

自治体広報測定をどのように行うべきか

—佐賀県武雄市の Facebook 広報評価を中心として—

伊藤 直哉

(北海道大学)

1. 問題意識

近年の広報活動を取りまく環境の激変は、広報実践の難しさを増大させている。特に、大企業に比較してカネ・モノ・ヒト・ノウハウ等の広報資源が乏しい中小企業や地方自治体においてこの傾向が顕著である。このような状況の中、ICTの進展に伴う Facebook（以降 FB）や Twitter に代表されるソーシャル・メディアの台頭により、消費者や市民の意識も大きく変化しつつある。地方自治体においても、従来の画一的広報とは異なる新たな広報取組への期待感が増大している。

このような現状を踏まえ、本論考ではまず企業広報の広報理論、特に広報評価に関する理論を概観する。次いで、この概観から簡易的モデル構築を行い、地方自治体の広報評価に応用を試みる。企業広報においても、広報評価はしばしば議論される領域ではあるが、問題点を整理することにより、広報資源が不足気味の地方自治体においても、十分応用可能であることを実証的に検証してみるのが本論考の目的である。

2.1 企業広報評価の現状

日本を代表する大企業においても、広報評価は最大の悩みの一つであることは間違いない。経済広報センターが3年ごとに行っている『企業の広報活動に関する意識実態調査報告書』においても、広報部門の悩みは「効果測定」が2002年以降トップであり¹⁾、この傾向はしばらく続きそうである。このような広報評価を巡る状況は日本固有のものではなく、欧米でも繰り返されている。広報領域が独立専門領域として確立する1920年前後より、既に広報評価の必要性が確認されていたと主張する Cutlip et al. (2006) は、現代の広報活動において最重要と思われる広報評価のステップが立ち遅れている現状を度々指摘している (Cutlip et al., 2006: pp. 312-4)。広報評価の Yardstick モデルを提唱している Lindenmann は、21世紀が始まる頃には広報評価は特別なものではなく広く共通認識となる期待感を述べていたが (Lindenmann, 1997, p. 402.)、その現状は1997年当時とあまり変わっていない。

このような現状を生み出している理由は、広報業務の特殊性を考慮すれば理解可能となる。そもそもマーケティングのような実務では、販売数や販売額、またマーケット・シェアのような具体的な目標結果が、限られた可変要素を操作することにより、調査から比較的容易に得ることができる (White, 1992)。これに対し、広報の効果と期待される消費者の意見や態度の変容は、心理学的研究手法を有した専門性の高い社会調査が必要となる。この点を考慮すれば、広報実務家の調査手法に関する理解の欠如が大きな理由であることは間違いない (Cutlip et al., 2006, p.313)。

さらに、もう一つの指摘も重要である。しばしば引用される現代的な広報定義に「PRとは、組織とその運命を委ねている様々な大衆との間に、相互に利益を得られる互惠的関係を構築し、維持する経営的機能である。」 (Cutlip et al., 2006, p.5.) というものがある。本論考が着目するのは、広報が「経営的機能」の一部であるという点である。この事実、広報活動をシステム論的に見た場合、広報システムが経営システムの下部構造と位置づけられ、同時に広報担当役員は経営会議に参加する経営幹部となっていることを意味する (伊藤, 2010)。近年の経営は、ますます戦略的経営への舵取りが深化し、MBO (Management By Objectives) への取組も定着化してきた (Mullins, 2010)。MBOの定着は、広報担当役員も他部署のMBO同様、自らの

組織の目標達成度、さらに達成度による次年度予算獲得を経営会議で審議することを意味している。当然のことながら、支出を正当化するための「PR 評価」が求められることになる (White, 1992; Watson and Noble, 2007)。しかしながら、MBO においても広報評価が依然として立ち遅れている原因は、経営者自身も広報は特別な存在であり、調査からでは評価が上手く導き出せないことを認めている点にあると思われる (Cutlip et al., 2006:p.312-3)。

広報実務家に加え、経営者側の調査手法に関する理解不足も、繰り返し重要性が述べられているにも関わらず、広報評価が普及していない原因の一つであると思われる。

2.2 企業広報評価の混乱点

前節で述べた広報実務家と経営者双方の広報調査方法理解不足とは、具体的にどのような点にあるのだろうか。「評価の複雑性」と題した節を立てポイントをまとめている Watson and Noble (2007, pp.18-9) によれば、「評価の階層性による混乱」ということになる。そもそも広報評価におけるプログラム効果測定は、複数の手法の組み合わせによって達成される (Wilcox and Cameron, 2011, p.193)。効果測定に単一手法など存在せず、どのレベルの測定かにより、異なるツールとテクニックを選択する必要がある (Lindenmann, 1993, p.9)。

まず、評価における二つのレベルを峻別する必要がある。この二つの階層性を、「手段」と「目的」とする。広報の活動とは、しばしばメディアへの露出を利用し (=手段)、ステークホルダーの態度変容をもたらす (=目的) ことにある。前節で述べた MBO の O も、この「目的=目標 (Objectives)」に当たることが分かる。MBO における目標の特徴は、可能な限り定量的、現実的で、測定可能なものでなくてはならない (Kotler and Keller, 2006:54-5)。この明確で計量測定可能でなければならぬと定義された「目的」は、多くの広報評価研究者でも共有されている (Wilcox and Cameron, 2011, p.192; Smith, 2005, p.74; Stacks, 2002, p.29; Watson and Noble, 2007, pp.18-9; Cutlip et al., 2006, p.313)。その一方で、この手段と目的の階層を巡り、広報評価は大きな混乱をきたしているのである (Cutlip et al., 2006, p.322)。

一般的に広報実務者は、広報活動の成果として、大量のマスコミ掲載記事や放送時間を基に、読者数、視聴者数、イベント出席者数等のデータを日々集積している。これら「手段」の階層に属しているデータは、しばしば「目的」としての広報評価測定値として容易に転用される傾向が強い。しかしながら、このような行為は「手段と目的の混同」であり、手段で目的を説明する「置き換えゲーム (substitution game)」と命名され、多くの研究者によりその誤謬が繰り返し批判されている (Cutlip et al., 2006, p.319, p.322; Watson and Noble, 2007, p.84; Stacks, 2002, p.28-9)。この置き換えゲームの浸透により、広報評価はリリースや掲載記事の数を数えるだけの「疑似評価 (pseudo evaluation)」に成り下がる (Dozier, 1985)。広報評価が目指すべき到達点は、手段としてのコミュニケーション数ではなく、結果としての目標、つまり、ステークホルダーの態度変容に他ならない。実務家が陥りがちな「コミュニケーションのためのコミュニケーション」という罫からの解放は、手段と結果の峻別が必要不可欠なのである。

2.3 企業広報評価モデル

前節の「置き換えゲーム」の指摘も含め、広報評価の階層性を正しく直感的に理解するため、多くの研究者は階層的評価モデルを提案している。以下、主要な階層的評価モデルを取り上げ、比較検討を試みる。

初期に広報評価の階層性に関する示唆を与えたのは、Swinehart (1979) の功績であると思われる。準備活動としての「プロセス」、企画設計の「質」、手段としての「中間目標」、結果としての行動変化を「最終目標」と命名し、4段階評価を提案した。しかしながら、広報目標に実践評価 (Outputs) と結果評価 (Outcomes) という階層性があることを最初に明確化したのは Lindenmann (1993) の Yardstick Model である。以降、広報評価の階層性は、多かれ少なかれ、Lindenmann (1993) の影響を受けることになる。この目標の階層性という考え方の中で、最も一般的なモデルとして知られているのが、Cutlip et al. (2006, p.319) によって進化された PII モデルであろう。PII とは、準備 (Preparation)、実践 (Implementation)、影響 (Impact) の

各段階の頭文字を取った命名である。情報収集と戦略立案の妥当性評価 = P, 本論考では手段として論じられてきた実践の評価 = I, 本論考では目的として論じられた影響の評価 = I の3段階である。このPIIモデルにより、広報評価の3段階モデルが広く定着する。その他, Inputs, Outputs, Results の3段階を取る Macnamara (2005, p.264) の Macro Model。その後, このモデルは簡素化され, Results を Outcomes と用語変更し, 実践性とフィードバックを増した Pyramid Model へと進化している (Macnamara, 2008)。Planning, Research, Evaluation の PRE プロセスを基にした Fairchild (2002, p.36) の3段階 PRE モデルは, Outputs と Outcomes の間に Out-takes (中間評価) が入り, 強力なフィードバック機能を有しているのが特徴であろう。やはり PRE プロセスを基に, 他モデルの長所を吸収した Watson and Noble (2007, p.92) が紹介する Unified Model 等が存在する。

このような多様な階層的広報評価モデルは, 視点の相違により, それぞれのモデルが長短所を有している。全てのモデルとも階層性を重要視している点が共通認識であり, 「置き換えゲーム」の誤謬に陥らぬよう, 各階層性の命名と定義を繰り返している。その結果として, 皮肉なことに階層ごとの用語混乱を起こしているのも事実である。このような状況を鑑み, それぞれのモデル検討を行いながら, Watson and Noble (2007, p.94) が各モデルの用語を一覧表にまとめている。その表を基に, 収録されていないモデルを取りこみ, 3段階を明確に再編集したのが以下の表1である。

本論考では評価の三段階を「A 企画」, 「B 実践」, 「C 評価」と分けて命名し, 表1において整理した。「A 企画」は, 広報の企画立案に関する調査やベンチマーク等が入る部分であるが, PII Model の「Preparation」以外, 全てのモデルが「Inputs」を用語として採用しているので, 本論考においても Inputs を採用する。

表1 広報評価の三段階用語一覧

	Yardstick Model	PII Model	Macro Model	Pyramid Model	PRE Model	Unified Model
A 企画	-	Preparation	Inputs	Inputs	Inputs	Input
B 実践	Outputs	Implementation	Outputs	Outputs	Outputs	Output
C 評価	Outgrowths	Impact	Results	Outcomes (A)awareness (B)predisposition (C)behavioural	Out-takes	Inpact (awareness)
	Outcomes				Outcomes	Effect (predisposition) Results (behavioural)

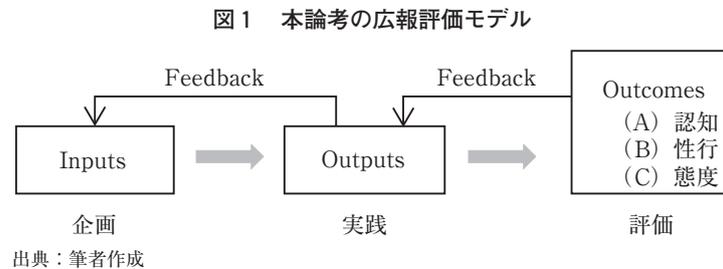
出典：Watson and Noble (2007, p.94) を基に筆者作成

「B 実践」は, 「A 企画」において立案した広報プログラムを実践する領域であり, 本論考の「手段」に当たる部分である。プログラム実践結果として情報発信数, メディア掲載数, 視聴者数, サイト訪問数, クリック数, イベント参加者数等のデータが集まる領域である。このデータで無理矢理プログラム全体の広報評価を行おうとすれば「置き換えゲーム」が発生する。このデータは, プログラム全体がゴール (= 目的) に向かって確実に動いているかどうかを評価するフィードバックの判断材料ともなる。「B 実践」も PII Model の「Implementation」, Unified Model の「Output」以外, 全てのモデルは「Outputs」を用語として採用している。よって, 本論考でもこの用語を用いる。

「C 評価」は, 本論考で「目的」とした領域であり, 進行する広報プログラムの評価を行い, その継続的フィードバックによりゴールに向けた修正を行う部分である。この領域においても, 階層性が存在していることを初めて明確に指摘したのは, Macnamara (2008) の功績であろう。Pyramid Model では, 「C 評価」全体の命名を「Outcomes」, その内部階層性を (A) awareness (認知), (B) predisposition (性向), (C) behavioural (態度) と三段階に分割している。(A) (B) (C) の関係に関して解説しておけば, (A) の認知が繰り返されることにより (B) の性向が生まれ, (B) の性向が継続的になれば (C) の態度が生まれる。よって, ステークホルダーへの強さの観点からは (A) < (B) < (C) という関係が成立している。また,

Watson and Noble (2007, p.94) も、Macnamara (2005) 同様「Outcomes」に三つの階層性を意識し、それぞれに「Impact」、「Effect」、「Results」という命名を与えて区別している。しかしながら、この用語の使用がかえって混乱を招く可能性を考慮し、本論考ではMacnamara (2008) の用語使用に従うことにする。

結果として、本論考で選択した用語や考え方は、表1のグレー反転部分、Pyramid Modelと同様である。よって、本論考では、Pyramid Modelを基に用語概念を抜き出し、簡略モデル化すれば、以下の図1ができる。



本論考では、図1の評価モデルをもとに、地方自治体のための広報評価調査設計と、ベンチマークを行うことにする。

3.1 地方自治体広報評価モデルへの応用

前章の図1広報評価モデルを地方自治体広報評価モデルに応用するため、政治学で行われている議論を先行研究として参照することにする。

そもそも政治学とは、政治と社会を巡る考察を通じて、より良き統治のあり方を追求する学問であると考えられる。その際議論となるのは、「良き統治のあり方とは何か」である。国レベル、県レベルでは異なる議論が行われる可能性もあり、ましてや地方自治体レベルとなればなおさらであろう。さらに、良き統治の状態というゴール（目標）に向けて、どのようなアプローチを試みるのかという「戦略オプション」の議論もある。本論考では、近年の政治学で行われている研究アプローチの一つとして「社会関係資本（Social Capital: 以降SC）」に着目し、議論の出発点とする。

現代的なコンテキストで、SCと統治パフォーマンス（Performance：以降P）に関する研究の扉を開いたのはPutnam（1993）である。SCは、市民社会の「ネットワーク」、「一般的信頼」、「互酬性の規範」の三項から成るとし、この三項が向上すれば、人々の自発的協調関係が促進し、統治Pも向上するという仮説を立てた。Putnam（1993）は、イタリア諸州の分析を通してSCと統治Pの関係を検証している。Knack（2002）は、Putnam（1993）の分析枠組みに基づき、SCと米国州政府の統治Pの関係を分析した。どちらの研究も、SCの向上と地方政府の統治P向上には有意な因果関係が認められた。その一方で、より小さな地方自治体レベルの研究も存在している。Rice（2001）は、米国アイオワ州114のコミュニティを対象に同様な研究を行った。その結果もPutnam（1993）の仮説を支持するものであり、Rice（2001）は、地方自治体政府の評価は市民コミュニティ内の相互信頼、政治的平等性などで説明可能であるとした。概して、欧米の研究はPutnam（1993）の仮説を支持する帰結を導き出しているが、日本を対象にした研究はどうであろうか。

3.2 日本におけるSC研究

Inoguchi（2002）は、基本的にPutnam（1993）同様の枠組みを用いて日本の都道府県レベルの検証を行ったが、Putnam（1993）とは逆の結果を導き出している。その他、金（2005）も同様である。その一方で、坂本（2010, p.122）は、Inoguchi（2002）や金（2005）のSC以外の変数コントロールが不完全であることを指摘しつつ、自ら日本の県や地方自治体で再検証を行っている。しかしながら、坂本（2010）の検証結果もやはりPutnam（1993）の仮説を支持しなかった。さて、ここで一つの疑問が湧き上がる。欧米と比した日本社会の構造的特殊性が、Putnam（1993）の仮説成立を拒否しているのであろうか。

福本（2002）や Pekkanen（2006）は、この日本社会の特殊性を「members without advocates（政策主張なきメンバー）」という概念で説明している。日本は、専門職化した政策主張をする団体が少ない社会であり、結果的に新しい政策やアイデアが市民社会から出にくい傾向がある。その一方で活発な自治会や町内会があり、地縁型の SC（ボンディング型と呼ばれる）は豊かである。これらの団体は地方自治体と協調的互惠関係にあり、対立してまで新たな提案をすることはない。社会関係資本アプローチによる「日本社会＝ムラ社会」という分析である。この考え方は、部分的に Inoguchi（2002）や金（2005）の分析結果を説明可能であり、広く日本の地方社会に当てはまる可能性は高い。だとすれば、日本社会においては Putnam（1993）が主張する「SC 向上→統治 P 向上」は当てはまらず、逆の結果を生み出すこともあり得ることになる。

Putnam（1993）の仮説を検証する一連の研究と共に、SC が統治 P の向上に寄与する最大の独立変数なのかを検証しようとする研究の流れも存在している。Putnam（1993）を含む一連の研究は、SC を独立変数、統治 P を従属変数とする仮説であるが、Boix and Posner（1998）の研究は、「独立変数＝SC」と「従属変数＝統治 P」には媒介変数が存在している可能性を示している。つまり「SC→媒介変数→統治 P」という仮説である。Boix and Posner（1998）は、一般市民の政治参加や政治的関与意識である「シビック・パワー（Civic Power: 以降 CP）」、交通違反等の現象に現れる統治順応をみる「統治順応市民」、公共利益のためには個人の権利が多少制限されてもやむをえないとする「市民的美德」、職員団体加入率等に現れる「行政内 SC」の四つの媒介変数を導き出した。Boix and Posner（1998）の結果を日本社会で再検証した坂本（2010）によれば、日本社会においては「CP」のみが有効な媒介変数であることが確認されている（坂本、2010:146）。日本の社会においては「SC→統治 P」ではなく、「SC→CP→統治 P」の可能性が高いのである。日本社会における CP 機能を有した市民の重要性に着目し、松田（2008）や坂本（2010）はこれらの市民を「活動する市民」と命名し、統治 P 向上の鍵と考えている。

3.3 地方自治体広報の評価調査設計

前節までの SC と CP を巡る議論を整理し、本評価調査の設計をまとめると、以下のような図 2 ができあがる。

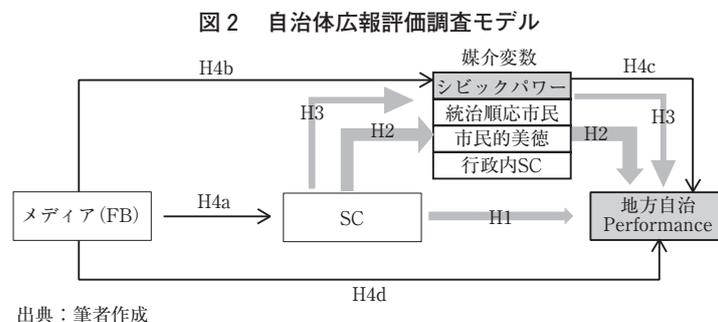


図 2 において、H1 は Putnam（1993）による「SC→統治 P」の仮説である。日本社会において H1 仮説が支持されにくいことは既に述べたが、本調査では再検証を行う。H2 は、Boix and Posner（1998）による「SC→媒介変数→統治 P」の仮説である。この仮説も日本社会では支持されないことが坂本（2010）によって検証されているので、本調査では行わない。H3 は、Boix and Posner（1998）の媒介変数中に坂本（2010）が見出した有効な媒介変数の仮説である。坂本（2010）により「SC→CP→統治 P」という関係が検証されているが、本論考でも再検証を行う。H4a～H4d が本論考のオリジナル仮説である。H4a は、広報ツールとしてのメディア（FB を含む）が SC を醸成するかどうかを確認する。H4b は、広報ツールとしてのメディア（FB を含む）が CP を醸成するかどうかを確認する。日本における自治体広報研究の流れにおいて、伊藤（2013）の自治体広報のソーシャル・メディア活用事例研究、宮田（2007）の課題分析研究等、多くの研究が事例課題分析に終始しているのが実状であるが、自治体広報評価、特に独立変数を広報ツール、従属変数を SC（H4a）や CP（H4b）とする先行研究は存在せず、新規性のある仮説である。H4c（＝H3 の後半）は、

CPが地方自治Pを向上させるかどうかを再検討する。H4dは、広報メディア・ツールが地方自治Pを向上させているかどうかを、媒介変数を経ずに直接的に検証する。

上記H4の4つの仮説調査は、図1のOutcomesを測定するデータとなる。

4.1 佐賀県武雄市の広報評価

本論考では、前節までの図1広報評価モデルの検討、図2地方自治体広報評価調査モデルの検討を経て、広報評価用ベンチマークの実証的調査を佐賀県武雄市に対して行う。武雄市が広報評価実践の対象となった理由の背景には、全国自治体におけるソーシャル・メディア広報活用の隆盛がある。その中でも特に武雄市は、全職員のTwitterアカウントの取得、2011年2月のFB試験運用、同年8月の武雄市HPのFB完全移行と、現在2期目の樋渡市長のトップダウンによるSNS政策を連発し、SNS活用先進都市としてメディアにも大いに取り上げられていることによる。自治体HPをFBに完全移行するのは日本初の試みであり、ソーシャルな関係を構築するFBのメディア効果が期待される場所であるが、その検証は未だ行われていない。

本論考は武雄市のFB完全移行1年を機に、同市の協力のもと、Outcomesを中心に広報評価調査を行ったデータにより執筆されている。²⁾したがって、本論考は武雄市の広報全体の評価を行うのではなく、広報のメディア・ツール、特にFBを中心に、その効果論を考察するという制限のもと行われることを予め記しておく。

4.2 調査概要

本調査は、定性調査（ヒアリング）³⁾と定量調査により構成されている。定量調査は、広報メディア・ツール活用頻度5問（6件法）、武雄市施策注目度6問（6件法）、市民生活意識20問（6件法）、内閣府準拠SC設問11問、FB関連14問（内10問6件法）、Face等4問、全60問により構成されている。同様の質問票を用い、以下の二つの調査が行われた。

調査1 武雄市民調査

対象：武雄市民

調査方法：武雄市9町においてインターセプト法対面調査を実施。収集サンプルを武雄市9町の人口割合に近づけるために、一部取り置き調査（有為抽出）を行っている。⁴⁾

調査日：2012年9月19日～9月23日（5日間）

回収サンプル数：269

有効回答：269

回収サンプル男女構成：女性 n = 181 (67.3%)、男性 n = 88 (32.7%)

回収サンプル年代構成：10代 n = 38 (14.1%)、20代 n = 33 (12.3%)、30代 n = 50 (18.6%)、40代 n = 52 (19.3%)、50代 n = 54 (20.1%)、60代以上 n = 42 (15.6%)

調査2 武雄市職員調査

対象：武雄市職員

調査方法：取り置き調査（全職員分を配布後広報課が回収）

割付：武雄市全職員 390人

調査日：2012年9月24日～9月26日（3日間）

回収サンプル数：308（回収率：79%）

有効回答：308

回収サンプル男女構成：女性 n = 83 (27.0%)、男性 n = 224 (73.0%)

回収サンプル年代構成：10代 n = 1 (0.3%)、20代 n = 31 (10.1%)、30代 n = 97 (31.6%)、40代 n = 81 (26.4%)、50代 n = 95 (30.9%)、60代以上 n = 2 (0.7%)

4.3 調査結果

4.3.1 認知率と利用状況

調査1と調査2より得たFBの認知率と利用状況を記述する。市民調査の結果では、FBの認知率52%、FB閲覧経験29%、「いいね！」⁵⁾を押したのは6%となっている。その一方、職員調査の結果では、認知率96%、閲覧経験95%、「いいね！」を押していたのは61%となり、市民に比べるとかなり高い。この差は、施策として、役場内イントラネットがFBグループに移行し、職員全員がFBアカウントを有していることにもよっている。また、市民職員両調査において、FB認知や閲覧経験に性別や年齢による有意差はなかった。

また、市の公式HP閲覧数は、移行前で「5万件/月」程度であったものが、2011年8月1日の移行後は「300万件/月」以上に急増し、その傾向は現在も続いている。行政情報を発信しているFBの「いいね！」数(登録アカウント)に関しても、全国1位は「武雄市」、第2位の「福島県」や第3位の「陸前高田市」という震災関連FBを上回っている(野口・伊藤、2013)。

4.3.2 仮説H4aの検証：FBはSCを醸成するか？

武雄市市民調査によって得られたデータをもとに、仮説H4aを検証する。まず、本論考におけるSCの算出方法を述べる。

日本における全国規模のSC調査としては、内閣府(2003)と日本総研(2007)が、それぞれ異なるSC指数を用いて結果を報告している。内閣府(2003)は、Putnam(1993)の3つのSC構成要素である「ネットワーク」、「信頼」、「互酬性の規範」を測定し、その平均値を「総合指数」としてSC指数を作成している。また日本総研(2007)は、後のPutnam(2000)が提案したボンディング型SC(内部での結束を生む地縁型SC)とブリッジング型SC(異なる組織間の異質な人を結びつける橋渡し型SC)を指数化している。本論考ではSC指数として、内閣府(2003)の「総合指数」、日本総研(2007)の「ボンディング指数」と「ブリッジング指数」の3指数を踏襲して用いることにする。

地方自治体広報情報をどのメディアから得ているかという問いに対し、5種類の広報ツールから選択してもらう。5種類の広報ツールを独立変数に、3つのSC指数を従属変数に重回帰分析を行った。結果として以下の表2を得た。

表2 広報ツールとSC指数の重回帰分析

	ボンディング指数	ブリッジング指数	総合指数
マスメディア	-.15*	-	-
FB	-	-	-
広報誌	.23*	-	.19*
イベント	.26**	.21*	.24**
その他	-	-	-
R ²	.13**	.07**	.15**

標準偏回帰係数 β

* $p < .05$ ** $p < .01$

まず、FBはどのようなSC指数に対しても有意とはならなかった。市民調査におけるFBとSCに因果関係は認められない。その他の項目も概観しておく。全体的に重決定係数R²は低いものの、広報誌はボンディング型を醸成する広報ツールなのに対し、イベントはボンディング型とブリッジング型の両方を醸成していると想定される。また、マスメディアから地元の広報情報を得ると、ボンディング型SCが弱まる($\beta = -.15^*$)という因果関係も興味深い。地縁型紐帯を弱めるという効果は直感的に理に適っているが、更なる詳細な調査が必要であると思われる。FBはソーシャル関係を基盤にコミュニケーションを構築するツールなので、SC向上の効果を期待したが今回は何も出ていない。導入期間の短さ(1年間)、管理運営上の課題等々、様々な

要因が考えられるが、継続的に注視する必要があると思われる。

4.3.3 仮説 H4b の検証：FB は CP を醸成するか？

坂本 (2010, p.128-9) によれば、CP とは「政治エリートに対して適切な支持、批判、要求、監視を行う市民」が有する機能となる。「政治に対する賢い消費者」を育成することにより、間接的に統治 P は向上する。特に日本社会の構造的特殊性により、ボンディング型が強い町内会や自治会的な組織との峻別を重要視するため、坂本 (2010, p.122) はこの CP 機能を有した市民を「活動する市民」と命名して注目している。本調査においては、「Q5-11 武雄市の取組に関心が高い」、「Q5-12 個人情報問題への関心が高い」⁶⁾、「Q5-13 武雄市は市としての説明責任を果たしている」、「Q5-15 武雄市職員は良くやっている」「Q5-17 武雄市に少しでも貢献したいと思う」の 5 設問から CP 因子を合成した ($\alpha=.80$)。広報ツールとしての 5 種類のメディアを独立変数に、CP 因子を従属変数として重回帰分析を行った。有意となったのは、FB ($\beta=.27^{**}$) と広報誌 ($\beta=.27^{**}$) の二つのツールのみであった。($R^2=.27^{**}$, $** p<.01$)

CP の醸成に「FB」と「広報誌」が全く同程度関与しているという因果関係が導き出された。また、マスメディアやイベント等には有意が出なかった。これにより、武雄市の FB は、SC よりも CP を醸成しやすいツールであることが想定される。自治体広報と言えば「広報誌」という長い歴史を有した習慣的の制度の中、認知度もこれからの FB が善戦している様子が伺える。

4.3.4 仮説 H4c と H4d の検証：何が地方自治 P を向上させるか？

H4c 調査は CP 因子を独立変数に、地方自治 P を従属変数に回帰分析を行う。Putnam (1993) や坂本 (2010) 等の一般的な調査は、従属変数に実社会の客観的なデータを指数化して用いている。国レベル、県レベルの本来の社会関係資本調査はこのようなあるべきであろう。しかしながら、コミュニティや市町村レベルの地方自治体となると少し状況が異なる。Rice (2001) が行った米国アイオワ州のコミュニティ調査がその代表例である。①地域の日常生活に密着しているので主観的な充実感や幸福感が客観的なデータより重要となる、②小コミュニティなので公開データが収集しにくい、等の理由により、客観的な指数を用いず、一般市民の主観的な調査データで自治体の統治 P を評価する手法がしばしば取られる。Cusack (1997) や Schafft and Brown (2000) で始まり、Rice (2001) によって用いられたこの調査手法を本調査でも採用することにする。

本調査においては「Q5-16 武雄市が行う行政サービスは良いと思う」、「Q5-18 武雄市民としての生活に満足している」の 2 設問より、武雄市の「自治体 P 因子」を作成する ($\alpha=.71$)。前節の「CP 因子」を独立変数に、本節の「自治体 P 因子」を従属変数として回帰分析を行ったところ、 $\beta=.75^{**}$, $R^2=.56^{**}$, $** p<.01$ という結果が出た。CP 因子と自治体 P 因子は、標準偏回帰係数 β も重決定係数 R^2 も抜群に高い値を出している。CP 因子と自治体 P 因子は強い因果関係があると想定される。

また、仮説 H4d として、広報メディア・ツールを独立変数に、自治体 P 因子を従属変数に取り、広報メディア・ツールが直接的に自治体 P 因子を向上させているかどうかを検証するための重回帰分析を行った。有意となったのは、FB ($\beta=.19^{**}$) とマスメディア ($\beta=.15^*$) の二つのみであった。($R^2=.13^{**}$, $* p<.05$ $** p<.01$) この結果より、僅かではあるが、FB とマスメディアは、自治体 P 因子と直接的な因果関係があることが想定される。

4.3.5 仮説 H1 と H3 の再検証

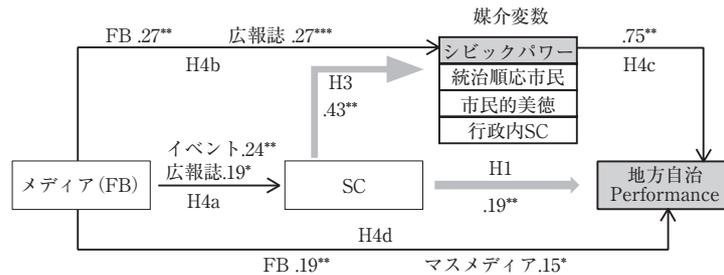
本調査によって得られたデータをもとに、Putnam (1993) と坂本 (2010) の仮説を再検証する。Putnam (1993) の仮説は「SC の向上→統治 P の向上」であり、図 2 の H1 で記されている部分である。既に述べたように、日本の社会では坂本 (2010) らによりこの仮説は棄却されている。武雄市民データの SC を独立変数に、自治体 P 因子を従属変数に回帰分析を行った。総合 SC ($\beta=.30^{**}$, $R^2=.09^{**}$)、ボンディング型 ($\beta=.16^{**}$, $R^2=.02^{**}$)、ブリッジング型 ($\beta=.19^{**}$, $R^2=.03^{**}$) と、重決定係数が小さく極僅かであるが有意な因果関係が検

証された。坂本（2010）等の先行研究と異なる結果が導き出された理由は、①武雄市民の主観的調査データを利用、②比較的小さな市での調査、の二点にあると思われる。

引き続き、H3 仮説の再検証を行う。坂本（2010）が検証した仮説は、「SC → CP」という因果関係である。武雄市民データの SC を独立変数に、CP を従属変数に回帰分析を行った。総合 SC ($\beta = .43^{**}$, $R^2 = .18^{**}$)、ボンディング型 ($\beta = .27^{**}$, $R^2 = .08^{**}$)、ブリッジング型 ($\beta = .28^{**}$, $R^2 = .08^{**}$) となり、特に総合 SC で見れば、十分な因果関係が認められる。

以上の分析を踏まえ、全体の流れを把握するために、図 2 の調査モデルに標準偏回帰係数を書き込むと、以下の図 3 ができあがる。なお、SC は総合指数のみ記載する。

図 3 広報メディア・ツールの影響概観



上図 3 をもとに、以下、武雄市の広報メディア評価を行う。

5.1 武雄市広報評価のための 3 段階モデル概説

本論考図 1 広報評価モデルに基づき、武雄市 FB 広報の 3 段階評価を行うための各段階の概略を、本調査と定性調査結果をもとに以下に記述する。

① Inputs（企画）

FB の企画導入は、市長の決断により行われた。導入に先立つ情報収集はある程度行われていたものの、ベンチマークによる数値化された実践評価目標の設定（Outputs）、ゴールのカテゴリーや数値目標の設定（Outcomes）は行われていない。2011 年 2 月より 6 か月間、FB が試験的に導入されており、この期間のノウハウ・フィードバックがベンチマークの代替となっている。

② Outputs（実践）

管理運営に関しては、実名登録、更新回数、内容等に関する原則が規定されている。基本的に、「FB 上 HP 閲覧数」と「いいね！クリック数」+「コメント数」が数値管理の根幹であり、武雄市 FB 広報の実践評価として用いられている。その他、FB 広報の視察者数等の間接的指標がある。また、FB 関連のイベント入込数、Ustream、Twitter、ブログ等の閲覧数等も間接的な指標となる。

③ Outcomes（評価）

本論考の市民調査により、FB 効果の実状が明らかになった。調査結果を基に Outcomes を記述すると、(A) 認知に関しては、市民の FB 認知度 52%、(B) 性向に関しては、閲覧経験 29%、いいね！ボタンを押している者 6%となる。さらに上位の Outcomes である (C) 態度に関しては、CP 指標 ($M = 3.98$, $SD = 1.12$)、最終的ゴールとしての自治体 P 指標 ($M = 3.49$, $SD = 1.14$) となる。

本調査は、武雄市にとって第一回目の広報評価調査となるので、ベンチマーク的側面を有している。(A) 認知 = FB 認知度 52%、(B) 性向 = 閲覧経験 29%、いいねボタン 6%、(C) 態度 = CP 指標 ($M = 3.98$, $SD = 1.12$)、自治体 P 指標 ($M = 3.49$, $SD = 1.14$) における、(A) (B) (C) の各値（具体的目標）を向上させていくのが広報の課題である。(A) (B) (C) の関係で言えば、(C) を向上させるためには (B) を向上させ、(B) を向上させるためには (A) を向上させる必要がある。また、本調査のような総合的調査は、毎年行うにはコ

スト的・時間的制約がある。よって、数年に一度とし、日常的には② Outputs におけるデータで③ Outcomes を推測する広報業務管理が求められる。そのためには「代替ゲーム」としてではなく、② Outputs と③ Outcomes の相関関係を日常的に把握しておくことも重要であろう。

以上、② Outputs と③ Outcomes の項目構成は、ソーシャル・メディアによる広報活動を行う自治体にとり、ある程度共通した項目となるはずである。本論考で用いた② Outputs の FB 評価項目、③ Outcomes の CP や SC の設問や因子は、他市町村においても共通で使える可能性がある。かなり特殊な自治体広報目標を掲げていれば別だが、地方自治体広報の目指すゴールは設定されていない場合がほとんどであり、敢えて尋ねれば、自治体のゴールと似通っているからである。まずは、本調査のようなベンチマークを行い、個別項目や因子負荷量の値を測定し、どの程度の期間で、どのような施策を行い、どの程度数値を向上させるのかという Outcomes 目標を設定することが求められよう。

5.2 武雄市広報評価向上のための戦略

前節と図 3 の分析をもとにすれば、武雄市の広報現状と課題が見えてくる。本節では、武雄市広報が目指すゴールを自治体 P 因子の因子負荷量向上と仮定し、その戦略立案の「考え方」を展開してみる。

自治体 P 因子向上は、因子構成項目値を上げれば必然的に上昇する。この因子構成項目値は「武雄市の行政サービスは良いと思う」(M=3.87, SD=1.24), 「武雄市の生活は満足している」(M=3.86, SD=1.42) という 2 項目で構成されている。直接この 2 項目に効果的な施策を行うという方法もあるが、このような施策は広報としての業務というよりは市長をはじめとする市政の課題となろう。その一方で、広報活動がもたらす施策効果も存在している。自治体 P 因子と強い因果関係 ($\alpha=.75^{**}$, $R^2=.56$) にある CP 因子に働きかける手法である。CP 因子を体現している「活動する市民」の増加は、市政の協力のもと、広報活動に期待する部分が大い。

CP 因子の向上は、自治体 P 因子同様、構成している 5 項目の項目値向上で達成される。「武雄市の取組や個人情報に関心を持ってもらい、説明責任を果たし、市職員は良くやっているという印象を与え、市に貢献したいと気持ちを喚起させる」ことにより、CP 因子は向上する。また、CP 因子と高い相関のある他項目に働きかける間接的な手法も考えられよう。FB 使用頻度が高いほど ($r=.64^{**}$)、職員との会話頻度が高いほど ($r=.62^{**}$)、職員への信頼 ($r=.74^{**}$) と親近感 ($r=.80^{**}$) が向上し、CP 因子が向上する。

このような CP 因子の構成要素に着目するミクロ的な戦略とは別に、図 3 によるマクロ的ルート分析からも戦略が得られる。CP 因子の向上は、二つのルートで行われている。広報誌とイベントが行う「メディア→SC→CP」ルート (H4a→H3)。もう一つは、広報誌と FB が行う「メディア→CP」ルート (H4b) である。二つのルートに登場する広報誌は、実に頼もしい存在である。武雄市広報は FB ばかりに目が行きがちだが、広報誌の有効活用は、二つのルートによる二重効果が期待できる。ミクロ項目で取り上げた効果が期待されるトピックを広報誌に多く盛り込み、「活動する市民」を増大させるための広報誌活用方法が検討されるべきであろう。ただし、広報誌の活用に関しては二点の懸念材料が存在している。一つは、ルートの細さである。「メディア→SC→CP」ルート (H4a→H3) は、標準偏回帰係数を見る限り ($\beta=.19$) あまり効果的なルートではない。さらに、表 2 で検証した通り、広報誌は基本的にボンディング型メディアであり、CP 醸成効果を期待するには更なる考察が必要となる可能性がある。

広報誌とは異なるもう一つのシナリオが FB の更なる活用である。既に「メディア→自治体 P」(H4d) や「メディア→CP」(H4b) では効果が表れているが、宮田 (2005) 等の研究で明らかかなように、本来ソーシャルな関係構築メディアである FB は、SC 醸成効果が期待される。しかしながら、「メディア→SC→CP」ルート (H4a→H3) には未だ FB の有意な効果が現れていない。この点に関しては、武雄市 FB の情報発信方法に突破口があるかもしれない。現在、武雄市 FB で行われているような行政情報の一方的コミュニケーションではなく、住民参加型のイベントや市に関連する住民活動を FB 上に取り込み、住民と市職員のコミュニティ形成を行う方法である。コミュニティ形成は必然的に SC 醸成をもたす。既存の二つのルートに加え、こ

の第三ルートの新たな誕生には大きな期待感がある。

ここで取り上げた広報誌とFBの二つの戦略は、決して二者択一の戦略ではなく、補完的に考えるべきであろう。編集方針の変更により短期的効果が期待できる広報誌戦略と、育成すべき中長期的FB戦略である。

その他、紙面の関係で詳細検討はいずれの機会とするが、日本社会ではあまり観察されないH1の「SC→自治体P」($\beta=.19^{**}$)の有意に関する解釈は今後の課題である。また、H4dの「メディア→自治体P」をもたらすマスメディア($\beta=.15^{*}$)の有意は興味深い。樋渡市長の実践するマスメディア露出施策は、表2で考察した通り地縁型SCを衰退させている可能性があるが、自治体P向上には効果を有していると思われる。この点も、場所を変えてさらなる分析が必要である。

5.3 自治体広報評価の一般論に向けて

本来あるべき広報評価とは、広報実務に点数をつけることが目的ではない。広報評価が重要な理由は、評価の過程で見えてくる、現状から未来へ向けた戦略的フィードバックである。自分達のゴールは何か？どの方向にあるのか？自分達の施策はゴールに向かっていているのか？どの程度まで進んだのか？このような疑問に答えるために広報評価は存在している。特に、自治体広報のゴールとは、終わりなき、絶え間ない継続的実践の果てにある。本論考で実践した武雄市広報評価の意義は、ベンチマーク的実践を通し、ゴールの設定やゴールに向かう戦略立案を具体的数値とともに描き、今後の進むべき方向性を見出した点にある。武雄市のみならず、多くの自治体に必要なことは、一度はこのようなベンチマークを試み、数値化できる具体的目標を設定することであろう。本論考後半部分の雛型と方法論が、多くの自治体に活用されることを祈って止まない。

注

- 1) 経済広報センター調査によれば、広報部門の悩みとして「広報効果測定が難しい」をあげた企業は、2002年調査69.6%、2005年調査68.7%、2008年調査68.7%、2011年調査68.7%となり、他の項目を断然引き離して一位となっている。(経済広報センター, 2012)
- 2) 本調査は、2012年度北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院共同研究プロジェクト「自治体広報におけるソーシャル・メディア活用戦略研究」の資金援助によって行われた。筆者は同プロジェクトの代表であり、調査は、同修士課程1年野口将輝、谷大輔、長谷川アブラン夏芽、牧野隆太郎の学生たちによって行われている。この場を借りてお礼申し上げる。
- 3) 以下のインタビュー調査が行われた。1. 2012年8月22日、武雄市役所つながる部フェイスブック・シティ課平川課長、下村氏、浦郷氏。2. 2012年9月22日、武雄市樋渡啓祐市長。3. 2013年2月21日、武雄市役所つながる部フェイスブック・シティ課平川課長、下村氏、浦郷氏。
- 4) 本調査における回収サンプルは、回収率低下を懸念し、無作為抽出を行っていない。一般的にSCやCPは、地域により値が異なる傾向が指摘されているため、本調査ではインターセプト法と留め置き法を組み合わせ、地域人口割合に回収サンプル数を近づけることを試みた。しかしながら、結果として地域人口割合は完全ではない(最大誤差20%)。サンプル構成に関して本研究には制限がある。市民調査の回収サンプル地域構成は以下の通りである。武雄町 n=116 (43.1%)、橘町 n=14 (5.2%)、朝日町 n=24 (8.9%)、若木町 n=6 (2.2%)、武内町 n=13 (4.8%)、東川登町 n=21 (7.8%)、西川登町 n=11 (4.1%)、山内町 n=36 (13.4%)、北方町 n=28 (10.4%) また、本論考は主として市民調査を中心に議論が展開する。市職員調査を含め、上記調査の全容は、野口・伊藤(2013)を参照して頂きたい。
- 5) 「いいね!」ボタンを押すことにより、FBの自分の画面に自動的に武雄市の更新情報が流れるようになる。
- 6) 武雄市では、病院民間移譲・図書館民間委託等の施策により、度々個人情報のあり方を巡る議論が沸き起こっている。2012年8月には、樋渡市長個人のFBから個人情報流出騒ぎも起きている背景を考慮し、武雄市政のホット・トピックとして設問に入っている。

文献

- Boix, C., and Posner, D., Social Capital Explaining Its Origins and Effects on Government Performance, *British Journal of Public Science*, 28 (4), 1998, pp.686-93.
- Cusack, T., Social Capital, Institutional Structure, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments, *European Journal of Political Research*, 35 (1), 1997, pp. 1-34.
- Cutlip, S., Center, A. and Broom, G., *Effective Public Relations*, 9th ed., Pearson Education, 2006. (日本広報学会監修『体系パブリック・リレーションズ』ピアソン・エデュケーション, 2008年)
- Dozier, D., Planning and evaluation in public relations practice, *Public Relations Review*, 11, summer, 1985.
- Fairchild, M., Evaluation: An opportunity to raise the standing of PR, *Journal of Communication Management*, 6 (4), 2002.
- 福本健太郎「参加」, 福田有広・谷口狩紀編『デモクラシーの政治学』東京大学出版会, 2002, pp.234-50.
- Inoguchi, T., Broadening the Basis of Social Capital in Japan, in Robert D. Putnam ed., *Democracies in Flux: The Evolution of*

- Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2002, pp. 359-92. (猪口孝「日本におけるソーシャル・キャピタルの基盤拡充」『日本政治の特異と普遍』NTT 出版, 2003, pp.42-100)
- 伊藤直哉「経済危機における環境変化と戦略的広報—『北海道大学企業コミュニケーション調査 2009』からの考察—」『国際広報メディア・観光ジャーナル』11 号, 北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院, 2010, pp.19-34.
- 伊藤穰「大学や自治体の広報とソーシャル・メディア」『コミュニケーション文化』7 号, pp.149-157, 2013.
- 経済広報センター『企業の広報活動に関する意識実態調査報告書』, 第 8 回, 2003; 第 9 回, 2006; 第 10 回, 2009; 第 11 回, 2012.
- 金基成「社会関係資本と地方政府の役割—制度と文化の相互強化的好循環の可能性」『公共政策研究』5 号, 2005, pp.130-40.
- Knack, S., Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States, *American Journal of Political Science*, 46 (4), 2002, pp.772-85.
- Kotler, P and Keller, L., *Marketing Management*, 12th edn., Pearson Education/Prentice Hall, 2006.
- Lindenmann, W., An 'Effectiveness Yardstick' to measure public relations success, *Public Relations Quarterly*, 38 (1), 1993, pp. 7-9.
- Lindenmann, W., Setting Minimum Standards for Measuring Public Relation Effectiveness, *Public Relations Review* 23, no. 3, 1997.
- Macnamara, J., *Jim Macnamara's Public Relations Handbook*, Archipelago Press, 2005.
- Macnamara, J., *Measuring PR & Corporate Communication*, 2008. 以下より取得。
http://www.pria.com.au/knowledgebank/command/download_file/id/222/filename/Measuring_PR_and_Corporate_Communication_Jim_Macnamara.pdf (2013/10/01)
- 松田憲忠「市民参加の可能性とガバナンス」, 山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局, 2008, pp.35-52.
- 宮田加代子『きずなをつなぐメディア—ネット時代の社会関係資本—』NTT 出版, 2005.
- 宮田譲「行政広報における新たな課題—政令指定都市が求める自治体広報とは—」『相模女子大学紀要』A, 人文・社会系 71, pp.145-152, 2007.
- 内閣府『平成 14 年度 ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』2003. URL:https://www.npo-homepage.go.jp/data/report9_1.html (2013/10/01)
- Mullins, L., *Management & Organizational Behavior*, 9th edn, Financial Times Management, 2010.
- 日本総研『日本のソーシャル・ルキャピタルと政策—日本総研 2007 年全国アンケート調査結果報告書—』2007. URL: <http://www.osipp.osaka-u.ac.jp/npo-center/scarchive/sc/file/report01.pdf> (2013/10/01)
- 野口将輝・伊藤直哉「自治体における Facebook 広報に関するメディア効果測定」『情報文化学会誌』第 20 巻 2 号, 2013, pp.35-42.
- Pekkanen, R., *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*, Stanford University Press, 2006. (佐々田広教訳『日本における市民社会の二重構造—政策提言なきメンバー達』木鐸社, 2008)
- Putnam, R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993. (河田潤一訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民構造』NTT 出版, 2001)
- Putnam, R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2000. (柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房, 2006)
- Rice, T., Social Capital and Government Performance in Iowa Communities, *Journal of Urban Affairs*, 23 (3-4), 2001, pp.375-89.
- 坂本治也『ソーシャル・キャピタルと活動する市民』有斐閣, 2010.
- Schafft, A. and Brown, D., Social Capital and Grassroots Development: The Case of Roma Self-Governance in Hungary, *Social Problems*, 47 (2), 2000, pp.201-19.
- Smith, R., *Strategic Planning for Public Relations*, 2nd edn., Lawrence Erlbaum Associates, 2005.
- Stacks, D., *Primer of Public Relations Research*, Guildford Press, 2002.
- Swinehart, W., Evaluating public relations, *Public Relations Journal*, 35 (July), 1979.
- Watson, T. and Noble, P., *Evaluating Public Relations*, Kogan Page, 2 edn., 2007.
- White, J., *How to Understand and Manage Public Relations*, Trafalgar Square, 1992.
- Wilcox, D and Cameron, G., *Public Relations: Strategies and Tactics*, International 10th edn, Pearson Education, 2011.

<学会誌委員会注：本論文は査読委員の査読審査を経ております>

自治体広報測定をどのように行うべきか

—佐賀県武雄市の Facebook 広報評価を中心として—

伊藤 直哉

(北海道大学)

本論考は、現在、広報理論研究で最も必要性の高い課題である広報評価理論の検討を行い、その評価モデルを広報資源の乏しい地方自治体広報に応用し、広報評価の実証を行う研究である。広報評価理論の枠組みから Macnamara の Pyramid Model を取り上げ、佐賀県武雄市が導入した Facebook 広報の分析に応用を試みる。分析の視点として、ソーシャル・キャピタルとシビック・パワーを指標化し、武雄市広報メディアの効果分析と評価を計量的に行った。その結果、シビック・パワー機能を有した「活動する市民」の拡大が広報評価向上の鍵となることが明らかになり、「活動する市民」拡大のための戦略オプションの考え方が提案されている。

キーワード：広報評価、自治体広報、フェイスブック、佐賀県武雄市、評価測定

How To Evaluate A City PR, Outputs or Outcomes? A Case Study of Takeo City

Naoya ITO

(Hokkaido University)

This paper tries to search and discuss PR evaluation model to apply into a City PR which has relatively poor resources comparing to global enterprise. Social Capital and Civic Power index are introduced in analyzing Takeo City Facebook PR for investigating characters of “Active Citizens”, who are expected to be a key of increasing value of PR evaluation. This paper describes scenarios of strategic options for Takeo City as well.

Keyword: PR Evaluation, City PR, Facebook, Takeo City, Evaluation Measurement