

組織間連携を通じた広報・広聴に関する一考察

—東京 2020 における広聴戦略を事例に—

小林 墨¹ 伊吹勇亮 尾原弘恭 川戸和英
 (同志社大学) (京都産業大学) (関西医療大学) (情報開発研究所)

黒澤寛己 辻中祐子 横山勝彦 米村真悟
 (びわこ成蹊スポーツ大学) (毎日新聞社) (同志社大学) (放課後 NPO アフタースクール)

要旨：本論の目的は、東京オリンピック・パラリンピック競技大会(Tokyo2020)を構成するアクターごとの広聴戦略を事例に、組織間連携の観点から広報・広聴システムの問題を提起することにある。対象とするアクターは、東京都、オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会、内閣府、JOC である。本論では、先行研究および公開資料から、広聴の計画が不明瞭であるという点を示した。さらに、これらのアクターに対して Metcalf(1967) の社会統合の 4 つの次元モデルを使用した上で、異なる組織が組織間で統合するために必要な機能を考察した。

キーワード：広聴戦略、Tokyo2020、組織間連携、アクター、社会統合

1. はじめに

2021 年 8 月、東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下、Tokyo2020）は幕を閉じた。大会全体としては、国立競技場予算問題を皮切りに、築地市場移転、エンブレム、パンデミック対策、女性差別発言など、じつに多くの問題が生じた。この問題の大半は、大会運営の拙さにその原因が帰結する。特に、国立競技場問題やパンデミック対策、オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（以下、TOCOG）の森前会長の後任人事に関しては、組織による密室的決定がなされたとのことで、国民の声が届いていないという批判も多数起こった。本来、Tokyo2020 の運營業務を担う、東京都、オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（以下、TOCOG）、内閣府、JOC といった機関は、公益に資する組織であるため、国民の声を十分に聴く、すなわち広聴業務が欠かせないはずである。しかし、これら Tokyo2020 に関わる組織体においては、オリンピズムの啓発や、スポーツ振興といった広報活動は行われたものの、国民の意見や苦情をヒアリングする広聴活動が十分に行われたかどうかは不明瞭である。

以上をふまえ、本論の目的は、東京 2020 の広聴戦略を事例に、組織間連携の観点から公益を担保する広報・広聴システムの構築に向けた問題を提起することにある。具体的には、世論調査や市民の声対応といった広聴戦略を、Tokyo2020 に関わる東京都、TOCOG、内閣府、JOC といった各アクターが組織の中でどのように策定したのか、そして各アクターがどのように組織間の連携を図ったのかという点について考察する。なお、本論における広報と広聴の関係性については、主体者と市民との双方向コミュニケーションの確立に不可欠な相互補完的なものであると考える。

本論における分析枠組みは、組織間関係論における Metcalf(1976)の社会統合の 4 つの次元モデルを使用する。このモデルから各アクターが組織統合を果たすための機能を考察する。

¹ 本論文は日本広報学会「スポーツ団体の広報」研究会での議論、調査を基に執筆しており、著者の並び順は研究会主査で責任執筆者の小林以外は 50 音順としている。

本書の構成は次の通りである。第2節では、先行研究を概観し、組織における広聴戦略の議論変遷をまとめた。第3節では、TOKYO2020に関するアクターごとの広聴業務を把握した。第4節では、山倉の組織間関係論（1993）を概観した上で、そこからTOKYO2020におけるアクター間の問題を提起し、最後に今後の課題について論じた。

2. 組織における広聴戦略の議論変遷

ここでは、まず組織における広聴戦略の議論変遷について、国内の先行研究からその動向を概観し、広聴の意義や変遷を把握する。

我が国における広聴戦略は、主に行政学における広聴、すなわち行政広聴の分野で発展を遂げてきた。表1は、先行研究における主な広聴の定義である。本研究における広聴の定義としては、土橋（2006）の「広聴は、住民の意見、要望、苦情などを直接収集・聴取することによって、自治体の行うべき計画策定や行政運営に対して、一定の指針・示唆を与え、よりよきまちづくり、共同生活の発展に努力

表1 広聴に関する主な定義

著者	定義	出典
連合軍総司令部：GHQ（1947） PRO（Public Relations Office）	「政策について正確な資料を県民に提供し、県民自身にそれを判断させ、県民の自由な意思を発表させることに努めなければならない」	坂東慧（1980）「住民参加と広報広聴」神戸都市問題研究所編『広報・広聴の理論と実践』勁草書房
樋上（1953）	公衆の意見反響などの調査（広聴活動）、「政策の適合と業務の改善」（分析活動）、「広く一般に知らせる活動」（広報活動）の基本要素からなり、それらが循環することによって「質のよい世論を生み出すのが、広報の務めである」	樋上亮一（1953）「P・Rの概念と広報の基礎理論」『市政』3（4）、全国市長会。
井出（1967）	「行政体と公衆との相互統合を求め、行政において『同意の循環』を可能ならしめること」	井出嘉憲（1967）『行政広報論』勁草書房
小山（1971）	「行政広報が効果をあげるためには民衆の意向や可能なまたは真実の反応を知って施策に反映させることが必要であり、そのためには専門の部局を設けて企画的に継続的におこなわなければならない」	小山栄三（1971）『行政広報概説-原理と問題-』広報出版研究所カンデラ書館
山本（1985）	「住民の意見・動向を把握し、それらを何らかの意味において行政活動に反映させるための行政活動」	山本登（1985）『市民意識と広聴活動』明石書店
土橋（2006）	「広聴は、住民の意見、要望、苦情などを直接収集・聴取することによって、自治体の行うべき計画策定や行政運営に対して、一定の指針・示唆を与え、よりよきまちづくり、共同生活の発展に努力しようとするもの」	土橋幸男（2006）『分権時代の広聴入門-理論と実際-』ぎょうせい

（筆者作成）

しようとするもの」という定義に依拠する。その理由は、土橋の定義が、住民の意見だけでなく苦情も含めることによって社会課題を的確に抽出しようとするものであるからである。

ここからは広聴の変遷について述べる。広聴の必要性が生じたのは、1960年代において拡大した住民ニーズに応えるために、広聴政策の中に苦情処理という制度を確立したことが契機である。さらに、1970年代を経て少子高齢化や共働きなどの社会環境の変化が起きると、それと共に広聴も住民満足度向上のための手段として用いられるようになった。そして、1980年代における地方分権の推進とともに、住民と行政の相互情報伝達は不可欠となり、住民意思の把握・反映が政策の軸として据えられ

るようになったのである。このことは、当時の内閣府地方分権推進委員会（1997）の報告書において「政策形成過程で住民からの意見聴取や広報・広聴などを一層拡充することにより、住民意思の把握・反映に努めると共に、住民ニーズに即し、情報内容の充実、提供方法の多様化を図ることが必要である」と記載されている(土橋 2006)。2000年代に入ると、高度情報化社会の推進により、市民ニーズの多様化・複雑化が加速し、市民からの苦情の手段や機会も増加したため、行政の広聴活動がより一層重視されるようになった。その傾向は、先行研究の割合についても顕著である。

続いて、オリンピックを対象にした広聴研究について概観する。我が国においては、オリンピックの広聴戦略に関する国内研究はほとんど見当たらない。広報の組織戦略について言及されたものとしては、理念浸透の観点から組織の広報戦略のあり方について言及した辻中他（2020）、パブリック・ディプロマシーの観点から戦略的広報外交を示した白井（2016）、建築学の観点から都市デザインとしての広報のあり方を示した白井（2015）であった。この中で、広聴について言及されたものは辻中他（2020）のみであった。このように、スポーツ分野において広聴という概念は議論の俎上に載せられていない点が明らかとなった。

以上より、先行研究における一番の課題は、オリンピックにおける広聴を扱った研究が国内ではほとんど存在しないことである。実際に、東京都やTOCOG、内閣府では、オリンピックに関する広聴業務を行う部局が存在する。そこでは、市民からの意見のヒアリングや世論調査が実施され、その結果が政策や事業にも反映されている。このような状況にも関わらず、研究分野において広聴の議論が起きていないという点については深刻な問題である。これはつまり、行政研究の分野とスポーツ研究の分野において、広聴の意識に大きな乖離が生じているのである。

3.TOKYO2020に関するアクターごとの広聴業務

ここでは、先行研究からは得られなかったTokyo2020における広聴戦略の現状と課題を、各アクターの組織概要および実務内容から概観する。分析の対象とするアクターは、東京都、TOCOG、内閣府、JOCとする。これら4つのアクターを選定した理由は、いずれもオリンピックの運営責任を担う組織という点である。

3.1 東京都

Tokyo2020における東京都の役割は、主催都市として大会準備の中心を担うTOCOGのバックアップである。東京都の中で、大会の広聴業務を担う部局は、オリンピック・パラリンピック準備局（以下、オリパラ準備局）と生活文化局である。オリパラ準備局に関しては、東京都の大会運営を主管する部局であり、その業務には広報・広聴業務も含まれている²。特に、オリパラ準備局が行った広聴の主要業務は「都民の声対応」である（東京都オリンピック・パラリンピック準備局 HP）。

また、生活文化局は、東京都政全体の広聴政策を担っている組織である³。その中でも、Tokyo2020

² オリパラ準備局の業務は、各部ごとに、「局の予算・決算、組織・定数、人事、広報・広聴、大会準備進捗管理、東京2020大会の競技会場等及びスポーツ施設の整備、スポーツ及びレクリエーションの普及振興、スポーツ施設の管理、競技力向上に係る施策、マラソン祭りに関すること（東京都HP）」と記載されている。

³ 東京都生活文化局が担う広報・広聴業務の目的は「広報広聴及び情報公開のための施策の目的は、都政の情報を都民に迅速に知らせるとともに、都民の多様な声を集約し、都政に反映させることにより都民と都政のよりよいコミュニケーションを図ることにある（生活文化局HP）」である。また、東京都の主な広聴の実務内容は、①調査（世論調査・インターネット都政モニター）、②都民からの都政に対する問い合わせ・相談・提言・苦情・要望に対する対応、③都民情報ルームの運用の3点である。

に関する広聴業務に含まれるものは、平成30年と令和2年に実施された「オリンピック・パラリンピック開催、障害者スポーツに関する世論調査」である（東京都生活文化局 HP）。この調査では、平成30年から令和2年の期間に、市民のオリンピックへの参加意欲の低下傾向がみられた。さらに、この世論調査においては、他のアクターによる調査と比べて、大会実施に対するネガティブな質問項目が数多く設定されていた。これは、リアルな世論の声や苦情を収集することがこの調査の目的であったためと考えられる。

3.2.東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（TOCOG）

Tokyo2020におけるTOCOGの主な役割は、「JOC、公益財団法人日本障がい者スポーツ協会、日本パラリンピック委員会（JPC）、東京都、政府、経済界、その他関係団体と共にオールジャパン体制の中心となり、大会の準備及び運営に関する事業（TOCOG HP）」の実施である。TOCOGの中で、大会の広聴を担う部局は広報局である。なお、TOCOGの事務局規定第7条、広報局の規約「所管する業務」の2項目には、「広聴に関すること」という記載があることから、TOCOGとして広聴に関する実務が存在すると推察できるが、実際の業務内容は公開されていない。

TOCOGのHPで公開されている事業計画書、事業報告書、財務諸表（平成25年から令和3年）においても、ステークホルダーへのエンゲージメントといった広報に関する記載は存在した⁴が、広聴という記載もしくは広聴に該当する記載は見当たらなかった。TOCOGに関しては、上述のように広聴に関する業務が公開されていないことから、ここで広聴の方針やシステムについて論じることは困難である。ただし、広報活動についてはアクション&レガシープランの中でその内容が詳しく示されているため、TOCOGにおいては、業務全体における広聴のプライオリティが低いということが推測できる。

3.3.内閣府

内閣府におけるTokyo2020運營業務の主管部局は、平成25年に設置されたオリンピック・パラリンピック東京大会推進室（以下、オリパラ推進室）である。オリパラ推進室の主な役割は、「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の円滑な準備に資するため行政各部の所管する事務の調整（内閣府,2013）」である。なお、オリパラ推進室による広聴業務に関しては、オリパラ推進室HPに掲載されている公開資料（過去の全議事要旨および議事録、設置根拠（オリパラ推進室））を概観したところ、特段の規定がなされていないことが明らかとなった。その中で、ホストタウン自治体との意見交換会や、Facebook上での情報発信といった広報に近い業務はあったものの、広聴に関する活動はみられなかった。

一方、オリパラ推進室以外で広聴業務を担ったのは、内閣府政府広報室である。政府広報室は、平成27年に実施された東京オリンピック・パラリンピックに関する世論調査を実施した。この調査の目的は、東京オリンピック・パラリンピックに関する国民の意識を把握し、今後の施策の参考とするためである。主な調査項目は、調査項目：(1)東京オリンピック・パラリンピックの周知度・関心度、(2)東京オリンピック・パラリンピック関連のボランティアに関する意識、(3)東京オリンピック・パラリンピックの効果等に関する意識、(4)運動・スポーツの実施状況とスポーツ振興に関する意識である。

⁴ TOCOGの広報業務については、HPに記載されている平成25年から令和3年の事業計画書の中で、カウントダウンや聖火リレーを中心としたPRイベント業務や、JOC、JPC、JSC等のステークホルダーとの公式行事、デジタルでの情報発信、新聞広告、ポスター作成、感染症対策等が中心であった。

内閣府の世論調査の特徴としては、ボランティアの参加推進や文化プログラムの認知向上といった大会主催者側の目線に立った調査実施という点である。

3.4.JOC

Tokyo2020 における JOC の目的は、「オリンピック憲章に基づく国内オリンピック委員会として、オリンピックの理念に則り、スポーツ界を通じ世界の平和の維持と国際的友好親善、調和のとれた人間性の育成に寄与すること」である。なお、JOC の広報については、ハローオリンピズム事業におけるオリンピック・ムーブメントの推進や、広報誌「OLYMPIAN」の発行など、積極的な活動を実施している。他方、広聴活動については、オリンピック招致後の平成 25 年から令和 3 年までの事業計画書や事業報告書において活動の記載が無い。なお、辻中他(2020) が実施した JOC 関係者によるインタビュー調査では、JOC における広聴の取り組みについて、「マス（大衆）への広聴活動については、予算の制約上ほとんど実施できていない」という現状にあることを明らかにしている。

3.5.まとめ

以上、各アクターにおける広聴戦略の実情を記載した。結論としては、東京都と内閣府以外のアクターの広聴意識の欠如が明らかとなった。これは、先行研究における課題と共通する点であり、言うならば、行政以外のアクターに広聴意識が欠けていることの証左となる。では、広聴意識の欠如は政策へどのような影響をもたらすのであろうか。

土橋（2006）によると、広聴は広報と「車の両輪」であり、互いに補完しながら両立して効果を発揮する。図 1 は、政策形成の過程に広報と広聴の時点を当てはめたものである。図 1 の通り、政策形

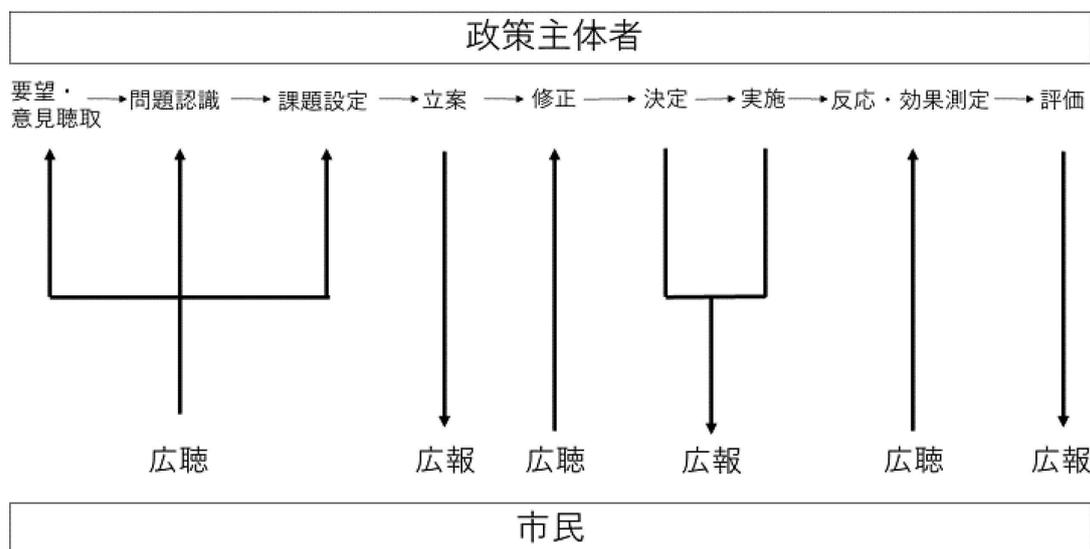


図 1 政策過程における広報・広聴

参考：土橋『分権時代の広聴入門』ぎょうせい、p9 の図を元に筆者作成

成において広報と広聴は交互に機能し合う関係性である。特に、政策形成における決定の前段階である「問題認識・課題設定」のフェーズにおいては、意見聴取としての広聴機能の担保が不可欠である。つまり、広報と広聴はどちらか片方で良いものではなく、正に土橋の指摘する通り、「車の両輪」の関係性なのである。

Tokyo2020の主要アクターにおける広聴機能の欠如は、すなわち決定の前段階の機能不全を意味するものであり、これはマネジメント全体の質の低下につながる。つまり、オリンピックのようなメガイベントの広報・広聴の両輪を好循環させるためには、単独アクターでの運営は困難であるため、アクター間の組織間連携が不可欠となる。

4.組織論からみた課題抽出

4.1.組織論からみる組織間連携のあり方

ここでは、アクター間の組織間連携のあり方を把握するために、組織間の関係性を類型した Metcalf (1976) の組織間関係のモデルを概観した上で、Tokyo2020のアクター間の組織間連携のあり方を考察する。Metcalfの組織間関係論は、組織の集合体を対象とするものであるが、今回のTokyo2020の事例については、組織の組織論における「社会統合」の観点から課題抽出を行う。J.I.Metcalf(1976=山倉1993)によると、「社会統合」のモデルは、異なる他組織の利害や要求に、いかに意図的に対処し、組織間統合を図っていくかについて検討するものである。Metcalfは、組織間システムを構成する組織間の統合の程度と方法を、①文化的統合(cultural integrarion)、②規範的統合(normative integrarion)、③意思伝達の統合(communicative integrarion)、④機能的統合(functional integration)の4つの次元として定式化した。この中では、特に意思伝達の統合の次元に着目する。意思伝達の統合は、「組織間システムが統合を達成するためには、組織間の円滑な情報の流れが確保されなければならない。この次元では、組織間のコミュニケーション・ネットワークが不完全であることが、組織間の構造問題を発生させる(J.I.Metcalf 1976:337=山倉1993:174)」と定義されている。

Metcalfは、組織間の不完全な構造問題を避けるためには、組織間のコミュニケーションを促進させる、すなわち、個々の組織の別々の問題を共通の問題に変換する焦点組織が重要であるとしている。その焦点組織には、他組織間の対立から利害を得る「仲裁者(arbiter)」か、他組織間の共同問題解決のための枠組みを作り上げる「調停者(conciliator)」が必要である。

4.2.限定された組織間連携の規定

では、Tokyo2020においては、組織間でどのような連携がなされたのか。TOCOGが定める「東京2020大会開催基本計画」を概観すると、5条.2項に「関係者との連携・組織内の連携」と規定された箇所が存在する。そこには、「オリンピック・パラリンピック競技大会は、その規模と運営の複雑さにおいて他のスポーツイベントに比類を見ない。施設整備や運営上の要件を正確に理解し、関係者との役割と責任を明確に定めるとともに、様々な資源を調達して、限られた時間の中で着実に準備を進めなければならない」と記載されているが、捉え方によっては施設整備や個々の運営上の要件のみに限定された組織間連携であるとも考えられる。事実として、施設整備やアクセシビリティ、マスコミ対応といった個々の案件に関する組織間のネットワークは、TOCOGや内閣府を中心に図られているが、大会全体の運営についてどのような組織間の連携が図られたのかについては不明瞭である。

Tokyo2020の組織間連携をMetcalf(1976)の組織論に置き換えて考えると、Tokyo2020の場合は、運営の中心を担うTOCOGが、「調停者」となり、円滑な情報コミュニケーション・ネットワークを築くことが自然である。加えて、個々の組織の施設整備やメディア対応等の問題を、共通の問題に変換する焦点組織の構築が必要である。このように、多くの対象から、多くの課題を抽出することが求められる広聴戦略を実現させるためには、このような組織間のコミュニケーション・ネットワークが不可欠であろう。なお、残念ながら、東京都やTOCOGが公開している資料においては、その連携の仕

組みや指針は明らかにされていないため、その実態はさらなる検証が必要である。

5.おわりに

本論では、先行研究からオリンピックの広聴に関する課題を抽出した。さらに、Tokyo2020に関わったアクターの公開資料から、各自の広聴業務内容および広聴指針をまとめた。ここでは、広報活動に比べて広聴業務や広聴の組織間連携が不明瞭であるという点が散見された。さらに、組織論から、広聴の組織間連携に不備が生まれる原因を、情報ネットワークを構成する調停者の不在にあるのではないかと推察した。

我が国におけるオリンピックの広聴研究は、上述した通り、広報と比べて消極的な傾向がみられる。市民からの不平や不満といったネガティブな声の収集は、問題認識および社会課題の抽出にとって不可欠であるが、広聴無しの広報では一方向のコミュニケーションしか生まれず、車の両輪はうまく回らない。高度情報化社会の進展により、個人の価値観の点在化が加速する昨今において、今後は、世論を包括する広報・広聴システムの構築が不可欠となる。

本研究では、主に公開資料からオリンピックの広聴に関する問題提起を行い、その研究過程を報告した。しかし、各アクターの組織間連携が機能しない要因については、まだ検証が不十分でありその実態を明らかにできてはいない。したがって今後は、さらなる実態調査を踏まえて、ネットワーク論の視点から組織間連携における課題を抽出する。

謝辞

本論文は、日本広報学会 2018・2019・2020 年度学会研究助成 B による支援の成果である。長期間の研究へのサポートに記して多くの感謝を申し上げたい。

参考文献

- Metcalf, J. L. (1976). Organizational Strategies and Interorganizational Networks. *Human Relations*, 29(4), 327-343.
- 井出嘉憲(1967).行政広報論 勁草書房.
- 太田修治(1992).市民広聴：地方自治の新たな指標 CNCI (市民広聴研究所).
- 小山栄三(1971).行政広報概説—原理と問題— 広報出版研究所カンデラ書館.
- 白井宏昌(2015).開かれたオリンピックと閉ざされたオリンピック: 2012年ロンドン大会と2020年東京大会の広報戦略から見る都市の開き方について 建築雑誌, 1673(30).
- 白井京(2016).オリンピックとパブリック・ディプロマシー：東京オリンピックに向けた戦略的広報外交 レファレンス, 66(2), 67-82.
- 関根眞一(2009).日本苦情白書【基礎編・異領域比較編】メデュケーション.
- 辻中祐子・石井智他(2020).「組織の組織」における理念浸透の現状と課題—日本オリンピック委員会を事例に— 広報研究, 24, 4-16.
- 土橋幸男(2006).分権時代の広聴入門—理論と実際— ぎょうせい.
- 土橋幸男(2008).広聴の役割と課題—パートナーシップ行政推進の観点から— 都市問題研究, 60, 都市問題研究会.
- 馬場健(2004).第10章広報、広聴行政と自治体経営改革—お知らせ型広報から戦略的政策的広報・広聴論へ、自治体経営改革のインパクト, 武藤博己編.自治体経営改革—自治体改革2— ぎょうせい.
- 坂東慧(1980).住民参加と広報広聴」神戸都市問題研究所編 広報・広聴の理論と実践 勁草書房.

本田正美(2015).自治体広聴制度の現状と課題 日本社会情報学会全国大会研究発表論文集,
22(0),276-281.

山倉健嗣(1993).組織間関係 有斐閣.

山本登(1985).市民意識と広聴活動 明石書店.

2020年オリンピック・パラリンピック推進室(2013).東京パラリンピック競技大会推進室.

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tokyo2020/index.html> (2021年9月19日アクセス).

内閣府地方分権推進委員会(1997).第2次勧告 <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/> (2021年8月10日アクセス).

内閣府(2013).2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室の設置に関する規則

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tokyo2020/pdf/konkyo.pdf> (2021年9月10日アクセス).

TOCOG(2013).組織委員会について <https://www.tokyo2020.jp/ja/organising-committee/structure/index.html> (2021年8月10日アクセス).

東京都オリンピック・パラリンピック準備局(2015).当局の概要 <https://www.2020games.metro.tokyo.lg.jp/about/outline/index.html>(2021年10月19日アクセス).

東京都生活文化局(2015).生活文化局 事業概要 令和2年版 <https://www.seikatubunka.metro.tokyo.lg.jp/info/jouhou/gaiyou/0000001533.html>(2021年9月10日アクセス).

A Study on Public Relations and Public Hearing Through Inter-Organizational Cooperation : A Case Study of Public Hearing Strategy in Tokyo2020

Rui KOBAYASHI Yusuke IBUKI Hiroyasu OHARA Kazuhide KAWATO
(Doshisha University) (Kyoto Sangyo University) (Kansai University of Health Science) (Information Development Laboratory)
Hiroki KUROSAWA Yuko TSUJINAKA Katsuhiko YOKOYAMA Shingo ONEMURA
(Biwako Seikei Sport College) (The Mainichi Newspapers Co.,Ltd) (Doshisha University) (Houkago NPO After School)

Abstract

The purpose of this paper is to show the ideal public relations / public hearing system that guarantees the public interest from the viewpoint of inter-organizational cooperation, using the public hearing strategy for each actor that constitutes Tokyo 2020 as an example. For these actors, we used the four-dimensional model of Metcalfe's social integration to consider the functions required for different organizations to integrate between organizations, and to extract issues from them. As a result of the analysis, it became clear that the actors of Tokyo 2020 lack the information sharing network necessary for communication integration among the four dimensional models.

Key words : public hearing strategy, Tokyo2020, inter-organizational cooperation, actors, social integration