

# 政策の説明における動画活用の可能性

- 舞鶴市市民レビューへの参加者増加のための提案 -

池田 葉月 (Ikeda Hazuki)

(京都府立大学大学院 公共政策学研究所)

キーワード：行政による情報提供、動画、市民参加

## 1. 本研究の概要

本研究では、ある政策について行政が市民に説明する手法の1つとして動画という媒体に可能性があることを明らかにする。その具体例として京都府舞鶴市の舞鶴版・地方創生についての市民レビュー（以下、市民レビュー）をとりあげ、無作為抽出の市民からの参加者を増やすための方法として動画に可能性があることを述べるとともに、動画の例を提案する。

## 2. 行政から市民への情報提供の現状と課題

行政が市民に提供している情報には新しい制度や制度の変更、手続きなどの説明、啓発、イベントなどへの参加者の募集など様々なものがあり、その性質や難易度、市民の関心の程度などはそれぞれ異なる。また、情報を提供した後に行政は市民に何を求めているのかということも異なる。例えば知ってもらえればそれでよいのか、手続きや参加、実践などの具体的な行動を求めているのかなど様々である。

地方自治体における情報の発信や伝達方法などに関する議論は、各地方自治体の広報やホームページ、シティプロモーション、観光などの分野で盛んである。これらの分野では、どのような情報をどのような媒体や見せ方で発信していくのか、どのような先進事例があるのかなどに対する関心が高い（川越市 2014；岸本 2003；行政管理研究センター 2011 など）。例えば広報紙は、タブロイド判から冊子に変更して図表や写真などを豊富に使用した広報紙を作成する地方自治体が増加しており、内容についても、いつ何をとりあげるかというスケジュールを1年単位で立てるといったような戦略的な広報を行っている例もある。また、公益社団法人日本広報協会が1964年から実施している広報コンクールもあり、多くの地方自治体が参加している。シティプロモーションや観光についても専用のポータルサイトを作成し、情報の発信に力を入れている地方自治体は多い。

これらの分野以外でも工夫されている事例は存

在する。例えば、市の取組みの成果を数量的データでわかりやすく説明しているものとしては京都市の『京都市政報告書』などが挙げられる。また、色の違いによって進捗状況や達成度などが一目でわかるようになっているものとしては京都府戦略的地震防災対策推進プランの進捗状況を示すものなどが挙げられる。このように、見える化（可視化）や視覚化への関心も高く行政自身が見える化を推進するための手引きを作成している場合もある（さいたま市 2011）。また、公務員向けに図解を活用した資料の作成方法を解説したものなども存在し、作成方法が解説されているだけでなく実例も豊富に紹介されている（田中 2015）。さらに、日本では最近、数量的なデータを効果的に伝える方法の1つであるデータビジュアライゼーション（data visualization）も注目されており、その解説書や活用事例の紹介などもある（小林ほか 2019；藤・渡部 2019）。

しかし、工夫されている例であっても現在中心的に用いられている媒体や表現方法は紙と文章を用いたものであり、その他の媒体が選択されている例は少ないと言える。また、工夫は特定の分野に偏っている。全ての情報の提供方法に工夫を凝らす必要はないが、方法を工夫することによって理解がより促進されるものや有用性が高まるものもあると考えられる。また、難しい、自分には直接的に関係がないなどの理由から関心を持つ人が少ない情報もあり、そのような情報については詳細まで公表することの必要性に対して疑問も生じる。しかし、関心を持つ人の多さに関わらずできるだけ詳細な情報を公表することには行政の真摯な姿勢や決意を示すことになるという意味もあり、それが行政に対する信頼を高めることにつながるとされている（内藤 2015, pp. 103-104）。つまり、知りたいと思ったときに調べることができ、各自の関心の度合いに応じた情報を得られるようにしておくことが重要であると言える。

本研究では参加という具体的な行動を求めるための情報提供の方法を検討する。行政への市民の

参加は多くの地方自治体が実施していることだが、どのような人がどれくらい参加するかは様々である。また、参加者を確保することだけでなく、参加者に求められている役割を理解してもらい、果たしてもらうことについても考える必要がある。本研究では、政策を評価する取組みの1つである舞鶴市の市民レビューを事例として、無作為抽出の市民からの参加者を増やす上での課題と方法を検討する。市民レビューでは参加者の一部を無作為抽出による市民としているが、図1のように参加者は少ない。しかし、様々な立場からの意見を市政に反映させて政策を改善していくという目的に照らしてもこのように参加者が少ないことは問題である。参加者が少ない理由は複数考えられるが、本研究では情報提供の方法に着目し、動画という新しい方法を取り入れることが参加者を増やす1つの方法となり得ることを明らかにする。

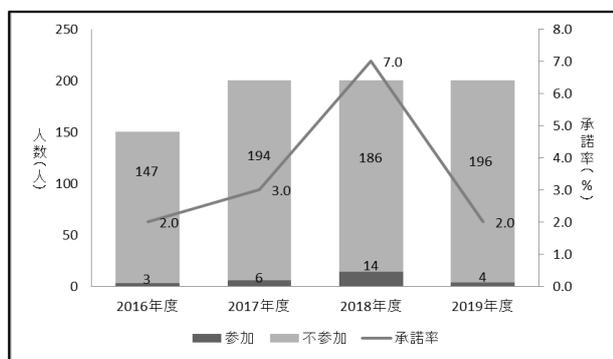


図1 市民レビューへの参加者数と承諾率  
(出所) 筆者作成

### 3. 市民レビューの概要と市民へのアンケート

#### 3.1 市民レビューの概要

京都府舞鶴市では、地方創生に関する取組みの現状や課題、今後の方向性などを市民に説明するとともに意見やアイデアを集め、政策の改善に活かすことを目的として2016年度から市民レビューを実施している。これは地方自治体における政策の評価のうち外部評価に分類されるものであり、前身は事業仕分けである。評価対象は地方創生に関する取組みであり、施策の単位で事務局の企画政策課が毎年2つまたは3つ選択している。評価主体は無作為抽出された18歳以上の市民、市が依頼した各種団体の職員、市内に所在する学校の学生の計15人前後から構成される市民審査員であり、学識経験者がコーディネーターを務める。住民基本台帳から200人が無作為抽出されており、そのうち参加を承諾した人に参加してもらう。2018年度以降は、参加者数の目安は示していない。市民レビューは図2のような流れで進められる。

まず、評価対象の施策の担当課が施策について説明し、次にその施策をよりよくするためにはどうすればよいかという視点から市民審査員が意見やアイデアを述べる。それらを踏まえて最終的に「①より力を入れて推進する、②今のやり方で進める、③やり方に工夫が必要」の3段階で評価し、コーディネーターが総括する。このような流で1つの施策につき60分から90分で実施する。評価の過程では、必要に応じて行政職員に質問することも可能だが、基本的にはコーディネーターと市民審査員のみで進められ、行政職員はそれを傍聴している。それによって行政職員の負担感軽減を考慮している点が特徴の1つである。なお、筆者はコーディネーター補助員として関わってきた。

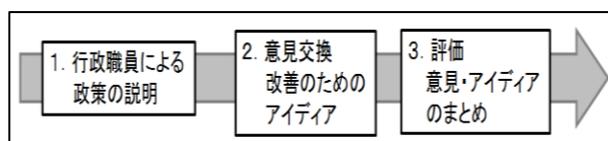


図2 市民レビューの流れ  
(出所) 筆者作成

#### 3.2 無作為抽出の市民へのアンケート結果

舞鶴市は、普段から市政に関心を持っている市民だけでなく多様な市民から意見やアイデアを得たいと考えており、そのために無作為抽出の市民を市民審査員の構成員の1つとしている。そのため参加者の人数、性別のバランス、年齢や職業などの多様性が重要である。筆者が所属する京都府立大学公共政策学部窪田好男研究室では無作為抽出された市民を対象に2017年度からアンケートを実施している。このアンケートは市民レビューに参加する人と参加しない人の属性や意識、行動を明らかにすることを目的とするものである。本節では2017年度から2019年度までのアンケートの結果から参加者の属性と、参加しない理由、参加しやすくする方法について述べる(表1)。なお、筆者はこのアンケートの実務を担当している。市民レビューに参加しない理由として最も多いのは既に予定があるからだが(41人)、自分に役割が果たせるか不安だから(26人)、自分よりもふさわしい人がいるから(30人)、どのようなものなのかよくわからないから(16人)という理由も多い。参加しないと回答した人がどのようにすれば参加しやすくなるかと考えているかについては、市民レビューのイメージがわきやすくする(30人)、参加するかしないかを決める前に説明を聞く機会を設ける(15人)、参加定員を増やす(19人)が多い。なお、これらの数字は3回の調査結果の合計である。

表1 参加しない理由と参加しやすくする方法

| 参加しない理由                             | 回答者数 |
|-------------------------------------|------|
| 1.市民レビューに興味がないから。                   | 9    |
| 2.評価する政策が自分の仕事や生活に関係ないと思われるから。      | 4    |
| 3.他に用事があり、都合がつかないから。                | 41   |
| 4.家事や育児、介護を代わってくれる人がいないから。          | 10   |
| 5.今回の市民レビューに自分以外に誰が参加するか不安だったから。    | 3    |
| 6.参加しても役割を果たせるのか不安だったから。            | 26   |
| 7.公開の場で議論をしたくないから。                  | 14   |
| 8.自分が参加しなくても市民レビューは成立するから。          | 5    |
| 9.自分よりふさわしい人が参加すべきだから。              | 30   |
| 10.市民レビューがどのようなものかわからないから。          | 16   |
| 11.市政に関心がないから。                      | 4    |
| 12.その他                              | 7    |
| 無回答                                 | 3    |
| 参加しやすくする方法                          | 回答者数 |
| 1.過去に参加した人たちの感想やコメントでイメージがわかりやすくする。 | 30   |
| 2.参加するかしないかを決める前に、実際に説明を聞く機会を設ける。   | 15   |
| 3.事前研修を行い、参加に必要な知識を身に付ける機会を設ける。     | 16   |
| 4.評価する政策の選択に関わるようにする。               | 2    |
| 5.もっと短い時間で参加できるようにする。               | 13   |
| 6.家事や育児、介護で多忙な人へのサポートを充実させる。        | 18   |
| 7.より多く参加できるようにする。                   | 19   |
| 8.その他                               | 13   |
| 無回答                                 | 4    |

単位：人、N=75

(出所) 筆者作成

無作為抽出された市民には依頼状と承諾書、アンケートが送付されている。また、この他にも市のホームページで過去の様子や結果、開催案内を確認することができる。また、広報でも開催の案内と報告を毎年度掲載しているため、情報提供は複数の媒体でなされている。しかし調査結果からは、市民にとって理解しやすい説明にはなっておらず、市民レビューがどのようなものであり、参加者にどのような役割が求められるのかが十分に理解されていないと言える。また、文章による説明には限界があるのではないかと考えられる。

#### 4. 動画の特徴と行政における活用の現状

##### 4.1 情報を伝える媒体としての動画の有効性

アメリカ合衆国のビジネスコンサルティングであるフォレストラー (Forrester) によれば、1枚の図は1,000語に値するが、1分の動画は180万語に値するとも言われており、動画は発信できる情報量が多いと言える。動画を制作して発信する場合、YouTubeを利用することが一般的な選択肢だが、海外では解説動画 (Explainer Video) も有力な選択肢として注目されている (Hutchinson 2017, p. 78; 宣伝会議 Advertimes; simpleshow)。解説動画は複雑な結果や概念などの文章では伝わりにくい内容を短時間の動画で説明する手法であり、情報を伝えたい相手の関心を引き付けて維持できるという点で優れている。特に欧米でインターネット時代の新しいプレゼンツールとして注目されており、営業や販売促進、教育など様々な分野で活用されている。解説動画にはCGや実写を使ったものもあるが、切り抜いた白黒のイラストを音声

での説明とともに順番に配置していくものが最も基本的な形式である。日本の行政では解説動画の活用例は少ないが、例えば外国人観光客に対して鹿に関する注意点を説明する奈良県の解説動画などがある。動画を制作する際にはオンライン上の無料サイトを利用することもプロに依頼することもできる。また、従来は専門家が独占してきた市場だが、安価で良い機材も増えてきている (吉川 2018, p. 5)。そのため高画質の画像を撮影することも容易になっており、編集ソフトとインターネットがあれば誰でも発信できる時代になっている。

他の媒体と比較した場合の動画の特徴は以下のようにまとめられる。第1に発信できる情報量が多く、複数の要素を同時に発信できるため、より正確に説明することができる。人間のコミュニケーションは言葉に加えてしぐさや表情、背景となる場所やそこで聞こえる音から成り立っている。そのため、動画を用いることで手話を交えた発言、物品を提示しながらの説明や質疑、録音や録画の視聴をしながらの懇談、発言の文脈など性質上、文章だけでは十分に記録できない情報を伝えることができる (大蔵 2017, p. 36・p. 46)。また、解説動画は年齢や国籍、性別、読み書きのレベルを問わず理解を促進できることが特徴の1つである (simpleshow)。第2に、発信力が高い。インターネットと組み合わせることで国内外に発信でき、ソーシャルメディアによって広く共有されるという効果も期待できる (北海道振興協会 2016, p. 12; 牧野・伏見 2019, p. 8)。第3に、活字の媒体に比べると軽視されている傾向がある (北海道振興協会 2016, p. 23)。これはアナログ世代とデジタル世代のギャップの影響であり、高齢者からの批判で動画の制作が頓挫してしまった例もある。

##### 4.2 行政による動画活用の現状と課題

本節では地方自治体で動画が注目されている背景と動画による情報発信の課題を説明する。行政の強みは情報に公式性があることと、1次データを多く持っていることである。しかし、現状ではそれらを市民にとってわかりやすい形に加工できず、情報を受け取った人が行動に移すきっかけとなるような情報提供にはなっていない点が課題であるとされている (野見山 2017, p. 58)。

このような中で、地方自治体において動画が注目されている背景は以下の2点である。第1に、観光客誘致や移住・定住の促進などとの関係で映像を使った斬新な切り口によるイメージ発信によって地域をどうPRするかということに対する関心が高まっている (財界九州 2016, p. 98)。第2に若年層に対して行政の情報をどのように伝える

かが課題となっていることである。新聞を読む若者が減少し、自治会への若者の加入率も低下していることから、従来からの広報紙や掲示板でのポスター、回覧板では全ての世帯に行政の情報を届けることは難しくなっている（井上 2016、p. 62）。また、新しく選挙権を持った世代や投票率が低い 20 代に行政の情報を伝えることも課題となっている（井上 2016、p. 62）。

しかし、行政における動画による広報には以下のような課題が挙げられる。第 1 に、内容が堅く関心を持たれにくいものが多いとされている（北海道振興協会 2017、p. 5）。これは、ターゲットが明確化されていないことが理由の 1 つである。しかし、行政がターゲットとする市民の属性は様々であり、世代によって利用する媒体が異なる。そのため、同じ動画をインターネットとケーブルテレビの両方で配信している場合などは主要な視聴者が異なるためターゲットを絞りにくいという面もあるとされている（北海道振興協会 2017、p. 5・p. 19）。また、広報や地域の魅力発信においても行政では公平性という概念が重視されていることも理由の 1 つであり、トータルリターンの最大化という考え方にシフトしていくべきであるとも指摘されている（野見山 2017、p. 59）。第 2 に、動画の制作に必要なスキルを持っている職員が少ないことである（北海道振興協会 2016、pp. 19-20）。常に行政職員自身が制作しなければならないわけではなく、求めているクオリティや必要な技術によっては業者に発注することも有効である。しかし、その場合であっても職員に一定の経験やスキルがなければ業者と具体的な話をするのは難しいとされている（北海道振興協会 2017、p. 20）。第 3 に財源の問題である。地方自治体が動画を制作する場合、国の補助金を利用していることが多い。しかし、補助金は次年度も交付されるかどうか不確定であり、交付が決定するまで制作にとりかかれぬ場合もあるため、動画の継続性や即時性が低下するという問題が生じる。そのため、行政職員自身が動画を制作できるようになることも重要であるとされている（牧野・伏見 2019、p. 8）。第 4 に、動画が制作されている分野の偏りである。行政による動画政策に関する先行研究は少ないが、その中でとりあげられたり先進事例として注目されたりしているものは観光客誘致や地域の魅力発信などが中心である。それ以外の分野では例えばゴミ処理など一般的には意外であると思われるような分野で明るく楽しい動画を作成することで、ゴミ処理施設へのイメージ向上をねらった取り組みなどが紹介されているが少ない（花嶋・福岡 2014）。また、特に解説動画については規則やガイドライ

ン、制度の説明に組織の外部だけでなく内部を対象として活用することも可能だが、そのような取組みは地方自治体では非常に少ない。

## 5. 市民レビューを説明する解説動画の提案

本章では、市民レビューへの参加者を増やす方法の 1 つとして提案する動画の骨子を説明する。

本研究では、市民レビューがどのようなものであるかをより理解してもらい、無作為抽出の市民からの参加者数を増やすための 1 つの方法として市民レビューの解説動画を制作することを提案する。解説動画を選択したのは、アンケートにおいて市民レビューの内容や参加した場合の役割がわからないという回答が多かったことから、市民レビューとはどのようなものであり、参加したら自分はどのような役割を求められるのかをわかりやすく伝えることが有効ではないかと考えられるからである。実際の様子を録画し、それを編集して利用するという選択肢もあるが、できるだけシンプルな動画にすることで理解を促進することをねらっているため、説明のためには実際の映像ではなく解説動画の方が有効ではないかと考えた。

動画の構成は以下のとおりである。まず市民レビューとはどのようなものなのかについて当日の進め方だけでなく、実施後どのように活かされるのかも含めて説明する。次に、無作為抽出の市民が参加した場合どのような役割を果たすことが求められるのかを説明する。これらの説明によってまず市民レビューがどのようなものであるかを理解してもらうことを目指す。また、自分が参加した場合、何をすればよいのかというイメージを持つことができ、安心して参加できるようにすることを目指す。なお、発表では動画の案を示す。

## 参考文献、参考ホームページ（主なもの）

- (1) 大蔵綾子「欧米の議会における審議の録画の作成、移管及び利用」、『レコード・マネジメント』(72)、pp. 30-51 (2017)。
  - (2) 北海道振興協会「動画で伝える地域の魅力」、『ブラクティス』(21)、pp. 4-23 (2016)。
  - (3) Hutchinson, K.S. *A Short Primer on Innovative Evaluation Reporting*. National Library of Canada Cataloguing in Publication. (2017)。
  - (4) simpleshow <https://simpleshow.com/jp/>
  - (5) 動画の普及が後押しする“プレゼン革命”  
<https://www.advertimes.com/20150114/article178865/>
  - (6) 舞鶴市 舞鶴版・地方創生についての市民レビュー  
[https://www.city.maizuru.kyoto.jp/soshiki/17-1-0-0-0\\_5.html](https://www.city.maizuru.kyoto.jp/soshiki/17-1-0-0-0_5.html)
- (4)～(6)最終閲覧日：2019年10月29日