

摂南法学第 54 号抜刷

March 2018.

住民自治と自治体広報
—シティプロモーションから問題提起型広報へ—

増 田 知 也

住民自治と自治体広報

ーシティプロモーションから問題提起型広報へー

増田 知也

はじめに：プロモーション化する広報

シティプロモーションが自治体広報を席卷している。シティプロモーションとは、地域の魅力を積極的に発掘・発信することで定住人口や交流人口の増加をもたらそうとする一連の取り組みのことである。広報担当課がシティプロモーションを担当することが多いが、「シティプロモーション課」や「魅力推進課」を設ける自治体も現れている。いずれにせよ、今やシティプロモーションこそが広報の中心、中核であると言っても過言ではないだろう。

しかしながら、筆者はこのような状況に深い憂慮を覚える。それは、自治体広報の本質はプロモーションではなく、住民の自治意識を高め、住民と共に問題解決を図ることだと考えているからである。このような広報のあり方を、「問題提起型広報」あるいは「政策広報」と呼ぶ。

筆者は広報を、住民の位置づけと戦略性の面から、決定済みの情報を一方的に伝える「お知らせ広報」、説得材料を示し、組織の利益の最大化を図る「組織戦略的広報」、問題を投げかけ、意見を求め、共に考える「住民自治的広報」に分類した(増田 2015a)。シティプロモーションは組織戦略的広報の実践例¹であり、問題提起型広報は住民自治的広報の実践例である。続いて、恵庭市で元市長の汚職事件をテーマに組まれた特集「自治を問う」を問題提起型広報の発端として取り上げ、住民の声を中心に据えるなど住民目線で構成されていることを指摘した(増田 2015b)。さらに、広報誌の比較や質問紙調査の実施により、問題提起型広報が住民の関心、自発性、および行政への信頼を高めることを実証した(増田 2017)。以上の研究成果としての、筆者

¹ ただし、地域についての情報を発信することは、住民の帰属意識を高め、地域の問題を我が事として向き合う意識を高める面もあると考えられる。そういう意味では、「住民自治的シティプロモーション」を行うことも可能であろう。

の広報論をまとめたものが表1である。

表1：筆者の広報論の概要

	お知らせ広報	組織戦略的広報	住民自治的広報
概要	決定済みの情報を一方的に伝える	説得材料を示し、組織の利益の最大化を図る	問題を投げかけ、意見を求め、共に考える
理論	統治論(管理者理論)	統治論(管理者理論)	自治論(中間者理論)
実践	一般的な広報	シティプロモーション	問題提起型広報
事例	全国	全国	北海道恵庭市
住民	傍観者(客体)	協力者(客体)	自治の担い手(主体)

出典：筆者作成

自治体広報研究は、行政を主体とする「統治」の観点と、住民を主体とする「自治」の観点の間で揺れ動いてきた。中村紀一は広報理論を「管理者理論」と「中間者理論」に区分し(中村1976)、三浦恵次は「連続性理論」「非連続性理論」に区分した(三浦1997)。関谷直也は両者を統合し、行政体を中心として広報を統治の手段として見る「統治論」と、住民と行政を対等な関係として、広報をその両者を結ぶ住民参加、住民自治の手段として見る「自治論」の2つに分けることが理論的帰結であると主張する(関谷2014)。

以上の議論にかかわらず、実態としての広報は、統治の文脈で行われることが通常である。「お知らせ広報」はもちろん、「シティプロモーション」も、行政を主体とし住民を客体として捉えている点では、統治の文脈に位置づけられる。広報が自治の文脈で行われている事例としては、住民に問題を投げかけることで、意見を求め、共に考えることを目指した、北海道恵庭市の「問題提起型広報」が挙げられる。

このように、自治の文脈で行われる広報事例は極めて少ない。なぜ、問題提起型広報は広がりを見せないのか。また、どうすれば問題提起型広報を広めることができるのか。これらの問いに答えを出すことが本稿の目的である。

1 住民自治と広報

1.1 広報とPR

広報はもともと英語の Public Relations (PR) の訳語として用いられた語で

ある。PRは直訳すれば「公衆関係」となり、人々や社会との良好な関係を築き、維持することを意味する。しかしながら、実際には広報は一方的な情報発信と捉えられることが多く、宣伝 (Propaganda) や販売促進 (Promotion) と混同されがちである。面接などで使われる「自己PR」のPRはPublic Relationsの略語であるが、こちらも「宣伝」のニュアンスが強くなっている。

草場定男はPRの定義に共通することとして、次の2点を挙げている。第一に「自己の政策、主張、行為が人々の共感を得るに値するものであるように努めること」。第二に「その事実を人々に説明し、理解させて信頼を得るようにすること」である(草場1980:160)。

また、宣伝の定義として、次の3点を挙げている。第一に「一定の効果をネラって企図した事項を知らせる」、第二に「感情を刺激して、理性の働きをくもらせ、自分の意図した方向へ誘導しようとする」、第三に「自分に有利な点を意識的に誇張し、強調する」(草場1980:163)。

このように、PRと宣伝は全く異なる概念である(表2)。PRが事実をありのままに知らせ、理性に訴えて自由な判断を求め、主観を排除するのに対して、宣伝は一定の効果を期待し、理性をくもらせ、有利な点を誇張するものである(草場1980:168)。

表2：PRと宣伝の違い

PR	宣伝
事実をありのままに知らせる	一定の効果を期待
理性に訴えて自由な判断を求める	理性をくもらせ、意図した方向に引っばる
主観を排除	有利な点を誇張、強調

出典：草場(1980:168)を元に筆者作成

日本にPRが持ち込まれたのは、戦後GHQによってである。1947年、GHQは各都道府県にPublic Relations Office (PRO)の設置を次のような形で指示した。「知事室にPROを設置することを希望する。PROは、政策について正確な資料を住民に提供し、住民自身にそれを判断させ、住民の自由な意思を發表させることに努めなければならない」(草場1980:9、但し片仮名は平仮名に改めた)。PRの精神の神髄はこの一文に表れていると言っても良い。とりわけ、「政策について正確な資料」は後に見る松下圭一の政策情

報を、「住民自身に判断させ」「自由な意思を発表させる」は問題提起型広報や広聴を想起させる。

しかしながら、このようなPRの盛り上がりはそう長くは続かなかった。1951年にGHQは、「広報活動は既に客観化された事業を一般に知らせるもので、ある事柄を決定に導くような宣伝行為はなすべきでない」（草場1980：99）という意向を示している。そして、宣伝行為の例として、「評論」や「特定の個人の意見、特定の個人や政党に関する記事」などを挙げている。「既に客観化された事業」を知らせるとは、今日で言うお知らせ広報に相当する表現である。

更に、占領終結によって後ろ盾を失ったPRは、大きく後退することになる。「PRセクションの格下げ、予算・人員等の削減一役所にとっては、こうした状態は職員の士気を最も低下させることであり、かつまたその役割をも低落させることにつながるものであった」（草場1980：31）という。

1.2 中村紀一の中間者理論

PR熱が再燃したのは1960年頃から、住民運動の高まりを受ける中においてである。とりわけ、従来は狭義の広報（情報を伝える機能）に主眼が置かれていたのが、広聴（情報を集める機能）や住民参加（決定過程への住民の参加）との関係に注目が集まった。

中村紀一は、1976年当時の広報・広聴行政の現状について、広聴への注目を特徴として挙げる。しかし、「期待される市民像」と「真の“市民参加”」との間にはなおギャップがあると言う。そして、現状の広報・広聴は管理論的広報であり、「大がかりな住民対策」（中村1976：284）や「新たな形での住民支配の手段」（中村1976：287）に過ぎないと批判する。

このような管理論的広報が蔓延する現状に対抗する理論として、中村は三浦恵次（山中・三浦1969；三浦1972）および吉富重夫（吉富1970）の広報論を挙げ、それらを手がかりに行政と住民の中間者としての広報のあり方（中間者理論）を提唱する。「広報・広聴行政は行政権力と住民の中間にあって、いや時には住民の中に入って住民のもつ実感を共有し、その要求を実現していくところに積極的意味を有する」（中村1976：291）というのである。

中間者理論の核心は、中村が次のように述べている部分である。

広報・広聴行政の中間者としての位置づけは、行政過程に住民を「参

加させる」という従来の管理論的発想を、行政と住民とによる「共同の意思決定」の可能性へと転換せしめた。ここに『統治』と『自治』という政治社会の基本的対立を止揚する方途を摸索してきた広報・広聴行政の一つの理論的帰結がある。この理論が行政の手によって現実化されるならば、行政体と住民との関係は信頼のきずなに結ばれることとなる（中村 1976：292）。

このように、中間者理論は、行政が住民を上から啓蒙し、「参加させる」のではなく、広報が媒介となって「共同の意思決定」を行うという新たな可能性を示した。しかしながら、「広報・広聴行政の大勢は今日なお、圧倒的に管理論的立場に貫かれている」（中村 1976：293）現状においては、中間者理論の現実化は難しく、「虚偽概念」（中村 1976：293）として機能する危険性があることを示唆する。

1.3 松下圭一の政策情報論

松下圭一もまた、自治を重視した広報論を唱えている。松下は広報の現状を「自治体広報の実質はまさに戦時動員をめざした町内会・部落会単位で組織された回覧板の現代版にとどまります」（松下 1999：87）と痛烈に批判する。そして、次のように、政策決定後のお知らせである「広報情報」と、政策決定前に問題を明らかにする「政策情報」とを区別する。

〈広報情報〉は政策決定「後」のお知らせ、つまり決定されたのちその政策の周知徹底がめざされているからです。政策決定「前」に〈問題〉をあきらかにしてその解決をめざす政策をつくるための〈政策情報〉と、この広報情報は異なった性格をもちます。広報情報は長・議会ないし行政機構が決定した個別施策、つまり〈善政〉の広報となるためです（松下 1999：87）。

「善政の広報」という表現は示唆的である。すなわち、長・議会や行政機構が決定した個別施策は瑕疵のないものであるという前提に立つからこそ、決定後のお知らせで十分という判断になるということである。仮に、そうした個別施策が不完全なものである可能性を想定すれば、より多くの意見を集めてより良い施策へと改善するためにも、早期の情報発信が必要になること

になる。

そして、「広報情報だけでは市民は自治体政策の客体として位置づけられるにとどまり、政策情報の公開・共有によってはじめて『考える市民』が『考える職員』とともに登場」(松下 1999 : 91-92) するというのが松下の考えである。

1.4 佐藤竺の政策広報論

住民参加論の第一人者である佐藤竺もまた、従来の広報を「内容がつまらない、きれい事だけを並べている、せいぜい啓蒙的記事しかない」、「担当者が政治への関与を過度に恐れて角を矯めて牛を殺す結果を招いている」(佐藤 2007 : 144) と批判し、「行政が政策形成に深くかかわる時代に住民と一緒にその中身を考えてもらうためにも政策広報は必要不可欠」(佐藤 2007 : 144) であると主張する。

佐藤は政策広報の内容として次の4点を挙げる。第一に、「行政管理の中核に広報を据え、情報を通しての組織管理を目指し、企画機能・財政機能と広報機能との結合を図る」(佐藤 2007 : 145) ことである。第二に、「考えさせる広報・問題提起の広報により事なかれの排除を心掛け、決定以前の広報・多様な見解の紹介・ときには住民に対しても厳しい要求を突き付ける」(佐藤 2007 : 145) ことである。第三に、「共同作品としての広報の観念、従来の一方的見解の押付けを排除し、広聴活動との連携によりフィードバック回路の確立」(佐藤 2007 : 145) である。第四に、市民委員会方式などの「編集権の確立」(佐藤 2007 : 145) である。

1.5 草場定男のPR論

ここまで挙げたような自治を重視した広報論は、研究者のみならず実務経験の中からも生まれてきている。東京都庁において広報関係の業務を歴任した草場定男は、「PR 本来的な理念と実際には乖離」(草場 1980 : i) があると指摘し、「本質的な理念や哲学は問われなくて、単に広報誌などのPR活動面でのテクニカルな手法や、方法論が問われがちである」(草場 1980 : 204) と批判する。そして、「万事、『きれいごと』ですまそうとすることは、反面、内部における自己批判がおろそかになる」(草場 1980 : 294)、「『うわべだけ』のことにPRが使われることは、実態から遊離したPRということであるから、ある種の『宣伝』になってしまう」(草場 1980 : 326) と主張する。このよ

うに、草場は広報が「きれいごと」や「うわべだけ」のことに留まってはいけないと考える。この点は、松下の「善政の広報」への批判に通じるところがある。

草場の目指す広報観は、「民主主義のための教育と訓練の機会をPRという手段によって実現する」(草場1980:186)、「一定の立場を植え込むのではなく、立場あるいは結論といったものは情報を受けとる側が考える」(草場1980:189)というものである。そうして実現すべきは、「住民本位の行政」(草場1980:202)であるという。草場は「行政PRというものは、『事実』、『現実』を十分に理解、把握してもらうことから出発して、行政について住民自身にも問題を考えてもらう、という役割を果たすようにすることである」(草場1980:342)と結論づけている。

1.6 林嘉男の問題提起型広報論

北海道恵庭市において広報広聴課長を務めた、林嘉男もまた、自治を重視した広報論を唱える一人である。林は広報の仕事を担当するようになり、「市民に情報を送る中身がほとんど決まった行事や結論のついた問題の報告だった」(林2000:14)ことを問題視した。そして、地域で問題が起こっていたとしても「問題を取り上げずに、いつもニコニコの顔写真ばかりを載せていても、市民が本当に関心のある問題を伝えていないのではないか」(林2000:11)という疑問を持つようになった。そして、「市民はいま、どんな問題が自分の住んでいるまちにあるのか、それを行政はどうしようとしているのか」(林2000:11)が市民の本当に知りたいことであると述べる。すなわち、行政が伝えたい情報と、住民が知りたい情報の間には大きなギャップがあったということである。

業務を行う中で林は、「市民は恵庭市にある市政の問題点を結果だけでなく、そのプロセスから伝えてくれることを広報誌に求めているのだということに気づき始めた」(林2000:11-12)という。そして、「たとえ、それが行政として積極的に知らせたくない問題であっても、きちんと知らせることができる広報誌であってこそ、広報誌本来の役割ではないか」(林2000:12)と考えるようになった。このように、「生活に密着した問題を取り上げ、読者と一緒に考えていく」タイプの広報誌を林は「『問題提起型』広報誌」と呼ぶことにした(林2000:13)。

広報誌に関して林は、「いわば自治体の広報誌は役場のPR紙ではなく市

民のための広報誌であり、市民の共感を得るようなものでなくてはならない」(林 2000 : 24)、「広報誌は市民のテキストブック」(林 2000 : 26) という認識を持つ。そして、「広報誌は市政で問題となる点について市民的な議論ができるような方法で市民参加できやすいような編集にすべきではないか」(林 2000 : 26) と主張する。

林の「市民の中にはいろいろな専門家がいて、役所が今まで正しいと言っていたことが、実は無駄が多いということなどもわかってくる。そうすると上司の方ばかり見ていられない。たえず市民感覚はどうなんだというものさしが出て来る」(林 2000 : 10) という主張は、中村の中間者理論における「行政権力と住民の中間にあって、いや時には住民の中に入って住民のもつ実感を共有し、その要求を実現していく」(中村 1976 : 291) という視点にも通じる発想である。

2 問題提起型広報の事例

草場や林は、どのような実践の中で、このような考えを持つに至ったのだろうか。東京都と北海道恵庭市において、問題提起型広報が行われた事例には次のようなものがある。

2.1 東京都の事例

東京都は、1964年に深刻な水不足（「水キキン」）に見舞われた。当時の東知事が、「人柱を立てて雨が降るものなら、その人柱になってでもと思い、夜も眠れなかった」(草場 1980 : 67) ほどであったという。マスコミは、行政の怠慢だとして、この問題を手厳しく批判した。そのような中で「水キキン」に付随して浮上したのが、水道料金の値上げの問題であった。都広報室は、新聞各紙に全10段の「PRのページ」を提供し、財政難と水問題についてのキャンペーンを行った。

また、東京都ではごみ量の増加と処理施設不足という問題を抱えており、1971年には当時の美濃部知事が「ゴミ戦争」を宣言するほどであった(柴田 2001a ; 柴田 2001b ; 増田 2014 ; 寄本 1990)。宣言に先んじる形で、東京都では「ゴミ戦争」の広報キャンペーンが張られることになる。広報誌、新聞広告、車内ポスター、映画、テレビ、ラジオなど、あらゆるメディアを活用したキャンペーンが行われた。

2.2 北海道恵庭市の事例

北海道恵庭市では、1994年2月に前市長が収賄容疑で逮捕されるという事件が発生した。この事件に対して『広報えにわ』では「自治を問う」というタイトルで、11ページに渡る特集記事が組まれた。その中心となったのが当時の広報広聴課長であった林である。特集の内容としては、事件の経過説明、事件をめぐる座談会、住民からの意見などが含まれていた(林2000;増田2015b)。

林はその後、恵庭市において図書館長を務めることになる。その際に、図書館から無断で持ち出された「不明本」の公表に踏み切り、蔵書点検の際に「図書館だより」に書名、著者名、出版社、金額を発表するようにした。また、広報誌でも「図書館から消えた1031冊の本」という特集が組まれた(林2000)。

2.3 分析の視点

これらの4つの事例に対して、主に中村の中間者理論の視点から分析を加えたい。とりわけ、行政と住民による「共同の意思決定」は可能なのか、あるいは中間者理論は本当に「虚偽概念」として作用してしまうのかを、問題提起型広報の実践事例を元に検証することにする。

3 問題提起における管理者と中間者

3.1 直面する問題

4つの事例はいずれも、直面する問題を取り上げていることに共通点がある。前章で述べたように、「水キケン」においては水不足と水道料金値上げの問題、「ゴミ戦争」においてはゴミ処理能力の限界という問題、「自治を問う」においては前市長の汚職問題、「図書館から消えた1031冊の本」においては本の盗難問題である。これらはいずれも、地域にとって重要な問題であり、また住民の問題への理解なくしては解決しえない性質の問題でもあった。

3.2 理念と狙い

直面する問題について、住民に考えてもらうことが、東京都の事例の理念として共通するところである。「水キケン」のキャンペーンは、『『事実の提示』と『考察の触発』』(草場1980:74)を理念としていた。「ゴミ戦争」のキャンペー

ンも同様に、「都民同士で話し合いをしてもらうほかに方法はないのではないか」(草場 1980 : 74) という理念から行われたものである。

しかしながら、これらのキャンペーンには行政が出した結論への住民の理解を促すという側面があった。「水キキン」においては水道料金の値上げ、「ゴミ戦争」においては処分場の新設という動かしたい結論があり、住民が考察や議論を通じてそれらの結論に至ることを促すという狙いがあった。「ゴミ戦争」において「地域のゴミは地域で始末」という新聞広告が打たれたことはその一例である(草場 1980 : 325)。

それに対して、恵庭市の事例の理念として共通するのは、住民とともに考えるということである。林は「自治を問う」に関して「恵庭のまちの歴史、背景、どういう市民層がいるのか、こういうことを踏まえたうえで汚職問題をきちんと検証し、市民と共に考えなければだめだなと感じて、この特集の企画に踏み切った」(林 2000 : 18) と述べている。「図書館から消えた 1031 冊の本」においても、「つねに市民に正確に情報を送り、良いことも悪いことも公開しなければ対策が見えてこない」(林 2000 : 40) という考えのもとで特集が組まれた。

つまり、これらの特集記事では市民に結論が委ねられているとも言える。「自治を問う」の扉ページには次のようなリード文が掲げられている。

今年 2 月 3 日、前市長が収賄容疑で逮捕。その後の九十八条、百条委員会の設置。恵庭市は、かつて経験したことのない事態に直面している。今、あらためて行政や議会のあり方が問われているのだ。そして実は、私たち市民もまた問われていると言わねばならない。自治の主体は、まさしく私たち、市民だからである。今、私たちは何をすべきなのか、自治の意味を確かめながら、考えてみたい(恵庭市 1994 : 3)。

ここにあるように、自治の主体が住民であることを前提に、市民のあり方すら問う内容となっている。また、「図書館から消えた 1031 冊の本」においても、「市民の図書館なんだ。市民の手で解決したいね」「利用者である市民が、図書館をつくり、育てていく」(林 2000 : 64) といった表現がなされている。このように、恵庭市の事例においては、住民に対して自治の主体であるという自覚を促すことで、住民と共に問題解決を図ろうとする狙いが表れている。

3.3 媒体と手法

これらの広報の媒体や、広報に付随して実施された取り組みの手法にも違いが見られる。東京都では様々な広告媒体を中心としてキャンペーンが組まれたのに対して、恵庭市では広報誌を中心に広報が行われた。また、広報に付随して実施された取り組みの手法においても、東京都では水道局長と著名人の対談やシンポジウムなど、住民にとっては一方通行的な手法が多く取られた。他方、恵庭市では住民の意見の掲載や座談会、討論会など、双方向のコミュニケーションが図られている。

3.4 内外の反応

このようにして実施された問題提起型広報は、いずれの事例においても一定の成果を上げることができた。「水キキン」においては、各方面の注目を浴び、記事広告のブームを巻き起こした²(草場 1980 : 78)。「ゴミ戦争」においては、処分場新設への住民からの一定の理解を得ることができた(草場 1980 : 306)。「自治を問う」においては、多くの住民から応援の言葉が届いたという(林 2000 : 19)。「図書館から消えた 1031 冊の本」においては、不明本が返却されるようになり、不明本と同じものを寄贈する利用者も出てくるようになった(林 2000 : 40-41)。

他方で、問題提起型広報が十分効果を挙げなかった面や、ネガティブな反応も引き起こした面も存在する。「水キキン」においては、キャンペーン後も議会の同意はなかなか得ることができなかった(草場 1980 : 78)。「ゴミ戦争」においても、候補地において住民の反対運動が止むことはなかった(柴田 2001a ; 柴田 2001b ; 増田 2014 ; 寄本 1990)。恵庭市の事例では大きな反発などは起きていないが、内部からは「市民の納税意識が半減したら一体どうするんだ、広報が責任を取ってくれるのかという意見」が出たという(林 2000 : 19)。

3.5 管理者的側面と中間者的側面

以上を一覧にしたものが、表 3 である。東京都の事例は、どちらかとい

² なお、佐藤竺は新聞広告による政策広報の問題について、「政治的批判者としての新聞の価値を弱めはしないか、特に PR 記事と編集方針が食い違ったら矛先が鈍りはしないか」(佐藤 2007 : 146) と懸念を示し、「東京都水道局の例では水道料金値上げの必要性を周知徹底させるために料金 1 面全部で 2000 万円にもなったのに惜しみなく各紙に一斉に有料広告を出した」(佐藤 2007 : 147) と指摘している。

えば中村の言う「大がかりな住民対策」あるいは「新たな形での住民支配の手段」という面が強い。いわば管理者が住民に「考えさせる」ための広報である。このように、問題提起型広報全てが中間者理論に合致したものではない。場合によっては、管理者としての側面を持った問題提起型広報が行われることも起こり得る。その場合には、中間者理論はまさに「虚偽概念」として作用することになる。それに対して、恵庭市の事例は、中村の中間者理論を体現した広報³であり、いわば中間者と住民とが「共に考える」ための広報である。すなわち、「共同の意思決定」を指向したものである。

表3：事例の比較

	東京都		恵庭市	
	水キキン	ゴミ戦争	自治を問う	図書館から消えた1031冊の本
問題	水不足	ゴミ処理の限界	汚職事件	本の盗難
理念	事実の提示と考察の触発	住民同士の話し合いを促す	住民と共に行政・議会・市民のあり方を考える	住民と共に対策を考える
狙い	水道料金値上げに理解を得る	処理場の新設に理解を得る	住民が自治の主体であることを自覚する	住民の手で問題を解決し、図書館をつくり育てる
媒体	新聞広告	広報誌 新聞広告 車内広告 映画 TV・ラジオ	広報誌	図書館だより 広報誌
手法	水道局長と著名人の対談 経済学者の論文	施設見学 サマースクール シンポジウム	住民の意見 座談会	学生へのインタビュー 利用者討論会
反応	各方面の注目 記事広告ブーム 値上げは難航	建設への理解 予定地住民の反対 運動は継続	住民の応援の言葉 内部から批判	不明本の返却 住民からの寄贈

出典：草場（1980）および林（2000）を元に筆者作成

³ 林は「広報マンは座談会を全部取り仕切ることができなければ、一人前とは言えない」「広報マンはつまりコーディネーターでなくてはならない」（林2000:12）と述べている。この点からも、恵庭市の広報が中間者としての位置づけを目指したものであることが読み取れる。

4 広報は中間者となり得るか

4.1 なぜ問題提起型広報は広まらなかったか

様々な課題はあるにせよ、東京都と恵庭市の問題提起型広報が意欲的な取り組みであり、成果を上げたことは確かである。しかし、これらの取り組みの波及効果はさほど大きくなかった。東京都の事例は注目を集めたが、それは問題提起という中身ではなく、むしろ新聞広告の利用という媒体への注目でしかなかった。恵庭市の「自治を問う」にしても、波及効果とみられるのは秋田県若美町（現・男鹿市）の『広報わかみ』が1996年に「自治を問う」というタイトルで業者との癒着の問題を取り上げた（今川 1999：3-4）例が見られるのみである。『広報えにわ』は現在も活発な問題提起型広報を展開している（増田 2017）が、同様の取り組みの広がりはごく一部を除いてほとんど見られない。

問題提起型広報が波及しなかった理由の一つは、「途中経過にせよ、確定以前にせよ、住民に情報提供することは、住民をして蜂の巣をつついたような状態にさせることであって、行政のとるべき方策としては、最も愚劣であるとされてきた」（草場 1980：34）からであろう。佐藤も「従来の行政の通念では、決定以前に住民に知らせるなどは愚の骨頂、住民に気付かれないうちにもまずに通すのが上手なやり方とされてきた」（佐藤 2007：148）と同様の指摘を行っている。もちろん、「市民生活に直結したそれぞれの課にとって、あまり実情を詳しく知らせたくない問題もある」（林 2000：13）のは事実であり、「市役所全体がまだ情報を公開し、市民と一緒に情報を共有し考えていくというスタイルが確立していなかった」（林 2000：13）という問題もあるだろう。「広報の先走りという批判」（林 2000：13）にどう立ち向かうかが問われている。

もう一つの理由は、問題提起型広報が政治的すぎると忌避される傾向にあることである。この点について、佐藤は「行政が政治の領域に深く入り込んでいる現状では、もはやこの峻別は不可能、首長の党派制むき出しの政治宣伝の排斥は当然だが、行政が政治に変わって政策形成に関わっている以上行政広報は政策広報も合わせて行わなければならない」（佐藤 2007：146）と主張する。しかしながら、佐藤が「角を矯めて牛を殺す」と表現するように、政治への関与を恐れるあまりに、無難な広報に終始してしまい、結果的に住

民の無関心を加速させてしまう結果になっているのである⁴。

4.2 問題提起型広報実現のための工夫

問題提起型広報を実現は、広報担当課の一存でできるものではない。その意味では、理事者との関係や議会との関係は極めて重要である。東京都の事例においては、当時の副知事の「傷の一つや二つ、君いいじゃないか」という発言が「水キキン」キャンペーンの実施を後押しした(草場 1980 : 77)。恵庭市の事例においても、林は「自治を問う」の企画を通すために理事者に理解を求めた(林 2000 : 18)。そして、「理事者も腹のある方で、最終的には企画通り通っていきました」(林 2000 : 19)と述べているように、理事者側の理解が問題提起型広報の実施を後押ししたことが分かる。佐藤も、「問題になったとき広報実務担当者だけが責任を追及されるのでは尻込みせざるをえないので広報責任者の地位は理事者かそれに準ずる者にする必要がある」(佐藤 2007 : 148)と指摘する。

このような困難はあるものの、実際に問題提起型広報を実践した事例においては、大きな問題というのは起きてはいないし、むしろ住民からは好意的な反応を得ているのも事実である。事前の広報が混乱を来すというより、むしろ「情報の提供によって決定以前にもめても決定後にもめるよりは取捨しやすいし、時間の無駄もない」(佐藤 2007 : 148)のである。行政が住民との間に信頼関係を築くことを目指すのであれば(これこそがPRの本来の意味である)、「まずは、行政体自体が胸襟を開いて住民に語りかけることが先決である」(草場 1980 : 297)。そして、佐藤の言うように、「決定以前の公開と民意の反映により合意を形成し、決定を住民自身の物にすること」(佐藤 2007 : 148)が必要である。

おわりに：自治意識を育てる広報へ

ここまで、住民自治の視点から自治体広報についての考察を進めてきた。広報がプロモーション化する現代においてこそ、住民自治を重視した広報の価値を改めて見直す必要がある。本稿においては、東京都と北海道恵庭市から4つの事例を取り上げたが、これだけで十分とはいえない。とりわけ「広

⁴ 問題提起型広報が住民の関心や行政への信頼を高め、お知らせ広報が無関心を加速させることについては、増田(2017)において実証を行っている。

報えにわ」では現在も問題提起型広報の取り組みが続いており、更なる事例の分析が必要である。また、他の自治体においても、筆者が目にするものとしては問題提起型広報を掲げる三重県名張市の『広報なばり』、住民の意見を積極的に取り上げている北海道芽室町の『すまいる』などが挙げられる。これらの事例との比較も必要である。更に、問題提起型広報の効果の検証については、増田（2017）において学生を対象とした実験によって効果を確かめている。今後は、より一般的な対象でも効果があるかどうか、あるいは実際に問題提起型広報の実践活動への参与観察などにより、更に検証を進めることが課題である。

参考文献

- 今川晃（1999）「序章 新しい時代の新しい地方自治」今川晃・高橋秀行・田島平伸『地域政策と自治』公人社、1-13頁。
- 草場定男（1980）『行政PR：その変遷と展望』公務職員研修協会。
- 佐藤竺（2007）『日本の自治と行政（上）：私の研究遍歴』敬文堂。
- 柴田晃芳（2001a）「政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能（1）：『東京ゴミ戦争』を事例に」『北大法学論集』第51巻第6号、57-87頁。
- 柴田晃芳（2001b）「政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能（2・完）：『東京ゴミ戦争』を事例に」『北大法学論集』第52巻第2号、143-171頁。
- 関谷直也（2014）「第15章 行政広報」伊吹勇亮ほか『広報・PR論』有斐閣、251-267頁。
- 中村紀一（1976）「第七章 広報と広聴」辻清明編『行政学講座 第3巻 行政の過程』東京大学出版会、265-300頁。
- 林嘉男（2000）『自治体職員の意識改革を如何にして進めるか』公人の友社。
- 増田知也（2014）「第2章 迷惑施設問題と手続きの公正」今川晃編『地方自治を問いなおす：住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社、40-58頁。
- 増田知也（2015a）「住民自治の視点による政策広報概念の検討」『月刊自治研』第57巻第669号、80-85頁。
- 増田知也（2015b）「問題提起型広報の意義：特集『自治を問う』を事例として」『地方自治京都フォーラム』第124号、20-25頁。
- 増田知也（2017）「問題提起型広報が自治意識に与える効果」『同志社政策科学研究』第19巻第1号、97-110頁。
- 松下圭一（1999）『自治体は変わるか』岩波書店。
- 三浦恵次（1972）『現代行政広報の社会学』福村出版。
- 三浦恵次（1997）『広報・宣伝の理論』大空社。
- 山中正剛・三浦恵次（1969）『広報・広告論』笠間書院。
- 吉富重夫（1970）「市政における広聴の役割：直接民主主義との関連で」『都市問題』第61巻第9号、5頁。

寄本勝美(1990)『ごみとリサイクル』岩波書店。

恵庭市(1994)『広報えにわ』1994年11月号。

住民自治と自治体広報

ーシティプロモーションから問題提起型広報へー

増田 知也

はじめに：プロモーション化する広報

シティプロモーションが自治体広報を席卷している。シティプロモーションとは、地域の魅力を積極的に発掘・発信することで定住人口や交流人口の増加をもたらそうとする一連の取り組みのことである。広報担当課がシティプロモーションを担当することが多いが、「シティプロモーション課」や「魅力推進課」を設ける自治体も現れている。いずれにせよ、今やシティプロモーションこそが広報の中心、中核であると言っても過言ではないだろう。

しかしながら、筆者はこのような状況に深い憂慮を覚える。それは、自治体広報の本質はプロモーションではなく、住民の自治意識を高め、住民と共に問題解決を図ることだと考えているからである。このような広報のあり方を、「問題提起型広報」あるいは「政策広報」と呼ぶ。

筆者は広報を、住民の位置づけと戦略性の面から、決定済みの情報を一方的に伝える「お知らせ広報」、説得材料を示し、組織の利益の最大化を図る「組織戦略的広報」、問題を投げかけ、意見を求め、共に考える「住民自治的広報」に分類した(増田 2015a)。シティプロモーションは組織戦略的広報の実践例¹であり、問題提起型広報は住民自治的広報の実践例である。続いて、恵庭市で元市長の汚職事件をテーマに組まれた特集「自治を問う」を問題提起型広報の発端として取り上げ、住民の声を中心に据えるなど住民目線で構成されていることを指摘した(増田 2015b)。さらに、広報誌の比較や質問紙調査の実施により、問題提起型広報が住民の関心、自発性、および行政への信頼を高めることを実証した(増田 2017)。以上の研究成果としての、筆者

¹ ただし、地域についての情報を発信することは、住民の帰属意識を高め、地域の問題を我が事として向き合う意識を高める面もあると考えられる。そういう意味では、「住民自治的シティプロモーション」を行うことも可能であろう。

の広報論をまとめたものが表1である。

表1：筆者の広報論の概要

	お知らせ広報	組織戦略的広報	住民自治的広報
概要	決定済みの情報を一方的に伝える	説得材料を示し、組織の利益の最大化を図る	問題を投げかけ、意見を求め、共に考える
理論	統治論(管理者理論)	統治論(管理者理論)	自治論(中間者理論)
実践	一般的な広報	シティプロモーション	問題提起型広報
事例	全国	全国	北海道恵庭市
住民	傍観者(客体)	協力者(客体)	自治の担い手(主体)

出典：筆者作成

自治体広報研究は、行政を主体とする「統治」の観点と、住民を主体とする「自治」の観点の間で揺れ動いてきた。中村紀一は広報理論を「管理者理論」と「中間者理論」に区分し(中村1976)、三浦恵次は「連続性理論」「非連続性理論」に区分した(三浦1997)。関谷直也は両者を統合し、行政体を中心として広報を統治の手段として見る「統治論」と、住民と行政を対等な関係として、広報をその両者を結ぶ住民参加、住民自治の手段として見る「自治論」の2つに分けることが理論的帰結であると主張する(関谷2014)。

以上の議論にかかわらず、実態としての広報は、統治の文脈で行われることが通常である。「お知らせ広報」はもちろん、「シティプロモーション」も、行政を主体とし住民を客体として捉えている点では、統治の文脈に位置づけられる。広報が自治の文脈で行われている事例としては、住民に問題を投げかけることで、意見を求め、共に考えることを目指した、北海道恵庭市の「問題提起型広報」が挙げられる。

このように、自治の文脈で行われる広報事例は極めて少ない。なぜ、問題提起型広報は広がりを見せないのか。また、どうすれば問題提起型広報を広めることができるのか。これらの問いに答えを出すことが本稿の目的である。

1 住民自治と広報

1.1 広報とPR

広報はもともと英語の Public Relations (PR) の訳語として用いられた語で

ある。PRは直訳すれば「公衆関係」となり、人々や社会との良好な関係を築き、維持することを意味する。しかしながら、実際には広報は一方的な情報発信と捉えられることが多く、宣伝 (Propaganda) や販売促進 (Promotion) と混同されがちである。面接などで使われる「自己PR」のPRはPublic Relationsの略語であるが、こちらも「宣伝」のニュアンスが強くなっている。

草場定男はPRの定義に共通することとして、次の2点を挙げている。第一に「自己の政策、主張、行為が人々の共感を得るに値するものであるように努めること」。第二に「その事実を人々に説明し、理解させて信頼を得るようにすること」である(草場1980:160)。

また、宣伝の定義として、次の3点を挙げている。第一に「一定の効果をネラって企図した事項を知らせる」、第二に「感情を刺激して、理性の働きをくもらせ、自分の意図した方向へ誘導しようとする」、第三に「自分に有利な点を意識的に誇張し、強調する」(草場1980:163)。

このように、PRと宣伝は全く異なる概念である(表2)。PRが事実をありのままに知らせ、理性に訴えて自由な判断を求め、主観を排除するのに対して、宣伝は一定の効果を期待し、理性をくもらせ、有利な点を誇張するものである(草場1980:168)。

表2：PRと宣伝の違い

PR	宣伝
事実をありのままに知らせる	一定の効果を期待
理性に訴えて自由な判断を求める	理性をくもらせ、意図した方向に引っばる
主観を排除	有利な点を誇張、強調

出典：草場(1980:168)を元に筆者作成

日本にPRが持ち込まれたのは、戦後GHQによってである。1947年、GHQは各都道府県にPublic Relations Office (PRO)の設置を次のような形で指示した。「知事室にPROを設置することを希望する。PROは、政策について正確な資料を住民に提供し、住民自身にそれを判断させ、住民の自由な意思を發表させることに努めなければならない」(草場1980:9、但し片仮名は平仮名に改めた)。PRの精神の神髄はこの一文に表れていると言っても良い。とりわけ、「政策について正確な資料」は後に見る松下圭一の政策情

報を、「住民自身に判断させ」「自由な意思を発表させる」は問題提起型広報や広聴を想起させる。

しかしながら、このようなPRの盛り上がりはそう長くは続かなかった。1951年にGHQは、「広報活動は既に客観化された事業を一般に知らせるもので、ある事柄を決定に導くような宣伝行為はなすべきでない」（草場1980：99）という意向を示している。そして、宣伝行為の例として、「評論」や「特定の個人の意見、特定の個人や政党に関する記事」などを挙げている。「既に客観化された事業」を知らせるとは、今日で言うお知らせ広報に相当する表現である。

更に、占領終結によって後ろ盾を失ったPRは、大きく後退することになる。「PRセクションの格下げ、予算・人員等の削減一役所にとっては、こうした状態は職員の士気を最も低下させることであり、かつまたその役割をも低落させることにつながるものであった」（草場1980：31）という。

1.2 中村紀一の中間者理論

PR熱が再燃したのは1960年頃から、住民運動の高まりを受ける中においてである。とりわけ、従来は狭義の広報（情報を伝える機能）に主眼が置かれていたのが、広聴（情報を集める機能）や住民参加（決定過程への住民の参加）との関係に注目が集まった。

中村紀一は、1976年当時の広報・広聴行政の現状について、広聴への注目を特徴として挙げる。しかし、「期待される市民像」と「真の“市民参加”」との間にはなおギャップがあると言う。そして、現状の広報・広聴は管理論的広報であり、「大がかりな住民対策」（中村1976：284）や「新たな形での住民支配の手段」（中村1976：287）に過ぎないと批判する。

このような管理論的広報が蔓延する現状に対抗する理論として、中村は三浦恵次（山中・三浦1969；三浦1972）および吉富重夫（吉富1970）の広報論を挙げ、それらを手がかりに行政と住民の中間者としての広報のあり方（中間者理論）を提唱する。「広報・広聴行政は行政権力と住民の中間にあって、いや時には住民の中に入って住民のもつ実感を共有し、その要求を実現していくところに積極的意味を有する」（中村1976：291）というのである。

中間者理論の核心は、中村が次のように述べている部分である。

広報・広聴行政の中間者としての位置づけは、行政過程に住民を「参

加させる」という従来の管理論的発想を、行政と住民とによる「共同の意思決定」の可能性へと転換せしめた。ここに『統治』と『自治』という政治社会の基本的対立を止揚する方途を摸索してきた広報・広聴行政の一つの理論的帰結がある。この理論が行政の手によって現実化されるならば、行政体と住民との関係は信頼のきずなに結ばれることとなる（中村 1976：292）。

このように、中間者理論は、行政が住民を上から啓蒙し、「参加させる」のではなく、広報が媒介となって「共同の意思決定」を行うという新たな可能性を示した。しかしながら、「広報・広聴行政の大勢は今日なお、圧倒的に管理論的立場に貫かれている」（中村 1976：293）現状においては、中間者理論の現実化は難しく、「虚偽概念」（中村 1976：293）として機能する危険性があることを示唆する。

1.3 松下圭一の政策情報論

松下圭一もまた、自治を重視した広報論を唱えている。松下は広報の現状を「自治体広報の実質はまさに戦時動員をめざした町内会・部落会単位で組織された回覧板の現代版にとどまります」（松下 1999：87）と痛烈に批判する。そして、次のように、政策決定後のお知らせである「広報情報」と、政策決定前に問題を明らかにする「政策情報」とを区別する。

〈広報情報〉は政策決定「後」のお知らせ、つまり決定されたのちその政策の周知徹底がめざされているからです。政策決定「前」に〈問題〉をあきらかにしてその解決をめざす政策をつくるための〈政策情報〉と、この広報情報は異なった性格をもちます。広報情報は長・議会ないし行政機構が決定した個別施策、つまり〈善政〉の広報となるためです（松下 1999：87）。

「善政の広報」という表現は示唆的である。すなわち、長・議会や行政機構が決定した個別施策は瑕疵のないものであるという前提に立つからこそ、決定後のお知らせで十分という判断になるということである。仮に、そうした個別施策が不完全なものである可能性を想定すれば、より多くの意見を集めてより良い施策へと改善するためにも、早期の情報発信が必要になること

になる。

そして、「広報情報だけでは市民は自治体政策の客体として位置づけられるにとどまり、政策情報の公開・共有によってはじめて『考える市民』が『考える職員』とともに登場」(松下 1999 : 91-92) するというのが松下の考えである。

1.4 佐藤竺の政策広報論

住民参加論の第一人者である佐藤竺もまた、従来の広報を「内容がつまらない、きれい事だけを並べている、せいぜい啓蒙的記事しかない」、「担当者が政治への関与を過度に恐れて角を矯めて牛を殺す結果を招いている」(佐藤 2007 : 144) と批判し、「行政が政策形成に深くかかわる時代に住民と一緒にその中身を考えてもらうためにも政策広報は必要不可欠」(佐藤 2007 : 144) であると主張する。

佐藤は政策広報の内容として次の4点を挙げる。第一に、「行政管理の中核に広報を据え、情報を通しての組織管理を目指し、企画機能・財政機能と広報機能との結合を図る」(佐藤 2007 : 145) ことである。第二に、「考えさせる広報・問題提起の広報により事なかれの排除を心掛け、決定以前の広報・多様な見解の紹介・ときには住民に対しても厳しい要求を突き付ける」(佐藤 2007 : 145) ことである。第三に、「共同作品としての広報の観念、従来の一方的見解の押付けを排除し、広聴活動との連携によりフィードバック回路の確立」(佐藤 2007 : 145) である。第四に、市民委員会方式などの「編集権の確立」(佐藤 2007 : 145) である。

1.5 草場定男のPR論

ここまで挙げたような自治を重視した広報論は、研究者のみならず実務経験の中からも生まれてきている。東京都庁において広報関係の業務を歴任した草場定男は、「PR 本来的な理念と実際には乖離」(草場 1980 : i) があると指摘し、「本質的な理念や哲学は問われなくて、単に広報誌などのPR活動面でのテクニカルな手法や、方法論が問われがちである」(草場 1980 : 204) と批判する。そして、「万事、『きれいごと』ですまそうとすることは、反面、内部における自己批判がおろそかになる」(草場 1980 : 294)、「『うわべだけ』のことにPRが使われることは、実態から遊離したPRということであるから、ある種の『宣伝』になってしまう」(草場 1980 : 326) と主張する。このよ

うに、草場は広報が「きれいごと」や「うわべだけ」のことに留まってはいけないと考える。この点は、松下の「善政の広報」への批判に通じるところがある。

草場の目指す広報観は、「民主主義のための教育と訓練の機会をPRという手段によって実現する」(草場 1980 : 186)、「一定の立場を植え込むのではなく、立場あるいは結論といったものは情報を受けとる側が考える」(草場 1980 : 189)というものである。そうして実現すべきは、「住民本位の行政」(草場 1980 : 202)であるという。草場は「行政PRというものは、『事実』、『現実』を十分に理解、把握してもらうことから出発して、行政について住民自身にも問題を考えてもらう、という役割を果たすようにすることである」(草場 1980 : 342)と結論づけている。

1.6 林嘉男の問題提起型広報論

北海道恵庭市において広報広聴課長を務めた、林嘉男もまた、自治を重視した広報論を唱える一人である。林は広報の仕事を担当するようになり、「市民に情報を送る中身がほとんど決まった行事や結論のついた問題の報告だった」(林 2000 : 14) ことを問題視した。そして、地域で問題が起こっていたとしても「問題を取り上げずに、いつもニコニコの顔写真ばかりを載せていても、市民が本当に関心のある問題を伝えていないのではないか」(林 2000 : 11) という疑問を持つようになった。そして、「市民はいま、どんな問題が自分の住んでいるまちにあるのか、それを行政はどうしようとしているのか」(林 2000 : 11) が市民の本当に知りたいことであると述べる。すなわち、行政が伝えたい情報と、住民が知りたい情報の間には大きなギャップがあったということである。

業務を行う中で林は、「市民は恵庭市にある市政の問題点を結果だけでなく、そのプロセスから伝えてくれることを広報誌に求めているのだということに気づき始めた」(林 2000 : 11-12) という。そして、「たとえ、それが行政として積極的に知らせたくない問題であっても、きちんと知らせることができる広報誌であってこそ、広報誌本来の役割ではないか」(林 2000 : 12) と考えるようになった。このように、「生活に密着した問題を取り上げ、読者と一緒に考えていく」タイプの広報誌を林は「『問題提起型』広報誌」と呼ぶことにした(林 2000 : 13)。

広報誌に関して林は、「いわば自治体の広報誌は役場のPR紙ではなく市

民のための広報誌であり、市民の共感を得るようなものでなくてはならない」(林 2000 : 24)、「広報誌は市民のテキストブック」(林 2000 : 26) という認識を持つ。そして、「広報誌は市政で問題となる点について市民的な議論ができるような方法で市民参加できやすいような編集にすべきではないか」(林 2000 : 26) と主張する。

林の「市民の中にはいろいろな専門家がいて、役所が今まで正しいと言っていたことが、実は無駄が多いということなどもわかってくる。そうすると上司の方ばかり見ていられない。たえず市民感覚はどうなんだというものさしが出て来る」(林 2000 : 10) という主張は、中村の中間者理論における「行政権力と住民の中間にあって、いや時には住民の中に入って住民のもつ実感を共有し、その要求を実現していく」(中村 1976 : 291) という視点にも通じる発想である。

2 問題提起型広報の事例

草場や林は、どのような実践の中で、このような考えを持つに至ったのだろうか。東京都と北海道恵庭市において、問題提起型広報が行われた事例には次のようなものがある。

2.1 東京都の事例

東京都は、1964年に深刻な水不足（「水キキン」）に見舞われた。当時の東知事が、「人柱を立てて雨が降るものなら、その人柱になってでもと思い、夜も眠れなかった」(草場 1980 : 67) ほどであったという。マスコミは、行政の怠慢だとして、この問題を手厳しく批判した。そのような中で「水キキン」に付随して浮上したのが、水道料金の値上げの問題であった。都広報室は、新聞各紙に全10段の「PRのページ」を提供し、財政難と水問題についてのキャンペーンを行った。

また、東京都ではごみ量の増加と処理施設不足という問題を抱えており、1971年には当時の美濃部知事が「ゴミ戦争」を宣言するほどであった(柴田 2001a ; 柴田 2001b ; 増田 2014 ; 寄本 1990)。宣言に先んじる形で、東京都では「ゴミ戦争」の広報キャンペーンが張られることになる。広報誌、新聞広告、車内ポスター、映画、テレビ、ラジオなど、あらゆるメディアを活用したキャンペーンが行われた。

2.2 北海道恵庭市の事例

北海道恵庭市では、1994年2月に前市長が収賄容疑で逮捕されるという事件が発生した。この事件に対して『広報えにわ』では「自治を問う」というタイトルで、11ページに渡る特集記事が組まれた。その中心となったのが当時の広報広聴課長であった林である。特集の内容としては、事件の経過説明、事件をめぐる座談会、住民からの意見などが含まれていた(林2000;増田2015b)。

林はその後、恵庭市において図書館長を務めることになる。その際に、図書館から無断で持ち出された「不明本」の公表に踏み切り、蔵書点検の際に「図書館だより」に書名、著者名、出版社、金額を発表するようにした。また、広報誌でも「図書館から消えた1031冊の本」という特集が組まれた(林2000)。

2.3 分析の視点

これらの4つの事例に対して、主に中村の中間者理論の視点から分析を加えたい。とりわけ、行政と住民による「共同の意思決定」は可能なのか、あるいは中間者理論は本当に「虚偽概念」として作用してしまうのかを、問題提起型広報の実践事例を元に検証することにする。

3 問題提起における管理者と中間者

3.1 直面する問題

4つの事例はいずれも、直面する問題を取り上げていることに共通点がある。前章で述べたように、「水キケン」においては水不足と水道料金値上げの問題、「ゴミ戦争」においてはゴミ処理能力の限界という問題、「自治を問う」においては前市長の汚職問題、「図書館から消えた1031冊の本」においては本の盗難問題である。これらはいずれも、地域にとって重要な問題であり、また住民の問題への理解なくしては解決しえない性質の問題でもあった。

3.2 理念と狙い

直面する問題について、住民に考えてもらうことが、東京都の事例の理念として共通するところである。「水キケン」のキャンペーンは、『『事実の提示』と『考察の触発』』(草場1980:74)を理念としていた。「ゴミ戦争」のキャンペー

ンも同様に、「都民同士で話し合いをしてもらうほかに方法はないのではないか」(草場 1980 : 74) という理念から行われたものである。

しかしながら、これらのキャンペーンには行政が出した結論への住民の理解を促すという側面があった。「水キキン」においては水道料金の値上げ、「ゴミ戦争」においては処分場の新設という動かしたい結論があり、住民が考察や議論を通じてそれらの結論に至ることを促すという狙いがあった。「ゴミ戦争」において「地域のゴミは地域で始末」という新聞広告が打たれたことはその一例である(草場 1980 : 325)。

それに対して、恵庭市の事例の理念として共通するのは、住民とともに考えるということである。林は「自治を問う」に関して「恵庭のまちの歴史、背景、どういう市民層がいるのか、こういうことを踏まえたうえで汚職問題をきちんと検証し、市民と共に考えなければだめだなと感じて、この特集の企画に踏み切った」(林 2000 : 18) と述べている。「図書館から消えた 1031 冊の本」においても、「つねに市民に正確に情報を送り、良いことも悪いことも公開しなければ対策が見えてこない」(林 2000 : 40) という考えのもとで特集が組まれた。

つまり、これらの特集記事では市民に結論が委ねられているとも言える。「自治を問う」の扉ページには次のようなリード文が掲げられている。

今年 2 月 3 日、前市長が収賄容疑で逮捕。その後の九十八条、百条委員会の設置。恵庭市は、かつて経験したことのない事態に直面している。今、あらためて行政や議会のあり方が問われているのだ。そして実は、私たち市民もまた問われていると言わねばならない。自治の主体は、まさしく私たち、市民だからである。今、私たちは何をすべきなのか、自治の意味を確かめながら、考えてみたい(恵庭市 1994 : 3)。

ここにあるように、自治の主体が住民であることを前提に、市民のあり方すら問う内容となっている。また、「図書館から消えた 1031 冊の本」においても、「市民の図書館なんだ。市民の手で解決したいね」「利用者である市民が、図書館をつくり、育てていく」(林 2000 : 64) といった表現がなされている。このように、恵庭市の事例においては、住民に対して自治の主体であるという自覚を促すことで、住民と共に問題解決を図ろうとする狙いが表れている。

3.3 媒体と手法

これらの広報の媒体や、広報に付随して実施された取り組みの手法にも違いが見られる。東京都では様々な広告媒体を中心としてキャンペーンが組まれたのに対して、恵庭市では広報誌を中心に広報が行われた。また、広報に付随して実施された取り組みの手法においても、東京都では水道局長と著名人の対談やシンポジウムなど、住民にとっては一方通行的な手法が多く取られた。他方、恵庭市では住民の意見の掲載や座談会、討論会など、双方向のコミュニケーションが図られている。

3.4 内外の反応

このようにして実施された問題提起型広報は、いずれの事例においても一定の成果を上げることができた。「水キキン」においては、各方面の注目を浴び、記事広告のブームを巻き起こした²(草場 1980 : 78)。「ゴミ戦争」においては、処分場新設への住民からの一定の理解を得ることができた(草場 1980 : 306)。「自治を問う」においては、多くの住民から応援の言葉が届いたという(林 2000 : 19)。「図書館から消えた 1031 冊の本」においては、不明本が返却されるようになり、不明本と同じものを寄贈する利用者も出てくるようになった(林 2000 : 40-41)。

他方で、問題提起型広報が十分効果を挙げなかった面や、ネガティブな反応も引き起こした面も存在する。「水キキン」においては、キャンペーン後も議会の同意はなかなか得ることができなかった(草場 1980 : 78)。「ゴミ戦争」においても、候補地において住民の反対運動が止むことはなかった(柴田 2001a ; 柴田 2001b ; 増田 2014 ; 寄本 1990)。恵庭市の事例では大きな反発などは起きていないが、内部からは「市民の納税意識が半減したら一体どうするんだ、広報が責任を取ってくれるのかという意見」が出たという(林 2000 : 19)。

3.5 管理者的側面と中間者的側面

以上を一覧にしたものが、表 3 である。東京都の事例は、どちらかとい

² なお、佐藤竺は新聞広告による政策広報の問題について、「政治的批判者としての新聞の価値を弱めはしないか、特に PR 記事と編集方針が食い違ったら矛先が鈍りはしないか」(佐藤 2007 : 146) と懸念を示し、「東京都水道局の例では水道料金値上げの必要性を周知徹底させるために料金 1 面全部で 2000 万円にもなったのに惜しみなく各紙に一斉に有料広告を出した」(佐藤 2007 : 147) と指摘している。

えば中村の言う「大がかりな住民対策」あるいは「新たな形での住民支配の手段」という面が強い。いわば管理者が住民に「考えさせる」ための広報である。このように、問題提起型広報全てが中間者理論に合致したものではない。場合によっては、管理者としての側面を持った問題提起型広報が行われることも起こり得る。その場合には、中間者理論はまさに「虚偽概念」として作用することになる。それに対して、恵庭市の事例は、中村の中間者理論を体現した広報³であり、いわば中間者と住民とが「共に考える」ための広報である。すなわち、「共同の意思決定」を指向したものである。

表3：事例の比較

	東京都		恵庭市	
	水キキン	ゴミ戦争	自治を問う	図書館から消えた1031冊の本
問題	水不足	ゴミ処理の限界	汚職事件	本の盗難
理念	事実の提示と考察の触発	住民同士の話し合いを促す	住民と共に行政・議会・市民のあり方を考える	住民と共に対策を考える
狙い	水道料金値上げに理解を得る	処理場の新設に理解を得る	住民が自治の主体であることを自覚する	住民の手で問題を解決し、図書館をつくり育てる
媒体	新聞広告	広報誌 新聞広告 車内広告 映画 TV・ラジオ	広報誌	図書館だより 広報誌
手法	水道局長と著名人の対談 経済学者の論文	施設見学 サマースクール シンポジウム	住民の意見 座談会	学生へのインタビュー 利用者討論会
反応	各方面の注目 記事広告ブーム 値上げは難航	建設への理解 予定地住民の反対 運動は継続	住民の応援の言葉 内部から批判	不明本の返却 住民からの寄贈

出典：草場（1980）および林（2000）を元に筆者作成

³ 林は「広報マンは座談会を全部取り仕切ることができなければ、一人前とは言えない」「広報マンはつまりコーディネーターでなくてはならない」（林2000:12）と述べている。この点からも、恵庭市の広報が中間者としての位置づけを目指したものであることが読み取れる。

4 広報は中間者となり得るか

4.1 なぜ問題提起型広報は広まらなかったか

様々な課題はあるにせよ、東京都と恵庭市の問題提起型広報が意欲的な取り組みであり、成果を上げたことは確かである。しかし、これらの取り組みの波及効果はさほど大きくなかった。東京都の事例は注目を集めたが、それは問題提起という中身ではなく、むしろ新聞広告の利用という媒体への注目ではなかった。恵庭市の「自治を問う」にしても、波及効果とみられるのは秋田県若美町（現・男鹿市）の『広報わかみ』が1996年に「自治を問う」というタイトルで業者との癒着の問題を取り上げた（今川 1999：3-4）例が見られるのみである。『広報えにわ』は現在も活発な問題提起型広報を展開している（増田 2017）が、同様の取り組みの広がりはごく一部を除いてほとんど見られない。

問題提起型広報が波及しなかった理由の一つは、「途中経過にせよ、確定以前にせよ、住民に情報提供することは、住民をして蜂の巣をつついたような状態にさせることであって、行政のとるべき方策としては、最も愚劣であるとされてきた」（草場 1980：34）からであろう。佐藤も「従来の行政の通念では、決定以前に住民に知らせるなどは愚の骨頂、住民に気付かれないうちにもまずに通すのが上手なやり方とされてきた」（佐藤 2007：148）と同様の指摘を行っている。もちろん、「市民生活に直結したそれぞれの課にとって、あまり実情を詳しく知らせたくない問題もある」（林 2000：13）のは事実であり、「市役所全体がまだ情報を公開し、市民と一緒に情報を共有し考えていくというスタイルが確立していなかった」（林 2000：13）という問題もあるだろう。「広報の先走りという批判」（林 2000：13）にどう立ち向かうかが問われている。

もう一つの理由は、問題提起型広報が政治的すぎると忌避される傾向にあることである。この点について、佐藤は「行政が政治の領域に深く入り込んでいる現状では、もはやこの峻別は不可能、首長の党派制むき出しの政治宣伝の排斥は当然だが、行政が政治に変わって政策形成に関わっている以上行政広報は政策広報も合わせて行わなければならない」（佐藤 2007：146）と主張する。しかしながら、佐藤が「角を矯めて牛を殺す」と表現するように、政治への関与を恐れるあまりに、無難な広報に終始してしまい、結果的に住

民の無関心を加速させてしまう結果になっているのである⁴。

4.2 問題提起型広報実現のための工夫

問題提起型広報を実現は、広報担当課の一存でできるものではない。その意味では、理事者との関係や議会との関係は極めて重要である。東京都の事例においては、当時の副知事の「傷の一つや二つ、君いいじゃないか」という発言が「水キキン」キャンペーンの実施を後押しした(草場 1980 : 77)。恵庭市の事例においても、林は「自治を問う」の企画を通すために理事者に理解を求めた(林 2000 : 18)。そして、「理事者も腹のある方で、最終的には企画通り通っていきました」(林 2000 : 19)と述べているように、理事者側の理解が問題提起型広報の実施を後押ししたことが分かる。佐藤も、「問題になったとき広報実務担当者だけが責任を追及されるのでは尻込みせざるをえないので広報責任者の地位は理事者かそれに準ずる者にする必要がある」(佐藤 2007 : 148)と指摘する。

このような困難はあるものの、実際に問題提起型広報を実践した事例においては、大きな問題というのは起きてはいないし、むしろ住民からは好意的な反応を得ているのも事実である。事前の広報が混乱を来すというより、むしろ「情報の提供によって決定以前にもめても決定後にもめるよりは取捨しやすいし、時間の無駄もない」(佐藤 2007 : 148)のである。行政が住民との間に信頼関係を築くことを目指すのであれば(これこそがPRの本来の意味である)、「まずは、行政体自体が胸襟を開いて住民に語りかけることが先決である」(草場 1980 : 297)。そして、佐藤の言うように、「決定以前の公開と民意の反映により合意を形成し、決定を住民自身の物にすること」(佐藤 2007 : 148)が必要である。

おわりに：自治意識を育てる広報へ

ここまで、住民自治の視点から自治体広報についての考察を進めてきた。広報がプロモーション化する現代においてこそ、住民自治を重視した広報の価値を改めて見直す必要がある。本稿においては、東京都と北海道恵庭市から4つの事例を取り上げたが、これだけで十分とはいえない。とりわけ「広

⁴ 問題提起型広報が住民の関心や行政への信頼を高め、お知らせ広報が無関心を加速させることについては、増田(2017)において実証を行っている。

報えにわ」では現在も問題提起型広報の取り組みが続いており、更なる事例の分析が必要である。また、他の自治体においても、筆者が目にするものとしては問題提起型広報を掲げる三重県名張市の『広報なばり』、住民の意見を積極的に取り上げている北海道芽室町の『すまいる』などが挙げられる。これらの事例との比較も必要である。更に、問題提起型広報の効果の検証については、増田（2017）において学生を対象とした実験によって効果を確かめている。今後は、より一般的な対象でも効果があるかどうか、あるいは実際に問題提起型広報の実践活動への参与観察などにより、更に検証を進めることが課題である。

参考文献

- 今川晃（1999）「序章 新しい時代の新しい地方自治」今川晃・高橋秀行・田島平伸『地域政策と自治』公人社、1-13頁。
- 草場定男（1980）『行政PR：その変遷と展望』公務職員研修協会。
- 佐藤竺（2007）『日本の自治と行政（上）：私の研究遍歴』敬文堂。
- 柴田晃芳（2001a）「政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能（1）：『東京ゴミ戦争』を事例に」『北大法学論集』第51巻第6号、57-87頁。
- 柴田晃芳（2001b）「政治的紛争過程におけるマス・メディアの機能（2・完）：『東京ゴミ戦争』を事例に」『北大法学論集』第52巻第2号、143-171頁。
- 関谷直也（2014）「第15章 行政広報」伊吹勇亮ほか『広報・PR論』有斐閣、251-267頁。
- 中村紀一（1976）「第七章 広報と広聴」辻清明編『行政学講座 第3巻 行政の過程』東京大学出版会、265-300頁。
- 林嘉男（2000）『自治体職員の意識改革を如何にして進めるか』公人の友社。
- 増田知也（2014）「第2章 迷惑施設問題と手続きの公正」今川晃編『地方自治を問いなおす：住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社、40-58頁。
- 増田知也（2015a）「住民自治の視点による政策広報概念の検討」『月刊自治研』第57巻第669号、80-85頁。
- 増田知也（2015b）「問題提起型広報の意義：特集『自治を問う』を事例として」『地方自治京都フォーラム』第124号、20-25頁。
- 増田知也（2017）「問題提起型広報が自治意識に与える効果」『同志社政策科学研究』第19巻第1号、97-110頁。
- 松下圭一（1999）『自治体は変わるか』岩波書店。
- 三浦恵次（1972）『現代行政広報の社会学』福村出版。
- 三浦恵次（1997）『広報・宣伝の理論』大空社。
- 山中正剛・三浦恵次（1969）『広報・広告論』笠間書院。
- 吉富重夫（1970）「市政における広聴の役割：直接民主主義との関連で」『都市問題』第61巻第9号、5頁。

寄本勝美(1990)『ごみとリサイクル』岩波書店。

恵庭市(1994)『広報えにわ』1994年11月号。