

# シテイプロモーションにおける行政広報の役割

——協働というブランドづくり——

岩 井 義 和

はじめに

現在、行政機関も企業と同様に、組織の維持・活用をしていくために業務内容の透明化を図り、社会の理解を得て友好的な関係を築いていく必要が出てきている。その対策の一つとして、どの行政機関においても、組織を取り巻く社会環境の動向に合う、戦略的・効果的な機能を持つため、新たな広報推進体制の整備が求められている。特に自治体においては「シテイセールス」「シテイプロモーション」「地域ブランド戦略」等の名称で、二〇〇四年頃から「自治体自らを売り込む」ための取組みが活発化している。

その背景には、「財政面での自立」があり、行政における「経営」が求められてきた三つの要因がある。この一つ目の要因は、小泉元首相が二〇〇四年以降進めた、三位一体の改革により、国と地方公共団体に関する行財政システムに関する改革、すなわち財政面での地方分権（国庫補助金改革・税源移譲）および地方交付税の削減が実施され、これへの対応が求められたというものである。この改革は、国の関与を減らし、地方が自らに責任を持ち、その地域ならではの自由な事業展開が可能となるというものであったが、実際は、まさにシビアな経営的対応が行政には求められ、地方自治体に深刻な財政的課題を突き付けるものとなった。その結果、自治体は、まさに「生き残る」ために、自力で稼がなければならない状況になったのである。

二つ目の要因は、「平成の大合併」である。平成の大合併は、自治体を広域化することによって行財政基盤を強化し地方分権の推進に対応することや、生活圏の広域化に対応することなどを目的として行われたが、これにより、市町村数は大幅に減少したものの、合併に伴い市は増加し、町村が減少する結果となった。この結果は、いわゆる中心部のみの開発が進み、それに伴い周辺部が取り残されるという危機感を生み出し、さらにそれまで築かれていた地域での「地元らしさ」「住民の愛着心」等、それまでの地域における帰属意識の希薄化を生み出している。

そして三つ目の要因として考えられるのが、「人口減少時代の到来」である。日本の人口は減少局面に入ったと言われているが、それは、地域内経済の停滞とともに、各自治体で人を奪い合うという自治体間競争を誘発した。これは、それぞれの自治体が、自らの魅力・強みや他との違いについて積極的に発信し、その地域に「訪問したい」「住んでみたい」と、数多くある自治体の中から「選ばれる」ようにならない状況を生み出したのである。こうした中、各自治体が課題として掲げたのが「自分の地域をいかに外へ売り込んでいくか」であり、特に多くの

自治体で見られたのが「ブランド」の確立であった。

この「ブランド」という言葉に対する我々が持つイメージは、「ブランド名」あるいは「商品イメージ」など、いわゆる「モノ」を対象とした場合に多く連想される。さらに、この「ブランド」は、マーケティング・広告と共に語られる場合が多い。

つまり、行政関連でこの「ブランド」という言葉が使われる場合も、「各地の地域ブランド」・「地域ブランドによる活性化戦略」など「消費者にモノを売る」ことが中心だと考えられる。

しかしながら、果たして「ブランド」とは、ただ単に「モノ」を対象とした考え方なのであろうか。また、地域をキーワードに「ブランド」という言葉を考えた場合、その背景には必ず行政・市民との関係が存在している。ならば従来から行政・市民の間にある行政広報はその基軸になるべきものであり、ブランド・マーケティング・広告という言葉に関連させつつ、シティプロモーションを行政だけではなく、市民との協働で捉えることも重要である。

なぜなら、シティプロモーションという言葉（プロモーション）には、助成・促進という意味があり、他のシティセールスや地域ブランド戦略とは異なり、行政活動の分類の中で、「給付行政」という大きな位置付けになっているものと合致する。しかも、この給付行政は、現在では行政が市民に対し一方的に何らかのサービスや助成金などを提供するだけではその効果は発揮できなくなってきた。すなわち、行政側だけで促進していくものではなく、市民の活躍をどのように醸成するのかという効果が期待されているのである。さらに行政には、従来から行政広報という、いわゆる市民とのコミュニケーションを行う、行政とそれを取り巻く人々・集団との関係を円滑にし、お互いが信頼できる関係をつくり、維持する考え方・技術を持っており、まさにこの行政広報の役割を再認識する必要性が現在求

められているからである。このことは、従来の行政提供型の広報（並びにサービス提供）の重要性から、行政・市民の協働領域を広げる広報への展開である。

そこで本稿では、まず広報とは異なるとされてきた広告の分野に焦点をあて、その技法、すなわち民間企業で行われている販促活動やマーケティング活動での情報の加工やターゲットに合った伝え方を通じて周囲の人を巻き込む手法を行政広報に用いることで、市民との協働へ結び付けられる可能性を示唆する。そして次に、従来型の行政広報理論を見ることが、従来型の「お知らせ広報」ではなく、運動型の広報、つまりコミュニケーション戦略としての行政広報の位置付けを行い、広告手法を加えることで実際の市民との協働への道筋を検討する。さらに、シティプロモーションと行政広報との関係をPublic Relations モデルを使用し論じることが、従来のプラン型行政ではなく、地域全体を巻き込んだの価値創造のための行政におけるコミュニケーション戦略・マネジメント・シティプロモーション運営の在り方を検討する。そして、変化する行政環境の中で、従来のプランナーとしての役割から、すなわち「行政だけの価値創出」ではなく、地域全体としての価値を創出していく市民との協働のプロデューサーとしての行政、その中で行政広報の位置付けと再認識を本稿の目的として論じていく。

## 1. 協働との関連性

### (1) ブランド

ブランドという言葉は、事典などでは、その商品・サービスに付けられた、他のそれとは区別するための特定名称あるいは、その商品・サービスの感覚的・物理的特徴の総称とされる。したがって企業は、ブランドを差別化や商品

の独自性の標識として用い、消費者は品質など商品内容の推定や、購入する商品の選択手段として用いている。

こうした意味で、企業では、このブランドを生活者の心の中に構築するための表現（広告）が、非常に重要な役割を果たす。なぜならば、企業としては、ブランド名を記憶させ、イメージを形成し、好意・共感を生み出し、購買意欲を喚起させなければならぬからである。つまり、ブランド効果は短期的にだけでなく、長期的な関係性の維持に貢献するようにならなければならない。したがって、ブランドと生活者の間に関係を築くためには、送り手となるブランドが、受け手となる生活者にとって「関連性」(relevance)があるものとならなければならない。言い換えれば、どんなにすばらしい魅力的なブランドであろうとも、生活者にとって「他人ごと」であれば関係を結ぼうとは思われない。「自分ごと」あるいは「私ごと」となれば関係を結びたくなくなり、それにより反応行動があらわれる<sup>(2)</sup>。

そして、なぜ、このブランドが企業にとって必要かといえ、高いブランド価値は、製品・サービスを通じて顧客に他では味わえない満足と価値を与える。その結果、顧客はファンとなり、企業に長期的安定、もしくは長期的利益をもたらすからである<sup>(3)</sup>。

この場合を考えると、企業―消費者お互いが関連してどうやって「価値」を認め合うのか、つまり企業にしてみると、どうやって「価値」を消費者に「価値と感じ」させていけるのか、発信していけるのかが大きな問題となる<sup>(4)</sup>。言い換えれば、ここに価値の「双方向性」という性質があり、自分だけが価値あるものと思っても、相手も価値あるものだと認識しなければ交換可能な価値にはならないというものである<sup>(5)</sup>。

このようにブランドを確立するとは、ブランドの（信）の構造を作りあげ維持・強化することであり、ここで言われる（信）の構造とは、（信念）と（信頼）の二重性によって成立するということである<sup>(6)</sup>。ここには情報の送り手・受

け手の協働があり、まさに現在の地方行政における、市民との協働でどのような地域としての「価値」を創造しているか、またいかに双方で信頼関係を構築していくかという、行政広報の大きな課題と類似するものがある。

## (2) マーケティング

次にマーケティングであるが、個人と組織の目標を満足させる交換を創造するために、アイデア、財・サービスの概念形成、価格、プロモーション、流通を計画・実行する過程という解説が事典などに掲載されている。

そうした中、マーケティングにおいても、いわゆる送り手・受け手の関係を構築するコミュニケーションの重要性を説く考え方がある。それがリレーションシップ・マーケティングである。つまり、「サービスがますます拡大し、テクノロジーが複雑さを増すにつれ、買い手と受け手の関係は、ますます長期にわたり厄介なものにならざるをえない。だから売り手の努力の中心は、単に販売契約を結ぶことから、販売後に買い手を満足させることに移行する。買い手を、購入後に引き続き満足させるには、売り手と買い手との間に建設的な交流関係を維持しなければならない。この努力の中には、買い手の不満および今後発生する買い手ニーズを見落とさずに対応することが含まれる」というものである。これは、多様化する商品などに対する周辺サービス、保証、信用、イメージ、価値が、複合化の一途をたどると、送り手側の一方的な判断だけではなく、買い手・受け手との相互の理解、協力が必要になるといふことである。

このリレーションシップ・マーケティングにおいて重要となるのは、買い手である顧客と売り手である企業の双方が満足することであり、流通チャンネル内ではイコール・パートナーによって、両者の満足を実現することを目的と

するものである。つまり「リレーション・マーケティングは、個々の行為主体より、それら関係そのものに焦点をあて、関係の最適化を目的とする。このことは、リレーション・マーケティングの最も重要な最少単位になる売り手と買い手の関係に注目したとき、買い手の顧客満足と同時に売り手にあたる企業満足をも同時に満たすものとしてとらえられる」というものである。<sup>(8)</sup>

ここで注目すべきは、イコール・パートナーというものである。つまり、売り手はパワーをもってメンバーを統制する、あるいは従属関係をつくるのではなく、いかに対等パートナーとして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つつ、シナジー効果を生かす。それにより、責任と信頼に基づいた商品開発と販売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顧客満足を引き出すというものである。

このような関係を築くには、関係性の「場」として、範囲・テーマ・方法などの戦略が必要となる。しかも、この「場」はお互いの信頼関係がなければ成立しない。そして、この両者間において、信念・理想・思考・考え方・理解の仕方・表現方法が同一であれば、リレーションシップはさらに深まる。そしてここでの信頼関係を築くことに重要になるのが、双方向の対話、調整である。また、ここでは長期的な関係づくり、及び関係の維持の仕掛けと組織づくりが重要となってくる。これを、地方行政に置き換えるのであるならば、まさに「場」はその地域社会であり、範囲・テーマ・方法などの戦略を行政がその役割として担う必要がある。さらに、行政と住民の信頼関係の成立こそが協働であり、信念・理想・思考・考え方・理解の仕方・表現方法として、行政広報に期待されるところは大きい。

### (3) 広告<sup>9)</sup>

次に広告であるが、これは前述の企業のマーケティング活動の中に位置付けられている。そしてこのマーケティングは、営業利益のみならず、今日では非営利団体などにも応用されている。一般的には、企業が市場に向けて、どのターゲット(対象層)にどんな商品をどんな方法で導入すれば売れるのか、つまり売れる仕組みをどのように構築するかといった、市場戦略に基づいて行われるもので、広告とマーケティングは切っても切り離せない関係である。

そうした中、世の中にはさまざまな商品が存在し、毎年のようにモデルチェンジ、あるいは新しい商品が発売される。そしてその際に、次々と新しい広告が我々には流れてくる。しかし、その中で、目に留まるものもあれば、まったく素通りされるものもある。

こうした背景には、消費者に愛されロングセラーブランドにするために、ブランドを設計し育成するブランド戦略や、商品を開発し市場で成功させるためのマーケティング戦略、広告をはじめとしたコミュニケーションをどのように行うのが効果的かを考えるコミュニケーション戦略など、多くの戦略が関係する。すなわち、いかにこれらの各種戦略を組み合わせて、商品や広告を作る前に、消費者の心をとらえるかを考え出す必要がある。

そして、この戦略を立案するメソッドを体系化したのが、アカウントプランニングである。アカウントプランニングとは、消費者心理や消費者の行動原理を分析し、それに基づいて広告に消費者の価値観や心理を積極的に反映させる考え方と言われ、ヒット商品を連発しているクリエイターの多くは、このアカウントプランニングの考え方を、意識することなしに、体得しているといわれる。

つまり、楽観的な言い方ではあるが、このアカウントプランニングの考え方を習得し、運用するスキルを身につけ



れば人々の心をとらえるヒット商品や広告をつくることができ、また長く人々から愛され続けるブランドを育てる可能性が高まるということである。

そのため、アカウントプランニングには、広告会社で広告コミュニケーションに携わりたい人だけではなく、メーカーなどの企業でマーケティングや商品開発をしたいと考えている人にとって必須の考え方となつてきている。これは、アカウントプランニングに精通した人材、つまりそうしたマーケティングやコミュニケーションを担う人材が重要となつてきているあらわれである。

そして、こうしたアカウントプランニングの中で、重要となるのが消費者の心、すなわち消費者インサイトというものである。実際にアカウントプランニングを行うアカウントプランナーは、まず消費者の気持ちを探り出し、それをとらえる商品や広告コミュニケーションを考えていく。すなわち、消費者インサイトは、アカウントプランナーの存在理由ともいえ、すべての起点になる考え方である。

消費者インサイトとは、直訳すると「消費者における洞察」であるが、いわば「消費者のホンネ」である。つまり、消費者が言葉にできないような感情や、消費者自身も気付いていないような気持ちの中で、マーケティングやコミュニケーション活動が活用できる深層心理といわれる。したがって、定義としていえば、「消費者の深層心理の中で、ある商品を購入する動機付け (key driver) となるピンポイントの心理」が消費者インサイトである。<sup>10)</sup>

行政広報の中で、前述の「消費者のホンネ」(市民のホンネ)は非常に重要なものであるが、実際にはそれを理解し、戦略に結び付ける(広聴結果を政策などに反映する)ことはなされてこなかったという現状がある。言い換えれば、ここに行政と市民の協働の課題があり、今後はこれをいかに構築するかが大きな問題である。すなわち、行政が、いか

にどのターゲット（対象層）にどんな価値をどんな方法で導入すれば協働へ結びつくか、つまり協働への仕組みをどのように構築するかが今後の大きな問題である。

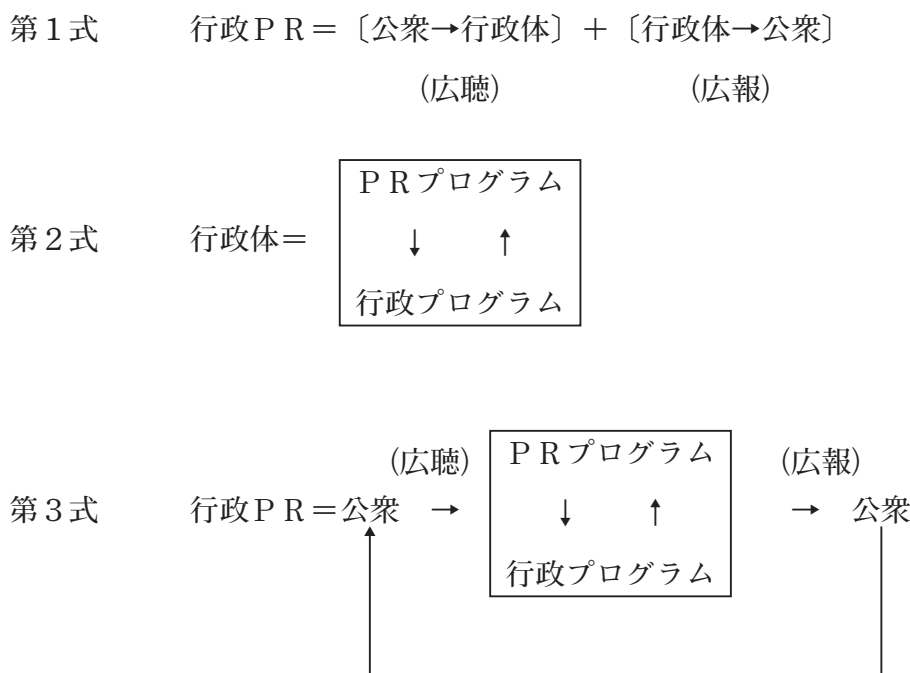
## 2. 行政広報の役割

行政は、民間企業とは異なり、国・都道府県・市区町村を見れば分かるように、日常業務すべてが公共の福祉のための役務を行なっている。それ故、金銭上の増益を計る部門を持たないため、前述のような、民間企業とは逆の存在であった。したがって、自治体を例にとると、自治体は行政に関わる情報を、対象住民に対して、統括的に周知するという専門の部門を持っており、従来の行政広報の役割としてはこれだけで十分であると考えられていた。

つまり従来の行政においては、住民への一方的な情報の展開で十分と考え、知らせる側面のみを行う「広報活動」が重要視され、既に決まった施策を市民に知らせる目的の広報、いわゆる「お知らせ型広報」の域を出なかった現実があった。ここでの行政広報の役割は、情報を住民に提供することが最優先の役割であり、さらにその提供する情報も行政の事務・事業の執行過程に関連して民衆に周知すべきと行政が主体となって考えた、あくまで行政の都合による情報であった。

しかし本来であるならば、行政が住民に自らの意思を伝える努力（広報）も含め、行政活動は、住民が求めているものでなければならぬ。したがって、行政が住民の意見を聞き、行政自らの変革・調整を得ようという努力、すなわち広聴（真摯に住民の声を聴く）が行われなければ全く意味をもたない。さらに、現在ではいかに市民と協働を図っていくかが大きな課題となり、これは以前とは違ってきている現在の大きな行政環境の変化を意味する。

図1 井出のPRモデル



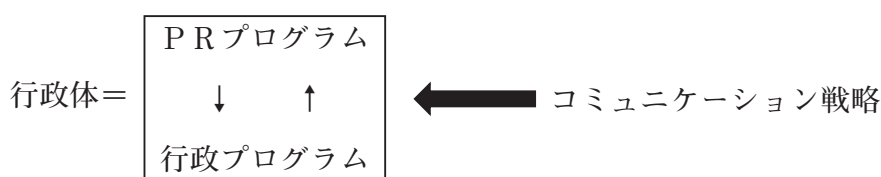
(出所) 井出嘉憲『行政広報論』(勁草書房、1967年)、p.29。

そこで現在行政に求められている行政広報は、区域住民へ行政の告知というだけにとどまらず、市民の行政への参加の実現、そして行政の運営に市民がどれだけ関わっていただけるかという、情報の交流が求められている。すなわち、行政PR行政広報という認識が、行政広報の中心的課題であると考えられる。

図1は、有名な井出の行政PRモデル<sup>(1)</sup>であるが、これを見ると、実は今まで話してきたマーケティング・広告に類似した活動と見て取れる部分がある。つまり、情報の流れ方や、その情報の流れを如何に検討していくかなどが同じであり、別の言い方をすれば、この類似点が、行政広報の問題点とされてきた部分である、一方的な行政の「やりっぱなし広報・広聴」というものである。

従来で言うならば、広告はあくまでも情報発信者が主体的に行うものであり、行政広報は他者を主体として行うものという考えに基づき、広報と広告を同一視してはいけないとの考え方は、ある部分では正しいといえる。しかし、現在の行

図2 行政体のコミュニケーション戦略導入



政環境の変化、あるいはその変化に対応していくためには、あまりに広報と広告を区別することは、良い結果を生み出すとは考えられない。なぜなら、前述のように、行政が、いかにどのターゲット（対象層）にどんな価値をどんな方法で導入すれば協働へ結びつくか、つまり協働への仕組みをどのように構築するかが大きな問題だからである。このことから前述の広告の手法などを、行政へ導入し、検討していくことが早急に求められていると考える。

その意味でも、井出のモデルを再度検討する必要がある。なぜなら今後は、より具体的な行政広報の問題点を明らかにしつつ、協働のモデルを構築する外部からの技術導入などの必要性が現在の行政広報には必要だからである。具体的に言うならば、現在の行政に必要なのは、第二式の部分を担当広報・広聴部分の戦略、さらに言うならば、PRプログラムならびに行政プログラムにコミュニケーション戦略を導入・展開できる仕組みである。

一例をあげるならば、先にのべたアカウントプランニングの導入である。それを担うアカウントプランナーの重要な役割のひとつに、ブランドの設計と育成がある。前述のように、ブランドは人々の心の中に出来上がるので、人の心を掘り下げ、それをもとに戦略を立案する必要がある。そのため、消費者の心理を最も理解しているアカウントプランナーがブランドの設計や構築の役割を担うようになったのである。こうした考え方・人材を行政がいかに導入するかが、現在の大きな課題であり、実際に国レベルのコミュニケーション戦略課題とされ、その議論を要約し、今回の広告技法などを加筆すると（―線部分）以下のようになる。<sup>12)</sup>

- ① ど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（戦略マネジメント）、といった点について、各担当部局を越えて検討される必要性。
- ② 政策の策定段階において、国民からの意見を聞く機会を様々な形（マーケティング技法）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国民に理解を求めるということも一部において試行されているが、より成熟した仕組みとなるよう改善の必要性。
- ③ 問題の理解に専門性を必要とする科学的問題等については専門性を持たない一般国民にも興味と関心を持って理解できるような説明（広告技法）の工夫。
- ④ 政府として一元的に政策に優先順位を付け、情報発信の戦略を立てる機能を制度的に担保するべきではないかという点。
- ⑤ 一般国民相互間などの双方向性・相互性のあるコミュニケーションの促進も（価値づくりを行う戦略）検討する必要性。

さらに、昨今の企業では、企業自体の情報を統括する考え方があつた。それが、C C O (Chief Communication Officer) というものである。これは企業のすべてのコミュニケーション活動が「チーフ・コミュニケーション・オフィサー」のもとに有機的に統合されることによつて、より正確な企業像が社会に発信され、理解されるという考えに基づき、コミュニケーションの統合を図つていくというものである。この考え方は、組織に入つてくる情報もまた情報の中枢に集中・分析され、これを基に戦略策定、発信情報の基盤とするというものである。<sup>13)</sup>つまり、固有の「価値」の発

見・発掘・共有・創造・育成・編集・発信および運動化をコミュニケーションの統合を行うことで、企業戦略につなげていく試みであり、現在の行政にも、こうした固有の「価値」の発見・発掘・共有・創造・育成・編集・発信および運動化こそが必要であり、その役割を果たすのが行政広報なのである。

### 3. シティプロモーションと行政広報

シティプロモーションとは、地域の魅力を創造し、それを地域の内外へと広め、『地域イメージをブランド化』し、魅力的なブランドに育て、観光客や転入者を増やすこと、住民に誇りや地元愛を根づかせることを目的としている。すなわち、住民の自治意識を高め、住民がまちの発展に貢献し、観光客に対するホスピタリティの精神を生みだそうというものである。しかも、この活動は、一過性でなく持続的に発展していく環境をつくりだすというものである。その意味では、行政マネジメントと大きく関連するものである。つまり、行政を中心置くのであるならば、その周囲を巻き込み、双方向のコミュニケーションを確立することで、その地域の価値や魅力を作り発信していくものである。

こうしたことが求められる背景には、前述した三つの要因などによる、行政が直面する財政と地方自治体の存立にかかわる環境の変化がある。そこで現在、行政機関、特に自治体はその存在を維持していくための「経営する」という行政の手法や戦略が求められている。つまり、自治体の運営から行政経営へという課題が首長や職員にも求められている。それは、実際の問題として、自治体の現実での倒産もあり得ないことではなくなっているということである。その結果、効率的かつ効果的な行政運営が必要とされ、その中に「交流人口増加」・「定住人口増加」などにつなげる

戦略が必要とされている。言い換えれば、自治体にとって、観光・訪問先として、また住む場所として、一人でも多くの人に「選ばれる」ようにならなければならないのである。だからこそ、「自らを売り込む」ことを目的とした、戦略的かつ効果的な行政広報活動の実施が必要となっている。

そのためには、日本における、従来の行政広報（行政側のお知らせの技術）の考え方から、アメリカ Public Relations の発展に寄与した E・バーネイズが考える、Public Relations の社会的役割へと変化させる必要性、つまり関係する人々（市民）を巻き込んでいく形の行政広報が求められるのである。<sup>14</sup>

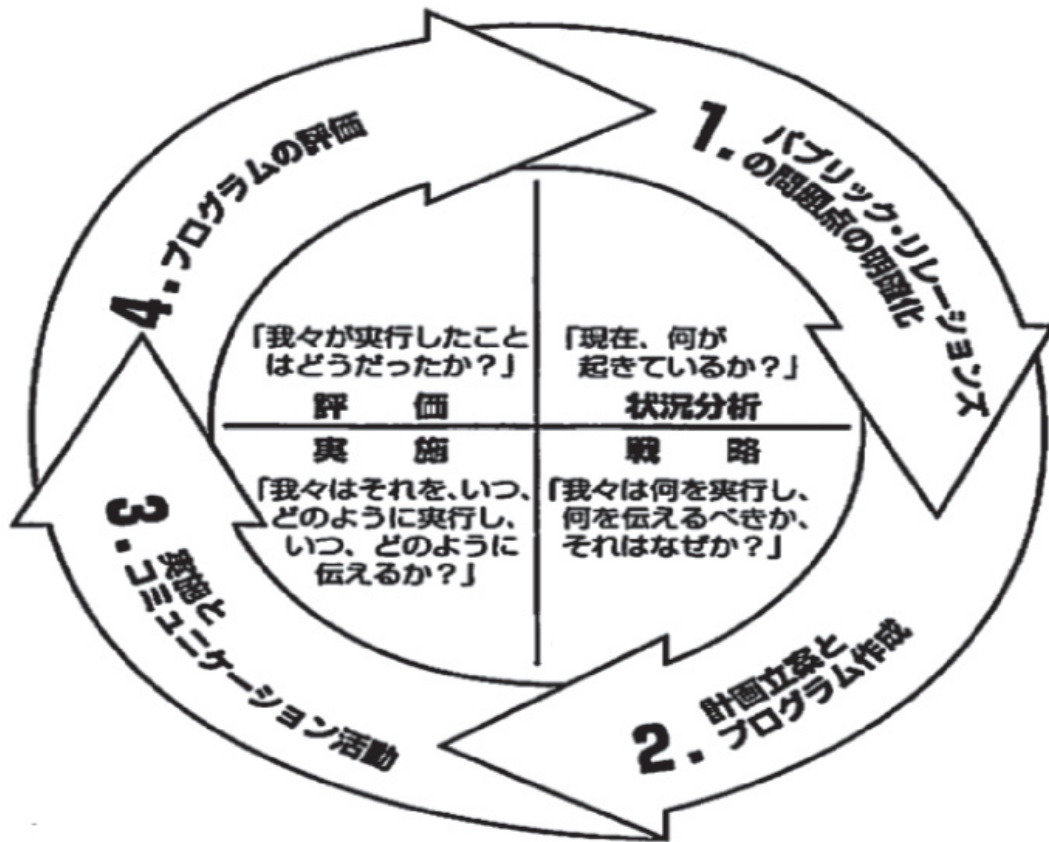
Public Relations とは：

- ① 関係する人々への情報提供活動
- ② 関係する人々の態度を変化させるための説得活動
- ③ 関係する組織の人々の態度を変化させるための情報収集活動

ここでは、明らかに「説得」という言葉が使われており、これは Public Relations は説得する活動を含み、説得材料の必要性をあらわしている。

従来から、Public Relations は「広報・広聴車の両輪のごとし」と言われ、様々なメディアをその道具として利用しつつ、Public Relations 対象との情報発信・受信活動を行ってきた。行政にしてみても、同じように広報誌・ホームページなどを利用することで、いわゆる広報活動を展開している。この広報活動、あるいは情報活動の原点には、

図3 パブリック・リレーションズの4ステップマネジメント<sup>(15)</sup>

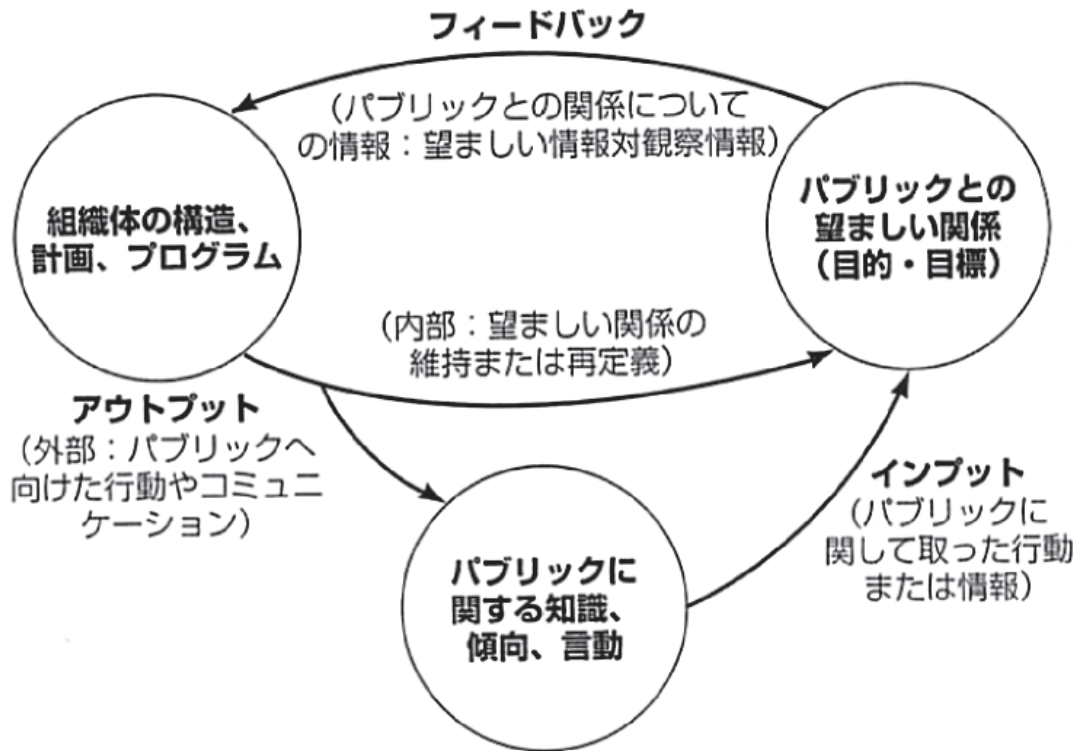


(出所) スコット・M・カトリップス、アレン・H・センター、グレン・M・ブルーム著、日本広報学会監修『体系パブリック・リレーションズ』、p.338。

コミュニケーションが存在し、言い換えれば、行政は広報活動を行い、国民とコミュニケーションを行う必要がある。という大前提がある。すなわち行政は、行政活動の対象となる人々へ情報を伝え、人々とのコミュニケーションを行う必要性をもち合わせているのである。そしてそこから、国民との協働・調整を図り、行政活動への理解・信頼を得なければならぬ。この事は、行政活動の妥当性を国民に伝える必然性から生まれたものである。ならば、広報活動だけに焦点をあてるのではなく、その根本である、コミュニケーション・マネジメント、すなわち行政の国民に対する戦略的コミュニケーションを展開していく議論が必要である。したがって、行政と国民がコミュニケーションを行う際、実際にどのような行政・政府に対して国民が接触



図4 Public Relations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。

を求め、コミュニケーションを行っているかを検討し、その中で、いかにコミュニケーションの相手である国民を説得、納得してもらうことができるかが、行政側には重要な問題となる。すなわち、シティプロモーションを行う場合も、行政組織のコミュニケーション・マネジメントの課題を検討する必要性があるのである。

図3のモデルでは、各ステップはその他のステップと同等に重要とされるが、プロセスは問題をつきとめるための情報収集から始まっている。つまり、第一ステップで入手した情報とそれらに対する理解が、次に続くステップを動機付け、方向づけをしている。実際の実務においては、これらの過程は、ダイナミックな環境の下、絶えず循環している結果、分析・計画立案・実施・評価をそれぞれ区分することは困難である。しかし、日本ではパブリック・リレーションズを広報と訳している以上、この問題解

決プロセスが、継続的に重なり合いながら循環しているというモデルの本質は見逃してはならない。すなわち、このモデルが、日本の行政広報では完全に活用できておらず、特に「聞く」という活動である広聴に活用できていない事実があると考ええる。以前筆者は、Public Relations のオープン・システム・モデル(図4)について論じたことがある。<sup>16)</sup>

Public Relations のオープン・システム・アプローチを適用するためには、「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、Public Relations 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。Public Relations 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>。しかし、実際の行政広報では、双方向のコミュニケーションの必要性は重要と言われるが、広聴の側面が実際に活用されてはならず、系統立った広聴によって信頼できるフィードバックを得る努力とスキルをもっていないと言えらる。だからこそ、聴取によってインプットされた情報を、シテイプロモーションに取り組み際に、このオープン・システムを活用し、どこまで運営に結び付けることができるかといった範囲の決定づけに役立てる必

図5-1 新しい公共のイメージ

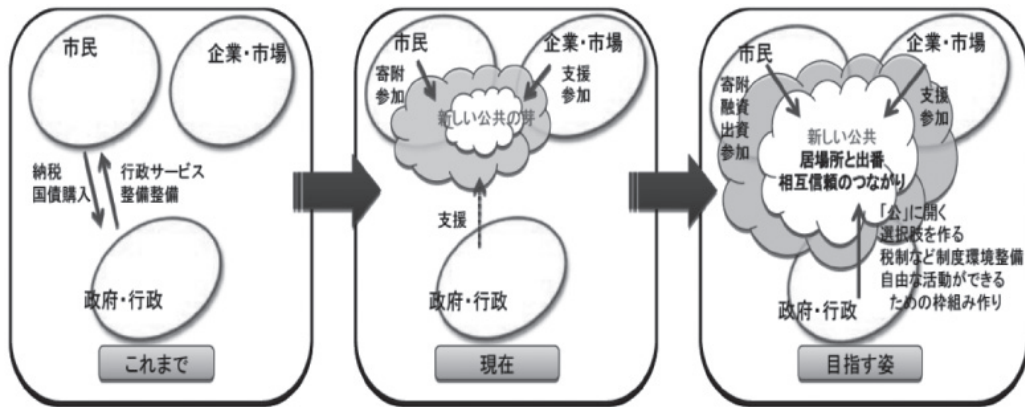
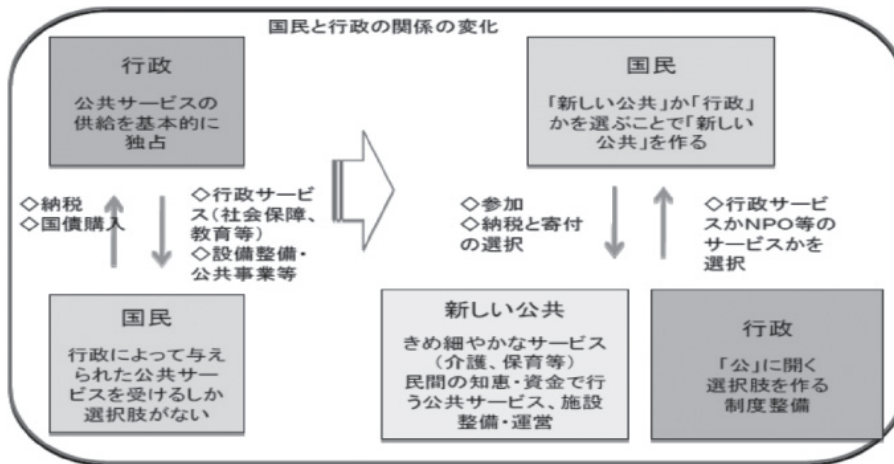


図5-2 新しい公共のイメージ



(出所) 内閣府資料、平成22年3月25日第4回「新しい公共」円卓会議提出資料  
 ([http://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n4kai/pdf/100325\\_01.pdf](http://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n4kai/pdf/100325_01.pdf))  
 2014年6月22日検索。

要がある。

なぜなら、外から選ばれる「価値」の創出のためには、まず内部活性化の広報、すなわち、地域資源の掘り起こしなどの広聴から行われるべきものであり、まず地域内での「選択・選別」が行われなければならない。そして、これは次のステップとなる「外から選ばれる」ための選択となるものである。ここを間違った場合、すなわち、広聴を間違った場合、取り返しのないことになり、行政環境を如何に把握するかの問題である。

#### 4. 行政環境への対応

現在、公共サービスの供給に影響

を与える変化が民間も含めて多く存在している。そして、新たな目的や状況に適應するために、行政は公共サービスの供給形態等を模索しつつ、新しい公共を作ろうとしている。<sup>18</sup>

そうした中、どのように行政が行動していくかが問題となる。そして、そのとり得る行動としてフッドは次のように指摘する。<sup>19</sup>

- (a) 少しだけ既存の行動を変える。すなわち、確立された基本的構造を次第に識別し、変えていく。
- (b) 既存の、しかしこれまでに無関係であった一群の日常的な行動手順を、新しい目的のために結び付ける。
- (c) 他の者が行っていることを模倣する。すなわち、どこかで用いられているデザインのまねをするのである。
- (d) あなた自身が、ゼロから完全に新しいデザインを作り上げる。すなわち、既存のシステム的大幅な模倣や修正なしに、新たな形態を作り上げる。

これらの説明としてフッドは、(a)を部分的適應—既存の構造との識別と変更とし、「おそらく行動を変える最も簡単な方法は、すでに確立されている手続やデザインを少しだけかえることである：危険を避けようとする傾向や行政の実効性への願望は、まず今いるところから始めよという、よく耳にする格言に要約されているように、しばしばこの種の革新を主張する。既存の制度の積み重ねによる一步一步の識別と変更の結果として、多くの行政的適應が達成されてきた<sup>20</sup>」とする。そしてこの部分的適應に関して、「このアプローチは、しばしば、新しい状況を、まるでそれが基本的ルールを変えることなしに、古いルールのカテゴリーに当てはまるがごとく扱うという、法的な、あるいは

行政的なフィクションを用いることにほかならない。これは便宜的ではあるが、しかし継続的に誤った事実前提を採用することを意味する<sup>(21)</sup>と指摘している。つまり、このアプローチは、急激な変化対応には適合せず、行政側の思惑が見え隠れし、市民にとって十分な対応策となりえないことを示唆するものと考えられる。

次に、(b)をフッドは再編成と呼び「部分的な調整ではあるが、もう少し技術的に精緻なものである。再編成は、それらが統合されたとき、全く異なる結果が生じるか、あるいは全く異なる目的に奉仕することになるように、一群の充分に確立された要素、ルール、ルーティン・ワークや作業それぞれに小さな修正を施すことを意味している<sup>(22)</sup>」。再編成も、部分的適応と同様に、行動を変えるために、完全に新しい特殊な装置を導入するのではない。それは、行政が持つ多数の既存手続、作業などの微修正によって効果を生み出すというものである。すなわち、身近な行政手段を、その状況変化に応じて異なる手段を的確に判断し、微修正を加えるというものであり、基本的な構成要素は変えずに、その合成品を劇的に変えるというものである。したがって「的確に実施されたならば、再編成は、作業における変化をほとんど意識させることなしに、大きな全体的変化をもたらす。その意味で、行政素材の節約、迅速性、容易さの印象を結び付ける適応反応である<sup>(23)</sup>」。この考えは、まさに行政の効率性に合致させつつ、適応していくと考えられるが、行政のそれまでの蓄積が大きな問題であり、行政環境を含め、正確にすべてに同調する形でそれまでの行政技術の修正が求められ、できなかつた場合は大きなリスクを負うことになると考えられる。

(c)であるが、これをフッドは模倣と呼び「すでに他で―他の場所、他の業務―有効であることが示されている基本デザインをコピーすること<sup>(24)</sup>」としている。ここでは、完全に模倣するのではなく、適応のために必要とされる部分を行政にコピーしていくものである。

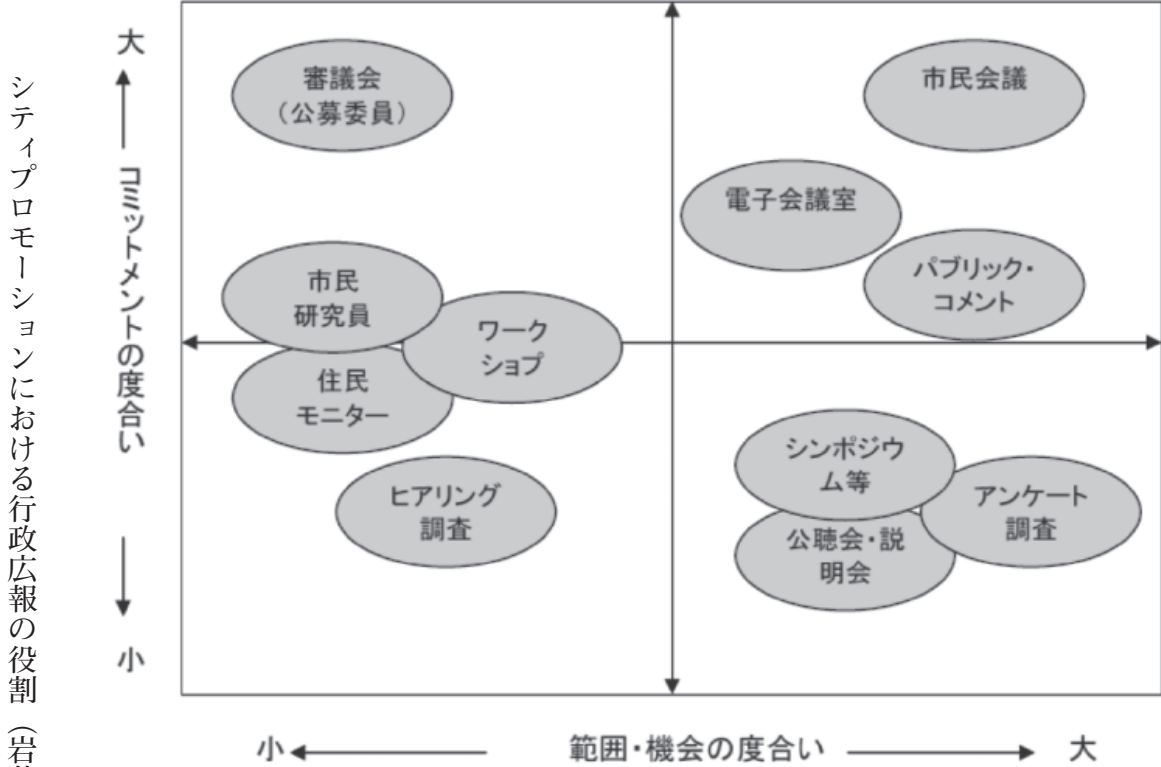
(d)は、新規開発であり、「独自のデザインを、目的に適した自己完結的なユニットとして丸ごと創造することである」<sup>(25)</sup>。これには、利点がないわけではないが、高いコスト、リスク、失敗の可能性が絶えず付きまとい、行政活動ではまれにしかないと考えられる。

以上の四つは、単独で行われるものではなく、アプローチとしては混合して行われると思われるが、協働を導くには、まず(a)のように既存の行政広報の行動を変え、(b)のように、行政の技術を微修正することで、市民との効果的關係を作り出し、その技術修正として(c)の広告手法などを行政へコピーしていく必要があると考えられる。

## 5. 協働と行政広報

シティプロモーションにおいて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し、市民の理解と協力を得て行政を進めるといふ、コミュニケーション活動が必要である。中でも重要なのは情報を知らせるといふ、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。その役割を担ってきたものが行政広報であるが、従来の広報活動は、お知らせ型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プラン型広報であり、行政の直面している重要課題や問題点提起を行い、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。さらに「地域ブランド」の創出のように、市民対行政、市民対市民などの利害関係の対立が予想されるようなケースでは、対立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ことが多々あるとの批判が多く、そうした隠された情報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ケースが多かった。こうした批判や事例の解決策としては、当初から行政情報を

図6 主な住民参加手法<sup>(26)</sup>



(出所) 大杉寛「住民と自治体—自治体経営への住民参加」財団法人 自治体国際化協会 分野別自治制度及び運用に関する説明資料、2007年7月、p.16。

市民から分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るプロデュース型広報への変換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という考えがある。

ここでもやはり、現代社会における多様化した市民ニーズを把握することが重要となるのだが、このためには、さまざまなコミュニケーション・ルートを通して市民の意思を行政に反映させ、対立が生じないように合意形成を図るための広聴活動の活発化をはかる行政側の努力と、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。こうした、さまざまな市民参加に関する社会的要請の高まりの背景としては、自治体の運営体制の根本的見直しが迫られている状況と、さらには公共的課題に対して、市民が行動を起こし、その果たすべき役割が増加して

シティプロモーションにおける行政広報の役割 (岩井)





市民が探求し、「価値あるものか」を十分に検討することが重要となるからである。そして、そのプロセスこそが、新しい市民意識・住民意識を創出する協働のプロセスにもなり、したがって、今後の行政には、こうした協働というブランド作りには行政広報を役立てていくかを検討する必要性がある。

#### 注

- (1) 本稿で使用している「市民」という言葉は、住民並びに民間企業などを含む。意味としては、能動的に行動し行政のパートナーとなることで、地域の主体になりうるものを「市民」としている。一方「住民」は、地方自治法上言われる、その地域に居住している人を意味して使用している。
- (2) 青木貞茂「ブランド広告の理論」、津金澤聡廣・佐藤卓巳編『広報・広告・プロパガンダ』所収、ミネルヴァ書房、二〇〇二年、p.235～236参照。
- (3) 関満博・財団法人日本都市センター編『新地域ブランド戦略』日本経済新聞出版社、二〇〇七年、p.164～173参照。
- (4) 株式会社電通プロジェクト・プロデューサー局編『広報力が地域を変える』日本地域社会研究所、二〇〇五年、p.137参照。
- (5) 株式会社電通プロジェクト・プロデューサー局編、前掲書、p.19参照。
- (6) 津金澤聡廣・佐藤卓巳編、前掲書、p.232参照。
- (7) 藤江俊彦・舘輝和『経営とイメージ戦略』国元書房、一九九九年、p.71参照。
- (8) 藤江俊彦・舘輝和、前掲書、p.73参照。
- (9) 湯浅正敏編『広告をキャリアにする人の超入門』、三和書籍、二〇一一年、p.168～169参照。
- (10) 湯浅正敏、前掲書、p.174～188参照。
- (11) 井出嘉憲『行政広報論』勁草書房、一九六七年、p.29参照。
- (12) 内閣府経済社会総合研究所『パブリック・コミュニケーション（PCM）～日本の現状と今後の課題～』（二〇〇七年）。

本稿の括弧部分、及び下線は筆者が加筆。

- (13) 猪狩誠也編『広報・パブリック・リレーションズ入門』、宣伝会議、二〇〇七年、p.102～104参照。
- (14) Edward L. Bernays, *Defining Public Relations, Public Relations Quarterly*, 1978, Spring を参照、筆者が翻訳・要約したものである。
- (15) Glen M. Bloom (2009), *Cutlip and Center's Effective Public Relations (10<sup>th</sup> Edition)*, New Jersey: Pearson Education, Inc. p.269. 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. p.341. 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』ピアソンエデュケーション (二〇〇八年)、p.338。
- (16) 岩井義和「行政広報の現代的課題とコミュニケーション戦略」(『政経研究』第五〇巻三号、二〇一四年三月一五日)
- (17) Glen M. Bloom, op. cit., p.183. 邦訳『前掲書』、p.229。
- (18) 内閣府、平成二二年三月二五日第四回「新しい公共」円卓会議提出資料参照。  
([http://www5.cao.go.jp/entaku/shiryou/22n4ka/pdf/100325\\_01.pdf](http://www5.cao.go.jp/entaku/shiryou/22n4ka/pdf/100325_01.pdf)) 二〇一四年六月二二日検索。  
ここでは、以下のような指摘がなされている。
  - (1) これまでの「官」(＝政府・行政) も変わる
  - ① 官が独占してきた領域を「新しい公共」に開き、国民に選択肢を提供する。「市場に委ねるだけの『小さな政府』ではなく、豊かな「公」とスリムな政府を作る。
  - ② 「新しい公共」を育成するために社会制度を整備する。
  - ③ ムダ排除、情報公開と透明性、市民参加、地域主権
- (2) これまでの「市民」も変わる
  - ① お上依存→個人としての自律性、当事者としての行動、NPO等を通じての社会性
  - ② やらされる、言われてやる→自分から作る「民の力」(意欲、自発性、相互信頼、おもいやり)を発揮する。

- (3) これまでの「企業」も変わる
- ① 利益最大化だけでなく、より社会的な尺度で評価されるようになる。
- ② 社会性を重視しながら市場で活動する事業体（事業型NPO法人、社会起業、協同組合、ワーコレ、NPOバンクなど）が増え、重要なプレーヤーとなる。
- (4) (1)～(3)の関係が変わる↓新しい公共の成立
- (19) クリストファー・フッド著、森田朗訳『行政活動の理論』岩波書店、二〇〇〇年、p.169参照。
- (20) クリストファー・フッド著、森田朗訳、前掲書、p.170。
- (21) クリストファー・フッド著、森田朗訳、前掲書、p.171。
- (22) クリストファー・フッド著、森田朗訳、前掲書、p.174。
- (23) クリストファー・フッド著、森田朗訳、前掲書、p.175。
- (24) クリストファー・フッド著、森田朗訳、前掲書、p.175。
- (25) クリストファー・フッド著、森田朗訳、前掲書、p.176。
- (26) 大杉覚「住民と自治体―自治体経営への住民参加」財団法人 自治体国際化協会 分野別自治制度及び運用に関する説明資料、二〇〇七年七月、p.16。
- (27) 古市徹『廃棄物計画 計画策定と住民合意』共立出版、二〇〇三年を参照。