

飯塚浩一

行っていけば良いのかを考えるための手掛かりを、「対内広報体制の充実」の必要性という観点から整理してきた。今回は理論的な枠組みの提示にとどまったが、こうした枠組みの有効性を具体的な事例で検証していくことが今後の課題であると考えている。

註

- 1) 濱島朗・竹内郁郎・石川晃弘編『社会学小辞典』有斐閣，1977年，103 - 104頁。
- 2) 前掲書，241頁。
- 3) 前掲書，110頁参照。
- 4) 井出嘉憲『行政広報論』勁草書房，1967年，9頁。
- 5) 前掲書，9頁参照。
- 6) 前掲書，15頁参照。

[付記] 本稿は，2000年5月22日に神奈川県平塚市役所の広報員研修会で行った講演の内容に加筆・修正を加えたものである。

実＝＜参加と交流＞の促進を図る必要がある。行政内部の広報体制が確立していなければ、対外広報で公衆に提供される情報に対して、行政職員の一人一人が責任を持っているとは言えないからである。また、施策に対する公衆の声が行政職員全員に届かなければ、職員は自分たちが行っていることがどんな形で公衆の目に映っており、またどのように公衆に評価されているかが分からないことになる。行政の施策がどのような情報として市民に提供されているのかが職員に示され、また公衆の反応がフィードバックされてはじめてコミュニケーションが成り立つのである。

(3) 電子情報技術の活用による広報体制の強化

インターネットなどの新しい情報技術が登場したから、それを従来の技術に置き換えるのではなく、行政広報がその使命とするところの＜参加と交流＞を、より一層効率的に推進していくような形で利用していくところに、新しい情報技術の基本的意義がある。すなわち、公衆が行政の施策を理解し、参加する（意見を言う）ことが促進されるようなシステム、行政職員が情報を共有し、意見交換をすることが促進されるシステムを構築する手段として新たな情報技術が活用できるのである。

この点で、電子メールの活用は対内広報体制の強化に有効である。長所としては、第1に、同時に、迅速に、同じ情報を共有することが可能になる。第2に、意見交換が極めて容易になる。第3に、情報の加工が極めて容易であり、事務作業の効率化を図ることが出来る。ただし、この場合は行政内部の全部の部署に端末を普及させないとネットワークとしては機能しない。また、対外広報・対外広聴については、端末を持つ人と持たない人の間で格差が生じる恐れがある。また、プライバシーや中高年者の情報リテラシーの問題も考えられることから、電子情報技術の活用の仕方には十分な配慮が必要である。

7. 広報の原則

いくら情報技術が発展しても、広報の基本は、その仕事に携わる者の意識と行動が全てであることには変わりがない。広報とは何なのか、自分は何をすべきなのかを、自分自身で考え、行政職員が公衆とのつながりの中で誇りを持って職務に携わり、また公衆にとって行政の姿が「目に見える」ものになるように努力することが求められる。その際、忘れてはならない原則として次の4つが挙げられる。それは、①真実性の原則：たとえ自らに不利なことであっても、真実を伝えねばならない、②相互過程の原則：行政と公衆の間のコミュニケーションを図り、言いっ放しにならないようにする、③公共利益合致の原則：社会的責任を自覚する、④ふれあいの原則：温かみのこもった人間的接触を心掛け、「受け手」の立場に立った広報活動を行う、である⁶⁾。この原則に基づきつつ、広報戦略を立案し、それを実行するための対内広報・広聴体制の確立が、行政に限らずあらゆる組織に求められている。

本稿では、組織の目的を効果的・効率的に達成するための手段としてどのように「広報」を

まず「対内広報」により、ある行政施策について、誰が何をやっているのかについての情報を共有することで、組織的な施策の運営を図ることができ、同時に組織構成員の「参加」意識を向上させることができる。ただし、この場合大切なことは、「参加」意識が生まれるような情報提供の仕方を考えねばならない、ということである。

更に、「対内広聴」によってその施策についての問題点や意見を吸い上げ、「対内広報」によってそれらを公開していくことで問題点の共有化を図り、解決に結びつけることが出来る。そして、「対外広報」によってその施策が実行されている「プロセス」を公衆に示すことで、公衆の理解と参加を促し、施策の運営をスムーズにすることが可能となる。また、「対外広聴」によりその施策に関する意見を公衆から吸い上げることで公衆に理解と参加の意識を生むと同時に、その吸い上げた内容を「対内広報」の形でフィードバックすることで、公衆と行政間のコミュニケーションの活性化を図ることができる。

③ see

施策の成果を目に見える形で内外に示し、公衆と行政の双方にとってその達成度が見えるようにし、さらにその成果に対する内外の意見を吸い上げて次の施策に生かすことが出来る。

まず「対外広報」によって施策の成果を公衆に示し、行政の姿が具体的に目に見えるようにする。次いで「対外広聴」により、施策の成果についての公衆の意見を吸い上げる。「対内広報」で、施策の成果を行政の職員自身が確かめられるようにすると同時に、「対外広聴」で吸い上げた公衆の意見をフィードバックすることで、達成度と公衆とのつながりを実感することが出来る。更に「対内広聴」で施策の成果や公衆の反応についての職員の声を吸い上げることで、次の施策の立案に生かすことが出来る。

上記のような施策のプロセスに伴う「対内&対外/広報&広聴」を具体的にどのような形で行っていくのかを考えるのが「広報戦略」の立案ということになる。そこで次に広報戦略を立案する際のポイントについて整理しておくことにしたい。

6. 広報戦略立案のポイント

(1) どんな情報？どんな形？どんなメディア？

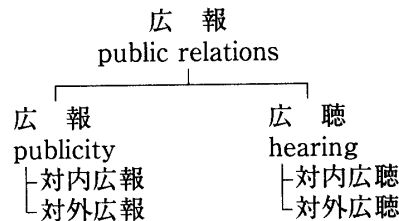
広報戦略を立案する上で、まず第1に留意しなければならないことは、どんな情報を、どのような形で、どのメディアを使って伝達し、収集するか、ということである。広報においては、対内広報・対外広報とも、「受け手」から見て「知りたい情報」を「知りたい形」で、「使いやすい手段（メディア）」で得られるように工夫することが必要である。広聴に際しては、施策の遂行にとってどのような情報が必要なのかを考え、そうした情報をどんな形で、どんなルート（メディア）で吸い上げるかを考案しなければならない。

(2) 行政組織内における＜参加と交流＞の促進

行政と公衆間のコミュニケーションを促進するためには、まず行政内部の広報体制の充

広報の仕組みは「(狭い意味での) 広報」と「広聴」という二つの機能から成り立っている。「広報」はこちらの活動について相手に情報を提供し、共有してもらうことで、自分たちの活動について相手に理解してもらい、好意を持ってもらい、参加してもらうことを目的とする。「広聴」とは、相手の状況や意見を収集し、整理・分析することを通じて、より効果的な組織活動へとつなげていくことを目的とする。

この＜広報・広聴＞の仕組みは、対象が組織内部である場合（対内広報・対内広聴）と組織外部である場合（対外広報・対外広聴）に分類される。では、実際の行政施策の実行プロセスに＜広報・広聴＞の仕組みはどのような形でかかわっているのだろうか。



行政の施策は、① plan：ある目的を実現する為の施策を立案する，② do：その施策を実行に移す，③ see：施策のプロセスと成果を目に見える形で提示し，評価し，次の計画につなげていく，という3つの段階を繰り返していると考えられる。このプロセスを支え，効果的・効率的に施策を実現する為の仕組みと機能，すなわち，情報の収集・処理・蓄積・伝達を通じた組織の管理運営のための中核的な仕組み（ネットワーク）と機能（コミュニケーション手段）が「広報」なのである。次に，施策の実行プロセスの各段階ごとに「広報」が具体的にどのような役割を果たすのかを整理してみたい。

① plan

地に足のついた現実的施策を立てる為には，行政内外の状況や公衆のニーズ，実行可能性（資源・能力）についての情報が，役に立つ形で整理されていなければならない。この意味で，「対内広聴」によって行政内部の資源，実行能力の実情を知ることができ，「対外広聴」によって公衆の生活の現状，公衆のニーズを知ることができる。企画と広報を担当する部署が一つにまとめられていることが多いのはこの理由による。

② do

施策の目的に向かって，それぞれの担当部署・担当者がバラバラに仕事をするのか，それとも「組織的に」仕事をするのかで，効率性が全く異なってくる。組織の個々の構成員の仕事が，ある目的を達成する為の「役割分担」となるためには，＜情報の共有＞が必須条件となる。また，公衆に対して「こうなりました」式のお知らせをするのではなく，施策のプロセスを呈示して，公衆に施策の目的を理解してもらい，好意を抱いてもらい，参加してもらうことで，目的達成の効率化を図ることができる。

4. 行政広報の目的

行政とは、政治が行う「希少価値の権威的配分」(D. イーストン)を実行に移し、「公共の利益」(public interest)を図る作業である。すなわち、行政は公衆の為に存在し、社会全体の利益に奉仕することを目的としている。

紙に書かれた法律や政策を具体的な姿に変える、という意味では第二次世界大戦前・大戦中と現代の行政の目的は同じであろう。しかしながら、戦前・戦中には「広報」という考え方は存在していなかったと言える。なぜなら「広報」は「民主主義」という理念及び体制と一体化した概念だからである。民主主義体制では、公衆が主権者である。従って、主権者である公衆は世の中で何が起きているか、国会で何が決められているか、行政機関が何を行っているのかを知り、意見を述べ、議論せねばならない。しかしながら、実際には膨大な量の情報を国民が直接入手することは不可能であり、マス・メディアが公衆に代わって監視・報道の役目を果たすことになった。そこから、憲法第二一条第一項「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」に基づく「報道の自由」が保障されているのである。

従って行政にとっても、当然、公衆に対して、どのような行政サービスを受けられるのかを知らせる必要があると同時に、主権者としての公衆に対して行政が何を行っているかについて十分な情報を提供する義務がある。また、行政側が民主主義の原則に従って、公衆の利益に奉仕することが目的ならば、公衆の意見や要求を吸い上げることが必要となる。すなわち、主権者である公衆に対して行政情報を提示し、また公衆の意見を吸い上げていくことが行われているかどうか、その社会が民主主義社会であるか否かを分けることになる。

このように、行政情報の提示=広報 (publicity)、公衆の意見の吸い上げ=広聴 (hearing)、両者を含めて行政と公衆を関係づけていく試み=広報 (public relations) を、ここでは「対外広報」と呼ぶことにしたい。

5. 広報の仕組み

一般に、組織がある目的を持って活動する場合、その組織を構成するメンバーが①その目的及び目的を達成するにはどうしたら良いかを理解した上で、各々の役割を果たす必要がある。また各メンバーの役割遂行をより効果的・効率的なものにする為には、②現場の状況や問題点等がメンバー全員に認識され、組織運営に反映されるような仕組みが必要である。

こうして各メンバーが情報を共有し、メンバー間の円滑なコミュニケーションを図ることが出来る体制を構築した上で、③組織の目的や活動について外部に適切な情報の形で発信し、外部の人々に組織の目的や活動を理解してもらい、好意を抱いてもらい、参加してもらうことで組織の目的をより効果的に達成することが求められる。更に、組織の外部条件の変化に応じて目的や手段を変更する為には、④組織の活動に対する外部からの評価を組織内部にフィードバックしていく必要がある。こうしたことを可能にするのが「広報」の仕組みである。

3. 「広報」という用語

「広報」とは、行政の分野で多く使われると同時に、現代社会で一般的に広く用いられている言葉であり、使われる文脈によって微妙に意味が異なってくる。行政の世界でよく使われる言い回しに、「広報とは広報プラス広聴」「広報と広聴は車の両輪」というものがある。つまり、「広報」には広い意味と狭い意味の2つの用法が存在する。広い意味で「広報」を使う場合は、「広聴」を含む「コミュニケーション活動」を意味する。これに対して狭い意味で「広報」を用いる場合は、「広聴」を含まない情報伝達ないしパブリシティ活動の意味で使われる。

ここで言う「広聴」とは、いわゆる「ヒアリング」であって、様々な意見を吸い上げる活動と解釈されている。行政機関では「公聴」と呼ばれることも多く、様々な決定を行う前に実施する手続きとして制度化されている。

このように行政の世界では、情報伝達活動＝「広報」、情報収集活動＝「公聴」であって、その両方を包括するコミュニケーション活動を「広報」と呼んでいる。こうした用語の用いられ方が行われるようになった背景には、戦後、「パブリック・リレーションズ」(public relations) という用語が日本に導入された際、それに見合う訳語として「広報」が用いられた、といういきさつがあった。

「パブリック・リレーションズ」＝PRは、もともとアメリカにおいて発展した概念・理論であり、第二次世界大戦中、言論統制や戦時宣伝の研究に携わっていた人々には良く知られていた。例えば井出嘉憲は、昭和16年に出版された『米国の言論指導と対外宣伝』という訳書ではPRは「渉外」と訳されており、「第一次大戦下に設けられた「アメリカの広報委員会」(Committee on Public Information) は「合衆国政府の渉外部 (Public Relations Counsel ないし Public Relations Section)」というべきものであったとされている。そして、「こうした観念が我が国にあまり通用していない為、適切な訳語は見当たらず。…要するに、政府なり官庁なり、会社なりの機構中、民衆ないし顧客との連絡を図る一部門を指す」のだという訳注が伏せられていた。」と紹介している⁴⁾。

更に井出によれば、「パブリック・リレーションズ」の訳語としては、戦後様々な用語が当てられてきた。当初は「公衆関係」と、それこそ文字通りの直訳が行われ、続いて「信愛建設」という、その目的から考えたと思われる訳語が考えられた。さらに、渉外の意味から、PRを担当する部署が「情訪」課と呼ばれたりした。その後は、情報収集活動の重要性を強調する為に「公聴」の名称が用いられるとともに、一般公衆に対する情報伝達活動を意味する用語として「弘報」の訳語が当てられることも多かった。この「弘」の代わりに「広」の字が用いられるようになって、現在の「広報」という用語が成立することになったのである。「広報」の語が普及し始めるころには、同時に「パブリック・リレーションズ」＝PRという言語も一般的に用いられるようになり、政府・自治体だけでなく民間企業でも用いられるようになった⁵⁾。

り」と言っても、「広報」には、何をどうやらねばならない、という決まりがある訳ではない。したがって、広報担当者は何をどのように実行するのかを自分で考える必要がある。もちろん、実際の作業におけるマニュアルは存在するが、そのマニュアルを使う者が何のためにその作業を行うのかをはっきりと自覚していない限り、有効な広報活動を行うことはできない。

そこで本稿では、特に行政広報を対象として、広報についてこれまで一般的にどのような考え方がなされてきたのかを整理することで、広報担当者各自が組織の中で何をすれば良いかを考える手掛かりを提示する。さらに、各広報担当者の活動を有機的に結びつけ、目的達成を図るための「広報戦略」を考えていくための基本的条件についても考えてみたい。

2. 「広告」「宣伝」と「広報」の違い

一般に、広報は広報媒体（広報誌、放送番組、インターネット等）を用いた「広告」や「宣伝」と混同されて理解されていることが多い。『社会学小辞典』（有斐閣）によると、「広告」は「商品（財あるいはサービス）の生産者ないしは提供者が、あらゆるコミュニケーション手段を駆使して、商品とその生産者ないしは提供者の存在を周知させ、それに対する人々の好意的態度を形成し、商品の販売促進を試みる説得コミュニケーション活動」と定義されている¹⁾。また「宣伝」は「多数の人々の態度や行動に影響を与え、一定の方向に操作しようとする意図的・組織的な試みのこと」と定義され、その例として「論争的な政治的・経済的・社会的問題をめぐって世論を宣伝者にとって有利な方向に操作しようとする場合が政治宣伝であり、消費者に商品・サービスあるいは企業についての情報を提供しながら広告主に有利な態度・行動あるいはイメージを誘導しようとするものが商業宣伝である。」と説明されている²⁾。

これに対して「広報」は、社会的制度（個人・私企業・公共事業体・自治体・政府）や組織体が、1)方針・見解・活動等についての事実や知識を公衆に伝達し、理解を求める組織的努力、2)公衆の好意的態度を形成する組織的努力、と位置づけられ、狭い意味では、政府や地方自治体が行う「行政広報」を指すとされている³⁾。すなわち、「行政広報」とは、情報の収集・処理・蓄積・伝達を通じて、行政が行う施策の目的を効果的・効率的に達成するための仕組みであり方法なのである。

上記に述べた「広告」及び「宣伝」と「広報」の定義からすれば、両者の違いは「公」という考え方が含まれているかどうかによって発生すると考えられる。すなわち「広告」及び「宣伝」は、情報の伝達を通じて商品の販売を促進するといった、特定の個人や組織の利益をあげるために実施されることがほとんどである。これに対し、自らの利益ではなく、周囲の人や組織の利益をあげることを目的にして実施されるのが「広報」であり、その典型が「行政広報」ということになる。すなわち、広報の目的は、「公益」を追求するという点で本質的に行政と結びついているのである。

＜参加と交流＞の場としての行政広報 ——目的達成のための対内広報体制の充実にに向けて——

飯塚 浩一

Public relations of administration for 'participation and communication':
the internal system of public relations to attain the purpose

IIZUKA, Koichi

Abstract

If an organisation wants to attain its purpose effectively and efficiently, the members of the organisation would be required to recognise that purpose and participate in the process of attaining it.

To make the members to take part in that process, there should be sufficient information provided by the internal system of public relations.

In this research note, I would like to show the approach to consider what to do for the member in charge of the work of public relations in any organisation. For that purpose, I summarise the basic theoretical frame of public relations for administration and some conditions to plan the strategy of public relations.

1. 自分で考え、参加することを促す場としての「広報」

一般に、組織がその目的を効果的・効率的に達成しようとするれば、組織の構成員が、組織の目的や個々の施策の意義を「理解」し、その目的や施策の実現に向けて自らが「参加」する方向へ人々を動かすような＜情報環境＞を作り出す必要がある。この＜情報環境＞を作り出すためには「対内広報体制」を充実させねばならない。

では、「対内広報体制」を充実させるためにはどのような方策を取れば良いだろうか？多くの組織で採用する方策の一つが、広報担当部署の他に、組織内の各部署に「広報担当者」を置くことである。しかしながら、この広報担当者が広報の意義と役割を理解しない限り、効果的・効果的な目的達成に向けた＜情報環境＞が作り出されることはない。

本稿の目的は、組織内で広報担当者に指名された者が、「広報とは何なのか？自分の役割は何なのか？」を自分で考えるための手掛かりを示すことである。「自分で考えるための手掛か