

# 行政広報の現代的課題とコミュニケーション戦略

岩 井 義 和

はじめに

我が国では、東日本大震災発災時・復旧時・復興時に、市民の要求と行政の対応にギャップが生じる事例が多くみられ、市民・行政間におけるコミュニケーション課題が多く顕在化した。つまり、市民と行政との間のコミュニケーションが、ライフスタイルの多様化や様々な問題を背景として生じた個別化・多様化した市民の課題を解決しておらず、ニーズの充足を実現していくことが出来ていないことを意味している。確かに行政は、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たが、こうしたいわゆるデイス・コミュニケーションが生じているということは、必ずしも行政の広報活動が市民とのコミュニケーションという部分で、十分な効果を上げてきていない現れと考えられる。

このようにコミュニケーション効果を上げてこられなかった理由として、①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、②このこと以上に広報 (Public Relations) の優れた機能を理解してコミュニケーションを戦略的に展開してこなかったことが挙げられる。

具体的に言えば、これまでの広報は、市民を「情報やサービスの受け手」と考え、結果をアナウンスする「結果報告」や「お知らせ広報」が多かった。これに対して、現在求められる広報は、行政からの一方的な「お知らせ型広報」↓「対話型広報」へ、さらには「協働型広報」への発展であり、また様々なメディアを活用し、広報活動を展開することにより双方向性である2WAYの関係を築くことで、社会が今、何を求めているかを把握し、それを実行していくことで市民からの信頼を獲得していくことと考える。

「お知らせ型広報」は言うなれば、「伝える」ということ、「対話型広報」は言うなれば、「伝わる」ということである<sup>②</sup>。つまり、行政が一方的に「伝える」のではなく、市民に「伝わる」というものであり、コミュニケーションの相手である市民が理解・反応・評価することである。さらに協働型広報とは、対話の結果として、行政と市民で新たな価値を協働して創造していくことと考える。ここに現代的な行政広報の課題があり、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のコミュニケーションをどう展開していくか、またそのためにはいかにコミュニケーション戦略を具体的施策として実施していくかが求められる。

### (1) コミュニケーション形態

コミュニケーション戦略の効果を最大化するためには、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。つまり、戦略対象であるターゲットをどのように分類していくかが問題となる。具体的には、「伝わるコミュニケーション」をしなくてはならない相手を思い浮かべて戦略を構築することが重要であり、「誰に、どのようなことを伝え、伝わるのか」、そのためには、「どのようなルートを通して伝えるのがふさわしいのか」、それぞれのルートの特性を知る必要がある。

市民にとって情報を得るルートである、情報の接点は、テレビ・ラジオ・新聞・雑誌といった「マス（大衆、大量）」メディアの広告やコンテンツ（記事・番組など）、組織が自ら発信する情報（パンフレットやサイトなど）であり、且つ職員の対応など、さまざまな情報接点を統合して、その組織や事業が自分にとって有益か不利益かを市民は判断している。さらに、現在では、市民自身によって情報の内容や職員の言動・対応がブログなどで意見や要求として発信されており、その内容が別メディアの番組や記事で紹介され、一つの情報の接点での内容が、他の情報の接点に影響している。そのため、それぞれの情報の接点のメディア理解を向上し、どのような情報の接点でどのような情報を伝達するのかを検討することは非常に重要となる。

例えば、災害時のコミュニケーション戦略では、「どこで、何が、どのようになっていくのか」という端的で正確な情報をタイムリーに広く伝えることが重要となる。しかも、行政からの情報は正式情報となるので、タイムリーに注力するあまり、正確ではない情報は逆に混乱を生じさせてしまうため、「正確な情報」がポイントとなる。

タイムリーに広く伝えられるメディアとしては、インターネット、テレビやラジオの番組が考えられる。それに続くのが新聞記事であるが、その他のメディアはタイムラグが生じる。そうしたことから、インターネットで自ら伝えながら、各メディアに働きかけ、番組や記事で伝えてもらう。特にラジオは、番組の編成に融通が利き、メディアや

表-1 各情報の接点を考慮してのコミュニケーション形態<sup>(3)</sup>

告知型：いわゆるお知らせ
説明型：内容を理解してもらうための説明
啓蒙型：生活者の意識啓蒙と啓発を行うもの
短期型：特定の期日の前後数日程度
中期型：数か月程度
長期型：数年～数十年に渡るもの

(出所) 国土交通省東北地方整備局資料『生活者とのコミュニケーションの精度の向上を目指して～戦略的な行政広報の実現へ～』、p.69

生活者も災害時はラジオが情報源であるという意識があるため、緊急時の対応力が強い。ただ、いずれのメディアも電気や電波などの状況で生活者に届かない可能性があるということに留意しなくてはならない。表-1から事例を考えると次のようになる。

(事例) 災害関係(有事) ①災害時には、情報を逐次提供する「告知型」+「説明型」コミュニケーション ②復旧が完了すると、日常化するため、「短期型」コミュニケーション ③ターゲット→東北管区内の生活者全てと関係機関。特に被災者と被災地の関係機関。

また、災害関係では平時の活動も重要であり、この場合のコミュニケーション戦略では、①瞬間的に予算をかけるもの、②長期的に繰り返し市民が情報に接触するようになるものとの両輪で啓蒙していく必要がある。つまり、全方位的にコミュニケーションを展開し、日常的に接触していくことにより、防災に対する意識を啓蒙する活動が重要となり、少しずつでも良いから常に接触させることで浸み込むように刷り込んでいく活動である。

このように、災害関係だけでもコミュニケーション戦略、特に情報伝達部分には、

表-2 災害関係（有事）コミュニケーションサンプル

※ 緊急時であるため、各メディアの特性として分析している

テレビ	映像や音声を使い、タイムリーに詳細な状況を伝えることができる。自宅以外でも視聴できる、携帯電話などのワンセグが普及しつつあるが、基本的にアンテナにつながっていないと視聴できないため、被災者は見ることができない可能性があることに留意する。	
ラジオ	音声だけではあるが、タイムリーに詳細な状況を伝えることができる。防災ラジオの普及やカーラジオなどにより、自宅以外でも聞くことができるため、他のメディアよりも被災者に届きやすい。	
新聞	紙であるため、多くの情報を伝えることができる。しかしながら、発行は翌日になるということ、新聞販売店のネットワークが寸断され、宅配ができず、被災者は見ることができない可能性があることに留意する。	
雑誌	紙であるため、多くの情報を伝えることができるが、発行タイミングによるタイムラグがあるため、タイムリーな情報でない可能性がある。	
O O H	看板等を活用し、道路の寸断や迂回路など、現地の状況を説明する。状況の変化に応じて看板の内容を変更していく。	
インターネット	24時間説明ができる、貴重なツールであるが、電気や電話回線などがないと、閲覧できないため、被災者は見ることができない可能性がある。	
広報	ニュースリリース	公式文書として公開する。行政による発表こそが正確な情報である。と生活者は認識しているため、非常に重要。
	記者会見・取材対応	直接、正確に伝えることにより、番組や記事の精度を向上させる。メディアによる憶測ではなく、行政による発表こそが正確な情報である。と生活者は認識しているため、非常に重要。
	イベント	
	パンフレット	状況を説明する「チラシ」が必要となる場合は検討。
	広報誌	発行にタイムラグがあるため、復旧の報告を掲載することを検討。

(出所) 国土交通省東北地方整備局資料『生活者とのコミュニケーションの精度の向上を目指して～戦略的な行政広報の実現へ～』、p.80

大きな違いがあり、対象がどういった時に、何を求めているか(内容)、何で知らせるべきか(メディア)を知る「情報受信」部分が、日常の行政活動において重要となってくる。

(事例) 災害関係(平時) ①災害時の心得などを啓蒙し、有事の対応力向上を促す、「啓蒙型」コミュニケーション  
②何年にも渡って続くため、「長期型」コミュニケーション ③ターゲット↓東北管区内の生活者全てと関係機関。

## (2) メディア選択

次に、前述の情報伝達の場面で重要となってくるのが、メディア選択である。災害関係のコミュニケーションサンブルでも分るように、様々なメディアを使用することが必要となり、これがいわゆるメディア・ミックスである。確かにメディア・ミックスは、広報効果を高めるための有効な方策である。しかし、ただ複数メディアを漠然とミックスすれば良いというものではない。それぞれのメディアの特徴を認識した上で組み合わせなければ、十分な効果は期待できない。

従来、印刷メディア、映像メディア、電波メディア、電子メディア、ライブメディアといった分類がなされる。その他として「広く伝わるメディア」・「深く伝わるメディア」、「入り口メディア」・「受け皿メディア」といった分け方も考えられる。<sup>4)</sup>「広く伝わるメディア」としてはTVや新聞などのマス広告が代表である。一方、「深く伝わるメディア」はホームページや説明会、行政窓口での対応などがこれにあたる。このように分けると、広く伝えるメディアで

表-3 災害関係（平時）コミュニケーションサンプル

※ ターゲットと戦略を策定して、それに基づいた情報の接点を設定した場合のメディアの有効度

◎とても向いているので、積極的に活用

○まあ向いているので、補完的に活用

△活用は可能だが、効率が悪いので、検討が必要

×向いていないので、活用しない

テレビ	タイム	◎	広範囲に、長期的に繰り返し接触するため、日常的な使用に向いている。
	スポット	○	時期などが自由にコントロールできるので、防災の各月間時など、瞬間的な使用に向いている。
ラジオ	タイム	◎	広範囲に、長期的に繰り返し接触するため、日常的な使用に向いている。
	スポット	○	時期などが自由にコントロールできるので、防災の各月間時など、瞬間的な使用に向いている。
新聞	新聞	◎	広範囲に接触するため、非常に向いている。小さなスペースで繰り返し実施したり、大きなスペースで瞬間的に実施したりする。
	フリーペーパー	○	ターゲット毎に複数実施しないと非効率になる可能性はあるが、小さなスペースで繰り返し実施したり、大きなスペースで瞬間的に実施したりする。
雑誌	雑誌	○	広範囲に接触するため、非常に向いている。小さなスペースで繰り返し実施したり、大きなスペースで瞬間的に実施したりする。
OOH	交通広告	○	1週間単位の枠や年単位の枠などさまざまあるため、目的に応じて実施する。
	新聞折込	○	期日、エリアを指定して実施するので、防災の各月間時など、瞬間的な使用に向いている。
	屋外メディア	◎	年間契約が多いので、日常的な使用に向いている。
	シネアド	○	期間や映画館を指定して実施するので、防災の各月間時など、瞬間的な使用に向いている。
	施設メディア	◎	年間契約が多いので、日常的な使用に向いている。日常的な使用に向いている。
	ルートメディア	○	広範囲で実施するとコスト効率が悪くなるが、防災の各月間時など、瞬間的な使用に向いている。
インターネット	インターネット広告	△	サイトに誘導しやすくする意味では、より親切。ただし、優先順位は低い。
	インターネットサイト	◎	メディアの力を借りずに、24時間告知・説明ができる、貴重なツール。現代において欠かせないもの。
広報	ニュースリリース	◎	日常的な情報発信として重要。
	記者会見・取材対応	◎	日常的な情報発信として重要。
	イベント	◎	防災に関する意識をリアルに啓蒙する機会としての使用に向いている。
	パンフレット	○	長期間使用できるもの、短期間使用するものと使い分けていく。「渡す」ことができる貴重なツール。
	広報誌	○	メディアの力を借りずに自ら告知・説明ができる、貴重なツール。日常的な使用。

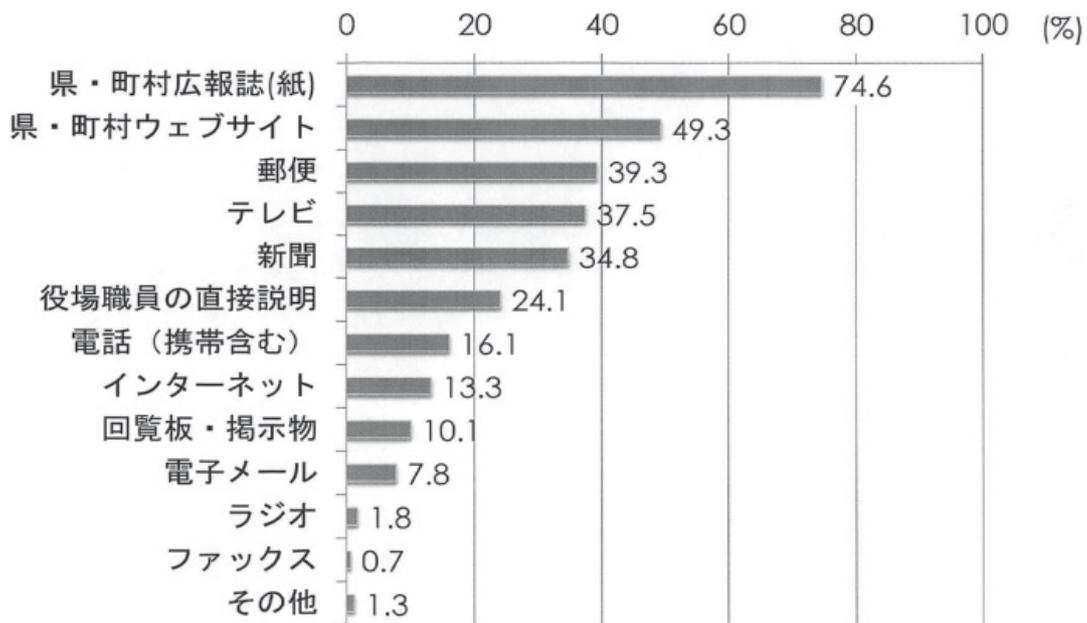
（出所）国土交通省東北地方整備局資料『生活者とのコミュニケーションの精度の向上を目指して～戦略的な行政広報の実現へ～』、p.82

は何を中心のメッセージとすべきかが明確になる。同様に、「入り口メディア」はマス広告のほかに、ポスターや簡単なチラシ、街頭でのイベントなどもこれに含まれる。一方、「受け皿メディア」はやはり、ホームページや説明会、窓口対応などがこれにあたる。

考え方として重要なのは、「広く伝わるメディア」「入り口メディア」で広報対象の注目と関心をつかみ、それを「深く伝わるメディア」「受け皿メディア」へ誘導してくる「道筋づくり」が重要となり、どのようにしてこの道筋を考え、企画していくかが問題となる。さらに言うならば、この道筋は独りよがり、あるいは広報主体（情報発信者側）だけの意図によるものだけでは成り立たない。なぜなら、例えばメディアにしても、広報主体が思っているメディアと対象が求め、使用しているメディアが必ずしも一致しないからである。

そこで重要となるものが、社会一般・関係が特定される外部・組織内部から寄せられた情報に対する分析である。これが「広聴」というものであるが、単に聴くだけであれば誰にでもできる。しかし、それがどのような意図で提言されたのか、その背景は何なのかといった内面的なものになると総合的な情報分析力が要求される。そして、これを政策に反映させるとなると実は企画の問題が伴ってくる<sup>⑤</sup>。したがって、広聴結果は企画・政策立案との関連が非常に深いものであり、この情報分析が正しくなされない、あるいは曖昧なままであれば、広報はおろか、実は政策、行政の根底は崩れてしまう。つまり、解決が求められている問題や、社会のニーズを的確に把握し、その問題やニーズの生まれた原因や背景を整理することが行政の役割であり、そのことによって設定されるものが政策課題なのである。この設定にあたっては、行政としてどのように対応すべきかの判断、そしてその政策案の策定や選択、あるいは効率的分析が含まれるが、これらもちろん広報内容としても重要なものである。だからこそ、行政活動と広報とは大き

表-4 今後、行政情報の入手先として希望するメディア（3つまで選択）<sup>(6)</sup>



(出所) 福島大学災害復興研究所編『平成23年度 双葉8か町村災害復興実態調査 基礎集計報告書(第2版)』、p.49

な関連があり、まさに組織マネジメントの領域で、いかに広聴と広報を関連させつつ組織マネジメントを行うかが大きな問題と考える。

### (3) 民間組織事例 (NTTドコモ)<sup>(7)</sup>

従来、わが国の行政においては、縦割り行政の弊害が指摘され、予算や人事などにおける硬直した資源の配分について課題が指摘されてきた。そこで、総合的な政策の企画・立案機能等の調整機能を有する組織によってどのように調整・是正されているのか、また、そのための仕組みがどのように整備されているのか分析・検討を行うとともに、調整機能がどのように発揮されているのかについて官房を中心に研究が行われてきた。<sup>(8)</sup>

そうした中、民間企業においては、各組織を総合的に調整する部門(例えば、事業ごとの本部制を敷いている場合(縦割り)、これら各本部の上位に位置する統括本部を設け総合調整を行っている(横割り)企業等)がみられる。これらの組織が企業内にお

いてどのように調整機能を発揮しているのか、その実態を調査することにより、行政における調整組織の在り方、特に横割りの機能を検討することは有用と考える。

民間企業は、経営目的を達成するため、特に利潤を追求する目的で、その企業内構成員の意思疎通を図りながら、協働する体系を構成していく。したがって、それぞれの職務の明確化を図り、それに伴う権限や責任を割り当て、相互間の諸関係を調整・規定し、意思疎通を図りながら個々と全体の調整をとっていくことが必要とされる。つまり、民間企業において、ただ競争原理を働かせていくだけではなく、行政と同じく総合調整を行う必要性もあるということである。こうした民間企業であるが、現在、経営環境の変化に伴い、組織の活性化、動態的組織形態への変化が要請されている。具体的な要請の理由としては以下の六つのものがあげられる。

- 顧客ニーズの多様化。
- 高度化によって多品種少量型の独自性の高い製品やサービスがもとめられる。
- 企業間競争が激しくなるにつれ経営にスピードが求められるようになった。
- 従業員の就業意識の変化として、仕事に新たなやりがいを求める「自己実現」の欲求が高まっている。
- 業務内容の複雑化により、効率的な組織運営が求められている。
- 情報技術の進展によってオフィスの情報化が進み、新たな組織運営も可能になってきた。

これは企業組織全体として、「組織内外の総合調整を行う必要性」の要請と考えられ、こうした状況下で、現在、

民間企業における調整機能も従来のものから変化している可能性があり、その一例としてNTTドコモを検討する。

### ① 調整組織としての経営企画部

民間企業の調整には、「全社的な戦略に対する、社内あるいは企業グループ内組織間の調整」と、「対立社内組織間の調整あるいは行司役」が考えられる。そうした中、NTTドコモの場合、調整役は経営企画部になるかもしれないという見解がある。

この経営企画部の職務は、会社によって異なるが、NTTドコモを含め、一般的役割として、「中期経営計画の策定」・「企業・事業戦略の作成」・「企業によって違うが、予算管理（予算編成とコントロール）」・「経済分析」を担当している。また最近では、「設備投資の経済性評価」を行なうことも多くなってきており、これは従来、技術担当が行っていたものであるが、最近では経営企画部で行なうことも多くなったらしい。このようにNTTドコモなどは、経営企画部に大きな役割を負わせており、それらの職務が総合調整をしているという見方ができる。

この組織は、NTTになってから設置されたものであり、それ以前の電電公社時代は、総裁室の主計局や計画局の影響力が強かった。経営企画部では、それぞれの部署間の委員会の調整まで行っており、NTTドコモの経営戦略のプロセス（意思決定プロセス…部署間の委員会→戦略委員会→経営戦略会議（決定））のほとんどに関わっている。また、NTTドコモには、地域ドコモがあり、この地域ドコモ全てに経営企画部があり、地域ドコモグループ社長十本社長長の会議（社長会）でも、経営企画部が関わり、本社経営企画部が中心となり、その事務局を担当している。

従来、行政と民間企業の共通部分として行政の官房組織は、企業の総務部と似ていると言われていたが、現在は違

う状況である。NTTドコモの場合、総務部はリスク・マネジメントを担当しており、会社の評判などに関することが中心となっている。また、現在は総務部から法務部が独立し、全体の経営戦略のための業務を行う部門として、経営企画部が存在している。さらに、民間企業の場合は、予算というよりも業務計画が中心であり、経営管理の側面が強く、これを行っているのが経営企画部である。銀行などでは、非常に経営企画部の影響力が強く、ある銀行は会長などの直属機関として、その影響力を発揮しているという事例もある。ただし、注意しなければならないことは、現在でも予算として、財政課や経理部が中心となって管理している企業も存在している場合がある。

経営企画部は、まさに経営企画・全体の戦略<sup>9</sup>を考える組織であり、優秀な人材を集めている。実際に調整を行う場合、年次もあるが、年次だけで働きかけるのではなく、将来的に全体の経営計画を担いうる人材を中心に集められている。また、経営企画部では、専門的な能力がないと務まらず、経営企画部を経験した人材が、会社の中核的な人間になり、そうした専門性が企業にとって現在要求されている。とりわけ最近では、戦略的な経営が必要となり、重要性は増している傾向にある。

経営企画という部署は、各会社・業種によって違うが、共通部分としては、自らのデータを持つておらず、他の部署のデータに依存しつつ業務を行うため、その意味で根無し草のニュアンスがある。しかし、このそれぞれの部署のデータが重要となる。なぜなら、他の部署との調整に関わる場合、部署間で調整ができれば良いが、できない場合、経営企画部が会議体を開き、調整にあたる。その調整の基になるものが、それぞれの他部署のデータであり、その全データが入っているのがNTTドコモの経営情報システム<sup>10</sup>である。このシステムの管理は財務部が行っており、通常は権限によってアクセス制限されているが、経営企画部のみ、全データを見る権限が与えられている。こうした点か

らも、経営企画部の役割は明確であり、全体の戦略骨子をつくるという責任が与えられている。

なお、NTTドコモでは、全体の中・長期の企画立案及び進行管理を経営企画部が担当し、経過途中で調整している。単年度の経営計画も作成しているが、単年度に関する管理は財務部が行っている。

## ② 現場・外部関係

経営企画部は、大枠の経営戦略を作成するが、経営企画部だけでは決定できない。その意味で、いかに、現場とのコミュニケーションを作り、努力をするかが重要となっている。その点で、経営企画部にとって各部署のデータはもとより現場を知ることが重要となり、その取り組みとして、NTTドコモでは、経営企画部に配属が決まってから、各支店・販売店などを実際に体験し、顧客との関係を実際に目で見るということも行われていた。この取り組みは、実際の組織外部の存在である顧客との関係や声を聴く重要性を認識させるためと考えられる。その理由として、携帯電話会社では、ただ携帯電話の販売台数が問題になるわけではないことが挙げられる。確かに、携帯電話の販売台数は重要であるが、顧客の声として重要になることが、通話の質やつながりやすさという点である。つながりやすさに関して、会社独自でも調査は行っているが、その基準は未だ各携帯電話会社でバラつきがある（この点に関しては、今年度中に総務省で測定法や測定機関についての方針を決め、業界団体でガイドラインを定める。来年度を目処に統一表示を実施に移すとしている）。この場合、実際に重要となるのが顧客の声である。例えばNTTドコモでは、「聞かせて！ドコモの電波状況」という形で情報収集している。そしてこの情報を基に、どこにアンテナ基地局を設置すれば良いかの検討が行われ、つながりやすさ及び今後のエリア拡大の戦略につなげている。しかし、このアンテナ基地局であるが、

簡単に作れるものではない。例えば、単に既存の高い所にアンテナを設置する場合と、基地局として鉄塔などを建てなければいけない場合などがある。特に、この鉄塔を建てる場合は、いわば鉄塔を建てる材料を作る必要があるのと同時に、建てる場所の選定と場所の交渉が行われなければならない。つまり、販売台数だけを伸ばしても、つながる状況までには時間がかかり、結果として顧客にはサービス低下として受け止められることとなる。したがってこの場合、アンテナ設置の現場・鉄塔の製造・アンテナの数・販売台数などと顧客の声を連動・調整させてのNTTドコモ全体としての戦略が必要となるのである。

こうした場合の調整においては、経営企画部が戦略委員会で、顧客からの情報、交渉現場、鉄塔の製造状況なども含め、関係部署同士の調整を議題として提案し、それぞれの課題に合わせて経営企画部主導でグループを作ることもある。また、外部からの指示や決定、あるいは上位からトップダウンで降りてきた指示や決定のような課題に対する対応についても経営企画部が担当しており、前述の、今後のつながりの測定方法や基準などを総務省が決定していく場合、監督官庁である総務省への対応も、経営企画部内にある企画調整室という専門部署が担当していく。このように、NTTドコモでは、その業務特性、すなわちそれぞれ事業部は存在しつつも、お互いに関連しながら全体の経営が行われなければならない特性を反映し、その中での経営企画部に大きな役割がある。したがって、経営企画部には、より現場・外部関係を知る必要性がある。実際にあるメーカーでは、ABCやバランス・スコアカードを使う場合、現場を知らない企画部が作ったものは反発を受けて、うまくいかなかった事例がある。逆に、現場(品質管理部など)に任せて指標をつくったところはうまくいっているとのことであり、今後ますます、ネットワーク及び、コミュニケーションの重要性が増してくると考えられる。

この経営企画部のような組織を行政に導入する場合、第一に現場とうまくコミュニケーションをとり、第二に縦割りの調整が必要であり、そのためにも現場を知り、横串を入れる組織が必要と考えられる。つまり、行政組織ならばトップマネジメント組織と原課のコミュニケーションが重要なのではないだろうか。そして、そのネットワークをいかに構築するかが問題となり、いかにコミュニケーションネットワークを作るか、あるいはそうした努力をするかが大きな課題であることは間違いない。

以上見てきたように、NTTドコモの取り組みは、自社の実態を分析し、明確な経営目的のもとでの将来的な経営戦略や人材戦略を踏まえて決定していくものであり、経営環境や企業の規模、事業内容等の変化に応じて、企業組織の形態を変革させたものと考えられる。

確かに各企業の特徴の違いはあるが、共通点も考えられる。それが、コミュニケーション、ネットワークの充実化、すなわち情報の取り扱いではなからうか。そしてこれは、命令と管理のマネジメントの新しいモデルとも関連していると考えられる。『フューチャー・オブ・ワーク』<sup>(11)</sup>では、新しいモデルとして、「命令と管理」から、「調整と育成」+協力へ移行する必要性が強調され、この二つは対極にあるものではなく、むしろ「調整と育成」は、「命令と管理」はもちろんのこと、徹底した集中化から徹底した分散化にいたる、あらゆる経営管理手法を包むとしている。さらには、調整と育成の観点からマネジメントを考え、古い集中化ではなく、新しい集中化モデルを考案する必要性を述べている。そして、ここで重要となるものがITであり、これをうまく使用することで、状況を的確に把握し、変化に応じて分散化の度合いや形態を柔軟に対応させる能力の必要性を指摘している。実際には、この能力を必要とされる人物（マネージャー）について記述されているが、このマネージャーを組織に変えて機能させることも可能ではな

ろうか。そして、この調整こそさまざまな側面での「道筋づくり」と考える。

民間企業は、それぞれの経営戦略でその状況に応じて、法律に縛られることなく組織改編が可能である。一方、行政に関してはそうはいかない。しかし、ある範囲で民間の良い部分を適用できる可能性はある。今後は企業と同じく、分散化させる必要がある部分は分散化させ、新たな集中化による横串を入れる組織、すなわち新たな集中化による総合調整も必要になるのではないだろうか。その意味で、専門家の育成と、今後の民間企業の動向、特にコミュニケーションとネットワークによる組織の集中化の構築を見守り、参考にする必要性もあると考える。

#### (4) 行政におけるコミュニケーション戦略の課題

一方、行政の現在を見てみると、①日常的な行政業務運営上のコミュニケーション、②組織間コミュニケーションを伴う横断的なコミュニケーション、③政策課題に関する政策の形成過程の部分を構成するコミュニケーションの三つに基づき考察すると、担当部局が把握する事実や既に決まった施策については、行政から市民へ一方的に情報が発信され、また、発信媒体や手続がある程度既定化され、効率的に実施されているように思われる。一方、こういった情報を伝えるべきか、どの情報(施策)を優先的に発信すべきか、といった点について、各担当部局を越えて検討されるということはありません。

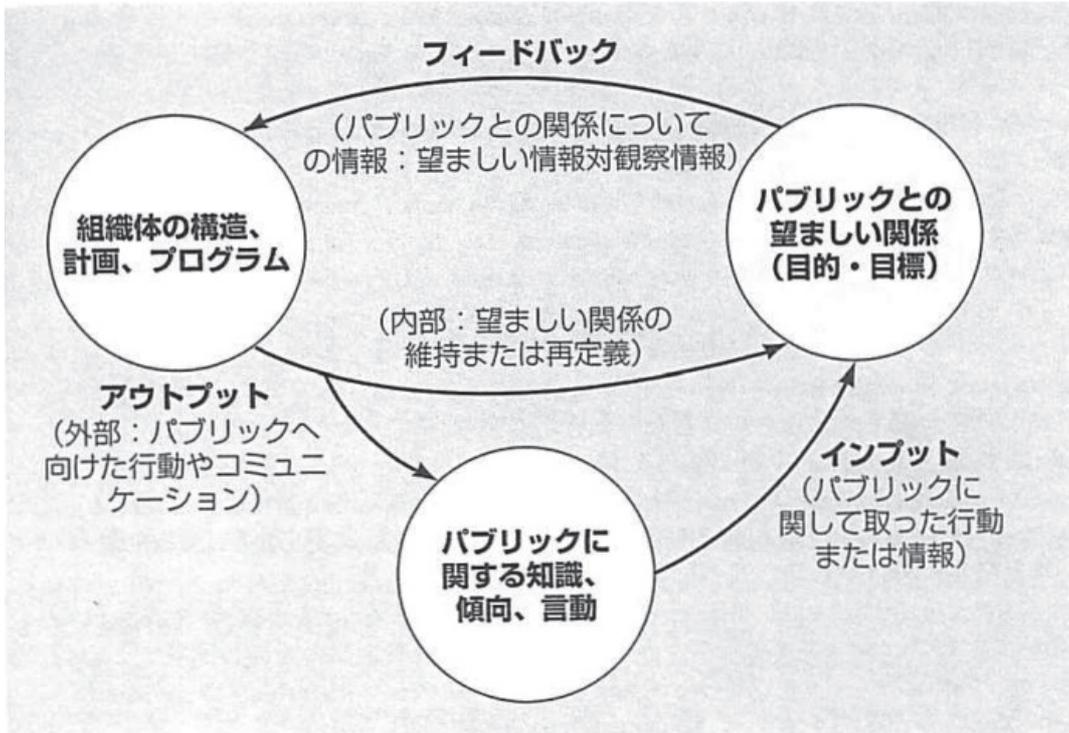
また、政策の策定段階において、市民からの意見を聞く機会を設け政策に反映させる、あるいは、議論の過程を公開していくことにより市民の行政への参加によって行政への理解を求めるといった活動が一部において試行されているが、より成熟した仕組みと改善が必要である。そして、ここに Public Relations (以下PR) という考え方が重要にな

り、日本の行政広報の課題がある。

PRは、組織体とパブリックの間に構築・維持される関係性を取り扱うものである。そして、この関係性は、絶え間なく変化する環境の中にあり、いわば組織体と他者との相互依存関係に関わっている。つまり、PRは、日本の従来型行政広報という捉え方ではなく、その役割は組織体を取り巻く環境変化に合わせて調整・対応できるように組織全体を支援していく役割を持つのである。すなわち現在の行政広報には、「(1)相互に依存する社会から課せられる多くの社会的責任を引き受け、(2)さまざまな障害が増大する中であって、多くの場合、距離感と多様性のあるパブリックとコミュニケーションを図り、(3)社会と一体化することを目指す<sup>12)</sup>」ことが求められているのである。そして、ここでのポイントは、①マネジメントにおけるPR思考の出発点を示す。②専門スタッフ機能としてのPRの成長の説明をする。③経営層と専門性をもつ実務家の双方が目指す目的について言及する<sup>13)</sup>ことが求められる。つまり、行政が環境変化へ対応し、調整・適応していくためには、環境要素を解釈し、組織体の変化や対応策に関する戦略を策定するため、専門スタッフ<sup>14)</sup>と経営層とが協働することが求められている。

行政管理において、組織とコミュニケーションの関係については、組織内部を限定して考察するか（閉鎖モデル）、それとも組織と組織を取り巻く環境との関係で考察するか（開放モデル）といった点で捉えられてきた。しかし、現在はその両者をいかに統合していくかが課題なのである。そしてこの閉鎖・開放モデルであるが、ここにPRの捉え方のポイントがあると考える。なぜなら、「クローズド・システム（役人的）・モデルを実践するPRは、環境へ向けて変化を与える取り組みを行う一方で、組織内では現状を維持しようとする<sup>15)</sup>」。そしてここでは、仮に行政が愛されていけば、パブリックは行政のアウトプットを吸収し続けるという仮説に立っている。これではまさに「やりっぱな

図-1 PRのオープン・システム・モデル

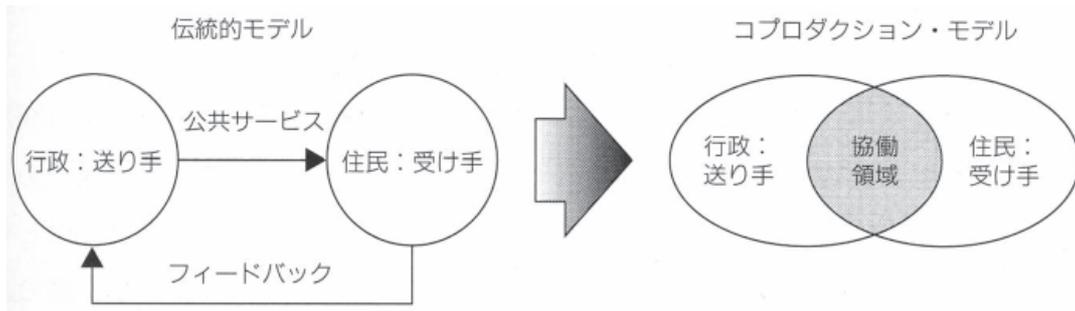


(出所) スコット・M・カトリップス、アレン・H・センター、グレン・M・ブルーム著、日本広報学会監修『体系パブリックリレーションズ』、p.231

し広報」である。一方、「PRが動態的環境に調整・適応しようとする組織戦略の一部に組み込まれると、そのPR実務は、オープン・システム(機能的)・モデルを反映したものになる<sup>16)</sup>」。

このオープン・システム・アプローチをPRに適用するためには、「組織体と対象となるパブリックの間に影響が及ぶ変化を予兆・発見する意図をもって環境への監視を行う必要がある。オープン・システム・アプローチに従うならば、PRは、組織体の方針や手続き、行動などによって相互に影響や関係性が生じる特定された対象パブリックに対し、選択的かつ細心の注意を払わなければならない。PRのオープン・システム・モデルは、対象パブリックや他の環境の力、組織内の力をモニターするためのリサーチ・スキルを要するのである。また、オープン・システムのPRは、組織内の修正行動を開始し、内部と外部の対象パブリックの知識や傾向、言動などに影響を及ぼすために

図-2 公共サービスの供給モデル



(出所) 齋藤友之「共同システム構造と特質」、埼玉大学社会調査研究センター『政策と調査 第1号』、p.39

直接プログラムを実施・指揮する能力を持っている。求める成果は、組織体と対象パブリックの相互利益が反映した目的の維持または達成である。相互利益に反する事項を発見したら、それらが課題や問題となる前に変更または排除する。積極的な修正行動は、PRのオープン・システム・モデルが主要で最大の有益な側面である<sup>17)</sup>。つまり、組織がオープン・システムのPRを採用すると、組織体と対象パブリックの関係を調整・適応させることが可能となり、絶え間なく変化する環境の中で関係維持をもたらすことができる。

協働を手掛かりに、齋藤は伝統的な公共サービスの提供（公共政策）モデルを説明して、「自治体がサービスの送り手であるのに対して、住民は受け手であって、その住民からフィードバックを受け、再度サービスが自治体によって住民に提供されるのが一般的な構図である。これに対して、コプロダクションでは、伝統的なモデルを残しながらも、新たに住民と自治体との協働領域が生まれ、そのシステムの中では、サービスの送り手と受け手が同一になる<sup>18)</sup>」としている。

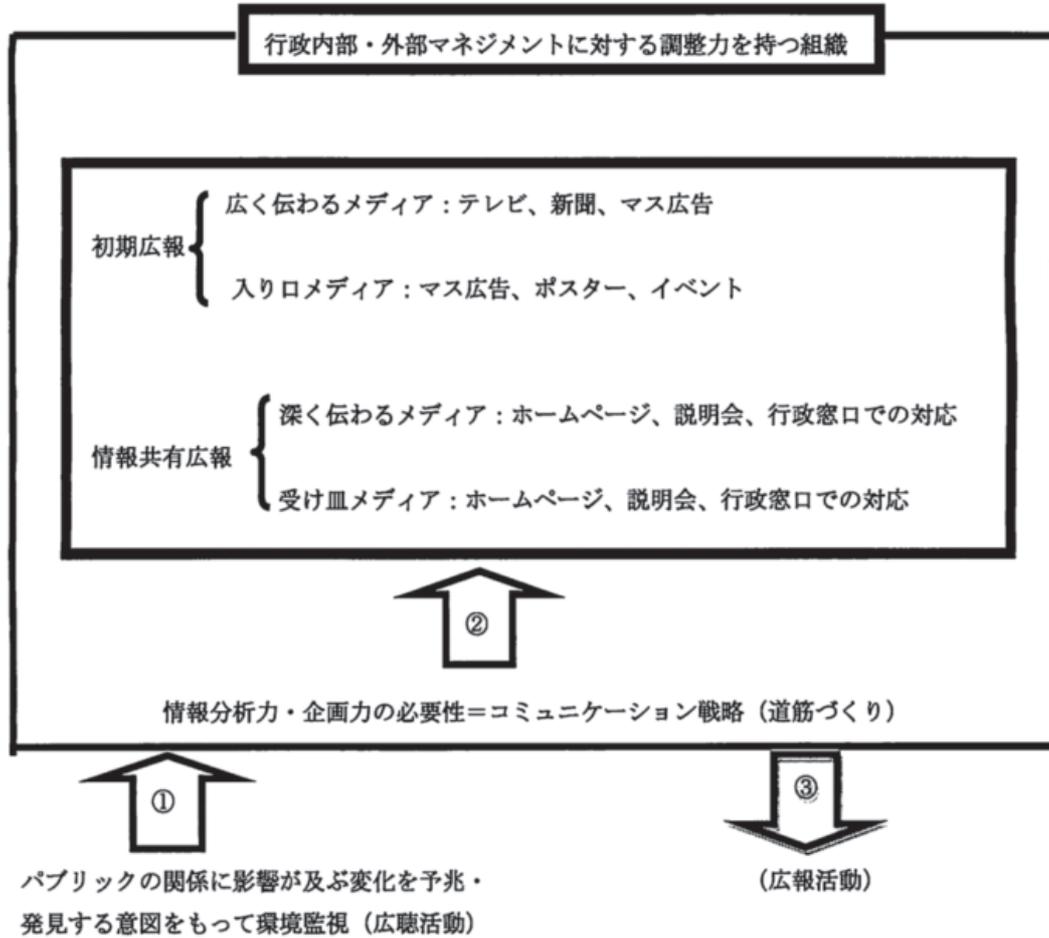
そして重要なこととして、「重複部分が大いほど、コプロダクションが広がることであり、サービスの評価と、そのフィードバック過程が、内在的、つまり、サービスの受け手は送り手となって、自らを評価するという関係が成り立つ<sup>19)</sup>ということである」と指摘する。この考え方は、パワーをもって市民を統制す

る、あるいは従属関係をつくるものではなく、いかにイコール・パートナーとして行政・市民の良き関係を作るかが重要なテーマとなっている。したがってこの場合の関係性の強化は、イコール・パートナーとして共同で互いの強い点を出し合い、シナジー効果を活かし、責任と信頼に基づいた地域の機能開発と発展を実現させていくことで、さらに大きな両者の成長と末端の市民満足を引き出すことにつながると考える。そしてこうした行動が協働であり、信頼関係を前提とした、地域の形成主体である行政・市民が、自らの地域の価値実現の機能をお互いに発揮するものである。

こうした行政・市民のイコール・パートナーとしての協働が成立するための条件として、田尾は次の五つをあげる<sup>20</sup>。

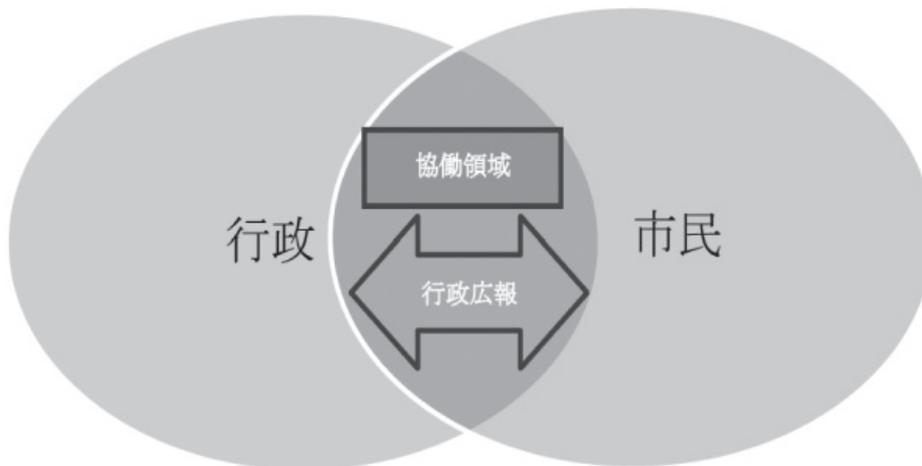
- ① 市民の参加がもつとも基本的な前提である。
- ② それはあくまでも前向きな、建設的な参加である。
- ③ 協働 (cooperation) であるのは当然で、応諾 (compliance) や慣習 (habit) による参加ではない。
- ④ 受け身ではなく積極的な (active) 参加である。したがって、ボランティアな行為を前提としている。
- ⑤ もつとも重要なことであるが、この関係は個人や特定の団体との間で成り立つのではない。集合的な (collective) 関係があり、それが制度的に成り立たなければならぬ。個人的な協働生産であれば、それは市民的義務 (civic duty) と何らかわることがない。しかし、特定団体との協働生産であれば、癒着が形成されることも少なくない。

図-3 行政のコミュニケーション戦略組織



(出所) 筆者作成

図-4 市民協働における行政広報



(出所) 図-2を筆者が加筆・修正

行政広報の現代的課題とコミュニケーション戦略(岩井)

そこでこのパートナーシップには、まず「価値の共有」が重要である。そして、この「価値の共有」が大きな課題であり、一体、行政・市民双方にとって価値あるものは何なのかが問われる。だからこそ、行政広報による協働づくり、すなわち自治体や地域にとつての大切な「価値」を創造していく必要性がある。そしてそのためには、行政広報の一連の流れをコミュニケーション戦略・マネジメントと考え、市民協働づくりに役立てる仕組みを作ること、そして、従来からの行政広報手法から脱し、伝えることの重要性・聴くことの重要性を実践し、より高度化していくことが求められる。つまり、マネジメントの機能の一部であるという理解をもつて広報を理解し、コミュニケーション戦略をマネジメントする組織・機能を検討し、いかに「道筋づくり」をするかを考える必要性がある。したがってこの場合、「行政と住民との相互学習と互いの期待を修正すること、両者が対等だといつても、最終的な責任は、行政が負わなければならないことに留意が必要であり」<sup>21</sup>、さらに市民も自らの責任を自覚する必要がある。

そしてさらに今後は、行政広報におけるコミュニケーション戦略にとどまらず、行政パフォーマンスと連動するコミュニケーション戦略をいかに作っていくかも大きな問題であり、既存の仕組みにとどまるのではなく、現在の行政環境変化に対応する行動変化を行政が考える必要があるのではないだろうか。

実際に、兵庫県の協働の主要チャンネルを見るならば、活用事業として広報の数が圧倒的に多い。すなわち、ここに協働づくりに役立つ行政広報の可能性があると考えられる。そしてこれは今後、特にこれからの地域経営の要となってくるはずである。

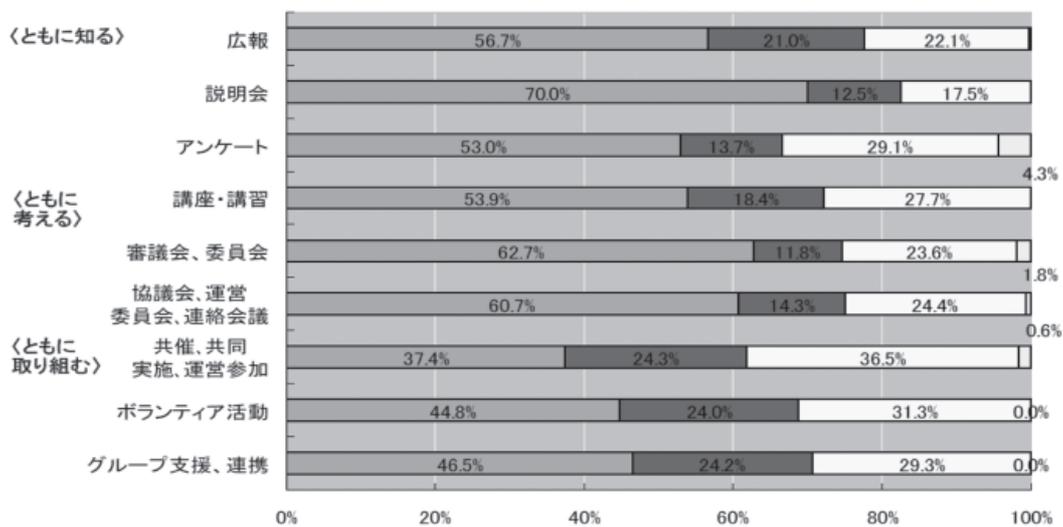
しかしながら、一方でこの調査の結果の課題として、「参画と協働の趣旨や必要性は理解しているものの、ノウハウや現場経験の不足から、具体的に事業にどう取り入れていけばよいのかがわからず、戸惑っている職員の姿が浮か

表－5 協働の主要チャンネル

主なチャンネル	活用事業数	割合
広報	434	45.1%
協議会、運営委員会、連絡会議	168	17.5%
講座・講習	141	14.7%
説明会	120	12.5%
アンケート	117	12.2%
共催、共同実施、運営参加	115	12.0%
審議会、委員会	110	11.4%
グループ支援、連携	99	10.3%
ボランティア活動	96	10.0%

(出所) 兵庫県『参画と協働による施策実施ガイドブック』、p.61

表－6 協働の主要チャンネル



条例施行前から導入し、施行後も内容は同じ
  条例施行前から導入し、施行後は内容を充実
  条例施行後に導入
  条例施行前は導入していたが、今はしていない

(出所) 兵庫県『参画と協働による施策実施ガイドブック』、p.62

びます。このため、成熟時代に求められる行政能力の一つである「参画と協働」の意義や、具体的なノウハウの蓄積と共有、現場主義の徹底による実践的な研修機会の充実が重要<sup>(22)</sup>としていっている。これは、行政広報の重要性を現わし、且つ行政広報の技術に関して、新たな試みの必要性が現わされていると考える。だからこそ、ここに行政のコミュニケーション戦略を再構築し、協働を促進する技術導入を検討すべきなのである。具体的には、「行政の知らせたいこと」と「市民の知りたいこと」のギャップ、「市民が行政に伝えたいこと」と「行政が知りたいこと」のギャップを埋めること（調整）が必要と考える。なぜなら、協働とは、まさにお互いが行動を起こした結果として生まれるものであり、片方だけの行動では意味をなさない。つまり、お互いの反応を引き起こす共鳴の行政広報を確立し、コミュニケーションの本来の姿である、双方向を繰り返していく努力が必要である。そのためにも、行政側としては、総合的なコミュニケーション戦略として、行政広報を「行政・市民の行動を促進」するものに位置付け、行政・市民の関係を調整・適応させるマネジメント機能として活用・拡大していく必要がある。そしてこの場合、「市民からの批判」も重要な市民側からの行動であることを行政が認識し、こうした批判を行政・市民のお互いで調整していき、お互いにとって「価値あるもの」を作りあげていくことが協働と考える。

## 注

- (1) 本稿で使用する「市民」とは、地域住民はもとより、企業・経済団体・大学・NPO・NGO・コミュニティ活動集団など、協働の主体となりうる多様な存在を含む。
- (2) 株式会社電通プロジェクト・プロデューズ局編『広報力が地域を変える』日本地域社会研究所（二〇〇五年）、pp.25～30

を参照。

- (3) 国土交通省東北地方整備局資料『生活者とのコミュニケーションの精度の向上を目指して』戦略的な行政広報の実現へ』(二〇一〇年)を参照。
- (4) 株式会社電通プロジェクト・プロデュース局編、前掲書、pp.36～40を参照。
- (5) 土橋幸男『分権時代の広聴入門 理論と実際』ぎょうせい(二〇〇六年)、pp.58～60を参照。
- (6) 福島大学災害復興研究所編『平成二三年度 双葉八か町村災害復興実態調査 基礎集計報告書(第二版)』(二〇一二年)を参照。
- (7) 筆者執筆「第五章 民間企業の調整機能」総務省大臣官房企画課『官房等省内調整組織の在り方に関する調査研究報告書』(二〇〇七年)を参照。尚、同報告書作成のために行った、企業の総合調整に関するヒアリングに関しては、NTTドコモ本社の監査役から筆者自身が伺った(二〇〇七年二月二十八日(水) 13:30～15:30)ものである。
- (8) 代表的な研究としては、西尾勝「官房組織に関する覚書」総務庁長官官房総務課編『行政作用の本質と機能に関する調査報告書(一九八四年度・上)』行政管理研究センター(一九八五年)や、行政管理研究センター編『日本の官房機能』行政管理研究センター(一九八七年)がある。
- (9) 経営システム研究会編『NTTドコモリアルマネジメントへの挑戦』日刊工業新聞社(二〇〇四年)を参照。
- (10) IT情報マネジメントホームページ、事例研究「株式会社NTTドコモ 業務フローとデータフローを一体化させたリアルタイム経営戦略システムを構築」:  
<http://www.atmarkit.co.jp/fbiz/casestudies/20030726/docomo.html> (二〇一三年二月二三日検索)。NTTドコモの経営情報システムは、二〇〇二年四月に導入した、新経営戦略システム「DREAMS」である。DREAMSは、DoCoMo REAL-time Management System の頭文字をとった名称であり、ワークフローツールで各業務システム間を連携させ、業務とデータフローの一体化を実現したものである。また会計・非会計データを二つのデータウェアハウスシステムに蓄積し、交互に切り替えて使うことで、いつでもリアルタイム情報を取得・分析できる仕組みを整えたというものである。最大の特徴は、日々発

生するさまざまな業務データをリアルタイムにシステムに反映させ、「モノの流れ・お金の流れ・業務（勤務状態も含む）の流れ」と「データの流れ」を完全に一致させたことである。モノ・金の動きをリアルタイムにシステム上に反映させることで、その日の債権・債務の状況や携帯電話の販売実績、在庫、社員の勤務状況やプロジェクトの収支に至るまで、日々の経営状態が画面上で把握できるというものである。ここでいわれる「リアルタイムマネジメント」とは、『業務の流れとデータの流れ』『お金の流れとデータの流れ』『モノの流れとデータの流れ』が一致し、システム上で現実の経営の姿がリアルタイムに把握できるということである。業務発生時に担当者が責任を持ってデータを入力することで、刻々と変わる経営状況を逐次把握できる仕組みである。また、同システムの設立過程などについては、経営システム研究会編、前掲書を参照。

(11) トマス・W・マローン著、高橋則明翻訳『フューチャー・オブ・ワーク』株式会社ランダムハウス講談社（二〇〇四年）を参照。

(12) Glen M. Bloom (2009), *Cutlip and Center's Effective Public Relations (10<sup>th</sup> Edition)*, New Jersey: Pearson Education, Inc. 及び Scott M. Cutlip, Alenn H. Center, and Glen M. Broom (2000), *Effective Public Relations (8<sup>th</sup> Edition)*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. スロット・M・カトリップス、アレン・H・センター、グレン・M・ブルーム著、日本広報学会監修『体系ブリックリレーションズ』ピアソンエデュケーション（二〇〇八年）、p.211。

(13) 日本広報学会監修、前掲書、p.211。

(14) ここでの専門スタッフとは、組織環境の変化を予測してモニターし、それを経営層に解釈して伝える役割を担う。

(15) 日本広報学会監修、前掲書、p.228。

(16) 日本広報学会監修、前掲書、p.228。

(17) 日本広報学会監修、前掲書、p.229。

(18) 齋藤友之「協働システム構造と特質」、埼玉大学社会調査研究センター『政策と調査 第一号』（二〇一一年）所収、p.40。

(19) 齋藤友之前掲論文、p.40。

(20) 田尾雅夫「市民と行政のパートナーシップ」水口憲人・北原鉄也・真淵勝『変化をどう説明するか…行政編』木鐸社

- (11000年)、p.135～136、及び田尾雅夫『公共経営論』木鐸社(1010年)、p.248を参照。
- (21) 齋藤友之前掲論文、p.41。
- (22) 兵庫県『参画と協働による施策実施ガイドブック』(1007年)、p.61～63を参照。