

行政広報における新たな課題

— 政令指定都市が求める自治体広報とは —

宮 田 穰

The new subjects in administration public relations

MIYATA Minoru, Ph.D.

1. テーマ設定と背景

1-1. なぜ今、行政広報に注目するのか

現在、日本の社会情報環境や人々の情報行動は、10年前に比べ大きく変化した。なかでも、1990年代中葉に登場したインターネットの急速な普及・拡大が、人々の情報行動に及ぼした影響は大きい。たとえば、消費行動の考え方として従来示されていたAIDMA（注意→興味→欲求→記憶→行動）は、AISAS（注意→興味→検索→行動→共有）に変わりつつあるといわれている。両者の大きな違いは、「検索」と「共有」に象徴的に示されている。人が何かを知りたいと思ったとき、また買いたいと思ったときに、その欲求が高まる前にインターネットで検索して詳しい情報を得、その場で自分が最も妥当なものを入手する。そして、同じ情報やものを所有している人と、入手したことの満足感を共有する。「検索」「共有」とともにインターネットの普及・拡大が前提となり成立している。このような変化は、プロセスに新しい視点が組み込まれたことだけでなく、消費行動に他者との関係がより濃く組み込まれたことが特徴といえる。「検索」では判断材料に多様なクチコミが活用され、「共有」では同じ情報やモノを共有する仲間としての一体感が生まれる。明らかにインターネットにより生み出された情報行動であり、新たな人間関係である。

このような関係変化は、消費行動に限らない。日常的な情報を得る場面でもインターネットの活用を抜きにしては成立しない。地域での生活に関係する

行政情報を得るときも、まずその自治体のホームページをチェックする。地域イベントについて詳しい情報を得るときは、関係する地域SNSから情報入手する場合もある。単なる情報だけでなく、今まで行われたイベントに関する評判も得ることができる。もちろん従来のように、新聞の地域面やタウン誌、近所の知り合いからイベント情報を得ることもあるが、必要なとき手軽に、ときには本音の情報までインターネットを通じて得ることができる。

このように、現在メディアの多様化に伴い、情報源やそれに関係する人間関係も多様化しており、地域において個々の生活を豊かにしていく上で、行政サービスに求める情報や手段も変わってきている。

一方、行政側での変化も21世紀に入り目立っている。たとえば、市町村合併が全国で進められ、3,000程度の自治体へと半減しつつある。概して自治体のエリアは拡大してきており、その分住民への情報開示や提供に伴う配慮がより求められるようになっていく。地域経営の視点から行政を見たとき、今後地方分権が強く求められていく中で、財政難を抱える自治体が多く、自治体としていかに自立していけるかが大きな課題となっている。そして、その打開の糸口のひとつとして、自治体だけでなく、地域全体で地域を支えていく方向性が示され、住民やNPO、民間企業などとの協働関係づくりが、新たなテーマとして求められている。

これからの行政に求められる地域のさまざまなステークホルダーとの関係づくり、インターネットを軸に多様化するメディアなど社会情報環境の変化へ

の対応を、自治体や地域が今後新しいステージに向けて再生していくための大前提として考えたとき、「自治体広報」がその要となり、トリガーとなっていくと考えることができる。

本研究では、現在社会からさまざまな変化が求められている自治体や自治体広報の現状を踏まえ、これからの地域社会を牽引し、支えていくことが期待される「自治体広報」のあり方を検討し、課題を明らかにすることが主目的である。

そして、本研究ノートでは、その導入部分として、行政広報に関する日本における主な先行研究を整理し、自治体や地域社会の現状を踏まえ、新たな研究課題を仮説的に提出することをねらいとする。

1-2. 本研究の方法および進め方

上述した問題意識に基づき、次のように本研究を行い、現在継続している⁽¹⁾。

まず、現在の自治体広報の概況把握に向け、全国のすべての都道府県庁、および各都道府県の中で規模の最も大きな自治体と5番目の自治体をピックアップし、2007年6月郵送調査を実施した。

次に、上記調査の中で特徴的な自治体を中心に、2007年8月から9月にかけてインタビュー調査を行い、それぞれの自治体の事情に即した広報活動の現状や課題の把握を行った。

そして、今回のテーマ検討において、最もふさわしいと考えられる自治体を事例として取りあげ、考察を行った。

今回事例として取り上げた自治体は、横浜市、さいたま市、相模原市の3つである。

事例の選定理由は、政令指定都市としての存在を意識した。横浜市は、現在17の政令指定都市の中で最も規模が大きい自治体である。さいたま市は、9番目の規模であり政令指定都市の中では平均的な位置にある。そして、相模原市は、市町村合併により70万都市に拡大したことを機に、今後18番目の政令指定都市を目指し、取り組みを始めている段階にある。

自治体広報を考えたとき、政令指定都市に注目する意味として、次の点が指摘できる。

まず、一般的な市町村を超えたエリアがあり、かつ地域との関係が県域ほど離れていないことによ

り、都市機能を多様にもちながらも住民との距離が実感できる範囲にあることがいえる。

もう1つは、いくつかの市町村合併をプロセスとして経てきたことにより、自治体としてのまとまりを、その都度再設定し見直すことが、政令指定都市には必然的に求められてきた点がいえる。これは、企業が合併や吸収に伴いCIを行う場合と似ている。

さらに、今後の自治体としての自立に向け、積極的かつ先行し取り組んでいるモデルとなる存在である点が指摘できる。先に挙げた3つの自治体は、規模や歴史的にもそれぞれ特徴的なポジションにあり、相模原市が「成長期」、さいたま市が「発展期」、横浜市が「成熟期」として見たとき、自治体の成長プロセスの視点からも注目できる。

1-3. 先行研究の状況

それでは、行政広報に関する先行研究について、まず押さえておく。

研究データベースである研究開発支援総合ディレクトリ⁽²⁾での検索によると、1960年代以降現在（2007年9月末）までにおける「行政広報」をテーマにした研究論文は24件、書籍・雑誌では61件となっている。年代別に見ていくと、60年代19件（論文3、書籍・雑誌16）、70年代21件（論文8、書籍・雑誌13）、80年代12件（論文4、書籍・雑誌8）、90年代14件（論文3、書籍・雑誌11）、2000年代19件（論文6、書籍・雑誌13）となっている。内容をひとまず置いておいたとき、各年代での大きな変化はないものの、60～70年代に関心が高まった後、80～90年代はトーンダウンし、2000年代に改めて以前に関心の高まりが出始めている状況であることがわかる。

しかし、全体的にみると、決して研究活動が活性化されたジャンルとはいえず、中心的な研究者として、60～70年代は井出嘉憲、70年代以降は三浦恵次、90年代は本田弘が主導的な役割を担っていることがうかがえるが、限られた研究者によって進められてきたジャンルであることが改めてわかる。

2000年代では、関心の高まりが見え始めているものの、先述したように、社会情報環境をはじめ行政が置かれている環境が大きく変化しているなかで、本格的な行政広報に関わる研究がなされていない。

次に、各年代で主導的な役割を担ってきたと考え

られる三氏の研究についてみていく。

井出嘉憲は、『行政広報論』(1967、勁草書房)で行政広報について次の点を強調している。

まず、「行政における公衆関係の重要性の認識は、必然的に、消極・積極の両面にわたる公衆関係の改善の努力に連なっていくのであり、そうした努力に形が与えられるとき、そこに、いうところの〈パブリック・リレーションズ〉、つまり「広報」が成立するのである。」(pp.6-7)と、広報の意味としてのパブリック・リレーションズの視点を明確にしている。そして、「かつて「外」とのかかわりあいを極力避け、消極的な態度を維持することに努めた行政は、今日では一転して積極的に「外」とのかかわりあいをもち、すすんで政策の形成・擁護に当たっている。それは、公共社会の安定を保障し、「安全弁」としての機能を営むとともに、その開発・発展のための主たる役割を引き受けている。社会の価値目標とのかかわりあいを深めた今日の行政は、「社会的包摂」という表現をもってよぶこともできよう。」(p.21)と指摘し、行政広報への自治体における姿勢の転換を示唆している。

そのような前提を踏まえ、行政広報に求められているのは、「行政の民主化」「合理化」「人間化」であるとし、「要約すれば、行政PRは、行政体内部におけるプログラムの相互調整・統合の手続きに支えられることを条件にした上で、外部公衆と行政体との間に相互交流のコミュニケーション過程を実現し、両者の間の有機的統合を達成することをめざしているのだということができよう。(中略)すべての職員がPRセンスを持って行動するようになるためには、まずその前提として、行政体の内部においてコミュニケーションのあり方を改善し、職員のモラルを高める努力がなされなければならない。「職員のモラルこそはPRにおける最大の資源である」という主張は当たっている。」(p.31)という点を強調している。さらに、当時急速な発展が見られたテレビなどのメディア状況を意識し、「行政PRは、魔法の金の杖ではない。それは、正当な限界を越えて現れるとき、「税金による悪しきプロパガンダ」に転落する。」(p.34)といった警告を発している。

井出の論考は、約40年を経た現在においても、色あせておらず、逆にパブリック・リレーションズの

視点に立った広報の原点を感じさせるものであることが改めてわかる。

三浦恵次は、『地方自治体の広報活動』(1986、総合労働研究所)で、行政広報に対する考え方として、次の点を強調している。

まず、「情報公開の定着化に並行して、自治体広報の変革に期待する声は大きい。一方、ニューメディアへの広報ただのり論も花ざかりである。・・・自治体広報の変革の現実化のためには、①広報=PRを広く「自治体-公衆関係」のなかでとらえなおすこと、②行政機関の広報活動と各種の広報活動との共通部分と相違部分を統一的に把握すること、③住民との共同や連帯の契機を組織的に指摘することが大切であると考えている。」(p.i)としている。

井出が強調した「広報=PRを広く「自治体-公衆関係」のなかでとらえなおすこと」といった広報の原点を踏まえつつも、新しい視点が出てきている。ひとつは、行政広報と企業広報など他の広報活動との比較を意識している点である。そして、「自治体-公衆関係」にとどまらず、住民の協働や連帯への視点も意識されている。前者は、当時メディア・リレーションを中心に発展的な取り組みが見られた企業広報を意識したものであり、後者は市民活動への意識の高まりを踏まえ、住民との関係構築の深まりを意識したものといえる。いずれにしても、行政広報のありように対し再検討の必要性が示されており、そのために行政の外に目が向けられていることがわかる。

そして、「円に終点がないと同じく、組織体のPRにも終点がない。(中略)理念とは何か、と問うてみると、端的に言ってその答えは、「相互信頼の設定」にはかならない。PRの理念は、したがって、「公衆関係の信頼的な設定」に求められるべきで、この設定は持続的な円滑で歪曲のない誠意に満ちた相互過程の中で打ち立てられるものであろう。」(p.6)と述べ、広報活動による継続的な信頼構築の重要性に言及している。

本田弘は、『行政広報』(1995、サンワコーポレーション)で、次のように時代背景を踏まえ、行政広報の重要性を強調している。

まず、「地方分権が提唱されてきている。しかし、いかなる地方分権の制度を妥当とするかについては

一致した見解が見当たらないようである。重要なことは、地方分権のための地方の時代にあつていかなる地方自治を実現し、いかなる地方行政を展開するのか、ということである。このことは、しかし専ら自治体当局だけで可能となるものではない。ここに、行政広報の重要性があらためて強調されてきたのである。」(p. i) と指摘し、地方分権との関わりの中で地域との関係構築の必要性和ともに行政広報の意義を述べている。このことは、自治体のみならず地域全体を巻き込んだ「地域経営」の視点とみることができる。

しかし行政広報の問題点として、「第一は、自治体による地域の行政にたいする住民の反応が実質的に重視されてきていないこと。すなわち、行政の遂行が住民への一方的な展開で十分なものと思料されたからであって、行政への住民の反応関係の介在を許さなかったのである。第二は、したがって広報が、合意や参加を前提とする行政の必須条件であることに重点が置かれていなかったのである。」(pp. i - ii) を指摘し、行政広報が地方分権の時代に向けて、いかに変わっていくべきかを次のように示唆している。

「わが国の地方自治体では、これまで長い間、いわゆるプラン型行政が実施されてきた。すなわち、行政当局による計画策定に基づいて施策が遂行されていく行政態様がそれである。そうした計画策定に若干の住民参加が行われたにしろ、行政主導の計画であることに変わりはない。プロデュース型行政とは、行政と住民の共同作業としての行政の展開を期待するもので、主として計画策定段階から計画実施段階にいたるまで共同作業を保持し、しかも、あるなんらかの成果を予測して処置をするものである。ここで、処置とは仕掛けであり誘導を意味する。こうしたプロデュース型行政において、広報が課題として期待されるのは、その仕掛けであり誘導の役割である。」(p.74)

すなわち、「プラン型広報」から「プロデュース型広報」への転換であると述べ、自治体として計画し地域を主導していくスタイルではなく、住民との共同作業といった前提に立ち、その動きをいかに仕掛け、誘導していくかの重要性を強調している。

上述した三氏の広報に対する考え方を俯瞰したとき、次の点が指摘できる。

- ①行政広報の理念として、「自治体と住民との信頼に基づく関係構築」の重要性は60年代からすでに意識されており、現在もほぼ変わっていない。
- ②近年では、地方分権、地域経営における行政広報の意義が意識されてきている。
- ③しかしながら、行政広報研究という視点からは、90年代で行き止まり感が見て取れる。

2. 事例研究サマリー

次に、先に挙げた横浜市、さいたま市、相模原市の3つの市における、行政広報の概況と、近年の注目点について簡単に触れる。

2-1. 事例1横浜市⁽³⁾

本市は、現在約360万人と日本において最大の人口を抱える政令指定都市である。市制が施行されたのは1889年、政令指定都市となったのは1956年であり、約半世紀が経過している。

行政広報の機能として、市民活力推進局の中に広聴相談課と広報課が位置づけられている。広聴相談課では、主に市民からの提案を受け付けたり、さまざまな市民向けイベント、アンケートなどを実施したりし、市民の声の収集に努めている。広報課では、マスメディアへのパブリシティのほか、市報・区報「広報よこはま」、フリーペーパー「ハマジン」、その他多様な印刷物、ホームページでの情報提供やマスメディアを通しての広報番組も提供している。

同市では、広報活動の背景として、次の点が意識されている。ひとつは、団塊の世代が大量退職すること、今まで「横浜都民」すなわち、昼間は都心で仕事を行い住居としてのみ横浜市に関わっている多くの企業人が今後地域で老後の生活を送ることになることへの対応である。もう1つは、横浜港の開港150年を間近に控え、自治体としての将来ビジョンを住民とともに作り上げ、共有化していくことが期待されていることである。

現在の広報活動全般において、注目できる取り組みの1つとして、民間との協働を積極的に進めている点が挙げられる。たとえばフリーペーパー「ハマジン」や「暮らしのガイド」はサンケイリビング新聞社と協働で作成され提供されている。広聴関係で

は、横浜市コールセンターが窓口の一本化による総合的なサービスを提供している。これは、市民への問い合わせへの的確な対応にとどまらず、市民ニーズを常に把握し行政施策に反映することを常に意識した取り組みとなっている。

広報活動全般の運営では、広報テーマに応じ部門を越えた横断的な動きが、さまざまな会議体を通して行われており、多様化する広報活動への期待に応えようとする組織的な努力が見られる。

住民との協働については、さまざまなイベントや関係作りの場を設けたり、「横浜新未来構想」に向けたシティセールスへの参加を促進したりする取り組みを強化している。

行政広報として見たとき、本田が言うところの「プラン型広報からプロデュース型広報へ」の転換が定着しつつあるといえる。また、広報と広聴の連携が積極的に行われている点も注目できる。

2-2. 事例2 さいたま市⁽⁴⁾

本市は、現在約120万人と日本において9番目の人口を抱える政令指定都市である。さいたま市が市町村合併により誕生したのは2001年、政令指定都市となったのは2003年であり、約4年しか経過していない。

このことは現在の広報のあり方にも反映している。合併した旧市（浦和市・大宮市・与野市・岩槻市）を横断した庁内各部門の連携が求められており、広報課が行っている広報業務は、各部門からの要請に対してサポートする形が主となっている。そして、現段階では、政令指定都市としてふさわしい広報のあり方、また広報活動を市全体として展開していく柱がまだ見出せていない状況にある。なお広報課は秘書課とともに、市長公室に位置づけられている。

広報課の主要業務として、広報誌である市報「さいたま」および市のホームページに力点を置いている。現在53万部の市報を毎月宅配により県民に届けしており、本年度9月から興味づけを狙ってマンガを組み入れたり、10月からは表紙をはじめデザインの一変を図ったりしている。ホームページは、日経BP社によるアクセシビリティ調査で高い評価を得ているなど、市全体にわたる情報提供のあり方に工夫を凝らしている段階といえる。

広聴に関しては、市民局コミュニティ課に位置づ

けられており、広報課との連携はあまり意識されていない。他の部門と同様、局次長クラスによる広報会議などを通して情報の共有化が図られている。

横浜市と異なり、団塊の世代の大量退職による影響はあまりなく、逆に新しい世代が増えている。広報予算も横ばいを維持している。

新しい市としてのまとまりをこれから見出していく上で、市長をはじめシティセールスを強く意識している。しかし、その重要性を認識しつつも、方向性はまだ固まっていない状況にある。現在、シティセールスに関する部署は立ち上がっておらず、企画調整課がさいたま市としてのイメージの打ち出し方を検討している段階にある。

さいたま市の場合、政令指定都市としての器に合わせた広報活動を模索しており、その中でシティセールスへの意識や取り組みを突破口にしたいという期待が感じられる。

2-3. 事例3 相模原市⁽⁵⁾

本市は市町村合併により、現在約70万人へと拡大している。2006年に相模原市、津久井町、相模湖町が合併し、2007年に城山町、藤野町がさらに加わり、現在の相模原市となっている。そして、2010年に静岡市に次ぐ18番目の政令指定都市として、その移行をめざしている。

行政広報としては、従来から行ってきた主に媒体ごとの、文書などによる広報、視聴覚広報、インターネット広報、パブリシティなどを、拡大した領域の中で継続的に行っていくことが、まず期待されている。加えて、シティセールスの動きに対して、広報課も積極的に関与している。シティセールスの主管は文化国際課だが、今後70万人規模の市民に情報提供やその共有化、対話を図っていく上で、広報課への期待は大きいといえる。

一方、広聴活動はいままで広報課にあったが、現在市民局の中に独立して設けられており、市民からの問い合わせへの対応を強化する上で、コールセンターの運営など充実を図っている。

相模原市で特徴的な点は、NPOや企業、市民との連携に意欲的なことが挙げられる。たとえば、横浜市で行われているように市民への「暮らしのガイド」を地元の民間企業との協働で作成している。市

政へのNPOの参画をより積極的に呼び込むために、市民活動サポートセンターを中心にNPOとの協働を推進している。シティセールスへの動きは、まだ端緒であるが、現在「シティセールス推進指針策定委員会」が立ち上がり、外部の識者や市民の参加により進められている。

同市の場合、まだ政令指定都市にはなっていないが、シティセールスを起点に合併後の相模原市の一体化を計ろうとしていることがわかる。その中で、行政広報への期待も示されている。

2-4. 事例から示唆されること

政令指定都市レベルの自治体になると、都市としてのビジョンの重要性が意識されており、それがシティセールスの動きとしてもつながっていることがわかる。

行政広報への期待は、多様なメディアを効果的に活用することにとどまらず、市民をはじめとする自治体の利害関係者（ステークホルダー）との協働関係作りがより強く求められてきているといえる。

3. 今後への研究課題

3-1. 新たな研究課題

現在の行政広報について、前章までの先行研究状況および事例としての3市の概況を踏まえ、今後の行政広報研究における課題を以下列挙する。

①広報と広聴の連携の視点から、自治体と地域との協働関係への視点にいかに関係させていくか。

事例では、広聴機能の強化を意図し、従来セットとして位置づけられていた広聴部門を独立させ、市民局などへ移管する動きが見られた。広聴機能は住民との距離をより近づける意味で重要である。広報と広聴の連携は今後も重要だが、さらに今後さまざまな地域の主体との協働関係を築いていくことが求められている。

その際、地域ないし住民をステークホルダーの視点から丁寧に捉えつつ、関係作りに踏み込んでいく必要がある。つまり、自治体広報においてステークホルダーを明確にし、それぞれに応じた広報展開を戦略的に行っていくことが今後の課題といえる。このような視点は、企業広報で現在基本姿勢となっ

ており、行政広報においても同様に今後求められていくと考えられる。

②シティセールスを広報活動といかに結びつけていくか。

自治体が市町村合併などを機に、改めて将来ビジョンを共有化することで地域の求心力を高め、地域を活性化することが、今後多くの自治体に求められていくと考えることができる。その中で、シティセールスは重要な役割、すなわち要となることが期待される。

そして、シティセールスは企業におけるCIと同様、地域におけるコミュニケーションと必然的に深く結びつき、広報活動を自治体の内外を問わず、横断的に展開する機会が生まれてくる。また、協働関係を築いていく機会もまた生み出されてくる。

従来の情報開示やお知らせ、また多様なメディア活用に関心を持っていく広報から、一段レベルアップする機会でもある。広報活動がレベルアップする上で、シティセールスをいかに結びつけていけるかが重要になってくる。

③広報予算のあり方をいかに再検討できるか。

現在多くの自治体では、広報予算が他の部門と一律に減額されたり、良くて現状維持の横ばいにとどまったりしている場合が見受けられる。

しかし、ステークホルダーを意識した丁寧な広報活動、また多様なメディア活用を踏まえた効果的な広報活動を展開するにあたり、コミュニケーション・コストは必然的に増加してくる。

このような矛盾をいかに解決できるかも大きな課題といえる。現状では横浜市のように、広報ツールを外部の事業者と協働で作成することで、かなりのコストダウンを実現している成功例が見られる。ただ広告モデルでコストダウンができる範囲は限られており、新しい取り組みによる広報活動も活発化していくことを考えると、広報予算のあり方に対する発想の転換が求められると考えられる。

企業においても広告予算はかなりの規模で認められるのに対し、広報予算を確保することは必ずしも簡単ではない。そのような意味で、行政に限らず企業も含め、広報機能への期待に見合う予算の考え方を見出す必要があり、まさにシティセールスのような自治体内外への意識改革に関わる場合は、成果を

左右するだけの意味を持つと考えられる。

たとえば、従来のように他の部門と同様、部門ごとの完結した予算設定ではなく、その自治体の全体予算の3%を広報予算として設定するなど、さまざまな可能性がイメージできる。その他、特別枠として必要に応じて広報活動に応用できるような柔軟な枠組みも必要といえる。

3-2. これからの行政広報イメージ (仮説)

最後に、今後行政広報がどのような方向に向かうのか、現段階でのイメージを仮説として描くことで、本研究ノートのまとめとする。

まず図1のように、広報、広聴を軸に自治体と公衆の関係が築かれるものである。必ずしも良好な関係とは限らないが、60年代から意識されてきた行政広報のイメージである。

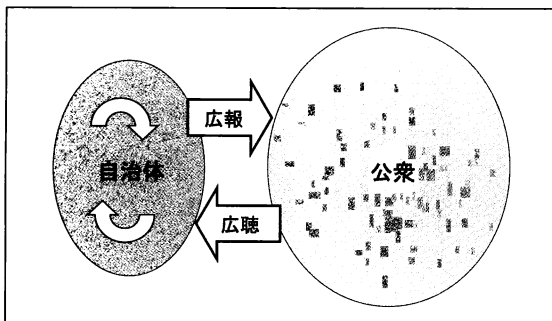


図1 広報・広聴関係によるイメージ

次は、図2のように、公衆がステークホルダーとして区別し意識され、それぞれに応じたコミュニ

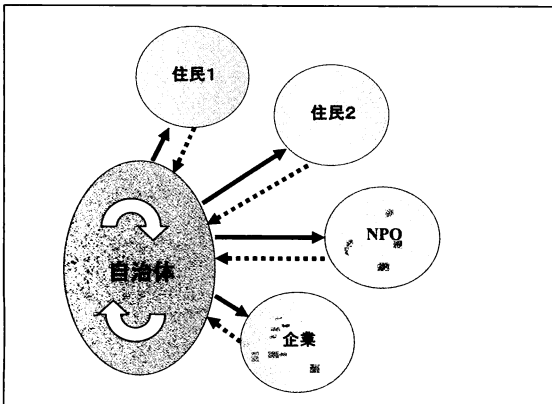


図2 ステークホルダーが意識されたイメージ

ケーションの工夫が試みられる。

このような関係イメージは、現在の行政広報イメージに近い。しかし、なかなか協働にまで発展する場合は限られている。

そして、これからの大きな方向性としては、図3のようなイメージを仮説的に描くことができる。

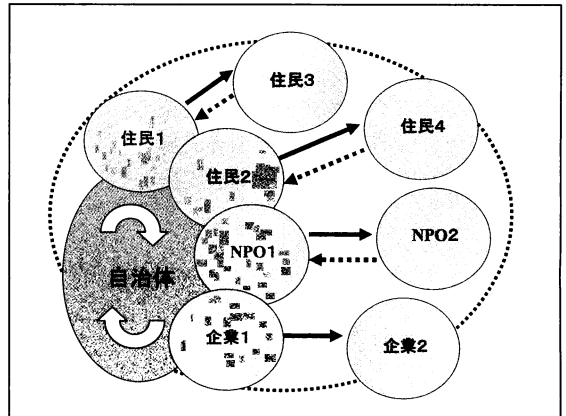


図3 ステークホルダーとの協働イメージ

このイメージは、ステークホルダーとの関係が、協働関係にまで発展するとともに、他のステークホルダーとの関係も次々と生まれ、自治体や各ステークホルダーとの間で、共創の場ができてくる。

この段階における行政広報に期待される役割は、広報・広聴を超えて、プロデューサー型のマネジメントスタイルを持つ存在といえる。

いずれにしても、これからの行政広報を特徴づける視点としては、協働であり、地域経営である。そして、それに基づきシティセールスなど自治体や地域全体の求心力を高めることにつながる動きに対し、トータルなコミュニケーションを通じて推進役を果たしていくことが、行政広報のさらなる重要な役割になっていくイメージとして、仮説的に描くことができる。

[注]

- (1) 日本広報学会における2007年度課題別研究会として実施している「行政コミュニケーション研究会」(主査・河井孝仁)での共同研究活動の一環。インタビュー調査対象として直接関与し実施した自治体は、3市の他、青森県、秋田県、宮城県、仙台市。
- (2) <http://read.jst.go.jp/ddbs/> 2007/10/18
- (3) 2007/09/05インタビュー調査実施
- (4) 2007/09/11インタビュー調査実施
- (5) 2007/09/19インタビュー調査実施