

ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは研究事業の一環として、行政課題に関連したテーマを毎年選定し、それぞれのテーマについて研究チームを設置し、研究活動を行っております。

研究チームは、公募により選抜された本県職員、テーマに関連する部局からの推薦による県職員及び市町村からの推薦による職員によって、概ね6～9名程度で構成されます。各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員となり、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたって研究を進めております。また、今年度からは「アドバイザー制度」を新設し、新進気鋭の若手研究者に研究活動に加わっていただいております。

今年度（平成4年9月～平成5年8月）はA「在宅ケアの総合化に関する研究」、B「自治体の広報戦略に関する研究」、C「自治体の通商政策に関する研究」の3つのテーマについて研究チームが編成されました。本報告書は、B「自治体の広報戦略に関する研究」研究チームによるものです。

自治体における市民と政府のコミュニケーションは、ライフスタイルの多様化や地域特性尊重の気運を背景として生起する市民や地域の個別化・多様化した課題を解決し、ニーズの充足を実現していく上で欠くことのできないものとなっています。このため自治体政府は、これまでも広報・広聴活動を通じてコミュニケーションの充実に努めてきましたが、必ずしも十分な効果を挙げえなかったことも事実です。

その理由は、一つには情報化社会の進展による情報洪水の中で市民の関心を引くような広報技術・技法の開発を怠ってきたことにもありますが、そのこと以上に広報（Public Relations）の優れた機能を理解して戦略的に展開してこなかったことにあるといえます。

本研究チームでは、現代市民社会において「市民主権」を実質的に実現するうえで欠くことのできない「情報」と自治体政府の広報をめぐる基本的な問題について考察を進め、広報戦略の基本的な考え方とその展開を明らかにしていこうとしています。

本報告書が、今後の行政運営の参考として活用いただければ幸いです。

なお、研究活動に際して御支援と御協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

平成5年9月

神奈川県自治総合研究センター所長

目 次

序章	はじめに	
第1節	研究の目的	3
1	自治体政府における広報戦略展開の重要性	3
2	研究の目的	7
第2節	研究の方法	10
1	自治体広報の課題確認	10
2	自治体を構成するアクター（セクター）の相互関係の確認	10
3	「参加と協働」にいたる概念的枠組（仮説）の提示	10
4	具体的事例における広報戦略の検討	10
5	新しい広報戦略を展開するための組織的環境の整備	10
6	提言	11
第1章	広報戦略とは	
第1節	市民と行政の新たな関係づくりに向けて	15
1	当世自治体事情	15
2	自己決定と共生のシステム（より良い自治のあり方を探る）	16
3	手段としての広報—市民との信頼関係の構築へ	17
4	地域社会の政策決定影響力モデル	20
第2節	市民像を考える	23
1	市民の社会参加意識	23
2	機能的市民の登場	26
3	機能的市民と広報戦略	31
第2章	具体的な事例で広報戦略を考える	
第1節	迷惑施設建設における合意形成・・・	
	〔市民—行政〕関係における広報戦略	37
1	問題把握	37
2	合意形成のための方策	41
3	手続モデル	47

第2節	市民ルールのインキュベート・・・	
	〔市民－市民〕関係における広報戦略……………	52
1	なぜ市民と市民をつなぐのか……………	52
2	制度化過程を考える～だれが制度を作るのか……………	53
3	事例：水問題を考える……………	55
第3章	行政内部・自治体間の広報過程のあり方	
第1節	広報戦略の組織的展開（組織における広報過程のしくみ）……………	65
第2節	行政内部の広報過程を考える	
	～CWNによる行政内部のコミュニケーション管理……………	66
1	CWN理念とその共有……………	66
2	庁内情報化の推進による情報共有……………	68
3	CWN機能と組織デザイン……………	70
第3節	自治体間の広報過程を考える	
	～ICNによる自治体間コミュニケーションの活性化……………	73
1	ICN理念……………	73
2	ICN機能……………	74
3	ICNの組織イメージ……………	75
第4節	情報ネットワークの両輪としてのCWNとICN……………	77
第4章	広報戦略イレブン（まとめと提言）……………	81

資料編

資料1	海外事情調査結果……………	93
資料2	自治体の広報戦略に関する海外事例調査（委託調査）……………	101
資料3	参考文献等……………	133

第1節 研究の目的

1 自治体政府における広報戦略展開の重要性

(1) コンフリクトの多極分散化

現代市民社会の特質によって、社会に生起するコンフリクト（紛争）は多極分散化している。

ライフスタイルの多様化

「一人十色」と表現されるように生活・文化における価値観（ライフスタイル）が多様化したことや、地域特性が重要視されるようになって、人々の利害関係や行政に対する要望は必然的に細分化され、個別具体的になってきている。ところが、それと同時に、社会システムが複雑になりブラックボックス化してきたことによって、ある課題（INPUT）に対する回答や解決策（OUTPUT）は、途中の様々な検討経過を捨象して提出されることが多くなってきた。このために、個人の立場からみると、行動や選択の余地として許され、残されているのは、極端に言えば是か非かの二者択一だけになってしまっている。この結果、問題の当事者がそうした二者択一の解決策に不満を持った場合には、短絡的に紛争に発展する可能性が高い。こうした問題（課題）群が細分化された形で生起することによって、社会に発生するコンフリクト（紛争）は多極分散化していくことになるのである。

コンフリクトの発生

回避できるコンフリクト

しかし、一般に、こうしたコンフリクトは避けられないものではない。ひとつには、課題解決案の検討の経過が明らかにされることによって、あるいはまた、課題解決の当事者として参画することによって、決定のプロセスに公正さと合理性を発見できれば、たとえ期待とは反対の結果が示されてもこれを受け入れる寛容さが発揮され、少なくとも短絡的なコンフリクトは避けられるだろうと考えられるからである。

「情報」の価値

「決定のプロセス」に透明性と公正さをもたらすのは、二つの意味で「情報」である。

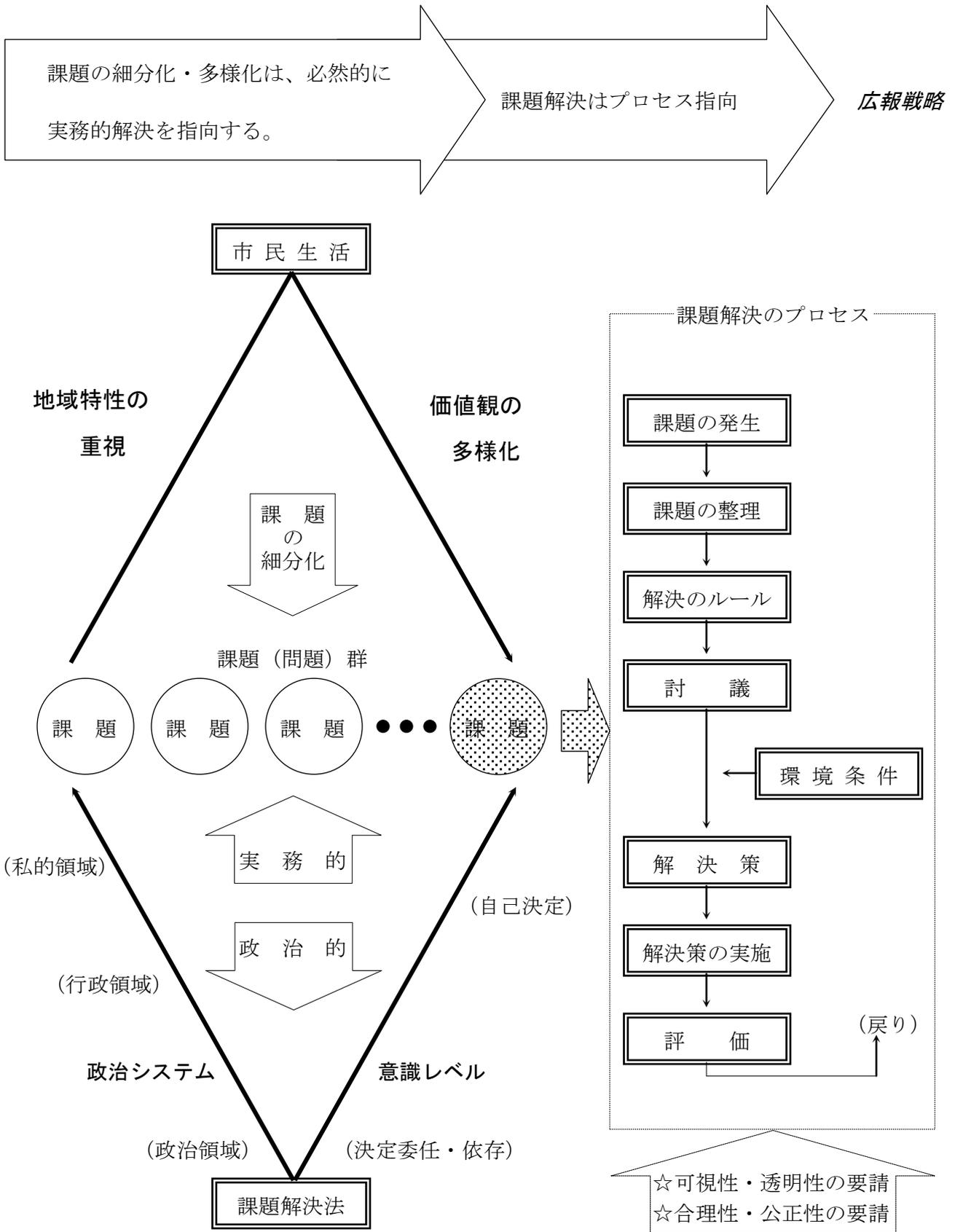
- ①決定に係われなかった者に「決定のプロセス」の公正さと合理性を理解してもらうためには、「情報」を提供しなければならない。
- ②「決定のプロセス」そのものの公正さと合理性は、課題の把握や判断の基礎になった「情報」の内容にかかっている。

(2) 情報共有化の要請

市民社会と情報

現代市民社会においては、経済活動を営む場合にも、日常生活における消費・購買行動やレジャー活動を行う場合にも、あるいは学術・研究活動を行う場合にも、「情報」が決定的に重要な要素になっている。情報の迅速かつ正確な収集と活用によってこそ、他に先んじて有利な決定や利益を掌中に収めること

図（序-1-1） 市民生活における課題発生の態様と解決策の指向性



ができるからである。

政治過程と情報

このことは、政治過程における意思決定の問題にも当てはまる。すなわち、「情報」を掌中にしたものが政治的意思決定過程におけるイニシアティブを握ることになる。同時に、対等な立場で意思決定を行おうとする場合には「情報」を共有することが欠くことのできない前提となるのである。

市民生活と情報

ところで、経済的繁栄に支えられ多くの情報に接している今日の市民は、近代市民社会の基本原則である「自己決定・自己責任」を全うできる環境条件に恵まれており、しかも良識ある市民として行動できるほどに成熟していると考えていいだろう。市民の一人ひとは、個人的問題と同じように、地域社会などの問題にかかわりを持ち、問題解決に向けた一連の過程に参加することで自己実現を図ろうとする動機を有している。地域課題の解決に際して参加メンバーに満足をもたらす源が「問題解決（意思決定）過程への関与」にあるとすれば、ここでも「情報」の共有化が最大のポイントになる。

(3) 自治体政府の理念的役割と現代的実現手段

自治体政府の役割は、自治体を構成する市民の信託を受けて市民のための施策を決定し、実施することであり、このための機構として二元代表制を採用している。

古典的政治統合の図式

この二元代表制によって実現しようとする近代市民社会の基本原則である国民主権の原理は、選挙を通じて選出された代表者を通じて市民の意向を政治・行政に反映するという、政治統合の図式を前提にしてはじめて成立可能なものであった。

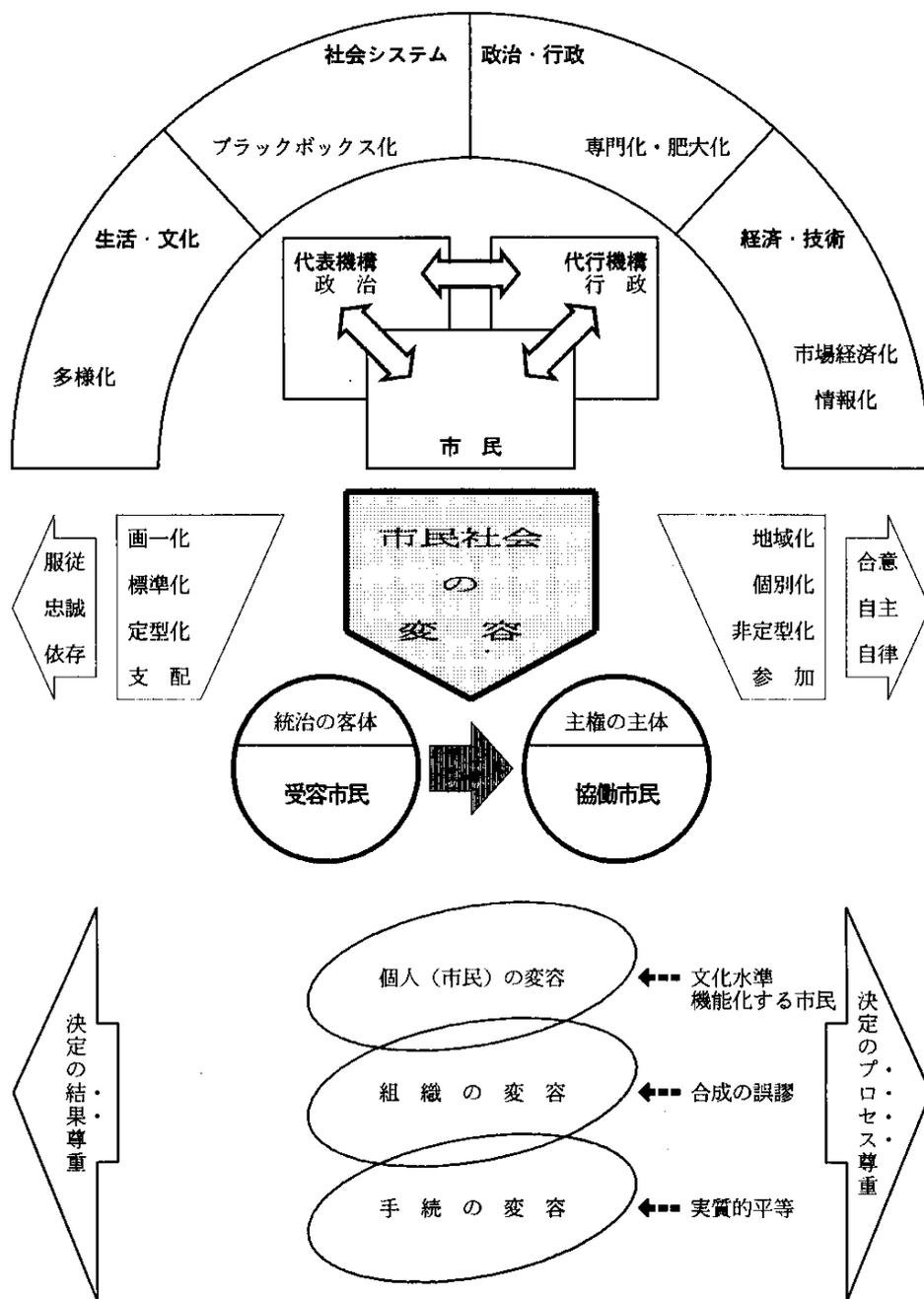
現代的政治統合の方向

しかし、このような古典的な図式によっては、現代のように変化の目まぐるしい社会における政府の責任は果たしえなくなっている。いきおい、古典的図式の抽象的正統性を基礎にした政府の決定事項は増大の一途を辿るが、そうした政府決定の一つひとつが市民の権利に配慮した公正なものであったかどうかは歴史が証明している。シビルミニマムが達成され、個人も経済的に充足してくると、「一人十色」の多様な価値観を背景に多元化・複雑化した利害の尖鋭な対立の調整や、公正な決定を担保する制度的保障が社会の多くの局面で要請されるようになり、政治過程や政府決定過程への市民の参加が改めて課題となる。現代では「市民主権」を実質的に保障するための政治・行政システムの再編が課題となるのである。

手続の制度化の限界

こうした社会的な要請に応えようとするアプローチの一つが、行政過程における手続を法的に規制しようとする行政手続の問題への取り組みである。確かに手続（プロセス）の制度化（行政手続法の制定）は、基準や手続の明確化を図り、制度運用の全般にわたる透明性、公平性を確保する上で優れている。しかし、これはあくまで「手続的正義」を実現しようとするものであり、市民が積極的に政治過程に参加しようとする動機を喚起するものではない。

図（序-1-2） 市民社会の変容



市民社会の変容

市民を中心にすえた政治統合のシステム（代表機構としての政治、代行機構としての行政）は、それを取り巻く「生活・文化」「社会システム」「政治・行政」「経済・技術」で構成される市民社会の変容に無縁ではありえず、時代に合わせた変遷を遂げる。

市民社会の変容によって、市民は主権の主体として積極的に行動する「協働市民」へと次第に重心が移動し、政治統合における原理・原則も個別化や参加などに向かう。

個人の文化水準が高まることによる「個人（市民）の変容」、専門化・肥大化した政治行政組織によって生じる合成の誤謬を回避しようとする「組織の変容」、そして適正手続きによって実質的平等を実現しようとする「手続きの変容」の相乗作用によって、決定のプロセスを尊重した政治統合の新たな展開が可能となる。

広報戦略の重要性

「市民主権」を実質的に保障するためのシステム「政治過程や政府決定過程への市民の参加」を本当に実現するためには、何よりも先に社会や地域の課題が市民にオープンにされていることが前提となる。市民のあいだに関心や利害関係の存在が認知されることによって初めて「参加」の誘因が起動するからである。こうした意味で、社会や地域の課題を集約して蓄積することが可能な行政の「情報」がクローズアップされ、自治体政府の「情報」の扱い方が問題とされるようになる。また、こうした文脈のなかでこそ「プロセス」の問題が検討されなければならないだろう。

民主主義理念実現のバランスを考慮しながら、自治体政府における「情報」の扱い方を律していく基本的な戦略＝広報戦略の重要性は、このようにして理解することができる。

(4) 公共的問題の多角的解決

今日のように社会経済システムが輻輳した関係を持つようになると、例えばゴミや大気汚染などの環境問題のように、政府施策のみでは解決困難な公共的問題が増えてきている。それは単に政府の財政的あるいは人的資源に制約されるためばかりではなく、原因者や加害者が社会に広汎に存在して社会経済システムとのつびきならない関係を形成しているからでもある。

市場経済行動と公共的政策 目標の達成

この種の問題の解決には、政府の規制的手段にばかり依拠することなく、原因者や加害者の行動を社会経済システムのなかで問題解決の方向に変更させるインセンティブを持つような、新たな経済システムを開発する方策が探られていい。政府ばかりでなく、社会の構成員という多様な主体の多角的な行動を通じて、公共的問題の解決が目指されるのである。

このときの政府の役割は、新たな経済システムの開発に向けて「情報」を提供していくことであろう。市場への政府の介入は、政府の負担を増すとともに市場の自律性を阻害するからである。

こうして、ここでもまた政府の「情報」をめぐる新たな局面が、広報戦略の課題として浮上してくる。

2 研究の目的

(1) 広報戦略の役割

本研究の目的の第一は、自治体政府が今後展開すべき広報戦略の役割を示すことである。

2つのアプローチ

一般に、「広報」を考える場合、次の2つのアプローチがある。

- ①Public Advertizing : 広告、宣伝に係わる媒体や表現技法を中心に考える〔技術的〕アプローチ
- ②Public Relations : 顧客や市民の好意・好感を獲得し、維持・発展させるための関係性を中心に検討する〔理念・観念的〕アプローチ

本研究では、②Public Relationsに関する分野に重点をおいて研究すること

とし、①Public Advertizingには意識的に踏み込まないこととする。

その理由は、2つ。

①Public Advertizingに関する研究は、本県の場合、広報課所管の本来業務として明確に認識されており、あえて本研究で検討を進める理由に乏しいこと。

②加えて、業務上広報活動に関与している室課における広報上の問題の本質は、「いかに伝えるか」ではなく、「何を、何のために伝えるか」が明瞭に認識されていない点にあり、これこそがPublic Relationsの問題であること。

以上を前提に、本研究における「広報戦略」を次のように定義する。

広報戦略の定義

広報戦略とは、

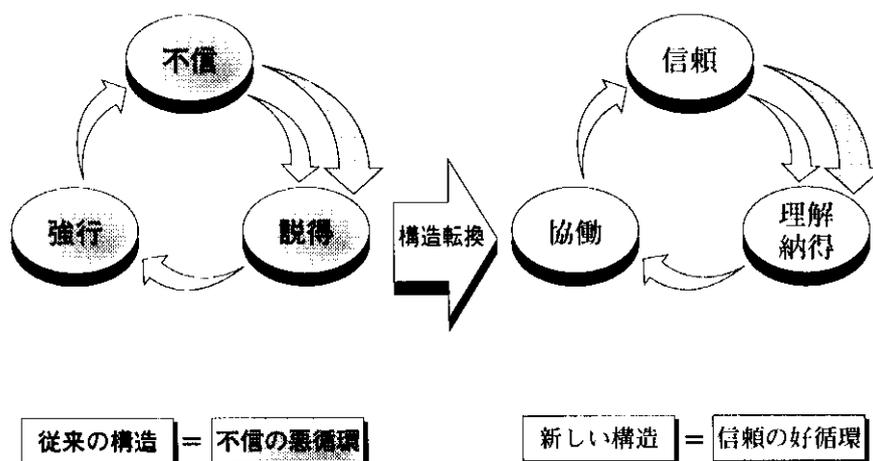
- ①市民と自治体政府をつなぐコミュニケーション手段を媒介にして、市民社会のニーズや動向を踏まえた施策や事業を開発・執行するための一連の行動を指す。
- ②自治体政府が実施する政策が、真に市民との共同作品となるように構想された統一的・体系的な政府の広報活動を指す。

『不信の悪循環』から
『信頼の好循環』へ

こうして、真に民主的な意思決定過程を保障することによって、市民との関係を『不信の悪循環』から『信頼の好循環』に変換し、社会的コンフリクトを極小化することを目標にして、自治体の広報戦略を構想することとする。

同時に、公共的問題の多元的解決を可能にする広報のあり方をも探っていくこととする。

図（序-2-1） 不信の悪循環から信頼の好循環へ



(2) 二元代表制と公共的施策の決定過程

本研究の目的の第二は、二元代表制を前提にした真に民主的な公共的施策の

ある。

自治体政府の広報戦略

本研究では、自治体政府（の補助機構）の広報戦略を課題とする。それは、公と私、すなわち行政（自治体政府）と市民との関係は、市民にとって最も身近で影響の大きい関係領域であり、ここで研究する広報戦略が成功すれば、その効果は政治システムなどの他の分野にも必然的に好影響をもたらすと考えるからである。

これに対して、自治体政府（の補助機構）における民主的意思決定過程の拡大を志向する広報戦略は、今日なお政治システムの基本となっている伝統的意味における間接民主主義の根幹を揺るがす、との危惧をいなく見解もあり得よう。

広報戦略の展開の正当性

しかし、政府補助機構での広報戦略の展開は、二元代表制の予定する間接民主主義を侵すものではなく、むしろ二元代表制の本来機能を助長すると考えられる。その理由を箇条書き風に記すと次のようになる。

- ①政府補助機構は裁量権の及ぶ範囲内において、具体的な判断・決定を下しながら政治機構から付託された施策を実施しているが、こうした「執行決定」に係る事務の合理化・効率化への改善努力は、政府補助機構の健全な働きである。
- ②「執行決定」の積み重ねによっても、最終的に決しえない社会課題の解決（＝政治判断）こそが政治過程に託された「政治決定」の役割であり、両者の役割分担、領域区分は明瞭である。
- ③ここでの「広報戦略」の展開によって「行政と市民の情報関係」が改善されれば、市民は自律・自発的に政治過程に参加するための「動機・きっかけ」と「目標」を獲得することができる。
（→正統性原理としての国民主権の実質的回復）
- ④このことは、政治システム（二元代表制）の本来機能を回復する上で極めて現実的かつ効果的アプローチである。

以上を仮説として、真に民主的な公共的施策の決定過程を自治体政府（の補助機構）の広報戦略の視点から再構築しようとするのが、研究目的の第二である。

(3) 広報戦略実現のための組織的・手続的展開

組織的・手続的展開の提案

本研究の目的の第三は、自治体政府が採用すべき広報戦略を具体的に実現するための組織的・手続的展開を提案することである。

情報化が官庁のみならず地域社会にまで進展すると、情報環境は現在のものとは全く異なった様相を見せるだろう。情報の流通速度が早まり、アクセスも格段に向上する。

ここでは、このような情報化の進展した近未来を前提にして、「情報をめぐる関係」を問題としてきた広報戦略が、組織的・手続的にはどのように仕掛けられたらいいかを検討することとする。

決定過程を示すことで

第2節 研究の方法

本研究では、以下に示す方法にしたがって研究を進める。

1 自治体広報の課題確認

自治体広報が担うべき役割の検討との関連において、自治体広報の現状を概括的に検証し、自治体広報の課題の核心を確認する。

2 自治体を構成するアクター（セクター）の相互関係の確認

影響力モデル

自治体を構成するアクターを、「市民」「政治」「行政」「企業」の四者として捉えて見た場合に、それらが相互にどれほどの影響力を行使しているかの力関係をモデル化してみる。ここで見いだされた影響力の強弱を均等にするところこそが、真に平等・対等な相互関係を築き、真に民主的な意思決定を確保する基本であるとの認識を確認する。研究のなかで検討されるいくつかの提案は、常にこのモデルに立ち戻り、参照して有効性をテストされる。

3 「参加と協働」にいたる概念的枠組（仮説）の提示

現代市民像

「市民主権」を実体的に担保するものは、意思決定過程への市民の参画であり、意思決定過程の適正な手続きであるが、ここにおける自治体政府の広報戦略の展開が、市民の自発的で自覚的な行動を誘発するとの仮説を提示し、検証する。

あわせて、ここでは仮説との関連において、現代市民像の実像に肉薄することを試みる。

4 具体的事例における広報戦略の検討

ここでは2つの類型、すなわち①〔市民－行政〕関係及び②〔市民－市民〕関係における具体的事例を通して広報戦略を検討する。

①〔市民－行政〕関係では、コンフリクトの典型的事例である迷惑施設建設の問題を、また、②〔市民－市民〕関係では、市民・地域の利益や感性に訴えて公共的価値を市民自身の手で形成するための自治体政府のコーディネート機能の問題を取り上げる。

5 新しい広報戦略を展開するための組織的環境の整備

行政機構の内部及び外部に一定の組織を構築して、新しい広報戦略を展開するための環境条件整備の方向性を示す。ここでは、時を近未来に移して、情報化社会の深化を前提にした組織の構築を提案する。

6 提言

本研究で基礎とした理念や概念のうち特に重要と考えるもの、及び広報戦略展開のために大切な具体的手続等を提言としてまとめる。

第1章 広報戦略とは

第1節 市民と行政の新たな関係づくりに向けて

1 当世自治体事情

(1) 対立の構図～市民 v s 行政 不信感を生み出す連環

都市化と行政機能の増殖

日本の地域社会では昔から相互扶助の精神が培われており、地域住民の日常生活全般にわたって“隣組”の機能が、いかに発揮されていた。しかし、急激な都市化現象の進展により人口移動が進むと、この地域社会の伝統的秩序形成機能が失われ、行政がそれに代わるものとして、その機能を果していくようになった。つまり、都市化が、本来、家庭や地域社会が果していた諸機能さえ行政に転嫁させ、その結果、地域住民の日常生活の隅々にまで行政が入り込むようになり、行政機能を増殖させてきたのである。と同時に、住民の公共感覚、地域の問題を自分たちの手で解決していこうという意欲、それが物理的、技術的に解決できるかどうかは別にしても、そうした意欲を低下させていくという状況が継起していった。

市民の復権

しかしながら、やがて、そうした都市化が一段落し、人々の定住指向が強まると、その地域社会に必要な秩序を自ら形成していこう、いわば、かつて失われた地域社会の諸機能を、地域住民の手に取り戻そうという動きが生まれた。しかし、こうした機能は既に行政側が担っているところでもあり、ここに地域社会の諸機能を複合主体が果していくという問題と、公と私の問題領域が重複していることの問題を浮上させたのであった。

行政機能の限界

一方、世界に例を見ない急激な高齢化や地球規模での環境問題など、今日、我々が直面している問題は、ニーズが非常に多様で市民の生活に密着しているものである。そうした問題に対しては、これまでのような統一的な「広く、浅い」行政サービスや、企業活動の規制ではどうも対応できるものではない。仮に、こうした対応で問題の解決を図ったにしろ、市民の納得を得られるかどうかは疑問である。

対立図式へ

以上述べてきたように、現在の地域社会では、そこに山積する問題と、その解決を図ろうとする複合主体—行政と市民—の意識および実際行動が、複雑に絡み合い、行政と市民の緊張関係は拡大し、両者の対立図式は増えているのである。

(2) なぜ信頼されないか 政策決定過程における「従来」広報の問題点

政策決定過程の

ブラックボックス化

行政の政策決定過程は、ブラックボックス化しており、一般市民の目には見えにくいものとなっている。その為に、具体的な政策自体には納得しうる場合でも、決定過程がフェアではないとの印象を持たれると、それが行政に対する不信感となり、反対運動が生れることがある。特に、いわゆる迷惑施設の建設の場合に、こうした例が多く見受けられる。

広報の意味

また「広報」は、本来単なる「お知らせ」以上の意味があるものである。そ

これは、その主体が施策や事業内容等について、関係者の理解を深め好意的態度を得るために行う、全体的な活動であり、さらに進んで言えば、個人も組織体も公共問題を認識し、公共性を増進し、自主的な世論によってその解決に取り組むことを意味する。

この意味において、政策から遊離した「広報」はナンセンスであるが、はたして現状はどうであろうか。ここで、広報の「現在」を振り返ってみよう。

広報の現在

①お知らせ広報に終わる

現在の「広報」は、お知らせ、啓蒙的側面が前面に出ており、しかも、内容的には事後の結果報告的なもの、イベント開催のお知らせ的なものが大半である。自治体を取り巻く様々な問題について、市民とともに考えていこうというものも見られるが、自治体の施策にまで市民の声を取り入れようという姿勢は見受けられない。

②市民との対話なし

本来はツーウェイであるべき情報の流れが、一方的であり相手方の声を吸い上げるチャンネルがない。広聴制度は存在するが、市民の声が施策に反映されることはおろか、縦割り行政の弊害により、収集した情報が全庁的に流通することさえ難しいのが現実である。

また、個々の政策決定過程において、市民参加の場が設定されてはいても、行政に対する不満合戦になりがちで、フラストレーションの解消の場で終わることが多い。さらに、そうした形式的な市民との対話の場が、行政が民主的に運営されている、という言い訳に利用されることもある。

③利害調整機能の欠如

現代社会には、いろいろな利害——単にカネやモノだけでなく、思想、信条も——が輻輳している。その社会のなかで各グループ間、組織間さらにはそれぞれのグループや組織の内部でも、利害の対立が激しくなっている。

例えば、地域社会でゴミ処理問題をめぐって対立する自治体と市民、マンション建設をめぐる自然保護派と開発推進派の対立、こうした対立構造のなかで、討論→調整→解決へと進んでいくべき「広報」の本来の機能が果たされていない。

以上のような現状では、広報本来の役割である「関係者の理解を深め、好意的態度を得ること」も、「公共問題について、共通の認識を持ち、問題の解決に取り組むこと」もできない。そこでは、行政に対する信頼を得ることはおろか、政策自体に対する冷静な判断を期待することも困難であろう。

2 自己決定と共生のシステム（より良い自治のあり方を探る）

市民の位置

現代社会は、冒頭でも述べたように、市民 vs 行政の対立場面が増えている社会であるが、そこでの「市民」とは、自治体が「相対する」人々のグループ、そしてコミュニケーションの対象として考えられてきた。しかし、市民は本来コミュニケーションの客体であると同時に、主体であり、コミュニケーションの主人公として位置づけられる人々である。問題が生じたとき、それについて「話し合い」「解決策を提示」し、そして時には、自ら「問題の解決」をも行

う主体的な人間たちの集まりである。

地域社会においても、そうした市民がいろいろな生活の場で、いろいろなグループの一員として、互いに対立し、あるいは、食い違っている利害や意見、モノゴトの手順などについて議論し、話し合うことによってそれらを調整し、問題の解決策を見いだしていくことが望ましい。しかも、単に自分たちのグループの利害だけから、問題をとらえるのではなく、もっと広く地域社会全体のあり方を見据えた立場から考え、行動できる人々、市民（「市民」については後に詳述するが、これらの市民を「機能的市民」と呼ぼう。）が、一層多くなることを必要とする。

こうした機能的市民の実践が積み重ねられることによって、伝統的な社会における“公”と“私”といった二分的なありようが変革され、地域社会をめぐる様々な問題に、柔軟に対処しうる枠組みが築かれていくであろう。

また、逆に、市民が自分たちの問題に対する回答を、自分たちで見つけ、決めることができる、いわば「“自己決定”できる社会環境」こそが市民の更なる機能化を促す契機であるともいえるであろう。自己決定と共生のシステムは、こうした市民の機能化と行政側の環境整備の努力が、相まって伸展していく先に実現されるものなのである。

3 手段としての広報—市民との信頼関係の構築へ

広報活用の理念

「広報」とは、究極的に経営や行動のあり方全般に係わってくる課題である。そこで問われているのは、組織体の理念であり、方針、計画であり、それに基づく実際活動なのである。広報活動は、それらの検討なしにはうまくいくわけがないし、歪んでいってしまう。

しかし、現実の広報は、1(2)で述べたとおりであり、市民の信頼を獲得することも、自己決定と共生の社会を築くこともできない。

本項では、そうした現実を転換し、信頼関係構築の手段としての広報のあり方について考えてみたい。

まず、地域社会に対する広報活動を行うために必要なことは、自分たちの方針や計画や実際活動を一方的に“正義”として、それを如何に効果的に伝えるかに苦心するのではなく、方針や計画自体を地域社会のなかでどのように位置づけていくかを考えることである。そして、“民主主義”の観点から市民参加を社会的にきちんと評価し、これに対応しようとするところから始めなければならない。

そうした努力の積み重ねにより、行政のブラックボックスの可視性、透過性が高まり、市民との間で信頼関係が築かれるものと思われる。

広報のあり方

次に、具体的な「広報」のあり方について、次の4つのキーワードをもとに考えてみよう。

『情報開示』

ここで言う「情報開示」とは、市民参加、つまり行政過程に市民の意思をどう反映させるか、ということを前提にしたものである。広報・広聴活動から始まった情報の提供（開示）は、今日多くの自治体において情報公開条例の制定を促すに至っている。

現在のこうした状況を前提に、情報の開示ということを考えて見たい。松下圭一法政大学教授の整理によると、行政における情報は「争点情報」、「制度情報」、「政策情報」に分類される。

「争点情報」とは、自治体のなかで繰り返されているまちづくり上の争点に関する情報である。この種の情報は、首長に直接入ることもあれば、行政の部課に入ってくることも、あるいは議会を通して入ってくることもある。いずれにしても、このような情報がきちんと整理されて、市民に提供される必要がある。担当部局に入った情報は、一応の整理はなされるであろうが、それが全庁的に使える形になっているかはどうかは疑わしい。

「制度情報」とは、一つの政策を行う場合、どのような制度的枠組みの下で行われるのか、自治体の持っている権限は何か、国の持っている権限は何か、あるいは、実際に自治体が仕事をしていく場合に、その財源はどのように調達されるのか、といった個々の行政の枠組みについての情報である。このような情報についても市民が広く知っているとは言えない状況にある。そのため、行政の不作為が制度の欠陥に転嫁されてしまうこともないわけではなく、市民参加への創意がそれてしまうこともある。このような制度情報を、やさしく分かりやすい形で広く公開し、市民が共有することが必要であろう。

「政策情報」とは、政策を選択していくときに必要な理論情報である。従来この情報は中央からの通達、行政実例など他者に負うところが多かった。しかし、本来は自治体政府と市民との共同作業として、政策情報を作り上げていくことが必要であろう。

また、こうした情報の開示、整備を進めていく過程で、自治体職員の政策形成能力も向上していくはずである。そして、このような政策でいくなれば、地域はこのようになるという将来像を示すことによって、市民との信頼関係が築かれ、市民参加の発展も実現されるであろう。

以上のような「情報の開示（伝達）」は、自治体の実態と方向を知らせることによって、市民とのより良い関係を生み出し、自治体の活動を効果的に展開するためであるが、同時にその活動の結果が「公共利益」にかなっているかどうかを確認するための材料でもある。よって、情報の提供だけで終わるのではなく、その情報についての市民の反応に耳を傾けることが必要である。その市民の反応、声を参考に、改めて組織の活動のあり方を検討し、改善していかなければならないのである。

『ニーズ把握』

広聴活動の役割は、市民ニーズの測定、行政効果の測定、広報効果の測定、の3つに大別できるが、ここでは対市民の観点から、市民ニーズの把握、測定について述べてみたい。

「広報」においては、まずなによりも、「世論」を的確に把握する必要がある。社会の価値観が激しく動いている現代では、価値観の変化とともに、公共利益のあり場所も流動している。その公共利益のあり場所を確かめるためには、つねに市民の声を聞こうと、謙虚に努力することが大切となってくる。

そして、的確に取り入れられた「世論」が、的確に分析され、その結果が自治体のとるべき方策、トップの方針に反映させられる仕組みと意識とが確立されなければならない。さらに、そのトップの方針に基づく組織の活動が、あらゆる面で世論に適合できるよう影響力を持つことが必要である。

『市民参加』

市民参加、市民運動は、ある意味では代議制民主主義へのアンチテーゼとしての「直接民主主義」への動きであり、それが盛んになる背景には、地方議会や行政が市民のために十分な機能を発揮していないことが指摘される。

しかし、ここで言う市民参加の意味は、当然ではあるが代議制民主主義の制度を否定するものではなく、その欠点、例えば定期的選挙に見られるような政治の「硬直性」を補うことである。日頃からの「市民参加」によって、施策の計画段階から市民の意思を確かめ、市民の意向を具体的に反映した、より誤りの少ない行政を行おうとすることにある。

そうした市民参加は、ときにヒステリックになり、ときに行きすぎになることもあり得るが、それはそれとして参加自体については、これを評価しなければならない。なぜなら、それが地域社会の問題に対して、自ら「主人公」として主体的に行動しているものであるからである。

市民参加は、人々が近隣の関係のなかで、お互いの信念や問題意識、利害について話し合い、調整しあい、解決点を見出すことにある。それは、やがて一つの地域をとびだし、他の地域との関係においても、また、行政や企業との関係でも行われるようになるであろう。そして、その関係がだんだん社会全体に広がっていく、というところに民主主義の運動としての意義があるのである。

このように「市民参加」が市民のための行政を目指すべきものならば、必要なことは既存計画を白紙に戻しても、市民からの問題提起を受ける態度である。それによって「市民参加」はより自発的で積極的なものになり、行政側も市民側も自己教育が進み、行政計画が今日的なもの＝市民のものとして蘇生するものと思われる。

『職員参加』

地域社会を築いていく上で大事なことは、本来の市民意識に基づく民主的なものの考え方や行動を育てていくことと共に、一方の主体である自治体の職員の民主的なものの考え方や行動も同様に育てていくことである。自治体の職員が、職員としての意識と同様に、地域社会の住民の一人だという意識を身につけ、地域社会に参加していくことが重要である。

その結果、考えられるところをシナリオ風にまとめてみると、

- ①自治体の職員もその地域の住民であることから、自治体政府の利害の枠を越えて、一人の住民としての立場から自分たちの地域の問題について議論しあえる可能性が出てくる。
- ②そうした立場にたつて、職員が地域に参加したとしても、その集まりにおいては、一日の大部分を費やしているところから、自然に自治体政府の人間としての立場から情報や意見を出す事が考えられる。それが大事なのである。そこでは当然、対立する情報や意見も出るであろうが、そんな中から地域社会の住民が、自治体政府と地域社会との関係について、十分に理解することができ、その開かれた目で、問題に対処する上での明確な態度を確立することができるわけである。
- ③さらに、そうした職員が自治体政府に戻ったとき、地元の問題について、単に個人的な主観以上の理解をもとに、自治体政府内で議論を行う。公式の場でも非公式な場でもである。それによって、自治体政府と地域社会の関係をより良くする、手だてや方策の立案に対して、より大きな影響力を与えることができるはずである。

以上見てきたように、職員参加によって市民の側でも機能化の伸展が期待されるが、より重要なことはそれが職員及び自治体政府の意識改革の契機となりうることである。そして、そのような基盤が確立されてこそ、自治体政府の個々の政策策定過程における、地域社会の住民や諸団体との話し合いも、より円滑に発展すると言えるであろう。

以上、『情報開示』、『ニーズ把握』、『市民参加』、『職員参加』という4つのキーワードをもとに、広報により如何に市民とのあいだに信頼関係を築いていくか、ということについて考えてきたが、その具体的展開については、第2章において検討してみたい。

4 地域社会の政策決定影響力モデル

(1) 現状モデル

自治体を構成するアクター（主体）を、ここでは便宜的に「市民」「政治」「行政」「企業」の四者として捉えてみよう。このときの四者の関係は、図（1-1-1）の【現状モデル】のように表すことができよう。

市民と行政との影響力の差異は、市民の要望や意向が行政の実施する施策に実現されにくいという生活実感を反映している。

ところで、このような権力構造は、社会規範を形作る上で必要な諸般の環境条件をいち早く、包括的に把握し、高度に専門的な判断を下しうるのは行政機関のみであるとの前提を基礎に置いている。しかしながら、情報化と国際化の進展によって、市民のあいだに行政が有する以上の高度の専門的知識を有するものが現れはじめた現在、行政の優位は「情報の包括性と非公開性」によって保たれている、と言ったら言い過ぎだろうか。

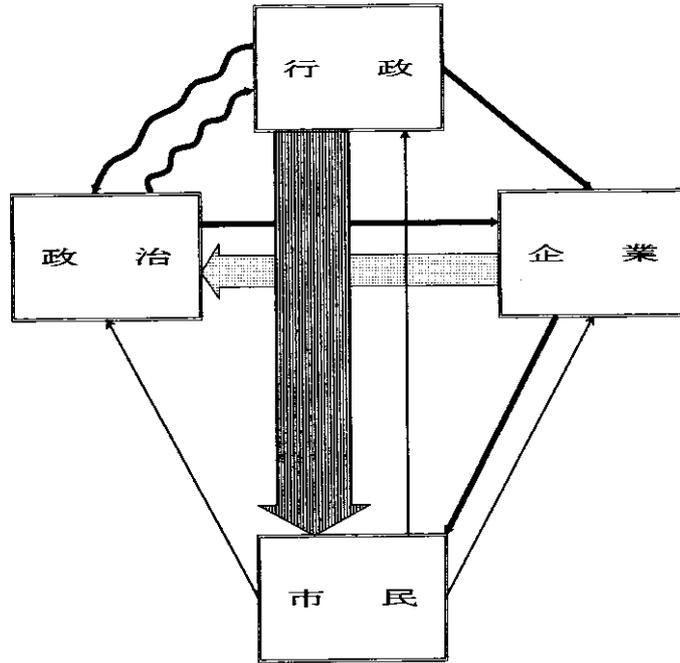
(2) 理想モデル——情報の共有による対等な関係の構築

自治体における各主体相互の影響力が均衡しあって、対等な立場からものごとを決めることができるようにすることが、社会における平等な意思決定システムの今日的課題だとは言えないだろうか。一方が一方の意思をあからさまにねじ伏せることはないにしても、事実上気づかれない形でこのような権力関係を維持している例は多いからである。

「情報の非公開」が自治体における各主体間相互の影響力に必要以上に差異をもたらす大きな要因である以上、「情報」を共有することによって各主体間の影響力を均衡させることができるはずである。市民と行政との関係について言えば、情報をめぐる行政側のスタンスや理念が「市民主権」の発想に立って再構築されることが求められるのであり、「広報戦略」はこの流れのなかで構想されなければならない。

情報の共有は、対等な関係を構築するために欠くことのできない必要条件であるが、なおそれだけでは不十分である。さらに進んで、情報を基礎に、地域社会の意思決定過程に（直接、間接に）参加するためのシステムが全ての人に開かれ、提供されることによって、ようやく「対等な関係」が実質化され、「市民主権の広報戦略」が姿を現すことになるのである。

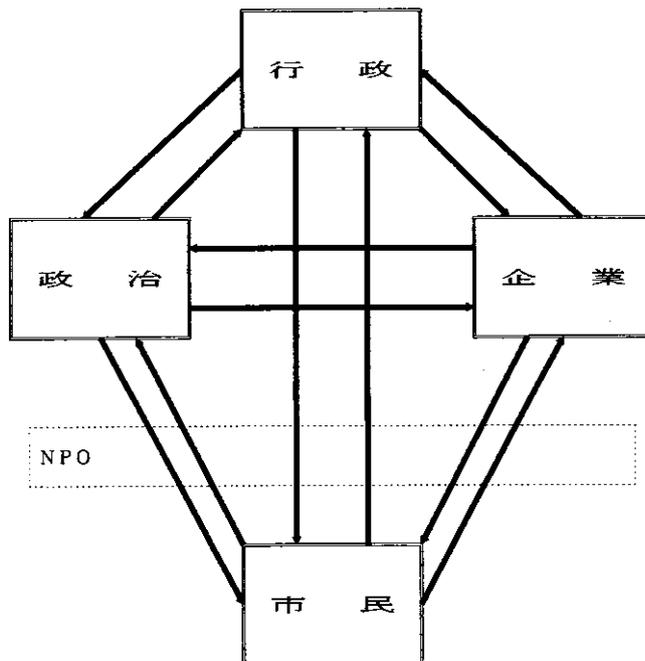
図（１－１－１） 自治体における各主体相互の影響力モデル
 【現状モデル】



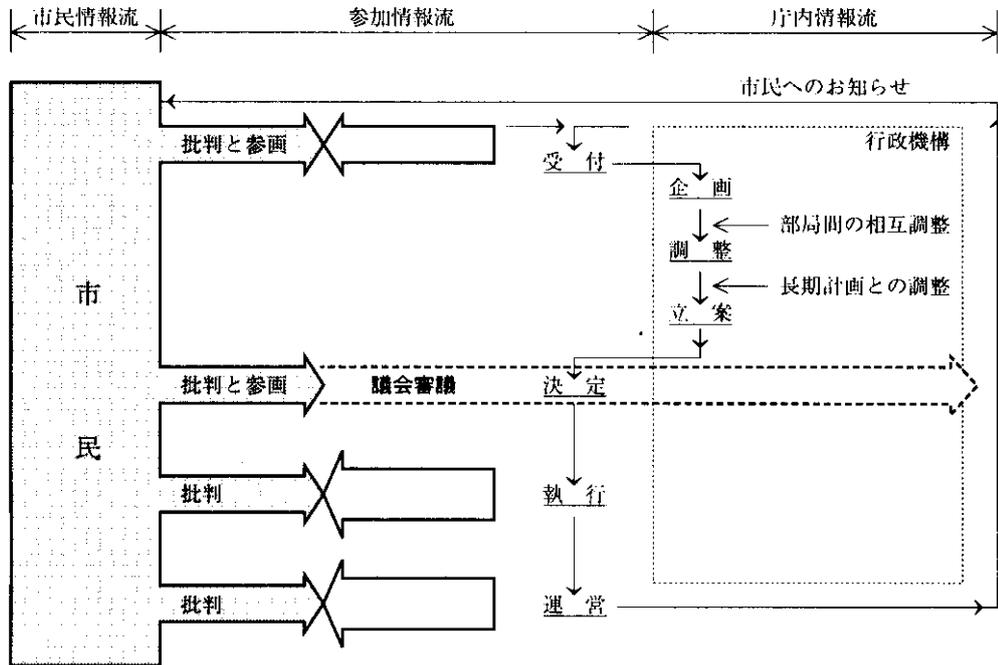
【現状モデル】

市民に対する行政の影響力に比べ、市民から行政に向けた影響力は極めて小さい。この影響力の差異は、社会規範を形作る上で必要な諸般の環境条件をどれだけ早く、包括的に把握しているかにかかっていると見えよう。つまり、意思決定に必要な「情報」の偏在が、各主体間の影響力を規定する大きな要因となっている。

図（１－１－２） 自治体における各主体相互の影響力モデル
 【理想モデル】

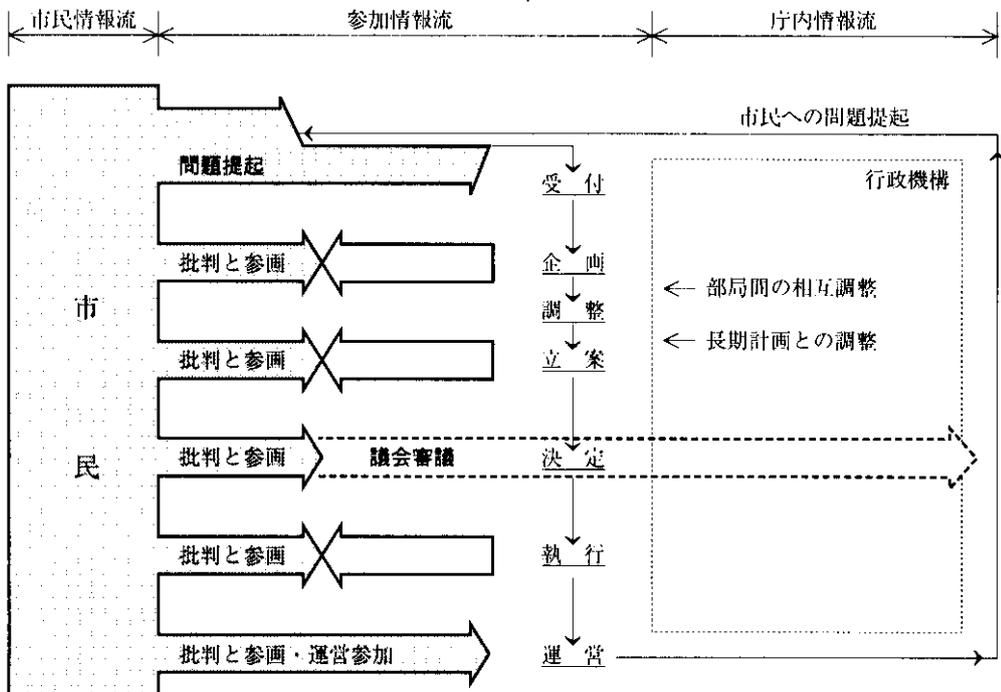


図（1-1-3） 行政をめぐる情報流の模型
【現実型】



（資料）松下圭一「都市型社会の自治」P.208，日本評論社，1987 をもとに改変

図（1-1-4） 行政をめぐる情報流の模型
【理想型】



（出典）松下圭一「都市型社会の自治」P.208，日本評論社，1987

第2節 市民像を考える

序章第1節2で述べたように、行政と市民の間の不信の悪循環を解消し、将来にわたり信頼の好循環を築いていくためには、広報戦略を具体的施策として不断に実施していくことが求められる。

しかし、いかなる戦略といえども、その効果を最大たらしめるためには、事前に戦略対象の本質、特性を的確に把握することが不可欠であることは言うまでもない。そこで、本節においては「市民」の意識や行動特性について考えてみたい。

なお、本研究においては、二元代表制である自治体政府のうち、「行政府の広報」に焦点をあて、その戦略を構想することとしたが、ここで検討する市民の意識、行動特性については、特に立法府、行政府といった区別をせずに論を進めたい。

1 市民の社会参加意識

(1) 依存度の高い市民

まず、1981年に神奈川県が行った調査によって、市民の政治・行政に対する意識をみてみよう。この調査では、現在の社会の役割分担を、「私領域」と「共領域」、「公領域」の3つに分けて、それぞれの領域がどの程度の分担として意識されているかを調べている。

この結果は、「私領域」が27%、「共領域」が37%、「公領域」が35%であり、市民は、社会の領域のうち純粋に個人に関する領域は3割程であると感じている。

次に調査は、将来の期待すべき役割分担はどうあるべきかを質問している。この結果、「私領域」が8%減って19%、「共領域」も4%減って33%、「公領域」は12%増えて47%になっている。

この結果から、市民が将来にわたって、「公領域」すなわち政府や自治体の役割の拡大に期待していることが読み取れる。

また、総理府が毎年実施している「社会意識に関する世論調査」によると、政府に対する国民の意識として、「国から何かしてもらいたい」と考えている人が1990年で42%であり、1969年の調査開始以来4割を占めている。一方、「国のため何か役立ちたい」と考えている人は1990年で13%であり、こちらもあまり変化はみられない。

この結果からも、市民は政府の役割に期待しており、自ら進んで公共のために役立つ行動をしようとする人が少ないことがうかがえる。

(2) 依存心の強さの要因

こうした市民の政府・行政に対する依存心の強さは何によるのだろうか。

これには、市民側の要因と政府・行政側の要因が考えられるが、ここでは本節のねらいである市民の意識を考えるという点から、市民側の要因を取り上げ

よう。

その要因としてまず第1に、日本人に特有の集団主義があげられる。集団行動においては、個としての意識が確立しにくく、また、結果に対する責任も曖昧となる。こうした状況の中では、集団主義を利用したタカリ意識やゴネ得、行政への甘え等が生じやすい。

第2は、「民主的な政府」に対する誤解である。つまり、政府は権力をもっているが、それは市民を庇護するためにあるという意識である。市民は、政府を「打ち出の小槌」であるかのように考え、政府にお願いすれば何でもやってくれ、またそれこそが民主的な政府なのだと考えているのである。

第3は、都市化による私的領域の役割の低下である。従来、地域や家庭の問題は、市民自身や、近隣関係の努力によって解決がなされてきたが、都市化の影響により、これらの問題解決が公的領域に転嫁されるようになった。これに伴い、私的領域の問題を公的領域に転化すれば、自己負担を負わずにすむといったフリーライダー的意識が広がっていったのである。

以上、市民の政府・行政に対する依存心を高めていると思われる要因を、市民の側から検討したが、このような依存心の強さ、期待の大きさは、政府を拡大、膨張させ、さらには、その権力を増大させることとなる。

なぜなら、政府機能の拡大に要する費用は、市民の負担や犠牲によってまかなわれるのであり、こうした負担や犠牲を強いることは、支配、被支配の関係を生み出すからである。

信頼の好循環の形成は困難？

ところで、われわれの求める広報及びその戦略の目標は、市民—行政間の不信の悪循環を、信頼の好循環に転換することにある。

しかしながら、政府の権力が増大し、市民の自由領域が狭められた状態は、民主的関係とはいえず、このような状況下では、われわれの目標である好循環を形成することは困難であるといえる。

(3) 活動する市民

前項においては、神奈川県および総理府の調査をもとに、市民の政治・行政に対する依存心の強さとその要因について考察した。

しかし、市民は、常に依存心が強く、自らは何も公共的活動をせず、政府に甘えてばかりなのだろうか。

否である。確かに、市民の一般的性向としてそのような意識をもってはいるものの、必ずしもそればかりではない。

NHK放送文化研究所が行った「日本人の意識調査」（1988年）によると、「地域に住民の生活を脅かす公害問題が起きたらどうするか」の問に対して、「事態を見守り、自らは直接活動しない」静観派が33%、「関係者に頼んで解決する」依頼派が39%と、両者で72%を占めるものの、「積極的にまわりに働きかけ、解決のために努力する」活動派が25%おり、4人に1人は、自ら進んで問題解決のために行動する意向を表している。

このように市民は、日頃は社会意識が低く、政治にも無関心であるばかりか、むしろ政府や行政が、市民の日常生活のすみずみにまで手厚いサービスを提供してくれることを望んではいらぬものの、ひとたびわが身に関わる問題が発生し、その利害を認識すると、問題解決に向けて積極的に活動するのである。

こうした市民の積極的活動性は、同研究所の調査結果を待つまでもなく、1960年代後半以降発生した市民運動や市民参加においても確認することができる。

(4) 活動の動機

本来、市民の政治・行政への参加は、政府の行動と市民の選好の矛盾を穏やかに正す役割をもっている。

また、政府も市民の参加を受け入れ、異なる市民の選好を効果的に調整するという困難な決定を何度も経験することによって、その能力を高めていくのである。

しかし、ほとんどの場合、政府はこうした手続きを経るよりも、参加を抑制し、情報を非公開にすることによって効率的な政治を行うという近道を選択する。

こうした政治では、政策の決定過程や執行過程に市民のコントロールが機能しないため、その意思や選好が十分に反映されず、市民は、政治や行政に対し不信や不満を抱くようになる。そして、不信や不満を抱いた市民が生活環境の破壊や自己の利益の侵害を認識すると、市民運動を起こしたり、市民参加を求めたりするのである。

行動する市民の登場

こうした動機をもとに、1960年代後半以降、社会に生起する問題を発見、認識し、解決策を考え、政府の決定に影響を与えようと、行動する市民が登場し始めた。

そこで次に、この新たに登場した市民が行政との間に信頼の好循環を築くことができたかどうかを考えてみよう。

当時の市民の積極的活動は、自然環境や生活環境の保全、各種権利侵害の排除を目的とした抵抗型運動と、社会福祉、保健衛生、教育文化等の充実、向上を求める要求型運動が中心であった。

まず抵抗型運動についてみると、問題解決要求を通じてその公的認知を迫り、それが得られると次にその制度的保障を求めていくという性質をもち、政府との関係においては、対立的な構図を示し、時には敵愾心に満ちたものであった。このため、自己の選好が採用されない、あるいは、満足のいく十分な影響を政府に与えられないという結果の場合には、穏健な解決、収束はなかったといえる。

このように自己の選好と異なった結果に対する寛容さがなかったために、政府に対する依存的立場を脱却したものの、政府との間に信頼の好循環を築くことはできなかったといえる。

しかし、こうした運動に対し、政府が運動の前にも後にも有効な情報を提供せず、意思決定への参加システムを全く用意していなかったことを考えあわせ

ると、その責任は、むしろ政府の側にあったともいえ、市民ばかりを責めることはできない点に注意しなければならない。当然のことながら、信頼関係の構築には、市民の成長ばかりでなく、政府の積極的姿勢、すなわち、有効な情報の提供と参加機会の保障が不可欠なのである。この点については、後に詳述する。

信頼の好循環は築けないか

次に要求型運動についてみてみよう。

この運動も政府権力に対する運動として、民主主義を求める意識の発露ととらえることもできるが、その内容は、政府に対する要求ばかりで、政府を「打ち出の小槌」とみなす行動の表れであったとも考えられる。

もしそうであるならば、市民が自らに関わる問題について積極的に行動したとしても、それは、「民主的な政府」に対する誤解に基づくものであり、さきに述べた依存型市民と同様、行政との信頼の好循環を築くことはできなかったといえる。

2 機能的市民の登場

(1) 新しい市民の登場

このように行政依存型市民や、仮に自ら積極的に行動するにしてもその結果に社会の一員としての寛容性を持たない市民との間には信頼の好循環は成り立たない。

新たな価値感や
社会意識をもつ市民

しかし、今日の市民はこのような市民ばかりではないようである。社会状況の変化や市民の行動様式の変化により、従来とは異なる価値観や社会意識をもつ市民が地域社会に現れ始めている。

例えば、基本構想や総合計画の策定に市民参加を試みる自治体が増えてきているが、行政が求めれば、積極的意見を提言する市民が少しずつではあるが増えつつある。

また、社会福祉ボランティアやリサイクル運動、まちづくり運動などの市民活動への参加を通じて問題を指摘し、行政に対し、その解決や制度の改革を求める市民も増えてきている。

また、さらに進んだ市民は、生活課題、社会課題に対し、地域福祉サービス、環境保全、第三世界の支援などの身近な事業（市民事業、ワーカーズ・コレクティブ等）を通じて、自ら解決の糸口を探り、展望を見つけようと活動を展開している。

(2) 「機能化」とは

このような意識や行動力をもった市民は、「社会に生起する問題を発見、認識し、解決策を考え、決定に影響を与え、目標の達成に努力し、その結果に責任をもつことができる」市民である。ここではこうした市民を、「機能化した市民（機能的市民）」と呼ぼう。

機能的市民

つまり、「機能的市民」とは、利得最大化の原理にのみ基づいて行動するのではなく、社会の中の一員としての役割を果たすべく行動する。そして、行政の

決定に影響を与えるが、たとえその結果が自己の選好と異なっても、それを受け入れようとする寛容の精神を身につけた市民、他者の立場に大きな配慮を払うことのできる思慮深い市民なのである。

ただし、その決定が、民主的なルールに従って行われなければならないことはいうまでもない。

(3) 機能的市民登場の背景と機能化の動機

ここで機能的市民が登場してきた背景と、市民が機能化する動機とを考えてみよう。

果して市民は機能化するか

まず始めに、従来の市民運動や市民参加の項で述べたように政治参加への動機が考えられる。しかし、機能的市民登場の要因は、そればかりではなく、社会的状況の変化が考えられる。

まず、都市型社会が定着したことにより市民の定住化が進んだことがあげられる。

人は誰でも、その地域に住み続けたいと思えば、その地域に対する関心を高めるのは当然である。その地域の環境が日常生活にとって良好であることを望み、また隣近所との関係にも目を向け、互助、共助の精神も培われてくる。

また、一般的に今日では、高学歴化が進み、専門的な知識や技術を身につけている人が増え、さらに労働時間の短縮により、自由時間が増加しつつある。このような状況の中で、市民が自らのもつ専門的知識を地域社会に役立てたり、自由時間を地域社会のために活用したりして自己実現を図っていきたいと望むようになったのである。

そして、市民事業やワーカーズ・コレクティブにおいて事業を展開する市民にあっては、こうした自己実現を求めるだけでなく、効率優先社会や企業中心社会の弊害を指摘し、そこから生ずる生活課題や社会課題を解決することを通じて、自己変革、自己発展までも求めている。

(4) 市民は機能化する

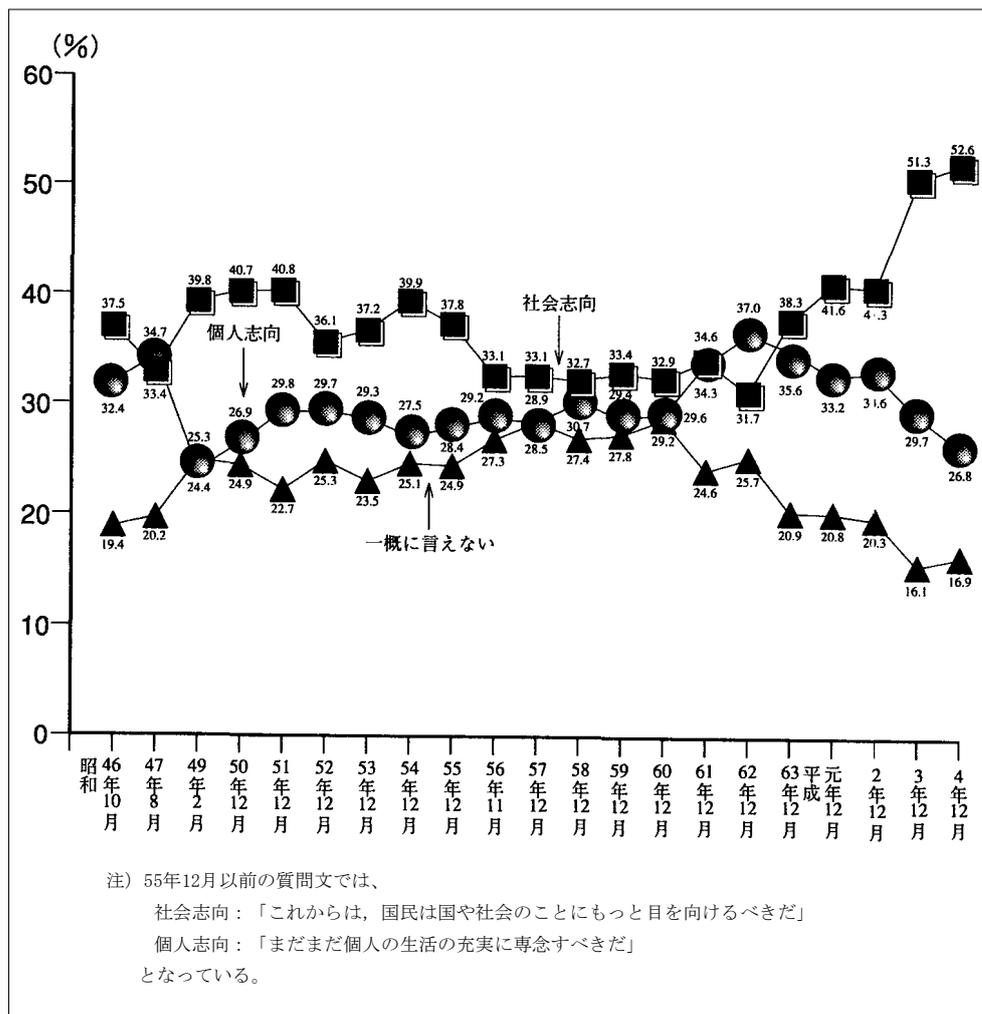
しかし、こうした機能的市民すなわち政策形成に参画する市民や市民活動に参加する市民が増えてきているとはいえ、その数は、社会全体からみるとまだまだごくわずかである。

しかし、機能的市民が登場してきた背景である社会状況の変化や動機は、どの市民にも共通であると考えられ、その点で、多くの市民はいまだ機能化していないが、一定の条件や環境が整えば機能化すると予想される。

また、最近の調査においても、こうした市民の機能化を予想させる結果が表れている。

総理府が毎年実施している「社会意識に関する世論調査」結果によると、「国や社会のことにもっと目を向けるべきだ」とする社会志向の人の割合は、1987年(31.7%)以降上昇に転じ、1992年には、52.6%を占めるに至っている。反対に、「個人生活をもっと重視すべきだ」とする個人志向の人の割合は、同年(37.0%)以降減少し、1992年には、26.8%である(図(1-2-1)参照)。

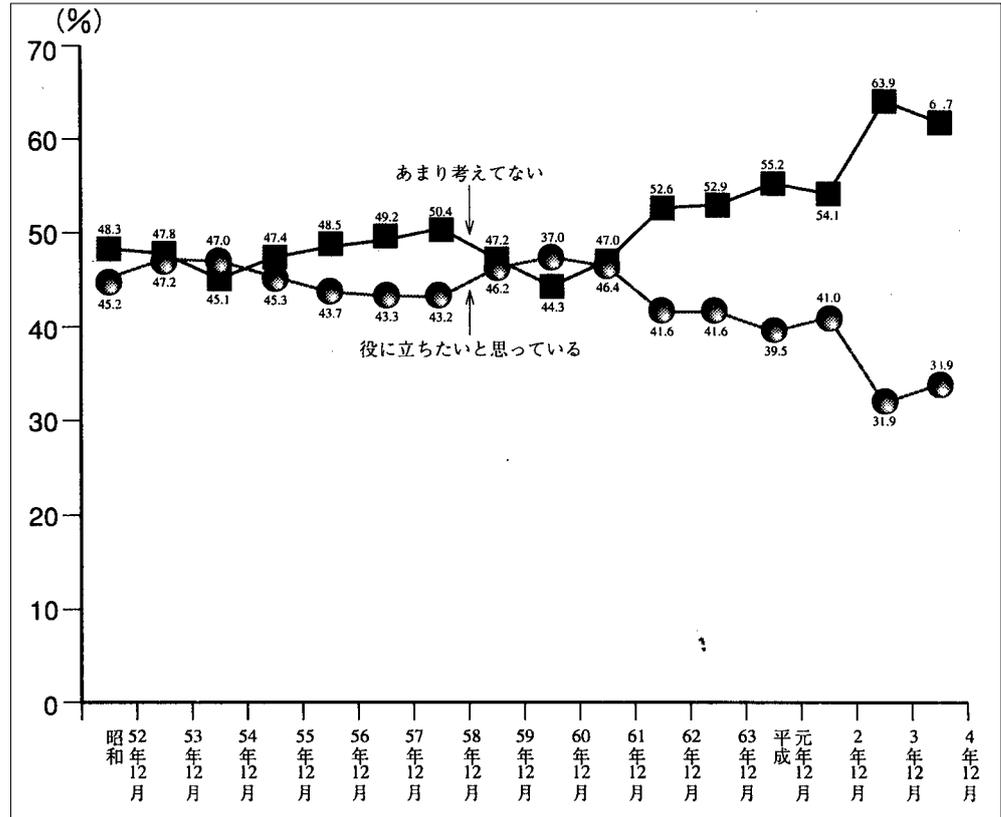
図(1-2-1) 社会志向か 個人志向か



(出典) 総理府「社会意識に関する世論調査」

また、社会への貢献意識について「社会の一員として何か役に立ちたいと思っているか」の問に対し、「思っている」と答えた人は、1986年(47.0%)以降増加傾向にあり、1992年では、61.7%を占めている。反対に、「余り考えていない」人はここ10年で減少傾向にあり、1992年では、33.9%となっている(図(1-2-2)参照)。

図(1-2-2) 社会への貢献意識



(出典) 総理府「社会意識に関する世論調査」

また、同じく1992年に博報堂生活総合研究所が行った生活定点調査においても社会意識を調べており、「日本人は国や社会のことにもっと目を向けるべきだ」と考える人が7割近く(68.8%)を占めており、「日本人は個人生活の充実をもっと重視すべきだ」と考える人は3割程度(31.2%)しかいない。

また、「社会の一員なのだから何か社会のために役立ちたい」と考えている人が半数(50.3%)を占めている。

このような結果から、今日においては、市民は、個人の生活や価値を重視するよりも、社会全体に目を向けるべきだと考え、また、多くの人々が、社会貢献意識をもっていることがわかる。

社会貢献する市民

以上のように、新しい市民(機能的市民)が少しずつではあるが現れてきていること、そして、より多くの市民が社会に目を向け始め、また社会に貢献したいという潜在的動機をもっていることから、「市民は、一定の条件、環境のもとで機能化する」と仮定することができるのではないかと。

つまり、機能化する動機を秘めた市民は、時と場合によっては、問題解決に向け、能動的に行動すると考えられるのである。

(5) 機能的市民と信頼の好循環の形成

では、市民の機能化は、市民自身、そして政府との関係にどのような影響を及ぼすであろうか。

市民が機能化し、生活課題や社会課題を自らの行動を通して積極的に解決していくことは、私的領域の拡大を意味する。市民は、自らの問題はもちろんのこと、地域においても互助や共助精神に基づいた積極的活動によって問題を解決し、これらの領域においては、政府の役割を必要としない。

こうした私的領域の拡大は、市民と政府との間に相互補完の関係を形づくり、相互補完の主体となった市民と政府は、支配、被支配の関係から脱却し、互いに独立する。

こうして、市民は自らが機能化することによって、より大きな市民的自由を確保することができるとともに、政府との間に、信頼の好循環を形成しやすい状況をつくりだし、将来にわたり、両者の相互関係を良好に保つことに寄与するのである。

(6) 一定の条件、環境とは

次に、「市民は、一定の条件、環境のもとで機能化する」という仮定において、「一定の条件、環境」とは何かについて考察しよう。

市民がどのようなときに機能化するかは、個人個人のもつ価値基準により千差万別である。しかし、一般的には、このきっかけ（条件、環境）は、「市民が、社会に生起する問題を、『自らの利害に関わる問題』として認識したとき」あるいは、「『自らが解決せねばならない問題』として認識したとき」ととらえることができよう。

以下において、迷惑施設建設をめぐる市民参加を取り上げ、どのようなきっかけで、市民が機能化するかを具体的に探ってみよう。

どのようなきっかけで
市民は機能化するか

周知のように、火葬場やごみ処理場、下水道処理場などは、迷惑施設としてとらえられ、その建設をめぐる全国各地で市民の激しい反対運動が展開されてきた。

反対運動の理由としては、施設からの排気ガスや騒音、悪臭、交通公害などによる環境への悪影響、地域イメージの低下、その結果としての地価の下落などがあげられる。

しかし、自分自身はその施設の便益を受ける以上、施設の必要性そのものを否定することはできない。そこで、ホンネとしての反対理由はほかにありながらも、正面にでてくる理由は、「市民の知らない間に、なぜ行政が勝手に施設建設（用地）を決めたのか」というものになる。

実際、行政側の対応も、建設計画を事前に市民に知らせず、市民の意向を取り入れないまま、秘密裡に用地決定した後、突然、計画を公表するというケースがほとんどである。

そして、市民が行政に対し、強力な運動を展開するものの、結局市民の納得を得ないまま施設が建設され、将来に相互不信のみを残すこととなる。

このような行政と市民の関係にあっては、市民が機能化する条件は内在して

いない。

1984年に完成した武蔵野市の清掃施設は、用地の決定から建設に至るまで一貫して市民参加が取り入れられた数少ない例である。

ここでは、行政側が、地元住民や市民に対し十分な情報の提供を行い、参加市民もそれに応え、双方で情報を共有し、一つひとつの問題の解決にあたっていった。その結果、十分な合意ではないにしても、多くの地元住民、市民の納得のうえで、用地の決定がなされたのである。

ここに、従来の反対運動のみを行う市民とは異なる機能的市民、すなわち結果が自己の選好と異なっても、その決定にいたる手続きが民主的に保障されていれば、その結果を受け入れる市民を確認することができるのである。

つまり、どのような条件において市民が機能化するかを考えると、市民が問題の発生を認識するのは当然のことであるが、それだけではなく、行政側が、いかに市民の潜在的動機に働きかけ、市民の認識を増幅するかによるのである。

武蔵野市では、有効な情報の提供や、実質的な参加手続の保障などが行われた。すなわち、問題を明示し、その本質を探り、合意への手順を示すなどの対応である。今後、各自治体においては、これらの具体的手法や実効性について、市民参加の各段階ごとにさらに検討を加えることが求められる。

行政の市民に対する対応のあり方によっては、市民運動を引き起こし、紛争へと発展させてしまうことにもなるし、また反対に、地域や自治体を考える場を提供し、市民と行政の相互信頼を強める参加へと発展させることもできるからである。

3 機能的市民と広報戦略

市民の機能化は、市民の自由を拡大するとともに、行政との間に相互補完の関係を形成し、それが信頼の好循環を形成する土壌となること、そして現在の社会においては、市民は潜在的動機をもちながらもまだ機能化しているとはいえず、したがって、残念ながら市民—行政間の信頼関係も形成されないままであることについては、いままで述べてきたとおりである。

これは、市民が機能化するためのきっかけ（条件、環境）が社会の中に用意されていないからだと考えられる。つまり、①情報がないこと。②参加や意見調整の場がないこと。あるいは、あってもそのコストが、利益に比べて大きいことによる。この意味においては、市民は極めて合理的な行動をしているといえよう。

現在の市民が機能化せず、行政との信頼関係がなかなか形成されないのは、市民が怠慢で自分勝手だからなのではなく、十分な情報を市民に提供し、誰でもがいつでも参加できる場を設け、互いの意見を調整するシステムをつくらうとしない行政の側に責任があるといえるのではないか。

そこで、この項では、市民が機能化するために行政が用意すべききっかけ（条件、環境）についていくつか取り上げたい。これらのきっかけが、広報戦略の目標である信頼の好循環の形成に不可欠なのである。

(1) 情報の提供

市民が機能化するための条件として、まず第一に、行政側からの情報の提供があげられる。行政は、「有効な情報」、「わかりやすい情報」を常に提供し、そしてまた、その情報が、必要な人のところに、必要なときにいつでも届くように注意を払わなければならない。

ここで、「有効な情報」とは、市民の意思決定の際役に立つ情報であり、「わかりやすい情報」とは、お役所言葉で塗りつぶされたものではなく、市民の日常生活における「生活情報」と同じように、市民が容易に受け入れることのできる情報である。

こうした情報の提供が、市民を単なる情報の受け手から情報獲得の主体へと変化させ、その機能化を促すのである。

(2) 参加機会の保障、意見調整機能の強化

次の条件として、市民の参加機会の保障があげられる。

現在の参加制度は、都市計画決定手続や、環境アセスメント制度の中の縦覧制度のように形式的なものであり、実質的な参加機会が確保されているとはいえない。現行制度の縦覧は、市民の意見を聴く機会というよりも、「行った」という事実を記録するためになされ、その時期においては行政側の意思は決定しており、仮に市民が意見を述べても、計画が変更になることはほとんどないからである。

市民が行政の意思決定に影響を与えるためには、その参加が、意思決定前に位置づけられなければならない。また、意思決定の過程が、すべて明瞭であることが求められる。そのためには、話し合いのルールづくりの段階からの参加が最も望ましいといえる。

民主的なルールや手続きが保障されてはじめて、市民は、自己の選好と異なる結果であってもそれを受け入れ、問題解決のために協力する寛容性を身につけるからである。

対等な立場で市民参加を

さらに、参加機会の保障に関連して、市民に対する人的援助、資金的援助にも触れておこう。

参加の機会が保障され、その過程が明瞭になったとしても、専門的集団である行政を相手に素人である市民が、行政と同じレベルで対案を作成し、反論をすることは不可能に近い。まして、先の縦覧の期間がわずか2週間程しかないように、参加、反論の機会は、時間的にも限られているのである。

このため、行政が参加市民側に、コンサルタントや技術者などの専門家をつけ、対案の作成に協力してもらうことなどにより、実質的に反論の機会を確保することも必要となる。

そして、その資金源として、行政側の圧力がかからぬよう行政とは独立の基金などが設置されることも望まれる。東京都世田谷区で昨年末に発足した公益信託方式による「まちづくりファンド」は、一部世田谷区が出資してはいるものの、市民参加を資金面から支える手法として注目されており、この点で大いに示唆に富むものである。

本節では、広報戦略の対象としての市民の意識や特性について、ごく簡単に検討してみた。

そして、市民は、日頃は政治や行政に対し無関心で、公共のために具体的な行動をすることはないが、自分の利害に関わる問題が生起するとその解決に向け積極的に行動する（機能化する）ことがわかった。

今後、行政は、市民をエゴの固まりや、行政に敵対する存在としてとらえることをやめ、市民が機能化するための積極的な対応（広報戦略）をとっていくことが求められる。

広報戦略の展開こそが、市民の機能化を促し、市民自身の自由を拡大するとともに、行政と市民の信頼の好循環をもたらすことになるだろう。

第2章 具体的な事例で広報戦略を考える

第1節 迷惑施設建設における合意形成・・・ 〔市民－行政〕関係における広報戦略

1 問題把握

(1) 迷惑施設建設と紛争

自治体政府にとって、公共施設の建設は最も重要な仕事の一つである。戦後の日本において、全国各地で公共施設の建設が進められたが、昭和40(1965)年代以降その建設過程において住民の支援、協力を得られないケースも少なくなかった。特に、ごみ処理場、し尿処理場、火葬場等のいわゆる迷惑施設といわれる施設の建設にあたっては、それに反対する市民と行政との間で多くの紛争が発生した。

(2) 紛争発生の原因

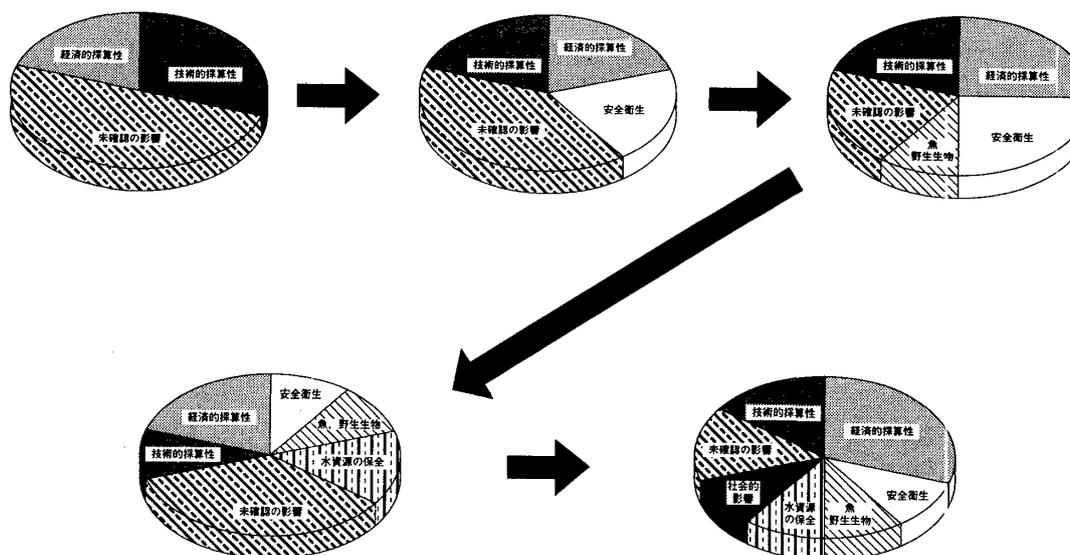
市民ニーズの多様化

①社会状況の変化と市民ニーズの多様化

昭和40(1965)年代以降、行政機関が公共施設建設のような意思決定をするにあたり、考慮しなければならない要素は大幅に増大している。例えば、新たに下水処理施設を建設するような場合、技術的採算性と経済的採算性さえ考慮すれば、ほとんど紛争発生の問題が生じない時期があった。やがて、排出物や処理しきれない汚染物質等の安全衛生面にも注意を払わなければならなくなった。地球規模の環境保護、生態系に対する関心が高まっていることから、水質の他に水資源の保全能力も考慮する必要が生じてくる。また、最近では社会的影響も考慮の対象となっている。(図(2-1-1))

このように、考慮すべき要素の数が増加してくるに伴い、様々な団体、個人がそこから影響を受けるようになる。行政機関が直面する対象は、ある一面だけを持つ市民層ではなく、様々な市民層であり、それぞれが独自の生活、利益を持ち、それを守ろうとしている。昭和30(1955)年代頃までは、ある決定が技術的に実行可能で、経済的にも採算がとれるものであれば、行政機関は大多数の市民の意見を代表してその決定を実行しているという黙示の承認があった。しかし、昭和40(1965)年代以降、このような承認はもはや存在なくなり、多くの団体、市民がそれぞれの相反する考えに基づいて主張、行動するようになった。これにより、それまでのような行政機関による意思決定は、大多数の市民の意見を代表するものではなくなった。つまり、このように多様化した団体、市民のニーズを把握しないままなされた決定は、ごく一部の同意しか得られず、紛争が生じるのが必然的になってきている。

図（2-1-1）公共施設において考慮すべき要素の変遷



（出典）ジェームズ・L・レイクトン「住民参加マニュアル ～アメリカにおける理論と実践～」，
1992，横浜市企画財政局企画調整室

②行政機関による閉鎖的・一方的意思決定

日本における公共事業等の建設に関しての行政機関の意思決定は、概して閉鎖的になされてきた。計画に関する情報を事前に市民に公表して合意形成を図るということをせず、ある段階で一方的に計画決定を市民に発表してきた。これに対して「寝耳に水」と感じた市民が激しく反発し、紛争が生じたケースが多くみられる。市民への情報提供が不用意になされたことにより一層事態の混乱を招いた例もあり、内容・方法・時期等に十分検討を加え、その結果にも配慮したうえで情報提供を行う必要がある。

③市民参加手続の不足

②と相通じる問題であるが、行政機関の意思決定に関して市民の関与する手続きがほとんどないか、あっても形骸化しており、機能していない。その要因として、行政機関による一方的な意思決定と比較すると、「市民参加には費用と時間がかかる。」といわれていることがあげられる。たしかに、問題の特定から決定までにかかる時間については、行政機関による一方的意思決定の方が経済的で効率的であるかのように見える。しかし、様々な事項を決定する局面で、常に紛争が起こりうるという環境下においては、これだけでコストを決めることはできない。過去における行政機関の決定は、決まるまでは早くても、紛争に決着がつかないため実施されていないものもある。意思決定を評価する基準としては、それにかかる費用と時間だけではなく、その過程に十分な正当性があるか、また、決定そのものに実行可能性があるかも考慮する必要がある。つまり、意思決定が迅速に、かつ費用がかからずになされた場合でも、実行に移す段階で市民との合意が形成されなければ、かえって手続全体としてはコストがかかってしまうのであり、その決定は正当性、実行可能性の視点に欠けて

いたといえる。

(3) 都市計画決定手続の問題点

迷惑施設に関して、都市計画法第11条第1項において以下のように定められている。(文言は迷惑施設ではなく都市施設)

都市計画法第11条（都市施設）

都市計画には、次の各号に掲げる施設で必要なものを定めるものとする。この場合において、特に必要があるときは、当該都市計画区域外においても、これらの施設を定めることができる。

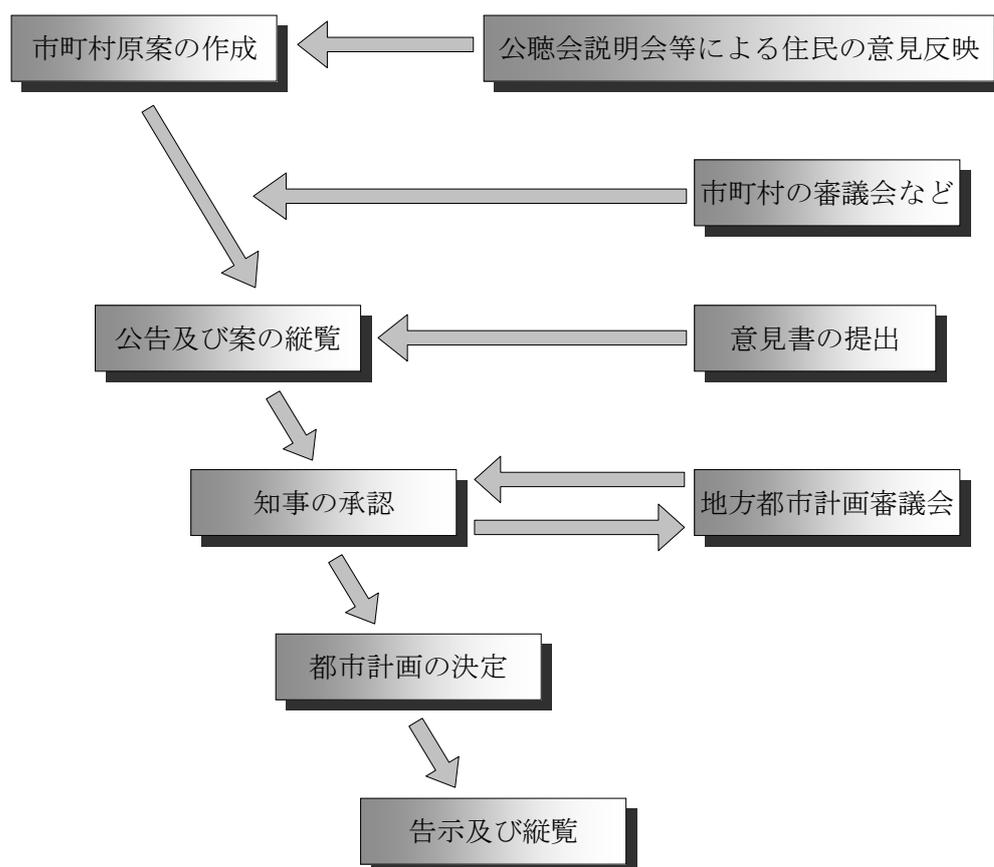
- 1 道路、都市高速道路、駐車場、自動車ターミナルその他の交通施設
- 2 公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地
- 3 水道、電気供給施設、ガス供給施設、汚物処理場、ごみ焼却場その他の供給施設又は処理施設
- 4 河川、運河その他の水路
- 5 学校、図書館、研究施設その他の教育文化施設
- 6 病院、保育所その他の医療施設又は社会福祉施設
- 7 市場、と畜場又は火葬場
- 8 一団地の住宅施設（1ヘクタール以上の一団地における50戸以上の集合住宅及びこれらに附帯する施設をいう。）
- 9 一団地の官公庁施設（一団地の国家機関又は地方公共団体の建築物及びこれらに附帯する通路その他の施設をいう。）
- 10 流通業務団地
- 11 その他政令で定める施設

いわゆる迷惑施設は、そのほとんどがここに含まれている。本来都市計画は現在の都市の抱えた諸問題を解決するとともに、将来における都市の発展の方向性を提示し、十分な都市機能の確保を図ろうとするものである。計画の策定にあたっては、都市の動向に最も関連の深い行政主体である市町村の意向が十分尊重される必要があることから、市町村の決定権限が大幅に認められ、決定過程全体にわたって市町村の意向が反映されるようになっている。都市計画の決定権者は、原則として都道府県及び市町村であるが、代表的な迷惑施設であるごみ焼却場、火葬場等は市町村が決定権者であり、その決定手続は（図2-1-2）のとおりである。

迷惑施設建設に際して、全てのケースで都市計画決定がされるわけではなく、当初の決定が、病院や学校のように事業遂行上メリットがある施設中心に行なわれているケースもあるようである。また、まちづくりの基本法である都市計画法と、各施設に関する個別法が十分リンクしているわけではない。

図（2-1-2）からわかるように、都市計画決定手続において、いくつか市民の意見を反映させる手法が定められている。

図（２－１－２）市町村が定める都市計画の決定手続



A. 公聴会の開催

神奈川県においては、都市計画公聴会規則第2条において、線引きの見直しと広域的都市施設の計画決定時のみ公聴会を開催することとされており、その機会は限られている。市民は意見を述べることはできるが、行政当局と市民あるいは市民と市民が意見交換をするというのではなく、一方通行のコミュニケーションにとどまっているようである。

B. 住民説明会の開催

住民説明会は、都市計画決定手続や特定地域において事業を実施する場合に、一般的に行われている。説明会は、事業内容の説明を行い、行政と市民との意見交換の場となるものである。説明会が早い時期に開催され、市民の意向を受け入れる保障があれば、市民の信頼を高めることが期待できるが、逆に形式だけの開催に終わるといように行政の対応が不十分であれば、かえって行政への不信感を招くことになる。

C. 都市計画案の縦覧と意見書の提出

都市計画案は、公告の日から2週間公衆の縦覧に供され、関係市町村の市民及び利害関係人は意見書を提出することができる。その要旨が都市計画案とともに都市計画審議会に提出される。縦覧期間が2週間と短く、都市計画審議会に出された反対意見は、答申に附帯意見として付記されるにすぎないことが多い。

また、神奈川県においては昭和56年7月から環境影響評価条例が施行されており、迷惑施設建設はそのほとんどが対象事業として定められ、都市計画決定手続とあわせて、決定権者が事業者となるべき者の協力を得て環境影響評価を行うこととされている。そして、都市計画決定手続における案の公告以降に、やはり公聴会、説明会、縦覧及び意見書の提出といった市民参加の機会が定められているが、縦覧の期間や市民の専門的知識・能力の欠如等をどのように補うかを考えると、それが実質的に機能しているかどうかについては再考の余地がある。

これらのような現状の市民参加手続も、その一つ一つが持つ意義、役割は重要であるが、実際に市民の意見が反映されるかどうかについて考えた時、手続過程のどの段階で市民参加の機会があるかが大きな問題であろう。これまでの迷惑施設建設における行政側の姿勢は、一般的に都市計画案が作成された段階では固まっていることが多い。案が公告された後は、具体的に事業を執行するためにどう市民を説得するかに重きが置かれている。

既存手続の補完

そこで、案の作成までの過程に市民の意見を反映させるための手続を導入することが必要となる。既存の手続を補完する役割を果たす市民参加の手法が求められている。

2 合意形成のための方策

1 であげた問題点を踏まえ、迷惑施設建設における合意形成のための方策について検討する。

(1) 情報の積極的開示

公共施設建設における合意形成をスムーズに図るためには、行政に関する情報を市民に提供してその周知を図ることにより、市民の理解と協力を得て行政を進めるといふ広報活動本来の役割を十分に果たすようにすることが必要である。従来の広報活動は、お知らせ広報といわれるように既に決まったことの市民への周知ばかりを行なう一方で、行政の直面している重要課題や問題点を提起して、その対策を市民とともに考えるといった姿勢に欠け、事業の実施に先立つ合意形成のための情報提供という役割を果たしてこなかった。迷惑施設のように、市民対行政、市民対市民の利害関係の対立が予想されるようなケースにおいては、紛争が生じるのを恐れて行政内部に情報を抱え込んでしまうと、それが明らかにされた時の対立は、より一層深刻なものになる。むしろ、当初から行政情報を市民からわかるようガラス張りにして、市民が情報を与えられる客体ではなく、その情報をもとに問題点解決のために考える主体となれるよう

行政情報をガラス張りに

行政が努めるべきであり、それにより市民参加への効果的なアプローチを提供することにもなるのである。

(2) 市民ニーズの把握

フィードバック機能

現代社会における多様化した市民ニーズを把握し、コミュニケーションを通して市民の意思を行政に反映させ、紛争が生じないように合意形成を図るためには、広聴活動を活発化させ、市民からのフィードバック機能を果たすことが必要とされる。広聴の方法としては、窓口による市民相談や苦情処理機関としてのオンブズマン等の個別広聴と、調査・モニター・集会等の集団広聴に大別できる。集団広聴のうち、迷惑施設建設に際して有効と思われるものを三つあげる。

①世論調査（アンケート調査）

世論調査は、市民全体の行政についての意見や態度を把握するために行なわれる。通常自分の考えを外に出さないサイレント・マジョリティを含む市民全体を対象として、その意向を探ることができる点で他の広聴活動にない利点を持つ。迷惑施設建設に際して調査を行なう場合、真の市民の声を聞くためには、事前に行政から十分な情報提供がされなければならない。調査の実施時期によっても、結果は異なってくる。用地決定前においては施設の有無について、必要であり賛成だという意見が多数を占めることが多いが、具体的に用地が決まると、その周辺住民は反対に転じるという総論賛成・各論反対の傾向が見られる。しかし、近年では各論についても条件付き賛成という調査結果も見られるようになり、必ずしも住民エゴが解決できないとも言い切れない。各論においても条件付き賛成が多数というケースでは、どのような条件なら賛成できるのかを含めて調査する必要がある。

②対話集会

対話集会は、行政と市民との直接の対話を通して、市民の行政に対する意見や要望等を聴取し、行政運営に生かすとともに行政の現状について市民の理解を得ようとするものである。その機能として、(1)市民と行政との距離感を少なくする(2)行政の問題点、課題を早期に市民が知ることができる(3)市民の行政への関心を高め、参加意識を醸成することができる等があげられている。迷惑施設建設においては、このような市民と行政との良好な関係が合意形成に役立つ。

③まちづくりセンター

地域社会における市民と市民あるいは市民と行政との情報交流の場や、市民の学習の場となる常設機関として、まちづくりセンターが考えられる。ここでは施設の建設自体だけではなく、文化・教育・福祉等、まちづくりについてトータルに考え、話し合うことができ、人間関係が希薄化した地域社会における諸問題を顕在化させ、市民の関心を喚起するとともに、より高度な意見調整機能を果たすことが望まれる。そこでまとまった意見は地域の声として、行政の施策に反映されなければならない。

意見調整機能

日常から市民が情報にアクセスできるような機能を備えていることが必要で

あり、端末機等の設置による豊富な情報の提供、仕事をしている市民が利用できるような夜間の開館、市民と行政の中間に位置する立場でまちづくりの推進役となる地域プランナーの存在という三つの要素を満たしていることが望まれる。

地域プランナー

個々の事業ごとにまちづくり協議会が設置される例も見られるが、まちづくりセンターは、具体的問題に関して協議会が果している機能も兼ねることができる。また、NPOが地域プランナー的な役割を果してくれることも期待できよう。

(3) 計画過程への市民参加

迷惑施設建設における市民の反対は、ある程度はやむをえない面もあり、対立の生じやすい土壌においてどのように合意を築き上げていけるかが問題となる。これまでは、建設への過程において、市民と行政が合意を形成するための場所・手続きがほとんどない時に対立は紛争へと悪化していった。そこで、計画過程に市民参加の手続きを組み込むことによって、参加の機会を提供することが必要とされる。

そこで、市民参加の手法のうちで、都市計画案作成までの段階で有効と思われるもの等についていくつか触れる。

A. 住民会議

住民自身による話し合いの ルール作り

対話集会、住民説明会については既述したが、住民会議はこれらをより発展させたものである。実際に生じている問題について住民が討議するもので、会議の運営や話し合いのルール作りは住民自身でなされるのが望ましく、まちづくりセンターのような常設の組織がここで活用できよう。行政当局はオブザーバーの立場で出席し、情報の提供、説明を行う。迷惑施設建設においては、行政は単に安全面だけの説明にとどまらず、建設の必要性や結果に至る過程についても報告することが望ましい。住民会議の討議については、十分な資料が行政当局から提供されることが不可欠であり、住民の間に意見集約ができるかどうか重要であるが、討議の結果は行政に十分反映されていくべきである。

B. 市民委員会

市民委員会は、行政の施策の方向を建議し、行政（あるいは市民）の提案に意見を述べる等の権能を持つ。委員会のメンバーは、迷惑施設建設により影響を受ける可能性がある市民とそうでない市民をともに含むようにすべきである。（東京都武蔵野市の市民委員会は「武蔵野方式」として有名であるが、ここではこの二種類の市民と学識経験者等の関係部門の専門家を、それぞれ約3分の1ずつ構成員としている。）構成員の選定にあたっては、行政当局が一方的に決めるのではなく、市民の意思が反映される手続きをとる必要がある。

市民委員会は、市民から情報を収集し、市民の意向を施策に反映させ、提案した計画にフィードバックをさせる手段として、また、市民が施策の計画、実施に参加する手段として有効な方法である。市民委員会に参加することによって、市民は施策の内容を理解し、行政のかかえている問題に関心を持つことにもなる。しかし、構成員となる市民の知識経験は各人によって差があり、行政

当局とも大きな差がある。これらを補うためには、構成員のうち専門家等が果たす役割が重要であり、行政当局からの情報提供及び助言が不可欠である。特に情報の提供については、提出する情報を限定したり、出し渋るようなことがあってはならない。

C. 計画陪審（オンブズマン）

第三者機関によるチェック

迷惑施設建設計画過程における市民参加手続を様々な観点から第三者機関によって、チェックしようとするものである。構成員としては、市民委員会のように、一般市民、地域住民の中から選任することも考えられるが、計画陪審においては利害対立に巻き込まれない第三者的立場が要求されることから、学識経験者やまちづくりセンターに配置されている地域プランナーの方がふさわしいと思われる。ただし、行政にとって、都合のいい人選をしているのではないかという批判を受けないためにも、一定期間ごとに市民による審査等を行って民意の反映に努めなければならない。また、チェックの結果は公表し、市民に対しても明らかにする。

一方、市民参加手続のチェック・評価はとても困難であると言われる。市民参加は、市民の範囲、参加の仕組み、参加の目的、市民参加への行政の対応等、様々な要素が場合に応じて異なってくるからである。ここでは、アメリカで行われた公共事業における手続きを参考に、計画陪審による市民参加のチェック基準として以下のものをあげる。

市民参加のチェック基準

- *コミュニケーション上の評価
 - a. 市民参加の達成度（参加者の数、回数、割合）
 - b. 政策決定への影響度
 - c. 市民との対話度、交流度
 - d. 市民の反応度
 - e. 参加への容易度
- *利用目的上の容易度
 - a. 周知、教育の達成度
 - b. 問題、価値の特定度
 - c. 市民の意見の反映度
 - d. 紛争解決度
 - e. 問題解決度

具体的な評価にあたっては、計画陪審が次のようなチェックをすることが考えられる。

(例) 個々の参加手法あるいは参加ステージについて、各陪審員が上記の項目ごとに、10点満点で評価を行う。各項目がすべて平均6点以上、合計が平均70点以上でない場合、計画陪審は行政に対して手続のやり直しをするよう勧告するとともに、その結果を公表する。

D. 住民投票

紛争がこじれてしまった場合、あるいは重要な案件については、住民投票によって住民全体の意思を確認することも考えられる。しかし、住民投票の対象と関係住民の範囲を特定するのは困難であり、迷惑施設建設のように地域が限られ、利害がはっきり分かれている問題については、ふさわしくないという意見もある。ただ、十分に議論が尽くされたとしても、住民の意見が全て一致するわけではないので、民主主義の理念を考慮すると、状況によっては住民投票の実施も検討に値しよう。

E. 施設見学会

ごみ処理場や火葬場のような迷惑施設については、公害等の環境問題やそのイメージの悪さから付近に建設されるのをいやがる住民が多い。しかし、最近の技術的水準は大幅に向上しており、公害防止対策等の諸問題は大部分解決している。施設の外観についても、最新のものは文化施設と比べても、ほとんど遜色ないものもある。それを理解してもらうためには、先進地区における最新の施設を実際に見学してもらうのが最も有効である。しかし、どうしても参加したがる反対住民を無理に連れていこうとするのは逆効果であろう。

F. ニュース・レター

計画過程において、上記の参加手法の存在及び途中経過や進捗状況を直接参加していない市民に知らせるために、通常の広報とは別にニュース・レターを発行するのが望ましい。その主な目的は市民参加の透明性を確保することであり、特に市民参加手続にかなり時間がかかるような場合は、頻繁に発行すべきである。

横浜市は、 北部方面に 斎場づくりを 進めます。

横浜市は、斎場不足に対応するために、久保山斎場や戸塚斎場に加え昨年9月に南部斎場を開設し、同時に老朽化した久保山斎場の改築に着手するなど、方面別に斎場を整備してきました。しかし、今後の人口増加と急速な高齢化社会の進行により、斎場需要はさらに増加すると考えられるため、市民や学識経験者による『斎場整備検討委員会』を設け、検討をお願いしました。そして、北部方面斎場必要性などの検討結果が報告されました。横浜市は、この報告に基づき、緑区の全域、旭区、港北区そして瀬谷区の一部の地域を主な利用圏とする北部方面斎場を平成12年までに開設していきます。

施設づくりにあたっては、通夜や告別式が行える葬祭ホールや最新の公害防止施設を設けるほか、周辺地域との調和がはかれるよう十分配慮していきます。

今年度は、用地選定の作業を進めています。市民の皆様のご理解とご協力をお願いします。



横浜市衛生局

◀市民への広報
(4ページ)の表紙
平成4年6月発行

3ページにわたり、
施設の概要や関連する
データを掲載して
いる。

1993・1・6
日説
朝社

市民参加を制度化する時だ

公共事業の着工直前になって、市民から反対運動が起きることがままある。自治体にとっては悩みのタネだろう。

独特の開発行政で知られる神戸市の笹山幸俊市長は最近、議会でこのことを取り上げ、「どこに問題があるのか、市民は日ごろから市政に注目し、意欲をもつて参加してほしい」と呼びかけた。

一方、市民団体はこの発言に注目しながらも「市民から批判がでてでも全く耳を貸さなかったではないか」と批判、事業の進め方や審議会の実態などについて話し合いを求めている。

具体的な市民参加のありかたをめぐって、行政と市民が互いに不信をぬぐえず、街づくりに支障が出ているのが、全国の現実である。市民参加とは本来、「言うだけ言った」「聞いてやっただ」という次元でとどまるものではない。双方が知恵を出し合うことよって、より良いものにつくりかえていく過程であるはずだ。

そのためには市民の参加が行政のなかに制度化され、意見が尊重されるというルールがつくれなければならない。とくに計画段階からの市民参加を大切にしたい。総合計画のように理念的な課題の場合には、市民が判断できる客観的でわかりやすいデータの提供が最低の条件であろう。

去年、都市計画法が改正され、市町村は土地利用に関してマスタープランを策定する作業にとりかからなければならない。自治体と市民が各地で対話を重ね、地域にふさわしい市民参加の方法を見いだす機会にしたいものだ。

最高裁はこのほど、大阪市内の大規模な都市再開発について、事業計画の決定時でも取り消しなどの行政訴訟ができることと判断を示した。早期の市民参加を法解釈の面でも広く認めたものだ。事業推進を急ぐあまり市民参加にかたくなな自治体は、反省の材料にしてほしい。

目に見える身近なプロジェクトでは、各地で市民参加の先進的な事例もみられる。なかでも、東京都世田谷区で去年末に発足した公益信託方式による「まちづくりファンド」は、市民参加を具体的に支える手法として注目したい。

区と企業と住民が基金を出し合い、そこから生まれる運用益を住民の自主的な街づくり活動に援助する。活動に「こ」や制約がつかないよう、配分先は中立的な第三者機関が決める。将来は、これらの活動を専門的な立場から助言する「まちづくりのハウス」も育てたいという。

区が推進する事業に批判的な市民運動を資金的に支援することもあり得るわけだ。市民活動を敵対的のときめがちな従来の行政とは、明らかに異なる姿勢といえる。ここには、市民の批判を受け入れることよって行政はむしろ良くなりうる。という発想の転換が読み取れる。

不況で企業や市民からの寄付ははかばかしくなく、苦しい出発となったが、参加の輪は広がるに違いない。すでに、公園新設などで住民と行政が知恵を出し合う方法が試みられ、参加の喜びが実感されているからだ。

川崎市のように、企業もまた市民の一員として街づくりに貢献する役割と責任がある、とする自治体も出てきた。地域を構成する市民と行政と企業の三者が街づくりに協力しあえば、地方の自治能力もぐんと増すに違いない。

市民参加をかけ声だけに終わらせてはならない。いまや、行政システムのなかに組み入れるべき時である。

3 手続モデル

アメリカにおける市民参加プログラム立案にあたっての一般原則について紹介した後、これまでの検討をもとに迷惑施設建設にあたっての手続モデルについて述べる。

(1) 住民参加プログラム立案における一般原則（アメリカ「住民参加マニュアル」より）

- ①技術的検討、選択肢決定の段階等のさまざまな段階でさまざまな住民が参加する。
- ②意思決定のそれぞれの段階ごとにそれに適した住民参加のレベルがある。
- ③住民参加は意思決定の段階が進行し、選択肢が明らかになるにつれてその可能性が拡大する。
- ④住民参加プログラムは意思決定の過程にきちんと組み込まなければならない。

(2) 合意形成手続

1で述べた都市計画手続の計画案作成までの過程で、市民参加によって行政と市民が合意形成をするための手続きを考える。（ここでは、代表的な迷惑施設であるごみ処理場を念頭において考える。）

この手続きは、参加の主体となる市民が手続きの進行に伴い、異なってくることから、以下の4つのステージに分けて考えることとする。

合意形成手続の4つの
ステージ

◎第1ステージ

このステージでは、市民に対して、まず問題に対する認識を持ってもらい、その解決（例えばごみ処理場の建設）のための基本計画を決めていく。市民全体の意見をまとめることが必要である。

◎第2ステージ

施設を建設することになった場合、その施設概要を決める必要がある。また、施設建設のための候補地をいくつか選定し、その中から用地を決める。市民全体と地域住民の意見調整が必要である。

◎第3ステージ

建設予定地となった地域において、施設の内容をより具体的に検討し、その地域にどのように融和させていけるかを考える。地域住民のまちづくりへ向けた意見をまとめることが必要である。

◎第4ステージ

第1～第3ステージを前提として、従来の都市計画決定手続を行う。

次に、この4つのステージごとにその手続内容について述べる。

◎第1ステージ

このステージでの重点課題は、情報へのアクセスである。

①問題の周知と対処案の提示

既存の施設では増加し続けるごみの量に対処できなくなったというような事態が生じた場合、それを広く市民に知らせることによって、行政と市民が共通の問題意識を持つことが望まれる。市民が問題点について考える際の助けとするため、行政は対処方法の案も同時に提示するべきであり、また、一つの案だけが示されることにより市民の意見が拘束されるのを避けるためにも、選択可能な代替案を複数提示する。そして、それぞれの案が地域に与える影響についても市民に知らせておく。

周知のための手段としては、広報紙や新聞、テレビ、ラジオ等のマスメディアが有効であろう。地域ごとに住民説明会を開催して関心のある市民に直接訴えかけることも必要である。

②市民ニーズの把握

基本計画を作るためには、問題に対して市民がどのように対処しようと望んでいるかを行政が知らなければならない。都市計画決定手続にもある住民説明会、公聴会を積極的に活用すべきである。そして、まちづくりセンターにおける日頃の市民と行政の情報交流による蓄積が、ここでは大きく生きてこよう。また、住民アンケートのような世論調査を実施してみると、住民全体の意向が明らかにできよう。

③基本計画の決定

①、②を受けて、複数の案の中から行政が対処案（例えば、ごみ処理場の建設）を決める。この決定の公表と同時に、都市計画決定までの手続きにおける市民参加の方法について提案する。しかし、次以降のステージにおいてその時点に応じた参加手法を市民が選択する余地を残しておく。また、①～③の各段階及び次以降のステージの市民参加手続についてチェックする第三者機関として、計画陪審を設置する。そして、その結果を公表する。

基本計画の公表は、広報紙やマスメディアを用いる。また、これはすべての過程において共通に言えることだが、まちづくりセンターにおいて、市民が計画について質問したり相談したりするのに対応できるようにしておく。

◎第2ステージ

迷惑施設建設にあたっては、このステージにおいて行政と市民の紛争が生じる事が多い。重点課題は参加過程へのアクセスである。

①施設概要案及び候補地の公表と市民参加機関の設置

基本計画をもとに行政が、施設概要案（増加するごみの量に対処するためには、どれだけの規模の処理場が必要か）とそれを建設するのに必要な複数の候補地を公表する。用地の面積は、処理場に必要最低限ではなく、運動施設、公園、緑地等の併設が可能な程度確保することがまちづくりの視点から望ましい。また、候補地ごとに計画アセスメントというような形で計画が与える影響評価をできる範囲で行い、その結果も公表する。また、第1ステージ③で出された提案をもとに施設概要、予定地を決めるための市民参加機関を設置する。

公表は広報紙、マスメディアを通じて積極的に行うが、これと並行して候補

地を中心として住民説明会を開催する。これに対して、バラバラな住民運動が発生するの防ぐために、住民主導の住民会議を地域ごとに行い、意見を集約していく。これら各住民会議の意見をまとめ、施設概要、用地について具体的に検討するための市民参加組織として市民委員会を設ける。市民委員会のメンバー構成については、計画陪審の意見を聞き、候補地周辺住民及びそれ以外の住民の双方の意見を反映できるように選任する必要がある。

②施設概要及び用地の決定

市民委員会において、まず地域ごとに計画アセスメントの検討を行う。行政による計画アセスメントが信頼できないと判断された場合、市民委員会が独自に計画アセスメントを実施することも考えられる。この計画アセスからの検討をもとに選択肢を絞り込んでいくが、委員会として決定に至るまでの過程は、随時ニュースレターを通常の広報紙とは別に発行し、参加していない市民にも広報する。施設計画の内容は、次のステージで地域住民の意見や要望を反映させるための余地を残しておかなければならない。

用地の選定については、その過程で候補地間の利害が対立することが予想されるが、それを回避しようとせず十分に話し合いがされる必要がある。市民委員会において、どうしても結論が出せないような場合を想定して、あらかじめ計画陪審に仲裁者として決定する権限を与えておくのも1つの方法であろう。また、この過程においては、候補地周辺住民を中心として施設見学会を行って、施設への理解を深めてもらうことも重要である。これら市民委員会による検討の内容及び結果は、広報紙等により全市民に公表する。その手続きに関しては計画陪審によるチェックを行なう。(市民委員会は、施設概要、用地の決定を行なうが、法制度上の決定権は首長と首長の決定に対する議会の関与に位置づけられる。)

◎第3ステージ

まちづくりへのアクセス

このステージでの重点課題は、まちづくりへのアクセスである。

①予定地周辺住民への施設概要及び市民参加過程の報告

施設建設の予定地となった地区の周辺住民に対しては、施設概要と、市民参加によって予定地が当該地区に決められた経緯をわかりやすく説明しなければならない。また、第2ステージ①の段階で実施した計画アセスメントよりもっと深く突っ込んだ形で二次アセスメントを行政が実施し、その結果を住民に報告する。具体的に予定地が決まった前と後では住民の反応や問題への関心が変わってくることが多い。

二次アセスメント

ここでは、地域に限定したニュースレターやコンパクトにまとめた報告書等を発行してわかりやすい情報提供を行う。また、住民説明会を自治会、町内会等の細かく分けた単位で行い、施設建設の意図を市民に理解してもらうよう努める。行政の実施する二次アセスメントでは信頼が得られにくければ、第2ステージの市民委員会に実施してもらうことも考えられよう。

②地域計画の決定

迷惑施設の建設が、まちの周辺の様相や環境を大きく変えてしまうことの重大性を考えると、行政と市民の代表が話し合うための機関を設置し、市民参加によるまちづくりの場とすることが望ましい。そこで、話し合いのためのルー

ルづくりを行い、施設建設に関する問題点を検討し、その解決のためにはどうしたらいいかを考える。その解決のための具体的な方法が行政側に対する条件として提示されることになる。この条件への合意にあたって行政側は、たんにお金をかけて立派な施設にしたり、事業を円滑に進めるために市民の要求を鵜呑みにするようなことがあってはならない。この参加により市民が、施設づくり、まちづくりに主体としての役割を果たし、施設に対する愛着心を少しでも持てるようになることが重要である。

話し合いの場として、まちづくりセンターのような機関が設置されていることが望ましいが、それがなければ、まちづくり協議会を設置する。これは、自治会、町内会のような既存の組織を活用して施設づくり、まちづくりについて話し合うものである。迷惑施設の影響を受ける地域が広範囲の場合、自治会の代表が、協議会に参加することになるが、その代表から自治会への報告は毎回しっかりとされなければならない。また、協議会に対して行政側は情報提供を十分に行い、必要に応じて、学識経験者、専門家等によるアドバイスを受けられるように措置を講じる。

この段階においても、ニュースレターを随時発行し、施設見学会を頻繁に行なう等、市民の不安感を取り除くよう努めなければならない。また、合意のための条件が全て出た段階で最終的な報告書をまとめ、ニュースレター、広報紙等を利用して、地域住民だけでなくその他の市民にも周知徹底をはかる。そして、このステージにおける市民参加手続についても、計画陪審によるチェックを行う。

◎第4ステージ

このステージは、従来の都市計画法・環境アセス条例に基づく手続過程であり、法手続へのアクセスといえる。

法手続へのアクセス

手続きの流れは既に示したが、一つ付け加えたい。それは、第1～第3の各ステージにおける手続過程及び市民参加の状況の結果の公表・縦覧である。ここまでの過程で進めてきた市民参加による検討の結果を、それまでは関心がなかった市民、転入してきた市民を含めた全市民に対して、都市計画案の公告・縦覧と同時に知ってもらう。

図(2-1-3) 手続きモデル

ステージ	テーマ	重点課題	内容	主体 (市民参加手法)	情報流通	
					アクセスできる場所	媒体
第1ステージ	基本計画の決定	情報へのアクセス	問題の周知と対処案の提示	行政	自宅 公共機関	広報紙 マス・メディア 自治会経由 パソコン通信 情報ネットワーク
			市民ニーズの把握	住民説明会 公聴会 アンケート調査	数か所 自宅	
			基本計画の公表と市民参加手法の提示	行政 計画陪審	公共機関 まちづくりセンター	
第2ステージ	具体的計画の決定	参加過程へのアクセス	施設概要と候補地の公表	行政 住民会議	自宅 公共機関	広報紙 自治会経由 ロコミ ニュース・レター
			市民参加機関の設置	行政 計画陪審	まちづくりセンター	
			施設概要・候補地の検討	市民委員会	まちづくりセンター	
			施設概要・用地の公表	行政 計画陪審	自宅 公共機関	
第3ステージ	地域計画の決定	まちづくりへのアクセス	予定地への経過報告・説明	行政 住民説明会	自宅 数か所	ニュース・レター 自治会経由 ロコミ 最終報告書
			まちづくりのための話し合い 話し合いの場作り・ルール作り 問題解決・合意へ向けての検討	まちづくり協議会	まちづくりセンター 自治会	
			地域住民からの条件提示	まちづくり協議会		
			地域計画の決定	行政 計画陪審	自宅 公共機関	
第4ステージ	都市計画の決定	法手続へのアクセス	市民参加手続の状況・経過報告書及び都市計画案の広告・縦覧	行政	公共機関	広報紙 マス・メディア パソコン通信 情報ネットワーク
			意見書の提出	市民	まちづくりセンター	
			都市計画地方審議会	都計審	公共機関	
			知事の承認			
			都市計画の決定	行政	自宅	

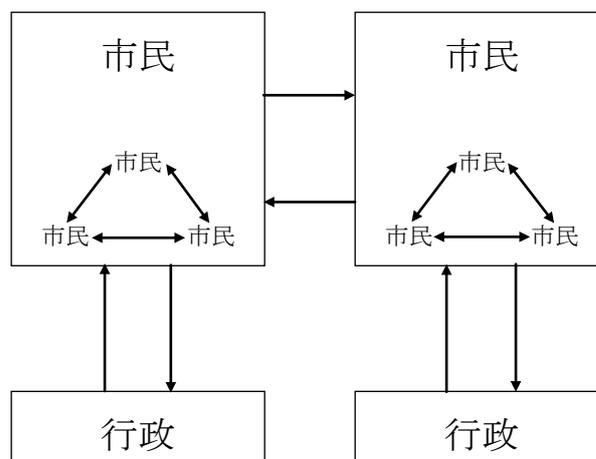
第2節 市民ルール of インキュベーター・・・ [市民-市民] 関係における広報戦略

1 なぜ市民と市民をつなぐのか

無数の市民グループ

第1章・第1節の4の「地域社会の政策決定影響カモデル」では、市民、行政、政治、企業という大まかな区分とその影響力を矢印で示しているが、この市民というくりの中には無数の市民のグループが存在している。また同時に、他の自治体でも同じような形で市民は存在している。このことを念頭に置きながらこの節では、「行政」が広報という情報影響力を使って「市民」と「市民」をつなぐことを考えていきたい。では、なぜ「市民」と「市民」をつなぐのか？

図(2-2-1)



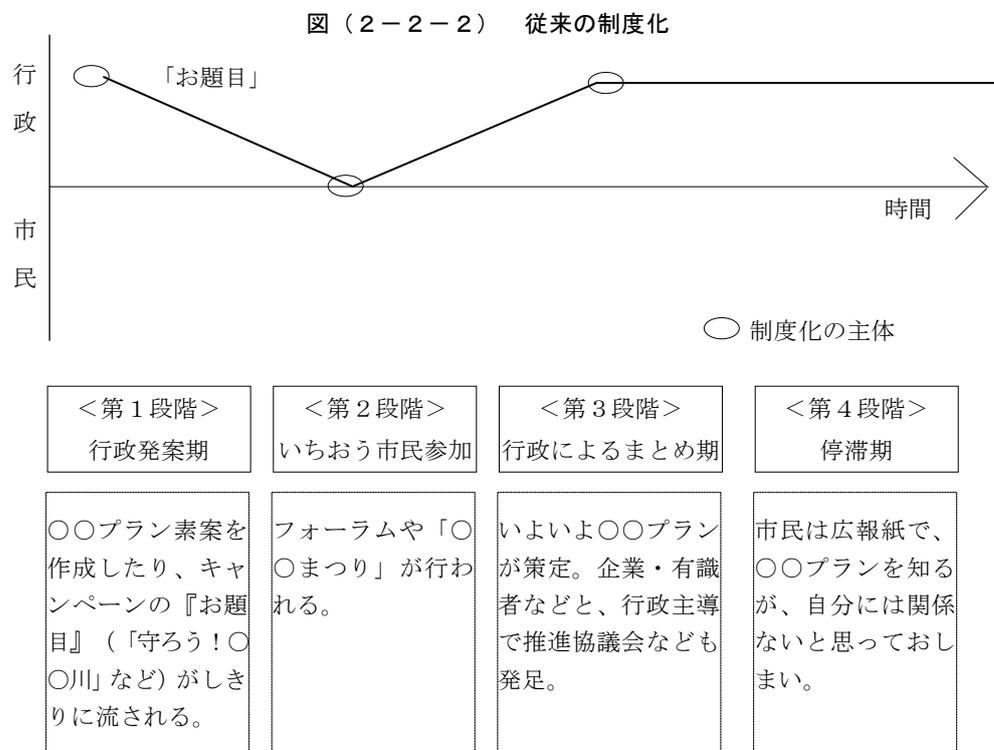
市民ルールと広報

互いに無関心でいて交流することのなかった「市民」と「市民」が新たに手をつなぎ、ともに何かを始めるということは「市民」のあいだに新しいルールが生まれるということである。それが「市民」にとって望ましいルールであれば、その自治体にとっても当然、望ましいルールになる。「行政」の広報がきっかけで、そうしたルールが生まれれば「行政」は制度づくりをいちから始める必要はない。それをオーソライズするだけで制度とすることもできるわけだ。しかし、今まで、そういう制度のつくり方はあまり見ることはできなかったのである。また、最終的には制度化にまで至らなくとも、望ましいルールが多く生まれれば、よりよい市民社会へ一歩前進することになるであろう。そこに「市民」と「市民」をつなぐ「広報」の意味が見いだされるのではないだろうか。

話がやや抽象的になってしまったが、「行政」が「市民」と「市民」をつなぐことで新しいルールが生み出されるという、広報を駆使しての市民ルールのインキュベーターを提案するために、まず今までの制度化過程を考え直し、次にシミュレーションとして水問題を取り上げて考えてみたいと思う。

2 制度化過程を考える～だれが制度を作るのか

(1) 従来の制度化くしょせんは、行政の一人芝居なのか…>



いちおう市民参加

「〇〇プラン」というような制度をつくる際、まず行政内部でその自治体の現状と展望、そして県民ニーズを分析した上で、素案をまとめていく。これがグラフの<第1段階>“行政発案期”で、このとき、関係者や有識者を集めて懇話会をつくり、そこから答申を受けたりもする。素案がまとまると、たとえば水問題に関するプランなどであると、「守ろう！〇〇川」「21世紀の〇〇川文化の創造を」などのキャンペーン文句を流しだす。つまり市民に対する「お題目」広報から始まるわけである。

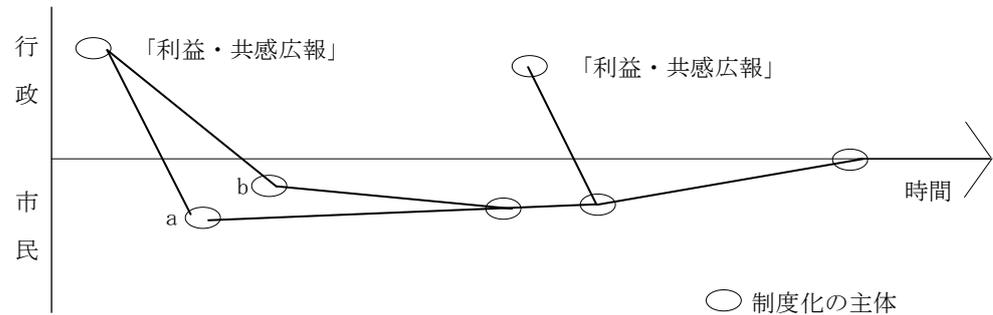
そして<第2段階>。行政はフォーラムなどのさまざまなイベントを行うが、特定の市民しか集まらなかったり、その日限りのお祭りに終わってしまうことも少なくない。そんな意味で“いちおう市民参加期”と称しておく。

“いちおう市民参加”をへて、<第3段階>“行政によるまとめ期”に入り、いよいよ「〇〇プラン」策定となる。市民はそれを自宅に配られた広報紙で知るが、自分には関係ないと思っそれっきりという人も多い。これが<第4段階>を“停滞期”と名づけたゆえんである。

以上が現在、行政が制度をつくる時にたどりがちな道すじを自嘲的かつ簡単に表したものである。

(2) 今回考える制度化<市民エリアでの制度化に注目！>

図(2-2-3) 新しい制度化



<第1段階> 行政発案期	<第2段階> 市民行動期 (ルール化期)	<第3段階> 制度化期
(1)とは中身が違う。 市民が欲求を満足させる 方法を広報する。	前段階の効果として市民 が行動し、市民と市民に 新しいつながりができ、 ルールとなる。	ルールが行政によりオー ソライズされ、制度とな る。

市民エリア

(1)に比べてグラフが入り乱れているのは、事業(=広報)の対象である「市民」をひとかたまりのものと考えず、それぞれいろいろな思惑を持ったいくつもの「市民」が存在するという、しごく当たり前のことを前提としているからである。また(1)と違って「市民」エリアでグラフが描かれているということに注目していただきたい。

3の「事例：水問題を考える」のシミュレーションで詳しく書くが、ここでは『県内の川の上流にこれといった産業がないため過疎化が進み、いわゆる乱開発に走りはじめた』という事例を考えてほしい。上流が乱開発に走ればただでさえ良くない水質はますます悪くなり、下流ではまずい水しか飲めなくなる。(1)の今までのやり方だと、ここでいきなり「守ろう！〇〇川」、「川をきれいにしましょう」などのお題目を叫んでしまいがちであるが、これではあまりうまくない。そんな「お題目」だけでは問題の深刻さを身をもって認識することはできないし、また行政だけが行動しても効果が上がるとは考え難いからである。

まず行政は、上流の人々の「産業をおこして住みよいところになりたい」というニーズと、下流の人々の「おいしい水が飲みたい」というニーズを読み取る必要がある。単純に考えると

上流に産業を興す→上流は乱開発に走らなくてよい→水質悪化が妨げる
 →下流はおいしい水が飲める

という図式が書ける。では、どうするのか？

自治体間広報

＜第1段階＞の“行政発案期”では、上流が産業振興へと向かうよう、上流の「市民」a、下流の「市民」bにそれぞれに相互の事情を伝える広報をする。つまり上流の「産業をおこして住みよいところにしたい」というニーズに対し「下流と組んでの産業振興の可能性」を、下流の「おいしい水が飲みたい」というニーズに対し「上流の産業振興による水質悪化の防止の考え方」を広報するのである。

そうすることで、下流の人が上流の農産物を加工する工場を建てるなど産業振興が実現し、いろいろな形での交流が生まれることが予想される。こうした交流の形がいわゆる市民のルール誕生で、グラフはいよいよ＜第2段階＞の“市民行動期（ルール化期）”へ入る。

今、私たちが考える真の目的は、単に水質悪化を防ぐということではない。「行政」は、＜第1段階＞で書いたようなことを「市民」に対し、市民主体の交流を期待して、手を替え品を替え仕掛けていく。そして次々と新しい、望ましい市民のルールが育ち、流域の人々に一体感が生まれ、川をトータルに考えて諸問題を解決していける基盤がつくられる。実はこれこそが私たちが考える真の目的であり、ここまで来たらその目標はほぼ達成されたと考えてよい。そして、それは日頃よく聞く「〇〇プラン」や「××計画」の目指すもの、うたうものと同じものなのである。ただ、違うことは「〇〇プラン」や「××計画」のようにキャンペーンものの「お題目」から始まらないということである。

こうした考え方に基づき、市民ルールの輪が拡大されていけば、後述するシミュレーションのように「市民団体による環境アセスメント」を実施するなど、行政が市民ルールをオーソライズし制度とすることも十分可能である。これがグラフで示した＜第3段階＞“制度化期”である。

ニーズ対応型広報

市民ルールのインキュベーターは、ニーズ対応型広報、いわば利益広報（市民が満足という「利益」を得るにはどうしたらよいかを広報すること）、共感広報（市民の感性にあった施策を感性にあったやり方で広報すること）によって実現する。実際のところ例にあげた水問題には様々な要因が絡み、こんなに簡単にはいかないであろうが、「お題目」広報よりも、実際「市民」の役に立って有効なため、どこかのフォーラムのような“いちおう市民参加”と違って「市民」が本当の意味での参加をすることが期待できるであろう。

利益広報だの共感広報だの、実際どんな媒体でどういうふうに展開していくのか？ その広報に市民が関心を持ち得なかったらどうするのか？ そんな疑問への回答をシミュレーションで考えてみよう。

3 事例：水問題を考える

現在の日本では、次ページの＜現状＞の図にあるようなさまざまな問題が河川を取りまいている。これを解決し、＜理想＞の図にもっていくにはどのように広報戦略を展開したらよいただろうか。2の(2)の考え方に基づきシミュレーションで示したい。また、＜第2段階＞“ルール化期”で目標はほぼ達成されたと考えてよいと述べたが、ここではあえて＜第3段階＞“制度化期”まで至るケースを考える。

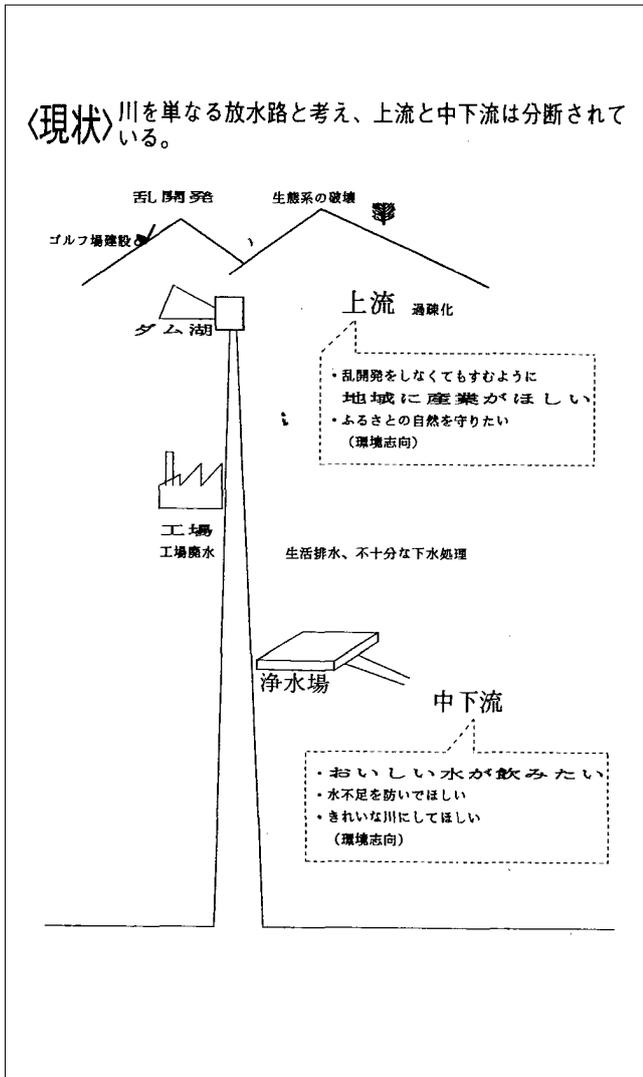
事例（図（2-2-4）、図（2-2-5）参照）

県内の川の上流にこれといった産業がないため過疎化が進み、いわゆる乱開発に走り始めた。上流が乱開発されると水源が荒廃し、川の水質が悪化、中・下流ではおいしい水が飲めなくなってしまいそうだ。行政としてはこの問題をどう捕らえたらよいか。

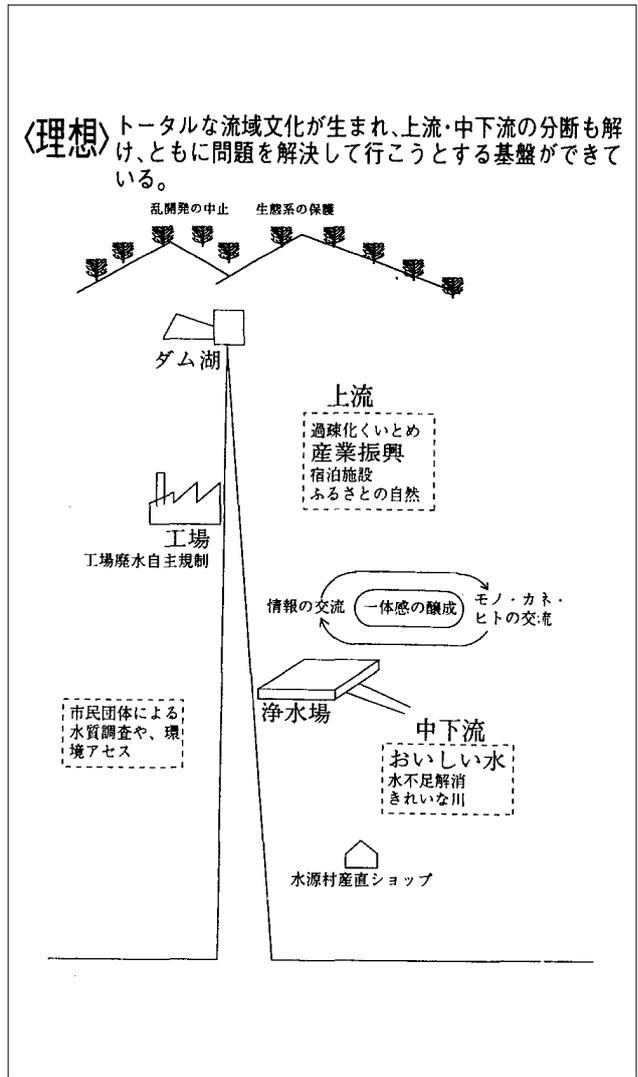
<現状>と<理想>の図とともに、54ページの今回考える制度化のグラフも参照してほしい。また、59ページのプログラム（図（2-2-6））は段階ごとに、どのような広報（=事業）を展開していくのかと、その結果得られるであろう成果とがまとめている。「事業を進めるときにはいつも広報のことを考えなければいけない」とよくいわれるが、ここでは新しい制度化へのシナリオを説明しながら、「事業は広報そのものである」ことも示したい。

事業は広報である

図（2-2-4）



図（2-2-5）



(1) 第1段階：行政発案期

現状分析

第1段階はニーズ把握から始まる。そしてニーズを把握するために、まず現状を明らかにする必要がある。〈現状〉のイラストを見てほしい。上流では、零細な農業のほか産業がないため、自然環境を乱してでもゴルフ場を建設しようと、いわゆる乱開発が始まっている。ゴルフ場をきっかけに乱開発が進めば上流の生態系は破壊され、ゴルフ場の農薬の影響も心配される。また水源を守るはずの森林が断ち切られてしまえば、山は保水機能を失い水不足も予想されてくる。一方、中・下流域に視点を移すと、法律で規制はあるものの工場から川へ廃水が流れ、また家庭からも生活排水が流れ込んでいる。そこへ上流の乱開発ともなれば水はますます悪くなり、中流の浄水場ではいきおいたくさんの薬を使わざるを得なくなり、水はますますまずくなってしまうであろう。

ニーズ把握

さて、この現状の中にどんな市民ニーズが隠されているのか？上流の人々からは「ゴルフ場など造らなくても地域に産業があれば、若い人もふるさとに住み続けてくれるのに。地域に根付く産業があれば…。そうすればふるさとの自然も守っていけるのに」というニーズを見いだすことができる。一方、中・下流の人々からは「おいしい水が飲みたい」「夏場に水不足になるような暮らしはイヤ」、また最近では環境志向で「魚の泳ぐきれいな川にしてほしい。」というニーズを見いだすことができるだろう。

ニーズの調査には、窓口相談などによる個別広聴、懇話会などによる集会広聴、アンケートなどによる調査広聴があるが、いずれにしても地域の住民といくつもの対話のツールを持ち、日頃からそのツールを十分機能させて、行政と市民の信頼関係を築こうとする努力が必要といえよう。「ふんふんと苦情を聞くことは聞くけど、後は何の音沙汰もない。行政は信用できない」などと言われることのないように。

ところで、上流の人々と中・下流の人々が全然お互いの事を考えていないこと、いわば上流と中・下流が分断されており、川を単なる放水路としか考えていないことは明らかである。こうした状況では、上流の人々と中・下流の人々がトータルに水問題を考え解決していくことは望めない。いままでの〇〇プランがやるように「トータルな流域文化をつくりましょう」とお題目を唱え、いくらきれいなパンフレットをつくっても、いくら有名人を呼んでイベントをやっても、その効果は目に見えているというものである。では、どうするか？が次のステップとなる。

54ページでも書いたとおり、

上流に産業を興す→上流は乱開発に走らなくてよい→水質悪化が防げる
→下流はおいしい水が飲める

という図式にもどってみよう。

利益広報

上流に対しては「中・下流の人はゴルフ場建設のときに出る土砂や、出来上がった後の芝生のための農薬による水質悪化を恐れている。ゴルフ場を造らなくても新しい産業を振興させれば、過疎化をくいとめることができるのではないか。中・下流の商業・工業力の協力があれば、上流の農産物を加工し販売することも可能である」ということを広報する。一方、中・下流の人には「上流

がゴルフ場などの開発に頼らざるをえないのは、これといった産業がなく過疎化が進んでいるためである。中・下流が持つ商業・工業力で上流に産業を起せば、乱開発をする必要もなくなり、水質悪化の心配もなくなるのではないかと、このことを広報する。これが「利益広報」（市民が満足という「利益」を得るにはどうしたらよいかを広報すること）でニーズ対応型広報のひとつである。そのときの広報媒体として、いわゆる全戸配布広報紙（神奈川県では『県のたより』）だけしか考えられないとすれば、このシナリオも幕となってしまふ。こういうことは不特定多数を対象とする広報媒体よりも、口コミ情報のようなパーソナルな媒体のほうが断然有力である。いったい『県のたより』を読んだだけで、産業をおこすために上流の村にでかけていく人がいるだろうか。

上流の場合は、ニーズ調査の際お世話になった懇話会や、農協などに呼びかける。中・下流の場合は、上流の農産物を生かす商業・工業力を持った市民が対象となるから、そうした組合などに広報することになる。具体的には、59ページのプログラムの成果の欄にあるように、上流で果物がとれればジャム工場を立てる、そのジャムを下流のベーカリーでジャムパンにして売るために商取引をする、中流にそのジャムをはじめ、上流の農産物を売る産地直送ショップをつくることなどが考えられる。

共感広報

ジャムにしても産地直送ショップにしても市民の感性に合うようなネーミングで、なおかつ開発された商品も共感を呼ぶようなものでなければならないことはいうまでもない。「トータルな流域文化をつくるための一環である上流・下流共同開発ジャム」というありがたい効能書をかいても、モノの出来が悪かったり、気持ちにじっくりこなければ売れるはずもないであろう。今の時代であれば、世間の環境志向にあわせて「天然」とか「清流」とか「ピュア」というイメージで、小振りで数回で使いきれのような商品といったところだろうか。このあたりはたくさんのマーケティングの教科書が出ているので参考にしてほしい。こうした事業展開はいわば「共感広報」（市民の感性にあった施策を感性にあったやり方で広報すること）で、これも「利益広報」と並びニーズ対応型広報のひとつである。

こうした企画を持ってしても市民が振り向かなかつたとすれば、ニーズの把握が正しくなかつたか、あるいは市民の感性に合わなかつたとして、企画を練り直すこと以外にない。今回考えるのは、あくまでも市民エリアでの市民ルールのインキュベーションによる制度化であり、行政による半強制的な誘導や押し付けがあつてはならないのである。

情報提供

以上がターゲットを絞った広報（＝事業）展開であるが、市民が行動を起こすためには河川を巡る状況を正確に知る必要がある。したがって行政は水質情報などを広報紙や、情報提供担当セクション（神奈川県では県政情報コーナー）で積極的に提供していかなければならない。また、市民から行政への自由な情報アクセスを整えることも大きな課題である。それと同時に他県の河川を巡る取り組み状況の広報なども、今後の展開に影響を与える可能性があるので併せて積極的に提供する必要があるといえよう。そうすることで、市民は水問題に対する危機意識を持ち始めるのである。

図(2-2-6) <プログラム>

段 階	広報(=事業)展開	成 果
<p>〈第1段階〉 行政発案期</p>	<p>現状分析・ニーズ把握 ・ゴルフ場建設による水質悪化の可能性 ・(上流ニーズ) 地域活性化、自然環境保持 ・(中下流ニーズ) おいしい水、水不足予防</p> <p>利益広報 「中・下流の協力で上流の産業振興→乱開発防止→水質悪化防止の可能性」を広報</p> <p>状況広報 水質情報、河川を取りまく問題、他の河川の状況を広報</p> <p>感性広報 商品(「清流」「ピュア」シリーズなどの)開発</p>	<p>問題意識 水問題に対する危機意識 参加への意欲</p> <p>ニーズのマッチング〜ルール化 上流に地域産業(ジャム工場) 上流と中下流の商取引 中下流に産直ショップ設置</p>
<p>〈第2段階〉 市民行動期 (ルール化期)</p>	<p>再び利益・感性広報 宿泊施設づくりに向けて上流、中下流へ広報</p> <p>水質情報等適宜提供 商品や産直ショップなどルール化の状況を広報</p>	<p>モノ・ヒト・カネの交流 市民団体による水質調査 工場排水の自粛 産直ショップ拡大</p> <p>ニーズのマッチング〜ルール化 上流に宿泊施設建設 モノ・ヒト・カネの交流 他県との交流</p>
<p>〈第3段階〉 制度化期</p>	<p>ルールのオーソライズ 市民団体による環境アセスメントを行政の制度として受け入れ</p>	<p>川を媒介とした一体感の醸成 制度化 市民団体による環境アセス</p> <p>トータルな流域文化の創造</p>

(2) 第2段階：市民行動期

状況広報

前段階で述べた上流と中下流の合同による産業振興という成果はニーズのマッチングから生まれた市民のルールである。それはさらに、モノ・ヒト・カネの交流という成果を生むと予想される。それらの交流はまた新しいルールを育んでいくであろう。

モノ・ヒト・カネの交流→新しいルール→モノ・ヒト・カネの交流
→新しいルール…

この流れを一層盛んにするために必要になってくるのは、今どうなっているのかという「状況広報」である。前段階でも記述した水質情報や他県の河川を巡る取り組み状況の広報もそのひとつである。後述する矢作川沿岸水質保全対策協議会（市民団体）は矢作川の水質調査を行い濁度を指標として市民に示したが、「濁度」という分かりやすい指標は関心を集めるのに役立ったようである。こうした水質情報により、独自に調査に乗り出す市民団体が生まれてきたり、それにともない水質浄化への気運も高まり、流域の工場も廃水の自粛に踏み切るところが出てくるという可能性もある。

またこの時期は、産地直送ショップや共同製品の広報、上流と中・下流の商取り引きの状況の広報も有効である。産地直送ショップや共同製品の広報により、ジャムならジャムを買っていく人が増えるであろうし、また県外の人に広く広報すれば、遠く離れた地域の市民と新たな交流・ルールができるかもしれない。

再び利益・共感広報

前述した「利益広報」「共感広報」を再び、新たな市民をターゲットにおこなうことは、効果が高いと思われる。たとえば、中下流の人が上流地域に子供たちがのびのび遊べる宿泊施設を望んでおり、また上流の人が第二の産業振興を望んでいるとすれば、上流での宿泊施設づくりに向けて働きかけることもできる。この場合、産業振興によってできた交流の輪を媒体として働きかけることもできるので、第1段階のようにまるで交流のなかった二者に共同作業を示唆することよりはるかに容易であることはいうまでもない。

さらに行政も市民の一員として交流の輪、ルールの輪に参加してもよいだろう。下流の町の小学校の給食に上流の野菜を出すことなども一案である。

こうした広報の展開によりいくつもの市民のルールが生まれ、やがて理想の図のように川を媒介とした一体感が流域の人びと全体に広がってくるものと予想される。

(3) 第3段階：制度化期

ルールのオーソライズ

流域の人びとに一体感が醸成されれば、ルールのオーソライズという新しい制度化も可能である。そのことを愛知県の矢作川沿岸水質保全対策協議会（以下、矢水協）の活動を例に説明しよう。

愛知県には源流を長野県と岐阜県にもつ矢作川が流れており、その沿岸には矢水協（事務局は安城市の明治用水土地改良区内）という市民自らの手で川の

環境を守る団体が設立されている。高度経済成長期の矢作川汚濁に対し、農民、漁民が立ち上がったのがきっかけであったが、やがてこのシミュレーションにあるような「上流の過疎化→乱開発→水質汚濁→上・下流の対立」という構図が浮かびあがってきた。彼等は行政を巻き込みながらも、主体的な水質調査やパトロールを続け、川を汚すものに対して水質汚濁防止法をもとに告発をしたり、国や県の基準より厳しい独自の排水基準を設けたりしてきたのである。

しかし、矢水協はこうした厳しい活動をするだけでなく、早くから上・下流の交流ということに着目していた。内藤事務局長は次のように語っている。

「下流の人間はただ単に上流の開発は許さないというだけではだめだ。上流には産業がなく、やむなくゴルフ場を建てなければいけないのだから、下流としてはそれを建てなくてすむような協力（環境に影響のない工場の誘致など）をしてあげるとか、もし建てるのなら基準にあったものを建ててもらいましょう、というふうにもっていかなければうまくいかない。また『流域は一つ運命共同体』である。上流・下流でお互いに顔を知らないようでは争いごとは解決できない。我々は、上流の子供を下流に呼んでアサリとりをさせたり、上流でイワシの朝市をしたり、ずいぶんいろいろな交流を行ってきた。」

このように、さまざまなルール化を積み重ねてきたのである。やがて矢作川流域での大規模開発の際には、県に許可申請を出す前に矢水協と事前協議して環境アセスメントを行い、さらに着工後は環境モニタリングを行うところまでもっていった。これは矢水協の意思を行政側が受けたかたちで成りたったものであるが、まさしくこれがルールの制度化といえよう。これら「矢作川方式」といわれる水質保全活動は市民の手によって生れ、公共的な機能をも果しているのである。

以上が矢水協の制度化へのみちすじであるが、プログラムにあるように、このシミュレーションの成果はトータルな流域文化の創造ということで一応終わっている。具体的には矢水協のような市民による環境アセスメント等が制度として定着し、やがて一体感を持ち得た流域市民たちによる街づくりの企画なども実現しよう。新しい観光産業なども起こってくる可能性もある。

矢作川流域の場合は、市民自らが立ち上がってネットワークを広げていき、行政をそのネットワークにまきこみ、やがてルールを制度にまで発展させていったわけであるが、行政が市民のトレンド（市民ニーズや市民の動き、交流の状況）を知り、それを発展させるような広報を行い、育ったルールをオーソライズすることは十分可能なことだと考えられる。オーソライズするということは、市民の間で行っていたことをそっくり行政がいただくということではない。つまりせつかく上流と下流とが共同で産業振興の芽を育てはじめたときに、行政が第3セクターの「〇〇地域産業振興センター」をつくってしまうというのでは、2の(1)で述べた従来の制度化となんら変わらず、市民ルールのインキュベーターとはまったく別物となってしまうのである。

組織づくり

今回はシミュレーションとして水問題を取り上げたが、こういった手法は他の分野でも応用できるはずである。特に縦割り行政が対応しにくい広域的な、また広く分野がまたがる問題の解決に有効なのではないだろうか。いずれにしても、こうした利益広報・共感広報による市民エリアでの広報（＝事業）展開

には、市民のトレンドを知り、広い視野を持って問題に対処する、あるいは対処できる組織が必要になってくるであろう。第3章で組織としてのシミュレーションを考える。

第3章 行政内部・自治体間の広報過程のあり方

第1節 広報戦略の組織的展開 (組織における広報過程のしくみ)

第2章では、自治体における具体的な広報戦略を、事例に即して手続モデルやシミュレーションで示した。そこでは主に行政をひとくくりに「行政」という主体者として想定し、他の主体者＝市民との関係性を論じた。

しかしながら、行政組織内部にいるわれわれとして、自治体の広報戦略を考える場合、行政組織内部の広報過程を論ぜずには、その戦略も根本的なところがクリアされていないとの感を抱かざるを得ない。つまり、「そうは言っても、今のお役所仕事ではねえ」という言葉に表わされるような行政組織内部の広報意識の低さを案ずるのである。そもそもの根本は職員一人ひとりの意識の問題なのではあるが、ここではそうした意識をどう改革するかということよりも、行政内部の組織過程の中で、より市民志向的な広報戦略を取り得るしくみを模索していきたいと思う。

CWNとICN

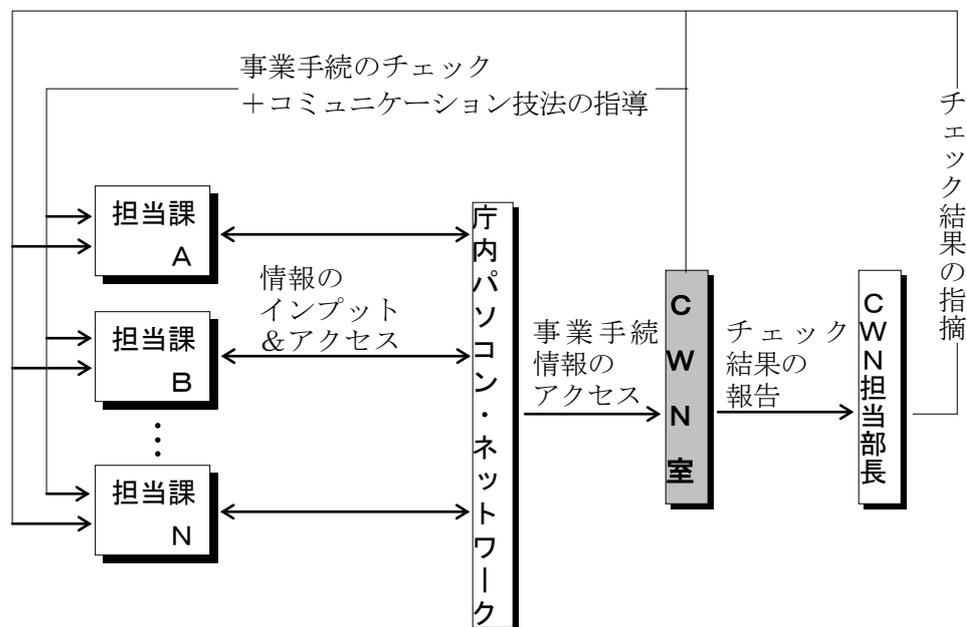
そこで、今回は行政組織内部の広報過程について、情報化の進展を見越した少し将来を念頭において、CWN（Communication Watch Network）というしくみを提示することにより、考えを進めていきたい。

しかし、単に一つの行政組織内部の広報過程の改善だけでは根本的な解決は難しいであろう。そこで、さらに、一つの自治体を越えて、自治体間の広報過程についても考えを及ぼしていくことで、自治体の広報戦略を進めるにあたってのより有効な組織のあり方を探っていきたい。今回はそうしたフィールドにおいて、ICN（Inter-municipality Communication Network）というしくみを提案し、自治体の広報戦略の組織的展開を図るためのヒントとしたい。

第2節 行政内部の広報過程を考える ～CWNによる行政内部のコミュニケーション管理

図(3-2-1) CWN室の位置づけ

CWN理念の浸透



1 CWN理念とその共有

CWN理念の共有

行政組織内部で、市民志向の広報戦略を進めていく広報スタンスとは何か。それは、何よりも市民にとって民主的な意思決定手続きが保障されるものでなければならないだろう。市民が行政の行う諸活動を納得行くものとして認められる、そんな広報活動が図られなければならない。行政内部の各担当課・各職員はそうした広報意識を共有し、各事業を進行していく。それは次の2つの手続きを内包するスタンスとして、位置付けられる。

- ①市民に“偏りなく”“ありのままに”“判断情報”を提供する
- ②市民に反論の機会を与える

(本間正人「自治体広報とアドボケーション」、平成4年度研究チーム委託「自治体の広報戦略に関する海外事例調査」(資料2)参照)

平等主義

“偏りなく”とは平等主義の準則であり、「市民全体に偏りなく情報が伝わるようにする」(前掲論文)ことである。「行政情報に関するアクセスの平等性確保という観点から、市民からの請求による情報公開制度と、行政当局から発信する広報について、不平等にならないよう配慮することが大切」(同)である。

真実主義

“ありのままに”とは真実主義の準則である。「事実関係を正確に伝えることは言うまでもないが、重要性の小さい行事をことさらに大きく報道したり、

重要な政策課題の扱いを小さくしたり、『恣意』の介在を排除することが重要」(同)なのである。

民主主義

“判断情報の提供”とは民主主義の準則である。自治体の広報が民主主義を形成する重要な要因であるという認識のもと、「行政当局のための広報ではなく、本来、主権者である市民に対して、主権者としての的確な判断ができるように情報を提供する」(同)。

公平主義

そして、「市民に反論の機会を与える」ことは公平主義の準則であり、反対の立場をとる人々にも一定の反論の機会を与えることで、一方通行でない広報が保障される。

※ 1991年12月の臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）の「公正透明な行政手続法制の整備に関する答申」に基づく行政手続法案（第126通常国会に提出、審議未了で廃案）も、その目的において、「行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう）の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資する」と謳っており、行政処分や行政指導の手続きの明確・法制化（地方自治体にあつては努力義務）を目指したものだ。しかし、同法案はあくまでも行政側の行為（申請に対する処分、不利益処分、行政指導）の過程を市民になるべく納得できるものにしようとしたものである。その意味においては上記の②の手続きを内包するスタンスとしては評価できるが、①の手続きを内包していないことにより、今回ここで述べる広報スタンスとは決定的に異なる。

ヨコのネットワークとしてのCWN

ここでは、上記の①、②の2つの手続きを内包する広報スタンスを「CWN理念」と呼ぶ。CWNとは Communication Watch Network の略であり、行政内部の事業過程をさまざまなコミュニケーション過程としてとらえ、そのありようを管理・監視するネットワークである。お役所的なタテ関係、権力分散のセクショナリズムを打破する契機は、ヨコのネットワークシステムであろうと考えられるからである。そうしたネットワークシステムの中にこそ、CWN理念は実現する。このネットワーク意識は単に行政組織内部でのヨコの連帯意識への意識変革を促すだけでなく、市民とともに事業を進行していくという市民志向意識であることによって、市民とのヨコの連帯感も醸成できると考えられる。そして、CWN理念は、そうした情報ネットワークシステム、将来的には、庁内パソコン・ネットワークを媒介とすれば、より効果的に機能するものと考えられる。

当然、本格的な庁内パソコン・ネットワークの構築までにはかなりの時間を要すると思われるが、それまでの間でも、CWN理念を実現する担当課（「CWN室」）自体が、庁内の各室課（広報関連課、事業担当課）を結ぶ連絡調整のキーステーションとなって、後述する機能を果すことで、将来のパソコン・ネットワーク構築までの橋渡しができるものと考えられる。そこで扱える情報はパソコン・ネットワークに比べ、わずかなものとは言え、職員間に“ネット

ワーク意識”の浸透を図っていくことに意義がある。そのことが、パソコン・ネットワーク導入時の職員の意識改革をより容易にさせられると思われる。単にパソコン・ネットワークの導入自体が意識改革を生むわけではない。やはり、それに関わる職員自身の姿勢が問われるからである。

2 庁内情報化の推進による情報共有

庁内パソコン・ネットワーク

さて、将来的なこととはいえ、ここで思い描く庁内パソコン・ネットワークとはどのようなものか。それは、各室課所が扱う公文書に属する情報はそのネットワーク内にインプットされ、各職員はそこにある情報に自由にアクセスできる、という情報共有のネットワークである。

このネットワークは例えば、神奈川県情報システム課で開発した「行政データ共通利用システム」とは根本的な性格を異にするものであり、ここで考えているのは“あれば便利な参考情報”ではなく、“（最低限、情報公開の対象となる）公文書に属する情報すべて”である。日常業務のペーパーレス化をもたらす情報ネットワークであり、それぞれの業務に応じたプログラム・フォーマットにより処理された情報が集積されているものである。それは「県庁の各課から、必要な時に、必要な情報を、必要な人が入手でき、役所のペーパーレス化にも役立つ」という利用イメージで示された庁内の情報通信網（LAN）の整備（情報システム課「神奈川の情報政策」）などにより、実現が図られていくものである。

メリット

そして、こうしたパソコン・ネットワークのメリットとして、主に次の3つを挙げたい。

- ①情報にアクセスしやすい。《アクセスビリティ》
- ②情報が1つのセクションだけに集中しないシステムを作れることにより、特定のセクションの情報独占による権限集中といった状況から免れやすい。《分権化》
- ③すべてのセクションで等しく情報を共有できる。《共有化》

パソコン・ネットワーク内の各セクションが情報に自由にアクセスし、すべてのセクションが等しく情報を共有したとき、情報の取り扱いは“上下階層”間の情報のやりとりを前提としたものではなくなる。水平的な組織構造となるわけだが、そうした構造でこそ、関係セクションの真の連携が可能になる。そして、同時に、煩雑な手続きもなく、関連事業の進捗状況、事業進行手続の合法性・正当性の参照も可能となれば、公正な民主的手続の行政内部監査セクションであるCWN室の存立基盤もまた確保できることになるのである。

そうした庁内パソコン・ネットワークに担当課は情報をインプット／アクセスする。また、今回考える情報過程において関連すると思われる現在の次の各室課所にあつては、それぞれ次のような情報のインプット（あるいはその参考情報のアクセス）が考えられる。そうしたものも庁内パソコン・ネットワーク

内に共有情報としてストックされる。

県民課——市民への投げかけに対する反応の情報

政策調整室——市民の反応から提案した新規事業の情報

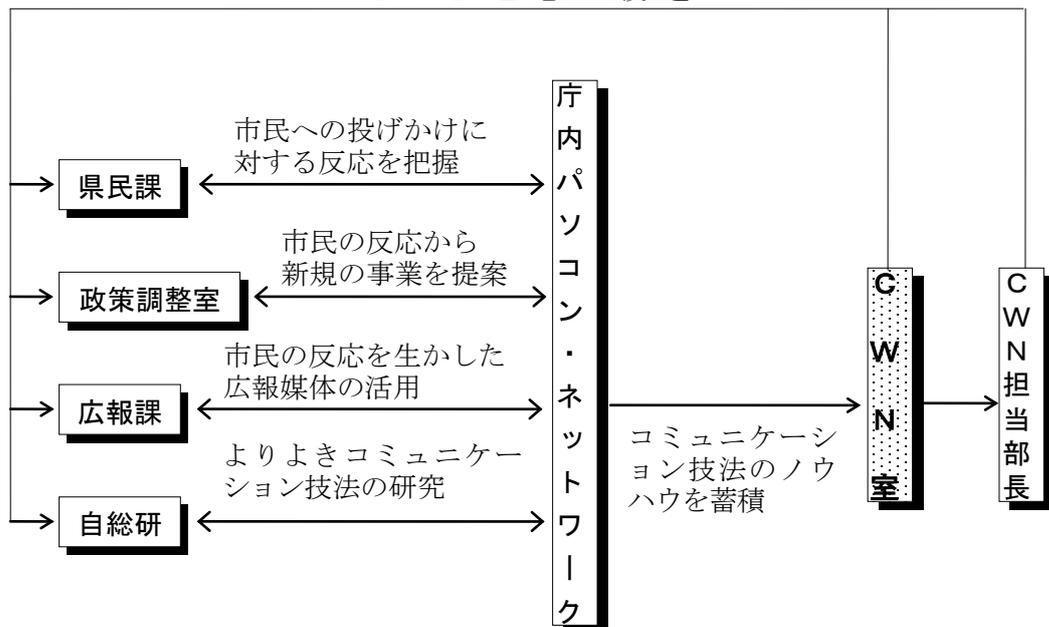
広報課——市民の反応を生かした広報媒体活用の情報

自治総合研究センター——よりよきコミュニケーション技法の情報

※ 今回検討する行政組織は神奈川県を例にとっている。

図（3-2-2） CWN室の位置づけ

C W N 理 念 の 浸 透



現在、県民課は県民ニーズ調査をはじめとして、各種広聴活動を行っており、データベース化による結果利用の端緒は図られているものの、実際にはその結果の有効活用は行われていないのではないだろうか。また、現在行われているニーズ把握は多分に“一般的なニーズ”というものが存在するという仮定の上に成り立っており、本当にそんなものが存在するのか疑問である。本当の市民像をとらえるには、ある問題について市民に投げかけをして、その反応がどうなのか把握するところからしか始まらないのではないかとすれば、県民課ではそうした市民の反応をこそ把握・蓄積することが重要である。そして、そうした市民の反応の情報は、全庁的なパソコン・ネットワークの確立により、そのデータの複合的な活用も考えられるであろう。その情報は、パソコン・ネットワーク内で全室課の貴重な共有情報となる。

また、政策調整室は現在、様々な政策課題を全庁的、全県的に統合していく中でコーディネートしている訳だが、実際のところ、単なる各セクション（担当部課・市町村など）間の調整に忙殺されており、それぞれのセクションでの政策のとりまとめ以上のものは生み出しにくい。しかし、本来の政策調整が、個々の政策課題を解決し、新たな統合的な政策を形成すること、すなわち“政策の高次化”だとするならば、全庁的なパソコン・ネットワークがあれば、調整すべき情報のよりの確な把握が図られ、創造的な政策プロデュースに充てら

れる時間も生まれてくるはずである。例えば、第2章第2節で扱った水をめぐ
る問題も、水道行政のセクション、水環境のセクションほか様々なセクション
の問題を統合する新規政策プロデュースを政策調整室でコーディネートしてい
くことが考えられよう。そのように、提案した新規事業の情報もパソコン・ネ
ットワーク内で全室課の貴重な共有情報となる。

あるいは、広報課における媒体広報活動の進め方も、この全庁的なパソコン・
ネットワークの確立により、効率化するだろう。広報すべき情報がパソコン・
ネットワーク内に共有されていれば、全庁的な視野の中で効果的な媒体広報戦
略が考えられる。そして、その結果は市民の反応を生かした広報媒体活用の情
報として、またネットワーク内の共有情報としてストックされる。

さらに、自治総合研究センターは地方自治に関する研究業務を行っている訳
であるが、当然その基礎データとなる行政自らの業務の記録である情報がパソ
コン・ネットワーク内にあれば研究に大いにプラスである。そうして得られた
情報を利用して、広報活動そのものであるともいえるあらゆる行政の行為を意
味付けているコミュニケーション活動のよりよい技法が、研究の成果の一つと
して提案されれば、それもまたネットワーク内の共有情報としてストックされ
る。

3 CWN機能と組織デザイン

(1) CWN機能

トラブルメーカーとしての
CWN室

CWN室は行政内部の言わば“トラブルメーカー”としてその機能を果たす。
すなわち、庁内パソコン・ネットワークにインプットされた情報にアクセスし、
各担当課が進行している事業の手続きを前述のCWN理念に照らして、適正か
どうかチェックするのがその機能の一つであるが、こうしたチェックは各担当
課にしてみれば、面倒な拘束とも思えよう。つまり、行政内部に余計なトラブ
ルを起こすという意味で、CWN室はトラブルメーカーなのである。例えば、
前述の第2章第1節の合意形成手続においては、市民と行政の合意形成にいた
る手続きの事前のチェック（よりよい合意形成手続の提案・指導）あるいはす
でに進められた合意形成手続の事後チェック（今後の反省材料の洗いだし）な
どが考えられよう。各担当課ではこのCWN室からのチェックを受け、事業の
手続きを改善し、よりよきものを市民へ提示していくこととなる。

CWN機能

また、そうした各担当課の事業をチェックする際の拠り所として、広報課や
自総研で開発したよりよき広報技法＝よりよきコミュニケーション技法がCW
N室にも蓄積されており、そうしたコミュニケーション技法の活用指南として
もCWN室は機能しよう。よって、CWN室の機能としては次の2つが挙げら
れる（CWN機能）。

- ①CWN理念に照らした各担当課の事業手続の適正度チェック
- ②よりよきコミュニケーション技法の活用指導

ここでは、CWN室の機能として、この2つのみを挙げたが、前述の市民への投げかけに対する反応を把握するという県民課の機能、市民の反応から新規事業を提案するという政策調整室の機能、市民の反応を生かした広報媒体活用という広報課の機能などもCWN室の機能として位置付けることもできよう。しかし、そのように多くの機能を一つのセクションに集中させることは、行政組織内部での民主性を保持することを困難にさせること、また、その機能集中セクションに“権力”を現出させ、一つの政治過程を内包するような状況を作り出してしまうことなどのため、今回のCWN室の機能は前述の2つに限った。これは前述の庁内パソコン・ネットワークのメリットの②として挙げた「情報が1つのセクションだけに集中しないシステムを作れることにより、特定のセクションの情報独占による権限集中といった状況から免れやすい」ということとも呼応する。

※ このCWN室に類似した組織の提案は、日立製作所ビジネスシステム開発センタ情報システム開発本部の「21世紀に向けた地方自治体戦略～魅力ある地域づくりのための課題と情報システム」の中で、これからの行政システム（行政S I S）コンセプトとして次のように示されている。

- 情報の統合、蓄積及び共有化
 - ・情報の共有化を図り、部門間の情報交流の実現
 - ・行政のトップが行政運営に情報を有効活用できるしかけづくり
- 組織の活性化
 - ・縦割りの組織に、横断的な部署を設け、全行政情報を統括させる。そこでは、逐次変化する情報により新しい施策を立案し、市長に提案し、実施できるようにする。
 - ・具体的には、市長直属のC I O (Chief Information Officer) を置き、その下に情報統括部署として、情報企画課（各部に氾濫する情報を総合的に活用し、それを基に新しい施策を立案する）、情報サービス課（情報企画課で立案された施策を実現するためのシステムを考案する）を設ける。

このコンセプトで示されているのは、庁内の情報ネットワークの活用による新規施策の総合的立案であるが、その機能は、今回提案するCWN構想では権限集中の弊害を避けるため、既存の政策調整室に持たせている。今回のCWN構想で目指しているのは、そうした新規施策の立案という行政の主体的行為の効率化というよりも、行政側の事業執行手続をチェックすることによって、市民にとって民主的な意思決定手続を保障するという観点に重きが置かれており、その点で、日立製作所の示したコンセプトとは大きく異なる。

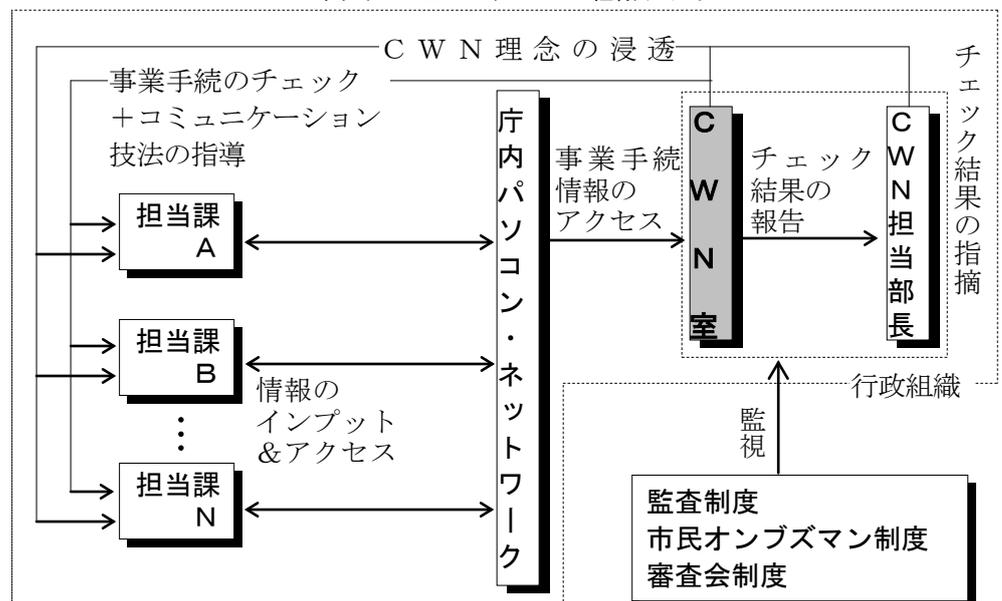
(2) CWNの組織デザイン

さて、CWN室が各担当課の事業進行の手続情報をチェックする場合において、必要ならば改善の指摘を行うのだが、もちろんそこには各担当課の反論の機会も保障されなければならない。

しかし、そうした反論にもかかわらず、その事業進行手続がCWN理念に反すると認められた場合は、CWN室はより強制力を持つ指摘を行わなければならない。そこで、知事直属のCWN担当部長の存在が必要となってくる。行政組織が持つ特性として、「タテの命令系統に服従しやすい」ことが考えられるが、ここではそれを応用して、CWN室が報告した事業進行手続のチェック結果をもとに、CWN担当部長が指摘（及び指摘事項の改善結果報告要求）を行い、各担当課の事業進行手続にCWN理念を浸透させるのである。

以上のことから、CWN理念を実現するためには、庁内パソコン・ネットワークを媒介としたネットワーク（CWN）と知事直属のCWN担当部長がデザインされる。CWNは、行政組織の持つ権力分散のセクショナリズムを弱体化させるヨコのネットワークを提供し、また、CWN担当部長はそうしたヨコのつながりにおける強制力の弱さを補う機能を果たす。

図（3-2-3）CWN組織デザイン



(3) CWN機能の監視

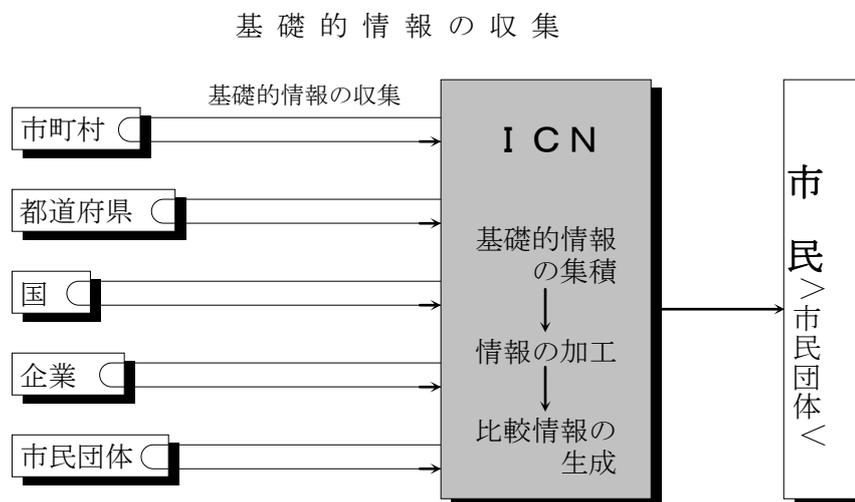
CWN機能の監視

こうしたCWNの機能に関しては、当然その監視がされなければならない。行政内部での馴れ合いに終わっていないか、また逆に、過度に市民寄り過ぎないか、CWN自体についてもチェックが行わなければならない。この監視システムについては、今回は詳述はしないが、CWNが拠って立つところによって、次のようなものが考えられよう。

- ① CWNが行政組織内部の内規等で位置付けられている場合
 - ア 監査制度（現行でも監査制度には事業監査も含まれているはずである）
 - イ 市民オンブズマン制度
- ② CWNが条例により位置付けられている場合（情報公開条例のようにCWN条例たる「市民参加条例」が定められている場合）
 - ア その条例の定めによる監視制度（条例運用の審査会など）
 - イ 市民オンブズマン制度

第3節 自治体間の広報過程を考える ～ I C Nによる自治体間コミュニケーションの活性化

図(3-3-1) I C Nの位置づけ



1 I C N理念

前述のCWN理念は、行政組織内部での、市民志向の民主的な意思決定手続を保障するための広報スタンスであり、庁内の情報ネットワークを有効に活用することにより、その理念の実現が図られる、というものであった。そうした行政内部の広報理念の浸透により、自治体における広報のあり方の改善を促すものであるが、自治体の広報といっても、一自治体だけの閉塞的な広報であれば、市民にとって自らの置かれている現実が他の自治体との比較において見えてこない。そこで、自治体間の広報過程の検討が必要となってくる。

※ このような自治体における行政－市民間の関係に似た例として、病院における医者－患者間の関係がある。患者は自分の担当医が正しい診断・治療をしているか、なかなかチェックできない弱い立場にいる。最近、こうした医療現場の現状を批判し、「メディカル・ブレイン」というグループが、「セカンド・オピニオン・サービス」という医療サービスを準備している（朝日新聞1993年9月9日朝刊）。セカンド・オピニオンとは、医者の診断・治療で納得の行かない点について、患者が他の医者の意見を聞くことだが、「メディカル・ブレイン」では専門医のネットワークを作り、他の医者の意見も聞きたいという患者の要望に有料で応じるという。これは、病院において医者と患者の対等な関係をめざしたものであり、今回提案する自治体間比較も、自治体における行政と市民の対等な関係をめざしているものである。

I CN理念とヨコのネットワークとしてのI CN

自治体間の広報過程における理念、市民志向の広報理念を「I CN理念」と呼ぶことにする。I CNとはInter-municipality Communication Networkの略（municipality＝自治都市、市の行政機関の意）であり、自治体間の広報過程、すなわち、さまざまなコミュニケーション過程を集積するネットワークである。それは単に市町村間の情報交流ということだけでなく、地域を越えた自治体間のヨコのネットワークである。それは視野を広げて考えれば、単に県域内の自治体間だけのものに止まらず、全国的な、さらには全世界的な、グローバルな自治体間のネットワークである。

それは、前述の日立製作所の報告書で述べられている地域情報網による地域コミュニケーションサービスの実現といったレベルのものではなく、これまで「生活者の『ヨコの構造（人間関係）』の視点の欠如により停滞させられていた地域情報化を生活者本位で推進するための『ヨコの構造』の構築を進めていく」（野村総合研究所情報ネットワーク室「新局面を迎えた地域情報化施策～社会システムの再構築時代における戦略的地域情報化の仮説」）というものである。そうしたヨコのネットワークを育てていくことにより、市民にとってはより正確な現実把握が、行政にとっては本来の意味での市民行政、市民自治、自立した自治体が育まれていくのである。

なお、ここで言う自治体は市町村、都道府県、ある地域内の国家行政、あるいは地域内の企業、市民団体などを包括するものであり、それらの情報を扱うのであるが、考慮する自治体の中心は市町村としたい。というのは、市町村がコミュニティとして市民にとって生活の基礎的な単位と考えられるからである。生活の基礎的単位としての市町村ということについては、地方自治のあり方、市町村－都道府県－国の関係論に踏み込む大きな問題であるので、ここではその問題については特に言及しない。

I CN理念とは、市民にとって、自らの現実を確認するための自治体間の広報理念である。民主的な市民生活を築くうえでの前提となる情報を市民が共有し、自らの生活を改善していく仕組みとしてI CNというネットワークを持つというものである。

2 I CN機能

トラブルメーカーとしてのI CN(I CN機能)

I CNは自治体間の言わば“トラブルメーカー”として、その機能を果たす。この“トラブルメーカー”とは、隠れていた情報を明らかにすることによって、本来発生すべき問題を顕在化させるという意味で言っているものである。

I CNは、民主的な市民生活を築くうえでの前提となる情報を市民全体が共有するために、第三者的視点で、市町村、都道府県、地域内の国家行政機関からは行政に関わる基礎的情報を既存の情報公開制度やオンブズマン制度の活用により収集、集積する。また、企業、市民団体などからも生活に関わる情報を収集、集積する。そして、その情報を市民にわかりやすく提供するために加工し、比較情報などとして提示・広報するのである。

比較情報の提供

この場合の比較情報は統計的な情報ではなく、あるテーマに即した個別情報を主とし、市民に自らの生活が置かれている状況を認識できるようにするためのものである。根本的なものとしては各自治体の住民税といったテーマもあろうが、保育所やゴミ処理の問題といった身近なテーマや、あるいは第2章第2節の水問題の場合のように、上流域一下流域間の情報交流や他の河川の状況など県域を越えた情報などを比較情報として広報することによって、具体的・個別的な市民生活の現実の中でとかく埋もれがちな問題を浮かび上がらせようとするものである。

こうした自治体間の比較情報の流通により、安易な偏差値的比較や、政治的なスキャンダルの比較などで、本来ここで目指しているものと異なる状況が出てくる可能性も予想される。しかし、本来明らかにされていなければならない情報の共有というプラス面を考え、そうしたリスクも当然のリスクとして負い、そのリスクのためにICN活動が消極的にならないようにしなければならない。

また、ICNは自治体間の情報を集積・検討することにより、そこから新規の事業を提案する。市民生活にとっての基本的な情報ネットワークであり、生活シンクタンクである。また、行政にとっても、自立した自治体を創るためのシンクタンクである。

3 ICNの組織イメージ

ICNの組織イメージ

CWNが行政内部におけるパソコン・ネットワークを土台とした情報ネットワークだったのと同様、ICNも自治体間のパソコン・ネットワークを土台とした情報ネットワークである。市民（市民団体）が自由にアクセスできるオープンなネットワークである。

その組織のあり方としては、資金的なメリットから、第3セクターによるものなども考えられよう（前述の野村総研の報告書では、地域情報化の“情報化推進主体”を企業、自治体、第3セクターなどとし、そこと「共感」する関係に“生活者（ユーザー）間のコミュニケーションネットワーク”を位置付けた）が、真に市民志向の組織を考える場合、どうしても行政、企業などからの資金供与による自律性の弱化は避けたい。したがって、NPO（Non Profit Organization）による市民運動体として、その組織を考えたい。当然資金の面から、運営が困難になるといった事態も予想されるが、現在あるNPOが共同運営するパソコン・ネットワークといった組織をイメージしたい。（前述した医療情報提供グループの「メディカル・ブレイン」もNPOの一種といえる。）

そうした中で、行政は市民自治の育成という観点で、企業は社会貢献という観点で、このICN自体ではなくても共同運営するNPOに対して、資金援助や積極的な情報提供をし、ICNの活動を支援していくことができる。

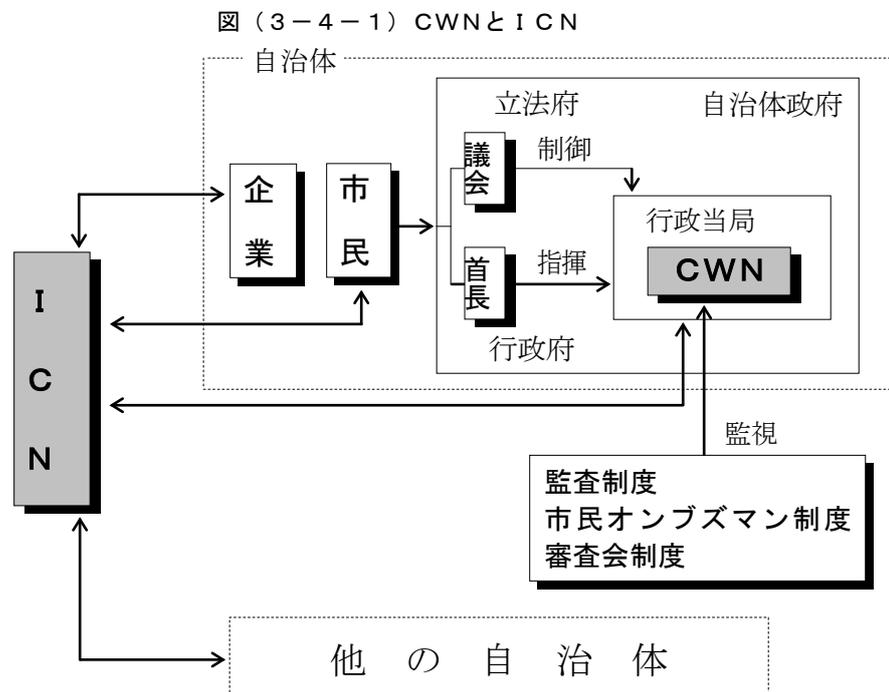
そうしたNPOによる活動としてのICNは、次のような過程で形成されて

いくものかもしれない。例えば、現在、国民健康保険料は各自治体ごとに決定されて一人当たりの国民健康保険料は自治体間に差異のあることが知られているが、市民はそうした保険料の決定のしくみについてはあまりよくわからない。しかし、立派な病院で立派な検査が受けられていいことだなどと思っけていても、実はそれは保険料の負担に裏付けられたことであり、サービスだと思っけていたことは実は自分で負担していたものなのである。負担に見合ったサービスなのかどうか、ある市民グループが、本当に市民の立場に立った負担のあり方を求めて、問題意識を持ち始め、保険料問題についてのNPOとして活動する中で、各自治体間で保険料負担に差があるという現状を自治体間比較情報として流し始める。そして、その情報が流通し始めることが他のテーマでの自治体間比較を促し、次第にいろいろなテーマでの自治体間比較が行われるようになる。するとそこに、そうした自治体間比較情報を扱う機能だけに特化されたNPO、すなわちICNができてくるのである。さらに、そうしたできあがったICNが様々なテーマで問題を投げかけることによって、それが自治体にとって価値あることであると市民一般に認識されるようになれば、自治体政府（行政）にとっても無視し得ないものとなり、積極的に支援していく、支援していかざるを得ない存在となってくるという訳である。

客観的な状況把握が可能に

ともあれ、こうしたICNという自治体間ネットワークにより、地域を越えたヨコのつながりによる情報のネットワークができ、市民は自らの置かれている現実に対して、より客観的な状況把握が可能になる。このようにして、市民の自らの政府に対する建設的な提案を通じて、自立した自治体が育まれるのである。

第4節 情報ネットワークの両輪としてのCWNとICN



情報ネットワークの両輪としてのCWNとICN

ICNは、自治体間のネットワークとして市民が主体となる広報過程を保障し、CWNは、自治体の行政組織内部におけるネットワークとして市民志向の広報過程を保障する。両者は、行政組織外部と内部の、対のネットワークとして、補完しあう。

ICNは、CWNが正しく機能しているかを、結果（アウトプット）として出てきた行政の政策によってチェックするなど、行政組織内部の情報の自由化度をチェックし、それによって、行政内部におけるCWNの立場を担保する。行政機構内に自らの不公正を改めるインセンティブを構築することが難しいことを考えれば、こうしたICNのような行政機構外部から、行政機構内部の実体的、手続的不公正を問題とすることは行政機構自体の体質改善を促進する最大の要因となるのである。

また逆にCWNがなくてはICNが取り扱う行政情報の自由性を保障し得ない。CWNによるチェックがなくては、行政情報が公正なものとして市民に提供・公開され得ないのである。

このようなICN、CWNの相互作用により、行政組織の内外において、ICNとCWNは情報ネットワークの両輪として機能するのである。

第4章 広報戦略イレブン（まとめと提言）

これまでわれわれは、自治体の広報戦略について、“Public Relations”に関する分野に重点を置き、いかにして市民の主体性を確保し、本来的な意味での自治体を創ることができるかを考えてきた。現代市民社会における影響力の源泉である情報の重要性を念頭に置き、広報戦略を「①市民と自治体政府をつなぐコミュニケーション手段を媒介として、市民社会のニーズや動向を踏まえた施策や事業を開発・執行するための一連の行動、②自治体政府が実施する政策が、真に市民との共同作品となるように構想された統一的・体系的な政府の広報活動」と位置づける中で、機能化する市民と自治体政府の関係改善を戦略的に検討してきた。

その検討の中で、自治体政府が広報戦略を展開する前提条件として、自治体政府職員が市民志向の広報理念（CWN理念）を持つこととともに、行政組織内部にCWNというネットワークを設け、市民志向の事業展開がなされているかを手続きの面からチェックするというしくみを考え、また、市民が“現実”を把握できるように自治体間の比較情報を提供・広報するICNというネットワークを構想した。今回われわれは、①自治体政府の本来権能領域における広報戦略のテーマとして「合意形成手続」を、②本来権能領域外における広報戦略のテーマとして「市民ルールのインキュベート」を扱ったが、それはそうした前提条件を内在した上での話であった。

いずれの場合においても、広報戦略は、市民と自治体政府の関係性の中で、自治体政府からの「市民への投げかけ」であり、市民志向の広報戦略は、“有効情報”（意味ある情報、価値ある情報）を市民に提供するとともに、市民の意向が反映される手続きを確立することであった。それにより、市民参加は増大し、市民の影響力が増大する。それがまた、自治体政府に市民志向の広報戦略をとらせる動因となっていくのである。

このまとめの章では、これまで検討した中で浮かび上がってきた、そうした広報戦略を提言するのであるが、実は、それら広報戦略は言わばサッカーチームのプレーヤーのように、市民に対して有機的なフォーメーションを取るものなのである。そこで、広報戦略の各提言をサッカーチームのプレーヤーのポジションに当てはめてみた。サッカーチームにおける各ポジションの役割は次のとおりであり、これにより広報戦略の各提言の役割を位置づける（【 】内）。ここでは、各プレーヤー間のパスの出し方、つまり広報戦略の有機的連係が重要であるというわけである。なお、最後にサッカーチームを模したフォーメーション図を掲げたが、これは今回扱った合意形成手続、市民ルールのインキュベートそれぞれの場合に考えられ得るフォーメーションと解していただきたい。

GK（ゴールキーパー）＝守りの根幹【根本的基盤となるもの】

DF（ディフェンダー）＝守備陣【理念的・組織的前提となるもの】

MF（ミッドフィルダー）＝中盤、ゲームメーカー【企画・調整的機能を担うところ】

FW（フォワード）＝前線【市民に直接対するところ】

1 広報の役割を再構築

現代市民社会では、“有効情報”を握ったものが主役となる。自治体政府は市民が主役として発言し、行動できるように、広報の持つ意味を再認識し、再構築しなければならない。広報で市民を社会の主役につかせなければならない。

広報の役割をそのように再構築するとすれば、広報戦略は次のように位置づけられる。

①市民と自治体政府をつなぐコミュニケーション手段を媒介として、市民社会のニーズや動向を踏まえた施

策や事業を開発・執行するための一連の行動

②自治体政府が実施する政策が、真に市民との共同作品となるように構想された統一的・体系的な政府の広報活動

G K

序章 はじめに

第1節 研究の目的 / 第2節 研究の方法 参照

2 市民は機能化する

市民は自分の利益ばかりを優先させる“エゴの固まり”ではない。

地域の出来事を自分の問題ととらえれば、市民は学習し、行動し、試行錯誤を繰り返しながらも、成長していくものである。

「社会に存する問題を発見、認識し、解決策を考え、決定に影響を与え、目標の達成に力を合わせて努力し、その結果に責任をもつ」ことを「機能化」と呼ぶとするならば、市民は機能化するものにとら

えることができる。

つまり、市民は個人としての行動原理ではなく、社会の中の一員としての役割を果たすべく行動し、行政の決定にも影響を与えるものである。

D F

第1章 広報戦略とは

第2節 市民像を考える 参照

3 市民参加手続を 第三者機関でチェック

市民－行政間の合意形成過程においては、市民が行政の事業執行における意思決定過程に参加できるような手続きの確立が重要である。

その市民参加手続が民主的かつ適正なものであるかどうかを第三者機関＝「計画陪審」により厳しくチェックする。

計画陪審の構成員としては、利害対立に巻き込まれない第三者的立場が要求されることから、学識経験者やまちづくりセンターに配置されている地域ブ

ランナーがふさわしいが、一定期間ごとに市民による審査等を行って市民の意向が反映されることが望ましい。

D F

第2章 具体的な事例で広報戦略を考える

第1節 迷惑施設建設における合意形成 参照

4 CWNセクション設置

市民志向の広報戦略を展開するためには、行政内部の組織上の改革が必要である。

行政の各担当課が市民志向の事業進行を図っているかどうかという観点から、事業進行手続を「CWN (Communication Watch Network)」セクションでチェックする。行政組織内部においては煙たがられる存在であり、言わばCWNは庁内のお目付け役であるが、市民にとっては強い味方であり、本来顕在化すべき問題を掘り起こすという意味での“トラ

ブルメーカー”である。

このCWNにより、政策執行の際の意思決定過程への市民参加の機会の保障を図り、より民主的な手続を確保していく。

庁内にパソコン・ネットワークが整備されれば、より効率的かつ有効なチェックも可能になる。

D F

第3章 行政内部・自治体間の広報過程のあり方

第2節 行政内部の広報過程を考える 参照

5

CWN理念を共有

行政内部においては、CWNセクションの設置とともに、各職員自身も日常的な事業の進行にあたって、CWN理念を常に持ち、全職員が共有する広報意識とする。

このCWN理念の共有により、市民志向意識の共有が図られ、タテ割りのセクショナリズムから、ヨコの連帯意識へと意識が変革される。これは単に行政組織内部のヨコの連帯意識への変革であるばかりでなく、市民とともに事業を進行していくというヨ

DF

コのネットワーク意識への変革でもある。

CWN理念とは次の2つである。

- ①市民に、“偏りなく” “ありのままに” “判断情報”を提供する。
- ②市民に反論の機会を与える。

第3章 行政内部・自治体間の広報過程のあり方
第2節 行政内部の広報過程を考える 参照

6

地域における調整機能強化

近年、地域社会における人間関係の希薄化により、地域における調整機能が低下している。

そこで、機能的市民の社交場として「まちづくりセンター」を設置する。

「まちづくりセンター」は、地域の情報交流や学習の場として機能し、さらに、地域が内包する諸問題を顕在化させ、市民の関心を喚起するとともに、より高度なレベルでの意見調整を図るものである。そのためには、日常から市民が情報にアクセスで

MF

きるような機能を備えていることが必要である。

「まちづくりセンター」は、市民と行政の情報交流の場でもあり、市民同士の意見調整の場でもある。

第2章 具体的な事例で広報戦略を考える
第1節 迷惑施設建設における合意形成 参照

7

市民参加手続の全体像を明示

行政の事業執行過程における市民—行政間の合意形成に対して、市民が参加できる手続過程を事業当初から明確にし、市民参加の促進を図る。つまり、市民に対して、どのように合意形成過程に参加できるかその案内図をあらかじめ示すことにより、具体的な市民参加の機会を保障するのである。

そうした全体像が示されることによって、市民は行政の執行する事業がどの段階にどこまで進行するかを把握でき、事業進行の決定過程に対して、具

MF

体的な参加手段を持つことになる。

さらに、こうした市民参加手続の全体像は、事業進行の各段階において、その時点に応じた参加方法を市民が選択できる余地を残しておくことで、より実質的な市民参加の機会を保障していく。

また、こうした市民参加手続については、第三者機関により各段階でチェックされる。

第2章 具体的な事例で広報戦略を考える
第1節 迷惑施設建設における合意形成 参照

8

地球をプロデュース

自治体政府の本来権能領域外で、自治体の公共的目標を達成する新たな手段として、自治体地域内において、例えば市民—行政—企業の協働を自治体政府（及びその補助機関としての行政）がプロデュースしていく。

これは、従来の単なる行政直轄の施策展開ということとは全く異なり、限られた地域内の資源をいかに有効に結んでいくかを考える中で、市民や企業のニーズをマッチングさせるなど、行政は自治体地域

MF

の資源の活用を働きかけることにより、調整機能を果していく。行政はカネを使う代わりに、アタマを使うのである。そうした行政の調整が、市民、企業、行政の三者各々に対して、それぞれのメリットを生み出していく。

第2章 具体的な事例で広報戦略を考える
第2節 市民ルールのインキュベート 参照

9

利益・共感広報

百万遍の“お題目”に過ぎないキャンペーン文句の繰り返しよりも、市民に直接訴えるストレートな広報を行うことが大切。どうすればニーズを充足させることができるかを直接的に示す「利益広報」や、感性にマッチする施策を感性に合った形で広報する「共感広報」がそれである。そういう「利益・共感広報」こそが現在のお題目広報よりはるかに市民を引きつけ、問題となっている事柄に対する市民の関心を引き起こすのである。

FW

そして、それが市民エリアの中で、市民のルールを作っていくきっかけとなり、行政にとっての制度ではない、市民自身の制度を作ることにもつながっていく。

第2章 具体的な事例で広報戦略を考える
第2節 市民ルールのインキュベート 参照

10

情報アクセスを 実効あるものに

情報は現代市民社会においては、影響力の源泉であり、情報を握ったものが主役になり得るのならば、市民を主役の座につかせるには、市民の情報アクセスを実効あるものにしなければならない。すなわち、情報に市民がいつでも誰でもアクセスできる場と機会が保障されなければならないし、そのアクセスの方法もわかりやすい形で明示されなければならないのである。

FW

そうすることで、実質的な市民参加の機会が保障

され、例えば、行政の事業執行過程における合意形成に対して、市民の実質的な意向表明の場と機会があることにより、実質的に市民の意向が反映されていく。そうした積み重ねにより、市民の影響力が増大していくのである。

第2章 具体的な事例で広報戦略を考える
第1節 迷惑施設建設における合意形成 参照

11

ICNによる比較広報

日常生活の中で、市民は自らの置かれている状況を自らの属する自治体に関する情報でしか把握できない場合が多い。つまり、自分の町の状況しかわからない井の中の蛙で、隣町の状況もよくわからないのである。

そんな現状について、自治体間の比較情報の広報を行い、市民が自ら置かれている状況を把握できる“有効情報”を提供することによって市民に“現実”を知らせ、変革していく。それが、市民参加を促進

FW

し、自治体に対しても真に自立した自治体を目指す動きを促し、市民にとって住みやすい自治体を創っていく足掛かりとなるのである。

その際、比較広報する組織として、ICN (Inter-municipality Communication Network) という全国的・世界的な規模でのヨコの連帯を進めるネットワークが必要である。

第3章 行政内部・自治体間の広報過程のあり方
第3節 自治体間の広報過程を考える 参照

R^{eserve}

市民の眼をもつ職員

市民と行政とはあたかも別物であるかのように言われることもあるが、行政の構成員である自治体職員もそもそも市民の一人なのである。

自治体職員もそれを自覚し、地域社会においては市民の眼で地域の問題を考え、行政を外側から客観的に見ることができれば、市民と行政の意識が大きくかけ離れるということもなくなってくるのではないだろうか。

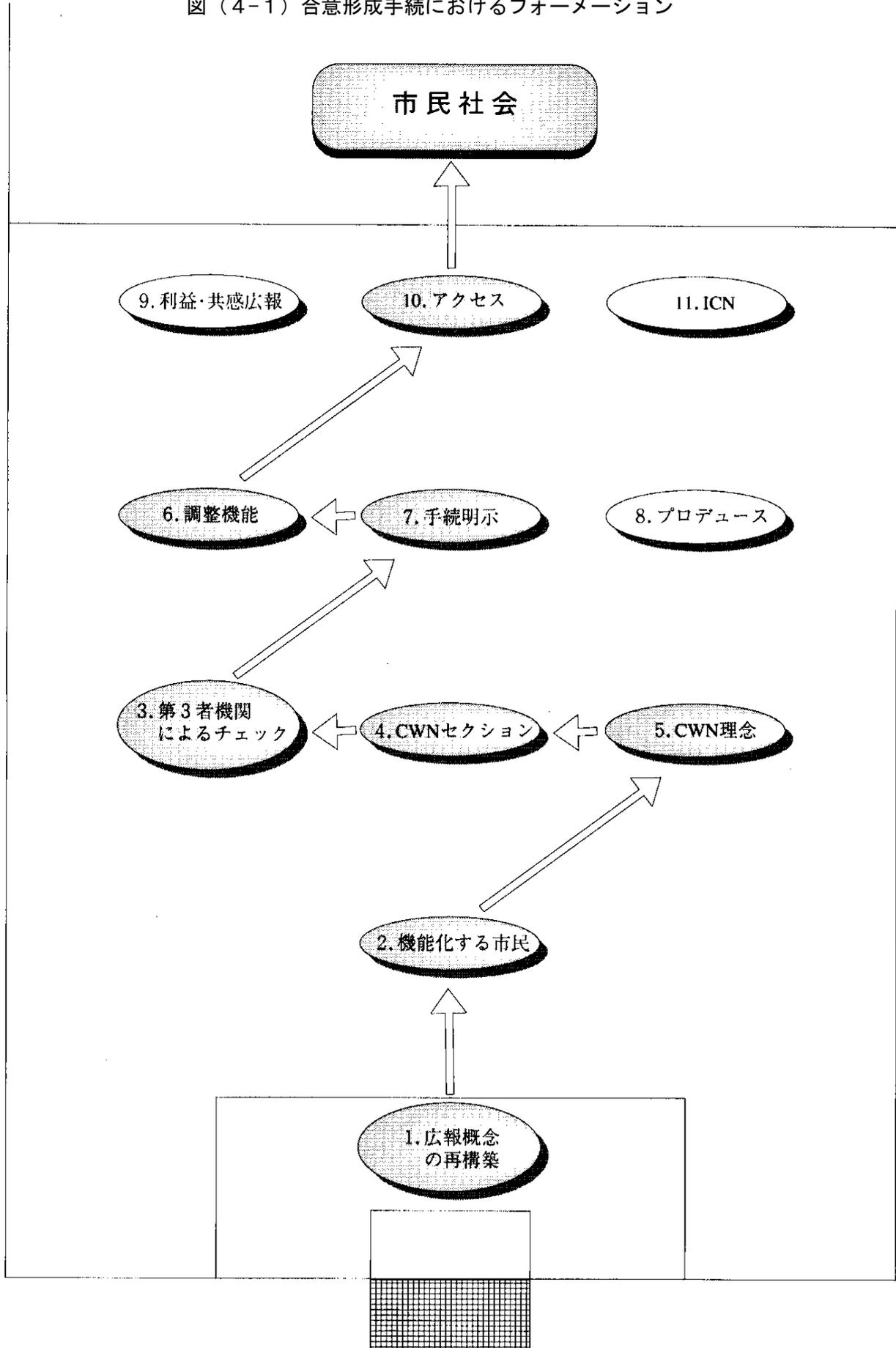
要は、「市民の心がわからないで、行政としての

仕事ができるのか」ということであり、市民の眼をもつ職員となることが、市民—行政の意識のズレを狭める第一歩なのである。

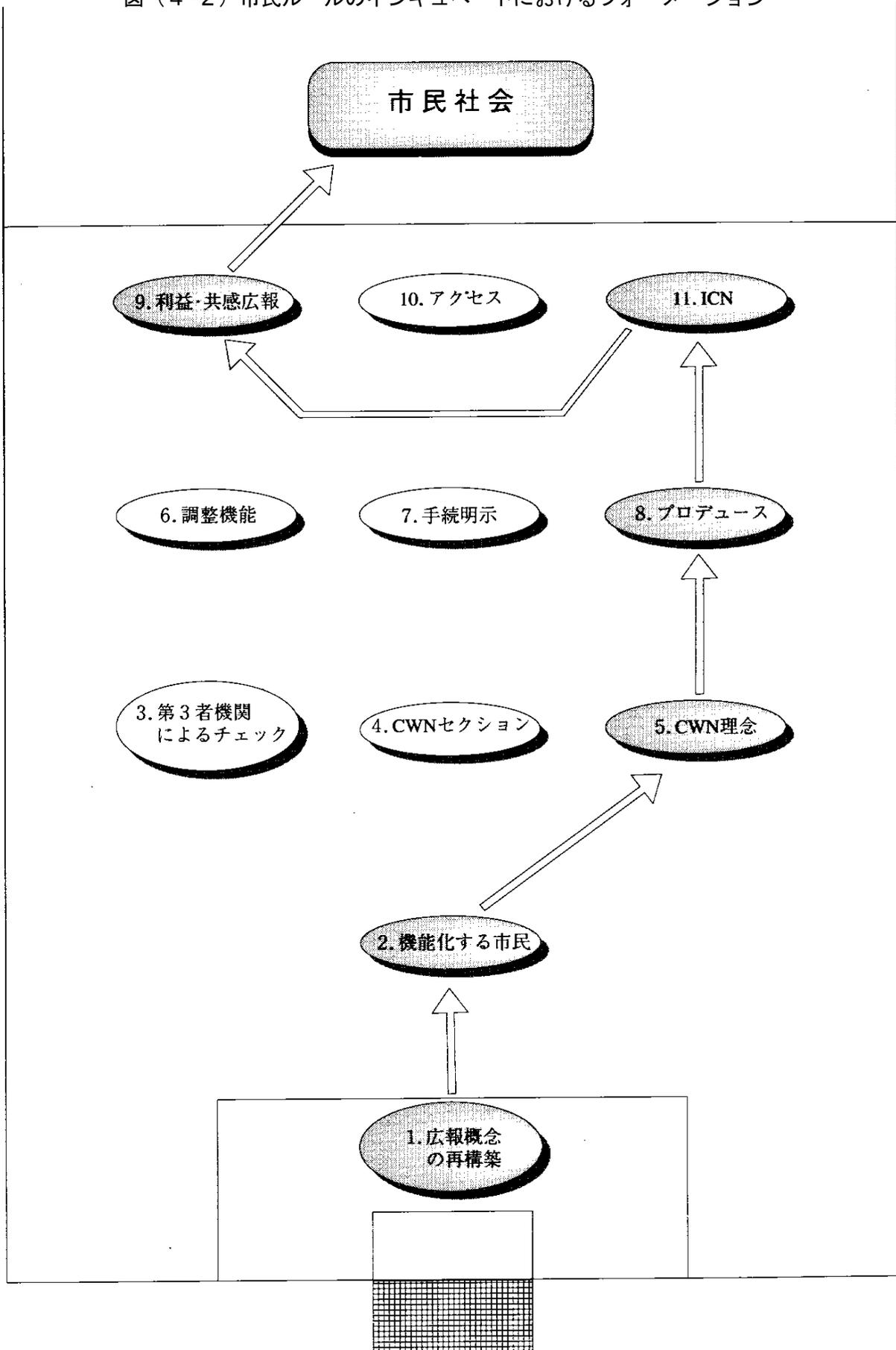
そのためには、例えば、自治体職員は自分の住む地域の自治会の役員をやってみるなど、地域社会で市民として活動することも大切である。

第1章 広報戦略とは
第1節 市民と行政の新たな関係づくりに向けて 参照

図（４-１）合意形成手続におけるフォーメーション



図（4-2）市民ルールのインキュベートにおけるフォーメーション



資料 1 海外事情調査結果
イギリス・ドイツにおける都市計画過程での市民参加

第 1 節 イギリスにおける都市計画

1 都市計画過程

イギリスでは都市計画がストラクチャープラン（S・P）とローカルプラン（L・P）の二層構造になっている。S・Pはカウンティーという日本における都道府県にあたる場所が担当し、これは基本計画である。L・Pはディストリクトという市町村が担当し、地域計画である。両者の関係はS・Pによって計画された概要に沿ったかたちでL・Pが具体的な地域計画を立てることとなる。S・P、L・Pはその内容は異なるが計画過程はともに同じ流れであり以下に示す。

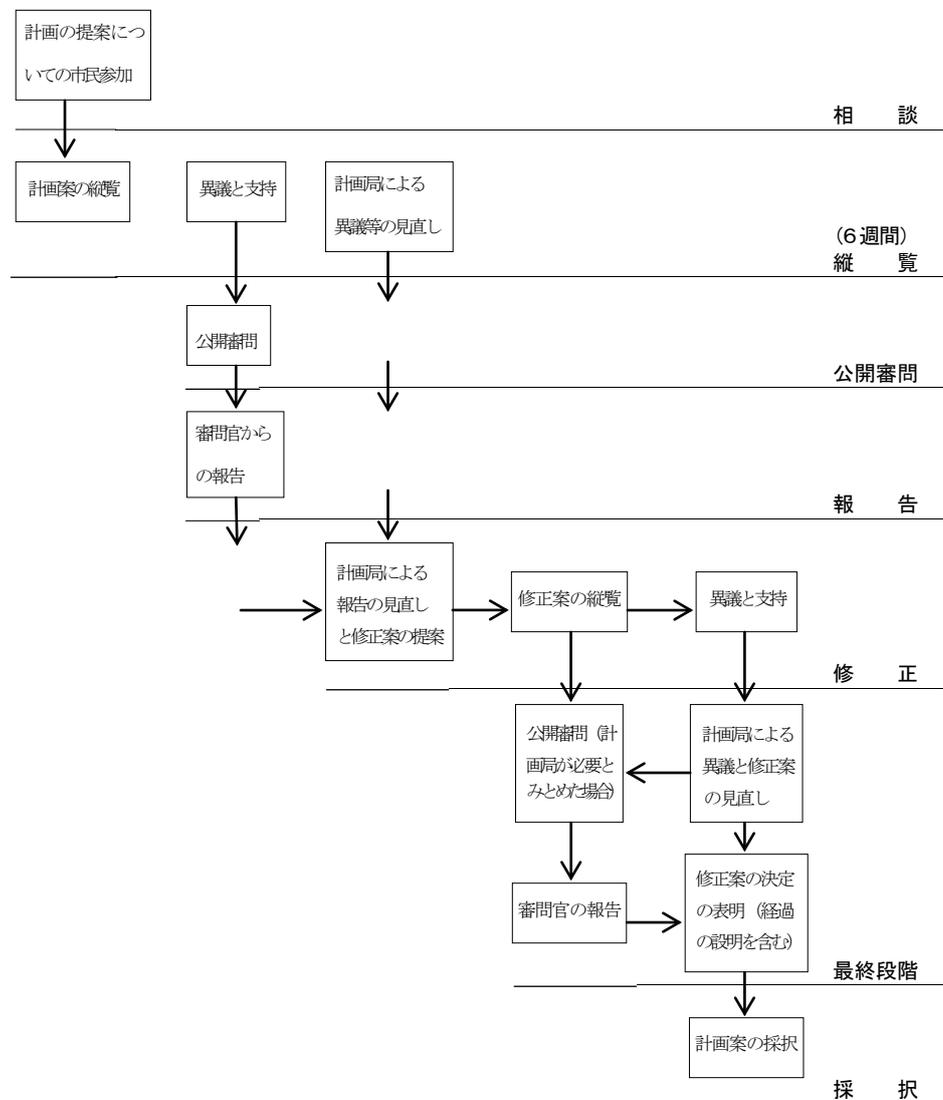


図 1

2 計画過程における市民参加

(1) パブリック コンサルテーション

自治体が計画案を作成しようとする場合に、案を作成する前に市民に対して「このような計画があるがどのように考えるか？」を広報して計画の方向づけするための意見を問う集会を行う。また、計画についての情報に市民がアクセスできるように、

- ・24時間ホットラインを設置し、担当者名前を明記する
- ・インドとその周辺民族で英語が話せないもののために5ヶ国語の説明文を入れる
- ・広場、学校等人の集まりやすいところで展示を行う

などの方法を行っている。

このようにして計画の初期の段階で市民の考えを聞き、計画の方向づけをする。

(2) 縦覧における意見の表明

(1)の結果、自治体が計画案を作成した後6週間市民に対して縦覧する。この間に市民は計画の全部または一部について賛成であれ反対であれその意見を述べることができる。賛成の者が意見を述べる意味は次の(3)で説明する公開審問の場で出席して意見を述べる機会が与えられことにある。つまり、公開審問で反対の意見が優勢であれば出席して計画の合理性・正当性を主張することができるからである。

(3) 公開審問

縦覧期間中に反対の意見が提出された場合には、審問官という第三者が主宰する公開審問に付される。この場で、自治体の計画局と反対または賛成の意見を提出したものが自らの主張とそれを裏付ける資料を提出し討論を展開する。審問官は自ら調査し、証拠づける権能を有するため、計画局に比べて市民が調査等の能力において劣っていてもこれを補充することができ、市民の権利は保障される。

公開審問の結果審問官の判断は計画自体を拘束しないが、この判断は計画局に送られ、この結果、計画局は計画の再検討を行うこととなる。

このようにして市民は自らの意見を公の場で表明して、その結果として計画の実施を待つこととなる。

2 計画過程における市民参加

(1) 計画案前の市民参加

「このような計画がある」ということを各家庭に情報を回覧することにより広報する。そしていつ、どこで集会が行われるかを周知する。

集会には、自治体の計画局だけでなく土地利用に関する行政機関も出席し、そこで関連する問題に対して回答する。ここで述べられた意見は議事録に記載され議会での計画決定にいたるまで判断資料となる。また質問に対しては回答の義務があり、その場で回答できない場合は後に回答の義務がある。

計画局はここでの意見に基づき計画案を作成する。

(2) 市役所における縦覧と意見の陳述

計画局は(1)での意見を考慮して計画案を作成して議会の議決の後、市役所で1ヶ月間縦覧する。ここで市民は質問をし、意見を言う。質問には担当者がその場で答え、即答できなければ後日手紙で回答する。

意見の陳述は書面でもよく口頭でもよい。陳述された意見はそのまま議事録に記載される。議事録の真びょう性は内部での別の機関のチェックを受けることにより保障される。そしてこの議事録は計画局が計画の見直しを行うときの判断資料となるだけでなく、(1)で参加した他の行政機関の判断資料ともなる。この過程で計画に変更がなければ議会の決定過程に入るが、その際にもこの議事録が重要な判断資料となる。

また、計画の見直しにより計画の変更を行うこととなれば、変更された計画案は再度縦覧手続きを繰り返すこととなる。この理由は計画の変更は計画局の新たな計画案の作成であり、この手続きを省けば当初の計画案に賛成であった市民の意見陳述の機会が失われることになるからである。

第3節 わが国と比較して特筆すべきこと

1 行政過程と政治過程

イギリス・ドイツに共通して、計画策定については行政の計画局が行うが、それを市民に示す段階では必ず議会の議決を経て行われるという点である。これは市民に計画案を示す段階においても行われる。ここに行政過程と政治過程との峻別があるように思われる。市民の意見を十分取り入れ計画に反映させるとしてもそれが自治体全体の市民のニーズであるかどうか、あるいは自治体として決定すべき計画であるかどうかは政治過程の問題である。市民との合意を形成していくために市民との対話を行い市民参加によって計画を策定してもすべての市民の意見が一致するとは限らない。もちろんそういった手続きが必要であることは前提ではあるが、その上でなお政治的決断の場面があるのではないか。もう一度このことを整理してみる必要があると考える。

2 情報へのアクセス

わが国においては市民参加の場が設定されていても、市民がその情報に接する機会が保障されていなかったり、あるいは市民の自ら発する情報が参加の過程に実効あるものとして取り込まれなかったりしているのではないか。

前述したようにイギリスにおいては、計画の情報を広報するために、24 時間ホットラインを引いたり各地でエキシビジョンを行う等している。

ドイツにおいては、市民参加の場で述べられた意見は口頭であっても議事録に記載され常にその後の判断資料として位置づけられている。

市民が発する情報であれ行政が発する情報であれ、それが実効あるものとして位置づけられ、いつでも情報にアクセス可能でかつそのことが確実に市民に届くようなシステムの構築が望まれる。

3 参加手続きの保障

イギリスでは、計画の縦覧過程でその計画に賛成の者も意見を述べる。これはその後の過程で計画案が修正された場合にそのことに対して意見を述べる権利を留保するためである。

ドイツでは、縦覧により市民からの意見を取り入れた結果、計画に変更があった場合は再度計画の縦覧を行う。これは計画に賛成であった者の手続きの機会を保障するためである。

このように立場の異なる者が自らの意見を表明し計画について参加するために必要な手続きが保障されている。この保障があって市民参加が実効あるものになると考える。

4 横の連係

イギリスにおいてもドイツにおいても市民集会を行う場合自治体の関連する他の機関が出席し、市民からの質問にその場において答え、かつ意見を言う。

そのためには計画案を作成する段階で密に議論を行っていなければならないことである。特にイギリスのように雇用問題をも含めた見地から計画を作成するような場合は顕著である。このような横の連係を通してこそ、総合的見地からの計画立案が可能になると考える。

5 自治体の自立

イギリスでもドイツでも計画を立てる場合に市民が意見を述べるのと同様に隣接する自治体や関連する国・県・市の機関もまた参加して意見を述べる。これは国→県→市という上意下達による調整機能ではなく、自治体がおのおのの役割を持った自立した存在として行動しているからである。自治体に「地域の問題は地域で」という地方自治の原則が保障されなければ、自治体の成員である市民も自らの問題を自ら解決するにいたらない。なぜなら市民が行動しても自治体が自ら決定しえないからである。ここに自治体の自立の必要性があると考えられる。

第4節 イギリス・ドイツにおける問題点

1 参加の機会

イギリスではサッチャー政権以降、中央集権と経済の活性化が重視され都市計画においても開発促進の方向に動いている。1987年に環境省より各自治体に計画の見直しが必要とされ、また1991年に開発に関する法律が施行された。これに沿って現在自治体が計画を作成中である。この状況が計画における市民参加の機会にも影響を与えている。

ドイツでは1990年に東西ドイツの統合により旧東ドイツにおける住宅建設促進が課題となった。そのために都市計画手続についても1991年に住宅建設計画において暫定措置として市民参加の機会が制限されることとなった。

このように市民参加も経済的、社会的要因で制約を受けるという現実も直視しなければならない。

2 参加の意欲

イギリスのロンドン市内のワンズワースという自治体の人口は約24万人である。1989年に示された計画案に寄せられた意見は2,000件程度、全体の人口の1%弱である。このような状況は他の自治体でも同様である。参加の文化が根づいているイギリスにおいても、市民の参加の意欲はこのような状況である。この問題についてワンズワースのプランナーMr. ワトソンによれば「計画を立てるときだけ市民と話し合うのではなく、定期的に会合を持っておくこと。そして提出された意見を自治体がたとえ実現できなくとも、それに向けて真剣に取り組んでいるという意識を市民が持っていることが必要なのではないか」とのこと。

この点に関しては後出委託研究の「ミネアポリス市住区域再活性化プログラム」における実践例が参考になるものとする。

3 迷惑施設建設における合意形成

イギリス・ドイツにおいても空港・道路・ごみ処理施設等いわゆる迷惑施設と呼ばれるものの建設における合意形成は難しいようである。特にドイツにおいては市民イニシアティブという市民団体活動によって、施設建設における合意形成が非常に困難な状況に追い込まれているとのことである。これはドイツにおいて環境の保護に対する考え方がシビアであることも事実ではあるが、たとえそのような要因がないとしても合意形成の難しさはなくなると考える。それは問題が公共性という全体のニーズと特定地域への設置という、全体と地域の利害の調整という点にある。全体の問題を地域としてどのように受けとめ取り込んでいくか、これはそのような問題を地域の中でどのように議論する場をもつかという問題でもある。マーストリヒト条約にも「決定は可能なかぎり市民に近いところで下される」とある。このためには地域の中に情報にアクセスできる場としての意味も含めて話し合える場作りが必要であると考えられる。

これについても2で紹介した実践例が参考になると考える。

(注) この報告は、当研究チーム員が平成5年度海外短期派遣研修制度により海外事情を視察した結果をまとめたものです。

資料2 自治体の広報戦略に関する海外事例調査

2-1 自治体広報とアドボケーション

本間正人

まえがき

筆者は、米国ミネソタ大学大学院で公共政策とマスコミュニケーション理論を研究し、ミネソタ州政府貿易局において州公務員として勤務した実務経験に基づき、地方自治体などを主体とするコミュニケーションについて考察してきた。

本稿は、地方自治体による広報活動のあり方について筆者なりの概観を示し、特にアジェンダ・セッティング（課題設定）機能に焦点をあててその問題点を指摘するとともに、21世紀に向けてわが国の自治体広報のあるべき方向性を提示するものである。

1 概念の整理

地方自治体による広報活動には、さまざまな形態・規模・媒体があるが、目的により、メッセージ内容を以下のように分類して考えることができる。（出典：本間 1992）

- a) アイデンティフィケーション（IDENTIFICATION）名称表示
- b) インフォメーション（INFORMATION）客観的情報の提供
- c) インストラクション（INSTRUCTION）権限に基づく指示、命令
- d) アドボケーション（ADVOCATION）反論のありうるメッセージの主張

上記の4分類は理念形であり、実際にはこれらの中間的性格のものも多く、また、1つの媒体の中に複数のメッセージ内容が含まれていることもままある。

- a) アイデンティフィケーション（IDENTIFICATION）名称表示

施設の名称表示、所属・管理者の表示、公職者の氏名など、最も単純な表示で、特に行動との関連を持たないもの。

- b) インフォメーション（INFORMATION）客観的情報の提供

施設の開庁時間、行事開催の日時案内、職員募集、地図など、市民が行動する場合の参考になる情報の提供。何らかの市民の行動を示唆する場合もあるが、行動に移すか否かの判断は基本的に市民の側に委ねられているもの。

- c) インストラクション（INSTRUCTION）権限に基づく指示、命令

ゴミ回収の方法、災害時の避難方法、自転車の放置禁止、立入り禁止区域の設定など、法律により付与された権限に基づき、市民の行動に直接影響を与えるような指示を知らしめるもので、時として強制力を伴う場合もある。

- d) アドボケーション（ADVOCATION）反論のありうるメッセージの主張

一定の価値観に基づいたメッセージを主張するもので、ある態度・行動を選択するように呼びかけるもの。主張の内容については、多くの場合誰もが比較的受け入れやすいことが多いが、中には反論のありうるメッセージも含まれる場合もある。

例としては、交通安全・世界平和などの都市宣言、北方領土返還の呼びかけ、献血運動、AIDS予防キャンペーン、明るい選挙、火の用心、同和対策強化、農産物自由化反対など。アドボケーションのアクターとしては、地方自治体のみならず、中央政府、非営利民間団体、マスコミ、業界団体、労働組合、個人などがあり、営利目的の民間企業の場合も商品の購買を促進するための宣伝以外の社会的貢献活動の広報（パブリックリレーションズ=本来の意味のPR）については、アドボケーションのアクターたりうるということになる。

2 地方自治体によるアドボケーションの今日的的重要性

前節における4分類のうち、a b cの3者については技術的巧拙や費用対効果の問題はあっても、内容について論議すべきことは少ない。

従って本節では、dで述べた地方自治体によるアドボケーションの今日的的重要性について、言及したい。

自治体がアドボケーションを行なう前提としては、それが何らかの効果をもたらすという期待がなければならぬ。その期待される効果としては、以下の4つのレベルが考えられる。(出典:本間1992)

- 1) ある問題の存在につき市民の意識を喚起する (PUBLIC AWARENESS INITIATION)
- 2) 市民が一応存在を認識しているある問題についてさらに情報を提供し理解を深める (PUBLIC AWARENESS DEVELOPMENT)
- 3) 広汎な市民の支持を得ること、あるいは反対がないことにより正統性を暢達する (LEGITIMACY ACQUISITION)
- 4) 実際に市民を動かして行動に結びつける (MOBILIZATION)

ここで、自治体広報の主体がどこに置かれているかについて考えてみたい。地方自治体は、本来、主権者である市民から行政機能を委嘱され、代行する存在であり、その意味で「代理人としての広報」(DELEGATED FUNCTIONS)は、市民が意志決定に必要な情報提供を行なうことが求められよう。

これに対して、地方自治体を行政の主体者と見なす考え方もあり、行政システムが高度に専門化した今日では、こちらが実態に近い。この場合、「主体者としての広報」(INITIATIVE FUNCTIONS)は、自治体が行なう事業につき告知し、市民一般の参加を促し、協力を求めることになる。

重要なのは、地方自治体が広報活動の中で取り扱う話題を、誰がどのような手続きで決定するかである。

国会(法律)、内閣(政令)、中央省庁(省令)などにより、中央からの指示を受けて行なわれる場合もあるが、都道府県知事あるいは市町村長が、必ずしも地方議会にはかかることなく進めるというケースが多いのではないだろうか。

自治体広報は、当然に民意を反映し、公益性を増進するために行なわれなければならないが、首長がアドボケーション目的の広報活動を行なう場合には、有権者がその首長を選んだ時点で、その良識・判断についても一定の信頼を寄せていると考えられ、この一般的な信頼が正統性の前提として事前的(ア・プリオリ)に存在する。

他方、個別の政策的諸課題は、首長選挙とは別の次元の問題であり、必ずしも自分の選んだ首長であってもその政策全てに賛成ということにはならない。このような場合には、首長は事後的に正統性を獲得するために広報活動を行なうことになる。後述するように、正統性の事前的・事後的付与は、広報活動の効果とあいまって、重要な研究課題となる。

他方、地方議会が議決した内容が広報になる場合もある。

この場合には、選挙によって選ばれた議員の多数決によって民意が反映していると解される。地方議会の中には、首長部局と別の広報媒体を発行することもあるが、首長と極端に対決的なケースはほとんどなく、紙面づくりも実質的には首長部局の職員からなる議会事務局が担当していることが多い。(注1)

このように、自治体の広報活動の中で首長部局、とりわけ、首長の役割が大きいことは当然に理解されよう。

マスコミへの登場回数を計量的に測定するまでもなく、首長は地域の中で最高の知名度を誇るトップ・スピーカーなものである。

3 理論研究の系譜

前節で見たように、自治体が広報活動を行なう背景には、効果に対する期待があったわけだが、本節では、これを理論的に考えてみたい。メディアが人々の態度形成にどのような影響を与えるかという研究は、主に2つの流れに沿って行なわれてきた。

1つは、社会学およびその応用たるマス・コミュニケーションの研究者によって、もう1つは政治学者によってである。前者はマス・メディアの影響力に注目して分析するのに対し、後者は政治権力を取り巻く構造的理解をはかるという違いがある。

その他、経済学者の中に公共選択の理論を援用して、アジェンダ・セッティングの分析を試みた研究もあるが、ここでは省略する。

(A) マス・コミュニケーション研究

マス・コミュニケーション理論における「アジェンダ・セッティング仮説」は、米国の2人のコミュニケーション学者M・マッコム&D・ショー（1972）の中で初めて定式化された。

すなわち、「マス・メディアには、人々の意見を変える力はないが、人々が何を考えるかについては影響力が大きい」という仮説である。

これを、逆に言えばテーマ（WHAT）については影響をもつが、思考内容（HOW）にまでは影響しえないということになり、こうした考え方は総称して「弱効果」説と呼ばれている。以来、マス・コミュニケーション研究においては、この「弱効果」説が主流を占める立場となっている。

アジェンダ・セッティングに関する実証的研究は、比較的データの収集が容易なことから、毎年多くの論文が学会誌に発表されている。

マッコム&ショー以前にも、社会学者ポール・ラザースフェルド（1944）らの「オピニオン・リーダーに関する二段階仮説」という先駆的研究があったが、こちらは「マス・メディアは地域のオピニオン・リーダーによる口コミを介して、結果的に人々の意見を変えることができる」という「強効果」説をとっていた点が大きく異なっている。

(B) 政治学的研究

他方、政治学の流れの中では、ロジャー・コップ、チャールズ・エルダー（1972）などにより、一連の政治過程の中で、世論がどのように形成され、政府の政策決定にどのように影響するかという流れが明らかにされた研究が最も有名である。

これによると、ある社会問題について、政府が対策を講ずるまでのプロセスは、次の4段階にわたると考えられる。（出典:Cobb & Elder1972）

- < 1 > ISSUE RECOGNITION（政府による問題の認知）
- < 2 > ISSUE ADOPTION（政府による課題としての採択）
- < 3 > SETTING PRIORITIES（諸課題の中での優先順位づけ）
- < 4 > ISSUE MAINTENANCE（政策実行までの関心の維持）

すなわち、これまで社会問題として認識されてこなかったことが、社会問題として当局者により認知されるのが第一歩、次いで、政府はその問題を取り上げて何らかの対応策を講じようと意志決定しなければならない。

ここまでの段階で、政府が問題を認知しなかったり、問題の存在は認識しても政府の任務でないとして放置すれば、政策は講じられないわけだ。

次に、政府の限られた予算・人員の中で、優先順位づけが行なわれ、優先度が低いと判断されれば、抜本的な施策までは至らないことになる。

政策遂行に年月を要するような場合、最後まで当局の関心が維持されなければ途中で放棄されてしまうという訳だ。

この込み入った過程の中で、政府（首長、実務レベル担当者）、議会、裁判所、マスコミ、市民団体、個人などが、複雑に絡み合う関係を「アジェンダ・セッティング」と呼んでいる。

このように見てみると、膨大な社会問題の中で、政府によって十分な対応策が打たれるものは、きわめて少数のものに限られるという結論が導き出される。

発表された研究業績としては、「市民派」と呼ばれる学者によって、市民団体などの役割を非常に大きく評価する研究も多いのだが、これについては「身内びいき」との批判も強い。

また、比較的最近では、バーバラ・ネルソンによる「児童虐待に関するアジェンダ・セッティング」の研究（1986）が注目を浴びた。

マス・メディアの報道が増えるに従って、問題のもつ正統性（LEGITIMACY）が高くなる点に注目し、正統性を付与する権能は主に政府に属するとの従来の定説を覆すデータを示している。（Nelson1984）

4 理論研究からの教訓

(1) 自治体によるアジェンダ・セッティング機能の独占

わが国の地方自治体に視点を移すと、道県レベルの自治体は、ローカルなメディアをほとんど独占に近い形でコントロールする立場にあり、実際にアジェンダを設定しうる主体は、例外的な場合を除いて自治体とマスコミしか存在しない。（注2）

各自治体は、独自の媒体（広報紙など）をもっているだけでなく、地方紙、全国紙の支局、地方のラジオ・TV局などに対して圧倒的な情報発信能力をもっている。

また、ポスター、ビラ、看板、などの媒体を作成・配布したり、イベント、集会、コンテスト、コンクールなどを開催し、またはそのための施設を建設し、記念日を設定するといった権能も主に行政当局に属している。

市民グループがアジェンダ・セッターとなりうるのは、反公害運動やリコール、など市民生活に直接影響が及ぶ重大な課題で、かつ、組織的な裏付けがあるか、きわめて有力な個人がリーダーシップを発揮している場合に限定されている。

マスコミの報道の上では、市民団体の活躍がきわめて顕著であるかのような印象を受けるが、これはニュース性があるために注目され報道されているだけのことで、全国3000以上という自治体の数を考えると、実際には例外的と言って良いと考えられる。

特に日本の場合、都道府県の規模でアジェンダを設定しうる民間団体は、ほとんど皆無に等しい。

大規模なイベントなどの場合には、民間主導であっても、都道府県が後援・協賛などの形で支援する場合も多く、このような形で都道府県が参加することにより、初めて公的性格を獲得し、市民からの認知を得るといふ形になりがちだ。

有力な民間団体がアジェンダを設定できるのは、全国規模のメディアを通じて活動を展開できた場合で、地方レベルの活動が大きな影響力をもつことは、きわめて稀であると思われる。企業の場合についてもほぼ同様と考えられる。（注3）

また、議会について見ても、そのアジェンダ・セッティング機能は低いと言わざるを得ない。

1人ひとりの議員は、「定数分の1」の重みしか持たないので、知事や市長と互角の知名度をもつ議員は、例外中の例外となる。また、議会活動が極度にセレモニー化しているために、行政のチェック機能も果たし得ず、結果的にニュースとして報道する価値がほとんどないことも指摘できよう。

議会でも最も有力な議員よりも、行政当局の担当者の方がニュースバリューのある情報を、記者に提供しうる立場にあるのが通例だ。

最後に、マスコミ自体は、ある程度アジェンダ・セッティングの影響力をもつと考えられる。

しかしながら、マスコミの地方支局員は、その取材源のほとんどを役所内の記者クラブに依存しており、行政当局との長期的関係を慮ると、当局の意向に著しく反した報道はしにくいという事情がある。

従って、行政の設定したアジェンダに追随する傾向が強いようだ。民間団体・企業などが記者会見を行なうにしても、このような記者クラブの場を利用する以外にないのである。

このように、わが国の地域におけるアジェンダ・セッティングを考察する時、地方自治体はその機能をほぼ独占していることが、きわめて特徴的だと言える。

(2) 予想される問題点

さて、自治体当局がアジェンダ・セッティング機能を掌中に収めているという前提に立つと、いかなる問題が発生しうるだろうか。

まず第一に、ポリティタイゼーション（政治化）の危険が挙げられよう。

自治体、とりわけ現職の首長は、アジェンダ設定に関する影響力が大きいため、極端な場合、財政が破綻したり、福祉政策や道路建設がゆきづまっている時に、文化施設の建設や国際交流などに関心を向けることにより、深刻な問題から有権者の意識をそらし、行政が実際よりもはるかにうまくいっているかのような印象を与えることができる。

国家政府の場合は、内政の問題が山積している場合に、外交問題を浮かび上がらせ、必要とあらば外敵を想定して、内側の結束をはかる方法が常套手段となっているが、地方自治体の場合にも同様の危険があるわけだ。

権力・体制の維持のために、具体的には首長の次期選挙対策として、自治体広報が恣意的に使われることが最も懸念される場所である。

第二に、チェック&バランスの機構が欠如していることが指摘できる。

自治体当局が設定したアジェンダについて、妥当であるかどうか検討することが何人にとっても甚だ困難である。チェック機関として考えられるのは、地方議会とマスコミであるが、議会がオール与党のような状況では、広報活動のバランスをチェックすることは難しい。

また、マスコミにしても、よほど自信がない限りは、批判的論陣を張ることは控える傾向が強い。

第三に、エヴァリュエーション（効果測定）の困難さが指摘できよう。

広報活動の目的は抽象的なものであるため、達成目標の数量化が難しい場合も多い。また、実施する事自体に意義があるとされ、効果を問われない場合もある。

特に、自治体公報媒体が他の新聞・雑誌などと比べどれだけ読まれているか、また自治体が提供（あるいは制作）するTV番組がどれだけ見られているかについては疑問な面も多い。

また、理論研究の項で見たように、広報活動が必ずしも市民の行動に結びつくとは言えないので、行動に表れたデータを基に、効果測定することにも無理がある。

ちなみに、アメリカ社会では、専門のPR会社が多数存在しているので、契約の段階で複数の業者間の費用対効果が仔細に比較・検討されている。

もちろん、計画段階での検討となるため、やってみないとわからない部分は残るわけだが、日本でもエヴァリュエーションの方法として十分検討に値するのではないだろうか。

第四にコストベアリング（費用負担）のあり方が問題となる。

予算の中で広報予算として計上する場合と、個別の事業予算の中で広報費として計上する場合があろうが、どちらの場合にも一般的な適正水準を決めることはできない。

特に、広報活動は当然に税金を使用する訳で、首長の個人的宣伝ではないかとの対立勢力からの反対がありうる。特に広報活動により広報される事業の受益者が限られているような場合に、反対の声が大きくなる傾向がある。

5 これからの自治体広報のとりべき指針

これからの自治体広報のとりべき5つの準則

民主主義準則

行政当局のための広報ではなく、本来、主権者である市民に対して、主権者としての的確な判断ができるように情報を提供する。自治体の広報媒体が民主主義を支える1つの礎石になっているという認識をもって、興味本意の内容にならないよう配慮する必要がある。一般市民にとって、行政課題・政策内容をわかりやすく説明することも重要だ。

平等主義準則

市民全体に偏りなく情報が伝わるようにする。行政情報に関するアクセスの平等性確保という観点から、市民からの請求による情報公開制度と、行政当局から発信する広報について、不平等にならないよう配慮することが大切だ。特に、新聞をとっていない世帯や視覚障害者への広報のあり方は検討に値する。また、高齢者に配慮して活字を大きくすることも、平等性に照らして考えられるべきである。

真実主義準則

真実を歪曲せずに、ありのまま伝える。自治体の広報担当者は、ジャーナリストと同様の倫理基準を遵守することが必要だ。事実関係を正確に伝えることは言うまでもないが、重要性の小さい行事をことさらに大きく報道したり、重要な政策課題の扱いを小さくしたり、「恋意」の介在を排除することが重要だ。また、訂正記事は言い訳程度の大きさであることが多いが、人権に関わるような場合、特段の配慮が必要である。

公平主義準則

反対の立場をとる勢力に一定の反論の機会を与える。広報媒体が一方通行にならないよう、投稿欄などを設けることは、こうした意味でも大切である。議会での発言などについてはバランスのとれた報告になるよう、議員に編集権を委ねる方法（宮崎県えびの市議会）も有効であろう。広報媒体上での紙上ディベートのような形で、行政当局と異なる意見の存在を示すことも、多様な民意の反映という観点から検討されて良いだろう。

効率主義準則

少ない費用で大きな効果をあげるように工夫する。極端に華美な印刷物は控え、外注などによりコストを抑えること。効果測定の実施については、先に述べたが、定期的に広報媒体の読者アンケートをとるなど、出っぱなしにならないような配慮が大切だ。

最も重要なことは、「依らしむべし、知らしむべからず」という古い行政体質から脱却し、市民の理性に信頼を置いて、「知らしむべし、依らしむべからず」という発想で、市民の自治能力を促進していくことではないだろうか。

明治維新以来の中央集権的発想は「制度、行政、国家」に信を置いてきた。これに対して、「人間、市民、地域」の自主性・自発性を信じる立場に立って、官・民どちらの側にも存在する悪しき「お上意識」を払拭するために、自治体広報の役割は大きい。今後、先進的な自治体による実践の積み重ね、一層の研究の充実、そして、行政当局と一般市民との共同作業の進展、が期待される。

（注1）本稿では、首長部局・行政当局・自治体当局の用語を使い分けている。行政当局は首長部局以外の独立委員会などを含み、自治体当局という用語は中央政府との対比の中で使用している。

（注2）日本の首都圏の都県および関西圏の府県の場合、全国メディアの影響力が地方メディアの影響力を遙かに凌駕しているため、地方自治体のアジェンダ・セッティング能力は、1県1地方紙といった対応関係が明確な他県に比べ、狭いものとなっていることは指摘できよう。

（注3）筆者は、わが国における民間団体・市民団体によるアジェンダ・セッティングについての実証的な研究事例をレビューしていないために、この記述は印象論の域を出ないことを申しさえる。

しかしながら、一部の研究者が強調するほど市民団体がアジェンダセッティングの上に果たす影響力が大きくないと推定される事情は、米国の場合と同じく、市民団体に対して期待を大きくもっている研究者が、そのような趣旨の論文を発表するという自己撞着性による。

参考文献

- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1972) .Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building. Allyn & Bacon.
- Homma, M. (1992) .” Symbiotic Relationship between Governments and Media Institutions” Unpublished Script, School of Journalism and Mass Communication, University of Minnesota.
- Lazarsfeld, P. F. et al. (1944) .The People’s Choice. Duell, Sloan and Pearce.
- McCombs, M. E. & Shaw, D. L. (1972) .” The Agenda Setting Function of The Press” Public Opinion Quarterly 36:176-87.
- McQuail, D. (1987) . Mass Communication Theory, 2nd ed. Sage.
- Nelson, B. (1986) . Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems. University of Chicago Press.
- Safire, W . (1978) . Safire’s Political Dictionary. Random House.

著者略歴 本間 正人

東京大学社会科学部卒業。ミネソタ大学院公共政策学部修了 (MASTER OF PLANNING 取得)。内外政策研究会 (故・大来佐武郎会長秘書)、ミネソタ州政府貿易局日本室長、(財) 松下政経塾研究主担当を経て、現在、フリーの研究企画者として活動中。(社) 日本ユネスコ協会連盟評議員、(社) 青少年育成国民会議企画委員、情報通信学会会員。

2-2 『広報』が支えるスウェーデンの地方分権

—— 情報力が国と対等な議論をするカギ

齊藤弥生

1 スウェーデンの地方自治

(1) 地方自治体の役割

スウェーデンは世界的にみて地方分権が進んだ国の一つである。スウェーデン（人口 850 万人）には 286 市 コミュン（KOMMUN）と 23 県ランスティング（LANDSTING）が存在する。

（*以下、わかりやすくするために、コミュニティを『市』,ランスティングを『県』とする。）

スウェーデンの地方分権の理念は「行政の決定は、できるかぎりその影響を受ける人々の近くでなされるべきである」という点にある。言い換えれば、外交、防衛、経済、労働市場政策といった国レベルで対応すべき問題については国が行っている（図1）。

一方、社会福祉サービス、義務教育、保育、環境、文化活動、住宅政策、都市計画など市民生活に直接関係する諸課題はほとんどすべて市の権限で行われている。

これは市の支出項目をみると明らかである（図2）。

医療については、その技術的な充実が市の規模では十分に対応できないために、広域行政として県が担当している。

県の支出をみると明らかのように8割が医療費支出である（図3）。

最近では、市の行政能力や財政能力が以前に比べ、アップしてきたという理由で、『県廃止論』も議論されている。

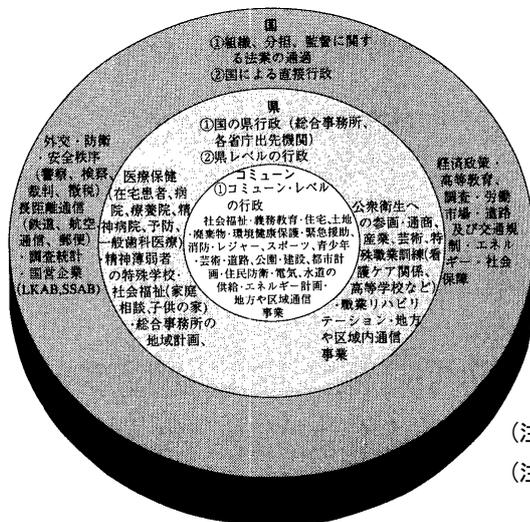
スウェーデンの県と日本の都道府県との大きな違いは“機関委任事務”がないことである。

地方レベルにおける国の業務はレーン（LAN）と呼ばれる行政区分でおこなわれている。

レーンとランスティングは地理的にはほとんど合致しているが、日本で言われる“機関委任事務”の類はレーンにおかれた国の出先機関で行われる。

レーンで行われる業務には、国立公園の保護などを含めた環境保護、交通、市民防衛（兵役調整）などがある。

図1 国、県、市の責任分担表



（注1）国と県の共同事業である

（注2）県と市の共同事業である

出典「スウェーデンの地方自治」

図2 市における1989年度部門別総支出(%)

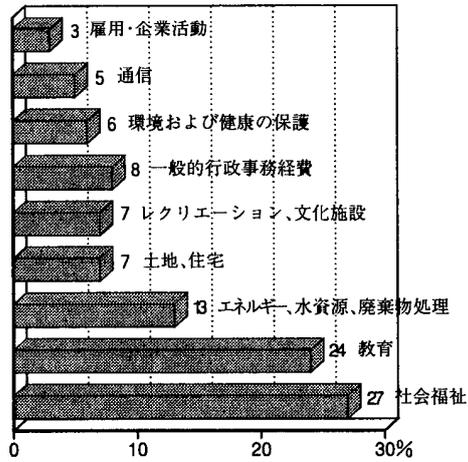
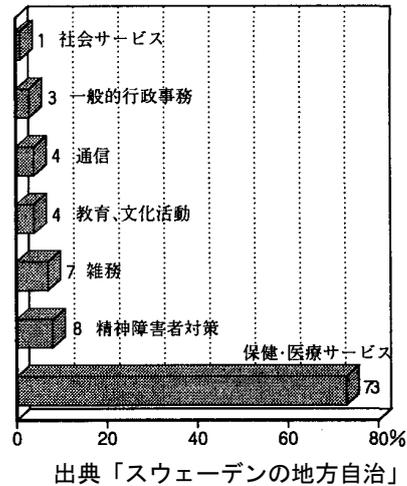


図3 県における1989年度部門別総支出(%)



(2) 地方自治体の規模と市町村合併

現在、市の平均的規模は3～5万人、県は30～40万人である。ストックホルム市は例外的に100万人を越えている。

これは戦後数回にわたる市町村合併の結果である。1950年代には全国に約2500市町村あり、人口が500人未満の村も存在していた。

工業化が進むにつれて、農村から都市部への人口移動に拍車がかかり、自然消滅する村や町が現れてきた。

同時に高齢化の進行、女性の社会参加に伴い、高齢者福祉や保育サービスといった社会福祉サービスのニーズが増え、地方自治体の提供する公共サービスへの期待が高まっていった。

そこで、政府は「将来的には義務教育と社会福祉について自立した行政能力を持つ地方自治体をつくること」を目標に約20年をかけて、市町村合併を実施した。

現在の数に近くまで合併されたのが1974年のことである。

以前存在していた町や村は合併して大きくなり、すべて市（コミュニティ）になった。

(3) 地方自治体の課税権と起債権

「課税権と起債権の保障なくして、地方自治は語れない」と話すのは、ルンド大学政治学部アグネ・グスタフソン教授である。

スウェーデンは伝統的に地方自治体の権限が大きく、その歴史は長い。1862年には地方自治体の課税権はすでに存在していた。

1866年に地方自治体法で課税権が法的に保障された。

さらに、1974年の憲法改正時には、憲法上に条文化された。

つまり、大規模な市町村合併により、市の行政能力が確実に上がったので課税権を正式に憲法で保障したといえることができる。

憲法第1条7項によれば、「国には市（コミュニティ）と県（ランスティング）が存在する。

市と県での決定権は地域から選出された議員によって行使される。

市と県はその業務を行うための税金を課することができる」とされている。

(4) 地方自治体職員の数

スウェーデンの地方自治体（県と市）で働く職員の数は99万8千人である（1989年統計）。

この他に教員、教会関係者を含めると約120万人以上の地方公務員が存在することになる。

この数はスウェーデンの就業人口の約4分の1に相当している。

市職員の半数以上が社会福祉、保育関係に働き、県職員の85%が医療の現場に働いている。

市職員の79%、県職員84%が女性である。一般にスウェーデンの公共セクターは大きいと言われるが、大きい公共セクターは中央省庁ではなく、地方自治体を意味している。また、地方自治体職員に女性が多いことはスウェーデンだけではなく、北欧諸国に共通してみられる特徴だ。

1960年代以降、公共セクターが著しく拡大したが、それは主に、伝統的に女性の仕事とされていた分野、つまり、高齢者ケアや保育などの分野においてであった。女性の社会参加と並行して公共セクターが拡大していったということが出来る。

2 『市連合会』と『県連合会』

(1) 『市連合会』『県連合会』の役割

以上見てきたように、スウェーデンの地方自治体の権限は、仕事の担当量、財政能力、行政能力、職員数などの点からみても日本に比べてかなり大きいということが出来る。

そして、さらにスウェーデン地方自治の強化に大きく寄与している組織として、『市連合会 (Kommunförbundet)』と『県連合会 (Lahdstingsförbundet)』の存在意義は極めて大きい。

スウェーデン憲法 (Regeringsformen) では地方自治体の自己決定権を大きく保障しているために、両連合はコミューンやランスティングに対して、直接の強制力は持たず、助言のみが可能である。両連合の主な仕事は以下の6つに集約できる。

- 1) 地方自治の発展を助けるために各市や各県と協力し、また、その事業についての援助を行う。
- 2) 県や市に対して、法律、財政、組織等、技術的専門的な知識を要する問題についてのアドバイスを行う。
- 3) 国家権力に対して、市や県全体の意見をまとめてその代表として意見を述べる。
- 4) 市職員、県職員の賃金交渉などの際には、雇用者としての立場を持つ。
- 5) 市や県で起こっている問題などについて、各市の各部、各課、地方議員、地方自治体職員に情報を提供する。
- 6) 地方議員、地方自治体職員に対して、必要に応じて、専門的な教育を用意する。

『市連合会』や『県連合会』は基本的には自由な連合組織であり、運営費は各市からの参加費によって賄われている。

市連合会や県連合会から各市、各県に提供される情報は無料であるが、2) で述べたような専門的なアドバイスについては有料となっている。

市連合会では地方支部を含めて全国で約1100人の職員が働いている。

市連合会の歴史は古い。『スウェーデン市町村連合会』が登場したのが1907年、以後数回の名称変更と組織変更を経て、1963年に現在の形になった。県連合会は1920年に設立されている。

(2) 『市連合会』『県連合会』の政治的影響力

ウプサラ大学のオロフ・ペタション教授（行政学）は北欧におけるコミューン連合、ランスティング連合の政治的影響力の強さを次のように示している。

「～1988年に行われた『中央権力に対する圧力団体の影響力について』の調査では、中央省庁の官僚や国会議員が一番コンタクトを求めているのが、LO（労働組合全国組織）、TCO（ホワイトカラー中央組織）、SACO（スウェーデン大学卒業者中央組織）の3大労働組合であり、次が、『市連合会』と『県連合会』の順である。

この両連合が政策形成に大きな影響力を持っていることが北欧の地方自治モデルの特徴である。

これに対して、南欧では伝統的に地方自治体の首長が個人的に中央とパイプを持っていて影響力を行使している場合が多い～」。

(3) スウェーデンの地方分権モデル

同じくペタション教授はスウェーデンの地方分権モデルを次のように提示している（図4）。

「図は国際的な見地から2つの地方分権モデルを示している。一つは強い中央の権限と大きな地方自治の権限の組み合わせであり、『砂時計（TIMGLAS）』の形をしている。

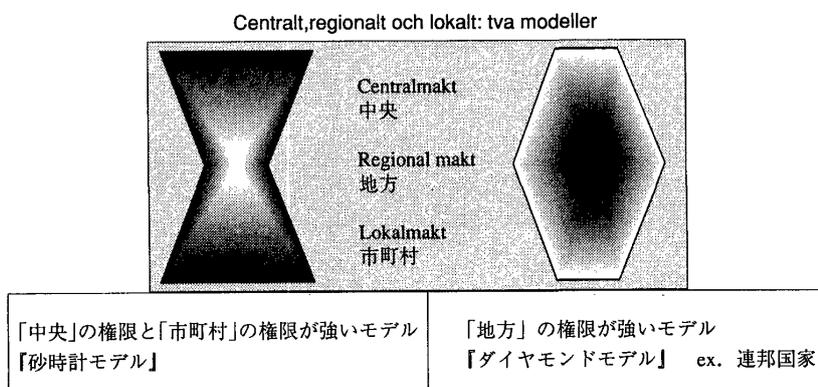
もう一つの図は、『ダイヤモンド（DIAMANT）』の形をしているが、地方（REGION）レベルが最も大きな権限を持っている。これは連邦国家の形態であり、例えば、ヨーロッパでいえばスイスがこの形に一番近い」

「スウェーデンは『砂時計』モデルに最も近い国の一つだ。

スウェーデンは大きな中央政府の権限がある『中央集権国家』ともいえるし、一方で、市町村レベルの重要な働きの視点からは『分権国家』ともいえる。また、地方レベルの業務や権限や非常に弱い形ともいうことができる」。

ペタション教授の示した『砂時計』モデルから考えると、スウェーデンは中央集権国家的な側面を持ちながら、強い地方自治体（市コミューン）の権限を合わせ持った国であることがわかる。そして、『砂時計』の土台を大きく支えているのが両連合である。

図4 中央、地方、市町村の関係（2つのモデル）



3 『市連合会』『県連合会』の情報力

『市連合会』と『県連合会』の持つ情報力はスウェーデンの地方自治を強く支えている。両連合会が発信する情報には次のような性質のものがある。

1) 情報公開、2) 情報交換、3) 議論の展開、4) 政治的性質、5) シンクタンクの性質、6) 連絡事項の徹底の6つである。

表1は情報の受け手、媒体、そのねらいを示している（表1）。

表1 『市連合会』『県連合会』の広報活動の種類

性質	対象	媒体や方法	目的やねらい
情報公開	連合会→市民(納税者) 職員	KA・LV 新聞 テレビ・ラジオ	自治体の経営状況や業務内容などの情報を納税者である市民に公開する。 例) 市の高齢者サービスのコスト比較 市職員の給料比較など
情報交換	自治体→自治体 職員	KA・LV 新聞	自治体で行われている新しい試みや取り組みを他の自治体へ紹介する。 例) フリーコミュニケーションの実験の紹介
議論の場	連合会→自治体 国(中央政府) 職員 市民(世論)	KA・LV 新聞 テレビ・ラジオ	地方自治に関連する問題をめぐる議論を展開する。 例) エーデル改革・(老人医療の県から市への権限委譲) についての論争
政治的性質	連合会→国(中央政府) 市民(世論)	KA・LV 新聞 テレビ・ラジオ	国の政策決定に影響を与えることをねらいとした調査報告などを行う。 例) ナーシングホームの必要度調査
シンクタンクの性質	連合会→研究機関、研究者 自治体 国(中央政府)	書籍 冊子など	地方自治に関する研究プロジェクトを展示し、シンクタンク的な役割を担う。 例) 『EC諸国の地方自治』など出版
連絡事項の徹底	連合会→自治体	冊子 テキストなど	地方自治のついて新しく国会で決まった事項を徹底させる。 例) エーデル改革についての連絡徹底

KA=コミュニケーション・アクチュエルト、LV=ランスティンクス・ヴェルデン

広報に使われる主な媒体は市連合会が発行する『コミュニケーション・アクチュエルト(KOMMUNAKTUELLT)』と県連合会が発行する『ランスティンクス・ヴェルデン(LANDSTINGSVARDEN)』である。

『コミュニケーション・アクチュエルト』は週間で45000部発行されている。一方、『ランスティンクス・ヴェルデン』は年間20号が発行され、共に有料である。

その他の媒体としては、特別な研究プロジェクトなどの報告書については書籍を随時発行する。

また、国会を通じて地方自治に関する法律が大幅に改正された時などには、特別のテキストを編集し、無料配布して、各市や各県に対して重要な連絡事項を徹底して伝えている。以下順を追って具体例を紹介する。

筆者は「スウェーデンの基礎自治体(市)主導の高齢者福祉政策」について研究している。1992年1月より、従来、県が担当していた『老人医療』が市の権限となる大改革が行われた。

これをエーデル改革(老人医療の県から市への権限委譲)と呼ぶが、この改革に伴う関連記事を先に紹介した『コミュニケーション・アクチュエルト』『ランスティンクス・ヴェルデン』、また代表的な朝刊紙4紙『ダーゲンス・ニヘテル(比較的中立)』『シド・スベンスカ・ダーグブラーデット(保守系ローカル紙)』『スベンスカ・ダーグブラーデット(保守系)』『アルベテット(社民党系)』の1987年から1992年までの中から約1000件の記事を抽出した。以下ご紹介する記事はその中から選んでいる。

1) 情報公開としての広報

自治体の財政状況、つまり、どこの市や県がどのような補助金をどれだけの額どこの市や県が受け取っているか、あるいは、どこの市が一番地方税が高いかなどの比較報告を行ったりする。

また、自治体が提供する福祉サービスの充実度などについての比較調査なども行う。

ここで取り上げる記事は部長クラスの市職員の給料比較の記事である。

『ギャップは小さくなりーまた、広がる(見出し)』異なる部署の部長の間で給料格差は縮んでいるが、同

時に増えている。

文化部長と環境部長の給与はここ数年で大きく伸びている。部長職間の格差は小さくなったものの、地域間の格差は広がっている。(中略) ヨーテボリ市(人口43万人)の総務部長ラルス・ヨハンソン氏は月給が6万1千クローネで、これは全国の市職員でトップである。(中略) 一方、ソルセレス市(人口5千人)の文化部長は同じ部長クラスでも最低の額で月給1万3千クローネ。

全国の比較調査によると、大都市の部長クラスの給与は地方の部長クラスの給与よりはるかに高い(KA91/3/14)。

記事では、両者の顔写真とインタビューを載せている。

納税者としての市民に対して、税金がどのように使われているのかを公開する類の記事は多い。

2) 情報交換としての広報

市や県が新しい試みや珍しい試みを実施しているケースを紹介し、自治体間の情報交換の役割を努める。取り上げる記事はグノーショー市(人口1万人)の記事である。

グノーショー市では『フリーコミュニティ』制度を利用して、本来は県が担当すべき初期医療を市が担当するという特別な試みを行っている。

『フリーコミュニティ』制度は、地方自治体が従来のルールからはずれた新しい制度を導入したいと考えた時に利用される制度である。実験のための期間を申請し、期間内に当初の目的を果たすことができれば、その制度は正式に認められることになる。

『市が医療を担当する(見出し)』カール・アクセル・スベニングソン市長は以下のように語った。市民の近くに権限をおろすことが民主主義的な方法である。(中略) グノーショー市の看護婦やヘルパーたちは「今までは同じ高齢者のケアを担当しながらも、責任が県と市にまたがっていたために仕事がしにくかった。

市がすべての高齢者ケアの責任を持つようになったおかげで、スタッフにとっても様々な決定が早くなり、また、高齢者にとってもいいお世話ができていると思う(KA88/3/24)。

医療関係者、行政担当者、市長のインタビュー記事を混ぜて、グノーショー市での初期医療に対する取り組みとそのメリットなどをわかりやすく紹介している。

3) 議論の場としての広報

地方自治に関連する問題をめぐって、様々な立場から議論を展開する場を提供する。

例えば、エーデル改革(老人医療の県から市への権限委譲)の議論の時には、“権限を奪われる側の県”と“権限を受ける側の市”の間で激しい論争が展開された。

例えば、「『デンマークの良い例を見よ(見出し)』デンマークではスウェーデンより安いコストで良い高齢者ケアを行っている。(中略) スウェーデンを除くすべての北欧諸国では市が高齢者福祉と老人医療を一括して担当している。

これが効率的なケアの提供している(KA89/1/26)。

それに対して県側は「『スウェーデンの地獄とデンマークの天国(見出し)』これは県を廃止しようとする第一歩である。

まずは、老人医療、次は初期医療というようにして最終的に県を廃止しようとしている。(中略) 老人医療の権限が市に移っても問題は解決しない。重要なのは市と県が協力して高齢者ケアを行うことである(LA89/1/26)。

この他にも、ホームヘルパーや看護婦などケアスタッフの不足の問題、高齢者の住宅の問題などが政治家、現場、行政の立場から議論された記事がみられる。

4) 政治的性質を持つ広報

国の政策決定や予算案作成に影響を与えることをねらいとした広報も頻繁に行われる。

例えば、中央政府の方針では「2人部屋や4人部屋の多いナースィングホームの数を減少させ、高齢者ができるだけ普通の生活をできるように」となっている。

つまり、高齢者が医療施設であるナースィングホームで治療を受けるのではなく、ホームヘルプサービスや在宅医療を受けながら自宅あるいは老人ホームで生活できるようにというのが今日の流れである。

県にとって、自分の権限（老人医療）を市に譲ることを意味するので望ましくない。そこで、例えば、次のような調査報告を行う。

『多くの市民はナースィングホームを残すべきと考えている(見出し)』ランスティンクス・ヴェルデンが15歳以上の900人を対象に行った調査によれば75%、つまり4人に3人がナースィングホームを残すべきと答えている。(中略) また、若者より高齢者の方がそのように望んでいる(LA89/3/17)。

『悪い医療よりは高い税金の方がいい(見出し)』10人中8人のスウェーデン人が悪い医療より、県地方税の増税を望んでいる。(中略) 県連合会会長のグンナー・ホフリング氏は現状の医療を維持していくためには増税は避けられないとしている(SVD88/3/31)。

このような広報は政治的に影響力を持つことが多く、中央政府の政策に取り入れられることが多い。

5) シンクタンクの生質を持つ広報

『市連合会』『県連合会』は地方自治に関して、一番多くの情報を持っている組織ということができる。地方自治関係の諸課題についてのシンクタンクとしての存在意義は大きい。

最近、市連合会から出版された書籍の中に「EC諸国の地方自治(1992)」がある。

これは、スウェーデンの市が担当している業務と他のEC諸国の状況との比較をしている。

スウェーデンが近い将来ECに加盟した場合、地方自治、社会福祉政策、義務教育、保育政策はどのようにしていくのかを議論する基礎情報になっている。この類の書籍は一般の本屋の店頭に並ぶ。

また、ランスティンクス・ヴェルデンは、先進国における医療システム、コスト比較をよく取り上げている。例えば、「『医療コストの違いは人口動態に係る』医療のニーズは高齢者に高い。同時に高齢化率は国によって異なる。

スウェーデンは先進国中で最も高齢者の多い国であり、日本は最も若い国である。(中略) 医療コストの国際比較する場合はこの分も計算にいれるべきである」として、各先進国の国民一人あたりの医療コストなどを比較調査し、報告している。

6) 連絡事項の徹底

『市連合会』『県連合会』は地方自体の代表として、中央政府に対して意見をいう圧力団体的な行動を行うことは先にも少し述べた。

その一方で、両連合は国会で決められた地方自治についての変更事項や新しい法律や規則について、全国の市県に新しいシステムを徹底させる業務を行っている。

1992年1月から実施されたエーデル改革(老人医療改革)については、90年末国会で可決された後、特に『市連合会』では様々な取り組みが行われている。新しく決まった規則をわかりやすく書いた『エーデルブック』の発行、改革が直接影響するナースィングホームや老人ホームやホームヘルパーの事務所などに配布するために『県職員から市職員の移動について』『新しい料金制度について』『ホームヘルプ、在宅医療、高齢者ケアの教育について』など直接業務に係る冊子を制作している。

また、市職員や市議会議員に情報を徹底させるために、小さな勉強会などですぐに使うことできるOHPのセットまで用意している。

これらの小道具やテキストがあれば、どんな地方自治体でもほぼ完璧に連絡事項を徹底させることができる

ようになっている。

中央政府と地方自治体の間で連絡事項をスピーディーに徹底させるために『市連合会』『県連合会』の果たす役割は大きい。

4 各市各県の広報

以上、『市連合会』『県連合会』の広報活動を紹介してきた。

最後に各市や県が行う広報活動について少し触れたい。各市や各県が行う広報活動にはテレビ、ラジオのローカル番組やローカル紙を通じて行われることが多い。各市や各県が定期的発行するようなものは特になくはない。

その代わり、ローカル紙の活躍には目をみはるものがある。市議会で議論された内容、各種委員会で議論された内容などは必ず新聞のローカル面に登場する。また、ローカル面を読んでいると、市政で何が問題になっているのかをおおまかにつかむことができる。

『シドスベンスカダグブラデット(保守系)』『アルベテット(社民系)』のローカル面からいくつか例をあげる。両紙のローカル面は南部スウェーデン（スコネ地方）の出来事を取り扱っている。ルンド市は南部スウェーデンに位置している。

例えば、新聞を追っていくと、ルンド市の高齢者政策における議論を知ることができる。

「老人ホームを建てるべきか、高齢者の住宅状況調査をするべきか、議会で議論が分かれている(SDS88/11/30)」「ルンド市の社会福祉委員会ではバピング地区に新しい老人ホームをつくることに決定(ARBETET89/1/26)」「ルンド市では 900 人の高齢者が老人ホームの空きを待っている(SDS89/1/27)」「バピング老人ホームの設計図ができあがる(SDS89/3/10)」「労働組合はバピング老人ホームの建設に反対している(ARBETET89/5/18)」などである。

また、情報公開的な広報としてはおもしろい例がある。「『スタファンストロップ市は福祉予算が一番安い(見出し)』市連合会の会計監査が行った報告によると、スタファンストロップ市、ブロロブ市、スベダラ市、ロンマ市という南部スウェーデンの4市の高齢者福祉についての比較を行った。

スタファンストロップ市では1年間に高齢者一人あたりに使ったお金は 11062 クローナで4市のうち最低である。(中略)スタファンストロップ市は高齢者福祉に少ししかお金を使っていないのだろうか、それとも、同市の会計能力が高いのだろうか。

このような記事を読んだ住民、特に高齢者団体はどのような反応を示すのだろうか。

5 まとめ

スウェーデンの自治体が行っている広報は納税者に対する“情報公開的要素”が強いと思われる。それは、地方税の納税者に対して、税金の使い道を議論し、考える場を提供し、決定された事項をきちんと伝えるという責任を果たしている。

一方、『市連合会』『県連合会』といった自治体連合は、国内や海外の地方自治についての大きな“情報タンク”になっている。そして、この“情報タンク”が先にのべたように地方自治体の大きな権限を支えており、時には中央政府や世論に対して大きな影響力を与えている。

【参考文献】

- *KOMMUNAL—POLITIK/OLOF・PETERSSON/PUBLIKA 1992年
- *KOMMUNAL SJALVSTYRELSE/AGNE・GUSTAFFSON/LIBER 1988年
- *KOMMUN OCH LANDSTING IDAG/AGNE・GUSTAFSSON/GLEERUPS FORLAG 1992年
- *スウェーデンの地方自治/財団法人自治体国際化協会/1992年
- *高齢社会と地方分権(論文)/斉藤弥生/1992年
- *KOMMUN・AKUTUELLT(文中KA)関連記事

- *LANDSTINGS・VARDEN（文中 LA）関連記事
- *SYD・SVENSKA・DAGBLADET（文中 SDS）関連記事
- *ARBETET（文中 ARBETET）関連記事
- *SVENSKA・DAGBLADET（文中 SVD）関連記事

著者略歴 齊藤弥生

学習院大学法学部政治学科卒業。昭和 63 年財団法人松下政経塾に第 9 期生して入塾。現在スウェーデン国立ルンド大学政治学研究科在籍。「高齢化社会と地方分権」をテーマに調査研究を進めている。

はじめに

ミネソタ州貿易経済開発部（MINNESOTA DEPARTMENT OF TRADE AND ECONOMIC DEVELOPMENT：DTE D）は、ミネソタ州政府の行政機関の一つであり、州の経済開発に関する業務を行なっている。このDTE Dで広報業務を担当しているのが、コミュニケーション課（COMMUNICATIONS OFFICE）である。このレポートでは、同課への面接調査をもとに、DTE Dにおいて広報業務がどのように運営されているかを記述、分析する。

1 ミネソタ州について

アメリカとカナダのまっすぐな国境線が、五大湖の一つ、スペリオール湖に達したところ、そのすぐ南側にミネソタ州がある。地方の区分上では、中西部地方に含まれる。

非常に自然に恵まれており、州の1/3が森林におおわれている。州の愛称が「10000個の湖の地」であるように湖水も多く、4万500平方メートル以上の湖沼は、州内に1万5291を数える。ちなみにメキシコ湾に注ぐミシシッピ川の起点は、ミネソタ州内の湖の一つである。

1999年の州の人口は、437万5000人（全米50州で第20位）。州内最大の都市はミネアポリス市で、人口36万8000人。第2位は、州都セントポール市で、27万2000人である。両市をあわせて「ツイン・シティーズ」と呼び、これを中核として、百万人都市圏が形成されている。

ツイン・シティーズから見てイリノイ州シカゴ市は、南西約660キロにあり、自動車では約7時間、飛行機で1時間10分かかる。またカリフォルニア州ロサンゼルス市へは、西へ約2970キロ、飛行機で3時間50分。首都ワシントンは、東に1740キロ、飛行機で2時間20分のところにある。

ミネソタ州の代表的な産業は農業と製造業である。農業生産額は州内生産の3.7%をしめる（全国では、農業はGNPの1.7%）。主要な産品は、酪農製品（生産額で全米3位）、牛（同12位）、大豆（同3位）、豚（同3位）、とうもろこし（同4位）。

これら産品だけで、農業生産額の3/4をしめている。

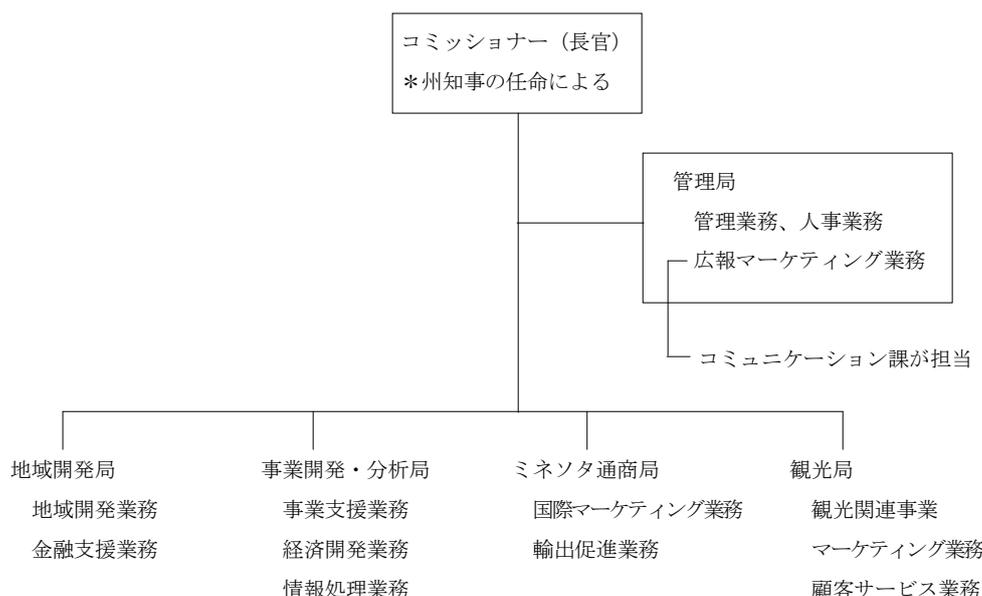
製造業はミネソタ州で最も重要な産業であり、その生産額の州内生産に占める割合は21.1%（全国ではGNPの18.7%）に及ぶ。製造業のなかで重要な品目は、コンピューター機器・用品、電子機器、精密機械、医療用器具といったハイテク製品である。フォーチュン誌による年間優良企業500社（製造業部門）の中に選ばれた在ミネソタ企業には、スリーエム、ハネウェル、コントロール・データ、クレイ・リサーチなどがある。

2 DTE Dの業務・組織

ミネソタ州貿易経済開発部（以下DTE D）は、「全国平均水準以上かつ環境保護に配慮した経済成長、州経済の国際競争力の強化、生活水準の上昇、経済基盤の充実、新規事業のための環境整備、雇用の拡大、域内産業の多様化」を目標として、地域開発プロジェクトの実施、融資やコンサルティングなどの事業支援、マーケティングなど、さまざまな業務を行なっている。総職員数は、約250名。

DTE Dの組織は以下の図の通りである。広報業務を担当するコミュニケーション課は、管理局に所属している。

D T E Dの組織



3 広報業務のねらい

コミュニケーション課は、D T E Dの各部署の業務を支援する広報（一般向け／メディア向け）を担当している（観光局には観光 PR のための広報・広告部門が独立して存在している）。同課の業務の具体的なねらいは、以下の通りである（順不同）。

- ① ミネソタ州の経済・国際貿易に関する一般の理解・意識の向上
- ② ミネソタ州経済の現状についての政策決定者の理解の推進
- ③ 既存・新規の政策プログラムの PR ・一般への周知
- ④ PR の手段・指導・助言の提供による他部門の業務遂行の支援
- ⑤ D T E Dにおける報道機関との窓口となり、対メディア PR を行なうこと
- ⑥ D T E D内部の意思疎通の円滑化
- ⑦ 州知事室と管理局印刷担当課との間の業務調整
- ⑧ D T E D内外とのコミュニケーション上の問題の建設的な解決
- ⑨ 広報の対象の継続的な見直し、より効果的な広報手段の開発
- ⑩ 広報活動における費用対効果の改善

4 コミュニケーション課による広報関連業務

上記④の補足になるが、コミュニケーション課では、以下のような広報関連業務をD T E Dの他部署に提供し、それら部署の業務を支援している。

パブリシティ：D T E Dにおけるできごとで、ニュース価値の有るものをまとめ、報道機関に向けて提供する。

報道機関への対応：報道機関の問い合わせに対応し、場合によって担当部署への取材を仲介する。

記者会見：特にニュース性の高いできごとに関し、記者会見を企画・運営する。配布文書の作成から、報道機関への通知、会場設営までの準備を担当する。知事が関わる案件については、知事室との共同作業。

広報文書の作成：対外広報用の印刷物の作成を行なう。内容の企画から、取材、日程管理、編集、デザイン、イラスト作成、印刷まで、すべてのサービスを提供する。

広報計画立案の支援：各部署の広報計画策定にあたって助言を行なう。

広告：企画・実施の支援（注：観光局には独自の対外広告部門がある）。

重要イベントの支援：イベントの企画・運営に際して、広報全般の支援を行なう。

知事書簡の作成支援：対外広報用の知事名の書簡を、知事室と共同で作成する。

声明文の作成：外部からの要請に応じて、各部の部長、次長名の声明文を作成・送付する。

編集：各部局による対外向け文書の作成に際し、企画段階から参画して編集上の支援を行なう。

技術指導：各部局が出版物を作成する際、課内/課外のデザイン、グラフィクスの専門家による技術的なサービスを、必要に応じて提供する。

デスクトップ・パブリッシング：同課はDTP用の機器を3台保有している。

ダイレクトメール (DM)：企画、デザインから作成まで

メイリングリスト：DM送付用、パブリシティ用として、名簿を管理している。

展示用パネル：企画から作成まで。これには通常3ヶ月ほどかかる。

フィルム/ビデオ：広報用のビデオ作成にあたってコンサルティング、技術指導を提供し、作成そのものも行なう。必要に応じて外部の専門家も動員する。

写真：課内の専門スタッフが撮影を行なう。撮影した写真は保管・管理し、印刷物、スライド用の写真として提供する（一般の個人・団体も有料で利用できる）。また必要な写真について、公共図書館など外部の機関からの入手も手配する。

スライドの貸し出し：各種ミーティング用。

5 スタッフ/オフィス

コミュニケーション課のスタッフは、11名。ディレクターが1名、秘書が1名、残り9名が専門スタッフである（うち写真の専門家が1名）。

上記5のような技術的なサービスを提供することもあり、写真スタッフを除く専門スタッフの7名が、大学でコミュニケーションを専攻したり、ジャーナリストとしての職務経験をもっている。もう一人の専門スタッフの専攻は芸術であった。

ちなみに、ディレクターは、コミュニケーションは専攻しておらず、かわりにグラフィクス・デザイン、および広告・マーケティング関連の職務経験がある。

オフィスは、観光局と隣接しており、同局との共同作業がやりやすくなっている。オフィス内には、各スタッフのデスクのほか、DTP機器が3台設置されている。プリンターが設置されているスペースは観光局と共用している。

6 広報活動の実例その1

「ミネソタ・エコノミック・ブループリント」

1991年9月から1992年10月にかけて、DTEdは、「エコノミック・ブループリント・プロジェクト」と呼ばれる経済開発基本計画策定プロジェクトを実施した。基本計画をまとめた最終報告書は、1992年10月23日に、知事の承認を得た。

この計画は州経済開発の基本構想ともいえるべきもので、今後ミネソタ州経済が達成すべき目標を明らかにしている。現在、この計画に基づいて、DTEdの業務が運営されている（3で述べた経済目標は、このプロジェクトでまとめられたもの）。

計画をまとめる過程において、専門家、政治家、経済界、そして一般市民から広く衆知が集められた。

言うまでもなく、この間広報は重要な役割を果たした。

計画策定のプロセスを振り返ってみる。まず91年9月に、DTEd内に同プロジェクト運営委員会が設立され、9月から外部のエコノミストとともに議論のためのたたき台が作成された。

91年12月から翌年4月にかけては、専門家会議の期間であった。州内各種機関のエコノミスト、公共政策、地域・経済開発の専門家に、プロジェクトへの参加を要請する書簡が発送されたのは、91年12月～92年1月のことである。

さらに、92年1月下旬には、ミネソタ州政府の他の部のコミッショナー（部長）と州議会議員に対して、プロジェクトへの意見を求める連絡文書が配布された。

これを受けて、92年3月18日、19日の2日間にわたって、上記の専門家集団と政策決定者を集めて検討会議が開催された。4月13日から15日にかけて、同様の会合が、地域の実業家を集めて開催された。

92年5月～9月、今度は一般市民から衆知を集めた。まず5月中旬に、経済開発目標の原案と公聴会開催の予定が、約2000人の市民、自治体議員に対して発送された。同様の文書は、各地の商工会議所にも送付された。

地域住民を集めた公聴会は、まず92年6月2日～15日、州内の各地（州都近郊をのぞく）で合計8回開催された。ミネアポリス／セントポールの都市圏内での公聴会は、8月下旬から9月2日にかけて、合計5回開催された。

集まった意見を参考にしながら、92年9月の中旬、2週間かけて、技術的な観点から報告書の内容と文案が検討され、最終報告書がまとめられた。

基本計画最終報告書は92年10月21日に、プロジェクト推進委員会の最終検討会にはかられた。報告書に知事の承認がおりたのは、10月23日のことである。

「州政府においても、観光PRを代表的な例として、マーケティング指向のPR活動を行なっている。しかし政府による広報が民間によるそれと性格を異にするのは、意欲的に参加しようとしている市民にその機会を提供し、なんらかの合意を形成することを目指すという点ではないだろうか」（コミュニケーション課スタッフ談）

一般にアメリカでは、「政府」には否定的なイメージがある。

「私は政府から、あなたを助けにきました」というセリフがたびたび冗談として語られるほど、政府の活動、とくに民間の経済活動への介入に対する不信感は根強い。

その一方でこの基本計画は、今後の州における経済開発事業の骨格となるものであるから、州政府の独断でことをすすめてしまうと、民間企業、一般市民から支持が得られず、計画の実現可能性が危うくなる。

このような訳で、政策決定過程への市民参加の機会を作り、州政府に対する不信感を払拭し、広く一般から支援を獲得することが重要となるのである。

ここで、このプロジェクトでコミュニケーション課の果たした役割をまとめてみる。プロジェクトの過程において同課は、まず州政府内外への連絡文書や配布文書の企画、作成、発送に従事した。

さらに公聴会により多くの住民を動員するために、広聴会開催予定の郵送や掲示、各地域の新聞社やラジオ局等のマスコミへのパブリシティーなどの広報活動を実施した。

92年の6月から9月の公聴会開催期間中は、積極的にニュースリリースを行い、マスコミの取材にも応じている。

7 広報活動の実例その2

「ラジオ番組への電話出演」

コミュニケーション課では、州の観光の振興を目指した広報活動も行なっている。ここでとりあげるラジオ番組への電話生出演もそのひとつである。

ミネソタ州の地方ラジオ局であるK E T E（ミネソタ州オースティン市）の番組には、毎週金曜日午前10時30分から11時までの間に、州内の観光情報を流すコーナーがある。

コミュニケーション課のスタッフは、このコーナーに電話で生出演し、時節に応じた観光案内を提供する。提供される情報にはさまざまなものがあり、例としては州内各地のイベント予定や紅葉の見頃、釣りの解禁日、スポーツの穴場の紹介などがある。

観光情報の情報源は、データベース、観光局の調査、観光局の地域支局からの報告、マスコミの報道、コミュニケーション課独自の調査などによっている。

8 補足：観光局の広報業務との関連について

D T E Dで観光関連の業務を行なっている部局が、観光局である。すでに述べた通り、観光局内には独自の広報・広告・マーケティング担当部局があり、観光のプロモーションを目的として、各種の広告宣伝活動を行

なっている。

具体的には、広告誌・ポスター・パンフレットの発行・配布、マスコミでの広告、情報提供用コンピューターの各地への設置、観光イベントの後援、観光関連ビジネスへの情報提供、照会への回答などである。

コミュニケーション課と同様、観光局でも、外部のコンサルタントを不定期に利用することがある。観光局の広報とコミュニケーション課の業務とは、相互に補完的であり、同課が観光関連のPRに携わることも多い。事例2のラジオ番組はその一例である。

もう一つの例として、「魚の解禁日」のパブリシティーがある。釣りはミネソタの重要な観光資源であるが、ある種の魚の解禁日には知事を招いてセレモニーが催されるのが恒例となっている。

同課は、このイベントについての情報を観光や釣りの専門誌に送付したり、当日には各種メディアの取材のコーディネートも行なう。

10年ほど前、このイベントでの当時の州知事の写真が、TIMEの1面トップをかざったことがあるそうだ。

9 まとめ：問題点／今後の課題

①財政難

現在、ミネソタ州政府は財政難に苦慮しており、財政再建の努力が行われている最中である。当然、支出削減のしわ寄せは広報部門にも及んでいる。例えば、ミネソタ州全般を紹介する広報誌のいくつかは、資金不足により、現在発行が打ち切られており、近い将来には再発行の予定はない。

財政難の問題に対しては特効薬は見当たらないが、広報部門のみならず、政府部門全体でも費用対効果の改善の努力、パフォーマンス能力の向上がますます重要になってくると思われる。

②トップの意向

D TEDのコミッショナー（部長）は、州知事の任命による役職である。91年の州知事の政権交替にもなって、D TEDのコミッショナーも交替した。前コミッショナーはPRの職務経験があり、広報を重要視していた。

しかし、現職は銀行業界出身であり、D TEDの業務の重点も自然と別の領域に移ってしまったそうである。このトップの交替も、印刷物の発行打ち切りなど、広報業務縮小の背景にある。

コミッショナーの交替による方針の変更は、政治的任命職というシステムを持つアメリカならではの問題点であるが、広報においてトップの意識・意向が重要だという点では、日本の地方自治体に対しても教訓となるであろう。

③評価

聞き取り調査の範囲では、広報の効果の測定・評価は恒常的には行われていなかった。

これは、この分野における確固たる評価法がなく、評価が困難だということに一因がある。

対マスコミ広報の場合、基本的には好意的な記事が多いほど良いということになるが、その一方で、時として「ニュースがないのが良いニュース」という場合がありうることに注意が必要である。仮に活字報道の記事で取り上げられた回数が多かったとしても、「市民参加意識の高揚、参加の拡大という広報の意義を考えれば、記事の多さがそのまま、広報が十分だったという証明にはならないのではないか」（コミュニケーション課スタッフ談）

これが観光PRの場合、州を訪れた観光客数、観光収入、問い合わせの件数などによって、広報の評価測定は比較的容易になる。

広報機能の充実のためにも、それぞれのケースに適した評価手法の開発が望まれるところである。

[付記：問い合わせ先]

Susan Lasley, Director

Rebecca Helgesen, Media and Public Relations

Communications Office
Minnesota Department of Trade and Economic Development
100 Metro Square
121 7th Place East
Saint Paul, Minnesota 55101-2112 U. S. A.
Tel:612/297-3879 (Lasle) , 297-1675 (Helgese)
Fax:612/297-4699

2-4 ミネアポリス市住区域再活性化プログラム（NRP） 渡辺 徹

はじめに

ミネアポリス市による「住区域再活性化プログラム（NEIGHBORHOOD REVITALIZATION PROGRAM:NRP）」は、地区住民の参加、行政との直接対話によるプランニング／問題解決の試みである。

このプログラムを住民に浸透させるにあたり、広報は重要な役割を担っている。

さらに、「住民参加」、「行政と住民との対話・協調による計画／地域問題の解決」というこのプログラムの基本哲学そのものが、自治体による広報・広聴の新たな地平を示唆しているという意味で、非常に興味深い。

この小論では、ミネアポリス市の横顔を紹介した後、まずNRPの概要、組織について記述する。次にプログラムの実施過程を、実例を交えながら分析する。最後に結論として、自治体広報に今後期待される役割と新たな可能性に関して、日米の相違に留意しながら、NRPの実例に基づいて試論を試みる。なお、この事例研究の報告にあたっての情報は、ミネアポリス市による広報文書などの公開資料、プログラムの内部資料、およびNRPのスタッフへの面接調査によって入手された。

1 ミネアポリス市について

[人口動態]

ミネソタ州最大の都市、ミネアポリス市は、ミネソタ州の商業、サービス業、文化的活動の中心地である。人口は36万8000人（1990年）。なお同市は、ヘネピン郡（郡は州のひとつ下のレベルの行政区域。日本の「郡」とはまったく異なることに注意）に属している。

このミネアポリス市と、ミシシッピ川をはさんでとなりあっている州都セントポール市（同市の90年の人口は27万2000人）とあわせて、「ツイン・シティーズ（双子の市）」と呼び習わしている。近郊都市を含めたツインシティーズ都市圏の人口は、100万人を越える。

ミネアポリス市の人口は、1980年代には、わずかに減少したものの、ほぼ横ばい状態。より長期のトレンドでは、1950年の52万2000人をピークとして、一貫して減少傾向にある。

市のマイノリティ人口は、市全体の人口の傾向とは逆に、一貫して増加を続けており、1950年には8500人、1970年は2万8000人、そして1990年には7万9400人あまり。1980年から1990年の10年間で、3万2300人のマリノリティ人口が増加した。比率で見ても、1950年に市の人口の1.6%だったものが、1990年には21.6%となっており、増加の傾向は同じである。

しかしながら全体では、白人の住民の比率は78.4%で、住民の大多数をしめる。

[行政組織]

市長は、市議会議員と同様に、住民による直接選挙で選出される。市の行政組織は、16の部と6つの行政委員会／特別局からなっている。それら委員会の委員と部局長は、市長の指名、市議会の承認によって任命される。1984年、市議会と市行政との意見調整のための協議会が設置された。この協議会のメンバーは、市長、市議会議長、それに3名の市議会議員である。

[財政]

1990年の市の歳出総額は、12億6000万ドルであった。1992年の予算案では、9億4000万ドルに減少している。

言うまでもなくこの背景には、1984年以降拡大を続ける財政赤字の問題がある。

1992年の歳出ベースで、最大の費目は「公共事業」で、歳出全体の33.6%。以下、「地域開発」12.3%、「公共住宅」10.6%、「警察」9.6%と続く。

同年の歳入では、「固定資産税」が最も大きな収入源で、歳入の18.5%。以下、「州補助金」11.6%、「市債」10.8%、「料金収入」9.6%、「連邦補助金」9.0%が、主な収入源である。

[住区域（ネイバーフッド）について]

市の全域は、「ネイバーフッド」と呼ばれる81の住区域に分割されている。この住区域は、開発計画や統計上の単位としての機能を果たしている。ただし市議会、州議会、学校区理事会などの代表選出のための区割とは基本的に別物で、それらの境界線は必ずしもおたがいに一致しない。

住区域のそれぞれにおいて、町内会のような住民組織／自治会が結成されており、この団体はNRPの実施主体の一つであり、非常に重要な役割を担っている。

2 NRPの概要

NRPは、一言でまとめると、ミネアポリス市内の81の住区域すべてが、住民と5つの行政機関－ミネアポリス市、ヘネピン郡、学校区、公園区、公共図書館区－との直接対話を通じて、「行動計画」を策定し、その計画に資金的裏づけを与えた上でその計画を実行に移し、住区域内の問題・課題の解決を図ろうという試みである。

NRPの具体的な目標は、以下の4点である。

- ①住区域による自治活動の活性化
- ②行政サービス供給の再編成
- ③行政各部局間の協調の推進
- ④住民の自治意識の向上

プランニングの過程に住民を直接取りこみ、住民と行政との直接のコミュニケーションを地域問題の解決の中心に据えたという点で、NRPの発想はユニークであると同時に、非常に革新的である。

ここでは、NRPが生まれてきた経緯と、プロジェクト運営のための組織を見ながら、プロジェクトの概要を説明する。

[プロジェクトの経緯]

1980年代後半、ミネアポリス市内の住環境は、悪化の一途をたどっており、なんらかの対策が急務だった。ミネアポリス市では、まず手はじめとして、住居/経済開発に関する調査委員会（タスクフォース）を編成した。

1988年、同委員会は、①住民ニーズとの整合性を保ちつつ、資源を効率的に活用するための各種施策の総合調整、②住民を巻きこんだ開発計画の策定、③全市域の再開発に要する費用の見積もりなどを提言した。

この提言を受けて、1989年の春から秋にかけて、行政各部局の代表からなる企画／実施検討会議が開催された。住民との直接対話を通して、都市開発の目標と重点をとりまとめるというNRPの基本的な考え方や、合意形成のための対話手続きの具体的方法、既存の行政施策の総合調整のあり方などが、この会議のなかでかためられた。

1990年、州議会とミネアポリス市議会は関連法令を通過させ、NRPが正式に発足した。

発会式が行われたのは同年12月のことである。

年あけて、1991年の2月15日、6つの住区域が、初年度の対象地域として選ばれて、プロジェクトの実施がはじまった。

[運営組織]

NRPは、推進委員会、実行委員会、事務局の3つの部局によって運営されている。（組織図、構成メンバーについては、表－1参照のこと）。

各行政・立法機関、および地域団体の代表者によって構成される「推進委員会」は、プロジェクトの最高決定機関であり、プロジェクト全体の進行を監督する。

各住区域が策定した行動計画を承認し、関係行政機関に対して協力を要請するのも、この委員会の任務であ

る。この委員会の事務は、事務局が責任を持つ。

「実行委員会」は、関係行政機関の事務レベルの代表者が構成する。同委員会は、各住区域が策定した行動計画をもとにして、関係行政機関・部局間の連絡調整、および各種行政施策の見直し・再編成を行なう。また、各住区域が行動計画を策定する際には、必要な技術的支援・情報を提供する。推進委員会と同様に、事務局が各種事務を受け持つ。

「事務局」は、関係者間の連絡調整、各種会合の企画・運営、プロジェクトの進行管理などの事務を担当する。

スタッフは、事務局の最高責任者である専任の事務局長（1名）、次長（2名）、数名の事務担当官、秘書を含めて、約10名である。住区域との折衝、住民会議の企画・管理・運営は、2名の次長が分担して行なっている。

[予算]

NR Pの単年度の支出額は、2000万ドル。これを今後20年間継続し、最終的には81の住区域すべてが行動計画を策定する予定である。すなわち、総支出額は4億ドルとなる。この資金は、プロジェクト各組織の運営費用、行動計画策定に際して住区域に支給される必要経費、行動計画が定めた事業の実施のための費用などとして支出される。

プロジェクトの資金は、ミネアポリス市開発公社（同市の行政部局のひとつ）発行の市債によって充当される。

この市債の償還源は、開発の結果による固定資産の評価額の値上がり分に対して課される固定資産税と、各種開発プロジェクトからの料金収入である。

この資金を最大限に活用するために、プロジェクト実施にあたっては、住区域内の民間資源の活用、既存の行政プログラム間の調整によるムダの排除、行政プログラムとNR Pの一体化による行政サービスの再編成などに、重点が置かれている。

次節では、行動計画の策定から実施まで、NR Pが具体的にどのように実施されているかの過程を説明する。

3 NR Pの実施プロセス

各住区域の行動計画は、以下のような手順で策定され、実行に移される。

①各住区域による参加の応募

NR Pでは、住環境の状況によって住区域を「要改善地区」「再活性化地区」「保全地区」に分類している。市内の住環境は、一般に中心部ほどあまり良くない。また周辺部では、環境が良い地区と悪い地区が混在している。この3分類は、さまざまな状態にある市内の住区域のすべてがNR Pに参加できるように配慮した結果、設定された。

各住区域の自治組織は、まず自分の地区がどの類型にあたるかを決め、その上で、NR P事務局に対して書簡を送り、プロジェクト参加の意思を表明する。

②参加住区域の選定

応募を受けて、その年度の参加住区域が抽選によって選ばれる。1991年2月には、各分類から2つずつ、合計6つの住区域が、プロジェクトの第一グループとして選ばれた。結局、92年中には15住区域、92年中には10住区域。これまでに合計で25住区域がNR Pに参加している。

③参加合意文書の作成

選定の結果が通知された後、選定された住区域の住民代表とNR Pの事務局が交渉し、プロジェクト参加の合意文書が作成される。ここでは、住区域での対話集会をどのようにすすめていくか、住民の参加をどのようにして広く集めるかといった、住民集会の実施方針も協議される。

④NRPによる合意文書の承認

作成された合意文書は、NRP推進委員会が審査し、承認する。あわせて、行動計画策定に必要な人件費、文書費、保育施設利用費（乳幼児を持つ住民が住民集会に参加できるようにするための配慮である）などの経費が、住区域に支給される。

⑤住民集会の開催

「住民参加による地域の再開発」を掲げるNRPを実施する中で、最も重要な局面がここである。③でまとめられた方針に基づいて、住民組織の代表とNRPのスタッフが共同して、住民集会を企画、運営する。集会には、NRPのスタッフや行政部局からの代表者も出席し、意見の交換が行われる。集会の実施にあたり、NRPの事務局と各行政部局は、討議に必要な情報や技術的な支援を提供する。

当然のことながら、NRPの意図の住民への周知徹底と理解の獲得がここでの課題であり、NRPのスタッフは住民の参加を促進する広報活動に心を砕いている。特定の住区域の住民が広報の対象となるため、はり紙、チラシ、電話連絡、ロコミなどが主要な連絡方法となる。

⑥行動計画の原案作成

住民集会での意見を集約しながら、住民によって行動計画がまとめられる。NRPの事務局、各行政部局は、計画策定に必要な行政情報や技術的支援を、住民に対して提供する。行動計画には、その住区域の現状、むこう3～5ヶ年間の将来ビジョン、優先順位に従って選ばれた重要問題、問題解決における行政との協力のありかたなどが盛りこまれる。

⑦実行委員会における計画原案の検討

次に、まとめられた行動計画原案は、NRPの実行委員会にはかられ、既存/新規の行政施策との関連が検討される。行政担当官と住民代表の共同作業のなかで、必要に応じて、原案に修正が加えられる。こうして最終案がまとめられる。

⑧推進委員会による行動計画の最終承認

行政施策との調整が済んだ最終案は、推進委員会にはかられる。同委員会は、承認に先立って、最終案を各行政機関に送付し、意見を求める。その後同委員会は、住民参加が十分に行われたことを確認した上で、最終案を検討し、承認する。

⑨承認済み行動計画の各行政機関への送付

推進委員会で承認された行動計画は、NRPに参加している5つの行政機関に送付される。これをうけて各機関は、⑦での調整結果にもとづいて、行動計画において自分が実施に責任を持つ項目を実行に移すための作業を開始する。

⑩行動計画の実施

こうして、各行政機関と住民組織の手によって、行動計画が実施される。NRPの事務局は、必要に応じて行動計画の実施過程をモニターし、関係者間の作業を調整する。

次に、ホイットィアー住区を例にとり、その行動計画策定の過程と、行動計画の内容を見てみる。

[ホイットィアー住区における計画策定過程]

ホイットィアー住区は、NRP第一陣として、1991年2月15日に選定された6住区域のうちの一つである。最初の住民集会が開かれたのは、1991年4月13日であった。

この集会は、いわば説明会で、住民に対してNRPとは何かが説明され、同住区の将来はいかにあるべきかが議論された。

91年4月15日から18日にかけて、同住区をさらにいくつかに分割した地区ごとに、住区の現状と問題点を話し合う集會が持たれた。

先の4月の集會に参加したのは持ち家住民が多く、賃貸住宅の居住者の参加が振わなかった。これに対処するために、とくに賃貸住宅の居住者を対象とした小規模集會が、6～7月の2ヶ月間に開催され、地区集會と同様の議論がなされた。

91年8月から9月中旬、同住区の住民組織のメンバーを中心とした住民代表が、NRPの事務局と共同して、同住区の問題点をまとめた。これをたたき台として、10月7日から10日に地区集會が再び開催され、行動計画の骨格がまとめられた。

91年10月15日から12月10日にかけて、実行委員会において住民代表と行政部局の担当官が協議し、これまでの住民の議論をもとに行動計画の原案が作成された。

91年12月から92年1月までに、地区集會、小集會が開催され、原案について議論がおこなわれた。

12月の地区集會では、10の重点課題を選ぶための投票が実施された。

最終の全体住民集會が開かれたのは、92年1月7日であった。

それら集會での意見を取り入れて、住民による行動計画案がまとめられたのは1月21日のことである。

その後、実行委員会などにおいて検討が加えられ、92年7月13日、最終行動計画が推進委員会において承認された。

[行動計画の内容]

上記のような手続きを経て、将来ビジョンと、5つの戦略目標、27項目の課題がまとまった。

課題のそれぞれについて、各行政部局や住民組織がどのような活動を行なうべきかが詳細に定められている。ここでは、そのごく一部を紹介したい。

- (重点目標) 1、住民自治の拡大
2、家庭の支援システムの改善
3、生活環境の改善
4、住民間交流の拡大
5、経済の活性化

(課題1) 巡回図書館の設立

公共図書館：特に移動上の障害を持つ住民向けに、移動図書館サービスを開始する。そのための車両、書籍を購入し、新たにスタッフを雇用する。NRPが12万ドルの実施資金を提供する。

ホイットィアー住民組織：図書館委員会を設立する。移動図書館サービスの実施にあたって、公共図書館と協議する。

(課題2) 犯罪防止活動の強化

ミネアポリス市警察：ニコレット通り周辺の巡回パトロールを強化する。警察内に住民組織との連絡担当官を置き、住民組織との連携を深める。92、93年度の実績を評価し、94年度の予算編成に役立てる。

(課題3) リサイクルとコンポスト使用の拡大

ミネアポリス市：事業所向けリサイクルプログラムを開発する。一般家庭、賃貸住宅居住者向けの教育プログラムを実施する。

ホイットィアー住民組織：市当局と、域内の事業主、家主の組合との間の連絡調整を行なう。住民組織内に小委員会を設置し、効果的なリサイクルための収集場所を検討する。

4 評価作業

NR Pの事務局は、外部の第三者機関による公平なプログラム評価の必要性を認識しており、NR P正式発足後まもなく、NR Pの運営を評価／改善するプロジェクトを企画した。

まず、地域の企業財団の一つであるマックナイト財団から助成金を得て、評価プロジェクトを外部委託するための資金とした。次に、各地の大学、研究機関を対象に、同プロジェクトを公募した。

その結果、ラトガース大学の公共政策研究所が選ばれ、3年間の調査研究が委託された。1992年9月、同研究所が第一次中間報告書をまとめ、NR P事務局に提出した。

関係者への聞き取り調査などに基づいて、同報告書はNR Pの運営方法、組織のあり方など、プログラム全般にわたって改善点を提案している。具体的な改善点（一部）は、以下の通りである。

[自治組織関連]

- ①外部のコンサルタントなど、住民組織が活動するにあたって利用可能なサービス／資源のリストの作成
- ②NR P事務局－住民組織間、および関係行政機関－住民組織間の日常的なコミュニケーションのための窓口の確保
- ③NR P事務局、関係行政機関スタッフによる住民組織への技術的支援、特に住民組織による独自の広報・周知活動に対する支援の拡大
- ④NR Pにおける住民組織の当事者意識の再確認

[行政機関関連]

- ⑤関係機関の予算編成において、NR P関連事業を組みこむ手続きの整備
- ⑥NR Pに関連して発生した業務の、各機関の事務分掌での明文化

[総合調整関連]

- ⑦関係機関間での公式の総合調整機構の設立
- ⑧NR P実行委員会への、民間／非営利団体の参加の拡大

[住区域一般]

- ⑨住区域間の協力の促進
- ⑩既存の住区域の区割の見直し

[プログラム運営一般]

- ⑪対象住区域選定プロセスでの時間的な余裕の拡大
- ⑫住区域での地域集会実施の際のNR P事務局の役割の拡大
- ⑬NR P推進委員会における住民代表の役割の明確化など、同委員会の運営方針の再検討

5 結論

このレポートをしめくくるにあたり、以下の点が指摘できる。

①NR Pにおける「広報」

NR Pの実施において、広報には2つの意味あいがある。

1つめは、プロジェクトの住民への周知と参加の呼びかけである。

これほどに広範な住民参加を通じての基本計画の立案という試みは前例を見ないもので、住民に対してはくりかえしてプロジェクトの意図を説明し、賛同を得る必要があった。

さらに「住民参加」をプロジェクトの根幹としている以上、集会にできる限り多くの住民に集まっても

らい、意見を述べてもらうということは、プロジェクト全体の成否に関わる重要な課題である。

事実、NRPの事務局は、賃貸住宅の住民（その多くは定住期間が比較的短く、地域への帰属意識も薄い）の集会への参加の促進など、住民参加の拡大に多くの努力を費やしている。

もう1つは、行政情報の提供である。

ビジョンの形成、問題点の話し合いには、議論のたたき台が必要である。

住民との対話プロセスで行政側は討議資料として関連情報を提供し、活発な討論を側面から演出した。

いずれの場合でも、コミュニケーションの手段は基本的なもので、集会の企画作業ではNRPのスタッフと住民代表による会合、集会のPRでは電話連絡、はり紙、チラシ、DM、パンフ、ロコミなどが主であった。テレビ・ラジオが使用されていないのは、事務局にとっては、市民全体よりも個々の住地域の住民とコミュニケーションすることが重要で、結果として、不特定多数にメッセージを送る必要に迫られなかったからだと思われる。

新たなメディアとしてNRP事務局が使用を検討しているのは、ビデオ機材である。

これは、住民集会などでは、ことばによる説明よりも「見せたほうが理解がはやすい」（NRPスタッフ談）というのが、第一の理由である。

もう一つには、NRPに対して他の公共団体からの問い合わせが増加しつつあり、プロジェクト全体のPR方法を再検討する必要があるという事情による。現在、集会用／外部PR用のビデオソフトの開発を考慮中とのことである。

外部のPRコンサルタントは、今のところNRPにおける広報活動への関与は見られなかった。ただし、評価プロジェクトの中間報告で、外部コンサルタント一般の活用を示唆している提言があったことを、ここで付記しておく。

②「広報」から「参加」へ

NRPの基本的な考え方は、「住民の直接参加を通じての開発計画の策定と公的サービスの調整／再編」であった。

この考えの前提には、「公共サービスの顧客は住民であり、住民こそが問題点・ニーズを良く把握している。

それゆえに、政策課題や優先度を確定するには住民の声に耳を傾けるのが良い」という発想が見られる。

住民の参加が政策形成／決定の中核にあるという訳である。

これまで日本の一部の自治体に見られたような政策形成のスタイル、すなわち行政内部の決定に関し、「決まったことであるから、ご理解をたまわりたい」とくりかえすだけで、決定を強行するスタイルは、住民意識が向上するにしたがって、ますます通用しなくなっていくのではないかと。

多少進歩した形として、情報公開に力を入れ、事前から住民に、計画策定など政策決定の経過を公開するというやり方も考えられる。

これは「強行スタイル」よりはましたが、住民を決定から排除したままでも、経過さえ知らせておけば、きっと住民も納得してくれるだろうと期待するのは単なる希望に過ぎず、やや見方が甘い。

究極的には、もう一歩踏みこんで、NRPのように広範に住民を決定の場に取りこみ、住民との対話・意見交換の中から合意を探る他に道はないであろう。

こうして「広報」は「広聴」と一体化し、さらに「参加」を補完する機能となる。

住民の「直接」参加には、「議員の代表機能を失わせる」という反対意見があろう。その際、代表機能が喪失するというよりも、議員の役割が、住民の意見の代弁者から、住民参加の先導／推進役、住民間の利害対立の調整／調停役へと変化していくと考えるべきだろう。

住民参加の必要性が増加する以上、新たな合意形成の場、住民との対話の機会の整備が急務である。

参加の機会を広く知らしめ、かつ住民を政策形成過程へと「招き入れる」ようなアプローチが期待される。

例えば、公共施設の建設の際、設備の機能・デザイン、周辺住民への配慮のあり方などを考える委員会を設ける場合に、メンバーを公募にするなども一案である。

③日米間の相違その1：企業財団／公共政策シンクタンクが存在

NR Pの活動の、外部機関による評価プロジェクトは、ミネソタの企業財団の一つであるマックナイト財団からの助成金によって実現した。

NR Pのケースに限らずアメリカでは、民間企業によって設立された非営利の財団が、学術の振興、文化・芸術活動の普及、社会問題の解決を目的とする事業に対して広く助成を与えている。

それらの助成は、住民福祉の向上に貢献しており、この意味でアメリカの企業財団は、準公共財を供給する機関として公的部門の活動を補完していると言ってよい。

これに対して日本では、「メセナ・ブーム」が早くも収束してしまったことに代表されるように、企業市民活動が定着するにはかなりの時間がかかりそうである。

また、NR Pのケースにおけるラトガース大学のように、アメリカでは大学が公共政策研究のシンクタンクとして機能していることも、日本の事情と大きく異なる。

公共政策研究に取り組む大学は、日本ではまだ数少ない。

非営利法人シンクタンクを日本でも充実させようという動きも見られるものの、日本で公共政策シンクタンクの活動が一般化するには、さらに時間が必要だろう。

今後、日本の自治体としては、まず発展途上にある企業市民活動の役割を認め、さらに企業、非営利団体（市民によるボランティア組織も含めて考えるべきだろう）の持つ資金的資源、人的資源、情報資源と公共政策とを、効果的にコーディネートしていくことが課題となるだろう。

そのためにも、いざというときになってあわてずに済むように、自治体とそれら団体との日常的なコミュニケーションのための窓口を維持することが望まれる。

組織間の「風通し」を良くしようとする際には、インフォーマルなコミュニケーションが重要となるというも、ここで指摘しておきたい。

④日米間の相違その2：米国の社会風土

住民集会を核とした住民参加の日本への適用可能性を探る上で特に考慮すべき点は、アメリカの「集會文化」「討論文化」であろう。

アメリカでは、タウン・ミーティングによるコミュニティの自治が建国以来の伝統となっており、公の集会でまちの問題点について意見をたたかわせることは、市民には自然に受け止められている。

大統領選挙でディベートが重要視されるのも、政治において議論を大切にす文化の一つの例証である。

さらに、自分の意見を明確に述べるができるということは社会的に重要な技能として認められており、さまざまな教育の場でそのためのトレーニングにも力が注がれている。このように公の場における建設的な討論は、アメリカの社会風土の一部を成している。

異なる風土を持つ日本で、アメリカ型の住民集会を企画しても、よほど自治意識が成熟した住民の住む地域でないかぎり、成功は困難であろう。

それゆえに、②とも関連するが、日本の「話し合い文化」を理解しつつ、その地域独自の風土・住民気質を折りこんで、問題解決、防止、課題創出の上で実効性の高い「コミュニケーションの場」を開発し、実践する必要がある。

今後、パソコン通信による会議、行政職員と住民有志による自主研究会など、単なる公聴会やモニター制度を越えたコミュニケーションの可能性を、試行錯誤を通じて模索すべきではなかろうか。

[付記：問い合わせ先]

Jack Whitehurst, Assistant Director
Minneapolis Neighborhood Revitalization Program
Crown Roller Mill, Suite 425
105 Fifth Avenue South
Minneapolis, Minnesota 55401-2585

Tel:612/673-5143

Fax:612/673-5100

著者略歴 渡辺 徹

慶応大学法学部政治学科卒業。昭和63年財団法人松下政経塾に第9期生として入塾。現在ミネソタ大学ハンフリーインスティテュートに在籍。

「行政のQC（クオリティコントロール）」をテーマに調査研究を進めている。

資料3 参考文献等

○ 主な参考文献

〔単行本等〕

- 青池慎一他『日常生活とコミュニケーション』1986年、慶應通信
青山貞一、久慈勝男『公共事業の計画・実施における住民対応の手引き』1978年、武蔵野書房
荒木昭次郎『参加と協働』1990年、ぎょうせい
岩崎忠夫『住民参加論』1984年、第一法規
植田和弘『廃棄物とリサイクルの経済学』1992年、有斐閣選書
宇都宮深志『環境創造の行政学的研究』1984年、東海大学出版会
尾辻克彦選『不思議の国の広告』1993年、福武文庫
小幡範雄『環境コンフリクト実験ゲーム』1992年、技報堂出版
ジェームズ・L・クレイトン『住民参加マニュアル ～アメリカにおける理論と実践～』1992年、横浜市企画財政局企画調整室
衣川光正他『市民自治の実験』ぎょうせい
坂田期雄『地方の時代実践シリーズ7 市民参加のまちづくり』1984年、ぎょうせい
佐藤竺他『計画と参加』1983年
田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社
田中義秋『自治を創る4 市民参加と自治体公務』1988年、学陽書房
P.F. ドラッカー『ポスト資本主義社会』1993年、ダイヤモンド社
内藤連三編著（企画・矢作川環境技術研究会）『水は生きているー共存の条件を求めて・矢作川方式ー』風媒社
鳴海正泰『地方自治を見る眼』1991年、有斐閣選書
西尾勝『権力と参加』1975年、東京大学出版会
西尾勝編著『自治体の情報政策』1989年、学陽書房
西尾勝編集『21世紀の地方自治戦略 10巻 コミュニティと住民運動』1993年、ぎょうせい
松下圭一『都市型社会の自治』1987年、日本評論社
寄本勝美『自治の現場と「参加」』1989年、学陽書房
NHK放送文化研究所世論調査部編集『NHK世論調査資料集 資料と分析 第6巻（昭和63年4月～平成4年3月）』1993年、NHKサービスセンター発行
神奈川県都市部都市計画課『かながわの都市計画』1985年
（財）神戸都市問題研究所編『広報、広聴の理論と実践』1980年、勁草書房
野村総合研究所総合研究本部『共感の戦略』1991年、野村総合研究所
博報堂生活総合研究所『92年版生活定点』1992年

〔論文〕

- 荒木昭次郎『市民参加、相互協力の方向性と将来展望』（財）地方自治協会「公民協働システムに関する調査研究報告書」、1992年
魚谷増男「最近の地方行政における広聴活動の問題点と今後のあり方」季刊行政管理研究 60号 1992年、（財）行政管理研究センター

加藤富子『地方自治体における政策形成の力学』1981年、日本行政学会編「行政と情報」

斉藤弥生『「広報」が支えるスウェーデンの地方分権』神奈川県自治総合研究センター平成4年度研究チーム委託「自治体の広報戦略に関する海外事例調査」1993年

永田尚久『「情報」活用による政策主導型行財政システムづくりについての一試論』1981年、日本行政学会編「行政と情報」

本間正人『自治体広報とアドボカーション』神奈川県自治総合研究センター平成4年度研究チーム委託「自治体の広報戦略に関する海外事例調査」1993年

松井稔『行政における日本的意思決定とアメリカ的意思決定－政策と行政管理の間にて－』季刊行政管理研究59号1992年、(財)行政管理研究センター

〔専門誌〕

神奈川県自治総合研究センター『季刊 総研ジャーナル No. 51 (1993. 3) 誌上研修講座 PART 3 「矢作川方式に学ぶ」(東京新聞社会部記者 唐木清志)』

ぎょうせい『地方行政 平成5年5月31日号、6月3日号 行政手続法案を国会に提出～行政処分や行政指導を法制化』

首都圏総合計画研究所『まちづくり研究 1981・12 特集 迷惑施設』

総理府広報室編『月刊世論調査 (平成5年6月号)』

日本地域開発センター『地域開発 1993・5 特集 地域のシンボル施設化』

『都市清掃 平成元年12月 特集 廃棄物処理と住民合意』

〔報告書〕

神奈川県企画部情報システム課『かながわの情報政策』

神奈川県企画部電算システム課『行政データ共通利用システムの概要』1990年

神奈川県自治総合研究センター『住民参加と県行政』1978年

神奈川県自治総合研究センター『地方の時代のまちづくり』1983年

神奈川県自治総合研究センター『行政手続と住民参加に関する研究』1986年

(財)地方自治協会『行政執行過程における問題解決に関する研究』1981年

(財)地方自治協会『公共施設の整備をめぐる紛争の実態と対応』1982年

(株)東洋情報システム『まちづくりのための計画情報システム』1988年、総合研究開発機構

内閣総理大臣官房広報室『社会意識に関する世論調査 (平成4年12月調査)』

野村総合研究所情報ネットワーク室『新局面を迎えた地域情報化施策～社会システムの再構築時代における戦略的地域情報化の仮説』

日立製作所ビジネスシステム開発センター情報システム開発本部『21世紀に向けた地方自治体戦略～魅力ある地域づくりのための課題と情報システム』

北海道自治研修所『行政手続と住民参加－中間報告－』1991年

○ 指導・助言をいただいた方々・機関

今回の研究を進めるにあたって、次の各氏及び関連機関、関係行政機関等の担当者の方々に貴重な御指導、御助言並びに資料の提供を賜りました。心より御礼申し上げます。

〔個人〕

菊地努（横浜市衛生局施設整備運営担当課長）、平成4年10月12日

・横浜市北部斎場開設に向けた広報戦略の考え方

土屋真美子（アリスセンター事務局長）、平成5年1月18日

・NPO活動と行政関与の可能性について

宇都宮深志（東海大学教授）平成5年3月8日

・都市計画、公共事業計画における住民参加手続について

・上記の欧米諸国（イギリス、ドイツ等）の最新事情について

鈴木健一、久住剛（神奈川県職員）、平成5年3月15日

・NPO活動と行政関与の可能性について

内藤連三（矢作川沿岸水質保全対策協議会事務局長）、平成5年7月5日

・矢水協の歩みと行政について

〔関連施設、機関等〕

女のスペース・みずら

花王(株)SRC生活科学研究所

(株)鹿島アントラーズ・エフ・シー

鹿島町企画室プロサッカー推進室

(株)環境総合研究所

企業組合ワーカーズ・コレクティブ「にんじん」

神戸市市長室広報相談部広聴課、広報課

(株)ダイエー消費者サービス部

中部リサイクル運動市民の会

名古屋市教育委員会社会教育部スポーツ振興課

(株)名古屋グランパスエイト

日本電信電話(株)本社宣伝部

(社)日本プロサッカーリーグ

矢作川沿岸水質保全対策協議会

横浜ゴミを考える連絡会

横浜市南部斎場

ワーカーズ・コレクティブ「想」

ワーカーズ・コレクティブ「パンの樹あるれ」

ワーカーズ・コレクティブ「まあじょらむ」

「自治体の広報戦略に関する研究」チーム員、アドバイザー名簿

■チーム員

	氏名	所属（前所属）
	土屋博文	南県税事務所
	出浦秀司	企画部湘南国際村推進室（川崎県税事務所）
◎	須藤亮二	厚木児童相談所
	相原久彦	湘南なぎさ事務所（土木部道路整備課）
	鈴木紀代子	県民部広報課
	笠井直文	教育庁管理部総務室
	小松崎紀仁	川崎市市民局広報部広報課
	川口稔	茅ヶ崎市企画部用地対策課
	武井邦夫	相模原市市長室広報課
□	原田純	自治総合研究センター・研究部

◎リーダー

□コーディネーター

■アドバイザー

大和田順子	(株)東急百貨店
桑島健也	(財)松下政経塾