

◇◇ 二国間クレジット制度(JCM)のプロジェクト展開に向けて ◇◇

地球温暖化問題に関する国際的な枠組み「気候変動枠組み条約」に基づく2014年の締約国会議(COP20)が12月に開催される。1997年の京都議定書から17年の年月が経過するなか、日本は、2008年～2012年の第一約束期間では6%削減という目標のもと、さまざまな排出削減対策や再生可能エネルギー技術の開発・導入などを進めてきた。また、排出削減の目標を達成するための手段として排出削減クレジットを生み出すクリーン開発メカニズム(CDM)や排出権取引などの市場メカニズムを活用してきた。しかしながら、第二約束期間(2013年～2020年)では、削減目標を持たずに、自主的な削減に取り組むこととなっている。

そこで、日本政府は、途上国における温室効果ガスの排出削減に貢献するため、途上国の状況に柔軟かつ迅速に対応しつつ、優れた技術を途上国に移転し、排出削減を実現できる仕組みとして「二国間クレジット制度(JCM)」を提案している。この制度は、二国間協定を締結した途上国に対して、温室効果ガスの削減に貢献できる技術・製品・システム・サービス・インフラなどの普及を通じ、日本の貢献度を定量的に評価し、削減成果として活用することを目的としている。

これまでに、日本政府は、JCM制度を実現させるため、途上国との制度構築およびプロジェクト開発の両面で精力的に取り組んできた。2011年から途上国との協議を個別に重ね、2014年10月現在、12カ国と二国間文書に署名するとともに、2013年度までに実施してきたJCMプロジェクトの案件発掘やフィージビリティ調査、実証・導入補助などの支援は250件以上になる。

しかしながら、JCMプロジェクトをゼロから発掘し、実行することは容易ではない。途上国にとっては、温室効果ガスの削減がプロジェクトの主目的ではなく、あくまで都市開発や産業振興などが重要な課題であり、途上国のニーズに対応しなければ受け入れられない。一方、JCMプロジェクトに取り組む日本企業にとっては、事業可能性だけでなく、途上国の経済や政治などのリスクを踏まえた投資判断が必要であり、フィージビリティ調査を行った結果、JCMプロジェクトの実行を断念するというケースも少なくない。

そこで、ゼロからの発掘ではなく、すでに事業化に取り組んでいる投資案件をJCMプロジェクト候補として検討するというアプローチも有効ではないか。近年、途上国での事業展開を強化する企業も多く、官民をあげたインフラ整備などの日本の取り組みが活発化していることから、途上国における投資案件の関係者の連携強化を図ることによって、実現可能性の高いプロジェクトを発掘しやすくなることが期待できる。

公共政策および民間事業の双方で調査・コンサルティングを手がけているNRIとしても、JCMプロジェクトの発掘・実現に貢献していきたい。

平成26年11月 社会システムコンサルティング部 科野 宏典

インフラマネジメントの進め方

— 公共施設等総合管理計画・インフラ長寿命化基本計画の策定に向けて —

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部

上級コンサルタント 小林 庸至

1. インフラ老朽化の実態

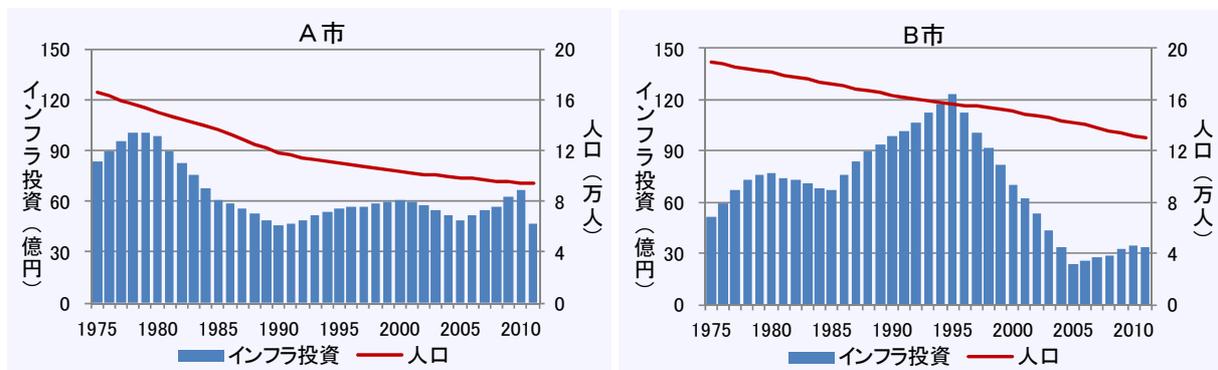
わが国では、高度経済成長期から 50～60 年が経過し、当時、集中的に整備されたインフラの老朽化が進んでいる。わが国より早い時期からインフラ整備を進めてきたアメリカでは、1970 年代頃から、橋梁の崩落、ダムの決壊といったインフラクライシス（インフラの危機）が顕在化した。わが国の公共投資の動向を見ると、アメリカの 30～40 年後をたどっているように見える。2012 年の笹子トンネル事故以外にも、橋梁の吊り材の破断、水道管の破裂による漏水や道路陥没等、インフラの損傷事故は増えており、クライシスのリスクは高まりつつある。

特に、財政状況が悪く、抱えているインフラの量が多い自治体は要注意である。公共施設マネジメントで名高い東京都武蔵野市、千葉県佐倉市・流山市・習志野市、神奈川県秦野市等はいずれも比較的財政状況が良く、財政規模に比した維持更新費の負担も軽い。こ

うした「軽症」の自治体が積極的に取り組み、「重症」の自治体が放置してしまっているのが現状である。

一般にインフラ投資のピークは、高度経済成長期、バブル経済崩壊後（景気対策）、平成の大合併後（合併特例債の活用）の 3 回あったと言われる。ただ、状況は自治体によって大きく異なる。例えば、地域経済の低迷により 1970 年代以前から人口が減少し続けてきた北海道の 2 市を比べると、A 市は人口減少にあわせてインフラ投資を抑制してきた一方、B 市は 1990 年代半ばまでインフラ投資を増やし続けてきた。おそらくインフラ投資により住民や企業の誘致を目指したのだろうが、結果としてその効果は現れず、インフラだけが残される結果となった。このように、一見よく似た環境下にある自治体でも、インフラに関する問題の大きさは異なっており、まずは、自らを取り巻く環境を正確に把握することが重要である。

図表 1 北海道の 2 市における人口及びインフラ投資の推移



注) インフラ投資は「日本の社会資本 2012」(内閣府) デフレータにより現在価格に換算している。

出所) 人口は総務省「国勢調査」、インフラ投資(普通建設事業費)は総務省「地方財政状況調査」をもとに NRI 作成

2. インフラマネジメントの進め方

現在、全国の都道府県・市町村では、総務省からの通知により、全庁的・分野横断的にインフラ管理の方針を示す「公共施設等総合管理計画」の策定が要請されている。これは、政府のインフラ長寿命化計画体系における「行動計画」に相当するものであり、自治体が管理するすべてのインフラ（公共建築物・土木構造物の両方）を対象とする必要がある。そして、同計画に基づいて、道路・河川・学校といった分野ごとの「個別施設計画」を策定していくことになる。先進的な自治体では、すでに個別施設計画に相当する橋梁・下水道・学校等の長寿命化計画、公共施設マネジメント計画等は策定されているが、公共建築物と土木構造物を包括した行動計画の策定事例はほとんどないのが現状である。

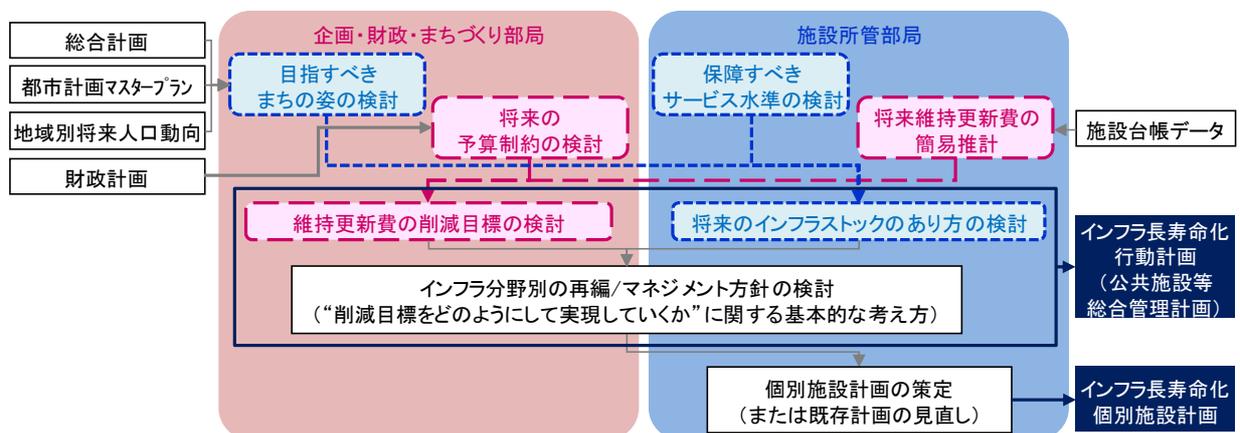
公共施設等総合管理計画では、将来のインフラのあり方を想定した上で、維持更新費の削減目標とそれを実現するためのマネジメントの方針を示すことが求められる。筆者が考える計画策定プロセスの案を図表2に示す。

まず、将来のインフラのあり方については、企画・財政・まちづくり部局が将来の目指すべきまちの姿を、施設所管部局が住民に対して最低限保障する必要があるサービス水準のあり方を検討した上で、両者を突き合わせて

構想する。また、維持更新費の削減目標については、施設所管部局が物量データをもとに将来の維持更新費を概算した上で、企画・財政部局が全庁的な視点から将来の財政制約を考慮し、目標設定を行う。そして、以上の検討結果を踏まえ、削減目標を達成するためのマネジメントの方針を施設種別ごとに具体化する。これが公共施設等総合管理計画の最も重要なコンテンツとなり、これを踏まえて、施設所管部局が分野ごとのマネジメント計画（個別施設計画）を検討していく。

公共施設等総合管理計画（行動計画）に、どこまで詳細に記載するかは自治体の判断に任されている。例えば、公共施設マネジメントの先進事例として知られる静岡県浜松市の場合、「資産経営推進方針」で施設評価の考え方や施設種別の横断的な遊休財産の利活用、施設長寿命化等に関する方針を定め、「公共施設再配置計画・基本方針」で施設群ごとの将来の方向性を描き、「公共施設再配置計画・個別計画」で個別施設のあり方を具体的に示している。この「資産経営推進方針」までにとどめておくか、「公共施設再配置計画・基本方針」まで踏み込むかは各自自治体の判断と言えよう。いずれにせよ、方針の検討で終わってしまっは「絵に描いた餅」であり、個別施設計画まで作りあげることが重要である。

図表2 公共施設等総合管理計画・インフラ長寿命化計画の策定プロセス（案）



3. 公共施設等総合管理計画で打ち出すべき インフラマネジメントの方向性

1) 公共建築物の場合

公共建築物の場合は、すべての施設を維持することを前提とせず、施設の再編・統廃合を検討していくことが必要である。

ストック削減の道筋を明確に示す自治体も出てきている。神奈川県秦野市の「公共施設再配置計画」では、延床面積ベースで、学校は 26%、その他の公共施設は 43%削減することを目標としている。通常、学校を再編するには地元住民の強い反対が予想され、自治体にとってはできることなら避けたいのが本音であろう。しかし、仮に何も手を打たずに財政再建団体に転落してしまったら、公共サービスの停止や上下水道料金の引き上げ等の住民負担は比較にならないほど重くなる。秦野市は、全自治体の中では決して深刻な状況ではないにもかかわらず、将来のリスクを鑑み、痛みを伴う決断をしたのである。秦野市でさえこのような状況であれば、今後、地方部の自治体は現在のストックを維持し続けることは困難と見てよいだろう。

施設のあり方を検討する際には、「建物」と「機能」を分けて考えることが有効である。どの施設も目的を持って設置されており、不要な施設はないというのが施設所管部局の見解だろう。しかし、施設の「機能」は必要でも「建物」が必要とは限らない。例えば、公民館を廃止しても、学校の空き教室を集会所に転用すればコミュニティの「集会機能」は維持できる。まず、今後の需要動向と公共が提供する必要性の観点から「機能」を維持する必要性の可否を検討し、その上で、建物性能や余剰スペースの有無等を勘案し、建物のあり方（建て替え・大規模改修の対象とするか）及び機能配置の方向性（用途転用、複合化・多機能化等）を検討するのがよいだろう。

2) 土木構造物の場合

土木構造物の場合、建築物と違って処分や転用が難しいことから、施設の維持を前提に長寿命化を図っていくことが基本となる。

従来、インフラの維持管理は、損傷が見つかったら補修するという対症療法的な方法で行われてきた。この方法では、いつ、いかなる措置を講じる必要があるかを事前に把握できないため、クライシスのリスクを適切にコントロールすることが難しい。これに対し、劣化の進行を予測し、劣化が顕在化する前に予防的な保全対策を行うことで寿命を延ばそうというのが「長寿命化」の考え方である。従来の維持管理を続ける場合に比べると、早い時期から補修のための手厚い予算措置が必要になるが、トータルで見ればコストを削減できる。目先のコスト削減に捉われず、「損して得をとる」発想への転換が求められる。

一方、近年、土木構造物を廃止する動きも出てきている。札幌市は 2002 年度から一部のエリアでロードヒーティング（道路の融雪や凍結防止のため路面の温度を上げる設備）の運転を停止した。大阪市は 2006 年に大阪港の港湾計画を改定し計画していた岸壁の新設を中止したほか、利用頻度が低く老朽化が進んでいた既設の岸壁を 2km にわたり廃止することを決定した。熊本県は発電機やゲート等の設備の更新時期が迫っていた県営ダムの撤去工事を 2012 年から開始した。道路や水道管路等のネットワーク型の構造物を部分的に廃止することは難しいが、複数のネットワークを統合し、処理施設を削減することは可能である。

東京都府中市は 2013 年に策定した「インフラマネジメント計画」で、利用度の低い構造物は集約化・合同化を検討すること、新設が必要な場合には既存構造物を廃止し総量の増加を抑制すること、管理水準が高い場合は全国平均レベルまで引き下げる可能性がある

ことを示した。これは、土木構造物に関して廃止や管理水準の引き下げに言及した全国初の計画であり、今後の取り組みが注目される。

4. 公共施設等総合管理計画策定のポイント

1) 数値目標の設定

総務省の「公共施設等総合管理計画の策定要請」によると、「公共施設等の数・延べ床面積等に関する目標やトータルコストの縮減・平準化に関する目標などについて、できるかぎり数値目標を設定する」とされている。そもそも、将来費用を把握していない自治体が7割近くにのぼる中、将来費用を推計した上で、その削減目標まで設定しなければならない。

前述のとおり、公共建築物に関しては、秦野市をはじめ、削減目標を延床面積ベースで設定する自治体が増えている。ただ、秦野市のように、削減目標を個別施設レベルの計画にまで落とし込み、実際に事業を進めている

自治体は限られる。

特に、土木構造物の場合、物量ベースの数値目標は設定しにくい。まずは将来費用の削減目標として設定し、物量に関しては「結果的に削減されている」姿を目指すというのが現実的だろう。

目標設定のためには、将来の必要費用を算定し、それが財政に与える影響をシミュレーションする必要がある。その際、国の補助制度や地方債制度が現行のまま続くと考えず、より厳しい条件を想定する必要もあるだろう。

2) 将来の需要変化の考慮

人口構造の変化に伴い、インフラに対するニーズの変化が予想される。年少人口が減少する地域では学校施設に余剰が生じ、老年人口が増加する地域では医療・福祉施設やケア付き住宅の需要が高まる。2030年にかけて年少人口が30%以上減少し、老年人口が30%以上増加する自治体を見ると、人口構造の大きな変化に直面する自治体は都市郊外部に多いことがわかる。

図表3 2010~2030年にかけて年少人口が30%以上減少し、老年人口が30%以上増加する自治体

	中心	0/11	0.0%	なし
三大都市圏	中心	0/11	0.0%	なし
	郊外	42/239	17.6%	龍ヶ崎市、五霞町、飯能市、加須市、東松山市、春日部市、狭山市、鴻巣市、上尾市、入間市、桶川市、久喜市、北本市、三郷市、川島町、吉見町、鳩山町、杉戸町、松伏町、松戸市、佐倉市、市原市、我孫子市、富里市、栄町、伊勢原市、愛川町、木曾岬町、東員町、亀岡市、吹田市、枚方市、富田林市、大阪狭山市、阪南市、豊能町、太子町、三田市、橿原市、安堵町、上牧町、広陵町
	遠郊外	9/52	17.3%	熊谷市、深谷市、茂原市、東金市、八街市、大網白里町、清川村、多治見市、宇治田原町
ブロック拠点	中心	1/10	10.0%	札幌市
	郊外	15/96	15.6%	江別市、北広島市、石狩市、当別町、南幌町、亶理町、七ヶ浜町、藤枝市、湖西市、廿日市市、府中町、小郡市、春日市、糸島市、筑前町
都道府県拠点	中心	2/52	3.8%	盛岡市、厚木市
	郊外	23/274	8.4%	東神楽町、階上町、矢巾町、下野市、上三川町、益子町、市貝町、壬生町、高根沢町、榛東村、玉村町、大泉町、邑楽町、大井町、内灘町、南アルプス市、中央市、大野町、岩出市、松茂町、砥部町、諫早市、長与町
地方都市	中心	2/176	1.1%	帯広市、古河市
	郊外	14/305	4.6%	幕別町、釧路町、おいらせ町、鹿嶋市、矢板市、上里町、山中湖村、鳴沢村、御前崎市、名張市、湖南市、竜王町、上富田町、基山町
その他		8/446	1.8%	利島村、青ヶ島村、軽井沢町、白馬村、伊江村、北大東村、竹富町、与那国町

注) 自治体類型は、東京大学空間情報科学研究センターが発表している「都市雇用圏」をベースに、政令指定都市を中心とする都市圏を「ブロック拠点」、都道府県庁所在都市及び同等規模の人口を有する自治体を中心とする都市圏を「都道府県拠点」、それ以外の都市圏を「地方都市」、都市圏に属さない自治体を「その他」としている。また、各都市圏における「中心」「郊外」の区分も都市雇用圏の定義に依拠している。

出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(都道府県・市区町村)」より NRI 作成

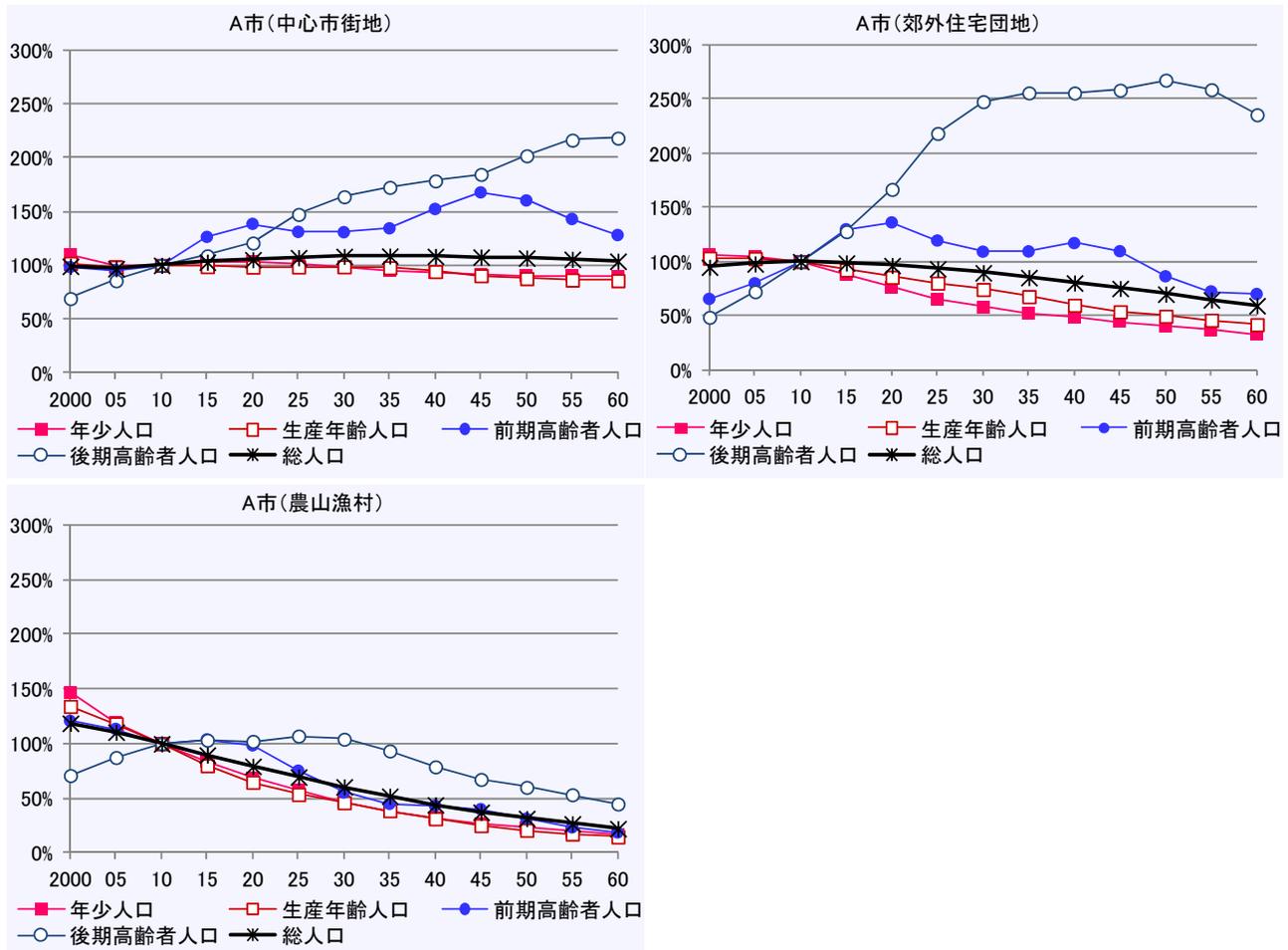
NRI パブリックマネジメントレビュー November 2014 vol.136 - 4 -

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2014 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

また、自治体内のエリアによっても人口動態は大きく異なる。ある県庁所在都市で、市街地類型別に将来人口を推計したところ、郊外住宅地において総人口の減少、後期高齢者

人口の増加が特に顕著であった。インフラのあり方を検討する際には、人口動態を丁寧に予測し、将来の施設需要を見極めることが重要である。

図表4 ある中核市におけるエリア別の人口動向



注) 数値は総務省「国勢調査」等をもとに推計
出所) 総務省「国勢調査」等より NRI 作成

3) まちづくりとの連携

人口減少が進む中、小売・医療等の生活に不可欠な都市機能を維持するためには、一定の人口集積が不可欠であり、「集まって住む」コンパクトな都市構造への再構築が求められる。国土交通省によると、2010年3月時点で、約半分の自治体が都市計画マスタープランにおいてコンパクトシティを将来の都市像として位置付けているか、位置付ける予定という。

都市再生特別措置法改正(2014年8月)により、立地適正化計画とそれに紐づく都市機能立地支援事業・都市再構築戦略事業が制度化され、集約型都市構造への変革を誘導する「ツール」が整った。立地適正化計画では、医療・福祉・商業等の機能の誘導を図る「都市機能誘導区域」を即地的に指定することになる。都市構造の再構築を進めていく上で、公共施設は拠点機能の一端を担うと考えられることから、公共施設等総合管理計画と立地適正化計画の整合を図ることが重要である。

図表5 公共施設の種類による立地適性の違い（案）

公共施設	立地適正
行政窓口機能	中心部の拠点・郊外部の拠点に立地することが望ましい。
文化・社会教育機能	中心部の拠点か、公共交通の便の良い郊外部の拠点に立地することが望ましい。
スポーツ機能	中心部の拠点か、公共交通の便の良い郊外部の拠点に立地することが望ましい。民間施設での代替も可能。
学校教育機能	コミュニティ単位で設置。
集会機能	コミュニティ単位で設置。学校の空き教室等を利用して確保することも考えられる。
子育て支援機能	公共交通の便の良いところに立地することが望ましい。
医療・保健機能	広域的な施設は、中心部の拠点か、公共交通の便の良い郊外部の拠点に立地することが望ましい。また、民間病院の建替に際して公的不動産を有効に活用することも考えられる。
福祉機能	民間によるサービス提供が主だが、民間福祉施設は地代・家賃の高い場所には立地できないため、公的不動産の有効活用が望まれる。
居住機能	公共交通の便の良いところに立地することが望ましい。
消防機能	自動車交通の便がよいところに立地することが望ましい。

まちづくりとの連携が求められるのは公共建築物だけではない。海外では、都市計画に土木構造物の縮小を位置付ける自治体が出てきている。半世紀で人口が180万人から90万人に半減し、空き家・空き地が急増しているデトロイト市（アメリカ）は、2012年に発表した長期戦略計画「DETROIT FUTURE CITY」で、市域を「インフラの機能向上を行うエリア」、「インフラの更新を行うエリア」、「インフラを減量するエリア」、「インフラを将来的に撤退させるエリア」の4つに区分し、エリアによってインフラ投資の「選択と集中」を行う方針を宣言している。

わが国の自治体は、ここまで極端な取り組みが求められるわけではない。ただ、公共施設の再編を検討する際には、それを支える道路インフラのあり方をあわせて検討すべきであるし、居住地域のあり方を議論する際には、上下水道のあり方をあわせて検討すべきである。まちづくりもインフラマネジメントも、10年、20年かけて実現するものであり、両者の連携を図って進めることが重要である。

4) 公会計見直しの動きへの配慮

総務省通知「今後の地方公会計の整備促進について」（平成26年5月23日）にあると

おり、今後、すべての自治体で固定資産台帳の整備が求められる。現在、総務省方式改訂モデルに基づいて財務書類を作成している自治体は、施設の資産価値や減価償却費を記録した固定資産台帳を新たに整備しなければならない。そうすると、施設所管部局には、施設・設備の取得価格や、各種工事の内容を財政部局に対して正確に報告することが義務付けられる。

東京都の道路アセットマネジメントシステムでは、初期投資額・減価償却額・残存価額・建設仮勘定等の会計情報や、施設の移動・除却等の情報を記録できるようになっており、公会計における道路資産評価に活用されている。インフラマネジメントの取り組みの中でデータベースを構築しようとする自治体は、公会計改革への対応についても念頭に置くことが必要である。

5. おわりに ー計画策定のコツー

今後、自治体では、公共施設等総合管理計画をはじめ、インフラマネジメントに関するさまざまな計画を策定することになる。それらを「実際に使われる計画」とするためには、

次の点に留意して進めていくことが必要である。

1) 手元の情報から計画を作り上げ、PDCA サイクルの中で精度を高めていくこと

インフラマネジメントに取り組む自治体担当者からは、「データの収集・整理だけで力尽きてしまい、計画づくりにたどりつかない」、「大量のデータを収集したものの、結局、活用しないデータが多かった」という意見をよく聞く。初めに本当に必要なデータは何かを精査し、絞り込むことが重要である。

また、点検データがなければ経過年数で代替する等、まずは入手可能なデータをもとに計画を作り上げ、マネジメントの仕組みを構築することも重要である。PDCA サイクルの中で、データを追加し、精度を高めていけばよい。

2) データの取得・更新に際して現場に過大な負担をかけないように配慮すること

PDCA サイクルを継続的にまわしていくためにも、できるだけ台帳等の既存の情報を活用し、新規で情報を取得する場合には定期点検とあわせる等、通常業務に組み込むようにし、現場に過大な負担をかけないように留意すべきである。

3) 見た目の美しさに目をとられず、メンテナンスしやすい計画にすること

取り組みを継続するためには、計画の見直しを外部委託しないで済むように設計することも重要である。見栄えを重視し、凝った図をたくさん取り入れた計画書をよく見るが、「結局、何を言いたいのかよくわからない」、「計画をメンテナンスしにくい」という不満をよく聞く。計画書は、自治体職員が自らメンテナンスできるよう、シンプルでわかりやすいものにすべきである。

また、データベースやコストシミュレーションのファイルが「ブラックボックス」になっていると、計算の経過を確認することができず、ミスを発見しにくくなる。担当者が代わっても扱うことができるように、シンプルなものとするのが望ましい。

筆者

小林 庸至 (こばやし ようじ)
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
上級コンサルタント
専門は、社会資本政策、国土・都市政策 など
E-mail: y3-kobayashi@nri.co.jp

より革新的な自治体「広報広聴戦略プラン」の策定に向けて

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部
 上席コンサルタント 北村 倫夫

1. はじめに

今、自治体において「広報広聴戦略プラン」の策定がブームである。同プランの基本的な位置づけは、広報広聴の所管部署が策定する、行政機関としての自治体（＝地方公共団体）の計画になっているという点である。「計画なくして実行なし」という自治体の不文律に従うと、これまでにはなかった戦略プランが作られ、それに基づいて取り組みが推進されることによって、広報広聴活動の水準が大きく向上するとも期待される。

しかし一方で、北米（米国、カナダ）及びオセアニア（オーストラリア、ニュージーランド）の自治体（以下、「北米等の自治体」と呼ぶ）の取り組みと比較すると、日本の広報広聴戦略プランの枠組みや内容については、改善すべき点も散見される。

本稿では、最近の自治体の広報広聴戦略プラン策定の実態と課題を概観するとともに、北米等の自治体の実態を参考にしつつ、より革新的な自治体「広報広聴戦略プラン」の策定に向けての基本的なあり方（論点）を示す。

2. 自治体における「広報広聴戦略プラン」策定の実態と課題

最近の自治体における「広報広聴戦略プラン」の策定事例は、図表1に示すとおりである。これまではほとんど策定されていなかったが、平成22年度から平成26年半ばまでの約4年間で、新規・改訂を合わせて10を超える広報広聴戦略プランが策定されるに至っている（把握できたもののみ）。

このように広報広聴戦略プランの策定が増えている背景としては、自治体間競争の一面として「広報競争」が激化していること、自治体に『外』を意識した経営変革が求められていることなどが挙げられる。特に、後者については、自治体の政策や取り組みに対して、住民からの「支持・信頼・共感」を得るための効果的なコミュニケーション活動、外から外国人観光客や新規産業を呼び込むための強力なマーケティング活動などの重要性が高まっている。

図表 1 最近策定された自治体の主な「広報広聴戦略プラン」

プラン名(順不同)	公開年(最新版)
「愛知県広報広聴戦略プラン」(平成25年度改訂版)	平成26年3月
「山梨県広報戦略」	平成26年3月改訂
「愛媛県広報広聴戦略プラン」(改訂版)	平成25年4月
「北海道戦略広報基本方針」	平成26年4月
「豊川市広報戦略プラン～見えすぎる広報を目指して～」	平成24年7月
「戸田市広報戦略—情報発信力の強化—」	平成24年3月
「磐田市広報戦略プラン」	平成22年度
「静岡市戦略広報プラン」	平成26年4月改訂
「松戸市広報戦略—最先端の自治体広報戦略モデルを構築するために—」	平成23年8月
「旭川市広報広聴戦略プラン」	平成25年5月
「宮崎市広報広聴戦略プラン」	平成26年4月
「前橋市広報広聴戦略プラン 伝える広報から伝わる広報へ」	平成26年5月

注) 平成 26 年 7 月時点で Web 検索により把握できた事例を掲載

広報広聴戦略プランの基本的な枠組み・内容は概ね共通している。第一に広報広聴の担当部署が策定する当該自治体(地方公共団体)の計画となっていること、第二にプランに示される基本戦略の項目が「対県民コミュニケーション」、「対外情報発信」などのカテゴリーに類型化できることなどである。

特に後者について、自治体のうち都道府県(戦略プランを策定している 4 道県)の「広報広聴戦略プラン」に示される、戦略項目を整理すると図表 2 のとおりとなる。基本戦略の項目は概ね類似しており、大きく 5 つのカ

テゴリーに分類することができる。その中で、「対県民コミュニケーション」、「対外情報発信」、「庁内体制マネジメント」が、広報広聴戦略プランの 3 本柱になっていることがわかる。

以上のような自治体の広報広聴戦略プランが策定されることによって、多様な広報広聴活動が計画的に実行されていくことになる。従って、広報広聴戦略プランの策定は、自治体の広報広聴活動の量と質を大きく向上させていくものと期待される。

図表 2 自治体の「広報広聴戦略プラン」に示される主な戦略項目(4道県を対象)

カテゴリー	基本戦略に示される項目記述(例示)	道県名
A. 対県民 コミュニケーション	■ 県民とのパートナーシップをより強固なものとするため県民とのコミュニケーションを強化する	愛知県
	■ 県民の理解・協働を得るコミュニケーション広報広聴へ ～広報広聴力の強化・連携～	愛媛県
	■ 道民の理解と協働によるコミュニケーション広報の推進	北海道
	■ 適時・的確・双方向・平易な広報の推進	山梨県
B. 対外情報発信	■ 愛知の魅力発信で好感度アップを図るため県外・国外向けの情報発信を強化する	愛知県
	■ えひめの魅力の発信力強化へ ～えひめを知ってもらうためには～	愛媛県
	■ 国内外に向けての情報発信の強化	山梨県
	■ 北海道価値の効果的な発信	北海道
C. 庁内体制 マネジメント	■ 全庁一体となって推進するため県庁「広報広聴力」を強化する	愛知県
	■ 職員一人ひとりが広報広聴パーソンへ ～職員の広報広聴マインドの醸成～	愛媛県
	■ 全庁が連携した広報広聴へ ～庁内広報広聴体制の整備～	愛媛県
	■ 広報活動を支えるマネジメント機能の充実	北海道
D. 広報手法	■ メディアミックス手法を活用した広報の推進	山梨県
E. 外部連携	■ 民間企業などとの協働による広報の推進	北海道

注) 「愛知県広報広聴戦略プラン(平成 25 年度改訂版)」、「愛媛県広報広聴戦略プラン(改訂版)」、「山梨県広報戦略」、「北海道戦略広報基本方針」を対象

3. 自治体の広報広聴戦略プランにみられる課題

以上のように、広報広聴戦略プランは、自治体の広報広聴活動に極めて重要な役割を担っているが、一方で筆者の私見によれば、次のような課題を持っている。

1) 広報広聴課の視野のもとで策定されることによる限界がある

広報広聴戦略プランは、多くの場合、広報広聴の所管部署（「広報広聴課」が一般的であるが組織名称は多様）で策定される。このため、同課の視野（世界観）のもとで作られることになり、その結果、プランに示される基本戦略の項目や具体的な取り組み内容が、主に広報広聴課の所管業務の範囲にとどまる傾向がみられる。

実態としての自治体の広報活動は、広報広聴課の所管範囲にとどまらず、政策説明、生活情報提供、観光振興、企業誘致、UIJ ターン促進、開発投資促進、危機管理など多様な側面で行われている。また、こうした広報活動を行う主体（所管部署）は全庁に及んでいる。従って、広報広聴戦略プランは、自治体全体の戦略プランとして、全庁的な視野（世界観）のもとで作られることが望ましい。

2) 重要な「何を（What）」にあたる広報分野・テーマ戦略が弱い

広報広聴戦略プランでは、記載すべき5W1H（いつ、どこで、誰が、何を、誰に対して、どのように）の中で、最も重要な「何を（What）」にあたる広報分野・テーマの戦略が欠けていることが多い。これは、上記1節の課題とも関係しており、広報広聴課がプランを策定する場合、庁内他部署に関わる広報分野・テーマの設定まで踏み込めないことが背景にあると推測される。

自治体の全庁的な戦略プランであるからには、自治体にとって重要な政策広報、観光広報、産業広報、定住広報、生活広報、危機管理広報などの広報分野・テーマを明確にし、それらについての具体的な戦略を示すことが重要である。

3) 広報の「手段」と「戦略」の取り違えが見られる

広報広聴戦略プランの基本戦略の項目として、例えば、「メディアミックス手法を活用した広報の推進」、「職員一人ひとりが広報広聴パーソンへ」などが掲げられているが、これらは広報広聴の手段レベルの記述である。

広報広聴の「戦略」は、自治体が将来を据えて全庁的に実行する、より大局的・長期的な取り組みの柱となるものが記述されるべきである。例えば、前述の例でいうと、「すべての自治体ステークホルダーに『きめ細かく行き届いた』広報を実現する」という戦略を掲げ、その実現のための手段として「メディアミックス手法の活用」や「職員一人ひとりが広報広聴パーソンになる」などの取り組みを位置づけたほうが、よりインパクトのある広報広聴戦略プランになると考えられる。

4) 行政機関としての自治体のプランであり「地域」としての戦略が弱い

現在の広報広聴戦略プランは、行政機関としての自治体（地方公共団体）が、業務の一環として行う広報広聴活動の計画として策定されている。しかし、自治体にとって重要な政策課題である地域振興を目指すのであれば、〇〇県や△△市という「地域」が、住民・企業・団体・行政一丸となって行う対外的な広報活動（地域のPRによる観光誘客、産業誘致、投資誘導等）のプランがあってもよい。むしろ、そうした「地域の広報戦略プラン」を作っていくことが、今後の地域振興に重要

になると筆者は考えている。

この点で、広報広聴戦略プランは基本的に自治体のプランとして作られているため、「対外情報発信」というカテゴリーで対外的な広報活動の一部は記載されているものの、「地域」全体として行うべき対外的な広報活動の戦略は弱いと言わざるを得ない。

4. 北米等の自治体の策定するプランとの比較

ここまで日本の自治体の広報広聴戦略プランの実態と課題をみてきたが、改善方向のヒントを得るために、広報の取り組みが進んでいる諸外国に目を転じてみる。最も参考になるのが、北米等（主に米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド）の自治体の事例である。

北米等の自治体の策定する広報関連の計画は、大きく2つのタイプに分かれる。一つは、「コミュニケーションプラン」、もう一つが「マーケティングプラン」である。

1) 北米等の自治体がつくる「コミュニケーションプラン」

「コミュニケーションプラン (Communication Plan)」とは、当該自治体の広報コミュニケーション活動である「市

民・地域とのコミュニケーション」、「行政内部のコミュニケーション」、「マスメディアとのコミュニケーション」などの目標、方針、戦略、手段、プログラム等を明確に示した計画のことである。

北米等の自治体では、コミュニケーションプランを策定している例が複数みられる。また、これまでは比較的小規模な自治体であったが、最近ではダラス市（アメリカ）、オタワ市（カナダ）などの大都市も作成するようになってきていることから、同プランの重要性が広く認識されつつあることがうかがえる。

コミュニケーションプランの内容は、一般的には、当該自治体が市民やマスメディアなどの訴求対象者（ステークホルダー）に対して行うコミュニケーションの基本的な理念、対象者の範囲と定義、対象者別のコミュニケーションの目標、目標を達成するための具体的な戦略と行動、コミュニケーション手段と運用方法、スケジュールなどとなっている。図表3に、実際のコミュニケーションプランの事例を示す。北米等の自治体のコミュニケーションプランの大きな特徴は、訴求対象者が細かく定義・分類され、その違いを意識したコミュニケーションの目標や戦略が立てられているという点である。

図表3 米国の自治体におけるコミュニケーションプランの策定事例

アシュランド市(アメリカ オレゴン州ジャクソン郡)	
1. 計画の理念	<ul style="list-style-type: none"> ・開かれた双方向コミュニケーション ・コミュニティ問題の解決 ・市政に関する事前の語りかけ ・コミュニケーション・ポイントの分散化 ・全ての人々の参加への動機付け ・強力かつ一貫したメッセージの発信
2. コミュニケーション対象者の範囲と定義	(1)第1グループの対象者 <ul style="list-style-type: none"> ・市民、市評議委員等、市職員、報道機関 (2)第2グループの対象者 <ul style="list-style-type: none"> ・市民以外の人々(市への通勤者含む) ・周辺自治体、市の外郭団体・機関
3. コミュニケーション計画の目標	<ul style="list-style-type: none"> ・市長と議会がコミュニケーションの重要な役割を担うことの確認 ・市民、企業、団体への／からのコミュニケーションの改善 ・市の組織内での双方向コミュニケーションの改善 ・コミュニティ及びメディア・リレーションの強化・改善 ・市民の市政目標と活動に対する認識・関心・参加の向上 ・市と市民、市組織と外郭団体などの中での対立感情の解消 ・市職員の市政目標と活動に対する認識・関心・参加の向上 ・市職員に組織的誇り、市政府との積極的な一体感を持たせること
4. コミュニケーションの戦略とアクション	(1)戦略 <ul style="list-style-type: none"> ・市民の行動や意見を定量的に把握するための、コミュニケーション研究プログラムを拡張する ・目標とする多様なコミュニケーション対象者に情報を到達させるために、多重メディア及び多重レベル・コミュニケーション・アプローチを使用する ・市民をコミュニケーション・プロセスに導き、コミュニティ問題解決へのコミットメントを増加させるために、時間・場所を問わない対話型コミュニケーション手段及び技術を活用する (2)アクション <ul style="list-style-type: none"> ・マーケット調査 ・コミュニケーション監査 ・コミュニケーション訓練
5. コミュニケーション手段 (一部抜粋)	(1)外部コミュニケーション手段 <ul style="list-style-type: none"> ・市情報提供(公共料金請求書に情報媒体を添付) → 一般市政情報をコミュニティへ提供 ・予算概要小冊子 → 基本情報+“税金はどこへ行った?”などのキーメッセージの提供 ・ウェブページ → 市の全情報へのワンストップアクセス性を提供 ・ウェブページ調査ツール → 市民に対するオンラインアンケート調査等を実施。結果を市民に提供 ・ケーブルテレビ、ブローシャ、広報印刷物、ニュースリリース ・ディスプレイ広告、公共サービス告知、市民会議 (2)内部コミュニケーション手段 <ul style="list-style-type: none"> ・職員向けニュースレター、全職員への同報電子メール ・部局長会議、部局内会議、中間管理職会議 ・職員向けコミュニケーションガイド

出所) アシュランド市公式サイトより NRI 作成 <http://www.ashland.or.us/Page.asp?NavID=1583>

2) 北米等の自治体がつくる「マーケティングプラン」

一方で、北米等の自治体では、「マーケティングプラン (Marketing Plan)」を作る例もみられる。マーケティングプランは、自治体(地域)に観光客、企業、投資などを呼び込

むための戦略と行動を取りまとめた計画である。

また、マーケティングプランには、当該自治体は何をターゲットとするかによって、さまざまなバリエーション(変種)がみられる。例えば、観光客(ツーリスト)の誘客を重視

する場合には「ツーリズムマーケティングプラン (Tourism Marketing Plan)」、企業や投資の誘致に重点を置く場合には「経済開発マーケティングプラン (Economic Development Marketing Plan)」などがある。

これらのマーケティングプランには、企業マーケティングに活用される基本理論や要素（マーケットリサーチ<市場調査>、マーケットセグメンテーション<市場細分化>、マーケットアウェアネス<市場認知度>など）が組み込まれており、実効的なプランとなっている。

なお、日本では「シティプロモーション (City Promotion) プラン」や「シティセールス (City Sales) プラン」という名称で作られる場合が散見されるが、英語圏ではこうした表記は使われていない。都市や地域を対外的に PR し、人・企業・投資を呼び込むという意味では、「マーケティング (Marketing) プラン」が一般的である。

3) 北米等の自治体の事例から得られるわが国への示唆

以上のように北米等の自治体では、日本の広報広聴戦略プランに該当するものとして、「コミュニケーションプラン」と「マーケティングプラン」の2つの種類があり、個々独立したものとして策定されることが一般的である。

これに対して、日本の自治体の広報広聴戦略プランでは、コミュニケーションプランの要素（対県民コミュニケーションの戦略など）やマーケティングプランの要素（対外情報発信の戦略など）はそれぞれ一部が取り入れられているものの、北米等の自治体のプランと比較すると、プランの理念、訴求対象の認識、訴求対象の違いを意識した目標や戦略などの面において、見劣りすると言わざるを得ない。

自治体のコミュニケーション戦略とマーケ

ティング戦略は、目指すべき目標、訴求すべきターゲット層、導入する手段や手法などの面で大きく異なるため、北米等の自治体にみられるように両者は独立して策定されることが望ましい。

5. より革新的な「広報広聴戦略プラン」の策定に向けて

これまで概観した日本の自治体の課題及び北米等の自治体の事例を踏まえて、より革新的な広報広聴戦略プランの策定に向けての基本的な考え方（論点）を示すと以下のとおりである。

1) 広報広聴戦略プランは全庁的視点・体制によって策定すべき

自治体の広報活動は、政策説明、生活情報提供、観光振興、企業誘致、UIJ ターン促進、投資促進、危機管理など多様な側面で行われており、また、広報を行う主体は全庁の組織に及ぶ。従って、自治体の広報広聴戦略プランは、全庁的な視点（世界観）と体制で作られるべきである。例えば、「広報統括官 (CPO)」制度の導入とそのもとでのプラン策定が有効例として挙げられる。さらに、広報分野・テーマとして、自治体全体に関わる政策広報、生活広報（豊かさ広報）、観光広報、産業広報、定住広報、環境広報、危機管理広報などを想定し、各々の広報戦略を明示することが、より革新的な広報広聴戦略プランとして重要である。

2) 「コミュニケーションプラン」と「マーケティングプラン」に分けて策定すべき

広報広聴戦略プランは一つの統合プランとして策定してもよいが、機能的には、自治体とステークホルダー（市民、企業、マスメデ

ィア、職員等)との“より良き信頼関係”を構築するための「コミュニケーションプラン」と、外に目を向け「人」(観光入込客、UIJターナー者など)、「企業」(進出企業)、「投資」(開発、インフラなど)を誘引するための「マーケティングプラン」に分けて策定することが望ましい。また、全庁的視点に立つことを前提に、コミュニケーションプランは広報広聴課や企画課が中心となり策定し、マーケティングプランは観光課や商工課が中心となり策定するという協働体制も想定可能である。

さらに、マーケティングプランを策定する場合には、自治体の視点に加えて「地域」の視点からの広報戦略を立案することが、地域振興に資するという点で効果的である。

3)「コミュニケーションプラン」では対象者別の戦略やアプローチ手段を示すべき

自治体がコミュニケーションプランを策定するにあたっては、まず広報広聴コミュニケーションの対象者(ステークホルダー)を定義し、個々の対象者別に戦略を練ることが効果的である。自治体のコミュニケーション対象者としては、住民(現・元)、市民団体・NPO、企業(立地企業、取引先企業など)、マスメディア、各種団体・機関、他自治体、自治体職員などが想定される。これらの異なる対象者の特性にあった広報コンテンツづくりや広報手段・媒体の活用方法をプランの中で示すことが望ましい。例えば、多様なコミュニケーション対象者に情報を的確に到達させる「多重レベル・コミュニケーション・アプローチ」の導入などである。

また、コミュニケーションプランの中では、大規模災害などの発生に備えた「リスクコミュニケーション」の考え方による住民を対象とした社会危機管理広報、職員を対象とした自治体組織危機管理広報のあり方についても言及することが必須である。

4)「マーケティングプラン」では分野別(観光、産業など)の戦略や手段を示すべき

自治体のマーケティングプランを策定するにあたっては、観光、産業、投資、定住などのマーケティングの対象分野を明確にし、各分野のマーケティング戦略を提示することが望ましい。

分野共通的な戦略の基本要素は、「マーケットセグメンテーション<市場細分化>」、「(地域の)イメージマネジメント<印象管理>」、「(地域の)マーケットアウェアネス<市場認知度向上>」、「マーケティングツール<推進手段>」、「キーパートナー<重要連携先>」などであり、これらの要素を当該地域の特性に合わせてどのように具体化するかを、プランに示すことが重要となる。

6. おわりに

自治体にとって戦略的広報の展開は、地域振興という絶対的な政策命題の実現に向けて一層その重要性を増している。現在の広報広聴戦略プラン(新規・改訂)の策定ブームは、確実に自治体の広報広聴活動の水準を向上させていく契機になると考えられる。しかし、それをさらに加速化させ成果を高めていくために、本稿で示した方向によって、より革新的な広報広聴戦略プランを策定・実行していくことが望まれる。

筆者

北村 倫夫(きたむら みちお)
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
上席コンサルタント
北海道大学大学院メディア・コミュニケーション研究院客員教授(兼任)
専門は、公共経営、国土・地域・都市政策、
経済・産業政策 など
E-mail: m-kitamura@nri.co.jp