

## CONTENTS

Opening essay:  
Circulatory Reflections through the Artificial Intelligence Lens  
[*Yuko Itatsu*] ——— i

### Faculty Papers

Network Creation to Resolve Local Community Issues and Ensure Collaboration  
[*Shino Namiki, Noboru Koshizuka*] ——— 1

News Media Coverage of Poverty in the United States and the UK :  
A Systematic Review and Agendas for Future Research  
[*Minjoo Lee*] ——— 21

### Field Review

On the Landing of Risks : Ontological Choreography in Legal Systems  
[*Naoya Nagaisbi*] ——— 41



情 報 学 研 究  
JOURNAL OF INFORMATION STUDIES

# 学環

## 思考の環

AIが映し出す「環」

〔板津 木綿子〕 — i

## 教員研究論文

地域の課題解決と共助を支援するネットワークの構築

〔並木 志乃, 越塚 登〕 — 1

News Media Coverage of Poverty in the United States and the UK:  
A Systematic Review and Agendas for Future Research

〔Minjoo Lee〕 — 21

## フィールド・レビュー

リスクの踊り場 法システムのコレオグラフィーへ

〔永石 尚也〕 — 41



# 思考の環

OPENING ESSAY

# AI が映しだす「環」

わたしのパンデミック生活は、人工知能（AI）とともに始まった。新型コロナウイルスが日本にやってきたころ、わたしの頭の中に人工知能が研究対象として芽生えた。歴史学や北米研究の中でメディア技術について研究してきた私が、AI の分野に飛び込むのは無謀かとは思いつつも、

ながらも、AI に関する書籍や論文を読みあさるステイホームの時間を得た。マイノリティ研究への関心から、特に社会的マイノリティの生活において AI はどのような影響を及ぼしているのか、考え始めている。ここでは、いくつかの論点に触れたい。

## 歪みの伏在と再生産

ただでさえ周縁に置かれている社会的マイノリティにとっては、デジタル技術によって可能になる包摂は、孤立や孤独を解消し、自己肯定感を獲得するためには重要な変化である。逆に、デジタル技術によって、マイノリティが排除される構造がさらに強まることは、絶望感をもたらす。デジタル技術の開発に関する報道は、往々にして企業による商品紹介など利便性を強調するものが多いため、報道も前向きになりやすく、過去にできなかったことができるようになったという新規性が脚光を浴びることがほとんどだ。

AI 技術の社会実装に関する報道言説も、基本的にはこのシナリオを踏襲している。ドローンによる無人配達が過疎地への物流を支援する。コロナ禍でマスクしたままでも顔認証ができる技術が安全管理のために使われる。塾が AI を活用して生徒の最適学習メソッドをカスタマイズする。このように社会への善を強調する報道が多い。

こういった報道の中に効率的な人事採用、人事異動のための AI ソフト開発が含まれ、この市場は着実に拡大している。過去には海外で人事採用のための AI が問題となったことがある。エンジニア職に男性ばかりを採用していた過去の歴史が実績データとして入力され、女性はエンジニアに不向きと歪んだ AI の学習になり、女性エンジニアが雇用されにくいバイアスを AI が実践していたことが判明した。国内でも就職支援企業が採用内定辞退率を算定し、企業にそのデータを販売していたことが問題になった。そのような AI 技術の運用リスクがあるにも関わらず、採用 AI についての報道は今でもおおむね肯定的である。このように、社会のさまざまな場面に埋め込まれている差別、偏見、そして格差の構造が、アルゴリズムによって無意識に再生産されうること、そしてそれが社会的マイノリティのさらなる差別助長につながることは直視したい。

AI の技術発展による南北問題も起きている。

YouTubeなどの動画共有サイトでは、不適切な画像のチェックのためにAIを導入している。グーグル社が2020年4-6月期に削除した1140万件のうち、99.2%はAIによる検知だったそう。このように不適切動画の学習と検知精度の向上が目覚ましいAIも、ときには最終判断のために人間の目が必要になる。グーグル社だけでもこの不適切画像の確認作業をする人間

を一万五千人雇っている。精神的な負担が重いこの仕事は、アメリカでは過酷な労働として裁判沙汰になり、企業側が敗訴したことがあった。その結果、労働者の権利が弱く、精神的負担が労災保障対象に含まれていない南アジアの国々へ、この仕事の流れている。このような労働者の搾取は、AIをめぐる南北問題を如実に表している。

## インクルージョンのためのAI

マイノリティ研究の視点からは、AIによってかき立てられる情動の研究にも注目したい。対人コミュニケーションが苦手な人にとっては、AIアバターが安心してコミュニケーションを取れる存在になりうるかもしれないと期待がふくらむ。地方に住む性的マイノリティの人が、同じ性的指向の人と出会う機会がなく、孤独感を感じながら生活を送っていたのなら、同じ指向の当事者意識を持つようカスタマイズされたAIアバターがいれば、帰属感、自己肯定感を得るすべになるかもしれない。

社会福祉の分野では、生活支援を必要とする人への最適な支援方法を算出するためにAIを活用している地域がある。カリフォルニアでは、路上生活者の状況に応じて最適な住居支援方法をアルゴリズムがはじき出し、限られた支援資源をより効果的に配分すべく、持続性のある支援のあり方を追求する取り組みがある。人海戦術では限界を見る包摂の取り組みも、AIを用いることでより広く社会的マイノリティと寄り添うことが可能になる。これこそAIの十八番（おはこ）であるべきだ。

## 労働への影響

AIの開発や社会実装が進むにつれ、「人間の仕事がロボットにとって代わられてしまうかもしれない」という悲観的な語りをよく目にする。20世紀初頭に工業オートメーションが加速したときは、「技術開発が人間の労働時間を縮減してくれる。いずれは(週休1日ではなく)週休5日さえ可能になるかもしれない」という楽観的な言説があった。働きたいのに機械に仕

事を奪われる人。技術のおかげで労働から解放される人。

北米などでアンチワーク（Anti-work）という運動が広まりつつあるそう。ミレニウム世代を中心に、レジャーを最大限優先し、働くことを拒否する運動である。Reddit上のアンチワークのフォーラムは、2020年の秋には17万人の登録しなかったが、たったの1年で170

万人に膨れ上がった。同様に、中国の若者の間で「躺平族（とうへいぞく）」が増えているそうで、この若者たちはカネの奴隷にはならず、生きていくために必要な金のみを稼ぐ「横たわり」重視の姿勢を指しているようだ。

このような労働感やレジャー感を持つ人たちは、AIをはじめとするさらなる技術革新によって実現される「労働からの解放」を人一倍、期待しているからかは定かではない。しかし、この人々が将来的に社会保障制度の恩恵を十分に受けられなく、社会の周縁に追いやられてしまう危険はある。働きたくても働けなかった氷河

期世代の私たちが肌感覚で記憶していることだ。

AI のもたらす功罪を考えると、介在している人間がどのように情報を操っているかを省察せずに評価はできない。デジタル情報技術の生態環境に息吹く AI は、より広く人間社会の生態系や情報の循環体系を含む「環」を映しだす。AI を怖がるのではなく、工学系、社会科学系や人文系の仲間とも手を取り合い、AI を介して映る社会の脆さを千思万考できればと思う。



板津木綿子（いたつ・ゆうこ）

【専門】歴史学、マイノリティ研究

【主たる著書・論文】

「レジャー研究と人工知能の交差領域－論点と可能性」『余暇ツーリズム学会誌』（8）2021年3月43-52頁。

『食と移動の文化史：主体性・空間・表象をめぐる抗い』板津木綿子編著 彩流社 2021年。

"Leisure in Desperation: The Alliance and Axis of Rhetoric in the Global Recreation Movement, 1930-1945," 小澤智子編『ジャパニーズネスは太平洋を越える／超える』彩流社、2019年、pp. 167-203.

【所属】東京大学大学院情報学環教授（総合文化研究科から流動）

【所属学会】American Studies Association、日本アメリカ学会、余暇ツーリズム学会、人工知能学会



# 教員研究論文

FACULTY PAPERS

# 地域の課題解決と共助を支援する ネットワークの構築

Network Creation to Resolve Local Community Issues and Ensure  
Collaboration

並木 志乃\* 越塚 登\*\*  
Shino Namiki\*, Noboru Koshizuka\*\*

## 1. はじめに

人口減少時代や高齢社会を迎え、未曾有の自然災害をはじめ、想定外のリスクが多発している。同時に、都市部への人口の一極集中に対する見直しと、地方消滅に対する危機感が高まっている。地方自治体は、住民生活の維持に関わる地域サービスの提供やその維持のため、行政計画のあらゆる分野にわたり、対策を講じる必要に迫られている。

特に過疎地の集落や地区では、地域資源の管理や地域での互助をはじめとして、担い手の不足問題や人材育成が深刻化している状況がみられている。過疎地の小規模自治体は、行政職員の人数が減るなかで、コストという側面からは切り捨てることの出来ない住民福祉の維持や自然のもたらす脅威に直面し、地域コミュニティの再構築や地方自治制度のあり方、住民と行政の連携などを見直し、地域住民の間で社会的議論を進めることは不可欠である。こうした諸課

題を、行政のみで打開するのは困難であり、情報通信技術の利活用によって、地域の様々な状況を可視化し、多様な主体が連携・協働するための通信環境と各主体をつなぐ関係性の構築が急務の課題である。

現在までのところ、情報技術や人工知能を活用することにより、官民が地域社会に内在する情報を効率的に収集・分析し、地域の問題発見や課題解決に活かす動きが国内外でみられている。地域の変化を捉えるには、必要な情報やデータを集約し、一元的に管理することで、関係組織が情報共有し、円滑に接続することが可能となる。例えば、センシング技術によって自動収集するシステムと、住民が持つ地域密着の情報や提案、画像や動画などを収集・公開するシステムがあることで、地域の情報を量的・質的に豊富にする。行政は、事業企画や改善に必要な情報を多面的に得ることが可能となるため、従

東京大学大学院情報学環 \*客員研究員、\*\*教授

キーワード：地域コミュニティ、共助、協働、情報通信技術、過疎地

来までのように、問題が起きてから対処するという状態から、各種データや住民の情報提供を積極的に活用する組織へと変革することが求められる。そのため、インターネット上及び実空間の双方で、地域情報を集めるシステムを中・長期的に運用し、住民と行政は、信頼関係を構築することが重要である。しかしながら、こうしたことは、企業や人口の多い大都市や地方の都市部及びその隣接地域では推進しやすい環境にあるものの、過疎地や孤立集落の多くは状況が異なる。通信回線を用いて仕事をする機会や接続する相手がある場合など、インターネットを使う目的がある場合は別として、日常生活や仕事に関わる範囲も限定的となれば、優れたシステムであっても使われない傾向にある。これまでの地域情報化の教訓からも明らかなように、中央集権的な考え方で都市部のやり方を過疎地にあてはめても、手段や方法であるツールやシステムの導入が目的化すれば、情報通信技術が社会や生活を変える力があることを、地域住民が実感を持って理解することは難しい。

## 2. 地域社会をめぐる現状と課題

### 2.1 都市と農村のコミュニティの課題

広井（2019）によれば、コミュニティは、「農村型コミュニティ」と「都市型コミュニティ」という異質な二者があり、かつ両者は人間にとっていずれも本質的で補完的なものであると指摘している。そして、ソーシャル・キャピタルという観点からは、農村型コミュニティでは「結合型（bonding）」という同質的な者同士の緊密なつながりがあり、一方で、都市型コミュ

ニティでは「橋渡し型（bridging）」という異質な個人間のつながりがある<sup>(3)</sup>。日本のコミュニティでは、農村型コミュニティの傾向が強く、排他的・閉鎖的であることから、集団を超えて個人と個人がつながる社会への変容を提唱している。そして、人口減少時代では、「一極集中」に対する批判としての「多極分散」では低密度となり、拡散的な地域を招いてしまうこ

こうしたなか、本研究では、熊本県山江村との共同研究により、過疎地における地域コミュニティと村役場の連携を図り、地域住民のニーズの可視化と地域課題の解決へつなぐ仕組みづくりを目的に、山江村情報化推進員<sup>(1)</sup>と山江村地域づくり研究所<sup>(2)</sup>を創設し、役場の組織変革と、情報の共有ツールを組み合わせることで、村内各地区と行政のネットワークを構築している。この取り組みは、2017年7月から開始しているが、実証実験や短期的なプロジェクトではなく、山江村役場で事業化している。本稿では、過疎地を取り巻く地域コミュニティの現状や情報通信技術の利活用に関する先行研究を文献調査し、山江村情報化推進員と行政をつなぐ専用画面の設計と山江村地域づくり研究所を中心とする運用支援の有用性を報告する。そして、共同研究の終了後も事業継続していることから、各課の事業改善や村づくりへの活用等の経過について、事業担当者である山江村役場職員から調査を行った。

とから、「多極集中」という多極的でありながら各々の極は集約的であるような分散型の都市・地域像を述べている<sup>(4)</sup>。

次に、過疎地のコミュニティの現状をみていく。地域自立促進特別措置法に基づく過疎地域と地域振興関連4法（山村振興法・離島振興法・半島振興法・豪雪地帯対策特別措置法）の指定地域1,045市町村（76,710集落）と、このうち過疎地域自立促進特別措置法のみに基づく指定地域814市町村（63,237集落）を抜粋した調査からは次のような結果が示されている<sup>(5)</sup>。まず、「平成27年以降に消滅した集落数」によれば、2015年4月以降、住民がゼロになり消滅した集落数は、条件不利地域全体では、96市町村において164であり、過疎地域のみでは、消滅集落数は83市町村において140である。そして、過疎地域の140集落のほぼ全てが基礎集落であり、人口や世帯数規模が極めて小さな集落を中心として、消滅している割合が高い傾向にあることが指摘されている。「消滅集落跡地の主な地域資源の管理状況」からは、条件不利地域全体である164消滅集落と過疎地域のための140消滅集落に共通して、森林・林地、農地・田畑、住宅は「元住民」が管理している割合が比較的高いが、それ以上の割合で「放置」されている状況があり、集落道路・農道等や用排水路等は、行政による管理も一定数みられている。「消滅集落の跡地の資源管理状況」からは、条件不利地域全体である164消滅集落では、「良好」が29.9%、「やや荒廃」と「荒廃」をあわせると37.8%であり、過疎地域のための140消滅集落からは「良好」が30.0%、「やや荒廃」と「荒廃」を合わせると40.0%である。「集落の消滅（無

人化）可能性」の調査は、条件不利地域の集落数全体76,710のうち、「10年以内に消滅」は505（0.7%）、「いずれ消滅」は3,117（4.1%）、「当面存続」は66,237（86.3%）である。そして、過疎地域の63,237集落は、「10年以内に消滅」は454（0.7%）、「いずれ消滅」は2,744（4.3%）、「当面存続」は54,441（86.1%）との予測である。

そして、1,045市町村の調査からは、「集落で発生している問題」のうち、「特に深刻な問題や現象」（上位3つまで選択）は、「空き家の増加」（47.8%）、「耕作放棄地の増大」（26.7%）、「働き口の減少」（23.1%）が挙げられ、「獣害・病虫害の発生」（22.0%）、「公共交通の利便性の低下」（21.1%）等もみられている。

このようなデータからは、過疎地や条件不利地では集落数の消滅可能性があるなかで、過疎化と高齢化がより一層進むと、地域資源の管理をはじめ、従来までの住民の自助や相互扶助による地域コミュニティの維持は困難になるといえる。現実的な対策は、補助事業の拡充や各種支援員の配置などの公助の拡大や、移住・定住・関係人口など外部コミュニティとの関係性の強化、そして省力化・無人化に対応した情報技術の活用があげられ、地域社会のあり方や担い手の将来像をふまえて、次なる段階への準備が始まっている。

「平成30年住宅・土地統計調査」によると、2018年の空き家は848万9千戸であり、5年前の同調査から3.6%増加し、借り手や買い手を募集していない「その他の住宅」は9.5%増加している。総住宅数に占める空き家の割合を示す「空き家率」は13.6%に達しているが、2018年と2013年を比較すると、市区町村の37%は

空き家率が低下しており、全体と「未流通」それぞれの空き家率の増減幅を改善度として算出した調査<sup>(6)</sup>からは、上位の自治体は、転入者が転出者を上回る現象がみられている。このような自治体は、行政・企業・住民等が連携し、民間ノウハウの活用や移住者ニーズに適合するまちづくり政策との連動によって改善していることがその背景にある。

広井（2019）によれば、ヨーロッパの大半の国々が、日本より人口の絶対数も人口密度も低い社会ではあるものの、日本の地方都市の空洞化や“シャッター通り化”，農村の過疎化等の問題は、人口減少それ自体が原因ではないという。そして、「人がどう住み、どのようなまちや地域を作り、またどのような公共政策や社会システムづくりを進めるかという、政策選択や社会構想の問題」<sup>(7)</sup>であると述べている。その例として、日本とドイツのスマートシティを

比較すると、ドイツではハノーファー市が先端技術都市でありながら、都市の中心部からは完全に車が排除され、歩行者だけが歩いて楽しめるといった「人間の顔をしたスマートシティ」であるのに比べて、日本におけるスマートシティの議論は、経済の効率化や省エネという視点を中心に論じられていると指摘している<sup>(8)</sup>。

このようなことから、地域社会を維持・発展させるうえでは、社会の変化や人々のニーズに適合させながら、地域の社会資源と情報技術を組み合わせて包摂的な社会システムを構想し、実現することが過疎地域においても重要であると考えられる。そして、地域社会を持続可能なものとするためには、因習や排他性による意思決定を優先するのではなく、将来世代に対する住民の理解と地域社会の協働が重要な要素になるといえる。

## 2.2 情報通信技術の活用と市民参加

自治体戦略2040構想をはじめ、人口減少への対応策として、ビッグデータ、人工知能やロボティクスを活用し、定型業務を自動化するスマート自治体への転換がいわれ、既にその活用が始まっている。特に、コロナ禍により対面が制限されるなかでは、業務の見直しやコミュニケーションのあり方も変化し、自治体行政のデジタル化への取組みが本格化している。同時に、危機的な状況においても自治体同士及び自治体と政府がつながっておらず、行政サービスの対応への遅れが露呈することとなった。

その一方、諸都市のスマートシティの取組みからは、公共部門のレベルでの改革が進み、公

共データをオープンデータとして誰もが使える状態にすることで、住民生活を便利にするためのシステムやアプリが開発・提供されている。オープンデータ化の進展と、様々な背景を持つ人々の智慧を集めることで、そのなかから、より良いデータに基づいた意思決定や議論を生み、地域社会を改善することにつながっている。その前提として、国や地方行政に透明性があること、説明責任及び結果責任が明確になっており、住民と行政が信頼関係に基づいていることは重要である<sup>(9)</sup>。

スマートシティの先進国であるデンマークは、政府のデジタル化と多様な分野にデジタル

技術が組み込まれ、データを活用した都市づくりを進めている。デンマークと日本のスマートシティの比較によれば、デンマークは、第一にスマートシティの定義が広いこと、第二に、スマートシティ・プロジェクトではスマートシティをつくることだけでなく、具体的な都市課題を解決するための技術やソリューションを開発し、都市に導入することを目的としている<sup>(10)</sup>。デンマークのスマートシティの取組みは「人間中心」の思想が重視され、プロジェクトに関わる構成員も多様性に富んでいる<sup>(11)</sup>。さらに、政策デザインからみても、「包括的アプローチ」<sup>(12)</sup>によって、多様な主体の関与や市民の議論が組み込まれており、分野を横断して解決策を探る方法を採用している。こうしたことから、先端技術のみで都市のスマート化を図っているわけではなく、行政や住民の持つ情報を活用し、広範にわたる問題への対処や解決を積み重ねていくことで、都市全体が学びながら成長するというプロセスがあることがうかがえる。

市民参加型という観点からは、シビックテック（Civic Tech）に代表されるように、地域課題に対して市民と行政が協働し、オープンデータを活用することで、ウェブサイトの編集・公開やアプリの開発が迅速になり、問題解決や人々の情報アクセスを助けるものとなっている。例えば、ゴミの不法投棄や道路の破損などの地域課題をスマートフォンで報告し、リアルタイムで地図上に表示されるアプリの提供、新型コロナウイルス感染症対策サイトの開発な

ど、市民生活に関わる多様な分野にわたり、自治体単独では解決しえない諸課題に対するアプローチが行われている<sup>(13)</sup>。

日本のシビックテックの現状は、主に、市民個人による参加と市民団体による参加があり、次のような特徴と課題がある。前者では、市民からの通報システム<sup>(14)</sup>を整備することで、行政の業務負担を軽減できるが、市民側には、通報に対する敷居の高さに課題があり、後者では、ITやデータを活用することよりも、市民の活動を通じた身近な地域課題の解決を中心に捉えており、資金面及び人材面から、活動の持続性が課題であることが指摘されている<sup>(15)</sup>。シビックテックは、人々の間に新たなコミュニケーションの流れをつくることを可能にしており、技術や起動力のある企業やNPOをはじめとする中間組織は、地域の多様な主体と社会資源を接続する潤滑油として、重要な役割を果たすと考えられる。しかしながら、地域の問題解決は、短期的に為し得るものばかりではなく、複数年にわたり修正をかけながら進める取組みや、社会的状況及び技術動向への変化の対応も必要である。そのため、市民参加型のイベントなど単発的なものだけではなく、継続的な関わり合いや長期的な運用によって、利用者である市民の学びや信頼を生むのであり、インターネット上及び実空間の双方で、地域社会をつなぐ中長期的で安定定な仕組みが必要である。こうした架け橋により、地域の人々や関係機関を有機的につなぐネットワークに発展することが可能となる。

### 2.3 地域ニーズの課題とその対応

地域情報化の変遷と地域のニーズの考え方からは、高田（2012）によれば、地域において情報通信技術の利活用の経験が少なければ、関係者の間では、情報通信技術が社会課題の解決や新しい市民社会の形成を促進する可能性に対する認識が少なく、ニーズの把握が不十分となり、必要な取組み自体も行われなくなると述べている。その一方で、地域の側でニーズがあるものの、サービス提供側の姿勢が先行すれば利活用が推進されず、また、プロジェクトの発注者側に十分なノウハウや事業計画がなければ、自立した取組みは困難になることも指摘されている。そのためには、横並びの事業展開や目新しい技術に飛びつくのではなく、地方自治体の状況を各種データに基づいて客観的に捉え、地域社会で実践を積み重ねることが重要である。特に、高齢者の多い地域や過疎地はニーズが固定化しているように見えたとしても、フィールドワークや調査をすると、必要なサービスの不足、既存の制度の機能低下、住民への周知徹底が十分に図られていないことはある。従って、戦略の策定において、自治体の状況・ガバナンス・実装・インフラストラクチャーの規模やそのレベルなどのフレームワーク<sup>(16)</sup>は有用である。そして、多様な背景を持つ人々のニーズの可視化や人々が交流する機会を持つことで、地域内での課題解決や協働につながり、地域全体が学ぶプロセスが重要である。

事業の継続性という観点からは、自治体側は、住民側に情報提供を求めるだけでなく、寄せられた情報の活用が肝要になる。例えば、「ちばレポ」の登録者向けアンケート<sup>(17)</sup>からは、

市民からの課題解決型レポートに対する自治体の対応について次のような結果が示されている。まず、市民からみて、市への対応が「満足」「どちらかといえば満足」の理由は、「レポートした課題に対してきちんと対応してくれた」(80.2%)、「レポートした課題に市役所からのコメントの返信がある」(39.6%)、「レポートした課題の進捗状況がわかる」(35.4%)等である。次に、市への対応が「不満」「どちらかといえば不満」の理由は、「レポートした課題の進捗がない」(50.0%)、「レポートした課題に対して期待した対処をしてくれなかった」(41.3%)、「受付するまでの時間が遅かった」(41.3%)等があげられている。このように、満足あるいは不満の理由からは、投稿した内容に対して、行政への期待感や要望が表れていることがわかる。こうしたことから、市民の投稿に対するモチベーションに関連するだけではなく、行政と市民の信頼関係づくりに関わってくるといえる。

そのため、住民ニーズを捉えて適切な対応や事業化を実現するには、情報提供を受け付ける担当職員の専門的知識や行動力とともに、進行している問題のスピードに対応できる業務改革や行動習慣の変容が組織の側にも求められる。

例えば、住民のスマートフォンを通じ、カメラと位置情報による専用サイトへの情報提供システム<sup>(18)</sup>や各種ソーシャルメディアの活用がある。そこでは、複数の情報提供の内容を迅速な対応に結び付けるための判断や、匿名投稿やSNSなどで拡散された情報の真偽を確認する必要が生じる。公共性の高いプラットフォーム

の運用では、こうした管理コストを軽減させながら、共有や再利用を行うことができる基本ソフトウェアの利活用と、組織のデータ及び情報技術の活用により、トータル・コストダウンに寄与することが課題である。

以上のことから、地域の発展や成長には、地域コミュニティの状況や住民ニーズの可視化により、地域の人々やその情報を交流・編集することで課題解決に結びつけることが必要不可欠

である。この課題解決は、住民からの情報提供や課題の提案を、行政が具体的内容を対処するという苦情処理に終わらせるようなものではなく、直ちに正解を出せなくても、公共の利益や人々のあいだに共感を生むなどの変化が促されることもある。そして、地域の情報を豊富にするためには、経常的に地域情報を収集するシステム化と、住民と行政の互惠関係づくりの双方が重要である。

### 3. 地区と行政のネットワークの構築

#### 3.1 対象地域の概要と課題

熊本県山江村は、熊本県南部の球磨郡に位置し、人口3,342人（男1,556・女1,789）世帯総数1,204、高齢化率は35.31%である（2021年11月30日現在）。山江村の総面積は12,119ha、東西9km、南北に18.6kmであり、そのうち約9割を山林が占めている。山江村は、1889年4月、山田村と万江村の合併により誕生し、それ以降の市町村合併はしていない。主たる産業は、米や栗をはじめとする農林業であるが、小規模兼業農家が多く、農産物の生産と流通面での集約化が図りにくいこと、農商工分野での後継者不足、耕作放棄地や鳥獣被害等の問題が生じている。村内には、病院や診療所、薬局等はなく、商店等もほとんどないことから、通院や買い物は、隣接する人吉市にほぼ依存している。村内の学校数は、小学校2校と中学校1校であり、中学校を卒業した生徒のほとんどは、人吉市及び球磨郡の高校に進学し、その後大学進学や就職により県内外の都市部へ流出する。

山江村は、16の行政区から成り立っており、地区別の世帯数と人口は、最少は21世帯36人、最大で118世帯350人である（2021年11月30日現在）。全ての地区に、区長、区長代理兼健康推進員、交通指導員を設置している。各地区では、行事の運営、役場の広報誌の全戸配布と各種チラシの回覧、高齢者の見守り活動等を行っている。各区長と山江村役場による区長会は、意見交換の場を年4回程度設けているが、各区の役員のほとんどは高齢者であり、村内外で仕事やボランティアに従事している場合も多いことから、要望や困りごとが生じて、地区住民から区長へのアクセスは容易とはいえない。

主な村内のメディア環境は、『広報やまえ』、公設の山江村ケーブルテレビのコミュニティチャンネル<sup>(19)</sup>、山江村ウェブサイト及びFacebook、防災無線、回覧板が主である。情報インフラの利用状況は、山江村ケーブルテレ

ビの加入件数は 997 件・同加入率は 82.85% であり、このうちインターネット加入件数は 339 件・同加入率は 23.0% である<sup>(20)</sup>。山間部を中心に、地理的条件及び事業採算性の問題から、携帯電話の不感地域が存在していたが、2010 年度及び 2018 年度に基地局の整備事業の完了により、不感地域は解消され、村内全戸において携帯電話による通話が可能となっている。なお、「令和 2 年 7 月豪雨」により、万江川の増水による住家の浸水被害や孤立集落の発生、道路の崩壊による通行障害や橋梁の流失、停電や村外との電話の不通、インターネット回線の遮断が発生し<sup>(21)</sup>、復興の途上にある。

筆者が行ってきた山江村でのフィールドワーク及び職員へのヒアリングからは、2015 年 8 月の台風 15 号による孤立集落の発生や、農林

産物の鳥獣被害が毎年深刻化しており、こうした被害に関して、村民から役場に寄せられる連絡手段のほとんどが電話であるが、被害の程度を的確に表現し、正確な場所を説明する際に困難性がみられていた。その結果、役場職員が、場所の特定や状況把握に時間を要し、現地確認や連絡調整、近隣住民や村内全体への周知に遅れが生じる原因となることもあることから、集落や地区の問題の早期発見やその伝達手段を一元化し、役場と住民が相互に情報を共有できる新たなシステムづくりが課題であり、地域づくりのための情報チャンネルをインターネット上と実空間双方で拡充すること提案した（並木 2016）。それが次に述べる山江村情報化推進員である。

### 3.2 山江村情報化推進員

2017 年 7 月から、山江村情報化推進員を村内全ての地区に 1 名ずつ配置し、専用画面を通じて、各地区から村役場へ情報提供を続けている。推進員の活動は、近所の道路の陥没や崩土、降雨時の川の水位、その季節ならではの風景や植物、地区の行事等、地域の課題や話題に関する内容を画像や動画を用いて幅広く提供することで、各地区のニーズの可視化と、問題解決や早期発見の迅速化を図るものである。情報提供の内容は、推進員の関心や問題意識に加え、区長や地区の住民から寄せられる情報を代理入力することも含まれている。さらに、推進員は、地区住民の情報リテラシーの向上を適宜サポートすることで、住民全員が ICT を活用でき、村の暮らしがより便利になることを目指して

いる。

情報化推進員の任期は 2 年間であり、2017 年度から 2021 年度まで、計 31 名にのぼる。地区による推薦や主体的に手を挙げた住民、情報端末等の操作に馴染みのない高齢者など年齢構成や職業も多様であり、任期を更新する場合もある。情報化推進員は無償の活動であり、年 2 回開催される推進員の全体会議への出席は有償である。

村役場からは、各推進員が各地区で円滑に活動できるように、推進員全員に対して委嘱状を交付し、情報提供の際の通信回線費用の負担をなくすため iPad あるいは SIM カードを貸与している。iPad には、各推進員のアカウントの初期設定と関連アプリのインストールを済ませ

ており、位置情報と画像が同時に取得できる。情報化推進員の養成講座の設置はないが、推進員の全体会議では、役場職員がカメラ撮影や画面入力等の操作手順を実演し、独自に作成したマニュアルと、市販の操作解説書を配布している。情報化推進員の持つ端末に不具合や操作上のトラブルが発生した場合は、山江村地域づくり研究所の職員が随時サポートする体制を整えている。

山江村情報化推進員が入力する専用画面は、Google フォームの活用を提案し、独自のシステムを構築している。そのため、事業化と開発にかかる時間の短縮につながり、固定費等のコストがかからず、クラウド上で運用するため、関係者は場所や時間などの制約を受けずに、管理やアクセスが可能である。実際の入力画面とその記録の蓄積は次のようである（図1）。

The figure consists of two parts. On the left is a screenshot of a Google Form titled '山江村情報化推進員回答フォーマット' (Yamagata Village Information Promotion Officer Answer Format). The form includes sections for '撮影日' (Date of shooting) with a date picker, '地区を入力してください (例：区)' (Please enter the area (example: Ward)), and a section for '1. 今回どのようなテーマですが?' (What theme is this time?). Below this are radio button options: '地区の活動や、お祭りなどの行事、イベント' (Activities in the area, festivals, etc.), '早めの修理や点検が必要とされている設備や施設、危険箇所' (Facilities and equipment that need early repair or inspection, dangerous spots), '防犯関係' (Security related), '有害鳥獣関係' (Wildlife related), '地区全体の困りごとや地区住民からの要望' (Difficulties for the whole area or requests from area residents), and 'その他...' (Others...). On the right is a screenshot of a spreadsheet showing the accumulated records. The spreadsheet has columns for '撮影日' (Date of shooting), '地区' (Area), 'テーマ' (Theme), and '内容' (Content). It contains multiple rows of data, with some rows highlighted in red.

図1. 山江村情報化推進員の入力画面と記録の蓄積

情報化推進員の情報提供について、1. 入力項目、2. 入力された情報の流れ、3. 情報提供の

カテゴリーから、以下に述べる。

### 3.2.1 入力項目

情報化推進員の入力内容は、下記の①～⑧の項目であり、選択式と記述式から構成している。

- ① 画像（動画）の添付
- ② 撮影日
- ③ 地区番号又は発信者の名前

- ④ 情報提供のテーマ選択（1. 地区の活動や旬の情報、おすすめスポット、2. 早めの修理や点検が必要とところ、3. 防犯関係、4. 有害鳥獣関係、5. 地区全体の困りごとや地区住民からの要望、6. その他自由記述）
- ⑤ その場所についての情報（住所や目印）

- ⑥ 写真タイトルと内容（見た目、大きさ、色、形）
- ⑦ 他の住民への周知方法や改善に向けたアイデア
- ⑧ 自由意見

各推進員の投稿の概況からは、目的地へ直行

し、撮影や取材を行うケースや、散歩や地区行事の参加過程などで探索的に情報を入力するケースが見受けられている。情報化推進員による情報提供の回数や内容に規定はなく、推進員の自主性や共感に基づくものである。

### 3.2.2 入力された情報の流れ

各地区の情報化推進員から寄せられる情報の

流れは次の図2の通りである。

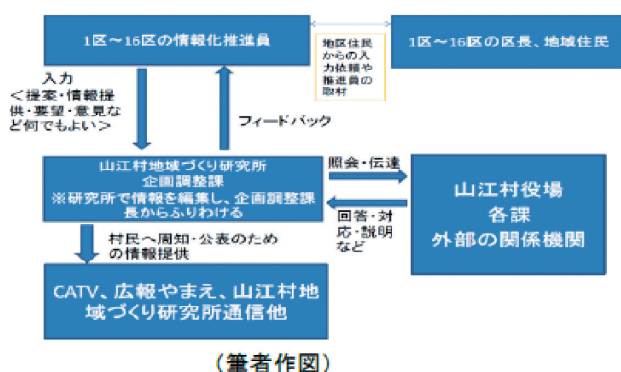


図2. 情報化推進員の情報フロー 並木（2019a）

山江村情報化推進員は、各自の端末や貸与されたタブレット端末から、専用画面に情報を入力し、画像や動画を添付し、コメントや改善案を加えて山江村地域づくり研究所に送信する。この内容は、山江村地域づくり研究所が情報を編集し、企画調整課長が対応先を振り分ける。情報提供された内容は、山江村役場の関係課内だけではなく、警察や通信・電力会社など外部機関への照会や伝達も含まれている。さらに、緊急性が高いと判断された内容は、村議会で補正予算を講じ、機動的な対応をしている。

各地区から入力された内容は、山江村地域づ

くり研究所において保管し、担当課の対応状況や情報提供先、解決までの進捗状況などを一覧にし、ほぼ完全対応をしている。情報提供の内容は、他課への一方的な連絡に終わらず、その後の対応を確認し、責任の所在を明確にしている。そのうえで、担当課の状況説明や対処方針等の回答をもらい、企画調整課及び山江村地域づくり研究所を通じて、各推進員に進捗状況や結果をフィードバックしている。例えば、山の法面から道路へ雨水が流れているという情報提供に対して、関係部署は産業振興課または建設課と判断が分かれるが、このケースでは、建

設課が担当となり、重機で溝を掘ることで決定している。また、地区の村民で考えることになった例は、鯉の餌やり場の清掃や、通学路の除草等の管理の問題である。こうした内容は、私的自治のあり方や管理者の範囲を整理するため、複数の関係者の調整や協議を要する。そして、住民による自主的な解決が望ましい場合は、地区での話し合いを提案し、学校・地区・教育委

員会等での協議を経て、その結果を役場と共有している。

村全体へのフィードバックは、山江村ケーブルテレビの番組コーナー「情報化推進員だより」及び山江村広報誌を通じて、情報化推進員の入力した画像・動画や解決事案等を紹介し、村内での共有を図っている。(図3、図4)

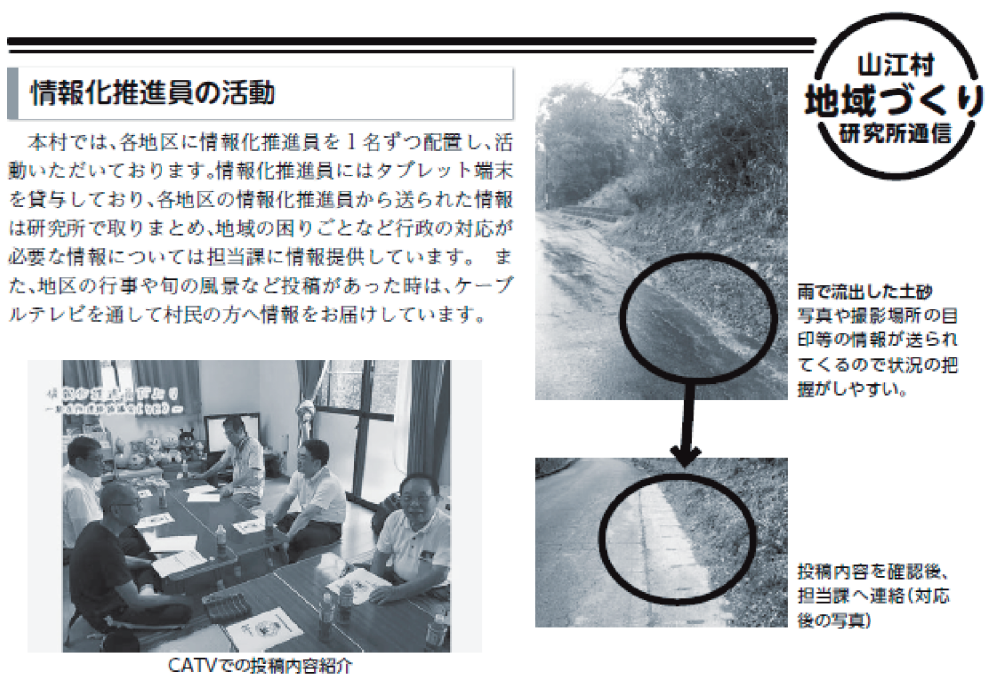


図3. 広報誌での紹介例（出典 広報やまえ 2019年11月号, p11）



図4. 情報化推進員から情報提供された画像（出典 山江村地域づくり研究所通信, Vol. 7, p2）

### 3.2.3 情報のカテゴリー

2017年7月から2021年12月末までの間、情報提供システムを通じて、山江村情報化推進員から寄せられた情報は計276件である。この内訳は、地区の情報提供に関するものは272件、ICTに関する地区住民へのサポートは4件である。

まず、情報提供のカテゴリーの集計は、次のようなものである。①地域の活動・旬の風景に関するもの204件、②修理・点検が必要なところ31件、③防犯2件、④有害鳥獣4件、⑤地区の困りごと9件、⑥その他が22件である。年度別にみていくと、2017年度（2017年7月～2018年3月）は41件、2018年度（2018年4月～2019年3月）は65件、2019年度（2019年4月～2020年3月）は63件、2020年度（2020年4月～2021年3月）は46件、2021年度（2021年4月～12月末日までの中間報告）は61件である。

次に、地区のサポート状況は、パソコンのハードディスクの取り外しや表計算ソフトによる書類の作成方法の問い合わせ、健康福祉課による各地区の公民館事業での高齢者の情報リテラ

シーの習得を支援している。公民館事業では、やまえ栗検定試験2019のタブレット操作の補助や、二つの地区の参加者間でのリモート体験、管理栄養士の講話の中継、買い物困難地区と村内商店のライブ配信等の支援である。こうした地区でのサポート活動は、2020年度以降、新型コロナウイルス感染症の影響により、外出や対面での接触が難しくなったことから、地区の集まりが中止となり、ほとんど行われていない。

各推進員から寄せられた情報提供のなかから、カテゴリー別に主なタイトルをあげていく。①地域の活動・旬の風景に関するものは、「もぐら打ち」「環境美化作業」「東浦白太鼓（10区夏祭り）」等、②修理・点検が必要なところは、「道路の陥没」「カーブミラーの検討」「台風24号による倒木」等、③防犯は、「窓ガラス破損」「除草のお願い」等、④有害鳥獣は「親子の鹿が住宅街に出現」「ズッキーニの獣害被害（イノシシ）」等、⑤地区の困りごとでは、「無記名の大量ゴミ（ペットボトル）」「法面崩壊」「バス停の破損」等、⑥その他では、「数年前の下

表1：情報化推進員の入力内容

テーマ	修理や点検
撮影場所の住所や近くの目印	9区 別府（びゅう）地区Mさん宅の裏側
タイトルと内容	土砂崩れ 今回の豪雨時は、裏山の土砂の流出が予想され怖かったとのことでした。ブルーシートをかけておられました。
その他コメント	第5分団の方が確認して頂いているとのことでした。一人暮らし高齢者です ので、不安かと思います。どこに相談したら良いのでしょうか？

「土砂崩壊現場」「台風状況」「大雨後の万江川」「自衛隊救出」等であり、撮影場所は、公民館などの公共施設や公道などが多い。また、コメントからは、日常生活で偶然に得た気づきや疑問、他の住民に知らせたいこと、役場への提案・要望などが見受けられている。

次の例は、令和2年7月豪雨の後、情報化推進員が、地区住民の住宅の裏手にある土砂崩れを発見し、住民に聞き取りを行い、写真と共に入力したコメントである。(表1)

上記の内容からは、情報化推進員が、地区住民の住宅の裏で発生している土砂崩れを発見し、住民に、豪雨時の様子や消防団の動きを確認している。推進員は、住民が独居高齢者であることから、不安感を抱えていることを知り、住民に代わって相談先を質問している。この情報提供により、山江村地域づくり研究所を通じて企画調整課から総務課に連絡し、総務課により対応がなされた他、山江村ケーブルテレビのコミュニティチャンネルで取り上げ、村内で情

報を共有している。

こうしたことから、情報化推進員は、地域の情報を入力するだけではなく、地域社会を観察し、地域住民が不安に感じていることを聞き出すことや、抱えている問題を一緒に考え解決に結びつくよう行動していることがわかる。行政職員は、地区で起きていることを全て把握・調査することは労力的にも困難であり、住民目線での地域資源の再発見や地域課題の発掘は重要である。そして、行政の側は情報を内部で蓄積するだけではなく、住民に定期的に情報発信することによって、地域資源の再確認や問題解決の進捗状況を住民と共有し、そのことが情報化推進員の活動を促進するものと考えられる。また、情報化推進員や各地区へのフィードバックに加えて、広報誌・山江村ケーブルテレビ・SNSの担当者間での情報の抜けや重複、編集上の役割分担を定期的に確認し、地域住民の理解や意識啓発を図るための豊富な情報コンテンツを提供する上での工夫を図っている。

### 3.3 事業の経過

本研究の終了後、山江村情報化推進員の事業が継続していることから、事業の経過について2021年12月事業担当者に質問をしている。質問紙による自由記述回答とし、山江村情報化推進員の投稿状況をもとに、事業目的の達成や効果、事業実施のプロセスで起きていることを把握することが目的である。以下はその抜粋である。

- (1) 山江村情報化推進員の設置目的の達成状況について

- ①情報化推進員からの投稿により、各地区の行事イベントや文化など情報提供していただき、山江村役場と村内16地区を繋げる目的は達成した。パソコン操作やCATV不具合などの相談も情報化推進員が受ける場合もある。新たな地域の中心となりそうな人材の発見にも繋がっている。
- ②住民のニーズが直接上がってくることにより、担当課へ情報共有ができ、素早い対応に繋がっている。今後も住民ニーズを吸い上げるためにも事業継続していきたい。

(2) 山江村情報化推進員のシステムについて

①今まで困りごとや修繕、危険場所がある際は、役場に直接来ていただくか電話連絡であり、口頭では伝わりづらいことあった。Google ドライブを活用することで、来る手間を省き写真や動画を添付することで、現場の状況や写真の位置情報を活用し場所の特定ができるなど、業務の効率化が図れている。

②無料で使用できる Google のシステムを活用することで、維持管理費や改修等のコストがかからないこと、投稿一覧や投稿内容印刷など一連の作業を Google ドライブ内で行えるため作業の簡素化につながっている。

(3) 山江村情報化推進員の課題と今後について

①今までの投稿は、地区の清掃活動やイベントが大半を占めていたため、新型コロナや災害によりイベント事が減ったことにより投稿数も減少したと考えられる。

令和2年7月豪雨では万江地区のみならず村全体が被災した。危険な場所には近づかず、身の安全の確保を最優先するよう指示した。発災直後はネット回線が使えず、情報共有や危険箇所等の投稿ができない状況であった。しかしながら、通信が回復した後には、村内各所より貴重な映像の投稿があった。コロナ禍であっても個別での活動は可能であるため、新型コロナウイルスや災害時でも柔軟に対応できるよう取り組ん

でいきたいと考えている。

②令和3年12月に Web 版防災マップとして導入した G 空間情報収集システムでは住民も投稿でき、閲覧することができる。災害時には住民が被災した箇所を投稿することで、行政も住民も被災箇所を情報共有できる。まずは情報化推進員や区長、消防団を中心にシステムの活用を図る。

(4) 情報化推進員からの情報提供をもとに活用した事例

①建設課が把握できていない道路の陥没など、情報化推進員の投稿により把握することができ迅速に対応ができた。

②令和2年7月豪雨災害では、実際の現場にいる人にしか撮影できない貴重な映像や写真を記録することができた。また当時の災害状況を写真や映像を活用し災害の記録を残すことで、次世代へ災害教訓として受け継ぐことができる。防災の意識向上にも繋がる。

③情報化推進員が撮影した写真を印刷・配布し、地域住民に喜ばれた。

こうしたことから、各地区の情報化推進員によって各地区と役場の連携体制が確立し、役場の管理者からみて、業務効率や情報の編集作業の簡素化に結びついていることがわかる。住民ニーズの把握と対応の迅速化という点からは、住民から寄せられる困りごとに対して行政が窓口を一本化し、情報化推進員からの画像や情報提供を関係課と共有することで、職員の状況把握や対応を効率化し、事業改善を行って

いる。

各課に寄せられる情報を個別に対応しているだけでは、地域社会で起きている問題や課題、地域住民の体験や提案などを部分的にしか把握することはできない。行政側は、情報化推進員との協働により、地域づくり研究所に寄せられる情報を一元管理することで、地域社会で発生している類似の問題や各地区・集落などで行わ

## 4. 考察

山江村の各地区と役場のコミュニケーション回路が開かれたことにより、行政側がそれまで吸い上げることの出来なかった各地区の抱える課題や地区ならではの話題を顕在化させ、住民間で様々な社会資源の利用価値や改善策を考え、地域社会に対する再認識を促す契機となっている。本取り組みから得られた知見を述べる。

### (1) 情報技術の導入と組織の両面での改革

山江村情報化推進員の情報提供は、既にある無償ツールを独自に構成してきたが、単に導入すればよいというものではなく、それらを使って、地区と役場の情報提供の方法を変えてきた。このことは、同時に、行政の側が、役場内の体制を整え、仕事のやり方を変容させていることも重要である。なかでも山江村地域づくり研究所は、行政と情報化推進員や住民をつなぐ新たな結節点となり、行政対応のモニタリングやコーディネート、各推進員の活動のサポートや情報リテラシーの向上を随時支援している。住民からの情報提供を基に、各課・研究所・各地区の推進員の連携による企画や住民向けサー

れている住民の取組みを横断的に分析・蓄積し、活用している。さらに、今後は、情報化推進員の取組みを基本として、情報提供する参加者の裾野を広げること、そして、場所に関する情報が重要であることから、G空間情報システムを導入・活用し、情報化推進員以外のアクセスを可能にするよう展開している。

ビスの開発を活用している。

住民からの情報提供システムを運営する場合には、投稿数に比べてインフラコストが高むことはよくあるが、情報システムや新たなツールの導入をしても、行政の縦割り組織による「たらい回し」が起きたり、行政職員が住民からの情報提供を事業改善や企画提案に活かしきれなければ、住民には見向きもされないものとなる。したがって、行政側も、住民から情報提供をしやすい環境をつくり、システム開発・運用コストに見合う管理体制も整備することは重要である。

### (2) 情報の確実性及び信頼性を担保する仕組み

各地区の推進員は、現地確認や自身も当事者であることから、直接的な体験に基づいて情報を入力している。その内容は、地域を改善しようとする意図や、地域の人々への思いやりや共感、地域に対する貢献や愛着も見受けられている。情報化推進員から寄せられた情報は、トラブルやクレームなどは発生しておらず、事業の

目的とは無関係の内容の投稿もこれまで見られていないため、行政側は、情報の管理コストはほとんどかかっていない。

情報化推進員の情報提供の範囲は住まいのある地区としており地域コミュニティに密着していること、そして山江村情報化推進員を各地区に公的に位置付けていることもその要因にある。例えば、市民活動が続かない要因は、カネよりも人材の問題であり、中心的な人がやめる

と活動が終わることはよくある。その点、情報化推進員は、全ての地区に1名配置され、人口が少なく高齢者がほとんどであるという地域性や地区の住民がスマートフォン等の操作に不慣れな状況でも、代理入力を可能にすること、地区の会合への参加や区長会等のタイミングを逸しても、情報化推進員を通じて、地区と行政は情報共有できるなど、地縁を補完する役割もある。

## 5. おわりに

以上のことから、住民をはじめとする地域社会を構成する主体が、自らの手で地域を豊かにし、発展させていこうとする意志と、情報通信技術が組み合わさることによって、地域の発展を実現させ、持続可能性に寄与すると考えられる。そのためには、行政依存ではなく、地域の社会資源やインフラを今後の地域経済や社会の発展にどのように活かせるのかを住民も主体的に考え、修正を含めながら、地域が協働して課題解決にむけて実行し、その取組みを継続していくことが重要である。

そして、組織及び地域の情報を一元化する仕

組みの確立とともに、情報技術の利活用は、その導入自体を目的とするのではなく、事業目的を達成する手段として、地域社会に適合する形で進めることが必要である。

通信の大容量化や高速性によって、従来に比べてデータの有効活用がより高まっている。センサーやクラウド技術によって、ほぼリアルタイムのデータ収集や公開が可能となっており、分散型社会を後押しするものとなる。同時に、地域を構成する様々な主体の共助や協働により、住民の持つ情報を最大限活用し、地域コミュニティを維持・再生することが肝要となる。

## 謝辞

熊本県球磨郡山江村・東京大学大学院情報学環須藤研究室の共同研究（2015年7月～2020年3月，研究代表・須藤修教授）によった。

## 註

- (1) 山江村情報化推進員設置要綱によれば，その設置目的は，次のように定められている。「村民の向上と便益を図るため，山江村情報化推進員を設置することで，情報通信技術（ICT）の活用を促進し，住民全員が ICT の便益を享受でき，一人一人が輝く村を創設すること」である。そして「平成 30 年度情報通信白書」他で次のように掲載されている。

ICT 活用	困りごと/ 助けたい 意向の可視化	住民への 情報提供	有償 (○) / 無償 (×)
独自のシステムによる 住民からの情報提供 (熊本県山江村)	○	○	×
地域 SNS (東京都江東区、 ピアッツァ株式会社)	○	○	×
シェアリングサービス (奈良県生駒市、 株式会社 AsMama)	○	○	○

図 5. 地域の人々をつなぐ ICT の利用例  
出典 総務省 (2018b)

- (2) 山江村地域づくり研究所は 2016 年 1 月に開所し，その創設目的は，山江村役場や村民が持つ地域情報を編集し，村民の安心・安全な暮らしや所得の向上等の地域課題を解決するための事業企画や政策提言を行うことにある。山江村と東京大学大学院情報学環須藤研究室は，2015 年 8 月から 2020 年 3 月まで共同研究を通じて，山江村地方創生情報化戦略の策定（並木 2016），同研究所の事業（1. 調査研究，2. ICT の活用，3. 人材育成）企画及びその実行支援を行った（並木 2020）。こうした取り組みは，熊本県の中学校の副教材「ビジュアル公民」に 2019 年より掲載され，新たな村づくりのモデルとして社会的評価を得ている。令和 2 年 7 月豪雨の影響により，2021 年 4 月から，復興村づくり推進室に名称変更をしているが，復興業務に加えて，従来までの研究所事業を継続し，機能していることから，本稿では，山江村地域づくり研究所と記述している。
- (3) 農村型コミュニティと都市型コミュニティについて，特質，内容，性格，関連事項，ソーシャル・キャピタルという 5 つの側面から比較分類を行っている。広井（2019）p87 図表 2－3「農村型コミュニティ」と「都市型コミュニティ」
- (4) AI を活用した日本社会の未来シミュレーションによれば，①人口，②財政・社会保障，③都市・地域，④環境・資源という 4 つの持続可能性と，(a) 雇用，(b) 格差，(c) 健康，(d) 幸福という 4 つの領域に着目し，日本が 2050 年に向けて持続可能であるための条件やそのためにとるべき政策提言を行っている。その結果，「都市中型」か「地方分型」という分岐が選択肢であり，人口や地域の持続可能性，そして健康，格差，幸福等の観点からは「地方分散型」への転換が望ましいという結果が示されている。（広井 2019，広井・福田 2021）
- (5) 「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書」は，総務省と国土交通省の合同調査である。この調査では，集落の定義は，一定の土地に数戸以上の社会的まとまりが形成された，住民生活の基本的な地域単位であり，市町村行政において扱う行政区の基本単位である。
- (6) 「眠る空き家 市場つくる」日本経済新聞，2021 年 5 月 29 日，朝刊，p1
- (7) 広井（2019）p31
- (8) 広井（2019）p29
- (9) スマートシティをめぐるのは，その実験的な試みに対する期待と懸念があり，企業に情報やデータが集中することに対する住民

への説明や情報公開は重要である。トロント市では、スマートシティの計画が中止になっている。状況をリアルタイムに数値化・可視化できるセンサー技術の導入は監視社会に対する恐れを生むものではあるが、その地域社会や都市の置かれている状況によって異なり、また、その使い方次第であるといえる。

- (10) 中島 (2019) p145-146
- (11) スマートシティのプロジェクトでは、日本の構成員は、社会インフラを提供する企業が中心であるが、デンマークでは自治体やIT企業、大学などの研究機関、建築家、デザイナー、文化人類学者、市民も参画しているという。中島 (2019) p.147
- (12) 包括的アプローチとは、「物事を多面的に捉えて問題の本質に迫り、多様性の中で解決策を探る方法」であり、デンマークでは多くの分野で取り入れられている。中島 (2019) p.85
- (13) こうした市民参加型のプラットフォームの代表的なものとして FixMyStreet があり、日本では、FixMyStreet Japan が提供されている。ウェブ上に掲載されている参加自治体は市レベルがほとんどを占めており、過疎自治体はみられていない。(https://www.fixmystreet.jp 2021 年 11 月 19 日アクセス)。
- (14) 千葉市の「ちばレポ」では、公園や道路の不具合を発見し、ウェブ上に公開することで可視化し、市民協働で問題解決するものと、市役所が問題解決するものに分けている。
- (15) 榎並 (2018)
- (16) Haller S, et al (2018)
- (17) ちばレポ登録者向けアンケート調査の概要は、実施期間令和 2 年 2 月 21 日～同年 3 月 13 日、対象者数 6,314 人（令和 2 年 1 月末日登録者数）、回答者数 282 人、回答率 4.5%である。
- (18) 救助活動や交通規制の判断材料にすることを目的とした警視庁の災害投稿情報サイトや市民が困っていることを見つけ、自治体や他の市民と共有する My City Report（東京都他）がある。
- (19) 山江村では、地域の住民自らが、企画から取材、編集を手掛け、番組制作を行う住民ディレクター活動が行われ地域づくりや人材育成と結びついていた点が評価されている（2008 年度情報通信月間総務大臣表彰他）。山江村ケーブルテレビの設立により、同活動は発展的な解消を遂げている。
- (20) 令和 2 年度山江村村勢要覧 p.22
- (21) 令和 2 年 7 月豪雨の被害状況は、村内全体で、道路 24 路線、5 河川、橋梁 5 本、砂防設備 5 箇所、田畑 150 箇所（田 25.80ha、畑 3.20ha）、山腹崩壊 14 箇所等の被害が生じている（山江村 2021）。

## 参考文献

- 千葉市民協働レポート ちばレポ <https://chibarepo.secure.force.com/>（Accessed 2019/06/19）
- ちば市民協働レポート（ちばレポ）運用事務局 千葉市市民局市民自治推進部広報広聴課、ちばレポ登録者向けアンケート集計結果報告（令和 2 年 2 月実施）[https://www.city.chiba.jp/shimin/shimin/kohokocho/documents/chibarepo\\_kikka2002.pdf](https://www.city.chiba.jp/shimin/shimin/kohokocho/documents/chibarepo_kikka2002.pdf)（Accessed 2020/11/26）
- 榎並利博（2018）「シビックテックに関する研究－IT で強化された市民と行政との関係について－」『富士通総研経済研究所研究レポート』,No.452,
- 長谷川達哉（2018）「迅速な消火活動への環境づくり Google マップを活用した水利位置マップの作成」『月刊消防』第 40 巻第 11 号,pp34-36
- Haller S, Neuron A, Fraefel M, and Sakamura K (2018) : Perspectives on Smart Cities Strategies: Sketching a Framework and Testing First Uses. In Proceedings of 19th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o'18) May30-June1,2018,Delft,Netherlands.ACM,New York,NY,USA,6pages.
- 広井良典（2019）『人口減少社会とデザイン』東洋経済新報社
- 広井良典・福田幸二（2021）「AI を活用した政策提言と分散型社会の構想」『農林業問題研究』,57 巻 1 号,pp8-14
- 中島健祐（2019）『デンマークのスマートシティ』学芸出版社
- 並木志乃（2016）「山江村地方創生情報化戦略」熊本県山江村・東京大学大学院情報学環須藤研究室共同研究調査報告書 pp1-36
- Shino NAMIKI (2018) Resolution of Regional Issues at the Yamae Village Community Development Research Institute,『情報学研究』,No.94,2018.3,pp15-28
- 並木志乃（2019a）「山江村情報化推進員における地域の共助」,『社会情報学会（SSI）学会大会研究発表論文集』,pp150-153
- 並木志乃（2019b）「地域の課題解決と ICT の利活用～山江村との共同研究を通じて～」『社会情報学会（SSI）九州・沖縄支部研究

会発表予稿集』,pp1-2

並木志乃 (2020)「山江村地域づくり研究所の事業概要」『山江村地域づくり研究所年報 2016-2019』,pp1-20

日経コンピュータ (2021)『なぜデジタル政府は失敗し続けるのか』日経 BP マーケティング

総務省 (2018a)「2018 年版情報通信白書について」p11 <http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h30/summary/summary01.pdf> (Accessed 2019/06/19)

総務省 (2018b)『平成 30 年情報通信白書』,p171-172

Outline of 2018 White Paper on Information and Communications in Japan-Sustainable Growth Through ICT in an Era of Population Decline-Ministry of Internal Affairs and Communications,Japan,July.2018,p11 [http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/eng/WP2018\\_outline.pdf](http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/eng/WP2018_outline.pdf) (Accessed 2019/6/29)

総務省「平成 30 年住宅・土地統計調査」

総務省地域力創造グループ過疎対策室 (2020)「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書」

高田義久 (2012)「地域情報化政策の変遷－2000 年代における ICT 利活用・人材育成への対象拡大－」メディア・コミュニケーション：慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 ,No.62,p135-147

東京法令出版教育事業編集部編集『ビジュアル公民 熊本県版 2019』東京法令出版 ,p3

山江村『村政要覧資料編 令和 2 年度版』

山江村『広報やまえ』No.340,2019.11

山江村『山江村復興計画』2021.3

山江村「令和 3 年 11 月 30 日現在 世帯と人口」<https://www.vill.yamae.lg.jp/material/files/group/3/jinkou031130.pdf> (Accessed 2022/01/12)

山江村地域づくり研究所「山江村地域づくり研究所通信」Vol.7,2018.10.7



並木 志乃 (なみき・しの)

【専門】地域コミュニティ、地域情報化

【主たる著書・論文】

・並木志乃「山江村情報化推進員における地域の共助」2019 年社会情報学会 (SSI) 学会大会研究発表論文集 p150-153 【2019 年学会大会 研究発表優秀賞受賞】

・Shino NAMIKI, A New Set of Staged Criteria to Evaluate the Improvement of Communication within a Regional Community, Journal of Socio-Informatics, Vol.2, No.1, Sep.2009, pp69-79.

・並木志乃「地域コミュニケーションを円滑にする評価指標の開発と評価」東京大学大学院学際情報学府 博士学位論文, 2007 年 8 月 ,pp1-228 【2008 年日本社会情報学会 (JASI) 大学院学位論文賞 (博士論文・奨励賞) 受賞】

【所属】東京大学大学院情報学環越塚研究室

【所属学会】社会情報学会



越塚 登 (コシヅカ・ノボル)

【専門】情報科学。主に、オペレーティングシステム、IoT (Internet of Things)、データ工学、スマートシティなどの研究にとりくんでいる。

【主たる著書・論文】

Noboru Koshizuka, Stephan Haller, and Ken Sakamura: "CPaaS: Open Smart City Platforms with EU-Japan Collaboration", *IEEE Computer*, Vol. 51, No. 12, Special Issue: Governments in the Age of Big Data and Smart Cities, December 2018

Takahiro Sumitomo and Noboru Koshizuka: "Progress and Initiatives of Open Data Policy in Japan", *IEEE Computer*, Vol. 51, No. 12, Special Issue: Governments in the Age of Big Data and Smart Cities, December 2018.

Noboru Koshizuka and Ken Sakamura: "Ubiquitous ID: Standards for Ubiquitous Computing and the Internet of Things", *IEEE Pervasive Computing*, 2010.

【所属】東京大学大学院情報学環 教授

【所属学会】IEEE Computer Society, ACM, 情報処理学会

# Network Creation to Resolve Local Community Issues and Ensure Collaboration

Shino Namiki\* , Noboru Koshizuka\*\*

This paper reports the implementation and results of a community network system that aims to determine local citizens' needs and establish communication between the local community and municipality. Information and Communication Technology (ICT) promoters in each village district engage in connecting the local community and the Yamae Village Office. They use a dedicated system to send comments or ideas for improvement, adding photographs or videos of regional issues, and local recommendations.

Yamae village utilises the information from the ICT promoters to implement the local community's feedback. There are social discussions among the residents of each district, as well as business improvement, and a supplementary budget for the local council. The implementation leads to increased the awareness of local needs and insight into available social resources. The implementation contributes to creating a new network, bridge communication gaps, and build human relationships.

---

Interfaculty Initiative in Information Studies, The University of Tokyo \*Visiting Researcher、\*\*Professor

**Key Words** : Local Community, Cooperation, Collaboration, Information and Communication Technology (ICT) , Depopulated Area.

# News Media Coverage of Poverty in the United States and the UK: A Systematic Review and Agendas for Future Research

Minjoo, Lee\*

Recently, public concerns on poverty and economic disparity have surged all around the world. This may sound far-fetched to those who remember that the validity of “class” as an analytical concept was once questioned in academic fields and was even deemed as a ‘zombie category’ (Beck & Beck-Gernsheim, 2002). However, recurring economic crises in various parts of the world, the subsequent widening economic inequality, and even the current COVID-19 global pandemic have signaled an urgent need to bring our attention back to and address relevant issues, as numerous academics have insisted (for example, Piketty, 2013; Stiglitz, 2015, among others).

This urgency to tackle economic inequality and poverty is motivating scholars in various fields to reassess relevant issues. The studies of media and mass communication are no exception. Rather, a more imperative request should be made to the field given the crucial influence that mass media wield on public attitudes toward relevant issues through the delivery of news and information on poverty and depictions

of people living in poverty (Iyengar, 1991; Vossen & Schulpen, 2019). In this sense, two recent publications in the field are noteworthy: *The Routledge Companion to Media and Poverty* (Borden, 2021) and *Poverty in the News Media: Continuities, Ruptures, and Change in the Reporting Socioeconomic Inequality* (Lugo-Ocando, 2019). The significance of the former is that it is the first attempt to proclaim “poverty and (news) media” as a distinct field of study and invited relevant research in discrete fields. While similar attempts have been observed, such as *Class and News* (Heider, 2004), *Media and Class* (Deery & Press, 2017), and *The Routledge Companion to Media and Class* (Polson, Schofield & Gajjala, 2020), they embraced a comparatively wider range of topics, types of media, and media genres compared to *The Routledge Companion to Media and Poverty* (Borden, 2021), which focuses only on news media. In addition, a critical difference is that previous publications approached the issues from the class analysis perspective, hence touching upon the issues on middle- and upper-class as well, whereas the lat-

---

\* Interfaculty Initiative in Information Studies, The University of Tokyo

キーワード : Poverty, Welfare, News, Media, United States, United Kingdom

ter is more focused on the poor and poverty. Likewise, Lugo-Ocando's review article (2019) is distinct in that it endeavored to provide a systematic review of previous research on poverty and news media.

In the context of this existing literature, this article aims to chart current studies on news media coverage of poverty by critically assessing them, and to suggest future research to further expand this area of study. Especially, to provide a more focused, systematic review of the extant research, this article attempts to delimit its scope of analysis to research on news media texts and to categorize them into three

groups according to their methodologies and subjects of analysis. This article is structured as follows: first, Lugo-Ocando's review (2019) is examined to demarcate the scope of previous research addressed within this article and to draw new categories for mapping. Second, according to the three identified categories — content, techniques, and ideology — major findings of previous research are introduced and assessed. Third, future research agendas are suggested indicating points to be revisited and strategies to remedy shortcomings of previous literature.

## **1. The scope and methodology: Based on a critical examination of Lugo-Ocando's review (2019)**

Lugo-Ocando's review (2019) serves as a valuable starting point to determine the scope and methodology of this article. He has published noticeable research pertaining to journalism and domestic and global poverty in the UK and other countries, and this review is one of his current studies. In his review, he outlined major findings of previous research under three categories: first, a general overview of relevant research; second, the main features of poverty reporting; third, the absent elements in poverty coverage. To be more specific, the first part titled "What we know" offers a broader overview of previous research related to news media and poverty. Therefore, a variety of previous literature is introduced here, including research on

news media's framing effects on public opinion over the issue of poverty, characteristics of journalistic practices in poverty reporting, etc. The second part, entitled "Key ideas of poverty in the news" delineates three major elements of mass media's poverty reporting: the binary language of the deserving and undeserving poor and its persistence in poverty reporting, othering, and journalism's role in legitimizing the ruling power, which is far from its original normative role as 'a watchdog of the power' (Berry, 2009; Norris, 2014). In the last part, the author noted weaknesses in news media coverage of poverty, such as the lack of contextual analysis, the absence of the issue of inequality, and the paucity of voices of the poor in news reports.

While in support of Lugo-Ocando's major points and with appreciation for the exhaustive review of previous research across subjects and fields, this article further proposes two necessities to sketch a more focused and detailed map of relevant research: the need to restrict the scope of research reviewed and to classify and re-juxtapose them with consideration of the methodology and research topic of each study. With these proposals, first, this article limits the scope of review to research that analyzed media texts of poverty reporting by news media. Here, "news media" refers to newspapers, news magazines, television broadcasting news, and television documentaries. In addition, the scope of this article only embraces previous research that analyzed news media coverage of domestic poverty in specific countries and excludes those on poverty in foreign countries such as research that analyzed news articles published in the UK but covering the issue of poverty in Africa. This is because the dis/accordance of the location/subject of coverage affects approaches, tones, and other aspects of coverage. Finally, this article embraces previous research written in English that investigated news media in the United States and the UK. This ascribes to several conditions: the accessibility of research, the linguistic ability of the author, and proximity in political and policy developments in the two nations. The closeness in political and policy developments in the two nations provides the opportunity to explore the similarity and distinctiveness

presented in news media coverage on poverty under the liberal political and welfare regime in the two nations. To collect journal articles and books analyzed in the review, a search was conducted in the database of Communication & Mass Media Complete and the Google Scholar site with keywords: poverty or poor & media, poverty or poor & news, poverty or poor & image, poverty or poor & discourse, and poverty or poor & frame or framing. Additionally, books and journal articles mentioned in the bibliographies of the previously collected journal articles and books were also included to review.

Second, the major findings of previous research are mapped according to three categories: content, techniques, and ideology. These categories were determined by interrogating the methodologies of each study and the central research subjects analyzed in each methodology. To be more specific, three dominant types of methodologies were identified in previous literature on poverty coverage by news media: framing analysis employing (quantitative) content analysis, analysis of visual images with (quantitative) content analysis, and discourse analysis with qualitative textual analysis. While each methodology is well known for its diversities in research subjects, specific research methods, and analytical theories (for example, for framing analysis refer to D'Angelo, 2018; D'Angelo & Kuypers 2010 for discourse analysis do Wetherell et al., 2001; Wodak & Meyer, 2001 among others), major research subjects covered in pre-

vious research center on three categories suggested above. Therefore, this article attempts to more fully investigate the major findings of previous research under each category and to articulate the close relation between findings under discrete categories.

Especially, the category of techniques needs further clarification in its usage in this article. Techniques, in this article, describe a variety of devices within media texts, or a format, or elements constituting news coverage of poverty. The subject of techniques is not individually pronounced in previous research but masked as part of frames identified in media coverage of poverty. This lack of acknowledgement of techniques in the notion of frame/framing may be derived from its inherent diversity in the definition and application of the notion of frame analysis. As noted by numerous scholars in framing analysis, frame analysis is originally known for its wide range of applications in various disciplines with a variety of theoretical approaches and methods (Hertog & McLeod, 2001; Kitzing, 2007). Despite this sheer variety, frame analysis in media and communication studies may be briefly classified as three fields according to its objects of analysis: how and why journalists produce certain frames, identification of frames in the media text, and what effects are made onto readers/viewers in diverse conditions of reception (D'Angelo, 2018, p. xxxiii).

Initially, frame analysis came from the field of behavioral sociology. In his seminal work (1974),

Goffman coined the notion of “frame” to explain that people tend to adopt specific “schemata of interpretation” or “frameworks” to comprehend and render implications on events happening around them (Goffman, 1974, p. 21). In other words, people make use of frames to grasp a situation, to weigh its importance, and thus to decide what reaction they would take toward the issue. Based on this initial conception of frame in the field of behavioral sociology, media scholar Entman wrote:

Framing essentially involves *selection* and *salience*. To frame is to *select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation* for the item described. (Entman, 1993, p. 52)

In addition, especially with regard to the realm of media text, Entman wrote, “The text contains frames, which are manifested by the presence or absence of certain key-words, stock phrases, stereotyped images, sources of information, and sentences that provide thematically reinforcing clusters of facts or judgments” (1993, p. 52).

His explanation about frame/framing implies two elements—content and techniques—are contained in the concept of frame/framing, al-

though he does not particularly pronounce them. Likewise, while a string of research detailed these techniques in framing analysis as “framing devices” (Gamson & Lasch, 1983; Pan & Kosichi, 1993), previous research examined in this article did not consider them as an individual

subject of analysis. However, since previous research dedicated much attention to techniques as a constituent element of framing, as will be investigated later, this article attempted to nominate them as one of the categories to investigate major findings of previous research.

## 2. Content of news media coverage of poverty

### 2.1 Small amount of coverage and tendency to incorporate with relevant themes

One notable feature of news media coverage on poverty is its meager amount of coverage (Kendall, 2011; Martin, 2019). Indeed, multiple studies, especially those employing a quantitative research method, begin by underscoring the noticeably small number of news items covering poverty compared to other socio-political issues such as elections. The unpopularity of poverty and relevant issues as a news item seems to remain consistent regardless of the period or nations in which news items are produced and aired (Kendall, 2011). Furthermore, the issue of poverty fails to catch constant public attention. Rather, poverty coverage is subject to season or is highly influenced by the occurrence of rele-

vant, newsworthy events. For example, Kendall (2011) found that poverty coverage is more likely to appear in year-end seasons, when charity activities for disenfranchised people become more arresting to society. Similarly, when crimes committed by the poor become news, or related welfare policies are implemented (Bullock et al., 2001; Harkins & Lugo-Ocando, 2017; Kim et al., 2010), poverty coverage increases. This minimization of news values and dependency on other incidents of poverty coverage, in turn, suggest the need to fully consider socio-political contexts and the inextricable relationship between poverty and related issues when investigating media coverage of poverty.

### 2.2 Portrayals of the poor: Based on consideration of relations with social institutions and demographic variables

#### 2.2.1 Socio-historical origins

The tendency that news coverage of poverty is associated with relevant themes and incidents simultaneously has further implications: the issue of poverty tends to be discussed in relation to welfare systems or crimes (or punitive sys-

tem), as with the case for people in poverty being described as welfare recipients, or criminals. These two social institutions along with employment (wage labor) comprise major social relations integral to ‘governing’ the poor, in either

the form of regulation-punishment or social provisions (Geremek, 1994). The origin of these social relations dates to 1601, when The Act for the Relief of the Poor was implemented in the UK, in which a variety of transitions from feudal, agricultural to modern, capitalistic society had begun to appear. In pre-modern medieval societies, the poor had primarily subsisted on charity and relief from benevolent individuals or religious organizations seeking religious virtues (Geremek, 1994). However, the incipient modern state began policing the poor as those who should be investigated and regulated by centralized governing power (Dean, 1992). To regulate the poor, public officials advanced classificatory work to decide whether one should be put to work or endowed public provision. Here, the criterion was whether one is able-bodied to undertake wage labor. Under this bifurcation, the able-bodied were sent to workhouses to serve labor whereas the impotent poor were sent to almshouses to live with public provisions. (Alcock, 1997, pp. 10-11)

With these major social relations associated with poor people, one more aspect should be considered: moral adjudication toward poverty, in relation with those social relations as well. This originates from the 19th century when modern capitalism driven by the Industrial Rev-

olution began to bloom, which led to various socio, economic, political apparatus introduced to cope with mass poverty wrought by it, such as the Poor Law Amendment Act of 1834, the approach of social economy, etc. In this period, poverty became no longer deemed natural but engendered by “a series of different forms of conduct” (Procacci, 1991, p. 160) of poor people outside wage labor. Consequently, intervention in (lack of) morality occupied the locus of governing the poor (Dean, 1992; Procacci, 1991), starting with distinguishing ‘the undeserving poor’ with moral flaws from ‘the deserving poor’ (Gans, 1995; Katz, 1990). These moral failings could be exemplified as psychological/behavioral deviance from the norms associated with social relations mentioned above: indolence and unwillingness to work relates to wage labor, dependency or abuse of systems or public goods equates to the welfare systems in contemporary terms, and criminality relates to punitive systems. This, at the same time, coincides with the figure standing on the right opposite side of the fundamental principles constituting modern, capitalistic nation-states, an economically independent (male) citizen serving wage labor who simultaneously constitutes middle-class norms (Fraser & Gordon, 1994).

### 2.2.2 The undeserving poor as welfare recipients and their moral failing

With this backdrop, one of major findings of previous research is that news media coverage of

poverty centers on the binary classification of the deserving poor and the undeserving poor

and underscores the moral deficiency conveyed by the latter. Especially, first, previous literature on media coverage in the UK points to the marked ways of over describing deliberate dependency on or abuse of the welfare system in news media. The origin of this interest can be traced back to the seminal work of Golding and Middleton (1982). In this research, they conducted an extensive investigation of 14 mass media outlets in the UK including national newspapers, local radio programs, and evening television news bulletins, thereby gaining a final sample of 1063 items, over 125 days other than weekends in the second half of 1976. In 1976 the UK suffered from a financial crisis known as the “Sterling crisis,” a nagging economic downturn, and received a bailout from the IMF (Harmon, 1997). It was also ‘the year of the cuts’ on public social services (Golding and Middleton, 1982, p. 59). According to their findings, unemployment benefit and social welfare abuses were the most prevalent topics in news stories on welfare with greater emphasis on national welfare provision than local social benefits. While formally routinized events, such as legislation, statements, or publications of reports dominated these news stories, notably stories of prosecution or conviction of social security fraud or sponging took up the largest portion of a total, 30.8%. This implies media coverage of welfare recipients is likely to pay greater attention to welfare fraud. Several follow-up studies showed this tendency remained persistent in the 2000s

and the 2010s with some points even reinforced (Gavin, 2021; Harkins & Lugo-Ocando, 2015; Lundström, 2013). For example, Lundström (2013) investigated newspapers and internet blog posts in the UK as well as in Sweden between October 1, 2000 and December 31, 2010 and argued that media in the UK are more likely to employ crime news narratives and portrayals of personal immorality in relation to the social security system when they cover the issue of welfare fraud. This characteristic even stands out compared to Sweden’s coverage, which tended to report the issue of welfare fraud in the format of policy discussion in the line of the national health program as a collective social problem. The author credited this difference to the liberal political, social regimes of UK and the social democratic regime of Sweden.

What is interesting is the reversed relationship between the poor and welfare fraud and the welfare system itself. In their analysis, Golding and Middleton (1982) examined how the scope of the issue covered by media was expanded, shifted, and re-juxtaposed the targets of anti-welfare sentiment. Here, they focused on media coverage of the Derek Deevy’ case at Liverpool Crown Court in July 1976. Deevy was a 42-year-old unemployed man living in Liverpool. In the earlier coverage, media delivered extensive, serialized coverage of welfare fraud in a sensationalized way and unveiled similar subsequent events. Here, media put their spotlight on the extent of immoral, fraudulent behav-

iors of the welfare claimant and the threat it would pose to those who are in 'genuine' need of benefits and taxpayers. However, later, media outlets' target shifted to a general concern on the social security system, especially its genericity, laxity, inefficiency, and the financial burden shouldered by the cost of the social security system. This implied that a sense of anxiety toward excessive, illegal abuse of the welfare system

was displaced by general distrust on the entire system itself as well as its basic principles. Even further, in recent years in the UK, overgenerous welfare provisions are described to contribute to spoiling the poor and this is extended to the appeal of cutting welfare spending and maintaining "austerity," which was introduced in the wake of economic crisis and persisted up to the present (Harkins & Lugo-Ocando, 2015).

### 2.2.3 Demographic variables : Intersectionality (Crenshaw, 1989) of race and gender in the United States

While previous research conducted in the United States shows that its media coverage of poverty is in line with the UK tendency that bifurcates the deserving poor and undeserving poor and that underscores the latter's moral deficiency, it has its own feature of media coverage of poverty: stark appearance of specific demographic groups. For example, first, a considerable body of research has argued that race has persistently operated as one of the most decisive factors, especially in the United States. Gilens (1996) demonstrated that African Americans accounted for more than 50% of media portrayals of those in poverty by investigating weekly magazines and television news in the United States between 1988 and 1992. This dominant presence of African Americans in media coverage of poverty betrayed their actual percentage in the poor population in the United States during the same period, which made up less than one-third of the entire number of peo-

ple with poverty. In his extended research tracing changes in the relationship between mass media coverage of the poor, racial stereotypes, and the public's attitudes toward welfare in the United States from 1950 to 1992, Gilens (1999) further revealed that the overrepresentation of the African American poor in the magazines and television news broadcasts in the United States compared to the actual number of them was not a temporal incident but had perpetuated since the mid-1960s. In particular, he indicated that the media coverage investigated in his research were more likely to employ images of African American welfare recipients in news items with a critical tone toward welfare policies, whereas white Americans tended to appear more in the news items with a neutral, positive, or empathetic tone toward the welfare system. He concluded that this association between African Americans and the welfare system, in turn, racialized the welfare system and

instilled it with anti-welfare sentiment. Several following studies demonstrated the persistency of portraying the poor as African American. Clawson and Trice (2000) and Clawson and Hurst (2013, as cited in Clawson & Jett, 2019, p. 213) examined articles covering poverty in five U.S. news magazines between 1993 and 1998 and 2009 and 2012 and reached the same conclusion as Gilens (1996, 1999): African Americans continued to dominate images of poverty in news media while they comprised only 27% and 22% of the actual number of the poor during each period. In addition, Van Doorn (2015) reaffirmed the recurrent tendency for news media to racialize poverty, which again did not correspond to the actual poverty rate of African Americans, in four U.S. news magazines between 1992 and 2010.

Furthermore, there is one more demographic factor that intersects with this enduring racialization of poverty in news media in the United States: gender. In her analysis on how the “politics of disgust” is formulated in public discussions surrounding welfare reform in 1996, Hancock (2004) found that race and gender played a pivotal role in constructing the public identity of welfare recipients. By conducting a content analysis of news coverage of five national media outlets and political discourses between 1995 and 1996, she revealed that the public identity of

welfare recipients was incarnated as African American, single mothers. Two subsequent studies in the same vein reaffirmed the dominant narrative of African American female teenage single mothers in news coverage of poverty and welfare, both by investigating TV network news stories on welfare reform in the period ranging from 1993 to 2000 with quantitative content analysis (Luther et al., 2005), and from 1992 to 2007 with discourse and content analysis (Kelly, 2010). This intersectionality of gender and race operating within news media coverage of poverty in the United States had its root in: enduring marginalization of African Americans in the history of the United States; and consecutive neoliberal governments’ hostile attitude toward the welfare system, which set out with the presidency of Ronald Reagan who popularized the derogatory term “welfare queens” to garner support for welfare reforms in his presidential campaign in 1976 (Hancock, 2004). Indeed, most of the previous research revisited in this article not only examined media coverage of poverty from the perspective of intersectionality of gender and race, but also focused on the period under the influence of welfare reforms, specifically, the repeal of Aid to Families with Dependent Children (AFDC) and the subsequent introduction of Temporary Assistance for Needy Families (TANF) in the 1990s.

### 2.3 Description of moral deficiency and identification of responsibility for poverty

Moral deficiency of the poor tends to be symbol-

ized as deviant psychological/behavioral charac-

ters in news media coverage of poverty (Clawson & Trice, 2000; De Goede, 1996; Harkins & Lugo-Ocando, 2015; Kendall, 2011; Rose & Baumgartner, 2013). Detailed descriptions of these moral failings of the poor in media reproduce in our daily lives that which the above noted: laziness and work shyness against wage labor, dependency or fraud against welfare system, and crimes against the legal system. Here, what should be additionally noted is, especially in previous research in the United States, patriarchy adds to social relations that determine the moral deviancy of poor women in US media coverage, corresponding to the intersection of gender and race. One central trait underscored by previous research in this vein is their hyperfertility and dishonesty (Hancock, 2004; Luther et al., 2005). Several studies in the United States indicated that poor African American single mothers were portrayed as irresponsibly giving birth to many children out of wedlock even while on welfare. This seemingly indiscreet unwed childrearing further provided fodder for welfare opponents to accuse African American single mothers, who were symbolized as “welfare queens,” of moral deficiency and to lend credence to support for welfare cuts in the United States since the 1970s. Moreover, Luther et al. (2005) found that those manipulative and fraud aspects once underscored were replaced with incompetence in the 1990s. Here, not only lack of work ethic, laziness, fraud of the welfare system, and hyperfertility, but their childlike

and unintelligent characters were deployed to highlight their irresponsible childrearing as underqualified, bad mothers who could not manage to secure financial support for their children or to suggest good examples as a laborious worker to their children. This changed image of African American welfare mothers served to legitimate more punitive, or ‘paternalistic government of the poor’ (Waquant, 2009) accompanying closer monitoring and regulations upon them within public debates on welfare reform.

These highlighted descriptions of psychological/behavioral disorders as a moral failing of the poor, in turn, are closely associated with identifying the responsibility for poverty in both terms of its cause and treatment (De Goede, 1996; Harkins & Lugo-Ocando, 2015; Luther et al., 2005; Redden, 2014). For example, Luther et al. (2005) compared the ways that white American and African American welfare recipients were portrayed in news reports and revealed that African Americans’ poverty was more likely to be attributed to personal characteristics, whereas social, situational backgrounds and social programs and institutions were highlighted for their contributions in helping white American welfare recipients get out of poverty. This tendency prevailed both in the United States and the UK, as De Goede (1996) and Luther et al. (2005) found by looking into news media in the former and as Harkins and Lugo-Ocando (2015) and Redden (2014) did in the latter. In particular, Redden (2014) named this tendency

as the “individualization” frame of poverty, emphasizing how newspapers in the UK and Canada coincidentally blame people in destitute circumstances for their own poverty, thus placing the treatment responsibility on poor individuals rather than societal support. However, some inconsistent findings were also observed; for ex-

#### 2.4 Child poverty as the deserving poor

Compared to the undeserving poor and their hyper-visibility in media coverage of poverty, the undeserving poor, who are emblemized by children or the elderly, have drawn less media attention. For example, by investigating news articles in the United States from 1993 to 1998, Clawson & Trice (2000) indicated the deserving poor, such as the elderly or children, have been underrepresented. This comparatively limited presence of the deserving poor is, in addition, coupled with their incarnations as white (Gilens, 1999).

However, especially in the UK entering the 2000s, several studies observed a salient increase in the number of news articles covering child poverty (Chauhan & Foster, 2013; Harkins & Lugo-Ocando 2016, 2017; Redden, 2014). In a study of 2,938 articles from 1985 to 2014, Harkins and Lugo-Ocando (2016, 2017) demonstrated that the number of news articles on child poverty accounted for the second greatest number of articles from the entire pool, and they began to emerge in 2000, and peaked in number of articles in 2000. They attributed this surge of

ample, Kim et al. (2010) demonstrated that newspapers and television news in the United States from 1993 to 2007 mentioned societal responsibility as a cause and treatment of poverty rather than individuals. They noted that the political standpoint of each news organization and type of media may explain this.

news articles on child poverty to political advocates by the New Labor in the elections in 2000, and their following policy changes. As is known, UK politicians in the New Labor designated child poverty as a primary goal to address and they implemented a variety of policies during their primacy (Lister, 2006).

One salient characteristic of media coverage of child poverty is its replacement of responsibility for poverty. The fact that children are exempted from the responsibility to work because of their physical inability and inadequacy for wage labor does not entirely remove the question of the root cause of their poverty, instead it is diverted to their parents. Barnett et al. (2007) and Chauhan & Foster (2013) asserted that media coverage of poor children in UK and New Zealand during the 2000s diverted the attribution of responsibility for child poverty to their parents. Poor children were depicted as neglected victims whereas their parent(s) were denounced for irresponsibility in terms of their parenting, e.g., failing to provide appropriate economic, emotional care for children, etc. At

the basis of portrayals of bad parents of poor children is the assumption that children are innocent and vulnerable, thus need to be protected and nurtured by adults who are supposed to take on the responsibility of waged labor. In addition, Fink & Lomax(2014) contended that poor children are described as the symbol of

### 3. Techniques

Iyengar's conceptions of two binary frames offer us an indispensable starting point to investigate the issue of techniques in news media coverage of poverty. In his seminal work (Iyengar, 1991) analyzing framing effects, especially in relation to where viewers place responsibility for political issues, he included poverty in the list of political issues to be interrogated. Before he verified framing effects of media coverage of political issues through experiments on viewers, he examined television news items in the United States from 1988 to 1992 and classified them into two binary frames: the episodic frame and the thematic frame. Here, the former reports specific cases or events with an emphasis on concrete instances. The latter, in contrast, locates political issues in "more general or abstract context and takes the form of a "takeout" or "backgrounders," with reporting "general outcomes or conditions" (Iyengar, 1991, p. 14). In relation to media coverage of poverty, what should be noted is that poverty was one of a few political issues in which episodic frames predominated news items. This implies that poverty tends to

'problem families' in which irresponsible parents are accountable for children's poverty, which simultaneously contributes to legitimate welfare reforms by juxtaposing impoverished children as 'the victim of the social and moral failures of society' in contrast.

be illustrated in the format of individual stories rather than that of providing broader context, or external factors associated with poverty.

However, subsequent studies observed that episodic framing does not necessarily retain its prevalence in news media coverage of poverty. For example, Bullock et al. (2001) demonstrated that thematic frames outnumbered episodic ones in news coverage of poverty in 1999. They attributed the cause of this inconsistency with Iyengar's finding to the time of coverage, which was three years after the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) was enacted under President Clinton's cabinet in the United States. In other words, it was in need of underscoring the success and legitimacy of welfare reforms that a vast majority of newspaper articles presented poverty from a societal, structural perspective with thematic framing.

In considering the specific elements comprising Iyengar's two binary frames, as well as major subjects of news media studies, types of sources and the ways various sources are de-

ployed are another critical issues to explore. Here, types of sources could be largely divided into two types: human sources or non-human sources. The former includes various types of people with different affiliations or statuses in society, and the latter involves results of statistics, official reports from government or relevant organizations, etc. First, as to human sources, several previous studies found that politicians and government officials dominate news coverage of poverty (De Goede, 1996; Harkins & Lugo-Ocando, 2016, 2017). Such disproportionate reliance on politicians and government officials hinders the poor's ability to be heard in news media. Furthermore, De Goede (1996) emphasized that assigning the role to state the issue of poverty to only politicians and government officials, in turn, renders the poor as being passive without voice and political agency.

As to the non-human sources, De Goede (1996) and Redden (2014) identified the predominant use of statistical data in news media coverage of poverty in the United States and the UK. These studies coincidentally underline the undesirable

effect that statistics would mask poor people's actual, present situations under simple numbers. In addition, Redden (2014) suggested what should be interrogated here is not only the prevailing use of numbers but also how they are used, that is, numerical figures that individually appear without any explanation on a specific context or more extensive discussion.

Finally, one more point to be observed is the relation between types of genre and usages of techniques. For example, it is noteworthy that Kim et al. (2010) related Iyengar's (1991) key finding to television news' genre characteristic. More specifically, in reaffirming the predominance of episodic framing in televisions news items on poverty, they attributed it to television's overall tendency to be event-oriented in telling the story (Wallack et al., 1993, as cited in Kim et al., 2010, p.577). This observation reminds us of the need to investigate unique techniques or formats embedded in individual media types, as well as further distinctive techniques employed in specific genres in one media type.

## 4. Ideologies

Though limited in number, some previous studies have explored the ideologies underpinning news coverage of poverty in the United States and the UK. First, Harkins and Lugo-Ocando (2015, 2016, 2017) have recurrently identified Malthusianism as the ideological origin that has overshadowed news media coverage of poverty

in the UK. Malthusianism dates to the late 18th to early 19th century when capitalism in its incipient stage began to take shape grounded on the development of private ownership of land and the Industrial Revolution. Malthus comprehended poverty as a natural phenomenon engendered by imbalance between over-popula-

tion and limited natural resources. By only underscoring the scarcity of resources and the necessity to maximize private property to enhance economic growth with unequal distribution of resources, he diverted the locus of poverty from society or capitalistic system to individuals (Ross, 1998, p. 16).

A distinct thread of previous research indicated neoliberalism is another pivotal ideology that permeates news coverage of poverty in the United States and the UK. Given its overarching influences on aspects all over the world, especially in the UK and the United States where neoliberal political economic regimes have undertaken power since the mid-1970s, media organizations and their products—undoubtedly

## 5. Agendas for further research

Based on the review above, this section proposes future research in succession to previous research, as well as shortcomings that they are required to remedy. Suggestions are provided for each category that this review previously identified. First, for content of news media coverage of poverty, the sociopolitical context surrounding poverty, or even consistently changing aspects of poverty, continues to require closer examination. This is first and foremost as news coverage of poverty is highly subject to the implementation of relevant welfare policies and political regimes, in terms of aspects including the number, tone, content and ideology embedded in the coverage, as noted by the extant lit-

including news media coverage of poverty—would be not an exception, as observed by a plethora of relevant studies (e.g., Meyers, 2019; Phelan, 2014). Especially, previous research identified the ideology of individual responsibility as a central neoliberal one salient in media coverage of poverty, which placed responsibility for cause and solutions of poverty on poor people (De Goede, 1996; Redden, 2014). However, it should be noted that interrogating the locus of responsibility for causes and treatment of poverty has been a centering issue that previous research has pursued while they did not relate it to neoliberalism (for example, Luther et al., 2005; Kim et al., 2010, etc.).

erature. To be more specific, such insistent attention to the sociopolitical context surrounding poverty includes not only political and policy regimes of a specific nation-state and related discourses and knowledge, but also other factors related to poverty such as continuously changing forms of labor; subsequent changes in the forms of un/employment and standards of work ethics; newly emerging different types of experience, relations, feelings, etc. that poor people are experiencing in their daily lives; and relevant discourses and knowledge. In the same vein, future research's attention should be extended to media systems (Hallin & Mancini, 2004) as part of sociopolitical context determining media cov-

erage of poverty. It is that further nuanced examination of the the sociopolitical context surrounding poverty and poverty coverage that will contribute to the proliferation of future research with a comparative perspective.

Second, techniques employed in news media coverage of poverty warrant further exploration. While some previous research holds a particular interest in techniques as illustrated above, neither the number of nor the scope of subjects of analysis can be considered ample. To enrich the study of techniques in news media coverage of poverty, first, a variety of techniques that have been employed but unarticulated should be pronounced and examined. Such further examination could be advanced, for example, by comparing each technique across different types of media, as Kim et al. (2010) briefly touched upon, or across genres in the same types of media. Especially for the latter comparison, it should be noted that a robust body of existing research on reality television shows on poverty in the UK, which is a seemingly similar but fundamentally different genre in television, is expected to offer an invaluable reference (for example, Barton & Davis, 2018; Jensen, 2014 among others). Second, how specific techniques are employed in coverage requires urgent attention. In particular, its deployment could be investigated in relation with not only content but also ideology.

Finally, while some previous research touched upon ideologies underpinned in news media cov-

erage of poverty, especially neoliberalism, there is a need for more thorough exploration. This includes, first, not only identifying the manifestation of neoliberal ideology as with most previous research, but also investigating how it develops in news coverage through various discursive strategies. Especially given that neoliberal ideology highly relies on its discursive naturalization in its development (Bourdieu & Wacquant, 2001; Chouliaraki & Fairclough, 1999), discursive strategy of legitimation is noteworthy (Reyes, 2011; Van Leeuwen, 2007). Second, along with the ideology of individual responsibility, which has continued to be problematized in previous research, future research is required to interrogate any possibility that different characteristics of neoliberal ideology influence news media coverage of poverty, such as financialization (for example, Martin, 2002) or entrepreneur self (for example, Miller & Rose, 2008), etc. Third, other than neoliberalism, relations with different ideologies, or socio-cultural discourses should also be considered, especially that of waged labor, work ethics, familialism, etc. In this sense, one possible option for future research is the approach of discourse analysis, which seeks to explore various discursive strategies, interdiscursivity, etc. This also broadens a possibility to re-conceptualize neoliberalism not as a static, consistent one, but as a multifaceted, amalgamated “neoliberalization” or “neoliberalizing process” (for example, Peck & Theodore, 2012; Springer, 2016) necessitating analysis of the power relations surround-

ing it.

## 6. Conclusion and further investigation

This review aimed to summarize key findings of previous research on news media coverage of poverty, to critically assess them and to suggest some research topics to be explored by future research. To do so, grounded on the critical examination of Lugo-Ocando's review (2019), it first restricted its scope of analysis to research (written in English) on the manifestation of poverty as a domestic issue in news media in the UK and the United States. Second, it classified and mapped major findings of previous research under three categories: content, technique, and ideology, which were achieved by looking into subjects of analysis and methodologies employed by the previous research analyzed in this review. In doing so, not only were the implications of each research presented but also the relations between each study were articulated. Some agendas for future research according to each category were also suggested.

In lieu of a conclusion, this section is devoted to briefly introducing subsequent studies that the author will attempt to address limitations of this review. First, the author of this article will undertake another review of media coverage of

poverty in Japan. This arises from the substantial need for the research on media coverage of poverty in non-Western countries, especially those that do not follow liberal regimes of politics and policy like the UK and the United States. While the amount of extant research is comparatively insignificant, the succeeding review is expected to provide a bedrock to advance an empirical study investigating media coverage of poverty in Japan, which the author of this article has pursued with a particular interest in investigating the sociohistorical discursive construction of poverty in Japanese television documentaries during the Heisei period. Second, despite this article's demarcation of the scope of review to previous research analyzing media texts of news media on poverty, it does not necessarily deny the need to investigate the close relationship between media texts and the external conditions surrounding them, such as journalists' practices, political-economic aspects of media organizations, etc. Therefore, further investigation on research analyzing such relationships will also be conducted.

## References

- Alcock, P. (1997). *Understanding poverty* (2nd ed). London: Macmillan.
- Barnett, A., Hodgetts, D., Nikora, L., Chamberlain, K., & Karapu, R. (2007). Child poverty and government policy: The contesting of symbolic power in newspaper constructions of families in need. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 17 (4), 296–312. <https://doi.org/10.1002/casp.933>
- Barton, A., & Davis, H. (2018). From empowering the shameful to shaming the empowered: Shifting depictions of the poor in “reality TV.” *Crime, Media, Culture: An International Journal*, 14 (2), 191–211. <https://doi.org/10.1177/1741659016679475>
- Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2002). *Individualization: Institutionalized individualism and its social and political consequences*. London: SAGE.
- Berry, S. J. (2009). *Watchdog journalism: The art of investigative reporting*. New York: Oxford University Press.
- Borden, S. L. (Ed.). (2021). *The Routledge companion to media and poverty*. New York: Routledge.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2001). Neoliberal newspeak: Notes on the new planetary vulgate. *Radical Philosophy*, 105 (Jan), 1–6.
- Bullock, H. E., Fraser Wyche, K., & Williams, W. R. (2001). Media images of the poor. *Journal of Social Issues*, 57 (2), 229–246. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00210>
- Chauhan, A., & Foster, J. (2013). Representations of poverty in British newspapers: A case of “othering” the threat? *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 24 (5), 390–405. <https://doi.org/10.1002/casp.2179>
- Chouliaraki, L., & Fairclough, N. (1999). *Discourse in late modernity: Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Clawson, R. A., & Hurst, J. (2013). *The Color of Poverty*. [Paper presentation]. Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago, IL, United States.
- Clawson, R. A., & Jett, J. (2019). The media whiteness of social security and medicare. *Politics, Groups, and Identities*, 7 (1), 207–218. doi:10.1080/21565503.2018.1555483
- Clawson, R. A., & Trice, R. (2000). Poverty as we know it. *Public Opinion Quarterly*, 64 (1), 53–64. <https://doi.org/10.1086/316759>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1 (8), 139–169.
- D’ Angelo, P. (Ed.). (2018). *Doing news framing analysis II: Empirical and theoretical perspectives*. New York: Routledge.
- D’ Angelo, P., & Kuypers, J. A. (Eds.). (2010). *Doing News Framing Analysis: Empirical and Theoretical Perspectives*. New York: Routledge.
- Dean, M. (1992). A genealogy of the government of poverty. *Economic and Society* 21 (3), 215–251.
- De Goede, M. (1996). Ideology in the US welfare debate: Neo-liberal representations of poverty. *Discourse & Society*, 7 (3), 317–357. <https://doi.org/10.1177/0957926596007003003>
- Deery, J., & Press, A. (Eds.). (2017). *Media and class*. New York: Routledge.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Fink, J., & Lomax, H. (2014). Challenging images? dominant, residual and emergent meanings in on-line media representations of child poverty. *Journal for the Study of British Cultures*, 21 (1), 79–95.
- Fraser, N., & Gordon, L. (1994). A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U.S. welfare state. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 19 (2), 309–336. <https://doi.org/10.1086/494886>
- Gamson, W. A., & Lasch, K. E. (1983). The political culture of social welfare policy. In Shimon E. (Ed.), *Evaluating the welfare state: Social and political perspectives* (pp. 397–415). Academic Pr.
- Gans, H. J. (1995). *The war against the poor: The underclass and antipoverty policy*. New York: Basic Books.
- Gavin, N. T. (2021). Below the radar: A U.K. benefit fraud media coverage tsunami—Impact, ideology, and society. *The British Journal of Sociology*, 72 (3). <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12809>
- Geremek, B. (1994). *Poverty: A history*. Oxford: Blackwell.
- Gilens, M. (1996). Race and poverty in America: Public misperceptions and the American news media. *Public Opinion Quarterly*,

- Gilens, M. (1999). *Why Americans hate welfare: Race, media, and the politics of antipoverty policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern Univ. Press.
- Golding, P., & Middleton, S. (1982). *Images of welfare: press and public attitudes to poverty*. Oxford: Martin Robinson.
- Hallin, D. C., & Paolo Mancini. (2004). *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hancock, A. M. (2004). *The politics of disgust: The public identity of the welfare queen*. New York: New York University Press.
- Harkins, S., & Lugo-Ocando, J. (2015). How Malthusian ideology crept into the newsroom: British tabloids and the coverage of the “underclass.” *Critical Discourse Studies*, 13 (1) , 78–93. <https://doi.org/10.1080/17405904.2015.1074594>
- Harkins, S., & Lugo-Ocando, J. (2016). All people are equal, but some people are more equal than others: How and why inequality became invisible in the British press. In J. Servaes & T. Oyedemi (Eds.), *The Praxis of Social Inequality in Media: A Global Perspective* (pp.3-20). Lanham, MD: Lexington Books.
- Harkins, S., & Lugo-Ocando, J. (2017). *Poor news: media discourses of poverty in times of austerity*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield International.
- Harmon, M. (1997). *The British Labour Movement and the 1976 IMF Crisis*. London: Macmillan.
- Heider, D. (Ed.). (2004). *Class and news*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hertog, J. K., & McLeod, D. M. (2001). A multiperspectival approach to framing analysis: A field guide. In Reese, S. D., Gandy Jr, O. H., & Grant, A. E. (Eds.), *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world* (pp. 139–161). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible?: How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jensen, T. (2014). Welfare Commonsense, Poverty porn and doxosophy. *Sociological Research Online*, 19 (3) , 1–7. <https://doi.org/10.5153/sro.3441>
- Katz, M. B. (1990). *The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books.
- Kelly, M. (2010). Regulating the reproduction and mothering of poor women: The controlling image of the welfare mother in television news coverage of welfare reform. *Journal of Poverty*, 14 (1) , 76–96. <https://doi.org/10.1080/10875540903489447>
- Kendall, D. E. (2011). *Framing class*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Kim, S.-H., Carvalho, J. P., & Davis, A. C. (2010). Talking about poverty: News framing of who is responsible for causing and fixing the problem. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 87 (3-4) , 563–581. <https://doi.org/10.1177/107769901008700308>
- Kitzinger, J. (2007). Framing and frame analysis. In Devereux, Eoin (Ed.), *Media studies: key issues and debates* (pp.134-161). London: Sage.
- Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical social policy*, 26 (2) , 315–335.
- Lugo-Ocando, J. (2019). Poverty in the news media: Continuities, ruptures, and change in the reporting socioeconomic inequality. *Sociology Compass*, 13 (7) , 1–10. <https://doi.org/10.1111/soc4.12719>
- Lundström, R. (2013). Framing fraud: Discourse on benefit cheating in Sweden and the UK. *European Journal of Communication*, 28 (6) , 630–645. <https://doi.org/10.1177/0267323113502737>
- Luther, C. A., Kennedy, D. A., & Combs-Orme, T. (2005). Intertwining of poverty, gender, and race: A critical analysis of welfare news coverage from 1993–2000. *Race, Gender & Class*, 12 (2) , 10–33. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/41675159>
- Martin, C. R. (2019). *No longer newsworthy how the mainstream media abandoned the working class*. New York: Cornell University Press.
- Martin, R. (2002). *Financialization of daily life*. Philadelphia: Temple University Press.
- Meyers, M. (Ed.). (2019). *Neoliberalism and the media*. New York: Routledge.
- Miller, P., & Rose, N.S. (2008). *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Norris, P. (2014). Watchdog journalism. In Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.), *The Oxford handbook public accountability* (pp.525–541). Oxford: Oxford University Press.

- Pan, Z., & Kosicki, G. (1993). Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10 (1), 55–75. <https://doi.org/10.1080/10584609.1993.9962963>
- Peck, J., & Theodore, N. (2012). Reanimating neoliberalism: Process geographies of neoliberalisation. *Social Anthropology*, 20 (2), 177–185. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8676.2012.00194.x>
- Phelan, S. (2014). *Neoliberalism, media and the political*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the twenty-first century*. Harvard: Harvard University Press.
- Polson, E., Schofield Clark, L., & Gajjala, R. (Eds.). (2020). *The Routledge companion to media and class*. Milton: Routledge.
- Procacci, G. (1991). Social economy and the government of poverty. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality* (pp. 151–168). Chicago: The University of Chicago Press.
- Redden, J. (2014). *The Mediation of Poverty: The News, New Media, and Politics*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Reyes, A. (2011). Strategies of legitimization in political discourse: From words to actions. *Discourse & Society*, 22 (6), 781–807. <https://doi.org/10.1177/0957926511419927>
- Rose, M., & Baumgartner, F. R. (2013). Framing the poor: Media coverage and U.S. poverty policy, 1960–2008. *Policy Studies Journal*, 41 (1), 22–53. <https://doi.org/10.1111/psj.12001>
- Ross, E. B. (1998). *Malthus factor*. London: Zed Books.
- Springer, S. (2016). *The discourse of neoliberalism: An anatomy of a powerful idea*. London: Rowman & Littlefield International.
- Stiglitz, J. (2015). *The Great Divide*. London: Penguin Random House.
- Van Doorn, B. W. (2015). Pre- and post-welfare reform media portrayals of poverty in the United States: The continuing importance of race and ethnicity. *Politics & Policy*, 43 (1), 142–162. <https://doi.org/10.1111/polp.12107>
- Van Leeuwen, T. (2007). Legitimation in discourse and communication. *Discourse & Communication*, 1 (1), 91–112. <https://doi.org/10.1177/1750481307071986>
- Vossen, M., & Schulp, L. (2019). Media frames and public perceptions of global poverty in the UK: Is there a link? *Communications*, 44 (1), 59–79. <https://doi.org/10.1515/commun-2018-2006>
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor*. Durham: Duke University Press.
- Wallack, L., Dorfman, L., Jernigan, D., & Themba, M. (1993). *Media Advocacy and Public Health: Power for Prevention*. Newbury Park, CA: Sage.
- Wetherell, M., Taylor, S., & Yates, S. (Eds.). (2001). *Discourse as data: a guide for analysis*. London: Sage.
- Wodak, R., & Meyer, M. (Eds.). (2001). *Methods of critical discourse studies*. London: Sage.



Minjoo, Lee (イ・ミンジュ)

【専門】 メディア・ジャーナリズム、貧困・労働、ジェンダー、地域研究（日本）

【主たる著書・論文】

「声をあげる労働者たち」、『NNN ドキュメント・クロニクル 1970-2019』、丹羽美之編、東京大学出版会、2020年

【所属】 東京大学大学院情報学環 助教

【所属学会】 日本メディア学会、The International Association for Media and Communication Research (IAMCR)

# News Media Coverage of Poverty in the United States and the UK: A Systematic Review and Agendas for Future Research

Minjoo, Lee\*

With a growing awareness of economic inequality and poverty all over the world, academic research that reexamines the relationship between media and relevant issues has burgeoned in recent years. Against this backdrop, this article aims to offer a systematic review of previous studies on news media coverage of poverty in the United States and the UK. Placing particular emphasis on the existing studies of news media texts, the current review introduces their key findings according to three categories drawn by assessing their methodologies and subjects of analysis: content, techniques, and ideology. The findings of the review are as follows: first, for content, extant research demonstrates four tendencies in news media coverage of poverty in both countries: limited news items on poverty; their dependency on relevant themes; bifurcation of the deserving poor and the undeserving poor; the prevailing depictions of the latter's moral failings. In addition, in the United States, racialized and gendered portrayals of the poor are glaring. Descriptions of the moral deficiency of the undeserving poor are symbolized by their psychological and behavioral deviance from social norms: laziness and work shyness against wage labor, fraudulence toward the welfare system, criminality to the legal system, and hyperfertility against patriarchy. These personal moral flaws are ultimately intertwined with news media's tendency to ascribe the responsibility for the cause and treatment of poverty to impoverished people's lack of virtue. Meanwhile, news coverage of impoverished children—the deserving poor—has a documented upsurge in quantity since the 2000s in the UK with a tendency to divert the attribution of responsibility for the cause of poverty to their parents. Second, for techniques, statements of politicians and government officials and numerical figures dominate news media coverage of poverty. Third, for ideology, some studies identify Malthusianism and neoliberalism embedded in poverty news coverage. In the last section, directions and suggestions for future research are advanced: consistent emphasis on sociopolitical contexts for content; extended investigation of techniques; and further identification and in-depth exploration of ideologies underpinning news coverage of poverty.

---

\* Interfaculty Initiative in Information Studies, The University of Tokyo

**Key Words** : Poverty, Welfare, News, Media, United States, United Kingdom



フィールド・レビュー

FIELD REVIEWS

# リスクの踊り場 法システムのコレオグラフィーへ

永石 尚也

## はじめに

研究の緒に就いてこの方、法哲学上の蓄積の下、「法とリスク」につき、その因果性や過失判断への影響、ほか世代間正義論との関係等からあれこれ研究してきた。具体的な題材としては、主に医療・生命科学分野における医療事故（過誤）訴訟や脳神経倫理等を扱ってきた結果、法政策学と法哲学の間で行きつ戻りつを繰り返している。とはいえ大きく分けるなら「法とリスク」の問題は、法システムによる諸リスクへの対応（第1節・第2節）と、法システム（と

の関係）が生み出す諸リスク（第3節・第4節）への対応との2つで整理できるだろう。

以下では「法と科学」の観点を借りて、「法とリスク」を取り巻く制度的課題へと接近する議論を順に紹介する。議論の見取り図を概観するエッセイめいたものにとどまることをあらかじめお詫びしたいものの、リスク研究が概してそうであるように、分野を跨いだ新たな議論喚起のための踏み石の一つにでもなることを願っている。

## 1. 法システム上の諸リスク

法システムにおけるリスクという話題を聞いて多くの人の念頭に浮かぶのは、生命・身体への危害を生じさせる化学物質リスク・環境リスクや、危険性を持つ施設・製造物管理上のリスク、あるいは財産的損害を生じさせる保険リスクや信用リスクなど、行政による規制作用が前面に出る場面であろう。これらのリスクを含む活動（自由）について規制するにあたっては、立法に基づき、リスクの種類・大小及び発生頻度に照らして相当の制約のみ許容されるのが原則である（比例原則）。制約の形もまたリスクの種類等に応じ、作用面から見た事前の許

認可制度、補助金・税を通じた誘導、情報提供や、主体面から見た公私協働枠組みや審査・諮問機関の公正性確保枠組み、その他の各種事後改善措置まで様々に含まれる。その上で、相当性（比例性）を逸した規制やその権限行使等が、基本的には事後における司法審査によってチェックされる。このように法システム上では一般的に、「規制の過剰」によるリスク、いわばリスク対応によるリスクを避ける枠組みが採られてきたといえる。

しかし、新たな科学的知見の発見や技術革新の進展に伴い、リスクの見通しがたさは増大

し、早期の予防的規制が求められている。予防志向に立つて特定の「リスク」を避けようとしても、ある危害の推計精度と危険量の相関判断の帰結たる安全マージン判断（合意）は避けがたく、また時に集団間・時点間にさえも及ぶリスクトレードオフは構造的に避けがたい。それにもかかわらず、社会における課題の複雑化、相互依存の高まりに伴い、<sup>systematic</sup>連鎖的に発生しうる諸リスクを排除すべく、場当たりの介入を招いている場面も散見される。いわば、上記「規制の過剰」のリスク視に加えて、「規制の過少」のリスク視傾向（による「規制の過剰」の無視傾向）の高まりを、ここに見ることができる。

この事態により立法・行政・司法の既存のバランスが崩れ、行政の肥大化や司法の過剰介入が危惧されるに至る。これは本邦特有の事態ではない。目下の COVID-19 への各国での諸対応にも見られるように、法システムにおけるリスク認識と対応そのものが、過剰と過少との間で引き裂かれた状況にあることは見てとりやすいだろう。

とはいえ、こうした立法・行政・司法のバランスが崩れた際にも、そのバランスを原理に基づいて立て直すことが法システムには求められる。規制科学領域では典型的に見られるように、規制の緊急性にもかかわらず科学者間のコンセンサス形成が遅延するために、リスク含みの意思決定もまた困難となる事態がしばしば生じてきた。ここでは、科学者集団と政策形成者との間のコンフリクト調整とその評価が求められるわけだが、しばしば見られたのは、対立する場を司法の場を開くことで規制の過剰・過少問題の双方に対応したことである。いわば、司

法は規制とその権限行使のチェックの役割を超え、規制とリスクをめぐる行政（政策形成者）-科学者集団間の交渉を公正なものにする場を提供する役割へと踏み出すことになったともいえよう。<sup>1</sup>

もちろん、いかなるリスクについても司法がリスクに敏感に対応できるわけではない。司法は解決までの間にどうしても遅れ lag を伴うし、司法府の能力や制度的拘束の度合いも各国ごとに様々である。結果として、上記の交渉の場としての機能を十全に果たすためのモデルについても、手探り続きとならざるをえない。本邦でも古くは公害訴訟や各種薬害訴訟のほか、らい予防法や優生保護法など広義の公衆衛生訴訟など、司法を通じた政策形成を促す訴訟が積極的に提起されてきた。しかし、司法の裁定内容上の正しさ（正当性）と判断権限の地位・役割上の正しさ（正統性）とは、常に危ういバランスの上に立ってきたし、現在の技術的環境の中では、そのバランスはさらに危ういものとなっている。<sup>2</sup>

この理由の一端は、技術的環境の進展速度の高まりにより、影響が地理的諸境界を超えて満遍なく広がりかつ大規模化し、複数の専門的知識の複合によってしかリスク性質が把握しえないためでもある。<sup>3</sup> 従来型の司法はあくまでも裁定を通じた紛争解決を－すなわち個別的なリスクは局所的であり、交渉の場における時差 lag を通じた対応を通じ、将来の他者の行動へと期待を与えるとするコンフリクト統制を－主眼に据えてきた。<sup>4</sup> しかし、上記リスク状況の変容の結果、個人としてリスクを避けることは、極めて困難になる（リスク社会）。

このことは、リスク事象の発生確率が一定程度把握可能な場合にも－化学物質審査規制法上のスクリーニング法など一定の序数的カテゴリ評価を組み合わせることで分析、評価・管理が可能な場合、あるいは気候変動等の複数シナリオ比較を行うシミュレーションが可能な場合にも－当てはまる。なぜなら、従来、各専門領域を相対的に独立の領域としてきた実践上の「管轄 jurisdiction」がここにおいては曖昧化し、

## 2. リスクの帰属と「危険／リスク」区分

ただし、上記の問題を、対象としての諸リスクの性質が見通しがたいことそれ自体に由来するとみるのは、ことの一面でしかない。むしろ、見通しがたいにもかかわらず自らへと降りかかってくる危害を、何らかの形で決定者（個人であれ、集団であれ、機関であれ）の決定（あるいは決定しないという非決定）へと帰属させるという、コミュニケーションの水準における振る舞いに由来すると見ることができる。

この事態は、例えば伊方原発原子炉設置許可処分取消訴訟<sup>6</sup>など情報保持者たる国側に一定の事案解明義務を認めたある意味で特異な事件に限らず、本邦における医療事故にかんする各種裁判例にも見てとりやすい。民事裁判上、被害者の（経済的）救済志向と当事者間の（経済的・知識的）不均衡の是正という政策目的から、因果関係・過失等の立証が事実的に緩和される傾向にある。これは、エビデンスに基づく医療（EBM）やガイドライン診療などの手続の透明化を進めてなお、医療機関及び医学研究者集団の決定に由来する「危険」として処理する範囲

争われうるものとなった結果、専門的知識の共通知識としての利用が妨げられるためである。

<sup>5</sup> これに加え、典型的には国境による法システムの単位によって独立の領域をなしてきた空間的な「管轄」を超えてリスクが顕在化する結果、上記の司法の場合は、影響を受けるものとしての「リスクの市民化」と知・情報を統合する視座の不在（偏在）により、再び役割の転換を迫られている現状にある。

が変動している事態を示している。あるいは刑事裁判上でも、医療機関内部において連鎖的に過失が生じたケースや、組織管理の不備により過失が重畳したケースにおいて、複数人の過失の競合が認められやすい傾向にあったことも指摘できる。ここでは、本来は責任（主体）限定の役割を果たすはずの過失要件が、特に医療事故においては不作為過失が問題になりやすい傾向も相まってか、むしろ負担要求による責任帰属の拡散を担う役割へと転化してしまっている傾向が見られるのである。これもまた、連鎖的な一連の事態の推移について帰属される決定者を束ねあげることで、「危険」として処理する範囲が変動している事態を示している。<sup>7</sup>

ここでリスクの不可避性とは、社会における安全が損なわれているという事態にではなく、ある種の危害の発生を決定者へと帰属させる（<sup>second order</sup>二階の観察者の）振る舞いの避け難さにこそ由来する、とパラフレーズできる<sup>8</sup>。現在のある決定（あるいは決定しないという非決定）は、将来のある時点における危害を生み出しうる

(時間的偶発性)が、この決定主体は社会的に様々に割り当てられうる。そしてこの割り当てが一意ではなく、決定(あるいは非決定)したとされる決定者(個人であれ、集団であれ、機関であれ)に帰属され、危害は決定(あるいは非決定)に依存しているとみなされる。こうして決定(あるいは非決定)をなす他者に帰属された危害たる「危険」が、自らの決定(あるいは非決定)による「リスク」に比して過大に評価される傾向に導かれることもまた見て取りやすいだろう(リスク評価コンフリクト)。

ただしここで留意すべきは、上記のように概念的に決定者と被影響者とを区分できたとしても、主体の実体から見れば決定者と被影響者とが往々にして重なりあい、原因の帰属については一致をみない点である(リスク帰属コンフリクト)。先ほど例にあげた組織過失事例に典型的に見られるように、多主体が連鎖的に危害の形成に巻き込まれる場合、仮に自らがある決定による危害発生への関与者(の一部)であろうとも、同時に(二階の観察者として)関与した

危害を別の他者の決定による「危険」へと転嫁(帰属)することは妨げられない。各種のシステムリスクの事例についても同様である。このように、危害の存在については了解が取れたとしても、当該危害についての「危険/リスク」区分、すなわち帰属について合意を得ることは困難に至る<sup>9</sup>。

この問題は、トランスサイエンス領域においては馴染み深い問題として現れるだろう。低レベル放射線被ばくの生体への影響や非常に低頻度な事象、あるいは不十分なデータに基づいて現在の意思決定を回避できない場合などを念頭におけば、決定(あるいは非決定)の将来における危害の可能性への一定の予期を確保すること(すなわち信頼)は困難に至るためである。前節末尾で見た「管轄」の曖昧化の問題も、単なる情報提供の不十分性・不適切性や参加の不徹底、あるいは科学コミュニケーションの不達成ではなく、「決定」するものとして自らを位置づけられることそのものの困難<sup>risk</sup>に根ざしているのである。

### 3. リスク転送と立憲主義のリスク

前節で見たように、「リスク」の評価・帰属をめぐるコンフリクトは、ある危害を自他に共通の課題として把握することを困難にする。この結果として、究極的には集団的なリスク配分枠組みとして捉えられる、国家の立憲主義体制におけるリスク処理もまた動揺を来す。危害を定量的に分析する困難もさることながら、どの危害をどの機関<sup>agency</sup>が処理するか、いつ処理するか自体も「リスク」含みとなるためである。

とりわけ、法システムと政治システムといった、諸リスクに対応する諸システムの間での「リスク転送」は、問題の宙吊りを引き起こす点で厄介である。例えばある感染症リスクに対応するということは、政治システムにとっては対策に失敗した際における引責等の政治的「リスク」を負うことに等しくなる(リスク変換)。ただし、その「リスク」を各種の規制や委員会等を介して別システム上の決定に委ねることが

できるならば、政治的リスクは転送され、問題から解放される（リスク転送）。しかし、転送された側から見れば、転送されたリスクを処理しなければならない事態により、自システムを不安定化させるリスクとして抱え込まねばならないことになる。<sup>10</sup>

こうした「リスク転送」はシステム内部における個別の機関にも落とし込まれる。本邦のCOVID-19対策においても特にその初期においてしばしば見られたように、政府自らの決定として帰属されない形で、しばしば責任を回避（権限委譲）する形で問題が調整された<sup>11</sup>。このプロセスの前では、法システムはこの諸リスク転送がもたらす「非公式な権限委譲と強化」のリスクにも対処せねばならないこととなる。

この複層的なリスク処理について、ある時期のエイドリアン・ヴァーミュールは「一階のリスク」処理と「二階のリスク」処理の区別を用いて回答しようとした<sup>12</sup>。一階のリスクとは「政府の具体的な政策によって処理される」<sup>13</sup> 諸リスクを指す。ここには金融危機のような意図せざる結果から生じるリスクや、洪水のように自然の作用と人間の（定住・建築等）行為の複合により生じるリスクまで広く包含される。他方、二階のリスクとは「一階の意思決定をなすための機関横断的な権限配分から生じ、機関スタッフへの公職者の選抜から生じる」リスク<sup>14</sup>を指す。後者は政治的リスクとも呼ばれ、従来は公職者・公的部門の権限濫用を念頭に、その防止のためには権力分立及び立法・行政に対する司法審査などの枠組みが必要であるとして理解されてきた（予防的立憲主義）ものの、ヴァーミュール曰く、より動態的に、多様な制度設計

と制度部門間の権限配分から生じうる事態の比較を行い、バランスを取り、全体的リスクの最適化を目指さねばならないとする（最適化立憲主義）。上述した決定回避傾向（リスク転送）への対処という問題関心をあたかも先取りする形で、ヴァーミュールは一階のリスクを処理する部門を固定化を廃し、制度部門の能力に応じた権限配分を動的に行うことで、二階のリスクに柔軟に対応すべきだとした。具体的には、司法・立法・行政（執行）という制度部門及びその公職者に限らず、民間部門や専門家による意思決定と政治的決定の競合リスクを除去する手続きルールなども含まれるとした。

このようにヴァーミュールは、二階のリスクに対応するためには予防的立憲主義では不足とし、自己裁定禁止に代表される不偏性の持つリスク、二院制や司法審査・手続法などの熟慮過程の持つリスク、行政機関の意思決定を政治的干渉から遠ざけるための専門家集団の持つリスクを順に検討した上で、いずれに対してもバランスを図るアプローチを採用する。このように、「一階のリスク」への対処とともに、統治構造上、実行から評価・監視に至る諸権限を各部門に配分する「二階のリスク」への対処をなす二元的制度枠組みを、法システムは構築してきたと見たのである。この観点からすれば、同時協働<sup>15</sup>や共同規制の諸提案もまた、二階のリスク処理の適切性を審理しつつ修正する試行的提案として捉えられるかもしれない。

しかし、最適化立憲主義を通じた二階のリスクといっても、ヴァーミュールは最適化の検証のための枠組みの形成には至らず、部門間の具体的な権限配分ルールを提示しなかった。<sup>16</sup>こ

の点で、ヴァーミュールの理論を基礎付け、拡張するものとして、公共選択論以後、公法分野でも蓄積されつきたプリンシパル・エージェン

ト関係に基づく実証的分析<sup>17</sup>のほか、例えばメカニズムデザイン<sup>18</sup>やネオ・ヘーゲリアンの制度論<sup>19</sup>等による補完が要されよう。

#### 4. 補論：リスクと振付け 一階／二階のあいだの踊り場で

前節で見たように、法システム上の二階のリスク処理は、今なお道半ばといったところである。他方で、第2節で論じた「リスク」の評価・帰属をめぐるコンフリクトを超え出る方法は、必ずしも二階のリスク処理に限らない。実際、コンフリクトに由来する不透明性を前提とした上で二階<sup>second order</sup>の観察者を「一階の観察者」へと復帰させる、ルーマンの「了解 Verstandigung」<sup>20</sup>提案は、二階<sup>second order</sup>の観察がもたらすコミュニケーションの過剰負担を解消するのではなく、解消しえないという経験を共有することを暫定的にせよ志向するものであった。

ここで連想が働くのが、暴力被害者等の自助グループにおける対話実践である。<sup>21</sup>ある自助グループでは、参加者はそれぞれに異なる固有の被害経験を語り出すことで、単に自己物語を形成するのみならず、「他者の語りを自己の経験に重ねていく」ことが目指されるという。もちろん急いで付け足せば、この対話実践と「了解」は内容においてではなく、構造においてのみ連想を誘うに留まる。第2節で見たように危害が「危険」として他者の決定に帰属できるとは、専ら影響を被る側に自らを置くことの裏面であった。影響は様々でありながら、望ましからざる影響を被った経験のみを共有する自助グループの語り出し narrative もまた、(真偽、意図、評価、秘匿など様々な不確かさの中で)

各々が自らの被害へと向き合った当人の観察として、他のメンバーから観察されるがままに留まる。構造的な類似はここに見て取れる。

こうした固有の私秘的経験とそこで形作られる公共的な主体の語り出しを記述する試みとして、カリス・トンプソンの「存在論的振り付け choreography」論は参照に値する。トンプソンが題材として取り上げているのは生殖補助医療技術を取り巻く複合的实践である。トンプソンは同技術を用いた、複数の相異なる時間的なプロセスや複数の主体・組織（医療従事者たち）との関係、様々なものの配置や、訴訟判例・費用支払いといった法的・経済的な側面を含めた価値・理念の内容との関係で、いかにして「親になる」プロセスが働くのかにスポットを当てる。<sup>22</sup>ここでの「振り付け」とは、器具や身体、さらにはアイデンティティを構成する社会制度など複数のモノ同士を接木すること grafting とともに、身体的、社会制度的、治療スケジュール的、将来における家族関係的といった様々な幅と向きとで生きられた複数の（時差をもつ）時間の目盛りを合わせる較正作業 calibrating を指す。この複数の接木と複数の較正作業と相互交渉する中で、子をなすものは自然的／法的とは別の仕方です「親になる」。

ではこのトンプソンの議論がどのように「リスク」の議論へと重ねられるというのか。生殖

補助医療技術は、長期を見据えた経済的・感情的な望みを叶えようとする「リスク」含みの「投資」であり、将来における不確定性を今の決定と関連させる選択でもある。そしてアメリカの制度上は、子をなそうとする者が期待される目的として、生まれる子の観点と子をなす者の観点との間で時代の中で揺れ動いてきた経緯をも持つ。第2節の用語で言えば、自らの決定として引き受けながらも受動的な局面を保持し、反対に時代的に変遷した不確定な制度でありながらも、その制度の推移の中で求められる子との関係に自らを投じて近づこうとするという、リスク含みかつ危険をも含む実践である。すなわち生殖補助医療技術は、絶えず不安定化する危険を含みもつリスク状況を、主体と客体を相互的に構成する動態的安定化のプロセスの中に差し戻す。その上で、リスクを自らのものへと「する」、個性へと着目した実践の語り narrative

### むすびにかえて リスクとエビデンス化要求

COVID-19の只中、市民間の閉塞感をうまく捉えた言葉として、「他者の自由はリスク、自分の自由は負担」<sup>28</sup>との一節に触れた。他の人が自由に行動するとこちらがどんな目に合わされるか分からないし、反対に自分が自由に決めたことは「自己責任」<sup>29</sup>だと非難されうるのであるから、自由など不要であるというわけだ。これは第2節で論じた「リスク」の評価・帰属をめぐるコンフリクトの行き着く一つの可能性である。

そうであるとなると、「リスクの市民化」ならぬ「市民のリスク化」とでも呼ぶべき、(第3節・第4節の方向とは別の) もう一つの暗い

を再構成させる。<sup>23</sup>

リスクをめぐる法システム上の複層的な実践の連鎖が振り付けをなすことで、主体を「そのような親」として構成しつつ、対象となるリスク含みの実践をも「そのようなもの」迫り上がらせる<sup>24</sup>。自らの身体(器官)を複数の形態で諸リスク含みのものとして対象化する<sup>25</sup>ことを通じ、当該主体は、固有の傷つきうる地位を互いに分有する。原因と結果、あるいは加害と被害の割り当てが失効する地点においてこそ、確率的には偶然ながら、自らに振りかかった点では必然のリスクを我が事として引き受ける物語<sup>26</sup>、将来における赦し(和解)を受けうる(のみの)物語<sup>narrative</sup>として、浮かび上がりうるのだ。<sup>27</sup>この物語の法システムへの再参入については、第2節の「リスク」の評価・帰属をめぐるコンフリクトを超え出る方途の一つとして、今後の検討に委ねたい。

未来像もまた浮かび上がる。他者の自由へのリスク視は乗り越えるには、リスクに対して素朴に「自由」を対置するのでは不足である。仮に自らが安全であることを証明することでこうしたリスクと負担を回避できるのであれば、自ずからこの欲望は他者への要求へと容易に反転し、自らの「やましからざる」<sup>nothing to hide</sup>情報を明け渡す振る舞いへと転じるだろう。<sup>30</sup>このプロセスは、モノの持つ情報性が際立ってきた現在において<sup>31</sup>、エビデンスをめぐる政治にも直結する。

日常的にいても、日々の生活様式から職場の施設管理、各種の「自粛要請」に至るまで、あれこれの情報が(目的・手段の不当にはグ

レーションがありつつ) 収集・蓄積・利用された事態も記憶に新しい。他方で、これらの情報が何を証示する「エビデンス」だったのか、またどのような態様でいかなる「リスク」を除去するものであったのかも、必ずしも明らかではない。情報技術の進展に伴い個人に対する推知・特定手法が急速に進む中、モノが潜在的に含みもつ情報も多元化・曖昧化されつつあり、更にはこの不定性もまた<sup>reflective</sup>反照的に諸リスクを、いわばリスクの自己増殖とも呼びうる仕方で増大させている。<sup>32</sup>

では、他者を計算可能な対象へと縮減するエビデンスの過剰利用に陥らずには済むことは、いかにして可能だろうか。法政策的に見るならば、「エビデンス」への過剰期待(濫用)<sup>33</sup>について、その利用可能性の適切性条件を明示化することが有益となろうか。しばしば「エビデンス」として持ち出される知は、その性質上、収集そのものの困難性・遅延性や社会的対象の不安定性等の内在的問題を抱える。しかしそれ

のみならず、その使用に当たっても(時に Evidence-Based Policy Making ならず Policy-Based Evidence Making と揶揄されるように) 政策案設定・決定・実施・評価の過程において対象特性を検証することなく「エビデンス」が<sup>domain</sup>過剰使用される問題<sup>34</sup>、さらには(意味的な厚みのある概念を反映した)背景要因の無化<sup>35</sup>等、当該エビデンスの内容と方法の適合性に関する吟味の不足も問題となる。公共的な意思決定場面を超え、専門家たちの発信・対立が可視化された結果<sup>36</sup>、エビデンス採否の基準と攻防がそこかしこに見られるようになった現下の「二次的な証言のゲーム」<sup>37</sup>状況でこそ、確実性に至らない場面における決定と受容の契機を法システムの変容プロセスの中に位置付ける試みがなお求められるように思われる。<sup>38</sup>

以上の論旨を、「確実性に至らない証拠の明示的な取扱い」<sup>39</sup>を志向してきた法システムそのものに内在する不確実性への対処と要約した上で、引き続き検討を加えたい。

## 註

- <sup>1</sup> Sheila Jasanoff, 1986, *Risk Management and Political Culture*, Russell Sage Foundation. 58-59, 62 及びシーラ・ジャサノフ, 2015『法廷に立つ科学』(渡辺千原・吉良 貴之 監訳)の第4章「政府は専門性をどう語ってきたのか」を参照せよ。
- <sup>2</sup> 正当性 rightness と正統性 legitimacy については永石(2019)を参照せよ。
- <sup>3</sup> ウルリッヒ・ベック, 1998『危険社会 新しい近代への道』(東廉、伊藤美登里 訳)法政大学出版局、2頁
- <sup>4</sup> ニクラス・ルーマン, 2014『リスクの社会学』(小松文晃 訳)新泉社、70-78頁における「法をととしての時間拘束」の議論を参照せよ。
- <sup>5</sup> 渡辺千原, 2018『訴訟と専門知』日本評論社の第6章「医事訴訟における専門家と専門知」は、Andrew Abbottによる「管轄 jurisdiction」概念を用いて、医療訴訟の場における専門知を通じた規範形成を論じる。ただしこの管轄争いを契機とするコミュニケーションを通じて、ギデンズやベックの提示する一般人の「再熟練化 re-skilling」のプロセスを形成する望ましい事態が招来されるか(202頁)、それとも EBM/ガイドライン診療の過失基準への転用のように望ましからざる事態が招来されるか(217頁)は、争いの置かれた場に依存すると言わざるをえない。争いの場の性質を論じるためには、本稿第4節で後述するように、リスクとともに自らを構成しつつある当のコミュニケーション・プロセスの解明を要する。
- <sup>6</sup> 最判平成4年10月29日民集第46巻7号1174頁
- <sup>7</sup> 畑中綾子, 2018『医療事故の原因究明と責任追及をめぐる医療と司法の対立—被害者救済に対する司法の積極的な役割の歴史と未来展望』見洋書房、147-149頁及び永石(2018)参照。

- <sup>8</sup> ニクラス・ルーマン前掲注 (4)、30-45 頁
- <sup>9</sup> 同上、141-147 頁及び井口暁、2019『ポスト 3・11 のリスク社会学』(ナカニシヤ出版)、48-54 頁
- <sup>10</sup> ニクラス・ルーマン前掲注 (4)、191-198 頁
- <sup>11</sup> 同上、249-250 頁を参照せよ。例えば政策立案者であれば、専門家集団の問題に対する反応(観察)を想定(観察)しつつ人選をなすし、場合によっては国民からのバッシング(帰属)を回避すべく、自らの決定をあえて控えることで専門家集団に諮問の役割を超えて決定するに任せることもある。2020 年 2 月に置かれた新型コロナウイルス感染症専門家会議(同 7 月廃止)における「提言」の積極的発信の問題(その後、分科会へと引き継がれ、現在にも尾を引いている専門家不信をめぐる諸課題)はこの構造に由来する。あるいは「自粛要請」のように、政策立案者・専門家がともに「決定」を引き受けないことで個人の「決定」へと危害が送り返される場面も、同構造から理解される。永石(2020) 参照。
- <sup>12</sup> Elizabeth C Fisher は、*Risk: Regulation and Administrative Constitutionalism* (2007) の中で、ヴァーミュール的な Rational-Instrumental Paradigm とは異なる Deliberative Constitutive Paradigm を対比的に論じている。
- <sup>13</sup> エイドリアン・ヴァーミュール、2021『リスクの立憲主義 権力を縛るだけでなく、生かす憲法へ』(吉良貴之 訳) 勁草書房、2-8 頁および行政国家の権限に関してキャス・サンスティーンとの共著 *Law and Leviathan* (2020) の第 4 章における Jeffrey A. Pojanovski への応答もあわせて参照せよ。
- <sup>14</sup> 同上
- <sup>15</sup> 大屋雄裕、2020「Law の論点 事後・事前的規制から同時協働へ 現代科学技術への「法」のアプローチ」ビジネス法務 20 (9) および大屋雄裕、2019「政策と実践：EBPM の限界と可能性」情報法制研究 6 巻を参照せよ。
- <sup>16</sup> Cass R. Sunstein & Adrian Vermeule、2020、*Law and Leviathan: Redeeming the Administrative State* では、「行政法内在道徳 The Morality of Administrative Law についての議論において、行政国家の正統性問題に触れられてはいる。しかし正面から個別部門の組織法的な統制について述べるものではない。なお、関連した批判として Richard Epstein, *Leviathan's Apologist* (2020) および永石(2019) もあわせて参照せよ。
- <sup>17</sup> 政治に敏感に反応する憲法解釈を通じた刑事司法制度の構想を提示する William J. Stuntz, *The Collapse of American Criminal Justice* (2011) 他、吉良貴之、川鍋健らによる(ウェブで読める)ヴァーミール訳書合評会記録(2022)を参照せよ。
- <sup>18</sup> 坂井豊貴、藤中裕二、若山琢磨、2008『メカニズムデザイン：資源配分制度の設計とインセンティブ』ミネルヴァ書房
- <sup>19</sup> カーステン・ヘルマン・ビラート、イヴァン・ボルディレフ、2017『現代経済学のヘーゲル的転回：社会科学の制度論的基礎』(岡本 裕一郎、瀧澤 弘和 訳) NTT 出版ほか、ハーバード・ギンタスの振り付け師論をめぐる議論状況も参照せよ。
- <sup>20</sup> ニクラス・ルーマン前掲注 (4)、258-260 頁及び井口前掲注 (9) 第 11 章を参照せよ。
- <sup>21</sup> 小松原織香、2022『当事者は嘘をつく』(筑摩書房)の第 3 章「回復の物語を手に入れる」を参照せよ。(処罰ではなく)被害者・科学者の対話を中心とする修復的司法の研究である小松原の『性暴力と修復的司法』(2017)と本書とは、「赦し」概念を螺旋として接続されている。同書では参照されていないものの、ポール・リクール『記憶、歴史、忘却』(2000)での「赦し」についてのジャック・デリダ論と、脾胃臓がんで命を落としたジャック・デリダによる移行期正義についての生前最後の講演「赦し、真理、和解」(2004)もまた、本稿の関心に沿う。同じく脾胃臓がんで命を落とした法哲学者・那須耕介もその生前最後の講義録『社会と自分のあいだの難関』(2021)にて移行期正義(移行期紛争処理)の理念である正義・真実・和解の三すくみ構造を踏まえて、失敗(しくじり)の上の「タフな社会」と「間違いうる存在のための制度」について論じる。関連して児玉真美『殺す親、殺させられる親』(2019)を参照せよ。
- <sup>22</sup> Charis Thompson、2007、*Making Parents - The Ontological Choreography of Reproductive Technologies*, MIT Press. 8-17, 250
- <sup>23</sup> Bruno Latour、2013、*An Inquiry into Modes of Existence*, Harvard University Press, 41-42 によれば、どんな行為であれ行為の状況に参加するために辿られる一群のネットワークを経由しており、それゆえネットワークを辿り直す作業とは、ネットワークに現れる異質なモノ(「同じであり続ける」ために通過せざるを得ないその他のモノ)との交互作用(=「翻訳」)プロセスを、危機などの試練 trial に沿って再構築することに等しい。P=P. フェルバーク『技術の道徳化』(2011)における占有化=カスタマイズ化の議論、永石(2020)及び磯野真穂『他者と生きる—リスク・病い・死をめぐる人類学』(2022)終章も参照せよ。
- <sup>24</sup> 同上 第 6 章「対象化を通じた行為者性」、特に[Retrofitting Agency and Objectification]の箇所(p.202)を参照せよ
- <sup>25</sup> 同上 第 3 章を参照せよ
- <sup>26</sup> 同上 第 6 章[Cycles of Objectification]の箇所(p.179 および 198)を参照せよ
- <sup>27</sup> Robert Brandom の『信頼の精神』(2019)最終章における「赦し」論および Martha Minnow、1990、*Making All the Difference: Inclusion, Exclusion, and American Law*. Ithaca: Cornell University Press. 並びに Alison Stone、2019、*Being Born: Birth and*

- <sup>28</sup> 那須耕介. 2021『社会と自分のあいだの難関』編集グループ SURE、12-17 頁
- <sup>29</sup> ヤシャ・モンク. 2019『自己責任の時代』(那須耕介・栗村亜寿香 訳) みすず書房
- <sup>30</sup> 大屋雄裕『自由か、さもなくば幸福か』(2014) 218-219 頁はこの事態について、「内面化された監視に基づく他者への信頼という近代のモデル」が失われつつある局面において、実在する監視によって他者の信頼を維持する社会像として提示していた(ミラーハウス論)。現代社会における人々の相互不信の高まりを前提に、相互信頼の回復のため、互いの情報を徹底的に監視しあう社会像の一つなのである。しかしそこで確保されているのはかつてと同じ意味における「信頼」であろうか。
- <sup>31</sup> 永石(2021)を参照せよ。個人特定性に強く結びつく DNA 情報のみならず、思想・信条、プライバシー等を開示する GPS 情報、あるいは将来的には供述証拠の代替となりうる各種の脳神経データなどは従来から議論されてきたが、さらに現在では耐改竄性・追跡性を担保するブロックチェーン技術・IoT 技術や、(データダブルを介した) 推定による諸問題を引き起こす AI を用いた自動処理にまつわる問題群が生じている。いわば比喩的にいえば「モノが語り出す」情報の増加は、上記制度的調整・評価に加えて、新たなモノ=情報と制度との間のコンフリクト調整・評価もまた要求することになる。あわせて、大屋雄裕 2018. 「行為指導と罪責追求のジレンマ」刑事法ジャーナル 58 号の「しくじらない AI」の問題提起及び、Lucy Bernholz et al, Digital Technology and Democratic Theory (2021) を参照せよ。
- <sup>32</sup> 永石(2020) 及びジャック・デリダ. 1992「正しく食わなくてはならない、あるいは主体の計算」(廣瀬浩司訳) を参照せよ。
- <sup>33</sup> 前掲注(30) で紹介した大屋のミラーハウス論(そして同氏の信用スコア論)に内在する問題点とは、リスクについては放棄せざるをえないはずの信頼を(恐怖を媒介に) 確実性要求によって上書きすることで、却ってリスク(の裏返しとしての自由) への対応を無化する帰結としての害にまずは求められる。永石(2020) を参照せよ。
- <sup>34</sup> Kano Hiroyuki and Hayashi I Takehiko, 2021, A framework for implementing evidence in policymaking: Perspectives and phases of evidence evaluation in the science-policy interaction, Environmental Science & Policy, Volume 116, 86-95 では、具体的には、方法論的厳格性及び一貫性(そのエビデンスはいかにして生産され、選定されたのか)、文脈的近接・社会的適切さ(そのエビデンスで(類似現象の) どこまで説明できるか)、正統性(そのエビデンス(在/不在)の中で、何を決定する(べき)か)の評価軸が提案されている。なお、対象についての知識の蓄積段階との相関で、この評価で求められる水準が変動することについても整理されている。
- <sup>35</sup> 筒井淳也. 2019「計量社会学と因果推論: 観察データに基づいた社会の理解に向けて」理論と方法 34 巻 1 号、大塚淳. 2020『統計学を哲学する』名古屋大学出版会、210-215 頁
- <sup>36</sup> セオドア・M. ポーター. 2013『数値と客観性』みすず書房、280 頁
- <sup>37</sup> 松村一志. 2021『エビデンスの社会学 証言の消滅と真理の現在』314-317 頁
- <sup>38</sup> 何かと「しくじり」がちで他者から見ればリスク含みである人々の間で、相互監視の圧にのみれることなく、和解と寛容と自由とを促進するエビデンス利用を促す原理は、いかなるものでありうるか。ロバート・ノージックは『アナーキー・国家・ユートピア』(1974)において支配的保護協会から最小国家への移行を論じたが、そこではただ一つの機関のみが他の機関に対して信頼性のない手続きを使った正義の実行を禁ずる根拠として、事実を発見・認定する能力の高低とともに、執行されるべき内容の時間的変動をあげ、尊厳ある人格としての尊重を達成する唯一の体制として論じていた(邦訳(上) 221-223 頁を参照)。オノラ・オニールのいう「拒否できない申し出」構造から、彼の強制性論について再解釈を施したい。(別稿に譲る。)
- <sup>39</sup> ジェームズ・フランクリン. 2018『蓋然性の探究』(南條郁子 訳) みすず書房、555 頁及び 579 頁など。法はその起源より責任帰属と深く結びついてきたが、この機能は将来志向的(future looking)でありえ、その影響も負担要求に限定されない。将来思想的に一階・二階のあいだでリスク処理を行き来させる本稿で見てきた展望は、責任構造における問責者・答責者の立場の互換可能性を作り上げる「和解」プロセス化の提案に重ねられる。リスクと法の関係において解明されるべきは、テクノロジー/規制を介したリスク生成の分析とその評価・最適化(解決)はもとより、その解決自体が不可避的にもつ(P=P, フェルベークに従えば人々の知覚・行為の形成に関与する)政治性・道徳性を取り込んだ法実践の諸形態である。



永石 尚也 (ながいし・なおや)

〔主たる著書・論文〕

永石尚也. 2020「リスク対策のリスクと「感染を通じた統治」 公衆衛生的身体管理とその批判」津田塾大学国際関係研究所報 55 巻

永石尚也. 2020「プライバシー・監視・アーキテクチャ 「AI と法」の余白」『法政策学の試み（法政策研究第 20 集）』信山社

永石尚也. 2019「法の執行と正統性 「法の前」の個人／アーキテクチャ」『法政策学の試み（法政策研究第 19 集）』信山社

永石尚也. 2018「リスクの帰属と道徳的運について」『法政策学の試み（法政策研究第 18 集）』信山社

〔所属〕東京大学大学院情報学環 社会情報学コース 准教授

CONTENTS

**Opening essay**

Circulatory Reflections through the Artificial Intelligence Lens [Yuko Itatsu] — i

**Faculty Papers**

Network Creation to Resolve Local Community Issues and Ensure Collaboration  
[Shino Namiki, Noboru Koshizuka] — 1

News Media Coverage of Poverty in the United States and the UK :  
A Systematic Review and Agendas for Future Research  
[Minjoo Lee] — 21

**Field Review**

On the Landing of Risks : Ontological Choreography in Legal Systems  
[Naoya Nagaishi] — 41

東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究 No.102

発 行 日 令和 4 年 3 月 31 日

編集・発行 東京大学大学院情報学環

〒113-0033 東京都文京区本郷7-3-1

製 作 株式会社創志企画