午前3時から4月5日午前3時まで西部を封鎖。封鎖区域内では、全員が外出できず、公共交通機関は運行を停止（他の区域では通常どおり運行）。封鎖期間中に、所属する居住区などの指示に従ってPCR検査を受けない場合、健康コードが黄色に変わるにより実質的に強力な行動制限が課された。 ●上海市政府のこの日の発表は以下で見ることができる。 2024.1.24 アクセス <a href="https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20220327/632dccc0c3804f33a39b0236a792dea8.html">https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20220327/632dccc0c3804f33a39b0236a792dea8.html</a>
2022.3.28	●上海市東部のLD開始（動態ゼロコロナ政策）。前日の発表では数日で解除されるような発表であったこと、発表・通知・実行が急であったため、東部の市民は十分な買い出しや買いだめをする時間的余裕はなかった。 ●この時期から上海全市民約2500万人を対象にPCR検査が始まった。
2022.4.1	●上海市西部のLD開始（動態ゼロコロナ政策）。 ●市民は上海市東部や深圳市、遼寧省長春市（2022年人口約907万人『中国統計年鑑』）などのLD（静態ゼロコロナ政策）を知っていたため、買い占め、買いだめが生じ、スーパーマーケットなどは大混乱を来した。 ●当初の発表にあった上海市東部のLDは解除されず、以降明確な延長指示がないままLDが継続することになる。 ●例年では、5月中旬に上海市高校入学統一試験（中考：上海市初中学業水平考試）、6月に大学入学統一試験（高考：高中学業水平考試）が行われる。これらの試験は受験生や一人っ子が多い家庭にとっては人生や家庭の将来を左右する極めて重要な全国一斉試験であるが、延期が決定。 ●この時点では上海から脱出する手段は北京南駅-上海虹橋駅の1日1往復の高速鉄道のみ。航空便は国際国内を問わず全便停止。

2022.4.2-8	<ul style="list-style-type: none"> <li>●孫春蘭副総理が4/2に急遽上海を訪問し、静態ゼロコロナ政策の徹底を中国共産党上海市委員会及び上海市人民政府に強く求めた。加えて、軍医など中国人民解放軍約2000人も派遣、共産党中央ならびに中央政府が共産党上海市委員会及び上海市人民政府の防疫政策を直接指導し、中国全体への感染波及の防止を目指すこととされた。</li> <li>●4/8から上海市政府は追加的な市内全域のPCR検査を実施し、感染者の発生状況などによって市内を「封控区」、「管控区」、「防範区」の3つに分けて管理を行うと発表。「封控区」とは直近7日間に感染者が報告された社区。住民は7日間の封鎖管理、その後7日間の自宅健康管理となり、封鎖管理期間中は住居から出ることができない。自宅健康管理期間中は住居から出られるが、社区を出ることはできない。「管控区」とは直近7日間に感染者が報告されていない社区。住民は7日間の自宅健康管理となり、社区を出ることはできない。「防範区」：直近14日間に感染者が報告されていない社区。行政区域内（街道、鎮）での徒歩などでの移動は可能であるが、「封控区」「管控区」への移動は避けるよう指示。</li> <li>●これらは中国の代表的な地図アプリである「百度地図」や「高德地図」にも迅速に反映され、市民は当該地区に近寄らないようにした。</li> </ul>
2022.4.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>●孫春蘭副総理の指示を受け、苛烈な静態ゼロコロナ政策が開始。集合住宅において市民は自分の部屋から一步も外に出ることはできず、社区の運営執行部に対して、毎日検温結果とPCR検査の結果をWeChatのGCで報告することを求められた。</li> <li>●PCR検査は当初は各階ごとに防護服を着た人員が中庭などに誘導してその場で全員に対して行っていたが、中盤以降は防護服を着た人員が各部屋を訪問し、PCR検査を行う体制に移行。</li> <li>●大量のPCR検査を裁くため、(注8)に示した方法が使われるようになった。</li> <li>●中国最大の貿易港である上海港も封鎖され、荷揚げが出来なくなった。そのため、沖合で荷揚げや積み込みを待つ船舶が大量に発生。</li> <li>●この頃から市民から備蓄食糧が底をつき、飢餓を訴える投稿が中国語ブログである微博やWeChatにあふれるようになる。区を跨いだ移動は厳しく制限され、警察が道路を封鎖し検問にあたった。街道、社区が物理的に封鎖されている状況下では食糧配達要員であっても自宅から出ることができなかつた。</li> <li>●上海外から入ってくる食糧なども徹底的に消毒された。また、上海市内に入る際に貨物の消毒の徹底と市内を走ることのできる許可車両への詰め替え、区を跨ぐ際にも貨物の消毒徹底と区内を走ることのできる消毒済みの許可車両への詰め替えが求められた。</li> </ul>
2022.4.9以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新たに2万4943人の感染が確認され、9日連続で過去最多を更新。</li> <li>●このころから、浦西地区を中心に区政府による各社区への食糧配給が始まる。</li> </ul>
2022.4.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>●米国大使館は上海の総領事館の職員やその家族などに対して、緊急の業務などが無い人員については、上海からの「退避を命じた」とする声明を発表。</li> <li>●中国国家衛生健康委員会によると、上海では新規感染者が連日2万人を突破する事態となっていた。市内では陽性者が14日間以上出していない地区を除き、大半の地区でLDが続いていた。上海市において感染拡大が始まった3月以降の感染者は、4/11迄に計22万人を超えた。</li> <li>●経済や生産活動の急減速に対応し、工場が立地する郊外を中心に、操業を再開するため、市内面積の4割の地域で外出禁止措置の緩和が順次始まる。しかし、工場内に宿泊して工場敷地外に出られない措置のため、利用する企業は製造業を中心に限定的であった。</li> </ul>
2022.4.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>●中国外交部の趙立堅報道官は4/12の記者会見で、中国の感染対策は科学的かつ、効果的なものだとして強調したうえで、「米国が総領事館職員の退避を政治問題化したことに強烈な不満を表明し、断固反対する」と述べ、米国側に厳正な申し入れを行ったことを明らかにした。そして、「米国は中国の感染状況を政治的にもあそんだり、中国を中傷したりすることを直ちにやめるべきだ」と述べた。</li> </ul>
2022.4 中旬以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>●浦西地区の社区を中心に配給物資が行き渡り始める。浦東新区などの東部地区は1990年代以降に新しく開発された地域であるため、社区がうまく機能せず、物資が届かない状況も起こっていた。</li> <li>●COVID-19対策の権威であり、習近平総書記から武漢市での活躍で2020年に勲章を授与された国家衛生健康委員会ハイレベル専門家グループ長で中国工程院院士の鐘南山医師がOxford Academic発行の科学誌『National Science Review』への寄稿で「ゼロコロナ政策は感染の抑制に重要な役割を果たしている」と評価したうえで、国際社会は規制解除を始めるとし、「社会経済を正常化し、世界の動きに適應する必要がある」とし、「ゼロコロナは長期的には追求できない」と政策転換の必要性を指摘。</li> </ul>
2022.5.18頃	<ul style="list-style-type: none"> <li>●上海市の感染状況の鎮静化を受け、公共交通機関を5/22から試験的に一部区間に限って動かす可能性があると発表。</li> <li>●この時点で一家1名1日1-2時間に限って街道の外出を認める措置を導入。公共交通機関は動いていないため、市民は徒歩や自転車で行き出しに出かけた。スーパーマーケットに入るにも社区発行の外出証明書と健康コードを提示する必要があるため、長い列ができた。</li> </ul>
2022.5.29	<ul style="list-style-type: none"> <li>●上海市政府は企業の操業再開に必要な許可制度を廃止すると発表。</li> <li>●6/1から中高リスク地域、封控区、管控区以外の地域における、社区の出入り、自家用車を含めた自動車の通行制限の解除、公共交通機関の運行再開を発表。</li> </ul>
2022.6.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地下鉄、バス、タクシー、鉄道、航空機、各種ビルや建物への出入り、公園などへの出入り、社区への出入り、すべての店舗への出入りで、健康コードが緑であれば可能となり、東部地域では65日ぶり、西部地域では61日ぶりに外出や出勤が可能となった。</li> <li>●金融機関や物流企業、製造業など当該期間中泊まり込みで業務にあっていた人員の交代を実施。</li> <li>●しかし、これまで同様に感染者が見つかるとその地区全体が封鎖され、PCR検査で異常がない限り帰宅できないという状況には変化がなく、在宅勤務やシフト制を組んで出勤する企業が大半であった。</li> </ul>
2022.6.25	中国共産党上海市代表大会で、李強書記が「新型コロナウイルスとの戦いに打ち勝った」と宣言。
2022.7.1以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>●国内線航空便の一部再開、高速鉄道の増便が行われた。</li> <li>●上海の大学入学統一試験（高考）が1か月遅れの7/7-8に実施。上海市高校入学統一試験（中考）は2か月遅れの7/11-12に実施。</li> <li>●依然として「封控区」、「管控区」、「防範区」の3つに分けて厳格に管理を行う方式は継続。</li> </ul>



2022.9.1以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>●「封控区」、「管控区」、「防範区」の3つに分けて管理を行う方式は継続していたが、「封控区」については、これまでのビル群や街道や社区全体を封鎖していたものから、徐々に「ビル1棟」、「ビルの同じ階」というように限定的に運用されるようになった。</li> <li>●首都北京市においては、厳格な管理が継続されており、同じ街道から1人でも陽性者が出ている地域から北京に入京するものは、自宅やホテルなどで7日間の自宅隔離が義務付けられた。</li> <li>●北京市では「通信大数据行程卡」によって、陽性者の近くを通った、もしくは社区管理人員による恣意的な管理強化によって、「弹窗（中国語：弹窗）」と呼ばれる、スマホ上にポップアップ・メッセージが表示され、健康コードが一切使えなくなる措置が頻発し、自宅隔離を強いられる北京市民が続出。また、これが出張や旅行先で出てしまい、その場からどこへも移動できない北京市民が続出。</li> </ul>
2022.10.1以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>●寒冷化するにしたがって、陽性者が増え始め、中国全土で感染の拡大により、市民が外出を控えるなど警戒感が高まる。</li> <li>●一部地域で解熱鎮痛薬や新型コロナウイルスの抗原検査薬が薬局やECサイトでも購入できない事態が発生。</li> </ul>
2022.11.20-12.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>●カタールでサッカー WCが開催。国営テレビが2分遅れのほぼリアルタイムで中継を行った。これにより、世界では既に大観衆が集まり、大声をあげて声援を送ることができるということが、中国内で白日の下に晒された。</li> <li>●この時点でも苛烈な静態ゼロコロナ政策を続けている地方政府が多数あり、特にその中でも新疆ウイグル自治区ウルムチ市は2022年7/18からLDを実施、11/28に動態ゼロコロナ政策に移行するまで、実に134日間にわたって厳しい静態ゼロコロナ政策を行った。</li> <li>●ウルムチ市で部屋から一歩も出られないように厳重に封鎖された集合住宅で11/24に火災が発生、10名が死亡した事件を契機にゼロコロナ政策に対する反発が市民の中で起こり始めた。</li> </ul>
2022.11.26-28	<ul style="list-style-type: none"> <li>●北京、上海、広州、成都、南京など複数の都市で、白紙を掲げて抗議する若者を中心とした集団が出現。各地の有名大学でも白紙を掲げた無言の抗議行動が発生。</li> <li>●いずれの抗議デモも警察の説得によって解散、一部逮捕者も出た。</li> </ul>
2022.12.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>●中国政府はこれまで行ってきたゼロコロナ政策の全てを撤廃すると突然発表。</li> <li>●これ以降1月にかけて、中国全土でオミクロン型を中心とするCOVID -19の大流行が起り、当時は1日当たり3700万人が感染したとみられた。そのため北京市、上海市など大都市でも街頭から一斉に人影が消えた。死者数や感染者数については統計をとらなくなったため不明。中国ではこれを感染の第一波ととらえている。</li> <li>●この大流行により中国在住者の多くは集団免疫を獲得するに至った。</li> <li>●各種メディアなどでは一斉に「オミクロン型は普通の風邪であり、恐れる必要はない」と報道を行った。</li> </ul>
2022.12.9以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>●国務院共同予防メカニズムが12/16の記者会見で、COVID-19対策は感染症の「予防と管理」から「治療」に移行したと述べた。</li> <li>●上海市衛生管理委員会は、12/19から市内2594カ所に発熱外来を設置したと発表。</li> </ul>
2023.5月頃	<ul style="list-style-type: none"> <li>●感染の第2波のピークが到来。感染者は5月末までに週4000万人に達したとされた。第1波に比較すれば緩やかな感染状況。</li> <li>●この第2波をもって、中国在住者の圧倒的多数が集団免疫を獲得。</li> </ul>

出典：JETRO、読売新聞、産経新聞、日経新聞、朝日新聞、NHK、テレビ朝日、CNN、Bloomberg、新華社、中国外交部、在北京アメリカ大使館などの資料をもとに筆者が独自に作成。

論文（査読付き）

# 自治体職員の能力向上メカニズムに関する研究（II）

—成長行動が専門性向上をもたらすプロセスの実証分析—

岡村 誠  
(東海学園大学経営学部)

## —要旨—

本研究の主要な目的は、自治体職員の専門性（能力）向上メカニズムと自治体における人材育成制度の効果を実証的に解明することにあつた。それゆえ、WEB調査を通じて収集した、能力形成期にあるキャリア10年未満の自治体職員354名分のデータを用いて、「挑戦行動（挑戦的な業務経験を得ようとする行動）」や「越境行動（組織外での活動経験を得ようとする行動）」、「観察・閲覧行動（間接経験を得ようとする行動）」が専門性向上に与える影響や、自治体の組織で導入されている主要な人材育成制度と職員の成長行動との関連を実証的に分析した。その結果、越境行動は直接的に専門性向上に影響し、挑戦行動と観察・閲覧行動は内省行動を媒介して間接的に専門性向上に影響していることが明らかとなった。また、目標管理制度やメンター制度は、観察・閲覧行動と内省行動を促進することで専門性向上に寄与する有効な施策であることが確認された。

[キーワード] 自治体職員、行政人材育成、経営学習論、目標管理制度、メンター制度

## 1. 研究の背景と目的

今日、地方分権化が進展するとともに、社会の成熟によって地域における行政需要が高度化・複雑化している。このような状況下において、地方自治体（以下「自治体」という）にあつては、省庁政策を遂行する国の従属機関から地域活性化を主導する自律性を備えた政策官庁への変革が求められており、そのためには地域に即した政策の形成や質の高い公共サービスの供給を担う、高い専門性<sup>注1</sup>（能力）を備えた行政人材の育成・確保が急務となっている。

翻つて、学術界においては、このような行政現場の要請に応えるかのように、近年、「経営学習論<sup>注2</sup>」を援用し、自治体職員の能力向上メカニズムや、能力開発施策のあり様について吟味・検討した研究（齋藤ほか2017；畑ほか2022；岡村2023aなど）が散見される。例えば、岡村（2023a）は、現役の市役所職員を対象としたインタビュー調査を通じて自治体職員の専門性形成過程を分析し、挑戦的な業務経験や組織外での活動経験、職場内の他者の経験が自治体職員の成長をもたらす重要な学習資源となっている可能性を指摘している。とは言え、これらの先行研究は、政策・行政分野における経営学習論の端緒として評価できる一方で、いずれもケーススタ

ディを通じてモデル（仮説）を提示するにとどまっている。それゆえ今後は、量的調査データの分析を通じた実証研究によってモデルを理論化・一般化していくことで、効率かつ効果的な行政人材育成システムの構築・確立に必要な知見（エビデンス）を蓄積していくことが重要な研究課題となる。

そこで本研究は、経営学習論を援用し、量的調査データの統計分析を通じて自治体職員の専門性（能力）向上メカニズムや自治体組織で採用されている人材育成制度の効果を実証的に解明することによって、自治体における人材育成の現状と課題を考察することを目的とする。

## 2. 研究方法

### 2.1 先行研究の検討と仮説モデルの設定

行政（自治体）研究の領野において、量的調査を通じて専門性（能力）向上メカニズムを実証的に分析した研究は見当たらない。それゆえ本研究では、岡村（2023a）が提示した自治体職員の学習資源（挑戦的な業務経験、組織外での活動経験、職場における他者の経験）と専門性（能力）の関連を、民間企業を対象とした経営学習論に関する既存の実証研究結果から推理することによって、分析枠組みとなる「自治体職員の専門性向上メカニ

ズムに関する仮説的概念モデル」（以下「仮説モデル」という）を設定する。

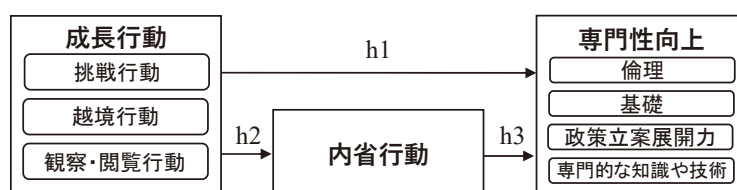
第一に、挑戦的な業務経験から学ぶ行為は「経験学習」と呼ばれ、その端緒的研究として松尾（2006）を挙げることができる。松尾（2006）は、経験概念を、Dewey（1938）を参考にして「人間と外部環境との相互作用」（松尾2006:59）と定義するとともに、身体を通して直接的に事象に関与する「直接経験」と、言語や映像を通じて間接的に事象に関与する「間接経験」に類型化した。その上で、直接経験の重要性に着目し、不動産販売会社の営業担当者218名を対象とした質問紙調査データを用いて、学習を促進する直接経験の特性を分析した。その結果、入社から5年目までのキャリアの初期段階で「職務の広がり」、6から10年目までの中期段階で「高度な仕事の達成」「職務の広がり」「紹介の増大」といった経験をした者ほど高い業績を上げる傾向にあることなどを明らかにしている。さらに、木村（2012）は、「具体的経験」「内省的観察」「抽象的概念化」「能動的実験」といった4つの過程の循環によって説明されるKolb（1984）の経験学習モデルを、量的調査データの分析を通じて検証し、経験学習の各過程で能力向上がもたらされることを明確にしている。ほかにも田中ほか（2021）は、従業員数50名以上の国内民間企業に勤務する20歳代の社員942名を対象とした質問紙調査を通じて、「プロアクティブ行動（先見のかつ未来志向・変革志向的な行動）」（Grant and Ashford 2008）によって得た仕事経験が、リフレクション（内省）を通じて能力向上に正の影響を与えることを示している。

第二に、組織外での活動経験から学習する行為は「越境学習」と呼ばれ、主要な実証研究に荒木（2007）や館野（2012）、石山（2018）、中原・保田（2021）がある。荒木（2007）は、民間企業社員300名への質問紙調査結果と13名に対するインタビュー調査結果を分析することで、社外勉強会のような職場外の「実践共同体（興味・関心を共有したメンバーが共同で活動を行う共同体）」（Lave and Wenger 1991）への参加が、個々の社員のキャリア確立を促すことを明確にしている。また、館野（2012）は、民間企業社員623名から収集した質問紙調査データの分析によって、社外勉強会に参加している者は参加していない者と比較して成長実感が

高いことを明らかにしている。さらに石山（2018）は、300名以上の従業員規模を有する企業の社員721名分の質問紙調査データの統計分析によって、社外活動への参加が「ジョブクラフティング（個人が職務または仕事に関連する境界に加える物理的および認知的変化）」（Wrzensniewski and Dutton 2001）に有意な正の影響を与えること明確にしている。加えて、組織（職場）内の人的資源に制約がある中小企業に着目した中原・保田（2021）は、日本の中小企業227社に勤める一般（非管理職）従業員824名を対象とした質問紙調査を通じて、中小企業の若手・中堅社員は社外の顧客とのコミュニケーションを通じて能力を向上させていることを明らかにしている。

最後に、他者の（代理）経験、すなわち間接経験から学ぶ行為として「観察学習（モデリング）」があり、実証研究として池尻ほか（2022）を挙げることができる。池尻ほか（2022）は、若手（29歳以下）の民間企業の社員718名を対象とした質問紙調査によって、職場における上司や先輩の仕事での考え方や工夫に関する方略を観察して学び、仕事の概念モデルを形成するという「思考のモデリング」が新人の能力向上に寄与することを明確にしている。

このように経営学習論に関する既存の実証研究では、挑戦的業務経験や組織外活動経験、間接経験（職場における他者の経験）が組織成員の能力向上をもたらすことが明確にされている。また、経験が能力向上をもたらすメカニズムについて、木村（2011）や田中ほか（2021）では、経験そのものが能力を向上させるのみならず、経験を内省することが能力強化をもたらすことが示されている。以上から本研究では、挑戦的業務経験を得ようとする行動（以下「挑戦行動」という）や組織外活動経験を得ようとする行動（以下「越境行動」という）、あるいは間接経験を得ようとする行動（以下「観察・閲覧行動」という）を自治体職員の成長（学習）を促進する行動（以下「成長行動」という）として指し、それらが専門性向上に直接的に影響するとともに、内省行動を媒介して間接的に専門性向上に影響する図1のような仮説モデルと3つの作業仮説（h1～h3）を設定した。



作業仮説1（h1）：成長行動は専門性向上に正の影響を与える

作業仮説2（h2）：成長行動は内省行動に正の影響を与える

作業仮説3（h3）：内省行動は専門性向上に正の影響を与える

図1 自治体職員の専門性向上メカニズムに関する仮説的概念モデル

## 2.2 尺度の設定

本節では、仮説モデルを検証するために必要となる尺度を設定した。

はじめに、成長行動に関しては、すでに岡村（2024）が量的調査を通じて3次元11項目（挑戦行動3項目、越境行動4項目、観察・閲覧行動4項目）から成る測定尺度を作成していることから、本研究では当該尺度を活用することとした。続いて、内省行動尺度に関しては、木村（2012）が作成した経験学習行動尺度のうち、内省過程（内省的観察および抽象的概念化）を構成する6項目を用いた。ただし、木村（2012）の尺度は、学習資源として組織成員個人の直接経験のみを想定したものであるため、本研究では、間接経験（他者の経験）をも含んだ内容に修正した。最後に、自治体職員の専門性向上の度合いを測定する尺度（以下「専門性向上尺度」という）に関しては、林（2013）を参考にして岡村（2023b）が作成した34項目の「自治体職員の専門性測定尺度」のうち、汎用性の高い能力項目を抜粋し、4次元12項目（倫理3項目、基礎3項目、政策立案展開力3項目、専門的な知識や技術3項目）を設定した。以上をまとめたものが表1である。

なお、尺度のスケールについては、成長行動と内省行動で「まったくあてはまらない」から「とてもあてはまる」までの5件法を用い、1点から5点を付与することでリッカート型5段階尺度とした。他方、専門性向上尺度については、自治体職員になってから現在までに各能

力に関する項目がどの程度身についたかに対して「まったく身につかなかった」から「とても身についた」までの5段階で回答を求め、1点から5点を付与することでリッカート型5段階尺度として扱った。

## 2.3 質問紙調査の概要

今日の自治体職員の専門性向上メカニズムをより正確に把握するためには、現在、成長段階にある自治体職員のデータを収集することが望ましい。それゆえ本研究の質問紙調査は、アイブリッジ株式会社のネットリサーチ「Freeasy」の会員モニターのうち、能力形成期にあるキャリア（自治体勤務歴）10年未満の一般（非管理職）行政職員（教育職、警察職、税務職、医師・歯科医師職、看護・保健職、福祉職、消防職、企業職、技能労務職以外の一般職員）を対象に実施した。

調査期間は2023年5月25日から6月7日までであり、調査の実施に当たっては、氏名や生年月日など、個人の特定につながる情報は収集しないようにするとともに、調査協力依頼および回答フォームにおいて、調査の趣旨や目的のほか、回答データが統計的に処理されること、回答は強制ではないことなどを明示し、個人情報保護および倫理的配慮を徹底した。

以上のような方法によって集めた回答データのうち、回答時間が極端に短い、あるいは回答に規則性があるといった不良回答を除くことで、最終的に354人のデータをサンプルとして用いた。サンプルの概要は表2のと

表1 尺度

尺度区分	下位概念(次元) No.	質問項目
挑戦行動	1.	困難な業務に立ち向かってきた
	2.	様々な経験の機会を求めてきた
	3.	常に新しいことに挑戦してきた
成長行動 尺度	4.	国や他自治体の職員と積極的に交流してきた
	5.	庁外で開催される研修会や研究会(学会含む)に積極的に参加してきた
	6.	地域活動(自治会活動、まちづくり活動、消防団活動、ボランティア活動など)に積極的に参加してきた
	7.	異業種(事業者や団体など)の人と積極的に交流してきた
	8.	他人の仕事の仕方や様子を意識的に観察してきた
	9.	職場での他人同士の(仕事に関する)会話に聞き耳を立ててきた
	10.	他人に仕事のやり方や業務経験について積極的に聞いてきた
内省行動 尺度	11.	過去の事例に関する記録(報告文書など)をよく読んで調べた
	12.	必要な情報を集めて、自分や他人の経験を分析してきた
	13.	自分や他人の経験を多様な視点から捉えてきた
	14.	自分や他人の仕事の成功や失敗の原因を考えてきた
	15.	自分や他人の経験の結果を自分なりのノウハウに落とし込んできた
	16.	様々な仕事場面に共通する法則を見出してきた
	17.	他の状況にもあてはまるような仕事のコツを見つけようとしてきた
倫理	18.	住民にとって何がよいのかを考えながら業務を遂行する力
	19.	地域全体の利益のバランスをとりながら業務を遂行する力
	20.	特定の者に肩入れすることなく、公平・中立な立場に立って業務を遂行する力
基礎	21.	法令を読み解き、適切に運用する力
	22.	規程(法令や要綱等)に基づいて正確かつ迅速に事務を処理する力
	23.	自治体組織の構造や意思決定の仕組みに関する知識
専門性向上 尺度	24.	根拠(データ等)に基づいて効果的な施策や事業を立案する力
	25.	施策や事業を展開するための行動計画をつくり、的確に遂行する力
	26.	施策や事業の案を関係部局(財政部局など)に説明し、合意を形成する力
専門的な知識や 技術	27.	担当業務に関する最新の社会動向についての知識
	28.	担当業務に関する地域の現状や課題についての知識
	29.	担当業務に関する国や他自治体の取組みについての知識



表2 サンプル概要 (N=354)

プロフィール項目	サンプル		地方公務員給与実態調査		
	度数	割合 (%)	度数	割合 (%)	
性別	男性	156	44.1	132,114	60.7
	女性	198	55.9	85,506	39.3
採用区分	事務(行政)職	282	79.7	データなし	
	技術職	72	20.3		
学歴	中学卒	0	0.0	19	0.0
	高校卒(専門学校卒含む)	34	14.1	33,946	15.1
	短大卒	19	5.4	9,173	4.1
	大学卒(大学院修了含む)	285	80.5	182,129	80.9
所属自治体の区分	都道府県	95	27.1	70,815	31.4
	政令指定都市	46	13.1	26,258	11.6
	市	162	46.3	91,072	40.4
	町・村	36	10.3	23,754	10.5
	東京都特別区	11	3.1	13,531	6.0
	その他(一部事務組合等)	4	-	データなし	
所属自治体の所在地域	北海道地方	18	5.1	13,443	6.0
	東北地方	33	9.3	20,365	9.0
	関東地方	101	28.5	70,311	31.2
	中部地方	55	15.5	36,359	16.1
	近畿地方	59	16.7	33,510	14.9
	中国・四国地方	34	9.6	22,417	9.9
	九州地方	54	15.3	29,025	12.9

※1 地方公務員給与実態調査のデータについて、性別に関しては平成30年の基幹調査、性別以外の項目に関しては令和4年の補充調査が直近である。  
 ※2 学歴区分における構成割合は、サンプルでは「実際の学歴」、地方公務員給与実態調査では「給与決定上の学歴」の値を示した。  
 ※3 所属自治体区分に関しては、地方公務員給与実態調査において「その他(一部事務組合等)」のデータがないため、割合の比較対象から除外した。

おりである。本研究のサンプルと全数調査である「地方公務員給与実態調査」(総務省 2023a; 2019)の直近の結果(母集団)を比較してみると、学歴や所属自治体の区分、所在地域については、概ね母集団と同様の構成割合を示したことから、本研究のサンプルは母集団に対して一定程度の代表性を有していると考えられる。しかしながら、本サンプルにおける女性の構成割合が母集団と比較して16.6%高く、またインターネット調査によって収集したものであることから、サンプリングバイアスを完全に排除しきれていないことには留意する必要がある。

なお、本研究では、収集したデータの統計分析・処理にあたって、IBM SPSS Statistics Version 27.0およびIBM SPSS Statistics Amos Version 27.0を用いた。

### 3. 結果と考察

#### 3.1 尺度の信頼性と妥当性

仮説モデルの検証に先立ち、尺度を構成する各項目の基本統計量(平均値:M、標準偏差:SD)を算出した上で、各構成概念(次元)の信頼性と妥当性を確認した。結果は表3のとおりである。

はじめに、尺度の信頼性に関しては、ある概念の測定尺度を構成する複数の項目に共通した回答が得られるかといった「内的整合性(一貫性)」を確認することで検証することができる。内的整合性の指標として

Cronbach's  $\alpha$  (以下「 $\alpha$ 」という)がある。 $\alpha$ は、0から1までの範囲の値をとり、「 $\alpha \geq .60$ 」であれば項目間の内的整合性が高い、「 $\alpha \geq .80$ 」であれば項目間の内的整合性が非常に高いと判断することができる(宮本・宇井、2014、pp.65-70)。分析の結果、挑戦行動で $\alpha = .72$ 、越境行動で $\alpha = .75$ 、観察・閲覧行動で $\alpha = .80$ 、内省行動で $\alpha = .89$ 、倫理で $\alpha = .75$ 、基礎で $\alpha = .85$ 、政策立案展開力で $\alpha = .83$ 、専門的な知識や技術で $\alpha = .87$ となり、いずれも高い値が示されたことから、本尺度の各構成概念は十分な信頼性を備えていることが明確となった。

続いて、尺度の妥当性に関して、本研究で用いた尺度はすでに先行研究において妥当性が検証されたものである。それゆえ本研究では、あらかじめ設定したモデルのデータへの適合性を検討するための手法である共分散構造分析を活用し、先行研究(理論)に基づき構築された本研究尺度が収集したサンプルデータに適合することを確認することによって尺度の因子構造の妥当性を担保した。その際、共分散構造分析におけるモデル適合度指標は、一般に「GFI (Goodness of Fit Index)」「AGFI (Adjusted Goodness of Fit Index)」「CFI (Comparative Fit Index)」「RMSEA (Root Mean Square Error of Approximation)」が用いられる。しかし、豊田(2007)によれば、変数が多く自由度が高い場合、GFIとAGFIが低いという理由でモデルを棄却する必要はないとされる。したがって、GFIとAGFIは参考値とし、CFIとRMSEAのみを評価指



表3 尺度の信頼性と妥当性の検証結果

尺度区分	構成概念(次元)	No.	M	SD	$\lambda$
成長行動尺度	挑戦行動 ( $\alpha=.72$ )	1.	2.98	1.10	.61
		2.	2.84	1.06	.69
		3.	2.58	1.05	.74
	越境行動 ( $\alpha=.75$ )	4.	2.04	1.11	.64
		5.	2.04	1.06	.62
		6.	1.90	1.10	.63
		7.	1.99	1.06	.71
	観察・閲覧行動 ( $\alpha=.80$ )	8.	2.98	1.08	.72
		9.	3.18	1.13	.70
		10.	3.11	1.07	.71
		11.	3.21	1.11	.69
12.		3.00	1.10	.83	
内省行動尺度 ( $\alpha=.89$ )	内省行動尺度 ( $\alpha=.89$ )	13.	2.86	1.06	.78
		14.	3.06	1.01	.71
		15.	3.08	1.03	.80
		16.	2.72	1.07	.69
		17.	3.02	1.04	.74
専門性向上尺度	倫理 ( $\alpha=.75$ )	18.	2.88	1.01	.74
		19.	2.62	.98	.79
		20.	3.16	1.07	.62
	基礎 ( $\alpha=.85$ )	21.	3.01	1.10	.84
		22.	3.04	1.08	.85
		23.	2.95	.99	.76
	政策立案展開力 ( $\alpha=.83$ )	24.	2.81	1.10	.71
		25.	2.70	1.11	.86
		26.	2.62	1.10	.82
	専門的な知識や技術 ( $\alpha=.87$ )	27.	2.90	1.06	.84
		28.	2.93	1.03	.82
		29.	2.92	1.05	.84

※ モデル適合度： $\chi^2=811.24$ 、 $df=349$ 、 $GFI=.86$ 、 $AGFI=.82$ 、 $CFI=.92$ 、 $RMSEA=.06$

標として用いた。そしてモデル採択基準については、山本・小野寺(2002)に基づき $CFI \geq .90$ 、 $RMSEA \leq .08$ とした。分析の結果、 $GFI=.86$ 、 $AGFI=.82$ 、 $CFI=.92$ 、 $RMSEA=.06$ といったように、基準を満たす値が得られたことから、本尺度構造のデータへの適合が確認された。

### 3.2 自治体職員の専門性向上メカニズム

本節では、共分散構造分析を用いて仮説モデルを検証することで、自治体職員の専門性向上メカニズムについて検討した。なお本研究は、成長行動が専門性のどの構成要素に影響しているのかを吟味することではなく、成長行動が専門性を向上させる経路(プロセス)を明らかにすることを主要な目的としている。ゆえに、共分散構造分析の実施に当たっては、分析モデルを単純化するため、専門性向上尺度における4つの構成概念(倫理、基礎、政策立案展開力、専門的な知識や技術)を包括する高次因子(「専門性」)を成果変数として設定した。結果は図2のとおりである。適合度指標をみると、 $GFI=.86$ 、

$AGFI=.82$ 、 $CFI=.91$ 、 $RMSEA=.06$ であり、基準を満たす値が得られたことから、設定した仮説モデルがデータと適合していることが明確となった。そこで以下では、個別パスの標準化係数( $\lambda$ )の値を吟味することによって各作業仮説の検証を行った。

はじめに、作業仮説1に関して、成長行動のうち越境行動から専門性へのパスの係数( $\lambda$ )は.31であり、0.1%水準で有意な影響が確認された。しかし、挑戦行動と観察・閲覧行動から専門性へのパスは有意ではなかった。それゆえ作業仮説1は一部のみ支持される結果となった。続いて、作業仮説2に関しては、観察・閲覧行動から内省行動へのパス( $\lambda=.80$ )において高い値が示され、0.1%水準で有意となったが、挑戦行動から内省行動へのパス( $\lambda=.14$ )の値は小さく、有意傾向(10%水準)を示すにとどまった。また、越境行動から内省行動へのパスは有意ではなかった。したがって、作業仮説2についても一部のみが支持される結果となった。最後に、作業仮説3については、内省行動から専門性へのパスの $\lambda$

の値は.62となり、0.1%水準で有意であったことから、支持する結果が得られた。

このような結果から、越境行動によって生じられる組織外活動経験は、唯一、経験それ自体で自治体職員の専門性（能力）向上をもたらしているものと思料される。越境先は、所属組織内の常識や共通言語（コード）が通用しない、いわば異質の者とのコミュニケーションの場（空間）であり、そこで得る経験や知識は、自治体職員にとって新鮮かつ刺激的で、大きなインパクトを持つこととなる。それゆえ越境行動が自治体職員個人の成長（専門性向上）に直接的な影響を及ぼしているのではないかと推察される。他方で、挑戦行動と観察・閲覧行動は、直接的に専門性向上をもたらすのではなく、内省行動を介して間接的に専門性向上に寄与していることが明らかとなった。このことは、挑戦的な業務遂行によって得る直接経験、あるいは他者の観察や文書の閲覧によって得る間接経験は、職場という日常空間で生じることがゆえに、そこで生じる無数の業務経験の中から意識的に抽出され、吟味されることによってはじめて専門性の向上に寄与すると解釈することができよう。

また、挑戦行動と観察・閲覧行動の内省行動へのパスに着目すれば、挑戦行動から内省行動へのパスは、観察・閲覧行動から内省行動へのパスと比較して極めて低い値であり、有意傾向にとどまったことから、自治体職員は民間企業社員と異なり、自らの業務経験を十分に内省できていないという現状を指摘することができる。こうした背景として、自治体組織においては、一つの業務（事務分掌）に対して一人の職員を割り当てるといふ、いわば担当制が採用されていることや、業務がルーティン化しているがゆえに、民間企業と比較して業務成果の評価が困難であるという行政の職務特性が関係しているのではなかろうか。すなわち、担当制のもとでは業務が属人化する傾向にあり、また、業務の成果を客観的・定量的に測定することが難しいため、齋藤ほか（2017）でも指摘されているように、自治体職員は、特定の業務に習熟してしまうと、他者から指摘を受けたり、評価してもらったりすることが少なく、ゆえに自らの業務経験（行

動）を振り返ることもほとんどない。こうした事情が分析結果に反映されているのではないかと考えられる。

他方、観察・閲覧行動から内省行動への影響が大きいことは、岡村（2024）でも指摘されているように、自治体職員は、主に間接経験の内省（分析）によって専門性を大きく向上させていることを意味する。こうした要因として、自治体には公平性や中立性が強く求められるという行政組織特有の事情があると考えられる。具体的には、法令等の許認可事務や窓口受付業務といった自治体の業務の多くは、新規性や事業成果ではなく、他の職員や過去（前任者）の対応との整合性・一貫性が重要視されることとなる。それゆえ自治体職員にあっては、職場における他者の仕事のやり方を観察したり、前任者等の対応記録や規程・マニュアルなどの文書・文献を閲覧したりすることによって得た知識・情報を吟味・分析し、自身のノウハウとして取り込むことで自治体職員として必要な能力を向上させているといえよう。

### 3.3 目標管理制度とメンター制度から見た自治体における人材育成の実情と課題

本研究では、自治体組織における人材育成の手法として「目標管理制度」と「メンター制度」に着目した。前者は、自らの担当業務について、上司や先輩の助言・指導のもとで目標を設定し、実践し、内省・評価を行う仕組みであり、人事評価<sup>註3</sup>や能力開発のための手段として、すでに多くの企業や官公庁で活用されている。他方で後者は、先輩職員が後輩職員に対して様々な支援を行う仕組みであり、総務省（2023b）が2023年12月22日に公表した「人材育成・確保基本方針策定指針」では、メンター制度の導入が、自治体における人材育成・確保の取組を具体化する際の検討事項として挙げられている。本節では、近年、自治体において導入が推奨されているこれら2つの人材育成制度の効果や実施状況を明らかにすることによって、自治体における人材育成の現状と課題について考察していきたい。

はじめに、成長行動と内省行動の各構成概念の得点（項目得点を構成概念ごとに算術平均した値）を算出し、

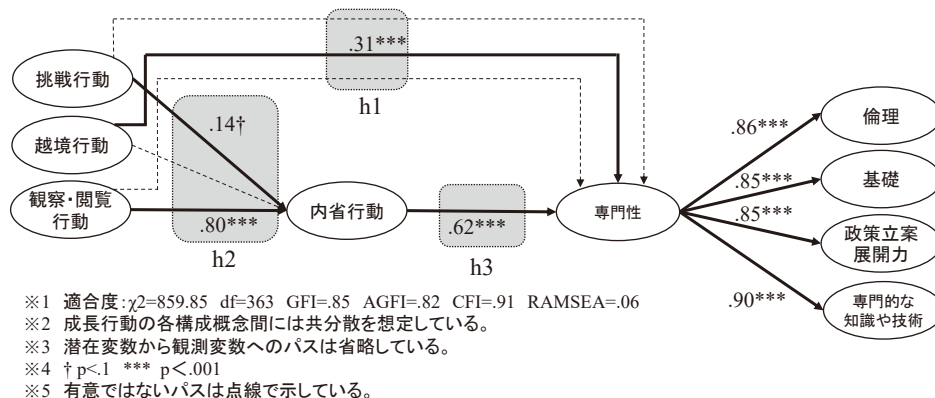


図2 仮説モデルの検証結果

2つの集団（群）の間における平均値の差を検討する統計分析手法であるt-検定を用いて、人材育成制度の有無によって得点の比較を行った。結果は表4のとおりである。各構成概念の得点を見ると、サンプル全体では、観察・閲覧行動（3.12）で最も高く、越境行動（1.99）で低い値を示した。このことは、自治体職員の多くが意識的に職場内の他者の観察や文書（過去事例）の調査・閲覧を行っている一方で、積極的に組織外活動を行っている者は少ないことを意味するものである。また、制度の導入の有無によって成長行動と内省行動の得点を比較してみると、目標管理制度とメンター制度の両方において、制度があると回答した群の方がないと回答した群より、観察・閲覧行動と内省行動で有意に高い得点を示した。しかしながら、挑戦行動や越境行動では、制度の有無で有意な得点差はみられなかった。

次に、人材育成制度の導入状況を自治体区別に比較した。表5は、調査回答者の所属自治体における目標管理制度とメンター制度の導入状況を所属自治体区分ごとに算出したクロス表である。目標管理制度に関して、調査回答者354名のうち315名（89.0%）が、所属自治体において制度があると回答した。自治体区別にみると、所属自治体において制度があると回答した者の割合が最も大きいのが政令市の95.7%（44/46）で、逆に最も小さいのが特別区の72.7%（8/11）であり、カイ2乗（ $\chi^2$ ）検定の結果、目標管理制度の導入状況と自治体区分には有意な関連は認められなかった。また、メ

ンター制度に関しては、調査回答者全体でみると、354名のうち252名（71.2%）が、所属自治体に制度があると回答し、目標管理制度と比較して割合が17.8%低かった。自治体区別の比較では、政令市において制度があると回答した者の割合が80.4%（37/46）と最も高い値を示し、都道府県の76.8%（73/95）が続いた。逆に、最小値を示したのは町・村であり、33.3%（12/36）という値であった。カイ2乗（ $\chi^2$ ）検定の結果では、メンター制度の導入状況と自治体区分には0.1%水準で有意な関連が確認された。

以上の結果を総括すれば、目標管理制度やメンター制度が導入されている職場においては、上司（目標管理の指導担当）や先輩職員（メンター）からの支援やフィードバックによって、観察・閲覧行動や内省行動が促進されていると解釈できる。したがって、目標管理制度とメンター制度は、自治体職員の専門性向上をもたらし有効な人材育成制度であり、全自治体組織が導入することが望ましいといえる。しかし、目標管理制度に関しては、自治体区分によらず、ほとんどの自治体で導入されている一方で、メンター制度に関しては、町・村といった小規模自治体の多くが導入できていないという現状が明らかとなった。こうした背景として、小規模自治体にあっては、若手職員一人一人に対してメンターを配置し、育成していただくだけの予算的あるいは人的な余裕がないという事情があるのではないかと考えられる。より具体的には、稲継・大谷（2021:36-39）で述べられているように、

表4 成長行動と内省行動の得点の人材育成制度の有無による比較

構成概念 (次元)	サンプル 全体	目標管理制度			メンター制度		
		ある (n1=315)	ない (n2=39)	検定 結果	ある (n1=252)	ない (n2=102)	検定 結果
挑戦行動	2.80	2.83	2.58	n.s.	2.84	2.70	n.s.
越境行動	1.99	1.98	2.08	n.s.	1.96	2.08	n.s.
観察・閲覧行動	3.12	3.17	2.72	**	3.18	2.97	*
内省行動	2.96	3.00	2.61	**	3.02	2.81	*

※ n.s. no significant \* p<.05 \*\* p<.01

表5 人材育成制度の導入状況の自治体区分による比較

人材育成制度	サンプル 全体	所属自治体の区分												検定 結果		
		都道府県		政令市		市		町・村		特別区		その他				
		n1=95	n2=46	n3=162	n4=36	n5=11	n6=4									
	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%	度数	%				
目標管理制度 (N=354)	ある	315	89.0	83	87.4	44	95.7	145	89.5	32	88.9	8	72.7	3	75.0	n.s.
	ない	39	11.0	12	12.6	2	4.3	17	10.5	4	11.1	3	27.3	1	25.0	
メンター制度 (N=354)	ある	252	71.2	73	76.8	37	80.4	120	74.1	12	33.3	8	72.7	2	50.0	***
	ない	102	28.8	22	23.2	9	19.6	42	25.9	24	66.7	3	27.3	2	50.0	

※ n.s no significant \*\*\* p<.001



近年、自治体職員一人当たりの業務量が増加する中、上司や先輩が自身の仕事をこなすことで精一杯となっており、一職場(部署)当たりの職員数が少ない小規模自治体では、若手職員の支援・指導を行うメンターの確保ができないのが現状であろう。ゆえに、小規模自治体において効率的かつ効果的な人材育成を実現するためには、メンター制度の導入と並行して、業務の効率化・スリム化を進めていくことが不可欠であるといえる。あるいは、小規模自治体において導入可能な、メンター制度に代わる人材育成制度の検討が求められる。

また、本研究では、目標管理制度およびメンター制度には挑戦行動と越境行動を促進する効果は確認できなかった。こうした要因として、そもそも若手(能力形成期)の自治体職員の多くは、ルーティン業務に忙殺され、新規施策(事業)の立案に従事する機会はほとんどなく、それゆえ上司や先輩からも、前例に従って円滑に仕事(事務)を遂行することが推奨され、新たな取組みへの挑戦や、職場外の研修会・勉強会への参加は必ずしも奨励されていないという現状を指摘することができる。しかしながら、今後、自治体が政策官庁としての役割を果たしていくためには、自治体職員の専門性、とりわけ政策立案展開力を向上させていくことが不可欠となり、その実現に向けて、新規施策の立案業務への挑戦や庁外の政策に関する研修会・勉強会への参加、あるいは多様な政策アクターとの意見交換などを経験する機会を積極的に提供していく必要がある。それゆえ今後は、新たな施策の企画・提案を推奨する制度や庁外の研修会・勉強会への参加を支援する制度など、能力形成期の職員の挑戦行動や越境行動を促進する人材育成制度の構築・普及が重要な課題となる。

#### 4. 研究の限界と今後の課題

本研究では、能力形成期(自治体職員歴10年未満)の自治体職員354名分の質問紙調査データを統計的に分析することによって、自治体職員の成長行動が専門性向上をもたらすメカニズムを解明するとともに、自治体組織における人材育成制度の現状と課題を明らかにすることができた。このように本研究の成果は、地方分権下において政策形成とその執行を担う自治体職員の育成のあり様を示すものであり、政策過程の合理化・最適化をめざす政策情報学に新たな知見をもたらしたといえる。と同時に、行政現場において、効率的かつ効果的な人材育成施策を考案するために必要な基礎情報やエビデンスを提供するという実践的示唆をも見出すことができる。

このように本研究には学術的、実践的意義が確認できる一方で、次のような限界と課題がある。第一に、本研究においては、自治体職員が職場における他者からどのような支援・サポートを受けているか、また、それが専門性向上にどのような影響を与えているのかについては

分析できていない。目標管理制度やメンター制度に成長行動や内省行動を促す効果が認められたことから推察できるように、職場の上司や先輩、同僚などからの支援は極めて重要な学習資源であると考えられる。それゆえ、自治体職員の専門性向上メカニズムの一層の解明に向けては、そうした職場における他者とのコミュニケーション(相互作用)を通じた学習、すなわち「職場学習」(中原2021b)が専門性向上に与える影響を明らかにすることが求められよう。第二に、仮説モデルの検証に必要な量的調査データ(サンプル)について、所属自治体の区分や地域に関しては母集団に対する代表性が確認されたものの、性別に偏りが生じていたことから、サンプリングバイアスを完全に排除できなかった。今後、調査手法の工夫・改善によってサンプルの代表性を一層確保していくことが必須となる。第三に、本研究では自治体職員の能力向上メカニズムの全体的な傾向を把握することに主眼を置いたため、一般行政職員を一括りにして分析を行ったが、性別や採用区分、所属自治体の区分などによって分析結果が異なる可能性がある。今後、サンプルサイズを増やすとともに、自治体職員個人の特性や所属組織の特性ごとに、求められる能力やその向上メカニズムを詳細に分析・解明していくことが課題となる。最後に、本研究では、専門性向上をもたらす具体的な行動や経験とは何かについては分析できていない。今後、自治体における行政人材育成カリキュラムの構築・確立に向けては、自治体職員の専門性向上をもたらす経験の詳細の内容や、それが能力として内面化されるプロセスを、質的調査を通じて解明していくことが重要な課題であろう。

#### 参考文献

- 荒木淳子(2007)「企業で働く個人の『キャリアの確立』を促す学習環境に関する研究：実践共同体への参加に着目して」『日本教育工学会論文誌』第31巻第1号、15-27。
- Dewey, J. (1938) Experience and Education. Kappa Delta Pi.
- Grant, A.D., and Ashford, S.J. (2008) The Dynamics of Proactivity at Work. *Research in Organizational Behavior*, 28:3-34.
- 畑正夫・勝浦信幸・石井雅章(2022)「変革の時代における自治体職員に求められる能力とその形成に向けた考察：学びのプロセスと構造を視座に」『地方自治研究』第37巻第1号、52-71。
- 林奈生子(2013)『自治体職員の「専門性」概念：可視化による能力開発への展開』公人の友社。
- 池尻良平・池田めぐみ・田中聡・鈴木智之・城戸楓・土屋裕介・今井良・山内祐平(2022)「思考のモデリングが経験学習と職場における能力向上に与える影響：若年労働者を対象にした調査をもとに」『日本教育工学会論文誌』第46巻第1号、15-24。
- 稲継裕昭・大谷基道(2021)『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい。
- 石山恒貴(2018)『越境的学習のメカニズム：実践共同体を往還しキャリア構築するナレッジ・ブローカーの実像』福村出版。
- 木村充(2012)「職場における業務能力の向上に資する経験学習のプロセスとは：経験学習モデルに関する実証的研究」中原淳編著『職場学習の探求：企業人の成長を考える実証研究』生産性出版、34-71。

- Kolb, D.A. (1984) *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*. Prentice Hall.
- Lave, J. and Wenger, E. (1991) *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press.
- 松尾睦 (2006) 『経験からの学習：プロフェッショナルへの成長プロセス』 同文館出版。
- 宮本聡介・宇井美代子 (2014) 『質問紙調査と心理測定尺度：計画から実施・解析まで』 サイエンス社。
- 中原淳 (2021a) 『経営学習論：人材育成を科学する (増補新装版)』 東京大学出版会。
- 中原淳 (2021b) 『職場学習論 (新装版)』 東京大学出版会。
- 中原淳・保田江美 (2021) 『中小企業の人材開発』 東京大学出版会。
- 岡村誠 (2024) 「自治体職員の能力向上メカニズムに関する研究 (I)：若手職員の成長を促進する行動の解明」『地方自治研究』第39巻第1号、1-13。
- 岡村誠 (2023a) 「自治体職員の専門性形成過程に関する質的研究：自治体における人材育成方策の確立に向けた展望と課題」『日本産業科学学会研究論叢』第28号、27-33。
- 岡村誠 (2023b) 「地方分権時代における自治体職員の専門性の実証的解明：専門性測定尺度の信頼性と妥当性の検証」『政策情報学会誌』第17巻第1号、5-16。
- 齊藤光弘・辻和洋・中原淳 (2017) 「地方公共団体の人材開発」中原淳編『人材開発研究大全』東京大学出版会、第33章、827-849。
- 総務省 (2023a) 「令和4年地方公務員給与の実態：令和4年4月1日地方公務員給与実態調査結果」。https://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi\_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/r04\_kyuuyo\_1.html (2024.5.22 最終閲覧)。
- 総務省 (2023b) 「人材育成・確保基本方針策定指針」。https://www.soumu.go.jp/main\_content/000918405.pdf (2024.8.29 最終閲覧)。
- 総務省 (2019) 「平成30年地方公務員給与の実態：平成30年4月1日地方公務員給与実態調査結果」。https://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi\_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h30\_kyuuyo\_1.html (2024.5.22 最終閲覧)。
- 田中聡・池田めぐみ・池尻良平・鈴木智之・城戸楓・土屋裕介・今井良・山内祐平 (2021) 「プロアクティブ行動がリフレクションを媒介して職場における能力向上に及ぼす影響：20代の若年労働者に着目して」『日本教育工学会論文誌』第45巻第2号、147-157。
- 館野泰一 (2012) 「職場を越境するビジネスパーソンに関する研究：社外の勉強会に参加しているビジネスパーソンはどのような人なのか」中原淳編著『職場学習の探求：企業人の成長を考える実証研究』生産性出版、282-312。
- 豊田秀樹 (2007) 『共分散構造分析 (Amos編)：構造方程式モデリング』東京図書。
- Wrzesniewski, A. and Dutton, J. E. (2001) *Crafting a Job: Revisioning Employees as Active Crafters of Their Work*. *Academy of Management Review*, 26(2): 179-201.
- 山本嘉一郎・小野寺孝義 (2002) 『Amosによる共分散構造分析とその解析事例 (第2版)』ナカニシヤ出版。

的に探究するものであり、『企業・組織に関係する人々の学習』を取り扱う学際的研究の総称」(中原2021a: 2)と定義される。

- 3) 人事評価とは「任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価」(地方公務員法第6条第1項)のことである。自治体においては「地方公務員法」(昭和25年法律第261号)において人事評価の実施が義務付けられるとともに、その結果を任用、給与、分限その他の人事管理の基礎として活用するものとされている。

## 脚注

- 1) 林 (2013) によれば、「自治体職員の専門性」は、「自治体職員が社会の中で果たすべき役割からくる能力」(林2013: 7)と定義することができ、「倫理 (地方公務員としての行動の根拠となる心理的作用、あるいは職務に関する行動の適正な判断基準)」「基礎 (職務遂行上求められる基本的な能力)」「政策立案展開力 (問題解決のための方法やその行動計画を作る能力、あるいは政策プロセスの実施能力)」「専門的な知識や技術 (職務遂行上求められる専門的な知識や技術)」といった4つの人的要素から成るとされる。
- 2) 経営学習論は、中原 (2021a) によれば、様々な領域の研究者が多様な研究方法論を用いて経営現場における人々の学習を学際



論文 (査読付き)

# 消費者との接点を生み出すための有効な手法の検証と提案

—スタートアップIT企業のSEO施策を中心に—

千野根 陵

(日本経済大学経営学部)

## —要旨—

スマホ、タブレットの普及によって、デジタルマーケティングのあり方が大きく変化している。消費者が知りたい、興味をもちそうなキーワードをコンテンツ(記事)に用いることで、SEO(Search Engine Optimization)と呼ばれる「検索エンジン最適化」を行い、ユーザーを自社サイト(オウンドメディア)に誘導する戦略を多くの企業が行っている。

SEO施策の先行研究を調査すると、企業の集客の仕組みや顧客との接点の生み出し方の具体的な取り組みや実態についての研究が進んでいない現状があった。そこで、本研究では、6名の経営者やフリーランスのマーケッターにインタビュー調査を行い、質的データ分析法にて分析を行った。

それにより、SEO施策におけるマーケッターが重視する要素として、①《キーワード選定が重要》、②《SEO施策による戦略的なアプローチと精緻な管理手法の確立》、③《変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する》、④《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》、⑤《質と信頼性を重視したユーザー中心設計》、⑥《SEOでブランドの強化とAIによる最適化》⑦《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》の7つの概念カテゴリーが生成された。そこから、消費者との接点を生み出すための有効なSEO施策の概念モデルを構築し、①⇒②⇒⑤⇒⑦という大きな流れに加えて、②において③、④に取り組むこと、⑤において⑥への発展が可能なることを示した。それにより、マーケッターは消費者との接点を生み出すために、このプロセスを経ることが有効な手立てであることが明らかとなった。それは、IT起業、特にスタートアップ企業の経営者がSEOを戦略的に活用するための知見を提供しているといえる。

[キーワード] SEO 施策、オウンドメディア、コンテンツマーケティング、スタートアップIT企業

## 1.はじめに

現在のインターネットの普及、そしてスマホ、タブレットによる情報収集の日常化によって、マーケティングが大きな転換期を迎えている。特に、マーケティングコミュニケーションの分野において、その変化が特に顕著であり(岩崎, 2012:43)、顧客とのコミュニケーションを通じたマーケティングが主流となっている。コミュニケーション戦略とは、企業が消費者との間に好ましいレピュテーション(評判・名声)を獲得することを目的としたあらゆるコミュニケーションを統合する戦略を指す(小島, 2019:125)。

消費者は日常的に複数のメディアに接し、様々な情報をやり取りするようになった。特に、スマートフォンなどの携帯デバイスを用いて、常にインターネットに接続することができ、いつでも知りたいことを検索して調

べ、購入したい商品を注文できるようになった(丸岡, 2015:70)。それにより、情報の発信、主体、発信するタイミング、そしてその伝達方法を十分に検討し、効果的に発信することが重要となる。消費者がスムーズに情報入手して購買へと進めることのできるチャネルを整備することが重要となっている(小島, 2019:102)。

チャネルとは集客の経路のことを指し、SNSやコンテンツ(記事)、YouTube、カタログ雑誌など様々なものがある。そうしたチャネルを総合的に顧客にアピールするため、企業は、顧客との接点や販売経路を統合するオムニチャネルの手法をとっている。それにより、複数の販売チャネル(実店舗、PCサイト、スマホ、ソーシャルメディア、新聞、雑誌、TVなど)を統合し、顧客がどのチャネルを通じても一貫したショッピング体験を得られるようにしている。顧客が各チャネルをスムーズに移動できるようにすること、それが「オムニチャネル



マーケティング」である。それは、一貫性のある顧客エクスペリエンスを提供し、顧客エンゲージメントの醸成、向上を目指すマーケティング手法である（熊倉, 2016: 86）。しかし、岩崎（2012: 55）が述べるように、「インターネットによる広告が進化したとしても、アクセスされて初めて効果が出るという限界からは逃れられない」。

オムニチャネルマーケティングにおいては、自社サイトに潜在顧客を呼び込み、新規顧客を獲得しなければならない。そのための手法が、オウンドメディアである（堀, 2013: 112）。

2011年以降、自社サイトに商品・サービスに関するコンテンツ（記事）を掲載することで自社サイトをオウンドメディア化して魅力を高め、直接顧客を呼び込む動きが顕在化してきた（堀, 2013: 111）。従来、自社サイトは情報公開の場としての位置付けであり、会社概要や経営指標、事業内容を会社案内パンフレットのように掲載するだけにとどまっていたのであるが、顧客、あるいは潜在顧客にとって魅力的なコンテンツを自社サイトに掲載する動きが本格化している（堀, 2013: 112）。こうした背景により、「コンテンツマーケティング」が注目されるようになった。「コンテンツマーケティング」とは、企業が顧客にとって有益なコンテンツを発信することで、購買行動を引き起こすものである。

インターネット利用者のインターネットの利用目的・用途をみると、「SNS（無料通話機能を含む）の利用」の割合が80.0%と最も高く、次いで「電子メールの送受信」（78.5%）、3番目に「情報検索」（73.7%）となっており、多くの消費者が、情報を得るため、検索エンジンを利用している（総務省, 2024）。丸岡（2015: 71）は、検索から認知と購買に至る検索連動型広告市場が拡大しており、検索連動型広告に2010年には2035億円が投じられたが、これは2006年の930億円の2倍以上にあることから、検索エンジンから人々の関心をひき、顧客から自らを見つけてもらうことの重要性を述べている。

検索してすぐに出てくる情報ほど読まれる頻度が高くなる。そこで、検索エンジンのキーワード検索において、できるだけ上位に表示されるようSEO（Search Engine Optimization, 検索エンジン最適化）対策に注力する企業が増えている（小島 2019: 133）。今日、検索エンジンマーケティングは必須であり、Googleでの検索で自社商品に関連するキーワードによって自社のサイトが検索結果の上位に位置づけられることが売上に大きくひびくため、SEOのコンサルティング・ビジネスが大流行となっている（岡本, 2008）。

情報提供者にとっては、インターネット検索の結果として自社のサイトを検索上位に表示させてできる限り露出度を高めることが必要となる（西村, 2019）。一般的にはユーザーは必要とする情報を入手するためにはせいぜい2、3クリックしか行わないため、検索された結

果の上位表示はユーザー数拡大に違いを生むことになる。

デジタルマーケティング、特にSEOは、今日のウェブサイトにとって不可欠な要素である（Tsai, Chou, & Leu, 2011）。アメリカにおいて、2010年に1500の広告主を対象に行われた調査では、広告主や広告代理店の90%がSEOに取り組んでいると回答している（Ecosultancy, 2010）。

UCバークレー大学のロン・バーマンらは、量的調査を行い、①検索エンジンのランキングの質が向上することで、顧客訪問の満足度が向上する可能性があること、②消費者は最初に、オーガニックリンクとスポンサーリンクのどちらをクリックするかという選択に直面するが、スポンサーリンクは競争的なオークションを通じて広告主に割り当てられており、消費者は一般的にオーガニックリンクをより信頼する傾向にあること、③そのため、広告主はSEOと総称される検索エンジンの最適化する技術を使用して検索エンジンのランキングアルゴリズムを操作し、オーガニック検索での可視性を高めようとしていると、SEOについての研究成果を発表している（Ron Berman, Zsolt Katona, 2013）。

また、ツァイらは、航空会社のWebサイトにおけるSEO戦略とその効果を調査した（Tsai, Chou, & Leu, 2011）。243の航空会社のWebサイトを対象に、各サイトがどのようにSEO戦略を定義し、具体的なSEOテクニックを競合に対して、どの程度使用しているかを分析、検証した。結果として、SEOにおけるテクニックとウェブサイトのトラフィックへの貢献度との関係性を明らかにする量的な調査を行っている。

一方で、日本の調査によれば（Digital Arrow Partners, 2024）、月のWebマーケティング予算が100万円以上の企業に勤めるマーケティング担当者103名を対象にした実態調査では、96.1%の企業がSEO施策を実施していることが明らかになった。この調査は、SEO施策として「コンテンツSEO施策（記事/ブログ/サービス詳細や説明などコンテンツによる施策）」が69.7%、「内部SEO施策（サイト構造最適化/クローラー対策などテクニカルな施策）」が67.7%、「外部SEO施策（被リンク獲得・PRなど）」が54.5%であると報告されている。この調査結果は、SEOが現代のWebマーケティング戦略において重要な役割を担っていること、SEO施策が企業のデジタルプレゼンスを強化し、競争優位性を確保するための重要な手段として認識されていることを示している。

このように、先行研究を概観すると、SEOに関する論文はいくつも存在するが、それらの多くは量的な研究だといえる。特に、企業がどのように具体的にSEO戦略を実践しているかという問いに対して、その具体性や実態を明らかにするような質的なアプローチによる先行研究は管見の限り見当たらない。



特に、集客の仕組みや顧客との接点について、具体的な取り組み、その実態を明らかにしたものはない。そこで、本研究では、スタートアップ企業におけるコンテンツマーケティングに焦点を当て、6名の経営者やフリーランスのマーケティングにSEO戦略がどのように実践されているのかをインタビュー調査をする。それにより、SEO施策を行うマーケティングがどのように集客し、顧客との接点を生み出しているかのプロセスの概念モデルを構築し、体系化した。

## 2. 研究方法

### 2.1 調査方法

本研究では、質的研究法を採用し、データ分析を行った。調査方法については、事前に調査対象者に対してメールおよび口頭で調査協力を依頼した人物にインタビューを実施した。2024年4月より2か月間にわたり半構造化面接を実施した。インタビューは、オンラインにて約1時間程度であった。

調査対象者については、以下の4つ観点から人選した。

1. ウェブマーケティングの会社であるテクロによれば(天野, 2023)、WEBサイトの平均的なPV数の目安は3000~1万PVである。そして、10万PV以上は成功しているオウンドメディアと見なされる。今回のインタビュー調査ではそうした人物を選択基準とした。
2. SEO施策における経験年数も重要なため、最低でも

5年以上の経験をもつ人物を選択基準とした。

3. 障害者雇用サービス事業から、自動車製造業、フィットネス、不動産、ペット事業、人材業、CRM系のsalesforceメディアなど、幅広い業種のSEO施策の実態を調査できるよう、多業種の人材を選択基準とした。
4. 本研究がスタートアップ企業のSEO施策の実態調査を目的としているため、大企業のマーケティングではなく、スタートアップ企業のコンテンツマーケティングにおいて、起業した人物を選択基準とした。

それにより、このような4つの基準を満たすSEO戦略に実績のあるスタートアップの経営者およびマーケティングを担当する6名(表1)を選出した。彼らは幅広いSEO施策の経験を持ち、具体的な事例に基づく知見を有する人物である。具体的には、彼らはスタートアップ市場においてコンテンツマーケティング施策を行い、これまで月間30万PVから月間600万PV以上のオウンドメディアをゼロから築き上げた実績を持ち、SEO施策において成果を上げている優秀なマーケティングといえることができる。

SEO施策の具体的方法、SEO施策を成功させるための必要な要素、消費者へのアプローチ方法、SEOとそれ以外のマーケティングの運営方法、SEOにおけるアルゴリズム等をインタビューすることで、SEO施策の本質や成功させるために必要な要素を明らかにできると考え、表2のような質問項目を設定した。

表1 SEO施策に関する6名のインタビュー対象者のプロフィール

氏名	役職	業務経験
A	フリーランス	フリーランスのWebマーケターとして活動しており、SEOコンサルティングを専門としている。また、他のデータコンサルティング会社のプロジェクトに参加し、不動産関連のマーケティングも手がけている。さらに、現在は実務家向けの大学院にて応用データサイエンスを研究している。
B	代表取締役	障害者雇用サービス事業を展開する企業の代表を務めている。主に障害者雇用を支援する企業や教育・福祉施設向けのサービスツール開発に注力している。新卒では上場しているWeb企業でアルバイト求人サイトの運営に従事し、ウェブマーケティングやウェブディレクションを経験。その後、医療系メディアの運営に従事し、月間120万PVを達成。これにより、デジタルマーケティングの専門知識とマネジメント能力を高めてきた。
C	代表取締役	自動車製造業の会社に勤務しながら、副業で人事関連の分野に特化した会社を創業している。また、コンテンツマーケティングを中心としたメディア事業を展開しており、所有するメディアは月間30万PV以上のアクセスを維持している。
D	代表取締役	スタートアップ企業を経営しており、ファッションに特化したオウンドメディアのSEO、ドローンによる空撮サービス、およびウェブサイト制作を事業内容としている。オウンドメディアは2年ほどで月間50万PVを達成した。
E	代表取締役	月間600万ページビューを記録するナンバーワンのフィットネスメディアを運営していた。このメディアは2016年頃にBuyOutという形で他社に譲渡した。現在はアルメニアに在住し、スタートアップ会社への投資や飲食店などを経営している。
F	取締役	WebマーケティングおよびWeb関連事業のプロフェッショナル集団を運営しており、特にマーケティング領域において強みを発揮している。SFDC (Salesforce. com) の構築からWebサイトの制作、Webマーケティングまで、一貫して幅広いサービスを提供している。自社でも数十万PVのオウンドメディアを所有している。

表2 SEO施策に関するインタビュー質問項目一覧

番号	質問項目
1	会社の主な事業内容と市場での位置づけを教えてください。
2	会社の現在のマーケティング戦略について教えてください。
3	WEB上の集客の仕方（マーケティング）について教えてください。
4	自社で保有するメディア（オウンドメディア）では、集客のためにどのような施策をしていますか？
5	オーガニックサーチでは、どのような施策をしていますか？
6	SEOでは、どのような施策をしていますか？
7	WEB集客にとって、SEOはなぜ重要だと思いますか？
8	SEO以外で、集客に重要なものは何ですか？
9	SEOが成功した大きな要因はなんだと思いますか？
10	会社の売上にSEO施策がどの程度影響を与えましたか？
11	SEO戦略は何だと思って取り組んでいますか？
12	SEOがうまくいく場合といかない場合に、どんな違いがありますか？

表3 SEO施策に関するインタビューに関する発言内容の概念のコードマトリックス

	概念的カテゴリー	上位コード	コード
質問⑥	キーワード選定が重要	親和性のキーワードを選ぶ	①キーワードの市場での位置づけを調査する ②自社で狙いやすいキーワードを特定する
		広告で高いCVR（申し込み率）やCTR（クリック率）のキーワードを見つける	①キーワードを広げる ②広告から有効なキーワードを発見する
質問⑦	戦略的最適化とアルゴリズムへの対応	高品質なコンテンツと適切なキーワードで検索最適化	①適正な文字数、高品質な内容を重視する ②よく検索されるキーワードを使用する ③特にGoogleやYahooなどの主要な検索エンジンを利用する
		ニーズに応じた戦略とツール活用で最適化	①コンサルティング内容に合わせてアプローチする ②キーワードのボリュームがあるところで対応する ③ツール系をトライする
質問⑧	質と信頼性を重視したユーザー中心設計	変化するアルゴリズムに対応と質を重視すること	①Googleアルゴリズムの変化 ②質の高い記事を提供し続けることが最終的に評価される
		ユーザー中心の戦略で収益最大化	①ユーザーファーストのアプローチ ②ユーザーからの収益化の重要性 ③想定するお客さんのペルソナを考え、検索キーワードを設定する
		信頼性が求められる分野：専門性と慎重な情報管理が重要	①センシティブな情報の取り扱い ②医療や金融などの分野では、公的機関や専門家による記事が信頼性に優位である
質問⑨	変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する	ユーザーに価値提供と高品質なコンテンツ作成	①低品質のコンテンツを避ける ②ユーザーにとって意味のある内容
		成功の不確実性と継続性	①試してみることが重要 ②泥臭い作業を積み重ねることで、Googleに評価される ③日々更新を行い、PDCAサイクルを効率的に回す
		ニッチ戦略で忠実な顧客基盤を築く	①少ないフォロワーでも忠実な顧客を確保する ②競争の少ない領域を選定
質問⑩	収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略	多角的なマネタイズ戦略で収益化を最大化	①サイト自体を売る ②広告収入を得る ③実店舗に誘導する ④商品販売に誘導する
		SEOは収益を支える重要な集客手段	①売上の何割かを占める重要なチャネル ②集客における重要な一手段になっている ③見られるポイントをSEOで作る
質問⑪	SEOでブランドの強化とAIによる最適化	SEO施策を通じたブランド価値の強化	①特定のキーワードで検索結果の上位に表示されることがブランディングの成功と考える ②検索結果での上位表示が強いブランドイメージの確立に寄与
		AI自動化と競合分析で最適化	①キーワードのボリュームに応じて、どこでどう戦うかを決める ②SEO手法はGoogleの評価基準に大きく依存 ③予測と検証を繰り返す ④オーソリティーサイトが多く、競合が激しい ⑤SEOはAIに任せて自動化すべき
質問⑫	SEOによる戦略的アプローチと精緻な管理手法の確立	KPI管理と専門コンテンツの強化	①マーケターが意図しない記事の増加を防ぐ体制が必要 ②効果的なKPIとモニタリングのシステムが整っているところは成功しやすい ③ダッシュボードを活用して効率よく情報を確認できる仕組みが役立つ ④特定のテーマに焦点を当てた専門性のあるコンテンツが成功
		戦略的な領域選定と素早い判断	①アクセス数でうまくいくサイトとうまくいかないサイトの違いを判断 ②伸びないと判断したら早めに損切りを行うのが賢明 ③適切な領域選びがサイトの成功において重要 ④競合が少ない領域 ⑤広告と並行してSEOも取り組むべき

## 2.2 分析方法

インタビューは、ICレコーダーで録音または録画し、後日、逐語録をテキストファイルとしてデータ化した。インタビューデータの意味を探索的に分析する手法として、質的データ分析法（佐藤,2008）を採用し、以下の手順で分析を実施した。

分析の手順として、調査対象者のSEO施策の中で重要な要素となる発言を抽出し、コード化するオープン・コーディングを試みた。コード化に際しては、SEOとマーケティングで集客に関する発言、SEO施策において有効だった手法に関する発言、集客において成功したポイントに関する発言、売上につながった手法に関する発言、SEO施策でうまくいくか、いかないかに関する発言、それぞれの調査対象者が共通して回答した発言など、SEO施策で有効な手立ての手がかりとなる重要な発言を取り出し、コード化した。

コード化から得られたデータを細かく比較・検討し、何度も見直しを行い、規則性やパターンを見つけ出した。そして、抽出したコードから、より抽象度の高い上位コードを生成し、より中核的で重要なコードである概念的カテゴリーを生成した。

コード化したものからコードマトリックスを作成し、そこからさらに概念のコードマトリックスを作成した。それが〈概念的カテゴリー〉、〈上位コード〉、〈コード〉による概念コードマトリックスの表3で示したとおりである。

インタビュー調査において、対象者のマーケティング全般の仕事内容の確認と、現状把握、その人物がどのような背景をもってSEO施策に取り組んでいるのかを明らかにするために、①から⑤の質問を行った。それらは、本研究の重要視しているSEO施策の具体的な分析に直接関与していない。よって、今回のSEO施策における有効な手立てを明らかにすることにおいては、⑥から⑩についてのコード化や概念モデルの構築を行い、①から⑤については除外した。

分析の信頼性を向上させるため、データ分析の客観性と妥当性の確保に努め、生成されたデータの関係性を図式化・可視化し、意味づけの過程を明らかにした。

## 3. 結果

インタビュー対象者の回答に対して、コード化したコードマトリックスについては、付録に示したとおりである。インタビューをコード化し、分析していくと、47のコード、16の上位コード、そして、7つの概念が浮かび上がってきた。それは、①《キーワード選定が重要》、②《SEO施策による戦略的なアプローチと精緻な管理手法の確立》、③《変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する》、④《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》、⑤《質と信頼性を重視したユーザー中心設

計》、⑥《SEOでブランドの強化とAIによる最適化》⑦《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》の7つである。以下が、概念的カテゴリーごとにオープンコーディングした結果を示したものである。

### 3.1 ①《キーワード選定が重要》

「①キーワードの市場での位置づけを調査する ②自社で狙いやすいキーワードを特定する」のコードから、上位コード「親和性のキーワードを選ぶ」が生成された。また、「①キーワードを広げる ②広告から有効なキーワードを発見する」のコードから、上位コード「広告で高いCVR(申し込み率)やCTR(クリック率)のキーワードを見つける」が生成された。そこから概念コード《キーワード選定が重要》が生成された。

### 3.2 ②《SEOによる戦略的アプローチと精緻な管理手法の確立》

「①マーケティングが意図しない記事の増加を防ぐ体制が必要 ②効果的なKPIとモニタリングのシステムが整っているところは成功しやすい ③ダッシュボードを活用して効率よく情報を確認できる仕組みが役立つ ④特定のテーマに焦点を当てた専門性のあるコンテンツが成功」のコードから、上位コード「KPI管理と専門コンテンツの強化」が生成された。また「①アクセス数でうまくいくサイトとうまくいかないサイトの違いを判断 ②伸びないと判断したら早めに損切りを行うのが賢明 ③適切な領域選びがサイトの成功において重要 ④競合が少ない領域 ⑤広告と並行してSEOも取り組むべき」のコードから、上位コード「戦略的な領域選定と素早い判断」が生成された。そこから、概念コード《SEOによる戦略的アプローチと精緻な管理手法の確立》が生成された。

### 3.3 ③《変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する》

「①Googleアルゴリズムの変化 ②質の高い記事を提供し続けることが最終的に評価される」のコードから、上位コード「変化するアルゴリズムに対応と質を重視すること」が生成された。また、「①コンサルティング内容に合わせてアプローチする ②キーワードのボリュームがあるところで対応する ③ツール系をトライする」のコードから、上位コード「ニーズに応じた戦略とツール活用で最適化」が生成された。そこから概念コード《キーワード選定が重要戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》が生成された。

### 3.4 ④《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》

「①適正な文字数、高品質な内容を重視する ②よく検索されるキーワードを使用する ③特にGoogleやYahooなどの主要な検索エンジンを利用する」のコードから、



上位コード「高品質なコンテンツと適切なキーワードで検索最適化」が生成された。また、「①コンサルティング内容に合わせてアプローチする ②キーワードのボリュームがあるところで対応する ③ツール系をトライする」のコードから、上位コード「ニーズに応じた戦略とツール活用で最適化」が生成された。そこから概念コード《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》が生成された。

### 3.5 ⑤《質と信頼性を重視したユーザー中心設計》

「①Googleアルゴリズムの変化 ②質の高い記事を提供し続けることが最終的に評価される」のコードから、上位コード「変化するアルゴリズムに対応と質を重視すること」が生成された。「①ユーザーファーストのアプローチ ②ユーザーからの収益化の重要性 ③想定するお客様のペルソナを考え、検索キーワードを設定する」のコードから、上位コード「ユーザー中心の戦略で収益最大化」が生成された。「①センシティブな情報の取り扱い ②医療や金融などの分野では、公的機関や専門家による記事が信頼性で優位である」のコードから、上位コード「信頼性が求められる分野：専門性と慎重な情報管理が重要」が生成された。そこから概念コード《質と信頼性を重視したユーザー中心設計》が生成された。

### 3.6 ⑥《SEOでブランドの強化とAIによる最適化》

「①特定のキーワードで検索結果の上位に表示されることがブランディングの成功と考える ②検索結果での上位表示が強いブランドイメージの確立に寄与」のコードから、上位コード「SEO施策を通じたブランド価値の強化」が生成された。「①キーワードのボリュームに応じて、どこでどう戦うかを定める ②SEO手法はGoogleの評価基準に大きく依存 ③予測と検証を繰り返す ④オーソリティーサイトが多く、競争が激しい ⑤SEOはAIに任せて自動化すべき」のコードから、上位コード「AI自動化と競合分析で最適化」が生成された。そこから概念コード《SEOでブランドを強化とAIによる最適化》が生成された。

### 3.7 ⑦《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》

「①サイト自体を売る ②広告収入を得る ③実店舗に誘導する ④商品販売に誘導する」のコードから、上位コード「多角的なマネタイズ戦略で収益化を最大化」が生成された。また、「①売上の何割かを占める重要なチャネル ②集客における重要な一手段になっている ③見られるポイントをSEOで作る」のコードから、上位コード「SEOは収益を支える重要な集客手段」が生成された。そこから概念コード《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》が生成された。

## 4. 考察

### 4.1 ①《キーワード選定が重要》

《キーワード選定が重要》については、マーケッターは、ターゲット層にあったキーワード選定、多くの人が検索するキーワード選定を行っていた。また、キーワードは自社のサービスや製品に親和性の高い、相性のいいものを選ぶ必要があると考えていた。親和性の高い、相性のいいものを選ぶと、申し込み率を示すコンバージョン率が高くなるからである。そのため、マーケッターは、自社で合いやすいキーワードを特定して、そこをひたすら広げ、メディア上でネット広告におけるCTR（クリック率）の高いキーワードを見つけるようにしていた。

このように、それぞれのマーケッターが独自のキーワード設定を行い、有効性の高いキーワードを見つけていた。適切なキーワード分析を通じて、ターゲット層に最適なコンテンツを提供することに成功している。

### 4.2 ②《SEOによる戦略的アプローチと精緻な管理手法の確立》

《SEOによる戦略的アプローチと精緻な管理手法の確立》については、モニタリングシステムとは、KPIやSEO施策の妥当性を判断する力である。マーケッターは、効果的なモニタリングシステムの重要性について触れ、さらに、SEO施策を評価できる人がいるかが重要だと考えている。一方で、マーケッターは、明確な答えはなく、実際にやりながら試行錯誤で効果のある方法を探っている。しかし、マーケッターは同様に予測と検証を繰り返すプロセスを通じて、Googleが何で評価しているのかを仮説を立て、それに基づいてSEO戦略を策定している。したがって、マーケッターはSEO施策の分析や戦略もKPIを曖昧にすると結果が出にくいと考えている。

このことから、SEO施策は、具体的な評価検証の分析をしながら進めることが大切であることがわかる。特にKPIなどを設定して評価を行うことが重要で、KPIを設定して評価を行うことで問題点の可視化が容易になる。このように、SEO施策の結果の評価と検証において、実際のモニタリングと適切な評価基準の設定や分析が成果を生み出すのに不可欠だと考えられる。

### 4.3 ③《変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する》

《変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する》については、マーケッターは、SEO施策には市場におけるタイミングが重要であることから、運も必要な場合があると考えている。例えば、Googleによって検索エンジンのアルゴリズムが変化し、自分の所有するノウハウが使えなくなることも考えられるからである。コンテンツ制作には試行錯誤を繰り返すことが必要であ

り、「これだ」と思えるものを見つけるまで手探りで進めている。また、成功するかどうかは実際にやってみないとわからないと考えている。そのため、100本の記事のデータ分析を行い、伸びるか伸びないかを判断している。伸びないと判断した場合は、早めの方向転換を行なっている。

マーケティングは、必ず成功が保証されているものではなく、やりながら成功へと導いていくことが重要だと考えている。有効なSEO施策を考えても、競争が生まれるなど外部要因や、アルゴリズムの変更などの運の要素などコントロールできない変数があるからである。SEO施策では、コンテンツの質が重要である。マーケティングは、基本的には良質なコンテンツを作ることが基本である。例えば、3000文字の高品質な記事を書くこと、競争と重ならないキーワードを選定している。

#### 4.4 ④《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》

《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》については、マーケティングは、キーワードの分析や調査については、各自さまざまな方法を行っていた。キーワードの分析や調査については、各自さまざまな方法を行っていた。マーケティングは、競争調査を行い、競争よりも優れた記事を強化したり、Googleのキーワードプランナーと呼ばれるキーワードツールを活用して、高ボリュームのあるキーワードを選定したり、ラッコキーワードと呼ばれるキーワードツールを活用している。また、別の手法として、アクセス数が集まる記事とそうでない記事から、キーワードを見つけている。それらの手法は、市場と競争分析を行い、差別化されたコンテンツを提供することを可能にしている。

#### 4.5 ⑤《質と信頼性を重視したユーザー中心設計》

《質と信頼性を重視したユーザー中心設計》については、SEO施策でコンテンツの質が重要であることから、マーケティングは、良質なコンテンツを作ることに関心を持っていた。例えば、3000文字の高品質な記事を書くことや、定期的なキーワードリサーチやコンテンツ更新を行っていた。

また、マーケティングは、より目につきやすくするよう検索エンジンでの露出を増やせるよう、情報が誤っていないか、コンテンツがユーザーにとって読みやすいものとなっているかなどのモニタリングを行っていた。

マーケティングは、低品質のコンテンツにならないように、意味ある記事になるよう配慮している。例えば、独自にCVR（申込率）や滞在時間などの具体的な指標でコンテンツの質と量を評価する仕組みを作っていた。同様に記事コンテンツの質を高くすることを考えている。マーケティングは、文字数ばかり意識してはならず、むしろ適切なキーワード選定後、コンテンツの質を大切にしている。

マーケティングは、検索エンジンのアルゴリズムの進化やAI技術の導入が進んでいる現状をしっかりと理解している。単純な文字数だけを意識したSEO施策だけでは成果を出しにくくなっていることも理解していた。

収益性については、導線設計が重要だとマーケティングは考えている。SEO施策でオウンドメディアからの流入は管理できるが、その後の問い合わせや発注に繋げる部分を重要視している。例えば、アフィリエイト（成果報酬型広告）などで、ユーザーが自社に支払いを促すよう誘導する施策を打つなどの手法が有効なように見受けられる。

マーケティングは、特定領域においては、ドメインの権威性に留意すべきだと考えている。医療や金融などのセンシティブな情報を扱うジャンルでは、公的機関や専門家による記事が信頼性の面で優位に立っている。医療機関からのリンク獲得を通じてドメインの権威を強化することを大切にしている。オーソリティーサイトが多くて競争が激しいから、ロングテール戦略が厳しい点を留意している。

#### 4.6 ⑥《SEOでブランドの強化とAIによる最適化》

《SEOでブランドを強化とAIによる最適化》については、SEO施策は、ブランディング戦略に活用している。マーケティングは、特定のキーワードで検索した際に検索結果の上位に表示されること自体がブランディング成功であると考えている。例えば、公益会社がミラノサローネなどの展示会を検索した際に上位に出ることは、その会社が重要な位置を占めていることを意味し、強いブランドイメージを確立する助けになると強調している。マーケティングは、会社名やブランド名に関する指名検索の最適化にも注力しており、総合的なブランド認知と信頼の構築を目指している。

SEO施策によって自社のサービスや製品にリーチするきっかけを作る事は、ブランド力向上につながるものとマーケティングは考えている。とりわけ、BtoBビジネスにおいては、そのような側面が顕著であるようだ。

マーケティングはSEOの限界を認識し、より幅広いマーケティング戦略の重要性を説いていることがわかった。マーケティングは、生成AIなどの新しいテクノロジーがSEO戦略を大きく変えるであろうと指摘しており、従来の方法だけでは成果が出にくくなり、過去と新しい技術を取り入れた柔軟な戦略が必要だと考えている。

#### 4.7 ⑦《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》

《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》については、キーワードは自社のサービスや製品に親和性の高い、相性のいいものをマーケティングは選んでいる。親和性の高い、相性のいいものを選ぶと、申し込み率を示すコンバージョン率が高くなるからである。マーケティングは、自社で合いやすいキーワードを特定して、そこ

をひたすら広げることが重要だと回答している。また、メディア上でネット広告におけるCTR（クリック率）の高いキーワードを見つけるようにしている。SEO施策による記事のCTR率が異なるため、マーケッターは効果の高いCTR記事を生み出すことに創意工夫をしている。

SEO施策で集客した後のマネタイズポイントの確保も合わせて重要である。スタートアップ企業の場合は、売上確保が必須要件であり、いかにSEO施策により売上を伸ばせるかが会社のコアビジネスになりうるという点も重要であると考えられる。

## 5. 結論

これまでの分析を通じて、7つの概念的カテゴリーが生成されたことから、概念モデル（図）を作成した。

①《キーワード選定が重要》、②《SEO施策による戦略的なアプローチと精緻な管理手法の確立》、③《変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する》、④《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》、⑤《質と信頼性を重視したユーザー中心設計》、⑥《SEOでブランドの強化とAIによる最適化》⑦《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》の7つの概念カテゴリーを体系化したものが図1の構造モデルである。以下、構築された概念モデルについて説明したい。

まず、SEO施策では、①《キーワード選定が重要》であり、自社で狙いやすいキーワードを特定することが重要となる。SEO施策の出発点は、ターゲットとなる消費者に親和性の高いキーワードの選定である。広告で高いCVR（申し込み率）やCTR（クリック率）のキーワードを見つけることも重要となる。

次に、②《SEO施策による戦略的なアプローチと精緻

な管理手法の確立》することである。KPIの設定や専門コンテンツの強化することと戦略的な領域選定と素早い判断である。KPIを設定することにより、施策の評価と検証が容易となる。

そして、③《変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する》ことである。これには、成功の不確実性と継続性やニッチ戦略で忠実な顧客基盤を築くことが求められる。コンテンツマーケティングでは、試すことが重要である。試行錯誤の泥臭い作業を積み重ねることで、Googleに評価されていくようになる。

また、SEO施策では、④《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》が必要となる。検索エンジンのアルゴリズムは常に進化しているため、SEO施策もこれに対応し、最適化する必要が求められる。高品質なコンテンツを適切なキーワードで最適化する。結果として、キーワードボリュームがあるところからの流入が増えていく。

続いて、⑤《質と信頼性を重視したユーザー中心設計》に取り組むことが重要となる。質とは記事の高い質を提供し続けることであり、ユーザー中心設計とはユーザー中心の戦略で収益を最大化させることである。

そこから、⑥《SEOでブランドの強化とAIによる最適化》が可能となる。特定のキーワードで検索結果の上位に表示されることがSEOでブランド強化へと繋がる、検索結果での上位表示が強いブランドイメージの確立に寄与する。またSEOはAIに任せて自動化することで、運用の効果をより一層高めていくこともできる。

最後に⑦《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》が鍵となる。SEO施策の最終的な目的は、収益の最大化である。SEO施策を通じた集客戦略を成功させ、多角的なマネタイズ戦略を展開し、収益化を最大化することが重要となる。

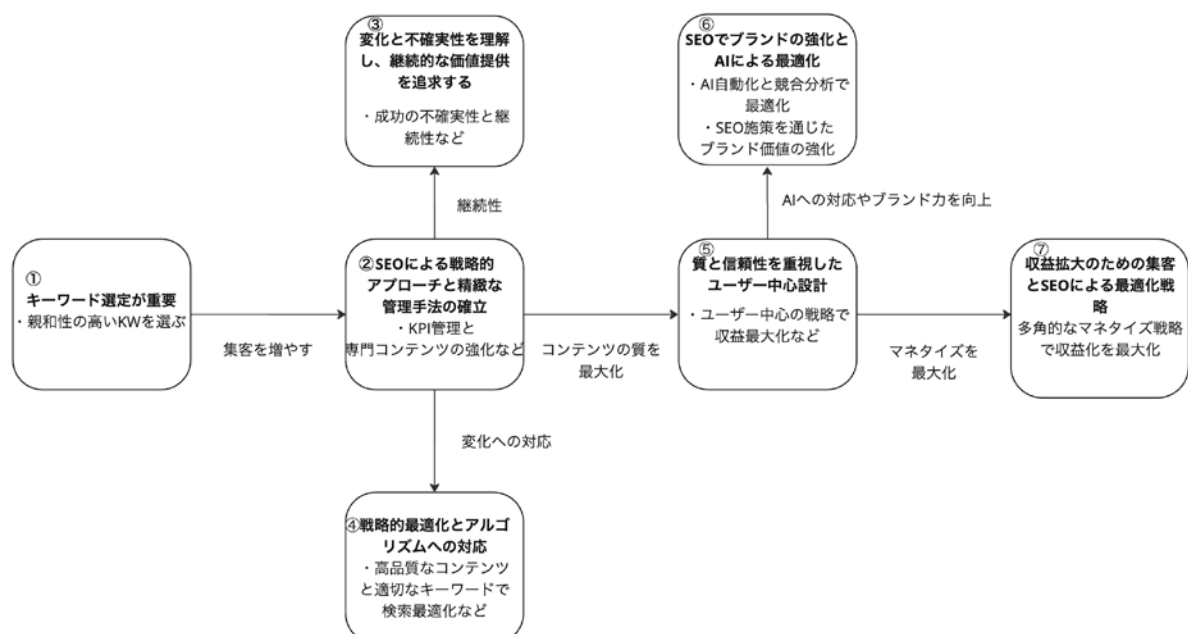


図 SEO施策の体系化プロセス：集客から顧客接点の最適化までの提案



①から②の流れとして、キーワードを選定することで、SEOの効果が出て、集客が増える。

②において、成果が曖昧になりやすいので、目標設定となるKPIを設定する必要性が出てくる。

そして、②から⑤へと取り組みを進める。KPIの指標で特に重要となるのは、コンテンツの質である。ユーザーの満足度を上げ、ユーザーを中心とした設計にすることが有効となる。

さらに、⑤から⑦へと発展させる。これは、収益拡大をさせるためのマネタイズを考えることである。

⑤においては、⑥につながる事が可能で、コンテンツの質を向上させて、検索エンジンで上位にくると、サイトのブランド力も向上していくのである。

この構造モデルでは、SEO施策において、①⇒②⇒⑤⇒⑦という大きな流れに加えて、②において③、④に取り組むこと、⑤において⑥への発展が可能なることであることが明らかとなった。それにより、マーケッターは消費者との接点を生み出すために、このプロセスを経ることが有効な手立てであることがわかった。これは、IT企業、特にスタートアップ企業の経営者がSEOを戦略的に活用するための知見を提供しているといえる。

## 6. おわりに

SEO施策の先行研究を調査すると、企業の集客の仕組みや顧客との接点の生み出し方の具体的な取り組みや実態についての研究が進んでいない現状があった。そこで、本研究では、6名の経営者やフリーランスのマーケッターにSEO施策に対するインタビューを実施した。インタビュー結果を、質的データ分析法にかけ、コード化したのち、より中核的なコードを上位コードして生成し、7つの概念的カテゴリーを生成した。

生成された概念的カテゴリーは、①《キーワード選定が重要》、②《SEO施策による戦略的なアプローチと精緻な管理手法の確立》、③《変化と不確実性を理解し、継続的な価値提供を追求する》、④《戦略的最適化とアルゴリズムへの対応》、⑤《質と信頼性を重視したユーザー中心設計》、⑥《SEOでブランドの強化とAIによる最適化》⑦《収益拡大のための集客とSEOによる最適化戦略》の7つである。

SEO施策の概念モデルは、①⇒②⇒⑤⇒⑦という大きな流れに加えて、②において③、④に取り組むこと、⑤において⑥への発展が可能なることを示している。マーケッターは消費者との接点を生み出すために、このプロセスを経ることが有効な手立てであることが本研究で明らかとなった。それは、IT起業、特にスタートアップ企業の経営者がSEOを戦略的に活用するための知見を提供しているといえる。

これまででは、SEO施策について量的な研究が中心と

なっており、質的調査がほとんど行われてこなかった実情がある。それに対し、本研究は、質的調査によってSEO施策の有効な手立てを明らかにする突破口を切り開いたものといえる。マーケッターの言葉をコード化し、そこからコードマトリックスを作成する作業を経て、概念モデルを構築した。それは、WEBマーケティングにおいて、集客を生み出すプロセスを体系化したものである。この概念モデルを示した点が学術的な貢献となっているのは確かである。

一方で、本研究における課題もいくつか存在する。例えば、本研究はサンプル数が限定的な定性調査であり、今後一般化するためには、企業の規模、業種等の属性を広げた追加調査を通じて事例を蓄積し、より詳細な実証が必要とされる。分析を精緻に行うためにも、調査対象企業数を増やし、定性調査に留まらず定量的な調査を組み合わせて行う必要がある。SEO施策に関する調査対象企業数を増やすことで、より多角的な分析が可能となるだろう。

## 参考文献

- 天野央登 (2023) 「オウンドメディアの平均的なPV数の目安は? 具体的な改善策まで解説」 テクログ. <https://techro.co.jp/blog/owned-media-pv/?cn-reloaded=1> (閲覧日: 2024年9月17日) 岩崎宇雄 (2012) 「ソーシャルメディア時代のマーケティングコミュニケーション次世代マーケティング戦略への諸課題」 桜美林論考. pp.43-57. 桜美林大学.
- 岡本吉晴 (2008) 「インターネット新時代のイノベーションとマーケティング」 横幹. 2.1. pp. 9-15. 横幹連合.
- 熊倉雅仁 (2016) 「マーケティング概念の進化の理論的考察: オムニチャネル・マーケティングの予見」 高千穂論叢. pp. 55-89. 高千穂大学高千穂学会.
- 小島和也 (2019) 『グロービスMBAマーケティング』 ダイヤモンド社.
- 佐藤郁哉 (2008) 『質的データ分析法 原理・方法・実践』 新曜社.
- 西村順二 (2019) 「質的転換を生み出すSNSの優位性と知識側面: マーケティングへの関係性」 甲南経営研究. 60.3. pp.1-28. 甲南大学経営学会.
- 丸岡吉人 (2015) 「情報循環時代のマーケティングコミュニケーション環境, 概念, 戦略, 戦術, 指標と測定」 マーケティングジャーナル. 34.3. pp.69-82. 日本マーケティング学会.
- 堀純一郎 (2013) 「ソーシャルメディアのマーケティングへの活用」 日本印刷学会誌. 50.2. pp.108-115.
- 総務省 (2024) 「令和4年通信利用動向調査の結果」 [https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/230529\\_1.pdf](https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/230529_1.pdf) (閲覧日: 2024年6月3日取得).
- 株式会社TWOSTONE&Sons (2024) 「【2024年SEO動向調査】9割以上の企業がSEO施策を実施、内製・外注のハイブリッド体制が最も多く6割以上の結果に」 PR TIMES. <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000202.000015060.html> (閲覧日: 2024年8月30日取得).
- Ron Berman, Zsolt Katona (2013). The role of search engine optimization in search marketing. *Marketing Science*, 32(4), 644-65. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1745644>
- Tsai, W. H., Chou, W. C., & Leu, J. D. (2011). An effectiveness evaluation model for the web-based marketing of the airline industry. *Expert Systems with Applications*, 38(12), 15499-15516. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2011.06.009>

【付録】

	質問1	質問2-5	質問6	質問7
	事業内容と市場での位置づけ		SEO施策内容	WEB集客におけるSEOの重要性
A	<p>1. フリーランス活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 企業のSEOコンサルティングを主に行う</li> </ul> <p>2. データコンサルティングプロジェクト</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 他のデータコンサルティング会社のプロジェクトに参加</li> <li>- 不動産関係のマーケティングを担当</li> </ul> <p>3. LINE公式アカウント運営</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- LINE公式アカウントの運営を手掛ける</li> </ul> <p>4. イベント企画・運営</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- イベントの企画・運営を行い、実務部隊として活動</li> </ul> <p>5. マーケティングオートメーションツール</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- アカウントエンゲージメントの導入コンサルティングを実施</li> </ul>	<p>1. マーケティング戦略のターゲット</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 地方の高齢者に焦点を当てる</li> <li>- 住宅選択の課題に対処する情報提供と教育を強化</li> </ul> <p>2. アプローチ方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SNS広告とGoogleリスティングを活用</li> <li>- 興味を引くコンテンツ配信</li> <li>- オンラインイベントを通じてターゲット層にアプローチ</li> </ul> <p>3. 結果への導線</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- モデルルームの来場促進</li> <li>- 成約につなげる</li> </ul> <p>4. コンテンツマーケティング</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 限られた予算でSEOを中心に実施</li> <li>- 定期的なキーワードリサーチとコンテンツ更新を強調</li> </ul> <p>5. SEO戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 高品質な記事作成で検索エンジンの可視性を高める</li> <li>- 自然な流入を促進する戦略を採用</li> </ul>	<p>1. 競合の状況を把握する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- メディア運営が上手な会社を特定</li> </ul> <p>2. キーワードや市場での位置づけを調査する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 優れたコンテンツや戦略を取り入れる</li> </ul> <p>3. 自社の記事を強化する</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- キーワードを重視</li> <li>- 目次の構成に注目</li> </ul> <p>4. 競合より優れたメリットを訴求</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 記事の質を向上</li> </ul>	<p>1. キーワードの重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- キーワードが多いほど重要視する</li> <li>- 業種や業態によってはキーワードが合わない場合がある</li> <li>- 飲食業など、親和性が低い分野は避ける</li> </ul> <p>2. 自分での実施方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ツール系をトライすることが多い</li> <li>- SEOやSNSに関連したコンサルティングが多い</li> </ul> <p>3. アプローチ方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- コンサルティング内容に合わせたアプローチを行う</li> <li>- キーワードのボリュームがあるところに対応</li> <li>- ボリュームが少ないところではSEOに注力するのは難しい</li> </ul>
B	<p>1. 現在の事業</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 障害者雇用サービス事業を行う企業を経営</li> <li>- 障害者を雇用する企業や教育施設、福祉施設向けのサービスツール開発に注力</li> </ul> <p>2. キャリアの始まり</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012年に新卒でリブセンスに入社</li> <li>- WebマーケティングやWebディレクションを担当</li> <li>- 医療系メディアで月間120万PVを達成</li> </ul> <p>3. 医療系スタートアップ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 医療系スタートアップを主軸とし、患者向けに情報提供</li> <li>- 製薬会社</li> </ul>	<p>1. マーケティング戦略の主軸</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SEOとリスティング広告に依存</li> </ul> <p>2. SEOの強み</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 医療系メディアとしての専門性を活かす</li> <li>- 高品質なコンテンツの提供</li> <li>- サイト内部構造の最適化</li> </ul> <p>3. リスティング広告の活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 特定資格者への啓発キャンペーンに使用</li> </ul> <p>4. コンテンツマーケティングとツール提供</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 病名に基づく情報提供</li> <li>- 診断サポートを行う</li> <li>- ウェブサイトのトラフィックと患者エンゲージメントの向上を目指す</li> </ul> <p>5. オーガニックサーチの最適化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 医療機関からのリンク獲得を通じてドメインの権威を強化</li> <li>- オーガニックトラフィックの増加を図る</li> <li>- 検索エンジンランキングの向上を実現</li> </ul>	<p>1. 自社で狙いやすいキーワードを特定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 重要: そのキーワードを広げる</li> </ul> <p>2. 広告で高いCVR（申し込み率）やCTR（クリック率）のキーワードを見つける</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 広告から有効なキーワードを発見することが多い</li> </ul> <p>3. SEOのポイント</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- コンバージョン率が高いキーワードを重視</li> <li>- リンクが集まりやすいキーワードを優先</li> </ul>	<p>1. キーワードの重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- キーワードが多いほど重要と考える</li> <li>- 業種や業態によって合わない場合がある</li> <li>- 飲食業など、親和性が低い業界は避ける</li> </ul> <p>2. 自分での実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ツール系を試すことが多い</li> </ul> <p>3. SEOやSNSとの関わり</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- コンサルティングが多く、それに合わせたアプローチを行う</li> </ul> <p>4. 対応方針</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- キーワードボリュームがあるところに対応</li> <li>- ボリュームが少ないところではSEOに注力するのは難しい</li> </ul>
C	<p>1. 主な職務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 自動車製造業の会社に勤務</li> </ul> <p>2. 副業</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 人事関連の分野に特化した会社を創業</li> </ul> <p>3. メディア事業</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- コンテンツマーケティングを中心に展開</li> <li>- 所有するメディアは月間30万以上のアクセスを維持</li> </ul>	<p>1. マーケティング戦略の主軸</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 主にSEOに依存</li> <li>- Googleからのアクセス向上に重点を置く</li> </ul> <p>2. 具体的なSEO施策</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 適正な文字数設定</li> <li>- SEOを意識した見出しの配列</li> <li>- 検索してほしいキーワードの多用</li> </ul> <p>3. 記事作成とページ更新</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 質の高い記事の作成</li> <li>- 頻繁なページ更新</li> </ul> <p>4. 検索ランキングへの影響</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 記事の質と更新頻度が検索ランキングに大きく影響</li> </ul> <p>5. 成功の評価基準</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- アクセス数</li> <li>- 検索キーワードの存在感</li> </ul> <p>6. キーワード選定の重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 効果的なキーワード選定が成功に直結</li> </ul>	<p>1. 記事投稿を開始</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 記事を最上位に引き上げることを目指す</li> </ul> <p>2. 記事コンテンツの質を高くする</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 欲しいキーワードで他より優位性の高い記事を作成</li> </ul> <p>3. 記事の大量発信（例: 100本）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- アクセス数が集まる記事と集まらない記事进行分类</li> </ul> <p>4. インサイトの活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 分析結果から具体的な発信内容を検討</li> <li>- 成功した内容を横展開</li> </ul> <p>5. SEO施策に反映</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 記事投稿の気づきを基に改善</li> </ul>	<p>1. SEOを意識した記事作成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 適正な文字数、高品質な内容を重視</li> <li>- よく検索されるキーワードを使用</li> </ul> <p>2. 重要なポイント</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 記事ごとに重要点が異なるため、一概に「これが正解」とは言えない</li> <li>- キーワード選定、更新頻度の向上、コンテンツの独自性を重視</li> </ul> <p>3. ペットメディアの場合</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 適正な文字数は競合サイトとの比較を考慮</li> <li>- 記事の種類によって適正文字数が変わる</li> </ul>



D	<p>1. 会社設立 - 4年前にファッション関連のメディア事業会社を創業</p> <p>2. 戦略の柱 - SEOを中心とした戦略を展開</p> <p>3. 提供するサービス - ファッション関連メディアの運営 - ドローンによる空撮サービス - Webサイトの制作 - ネット広告の運用 - 企業へのコンサルティング</p>	<p>1. 事業の軸 - デジタルマーケティングとSEOに特化 - 医療機器とペット関連サービスを中心に展開</p> <p>2. 提供するサービス - Webサイト最適化 - ソーシャルメディア戦略 - ターゲット市場に特化したコンテンツの提供</p> <p>3. メディア事業との連携 - 相乗効果を追求</p> <p>4. SEO最適化 - オrganicサーチによるSEO最適化 - GoogleやYahooでの上位表示を目指す</p> <p>5. オウンドメディアの追加施策 - ファッション分野でSNSを活用した流入施策を実施</p> <p>6. オンライン集客戦略 - 訪問者がサイトで長く滞在し、変換につながる体験を提供</p>	<p>1. 前職での実績 - ペットとのお出かけ関連のSEO施策を担当 - 月間約50万PVのアクセスを達成</p> <p>2. 現在のSEO施策 - ファッションが好きな方やファッション初心者向け - SEO施策を進行中</p>	<p>1. SEOが重要な理由 - 多くの人が調べる際に検索エンジンを使用するため - 特にGoogleやYahooなどの主要な検索エンジンを利用</p> <p>2. 検索結果の上位表示 - 検索結果の上位に位置することで自然に多くのアクセスを獲得</p> <p>3. SEOの必要性 - 検索エンジンでの視認性を高めることが不可欠 - SEOの活用がWeb集客には欠かせない</p>
E	<p>1. 過去の事業 - SEOを軸とするフィットネスメディアを運営 - 月間600万ページビューを記録 - 2016年頃にBuyOutで他社に譲渡</p> <p>2. 現在の活動 - アルメニアに在住 - スタートアップ会社への投資 - 飲食店の経営</p>	<p>1. 集客施策の概要 - 自社のオウンドメディアでSEOを中心に集客施策を展開 - 月間600万ページビューを達成</p> <p>2. キーワード戦略 - Googleのキーワードプランナーを活用 - 高ボリュームのキーワードを選定</p> <p>3. 記事作成の手法 - 3000文字から6000文字の詳細な記事を作成 - 各記事が数万の閲覧数を獲得</p> <p>4. トピックカバー - 広範なトピックをカバーし、高いトラフィックを確保</p> <p>5. オrganicサーチ最適化 - 適切なキーワードリサーチ - ユーザーの検索意図に応じた充実した記事の定期的な掲載</p> <p>6. 戦略の効果 - 多様な検索キーワードに効果的に応答 - サイトの訪問者数を増加</p>	<p>1. 過去のSEO施策 - SEOで低コストで大量集客が可能だった - Googleキーワードプランナーで検索ボリュームのあるキーワードを探す - ロングテールキーワードを網羅し、記事を作成 - 3000~6000文字の記事を約1000本アップし、月間600万PVを達成 - インターネット普及期に、検索エンジンのトップ表示が重要だった - SEOは効率的で低コストの集客手法だった</p> <p>2. 現在の状況 - 検索エンジンのアルゴリズムが進化し、AI技術の導入も進んでいる - 単純なSEO施策では成果が出にくくなっている - オンラインだけでなくオフラインビジネスでも、他の戦略が重要に - SNSの利用やローカルマーケティングの重要性が増している - Googleマップの活用や口コミがオフライン集客に効果的 - SEOよりもコミュニティやローカルな手法が有効かもしれない</p>	<p>1. SEOの有効性 - 事業によって大きく異なる - オンラインビジネスでは有効だが、すべてのビジネスに適用できるわけではない</p> <p>2. 業種による効果の違い - レストラン事業ではSEOの効果に限定的 - 売上に直結しにくい</p> <p>3. SEOの活用 - マッチングが良いビジネス領域でメディアを作ると効果的 - 現在はSEOだけで成功するのは難しい時代</p> <p>4. オフライン事業の集客 - SNSでのバズやGoogleマップでの表示が効果的 - コミュニティ内での口コミが重要 - これらの方法がコストを抑えつつリピーター増加に貢献</p>
F	<p>1. 会社の概要 - WebマーケティングおよびWeb関連事業のプロフェッショナル集団を運営 - 特にマーケティング領域に強み</p> <p>2. 提供するサービス - SFDC (Salesforce.com)の構築 - Webサイト制作 - Webマーケティング全般</p> <p>3. 会社の特徴 - Webマーケティングに特化 - 創業5~6年目</p> <p>4. サービスの範囲 - 広告、SEO、SNS運用 - 戦略立案、KPI策定 - デジタルマーケティングの一貫したソリューション提供</p> <p>5. 市場での位置づけ - デジタルマーケティングソリューションを提供する専門企業として位置づけられている</p>	<p>1. 集客施策の中心 - ターゲット層に合ったキーワードの選定 - 質の高いコンテンツ制作</p> <p>2. キーワードと市場分析 - Googleのキーワードプランナーやラッコキーワードを利用 - 市場と競合の分析を実施</p> <p>3. 差別化されたコンテンツ提供 - 検索エンジンでの上位表示を目指す - 効果的な集客を実現</p> <p>4. 広告運用の解決策 - 広告運用に関する具体的な解決策を提供 - 潜在顧客のニーズに対応</p> <p>5. 指名検索の最適化 - 会社名やブランド名に関する指名検索の最適化に注力 - 総合的なブランド認知と信頼の構築を目指す</p>	<p>1. メディア立ち上げ - 自社サービスに興味を持つ顧客との接点を持つために日本のメディアを立ち上げる</p> <p>2. キーワード選定 - Googleのキーワード検索ツールやSEO関連調査ツールを使用 - 競合分析を行い、マッチするキーワードを選定</p> <p>3. データ分析 - Googleキーワードコンソールで検索ボリュームや月間流入を確認 - 結果をもとに優先すべきキーワードを決定</p> <p>4. コンテンツ設計 - 選定したキーワードに基づいてコンテンツを設計</p> <p>5. 広告運用 - Facebook広告やメタ広告で困っている顧客をターゲットにする方法を検討 - 市場のニーズやキーワードのボリュームを調査し、キーワードを精査</p>	<p>1. 基本的な情報収集方法 - 気になる情報がある時はGoogleで検索して比較検討するのが基本 - そこですっきり接点を作ることが重要</p> <p>2. 広告とSEOの違い - 広告での集客は短期的でその月で終わりがち - SEOは一度順位を確保すれば、安定した流入が見込める - SEOは資産として残りやすい</p> <p>3. 集客手段としてのSEO - 中小企業や小規模な事業でも戦略的な記事制作で集客が可能 - 内部での戦略的な記事制作により、コストを抑えて集客できる</p> <p>4. 最新技術とSEOの関係 - 生成AIなど新技術の登場により、Googleのアルゴリズムも変化 - 昔ながらのSEO知識と最新動向への対応の両方が重要</p>

	質問8	質問9	質問10	質問11	質問12
	SEO以外で集客に重要なもの	SEOが成功した大きな要因	売上とSEOによる施策で影響	SEO戦略とは	SEOがうまくいく場合といかない場合の違い
A	<p>1. Googleアルゴリズムの変化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- アルゴリズムは頻繁に変わるが、質の高い記事を提供し続けることが最終的に評価される</li> </ul> <p>2. ユーザーファーストのアプローチ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ユーザーが求めるコンテンツを提供することが検索順位において重要</li> <li>- Googleは広告収入のため、ユーザーが求めるコンテンツを上位に表示させる</li> </ul> <p>3. センシティブな情報の取り扱い</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 医療や金融などの分野では、公的機関や専門家による記事が信頼性で優位</li> <li>- 信頼性が高いコンテンツが上位表示される傾向にある</li> </ul>	<p>回答なし</p>	<p>リードの顧客を月間で8件獲得</p>	<p>1. ブランディングとSEOの関係</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 特定のキーワードで検索結果の上位に表示されることがブランディングの成功と考える</li> </ul> <p>2. 具体例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 公益会社がミラノサローネなどの展示会を検索した際に上位に表示される</li> <li>- これはその会社が重要な位置を占めていることを示す</li> </ul> <p>3. ブランディングへの効果</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 検索結果での上位表示が強いブランドイメージの確立に寄与</li> <li>- SEOはブランディング戦略として重要</li> </ul>	<p>1. マーケターとしての課題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 多くの施策に携わる中で、不適切な記事が増えることがある</li> <li>- 不適切な記事が全体の評価を下げるリスクがある</li> </ul> <p>2. Googleアルゴリズムの評価基準</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Googleはサイト全体を評価する</li> <li>- SEOを無視した記事があると全体の評価に影響</li> </ul> <p>3. 記事管理の必要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- マーケターが意図しない記事の増加を防ぐ体制が必要</li> </ul> <p>4. 専門性の重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 特定のテーマに焦点を当てた専門性のあるコンテンツが成功</li> <li>- ジャンルが多岐に渡り専門性が低いと評価が低くなる</li> </ul> <p>5. 中小企業の成功の鍵</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 中小企業では専門性が特に重要視される</li> <li>- 大企業に比べてジャンルの絞り込みが成功の鍵</li> </ul>
B	<p>1. SEO以外の顧客獲得方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- オフラインでの獲得方法も検討</li> </ul> <p>2. 初期顧客獲得手法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Twitterで直接アプローチする</li> <li>- 紹介を求める手法を活用</li> </ul> <p>3. オフラインアプローチの重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- オンラインよりもオフラインでのアプローチを重視</li> <li>- 後の拡張がしやすいように資産を重視する</li> </ul>	<p>1. コンテンツマーケティングのアプローチ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 自分ではあまり実施せず、主にアドバイスを提供</li> </ul> <p>2. トレンドと品質の管理</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- トレンドの変化を意識する</li> <li>- 低品質のコンテンツを避ける</li> <li>- ユーザーにとって意味のある内容を提供することを重視</li> </ul> <p>3. コンテンツ評価の指標</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CVR（申し込み率）</li> <li>- 滞在時間</li> <li>- コンテンツの質と量を具体的な指標で評価</li> </ul> <p>4. データ分析と仮説構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- データ分析の重要性</li> <li>- 分析に基づいた仮説構築がSEOに役立つ</li> </ul>	<p>1. SEOの影響</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SEOの成長により新しいビジネスモデルが登場</li> </ul> <p>2. Web集客の重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Web集客が非常に重要と考えている</li> </ul>	<p>1. 戦略的な選択</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 戦う場所をうまく選ぶことが重要</li> </ul> <p>2. キーワードの基礎</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 基礎となるキーワードのボリュームを把握</li> </ul> <p>3. 戦い方の戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- キーワードのボリュームに応じて、どこでどう戦うかを定める</li> </ul>	<p>1. 成功の要因</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 効果的なKPIとモニタリングのシステムが整っているとこころは成功しやすい</li> <li>- KPIとモニタリングがしっかり整理され、それを評価できる人がいることが重要</li> </ul> <p>2. SEOの重要要素</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- タイミングとリズムが大事</li> <li>- ダッシュボードを活用して効率よく情報を確認できる仕組みが役立つ</li> </ul> <p>3. リズムの影響</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 特定のリズムでの更新や計測がサイトの成功に寄与</li> <li>- 例: ゲームウィズのようなサイトが良いリズムで成功している</li> </ul>
C	<p>1. ユーザーからの収益化の重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 検索結果から訪れたユーザーに対して収益を生み出す方法が重要</li> </ul> <p>2. 収益化の方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- アフィリエイトが代表的な手法</li> </ul> <p>3. 施策の必要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ユーザーを自社サイトで支払いに誘導する施策を実施する</li> </ul>	<p>1. コンテンツ制作の進め方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 手探りで進める部分が多い</li> <li>- 試行錯誤しながら「これだ!」と思えるものを見つける作業</li> </ul> <p>2. 成功の不確実性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 成功するかどうかは不明だが、試してみる事が重要</li> <li>- やってみたいもん勝ちの精神</li> </ul> <p>3. 初期の困難と努力</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 最初は特に厳しい</li> <li>- 泥臭い作業を積み重ねることで、Googleに評価され始める</li> <li>- アクセスが集まり始める</li> </ul> <p>4. 初期の努力の重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 眠れないほど大変な過程</li> <li>- 初期の頑張りが結果につながる</li> </ul> <p>5. コンテンツの美しさと評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- オウンドメディアとしてページやコンテンツが美しいかどうか</li> <li>- 客観的に評価できるかが大切</li> </ul>	<p>1. アクセスと売上との関係</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- アクセスが伸びれば売上も比例して伸びる</li> </ul> <p>2. 事業の成熟度とSEO依存</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 事業が成熟していればSEOに左右されず安定した売上とキャッシュフローを確保可能</li> </ul> <p>3. メディア事業の特性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 主な収入源はGoogleからの広告収入</li> <li>- SEOの効果が売上に直結</li> </ul> <p>4. SEOと売上の関係</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SEOを通じた集客が売上増に直接結びつく</li> </ul>	<p>1. SEOの手法とGoogleの評価基準</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SEO手法はGoogleの評価基準に大きく依存</li> <li>- 時代によって評価基準は変化する</li> </ul> <p>2. 明確な答えがない理由</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 明確な答えはなく、実際にやりながら効果のある方法を探る必要がある</li> </ul> <p>3. 予測と検証のプロセス</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 予測と検証を繰り返す</li> <li>- Googleが何を評価しているかの仮説を立てる</li> <li>- 仮説に基づきSEO戦略を調整</li> </ul>	<p>1. サイトの成功判断</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- アクセス数でうまくいくサイトとうまくいかないサイトの違いを判断</li> </ul> <p>2. 初期データの分析</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 最初の100本の記事データを分析</li> <li>- 伸びるか伸びないかを判断</li> </ul> <p>3. 早めの損切り</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 伸びないと判断したら早めに損切りを行うのが賢明</li> </ul> <p>4. 技術の進化と評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 技術の進歩に伴い、サイトのGoogleからの評価が上がる</li> <li>- 異常な伸びを見せることもある</li> </ul> <p>5. 適切な領域選び</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 適切な領域選びがサイトの成功において重要</li> </ul>

D	<p>1. SEO以外で重要なポイント</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- オウンドメディアの集客において、一貫してユーザー目線に立つことが重要</li> </ul> <p>2. ペルソナ設定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 想定するお客さんのペルソナを考え、検索キーワードを設定する</li> </ul> <p>3. ユーザーの疑問を理解する方法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ユーザーが持つ疑問や、業界外の人にとっての「当たり前ではない」事項を理解する</li> <li>- 業界知識がない人へのインタビューが有効</li> </ul> <p>4. ユーザーファーストの視点</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 大変な作業でも常にユーザーファーストの視点を維持する</li> <li>- これが集客の鍵となる</li> </ul>	<p>1. SEO成功の要因</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ユーザー目線に立つことが重要</li> <li>- 初期段階での記事更新頻度を高く保つ</li> <li>- 継続的にデータを収集し分析</li> </ul> <p>2. 効果的なサイト運営</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 日々更新を行い、PDCAサイクルを効率的に回す</li> </ul> <p>3. コンテンツ作成のポイント</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- オリジナリティを重視</li> <li>- ユーザーが求める情報を提供</li> <li>- 現地での取材や専門家へのインタビューなどの一手間を加える</li> </ul> <p>4. 記事の構造と可読性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- HTMLタグを適切に使用</li> <li>- 構造的にユーザーにとって読みやすい記事作成</li> <li>- 検索エンジンに理解されやすい記事を目指す</li> </ul> <p>5. 更新頻度の重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 特に初期段階では毎日の更新が理想的</li> <li>- 早期にGoogleに評価されるためには密な更新が効果的</li> </ul> <p>6. SNSとの関連性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- プラットフォームの特性を生かした戦略を展開</li> <li>- SNSからの流入を最大化して集客を促進</li> </ul>	<p>1. サイトの売り方の種類</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- サイト自体を売る</li> <li>- 広告収入を得る</li> <li>- 実店舗に誘導する</li> <li>- 商品販売に誘導する</li> </ul> <p>2. サイトの役割</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 街中の看板のような役割</li> <li>- MEO (Map Engine Optimization) 広告のようにお金をかけずにオンラインで行うことも可能</li> </ul> <p>3. SEOの重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 見られるポイント</li> <li>- SEOで作る</li> <li>- その後の収入は広告の使い次第</li> </ul> <p>4. ゴールの違いと収入</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 最終的なゴールはサイトによって異なる</li> <li>- 売上の幅もさまざま</li> </ul>	<p>1. 目的による結果の違い</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- サイトを売る</li> <li>- 広告を取る</li> <li>- 実店舗に誘導する</li> <li>- 商品に誘導する</li> <li>- 目的次第で結果が変わる</li> </ul> <p>2. SEOの役割</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 街中の看板と同じ役割</li> </ul> <p>3. 具体例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 病院の広告をオンラインでお金をかけずに行う</li> <li>- 広告の使い方次第で収入が変わる</li> </ul> <p>4. SEOのポイントと売上向上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SEOで見られるポイントを作る</li> <li>- そこから別のSEO以外の売上向上の議論が始まる</li> </ul>	<p>なし</p>
E	<p>1. ビジネスの違いによる影響</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ビジネスの種類によってSEOの重要性は異なる</li> </ul> <p>2. BtoBの場合</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 業界の人たちとの繋がりがビジネスに大きく影響する</li> <li>- SEOが重要であっても、実際の効果は国や業界、時代によって変わる</li> </ul>	<p>1. 過去のSEO状況</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 競合が少なく、持っていたノウハウで勝てるチャンスがあった</li> <li>- アクセス数で収益化できた</li> </ul> <p>2. 現在の状況の変化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 競合が増え、SEOだけで成功するのが難しくなっている</li> <li>- ターゲットを絞り、忠実な顧客を確保するビジネスモデルが求められる</li> </ul> <p>3. SNSの強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SEOよりもSNSを強化する方が効果的</li> <li>- フォロワーを増やし、常連客をつける戦略が重要</li> </ul> <p>4. ビジネスモデルの変化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 少ないフォロワーでも忠実な顧客を確保する</li> <li>- 競合が少ない状況で正しいSEO戦略を取れば成功の可能性はあったが、今は異なる</li> </ul>	<p>1. ウェブサイトのパフォーマンス</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 月間600万ページビュー (PV) のウェブサイト</li> </ul> <p>2. 収益</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 約半分のPVから月商300万円から400万円を得ていた</li> </ul> <p>3. コストと粗利益</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 記事は自分で作成</li> <li>- 主なコストはサーバー代のみで、非常に低コスト</li> <li>- ほぼ100%に近い粗利益</li> </ul>	<p>1. 興味のある人へのリーチ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 興味のある人にリーチする施策が必要</li> <li>- 単に検索して流入するだけでは売上に繋がらない</li> </ul> <p>2. ロングテール戦略の現状</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- オーソリティーサイトが多く、競合が激しい</li> <li>- ロングテール戦略の効果が減少</li> </ul> <p>3. SEOの評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 現在のSEOは微妙であると判断</li> <li>- SEOはAIに任せて自動化すべき</li> </ul> <p>4. 広告戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ターゲティングを絞る</li> <li>- SNSだけでなくオフラインでも広告を展開</li> </ul> <p>5. 多角的な視点の重要性</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 時代と共にSEOのウエイトが変わる</li> <li>- 多角的な視点が必要</li> </ul>	<p>1. SEO成功の要因</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 成功には運とタイミングが重要</li> <li>- アルゴリズムの頻繁な変化により、ノウハウを活かせるタイミングで成功することがある</li> </ul> <p>2. 競合とチャンス</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 競合が少ない領域では勝つチャンスがあった</li> <li>- 現在は戦略が多様化し、SNS強化やTwitterを通じた営業が求められる</li> </ul> <p>3. 成功するサイトの特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- オーソリティーが高い</li> <li>- 適切なキーワード戦略とユーザーの検索意図に沿ったコンテンツを提供</li> <li>- 高評価を得ている</li> </ul> <p>4. 失敗するサイトの特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SEO最適化が不十分</li> <li>- 特定のニッチ市場に特化していない</li> <li>- 流入が限定的</li> </ul> <p>5. 今後のSEO戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AIを活用したSEO戦略が重要になる</li> </ul>

F	<p>1. 導線設計の重要性 - 流入後の導線設計が非常に重要</p> <p>2. オウンドメディアからの流入 - SEOで最適化されたオウンドメディアからの流入は管理可能 - その後の問い合わせや発注につなげる部分が重要</p> <p>3. 内部導線設計 - オウンドメディアから自然に問い合わせへ導く設計が必要 - SEOと同じくらい重要な部分として捉える</p>	<p>1. オウンドメディア立ち上げの重要ポイント - 競争の少ない領域を選定 - 勝てるキーワードを選ぶことが重要 - 間違ったキーワード選定を避ける</p> <p>2. 記事投稿の継続 - 品質が担保された状態で記事を継続的に投稿</p> <p>3. コンテンツの質と更新頻度 - コンテンツの質を高く保つ - 更新頻度を維持することがSEO成功のカギ</p>	<p>1. オンライン集客の現状 - 直接顧客の売上にはまだ大きく繋がっていない</p> <p>2. オンライン集客の重要性 - 売上の何割かを占める重要なチャンネル</p> <p>3. 集客手段としての位置づけ - 集客における重要な一手段になっている</p>	<p>1. 良質なコンテンツ作成の重要性 - 基本的には良質なコンテンツ作成が基盤 - しかし、単独では効果が限られる</p> <p>2. コンテンツ作成の基準 - 最低でも3000文字の高品質なコンテンツを作成 - 競合と重ならないキーワード選定が重要</p> <p>3. 分析とコンテンツ提供 - 正しい分析を行い、間違いのないコンテンツを提供 - 適切なキーワード選択が必要</p> <p>4. 成功の確信 - 分析がしっかりしていれば、一定のアクセス数を達成可能 - 正しい分析とキーワード選定により、Webメディアは成功すると確信</p>	<p>1. SEOの長期的な施策 - SEOだけに頼るのは長期的に我慢が必要 - すぐに成果を期待するのは難しい</p> <p>2. 広告とSEOの併用 - 広告と並行してSEOも取り組むべき</p> <p>3. コンバージョンポイントの活用 - メディアからの集客を利用し、後からコンバージョンポイントを作る</p> <p>4. 継続的な作業の重要性 - 社内での記事更新などの継続的な作業が必要 - 人員配置を考慮する必要がある</p> <p>5. 分析と戦略の重要性 - 分析や戦略が曖昧なままでは結果が出にくい</p>
---	--	--	---	--	---



論文 (査読付き)

# 認定 NPO 法人の制度とその課題

—米国の 501(c)(3) 団体の免税資格申請との比較を中心として—

上原 優子

(立命館アジア太平洋大学サステイナビリティ観光学部)

## —要旨—

特定非営利活動法人 (NPO 法人) は、地域社会発展のために必要な、公共サービス提供の一翼を担うものとして期待されてきた。2001 年には NPO 法人の税制上の優遇措置を可能とする、認定特定非営利活動法人制度 (認定 NPO 法人制度) も発足し、その活動の後押しもなされた。しかし、認定特定非営利活動法人 (認定 NPO 法人) は制度発足後 20 年以上が経過した現在も、1,300 法人に満たないのが現状である。認定 NPO 法人となるための申請・更新は、組織にとって負担が大きい一方、認定が得られず法人としての信用を失うリスクが高いことも、認定申請が少ない原因となっている。

米国の非営利組織は GDP の 5.6% を占めるほどに成長している。中でも重要な位置を占める、内国歳入法第 501 条 c 項 3 号に規定された免税団体の状況とその免税資格の申請制度に焦点して日本の NPO 法人と比較すると、米国には組織規模による負担を考慮した段階的な制度があり、免税団体としての認定率が高いことなどが確認できた。

しかし、米国の免税資格制度の運用にも問題点はある。とりわけ簡易版免税認定申請書 (Form 1023-EZ) のあり方と、内国歳入庁 (IRS) が免税資格申請に対して適切な審査ができていないのではないかという批判は、制度を揺さぶることもなかりかねない懸念すべき事項である。

本稿では、米国の非営利組織の免税資格申請制度と認定率の状況に着目しながら、「現行の制度のあり方と運用状況の日米の違い」を浮き彫りにし、米国の制度のあり方から得られる知見を基に、認定 NPO 法人制度の改善点について検討する。

[キーワード] 認定特定非営利活動法人 (認定 NPO 法人)、税制優遇、内国歳入庁 (Internal Revenue Service, IRS)、内国歳入法 (Internal Revenue Code, IRC)、内国歳入法第 501 条 c 項 3 号 (IRC501(c)(3))、免税認定申請書 (Form 1023)、簡易版免税認定申請書 (Form 1023-EZ)

## 1. はじめに

1998 年に特定非営利活動法人 (以下、NPO 法人) の制度が発足してから約四半世紀が経過した。2000 年代に登場した「新しい公共<sup>1)</sup>」や、現在取り組まれている「新しい資本主義」の構想は、従来行政が独占してきた公共サービスの提供について、地域住民や地域組織、NPO 法人、企業など、民間の多様な主体も等しくそのサービスの提供者となり得るとの認識に立っている。官民が協働して地域社会を持続的に発展させるといふこの考え方の中で、NPO 法人が果たす役割は大いに期待されてきた。NPO 法人に関する税法や会計基準などの諸制度も着々と整備されてきた。

しかし、NPO 法人は慢性的な人材不足や資金調達の困難さ、活動を継承する後継者の不在など、さまざまな問題も抱えている。そして、本稿の主題である、認定特定非営利活動法人 (以下、認定 NPO 法人) については、その制度が十分に活用されているとは言い難い状況にある。

認定 NPO 法人の制度は、NPO 法人のさらなる活性化を目指し、税制上の優遇措置を認めるものとして、米国の制度を参考にしながら 2001 年に創設された。このため、日米の法人税課税や寄付金控除の仕組み等を扱った岩田 (2004) や、「優遇税制における法人格を取得する段階」「法人税が免除される段階」「寄付金税制が受けられる段階」の 3 段階に分けて日米の制度比較を検討した今枝 (2003) など、日米の税制優遇制度の比較を行っ

た研究はいくつか存在する。しかし、本稿のように免税資格を獲得する入り口となる「免税資格申請」の制度や、申請後の「認定率」を議論の中心とした研究はほぼ皆無である。

また、認定NPO法人となるために申請した結果、申請の可否がどのように判断されたのかについては公開されていないことから、申請時の課題や問題点について詳細に把握することは困難である。NPO法人の認定に関する情報として存在するものは限られており、内閣府が定期的に行うNPO法人に関する実態調査以外には、認定NPOを目指すNPO法人から声が上がリ、その声を基にした報道記事などがいくつか見られる程度である。

内閣府国民生活局（2004）は、認定NPO法人制度が策定された初期から「認定NPO法人制度の活用増進に向けた課題」として、①NPO法人に対する寄付意識の向上、②認定NPO法人制度に関する普及啓発、③NPO法人に対する申請手続きや会計処理に対する支援の充実、④認定要件等、制度面における検討、の4つを挙げている。これらの課題については、その後しばしば改善策が試みられたものの、問題の多くが解消しているとは言い難い。2010年に日本経済新聞は、「認定NPO伸び悩み 1%以下、国は制度見直しへ」の見出しで記事を掲載し、同じく2024年には「認定法人は1,212団体で全体の約2%にとどまる（中略）認定要件の厳しさや申請手続きの煩雑さを敬遠する法人が少なくないとの指摘がある」と記載した。

認定NPO法人制度の普及が遅々として進まないこのような状況を受け、本稿は認定NPO法人の制度が活用されない要因について検討し、その改善に向けた手がかりを見出すことを目的としている。そしてその解決の糸口として、米国の非営利組織の制度、中でも特に税制上の優遇措置を受けるための免税資格申請のあり方や、認定率の実態に注目する。

本稿では、まず日本におけるNPO法人および認定

NPO法人の概況を説明し、次に税制優遇を受けることが可能となり、組織への信頼が高まると考えられている認定NPO法人制度がなぜ活用されていないのか、その原因について言及する。また、米国の免税団体の代表格である、内国歳入法第501条c項3号（以下、501(c)(3)）に該当する団体（以下、501(c)(3)団体）の状況を説明し、同団体に係る制度と認定NPO法人制度を比較する。「現行の制度のあり方と運用状況の日米の違い」を浮き彫りにしながら、米国の制度のあり方から得られる知見を基に、認定NPO法人制度の改善点について論究するものである。本稿はこれからの認定NPO法人制度を検討するにあたり、重要な観点を提供するものとする。

## 2. 日本の認定 NPO 法人の制度と問題点

### 2.1 NPO 法人の概況

1995年に生じた阪神・淡路大震災を契機にボランティアを中心とした市民活動の取り組みが注目され、それらの活動団体に法人格を与えることを目的に、1998年12月に施行されたのが特定非営利活動促進法（以下、NPO法）である。NPO法は市民活動の活性化を重要視し、自主的な法人運営の尊重、情報開示を通じた市民の選択と監視を制度の根幹としている。

法人数はNPO法の成立以降、図1のように急速に増加した。しかし、2017年の51,866法人<sup>2)</sup>をピークにここ数年は減少傾向にあり、2024年4月末時点では49,852法人となっている。

兩宮（2000）によれば、NPO法の制定にあたって論点となったのが、①民間非営利団体が幅広くかつ簡易に法人格を取得できること、②寄付等の税制優遇が認められ、活動資金を獲得し易くすること、③活動の情報公開を義務付け、活動内容を市民がチェックすることができること、の3点であった。この3つの論点はその後の数回の法制度の改定、税制優遇を促進する認定NPO法人

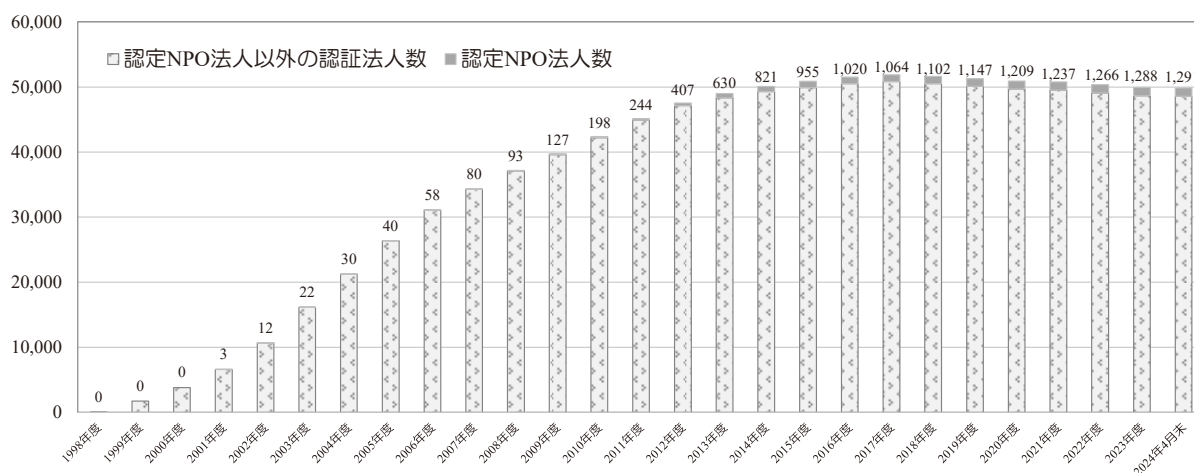


図1 特定非営利活動法人・認定NPO法人数の推移（グラフ上数値は認定NPO数）

内閣府NPOホームページ：「認証・認定数の推移」を参考に作成

制度の導入、NPO法人会計基準の制定などにより、徐々に整理された。評価する立場によってさまざまな意見はあるものの、現時点で上記の3つの論点について、制度上は一定の解決をみた形となっている。

しかし、制度上の整備が推進され、法人数は増えたものの、NPO法人はさまざまな問題も抱えている。内閣府（2021）によれば、所轄庁にNPO法人設立の認証を受けた認証法人（認定・特例認定法人を除く）<sup>3)</sup>では「人材の確保や教育（62.0%）」、「後継者の不足（43.8%）」、「収入源の多様化（42.9%）」などが問題として認識されている。また、認定・特例認定法人においても、「人材の確保や教育（66.7%）」、「収入源の多様化（56.4%）」、「後継者の不足（46.2%）」についての問題意識は高い。NPO法が制定されてから約四半世紀が経過した現在、代表者が60代以上のNPO法人は7割近くに上り<sup>4)</sup>、活動を継ぐ若い後継者の出現が望まれている。そして後継者を確保するためには、NPO法人が若い世代にとって魅力ある、将来性を感じられる組織であることが必要である。

だが、現実には図2のように、認証法人の年間収益の中央値は348.9万円、平均値が2,198.8万円、1,000万円以下の収入規模の法人が約63.7%とその大半を占めている。税制優遇を得た認定・特例認定法人の場合は、中央値が2,354.8万円、平均値が9,599.9万円、1,000万円

以下の規模の法人は約32.0%である。一方で1億円超の組織も17.8%あり、これは認証法人の3倍以上になる。

収益規模から考えれば、認定・特例認定法人であっても有給スタッフを存分に雇用し、運営を安定させることが厳しい法人が多いことが予想される。しかしながら、認証法人と認定・特例認定法人の収益の現状を比較すれば、認定NPO法人制度は組織基盤を多少なりとも堅固なものとする要素となっているということがわかる。結果として認定NPO法人の増加は、「新しい公共」や「新しい資本主義」の実現を促進するという趣旨に沿った、「NPO法人が若い世代にとって魅力ある」組織となることの後押しをしているということが出来る。

## 2.2 認定NPO法人制度の概要とその利点

内閣府は認定NPO法人制度について、「NPO法人への寄付を促すことにより、NPO法人の活動を支援するために税制上の優遇措置として設けられた制度」<sup>5)</sup>と説明している。制度の開始時は国税庁が認定事務を実施していた。当時は認定要件の難易度が高く、制度の利用が少ないという問題がしばしば指摘された。

その後、数度の法改正により認定要件は緩和され（表1参照）、認定事務も所轄庁に移管された。認定件数は以前よりは増加傾向にあるが、それでも2024年度4月末現在、認定NPO法人は1,291法人と、NPO法人数全

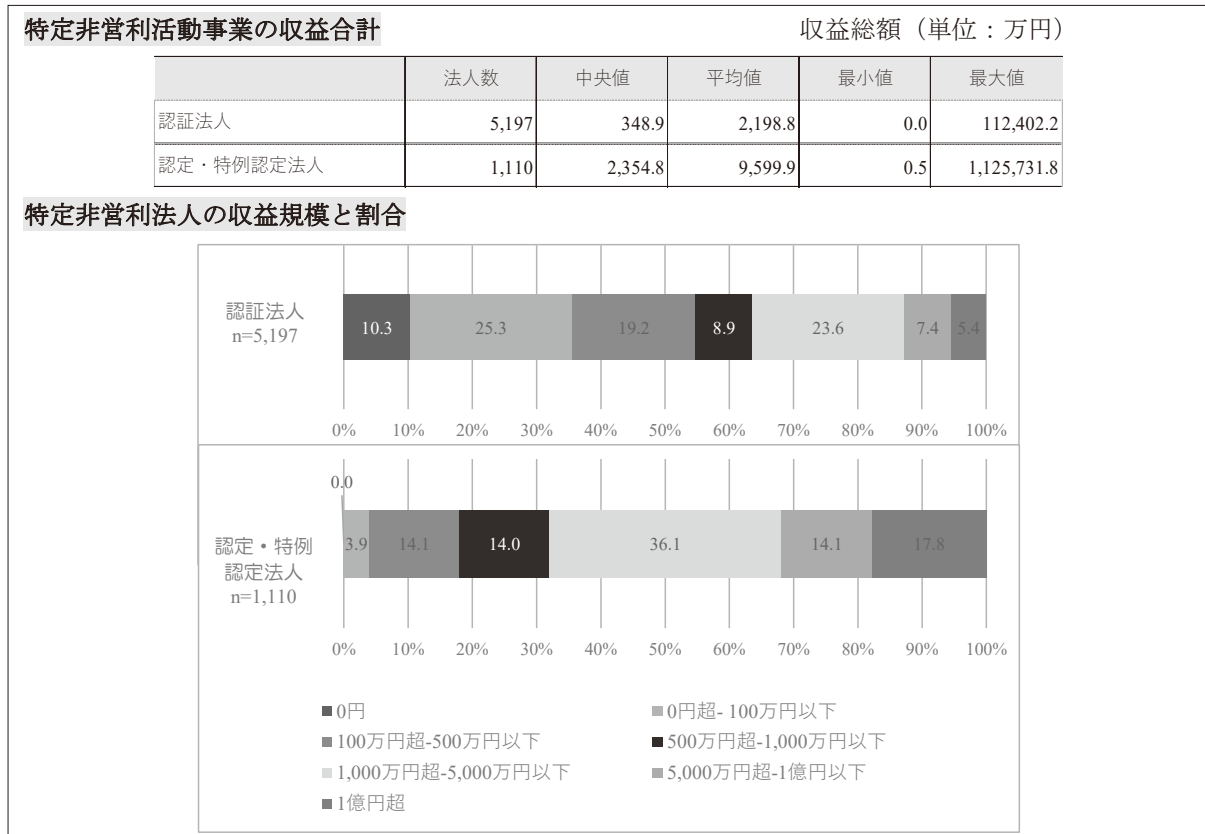


図2 特定非営利活動と収益規模

内閣府（2021）参照

表1 認定NPO法人制度の主な改正とその内容

年 度	内 容
平成13年10月～	制度の施行
平成14年度改正	認定要件の緩和
平成15年度改正	認定要件の緩和、みなし寄付金制度
平成17年度改正	認定要件の緩和、申請手続きの簡素化
平成18年度改正	認定要件の緩和、閲覧書類の簡素化、小規模法人の特例
平成20年度改正	認定要件の緩和、申請手続きの負担軽減
平成22年度改正	認定手続の簡素化等
平成23年度改正	PST要件の見直し等
平成28年度改正	制度の使いやすさと信頼性向上のための整備
令和2年度改正	設立・運営の手続きをより迅速かつ簡素にし、NPO法人の事務負担軽減をするための措置

内閣府NPOホームページ：「認定NPO法人制度の主な改正の経緯」参照

表2 認定NPO法人になるための基準

認定の基準	
<ol style="list-style-type: none"> <li>パブリック・サポート・テスト（PST）に適合すること</li> <li>事業活動において、共益的な活動の占める割合が、50%未満であること</li> <li>運営組織及び経理が適切であること</li> <li>事業活動の内容が適切であること</li> <li>情報公開を適切に行っていること</li> <li>事業報告書等を所轄庁に提出していること</li> <li>法令違反、不正の行為、公益に反する事実がないこと</li> <li>設立の日から1年を超える期間が経過していること</li> </ol>	
※上記の基準を満たしていても、暴力団または暴力団若しくは暴力団の構成員等の統制下にある法人など、欠格事由に該当するNPO法人は認定を受けることができない。	
パブリック・サポート・テスト（PST）の基準	
相対値基準	実績判定期間における経常収入金額のうち寄付金等収入金額の占める割合が1/5以上であることを求める基準
絶対値基準	実績判定期間内の各事業年度中の寄付金額の総額が3,000円以上である寄付者数が、年平均100人以上であることを求める基準
条例個別指定	認定申請書の提出前日までに、事務所のある都道府県または市区町村の条例により個人住民税の寄付金税額控除の対象となる法人として個別に指定を受けていることを求める基準（認定申請書の提出前日までに条例の効力が生じている必要がある）

内閣府NPOホームページ：「認定制度について」参照

体から見れば3%にも満たない<sup>6)</sup>。

認定NPOとなるための審査には、書面審査と現地調査（現地確認）の2段階がある。認定の審査を行う所轄庁や状況によってばらつきはあるが、一般に申請から認定を得るまでには約6ヶ月かかると言われている。

表2のように、認定NPO法人となるには一定の基準を満たす必要がある。公益性の判断は、パブリック・サポート・テスト（Public Support Test。以下、PST）により、一般市民からの支援の度合いで測定される。高い公益性が求められるだけでなく、法令等を遵守した適正な組織運営と、徹底した情報開示による高い透明性が求められる<sup>7)</sup>。

認定NPO法人として認められることにはさまざまな

利点がある。まず、税制優遇を受けることができる。寄付者（個人・法人）が税制優遇を受けることができるため、寄付額が増加する可能性が高まる。

また、一般のNPO法人は「認証」、つまり法令に適合しているかが審査され、所轄庁は要件が満たされていれば原則として法人の設立を認めるが、認定NPO法人の場合は「認定」、すなわち一定の事実または法律関係の存否を有権的に確認することによって認められる。このため認定NPO法人となることは、一定の水準を達成した組織であることを証明することになり、対外的な信頼性が高まることにつながる。

さらに副次的な利点として、認定NPO法人を目指す過程でNPO法人は、書類等を整備して提出することが



要求されるため、提出書類に記載された内容に沿った「認定NPO法人に適格な組織」としての活動が徹底される。認定基準を満たす組織として努力した結果、法人内部の体制整備への意識も高まる。認定を取得する意義について検討するプロセスでは、組織のミッションや将来の方向性を改めて問いかける契機にもなる。

### 2.3 認定NPO法人制度が抱える問題点

さまざまな利点がある認定NPO法人の制度であるが、制度が発足して20年以上が経過した2024年4月末時点でも、認定を取得した法人は1,300法人にも満たない。認定NPO法人の2020年度の寄付金額は全体で437.8億円、その他の収益を加えても1,166.3億円程度である<sup>8)</sup>。

日本の非営利組織に関するデータは点在しており、非営利組織全体、あるいはNPO法人や公益法人などの法人形態ごとの実績や活動状況が毎年継続してまとめられたような資料は存在しないが、寄付白書発行研究会(2021)によれば、日本における2020年の個人寄付は1兆2,126億円(内、ふるさと納税6,725億円)、2019年の法人寄付が6,729億円、個人寄付の名目GDP比は0.23%である。非営利組織にとって寄付は組織運営の要だが、米国の2020年の個人寄付が名目GDP比1.55%であることを考えると、日本の個人寄付の規模は米国にはるか及ばない。認定NPO法人への寄付額は、「官民が協働して地域社会を持続的に発展させる」という目的に対

して、あまりに規模が小さい。

認定NPOの制度はなぜ活用されていないのだろうか。その理由の1つは、認定NPO法人の申請をすること自体、心理的ハードルが高いということが挙げられる。認定を受けるために書類が所轄庁に提出されると、所轄庁職員が申請書の内容等を確認するために申請法人に臨場し、実態確認を行う場合もある。実態確認が実施される場合は、参考資料としての書類の提示・提出が求められる可能性もある<sup>9)</sup>。この点は一般のNPO法人が、要件を満たせば法人設立の認証を得られるのと大きく異なる点である。

また、認定の申請時はもちろん、認定NPO法人となった後も、作成する情報公開書類などが増加する。特に税制優遇を受けることから、寄付者の管理を厳格に行うことが求められる。認定維持のために基準を随時確認する作業が発生し、事務負担も増大する。図2に示すように、年間収入が1,000万円以下の小規模なNPO法人が6割以上を占める中で、そのような事務負担増に耐えられるのかという懸念は、認定申請の大きな壁となっている。

さらに、認定の取得を目指すNPO法人は多くの場合、PSTの基準を満たすために積極的に支援者に呼びかけ、寄付を募って申請へと向かうことになる。このため、認定申請をして認定を得られない場合、当該NPO法人の信用の失墜につながりかねない。加えて、認定NPO法人には5年ごとの認定の更新が必要である。更新ができ

表3 認定申請数と認定率—所轄庁別認定率下位・上位12位(2023年8月末現在)

所轄庁名	認証法人数 (認定・特例含む)	これまでの申請受理数 (含申請中)	申請数の内 審査済	認定法人 (%) (現在数+失効数)/ 審査済数	認定法人 (%) 現在数/審査済数	不認定 (%) 不認定数/審査済数	申請取下げ (%) 申請取下げ数/ 審査済数	取消 (%) 取消数/審査済数	失効 (%) 失効数/審査済数
広島市	339	15	14	28.6%	14.3%	0.0%	71.4%	0.0%	14.3%
鹿児島県	859	8	8	50.0%	37.5%	0.0%	50.0%	0.0%	12.5%
沖縄県	467	16	16	50.0%	43.8%	0.0%	50.0%	0.0%	6.3%
奈良県	503	9	9	55.6%	44.4%	22.2%	22.2%	0.0%	11.1%
東京都	8,916	719	700	56.3%	43.7%	0.4%	43.3%	0.0%	12.6%
愛媛県	510	14	14	64.3%	57.1%	7.1%	21.4%	7.1%	7.1%
福岡県	789	20	20	65.0%	45.0%	5.0%	25.0%	5.0%	20.0%
三重県	752	12	12	66.7%	66.7%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%
大分県	446	9	9	66.7%	55.6%	0.0%	22.2%	11.1%	11.1%
名古屋市	859	49	46	67.4%	65.2%	0.0%	32.6%	0.0%	2.2%
大阪市	1,366	80	80	68.8%	65.0%	1.3%	30.0%	0.0%	3.8%
鳥取県	297	13	13	69.2%	61.5%	0.0%	30.8%	0.0%	7.7%
滋賀県	560	36	36	94.4%	63.9%	0.0%	5.6%	0.0%	30.6%
横浜市	1,501	76	74	97.3%	91.9%	0.0%	2.7%	0.0%	5.4%
茨城県	861	22	21	100.0%	81.0%	0.0%	0.0%	0.0%	19.0%
新潟県	459	10	10	100.0%	70.0%	0.0%	0.0%	0.0%	30.0%
富山県	394	6	6	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
福井県	244	5	5	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
香川県	394	10	9	100.0%	88.9%	0.0%	0.0%	0.0%	11.1%
宮崎県	441	6	6	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
さいたま市	390	13	11	100.0%	81.8%	0.0%	0.0%	0.0%	18.2%
新潟市	256	11	11	100.0%	90.9%	0.0%	0.0%	0.0%	9.1%
浜松市	230	9	9	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
熊本市	296	7	6	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
全国計	50,133	2,082	2,024	73.6%	61.1%	0.6%	25.4%	0.3%	12.5%

※「これまでの申請受理数」は現在の認定法人数、不認定数、申請取下げ数、取消数、失効数を含む  
内閣府NPOホームページ：「認定・特例認定NPO法人数等(所轄庁別)」「所轄庁別認証・認定数」参照

なければ新規で申請する場合以上に、組織として大きなダメージを受ける可能性がある。

一方、実際に認定NPO法人となることができた場合は7割程度である(表3参照)<sup>10)</sup>。また、一度認定の申請をしたものの、申請の取下げをしたNPO法人も約1/4存在する。取下げの事情は開示されないため不明だが、認定を獲得するための準備や組織整備の負担が予想以上に大きく、取下げに至ったものも相当数あると予想される。

さらに、認定NPO法人制度には「認定基準は基本的には客観的、形式的に規定されるもの<sup>11)</sup>」という前提があるが、表3のように所轄庁別の認定率下位・上位12位の状況を比較すると、認定率は所轄庁によってかなり異なる。認定率が低い順にまとめてみると、最も低いのは広島市で28.6%、申請数の多い東京都は56.3%(5位)、大阪は68.8%(11位)である。一方、認定率が高い上位10の所轄庁の認定率は100%であり、横浜市は97.3%(認定率の高い方から11番目)である。もちろん、所轄庁の裁量によって認定の可否はされるものであるが、認定の可否の理由は開示されていないため、所轄庁の認定決定の温度差については検証が必要との声も上がっている。

こうしたさまざまな認定法人をめぐる議論は、国会などでも取り上げられている。例えば、第211回国会内閣委員会第9号によれば、「多くの社会的課題を国だけが主体となって解決していくことは困難であり、民間が主体的に課題解決に取り組める社会を目指す必要がある」「NPOを始め、多様な主体がプレーヤーとして活躍していくことが重要である」との政府の方針が改めて確認された上で、認定NPO法人については「認定制度の要件が厳し過ぎるのじゃないかという声が当事者から多く届いている」「所管庁によって認定基準にばらつきがあるということは、これはおかしい」「東京都については、申請受理件数が当然多いわけですが、その割には認定数とか認定割合が少ない(中略)何よりも取下げ件数というのが突出して多い」との意見が出された。

なお、これらの意見に対しては、「所轄庁の実務担当者との定期的な意見交換等を通じて、実務審査等に関するノウハウの共有を進めるとともに、その実態を把握し、必要な助言を行ってまいりたい」との返答がなされている。

#### 2.4 認定 NPO 法人制度において検討すべき論点

これまで認定NPO法人制度の普及はなかなか進まなかった。制度の普及には、日本国内のNPO法人に対する寄付意識の向上が必要不可欠だが、認定NPO法人制度が普及することが、市民や企業の寄付を促進し、結果としてNPO法人の活動が支えられるものとなり、「寄付文化」の醸成につながるという、表裏一体の関係にもある。この因果性のジレンマをどこかで断つことが必要で

ある。

一般に、ある制度が有効と言えるかどうかは、制度の目的や対象に依存するため、利用される割合は1つの指標に過ぎない。逆に、制度を利用する割合が低くても、その目的が十分に達成されている場合には、その制度は有効であるということが可能である。認定NPO法人制度の場合はどうであろうか。制度を利用する割合が極めて低いことは明らかである。そして、制度の主旨がNPO法人の活動を支援するために税制上の優遇措置を設けたものであることを考慮すれば、その目的が十分に達成されているとは言い難い。制度が有効なものとなるには、何かしらのさらなる改善が必要である。

認定の取得が低迷する理由を、「NPO法人側」から見た場合、「2.3 認定NPO法人制度が抱える問題点」にあるように、①心理的ハードルが高いこと、②認定NPO法人申請時やその後の事務負担の増加、の2つがある。①の心理的ハードルが高い、の内容には認証とは異なる「審査」に対する不安、認定を得られなかった場合に信用失墜の危険性があること、認定の可否の理由の開示がない一方で、所轄庁ごとに認定割合が異なるなど不透明な要素が多いこと、などが挙げられた。

認定NPO法人の公益性の認定は、PSTにより団体への多くの人々の寄付がその団体の公益性の証明に代替されている。このため、審査基準を安易に下げるとは、制度自体の信頼性を損なうことになる。一方で、認定基準は客観的、形式的に規定されるものであるべきだが、所轄庁によって認定の状況が異なるのではないかという議論が出るような事態は、認定NPO法人になろうとするNPO法人にとって大きな心理的負担になる。審査の実態が把握され、基準がしっかりと満たされていれば認定されるという安心感が生まれることが重要である。また、②の認定NPO法人申請時やその後の事務負担の増加について、何らかの考慮がされることも認定NPO法人制度を活性化させるために検討すべき事項であろう。

以下では、これらの論点を念頭におきながら、米国の非営利組織、中でも重要な位置付けにある501(c)(3)団体の制度のあり方とその実態について説明し、認定NPO法人制度がより活用されるようになるための手がかかりについて検討したい。

### 3. 米国の非営利組織と免税資格

#### 3.1 米国の非営利組織と 501(c)(3) 団体の概要

米国の非営利組織の制度は、その設計や文化的あるいは歴史的背景が日本のNPO法人の制度とは異なるが、NPO法人の税制優遇の制度を検討する過程では、多くの側面から参考にされてきた<sup>12)</sup>。米国の非営利組織の成長に大きく寄与した要因の1つが税制にあったためである。

米国において非営利組織は最も信頼される組織の1つであるが、非営利組織全体の定期的かつ継続的なデータ

の収集や、その健全性等を評価するような報告書などは存在せず、あっても散発的なものが多い。ここでは入手可能な情報を提示しながら、米国の非営利組織に係る制度全般について言及した上で、501(c)(3)団体とその免税資格申請の状況を中心に説明する。

米国には多様な目的を持った非営利組織が存在し、GDPの5.6%は非営利組織によるものであると言われる<sup>13)</sup>。また、雇用の10%を占めるとも言われ、小売業と製造業に次いで3番目に大きな労働力を有する。連邦政府としての統一的な非営利法人の設立に関する法律は存在せず、非営利法人の扱いは登録する州によって異なる。一方、連邦税において税制優遇を受けることができる非営利組織については、内国歳入法 (Internal Revenue Code。以下、IRC) に規定されている。法人は基本的に連邦に対しては連邦税、州に対して州税を支払い、連邦税は米国の組織全体に対して適用されるが、州税は州ごとに制度が異なる。

内国歳入庁 (Internal Revenue Service。以下、IRS) に認められた組織は、連邦税における各種の税制優遇を受けることができる。この税制上の優遇を受けるためには、各組織はIRSに申請をしなければならない。課税の優遇を受ける非営利組織にはさまざまな種別があるが、501(c)(3)団体は他の組織よりも税制優遇が大きい。なお、この免税資格の申請は、法人格なき社団や信託 (Trust) などであっても可能である。ただし、全ての類型の法人が申請できるわけではない。私的利益の追求ができない、構成員に対する利益の分配ができないタイプの組織であることが最低限必要である。また、立法に影響を与えるロビー活動や政治運動を行う組織であってはならないとされている。

非営利組織の中でも501(c)(3)団体は重要な位置にある。約180万あると言われる米国の非営利組織の内、約150万は501(c)(3)団体であり、その支出総額はおよそ\$1兆9,400億 (約281.3兆円)<sup>14)</sup>、収入・支出ともに非営利組織全体の約75%を占めている<sup>15)</sup>。つまり、501(c)(3)団体は非営利組織全体の牽引役となっている。日本で「米国のNPO」と言う場合、一般に501(c)(3)団体を指すことが多いのもそのためである。

501(c)(3)に規定される免税の目的は、慈善、宗教、教育、科学、文学、公共安全試験、国家的または国際的

なアマチュアスポーツ競技者の育成、子どもまたは動物の虐待防止であり、501(c)(3)団体となるにはこのいずれかに該当することが必要である。

501(c)(3)の適用を受ける非営利組織の中でもPSTなどの一定の要件を満たした組織はパブリック・チャリティ (Public Charity、公益慈善組織。以下、PC) と呼ばれ、それ以外の組織はプライベート・ファンデーション (Private Foundation、私立財団。以下、PF) と呼ばれて区別される。PFの組織数は、PCの1/10程度である。表4は、PCを年間総収入の規模別にどの程度あるのかを表したものだが、およそ76%が年間総収入\$0-99K (0円-約14.4百万円) の範囲にある小規模な組織であることがわかる。

PSTは、対象となる組織が個人、法人等から寄付や助成金、補助金等を受けているか、金額の多寡ではなく広く多くの者から支援されているかを確認するものとして、1969年にIRCに規定されたものである。活動が広く人々に支持され、公益的な活動を十分に果たしているかという視点が盛り込まれたのだ。さらに、寄付者が税制優遇を濫用することを防止するという意味も、このPST導入にはあったと言われる。

PFは1つの家族や会社からの贈与など、主要な資金源が単一であるのが一般的である。主たる活動も、慈善活動を直接行うのではなく、他の慈善組織や慈善活動を行う個人に対して助成する形式であることが多い。PCはPFに比べて公益性が高い組織であると考えられ、税制上の優遇もPCの方が大きいという特徴がある。なお、ある組織がPFの定義から外れたとしても、状況を記載した免税認定申請書 (以下、Form 1023) をIRSに提出し、判定を受けない限り、原則その組織はPFとみなされる。

### 3.2 免税認定申請書 Form 1023 と Form 1023-EZ

501(c)(3)団体となることを希望する組織は、原則としてForm 1023に必要事項を記入してIRSに申請する。Form 1023は、組織を設立した月の末日から27ヶ月以内にIRSに提出する義務がある<sup>16)</sup>。Form 1023はPart IからPart Xまでの本文が18頁あり、付属明細書 (Schedule A～F) を含めた総頁数は40頁にもなる<sup>17)</sup>。全ての組織がForm 1023の全頁を記入する必要はない

表4 年間総収入別のパブリック・チャリティ (PC) の割合

年間総収入	割合
\$0-99K	76%
\$100K-499K	13%
\$500K-999K	3%
\$1M-4.9M	5%
>\$5M	3%

Candid. (2021) 参照



が、基本定款やその他必要に応じた書類を添付することが必要であるため、典型的な申請書類一式は50～100頁に及ぶ。初心者が申請書の作成する場合、100時間以上かかるとも言われる<sup>18)</sup>。

一方、2014年7月より使用されるようになった、小規模団体が提出可能な簡易版免税認定申請書（以下、Form 1023-EZ）は、Part IからPart VIまでの3頁の本文のみで、Form 1023のように基本定款等の書類を添付する必要もない。Form 1023-EZを利用できる小規模と言われる団体は、以下の全てを満たす組織である。

1. 今後3年間（申請年度および次の2年間）の年間総収入が、いずれの年度においても\$50,000以下（約725万円以下）であると予想される。
2. 過去3年間の年間総収入が\$50,000（約725万円）を超過しない。
3. 総資産の公正価値が\$250,000（約3,625万円）を超えない。

上記の1.～3.の収入等の規模に関する3条件に加え、IRSが用意するForm 1023-EZの説明資料<sup>19)</sup>には、適格性を確認するための質問リストがある。このリストにある質問は、上記の3つと合わせて30問になる。4.以降の質問全てにあてはまらない組織（つまり全て「No」と回答できる組織）は、Form 1023-EZによる申請が可能になる。4.以降の質問には、「4. 米国以外の外国の法により設立されているか」「5. 送付物の宛先が外国であるか」「6. テロリスト組織に関連する団体（第501条p項のテロ組織の免税資格停止に基づき資格停止処分を受けた団体の後継団体）であるか」などの項目が列挙されている。

Form 1023-EZの導入には、IRSによる不当な監視によってForm 1023の受理が遅れたのではないかと、議員やTea Party（保守派の政治運動）からの批判が背景にある。IRSは批判を受けてForm 1023を簡略化し、承認手続の時間短縮を図った。IRS自体の予算削減も、Form 1023-EZ導入のきっかけの1つとなったと言われている。

Form 1023-EZのような組織規模と負担について配慮された制度は日本にはないものであり、米国の制度の大きな特徴である。Form 1023-EZを提出する小規模な

組織でも、501(c)(3)団体のPCとして広範な税制優遇を享受するためにはPSTの要件を満たす必要があるが、表4に示したように大半のPCが小規模であることと、Form-1023-EZの申請により免税資格を得られることを併せて考えると、免税資格の申請時点で過度な負担はないものと考えられる。

なお、IRSは2段階の申請手数料体系を採用している。非営利組織がForm1023を提出する場合は\$600を、Form 1023-EZを提出する場合には\$275の申請手数料を支払う。また、申請以降のIRS側の処理期間は、Form 1023については平均3～6ヶ月と言われる。申請者が一般的には大規模または複雑な組織であることから、綿密な審査が必要となり、状況によっては9ヶ月～12ヶ月かかることも珍しいことではない。一方、Form 1023-EZを使用した場合、IRSの処理期間は平均2～4週間程度であると言われる。

免税資格の取得以後、各組織は資格の維持のために連邦や州から課される義務を果たすことが必要になる。連邦に対する義務には、IRSに対してForm 990と呼ばれる年次報告書を提出し、財務情報を開示することが挙げられる。この年次報告書も、資産や収入規模によって提出する形式が異なる。中小規模団体向けに簡略化されたForm 990-N（電子申告e-Postcard）やForm 990-EZの様式が整備され、Form 1023と同様に組織規模によって作成する報告書類が異なる（表5参照）。ただし、PFは組織規模に関係なく、一律Form 990-PFの様式を使用する。他にも税制優遇を受けるための義務として、役員会の議事録の作成や会計帳簿の適正な記録・保管などがある。

IRSの免税資格は、一度取得すれば更新する必要がない<sup>20)</sup>。この点も日本とは異なる点である。ただし、組織として不適格であると判断される場合には、IRSによって資格が取り消されることがある。501(c)(3)団体としての資格が取り消される例には、Form 990等の毎年提出が求められる書類を3年連続で提出しなかった場合<sup>21)</sup>、団体の活動が私的利益・便益に関与している場合、実質的なロビー活動や政治活動に関与している、組織の目的と無関係な活動から生じる事業所得が多すぎる、などの場合が挙げられる。

2018年度から2021年度に提出された、合計106,218件のForm 1023の内、IRSは101,220件(95%)

表5 IRSへの提出書類（Form 990）

状態		提出書類
パブリック・チャリティ	年間総収入\$5万以下	Form 990-N（電子申告 e-Postcard）
	年間総収入\$20万未満かつ総資産\$50万未満	Form 990-EZあるいはForm 990
	年間総収入\$20万以上または総資産\$50万以上	Form 990
プライベート・ファンデーション		Form 990-PF

IRS：“Form 990 Series Which Forms Do Exempt Organizations File Filing Phase In” 参照



表6 免税資格申請に関する日米比較

項目	米 国 501(c)(3)団体		日 本 認定NPO法人
	Form 1023	Form 1023-EZ	
認定までの期間	3~6ヶ月	2~4週間	約6ヶ月
申請数に対する認定率	95%	87%	74%
申請数に対する否認率	1%	1%	1%
更 新	なし		5年ごと
申請手数料	\$600	\$275	なし

筆者作成

を承認し、否認したのは1%未満である。同期間中にIRSは、248,832件のForm 1023-EZの申請の87%を承認し、否認したのは1%未満であった。2つの申請書の認定率が異なる主な理由は、不備があって返送された申請書の数の違いである。Form 1023の1%未満が申請者に不備として返却された一方で、Form 1023-EZの返却は約11%である<sup>22)</sup>。申請書全体のForm 1023-EZの割合は7割を超えており、多くの団体がForm 1023-EZを使用して501(c)(3)団体となっている。

米国でForm 1023やForm 1023-EZを使用して免税資格申請をした場合と、日本で認定NPO法人になるための申請をした場合について比較し、一覧にまとめたのが表6である。申請から認定までの期間は、Form 1023-EZを使用した場合、数週間と非常に早い。非営利組織にとっては組織規模と負担への配慮されたことにより、免税申請は非常に利用し易いものとなったことがわかる。多くの組織がForm 1023-EZにより容易に免税資格を得ている。認定率については、米国は日本と比較して全体的に高い。また制度として「更新」をする必要がないことも米国の制度の特徴である。このため、一度免税資格を得た後にどのように組織の信頼性を確保するかは、重要な論点であろう。

### 3.3 Form 1023-EZ に対する批判

Form 1023-EZに記載すべき内容は、制度導入時から若干改定されているが、全体で3頁という書面の分量や記載事項にほとんど変化はない。この分量では、組織の活動についての記述など、重要な内容があまりにも簡略化され、審査が不十分になる恐れがあるという指摘や、制度を悪用されるのではないかとの意見もある。特に近年は、501(c)(3)団体に関連する詐欺事件が生じたことから、批判が強くなっている。

例えば、New York Timesは2022年7月3日に、「76の偽非営利組織が郵便受け(Mail Box)を共有していたが、IRSは76団体全てを承認していた—IRSは非営利制度の門番だが、その審査力の低下により詐欺が横行している」という見出しの記事を出している。この事件では、Ian Hosang氏の詐欺方法が杜撰なものであったにもか

かわらず、IRSが76の組織を501(c)(3)団体として承認したことを問題視している。

記事によると、同氏は株式市場での詐欺の前科があり、業界から追放された後に非営利分野に転向した。そして転向後の長期にわたる非営利分野での詐欺が発覚し、ニューヨーク検察に告発されるに至った。また、この事件でIRSは、アメリカ癌協会(American Cancer Society)から同協会と類似した名前を使った詐欺の可能性について警告を受けていたにもかかわらず同氏の申請を承認したため、IRSの審査能力に対する懸念が高まっているとしている。

一方、IRSは納税者のプライバシーに関する法律を盾に、本件に対する質問への回答やインタビューへの対応も拒否した。そしてIRSが導入した迅速な承認システムは「納税者の負担を軽減し、業務の費用対効果を高めている」との声明を発表したとしている。また、New York Timesはこの事件に対する識者らの意見として、以下を掲載している。

- アメリカ癌協会と関係のない類似名の団体「The American Cancer Society for Children, Inc」などにIRSは承認を求められていた。類似名を使用して有名な非営利組織になりすますことを、税法が禁止していないことには問題である。
- IRSが、不正行為の履歴を体系的にチェックすることができていないことは、IRSの課題である。
- 1023-EZは全3頁で、チェックボックスとミッションを記述する小さな空欄を設けているのみである。IRS職員が詐欺の疑いのある団体を官僚的に管理する余地はほぼ皆無である。申請に対する否認率は旧システムでは申請53に対して1だったが、現在のシステムでは申請2,400に対して1となった。

2019年に納税者擁護サービス(Taxpayer Advocate Service, TAS, 2020)<sup>23)</sup>は、一部の州で定款をオンラインで無料公開していることに着目し、「定款の不備」を中心に調査を行った。Form 1023-EZの申請者は定款等をIRSに提出する必要はないし、IRSもオンラインで無

料公開されている定款を検索して審査することはない。しかし、調査の結果、納税者擁護サービスは IRS が承認した 46% が実際には 501(c)(3) 団体としての要件を満たしていないとしている。

また、財務省税務管理監査官室 (Treasury Inspector General for Tax Administration, TIGTA, 2022) は、Form 1023-EZ を使用する場合、申請者自身が 501(c)(3) の免税資格を満たしていることを証言 (attest) することを推奨し、現在は Form 1023-EZ に加えて関連書類を提出する必要はないとされているが、Form 1023-EZ に記載された情報で税務上の判断を下すには情報不十分であるとしている。また、申請書の内容も、免税資格の要件を申請者に自覚させるような、教育的なものになっていないと懸念している。

## 4. 結語

### 4.1 日米の制度の相違点

日本の認定 NPO 法人と米国の 501(c)(3) 団体とでは、その範囲とするところや制度の考え方そのものもかなり違うと考えた方がよい。制度が成立する文化的・歴史的、あるいは法律的な背景も異なる。また、本稿における米国の非営利組織についての説明は、主に連邦法の観点から行っているが、実際には州が強い独立性を持っていることから、米国の非営利組織の実態を知るには、州法との関係についても吟味する必要がある。

しかし、日本が認定 NPO 法人の制度を検討した時点で、米国の制度を参考としていること、それにもかかわらず現状では米国とは異なり、日本では同制度が積極的に活用されていないことを考慮するならば、「現行の制度のあり方と運用状況の日米の違い」に焦点し、日本が制度上再検討できる部分がないか、比較検討する意義は高い。

日米の制度の違いについて改めて言及すると、まず 501(c)(3) 団体には PC と PF の別がある。PC も PF も税制上の優遇を受ける組織であるが、より公益性が高いと認められる PC の方が税務上の優遇は大きかった。米国のように PC と PF とに分けて免税団体を考えるような制度は日本には存在しないが、PST を通じて団体に対して多くの人々の寄付等があることが公益性の証明とされ、税制優遇のあり方がつながっている点は、制度として米国と日本は類似している。

次に、免税資格申請のあり方だが、米国と日本では大きく異なる。米国も日本も小規模な組織が大半であるが、日本では組織規模の大小にかかわらず、NPO 法人が税制優遇を受けるためには同じ審査が実施され、提出書類も同じものが求められる。事務能力に長けた専門知識を持つ職員等の雇用などが難しければ、申請を試みることも自体ハードルが高い組織は多いと考えられる。

一方、米国では組織の規模と負担を考慮した、簡易版

による免税資格申請が可能である。この組織の規模と負担のバランスを考慮するという考えに基づいた制度のあり方は、免税資格申請だけでなく米国では随所に見られる。

また、日本は米国と比較すると、認定申請を行う組織自体が少ない上に認定率が低い。米国にはない更新制度も存在し、申請や更新時の組織の負担は日本の方が大きい。申請・更新の結果、認定が得られないことにより信用を失うことも大きな懸念となっている。つまり、日本は組織にとっての負担が大きい一方で、認定が獲得できず信用を失うリスクが米国よりも高いという状況にある。制度の発足後、20年以上を経ても認定 NPO 法人数が 1,300 法人に満たない理由の 1 つはここにあると考えられる。

### 4.2 認定 NPO 法人制度の改革への示唆

上記を踏まえ、日米の制度とその運用上の相違点、そして日本で議論となっている問題点から、認定 NPO 法人が抱える課題を改善する手掛かりとなると思われる点について、①組織規模と負担に係る配慮、②認定率、③情報の明瞭さ、の 3 点にまとめる。

まず、①の組織規模と負担に係る配慮についてだが、組織の規模と負担を考慮して制度上に盛り込むことは検討に値すると考える。米国の場合は、免税認定申請書 Form 1023 の典型的な申請書類一式が 50~100 頁に及ぶ一方で、Form 1023-EZ はあまりにも簡易で税制優遇の判断を行うことができるようなものではないとの批判もあった。Form 1023 の迅速な審査を求められたところから急遽制定された Form 1023-EZ の申請書のあり方は、Form 1023 とのギャップがあまりにも大きく、問題が生じている。この点に留意し、組織負担と審査に対する信頼性とのバランスをとり、小規模法人に向けた制度を模索することは有意義であろう。結果としてこのことは、現在約 6 ヶ月を要している認定 NPO 法人に係る審査を軽減し、より多くの認定 NPO 法人に所轄庁が対応可能となることを意味する。

次に、②認定率についてである。日本の現状として、認定 NPO 法人となるために申請する組織が少ない上に、申請した後の認定率が米国よりも低いという点は特筆すべき点である。認定の審査を安易に緩いものにして認定率を上げるようなことは、米国で生じている詐欺事件などの状況からも好ましいものとは言えない。一方で、認定申請を提出した NPO 法人が、認定されるか否かの予測さえ立てることができない状況では、申請することを躊躇せざるを得ず、認定の申請も低迷する。少なくともどのような点が認定の承認・否認の判断となったのか、何かしらの形で開示されて情報が得られれば、認定を目指す NPO 法人にとっては有益である。適切な情報が得られれば、認定を目指す NPO 法人の増加、そして認定率の上昇につながる可能性が高い。

また、③情報の明瞭さについてだが、日本では所轄庁

によって審査の状況が異なるのではないかという議論が持ち上がり、少なくとも数値上は所轄庁によって認定率にばらつきがある。認定自体は各所轄庁の裁量に任されているが、慎重な調査をもとに公平な審査が行われるように提言することは重要であろう。所轄庁は独立した機関であり、横の連携による情報共有は弱いとしばしば言われるが、審査の手法やさまざまなケースにおける判断の根拠など、知見を蓄積して互いに共有する方向性が開かれることは認定NPO法人の制度を支える上では望ましいと考えられる。

内閣府国民生活局（2004）は「認定NPO法人制度の活用増進に向けた課題」の1つに「NPO法人に対する申請手続きや会計処理に対する支援の充実」を挙げている。組織の規模と負担に係る配慮を制度に取り入れることも検討しながら、認定に関する情報が現在以上に提供され、準備を十全に行ったNPO法人が認定を申請し、認定率が上昇してゆくことが望ましいと考えられる。

### 4.3 本研究の限界と今後の展望

最後に、本稿の限界と今後に向けた展望について述べる。本稿では日米の制度とその運用状況の比較に焦点しながら、認定NPO法人制度の改善の可能と考えられる点について列挙した。しかし、日本において制度がなぜ十分に機能していないのかについては、制度の背景にある日本的文化や日本人の気質等についても、本来であれば検討する必要がある。同時に米国の非営利組織の制度設計の背景には、日本と異なる文化的あるいは歴史的背景があることも十分に考慮しなければならない。これらの点について本論では十分に汲み取れていない。

日本は戦後、特に米国から多くの制度を取り入れながら復興を果たし、急成長してきた。日本に適したものであるか十分に吟味されないまま制度として取り込まれたものも多い。「日本の制度」として成熟させるためにも、日本の文化的・歴史的背景や、日本人の気質等についても検討しながら、認定NPO法人の制度を再検討することが重要であろう。

非営利組織の果たすべき役割はこれから一層重要性を増すと考えられる。官民が協働して地域社会を持続的に発展させるという、日本が目指す方向性に認定NPO法人がより充実した形で関与できるよう、後押しするような制度のあり方が模索されるべきである。認定NPO法人の成長・発展が、次世代の若者たちにとって魅力あるものとなるためにも、認定NPO法人制度を再検討して整備し、拡充していくことが望まれる。

### 参考文献

雨宮孝子（2000）「NPOの法と政策—米国税制のパブリック・サポート・テストと悪用防止の中間的 制裁制度—」三田学会雑誌 92巻 4号, pp. 91-111

- 今村千樹（2003）「非営利組織における優遇税制の現状と課題—日米の比較検討を手がかりとして—」経済論叢（京都大学）第172巻第1号, 2003年7月, pp. 21-36
- 岩田陽子（2004）「アメリカのNPO税制」レファレンス第54巻第9号, pp. 30-42
- 寄付白書発行研究会（2021）「寄付白書2021」認定NPO法人日本ファンドレイジング協会（編）
- 公益財団法人公益法人協会（2023）「訪米調査ミッション報告書—米国における小規模法人対策と非営利法人会計—」公益財団法人公益法人協会
- 衆議院ホームページ—第211回国会 内閣委員会 第9号（令和5年3月29日）（[https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000221120230329009.htm](https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000221120230329009.htm)）2024年6月26日閲覧
- 衆議院ホームページ—第177回国会 内閣委員会 第13号（平成23年6月8日）（[https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000217720110608013.htm](https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000217720110608013.htm)）2024年6月26日閲覧
- 内閣府国民生活局（2004）NPO法人の実態及び認定NPO法人制度の利用状況に関する調査
- 内閣府（2021）「令和2年度 特定非営利活動法人に関する実態調査」（[https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/R2\\_houjin\\_report.pdf](https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/R2_houjin_report.pdf)）2024年6月26日閲覧
- 内閣府NPOホームページ—所轄庁別認証・認定数（<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/kenbetsu-ninshou>）2024年6月26日閲覧
- 内閣府NPOホームページ—認証・認定数の推移（<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>）2024年6月26日閲覧
- 内閣府NPOホームページ—認定NPO法人制度の主な改正の経緯（<https://www.npo-homepage.go.jp/about/seidokaisei-keii/ninteiseido-keii>）2024年6月26日閲覧
- 内閣府NPOホームページ—認定制度について（<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/ninteiseido>）2024年6月26日閲覧
- 内閣府NPOホームページ—認定・特例認定NPO法人数等（所轄庁別）（<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninteihoujin>）2023年10月15日閲覧
- 内閣府NPOホームページ—認定の取得（<https://www.npo-homepage.go.jp/qa/ninteiseido/ninteisyutoku>）2024年6月26日閲覧
- 日本経済新聞「認定NPO伸び悩み1%以下、国は制度見直しへ」（2010年7月13日）（[https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG0903Q\\_T10C10A7CR0000/](https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG0903Q_T10C10A7CR0000/)）2024年9月3日閲覧
- 日本経済新聞「認定NPO法人、3割が収入1000万円未満 寄付集めに苦勞」（2022年11月7日）（<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE030880T00C22A8000000/>）2024年9月3日閲覧
- 非営利法人研究会（編）（2022）「非営利用語辞典」全国公益法人協会
- Candid.（2021）“Key Facts on U.S. Nonprofits and Foundations”（<https://www.issueab.org/resources/38265/38265.pdf>）2024年6月26日閲覧
- Congrant—認定NPO法人データベース（[https://data.congrant.jp/?year=2020-0&place=all&group\\_name=&sort=DESC&type=total](https://data.congrant.jp/?year=2020-0&place=all&group_name=&sort=DESC&type=total)）2023年10月15日閲覧
- Foundation Group—How long does it take to complete Form 1023?（<https://www.501c3.org/frequently-asked-questions/how-long-does-it-take-to-complete-form-1023/>）2024年6月26日閲覧
- Independent Sector（2023）“Health of the U.S. Nonprofit Sector—A Quarterly Review June 30, 2023”（<https://independentsector.org/wp-content/uploads/2023/01/Quarterly-Health-Report-June-2023.pdf>）2024年6月26日閲覧
- IRS（2017）“Form 1023 (Rev. December 2017), Application for Recognition of Exemption Under Section 501(c)(3) of the



Internal Revenue Code”  
 IRS (2018) “Applying for 501(c)(3) Tax-Exempt Status”, Publication 4220 (Rev.3-2018)”  
 IRS (2020) “Instructions for Form 1023 (Rev. January 2020)”  
 IRS (2020) “Form 1023 (Rev. January 2020), Application for Recognition of Exemption Under Section 501(c)(3) of the Internal Revenue Code”  
 IRS (2021) “Form 1023-EZ (Rev. April 2021) Streamlined Application for Recognition of Exemption Under Section 501(c)(3) of the Internal Revenue Code”  
 IRS (2023) “Instructions for Form 1023-EZ (Rev. January 2023)”  
 IRS – Form 1023 and 1023-EZ: Amount of User Fee (<https://www.irs.gov/charities-non-profits/form-1023-and-1023-ez-amount-of-user-fee>) 2024年6月26日閲覧  
 IRS – Form 990 Series Which Forms Do Exempt Organizations File Filing Phase In (<https://www.irs.gov/charities-non-profits/form-990-series-which-forms-do-exempt-organizations-file-filing-phase-in>) 2024年6月26日閲覧  
 Philip Hackney (2015) “Should the IRS Never “Target” Taxpayers? An Examination of the IRS Tea Party Affair” (<https://core.ac.uk/download/pdf/235281788.pdf>) 2024年6月26日閲覧  
 Philip Hackney (2020) “The 1969 Tax Reform Act and Charities: Fifty Years Later” ([https://scholarship.law.pitt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1281&context=fac\\_articles](https://scholarship.law.pitt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1281&context=fac_articles)) 2024年6月26日閲覧  
 Taxpayer Advocate Service (2020) “TAS Research and Related Studies-Study of the Extent to Which the IRS Continues to Erroneously Approve Form 1023-EZ Applications”, 2019 Annual Report to Congress  
 The New York Times – 76 Fake Charities Shared a Mailbox. The I.R.S. Approved (<https://www.nytimes.com/2022/07/03/us/politics/irs-fake-charities.html>) 2024年6月26日閲覧  
 Treasury Inspector General for Tax Administration (2022) “More Information Is Needed to Make Informed Decisions on Streamlined Applications for Tax Exemption” (<https://www.tigta.gov/sites/default/files/reports/2022-10/202310001fr.pdf>) 2024年6月26日閲覧  
 Urban Institute (2021) “Nonprofit Trends and Impacts 2021” ([https://www.urban.org/sites/default/files/publication/104889/nonprofit-trends-and-impacts-2021\\_1\\_0.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/publication/104889/nonprofit-trends-and-impacts-2021_1_0.pdf)) 2024年6月26日閲覧

- <sup>9)</sup> 内閣府ホームページ—認定の取得 (Q3-1-4) 参照。実態確認の法的根拠はNPO法第73条の協力依頼として記載される、「所轄庁は、この法律の施行のため必要があると認めるときは、官庁、公共団体その他の者に照会し、又は協力を求めることができる」に依拠するが、実際には認定を申請する立場にあるNPO法人が協力依頼を拒否することは困難である。また、実態確認がどの程度実施されているかについては公開されていないが、筆者の知る限りでは全ての法人が立ち入りの実態確認を受け入れているため、かなり高い確率でこの実態確認は行われている可能性がある。
- <sup>10)</sup> 認定率は(現在数+失効数)/審査済数で算出。失効数は一度認定NPO法人になった法人であり、その後更新しなかったか自ら認定を返上した法人もあると考えられるため、認定率に組み入れた。
- <sup>11)</sup> 第177回国会内閣委員会第13号の遠山清彦委員の質問に対する岸本周平委員による回答参照。
- <sup>12)</sup> 認定NPO法人の公益性の認定は、米国のPSTを参考に団体への多くの人々の寄付が団体の公益性の証明に代替されることになった(特定非営利活動促進法第四十五条、認定の基準)。
- <sup>13)</sup> Independent Sector (2023) 参照。
- <sup>14)</sup> 本稿では米ドルに関しては全て\$1 = 145円で計算している。
- <sup>15)</sup> Urban Institute (2021) 参照。
- <sup>16)</sup> 非営利法人研究会(編)(2022)「非営利用語辞典」参照。また、執筆時点のForm 1023の最新版は2020年1月版である。
- <sup>17)</sup> Form 1023は、現在使用される2020年1月版と以前の2017年12月版と比較すると、2017年12月版は28頁であり、本文および別表を加えた総頁数は増加している。
- <sup>18)</sup> Foundation Group参照。Foundation Groupは1995年に設立され、非営利組織の支援を目的に、501(c)(3)団体の設立、記帳、州税および連邦税の申告など、50人以上の専門家が毎年全米の何千もの非営利組織にサービスを提供している。
- <sup>19)</sup> IRS (2023) 参照。
- <sup>20)</sup> 州政府の登録については別途取得が必要である。
- <sup>21)</sup> この場合、自動的に免税資格は剥奪される。2011年6月にIRSはこの規定を初めて施行し、免税資格を失った約27万5,000団体のリストを公表している。
- <sup>22)</sup> Treasury Inspector General for Tax Administration(2022) 参照。
- <sup>23)</sup> IRS内の独立組織、納税者の公平性、権利の理解の促進のために運営されている。

## 脚注

- <sup>1)</sup> 非営利法人研究会(編)(2022)「新しい公共」参照。
- <sup>2)</sup> 2017年度(2018年3月31日)調査時に活動している、認定・特例認定法人も加えた法人数。
- <sup>3)</sup> 内閣府(2021)では、NPO法人は特定非営利活動法人、認証法人は認定や特例認定を受けていないNPO法人、認定・特例認定法人は認定・特例認定を受けているNPO法人と分類して集計している。
- <sup>4)</sup> 内閣府(2021)よれば、60歳以上の代表者が認証法人(認定・特例認定法人を除く)は67.2%、認定・特例認定法人では72.8%を占めている。
- <sup>5)</sup> 「内閣府NPOホームページ—認定制度について」参照。
- <sup>6)</sup> 2023年1月末時点のデータによれば、認定NPO法人はNPO法人全体の2.44%、同じく税制優遇をされる特例認定特定非営利活動法人(特例認定NPO法人、認定NPO法人とは有効期間や更新について相違点がある)を加えても、2.51%にしかならない。
- <sup>7)</sup> 認定については法的には特定非営利活動促進法の第四十四条1項「特定非営利活動法人のうち、その運営組織及び事業活動が適正であって公益の増進に資するものは、所轄庁の認定を受けることができる」とされている。
- <sup>8)</sup> Congrantが提供する1,176のNPO法人の2020年度のデータを集計したもの。



論文（査読付き）

# 共生社会の実現を推進するための認知症基本法の政策過程

—「政策の窓」モデルによる分析—

栗田駿一郎

（東京都立大学大学院人文科学研究科博士後期課程）

## —要旨—

本稿では、2023年6月14日に成立した「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」の立法過程について、キングダンの「政策の窓モデル」を用いて分析を行った。認知症基本法は、2019年6月に自民党・公明党による議員立法として国会に提出されたが2021年に廃案となった。その後超党派議員連盟において法案の再検討がなされ、成立に至った。2019年の旧法案と2023年に成立した法律を比べると、基本法の根幹である目的や理念が大幅に変化しており、本稿では立法過程の分析を通じてその背景・経緯を探ることを目的とした。政策の窓モデルの三つの流れに基づき、まずは「問題の流れ」として、認知症当事者の権利・尊厳を重視する考え方と認知症をコスト・リスクとして対処する考え方が併存することを示した。そして「政策の流れ」として、認知症当事者の発信・提言が、問題の流れに対応した政策案の形成につながる模様を整理した。特に2023年に成立した法律では、認知症当事者の権利・尊厳を重視する考え方が、基本法という政策理念を提示する方法に合致したことを明らかにした。最後に「政治の流れ」では、政策起業家としての認知症当事者が、旧法案で難航した超党派での立法を目指した議員サイドの合意形成に貢献し、流れを動かしたことを明らかにした。こうして分析モデルに基づき、政治における環境が整ったことで「政策の窓」が開き、三つの流れが合流したことで法律が成立したことが示された。

[キーワード] 認知症基本法、認知症当事者、議員立法、政策の窓モデル、政策起業家

## 1. 問題・目的

2023年6月14日に全会一致で可決・成立した「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」（以下、認知症基本法）は、認知症の名を冠した初めての法律である<sup>1</sup>。認知症は主に認知機能の低下に伴って生活に支障が生じる症状を表し、その原因はアルツハイマー病が70%近くを占めるが、原因疾患は多岐にわたる<sup>2</sup>。政府も2013年の認知症施策推進5か年戦略（オレンジプラン）、2015年の認知症施策推進総合戦略（新オレンジプラン）、2019年の認知症施策推進大綱（大綱）を策定し、政策を推進してきた。こうした中で基本法の必要性が議論されてきた。2019年6月には認知症基本法案（以下、旧法案）が国会に提出されたが、具体的な審議がないまま2021年10月の衆議院解散に伴って廃案となった。両者は、目的や基本理念などが大きく異なる。基本法という法形式において、理念規定は「制定の背景、施策の方向性、基本的な考え方、原則等を明らかにする」もの〔川崎、2005、47〕であり、この違いは法律全体

が意図する方向性に変化が生じた結果であると言える。認知症は超高齢社会を迎えた日本においては喫緊の課題であり、何らかの対応をすること自体には賛否が生じにくい。もちろん医療や介護といった個々の制度に対しては政治的かつ利益的な論争があるが、政策全体の方向性を考える基本法という性質上、理念や目的部分の変化は、利益をめぐる権力関係が原因ではなく、問題の定義や問題解決の方向性の解釈に変化が生じたことによるものであると理解できる。Hecló [1974] が指摘するように、福祉政策をめぐる現代的政治過程においては、従来の政治過程論が射程とする権力や利益だけでなく、知的問題解決の探究が求められている。旧法案からの変化を踏まえた分析は、立法過程のみならず、認知症という政策課題の本質を探ることもつながる。

本稿の目的はこうした問題認識に基づき、認知症基本法の立法過程を分析することにある。認知症政策、特に認知症基本法に対してその立法過程を分析した学術的な研究は、管見の限りでは行われていない。政策過程分析においては、「問題-設計-決定-実施-評価」といった

直線的な段階モデルでは現実の複雑な政策過程を分析することは難しく、その限界を克服し、政策過程をより明確に説明し分析するための枠組みの構築が試みられてきた。代表的なものとしては、ごみ箱モデル、政策の窓モデル、唱道連携モデル、断続平衡モデル、進化的モデルなどが挙げられる [大藪、2007; John, 2012; 小島・平本、2022]。しかし現実には必ずしも問題認識が政策案作成に先行するわけではなく、合理的段階論ではそれらの経験的事実を十分に説明できない [西岡、2001a、78]。また従来政策過程論では、政策の決定やその実行に焦点が当てられ、問題の認識・定義や政策案の生成・特定化を解明することがブラックボックスとなっていた [小島・平本、2022、16]。そこで本稿では分析枠組みにキングダンの「政策の窓モデル (Policy Stream Framework)」を用いる。認知症基本法は上述の通り旧法案が一度廃案となり、その後成立した認知症基本法では、基本法の根幹ともいえる目的や理念規定が大きく変化したことが重要であると考えられる。しかもそこに込められたアイデア自体は旧法案の議論前から存在しており、アイデアのカップリングに至るまでの経緯が一つのポイントである。そこにはアイデアそのものへの評価に加え、政治や政策コミュニティの動きなど様々な背景が存在する。それらを時系列的・多層的に概観し、分析できるのが、本モデルの利点の一つといえる [大藪、2007; 風間、2024]。キングダンが強調するアジェンダ・セッティングのみならず、最終的には廃案となった医療基本法の政策過程を分析した西岡 [2001b] のように、アジェンダ・セッティングから政策案の生成、そして決定過程までを広く描くことができる。

本稿の構成は以下の通りである。2節では先行研究の整理・検討を行い、「政策の窓モデル」の概要を示す。3節では廃案となった旧法案の国会提出までの過程をモデルが提示する「三つの流れ」に沿って分析を行う。4節では成立した認知症基本法の成立までの過程を、3節同様にモデルに則って分析し、三つの流れが合流したことを示す<sup>3</sup>。またここでは、政策の窓を開ける上で役割を果たした政策起業家についても整理する。5節では本研究から得られた認知症政策及び分析枠組みに対する示唆について述べ、今後の研究課題に言及する。

なお、認知症基本法の立法過程においては、筆者も民間シンクタンク「日本医療政策機構」の職員として政策提言や議論の醸成に関与しており、様々な局面で関係者と議論を重ねたが、本稿では客観的事実のみを用いて分析を行った。また、本文中の肩書は全て当時のものである。

## 2. 分析の視点

### 2.1 分析枠組み

「政策の窓モデル」は、アメリカの政治学者であるジョン・キングダンが1984年に提唱した政策形成過程の分

析モデルである。このモデルの前身には、コーエン・マーチ・オールセンの3名が提唱した、組織の意思決定の無秩序さや不確実性の高さを踏まえた「ゴミ箱モデル」がある。キングダンは「ゴミ箱モデル」を踏襲しつつ、そこには一定の組織化された面があるとしてモデルの修正を行った。またキングダンは、段階的かつ合理的な政策形成過程の説明は現実に即していないと指摘したほか、インクリメンタリズム (漸進主義) では急な政策変化の説明に対応しきれないとし、アジェンダ・セッティングと政策案の生成のプロセスを描くためには「政策の窓モデル」が有用であるとした。ここでは、政策形成過程には①問題認識 (問題の流れ) ②政策案・解決案の作成 (政策の流れ) ③政治状況や政治勢力 (政治の流れ) の三つの流れが独立して存在するという前提を置く。その上で、問題認識が強まり、またそれに適切な解決策が準備されており、そして政治的にも受け入れられる状態が整った時に「政策の窓」が開放され、三つの流れが合流し、政策の実現・変化が起きるとした。さらに「政策の窓」には、説得力のある問題の出現によって開く「問題の窓」と、政治的な流れによって開く「政治の窓」の二種類があるとした。そしてどちらかの窓が開くとき、利用可能な選択肢を主唱する政策起業家が三つの流れを結びつける役割を果たすとした。

一方でこの「政策の窓モデル」には、分析上の限界や課題も指摘されている。まずは「三つの流れの合流」という本モデルの最も重要な部分について、「政策の窓」が開くための条件が十分に論及されておらず、そのためキーパーソンとされる「政策起業家」のコネクションや交渉力といった役割が過大評価されやすくなるといった指摘がある [勝田、2017、64]。さらにキングダンも制度が政策形成の制約要因であることを自覚している一方で、アクターを拘束する制度論を組み込んだうえでの検討が行われていないというモデルそのものへの指摘もある [宮田、2019、114]。さらには、政策形成の場の多様性や複数の政策案や政治状況 (「知識資産」)、政策起業家の役割の多様性への考慮が不十分といった指摘もある [小島・平本、2022、22; 48-50]。

### 2.2 先行研究

続いて前節で示した問題意識を明らかにする上で、先行研究を整理し、本研究の位置づけを確認しておきたい。認知症に関する研究は、医学をはじめとした自然科学分野のみならず、近年では社会学においても盛んになっている。一方で政策形成に注目した研究は限られており、本稿が扱う認知症基本法に関しては、これまでに栗田 [2023c、2024] のほか、福祉ジャーナリストの町永 [2023]、また旧法案に関しては三原 [2019] や元厚生労働省老健局長の宮島 [2017] など、実務者からの提言や論考がほとんどであり、その政策過程を学術的に分析した研究は現時点では管見の限り存在しない。

そこで以下では「政策の窓モデル」を用いた他の議員立法の研究を参照する。勝田 [2017] は、がん対策基本法（2006年）を事例に分析を行った。勝田は三つの流れが合流した要因として、野党側の参議院議員による政策起業家としての活動を挙げている。さらに政策起業家を支える政策ネットワークとして患者や家族も含めた市民の役割（「市民立法」）を指摘した。宮崎 [2018] は、官僚の推進力によらない市民による「草の根ロビイング」に着目する。水循環基本法（2014年）など6本の法律を事例として取り上げ、いずれもNPO等の非営利の市民社会組織が政策提言の担い手として影響を与えている状況を指摘した。両研究では、市民社会組織が政策起業家である政治家による立法を支えるという構図が描かれていたが、本研究では一度廃案となった旧法案に対して市民社会組織である当事者団体は反発していたことから、当初は政治家と市民社会組織が一体的でなく、独自の主張を粘り強く続けていたという点で市民社会組織も政策起業家としての役割を持っていることを主張したい。

また横井 [2023] は、小島・平本 [2022] による「新・政策の窓モデル」を用いて、スポーツ振興法を改正したスポーツ基本法（2011年）を分析した。認知症基本法との共通点は、一度は廃案となり再度超党派での議論により成立した点にある。一方でスポーツ基本法は、先に超党派議員連帯があったものの、自民党・公明党と民主党（当時）の間で法案内容に調整がつかず自公が先に法案提出したが廃案となり、民主党への政権交代後、民主党案との調整を踏まえ8会派の共同提案として提出、成立に至るといった経緯を辿っている。しかし横井 [2023] は、政策起業家として議員連帯の役員や事務局長ではなく首相や大臣などの政府の役職者のみを挙げているほか、政治の窓が開いた要因についても政権交代のみを指摘しており、超党派が関与する議員立法としての分析が十分とは言えない。本稿では新法案に至る過程での議員連帯や合意形成の軸としての「当事者視点」を指摘し、超党派による議員立法の過程を描くことを目指す。

### 3. 廃案となった「認知症基本法案」

本節では、2019年6月に国会に提出され、最終的に2021年10月の衆議院解散に伴って廃案となった旧法案について、三つの流れ（問題・政策・政治）を記述し、それらが合流しなかった要因を分析する。

#### 3.1 問題の流れ

まず本稿では認知症に対する問題認識について、大きく「認知症の人<sup>4</sup>や家族等の権利や尊厳を意識する考え方」と「認知症を社会的なコスト、高齢社会におけるリスクと捉える考え方」が混在する状況とし、議論を進める。精神科医の山崎英樹は「患者と呼ばれる『客体』から、生活者、市民と呼ばれる『主体』への回帰を繰り返

しながら、認知症社会はらせん的に」変化していると、医学モデルから生活モデル、社会モデルへと発展したとする [山崎、2020、172]。同様に社会学者の井口高志も「2000年代に、認知症ケアにおいて、本人の「思い」へのよりそいと、疾患としての積極的対処（医療化）という潮流が明示的になっていく」と整理する [井口、2020、15]。二つの考え方が混在する状況において、基本法に向かう動きとして、キングダムのモデルに即して問題の流れにおける三つの要素①指標②焦点となる出来事③フィードバックのうち、①②に焦点を当てる [Kingdon、2011 = 2017、154]。

まず「認知症を社会的なコスト、高齢社会におけるリスクと捉える考え方」を整理する。前近代社会においては痴呆状態の老親を「神の自由な世界に一步近づいた」とする見方もあったが、明治期以降には医学的知見の蓄積に伴い、精神病患者として医学や警察の管理下におかれ、家族による保護の強制や私宅監置、癲狂院への入院といった措置が取られた [新村、2002、17；栗田、2024]。寿命の伸長により「寝たきり」の長期化が生じ、介護の問題が顕在化したのは、1960年代であった [新村、2002、3]。特に1970～80年代には「社会的入院」が大きな課題となり、介護サービスの整備が進められた [栗田、2023b、6805]。近年では認知症の原因疾患の治療や予防に向けた期待も大きい。例えば「認知症予防」を銘打った商品やサービスは社会に広く流通しており、こうした公的保険外のサービスを経済産業省が重点施策として所掌している。2023年には軽度認知障害（MCI：Mild Cognitive Impairment）および初期のアルツハイマー病を対象とした病気の進行を抑制する薬が、薬事承認・保険収載された<sup>5</sup>。こうした変遷の中で近年、認知症への対応をより強化すべきという議論を生み出したいくつかの要因が挙げられる。①指標として注目が集めたのが、2013年に厚生労働省の研究班が公表した認知症の有病率の推計値であった。この調査では2012年時点で認知症の人が約462万人、MCIを有する人が約400万人であり、65歳以上の高齢者の約4人に1人が認知症と推計された [朝田、2013]。さらに2015年には、有病率に幅があるものの、2025年時点の認知症の人の数が675～730万人、2040年時点では802～953万人とされた [二宮、2015]。また同年、認知症の社会的コストとして、年間約14.5兆円（医療費：1.9兆円、介護費：6.4兆円、インフォーマルケアコスト：6.2兆円）に上ると推計された [佐渡、2015]。認知症は未診断も多く、実態が正確に把握できていなかったが、一連の研究により「認知症の人が今後も増え続け、社会的なコストも膨大なものとなる」ことが明らかとなり、社会にも大きなインパクトを与えた。続いて②焦点となる出来事は、愛知県大府市のJR東海の車両と認知症の高齢男性との接触事故（2007年）である。JR東海は家族に対し損害賠償請求のため民事訴訟を起こした。第一審



では男性の妻と長男に全額となる720万円の賠償責任を認める判決が出た。第二審の名古屋高裁は妻に約360万円の支払いを求めたが、2016年3月最高裁は男性の妻と長男は「監督義務者にあらず賠償責任はない」と判断し、高裁の判断を棄却した。一方、監督義務者ではなくとも、日常生活での関わり次第では「監督義務者に準じる立場」として責任を負う場合もあり、それらは「生活状況や介護の実態などを総合的に考慮して判断すべき」との見解を示した〔朝日新聞、2016年3月1日〕。これにより生活上のリスクがクローズアップされ、損害保険会社各社が損害賠償責任保険約款の改訂を行ったほか、自治体が認知症の人を被保険者とする個人賠償責任保険に団体加入するなどの取り組みが進められた〔豊田、2020〕。以上のように、一連の新たな「指標」や鉄道事故とその裁判・判例という「焦点となる出来事」により、「認知症を社会的なコスト、高齢社会におけるリスクと捉える考え方」が強化されるに至った。

他方でもう一方の「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」も強まってきた。介護保険制度の根幹とされる厚生省「高齢者介護・自立支援システム研究会」の報告書では「高齢者が自らの意思に基づき、自立した質の高い生活を送ることができるよう支援すること」を基本理念に掲げた〔高齢者介護・自立支援システム研究会、1994、79〕。また2003年6月の厚生労働省老健局長の私的研究会「高齢者介護研究会」の報告書「2015年の高齢者介護」では「高齢者の尊厳を支えるケア」を実現することを示し、あわせて痴呆性高齢者ケアの重要性が指摘され、「徹底して本人主体のアプローチを追求する」とされた〔高齢者介護研究会、2003〕。そして2004年には、厚生労働省の検討会が「痴呆」という表現が侮蔑的で早期対応の妨げになっているとし、「認知症」へ呼称変更した〔「痴呆」に替わる用語に関する検討会、2004〕<sup>6</sup>。さらに2005年の介護保険法の改正では、第一条に「尊厳の保持」という文言が追加され、認知症も含めた高齢者介護の基調となった。2005年には、1980年に創設された「呆け老人を抱える家族の会」が「認知症の人と家族の会」に名称を変更するなど様々な動きが起きた。その他、2000年以降英語圏で用いられていた「Dementia Friendly」が日本でも「認知症フレンドリー」として頻繁に聞かれるようになった。認知症フレンドリーは、ユーザーフレンドリーに通ずる意味合いで、認知症があっても日常生活や社会生活が不自由なく遅れるような地域や社会を意味している〔徳田、2018、22〕<sup>7</sup>。こうした中で、キングダムが②焦点となる出来事のバリエーションの1つに挙げる「強力なシンボルの出現と拡散」〔Kingdon、2011 = 2017、134〕として、認知症の本人の声が取り上げられるようになった。それまでの主たる関心の対象は介護を行う家族であったが、2000年代以降、認知症の本人の「思い」に注目が集まるようになった〔井口、2020、43；毎日

新聞生活報道部、2015〕。特にオーストラリアに住む若年性認知症の本人であるクリスティーン・プライデンが2003年に来日し講演したことが「分水嶺」となり、認知症の本人が自らの意志で想いや経験、社会に求めることを積極的に語るようになった〔川村、2013；プライデン、2012〕。2012年に厚生労働省認知症施策検討プロジェクトチームが公表した報告書「今後の認知症施策の方向性について」でも、「本人の意思の尊重」といった表現が登場しており、政策にも反映されつつあったことがわかる〔厚生労働省認知症施策検討プロジェクトチーム、2012〕。特に基本法の議論に影響を与えたのが、日本認知症本人ワーキンググループ（JDWG: Japan Dementia Working Group）が、2018年11月に公表した「認知症とともに生きる希望宣言」（希望宣言）である。JDWGは、2006年に京都で開かれた国内初の認知症の本人による会議をきっかけに2014年に結成された。宣言では「1. 自分自身がとらわれている常識の殻を破り、前を向いて生きていきます。2. 自分の力を活かして、大切にしたい暮らしを続け、社会の一員として、楽しみながらチャレンジしていきます。3. 私たち本人同士が、出会い、つながり、生きる力をわき立たせ、元気に暮らしていきます。4. 自分の思いや希望を伝えながら、味方になってくれる人たちを、身近なまちで見つけ、一緒に歩いていきます。5. 認知症とともに生きている体験や工夫を活かし、暮らしやすいわがまちを、一緒につくっていきます。」という5項目を掲げた。希望宣言の公表時には、厚生労働省内で記者会見し、旧法案に対しても「この希望宣言を読んで、私たち抜きで議論することなく、私たちの声が反映した法律をつくってほしい」「認知症対策という言葉には、（認知症が）悪いもので、それをやっつけるという意味合いを感じる。認知症とともに生きる人たちの基本的人権が守られるような法律を作ってほしい」といった見解を表明した〔朝日新聞なかまある、2018年11月1日〕。JDWGでは、結成時から厚生労働省の認知症施策に対する提案を行っており、2015年に策定された「認知症施策推進総合戦略（新オレンジプラン）」にも影響を与えた。もう1つの主要な当事者団体である「認知症の人と家族の会」が介護保険制度に対する提案を活発に行っていることと比較すると、JDWGは「認知症政策」というフレームに注目し、特に若年性認知症の人に関わる提言が目立つ。以上、「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」は、認知症の本人の「思い」を起点に強化されていった。特に認知症基本法の議論では、JDWGの「希望宣言」によって問題の流れの中に直接的に表出したと言える。

このように旧法案から認知症基本法の議論における問題の流れには、二つの異なる考え方が混在してきた。両者の「揺らぎ」〔栗田、2024〕をキングダムの議論に照らせば、これは「問題の定義」にまつわる議論である。キングダムは「問題は単なる状況や外部の出来事そのも



のではなく、知覚的要素や解釈的要素も含まれている」[Kingdon 2011=2017, 150]とし、問題の解釈には、価値や比較、カテゴリ付けが影響するとした。そして問題にどのように注意を向け、解釈するかのプロセスが重要であるとした [Kingdon 2011=2017, 157]。

### 3.2 政策の流れ

続いて、政策の流れを概観する。まず基本法の必要性として指摘される「省庁横断的な取り組み」というアイデアの導出過程を整理する。認知症政策は、1982年の老人保健法による老人精神保健対策にその源流を求めることができる [栗田、2024, 2]。1986年8月には厚生省に「痴呆性老人対策推進本部」が設置され、本格的に痴呆（認知症）に焦点を当てた対策が始まった [新村、2002, 165]。2000年以降も、2013年のオレンジプラン、2015年の新オレンジプラン、2019年の大綱と定期的に策定されてきたが、次第に「認知症の方ができる限り住み慣れた地域で暮らすためには、必要な医療や介護、さらには日常生活における支援が有機的に結びついた体制を整えることが重要」[厚生労働省、2013, 8]といった側面が指摘されるようになった。これは介護保険制度が、高齢者が地域で暮らすことを前提とし、すまいを軸として医療・介護・生活支援といった機能を揃えた地域包括ケアシステムを目指す動きと連動している [栗田、2024, 3]。政府は、2013年12月4日に「認知症高齢者等にやさしい地域づくりに係る関係省庁連絡会議」の第1回会合を開催し、会議には厚生労働省のほか、内閣府（共生社会政策担当）、警察庁、金融庁など、11の府省庁が出席した。また2014年にはG8認知症サミットの後継イベントにおいて安倍晋三首相が厚生労働大臣に対して、「厚生労働省だけでなく、政府一丸となって」対応することを指示し、2015年の新オレンジプラン策定に至っている。さらに2018年には「認知症施策推進関係閣僚会議」が設置された。こうして認知症政策は省庁横断的な取り組みに変化してきた。このように複数の行政庁が関わる政策分野においては、その行政庁間で十分な連携協力が必要となるが、一般的に行政庁間の調整は難航することも多く、その推進方針を議員主導の「基本法」として示すという手法が取られる [茅野、2017, 250]。認知症においても、省庁横断的な取り組みの必要性が高まる中で、基本法の議論が登場する。

2015年3月12日の衆議院予算委員会において、公明党の古屋範子衆議院議員（以下、古屋議員）は安倍晋三首相に対し、「府省を横断した認知症のための基本法をつくるべきではないかと考えます」<sup>8</sup>と質問した。当時は新オレンジプランが2015年1月に策定された直後であり、結果的に答弁としては引き続き施策を推進する旨に留まったが、これをきっかけに検討が始まった。自民党は2017年5月「一億総活躍社会の構築に向けた提言」において「当面、新オレンジプラン（認知症施策推進総

合戦略）を強力に推進し、進捗を見つつ「認知症対策基本法」の必要性等につき検討する」とした [自由民主党一億総活躍社会推進本部、2017, 7]。2年後の2019年5月には、認知症基本法案要綱案を取りまとめた<sup>9</sup>。また公明党は2017年12月に認知症施策推進本部（本部長：古屋議員）が「総合的な認知症施策の推進に向けた提言」を公表し、安倍総理に提出した。「認知症施策推進基本法」（仮称）を提言し、「認知症に関する課題は、まちづくり、教育、生活支援など多岐にわたっており、政府を挙げて総合的に取り組む必要があるため、基本法の制定を目指す」とした [公明党認知症対策推進本部、2017]。さらに2018年9月には「認知症施策推進基本法骨子案」を取りまとめた。そして2019年6月20日には自公それぞれの案を一本化する形で、元厚生労働大臣・田村憲久衆議院議員をはじめ自公有志議員6名が議案提出者となり「認知症基本法案」（旧法案）が衆議院に提出された<sup>10</sup>。旧法案は、同時期の2019年6月18日に閣議決定された認知症施策推進大綱（大綱）の影響を強く受け、大綱の基本理念とされた「共生と予防」の考え方が色濃く反映された法案であった<sup>11</sup>。大綱を巡っては、素案の時点で「認知症有病率を6年間で相対的に6%低下させる」という数値目標を掲げたが、当事者から「予防できなかったとなればスティグマを増幅させることにつながる」といった趣旨の反発があり、最終的には参考値扱いとされた [読売新聞、2019年6月5日]。こうした数値目標に至る背景には、2018年の経済財政諮問会議で認知症の医療介護費が2030年に21兆円超になると示され、予防を重視すべきといった声が高まっていたことがあった [朝日新聞、2019年6月19日]<sup>12</sup>。さらにこの過程で、大綱の重点施策（「車の両輪」）の表記が「予防と共生」から「共生と予防」に修正された [栗田、2023a]。

しかし問題の流れで述べたように、旧法案には当事者からすでに反対の意思が表明されていた。この頃旧基本法案に対峙する提案が登場する。1つが、元厚生労働省老健局長でオレンジプラン（2012）の策定に関わったとされる宮島俊彦が作成した「認知症の人基本法に関する一考察」（2017）である。宮島は認知症基本法の論点として、がん対策基本法と障害者基本法を比較したうえで、「『病气』とみるか『人』とみるかでは、法律名までが変わってしまう大きな差異が生じる」[宮島、2017, 12]とし、「今ある認知症の人を尊重し、どう支援していくかということが、社会に課せられた課題である」[同]と述べ、障害者基本法に倣い、共生や生活の選択、差別の禁止を論点とすることを提案した。また法律の名称を「認知症の人基本法」とすることを提案した。また2019年1月には、JDWGが「基本法に関する認知症の本人からの提案」を公表した。提言では「1. 法の名称は、「認知症の人基本法」に2. 目的及び理念は、「認知症の人」を主語にし、人権の明記を3. 支援される一方

ではなく、本人が共によりよく暮らすための条文を」とし、宮島案と同様の方向性が主張されている [日本認知症本人ワーキンググループ、2019a]。さらに2019年5月には、認知症関係当事者・支援者連絡会議（公益社団法人 認知症の人と家族の会、全国若年認知症家族会・支援者連絡協議会、男性介護者と支援者の全国ネットワーク、レビー小体型認知症サポートネットワーク；以下、連絡会議）により、「『認知症』ともに生きるやさしい社会実現のための共同提言」が公表された。この提言は同時期に議論されていた大綱案も含めた提案と推察されるが、宮島案やJWDGの提言と同様、認知症に対する誤解や偏見の解消のほか、個人の尊厳の重視や切れ目のない支援、また家族支援の充実など包括的な提案を行っている [認知症関係当事者・支援者連絡会議、2019]。

以上、解決策としての政策の流れを概観した。当初は、医療的対応のみならず、認知症の人の生活そのものを支えるという2000年代以降の「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」を基に、省庁横断的な取り組みの必要性が高まり、省庁間の調整を図る機能としての「議員立法による基本法」が意図されてきた。しかし、政策案としての基本法の検討過程において、認知症の人の生活上のリスクへの注目や、認知症の人の数が増えることによる社会保障費の増加をはじめとした社会的なコストの増加に対する懸念から「認知症を社会的なコスト、高齢社会におけるリスクと捉える考え方」が再び強調されるようになっていった。結果的に法律案は提出されたが、認知症当事者らの見解・提言とは対立するものであり、政策コミュニティの中で受け入れられる提案とはなっていなかったことが分かる。

### 3.3 政治の流れ

キングダムは、政治の流れは問題や政策の流れとは独立し、アジェンダ設定に大きく影響するとした。さらに政策分析では政治的な出来事が政策形成過程の外側にあるとする考え方を強く否定し、政治の流れは政策形成に重要かつ不可欠であるとした [Kingdon 2011=2017, 195-196]。そして政治の流れを生み出す要素として①国民全体の雰囲気（世論）②組織化された政治勢力（賛否の程度や合意形成）③政府内の変化（重要人物の交代・管轄権の変化）を挙げた。

まずは旧法案における政治の流れを概観する。2015年3月に古屋議員が国会で初めて認知症基本法の必要性に言及した。そして安倍晋三首相の答弁に対し「当事者また介護者の視点を入れた評価の仕組みを構築する必要がある」との見解を表明した<sup>13</sup>。こうした議論から、まずは自民党・公明党における認知症基本法の検討が開始された。公明党は2017年8月に、古屋議員を本部長とする認知症対策推進本部（現・認知症施策推進本部）を立ち上げた。その方向性として、当事者の意思を大切にすること、若年性認知症の課題への対応、厚労分野に留

まらない横断的な取り組み、地域の状況に応じた対策を掲げた [公明新聞、2017年9月9日]。一方、自民党は、第三次安倍政権が経済成長を目指して掲げた「新三本の矢」の実現に向けた提言である「一億総活躍社会の構築に向けた提言」（2017年5月）の中で「認知症対策基本法の必要性を今後検討する」とした。そしてその後、公明党は2018年9月に「認知症施策推進基本法骨子案」、自民党は「認知症基本法要綱案」を取りまとめた。

一方で、超党派による議論に向けた動きも起きていた。自民党の基本法起草者でもあった鈴木隼人衆議院議員（以下、鈴木議員）が2018年2月に「認知症国会勉強会」をスタートさせた。鈴木議員のwebサイトによれば50名以上の議員が出席した<sup>14</sup>。公開情報では2019年11月まで計12回の開催が確認できる<sup>15</sup>。基本法を見据えていることは言及がないが、同時期の自民党の動きを踏まえれば法律の制定も視野に入っていたことは確実と言えよう。キングダムの指摘する「組織化された政治勢力」の観点でも野党との連携は必要であったが、後に鈴木議員が「進まない理由は、法案を与党だけで提出したからでした」と回想するように、超党派での検討は進まなかった<sup>16</sup>。また古屋議員も「疾病ごとに基本法を作るのはいかがかという声が野党の一部にあり」 [読売新聞オンライン、2023年6月22日] と述べている通り、そもそも協力が得られなかったとの見解もある。しかもこの時期は野党の再編時期であった。2017年秋に小池百合子東京都知事が「希望の党」を立ち上げ国政選挙に挑む意向を示し、旧・民主党から連なる民進党は結果的に立憲民主党と国民民主党に分裂する形となり、一層の細分化につながった。そのため、野党側の担当者が定まらなかったことも想定される。また2019年の統一地方選挙における政党の公約集を比較すると、各党の関心にも温度差があったことが分かる<sup>17</sup>。自民党・公明党内では、政府が進めていた2019年6月公表の大綱と並行して立法に向けた議論を進めたいという意向が強く [社会保険旬報、2019年6月11日<sup>18</sup>]、最終的に同年6月20日に衆議院に自公有志による議員立法として提出された。

以上、政治の流れを概観したが、キングダムが流れの要因として指摘した三つの要素を振り返る。①国民全体の雰囲気は、同時期に議論された大綱への批判もあり、世論の盛り上がりには欠けた。キングダムは国民の雰囲気は、世論調査ではなく、政治家が自身の選挙区の代表団や個人とのコミュニケーションを通じて感じ取っていることを指摘した [Kingdon 2011=2017, 199-200]。同時期の選挙公約にも各党の差があったことから、国民全体の雰囲気は醸成されていなかったと推察される。続いて②組織化された政治勢力については、利益集団や組織化された利害関係者が、提案をどの程度受容できていたかという観点である。上述の通り、野党側にも疾患ごとの法律を作ることへの反対があったほか、JDWGが旧法案の国会提出前後に異論を唱えていた通り、旧法案へ

の受容度は高くなかった。しかも公明党は早くから「当事者の意思を大切にすると」言いながらも、それに応えることのないまま旧法案を国会に提出したことは、与党として政府や自民党との歩調を合わせた行動であったとはいえ、本来目指していた方向性と矛盾するものであった。③政府内部の変化については、本研究の対象が議員立法であることもあり、影響を与えるような変化は特に検出されなかった。

#### 3.4 開かなかった「政策の窓」

自公案として2019年6月21日に衆議院へ提出された旧法案は、継続審議の手続きを繰り返し、最終的に2021年10月14日の衆議院解散に伴い廃案となった。上述の通り、旧法案の国会提出以降、すでに当事者サイドからは否定的な見解が示されており、当事者を含めた関係者との議論を深める中で、その重要性を鈴木・古屋両議員をはじめとした自公議員も認識を強めていったことが推察される。鈴木議員が後日、「法案検討プロセスに野党が入っていなかったことから、野党に審議入りのご協力を頂くことができず」と具体的に述べている通り、結局旧法案は具体的な国会審議に至ることはなかった[鈴木、2024]。また基本方針を定めるものである以上、政党間の対立を残せば今後の施策運営に支障をきたすため、全会一致・超党派で可決させることが今後の施策の推進の観点から重要との指摘があり[宮島、2017、1410]、自民党・公明党としても強引に審議を進める様子は見られなかった。特に公明党は、古屋議員が、2023年の法成立後のインタビューで「結果的には、施策への当事者らの意見反映など、公明案でめざしていた方向性に沿い、より深めた内容になった」と述べていることから、必ずしも旧法案に対しては全面的に賛成していなかった様子も伺える<sup>19</sup>。

こうした背景から、「政策の窓」は開かなかった。そもそも「何が窓を開けるのか」についてキングダンは、「問題の窓」と「政治の窓」の2種類の窓があるとして説明する。「問題の窓」は問題への対応を迫られる状況が生まれ、「政治の窓」はそれとは別に政治の流れの中の出来事が生じ、どちらかの窓が政策の流れから利用可能な解決策を探すことで窓が開くという[Kingdon 2011=2017, 232-233]。旧法案の経緯からは、問題の窓に対しては利用可能な解決策がなかったことが分かる。本節では問題の流れが「認知症を社会的なコスト、高齢社会におけるリスクと捉える考え方」と「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」の二つの考え方があると指摘した。前者に対する解決策としては、理念を掲げる基本法よりも、効果的な治療法や予防法の確立やリスクに対処することが求められる。一方、後者に対する解決策としては、基本法を通じて社会に新たな価値規範を示すことが必要と言えるが、旧法案では権利や尊厳への配慮が十分ではなく、利用可能な解決策では

なかった。一方、政治の流れにおいては、当事者の反対や超党派による議論が進まなかったことで、「政治の窓」が開くことはなかった。こうして三つの流れが合流することなく、法案提出から2年以上継続審議が繰り返された。次節で詳述する通り2020年初頭時点で法案の取り下げが示唆されており、その時点で旧法案の議論は終わりを迎えていたものと考えられることができる。

#### 4. 成立に至った「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」

本節では、認知症基本法について、前節同様に三つの流れに基づいて概観し、最終的にそれらが合流し、成立に至った経緯を分析する。

##### 4.1 問題の流れ

前節では旧法案の議論において、「認知症を社会的なコスト、高齢社会におけるリスクと捉える考え方」と「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」の二つの考え方が並行していたことを指摘した。しかし、徐々に後者の考え方が強まっていく。まずはJDWGの「希望宣言」(2018)がその皮切りと言える。また2019年6月の大綱も、後者の考え方を強化することに寄与した。主な5本柱のうち「普及啓発・本人発信支援」の項目では、2005年から取り組まれてきた理解促進のための取り組み「認知症サポーターの養成」に加え、JDWGの希望宣言に基づき、認知症の本人による活動として「認知症本人大使(希望大使)」が創設されるなど、これまで以上に施策が強化された。

また2020年初頭に流行の始まった新型コロナウイルス感染症(COVID19)による影響もあった。実際に高齢者医療・介護施設や通所介護施設を対象とした調査では<sup>20</sup>、約4割の入所系医療・介護施設、約4割の介護支援専門員が、COVID19拡大に介護サービスの制限によって認知症の人に「影響が生じた」とした。特に自宅で暮らす認知症の人では半数以上に「認知機能の低下、身体活動量の低下等の影響がみられた」との結果も公表された。認知症の進行抑制という観点でも、医療的介入だけでなく、人との交流といった「社会参加」が重要であることが示唆されたことは、認知症基本法の議論にとって重要な点だと言える。

##### 4.2 政策の流れ

続いて政策の流れを概観したい。JDWGは2019年10月に「認知症基本法案に関する認知症の私たちからの期待と要望」を公表した。提言では「1. 目的、理念の筆頭に「人権」の明記を2. 「予防」を「備え」に変え、全国民が認知症に希望をもって向き合うための法に3. 都道府県及び市町村の推進計画策定の「努力義務」を「義務」に」の三つを柱とし、旧法案に変わる明確な



変更案を示した〔日本認知症本人ワーキンググループ、2019b〕。

そして次項で詳述する院内集会在2020年2月に開催されたことで、政策の流れも大きく進展する。この院内集会を受け設立された超党派の「共生社会の実現に向けた認知症施策推進議員連盟」（以下、議連）が2021年6月1日に開いた設立総会では、再びJDWGから「認知症共生社会を実現する基本法への期待と要望」として基本法への提案が示された。「1.古い認知症観を脱し、社会全体が希望と活力のある共生社会を創出するための基本法を2. 目的と理念に「人権」を明記し、すべての取組みの基本に：自分事として3. 市町村・都道府県が、本人参画で共生のまちづくりを展開していく推進を」を三つの柱としており、「古い認知症観を脱」するという、問題の流れに対応する解決策が示された。2021年10月14日の衆議院解散に伴い旧法案は廃案となり、2022年7月の参議院通常選挙後、本格的に新たな法案作成に向けての議論が始まった<sup>21</sup>。2022年12月1日に開催された議連では、議連事務局長の鈴木議員が作成した法案の骨子が示され、新たな法案の方向性について議論が行われた<sup>22</sup>。議論では、鈴木議員が「今後の議論は難航が予想されます」としたように<sup>23</sup>、認知症予防や家族支援が大きな論点となったほか、法案の名称も意見が分かれた<sup>24,25</sup>。

こうした状況に対し、当事者サイドからの提言が相次いで行われた。2023年1月には、連絡会議は日本医療政策機構と共同で、法案骨子の修正点を指摘する形で「認知症の本人・家族の参画を支える認知症基本法へ」と題した提言を公表した。提言では、「1.国における「認知症施策推進協議会」（仮称）の設置と当事者委員の参画の明記を2.都道府県／市町村の計画策定における、認知症の人及び家族等の参画機会の保障の義務付けを3.研究開発における「患者市民の参画推進（PPI）」の明記を」という三つの柱から構成されていた〔認知症関係当事者支援者連絡会議・日本医療政策機構、2023〕。さらに2023年2月にはJDWGも「認知症共生社会を実現する基本法の立案を～ともによりよく生きる未来志向の基本法への期待と要望」と題した提言を公表した。提言では「1.基本法の目的・理念に、「認知症共生社会の実現」と人権の明記を2.基本法の名称は「認知症共生社会基本法」に3.日本全国、どこで暮らしていても本人参画で、地域共生を実現可能にする基本法に」の三つを主張し、前年12月の議連で意見がまとまらなかったとされる法律の名称にも言及した〔日本認知症本人ワーキンググループ、2023〕。これら当事者サイドからの提言は、「共生社会の構築」を旗印とし、認知症の本人や家族が国や自治体の政策形成過程、研究開発、社会づくりに「参画」することを法律で定めることを求めるといった共通点が見てとれる。前節で整理した「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」が具体化され、社会や様々

な意思決定に参加する権利を持つ「市民」としての立ち位置を保障する法律となることを求めていた。

一連の議論を経て、2023年5月9日の議連総会では最終的な法律案が示された。法案の名称は、旧法案が「認知症基本法案」であったのに対して、「共生社会の実現を推進するための認知症基本法案」とされた。また第一条の目的では、旧法案が「認知症施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする」としていたのに対し、新法案では「認知症施策を総合的かつ計画的に推進し、もって認知症の人を含めた国民一人一人がその個性と能力を十分に発揮し、相互に人格と個性を尊重しつつ支え合いながら共生する活力ある社会（以下「共生社会」という。）の実現を推進することを目的とする」とし、大きな転換が図られた。さらに第三条の基本理念でも当事者サイドが要求していた「認知症の人の基本的人権」や「社会の対等な構成員として」、「社会参画の機会」といった内容が盛り込まれる等大きな変更が加えられた。また懸念であった「予防」に関しては「希望する者が科学的知見に基づく適切な認知症及び軽度の認知機能の障害の予防に取り組むことができるよう」と記載され、本人の意思と科学的エビデンスを重視することが強調されている。また研究開発への参画や政策形成過程への参画も具体的に明示された。

このように、最終的に当事者サイドの提案の多くが生き残った。キングダムが「政策の原始スプーに浮かぶアイデアが生き残る要素」として挙げたのは、技術的实现可能性、政策コミュニティ内での価値受容性、コストの許容性、市民や政策決定者の受容性といった要素であった〔Kingdon 2011=2017, 177〕。本稿の冒頭でも述べた通り、認知症政策の方向性・理念を示す認知症基本法そのものは、社会全体で大きな論争になるテーマとは考えづらい。そのため、政策提案が生き残る要素としては「政策コミュニティ内での価値受容性」が最も重要であった。政府による認知症政策ではこれまでも「当事者の視点の重視」は掲げられており、今回の当事者サイドからの提案は他のステークホルダーにとっても受容可能であった。また法律制定後に古屋議員が「この法律は当事者の意見を中心に作ろうと決めていた」〔読売新聞オンライン、2023年6月22日〕と語っていることから、当事者の提案が生き残る環境は整っていた。

### 4.3 政治の流れ

最後に政治の流れを概観する。前節では、当事者の反対や野党側の協力が得られず、窓が開かなかつたことを分析した。法案の成立には、これらの関係者の協力を取り付けることが重要とされた。2020年2月6日には、連絡会議とJDWGの主催により「認知症基本法について考える院内集会」が開催された。この院内集会では、主催者から法案の早期成立と、法制化に当たっては認知症の人や家族等の意見を踏まえることを求める意見書が議



員サイドに手渡された。後に超党派議員連盟の会長にも就任した田村議員は、旧法案に多々見直すべき点があることを認め、超党派での議論を踏まえて再提出することも視野に入れたとして〔東京新聞TOKYOweb、2020年9月23日；栗田、2020〕。この院内集会を受け、2021年6月には超党派による議連が発足した。旧法案検討の反省点として当事者の視点が足りなかったことを認識していた〔日経グローバル、2023年11月20日〕こともあり、議連の発起人には与野党の各議員が名を連ね、旧法案を前提しないことを意図していた〔日刊産業、2021年6月1日〕。2022年の参議院選挙後には、前項で述べた通り法案作成に向けた議論が各党の合意を得ながら進められ、2023年5月9日の議連総会では法案が取りまとめられた。その後は各党での審査・了承を経て国会提出、6月14日に全会一致で可決・成立となった。

改めて前節同様、政治の流れの3つの要素に準じて、旧法案との比較も踏まえて分析を加えたい。まずは①国民全体の雰囲気である。国民の認知症への関心について、認知症サポーターの累計養成数とオンライン上での検索数といった指標から検討してみたい。2005年から養成がはじまっている認知症サポーターは、2018年に約1,000万人を超えている<sup>26</sup>。法律が成立した2023年6月末時点では、約1,464万人に上っており、日本社会の中で認知症に対する一定の理解を持った人が着実に増加していることを示す一つの指標といえる<sup>27</sup>。また、オンライン上での検索動向を測定する「Google Trend」でも「認知症」という検索ワードが直近10年で緩やかに右肩上がりの傾向を示していることがわかる。そして、前節における旧法案の政治の流れにおいても分析した通り、各政党の動向も重要な要素である。政策の窓モデルを検討した西岡〔2001b〕が述べる通り、政策形成者は曖昧模糊とした国の雰囲気を察知し、それに見合う政策案をアジェンダに引き上げていく。2022年の参議院選挙前に認知症の人と家族の会が実施した主要政党へのアンケートでは、与野党併せて5つの会派で政策目標として「認知症基本法の制定」に言及しており、前節で見た旧法案の検討時期に比べて明らかに各会派の動きは明確になっていった<sup>28</sup>。

また②組織化された政治勢力については、国民全体に広がる風潮を判断し、2021年に超党派議連が設立され、参議院選挙後に法案の検討を進めたことで、党派を超えて基本法を制定する政治勢力が明確に生まれたことを意味していた。

そして③政府内の動向については、議員立法であるため直接的には関係ないものの、厚生労働省の組織改正も見逃すことのできない動向である。それまで厚生労働省において認知症施策を所管していたのは、老健局総務課に省令で設置された「認知症施策推進室」であったが、地域における認知症施策と地域支援事業の一体的な推進を目指し、2020年8月7日付で「認知症施策・地域介

護推進課」に再編され、また新たに「認知症総合戦略企画官」のポストが新設された<sup>29</sup>。これは認知症施策を強化するための動きであり、議員側との認識も含めた政治の流れを強めるには一定程度の意義のある変化であったと捉えることができよう。

#### 4.4 「三つの流れ」の合流と政策起業家

本項では、三つの流れの合流について論じ、さらに流れを結び付ける役割を果たした政策起業家を特定する。前節の旧法案の議論では、問題の流れに対応した利用可能な解決策が準備されていなかったことを見た。前節の問題の流れで示した「認知症を社会的なコスト、高齢社会におけるリスクと捉える考え方」と「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」は依然として併存する。本稿は両者の考え方に立ち入って議論することが目的ではないため割愛するが、後者に合致する解決策としては、基本法が一つの選択肢となり得る。しかし旧法案は国民の責務として認知症の予防への取り組みを求め、一般的な疾患対策の基本法に準じた構成、つまり前者の考え方への対処に重きが置かれ、後者の考え方にとって利用可能な解決策とは言えなかった。ところが、本節で概観した新法案の議論では、当事者からの政策提案を踏まえ、後者の考え方に合致する解決策が示されるに至った。そして、政治の流れにおいても旧法案の議論では超党派による議論が行われないまま法案の提出に至ったが、新法案の議論では与野党が参加した院内集会を契機に、「当事者の声」を旗印として超党派の議連の設立に至った。2022年の参議院選挙後には新法案に向けた議論を開始し、「政治の窓」が開いた。そして、当事者サイドからの度重なる提案を踏まえた解決策が生成され、「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」を持つ問題の流れと共に、政治の流れに合流した。

最後に、キングダムが流れを結び付ける役割として重視した「政策起業家」を特定する。キングダムは、政策起業家は政府の内外、公選職や任命職、利益団体や調査機関といった多様な場所に存在し、その資質として強い主張を持っていることや政治的なコネクションや交渉力、そして最も重要な点として粘り強さを挙げている〔Kingdon 2011=2017, 166 ; 241〕。まず挙げられるのは鈴木議員と古屋議員の2名の国会議員である。鈴木議員は、経済産業省の出身で在職時はヘルスケア産業課において「健康経営」などの施策に関わった。2014年の当選直後から認知症政策に関心事項の1つに掲げ「認知症予防の会」を主宰するなどしていた<sup>30</sup>。その後は、3節で詳述の超党派の認知症国会勉強会の主催や超党派議連の事務局長を務め、近年の認知症政策、とりわけ基本法の制定においてはキーパーソンとなった。また古屋議員は、創価学会の機関紙「聖教新聞」の記者を経て、2003年に初当選した。当選初期から高齢者虐待防止法の成立に関わったほか、自身のwebサイトでは活動実

績として薬害肝炎救済法や肝炎対策基本法、子どもの貧困対策や患者の声を起点とした各種治療法の保険適用などの政策において実績を挙げたとする<sup>31</sup>。認知症基本法に関しては、2015年に国会質問で取り上げたほか、公明党内に設置された会議体の本部長として自民党との連携や野党との連携にも尽力した。また早くから認知症の本人や家族等の視点を基本法や各種施策に盛り込んでいくことを訴えていた。さらに重要な政策起業家としては「認知症の本人をはじめとした認知症当事者」が挙げられる。認知症当事者は、自身の原体験に基づく強い主張と粘り強さをもって活動を推進してきた。特に本稿でも度々登場したJDWGは「認知症とともに生きる人が、希望と尊厳をもって暮らし続けることができ、社会の一員としてさまざまな社会領域に参画・活動することを通じて、よりよい社会をつくりだしていくこと」<sup>32</sup>を活動目的に掲げており、ピアサポートのみならず、社会変革を目指していることが分かる。こうした考え方は、社会の周縁に位置し与えられる存在から、社会に統合され行動する存在になることを目指す障害者運動にも通ずる [Johnstone, 2001 = 2008, 140]。認知症基本法の議論においても、問題の流れの再編に大きな影響を与えただけでなく、政策の流れにおいては新法案の形成に直接的につながる提言を繰り返し行った。また政治の流れにおいても、他の当事者団体と共に院内集会での発言や議連への要望などを通じ、「当事者視点」という与野党の合意形成の軸を生み出すことにも寄与した。

## 5. 結語

### 5.1 考察

本節では、本稿の研究課題を踏まえ、改めて考察を行う。本稿の研究課題は、2023年に成立した認知症基本法が、2019年に提出された旧法案から目的や理念などの基本法の根幹部分を大きく変えて成立に至ったのは、どのような経緯であったかをキングダンの「政策の窓モデル」を用いて探るものであった。認知症政策は、高齢化という日本における重要課題に対して取り組むものであり、強い反対意見を持つ政治勢力が生まれにくいほか、その政策案についても党派性による明確な対立が生じにくいテーマである。そのため立法過程における政治的な対立が、テーマに対する問題意識や解決策に関する議論とリンクしづらい。そこで、それらを独立した流れとして多層的に捉えることのできる本モデルが有用であった。

認知症を巡る問題の流れには「認知症の人や家族等の権利や尊厳を重視する考え方」と「認知症を社会的なコスト、高齢社会におけるリスクと捉える考え方」の二つが併存していた。当該領域の政策の方向性や理念を位置づける基本法は、前者の考え方に適した解決策であった。しかし旧法案はその問題認識と整合しておらず、利

用可能な選択肢ではなかった。また議員立法による基本法には、議会在政府の政策をチェックし、将来にわたってコントロールすることが期待される [茅野, 2017, 253]。そのため、政府の施策の追認に終わらないものであることを示すには、野党議員も含めた超党派での合意によってその正統性を高めることができる [宮島, 2017, 1410]。こうした要因からも自公案によって進められた旧法案の議論では、政策の窓は開かなかった。そこで鈴木議員や古屋議員をはじめとした議員らは「当事者の視点」を旗印に超党派による合意形成による基本法の再検討を図った。また2018年頃から当事者からの基本法や認知症政策への提言が相次ぎ、利用可能な解決策の選択肢が増えた。超党派議連の設立によって政治の流れが窓を開け（政治の窓）、そこに具体的な解決策（政策の流れ）を伴った明確な問題意識（問題の流れ）が合流し、認知症基本法の成立に至った。これには国会議員に加えて、JDWGを筆頭とする認知症当事者も「政策起業家」として大きく関与した。実際に認知症の本人たちの参画や意見の反映を望む声が届き、議員の集まりに本人が10回以上招かれている [永田, 2024]。認知症政策においては国際的な潮流も鑑み、認知症の本人や家族等が政策形成に参画することが期待されており、旧法案と比べ当事者参画が顕著に行われたことは、今後の施策運営においても意義のあることであったと考える。

### 5.2 今後の課題

最後に今後の課題を示して本稿を終えたい。まず本稿で用いた分析枠組みであるキングダンの「政策の窓モデル」の課題である。本モデルには、問題認識における多様なチャンネルが反映されていない。キングダン自身も「別の問題ではなくある問題に注意を向けるプロセスがアジェンダ・セッティングの中心部分」 [Kingdon 2011=2017, 157] と述べているにも関わらず、本モデルでは問題を提示できるのは、研究者などの専門家やメディア、政治家、官僚といった社会的に影響をもつプレーヤーに限られている。特に人々の健康に関わる課題は、社会学において「医療化」と指摘されるように、問題が医療の専門家や組織によって所有され、管理されるべきだという主張に繋がりがやすい [Best, 2017 = 2020, 117]。こうした事態を回避するには、本稿で概観したように、課題に直面する患者・当事者の声を集めることが必要である。JDWGのように組織化することで政策形成過程に声を届けることができたが、団体を組織できない個々人の利益は政策コミュニティから排除され、見過ごされてしまう可能性がある [金井, 2018, 243]。問題と捉えられる具体的な状況はもちろん、社会が構造的に抱える問題でありながら、目に見えない形で表出していない問題もアジェンダとすることを考慮に入れる必要がある。

続いて、研究上の課題である。本稿は立法過程を分析



することを目的としたため、法案内容や旧法案との違いが認知症政策にもたらす意味については深く言及していない。しかし、認知症基本法は今後の認知症政策の基盤であり、その内容についてはこれまでの認知症施策との比較や経路依存についても分析が期待される。また近年の認知症施策は他の保健医療政策と同様、第二次安倍政権以降の成長戦略やそれに基づく「健康・医療戦略」によるヘルスケア産業政策にも影響を受けていると想定される〔栗田ほか、2023、1457〕。認知症基本法の研究が認知症政策の立案や実行に貢献するには、立法過程分析に加え、内容の分析も期待される。これらは今後の筆者に課せられた課題としたい。

## 謝辞

本稿の執筆に当たり、丁寧かつ柔軟なご指導を下さった堀江孝司先生、また同じく堀江先生のゼミで学ぶ朴在浩さんからも様々なアドバイスを頂いたことに感謝申し上げます。また二名の本誌匿名査読者からも、本稿の論旨・意義に関わる貴重なご指摘を頂戴しました。ここに記して御礼申し上げます。

## 参考文献

(日本語)

- 朝田隆 (2013) 「厚生労働科学研究費補助金認知症対策総合研究事業 都市部における認知症有病率と認知症の生活機能障害への対応」
- 栗田圭一 (2024) 「認知症と社会をめぐる歴史の変遷」『週刊医学界新聞』 3547 : 2-3
- 井口高志 (2020) 『認知症社会の希望はいかにひらかれるのか ケア実践と本人の声をめぐる社会学的探究』 晃洋書房
- 大藪俊志 (2007) 「政策過程分析モデル」 縣公一郎・藤井浩司編『コレーク政策研究』 成文堂 : 195-220
- 風間規男 (2024) 『つながりの政策学 政策過程の全体図を描く』 日本経済評論社
- 勝田美穂 (2017) 『市民立法の研究 (岐阜経済大学研究叢書 18)』 法律文化社
- 金井利之 (2018) 『行政学講義 日本官僚制を解剖する』 筑摩書房
- 茅野千江子 (2017) 『議員立法の実際 議員立法はどのように行われてきたか』 第一法規
- 川崎政司 (2005) 「基本法再考 (二) 基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』 81 (10) : 47-71
- 川村雄次 (2013) 「ドキュメント 認知症当事者研究の誕生 芋虫が蝶に変わるように」『看護研究』 46 (3) : 274-285
- 栗田駿一郎 (2020) 「認知症基本法がつくる「公共性」」 <https://hgpi.org/lecture/column-8.html>, 2023年12月26日
- 栗田駿一郎 (2023a) 「超高齢社会最先進国として果たすべき責任」『厚生福祉』 6787 : 2-5
- 栗田駿一郎 (2023b) 「認知症を取り巻く現状と政策の概況」 高齢者福祉・権利擁護研究会編『高齢者の権利擁護』 第一法規 : 6801-6826
- 栗田駿一郎 (2023c) 「祝！ 認知症基本法成立～法律の概要とHGPIの提言を振り返る～」 <https://hgpi.org/lecture/column-36.html>, 2023年12月15日
- 栗田駿一郎 (2024) 「認知症基本法の意義と今後への期待」『週刊医学界新聞』 3547 : 8
- 栗田駿一郎・Yukiko Y., Lema・小林圭吾 (2023) 「メンタルヘルス・ストック」を取り巻く政策動向と当事者視点から考える今後の課題」『臨床精神医学』 52 (12) : 1455-1461
- 厚生労働省認知症施策検討プロジェクトチーム (2012) 「今後の認知症施策の方向性について」
- 厚生労働省老健局 (2013) 「厚生労働省の認知症施策等の概要について」 (第1回認知症高齢者等にやさしい地域づくりに係る関係省庁連絡会議資料)
- 公明党 (2018) 「認知症施策推進基本法案骨子案」
- 公明党認知症対策推進本部 (2017) 「総合的な認知症施策の推進に向けた提言 - 認知症の当事者、家族に寄り添うために -」
- 高齢者介護研究会 (2003) 「2015年の高齢者介護～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて～」
- 高齢者介護・自立支援システム研究会 (1994) 「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」
- 小島廣光・平本健太 (2022) 『非営利法人制度改革の研究 新・政策の窓モデルによる実証分析』 北海道大学出版会
- 佐藤満 (2014) 『厚生労働省の政策過程分析』 慈学社
- 佐渡充洋 (2015) 「厚生労働科学研究費補助金認知症対策総合研究事業 わが国における認知症の経済的影響に関する研究」
- 鈴木隼人 (2024) 「今だから語れる基本法の経緯」『ぼ～れば～れ』 (認知症の人と家族の会) 527 : 4-5
- 新村拓 (2002) 『痴呆老人の歴史 揺れる老いのかたち』 法政大学出版局
- 「痴呆」に替わる用語に関する検討会 (2004) 「『痴呆』に替わる用語に関する検討会報告書」
- 徳田雄人 (2018) 『認知症フレンドリー社会』 岩波書店
- 豊田眞弓 (2020) 「広がる認知症高齢者向け自治体補償 - 個人賠償責任保険を考える -」『国民生活』 93 : 12-15
- 永田久美子 (2024) 「認知症とともに希望のある社会に わがまちならではの共生を共創する時代」『月間福祉』 107 (7) : 12-17
- 西岡晋 (2001a) 「医療政策過程分析の枠組み」『早稲田政治公法研究』 (早稲田大学大学院政治学研究所) 67 : 57-87
- 西岡晋 (2001b) 「医療基本法案の政策過程」『早稲田政治公法研究』 (早稲田大学大学院政治学研究所) 68 : 191-223
- 二宮利治 (2015) 「厚生労働科学研究費補助金認知症対策総合研究事業 日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究」
- 日本認知症本人ワーキンググループ (2019a) 「基本法にむけた提案」
- 日本認知症本人ワーキンググループ (2019b) 「認知症基本法案に関する認知症の私たちからの期待と要望」
- 日本認知症本人ワーキンググループ (2023) 「『認知症共生社会を実現』する基本法の立案を～ともにによりよく生きる未来志向の基本法への期待と要望」
- 認知症関係当事者・支援者連絡会議 (2019) 「『認知症』-ともに生きる優しい社会実現のための共同提言」
- 認知症関係当事者・支援者連絡会議・日本医療政策機構 (2023) 「認知症基本法への提言『認知症の本人・家族の参画を支える認知症基本法へ』」
- ブライデン・クリスティーン (2012) 『扉を開く人 クリスティーン・ブライデン 認知症の本人が語るといふこと』 クリエイトかもがわ
- 毎日新聞生活報道部 (2015) 『認知症新時代 私らしく生きる』 毎日新聞出版
- 町永俊雄 (2023) 「認知症基本法「わかりやすい版」をつくりました」 [https://www.ninchisho-forum.com/eyes/machinaga\\_250.html](https://www.ninchisho-forum.com/eyes/machinaga_250.html), 2023年12月15日
- 三原岳 (2019) 「議員立法で進む認知症基本法を考える 一人権規定やスティグマ解消に向けた視点が重要」 <https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=61162?pno=1&site=nli>, 2023年12月15日
- 宮崎一徳 (2018) 「議員立法を結実させる取組み」『公共政策志林』 (法政大学公共政策研究所) 6 : 119-132
- 宮島俊彦 (2017) 「認知症の人基本法に関する一考察」『老年精神医学雑誌』 28 : 1408-1411
- 宮田弘一 (2019) 「大学におけるキャリア教育法制化の政策過程『政策の窓』モデルの可能性」『大学教育学会誌』 41 (1) : 107-116
- 山崎英樹 (2020) 「認知症新時代—どこから来て、どこへ行くのか—」『宮城県医師会報』 890 : 172-176

横井康博 (2023) 「スポーツ基本法制定の政策形成 新・政策の窓モデルによる実証研究」『スポーツ健康科学研究』(東海体育学会) 45: 11-23  
(英語)  
Best, Joel, 赤川学訳 (2020) 『社会問題とは何か なぜ、どのように生じ、なくなるのか』 筑摩書房  
Hecllo, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press  
Kingdon, John W., 笠京子訳 (2017) 『アジェンダ・選択肢・公共政策 政策はどのように決まるのか (ポリティカル・サイエンス・クラシックス12)』 勁草書房  
John, Peter (2012) *Analyzing Public Policy Second edition*, Routledge  
Johnstone, David, 小川喜道ほか訳 (2008) 『障害学入門 福祉・医療分野にかかわる人のために』 明石書店

## 脚注

<sup>1</sup> 本法律は、2024年1月1日に施行された。  
<sup>2</sup> 本稿では主に「認知症」という表現を用いるが、必要に応じて改称前の「痴呆」などを用いることがある。  
<sup>3</sup> 本稿では、法案が国会に提出された時点が実質的に「三つの流れ」が合流したタイミングと捉える。西岡 [2001a] は、政策過程分析において権力構造を可視化させる観点から、「事例研究においては、法案成立の時点をもって、三つの流れが合流したものとして論じたほうが良い」と述べている。しかし本稿の事例においては、基本法という具体的な制度創設・変革を伴わないものであり、また超党派の議員連盟を通じて法案が作成され、各党審査を経て厚生労働委員長提出となったことから、国会(衆議院)提出(2023年6月7日)から可決(参議院)・成立(2023年6月14日)までの「決定過程」において具体的な審議・議論は行われなかった。  
<sup>4</sup> 本稿では認知症の症状を有する者について、一般的な疾患を持つ人を指す「患者」ではなく、認知症基本法やその他認知症領域で一般的に使用されている「認知症の人」と表記する。  
<sup>5</sup> エーザイ社が発売した点滴投与の薬「レカネマブ」。  
<sup>6</sup> なお、この呼称変更は疾患としての理解を強調しており、より医療的な対処を強化することにつながったとする議論もある[井口、2020、41]が、本稿では議論の射程外のため割愛する。  
<sup>7</sup> 徳田は、「認知症フレンドリー社会」と対極に位置づくものとして、認知症の人が事件や事後に巻き込まれることを懸念して、行動を制限しようとする「対症療法」的な取り組みを「認知症対処社会」と位置付けている。[徳田、2018、45]  
<sup>8</sup> 国会会議録検索システム「第189回国会衆議院予算委員会第16号2015年3月12日」、2023年12月22日。  
<sup>9</sup> なお起草者は鈴木議員が担っていた(鈴木隼人衆議院議員webサイト「認知症基本法の起草者に就任」、<https://www.suzukihayato.jp/post/2019/03/25/認知症基本法の起草者に就任>、2024年4月9日)。  
<sup>10</sup> 衆議院webサイト「議案審議経過情報」[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1DCD19E.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DCD19E.htm)、2024年4月9日。  
<sup>11</sup> 一例として「国民は、認知症に関する正しい知識を持ち、認知症の予防に必要な注意を払うよう努めるとともに、認知症の人の自立及び社会参加に協力するよう努めなければならない。(第八条国民の責務)」のように、疾病対策としての性格が強く表れている。  
<sup>12</sup> この議論を巡っては、関係関係会議の下に設置された有識者会議の座長を務めた老年医学を専門とする鳥羽研二医師(当時 国立長寿医療研究センター理事長)が「具体的な数値目標が外され、「70代での発症を10年間で1歳遅らせる」という非常に緩い指標が、しかも参考値扱いにとどまったことは、残念でなりません」と振り返っている(鳥羽研二氏インタビュー、2019、「認知症施策の枠組み決まる 地域共生社会での1次予防の効果に期待」『老健』30(8): 20-25)。  
<sup>13</sup> 同注7

<sup>14</sup> 鈴木隼人衆議院議員webサイト、2018、認知症を社会で支える処方箋：認知症国会勉強会(第1回)の議論から、<https://www.suzukihayato.jp/post/2018/03/01/認知症を社会で支える処方箋>；認知症国会勉強会(第1回)の議論から、2024年4月9日。  
<sup>15</sup> 鈴木隼人衆議院議員webサイト、2019、『認知症の人と家族の会』の取組：認知症国会勉強会(第12回)の議論から、<https://www.suzukihayato.jp/post/2019/12/06/認知症の人と家族の会>の取組：認知症国会勉強会(第12回)の議論から、2024年4月9日。  
<sup>16</sup> 鈴木隼人衆議院議員webサイト、2022、認知症基本法の再検討に向けて①、<https://www.suzukihayato.jp/post/220225-1>、2024年4月9日。  
<sup>17</sup> 自民党(2019政策パンフレット)では、認知症についての記載はない。公明党(2019年統一地方選挙重点政策)では、基本法への言及はないものの「認知症の人との共生社会の構築を推進」とある。旧・立憲民主党(統一地方選挙立憲ボトムアップビジョン)では、認知症への言及はなし。旧・国民民主党(国民民主党新しい答え2019)では、基本法への言及はなく、「認知症予防事業や認知症患者の徘徊対策などを推進」と記載がある。  
<sup>18</sup> 鈴木隼人衆議院議員は「(基本法と大綱について)並行して進めていることに意義がある」とのコメントしている。  
<sup>19</sup> 公明党webサイト、希望ある共生社会 築く、<https://www.komei.or.jp/komeinews/p299712/>  
<sup>20</sup> 広島大学webサイト、【研究成果】新型コロナウイルス感染症の拡大により、認知症の人の症状悪化と家族の介護負担増の実態が明らかに～全国945施設・介護支援専門員751人のオンライン調査結果～、<https://www.hiroshima-u.ac.jp/news/59484>、2024年4月9日。  
<sup>21</sup> 鈴木議員は自身のwebサイトで「一連の意見交換を踏まえ、これからは、今後の認知症政策の方向性を形にしていくプロセスに入ります」と表明した(鈴木隼人衆議院議員webサイト、認知症基本法の再検討に向けて⑦、<https://www.suzukihayato.jp/post/220804-1>、2024年4月9日)。  
<sup>22</sup> 同、2019、認知症基本法の再検討に向けて⑨、<https://www.suzukihayato.jp/post/221202-1>、2024年4月9日。  
<sup>23</sup> 同注22  
<sup>24</sup> 同上  
<sup>25</sup> 日刊薬業、2022年12月2日。  
<sup>26</sup> 特定非営利活動法人地域共生政策自治体連携機構webサイト、サポーターの養成状況、<https://www.caravanmate.com/result/>、2024年9月6日。  
<sup>27</sup> 同上  
<sup>28</sup> 認知症の人と家族の会、2023、政党への介護保険緊急アンケート、<https://www.alzheimer.or.jp/?p=48918>、2024年4月9日。  
<sup>29</sup> 厚生労働省認知症施策・地域介護推進課、2021、令和2年度全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料、[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_17244.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_17244.html)、2024年9月6日。  
<sup>30</sup> 鈴木隼人衆議院議員webサイト、2015、認知症予防の会(音楽療法)、<https://www.suzukihayato.jp/post/2015/12/05/認知症予防の会>(音楽療法)、2024年4月9日。  
<sup>31</sup> 古屋範子衆議院議員webサイト、プロフィール、<https://furuyanoriko.com/profile/>、2024年4月9日。  
<sup>32</sup> 日本認知症本人ワーキンググループwebサイト、日本認知症本人ワーキンググループとは、<http://www.jdwg.org/group-information/>、2024年4月9日。



論文（査読付き）

# 危機における行政広報：

—中国における COVID-19 と「広報」動画の分析—

LIU XIAOXUE

(名古屋大学大学院情報学研究科博士後期課程)

## —要旨—

本研究は、Weibo 上で発信された行政広報動画データを利用して、COVID-19 感染拡大という危機下における中国の行政広報のメッセージを分析する。まず、先行研究から2つのコミュニケーション論（リスク・コミュニケーションとクライシス・コミュニケーション）の特徴や歴史的経緯を検討し、理論・モデルを整理した。それに基づいて中国の行政広報動画の分析を行った。

収集したデータの分析から、中国では、行政広報動画の発信状況と感染状況が関連していることがわかった。また、動画コンテンツのテキスト分析から、以下の4点がわかった。①感染拡大時期の政府の対応策が一定のルールに則して実践されていた可能性があり、②官民の信頼維持や政策への肯定的な感情を喚起するために、「医療従事者たちの貢献への敬意」や「動員を図るスローガン」などを強調している。さらに、③ハッシュタグの頻度が動画再生回数に及ぼす影響を調べた結果、行政組織の記者会見のタグは負の影響があり、④動画のいいね数やリツイート数などの影響が大きく、政治日程、出稿日も影響が推定される。さらに、こうした研究対象期間中の動画データの特徴と、2つのコミュニケーション論から考案した検討モデルとの整合性を確認した。本研究はソーシャルメディア上の危機時における行政広報メッセージの意図とその効果を解き明かしたことで、今後の行政広報のあり方の検討に貢献したい。

[キーワード] リスク・コミュニケーション、クライシス・コミュニケーション、行政広報、COVID-19、中国

## 1. はじめに

世界で最初のプレスリリースは、1906年にアメリカの企業であるペンシルバニア鉄道株式会社が発行した。これは鉄道事故の危機管理広報として公開されたものであり、組織が公衆やメディアとコミュニケーションを取る手段であったと、その後研究者らによって認識された。これ以降、プレスリリースは一般企業や行政など、様々な組織が情報を広報する主要手段として広く利用されるようになった。100年以上の時を経た今日、世界では人口動態の変化や気候変動、人権問題など、社会的、経済的な課題がより顕在化している。行政広報においても、これらの課題と向き合い、社会的使命を果たしていくことが求められる中、多様なステークホルダーとの双方向コミュニケーションをとることが肝要である。こうした価値観やメディア環境の変化に伴い危機管理広報の重要性も高まっている（国枝・伊吹、2021）。

政治、社会、国家システムが整備されていく現代社

会では、不安や憎悪がひろがりやすい危機時における行政の役割の範囲も拡大している。2020年に発生したCOVID-19が世界に危機をもたらした。この際も、適切な情報を提供することによって、政府が公衆の不安を取り除き、説得し、最適な方向に人々を誘導することは各国行政の危機管理広報の役割・機能を示す機会でもあった。

行政広報は、政策内容や実施に対して公衆からの理解、信頼および協力を得ることを目的とし、関連事務を円滑に遂行する基盤となる点で、時代を問わず政策過程を構成する要素の一つだろう。順調に政策を推進するには、メディアの利用は不可欠である。ただ、インターネットの登場後、情報ルートも、コンテンツも多様化している。こうした複雑な情報環境における危機時の行政広報活動の検討は、現代の政策情報に関する重要な研究対象となり得るだろう。しかしながら、そのような危機における行政広報研究の蓄積は浅く、先行研究も限定的である。特に行政広報動画についての分析は乏しく、ほとんど明らかにされていないのが現状である。

そこで、本研究は COVID-19 初期に関する中国の行政広報動画に注目する。同国の行政および政策・行政広報活動を検討・分析した事例研究は一定程度存在し、さまざまなステークホルダー関係が存在していることが明らかにされてきた。危機管理広報の研究では、複雑な実務に加え、危機発生時における行政とステークホルダーとの関係などの実態を把握するため、現実起きた現象から問題の所在や課題を探索することが欠かせない。そのため、行政広報の動画コンテンツの特徴に関する活発な議論が必要である。本研究は、この問題を理解するための枠組みを提供するものであり、危機に対する行政の対応や、その結果生じるステークホルダーの反応を検討する。さらに、論理的かつ効果的な行政広報の実務のあり方を検討するとともに、今後の危機時における公共政策プロセスや危機管理広報とコミュニケーション論に関する研究への端緒となることを目指したい。

## 2. 先行研究

### 2.1 2つのコミュニケーション論

危機管理広報には多様な理論があり、その分類も諸種であるが、本研究は国内外で用いられてきた危機に関するコミュニケーション研究や視点から、リスク・コミュニケーション (Risk Communication)、クライシス・コミュニケーション (Crisis Communication) に触れ、検討モデルを提示した後、行政広報のメッセージの特徴、動画視聴回数などとの関係を考察する。

まずは、先行研究を踏まえて、本論文は、この2つのコミュニケーション論の定義及び歴史的経緯を整理する。なお、日本語の文献では研究者によって、海外からの理論・モデルの翻訳が異なることがあるため、本文では和文と英文の両方を記載する。リスク・コミュニケーションとクライシス・コミュニケーションの研究には、両分野ともに数多くの学問領域に関連する文献が存在する。しかし、それらの大半はそれぞれの分野に特化しており、リスク・クライシス (危機) を個別の概念として扱っているため、これらの概念を一体化させたものとして論じている文献は極めて少ない (井上、2015)。そもそもリスクとクライシスを区別して一方のコミュニケーションのみを中心に論じることが、はたして適切なのだろうか。たとえば、ある組織において軽微と思われていたリスクが、何らかの理由で重大リスクとして顕在化し、組織の運営に深刻な影響を及ぼすような事態に発展したとすると、この事態は明らかにクライシス (危機) といえる。つまり、リスクとクライシスには因果より複雑な関係があり、したがって、そのコミュニケーションについても統合的にアプローチする必要がある。

#### 2.1.1 リスク・コミュニケーションの概念と発展

リスク・コミュニケーションは、個人、グループ、機

関の間での情報や意見の交換を伴う複雑で進化する研究分野である。具体的には、学識経験者、政府関係者、医療専門家、メディアを含む様々なステークホルダーによって情報が生成され、共有される双方向コミュニケーションの場である (Balog-Way et al., 2020)。リスク・コミュニケーションの目的は、化学災害、放射線災害、生物災害、技術災害、自然災害に対して、明確かつ適切なリスク認識・予防対応を提供することである。そのためには、さまざまな公衆のニーズに対応し、信頼を築き、行政・組織やステークホルダー間で協力することが必要である。効果的なリスク・コミュニケーションは、ステークホルダーの価値観や認識を理解するとともに、リスク科学及び最新の情報に基づいて行われる。メディアは意識向上において重要な役割を果たすが、対象者に適したコミュニケーション・チャンネルを見つけることは難しい (Rickard, 2021)。そのため、社会政治的背景や倫理的な側面を考慮するだけでなく、意識形成・行動変容や信頼構築に関する理論の活用など、戦略的なコミュニケーション・アプローチが必要である (Boholm, 2019)。リスク・コミュニケーションの研究では、数多くの理論やモデルが存在するため、以下では、いくつか重要な役割を果たしている理論・モデルを時系列に沿って整理する。これにより、理論やモデル間の相互作用や歴史関係などの実態を把握し、論理的かつ効果的なリスク・コミュニケーション論のあり方が明らかにされる。

#### 2.1.2 リスク・コミュニケーションの主な理論・モデル

リスク・コミュニケーションの理論では、1960年代に「リスク知覚理論・リスク認識理論 (Risk Perception Theory)」に関する研究が進展してきた。一般市民がどのようにリスクを認識し、どの要素がリスク知覚・認知に影響を与えるかを調査する概念が提唱された。Lichtenstein と Slovic らはその先駆者であり、1960年以來、彼らが「リスク下の意思決定に関する実験研究 (laboratory studies on decision making under risk)」を行ってきた。その後、1970年頃には、「認知理論研究が自然災害に対する人間の反応について洞察を提供できるか」と諮詢してきた Gilbert White との論争を交える中で、Slovic らは自然災害に目を向けるようになった (Slovic, Kunreuther, & White, 1974)。それをきっかけに、1975年に Lichtenstein, Fischhoff および Slovic が前述の意思決定の実験研究に基づいて、「認知プロセスと社会的リスク・テイク (cognitive processes and societal risk taking)」と称する研究プログラムを開始した (Slovic, Fischhoff, & Lichtenstein, 1976)。1970年代半ばには、農薬や原子力に対する関心が急速に高まり、彼らは技術的なリスクにも注目するようになってきた。さらに、Chauncey Starr の「社会的利益と技術的リスク (Social Benefit and Technological Risk)」に関する発見 (Starr, 1969) は、Lichtenstein と Slovic らが社

会心理の問題に関心を向ける契機となり、1992年に「心理的反応モデル (Psychometric Paradigm)」を提唱するに至った (Slovic, 1992)。さまざまな技術や自然災害がいかに危険であるかについて専門家と一般の人々の間で意見の相違が頻繁に生じるという観察から生まれた理論モデルであると主張した (Slovic, 1987)。

1970年代の代表モデルは、ロードアイランド大学の James O. Prochaska と Carlo Di Clemente とその同僚が、1977年に開発した「超理論統合モデル (Transtheoretical model, TTM)」である。これは、心理療法のさまざまな理論の分析と使用に基づいているため、「超理論統合 (transtheoretical)」という名前が付けられている。このモデルは、変化の段階 (stages of change)、変化のプロセス (processes of change)、変化のレベル (levels of change)、自己効力感 (self-efficacy)、意思決定のバランス (decisional balance) などの構成要素で構成されている (Prochaska & DiClemente, 1982)。コミュニケーション理論家であり社会学者でもある Everett Rogers は、変化の段階は Rogers のイノベーション普及理論におけるイノベーション採用プロセス (diffusion of innovations) の段階と類似していると示唆した (Rogers, 1981)。

1985年、Icek Ajzen は「計画的行動理論 (The theory of planned behaviour, TPB)」を提唱した。これは1980年に Martin Fishbein と Ajzen が提唱した「合理的行動理論 (The theory of reasoned action, TRA)」を拡張したものである (Ajzen, 1985)。TRA は、個人がある行動を肯定的に評価し (態度)、重要な他者がその行動を望むと信じる場合 (主観的規範)、その行動を実行する意図 (動機) が強まり、実際に行動に移る可能性が高いと説明する (Fishbein et al., 1980)。しかし、実証研究によれば、行動意図が必ずしも実際の行動に結びつかないため、Ajzen は TRA に「認知された行動コントロール (perceived behavioral control)」を追加し、TPB を発展させた。認知された行動コントロールは、個人が特定の行動を実行できるという信念の程度を指し、環境や行動に応じて変化する。TPB は、「セルフエフィカシー理論 (self-efficacy theory, SET)」に基づき、行動意図と実際の行動をより正確に予測できるようになる。ほとんどのモデルは個人の認知空間内で概念化されるが、TPB 理論では社会的影響を社会規範と規範的信念の観点から考慮する。個人の行動 (例: ダイエット、コンドームの使用、禁煙、飲酒などの健康関連の意思決定) は、ソーシャルネットワークや組織 (例: 仲間グループ、家族、学校、職場) の文脈で位置づけられ、それらに依存する可能性が高いため、社会的影響は理論を構成する要素の一つとなっている。TPB 理論は、健康関連の行動を理解し、行動を修正することを目的とした介入にも役立っている。

1988年に、「リスクの社会的拡大 (Social Amplification of Risk Framework, SARF)」は、Roger E.

Kasperson と Paul Slovic らが提唱したフレームワークである。これは、リスクが個人や社会にどのように認識され、伝達され、その結果としてどのように行動や政策に影響を与えるかを説明する理論的枠組みである (Kasperson et al., 1988)。この理論は、リスク・コミュニケーションの戦略を立案する際に非常に有用であり、適切なリスク管理と社会的反応を導くための手助けとなる。

1980年代後半に提唱された Peter Sandman の「リスク=ハザード+アウトレイジ (Risk=Hazard+Outrage)」モデルもリスクの認識に関するモデルである。リスクの認識において、科学的なハザード (危険性) だけでなく、社会的・感情的な要因 (アウトレイジ) が重要であると指摘した (Sandman, 1989)。このモデルはリスク・コミュニケーション戦略の策定に大きな影響を与えた。

1989年に「ヒューリスティック-システムティックモデル (Heuristic-systematic model of information processing, HSM)」は Shelly Chaiken と Alice H. Eagly らによって提唱された情報処理モデルであり、説得メッセージの受容と処理方法を説明するものである。このモデルによると、個人はメッセージをヒューリスティック (簡略化された判断ルール) またはシステムティック (詳細かつ慎重な) 処理のいずれかで処理する。ヒューリスティック処理は認知リソースの最小化を志向し、システムティック処理は詳細な情報評価を重視する (Chaiken, 1989)。HSM は、これらの処理方法が説得の度合いや態度変化にどのように影響するかを予測するモデルである。

1990年代には、「拡張された並列プロセスモデル (Extended Parallel Process Model, EPPM)」が登場する。これは心理学者 Kim Witte が1992年に提唱したモデルであり、恐怖を喚起するメッセージがどのように人々の態度や行動に影響を与えるかを説明するものである (Witte, 1992)。EPPM は恐怖を利用したメッセージがどのように人々の行動に影響を与えるかを理解し、効果的なメッセージを作成するために使用されている。例えば、禁煙キャンペーンや予防接種の推進などで、恐怖を引き起こすメッセージが正しく伝えられ、適切な行動を促すために EPPM が活用される。恐怖を誘発する刺激に対して脅威評価と対処評価という2つの反応を提案する R.W. Rogers の「保護動機理論 (Protection motivation theory, PMT)」からも大きく影響を受けている (Rogers, 1975)。EPPM モデルの要点は、次のとおりである。恐怖を誘発する刺激に直面したとき、人間は同時に2つのメッセージ処理方法、すなわち知覚された効力評価 (認知処理) と知覚された脅威評価 (感情処理) を行う傾向があるというものである。EPPM モデルは、主に「社会行動変容コミュニケーション (Social and behavior change communication, SBCC)」で使用される。他の用途としては、政治広告、気候変動メッセージ、パンデミック対応などに対する、国民の認識形成に用いられやすい。



1999年にリスク情報探求と処理モデル「(Risk Information Seeking and Processing Model, RISP)」がSharon DunwoodyとRobert J. Griffinによって提唱された。このモデルでは、個人の特性 (individual characteristics)、認識されている危険特性 (perceived hazard characteristics)、リスクに対する情緒的反応 (affective response to the risk)、関連情報を持つことへの社会的プレッシャー (felt social pressures to possess relevant information)、情報の充足度 (information sufficiency)、個人の学習能力 (one's personal capacity to learn)、さまざまなチャネルにおける情報の有用性に関する信念 (beliefs about the usefulness of information in various channels) という7つの要因が、人が日常・非日常の両チャネルでリスク情報を求める程度、および、リスク情報を批判的に分析する目的で時間や労力を費やす程度に影響を与えると提案する (Griffin et al., 1999)。EaglyとChaikenのHSMモデルとAjzenの計画的行動理論 (TPB) の側面を適応・統合することにより、より労力をかけて情報を求め、処理する人は、時間の経過とともに安定した (変化や不安定性が少ない) リスク関連の認知、態度、行動を発達させる可能性が高いことも予測する。ほとんどの健康情報キャンペーンは、人々に習慣やライフスタイルの変化を取り入れてもらうことを目的としているため、そうした行動の変化の安定性や不安定性につながる要因は重要な懸念事項であった (Yang et al., 2014)。

Peters, Covello, & McCallum (1997) が提示した「信頼性決定要因 (The Determinants of Trust and Credibility)」モデルも重要な役割を果たしている。このモデルによれば、知識と専門性の認識 (perceptions of knowledge and expertise)、開放性と誠実さの認識 (perceptions of openness and honesty)、関心と配慮の認識 (perceptions of concern and care) という3つの要素がリスク・コミュニケーションにおける信頼性と信用性の認知を大幅に向上させるための要因とみなされた (Peters et al., 1997)。

2000年代に入ると、透明性と市民参加がリスク・コミュニケーションの重要な要素として認識されるようになり、リスクに関する情報が隠されず、関係者が積極的に関与することで、理解と信頼が深まると強調された。アメリカ疾病予防管理センター (CDC) によって「クライシス・緊急事態リスクコミュニケーションモデル (Crisis and Emergency Risk Communication Model, CERC)」が提唱された (Reynolds & Seeger, 2005)。このモデルは、緊急事態や危機に際して、効果的なリスク・コミュニケーション戦略を立てるための枠組みとして開発された。事前危機段階 (Pre-crisis)、初期イベント段階 (Initial Event)、維持段階 (Maintenance)、解決段階 (Resolution)、評価段階 (Evaluation) の5つのステージを持つ。特に公衆衛生の専門家やコミュニケーション

担当者が、情報の正確性と透明性を保ちながら、公衆に対して効果的なメッセージを伝えるためのガイドラインを提供することを目的としている。

2010年代以降、科学技術の進展とリスク・コミュニケーションが重視されるようになった。ナノテクノロジーや遺伝子工学など新たな技術のリスクに関するコミュニケーションの必要性が高まった。また、気候変動やパンデミックといったグローバルなリスクに対するコミュニケーションも重要なテーマとなっている。こうした状況の中で、Smillieらがリスク・コミュニケーション戦略の開発モデルを提案した (Smillie & Blissett, 2010)。このモデルは、リスク評価 (Risk Appraisal)、状況分析 (Situational Analysis)、情報源分析 (Source analysis) の3つの主要なフェーズを持ち、順次取り組む必要があり、効果的なリスク・コミュニケーション戦略を理解し実践するための詳細な枠組みを提供する。このモデルでは科学的事実、歴史的な文脈、文化的違い、そして現在の社会政治的環境を考慮した包括的なアプローチが、リスクを正確に伝え、対象の公衆に適切に受け入れられるために必要であることを強調する。

### 2.1.3 クライシス・コミュニケーションの概念と発展

一方、クライシス・コミュニケーションは、組織における通常の手続きを混乱させ、評判を脅かす可能性のある危機を管理し、それに対応するための戦略的アプローチである (Sellnow & Seeger, 2021)。そのためには、潜在的な問題の予防と是正の両面から、効果的なコミュニケーション・ソリューションを構築する必要がある。クライシス・コミュニケーションは統制を確立し、誤った情報を抑制することを目的としたプロアクティブなものであれば、外部からの影響に対応するリアクティブなものでもある (井上, 2015)。また、責任、経済的影響、紛争、道徳、人間的関心など、さまざまなフレームを用いて、メディアにおいて危機をフレーミングすることも含まれる。COVID-19のパンデミックのような公衆衛生上の危機において、クライシス・コミュニケーションは、信頼できる情報を提供し、偽情報に対抗するという重要な役割を果たす。予期せぬ事態に直面した時、行政・組織はステークホルダーと効果的にコミュニケーションするための構造化された計画を必要とする。全体として、クライシス・コミュニケーションは戦略や戦略的コミュニケーションと結びついており、行政・組織が混乱を乗り切り、新たな戦略を構築するのに役立っている。

### 2.1.4 クライシス・コミュニケーションの主な理論・モデル

クライシス・コミュニケーションの研究では、1986年にFinkによって「4ステージ」モデルが提唱され、危機を潜伏期 (Prodromal Stage)、発生期 (Crisis breakout or Acute Stage)、拡散期 (Chronic Stage)、



解決期 (Resolution Stage) の4段階に分けた (Fink, 1986; Coombs, 2021)。1990年代には、政府や行政組織にとって危機ダメージの回避、低減、組織イメージの回復、公共問題の議題設定が重要な課題となり、これに対応するためのいくつかのクライシス・コミュニケーション理論やモデルが開発された (e.g. Benoit, 1997; Birkland, 1997&1998; Bradford & Garrett, 1995; Sturges, 1994)。

2000年以降になると、責任や風評被害のレベルに応じた危機管理者による戦略的対応の重要性に注目が集まる。その代表例の一つであるCoombsらの「状況的クライシス・コミュニケーション理論 (Situational Crisis Communication Theory, SCCT)」モデルは、政府行政組織の危機対応戦略がその後のレピュテーションを左右する点で重要と説く (Coombs & Holladay, 2002; Coombs, 2006; 2007)。

McHale et al. (2007) は危機における権力と影響力・イデオロギーを持つケースの複雑な相互作用を考慮して、暴力や強圧的な力ではなく、合意と説得で支配関係を確立する「ヘゲモニー・モデル (hegemonic model)」を提唱した。このモデルは文化、道徳さらには教育・広報・宣伝というプロセス、市民社会の確立や民主主義という政治制度や装置がヘゲモニーの行使に関係するため、政府・行政の政策に対して、常に納得しているわけではない公衆を「それを行わなければならないよう」に仕向けている仕組みとも捉えられる (池田, 2013)。

Coombs et al. (2010)、Frandsen & Johansen (2016; 2018; 2020) は、クライシス・コミュニケーションへの「修辭的アリーナ理論 (Rhetorical arena theory, RAT)」の適用可能性について言及し、危機の中心に位置する政府・行政組織を支配的な発信者として配置し、多数のアクターと議論、交渉、協働する相互作用するプロセスがあるにも関わらず、従来のクライシス・コミュニケーションの理論が静的な性質への対応にとどまっていた点を指摘する。そこで、彼らが提示したその理論は、学者や実務家、メディアが危機的状況の複雑で重層的なコミュニケーション・パターンの問題を多角的に検討することで、危機の影響を被るステークホルダー全てに声を届けられる可能性を主張する (e.g. Raupp, 2019)。

近年、大規模災害発生時におけるクライシス・コミュニケーションでは、ソーシャルメディアの重要な役割と可能性が高まっている。そうした状況のなか、「ソーシャルメディアによるクライシス・コミュニケーションモデル (Social Media Mediated Crisis Communication Theory, SMCC)」が登場し、最近のクライシス・コミュニケーション理論において重要な役割を果たしている (Austin et al., 2012; Cheng & Cameron, 2017)。しかし、従来のクライシス・コミュニケーション研究は「線形計画モデル (a linear planning model)」に基づいており、

機能管理の次元と予防、意思決定、政策、計画に重点を置いている (Boin et al., 2009)。さらに、クライシス・コミュニケーション研究は「伝播モデル (transmission model)」に依拠し、文化的要因や文脈的 (コンテンツ) 要因をほとんど考慮しない面もある。関連した一般的な提案は事例研究からの示唆にとどまるため、限界がうかがえる (Coombs, 2014)。このため、より包括的なアプローチが必要とされる。

## 2.2 危機における行政広報とメディア

行政広報とメディアの相互関係に着目してみよう。今日では、各種の情報通信技術 (ICTs)、ソーシャル (デジタル)・メディアは全てのステークホルダーの「協働」関係を構築する際に起点になっている。これまでの行政広報研究において、社会に対するメディアの影響力の行使について発信者 (権力者・エリート) が直接的に人々に問う過程とそのメカニズムについていくつかのモデルが提示されている (Protess et al., 2016; 伊藤, 2009; 佐藤ら, 2012)。ICTsを利用した行政広報と危機の検討も、国、地方レベルを問わずみられる (e.g. Getchell & Sellnow, 2016)。ただ、未整理かつ未確認の情報があふれ、混乱状況に陥りやすいため、現代の情報環境は公衆と政治・行政の信頼関係を損なう事態も引きやすい (Freberg, 2012)。

コンテンツに注目すると、複雑かつ専門的な情報を一般市民へ伝達するために、メディアにおける視覚的表示や配慮が行政広報にも不可欠になる (Kwon et al., 2021)。また、コンテンツが制作者 (news maker・意思決定者) の視点・意思の反映物であるという見方も存在する。制作者 (送り手・行政) の意思が含まれている情報コンテンツが文化的な慣習や意味づけを前提とし、個人 (受け手・公衆) の経験や態度を形成する役割もある。こうした行政広報コンテンツの分析は危機管理広報における倫理的かつ効果的な実務のあり方を提示することが期待される (国枝・伊吹, 2021; Sowden et al., 2021)。

メディア・コンテンツのなかでテキスト以外に、映像が比較的強い感情を喚起することが示唆される (Gross & Levenson, 1995)。SCCTモデルの視点からみれば、クライシス・コミュニケーションにおけるソーシャルメディアの利用では、政治メディアとしての動画共有サービスとそのコンテンツの変容を理解する必要がある (Coombs & Holladay, 2002)。

Shoemaker & Reese (1996) らが指摘するように、とりわけ政府と報道の支配の関係が緊密な政治体制では、政治情報の「プロシューマー化 (生産者・消費者一体化)」と「ソフトニュース化」あるいは「インフォテイメント化」が混在しやすい。この点で、今日の行政広報の情報環境の3つの重要な特徴を導き出すことができる。第1に、情報伝達のタイプの変化 (マスメディアか

らソーシャルメディアへ)と特定のSNSの重要性の変化(オンライン社会集団の重要性の高まり)が挙げられる。第2に、ソーシャルメディアの近接性により、人々が情報源に対する信頼の決定要因(価値観や意思の共有、親近感など)を判断しやすくなった点が重要である。第3に、科学に基づくコミュニケーションに関する研究で指摘されてきたことだが、ニュース記事の焦点は多くの場合で問題の主要な側面ではなく、ジャーナリストの価値観やターゲットオーディエンスの期待に対する認識に影響されるという点である。つまり、メディアは国民の信頼に大きく依存しているため、視聴者の価値観に合致した情報には需要がある。

FacebookやX(旧:Twitter)などのソーシャルメディア・プラットフォームは、友人や家族といった信頼できるグループとの情報共有を容易にした。こうした効果は、情報源に対する信頼が、類似した価値観、責任感、能力、透明性の認識に基づいていることを説明する。加えて、ソーシャルメディアの台頭は、リスク認知を形成する上で、メッセージングをより効率的かつ効果的にした。つまり、利用者数が多いソーシャルメディアに平易な言葉でメッセージを載せることが、行政広報の鍵の一つにもなる。

現況では、WeiboとXのようなソーシャルメディアを用いた広報効果測定や活用の可能性を検討する研究は多くあるが、ショート・ビデオ・ニュース(Short Video News, SVN)のような行政広報動画コンテンツに注目した研究は少ない。感覚・感情に訴える内容、ユーザー間の共有と拡散(「ハッシュタグ(#)」「いいね」「リツイート」「コメント」)などの外形的な数値により、「流行」や「人気」が視覚化された動画コンテンツは、内容の簡潔さ、明解さ、消費時間の短さの点で幅広い年齢層に受け入れられている。こうしたプラットフォームとモバイル端末を流通網とするSVN(ショート・ビデオコンテンツ)の速報性は高く、新興メディア企業を台頭させ、それを追うように世界の主要なマスメディア企業・行政組織も相次いで参入している(伊吹, 2015)。

### 3. 分析モデル

情報エコシステムが進む現代の危機行政広報は、行政の管轄や地域、国のシームレス化も招く。そうした環境下においてリスク・コミュニケーションとクライシス・コミュニケーションとの関係を理解するため本研究が提示する検討モデルが図1である。

危機時の行政広報コンテンツを構成するメッセージは、送り手(行政)が目指す主たる目的と一致する。その中で、行政が最重視する事柄は政治・政策への支持とその強化である。そのためには、広報メッセージの特徴を把握する必要がある。そこで、本研究は先行研究で触れた二つのコミュニケーション論(リスク・コミュニケーションとクライシス・コミュニケーション)の特徴に基づき、国内外という軸による4象限で構成した図1を用いて、以下の説明を提示する。

第1象限：危機時の行政広報で、国内向けクライシス・コミュニケーションには動員・強制・排他性を伴うことがある。これはMcHaleらの合意と説得で支配関係を確立する「ヘゲモニー・モデル(hegemonic model)」に一致する。クライシス・コミュニケーションはハザード管理を主眼とするため、「説得的コミュニケーション」の範疇にも入るが、ICTsを利用する災害や危機広報活動には、政府が時間的・空間的距離など諸制約をうけずに情報発信の機会を確保しやすく、国内外の多様なネットワークを動員できる利点もある。

第2象限：平時には国内向けの行政広報は、国民から(説得的・自主的)協力要請を引き出し、選択させるリスク・コミュニケーションに位置付けられる。これが継続的に浸透していけば、「市民協働」を通じて政策の受容、社会変化、変革につながる力になり、官民間の信頼醸成の素地になる。現代では場所を選ばず双方向コミュニケーションが可能であるから、ICTsを用いた政治・行政からの情報発信は一層広報と広聴を不可分にさせ、かつ継続的に展開される活動になる。Petersらの信頼性決定要因モデルで特定された知識と専門性、開放性と誠

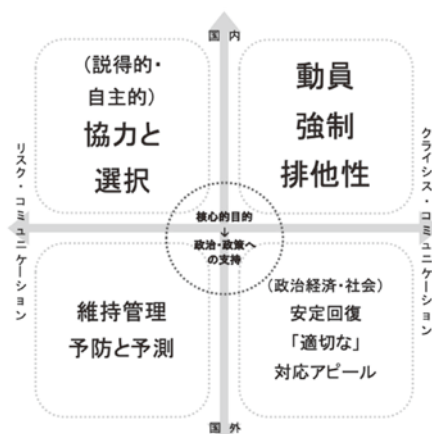


図1 危機時における行政広報と両コミュニケーション論の国内外関係(著者作成)

実さ、関心と配慮といった要因に加え、行政内部の資源活用、市民の意識向上を促す。政治政策への支持が得られる時には、市民が説得を受容しやすくなる。協力活動や判断などの選択においても、混乱が比較的少ないと想定されるため、広義において市民との「協働広報」と言えるだろう。

第3象限：リスク・コミュニケーションの情報コンテンツは管理と予防、予測の役割と機能を持ち、海外へのアピールとなることがある。人々に行動を促す場合、合理的な説明は、行動の根拠や信頼に結び付く。CDCが提唱した5つのステージを持つリスク・コミュニケーション戦略の維持段階 (Maintenance)、解決段階 (Resolution)、評価段階 (Evaluation) に一致する。特に公衆衛生の専門家やコミュニケーション担当者が、国内外の事例やデータと比較しながら、情報は行政機関やメディアに周知されることで、政策の「妥当性」や「正統性」を人々に印象付ける。同時に、今後の予防や意識付けの点で「共考」の促進にもつながる。

第4象限：危機を一定程度超えても、行政広報は終わらない。自国の政治経済・社会の安定回復を「適切に」国際社会にアピールする点も、クライシス・コミュニケーションに含まれる。国内経済や消費マインドが回復、危機を脱した「政治・政策的功績」と政策協力に関する国民への「感謝」をあらわすコンテンツが強調される。対外的に、こうした成功体験をあらわすコンテンツには先進国、途上国、対立する国際関係を問わず、国家ブランドに対して一定の肯定的な評価にも寄与する。修辭的アリーナモデル (RAT) の「さまざまな声の相互作用のパターン」によって、行政組織イメージの回復や信頼を取り戻す戦略に当たる。

#### 4. リサーチクエストション (RQ) の提示

こうした危機行政広報と両コミュニケーション論の関係を踏まえると、COVID-19発生という危機時に発せられた行政広報動画の特徴を明らかにできれば、ソーシャルメディアによる世論説得の内容や方法についての知見が得られる。これが、本研究が設定する研究上の主たる

問いである。そこで、本研究は以下のRQを提示する。

- 1) 行政広報動画出稿に、感染状況は影響するか？
- 2) 動画コンテンツのメッセージには一定ルールがあるのか？
- 3) 官民の信頼維持や肯定的な感情を喚起するメッセージが含まれていたのか？
- 4) 動画 (視聴回数) とメッセージには関係性があるのか？

### 5. 分析

#### 5.1 データの概要

本研究は、全国向け国営放送のテレビ局、中国中央電視台 (China Central Television, CCTV) がWeibo (中国版X) 上に発信した動画コンテンツのなかでCOVID-19に関する4つのキーワード「新冠 (新型COVID-19の略)」、「肺炎」、「病毒 (ウイルス)」、「疫情 (COVID-19状況の略称)」<sup>1</sup>のいずれかを含むものを収集した。対象期間は2020年1月20日から7月23日までである。そこから、本研究は記録された動画の視聴回数、いいね数、Retweet数、コメント数に加え、動画の説明文テキストとハッシュタグ・テキストといったデータを抽出し、2443本分の動画データセットが整備された。

全体的には3分までの短時間動画の多さが目立つ (図2:  $\chi^2 (7) = 1201.552, p < .01$ )。その割合は全体の約半分を占める。60分動画も若干多く、内容はテレビ番組をネット上に転載された放送、LIVEカメラからの放映が多い。図3から動画出稿数と感染者数の時系列が確認できる。第1縦軸は感染者数データ、第2縦軸は動画出稿本数、横軸は年始からの週を示す<sup>ii</sup>。そこから、7週目前後に感染が急増減するが、10週目以降大きな増加がない。出稿動画数も6週目から23週目まで基本的に減少トレンドを辿る。この2変数には有意な相関があるから、感染状況に応じて出稿数が調整された可能性がある ( $r = 0.697, p < 0.001$ )。

上記を踏まえ、本研究は期間を3期に分割して分析を進めた。COVID-19拡大期にあたる1期は感染状況が大

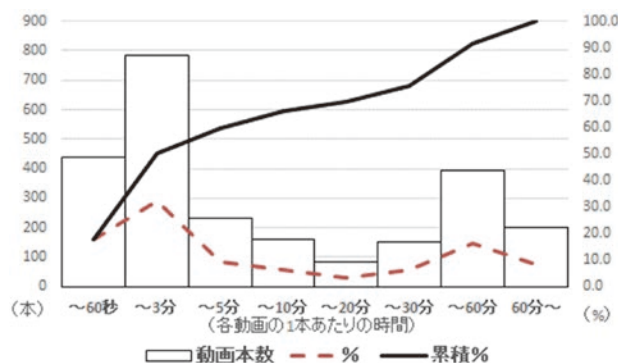


図2 動画時間による出稿状況

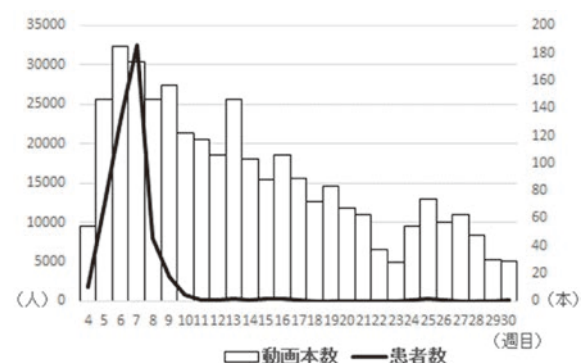


図3 週ごとの出稿数と患者数の状況



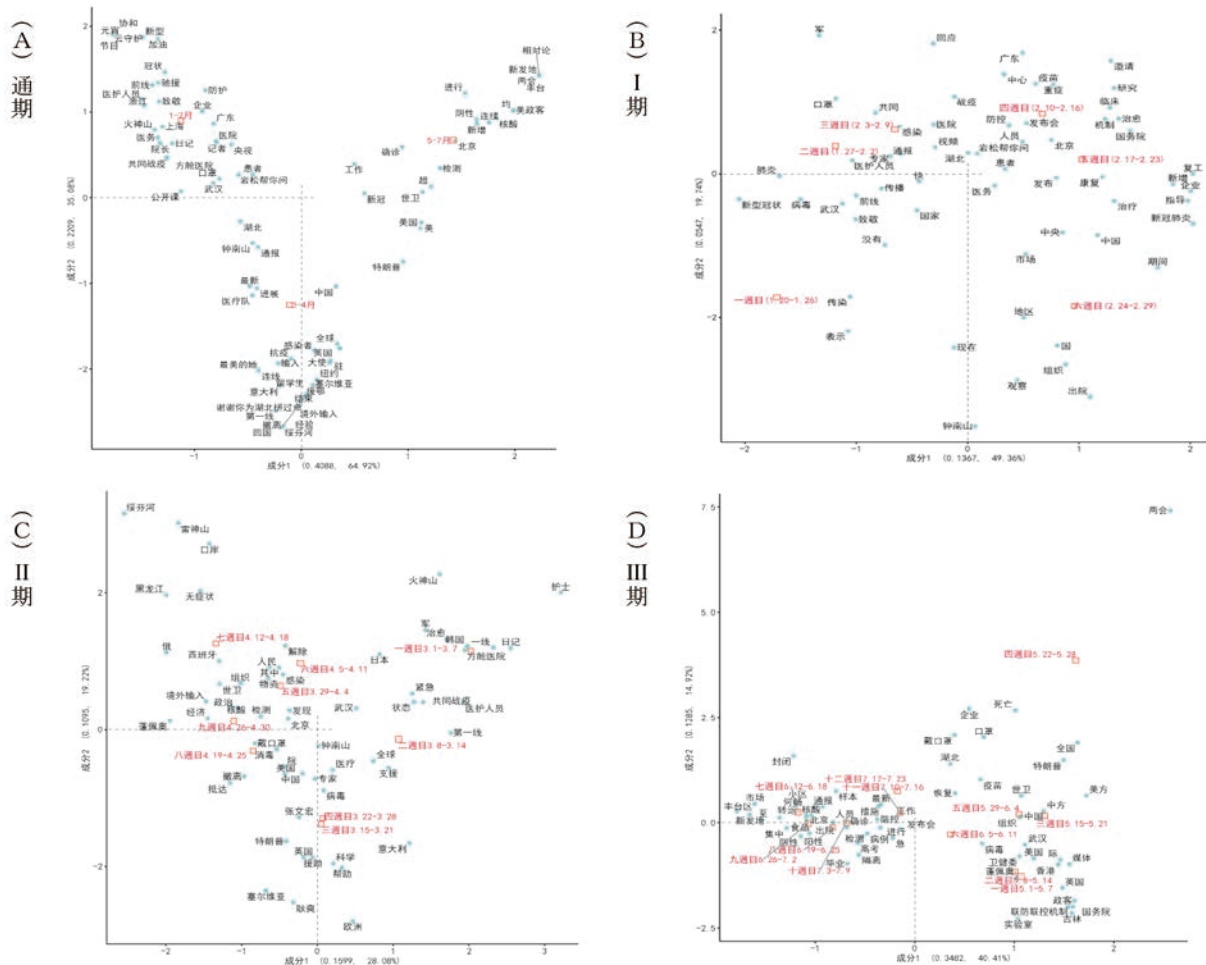


図4 動画説明テキストを利用した対応分析

大きく変化する1月20日から2月末日、Ⅱ期は3・4月、Ⅲ期は5月1日～7月20日とする。Ⅱ・Ⅲ期の区分は全国人民代表大会（全人代）という政治日程を反映する。2020年3月5日予定されていた全人代は感染拡大の影響で、5月22日まで延期された。

5.2 対応分析に見る動画メッセージの特徴

図4は動画の説明文に関する対応分析の結果である。通期の概要を示す図4 (A) 通期と図4 (B) I期（1月20日～2月29日）から、I期は感染拡大の封じ込め期になる。

武漢で未知のウィルス発生後、1月19日に人から人への感染可能性が発表された。翌日、習近平の「人の命は何より大事だ。国をあげて感染症と戦おう」という発言は、「春节（春節・旧正月、2020年1月25日）」と「元宵（小正月、2020年2月8日）」のテレビの「番組」内容を一変させた。「新型」「冠状」「加油（頑張れ）」といった語句は、夕方に窓を開けて市民が国歌を歌いながら「武漢頑張れ！」と叫ぶ姿を映す動画を指す。「云守护（インターネットLIVEカメラを通じて見守る）」は、ある乳児の誕生直前、両親の感染が診断され、親が快復するまで保育器内で育てられたその子の様子をネット上で

視聴者が見守っていた逸話に由来する。2月3日武漢の「患者」数急増に対応するため、急造された「火神山病院」が開院し、さらに、多くの軽症患者を治療する「方舱医院（仮設病院）」の設立が発表された。政府は感染を取束できなかった武漢や浙江省の首長の変更を断行し、マスメディアのコンテンツも流用しながら、「反論」の封じ込めに本腰を入れる姿勢を示した。

図4 (B) I期を時系列にみれば、1週目、「武汉（武漢）」で「发热（発熱）」者の続出が、実は「新型コロナ（新型コロナウイルス）」、「肺炎」の「传染（伝染）」によるものであったと報じられ、全国の「医护人员（医療従事者）」が「驰援（応援に駆け付ける）」対応が「通报（公表）」された。2週目、「接触」で感染する可能性があるため、「隔离（隔離）」などの対策が強調された。3週目、「共同」「战疫（戦疫）」というスローガンが謳われ、深刻化する地域へ支援「物资（物資）」を「集中」させ、「火神山」「医院」のように「收治（収容治療）」施設建設といった具体的かつ強力な対応策と予防策の実施が打ち出された。4週目、「北京」でも「患者」が増加することで高まる危機感に、政府のコロナ対策「机制（機構）」上の世論対策として「发布会（記者会見）」を通じて、「国务院（国务院）」や各地域の機関が情報発信する姿勢が前面に出て



くる。5週目、「中国」(政府)の「指導(指導)」のもとで、治療薬開発や「治療(治療)」による患者の回復、疫病拡大のピークを越え、「企業复工(企業活動再開)」で国の復活を印象付けようとしている。6週目には(国)による「組織(組織)」対策で疫病が制御され、多くの患者が「出院(退院)」でき、国の「組織(組織)」「観察(観察)」で今後の対策も打ち出された。

この過程から1週目にウィルス発見と対応の立案(Plan)、2・3週目に物資の集中と医療隊の駆けつけ支援、火神山病院の建設や患者の収容治療などの状況報告、士気の維持といった具体的行動の実行(Do)、4・5週目には患者の治癒というミクロレベルの回復、中央政府の指導、企業活動の再開というマクロレベルの回復から、2・3週目の施策効果の裏付け確認(Check)、次の施策に向けた国の組織による推移観察や対策(Action)が6週目に浮かぶ。つまり、この時期の広報が政策マーケティング、時計回りのPDCAサイクルを反映することになる(cf. 劉・山本, 2020)。

COVID-19の「戦疫」となるⅡ期(3・4月)では、地域封鎖・全員PCR検査など、国を挙げた(対外的な)感染防止策がとられた。3月上旬、政治指導者による武漢への訪問後、感染拡大に歯止めがかかり始めた国内状況に対して、図4(A) 通期に登場する語句は、国外への対応を想起させる。実際、3月14日湖北省の封鎖、同省内の旅行許可など緩和策が認められた。その数日後には医療救助隊の「撤離(撤収)」が始まると、医療従事者に「最美的她(最も美しい彼女)」、 「谢谢你为湖北拼过命(湖北のために戦ってくれてありがとう)」という感謝の言葉が強調された。4月上旬、徐々に空路は再開されたが、図中の語句から、留学生や駐中国各国大使を介した他国の感染事例、新規感染者の多くが海外からの「輸入(輸入)」と強調し、依然として警戒姿勢が保たれていた。ここでは、提示したモデルの第1象限の動員・強制・排他性が含まれるクライシス・コミュニケーションと考えられる。

Ⅱ期の説明文からなる図4(C)の横軸左に登場する語句は「国内の感染発症・拡大」から「国外からの感染」を説明する。図4(C)の右側から「医护人员(医療従事者)」、「第一线(第一線)」、「共同战疫(共同戦疫)」、「紧急(緊急)」、「状态(状態)」、「北京」 「核酸(PCR)」、「检测(検査)」、「蓬佩奥(ポンペオ)」、「境外輸入(国外からの感染輸入)」、「经济(経済)」、「政治」といった語句の並びから「国内の予防対策」が「国外からの感染防御対策」に転換したことが読み取れる。これは国内感染数が小康を保ちつつあることから、国の政策が功を奏したことが強調されている。

縦軸下から出現する「欧州」「英国」「援助」「耿爽(報道官名)」「意大利(イタリア)」「張文宏(医師名)」「中国」「专家(専門家)」「美国(米国)」「北京」「武漢」「解除」「感染」「物資」といった語句は、「全球抗疫第一線(全

世界のコロナ対抗最前線)と掲げるように、Ⅰ期の国内向けから外国支援へ軸足が移るイメージを与える。3月「美国」「特朗普(トランプ)」大統領、(図左の「蓬佩奥(ポンペオ)」 国務長官)による発言が物議を醸し、米国大統領選、米中関係に「世卫(WHO)」「经济(経済)」「政治」も絡み、真偽がつかない状況下で(偽)情報に世界が踊らされるさまが確認される。また、中国の医療支援活動と「大国」の姿勢が読みとれることから、図4(C)の結果は広報とプロパガンダの両面を映す。これは小松(2020)の「安心と信頼」の構築、医療・経済・国際支援対策の正当性を強調する活動も、国際社会から問題視される開発援助政策と合わせると、政治経済に関するイデオロギー対立を助長するものとさえ、公衆に思わせる側面がある」という説を支持している(小松, 2020)。

図4(A)と(D)からⅢ期(5月1日~7月20日)はCOVID-19との共存期に位置付けられる。図4(D)の右側に1~6週目の内容が、左側に7~12週目後半の内容が位置する。感染拡大の抑制ため、引き続き武漢市を中心に市民全員の「核算检测(PCR検査)」キャンペーンが行われていた。その一方で、「北京」「两会(全人代)」「丰台区(豊台区)」「新发地(新発地)」「市場」「集中」「隔离(隔離)」「防控(予防管理)」「工作(作業)」「措置」「社区(地域社会)」といった語句は、全人代準備の中で起きた北京市豊台区の新発地市場でのクラスターを指し、迅速な大規模PCR検査実施、感染拡大防止の実績を伝える。さらに、対外的には「香港」問題を含め米中のつば迫り合いも継続的にうかがえる。こうした「さまざまな声の相互作用のパターン」による政策実施と自己評価をもって、中国は「恢复(快復)」という語句で国内外にここまでの政策の効果をアピールした。これは提示した検討モデルの第4象限にあてはまる。

### 5.3 ハッシュタグの特徴

本研究は送り手のメッセージや意図が込められやすいハッシュタグ(#)に注目する。頻出語句(表1)として「共同战疫」というスローガンが突出している。それは感染拡大を「戦時」に見立て、疫病への対抗意識を奮い立たせるため、一体感を呼びかけながら政策への協力と動員を図る政府の意図を裏付ける。Ⅱ期では「全球抗疫第一线(世界の反パンデミックの最前線)」がある。既述のように、徐々に国際関係を意識したメッセージが上位に表れる。

また、積極的に情報発信する姿勢が強調されている。国内状況や対策を発信する「发布会(記者会見)」が頻繁に開かれている。国全体に向けて情報発信する「国务院联防联控机制举行新闻发布会(国务院による合同予管理実施に関する記者会見)」以外に、状況報告を含めた記者会見が、北京、上海、湖北、浙江などで実施されていた。特に北京における記者会見は、時が経つにつれ、

登場回数を増やし、感染地域の拡大と政治・行政メッセージとして重要内容を伝えようとしているようだ。

一斉に画一的なメッセージを拡散・共有できる点も、ハッシュタグ利用の一つの利点であろう。同表では、人気キャスターが担当する番組名『岩松帮你问（岩松が問う）』と生放送番組『主播说联播（アナウンサーがニュースを語る）』がそれに位置付けられる。それらは、國務院の記者会見と同様、3期ともにランクインし、通期でも上位に位置付けられた。

不定期あるいはある時期に集中して発信されたドキュメンタリー番組もハッシュタグがつけられた。表中では2つの番組が確認できる。一つは隔離期にある人々の生活、医療従事者や支援ボランティアたちの様子などの「事実」を記者が報じた『武汉日记（武漢日記）』である。もう一つは、医療支援を必要とする地域へ派遣される医療関係者の決意、献身的な姿から病気の深刻さや感動、感染拡大阻止の意識、専門知識も交えた教養番組『战疫公开课（コロナと戦うための公開授業）』である。これらは1・2期に上位に入り、通期のランキングにも残った。

#### 5.4 動画再生回数の影響要因の推定

情報の送り手からのメッセージを抜粋してハッシュタグつける語句に込められる。それらのハッシュタグはどの程度視聴回数に貢献するかを明らかにした。本研究は、動画の視聴回数を従属変数とする最小二乗法による回帰式で、効果を推定する。外形的情報（いいね数、Retweet数、コメント数、動画時間）に加えて、説明変数として、4種のタイプの出稿日（全人代開催初日、土曜日、日曜日、祝日）を加えた。一つは前述した全人代の開催日初日を基準にした政治日程の影響である。また、人々の1週間の過ごし方と出稿曜日を想定して、週末や祝日が視聴回数に影響するかもしれない。人々は平日よりも時間的余裕がある時、暇つぶし、予定決定に動画情報を活用するかもしれない。感染危機で外出制限を要請、強制、相互監視が厳しい環境下であれば、なおさら戸内の生活時間が増え、インターネットを利用した情報行動が平時より活発になり、検討対象の動画を視聴する可能性は高くなる。さらに、表1で頻出するハッシュタグ語を加えるが、本研究は、事前にそれらと再生回数の相関係数を調べ、有意水準5%の語句を投入した。

推定結果（表2）から、動画時間、いいね数、コメント数、リツイート数（RT数）の影響が各期、通期で有意な変数である。長時間の動画が敬遠され、いいね数の多さが再生回数の伸びに最も貢献している。全人代の開催日程が1期および通期で有効な変数である点は、一方で人々への危機感が高まる感染拡大期における政治決定への注目度や緊迫感、情報の獲得行動の関連性をうかがわせるが、他方で2・3期には感染の脅威低減により動画への関心低下も間接的に説明するようだ。対照的に、週末と休日の出稿が2・3期で有意な説明変数であった

点は、社会活動の回復の状況を知る点で情報伝播の役割を動画が担っていることを推察させる。なお、祝日が3期で有意でない点は、連休のために土日を平日に振替える中国の暦制度による部分が大きい。

そして、ハッシュタグの効果も明らかになった。このモデルに含まれる語の多くを占めた記者会見や報道番組は負の効果をもたらした。それぞれの影響力は小さくとも、各地や全国の状況や対応方針を周知する広報活動に国民に関与、参加させる点で、この結果は課題を指摘する。推定式には示していないが「共同戦疫」の多用や人気番組を用いた動員、感染予防知識の提供にも、この点は通ずる。唯一プラスの効果をもたらしたI期の「致敬疫情前线医护人员（疫病の最前線で尽力されている医療従事者に敬意を表す）」は、感動や共感を含むコンテンツが閲覧・視聴者を惹きつけたとみられる。

## 6. おわりに

本研究は、社会的重要性が高いにも関わらず、研究の蓄積が浅いリスク・コミュニケーションとクライシス・コミュニケーションの定義と関係性、また、COVID-19という危機下において行政広報の発信内容と視聴回数との関係について調査と検討を行い、中国の行政広報発信の特徴およびその裏にある政策過程と発信意図を一定程度見出した。

中国では行政広報動画の出稿と感染状況には相関があった。コンテンツのテキスト分析から、感染増大時期の行政広報にはPDCAに準じた一連の計画や実行、評価、国の組織による観察という対応があるから、政府の対応が一定のルールに則して実践されていた可能性がうかがえる。特に、官民の信頼維持や肯定的な感情を喚起するメッセージとして、国内向けには、医療従事者たちの貢献への敬意、政策動員を図るスローガンなどが強調されていた点も新たに発見だといえよう。時間が進むにつれ、メッセージの特徴は、海外に目を向けさせるようになっていく。それは積極的な支援活動に映し出される中国の友好ぶりと大国としての実力をアピールすると同時に、官民の信頼維持や肯定的な感情を喚起する意図を含む。対照的に、米中関係も読み取れた点は、ある意味において、大国のプライド競争も「日常」に戻ったともいえる。また、行政組織が主催したイベント（記者会見など）と分かる語句が再生回数に負の影響を及ぼしていた。検討期間においては、いいね数など外形的な数値の影響が大きく、政治日程、出稿日が影響する時期があると明らかにされた。対象となる主なステークホルダーは、医療従事者、患者、政府、軍隊、地域社会である、それぞれの具体的なコンテンツの特徴を明らかにしたことは学術的な貢献だといえる。

加えて、本研究から提示されたリスク・コミュニケーションとクライシス・コミュニケーションの4象限のモ

表1 頻出ハッシュタグ (通期30回以上, 各期10回以上)

	I期		II期		III期		通期	
	頻度	語句	頻度	語句	頻度	語句	頻度	語句
共同戦疫	136	共同戦疫	63	北京疫情防控工作会议	82	共同戦疫	199	
岩松帮你问	41	全球抗疫第一线	48	主播放联播	32	北京疫情防控工作会议	146	
武汉日记	37	北京疫情防控工作会议	45	两会	27	主播放联播	97	
主播放联播	30	湖北通报疫情防控最新进展	42	国务院联防联控机制举行新闻发布会	17	岩松帮你问	82	
国务院联防联控机制举行新闻发布会	19	国务院联防联控机制举行新闻发布会	35	岩松帮你问	13	国务院联防联控机制举行新闻发布会	71	
上海疫情防控工作发布会	19	主播放联播	35	新闻联播	11	湖北通报疫情防控最新进展	64	
北京疫情防控工作发布会	17	岩松帮你问	28			武汉日记	56	
致敬疫情前线医护人员	17	谢谢你为湖北拼过命	26			全球抗疫第一线	48	
战疫公开课	17	武汉日记	18			战疫公开课	29	
湖北通报疫情防控最新进展	17	战疫公开课	12			谢谢你为湖北拼过命	28	
浙江疫情防控工作发布会	15	最美的她	12			两会	27	

表2 動画の再生回数に及ぼす影響要因と効果推定

	I期			II期			III期			通期		
	B	SE	β	B	SE	β	B	SE	β	B	SE	β
定数	-483.665	196.017		247.498	34.855	**	152.427	12.979	**	249.505	13.348	**
動画時間 (秒)	-0.018	0.005	-0.075	-0.041	0.005	**	-0.025	0.004	**	-0.024	0.003	**
いいね数	0.001	0.000	0.465	0.002	0.000	**	0.003	0.000	**	0.002	0.000	**
コメント数	0.021	0.003	0.288	0.009	0.004	*	0.037	0.007	**	0.020	0.002	**
RT数	0.001	0.000	0.048	0.015	0.002	**	0.015	0.001	**	0.001	0.000	**
全人代まで	8.916	1.947	0.117	0.331	0.602	0.011	-0.503	0.328	-0.037	1.051	0.162	**
出稿日:土	-21.926	53.073	-0.009	52.882	30.195	0.034	†	71.443	23.286	**	26.390	0.014
出稿日:日	-26.241	52.091	-0.011	65.866	29.861	0.043	*	41.440	20.620	**	33.572	0.019
出稿日:祝日	65.137	56.660	0.028	185.210	48.672	0.075	**	0.730	22.491	0.001	140.319	25.090
主播放联播	-192.891	90.152	-0.044	**	**	0.075	**	58.092	32.674	0.038	-134.104	39.260
国务院联防联控机制举行新闻发布会	-151.093	113.017	-0.027	-78.882	54.728	-0.028		-44.937	46.653	-0.021	-163.86	46.102
上海疫情防控工作发布会	-216.615	112.744	-0.039	†	†	-0.039		2.894	22.727	0.003	-78.447	33.416
北京疫情防控工作发布会	-211.165	112.782	-0.038	†	†	-0.038						
致敬疫情前线医护人员	372.319	118.686	0.064	**	**	0.064						
战疫公开课	-170.354	118.874	-0.029	-0.029		-0.029						
湖北通报疫情防控最新进展	-142.570	119.394	-0.025	-132.068	49.285	-0.052	**				-126.692	70.914
浙江疫情防控工作发布会	-250.734	126.152	-0.041	**	**	-0.041					-187.776	48.047
两会								-27.039	36.627	-0.016		
N	861	929	653	2443								

adj. R<sup>2</sup>=0.646, F (16, 844) = 99.162\*\*, adj. R<sup>2</sup>=0.664, F (10, 918) = 184.213\*\*, adj. R<sup>2</sup>=0.702, F (12, 640) = 129.028\*\*, adj. R<sup>2</sup>=0.632, F (13, 2429) = 323.641\*\*

\*\*, p < 0.01, \*, p < 0.05, †, p < 0.1



デル図と通期の対応分析図の整合性において適用可能な知見を抽出し、課題と対応関係を示したことも貢献に挙げられる。図1を図4Aと重ねると、第1象限とⅠ期(1-2月)の行政広報政策メッセージに一致する。すなわち、行政が発信する国内向けのクライシス・コミュニケーション広報は、危機下で国内の人々に合意と説得で支配関係を確立する政策メッセージを到達させようとする。第4象限の行政広報に含まれる国外向けクライシス・コミュニケーションはⅡ期(3・4月)の政策メッセージにあたる。Ⅱ期では中国の政治(米中対立)、経済(他国支援)、社会(企業・学校再開)が安定回復している様子を中心に映すが、当時の状況からすると、世界各国が危機対応の連続、試行錯誤の時期にあるなか、中国側の視点に立てば、西側諸国を超えた国家ブランド向上の「好機」であったのかもしれない。第2・3象限の行政広報に包含する国内外向けのリスク・コミュニケーションがⅢ期(5-7月)と一致する。当時の中国国内の感染や世論状況から見ると、危機が解消できたように、「海外から持ち込まれるウィルスによる再感染の拡大防止、留学生の帰国対応、PCR検査の強化」といった維持管理・予防対策が発信され、国全体が平常時に戻った状況になっていた。Ⅲ期の行政広報内容もクライシスから平常時のリスク・コミュニケーションになった。

以上を踏まえて、本研究では、COVID-19初期(2020年1月から7月まで)における中国の行政広報動画の全体像から危機管理広報と二つのコミュニケーション論の関係性やあり方の検討を試みた。今後も、各国の行政広報はICTsを活用しながら「広報と広聴」活動を両輪として発展するだろう。そのコンテンツは、平時、危機時を問わず、社会環境、公衆の価値意識や生活様式、視聴に関わる個人情報管理と適用、運用制度の課題にも関わる。その点で、政策情報と広報活動の関係は政治家、行政を含む情報エリートと公衆との信頼—支持枠組みと直結する。本研究は研究期間や対象国数が限定的な定性及び定量調査である。今後一般化するためには、データ期間や対象国などの追加調査による事例の蓄積や、感情分析などの調査も加え、本研究で得られた知見をより詳細に実証していく必要があると考えている。

## 謝辞

本研究は、JST次世代研究者挑戦的研究プログラムJPMJSP2125の財政支援を受けたものです。この場を借りて「東海国立大学機構融合フロンティア次世代研究事業」に御礼申し上げます。

## 参考文献

Ajzen, I. (1985). From intentions to actions: A theory of planned behavior. *Action control: From cognition to behavior* (pp. 11-39)

- Springer.
- Austin, L., Fisher Liu, B., & Jin, Y. (2012) "How audiences seek out crisis information: Exploring the social-mediated crisis communication model," *Journal of applied communication research*, 40 (2), 188-207.
- Balog - Way, D., McComas, K., & Besley, J. (2020). The evolving field of risk communication. *Risk Analysis*, 40 (S1), 2240-2262.
- Benoit, W. L. (1997) "Image repair discourse and crisis communication," *Public relations review*, 23 (2), 177-186.
- Birkland, T. A. (1997) *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*, Georgetown University Press.
- (1998) "Focusing events, mobilization, and agenda setting," *Journal of public policy*, 18 (1), 53-74.
- Boholm, Å. (2019) . Risk communication as government agency organizational practice. *Risk Analysis*, 39 (8), 1695-1707.
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009) "Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests," *Journal of European public policy*, 16 (1), 81-106.
- Bradford, J. L., & Garrett, D. E. (1995) "The effectiveness of corporate communicative responses to accusations of unethical behavior," *Journal of business ethics*, 14 (11), 875-892.
- Chaiken, S. (1989). Heuristic and systematic information processing within and beyond the persuasion context. *Unintended Thought*, 212-252.
- Cheng, Y., & Cameron, G. (2017) "The status of social-mediated crisis communication (SMCC) research: An analysis of published articles in 2002-2014," *Social media and crisis communication*, Routledge, 9-20.
- Coombs, W. T., Frandsen, F., Holladay, S. J., & Johansen, W. (2010) "Why a concern for apology and crisis communication?" *Corporate Communications: An International Journal*, 15 (4) : 337-349.
- Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2002) "Helping crisis managers protect reputational assets: Initial tests of the situational crisis communication theory," *Management communication quarterly*, 16 (2), 165-186.
- Coombs, W. T. (2006) "The protective powers of crisis response strategies: Managing reputational assets during a crisis," *Journal of promotion management*, 12 (3-4), 241-260.
- (2007) "Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory," *Corporate reputation review*, 10 (3), 163-176.
- (2014). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding [4th Edition]*. Sage Publications.
- (2021). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding [6th Edition]*. Sage Publications.
- Fink, S., & American Management Association. (1986). *Crisis management: Planning for the inevitable*. Amacom.
- Fishbein, M., Jaccard, J., Davidson, A. R., Ajzen, I., & Loken, B. (1980). Predicting and understanding family planning behaviors. In I. Ajzen, & M. Fishbein (Eds.), *Understanding attitudes and predicting social behavior* Prentice Hall.
- Frandsen, F., & Johansen, W. (2016) *Organizational crisis communication: A multivocal approach*. Sage.
- (2018) "Voices in conflict? The crisis communication of meta-organizations," *Management Communication Quarterly*, 32 (1), 90-120.
- (2020) "Public sector communication: Risk and crisis communication," *The Handbook of Public Sector Communication*, 229-244.
- Freberg, K. (2012) "Intention to comply with crisis messages communicated via social media," *Public Relations Review*, 38 (3), 416-421.
- Getchell, M. C., & Sellnow, T. L. (2016) "A network analysis of official Twitter accounts during the West Virginia water crisis,"



- Computers in Human Behavior*, 54, 597-606.
- Griffin, R. J., Dunwoody, S., & Neuwirth, K. (1999). Proposed model of the relationship of risk information seeking and processing to the development of preventive behaviors. *Environmental Research*, 80 (2), S230-S245.
- Gross, J. J., & Levenson, R. W. (1995) "Emotion elicitation using films," *Cognition & emotion*, 9 (1), 87-108.
- Kasperson, R. E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H. S., Emel, J., Goble, R., . . . Ratick, S. (1988). The social amplification of risk: A conceptual framework. *Risk Analysis*, 8 (2), 177-187.
- Kwon, O. N., Han, C., Lee, C., Lee, K., Kim, K., Jo, G., & Yoon, G. (2021) "Graphs in the COVID-19 news: A mathematics audit of newspapers in Korea," *Educational Studies in Mathematics*, 108: 1-18.
- McHale, J. P., Zompetti, J. P., & Moffitt, M. A. (2007) "A hegemonic model of crisis communication: Truthfulness and repercussions for free speech in *Kasky v. Nike*," *The Journal of Business Communication*, 44 (4) : 374-402.
- Peters, R. G., Covelto, V. T., & McCallum, D. B. (1997) "The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: An empirical study," *Risk analysis*, 17 (1) : 43-54.
- Prochaska, J. O., & DiClemente, C. C. (1982). Transtheoretical therapy: Toward a more integrative model of change. *Psychotherapy: Theory, Research & Practice*, 19 (3), 276.
- Protess, D., & McCombs, M. E. (2016) *Agenda setting: Readings on media, public opinion, and policymaking*, Routledge.
- Raupp, J. (2019) "Crisis communication in the rhetorical arena," *Public Relations Review*, 45 (4) : 101768.
- REYNOLDS, B., & SEEGER, M.W. (2005). Crisis and emergency risk communication as an integrative model. *Journal of Health Communication*, 10 (1), 43-55.
- Rickard, L. N. (2021). Pragmatic and (or) constitutive? on the foundations of contemporary risk communication research. *Risk Analysis*, 41 (3), 466-479.
- Rogers, E. M. (1981). Diffusion of innovations: An overview. *Use and Impact of Computers in Clinical Medicine*, 113-131.
- Rogers, R. W. (1975). A protection motivation theory of fear appeals and attitude change. *The Journal of Psychology*, 91 (1), 93-114.
- Sandman, P. M. (1989) . *Hazard versus outrage in the public perception of risk. Effective risk communication: The role and responsibility of government and nongovernment organizations* (pp. 45-49) Springer.
- Sellnow, T. L., & Seeger, M. W. (2021). *Theorizing crisis communication* John Wiley & Sons.
- Shoemaker, P. J., & Reese, S. D. (1996). *Mediating the message: Theories of Influences on Mass Media Content*, Longman.
- Slovic, P. (1987) "Perception of risk," *Science*, 236 (4799) : 280-285.
- Slovic, P. (1992). Perception of risk: Reflections on the psychometric paradigm.
- Slovic, P., Fischhoff, B., & Lichtenstein, S. (1976). Cognitive processes and societal risk taking. In J. S. Carroll & J. W. Payne (Eds.), *Cognition and social behavior* (pp. 165-184). Potomac, MD: Erlbaum.
- Slovic, P., Kunreuther, H., & White, G. (1974). Decision processes, rationality and adjustment to natural hazards. In G. F. White (Ed.), *Natural hazards, local, national and global* (pp. 1867-205). New York: Oxford University Press.
- Smillie, L., & Blissett, A. (2010). A model for developing risk communication strategy. *Journal of Risk Research*, 13 (1), 115-134.
- Sowden, R., Borgstrom, E., & Selman, L. E. (2021). "It's like being in a war with an invisible enemy": A document analysis of bereavement due to COVID-19 in UK newspapers," *PLoS one*, 16 (3).
- Starr, C. (1969) . Social benefit versus technological risk. *Science*, 165, 1232-1238.
- Sturges, D. L. (1994) "Communicating through crisis: A strategy for organizational survival," *Management communication quarterly*, 7 (3) : 297-316.
- Witte, K. (1992) . Putting the fear back into fear appeals: The extended parallel process model. *Communications Monographs*, 59 (4), 329-349.
- Yang, Z. J., Aloe, A. M., & Feeley, T. H. (2014). Risk information seeking and processing model: A meta-analysis. *Journal of Communication*, 64 (1), 20-41.
- 池田光穂 (2013)「情動の文化理論にむけて:「感情」のコミュニケーションデザイン入門」『Communication-Design』8: 1-34。
- 伊藤高史 (2009)「「送り手研究」としてのジャーナリズム研究から見た「オーディエンス」: 正当性モデルの視点から」『ソシオロジカ』33 (1/2) : 113-132。
- 伊吹淳 (2015)「世界に拡がるショートビデオニュースの潮流: <公/私>を媒介するメディアの未来像」『放送研究と調査』65 (4) : 102-110。
- 井上邦夫. (2015). リスクマネジメントと危機管理: コミュニケーションの視点から. 経営論集, 86, 101-111.
- 佐藤卓己・渡辺靖・柴内康文 (2012)『ソフト・パワーのメディア文化政策: 国際発信力を求めて』新曜社。
- 国枝智樹・伊吹勇亮 (2021)「危機管理広報の学術理論とその体系」『広報研究』25: 74-86.
- 小松志朗 (2020)「国際政治の視点から考える感染症対策—COVID-19をめぐるアメリカ, WHO, 中国の関係—」『公共政策研究』20: 98-108。
- 劉小雪・山本竜大 (2020)「COVID-19拡大期における中国政府の「広報」メッセージ特徴」『2020年度 第11回 社会情報学会中部支部研究会 第6回 芸術科学会中部支部研究会 第9回 情報文化学会中部支部研究会 合同研究会論文集』: 33-36. <http://ssicj.main.jp/wp/note/ssicj2020.pdf>

---

## 脚注

- <sup>i</sup> 本文の中に出現した中国語の言葉を「中国語(日本語・解釈)」の形で表す。日中漢字は同じ場合は「中国語」のみにする。
- <sup>ii</sup> 感染者データは中国国家衛生健康委員会の公式サイト ([www.nhc.gov.cn](http://www.nhc.gov.cn)) から取得された。
- <sup>iii</sup> 3月7日「少女デー」、3月8日「国際女性デー」に因み、ネット上ではこの語をつけて女性医療従事者が称賛された。



研究ノート

# 新興国におけるスマートシティ展開の考察

—ベトナム・ビンズン省のケーススタディを中心に—

DINH THI THANH HUONG

(ベトナム・ビンズン大学)

高橋 文行

(日本経済大学大学院経営学研究科)

## —要旨—

近年、新興国では経済成長に伴い急速な都市化が進んでおり、インフラ整備や都市管理の効率化が喫緊の課題となっている。このような状況を背景に、AIやIoTなどの最先端デジタル技術を活用したスマートシティの開発が注目されている。1980年代後半から、ベトナムは「ドイモイ(革新)政策」により市場経済化を進め、持続的な高い経済成長と急速な都市化を実現している。首都ハノイや最大の商業都市ホーチミン市では、交通渋滞や大気汚染、廃棄物処理などのさまざまな社会問題に直面している。本稿では、スマートシティの概念を整理し、ベトナム政府が示したスマートシティ政策と取り組みの現状を分析する。工業化を進めるベトナムの未来型工業衛星都市「ビンズン省」のスマートシティ事例を通じて、新興国の視点からスマートシティのニーズと日本企業のビジネス展開を考察し、日本企業の進出戦略にとっての示唆を提供することを目指す。

[キーワード] 新興国、ベトナム、スマートシティ政策、日本企業、進出戦略、ホスピタリティ、ケーススタディ

## 1. はじめに

スマートシティの概念は、都市や地域で生活する住民にとって必要不可欠なエネルギー、交通、インフラ、金融、教育、医療、食糧などのサービスを、最新のデジタル先端技術を用いて提供する社会を実現しようとするものである。日本ではスマートシティが「ICT等の新技術を活用しつつ、マネジメント(計画、整備、管理・運営等)を高度化し、都市や地域が抱える諸課題の解決を行い、新たな価値を創出し続ける持続可能な都市や地域であり、Society 5.0の実現を先導する場」と定義されている(スマートシティガイドブック2023)。

日本政府は、急速に成長する新興国市場と海外のインフラ市場の拡大を背景に、官民連携の枠組みを通じて都市開発・不動産開発分野での海外展開戦略を定めている。この戦略により、日本企業はアジアの新興国市場に進出し、地域経済の成長と共に新たな市場とビジネスチャンスを得ている。これにより、都市の効率化や持続可能な開発が促進され、住民の生活の質の向上が期待される。

一方で、少子高齢化や人口減少が進む国内市場の縮小

に直面している日本企業は、人口が増加している経済成長が著しい新興国への進出を強化している。2013年から10年間にわたり、筆者らは東アジア10カ国100社以上の日系現地法人と地場製造企業に対する実態調査・ヒアリングを行い、日本の中小企業の進出動機や目的、経営戦略の経年変化を研究し、適切な海外展開を実現するための方策を探求してきた(櫻井・高橋ほか2017)。また、米中対立の激化に伴うグローバルなリスク分散のため、外資企業の進出先としてベトナムが注目されている。

ベトナムは1980年代後半から「ドイモイ(刷新)政策」の実施により市場経済化を進め、高い経済成長率を維持している(世界銀行2023)。この政策により、市場メカニズムや対外開放政策が導入され、多くの工業団地が開発された結果、工業化が進み生産量も飛躍的に増加した。政府は2030年までに「近代的な工業を有する上位中所得国」になることを目指し、2045年までには「高所得国」になるという中長期的な目標を設定している。

ベトナムの都市化率は、2010年の30.5%から2020年にはほぼ40%に達し、2025年には45%に到達すると予想されている(ベトナム政府決議No.06-NQ/TW



2022)。首都ハノイや最大の商業都市ホーチミンでは、建設ブームや交通量の増加により、交通渋滞、大気汚染、廃棄物処理などの問題が深刻化している。これらの問題に対応するため、経済成長と生活の質の向上を目指すスマートシティ計画が策定されている。

この論文は、「都市開発（スマートシティの必要性）」と「日本企業のビジネス展開」に焦点を当てている。以下の二つのリサーチクエスチョン（RQ）を設定し、それに基づいて分析を進める。

RQ1: ベトナム政府はどのような政策を策定し、スマートシティ開発を推進しているのか？

RQ2: 日系企業がベトナムでスマートシティ開発を成功させるための効果的な戦略は何か？

本論文の目的は、ベトナムにおける持続可能な社会を実現するためのスマートシティ開発のニーズと、日本企業のビジネス展開の可能性を探ることにある。はじめに、スマートシティの概念と研究背景について述べ、この研究のためのリサーチクエスチョンを導出する。次に、スマートシティの目的と定義、およびスマートシティの効果についての理論をレビューし、近年ベトナム政府が推進しているスマートシティ政策とその具体的な取り組みを分析する。特に、ビンズン省における未来型工業衛星都市「ビンズン省のスマートシティ」の事例を詳細に検討する。この事例研究を通じて、ベトナムにおけるスマートシティの具体的な展開と、日本企業の進出戦略に対する示唆を提供することを目指す。

## 2. 先行研究レビュー

### 2.1 スマートシティの目的と定義

スマートシティという言葉が社会に浸透し始めた2010年前後は、エネルギーをはじめとして、特定分野を対象とした「個別分野特化型」の手法を用いて成立した取り組みが多く行われてきた（坂田2017）。例えば福岡県北九州市の「北九州スマートコミュニティ」、神奈川県横浜市の「横浜スマートシティプロジェクト（YSCP）」、中国天津の「天津エコシティ」などエネルギー分野に特化した事例である。

一方で、近年のICT技術の進化による利活用型スマートシティは、「環境」「エネルギー」「交通」「通信」「教育」「医療・健康」等、複数の分野に幅広く取り組む「分野横断型」のスマートシティ開発が増えてきている。日本国内の取り組みとしては、福島県会津若松市の「スマートシティ会津若松」、千葉県柏市の「柏の葉キャンパスシティ」、神奈川県藤沢市の「Fujisawa SST」など代表的事例がある。海外では、デンマーク・コペンハーゲン市の「Copenhagen Connecting」、国家主導で最先端のAI（人工知能）や自動運転等の技術を用いて、産業クラスター政策とした都市開発を進める中国の「雄安新区」（郭2022a）などがある。

スマートシティには多数の定義がある。国際標準化機構 ISO は「ISO 37122:2019」においてスマートシティを以下のように定義している。「都市がどのようにして、社会と関わり、共同によるリーダーシップを適用し、各分野や都市システムを超えて機能し、そしてデータ情報と現代的なテクノロジーを活用することにより根本的に改善することを通じて、より迅速に社会、経済、環境の持続可能性を高め、気候変動、急激な人口増加、政治的・経済的不安定などの課題に対して対処するものである。また、現在及び予見可能な将来へ向けて、都市の人々（住民、企業、訪問者）により良いサービスと生活の質を提供するものである。その際に他者に対して不当な不利益を与えることや自然環境を悪化させてはならない。

また、経済協力開発機構（OECD 2019）は、「協力的なマルチステークホルダー・プロセスの一環として、市民の幸福感を高めるとともにより効率的で持続可能かつ包括的な都市サービスや都市環境にするために、デジタル化を効果的に活用する構想もしくはアプローチである」と定義している。

スマートシティを目的で大別するならば、欧州等の環境配慮型のもの、そして北欧や日本などウェルビーイング型のものなどそれぞれ社会背景に応じた特色がある。また、取り組みの進め方では、中国など中央集権的で迅速に進めるものもあれば、日本のように官民連携により、地域に近いところで意思決定を行い、取得されたデータも分散型でより現場に近いところで管理されるような民主的なプロセスで進めるやり方もある（国土交通省2023）。「スマートシティ」の「スマート」の根幹は、デジタル技術の適用にあると考えられる（鶴指2023）。スマートシティは、市民一人一人に寄り添ったサービスの提供を通じて、スマートシティの魅力は、市民一人ひとりに寄り添ったサービスの提供を通じて、生活の便利さと質の向上を図る点にある。ホスピタリティとは異なる概念であるが、都市の持続可能性や生活の質向上を追求するという共通の目的を持っている。そのため、スマートシティの取り組みにホスピタリティの要素を取り入れることで、住民のニーズに応じたサービスや環境を提供し、より快適で魅力的な都市環境を実現できる。西岡（2006）は、ホスピタリティを通じて、人と人とのつながりやコミュニケーションの重要性を強調し、個人や組織、社会全体の幸福感や生産性が向上すると主張している。このような状況の中で、地域に暮らす住民の生活の質の向上や人々の幸福感を高めるため、持続可能な社会の実現に向けたスマートシティの取り組みは、先進国だけでなく、新興国でもさまざまな試みが進んでいる。

新興国では経済成長に伴い急速に都市化が進んでおり、これに伴い、インフラ整備や都市管理の効率化が喫緊の課題となっている。スマートシティの導入は、これらの課題を解決する有力な手段となり得る。特に、都市化の進展や技術革新の加速により、AI（人工知能）、IoT

(モノのインターネット)、ビッグデータなどの先進技術を活用した都市管理が注目されている。

## 2.2 持続可能なスマートシティ開発

スマートシティの取組みを進める際には、まずは都市の抱える課題を整理する必要がある。ここでは、都市の抱える課題について、従来都市行政が扱ってきた分野にとらわれることなく、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載されたSDGs(「Sustainable Development Goals(持続可能な開発目標)」)に取り組む必要がある。持続可能な社会を実現するには、地球環境に配慮した資源調達と、調達した資源の循環利用を行うことが重要となる。

スマートシティ開発は、1) 国家・自治体主導型、2) 大企業主導型、3) 市民参加型(共創型)の大きく3つのタイプに分類できる。スマートシティの実現のためには、地域の課題解決に向けて、新技術をまちづくりに導入することについて、主体となる地方自治体、民間企業、住民等が共通認識をもつことなど、主体間の連携が必要である。多くの関係者の知見が集まることで、新たな共創が可能であるとも捉えられる。服部(2006)のホスピタリティ・マネジメント論において指摘された「対等となるに相応しい共創関係」の多角的共創原理が適用できる。スマートシティは人々のウェルビーイングを向上させるものとして、共創や投資効果などが創出されていくことで持続性が支えられると考えられる。スマートシティの基本理念としては、「住民(利用者)中心」、「ビジョン・課題フォーカス」、「分野間・都市間連携を重視」することで、以下のような効果が期待できる(表1)。

## 2.3 新興国におけるスマートシティ開発

新興国では、都市化の進展により、交通渋滞や電力供給

給などの社会課題が顕在化している。これに伴い、これらの社会課題に対してデータを利活用してソリューションを提供するスマートシティのニーズが拡大している。スマートシティの実現には、大きく「ブラウンフィールド型」(brownfield type)と「グリーンフィールド型」(greenfield type)の2つに分類される。

日本国内におけるスマートシティ開発の大半は、既存の都市を再構築する「ブラウンフィールド型」の取り組みに分類される。一方、新興国では未開発または低開発地域において新規に都市開発を行い、そこにスマート技術を導入する「グリーンフィールド型」が一般的である。

インフラの効率的な整備、エネルギーの効率的な使用や廃棄物管理の最適化が可能となり、環境負荷の軽減も期待される。スマートシティの社会実装化に向けては、計画、技術実証実験、社会投入、スマートシティ形成の各段階において、さまざまな障壁(魔の川、死の谷、ダーウィンの海)が存在し、これらを乗り越えることが重要な課題とされている(郭2022b)。国内外で多様な実証実験が行われており、国際的な協力や知見の共有も重要な要素となり、今後ますます注目を集める。

日本政府は、2013年に「インフラシステム輸出戦略」(経済協力インフラ戦略会議決定・毎年改定)を策定し、官民一体となって取り組みを推進し、2019年までの実績は約27兆円となった。2020年12月に策定した『インフラシステム海外展開戦略2025』及び国土交通省が2023年6月に決定した『国土交通省インフラシステム海外展開行動計画(令和5年版)』において、スマートシティは「拡大が見込まれる海外市場の獲得」や新興国の「インフラ需要の取り込み」のための具体的な柱の一つとして掲げられている。開発途上国の社会課題解決および持続可能な開発目標(SDGs)の達成にも貢献が可能になる。例えば、日ASEAN相互協力によるスマート

表1 スマートシティの効果

社会面	安全で質の高い市民生活・都市活動の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政手続き、購買、移動、医療、健康、観光などあらゆる都市サービスが効率化されるとともに個人々の属性や嗜好に対応したものとなることで、全ての市民が等しく便利で豊かな生活を享受できる、社会的インクルージョンを実現する効果</li> <li>災害発生時、感染症拡大時などの非常事態においてもデータに基づく即応的な対応が講じられたり、新しい日常におけるリモート・リアルの新しい暮らし・働き場の提供されたりするなど、安全、安心な生活を享受できる効果等</li> </ul>
経済面	持続的かつ創造的な都市経営・都市経済の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種データや新技術を駆使したさまざまな市民、事業者向けサービスが続々と創出される環境が生まれ、地域経済が活性化する効果</li> <li>安全、便利で快適な街中等を市民や来街者が行き交い、消費やサービスの購入等により地域経済が循環するとともに、交流を通じてさまざまなイノベーションが生まれる効果</li> <li>企業や行政におけるシステムの効率化等が図られ、生産性の向上につながる効果等</li> </ul>
環境面	環境負荷の低い都市・地域の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>業務活動、日常生活や移動行動などあらゆる場面で、現実のヒトやモノの動きに対応した形でエネルギー・資源利用が最適化され、脱炭素社会の実現につながる効果等</li> </ul>

出所:「スマートシティガイドブック」2023年8月p.11をもとに筆者作成

シティ支援策（Smart JAMP）の一環として、日ASEAN スマートシティ・ネットワーク官民協議会（JASCA）が、日本および世界のスマートシティ事例や日本企業の技術・ソリューションを紹介し、ASEANのスマートシティ開発に関与するさまざまなステークホルダーを支援している。また、フレームワークや取組み事例を含む実践的な知見を提供することを目的とした「ASEAN スマートシティ・プランニング・ガイドブック」を公表している。

### 3. ベトナムにおけるスマートシティの取り組み

#### 3.1 スマートシティ政策

ベトナムでは市場経済と社会主義との調和を図る社会主義志向市場経済が導入されており、国は法律や政策を利用して経済管理を行い、市場機能を通じて需給調節と価格調節が行われるため、ベトナムの経済成長や産業発展にあたって、国の産業政策の分析がいかに重要であるかは明らかである。

ベトナムは「社会経済発展10か年戦略（2011～2020年）」等の国家開発計画において持続可能な発展を重視しており、ICTを活用して都市問題の解決を図るスマートシティを推進している。2018年4月に開催された第32回ASEAN首脳会議で、ベトナム政府は「ASEAN スマートシティ・ネットワーク」（ASEAN Smart Cities Network：ASCN）にハノイ、ホーチミン、ダナンの3都市が参画すると表明した。2018年8月、ベトナム政府はスマートシティ開発に向けた指針を示すため、首相決定（2018）950/QD-TTgにおいて「2018年から2025年までのベトナムの持続可能なスマートシティ開発計画および2030年までの方針」を公布した。同決定ではICTを活用することで、都市行政の効率的な管理、人材やエネルギーなど資源の有効活用、生活の質の向上、環境に配慮した経済成長と持続可能な開発を目指す方針が示された。

政府の活動計画として、2020年までに必要な法制度を整備し、ハノイ市、ダナン市、ホーチミン市を含む3つの中央直轄都市を含む6地域以上でスマートシティ開発を準備する。また、2025年までに試験運用を開始し、開発に関連する規格を定める計画がある。さらに、2030年までにはスマートシティ間の連携も目指している（表2）。中央政府では、建設省、情報通信省、科学技術省、商工省、天然資源環境省、教育訓練省、計画投

資省、財政省の8省が関わり、基盤整備に取り組んでいる。

#### 3.2 スマートシティの取り組み

中央政府の方針に沿って、ベトナムの地方自治体は、地域のビジネスと社会経済的ニーズに合わせたスマートシティの持続可能なソリューションの導入を開始している。

##### 3.2.1 ベトナム北部のスマートシティ開発

首都ハノイ市はスマートシティ構想を推進する方針であり、2018年6月に住友商事と地場不動産大手のBRGグループと共同で、ハノイ市北部ドン・アイン区におけるスマートシティ開発を目的とした不動産開発会社を設立した。この開発エリアは、多くの日系企業が入居するタンロン工業団地に近い地域であり、将来的にはハノイ市都市鉄道2号線が市街地からこの開発エリアを通り、ノイバイ国際空港まで敷設される計画がある。本開発エリアでは、病院、学校、防災設備、セキュリティシステム、商業施設などに加え、緑地、水路、桜並木を整備し、安全で安心できる住み心地の良い環境・コミュニティの実現を目指している。また、5G、顔認証、ブロックチェーン技術を導入することで、スマートシティとしてのサービスの高度化を図り、ハノイ市の持続的な発展に貢献する予定である。

さらに、ハノイ市の住民が抱える社会課題のうち「空気や水質などの環境衛生」「日常的な健康づくり」「高度な安心・安全」「水準の高い教育」「住み心地の良い良質なコミュニティ」を解決するため、日本企業とベトナム企業のコラボレーションが活用されることとなった。この取り組みをリードするのは、住友商事株式会社が主導し、NTTコミュニケーションズ株式会社、東京電力パワーグリッド株式会社、日本電気株式会社、株式会社博報堂、そして三菱重工エンジニアリング株式会社の6社で構成されるコンソーシアムが結成された。各企業はそれぞれの専門知識や技術を持ち寄り、コミュニティ、モビリティ、エネルギー、デジタルインフラなどの分野で協力し、住民同士が協力し合いながら、生活課題を共に解決し、持続可能なまちづくりに貢献することを目指している（ジェトロ2019a）。

ベトナムのスマートシティ開発において、さまざまな企業組織が市場には存在している。地場住宅開発大手のビンホームズ社は2019年4月、ハノイ市西部で最

表2 スマートシティ開発に関する活動計画

期間（年）	目標
2018-2020	スマートシティ構築に関する法制度の整備
2021-2025	6地域以上でのスマートシティ開発の施行
2026-2030	スマートシティの全国展開

（出所）首相決定950/QD-TTg（2018年）をもとに筆者作成



先端ICT技術を活用した「ピンホームズ・スマートシティ」の開発と発表した。ピンホームズは、韓国の松島(Songdo)や日本の藤沢市、シンガポールなどのスマートシティモデルを参考に、ICTを活用したスマート技術を導入で、スマートセキュリティー、スマートマネジメント、スマートコミュニティ、スマートホームの4軸に基づくスマートエコシステムを構築しようとしている。

### 3.2.2 ホーチミン市を中心とした南部のスマートシティ開発

ベトナム南部ホーチミン市は、国内最大の約900万人(2021年)を有しており、急速な都市化に伴い、交通渋滞、ごみ処理含む環境問題など社会課題への早急な対応が必要となっている。こうした課題に対して、ホーチミン市政府は2017年11月、「2017~2020年のホーチミン市スマートシティ建設計画2025」を策定し、

- (1) 共有データウェアハウスおよびオープンデータ・エコシステム
- (2) スマートシティ管理センター
- (3) 経済社会シミュレーション・予測センター
- (4) 情報セキュリティーセンター

という4つの柱で構成される計画を推進している(ジェトロ2019b)。

2019年に「インテリジェントオペレーションセンター(IOC)」と「統合緊急対応センター」を設置した。現在、韓国大手ロッテグループとシンガポール大手ケッペルランド・グループが市内で近代的複合施設を建設している。

## 4. 衛星都市ビンズン省のスマートシティの事例調査

ベトナムの南東部に位置しているビンズン省は、隣接するホーチミン市を中心とした南部経済圏の主要な省の一つである。ホーチミン市の北約30kmに位置し、人口は約250万人、人口増加率は前年度比5%増と全国第1位(2020年)。同省のGDPは127億米ドル(2020年)、これはベトナム経済全体の4%に相当する。一人当たりGDPは6,818ドル(2020年)となっている。

同省の経済構造は、農林水産業が1割未満、製造・建設業が約6割、サービス業が約3割をそれぞれ占めている。第1次産業の占める割合が小さく、製造業を中心とした企業の集積地として第2次産業の比重が大きい点の特徴である。同省は、工業団地の集積と日系を含む多数の外資企業の進出により発展した場所であり、現在では、29の工業団地があり、ベトナム南部を代表する経済産業拠点となり、今後の産業発展が見込まれる地域である(在ホーチミン日本総領事館)。

ベトナムのビンズン省では、工業化と都市化が同時進行しており、ベトナムの都市化と産業発展を象徴するものとして位置づけられている。この地域における日本企

業の進出は、現地のインフラ開発と経済発展に大きく貢献しており、その成功は市場理解と適応の良い事例として評価されている。東急グループは2012年から「東急多摩田園都市」で培ったノウハウを活かし、ビンズン新都市で住宅や商業施設の開発を進めてきた。また、2014年からはバス事業も展開していたが、不動産事業が順調とは言えない時期もあった。一方で、ビンズン省は工業団地の誘致によって工業都市として発展を遂げている。2016年に始まったビンズン省のスマートシティ建設計画は、未開発地を新都市として開発し、産業団地と住宅エリアを統合することを推進している点の特徴である。ビンズン省のスマートシティ事例は、ビンズン新都市は、既存都市の再構築を行う「ブラウンフィールド型」のハノイやホーチミン市とは異なり、ゼロからの構築という特徴を持つ。さらに、東急グループとの協力により、工業都市での新しいビジネスモデルとテクノロジーを導入している点で独自性がある。このスマートシティ開発は、他の途上国とは異なり、独自の戦略として展開されている。また、日本企業は地元市場のニーズを理解し、持続可能な技術と経済的利益を両立させる戦略を採用している。本稿では、ベトナムのビンズン省におけるスマートシティの事例を調査・分析することが、リサーチクエストに対する有効なアプローチであると考えられる。

### 4.1 調査方法

2013年9月、筆者はビンズン省新都心にある東部国際大学の国際大会に参加した際に、東急グループと現地のデベロッパー企業ベカメックス社の合弁企業であるベカメックス東急を現地視察(2013年9月13日)する機会があった。その後、ベトナム南部に進出する日系企業を中心にヒアリング調査を開始し、日系企業の国際戦略の研究を進めてきた。

2022年8月、筆者らはベトナム南部の工業団地を訪問し、日系および地元企業の責任者に対し、現地のビジネス環境、都市開発、日系企業の経営状況に関するヒアリング調査を行った。さらに、2023年8月にはJICAホーチミン事務所やビンズン大学を訪問し、2024年1月にはビンズン省にあるベカメックス本社、ベカメックス東急社のインタビュー調査を実施した(表3)。

本稿の研究方法として、事例研究を採用する。Yin(1994)によれば、単一事例研究においては、事例が決定的でありながら極端あるいはユニークであり、かつ対象が新事実である場合に事例研究の適応性が担保されるとした。

### 4.2 調査結果

本稿では、ビンズン省におけるスマートシティの取り組みについて、都市開発企業ベカメックス社、ベカメックス東急社、そしてビンズン大学とのインタビュー結果





#### 4.2.2 田園新都市からスマートシティへ

東急電鉄は、ベカメックス社との合弁会社であるベカメックス東急 (Becamex Tokyu) を2012年に設立し、ビンズン新都市 (約1,000ヘクタール) 内において、東急多摩田園都市で培った街づくりのノウハウを活用している。これにより、住宅や商業施設が融合した「東急ガーデンシティ」の開発が進められている。

「ガーデンシティ」とは、自然環境に恵まれた都市を指し、1898年にイギリスのエベネザー・ハワードが提唱した新しい都市形態を基にしている。この理念に基づき、豊かな自然環境と都市機能を融合させた持続可能な都市をビンズン省で実現しようとしている。

2014年には、新省庁舎がビンズン新都市の北部に移転されたことを契機に、公共交通機関や医療機関、教育機関など、住民の生活に不可欠なインフラの整備が加速している。さらに、日本政府はODAを通じてビンズン省における公共交通システムの強化を支援し、ビンズン公共交通管理能力強化プロジェクトなどの取り組みを実施している。また、生活インフラとして不可欠な上下水道の整備も進められており、インフラの充実が働く場所としてだけでなく、豊かな暮らしを提供する都市の実現に貢献している。

ベトナム政府はスマートシティの開発を推進しており、その主導は大企業や外資企業によって行われていることがわかる。ビンズン省に工業団地が多い地域の特徴に鑑み、衛星都市であるビンズン省では、より高い経済価値をもたらすために、工業団地、サイエンスパーク、そして持続可能性を提唱するビジネスエコシステムを推進するスマートシティの建設を目指している。

特に、ベカメックス社と東急グループの共同事業である「ビンズン新都市プロジェクト」は、工業団地と都市生活を融合させた持続可能なビジネスエコシステムを構築している。ICTの導入やエネルギー効率化、再生可能エネルギーの利用が推進されており、地域経済の高度化と環境保護を両立させた都市モデルを目指している。

また、ベトナムでのスマートシティ開発のニーズがあるため、日系企業がベトナムでスマートシティ開発を展開するビジネスの可能性は非常に高いと考えられる。今後、インフラ整備の進展により、職住近接型のライフスタイルが可能となり、持続的な産業発展モデルとしてビンズン省が目指されることが期待されている。

## 5. 比較と分析

本稿は、ベトナムの衛星都市ビンズン省のスマートシティ開発に焦点を当てているが、他国の事例と比較することも有効であると考えられる。次に、日本の藤沢市と中国の雄安新区におけるスマートシティプロジェクトのケーススタディと比較する。これらの例は、それぞれの地域の状況に合わせたスマートシティソリューションを開発

するために、さまざまな戦略を採用している点を浮き彫りにしている。

### 5.1 日本の藤沢市

日本におけるスマートシティの取り組みは、政府主導や自治体主導で行われているものもあるが、多くは民間企業の主導により進められている。その代表として、千葉県柏市の「柏の葉キャンパスシティ」、神奈川県藤沢市の「Fujisawa SST」が知られている。この2つの地区に共通するのは、地域のポテンシャルや課題を踏まえたまちづくりのコンセプトを定め、持続可能な取組みとすることで、その地域の魅力・価値を高めることへつなげていることである。

また、民間企業が自らの持つスマートシティを構成する技術 (AI、基盤ソフトウェア、IoT プラットフォーム等) を構築し、国内外への展開も進められている。進行中のビンズン省スマートシティ開発について、「衛星都市」として共通する日本の藤沢市のスマートシティ開発の取り組みと比較することで、その示唆について考えてみよう。

藤沢市は、神奈川県に位置する都市で、そのスマートシティ開発は日本国内でも注目されている。1961年にパナソニック (当時は松下電器産業) が初めて関東に進出した藤沢工場の跡地を活用方法について、藤沢市とパナソニック双方が協議した結果、多くの人々が居住し、さまざまな施設を誘致することで、再び地域発展への貢献が見込める「街づくり」を検討した。そして2010年11月、藤沢市と基本構想を合意し、環境やエネルギー、安心・安全に関する街の目標を掲げ、くらし起点の新しい街づくりを決定した。2014年4月、ついに藤沢市サステイナブル・スマートタウン (Fujisawa SST) がまちなぎらきを迎えた。

Fujisawa SSTの街づくりは、街の完成がゴールではない。地域に根ざし、住人が主体になったサステイナブルな街をつくることを目標としている。そのためには、街にくらす人々の生の声をすいあげ、その時々ライフスタイルにあった街へと発展させ続ける住民主体の仕組みが必要である。Fujisawa SSTは、民間パートナー (パナソニック株式会社など) と公共部門 (藤沢市自治体など) との共同プロジェクトであり、最初に、エネルギー、セキュリティ、モビリティ、ウェルネスなどのさまざまな視点から住民の快適性、地域特性や未来のくらしを考えてスマート・コミュニティライフを提案している。次にそれらに最適な家や施設など街全体をスマート空間として設計し、最後に新しいくらしを支えるスマートインフラを最適構築する。「人」を中心に置いた「くらし起点」の発想とプロセスで、サステイナブルに進化していくFujisawa SSTとなる。自然の恵みを取り入れた「エコで快適」、そして「安心・安全」な生活が持続する街づくりを実現し、新たなスマートタウン像として展開して

いる。

このFujisawa SSTモデルの事例から、スマートシティ開発には住民が主役の街づくりが重要であると実証された。また、Fujisawaスマートシティモデルは、藤沢市に住む1,000世帯の全体的な幸福を向上させることを目的として取り組んでいる。地方政府と民間パートナーとのコラボレーションも成功要因であると明らかになった。

一方、ベトナムのスマートシティ開発において、中央政府が法制度の整備や政策立案を担当し、地方政府が計画を実施する役割を担い、民間企業は適切な計画の下、投資を行うことをしている。過去数年の間に、ITの大手企業が設計したモデルに基づいたスマートシティの開発は多数あったが、ほとんどの地域で情報通信インフラへの投資をする初期段階にあり、技術の応用まではまだ少ない状況である。これまでの取り組みの成果や課題点を分析し、今後各関係者の連携や協働の強化、技術や知識のさらなる普及と活用、住民参加型の取り組みの推進など、スマートシティの実現に向けて具体的なアクションプランを策定することが重要となる。

## 5.2 中国の雄安新区

中国は、中央政府主導で全国規模でのスマートシティ導入を強力に推進しており、国家開発戦略にスマートシティを組み込んでいる。その推進の背景には、中国が低コストの製造拠点から高価値イノベーションの主要拠点へと転換するという政府の目標がある。さらに、スマートシティへの取り組みは、急速な経済成長、個人消費の増加、そして急速な都市化に伴って生じる課題に対応するためである。特に、環境汚染や交通渋滞などの社会問題が深刻化する中、政府はITを活用してこれらの問題を緩和し、都市のパフォーマンスを向上させ、持続可能な都市開発を促進しようとしている。

雄安新区は、北京市の南西約100キロに位置し、2017年4月に中国河北省の国家レベルの新区として設立された。雄安スマートシティとも呼ばれ、この都市は北京・天津・河北経済三角地帯の開発拠点として機能することを目的としている。雄安新区は、北京の混雑を緩和するために設計され、人口2,100万人を超える首都の過密状態に対応する都市計画が進行中である。この都市の目標は、2035年までに低炭素で高度に情報化されたスマートな「近代都市」となることである。

雄安スマートシティの主な特徴は、高度な技術の統合である。5Gネットワーク、モノのインターネット(IoT)、ビッグデータ分析を活用し、交通管理、廃棄物管理、公共の安全を強化している。AIは、自動運転車やスマートヘルスケアシステムに採用されており、都市機能の高度化を図り、現代の都市開発の新たな基準を確立しようとしている。

これらの都市のスマートシティ開発プロジェクトは、それぞれの国の社会経済的背景や技術的要件に基づいて

いるが、共通する要素として持続可能性と技術革新の追求が挙げられる。ビンズン省、藤沢市、雄安新区のいずれも、都市の効率的な運営と環境への配慮を強調しており、それぞれの地域に適した解決策を導入している。

雄安新区は、国家主導の大規模な技術投資が特徴であり、特に高度なAI・IoT技術の実装が進んでいる。藤沢市は、持続可能なエネルギー管理を中心とした住民参加型のスマートシティとして開発が進められている。一方、ビンズン省は産業発展を基盤とするスマートシティモデルを採用しており、産業と都市生活の両立が重要なテーマとなっている。ビンズン省のスマートシティ開発は、ベトナムにおける独自の取り組みが、いかに地域特有のニーズに応じて進められる必要があるかを示している。

## 6. おわりに

本稿では、スマートシティの概念について、日本および海外の国際機関が示す定義を整理した。スマートシティの概念や定義は、地域や国、機関によって目指す姿や使用する技術が異なることが明らかになった。

また、近年ベトナム政府が示した持続可能な成長を実現するためのスマートシティ政策と、その取り組みの現状についても考察した。ベトナム北部と南部におけるスマートシティ開発の現状も把握した。ハノイ市北部では、日本のコンソーシアムによるスマートシティ開発が進んでおり、日系6社が技術とノウハウを結集して、ベトナムの社会課題を解決するまちづくりを推進している。一方、南部のホーチミン市では、スマートシティ建設計画が策定されており、行政、公共サービス、環境保全、情報アクセスの改善、災害対策、交通インフラの効率化などを目的に取り組んでいる。さらに、工業団地の建設が進行中であるビンズン省のスマートシティに関する事例研究を通じ、持続可能な社会の実現についても考察を行った。

ベトナム政府は、産業・都市開発政策や生活水準向上に対する需要の高まりを背景に、渋滞や大気汚染、社会インフラ不足といった課題を解決するため、今後、ICTを活用した大都市、衛星都市におけるスマートシティ開発の推進をさらに拡大していくと考えられる。ベトナムのスマートシティ開発は地域ごとに方針が異なるものの、ICT企業や不動産企業を中心となって推進されている。しかし、導入はまだ初期段階であり、全体的に高水準にあるとは言えない。したがって、スマートシティ開発経験のある外国企業との提携が求められる状況にある。

東急グループのビンズン省スマートシティ開発の事例から、日系企業がベトナムで成功するためには、急速な都市化、社会主義市場経済、政府との連携、地元企業との協力を考慮した以下の戦略が重要であることが示された。

(1) 社会主義市場経済と政府主導に対応する事業戦略  
ベトナムは社会主義市場経済を採用し、政府が経済に



深く関与している。スマートシティ開発では「社会経済発展10か年戦略」や「持続可能なスマートシティ開発計画」に沿った事業展開が重要であり、政府との密接なパートナーシップが成功の鍵である。

### (2) 急速な都市化と地域別の課題解決戦略

都市化に伴い、交通渋滞や環境汚染が深刻化している。日系企業は持続可能な技術やインフラ整備を通じ、都市部の渋滞解消やエネルギー効率化に取り組む必要がある。一方、地方ではDX技術やスマート農業を活用し、地域の成長を支える戦略が求められる。ビンズン省の事例は、地方からのデジタル化推進モデルとして日本のデジタル田園都市国家構想の参考にもなる。

### (3) 地元企業との連携

現地企業との連携は、日系企業にとって持続可能なビジネス展開のための重要な手段である。地場企業は政府との強い関係を持ち、地域のニーズを理解しているため、共同開発はスマートシティの成功に寄与する。ベカメックス社と東急グループも、この協力を通じてビンズン省で成功を収めている。

スマートシティ開発の目的は、社会課題の解決と住民の満足度向上であり、地域ごとの状況に応じた対応が求められる。特に、住民がスマートシティをどのように受け入れ、活用しているかを理解し、それを設計や運営に反映させることが重要である。今後は、住民の参加意識や行政・企業の視点、さらにスマートシティが住民の生活や幸福感に与える影響、デジタル田園都市構想の検証などを研究したいと考えている。

## 参考文献

- ASCN (ASEAN Smart Cities Network) (2018) . <https://asean.org/our-communities/asean-smart-cities-network/>. (2023.12.1 閲覧)。
- Becamex Tokyu. Garden city, Binh Duong <https://tokyugardencity.com/en/> (2023.12.1 閲覧)。
- OECD (2019) 「Enhancing the Contribution of Digitalization to the Smart Cities of the Future」 p8.
- Robert K. Yin (1994) "Case Study Research Methods", SAGE.
- エベネザー・ハワード著、山形浩生訳 (2016) 『明日の田園都市』鹿島出版会。
- 郭天宝 (2022a) 「世界最大規模・中国（雄安新区）のスマートシティ建設計画の現状報告」ホスピタリティ・マネジメント学会誌 HOSPITALITY (32) pp.87-94。
- 郭天宝 (2022 b) 「日本のレトロフィット型スマートシティにおける発展モデル～福島県会津若松市の現状を通して～」日本ホスピタリティ・マネジメント学会第30回全国大学発表予稿。
- 国際標準化機構ISO (2019) (International Organization for Standardization) 「ISO37122:2019持続可能な都市及びコミュニティースmartシティの指標」。
- 国土交通省 (2023) 『国土交通白書2023年』「第2節 新しい暮らしと社会の姿」p.101。
- 坂田彩衣 (2017) 「スマートシティ 進化のための3つのキーワード：「分野横断型」「オープンデータ」「共創型まちづくり」太陽エネルギー学会学会誌「太陽エネルギー」43 (4)。
- 櫻井敬三、高橋文行ほか (2017) 『成功に導く中小製造企業のアジ

- ア戦略』文真堂。
- ジェトロ (2019a) 「政府構想に基づき地場大手や外資系企業が開発を主導 (ベトナム)」。  
<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2019/0801/1fdcebeb38f1d65e.html>. (2023.12.1 閲覧)。
- ジェトロ (2019b) ホーチミン市を中心とした南部のスマートシティ建設。  
<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2019/0801/896539ca0618de21.html>. (2023.12.1 閲覧)
- 在ホーチミン日本総領事館  
[https://www.hcmcgj.vn.emb-japan.go.jp/itprtop\\_ja/index.html](https://www.hcmcgj.vn.emb-japan.go.jp/itprtop_ja/index.html) (2023.9.1 閲覧)。
- 住友商事ホームページ  
<https://www.sumitomocorp.com/ja/jp/news/release/2019/group/12490>. (2023.12.1 閲覧)。
- 世界銀行 (2023) ベトナムのデータ統計。 <https://data.worldbank.org/country/VN>. (2023.12.1 閲覧)。
- 鶴指真志ら (2023) 「スマートシティの定義に関する国内外の文献収集調査目的と手段に着目して」、国土交通政策研究所紀要第81号。
- 内閣府・総務省・経済産業省・国土交通省 (2021) スマートシティ官民連携プラットフォーム事務局「スマートシティガイドブック」p.11。
- 内閣府・総務省・経済産業省・国土交通省 (2023) 『スマートシティガイドブック』2023年8月。
- 西岡久雄 (2006) 「講演 (2005.1.22.西岡名誉会長退任記念) 記録 ホスピタリティの深層的把握」日本ホスピタリティ・マネジメント学会誌 (13) 213-219。
- 服部勝人 (2006) 『ホスピタリティ・マネジメント学原論』丸善, 113-114。
- ベトナム政府決議No.06-NQ/TW (2022)。「2045年を見据えた2030年までのベトナム都市開発の計画、建設、管理および持続可能な開発について」。
- ベトナム首相決定 (2018) 950/QD-TTg 「2018年から2025年までのベトナムの持続可能なスマートシティ開発計画および2030年までの方針」。





研究ノート

# 政策秘書制度は機能しているのか

—インタビュー調査からの考察—

新美 貴英

(安田女子大学現代ビジネス学部)

## —要旨—

国会議員政策担当秘書の制度創設から30年を迎えた。しかし報道等で、政策秘書制度が十分に機能していないとの批判がしばしば見られる。そこで本論文では、政策秘書経験者へのインタビューを通じて、その業務内容を調査した。あくまでも一つの事例ではあるが、インタビューの結果、①国会議員、選挙区、業界団体、行政官庁のあいだにはいる「仲介者」機能、②委員会質問等における「ファクトチェック」機能、③広報・宣伝業務を通じた「政治情報の伝達」機能を、政策秘書が果たしている可能性があることが明らかになった。また先行研究では否定的な意見が多かった「選挙対策活動」への政策秘書の関りについても、必ずしも否定的な側面ばかりではないことが示唆された。

[キーワード] 国会議員政策担当秘書制度、立法府の役割、政官関係

## 1. はじめに

国会議員政策担当秘書（以下、政策秘書）の制度創設から30年を迎えた。国会議員の政策立案や立法調査を支える専門家として、1993年に国会法改正が行われて導入が決まったのが、政策秘書だった。政策秘書は、「官僚主導から政治主導への転換」を象徴する存在ともいえる。すなわち、政治・行政に民主的コントロールを及ぼす存在として期待されていたのである。しかし、30年が経過した現在、制度の目的は十分に達成されているのだろうか。報道でも、政策秘書制度が十分に機能していないとの批判がしばしば見られる。筆者の私自身も、政策秘書に在職中、制度の理想と現実を間近に見てきた。より詳しい検証が求められる政策秘書制度であるが、政策秘書に関する本格的な研究は少ない。

そこで本研究では、政策秘書制度の実態と課題を解明するために、政策秘書経験者に対してインタビュー調査を行った。政策秘書としての役割や政治家との関係、官庁や地元、業界団体との交渉、キャリアパスやスキル、日常の苦労や制度の課題などについて、経験者から生の声を聞き出した。そのインタビューの内容をオーラル・ヒストリーとして再構成し、分析することで、政策秘書の実態と課題に迫った。

本稿の構成は、つぎの通りである。まず「2. 問題の所在」では、政策秘書制度に関する先行研究の現状をまとめ、問題の所在をみていく。次の「3. 研究方法」では、調査の目的と仮説、そしてインタビューの対象と方法について説明する。そのうえで、「4. インタビュー内容」では、今回行ったインタビュー内容の具体的な中身を記述する。「5. 考察」では、今回のインタビュー調査で明らかになった政策秘書の実態と課題、そして制度の改善策について考察を加える。

## 2. 問題の所在

政策秘書に関する先行研究は少ない。そのため、政策秘書のみならず「議員秘書」にまで範囲を広げて、先行研究のうち主なものを概観する。研究者の立場からの研究として、平田有史郎、岡田順太の研究を取り上げる。加えてメディア関係者からの研究として、橋本五郎・大久保好男・玉井忠幸の読売新聞政治部グループを中心とした研究を取り上げる。そして、政策秘書経験者による研究として、佐々木孝明、櫻田淳、岡田裕二による論説を取り上げる。

先行研究をみていく前に、まず議員秘書の分類と、政策秘書制度について説明を加えたい。議員秘書には、国

費で給与が支払われる「公設秘書」と、議員個人が雇う「私設秘書」が存在する。公設秘書は、各事務所最大3人まで雇うことができる。公設秘書には、任用にあたって資格が必要とされる「政策秘書」と、資格が必要とされない「公設第一秘書」、「公設第二秘書」が存在する。

つぎに「政策秘書」の説明に移る。政策秘書は、国会議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書のことである。先述の通り、国会議員が国費で雇用できる「公設秘書」3人のうちの1人である。政策秘書になるためには、資格が必要である。政策秘書資格を得るには、いくつかのルートが存在する。大別すると3つのルートである。

#### (1) 試験組

衆議院および参議院が主催し、年1回行われる「国会議員政策担当秘書資格試験」に合格するルート。合格率は5～10%程度で、国家公務員総合職試験と同等以上の難易度とされる。本稿では「試験組」と呼ぶこととする。

#### (2) 資格組

司法試験合格者や博士号取得者など、高度な資格を有する者たちが認定を受けて取得するルート。本稿では「資格組」と呼ぶこととする。

#### (3) 研修組

公設秘書経験が10年以上（原則）ある者が研修を受けて、政策秘書資格の認定を受けるルート。彼らについては、「認定組」、「研修組」、「ベテラン組」などと呼ばれる。本稿では、「研修組」と呼ぶこととする。

国会議員の政策立案・立法調査機能を高めることが政策秘書制度の目的だった。したがって、政策秘書には、政策に関する高度な専門知識を持ったものが就くことが望ましい。つまり、「(1) 試験組」ないし「(2) 資格組」からの就任が制度趣旨にかなっていると言える。しかし、現実には最も多く採用されているのは、公設秘書経験を経て政策秘書になる「(3) 研修組」である。

議員秘書に関する研究を通観してみれば、2002年から数年間に、多くの著作や論説が発表された。2002年は、公共事業をめぐる元議員秘書による“口利きビジネス”が明るみになった年である（業際研事件）。加えて、国会議員が公設秘書の給与を国から騙し取る事件も起こった（秘書給与流用事件）。こうした一連の事件を受けて、2002年は「議員秘書」が大きくクローズアップされた年となった。そこで、議員秘書に関する報道や出版が盛んとなったのである。

議員秘書に関する本格的な研究書として、まず平田有史郎の『議員秘書の研究』を取り上げたい。1998年に初版が発刊され、新版として2002年8月に新たに発刊された書籍である。本稿では、2002年発刊の新版をも

とに、その内容を紹介する。平田（2002）は、公設秘書の歴史や制度、私設秘書の実態、主要各国の秘書制度などを整理し、秘書制度の課題をまとめている。なかでも本稿のテーマと深く関連するのは、「第三章 政策秘書」の箇所である。

政策秘書制度は、1991年に設置された「国会議員の秘書に関する調査会」（秘書調査会）<sup>1</sup>の答申を受けて、国会で議論されていくこととなる。この秘書調査会の答申は、単なる秘書の増員（第三秘書の新設）ではなく、「議員の政策立案・立法調査機能を高めるため、議員の政策活動を直接補佐する秘書」<sup>2</sup>すなわち「政策秘書」の創設を求めるものだった。しかし、政策スタッフよりも、単に秘書増員を求めている国会議員たちによって、答申の理想が歪められていった。その経緯が、平田（2002）では克明に記されている。そのうえで、「政策秘書制度は、まさしく議員の本音（第三秘書）と答申の建前（政策スタッフ）の妥協の産物であった」[平田2002:43]と結論づけている。そして、平田（2002）は政策秘書制度を改善するため、次のような方策を示している。

議員の政策活動を活性化するためには、政策秘書本来の目的に戻さなくてはならない。法制度の整備という面からは、資格試験合格者だけを採用して質的向上を図ること、政策秘書の委員会陪席を認め、議員に助言することを可能にすること、政策秘書の選挙活動に一定の制限を設けること、政治資金関係から完全に排除することなどが肝要となろう[平田2002:101-102]

制度の運用面からは、議員・他の政策秘書・党の政審スタッフとともに、政策目的別のチームを編成して活動することなどが考えられる[平田2002:102]

先述の通り、2002年に入り、議員秘書に関する報道や出版は活発となった。同年11月には、橋本五郎・大久保好男・玉井忠幸の読売新聞政治部グループを中心とした著作『議員秘書の真実』が刊行されている。選挙対策や政治資金と秘書との関係、青木伊平（竹下登元首相秘書）、楠田實（佐藤栄作元首相秘書官）、鈴木宗男（中川一郎元農相秘書）などの実例、秘書制度の歴史、外国の秘書制度、秘書の現状と課題といった内容が本書には盛り込まれている。本書では、政策秘書に関して、「国会法第一三二条二項は『議員の政策立案及び立法活動を補佐する』と定めている。しかし、実態は、この目的から大きく離れ、事実上、『最も給与の高い三人目の公設秘書』に過ぎなくなっている」[橋本ら2002:219]と、制度趣旨と勤務実態が乖離していることを問題視している。そしてその解決策の一つとして、「(公設—引用者注)第一、第二秘書が政策秘書に横滑りする道を封じることである」[橋本ら2002:220]と提言している。すなわち、

「研修組」ルートの廃止を提言しているのである。この点、橋本ら（2002）と平田（2002）は、同じ見解であると言える。加えて、服務規程に関しても提案がなされている。

解職を含む人事権を議員が握り、選挙で落選すれば、秘書も失職する関係にある以上、政策担当の秘書だからといって、選挙活動や資金集めに一切、関わらせないということは、実際には不可能だろう。しかし、放置すれば、ますます政策秘書制度の目的から乖離し、国民の信頼を損ねることになりかねない。アメリカでも、建前上は、秘書の選挙運動を禁じている。日本でも何らかの歯止め策が求められる[橋本ら2002:224]

なお後述するように、政策秘書の採用を議員が決めることに対して批判もある。採用権者が議員であるため、制度の形骸化を招いている、というのである。そのため、政党や立法院（衆議院・参議院）に政策秘書が帰属するよう制度改正すべきだとの意見がある。こうした意見に関して、橋本ら（2002）は、否定的な立場をとっている。

政策秘書を政党に帰属させることには、さまざまな問題点があることも忘れてはならない。

政策秘書を政党が一括採用するシステムを導入した場合、政党の政務調査会などの部会担当職員が政策秘書に置き換わり、政党職員の人件費を国が負担しただけ、という結果になる恐れがある[橋本ら2002:223]

つづいて、政策秘書経験者の論説を取り上げたい。佐々木孝明は2002年5月、『文藝春秋』誌上に、政策秘書制度に関する論説を発表している。この論説のなかで、政策秘書の採用ルートに関して、「試験組は少数派で、認定組（本稿でいうところの『研修組』のこと一引用者注）の方が多数派を占めている」[佐々木2002:152]と、試験を受けていない「研修組」政策秘書が多数を占めている現状を批判している。また、政策秘書の勤務実態について、つぎのように記している。

初期の政策秘書試験合格者は、年齢も経歴も様々だったが、政治家主導の政策立案の実現という理想をそのまま信じて、永田町に飛び込んできた人が多かった。しかし、しばらく経つと、辞めてしまった人もいたし、議員の地元に戻り付いて、後援会の組織固めばかりやられ、東京でまったく姿を見かけなくなった人もいた。また若い人ほど事務所内の人間関係に悩んでいた。[佐々木2002:154]

こうした実態を記したうえで、政策秘書制度の改革の

ために、3つの提案をしている。提案内容は、「第一に、議員秘書を十年務めれば研修を受けて政策担当秘書になれる認定制度はやめる」[佐々木2002:155]、「第二に、政策秘書の身分規定と服務規程を明確に制定する」[佐々木2002:155]、「第三に、採用形態を議院や政党にまで広げる」[佐々木2002:156]というものであった。第一の提案は、先述の平田（2002）や橋本ら（2002）と同様で、本稿でいうところの「研修組」ルートの廃止提案である。第二の提案は、具体的には「選挙活動への従事とか、資金集めの仕事を政策秘書には禁ずるべき」[佐々木2002:156]というものである。第三の提案は、組織による政策秘書の身分保障を可能とするとともに、議会や政党の調査能力を高めることを狙いとしたものだった。

佐々木孝明と、同じく政策秘書経験者の櫻田淳による共著論説「政策担当秘書制度は、このように改革せよ」は、2002年6月に『中央公論』で発表されている。この論説では、まず政策秘書と他の秘書を厳密に区別することが提言されている。具体的には、「第一に、政策担当秘書は、身分上、衆議院・参議院に属することを法律の上で明確にする」[櫻田・佐々木2002:71]、「第二には、雇用主あるいは採用権者を衆議院・参議院とした上で、各議員、各政党に一定期間だけ派遣されるという制度にすべきである」[櫻田・佐々木2002:72]、「第三には、政策担当秘書と他の公設秘書の給与体系を明確に分けることである」[櫻田・佐々木2002:72]と述べている。

加えて、政策秘書の服務規程に関する改革もこの論説では提言されている。具体的には、「第一に、政策担当秘書が選挙活動及び政治資金調達活動を行うことを禁止する」[櫻田・佐々木2002:74]、「第二に、民間企業、利害関係団体を含め、政策担当秘書の兼職を原則として禁止する」[櫻田・佐々木2002:72]、「第三に、政策担当秘書には職務の上で知り得た秘密を守る義務を負わせる」[櫻田・佐々木2002:75]、「第四に、政策担当秘書は、任期を二、三年に限定した契約制とし、その契約更新時に、各々の活動あるいは研究成果としての「政策文書」の提出を義務づける」[櫻田・佐々木2002:75]というものだった。特に第一提言は、平田（2002）が求めている「選挙活動に一定の制限」[平田2002:102]や、橋本ら（2002）が求めている「何らかの歯止め策」[橋本ら2002:224]と同等か、もしくはそれ以上の厳しい制限を課す提言だと考えられる。

またこの論説は最後には、「現行制度上、『博士号取得』となっている資格認定基準を『修士号取得』に緩和するとともに、『公設秘書を十年務めたうえで研修』という認定要件を廃止すること」[櫻田・佐々木2002:75]という提言が示されている。後段部分は、平田（2002）や橋本ら（2002）と同様に、「研修組」ルートの廃止を訴えるものだった。



議員秘書がクローズアップされた2002年から2年後、政策秘書経験者の岡田裕二は、論説「理想の議員秘書制度に向けた一考察」を発表している。本論説では、アメリカと日本の政治制度の違いに言及しながら、「議員秘書は一旦衆参両院の職員として採用され、そこから各議員の事務所に向向のような形態をとる大臣秘書官型とすることが理想である」[岡田裕二2004:30]としている。また、そこまでの改革が難しいのであれば、「政策秘書の職務規定の詳細化及び厳密化」[岡田裕二2004:30]と「秘書経歴による資格試験免除の廃止」[岡田裕二2004:30]を行うべきだと述べている。

さいごに、岡田順太の研究を取り上げたい。これまで紹介してきた論説では、政策秘書を議員による採用ではなく、政党や立法院といった機関による採用に転換するべきだとする提言が多かった。岡田順太の論文では、この点について、否定的な見解が示されている。

高度な政策担当秘書試験に合格して採用された秘書は、能力や意識が高いと評価されている点は、いくら強調してもしすぎることはない。このことは、調査会答申の内容が誤っていなかったことを示すものである。

ただ、各種の論考の中で、政策担当秘書に有能な人材を登用するためには、議員による人事権の乱用や議員の選挙での落選に伴う失業という身分の不安定性を克服する必要があるというものが見受けられる。しかし、議員秘書制度が、過度にメリットシステム化し、官僚化すれば、スタッフの能動性が失われ、政治任用の意義が薄れてしまうことになりかねない。[岡田順太2005:36]

このように、政治任用の意義を強調する観点から、各議員による政策秘書採用を肯定している。この点、岡田順太(2005)は、橋本ら(2002)の見解に近いと考えられる。

以上みてきたように、先行研究者たちの精力的な努力によって、議員秘書に関する研究は一定の成果をおさめている。しかしながら、議員秘書が注目を集めた2002年とその後の数年間を除き、議員秘書(とりわけ政策秘書)への関心は下火となっていった。2002年の秘書給与と流用事件を契機に政策秘書制度への関心が一時的に高まったが、事件の風化とともに関心は薄れていったのである。政策秘書に関する研究書や論説のほとんどは、2000年代前半に発表されており、現時点から20年も前のものである。本年(2024年)再び公設秘書給与を巡る新たな詐欺事件が報道されているが、政策秘書制度の意義を再考し、あらためて現状と課題を明らかにする必要がある。<sup>3</sup>

これまで見てきた主な先行研究では、おおむね次の二つの問題に焦点が当てられていた。すなわち、①採用ルートの問題(「研修組」が多数を占める現状)および、②業務内容の問題(議員の政策能力の強化という制度趣旨に反した実態)である。この2つの問題について、現在どのような状況となっているのか、調査する必要がある。本稿では、特に②の業務内容について調査をしたい。政策秘書は、政治家の右腕として、政策立案や選挙活動、メディア対応など、多岐にわたる業務をこなす。しかし、たとえば宛名書きや運転手など制度趣旨から離れた業務内容も多いとの指摘が、2017年の報道でも確認できる。<sup>4</sup>

本稿では、政策秘書制度の現状と課題について、政策秘書自身の声を聞きながら分析する。政策秘書は、どのような業務を行っているのか。政策秘書は、どのような困難や問題に直面しているのか。本研究は質的研究であるため、あくまで「一つのケース」ではあろうが、こうした事柄について、インタビューを通して明らかにしていきたい。政策秘書の実態を明らかにし、政策秘書制度改善のための手がかりを探っていく。

### 3. 研究方法

研究方法は、文献調査とインタビュー調査を主とした。事例研究アプローチから、政策秘書制度の実態を明らかにする。すなわち本研究では、質的調査(定性的調査)を採用する。インタビュー対象者を一人にしぼり、政策秘書経験者の生の声を丁寧に聞き取り、その「ことば」をできるだけ記録することで、政策秘書の実態に迫っていく。<sup>5</sup>

先述の通り、政策秘書制度に関しては、導入後約30年経つが、期待された役割を十分に果たしきれていないとの指摘も多い。現段階の仮説として、採用制度に問題があること(公設秘書経験10年で政策秘書資格が付与される「研修組」が存在すること)、マンパワーが不足していること、業務内容が制度趣旨とかけ離れていることなどが制度課題として予想される。本稿では特に業務内容について、インタビュー調査を通して、実態の一例を明らかにしていきたい。<sup>6</sup>

調査研究に際しては、適切に人権を保護し、法令を遵守することに努めた。研究参加者(インタビュー対象者)に対しては、研究内容等について説明文で詳しく説明し、自由意思で参加の同意を得ている。

インタビューは、2023年11月10日に、政策秘書経験者の大沼一弘氏に行った。大沼氏のプロフィールは、以下の通りである。

大沼 一弘(おおぬま・かずひろ)氏

1978年生まれ。早稲田大学法学部卒業。2006年に国会議員政策担当秘書試験に合格。参議院議員増子輝彦(民

主党) 政策担当秘書、衆議院議員山口和之(民主党) 政策担当秘書、参議院議員丸山和也(自由民主党) 政策担当秘書を務める。

大沼氏は三つの事務所の勤務経験があり、自由民主党と民主党の双方の秘書経験を有する。与党と野党の経験もあり、衆議院と参議院も双方経験している。選挙区と比例区の違いも経験している。そのため、政策秘書が置かれている現状に対して、多角的に通じていることが予想され、有益なインタビュー結果が得られると考えられた。

2023年11月10日に実施したインタビューでの質問項目は、(1) 政策秘書に就いた経緯、(2) 政策秘書として担当した業務内容、(3) 政策秘書制度の問題点と改善策、であった。質問項目をおおよそこのように整理してインタビュー対象者に示したため、本研究の調査は「半構造化インタビュー」にも分類されうる。ただし、話の脱線なども止めることなく聞き取り、インタビュー対象者にできる限り自由に話してもらった。そのため、話者(調査対象者)主導型となっている。また、インタビュー対象者に自分自身の人生を振り返ってもらい、特定のテーマに関する体験や思い出を語ってもらうことで研究を進める、という形式をとった。そのため、「テーマ・ライフストーリー法」を用いた事例研究の側面が強くなっている。<sup>7</sup>

つぎに、インタビュー内容を具体的に見ていく。先述の通り、本稿では政策秘書の「業務内容」を中心に考察を加えたい。そのため、(1) 政策秘書に就いた経緯については割愛し、(2) 政策秘書として担当した業務内容、(3) 政策秘書制度の問題点と改善策を次章では収録する。

#### 4. インタビュー内容

2023年11月10日に、政策秘書経験者の大沼一弘氏にインタビューを行った。質問項目はあらかじめお伝えしたが、できるだけ自由に語ってもらっている。話しやすいように、時系列にそって話を伺った。入職の経緯から話を伺ったが、本稿では割愛する。最初に勤務した事務所での仕事内容から掲載する。大沼氏が最初に勤務した事務所は、増子輝彦事務所(民主党、当時参議院議員)だった。増子輝彦氏は、1947年生まれの元国会議員である。福島県議会議員を経て、衆議院議員(3期)、参議院議員(3期)を務めた。経済産業副大臣、民主党副代表にも就いている。

略号： —は筆者からの質問。  
「 」は大沼氏からの回答。  
< >は筆者による解説、考察。

—増子先生は、当時まだ野党の議員でしたよね。

「働いていたのは2008年なんだけど、その翌年の2009年に、民主党は政権を取るんだよね。あの頃の民主党は、もう“イケイケどンドン”の印象があった。増子先生は、1994年に自民党を離党する前から商工関係に明るい人だったし、当時も経済産業委員会に所属していた。そこで、経済産業省の役人たちは、政権交代前年にして、『あー、これ政権交代あるな』って見越してさ、よく事務所に寄ってくれるわけ。『先生こんな感じですよ』って、役人がすり寄ってくるというと、語弊のある表現かもしれないけど、事前に、丁寧に議員レクチャーをしてくれる印象はあった。参議院においては、自民党が過半数割れで、民主党が実質与党的な立場になっちゃっていた。予算は衆議院の優越で成立しても、法律が成立しなければ行政はできない。だから、そういう意味で言うと、与党の秘書に近かった気がする。やっぱり役人っていうのは、省の政策を通すのが第一義だろうし、そのためならば“機を見るに敏”でさ。本当に、本当にすり寄ってくるんだよね」

—増子先生はどんな先生でしたか。

「ボスはね、時間が少しでもあれば、地元に戻りたがる人だった。郷土愛は強かったし、頻繁に地元に戻って、地元の人と会って話すことで、地元や住民、特に支持者が抱えている問題点を拾っていったわけだね」

「もう1つ大事なのは、永田町にいて、全国の新聞を読むことができること。色々な、見たこともないような地方の新聞も見ることができる。ああいうようなものを見て情報を得る。全国紙は取り上げなくても、地元紙には載るような記事、それこそ訃報も含めてね。ローカルな視点をボスは大切にしていた。そのローカルな視点を、いかに中央の政治に提起し、全国的な問題に落とし込むかっていう才能にとっても長けていた政治家だったんじゃないかなと思う」

—なるほど。政策秘書としては、どんな業務が印象に残っていますか。

「議員が所属委員会でする質問原稿、そういうものを、政策秘書として作るっていうのは、やっぱりこれは基本的な任務としてある。僕は三つの事務所を経験しているけれど、最初の増子先生の時には、会合の日程調整とか電話対応とかっていうのは、別の秘書がやってくれていた。増子先生もそうだったけど、政治家っていうのはさ、“statesman”なわけですよ。言いたいことがあるから、政治家になっている。秘書が、あるいは場合によっては役所が、『先生、こんな質問内容はどうでしょうか』なんて用意したのを見て、それをそっくり100パーセント真に受けて委員会などで話すような政治家は、はっきり

言って政治家をやめた方がいいと思う。『お前、そんなこと聞いてもしようがないだろう』と言われたり、『ちょっとこういうことについての事実関係、背景を調べてみて』と言われたり。そういうやり取りを議員とした」

——委員会質問に関して、もう少し詳しく教えてください。

「議員から、ちょっとこの辺についての資料が欲しいとか、もしくは、この辺について説明してほしい、といった要求が私にある。そうしたら、その委員会を主担当とする、例えば、経済産業委員会だったら、経済産業省に対して、資料要求やレク要求をする。また、議院事務局の委員会担当の調査室、国会図書館の調査及び立法考査局にも、その専門に通じた方々がいる。議員が忙しければ、じゃあ、私が話を聞きましようといったことになる。そこから質問づくりが始まる。それは政策秘書として、少なくとも“政策”っていう言葉がついている限りは、こういう業務はやっぱり僕の任務だっていう認識はあったよね」

「増子先生の場合は、基本的に何を聞きたいかっていうのは、ボスが全部頭の中で練っているから、そのソース的なものを一生懸命探し出すってことが、僕のその当時の仕事だった」

——ソース的なもの、というのはどういうことですか。

「質疑と答弁内容は会議録にも載ってしまうわけだからさ。たとえば、事実や数字が全然違うとか、後で訂正しなきゃいけないようなことになっちゃうと、情けない話になる。不正確なことにならないように、いわゆる『ファクトチェック』をする。ファクトチェックをする役割は、与党だろうが野党だろうが政策秘書にはあったよね」

——なるほど。ファクトチェックは、確かに大切ですね。

「委員会質問に関しては、その後も大切だよな、結局、政治家だから、選挙に当選しなきゃいけない。役所とやり取りをして、委員会で質問する。でも、自分を選んでくれた選挙区に対してさ、じゃあ、それは一体どういう意味があるの、ってことになるわけ。じゃあ、委員会で質問しました。たとえばボスなんかよくやったのは、当時、あのリーマンショックの前だったからさ、原油の価格が高騰して、1バレル140ドルくらいだったわけだよな。そうすると、たとえば地元のクリーニングの業者さんを助けないといけない。クリーニング業なんていうのは、運送業ではないし、原油との関連がピンとこない人が多いかもしれないけれども、ドライクリーニングにおいては有機溶剤を使うし、包装にプラスチックも使うし、色々と石油製品を使っている。だからこそ、そこに

対して何か対策を打ったほうがいいんじゃないかと求めたりね」

「ボスは、世襲ではない、たたき上げの政治家。野党所属であってもちゃんと政治家として選ばれている。その理由は、質問を聞いていてもわかったね。霞が関なんていうのは、予算や政府提出法案を国会が賛成してくれたら、もうそれで万々歳。ただ、議員は、じゃあそれをどうやって地元フィードバックをするかってことだよな。で、そのフィードバックの役割を、やっぱり政策秘書に求めてくるようになる。つまり、『ボスがこんな質問しました。こういう内容です』って、会議録をただただコピーアンドペーストして載せても、そんな文章、誰も読まないでしょ。瓦版とか、なんとか通信みたいなものを作る。今だとSNS、当時はまだブログだったよね。地元に向けて、ブログでいかにちゃんと表現するかも大切。つまり、マスメディア的な仕事っていうのも、政策秘書の役割としてはある。多分、今は昔以上だと思う。メディア的な役割、炎上対策も含めて、議員事務所として発信する能力。そういうものも、政策秘書の仕事の中では、大事な分野じゃないかな」

——宣伝、広報といったところでしょうか。確かに、政策が分かっていると伝えることも難しいと思うので、政策秘書の仕事として相応しそうですね。

「そうそうそう、宣伝、広報だよな。一般の人にも分かりやすく発信する。『今お前が言ったこと、小難しく聞こえてしまえば、みんなが理解できるわけじゃないぞ』とね。いかにちゃんとみんなが分かりやすいように言うか。『霞が関を相手に政治をやってるんじゃないんだよ』ってボスからいつも言われたね。そういうような野武士的な政治家だった、最初に仕えた増子さんはね」

——野党として政府を攻撃する、といった姿勢の質問は、よく目にします。野党の議員は結構やっていると思います。逆に、増子議員のような、地元に対して色々還元したいみたいといったタイプは、野党の議員としてはどうやって評価されていくのでしょうか。与党の場合はやりやすいと思うのですが。政策秘書としてはどういうふうなサポートするのでしょうか。

「それ大事な視点だよな。単純にガーガーとがなり立てて、マスコミが目目して行って知名度上げるっていうのは1つの方法だけど、やがて『だからなんですか』ってだんだんしらけムードになっている通りでさ。基本的に、制度っていうのは、与野党問わず平等。だけど、与党に集まる情報量が多いから、与党の秘書だったら『こういうものがありますよ、ああいうものもありますよ』っていうのは地元の支持者に対しても言いやすい。



たとえば、事業を始めたいとか、それに関する補助金とかありませんか、という時に、役所の人に来てもらって話をしてもらってというのは、それは与党の政治家だったらなおさらお願いしやすい印象もある。ただ、じゃあ野党だと二倍もなく断られるかという、そんなこともない。少なくとも制度は平等なわけだから、もし野党を支持する人であっても、こういうことしたいんですけど、あるいはこういう問題があるんですけど、って言われた時に、そこはしっかり役所にフィードバックする。その方にも、状況や結果を伝える。それは、与党も野党も関係ないと思う」

「今の野党でも、政権与党に対して提案をしていく提案型の野党と、対決型の野党があるよね。野党の中においても、その先生自身の、気質とか性格とかあると思うんだけど、与党が出してくる政策に対して、自分自身が、賛成なのか反対なのか、全面的に賛成はできないけど『ここはいいよね』みたいな立場だったら、やっぱり、そこは政策秘書として、その先生の意図をくんで、『この点はいいけど、でも、ちょっとここはこうした方がいいですよ』っていう説得の仕方っていうのは、当然、質問の中にも盛り込む。説得的な議員質問として、ありだと思うんだよね。議員の発言は会議録に永遠に残るわけだから」

「なんでもかんでも反対、反対でさ、もう最終的には、多数決でおまえの言っていることはなんも反映されないよ、ってことになるぐらいだったら、賢い政治家や、その政治家に仕える秘書だったら、法案や政策の良さを褒めつつも、提案をする。改善策や要望を発言し、記録に残す。たとえば、ある人たちを救済するような法案があった時に、『確かに救済されるからみんな賛成なんだけど、でも、そこからこぼれる人も出てくる。じゃあ、そういう人に対してはどうするのですか』とか、『あなた方からは見えてないんですけど、私たちからは見えていますよ』といった具合に、別の見方を示してこそ、やっぱり野党の存在意義があると思う。委員会質問がなぜあるかっていうのは、単純な手続き的な話じゃなくて、実際の、問題点を洗い出す場として、そこはやっぱり機能してないと意味がないんじゃないかなと思う」

——政策秘書にとって、委員会質問は重要な仕事の一つですね。

「そういうような議論を充実させるために、政策秘書制度っていうのが作られた。国会法132条2項に『議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書』と書かれているとおり、政策秘書制度が作られた本来の趣旨だと思うんだよね。だから、そこを否定しちゃくと、正直言うと政策秘書っていませんよねって話になっちゃうんで、こ

こって結構肝じゃないかな」

＜増子輝彦事務所での業務内容についてこれまで語っていただいた。大沼氏が政策秘書として、「ファクトチェック」する役割を果たしていたこと、また「宣伝・広報」の仕事を担当していたことが確認できた。

つぎに伺ったのは、山口和之事務所における話である。大沼氏は、増子事務所を退職した後、山口和之事務所に勤務することとなった。山口和之氏は、1956年生まれの元国会議員である。2009年から2012年まで衆議院議員を務められた後、2013年から2019年まで参議院議員を務められている。＞

——ありがとうございます。次に勤められた議員事務所についてお話をお聞かせください。

「2人目に仕えたのは、もともと福島県で理学療法士をされていた山口和之さんって方。増子輝彦さんを支持していた。民主党が躍進した2009年の総選挙で、民主党から比例東北ブロックでその方が当選されたので、政策秘書に就くことになった。それが2010年の2月だった。だから、1年ちょっとのブランクを経て、もう1回、今度は衆議院に戻ってきたんです。

ただここは、事務所内のスタッフの方との人間関係がうまくいなくて、1年ほどで退職した。その方とはその後、議員会館内でお会いすることもあれば立ち話もしたもので、同じ職場でなければ、と言ってはおかしいけど、和やかに話せたと覚えている。多少距離を置いたほうが、相手を良く見える時もあるよね。また、一緒に仕事をしていた際は、自身の能力や配慮が足りなかったせいもあったんだろう。何を言いたいのかというか、これは結構重要で、政策秘書に限らず、秘書間における“事務所問題”だとも思う。今の議員会館は、旧議員会館より物理的には広くなったものの、それでも狭く感じられる議員会館のなかで、また、議員会館と地元の事務所において、いかに事務所内のスタッフと仲良くできるか、協力できるかは、永田町で秘書として生き残れるかどうかを左右すると思うんだよね」

「山口先生は、与党の議員だった。民主党が与党だった時の衆議院議員。山口先生は、理学療法士で、初めて国会議員になった人だった。当然、理学療法士であるからこそ、厚生労働委員会に所属したくて、所属していたこともあった。医療・介護・福祉に果たす理学療法士の役割は大きいと、やっぱり、本人もとてもやる気があった。与党議員として、質問が回ってくるよね。与党だから、政府の出す法案、たとえば介護制度に関する法案などには、当然、賛成が前提になる。ただ、どうしても、医療従事者としての視点から見ると、色々ツツコミどころがあるわけだ。だから、その辺っていうのは、ある意



味、与党ではあるんだけど、問題点を指摘することになる。そしてその際、自分を支持してくれている団体が、どういう要望を持っているかということをもまず重視する。それは私のボスに限らずね。自分の支持母体がどういうことを望んでいるかによって、時には与党であっても、政権と対決的な内容という表現が強いけど、そんな質疑内容になったりする。問題点を、たとえばその支援団体の会長等の役員、事務局から伺って、じゃあこの問題点は、委員会で質問する時にどういう風な表現内容になるのか、といった話は、議員とよくした。じゃあその時、与党と野党の違いは何かって言うと、いきなりその委員会の場において突如、『大臣、これはどうなんですか』みたいなことをしないということ。与党はそれをやっちゃいけない」

「事前に、役所に対して、『こういう問題意識がある』と、『この点についてはどうなんだ』と、問いたです。たとえば、法案でこう書いてあるけど、実際の運用の面においてはどうなんだ、と。与党だからといって、『はい、なんでも賛成、素晴らしいですね』とだけ言ってるんだったら、拍子抜けした委員会になってしまう。ますます与党の質問時間は要らないということになる」

—質問づくりは、役所以外にはどこかと相談されたりしていましたか。あるいはどういった資料を基に作られていましたか。

「まず業界団体の要望や問題意識を聞いたうえで、質問を練っていくケースが多かった。

ちなみに、比例区の場合は、特に各種団体の存在を感じたよね。比例代表ともなったら、事務所スタッフだけで選挙を回すなんてできるものではない。急に選挙の話になってしまったけど、議員が国民の代表として質問の機会を得るといえるのは、言うなれば、支援団体が質問の機会を議員に与えるために頑張るといえることでもあるから、関連性は大きいんだよね。地方の選挙区か、比例区かということで、政治家や政策秘書のあり方はとても違うと思う。比例区っていうのは、もう政策に関わる人は1人じゃない感じ。どういうことかと言えば、業界団体のなかで政策局みたいなものがある、そこで色々な提言が出されてきて、それを政策秘書として拾い上げる。これはいいんじゃないとか、これはちょっと無理そうだとか、たとえばそういうことを、議員とちゃんと話して意思疎通をする。そのうえで、それを中央の政策に生かしていく。国会議員を支えてくれている団体の、いろんな人たち、いわゆるシンクタンク的な組織との関係も、とても大事になる」

＜以上、山口和之事務所での業務内容について語ってもらった。比例区における各種団体の存在の大きさをうか

がうことができる内容だった。つづいて、勤めることになった丸山和也事務所での話を伺った。丸山和也氏は、1946年生まれの元国会議員である。弁護士やタレントなどマルチに活躍され、2007年から2019年まで参議院議員を12年間務められた。＞

—3人目に仕えられた丸山和也議員のもとでは、どのような仕事をされていましたか。

「丸山事務所の時ね、役所とやり取りするうえで、あいだに入っていることが多かった。たとえば役所からの話をボスに要約して伝える。ボスの言いたいことを役所に伝えたり、ボスが聞きたいことを役所から引き出したり。ボスは人情派の性格だから、あんまり拘り定規な役人たちと話をするのは、好きじゃなかったような気がするね。もちろん全部が全部やり取りをしなかったわけではないけど。たとえば自民党の中で、法務部会長の役職を得た時に、当然のごとく役人たちは先生にレクチャーをしたいとくる。『ご説明させてください』と言ってくるわけだよ。そうすると、丸山先生は『まずは代わりに聞いておいてくれ』って言うわけだ。それで、話の中身を吟味して、その話の軽重も判断する。大事なことだったら、先生に詳しく話をする。『ちょっと先生、この辺のことが問題になりそうですよ』といった具合に。最終的に、政務調査会にボスは出なきゃいけないわけだから。党の政務調査会は大切で、そこが通らないと、内閣提出法案（閣法）にはならないわけだから」

「質問内容から脱線するけど、丸山先生は、弁護士だったから、党の内部の議論の時に、一言スパッと場面もあったよね。表には出ないけれど。たとえば、最高裁判決で『一票の格差』が問題となって、最終的に、高知と徳島、鳥取と島根を合区にせざるを得ないとか、あったよね。そういう時に、『そんな最高裁判決なんて気にしないでいいだろう』とまで言う人もいた。それはそれで、選挙区を調整するのは、国会議員にとっては切実で、死活問題になるわけです」<sup>8</sup>

「だけど、丸山先生は、『やっぱり最高裁判決というのは、それだけの重みがある』、『今回は違憲状態だっていうことだけで済んでいるが、もし次の選挙の時にもこのままだったら、今度は本当に違憲で無効とまでなるかもしれないよ』と発言されていた。至極まともなことなんだけど、そういうことを、やっぱり弁護士の肩書きを持っている国会議員の発言だからこそ、『やっぱり今の状態に代わるベターな制度を作るしかないんだな』といった論調もあっていていたと思う。党の会議の中でも、そういう潤滑油的な役割を、果たされていたと思うんだよね。余談ながら、法務族で、党の司法制度調査会長として、法科大学院問題の今後についての議論にも深く関

わっていた。内閣官房に当時設置されていた法曹養成制度改革推進室事務局の役人は、検察庁からの出向者もいたけど、司法修習期において皆後輩にあたるわけで、彼らとよりよい制度づくりを議論されていたのも印象に残っている」

「党内部での議論において、『あ、丸山さんいいことを言っているな』とってくれていた議員も、当然いたと思う。なかには、タレント議員と見做して『何を言っているんだ』と思っていた人もいたとは思いますがね。政策秘書の僕としては、たとえば部会で丸山先生がこういうこと言っているんだしたら、それに関係するような内容のことを、一生懸命調べて、先生に報告しよう、と考える。政策秘書としてさ。たまたまの配属の結果で仕えることになって、その議員が嫌いな人だったら、『そんなことまでは別にしなくてもいいか』、みたいな感じになっちゃうけどさ。ボスが一生懸命、国の制度設計のために活動をしているのだったら、政策秘書として、『何かできることないかな』って、能動的に考えるようになるよね」

——この人のために一肌脱ごう、みたいな感覚でしょうか。

『『この人のために』』ということころは、やっぱりあるよね」

——そこは、永田町と霞が関の違い、つまり政策秘書と官僚との違いにもつながりそうですね。官僚は組織に忠実だと思うのですが、政策秘書は個人に対して忠誠心が強いというか、属人的な気がします。

「そう。政策秘書試験を受けて、政策の専門家という、少なくとも自負心を持ってこの業界に入ってくる。でも、入った先の、そこで仕える議員や、議員事務所というのは、千差万別なわけでしょう。そのなかにおいて、『自分が政策秘書としてできることはなんだろう』と考えることが、政策秘書として務めるということなんじゃないのかな。そして結果として、選挙でボスといっしょに討ち死にするかもしれない。仕えていくうちに仲違いするかもしれないし、『お互い最後までよく頑張ったな、ありがとう』って言われることになるかもしれないし。それはしょうがないよね。人生だからね」

<つぎに、政策秘書といわゆる「選挙対策活動」との関わりについて質問をした。先行研究では、何らかの歯止めをかけるべき、服務規程で禁止すべき、といった意見が多くみられた問題である。>

——政策秘書が選挙や、地元での活動を行うことについて、どう思われますか。ネガティブな意見も多いですけど。

「選挙に関しては、『先生は地元に来なくても大丈夫です』と言われるぐらいに積極的に担っていくのも、それも1つの政策に関連した仕事かなと思うよね。だって地元の人と交わるなかで、いろんな要望を吸い上げて、それは実は政策に反映されていくわけだよ。制度上、政策秘書を議員の下にぶら下げている限りにおいては、必要でもあると思うし。選挙のスタッフとしても頑張ること、次に当選した時にさ、その政策秘書も、事務所内でそれだけの『発言力』とか『パワー』を身につけていくことになる」

——国会議員からの信頼が増す、ということですか。

「信頼もそうだし、地元の人との関わりもそうだしさ。『選挙の手伝いもしてないで、当選して万歳の時だけ来たな』っていう政策秘書に対して、腹を割って話をしたいかどうかってことになると思う。『政策秘書制度の趣旨からして、選挙はあなたの主な職務ではないとわかっている。わかっているけど、なんだこの野郎』って内心みんな思うんじゃないかな（笑）」

「政策秘書っていう肩書きだけで仕事できない。肩書きも大事なんだけど、肩書きだけでずっとはできない仕事だからさ、政策秘書は。霞が関に採用されたキャリア官僚の人たちも、1年目から一生懸命、業務の中で色々ともまれていくわけでしょう。もし20代で政策秘書になったのだったら、そしてもしその議員の下でずっとやりたんだしたら、選挙を避けて通らずに、地元活動や選挙からも経験を積まないといけないと思う」

## 5. 考察

2023年11月10日に行ったインタビューを通して、政策秘書の勤務実態の一端を明らかにすることができた。本章では、今回確認できた内容を整理し、考察を加えたい。

まずは、政策秘書が果たしている機能について考えてい。あくまで一つのケースではあるが、今回のインタビューから、政策秘書が果たしている「機能」について、以下の機能があることが示唆された。

- ① 国会議員、選挙区、業界団体、行政官庁のあいだにはいる「仲介者」機能
- ② 委員会質問等における「ファクトチェック」機能
- ③ 広報・宣伝業務を通じた「政治情報の伝達」機能

まず①について述べる。今回のインタビューから、政策秘書が、地元有権者や業界団体、行政官庁など多様な人々・団体と関わりながら、業務を進めていることがあらためて浮き彫りになった。先行研究では、政策秘書に

ついて「政治家に対して多様な『知』を媒介することを職分とする政策担当秘書は、政、官、学、財、メディアの各界を主体的に泳ぎ回り、その各界の人士と対等な立場で涉り合える存在でなければならない」[櫻田・佐々木2002:76]と指摘されている。事務所によってどこに力点を置くかは異なるが、先行研究が例示した「政、官、学、財、メディア」に地元有権者も加えた、様々なステーク・ホルダーとコミュニケーションを図っていく業務の一端を確認できた。ステーク・ホルダーと国会議員とのあいだに政策秘書が入り、「仲介者」としての機能を果たしている実態を垣間見ることができた。

つぎに、②について述べる。政策秘書の仕事の中でも、特に重要なものが、委員会質問の準備とフォローである。委員会質問は、政治家の信頼を左右する場面でもあり、政策秘書は事前に質問内容の作成を進める。その際、事実確認や数字の確認を行っている様子もうかがえた。こうした「ファクトチェック」は、有意義な委員会活動に不可欠なものである。また、SNSが普及した今日では、偽・誤情報の拡散を防止する必要性が、以前にも増して高まっている。ファクトチェックの役割を政策秘書が積極的に果たしていくことは、政治に関する偽・誤情報の拡散を防止することにつながる。公共の利益を守る重要な任務の一つと考える。

さいごに、③について述べたい。大沼氏は、委員会質問後において、質問内容を分かりやすい形で、各種メディアを通して地元有権者に届けるという仕事を担当していた。すなわち「広報・宣伝」である。こうした仕事には、政策に精通した政策秘書が適任であると考えられる。広報・宣伝という仕事を通して、政策秘書は「政治情報を伝達する」という機能を果たしているのではないだろうか。今回は一人を対象としたインタビューであったため、政策秘書全体でどの程度の割合が、広報・宣伝活動に従事しているかは正確には不明であるが、大沼氏のように広報・宣伝活動を（程度の差こそあれ）行っている政策秘書は少なくないと思われる。民主主義社会において、重要な役割を担っている可能性が高いと推測される。また、今日の情報社会において、広報・宣伝が果たす役割は増すばかりである。選挙対策業務においても、ますます重きが置かれていく仕事であろう。2002年刊行の先行研究では、「研修組」にとっての選挙対策業務は「職務全体に占める比重高い。集票のための最前線活動」[平田2002:81]であるのに対して、「試験組」にとっての選挙対策業務は「職務全体に占める比重低い。議員活動の広報・宣伝など後方支援活動」[平田2002:81]と記されていた。しかし20年の時が経ち、SNSも普及した今日の社会においては、広報・宣伝は「後方支援活動」というよりもはや「最前線活動」といったほうがよい。試験組の政策秘書にとっては、活躍する場が広がってきているともいえるだろう。

なお最後に、よく議論となる「選挙対策活動」との関

りについて考えたい。先行研究では、政策秘書が「選挙対策活動」に携わることについて、何らかの歯止めをかけるべき（もしくは禁止すべき）との意見が多かった。こうした先行研究で多く見られた提言から考えると、大沼氏の回答は意外なものであった。大沼氏は、「選挙対策活動」に積極的な立場をとっていた。国会議員や事務所スタッフ、地元有権者との信頼関係を強めるためにも、選挙対策活動は必要であるとの見解だった。「選挙対策活動」は、政策秘書の職務を全うするために必要ではないかと考えているのである。やはりそれは、大沼氏の政策秘書としての経験からくるものだと推測される。大沼氏は、「霞が関を相手に政治をやってるんじゃない」と最初に仕えた増子議員から言われたと語っていた。地元や業界団体と密にコミュニケーションをとり、政治に向き合う姿勢が求められていたといえる。「仲介者」としての機能を十分に果たすために、「選挙対策活動」に肯定的になっているものと思われる。

## 6. おわりに

今回の研究の結果、政策秘書が果たしている機能、そして制度の問題点について、その一端をあらためて浮き彫りにすることができた。批判されることの多い政策秘書制度であるが、今回のインタビューで、政治家と地元有権者、業界団体、官庁との間をとりもっていること（「仲介者」機能）、委員会質問の際に事実確認をしていること（「ファクトチェック」機能）、広報・宣伝活動を通して、政治情報を地元へ伝えていること（「政治情報の伝達」機能）といった三つの役割を政策秘書が果たしている可能性が示唆された。このインタビューでは、政策秘書としての経験や、政治家との関係、業務内容などについて、貴重なお話を伺うことができた。「この人のために」という政策秘書の気質の一端も明らかにすることができた。大沼氏には、本研究のためにご協力いただき、厚く感謝申し上げます。

今後は、他の政治関係者へのインタビューを通して、政策秘書制度のあり方をさらに探っていきたい。選挙区選出なのか比例区選出なのかによって、政治家や政策秘書のあり方が大きく違うことも、今回のインタビューから確認できた。より多くの政治関係者に聞き取りをおこなっていく必要がある。試験組ではなく、研修組が多数採用されていく実態についても、今後の調査課題としたい。先述の通り、民主的コントロールを政治・行政により及ぼしていく点でも、政策秘書制度は重要である。政策秘書制度の改善や発展に向けて、今後いかなる制度的措置（環境整備）が必要なのか、さらに研究を進めたい。



## 謝辞

本稿の執筆にあたっては、大沼一弘氏にインタビューの時間をとおりました。貴重なお話を聞かせていただきましたことに、あらためて御礼申し上げます。

## 参考文献

- 大窪久代 (2013) 「秘書三類型とその課題」『商経学叢』(169) 近畿大学商経、57-87.
- 大山礼子 (2011) 『日本の国会——審議する立法院へ』岩波書店
- 大山礼子 (2018) 『政治を再建する、いくつかの方法 政治制度から考える』日本経済新聞出版
- 岡田順太 (2005) 「議会主義の復権と議員秘書制度に関する一考察」『法政論叢』41 (2):28-42.
- 岡田裕二 (2004) 「理想の議員秘書制度に向けた一考察」『政財界』26 (8):26-31.
- 小池洋次編著 (2010) 『政策形成 (BASIC 公共政策学)』ミネルヴァ書房
- 櫻田淳・佐々木孝明 (2002) 「政・官プロフェッショナルのすすめ 政策担当秘書制度は、このように改革せよ」『中央公論』117 (6):70-76.
- 佐々木孝明 (2002) 「辻元清美は政策秘書を貶めた—『電話アドバイザー』では済まないハードな仕事」『文藝春秋』80(6):150-156.
- 佐々木孝明 (2009) 「私の視点 公設秘書 厳格な資格・基準を設けよ」朝日新聞2009年3月27日付 衆議院ホームページ「過去10年の実施状況」  
[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_anna.nsf/html/statics/osirase/hisho-kakojyokyo.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_anna.nsf/html/statics/osirase/hisho-kakojyokyo.htm) アクセス日時2023年11月27日
- 白水繁彦 (2016) 「女性が『自立』するということ —ライフストーリーから読み解く高学歴女性の適応の戦略—」『ジャーナル・オブ・グローバル・メディア・スタディーズ』17・18:55-67.
- 新藤宗幸 (2012) 『政治主導—官僚制を問いなおす』筑摩書房
- 信田智人 (2013) 『政治主導vs.官僚支配 自民政権、民主政権、政官20年闘争の内幕』朝日新聞出版
- 中島洋 (2015) 『初学者のための質的研究26の教え』医学書院
- 橋本五郎・玉井忠幸・大久保好男 (2022) 『議員秘書の真実』弘文堂
- 濱本真輔 (2022) 『日本の国会議員-政治改革後の限界と可能性』中央公論新社
- 平田有史郎 (2002) 『議員秘書の研究』創成社
- 福本容子 (2017) 「ウラから目線：政策秘書のお仕事」毎日新聞2017年6月27日付
- 御厨貴 (2002) 『オーラル・ヒストリー —現代史のための口述記録』中央公論新社
- 御厨貴 (編集) (2019) 『オーラル・ヒストリーに何ができるか』岩波書店

## 脚注

- <sup>1</sup> 衆議院議長の諮問機関として発足した。座長は衛藤瀧吉（亜細亜大学学長）で、ほかに渡邊恒雄（読売新聞社社長）、大宅映子（ジャーナリスト）、上田章（元衆議院法制局長）、高橋祥起（政治評論家）、道正邦彦（元内閣官房副長官、元労働事務次官）が委員を務めた。
- <sup>2</sup> 「国会議員の秘書に関する調査会答申」（1991年10月）より。
- <sup>3</sup> なお学術論文では、大窪久代（2013）の「秘書三類型とその課題」が、政策秘書について取り上げている。この論文は、政策秘書、法律秘書、医療秘書の三者を比較しながら「秘書という職業の問題」[大窪2013:57]を中心に扱っている。したがって、政策秘書制度に関して、立法機能強化の観点から踏み込んで研究したものではない。
- <sup>4</sup> 福本（2017）

- <sup>5</sup> 研究方法について補足しておく。研究方法には、大別して「量的調査」（定量的調査）と「質的調査」（定性的調査）がある。量的調査とは、事象を数量化し、統計的に分析していく研究方法である。量的調査は、全体の傾向を知るのに適した方法である。しかし、「調査対象者の個性的側面は捨象せざるを得ない」[白水2016:55]という欠点がある。一方で、質的調査は「個性や特殊性を重視し、インタビュー調査結果や文書資料など、テキストや文章が中心となっている質的データを収集し、そのデータにみられる語り手や記録者の思想・考え方・哲学・信条などをくみ取ること」[中島2015:14]と定義される研究方法である。全体の傾向を一度に把握するには不向きであろうが、調査対象者の個性的側面に光をあてるには適した方法である。
- <sup>6</sup> 2024年3月時点で、国会議員に政策担当秘書として採用されている試験組の人数は76名にすぎない。詳細は衆議院ホームページ [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_anna.nsf/html/statics/osirase/hisho-goukakyusyajyokyo.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_anna.nsf/html/statics/osirase/hisho-goukakyusyajyokyo.htm)（アクセス日時2024年9月6日）
- <sup>7</sup> なお、インタビュー内容の「記述方法」についてもここで記しておく。記述方法に関しては、大きく二つに分けることができる。すなわち、「調査者の質問とそれへの回答（語り）」を『そのまま』書き写す『対話引用方式』と、調査者が話者の語りを大幅に編集しなおす『編集構成方式』[白水2016:57]である。本稿では、インタビュー対象者の語りをできるだけありのままに伝えたいと考えたため、「対話引用方式」を基本方針として採用した。そのうえで、必要に応じて筆者による解説や見解を付記することとした。
- <sup>8</sup> 2015年の公職選挙法改正を指す。当時、最高裁判所判決によって、参議院議員選挙の『一票の格差』は違憲状態であるとされていた。そこで、鳥取県と島根県、徳島県と高知県の選挙区を統合して『合区（ごうく）』として定数を減らし、他の選挙区の定数も増減し、合計して定数を『10増10減』にした。





# 『政策情報学会誌』 投稿・執筆規程

2006年12月23日作成  
2010年2月6日改訂  
2012年4月23日改訂  
2013年4月1日改訂  
2014年3月13日改訂  
2016年4月15日改訂  
2023年7月8日改訂

## 1. 投稿規程

### (1) 投稿資格

- (a) 投稿執筆者は、原則として学会員とする。ただし投稿執筆者は当年度学会費納入済みであること。
- (b) 連名による投稿の場合、少なくとも1名は学会員である必要がある。
- (c) 学会員以外でも、理事会が認めた者については、投稿資格を有するものとする。
- (d) なお、投稿執筆者が会員ではなく、原稿投稿中に学会へ入会する場合には、学会誌編集委員会の判断により、投稿資格の有無を判断するものとする。

### (2) 投稿原稿

- (a) 投稿原稿は、論文(査読あり)、論説(依頼のみ)、研究ノート、書評、資料、文献紹介、学会紹介とする。
- (b) 原稿は横書きのMicrosoft Word形式の原稿とし、A4判の用紙に1カラム(1段)、40文字×40行で印刷する。
- (c) 論文は原則として、30,000字以内(注、図表などを含む)とし、研究ノートは20,000字以内とする。また、書評、資料、文献紹介、学会紹介は3,000字程度とする。

### (3) 投稿手続き

- (a) 投稿手続きは電子メールによる投稿を原則とする。この場合、Microsoft Word形式で学会誌編集委員会へ原稿データ、投稿申込書を提出する。
- (b) なお、従来の投稿手続きにおいて設定されていた郵送による投稿手続も可能である。  
この場合、Microsoft Word形式に印刷された用紙、投稿申込書を、学会誌編集委員会宛てに郵送する。投稿は基本として、学会誌編集委員会に問い合わせから行うものとする。
- (c) 郵送手続きの際には、データを記録した記録媒体を添付しなくてはならない。

Word2007以降の.docx形式のいずれかの形式とする。

### (4) 原稿の受付および査読について

- (a) 原稿送付先に到着の日を「原稿受付の年月日」とし、掲載が決定された日を「原稿受理の年月日」とする。
- (b) 投稿原稿の掲載は、論文審査委員会の査読を経て決定される。査読の結果、内容の修正を依頼し、掲載を断る場合もある。特に、後述する執筆規程を遵守できていない原稿については、その内容の可否を問わず受理を行わない。
- (c) 初校は著者校正とする。その際には、委員会からの査読結果による指示が無い限り、原文の大幅な加筆・修正は認められない。
- (d) 掲載決定の通知後、最終原稿を提出する。電子メールによる提出も可能であるが、郵送による提出の場合、印刷された原稿とデータを同時に提出すること。指定期日までに最終原稿を提出しない場合は、そのまま掲載する。
- (e) 掲載原稿は返却しない。

### (5) 掲載後、原稿内容の取り扱いについて

- (a) 執筆者に対して5部の本冊及びその電子版を提供する。これ以上の本冊を希望する場合には、理事会による特別な許可を除き、執筆者に印刷・送付費用の負担を求めるものとする。
- (b) 学会誌に掲載される全ての論文・記事の著作者人格権は執筆者、著作財産権は政策情報学会に帰属する。政策情報学会は学会誌の刊行や電磁的処理にあたって著作者人格権が害されることがないように配慮しなければならない。論文などの全てあるいは大部分を他の著作物に利用する場合は、その旨を学会誌編集委員会に申し出ると同時に、出典を明記すること。
- (c) 原稿料の支払い、掲載料の徴収は行わない。

※データ形式は、Word2003までの.doc形式ないしは

## 2. 執筆規程

### (1) 記述項目

必須の記述項目は、「主題」・「執筆者氏名」・「所属」・「本文」である。必要がある場合には、「副題」「共同研究者」を記述する。なお、内容に応じて章節に区切って記述するようにする。

### (2) 原稿のフォーマット

(a) 原稿サイズはA4とし、1カラム（1段）、40文字×40行、上下の余白は30mm、左右の余白も30mmで作成する。記述する各項目の文字サイズとフォントについては、表1に示されている通りとする。また、行の揃えについては、表2に示されている方式に従うものとする。

(b) 本文中の章、節、項の見出しは、ポイントシステムによる記述を行う。

例 第1章⇒1.

第2章第1節⇒2.1

第3章第1節第2項⇒3.1.2

(c) 文章については、原則として常用漢字と現代仮名遣いを用いる。

(d) 本文中の図書および雑誌名は、和図書の場合は『 』に入れ、欧語の場合には下線を引くかイタリック体とする。

(e) 脚注および引用文献は一括して、本文の後に通し番号順に記載する。

(f) 同一文献を二度以上引用する場合には、初出の脚注番号を用いる。

(g) 表は、その上部に表□と表記し、標題を添える。また、図や写真は、その下部に図□と表記し、標題を添える。

(h) 参考文献の記述フォーマットに関しては、科学技術振興機構による『参考文献の役割と書き方 ([https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12003258/jipsti.jst.go.jp/sist/pdf/SIST\\_booklet2011.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12003258/jipsti.jst.go.jp/sist/pdf/SIST_booklet2011.pdf))』に示されたものを基準とする。そのため、「SIST02 (参考文献の書き方)」に基づく記述を義務付ける。

表1 文字サイズとフォント一覧

項目	ポイント数	フォント
主題	16	明朝
副題	12	明朝
氏名	12	明朝
(所属)	11	明朝
要旨	11	明朝
キーワード	11	明朝
本文	11	明朝
参考文献	10	明朝

日本語用のフォントはMS明朝、英数字用のフォントはCenturyないしはTimes New Romanを使用する。

表2 行揃え

項目	行揃え
主題	中央
副題	中央
氏名(所属)	中央
要旨	左
キーワード	中央
本文	左
参考文献	左





---

## 編集後記

---

政策情報学会誌第18巻を発行いたします。

投稿者の皆さまをはじめ、査読者および編者、印刷会社の皆さまなど、関係者の皆さまのご協力により本学会誌の発行ができましたこと、厚く御礼申し上げます。

今後、学会員の皆さまのみならず、全国の主な学術関連機関や大学の図書館にも寄贈し、できる限り多くの方々に届きますように取り組んで参ります。

引き続き、皆さまのご支援・ご協力を、なにとぞよろしくお願い申し上げます。

学会誌編集委員会委員長 藤本 武士

---

## 学会連絡先

---

### ■政策情報学会事務局

〒272-8512 千葉県市川市国府台1-3-1  
千葉商科大学内

E-Mail : [info@policyinformatics.org](mailto:info@policyinformatics.org)

### ■投稿先

原稿募集時期が来ましたら、学会 Web サイトや  
Newsletter 等でお知らせします。

## 『政策情報学会誌』第18巻 第1号

■発行日 2024年12月7日

■発行 政策情報学会 学会誌編集委員会

■発行人 政策情報学会 会長 市川 顕

■学会誌編集委員会委員長 藤本 武士

■論文審査委員会委員長 山脇 直祐

■表紙デザイン 吉羽 一之

■編集・本文デザイン・印刷

小野高速印刷株式会社

〒870-0913 大分市松原町2-1-6

TEL 097-558-3444 FAX 097-552-2301



