〈論　文〉

住民参画型社会における自治体広報改革

——滋賀県高島市の事例にもとづく一考察——

築　地　達　郎

はじめに

日本における自治体（地方公共団体）の広報（public relations）[1]は従来，行政情報を住民[2]に「伝達」する活動として位置づけられてきた。その背景には，情報を生み出すのは基本的に統治主体である行政組織であり，住民は被統治主体であって情報を受け取る側である，という通念があった。

しかし社会が成熟化し地域の自立が迫られる中，そうした通念に基づく自治体広報は十分に機能しなくなってきている。住民側の情報ニーズが多様化してきたことや新しいパーソナルメディアの浸透など，自治体広報を取り巻く前提条件が大きく変化したことがその要因であるという指摘がある。

だが，こうした指摘はいずれも表層的であろう。自治体広報の機能不全をもたらしているもっとも根本的な要因は，地域社会における住民と行政機関との「関係性の変化」である。「統治される側」から「自ら社会参画し統治する主体」へと住民の意識が急速にシフトしていることに対して，自治体広報がスムーズに対応できていないのである。

日本において本格的に幕を開けようとしている参画型社会に向けて，自治体広報はどのような質的転換を遂げる必要があるのか。筆者が基本提言策定に関わった滋賀県高島市の改革事例を基に，その方向性を展望してみたい。

1. 戦後自治体広報の変遷

日本において広報活動が行政機関の重要な業務であるという認識が生まれたのは，敗戦直後の1946年のことである。連合国総司令部（GHQ）が「Public Relations Office」を中央・地方の各行政機関に設置するように命じたことを受けて，「広報室」や「広聴室」，あるいは「広報広聴室」が次々と設けられた[上野征洋 2003, p 123]。public relations という多義的な用語を目の当たりにしたとき，各役所の当事者がそれぞれの立場から意味づけをして日本語の組織名が定められたものと思われる。

佐藤卓己によると，public relations という概念が政治・行政レベルで重視されるようになるのは，第二次世界大戦後である［佐藤卓己 2003, p 9］。敗戦国のみならず戦勝国においても，大戦中に行われた過度の宣伝（propaganda）による大衆動員に対する反省の意識が高まった。そこで，大衆の意識を操作（manipulate）し「所期決定の受容」を強いる宣伝から，大衆との「信頼関係を創出」し，社会的な納得を生み出す（convince）ための広報（public relations）が指向されるようになった。

もともと public relations は20世紀初頭の米国において民間企業のマーケティング活動の一環で生まれたものだが，それが政治・行政にも導入されるようになったのである。マーケティングの基本目的は「需要を手中にする」あるいは「需要を顕在化させる」ことであり，その亜種であった public relations はまさに大衆の中に「〜について知りたい」という需要をつくりだし，それをテコとして情報やメッセージを効果的に伝達する手段として精緻なものになっていった。

これが政治・行政に導入されるようになった背

景には，二つの大戦を経て西側世界をおおった大衆民主主義の社会においては，政治・行政がそうした情報需要創出を意識した情報活動を行わなければならなくなったという事情があったのである。

そのような時代背景の中で日本を占領統治したGHQは，地方自治体においてもpublic relationsを担当する部署が設けるよう指示を出した。基礎自治体（市町村）においては多くは広報広聴室（あるいは課，係）と名付けられた。そこには，住民に情報伝達すると同時に，住民の活動状況や要望，不満などを調査して政策立案に資するという意図が込められていた。

しかし，その後の展開をみると，多くの自治体における広報部門の業務は①広報誌など自前のマス媒体をつかった情報発信②報道機関（マスメディア）を通じた情報発信――の2つに収れんしていく。広聴的な業務はもっぱら，統計調査活動として他部門にゆだねる例がほとんどである。

元来双方向的な意味を持ったpublic relations活動が，行政機関から住民へという一方通行型の情報伝達業務へと矮小化されてきたのが，戦後日本の自治体広報の歴史であったといえる。

そうなった理由は明白であろう。日本の統治システムは日本国憲法の下，建前としては地方自治を謳ったが，実態は明治以来の中央集権型統治がそのまま存続し，市町村役場は中央省庁の下部機関に位置づけられたからである。

1955年体制が生み出した再分配システムの中でそうした構造はさらに洗練され，市町村役場内の各部署はそれぞれの分野の上級官庁の出先と大差ない状態になった。住民からの要望は地元選出議員を通じて中央官庁に伝えられ，中央官庁の差配によって配分を受けるという構造が定着したわけで，市町村役場が双方向型の広報広聴活動を積極的に行おうという動機は生まれるべくもなかったといえるだろう。

ところがバブル経済崩壊後の地方自治体の財政悪化と軌を一にするように，市町村役場の広報担当者の間で，「情報が伝わらない」という不満や不安が出てくる。「広報誌を読んでくれているのか不安」，「マスメディアが偏った情報しか伝えない」といったものである。発信する情報が地域住民に対してどのように伝わり，どう受け止めているのかを知りたい，という需要が広報担当者たちの間に生まれ始めたのである。

バブル崩壊とは，とりもなおさず中央集権型再分配システムの崩壊であった。地方自治体レベルで見れば，行政的な権限と責任が中央からいきなり丸投げされるような現象が起こり始めたということであり，それはすなわち，地元の社会的資源と千差万別な住民ニーズを具体的に把握しながら「地域経営」を行う必要が出てきたということである。

地域をきちんと経営するためには，頭脳・足腰とともに，行き届いた神経系が必須である。ところが，これまでに構築してきた広報ノウハウでは十分に情報が伝わらない。このままでは，地域経営はおぼつかない――。市町村役場の広報担当者たちは，今更ながらにその職務の重さと難しさを思い知る局面に立っているのである。

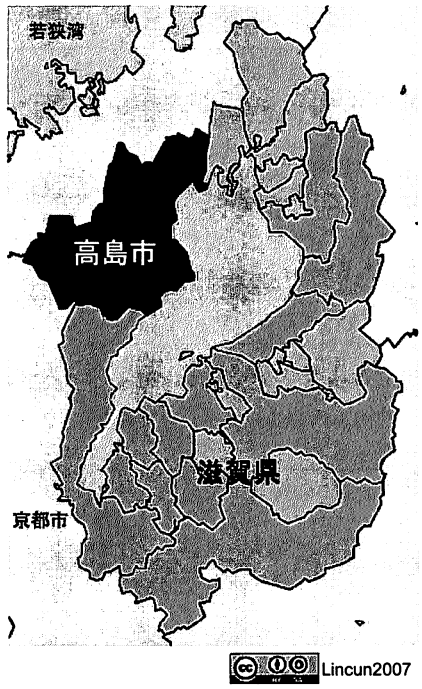
2. 合併自治体・高島市の広報改革ニーズ

滋賀県高島市は，「平成の大合併」で生まれた地方都市である。2005年1月1日，旧高島郡に属した高島町，安曇川町，今津町，新旭町，マキノ町，朽木村の5町1村が対等合併して誕生した。人口53,950人，世帯数17,302（2005年国勢調査）で，高齢化率（65歳以上人口の比率）が25.1％に達する。琵琶湖西岸（湖西地方）北部全域を占める，有数の広域自治体でもある。

この地は朝鮮半島や大陸からの渡来系諸民族が日本列島に進出した主要ルートの一つに当たり，古代以降は平安京と日本海側を結ぶ交通の要衝でもあった。このため，旧町村ともそれぞれに古い独自の歴史を持つ。経済的，行政的にも分散型で，各地区の自立志向が強い土地柄といえる。

「平成の大合併」は，バブル崩壊後の財政悪化に対応するための，行財政改革の産物であった。非常に有利な条件で資金調達ができる「合併特例債」を認めることによって激変緩和措置は採られたものの，基本的には地方交付税交付金をはじめとする中央からの財政措置を削減することを目指

図1　高島市の位置図



すものであり，地方自治体はより自立的な財政運営を迫られることとなった。

高島市も例外ではなく，旧6町村の個性と社会的資源を融合させて，新しい価値を生み出す必要に迫られている。

そうした中で発足して4年目となった2008年度，筆者は同市の「広報・広聴のあり方に関する検討会」（市長の諮問機関）委員を委嘱され，互選により委員長に就任した。委員は7名で，うち学識経験者は2名，5名が一般市民であった。一般市民のうち広報実務の経験者は1名であり，その他はさまざまな分野の実務経験者・生活者である。

高島市広報にとって最大の課題は，新たに「高島市民」となった住民の間でいかにして共通の市民意識を醸成するかである。そのための政策課題の一つとして，広報部門組織および広報スタッフのパフォーマンス向上が急務であるという認識が市役所内に生まれており，そのための具体的方策について諮問があったのである。

この種の諮問委員会の作業は通常，事務局が作成した原案を委員会で審議するのが一般的であるが，同検討会においては原案から最終提言書に至るまでの作成作業を委員のみで行うこととし，議論を重ねた。

その成果物として2009年3月，高島市長宛に提出したのが，「広報・広聴改革への提言――参画型地域社会を創出するための自治体広報・広聴」であった。

骨子は以下のとおりであった。

（ア）現代の日本社会は，住民自らが統治主体となり，当事者意識と十分な統治能力を持って，自治体経営に参画する時代に入ろうとしている。

（イ）そのような時代の自治体広報・広聴は，上意下達型の情報伝達活動を脱し，住民の間で相互に情報が流通する「地産地消型」を目指すべきである。ここでいう地産地消型とは，地域住民が育んだ情報をよりよく共有し，相互に活かしていくということである。

（ウ）幸い，高島市においては，マスメディアに依存しない地産地消型の情報流通が比較的活発であり，住民と行政の協働も行われてきた実績がある。

（エ）今後の高島市は上述のような社会背景と市独自の実績を踏まえ，市役所広報・広聴部門の適正化を行うべきである。具体的には独自媒体の発行業務を大胆に合理化・市民協働化することによって人的余裕を捻出し，域内情報流通のコーディネーター業務により多くの精力を投入すべきである。

（オ）そのような体制整備のために，市役所には特別職としての「広報官」（仮称）の設置を検討すべきである。また，広報・広聴部門の分離独立を早期に実施すべきである。

［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会 2009（要約版）］

つまり，自治体経営の主体は住民であること，住民が主体者であるためには「情報の地産地消」が実現しなければならないこと，そのための方法

表1　高島市の広報・広聴改革の方向性

	現状	改革方向
広報・広聴の目的	・行政機関から地域住民への情報伝達 ・対外的な情報発信	・住民相互の地産地消型情報流通を促し，信頼感の醸成と連携強化を図る ・市外における高島市への「関心」を醸成する
広報・広聴活動の主たる担い手	・市役所企画部秘書広報課を中心とする行政組織	・自発的に取材・記録・情報伝達などを行う市民
市役所広報・広聴部門の役割	・庁内の情報集約と庁外への発信	・市民の情報活動の総合的な基盤整備と支援を行うコーディネーター機能 ・職員の広報マインド育成 ・「庁内記者」の配置と取材活動
市役所広報・広聴部門の組織形態	・秘書広報課（秘書と広報を兼務） ・複数部門に分散	・特別職としての「広報官」（仮称）を設置し，総合的なコーディネートを行う ・広報・広聴部門を秘書広報課から分離独立させ，市民の情報活動を支援する
主な活用媒体	・行政直営の独自媒体（広報誌，WebTV，防災無線など） ・マスメディア	・市民による「地域メディア」や地域ポータル，地域SNSなどの「パーソナルメディア」を主体とする ・独自媒体をスリム化するとともに，運営を市民協働型に移行する

（出典：高島市広報・広聴のあり方に関する検討会　2009（要約版））

論として行政の広報部門は市民協働のコーディネーターとなるべきことを強い主張として前面に出したのであった。

提言書ではさらに，改革の具体的方向についても提示した。その詳細は表1のとおりであるが，最大の特徴は，情報の取材・編集・発信を行う主体を「自発的に取材・記録・情報伝達などを行う市民」と，後述する「庁内記者」に委ねるという方向を打ち出したことである。そして，広報部門の担当者の仕事は，こうした市民や庁内記者たちの活動を支えることと位置づけた。

従来，広報活動において取材などの作業に当たるのは，外部ではマスメディアの記者，内部では広報部門の担当者，というのが常識であった。検討会はこの常識を否定し，市民自ら，また市役所職員自らが批判精神をもつ取材者となって情報収集にあたり，発信することを是とする方向を指し示したのである。

3. 検討会提言書の概要

3–1　基本的枠組み

提言書本文では，まず「自治体広報・広聴の基本的枠組み」と題して，これからの基礎自治体が実現すべき広報体制の一般的なあり方を以下のように整理している。

(1) 自治体広報・広聴の「目的」は，市民が主体的に地域社会の運営に参画できるよう，地域内相互の，あるいは地域内外をつなぐ，活発な情報流通を実現することである。

(2) 自治体広報・広聴の主たる「担い手」は，行政機関ではなく市民である。なかでも自発的な取材者・記録者・情報伝達者（例えば「市民記者」と呼ばれる）が中核となる。

(3) 行政機関における広報・広聴部門の主たる「役割」は，自発的な取材者・記録者・情報伝達者の活動を支え，新たに発掘・育成し，動機付けするコーディネーター的機能である。このような考え方は，従来の上意下達型の行政広報・広聴とは本質的に異なるものである。しかし，決して空想的なものではなく，むしろ現代社会の現実に合致したものであるという点で委員の意見が一致したことは，特筆すべきであろう。

［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本

文）2009, p 2］

（1）は，戦後日本の自治体広報が再生産してきた「統治者としての行政から被統治者たる住民へ」という情報の流れを断ち切り，多様な主体間において自由かつ相互に情報が流れるような状態を生み出そうとする考え方である。これは，情報通信の分野で近年よく使われる「ピア・トゥー・ピア」（P 2 P）(3)という概念に近いもので，情報の出し手，受け手の双方が一定以上の情報リテラシーを保有していることが前提となる。

（2）では，「市民記者」など「自発的な取材者・記録者・情報伝達者」の存在意義を明確にしている。すなわち，彼らは地域社会が適正に運営されるために必要な情報活動を支える「担い手」として位置づけられたのである。「市民記者」は従来，インターネット上のニュースサイトを通じて言論活動を行う人々として認識される場面が多かったが，同提言書では概念を広くとり，より一般的な存在としてその活動を前向きに受け止めようとしている。

そして（3）では，既述のように，広報部門を「情報発信者」から「情報発信者を支える役割」へと変質させることを提言したのである。

このような発想転換は，既存の広報実務についての経験と知見を持つ筆者にとっては当初，かなり突飛なものと感じられた。しかし，自立した地域経営を実現することを大前提として議論を重ねていく中で，（3）の後半で述べているように，「市民記者や庁内記者による自由な情報活動こそが新しい時代の広報・広聴の基盤である」という考え方をむしろ一般市民委員が強くリードするようになったのである。

3–2　高島市広報の現状と改革の方向性

本文は続いて，上のような一般的方向性に照らして，高島市の広報の現状と改革の方向について検討を加えている。

まず，高島市の現在の広報体制および市民の広報的活動への評価である。

> 高島市における現在の自治体広報・広聴は，主に市役所の企画部秘書広報課が主体となって行われている。多数の独自媒体を運営し，相当大きな精力を傾けて編集・発行を行っている。（中略）
>
> また，高島市においては，地域住民や地元企業が自発的に運営している「地域ポータル」を市役所が「公認」し，市役所ホームページと相互補完的に広報・広聴活動を行ってきた実績がある。これは他の自治体には類例がほとんどなく，大きな優位性につながる点である。

［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 2］

前段の既述は，高島市役所は広報誌「広報たかしま」や防災行政無線を利用した音声放送など多数の媒体を保有し，自治体規模からみて質量ともに重厚な内容を誇っていることを指している。

後段は，市民や地元企業の取材・情報発信活動を市役所が取り込むことで，市民協働型の広報活動を行ってきたことを強調したものである。

後に詳述するが，一般的な地方自治体の広報活動は従来，マスメディア（商業的な報道機関やフリーペーパーなど）に大きく依存してきた。マスメディアの活動が不活発な地域（すなわち過疎地）では，回覧板や町内会組織を通じた情報伝達が主体であった。

それに対して高島市では，市役所が直接運営するマスメディア（広報誌や音声放送など）と市民が運営する公認メディアを通じた広報が相対的に活発だと分析したのである。

こうした特徴を踏まえて，提言書は以下のように改革の方向を示した。

> 高島市が求めるべき広報・広聴活動とは，（中略）市民や市内企業・団体がそれぞれに自らの活動を語り，互いに関心を寄せ合うような地産地消型の情報流通に転換するということである。

［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 3］

これは，自治体における広報活動の役割は市民が行政に対して関心を寄せるためではなく，市民や地元企業・団体が相互に関心を寄せ合って域内の連関性を高めていくためである，というビジョンを示したものである。ここで比喩的に「地産地消」という言葉が用いられているが，必ずしも情報の生産者と消費者という存在を措定しているわけではない。むしろ，全ての市民や地元企業・団体が情報の発信者になり受信者にもなることを言わんとする表現であることは押さえておかねばならない。

このように，提言書は自治体広報活動の主体者が市民や地元企業・団体であることを再三強調しているわけであるが，そうしなければならない理由は何か。続いて提言書は次のように述べる。

> 合併都市である高島市にとって，住民の中に高島市民としての意識を創出し，相互のつながりと郷土愛を育て，1つの自治体としてのアイデンティティ（自己同一性）を確立していくための情報共有が必須である。
>
> また，厳しい財政状況の中で自治体経営を行うためには，行政機関と地元各種団体や住民組織による自主的な活動とが相互に連携し刺激し合い，社会資源が適正配分される都市を目指す必要がある。
>
> さらに，域外との情報流通を活性化することを通じて，地域のブランド価値（地域に対して内外の人々が抱く印象の総体）の向上と新たな創出を図る必要もある。地域のブランド価値は市民がさまざまな分野において長年培ってきたものであるが，その高まりは域内産業の競争力向上に役立つだけでなく，人材確保や資金調達にも顕著な影響を及ぼす。さらには，市民ひとりひとりの心に大きな誇りを与える。
>
> ［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 3］

合併後5年目の高島市にとっては，全国の合併都市と同様，「自治体としてのアイデンティティ確立」「社会資源の適正配分」「地域のブランド価値向上」が喫緊の課題だということである。これは当たり前のことのように見えるが，地域内，あるいは地域内外間の情報流通を促すことによってこうした目的を達することができるはずだというスタンスは，この提言書を貫く大きな思想となっているといえる。

3–3　高島市にふさわしい広報組織のあり方

提言書はここで，高島市における新しい広報組織のあり方に足を踏み入れる。

上にも触れたように，提言書は「これからの地域における広報・広聴の主要な担い手は，自発的に取材活動や記録活動，発信活動を行う市民である」［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 4］と位置づけた。また，「情報伝達・共有のためには，市民や地元企業などが運営する営利・非営利の「地域メディア」がより大きな役割を果たすようになる」［同］というビジョンを併せて示す。

そのうえで，「高島市においては，これまでの地域ポータル公認制度などの実績を踏まえて，自発的な市民活動と地域メディアを基盤とする，オープンな広報・広聴組織を形成することが望ましい」［同］として，市役所内の広報組織と，住民（市民および地元企業・団体など）が形作る緩やかな情報発信のネットワーク組織とを，メタレベルで融合させることを求めている。

ここで登場するのが，提言書では「仮に『庁内記者』と呼ぶ」とされた，市役所内の取材担当者である。こうした役割のスタッフを広報部門に置くことを求めたのである。

一般に行政の広報担当者は，役所内の各部署から寄せられる情報を整理し，独自媒体やマスメディアなどを通じて「発信」する活動を中心に業務を組み立てている場合がほとんどである。

それに対して提言書では，庁内記者が「市民，地元企業，庁内，関連団体に対して日常的に取材活動を行うべきである」［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 4］とした。各部署がそれぞれの視点や都合，あるいは習慣によって作り出す情報を上意下達的に流すのではなく，各部署の担当者との間で交わす会話の中から

地域にとって本当に必要な情報を生み出す「プロセス」を重視せねばならない，という考え方である。庁内記者は同様に市民や地元企業などに取材に出向くことを通じて，地域のさまざまな情報ニーズを把握することも求められる。

このように庁内記者という概念を提起したうえで，提言書は広報部門の任務を次のように規定する。

> その中で市役所広報・広聴部門の枢要な任務は，市民や地域メディアの活発な情報活動と「庁内記者」の取材活動を促し，支えることである。市民が運営する記者講座や地域メディアを「公認」したり，取材活動において発生するさまざまな齟齬を調整したりするといった業務が発生すると思われる。
> ［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 4］

広報部門が情報流通の結節点（ハブ）として機能することを自らやめ，情報活動（取材，編集，発信など）を行うさまざまな立場の人々の自由で責任ある行動を支えるコーディネーターになることを求めたのである。

> 庁内外でどのような情報発信が行われているかをモニターし，その結果を分析・フィードバックすることも，市役所の広報・広聴部門の重要な業務である。こうした活動に付随して，市役所からの情報開示に関するガイドラインの作成・改善に関する業務も派生するであろう。
> ［同］

このあと，提言書は新しい広報活動を実現するための基本戦略や既存広報部門の業務見直しプランなどについて触れた後，最後に次のように述べて締めくくっている。

> これらは，従来の行政的常識に縛られていては実行不可能と映るかもしれない。しかし検討会としては，高島市の実態を子細に検討した結果として，実行に向けたプランを描くことは十分に可能であると信じる。
> 参画型市民社会を高島市において実現するために，意味のある一歩を踏み出すことを，切に期待する次第である。
> ［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 6］

現代社会が，市民が積極的に地域経営に参画し，さまざまな現場ニーズにきめ細かく対応していくべき時代を迎えているのはある程度自明であろう。そのような参画型社会を実現するためには，社会参画しようとする市民や企業・団体などの活動を支えることができるような行政組織の確立が同時並行で進まなければならない。提言書はこの点を強調し，果敢に前進することを求めたのである。

4. 考　　察

4–1　上意下達システムを志向した戦後 public relations

広報・広聴は従来，企業や役所などの発信主体と消費者・市民と呼ばれる受信主体とを対置させ，受信主体の中に納得や信頼感を醸成していくための活動として理解されてきた。

これに対して，高島市の検討会が提起した新しい自治体広報のあり方においては，市役所と住民とは対置すべきものとはされていない。市内における情報活動は（調査，編集，発信，受信など）基本的に住民がそれぞれの立場から行うものとし，市役所の広報部門はそうした住民の活動を支え活性化するためのサポート役を演じることを求めている。

これは，極めて画期的な発想の転換である。検討会の提言は，行政が「統治者」の立場から降り，住民が地域の統治行為に直接参画することを期待している。自治体が文字通り「住民の自治によって成り立つ主体」たることを求めているのである。その結果，自治体広報のディメンジョンは，大きな変質を迫られることとなった。

ここで，「自治体広報」という概念をいまいち

ど整理しておかねばならない。

1で述べたように，行政主体による広報はGHQの民主化政策の一環として日本社会に導入された。井出嘉憲によれば，GHQは戦前戦中の軍事独裁政権の情報流通の末端を担った町内会などを廃止させると同時に，全国の市町村役場などにPublic Relations Officeの設置を命じている［井出1967, p 144］。「上意下達」をたて糸に「相互監視」をよこ糸とする情報経路を“遮断”し，行政主体と住民との間の対等な関係を基礎とした相互的，循環的な情報流通を創出しようとしたのである。

当時，GHQが目指した相互的・循環的情報流通とは，市町村役場などが発行する広報紙誌や報道機関（マスメディア）を通じて広く情報を投げかけ，それに呼応する形で住民の側において行政活動に関する情報ニーズが生まれることを期待するものであった。民主的であるということは，住民が主体となって地域を統治するということである。そうした権力関係を理解して情報ニーズとして具体化できる，「主体的な市民」の創出を目指したのである。

主要な市町村においては，行政組織とは独立した教育委員会や公安委員会などと同等の「広報委員会」が設けられ，有識者や住民代表による行政広報政策チェックが行われた。

しかし，占領政策が終わりを告げる1951年頃には，住民の側から町内会復活要求が出てくる。

町内会などを復活させたいという要求が，行政情報を伝達したいからという理由だったとは思えない。むしろ，コミュニティ内の治安や衛生管理などの問題に対処するために，旧来の人的関係を組織化する必要に迫られたのであろう。しかし井出によれば，町内会復活と同時に，開かれた行政広報への期待感が「相対的に低下した」［井出1967, p 144］という。

それは，町内会などが行政情報伝達の末端組織として図らずも復活したからである。現代においても全国各地で観察できるように，町内会は行政からの委託を受けて回覧板や定例の会合などを通じて行政執行上必要な情報の伝達を担っている。自治体によっては，「町内会長設置規則」などを設け，町内会長などの活動対価として金銭的報酬が税金から支払われている。

一般住民の間では，マスメディアや広報紙誌を通じた情報よりも，町内会の回覧板を通じた情報をより信用するという傾向は今なお根強い。

その後確立した1955年体制の政治経済システムにおいては，欧米諸国にキャッチアップするために，中央に集めた資金を地方に配分し，それをスムーズに執行していくことが求められた。そのような社会的要請に対して，町内会を経由する上意下達型の情報経路は非常によく機能したものと思われる。

逆に，公害問題に代表されるネガティブ情報が，町内会経由で吸い上げられることは希有だった。加害者と被害者がともに属することが多い町内会型組織では，こうした情報を取り扱うこと自体がそもそも困難であった。

このようにして，GHQが企図した「民主的なpublic relations」は戦後日本社会に定着せず，主体的な市民が創出される時期も遅れていった。その一方で，「『広報活動』は行政が行うもの」という通念が浸透していったのである。

それは当然の帰結であったのかもしれない。

1.で述べたように，public relationsは20世紀初頭に民間企業のマーケティング活動の中から生まれてきた考え方であった。それは，情報を通じて消費者の「信頼」を得たい企業という発信主体があり，その外側に（相対的な情報弱者としての）消費者という受信主体がある――という基本構造の中でこそ機能するものである。

この点を押さえておくと，企業におけるpublic relationsを行政的に援用しようとした1930年代の米国の為政者の発想を垣間見ることができる。佐藤が言うように，独裁ではない形で国家総動員態勢を取るためには，国民の信頼感を勝ち得る必要，そして国民による自発的な選択としての総動員態勢を実現する必要があったのであろう［佐藤卓己 2003, p 13］。総動員態勢を取ろうとする国家からみて，米国民は明らかに「外部」に居たのである。だからこそ，public relationsのノウハウ

を動員しなければならなかった。

占領統治した日本においても，そうした事情は同じであったであろう。軍事国家日本の再登場を阻止するためには，隣組による相互監視とマスメディア統制を基盤とする情報統制システムを解体する必要があった。

そこでは当然のように「民主化」という表現が使われたが，しかし，GHQ が志向したのは住民自治を基盤とする「民主制による社会システム」ではなく，既存の中央集権制を温存することによって効率的に占領統治を達成することであった。GHQ の念頭にあった日本国民はあくまで「外部」であり，それゆえに戦時中の米国で成功した public relations を日本にも導入しようとしたものと思われる。

それと呼応するように，GHQ 主導で制定された日本国憲法においても，第 8 章「地方自治」の条文は国による地方への介入を法的に制限することをうたったわずか 4 ヶ条にとどまった。そこでは理念としての住民自治がうたわれることはなかった。

並行して制定された地方自治法も，あくまで「中央政府と地方公共団体」の関係を明記したものにすぎない。日本における本格的な民主制の登場は，後の課題として国民に委ねられたのである。

このように考えてくると，敗戦直後の日本に導入された public relations が，「行政広報」（行政による上意下達活動としての広報）として定着する過程は必然であった。住民（あるいは市民・国民）はあくまで行政の外部に位置づけられ，行政機関（市町村役場，都道府県庁，中央官庁など）は広報活動を通じて住民統治のための情報の流れをつくろうとしてきたのである。

上のような展開は高島市においても例外ではなかった。長年にわたって，広報誌とマスメディア対応を主体とするごくオーソドックスな広報活動を行ってきたといえる。

その高島市において，新しい発想の広報改革提言が行われることとなったのはなぜなのだろうか。

4–2　情報活動における市民協働実績

その背景として注目すべきなのは，合併を機に高いレベルで取り組まれてきた情報活動における市民協働の実績である。

同市は 2006 年 12 月に「高島市地域ポータルサイト認定取扱要領」を設け，市民個人や地元企業が手がける地元情報専門ポータルサイトを「公認」して，市のホームページにリンクするという制度をスタートさせている。

現在，表 2 のとおり 6 つの地域ポータルサイトが公認されており，活発な取材活動や情報発信活動を行っている。

市町村役場のホームページとは別に，民間との協働による「公式サイト」を設ける自治体は増えているが，より緩やかな連携である「公認」制度を設けている自治体は未だ数少なく，高島市は特異な事例といえる。

一方，市役所においても，独自メディアを通じた活発な情報発信を行っている。現在，秘書広報課の管轄で 5 媒体，他部局において 2 媒体の計 7

表 2　高島市が公認する「地域ポータルサイト」

(1) ワイネット（地元企業） http : //www.waiwaigaido.com/
(2) 高島いいとこ.net（地元非営利団体） http : //www.takashima-e.net/
(3) ススミダス高島（地元 NPO 法人） http : //susumidasu.net/
(4) 高島ガイド（地元企業） http : //www.takashima.gaido.jp/
(5) 高島 city.jp（個人）http : //takashima-city.jp/
(6) 湖西倶楽部（地元企業） http : //www.kosei-club.net/

表 3　高島市が運営する独自媒体

秘書広報課所轄媒体
(1) 広報たかしま（広報誌、月 2 回発行）
(2) 防災行政無線（無線による音声放送）
(3) 公式ウェブサイト（市役所ホームページ）
(4) 高島みてねっと！（インターネットテレビ）
(5) リアルタイム高島（電子メール配信サービス）
他部局所轄の広報・広聴関連サービス
(1) 高島市デジタル博物館（デジタルアーカイブ） 教育委員会文化財課
(2) 高島きてねっと！（地域 SNS＝ソーシャルネットワーキングサービス）企画部情報統計課

媒体を持つ（表3）。中でもインターネットテレビの「高島みてねっと！」は広報課員が自ら取材・編集・出演して日次で更新され，自治体によるニュース番組としては類を見ないレベルのサービスを手がけてきた（2009年4月からは週次化）。

高島市において，上述のような地域媒体が多数生まれ，活発な活動が行われてきた理由はなんだろうか。

その一つの仮説として，検討会の議論で浮かび上がったのが，高島市のメディア地政学上の位置である。検討会が報告書に添付した「高島市の広報・広聴の現状分析」（資料2）では，同市地域が大都市圏から一定の距離を持つということが原因となってマスメディアの活動が伝統的に活発でない，このため地域内の情報を自ら創出・発信し受信しようという需要が顕在化した――という分析が為されている。

同分析はこう述べる。「まず第1に重要なのは，高島市がマスメディアの取材報道網の中心から大きく外れているという事実である」［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（資料2）2009］。

高島市は地政学的には京都都市圏の周縁部に属し，京都の文化的経済的影響を強く受けてきた。昭和初期には大津経由で京都と結ぶ鉄道が開通しており，現在はJR新快速で40分程度で京都と結ばれている。

しかし，マスメディア環境の観点から見ると，やや特異な状況が浮き彫りになる。

同市では全国紙5紙（朝日，毎日，読売，日経，産経），地方紙2紙（京都，中日）を講読でき，NHKおよび大阪準キー民放局4局（MBS, ABC, KTV, YTV）と地元独立U局（BBC＝びわ湖放送）の放送を受信できる。一般的な情報受信面では量的に比較的リッチである。

これに対し，取材面（情報発信面）では非常に限定的である。高島市政記者クラブに加盟している新聞社・放送局は6社に過ぎず（朝日，毎日，読売，京都，中日，NHK），高島市内で日常的に取材している記者は数名にとどまる。また，滋賀県には従来から地元紙（県紙）が存在せず，BBCも高島には拠点を置いていない。

このような取材体制は，各マスメディアにおける地域版構成（放送ではローカルニュース枠編成）と密接な関係がある。すなわち，高島市の人口（および人口密度）が商業的に成立する規模に達しないことから，情報を専門に扱うページや放送時間がほとんど確保されない，したがって取材体制を増強する動機が生まれない――というマイナス循環が生じるのである。

> 高島市内からマスメディアの取材報道網を通じて発信される情報の総量がそもそも少ないうえに，「高島版」「高島情報の時間」といった括りでの媒体を確保することができない。このため，独自の「市内版」「県内版」などが作られている大都市・主要都市や都道府県のように，市民や市内企業・団体などに向けてマスメディアを使った情報発信を行う際の効果がどうしても限定的にならざるを得ない。
> ［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（資料2）2009］。

高島市のメディア環境は，マスメディアを通じた情報受信に関しては量的にリッチである反面，質的には貧弱なのである。

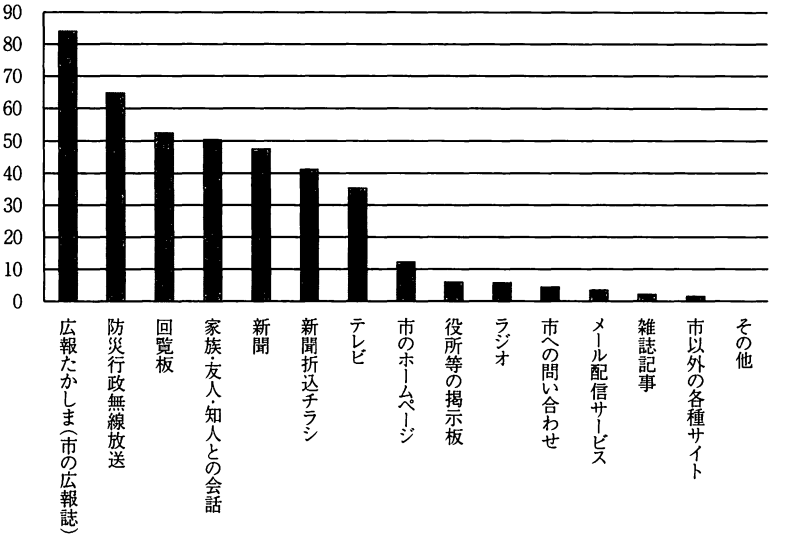
このような状況は，マスメディアが大量の人員を投入して微に入り細をうがって地域情報を発掘している大都市圏に比較して，ハンディキャップであるという考え方もあるであろう。実際，高島市の広報担当者は筆者のインタビューに対して「市役所からプレスリリースをしても，なかなかマスメディアに取り上げてもらえない」という不満を漏らしている。

しかし，こうしたマスメディア状況こそが，高島市の住民の間に独自の情報ニーズを生み出したようである。

「現状分析」はこう述べる。

> マスメディアの取材網と媒体機能が強くないということは，第2の特徴をもたらす。すなわち，マスメディアに拠らない域内情報流通に対して，発信・受信両方の両面において相対的に強いニーズが生まれているということである。

図2 高島市民のメディア接触率（複数回答，単位%）



（出典：「高島市広報・広聴のあり方に関するアンケート調査」2008から筆者作成）

［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（資料2）2009］。

この観点を裏付けるものの一つとして，検討会の設置と並行して高島市が行ったアンケートがある。それによると，市広報誌「広報たかしま」や防災行政無線，回覧板，公式ウェブサイトへの市民の接触度が非常に高いことが明らかになった（図2）。

具体的には，例えば「広報たかしま」（月2回刊）の閲読率について聞いたところ，「毎号読む」が62.2%，「たまに読む」が26.1%となり，実に9割が日常的に接触していることが分かる。防災行政無線放送についても，「ほとんど聞いている」が51.1%で，「たまに聞く」の30.3%と合わせると8割が日常的に接している。

さらに，近年のインターネット・携帯電話の普及を反映して，市が管轄する独自メディアが継続的に増強される傾向にある。上述した「高島みてねっと！」（インターネットテレビ）のほか，「高島市デジタル博物館」（デジタルアーカイブ），「高島きてねっと！」（地域SNS＝ソーシャルネットワーキングサービス），「リアルタイム高島」（電子メール配信サービス）がその例である。

このように高島市においては，市民協働，行政直営を問わず従来から数多くの媒体をもち，活発な情報活動が行われてきた。こうした経験の蓄積があったからこそ，「市民記者」を軸とする新しい自治体広報の考え方が，検討会において積極的に受け入れられたと考えられる。

4-3 従来の自治体広報論との比較検討

ここまで述べてきたように，高島市において提言された自治体広報のあり方は，従来の住民協働の実績を踏まえ，行政により一歩“退く”ことを求めるものである。行政が「広報する」のではなく，市民の情報活動を「促す」立場になれというのである。

このような考え方が従来の自治体広報概念とどうつながり，どう異なっているのかを整理しておきたい。

行政広報論の泰斗として知られる井出嘉憲は，米国における20世紀中盤の行政広報の現場を調査し，行政広報のあり方を次のように整理した。

1 PR（引用者注＝public relations）は，行政体が外部環境とのかかわりあいにおいて存続し，活動していくための，不可避的な手段である。

2　その手段は公衆へのインフォメーションの提供＝パブリシティ活動，公衆からのインテリジェンスの吸い上げ＝提案・苦情の処理，および顧客・職員の取り扱い方を含んでいるが，根本は「よき行政サーヴィス」と「率直かつ不断のインフォメーションの提供」にある

3　それに関連して，PR の基礎的媒体は職員および職員と接する公衆に求められる。通常考えられている PR の技術的媒体はいわば第二次的重要性を持つにとどまる。

4　PR の対象とされる公衆が実際には多くの特定公衆，顧客という形でとらえられるということに留意しておく必要がある。

5　PR によってカバーされるべき範囲は，行政の主要政策から窓口における公衆接遇にいたるまで，広く及んでいる。

6　政府の行政 PR 活動は無制限のものではなく，社会的価値体系に由来する一定の制約をともなっている。

7　議会および議員との直接間接の接触も，PR の観点から重用しされる必要がある。

［井出　1967, p 19–20］

井出は行政学の立場から 20 世紀の行政広報を分析したのであるが，当時の行政にとっての広報の意義は，やはり「外部環境」との関わり合いにおいて捉えられている。「外部環境」とはいうまでもなく市民や国民生活，企業活動といった社会の実体のことであり，行政という“城”の外全体をそう捉えているのである。

それに対して井出は，3 で掲げている点に着目し，その意味を強調している。広報活動とはマスメディア（ここでは「技術的媒体」）などを通じて情報を「発信」することではなく，職員や公衆（public＝市民，住民，国民）の人間関係を「基礎的媒体」として，コミュニケーションを“染みわたらせていく”ことだというのである。

ただし，4 で言うように，職員が人間関係を構築できるのは（あるいは構築しようとするのは）限られたターゲットの人々に限られる傾向があり，これを避けるべく行動する必要があると指摘している。

井出のこのような分析とそれに基づく著作に対して，上野征洋は次のように論評する。

井出はこの著作の中で「行政 PR の構造」と題して，「行政プログラム」と「PR プログラム」が内外にわたってタイムラグを持ちながら循環する「行政 PR の循環過程」を図示している。これは一九九〇年以降，急速に高まった政策過程論における住民参加のプログラムの構図の原型ともいうべきもので，広聴（インテリジェンス情報）の重要性を説きつつ，行政プログラム（すなわち政策過程）の推進を図らなければならないと主張する

こうした着眼点は住民参加という言葉が人口に膾炙されていなかった当時としては，きわめて新鮮であり，示唆に富む記述となっている。

［上野征洋 2003, p 131］

このように，「住民が参加する政策プロセス」が実体化するうえで，広報・広聴が大きな技術的意義を持つという認識は，現代の行政広報論の基本的な視座として重要である。

上野はそのうえで，自治体広報の新しいあり方を展望する。

地域の個性と主体性を担うのは，もはや行政ではなく，住民と行政の協働，あるいは住民意思をベースにした新たな自治のあり方に他ならない。

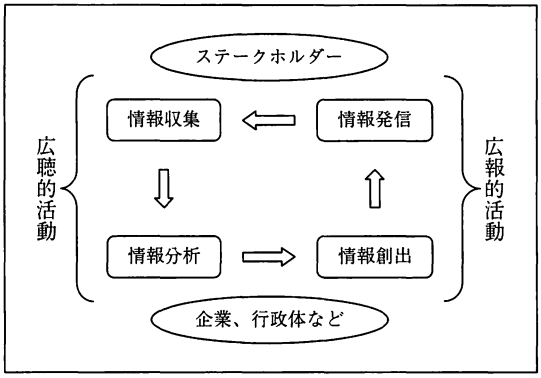
自治行政において広報広聴が重視されるのは，まさにこの点である。住民のニーズをいち早く捕捉し，政策に生かす，あるいは地域における「協働」を実現するためには，何よりも住民とのコミュニケーションに基づく行政運営が求められる。それを担うのが広報広聴である。

［上野征洋 2003, p 135］

上野はこう述べて，住民への情報提供と住民からの情報収集をさらに緊密に連携させ，さらには循環させながら一体化していく方向が重要であると強調するのである（図 3）。

そのうえで上野は，米国において住民を政策過

図3　パブリック・リレーションズの基本的枠組み



（出典：上野征洋，2003, p 140 を参考に作成）

程に巻き込む（involve）手法である「public involvement」（PI）を紹介し，広聴を重視しながら住民主体の政策形成を行い，それをテコにして行政職員の意識改革を促す方途について論じている。

これら井出や上野の議論が，適正な政策形成を実現する「技法」としての public relations についての一般的な考え方であろう。技法のレベルでは，「統治」から「巻き込み」へとフェーズ進化してきたのである。

高島市において提言された新しい自治体広報は，歴史的にはこの延長線上にある。しかしここに至って，主客は入れ替わる。

public relations の登場以来，その役割は一貫して「公衆との関係」を構築することであった。井出が指摘したように，公衆はあくまで「外部」に置かれ，自治体は“城”の中から公衆とのコミュニケーションを図ろうとしてきた。それを可能とするメディア環境が存在した。また，住民の側にも“お上”による統治を当然とする考え方が根強かった。

この城が，ついに“無血開城”されるようとしているのである。

なによりも，行政行為とその結果との因果関係を大衆が深く認識するようになったことが大きい。大衆の“財政リテラシー”が格段に向上したのである。これは，バブル経済崩壊後の経済危機と政治的混乱の最大の副産物といえるだろう。

加えて，Web 2.0 や携帯電話などのパーソナルな情報環境が市民社会や行政機関の隅々にまで浸透し尽くしたことも大きい。実際に見えるか否かは別問題として，城の内部を覗くことは極めて容易になった。

それと反比例して，行政職員はかつてなく自信を失っている。住民も混乱している。

旧来の統治機構が疲弊し自ら解体していく中で，地域は一種の“統治の真空”状態に陥りつつある。秩序をなんとか保ちながら自治力を身につける必要に迫られている。

検討会の提言書はこう述べる。

> ところが，こうした意識変化に対応する新しい関係性を構築できていないことから，公僕意識に欠ける職員や行政サービスに際限なくぶら下がろうとする住民などが増える状況となっている。（中略）このような構造的変化の中で，自治体の広報・広聴活動に求められるのは，住民の「納得」とそれに基づく「参画」を促すような，情報発信と受信である。
>
> ［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 1］

つまり喫緊の課題は，「（行政と）公衆との関係」をどうするかではなく，「公衆の中の関係性」の活性化なのである。public relations の焦点は，その誕生以来 100 年の時を経て，relations そのものへと戻ってきたのである。

4–4　「自由放言」のリスクを超えて

提言書はさらにこう述べる。

> 従来の行政広報・広聴は，行政側が住民側に対して相対的に高い位置にあって，住民側を「説得」すること，または情報サービスを「施す」ことを目的に行われてきたが，これでは住民の参画を促すことはできない。
>
> これからの広報・広聴活動は行政機関（市役所など）が「主」となり住民を「従」とする構造から脱却し，「住民相互」，そして「住民から行政へ」という情報の流れを積極的に生み出す

ような「双方向型」「地産地消型」の広報・広聴活動へと改革していかねばならない。

［高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（本文）2009, p 1］

厳しい財政展望の下で住民ひとりひとりの人生に寄り添った社会運営をしようとするとき，住民の社会参画なしに地方自治体を経営することは不可能であろう。マクロな制限要因と多様なミクロニーズとの間の整合性を取るためには，住民の自由意思による参画というエネルギーが必要なのである。

そのような社会参画を促し持続的に活性化させることがこれからの自治体広報の目的であり，広報技術や手段はそのために再編成されねばならない，というのが提言書の基本的な主張であった。

ここで留意すべき点がある。

住民相互の情報活動が自治体広報の主軸となって浸透していくときに，自由な情報活動であるが故の問題が生じないか，という点である。

一般的に言って，取材・編集時に発生する誤謬から意図的な誹謗中傷まで，落とし穴は無数に口を開けている。

あるいは，ミシェル・フーコーのいう「生政治」的（biopolitique）な相互監視をもたらす可能性を孕むのかもしれない。

これらはいずれも，新しい社会秩序に向かう過程で直面するリスクである。しかしこのリスクを積極的に取ることによって，初めてより開かれた参画型社会に到達できると考えることもできよう。

こうしたリスクを制御するためのキーポイントとなるのが，実は「ジャーナリズム精神」であると思われる。

筆者が先に明らかにしたように，一般に public relations が成功裏に機能するためには，その活動の根幹部分に健全なジャーナリズム精神がなければならない［築地 2008］。ジャーナリズム精神の本質とは，何らかの規範によるのではなく，多角的な自己参照に基づいて自らの言動を制御することである。有能な広報パーソンはジャーナリスト同様，日々の経験の中からこうした精神（あるいは能力）を獲得している。

提言書が描くように「市民記者」や「庁内記者」たちが広報活動の主要な担い手になるとき，彼らの行動や言論を制御するのはやはりジャーナリズム精神であるべきであろう。

このように考えると，市町村役場の広報部門が手がけなければならない最大の仕事は，「住民のための学習インフラの提供」である。従来は「広報教育」と呼ばれたものであるが，これからは住民の主体的な学ぶ意思を行政がサポートすることが大切であろう。

高島市において取り組まれてきた「地域ポータル公認制度」（住民や地元企業が私的に手がける Web サイトを市が公認して活動を促進する制度）は，この先駆けとなるものである。

今後，こうした活動がより活発になるとき，いろいろなトラブルが起こるであろう。これをひとつひとつ解決していく中で積み上げられるノウハウこそが，地域の知的社会資本となっていくのである。

ま　と　め

自治体広報は戦後の占領統治の手段として日本社会に導入されたが，55 年体制の中で形がい化し，上意下達のシステムとしてのみ機能してきた。

その後，社会が成熟し複雑性を増すにつれて，協働のプロセスに市民を巻き込んでいくための広報が求められるようになり，自治体広報担当者の模索が続いてきた。

しかし，大衆の“財政リテラシー”向上と社会の全面的なパーソナルメディア化を背景に，行政が「主」であり住民が「従」であるような情報伝達は意味を失いつつある。

高島市において一般市民委員が中心になってまとめた「提言書」はこうした現実を踏まえ，「市民記者」や「庁内記者」が自由に情報活動を行うことこそが「新しい自治体広報」のあり方であり，市役所などの広報部門はこのようなボランタリーな記者たちの活動を支えるコーディネーターになるべきだと主張した。

このような主張は，従来の行政広報論の発展型を模索するものであると同時に，ジャーナリズムの新展開の可能性をも包摂しているといえる。

おわりに

高島市の検討会が新しい自治体広報の理念を提言書としてまとめ，市長に提出したのは2009年度末（3月）であった。2月の選挙で市長が交代することとなり，それにともなってさまざまな政策の優先順位が大きく付け替えられた。このため，新たな広報理念に基づく体制整備はまだ助走段階であるが，行政による自前媒体を一定範囲でスクラップし，広報担当者に改革余力を与えるための施策がさっそく実施された。

また，地域SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）を利用し，住民参画型で地域広報を行おうという取り組みも出てきているという。

同市が，情報の量だけでなく質の面においてもリッチな都市として発展することを，今後じっくりと見守りたいと思う。

註

(1) public relationsの翻訳として最も一般的なのは「広報」であるが，現場においては「広聴」「広報・広聴」などと場面に応じてさまざまな使い方がされている。本稿においても，文脈上混乱のない限り，いくつかの用法を混在させたまま使用している。

(2) 自治体を構成する大衆のことを本稿では原則「住民」と呼ぶ。ただし，「市を構成する住民」という意味で「市民」という表現を使う場合もある。

(3) 「ピア・トゥー・ピア」（peer-to-peer＝P2P）は，もとはインターネット関連の技術用語で，上位の中央装置を介さずpeer（同等の者，同僚）同士が直接コミュニケーションすることをいう。

引用文献

井出嘉憲（1967）『行政広報論』勁草書房
高島市広報・広聴のあり方に関する検討会（2009）「広報・広聴改革への提言」
佐藤卓己（2003）「『プロパガンダの世紀』と広報学の射程――ファシスト的公共性とナチ広報」『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房
上野征洋（2003）「行政広報の変容と展望」『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房
築地達郎（2008）「パブリック・リレーションズとジャーナリズム精神」『龍谷大学社会学部紀要』第33巻