

1996 年度研究会報告書

「行政コミュニケーション」の研究

中間報告書

1997年6月

日本広報学会「行政コミュニケーション」研究会

1996年度日本広報学会研究会報告書

「行政コミュニケーション」の研究

(中間報告書)

行政コミュニケーション研究会の趣旨と目的	清水正道	1～4
コミュニケーションからコラボレーションへ 行政コミュニケーションにおける新しい動き	佐藤修	5～8
市民と行政をめぐる概念の転換	後藤仁	9～12
行政広報（または行政コミュニケーション）の視点と定義をめぐって	上野征洋	13～21
行政コミュニケーションと企業コミュニケーション	堀章男	22～24
今後の研究テーマに関する一示唆	岸上慎太郎	25～28
行政広報の歩み——理論と実践の文献から	小宮山惠三郎	29～33
ある行政広報についての一考察	倉本昌昭	34～43
「迷惑施設」と行政広報	木部とし子	44～46
蕨市における広報広聴活動	金子禎之・北村芳之	47～50

1997年6月

「行政コミュニケーション」研究会

行政コミュニケーション研究会の趣旨と目的

清水正道

(社)日本能率協会主任研究員

1. 本研究会の趣旨と目的

本研究会は、日本広報学会の研究活動の一環として、中央・地方行政の広報広聴・情報政策分野の調査研究活動を行う目的で設置された。

第1年度における研究対象としては、主として、自治体の広報広聴施策に限定した。これは自治体広報と相互規定的関係にある政府広報を視野に置くものの、自治体が行っているさまざまな情報の受発信活動が、①住民と直接関係をもつばかりでなく、②行政組織の「有効性」を巡ったゆらぎの過程の中で多くのコミュニケーション課題に直面していること、また③地方分権等の制度改革の潮流の中にあって、名実ともに地方政府としての役割が期待されつつあること、などの理由からである。

ただし初年度においては、自治体コミュニケーション施策全般にわたる課題を明らかにすることを目標に検討を進めることとなった。

2. 研究会活動の経緯と本報告書の性格

研究会の組織化に当たっては、日本広報学会会員から行政広報関係者及び専門家を募った上で、96年6月20日に研究会企画書を作成するための準備会を開催し、研究会のテーマ、運営体制、研究方法、成果目標等に関して討議した。この結果、第1回研究会を7月30日から開催し、年間7回程度の研究会を97年3月末まで続け、最終成果として中間報告書をまとめることとした。

研究会は全部で9回開催された。このうち第1回(7月30日)、第2回(8月27日)が構想討議に当てられ、今年度には事例収集等の予備調査を行うとともに、自治体の存立を担保する住民自治の確立に向け、地方行政におけるコミュニ

ケーション戦略・活動の定義や概念を提起することに主眼をおいて取り組むこととした。

このような前提のもと、第3回～5回では事例研究(埼玉県庁、米国自治体、横浜市役所)を行い、さらに第6回の事例総括討議を経て、第7回では新潟県・巻町及び沖縄県の住民投票をめぐる諸課題について検討した。

また同時に、メンバーが分担し事例ヒヤリング調査と文献調査・解題を行った。事例については、首都圏3自治体(蕨市役所、武蔵村山市役所、平塚市役所)を対象とした調査活動を北村、金子、清水が実施し、また文献調査・解題は、上野、小宮山が実施した。

地方行政10大ニュースなる企画があるとすれば、96年には間違いなく「情報公開」と「住民投票」があげられていたと思われる。すでに事例研究の段階においても、従来の広報広聴概念の拡大解釈には無理があるとの意見が出されていたが、上記2項目をとってみると技術論としてはともあれ、政策論としては従来の広報広聴論の大幅な見直しを迫るものである。このため、第8回研究会で行政広報(またはコミュニケーション)活動の視点をもとに新たな定義を行うこととし、上野による問題提起をめぐって討議を行った。

これらの活動成果を踏まえて、第9回研究会において、メンバーの分担によるレポート作成を決定し、有志による原稿作成を経て「行政コミュニケーション研究会中間報告書」として刊行することにしたものである。

本冊子は「報告書」という名称が付けられている。しかしその性格について注記するならば、従来の行政広報広聴論への批判的視点を提起することにやや重点が置かれており、しかも統一された主題設定を行ったわけではなく、厳

密な意味では報告書とは言えないかもしれない。本冊子は各々の論者がそれぞれの視点で書き下ろしたレポートであるとも言える。このため、各論の主張内容は執筆者の責にあることをお断りしておきたい。

3. 行政広報広聴事業の研究意義

行政の広報広聴施策に関しては、戦後、民間企業よりも早い時期に事業が開始されたこともあり、1960年代頃までは民間企業に先行する側面もみられた。一方、公害防止や消費者保護運動等からの批判にさらされた企業は、70年代から順次、そのコミュニケーション対象者を拡大するとともに、その位置づけについても、説得対象者の段階からパートナー、さらに共同開発者（コラボレーション）にまで高められようとしてきている。

ここにおいて企業広報は、発信主体の広報政策から、名実ともに受発信の相互作用を前提とした戦略的な広報広聴施策へとという展望が開けつつある。一方、政府・自治体の広報広聴政策は、80年代の半ば以降、実践面はもとより理論面でもめざましい進展はなく、多少の技術的改善はあったにせよ、おしなべて発信主体・告知型の全国横並びの施策展開が行われてきたといってもよい。

90年以降に急激な進展がみられたインターネットなど新たな情報技術の応用に関しても、住民の価値観・生活様式の多様化を背景としたメディア対応の方法に関しても、民間企業に大きく遅れをとっている。バブル崩壊後の景気低迷期には、企業広報のマネジメントが見直され、成果／コスト比較による業務のスクラップ&ビルドや通常業務のアウトソーシングなどの改革が行われたが、この分野に関して、行革が

叫ばれている今日にあっても、見直し活動さえまだ珍しいというのが実態である。

広報広聴業務は他の行政事務事業に比較して、比較的官民の類似性が高い分野である。それなのに、なぜこのような格差が生じたのかについては、改めて考察する必要があるが、一般的に「広報活動の目的設定」が行われておらず、また戦略コミュニケーション活動の立案に必須の「対象者の特定」がなく、「成果・効果の測定」についても根強い不信論があることなどが、行政環境の大変化への対応を遅らせたことは間違いないだろう。

一方、超高齢化社会に突入する21世紀初頭の社会を想定すると、今後、自治体など公的、準公的組織の重要性ははるかに増すだろう。そうした非企業組織は、利益という明確な基準を持ってないため、組織存立の基盤を外部のステークホルダー（関与者）に委ねざるを得ない。このため、組織内部に外部の利害対立が持ち込まれたり（非合理性）、組織活動の成果の享受とその評価を利用者（または住民）に依存せざるを得ない（意思不確定性）など、パワーポリティクスによる意思決定のゆがみを本来的に内包している（注）。

この意味で、行政コミュニケーション活動は、組織に内包されている非合理性や合理性そのものの動揺といった特性を踏まえて、その概念や視点が設定されなければならない。それだからこそ、より公正で公平な意思決定を行うための基幹システムの一つとして、政策立案から執行・評価に至る全過程をオープンにするための戦略技術としての情報公開、また価値の競合状態の中での政策プロセスへの参加を促していくための戦略技術としての住民参加など、従来の行政広報広聴論の枠組みを超えた視点や方策

が確立されなければならないだろう。

このことは、社会的公正や環境対応等、営利基準のみでは戦略的意思決定が困難になりつつある企業組織にとっても、ここで確立される戦略技術・手法を21世紀企業広報活動に応用する可能性を開くばかりでなく、NPO等非営利団体のコミュニケーション活動にも寄与しうるだろう。

最後に、現業を持ちながらの主査という役割は想像以上のロードがかかり、結集として十分な研究コーディネートができなかったきらいがある。ここまで来れたのは研究会運営の面でメンバーの方々のご支援の賜である。とくにメンバーの一人である高宮邦彰氏には、96年12月のご逝去の直前まで資料提供等のご尽力をいただいた。改めて感謝の意をお伝えしたい。

行政コミュニケーション研究会は、ここに中間報告をまとめたわけであるが、引き続き97年度の調査研究を1年間の予定で開始する。日本広報学会の会員のみならず、本研究会の趣旨と目的に賛同される多くの方々の参加と支援をお願いしたい。

(注) 田尾雅夫「非企業組織の経営学」①～⑤
日本経済新聞97年2月21日～27日参照。

[筆者略歴]

しみず まさみち 1948年生まれ。横浜国立大学経済学部卒業。生命保険会社人事部、広報部を経て日本能率協会入職。広報部等を経て、現在、経営調査・開発推進本部所属。企業・官公庁等の広報・コミュニケーション改革に関する調査・指導に従事。参議院客員調査員等。

行政コミュニケーション研究会メンバーリスト

主査	清水 正道	(社)日本能率協会経営革新研究所 主任研究員
副主査	猪狩 誠也	東京経済大学コミュニケーション学部 教授
	上野 征洋	(株)コミュニケーション科学研究所 専務取締役
	金子 禎之	埼玉県県民部広聴広報課 企画調整担当主査
	川合 雅子	(株)ウェコプ代表取締役
	河村 俊之	横浜市総務局事務管理部システム調整課 総合調整担当係長
	岸上慎太郎	早稲田大学社会科学研究所 特別研究員
	北村 芳之	埼玉県県民部広聴広報課 広聴担当主査
	木部とし子	ナショナルピーアール(株)
	倉本 昌昭	(財)科学技術広報財団 理事長
	黒水 恒男	(財)社会教育協会専務理事
	小宮山恵三郎	茨城大学人文学部 教授
	後藤 仁	神奈川県立公文書館 館長
	佐藤 修	(株)コンセプトワークショップ 代表取締役
	高宮 邦彰	故人(株式会社三菱総合研究所総務部)
	平田 実	(株)コミュニケーション・デザイン・ラボ 代表取締役
	堀 章男	堀章男広報事務所代表

※肩書きは97年3月末現在