

地方自治体における福祉制度情報の シグナリングに関する現状と課題

Current Status and Issues on Signaling of Social Welfare Services Information in Local Governments

村井 正太
Shota MURAI

豊中市役所 Toyonaka City Office

Abstract The reasons why there is the person whom a social welfare services is not available to include "Barriers of the Information" the access disorder by not knowing the system. Paid attention to information asymmetry between local government and the person who need social welfare services, empirical research on barriers of the information existed and factor to constitute. It became clear that information for a target person not arriving, a target person could not understand contents. In addition, as for the factor that the local government did not inform a social welfare services enough, it became clear mainly to be the problem of the consciousness side in the local government.

キーワード 行政広報 情報の非対称性 シグナリング 申請主義 情報の壁

1. はじめに

困難な状況にいる住民を支援・救済するための福祉制度は、基本的に利用者の申請があって利用できるようになる申請主義である。従来、日本の福祉制度は給付者が専決的判断によって提供する職権主義だったが、福祉サービスの利用をみずから権利として申請することができるという思想から、社会福祉の利用は希望者の申請によってはじまる申請主義がとられた。利用者の裾野を広げるという面では功績のあった申請主義だが、結果的に行政の「待ちの姿勢」を生み出してきたことなど、欠陥が露呈してきたとの指摘¹もある。福祉を必要とする人にとって、自ら福祉制度の申請手続きをするハードルは高い。どのような制度があるか知らなければ申請できないから、利用者が適切に申請権を行使できるように行政側の広報・周知が重要である²。

広報は **Public Relations** の訳語であり、社会とのより良い関係性を構築し維持する取り組みで、広く報せることに留まらない³。本田(1995)は、「地域の住民からの信託に基づいて団体が行政を運営しているわけであるのだから、地方自治体の行政が住民の信託に基づく運営である以上、いかなる行政や業務も広報の対象とならねばならない」としている。自治体の広報は、自治体が住民との良い関係を構築・維持するために重要であり、そのためには

¹ 古川 (2001) 参照

² 倉田 (2015) 参照

³ 関谷 (2014) 参照

福祉制度を含めたすべての制度が広報されることが求められるものの、実際には広報されていない制度もあると考えられる。

福祉分野を対象に、行政の制度やサービスが広報・周知されているかに関する研究を行ったものとして後藤(2017)がある。福祉給付の受給要件を満たす者が福祉から遠ざけられている時のアクセス障害である「申請主義の壁」について、

- ①知らされていないことによる制度へのアクセス障害である「情報の壁」
- ②情報は適切に届けられているが、市民がその情報を的確に把握していないことによる制度へのアクセス障害である「認知の壁」
- ③制度は知っていても家族の事情、社会通念あるいは行政などの不親切な対応によって制度利用が抑制されることによるアクセス障害である「社会の壁」
- ④制度が複雑であったり、権利行使のためのハードルが高すぎて申請負担が大きいため生じる制度へのアクセス障害である「制度の壁」

の4つに大別し、特に「情報の壁」の実態と原因について研究したものの、検証した範囲・分野・手法が限定的であり、福祉分野全般において情報の壁が存在しているかは十分明らかになっていない。

以上を踏まえ、本研究では、福祉制度に関して情報の壁は本当に存在するのかすなわち自治体から対象者への情報提供は適切に実施されているか、情報の壁が生じている要因すなわち自治体が積極的に情報発信していない理由は何かについて明らかにする。

2. 本研究の枠組み

福祉制度における情報の壁については、サービス供給者である自治体と需要者である福祉対象者との間における情報の非対称性で説明することができる。福祉制度の情報については対象者が情報劣位、対象者の困窮・困難状況については自治体が情報劣位となるが、本研究の研究対象はこのうち前者の情報の非対称性となる。情報の非対称を解消する方法としては、一般に情報を持っている側が情報を伝えていくシグナリングと、情報を持っていない側が情報を引き出していくスクリーニングが有効とされる(奥山 2009)。情報の壁は、自治体が福祉制度の対象となる人に対して伝えていないために発生する問題である。そこで、本研究では自治体が有効なシグナリングを実施できているのかについて、中核市を対象としたアンケート調査により制度提供側(自治体)の情報発信状況を、支援団体を対象としたアンケート調査とヒアリング調査により制度利用側の情報受信状況を検証した。また、情報の壁が生じている要因について、企業のCSR情報の非開示要因にかかる先行研究をもとに、自治体が積極的に情報発信をしていない要因を組織内部外部のいずれの要因によるものかと、意識面あるいはそれ以外の要因によるものかの視点で分類仮定し、上記中核市を対象としたアンケート調査により検証した。

3. サービス提供側(自治体)の情報発信状況についての検証

3-1. 検証方法

- 対象とする自治体：全国の中核市 58 市(令和元年8月時点)。
- 対象とする制度：児童扶養手当・障害者手帳・生活保護・要介護認定の各新規申請。
- 調査方法

各市の広報担当課、児童扶養手当担当課、障害者手帳担当課、生活保護担当課、要介護認定担当課に対し調査を実施。調査票は電子メールで送付、回答は、電子メールでも郵送でも可。

○回答状況

() 内は回収率

広報	児童扶養手当	障害者手帳	生活保護	要介護認定	全体
43 自治体 (74.1%)	43 自治体 (74.1%)	43 自治体 (74.1%)	39 自治体 (67.2%)	43 自治体 (74.1%)	211 件 (72.8%)

3-2. 検証結果

3-2-1. 自治体からの情報発信の実施状況(シグナリングの実施状況)

福祉担当課においては、ほぼすべて(98.2%)で公式ホームページによる情報発信を実施している。一方、広報誌への掲載による情報発信は、特集記事の掲載(5.4%)、定期的なお知らせの掲載(16.1%)は多くなく、3分の2を超える自治体では掲載がなされていない。また、SNSを利用した情報発信も全く行われていない。市のホームページに制度を掲載しているだけで、広報誌への掲載やSNSを利用した積極的な情報発信は行われていない状況にある。

広報担当課における情報発信の状況をみると、掲載しているか把握していない自治体はあるものの、市公式ホームページによる発信が76.7%と多くの自治体で実施されている。広報誌への掲載による情報発信は、特集記事の掲載(2.5%)、定期的なお知らせ記事の掲載(17.5%)は少なく、7割を超える自治体では掲載されていない。SNSを活用した情報発信も行われておらず、広報担当課も積極的に情報を発信しているとは言い難い状況である。

3-2-2. 積極的に情報発信を実施していない要因

福祉担当課における積極的な情報発信を実施していない要因は、その他(41.6%)を除くと、「例年掲載していない、今まで掲載していないため」(38.1%)、「対象となる市民に対して、個別に情報発信しているため」(36.3%)、「積極的に情報発信する必要性がないため」(30.1%)となっている。これを分類すると、組織内部の意識面の要因が122件(92.4%)、組織内部の意識面以外の要因が5件(3.9%)、組織外部の意識面以外の要因が5件(3.9%)となった。

福祉担当課において「その他」と回答があった47件について、記載内容による分類を加えると、組織内部の意識面の要因が163件(89.6%)、組織内部の意識面以外の要因が12件(6.6%)、組織外部の意識面以外の要因が7件(3.8%)となり、主に組織内部の意識面の要因により積極的なシグナリングがなされていないことが明らかになった。

表 1. 福祉担当課別広報誌などへ福祉制度情報を掲載していない理由 (N=113)

	児童扶養手当	障害者手帳	生活保護	要介護認定	全体
積極的に情報発信する必要性がないため	1	14	10	9	34
例年掲載していない、今まで掲載していないため	5	11	19	8	43
他自治体も掲載していないため	0	0	1	1	2
情報発信に掛ける費用が不足しているため	0	0	0	0	0
情報発信に掛ける時間・人員等が不足しているため	0	1	1	1	3
情報発信よりも優先してやらないといけない業務があるため	0	1	1	0	2
トップや上司から掲載や情報発信の指示がないため	0	0	0	0	0
法律や規則などで掲載や情報発信を求められていないため	0	1	1	0	2
市民や議会などから掲載や情報発信に対する要望がないため	0	3	0	0	3
対象となる市民に対して、個別に情報発信しているため	10	9	8	14	41
対象となる市民は、掲載や情報発信をしなくても制度を理解しているため	0	1	0	1	2
掲載や情報発信をすることで、制度の利用が増えて財政負担が増える可能性があるため	0	0	0	0	0
掲載や情報発信をすることで、制度の利用が増えて時間・人員等が必要となる可能性があるため	0	0	0	0	0
その他	8	17	11	11	47
回答数	16	37	31	29	113

広報担当課における積極的な情報発信をしていない要因についてみると、「担当課からの依頼がないため」(56.4%)が最多で、次いで「対象となる市民に対して個別に情報発信しているため」(35.9%)、「優先して情報発信しないといけない内容が他にあるため」(33.3%)となり、福祉担当課同様、組織内部の意識面に大きな要因があることが分かった。

3-3. サービス提供側（自治体）の情報発信状況についての総括

サービスを提供する自治体における情報発信の状況についてアンケート調査により検証した結果を総括すると、以下のとおりである。

○サービスを提供している自治体では、福祉担当課、広報担当課いずれにおいてもホームページを中心に情報発信を実施し、制度について調べようすれば情報を得られる環境にある。

○一方で、広報誌や SNS による情報発信は十分行われておらず、制度のことを知らない人に情報を発信する、すなわち積極的にシグナリングする姿勢があるとは言い難い。

○自治体が情報発信を積極的に行っていない要因として、前例踏襲、個別に情報発信しているので必要ないとの思い込み、そもそも情報発信の必要性にかかる認識不足など、組織内部の意識面によるところが大きい。

4. 制度利用側の情報受信状況についての検証

4-1. 検証方法

○対象とする団体

本研究では、対象制度を児童扶養手当・障害者手帳・生活保護・要介護認定としていることから、主にひとり親支援、子どもの貧困支援、障害者支援、高齢者支援を実施している支援団体 406 団体を対象とした。

○調査方法：調査票の送付は電子メールで実施。回答は電子メールでも郵送でも可。

○回答状況：93 団体(回収率 22.9%)

4-2. アンケート調査による検証結果

4-2-1. 福祉制度を利用できていない理由

対象者が福祉制度を利用できていない理由（表 2）として一番多かったのは、認知の壁にあたる「本人や家族が支援制度を知らない：行政等から発信されている情報を対象者が的確に理解できていないため」(84.9%)で、情報の壁にあたる「本人や家族が支援情報を知らない：行政による情報の発信が十分ではないため」は 68.8%であった。制度の壁、社会の壁にあたる回答も多く、福祉制度の利用には、認知・情報・制度・社会いずれも高い壁となっている。このうち情報の壁も制度利用を阻害する大きな要因になっていることがわかった。

4-2-2. 情報の受信状況

情報の受信状況は、「概ね受信できているが、中には受信できていない人もいる」が半数(50.5%)を占めた一方、「必要としている人はあまり受信できていない」(45.1%)、「必要としている人はほとんど受信できていない」(13.2%)と十分に受信できていない回答が 6 割近くに達し、「十分に受信できている」とした回答はほぼなかった。このように、この回答からも情報の壁が存在することが明らかになった。情報を受信できていない理由(表 3)からは、

○自治体が制度を知ってもらうために必要な情報発信を積極的に実施していないこと

○媒体面など対象者のニーズに合った情報発信を自治体は十分にできていないこと

○発信された情報が対象者の属性などの状況に配慮・適応していないこと

によるものと考えられる。

4-2-3. 情報の理解状況

情報の理解状況について最も多かったのは、「概ね理解できているが、中には理解していない人もいる」(40.3%)だったが、「必要としている人はあまり理解していない」(36.4%)、「必要としている人はほとんど理解していない」(22.1%)と、約6割が十分に理解できておらず、認知の壁も存在することが明らかになった。理解できていない理由(表4)からは

- 自治体が対象者にとって理解しやすい情報を積極的に発信していないこと
- 発信された情報に媒体面での工夫が少なく理解されないこと
- 発信された情報の内容・表現が難しく理解されていないこと

表2. 福祉制度の対象となる人が福祉制度を活用できていない理由 (N=93)

	回答数	比率
本人や家族が支援制度を知らない： 行政等による情報の発信が十分ではないため	64	68.8%
本人や家族が支援制度を知らない： 行政等から発信されている情報を対象者が的確に理解できていないため	79	84.9%
本人や家族は制度を知っている： 周囲からの目が気になる、もしくは役所の窓口等で親切な対応をしてもらえない等といった事情で制度が利用しにくい	42	45.2%
本人や家族は制度を知っている： 制度が複雑だったり制度を利用するための条件が厳しい等の理由により、制度を利用するのが難しい、もしくは制度に申し込む負担が大きい	56	60.2%
その他	28	30.1%

表3. 福祉制度の対象となる人が情報を的確に受信できていない理由 (N=51)

	回答数	比率
行政等が活用できる媒体をフルに活用して情報発信しているとは思えないため	19	37.3%
福祉の対象となる人が受信できる媒体で情報が発信されていないため	31	60.8%
福祉の対象となる人の属性に配慮・適応した情報発信をしていないため	28	54.9%
制度のことを知っていないと、新たに制度を知ることが困難	21	41.2%
行政に制度を知ってもらって使ってもらおうという意識が欠けていると感じるため	20	39.2%
行政等が情報発信をしていないといけぬルールや規則が存在していないため	6	11.8%
行政は窓口に来た人や問い合わせなどへの対応などで手一杯だと感じるため	12	23.5%
支援団体としても、行政の情報発信を目にすることがあまりないため	9	17.6%
その他	8	15.7%

表4. 福祉制度の対象となる人が福祉制度の情報を理解できていない理由 (N=62)

	回答数	比率
行政等からの情報が難しい表現・説明でされているため	31	50.0%
行政等から情報発信はされているものの、積極的な情報発信がされていないため	23	37.1%
行政等からの情報発信媒体に、理解してもらうための工夫が欠けているため	19	30.6%
行政等からの情報発信内容に、理解してもらうための工夫が欠けているため	34	54.8%
行政等からの情報発信内容が、決まり文句や例年通りのもので改善されないため	9	14.5%
福祉の対象となる人が、自分が福祉の対象になるという意識が欠けているため	32	51.6%
福祉の対象となる人が、情報を理解しようという意欲に欠けているため	18	29.0%
福祉の対象となる人が理解できているかを評価する仕組みがないため	30	48.4%
その他	10	16.1%

○福祉制度の対象となる認識が受信側に欠けているため情報の内容を理解しようという意識を持っていないこと

○自治体が情報発信した効果を把握できていないこと
によるものと考えられる。

4-3. 制度利用側の情報受信状況についての総括

制度利用側の情報受信の状況について検証結果を総括すると、以下のとおりである。

○福祉制度の対象者には、実際に認知の壁、情報の壁、制度の壁、社会の壁があることで、制度の利用ができていない人が多く、このうち情報の壁も大きな要因になっている。

○対象者は福祉制度に関する情報を十分に受信できておらず、情報の壁が存在している。

○対象者は自治体から発信された情報の理解も十分ではなく、認知の壁が存在している。

5. まとめ

これまでの検証結果を総括し、情報の受発信両面からみたシグナリングの現状は以下のとおりであり、これにより対象者が制度を利用できないことにつながっている。

①自治体は福祉制度の存在を知らない人に対して積極的な情報発信ができておらず、これらの人に情報が届いていない

②自治体は情報発信をしているものの、自治体が媒体面など対象者のニーズに合った情報発信を十分に実施できていないこと、発信された情報が対象者の属性などの状況に配慮・適応していないことにより、対象者へ必要な情報が届いていない

③自治体は情報発信をしているものの、自治体が対象者にとって理解しやすい情報を積極的に発信していないこと、発信された情報に媒体面での工夫が少なく理解しにくいこと、発信された情報の内容・表現が難しく理解されていないこと、対象者に自分が福祉制度の対象となる意識が欠けているため情報の内容を理解しようという意識をもっていないこと、自治体が発信した効果を把握できていないことにより、対象者が情報の内容を理解できていない

このように、福祉制度には情報の壁（①、②）と認知の壁（③）が存在し、シグナリングが十分に機能していない状況である。また、情報の壁の要因は、主に自治体内部の意識面の問題であることが明らかになった。

参考文献

奥山利幸(2009)『ミクロ経済学』白桃書房

倉田賀世(2015)「社会福祉」西村健一郎、水島郁子、稲盛公嘉編著『よくわかる社会保障法』有斐閣

後藤玲子(2017)「福祉における情報の壁——自治体の事例調査に基づく考察——」社会政策学会誌『社会政策』第9巻第2号

関谷直也(2014)「広報・PRとは」伊吹勇亮、川北眞紀子、北見幸一、関谷直也、菌部靖史『広報・PR論——パブリックリレーションズの理論と実際』有斐閣ブックス

古川孝順(2001)「社会福祉の争点」岩崎晋也編著『リーディング 日本の社会福祉 第1巻 社会福祉とはにか 理論と展開』日本図書センター

本田弘(1995)『行政広報』サンワコーポレーション