

アイルランド共和国⁽¹⁾政府にみる 行政広報の役割

岩 井 義 和

はじめに

現代において、各国政府にはそれぞれ、Public Relations（以下PR）の専門家が必要とされる。なぜなら、複雑化する社会では、国民と政府の間を結びつける重要な架け橋が必要となり、彼らがそうした役割を担うからである。日本の場合も、地方自治体では、広報課などが存在し、行政広報という形で住民との関係づくりを行っている。しかし国レベルで考えた場合、特に国民との橋渡し役という観点で見ると、その活動はあまり活発とは言えない状況にある。すなわち、活動の代表例が一方的な記者会見であり、国民はメディアからの情報を得るといのが大半である。また実際に、行政との距離を考えた場合、これは各行政機関のホームページの接触という意味でも、市区町村・都道府県・国の順番で遠くなっていく。

しかし、実際の行政というものは国と地方自治体との関係は非常に密接であり、さらに言えば、国の政策によって地方自治体の行政は非常に影響を受けるものである。言いかえると、国の政策が住民の生活に直結しているということである。そのため欧米では、政府のPR担当の職務は、対象である国民との関係に関する技術スキルや組織目的、公的活動といった多様な側面を擁している。これはPRが伝統的に専門職として扱われてきたあらわれであり、現在の実務はさらに幅広い

ものになっている。その大きな要因が、政府の意思決定に関して、政府と国民との間で、PR 担当者が介在することによって、コミュニケーションを促進していかなければならないという理由からである。具体的には、国民の権利を擁護し、その要求に応える政策実施が求められているのである。

そうしたことから、本来であるならば PR を担当する人間は、その組織の文化や政策、その所掌事務、有識者などを十分に理解し、それらを結び付けたうえで総合的なコミュニケーションを行っていかなければならない。つまりこの場合、PR 担当者には、相当のコミュニケーション・スキルならびに PR の専門的な技術・知識が求められる。しかもそこには、宣伝のように人を巧みな言葉を使って操るということは許されず、だからこそ PR 倫理が必要となり、PR の名称のもと、法的制約に基づく行動が求められる。また、人材同様にもう一つ重要となってくるのが、最前線となる PR 組織の問題である。前述のように、日本は地方自治体では、広報課を設け、さらに細分化された支所というかたちである意味、住民との距離を近づける努力は行っている。しかし、これもあくまでも行政側の考えであり、住民にとって身近な行政と言えるかは疑問が残る。なぜなら、どうしても「行政との距離」という意味合いでは、その物理的及び精神的距離があり、人はどちらも行政に対しては身近に感じていないと考えられる。そしてこのことは、特に国の政策に関しては、前述の通り地方自治体以上の距離があり、生活に密着しているはずにも関わらず、その接点は限られていると考えられる。

そこで本稿では、アイルランドにおける国民と政府との中間に位置し、まさに架け橋となっている組織を中心に政府の行政広報について論じていく。

(1) 行政と住民の距離

第二次大戦後の民主化のなかで行政広報は導入されたというのが定説である。しかし、現在までに至る広報の理解不足の背景には地方自治制度が、中央集権から地方分権へという、官治から自治へと進むことと大きく関係している。すなわち、日本国憲法制定前の1946（昭和21）年に、東京都政・府県制・市町村制が改正され、選挙権・被選挙権が満20歳以上の男女に拡充し、住民の直接請求制度、都長官・府県知事・市町村長の公選が定められた。これは、地方自治でいうならばまさに住民の権利の拡充であり、非常に重要な出来事である。これこそが、当時の日本の民主化というひとつの具体的な出来事であろう

そうした中、わが国の行政広報の誕生は、占領軍の対日政策のもとに、まさに日本の行政を民主的運営に導くためのPR導入であった。連合軍最高司令官総司令部（＝GHQ）は、PRの導入に際して、連合軍総司令部民間情報教育局（Civil Information Education Office：CIEO）の設置を通じて、その主催で1947（昭和22）年の7月から10月にわたってPR講習会を開き、そこで中央官庁職員を対象に、PRの原則と技術の啓蒙を行っている。この講習会が、わが国で初めての広報講習会であり、タイトルは『Principles & Techniques of Public Information in Japan』であり、その記録は『広報の原理と実際』とされた。

この二つの民主化方策をつなげて考えると、自治体では、1947年4月に、住民の直接選挙による都道府県知事が誕生している。そしてGHQは、PRの実践化の推進のために、PRO（Public Relations Office）を都道府県に設置することを示唆している。そこでの示唆は、知事が、自己の行政を住民に知らせ、また住民の意向を聞いて、できる限り行政にとり入れるようになることを要求している。

すなわち、このように行政広報（PR）の日本への導入には、アメリカというデモクラシーの伝統のある国からの行政機能としてのPR確立を要請する示唆であった。しかし、日本はそれまでの天皇主権、ま

して行政においては天皇の官吏というそれまでの背景であった為、PRとは何かを理解し、その本質をつかむことに苦勞している。GHQによる示唆に伴い、1947年から1949（昭和24）年にかけて次々とつくられた各都道府県のPROの名称は、弘報課・広報課・公聴課・情報課・情報宣伝室・報道室・情報連絡課・調査室・企画広聴課・県民室など、さまざまなものであり、PROの機能についての受け止め方に差があったことがわかる。そして、その根本的問題は、2つ考えられる。①広報手法に通じた人物がいなかったこと、②広報媒体が弱体であったことがある。これは、地方分権を推進するうえで、自治体として手探りで新たな道を切り拓かなければならないという1つの事例でもあり、知事は自らの施策を遂行するうえで、住民に対して民主主義そのものの啓蒙と民主化政策の理解向上を図らなければならないことを意味する。

本来占領軍による行政広報（PR）の確立とは、主として、民主主義と地方自治の確立であったが、実際には選挙制度とは何か、さらには民主主義とは何かを知らせる必要があった。すなわち住民に対するお知らせ活動・教育・伝達を主眼とすることとなり、次第に「行政広報＝自治体から住民へのお知らせ活動」という意識を浸透させていったのである。結果として、広く周知徹底させるという意味に重きが置かれ、広報という用語が組織名としても活動としても定着していくのである。しかし、本来PRは公衆関係・公共関係という対市民関係を意味するものであり、その目的は公衆の理解と信頼を得ることである。これが現代的問題にまで続いており、行政と市民との距離感が根強く残っている。

行政活動をPRと考えた場合、特に情報の流通面だけでとらえると①住民に働きかける側面（広報）、②住民から働きかける側面（広聴）の両面を持ち合わせて初めて正しい活動を行なっていることとなる。しかし従来の広報は、行政→住民への一方的な情報の展開で十分と考え、「広報活動」が重要視されていた。この場合、行政が既に決まった施策を住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

なかった現実がある。こうした場合の広報の役割は、情報を住民に提供することが最優先の役割であり、住民に周知すべきと行政が主体となって考えた情報である。しかし、行政が住民に自らの意思を伝える場合（広報活動）、その活動は、住民が求めているものでなければならない。つまり、自治体が住民の意見を聞き、自らの変革・調整を得ようという努力、広聴（真摯に市民の声を聴く）が行われなければ全く意味をもたない。さらに、伝えたい場合を考えても、住民との距離、すなわち具体的には住民との精神的・物理的距離の問題を無視することはできない。

実際に近年の行政、特に自治体行政では、「市民が主役」であることが強調され、市民参加型行政への急速な転換が求められている。都市化の進む中で住民間での利害関係の複雑多様化、生活環境の悪化、さらには迅速に社会問題へ対応しきれない地方行政組織の非合理化などが、市民参加の契機となっているのである。そうした中、広報・広聴の役割は自治体活動の中で重要な位置づけとなっている。そして、様々なメディアの発達により、一見物理的距離・精神的距離は近づいてきたようには考えられる。

しかし現状の広報活動について考えた場合、広報というお知らせ機能だけから次第に広聴という機能の重要性が認識されてきたが、広報と広聴の機能が行政と市民との間のコミュニケーション、すなわち PR であるという認識は未だ徹底していないように思われる。さらに広報と広聴の機能にしても、広報が従来機能として周知徹底しているかという疑問がのこる。なぜなら、それはあくまでも行政側が「住民が聞いていてくれるだろう、見ていてくれるだろう、知っているはず」という行政側だけの考えが独り歩きしているところが見受けられるからである。実際に、防災の面を考えても、必ず問題となるのが広報の問題と言ってもよい。広報紙などによって確かに知らされているが、それを住民がどれだけ理解しているかは分からない。これは、行政の知らせたいことと、市民の知りたいこととの間にギャップがある一方、

市民の要求や意見が広聴によって吸収され、反映される回路が定着していないことを意味するのである。

もちろん地方公共団体における行政広報が第二次大戦後の日本の地方行政に導入されて以来の歴史的経過の中で、各地方自治体の政策決定過程で広報活動に対する、様々な努力がなされ、評価できる部分も多々ある。しかしその歴史を振り返ると「地域社会の行政需要の充足を図り、安定した地方自治運営を実現達成しようとする地方自治体は、これまでに種々の行政施策を策定し、その実施に努力してきた。その過程における広報活動は、地方自治体の政策を住民に周知徹底せしめ、また住民の政策要求を反映しようとする公聴活動を通じて住民対応体制を一応は形成してきたのであるが、政策の決定過程への住民要請は、いわゆる住民参加として地方行政の長い発展の歴史の中で、いま一つ転換期にある」⁽²⁾と言われてから久しくなるが、その具体化が今重要となってきた。なぜなら広報活動への取り組みに、種々の創意と工夫がなされてきたことも事実であり、その技術的側面、特にメディアの発達により、双方向性の可能性は限りなく近づいた。しかし、実際にはいわゆる情報共有の道具は手に入れたが、その道具を使い切れていないのが事実なのではないだろうか。すなわち、その努力にもかかわらず、広報に真に期待されている課題の理解が不十分なままなのである。だからこそ、情報共有の道具はありつつも、その距離を実際に縮めたかというところには成功したかもしれないが、お互いが行動する情報の共鳴には至っていない。それ故に今日、協働という言葉がクローズアップされているのである。だからこそ今日的意味の広報に課された役割を行政と市民両者が再認識し、お互いの精神的、物理的距離の短縮を考える必要がある。

なぜなら協働とは、従来型の行政によって決定したことによる地方自治体の計画や政策に基づく発展を意味しない。行政とともに民間の企画や計画に基づく発展を生み出していく活動であり、ここではお互いの行動が重要となる。すなわち、行政側が発信した情報に市民が反

応する必要性がある。これは、「住民が聞いていてくれるだろう、見ていてくれるだろう、知っているはず」という思い込みではなしえないものである。さらにメディアに関していうならば、「新しいメディアなら住民に周知でき、反応してくれる」では駄目である。そしてこの場合、重要となるのが反応の中には行政の意見を批判することも含まれ、これをいかに調整していくかが大きな問題となる。ここにPRのマネジメント機能があり、これを従来のように、切り捨てていけば協働はなしえない。なぜならば、この批判も市民側のひとつの反応、あるいは行動であり、お互いの行動を協同し繰り返すことが協働となり、この一方を遮断すれば協働を否定することになるからである。

地域社会の発展のすべてにわたって行政がこれを実施するものではなく、市民とともに望ましい方向に進む役割こそが行政の現代的な課題であり、そのためのPRをいかに実施していくかが地方自治体行政には求められているのである。そしてここで重要となるのが、PR機能の理解でありその活動、すなわち広報・広聴をいかに行っていくかである。言い換えれば、行政PRによって、いかに市民と同じベクトルの方向へ向かい、合意形成に近づく努力ができるかである⁽³⁾。そして実はこのことは、PRにおける住民への周知機能の再検討の議論でもある。それは周知機能だけではなく、いわゆる広報活動によって行政が地域社会の発展を望ましい方向へ導く状況づくりという距離をいかに縮めていけるかの問題である。前述の通り、地域社会の発展は、そのすべてが公共行政としての地方行政の遂行によって達せられるものではなく、住民自身の活動と努力、さらには行政との協働によって成し遂げられる部分もあるという自覚を促し、その成し遂げられるべき分野や行政のサポートも多いという認識をいかに広報活動によって伝え、行動まで結び付け、定着させることができるかという互いの意識及び、距離の問題といえる。

現在行政において、広報活動は、その社会状況を分析し、それを行政情報に加工、提供し、望ましい住民生活の向上や地域社会の発展の

ための方向づけを本来的に担っており、広報の中核的な役割と考える。これは行政にとって、広報が行政組織の一つの窓口部門としてではなく、広く行政の地域経営の命運を左右する機能を発揮する役目を果たしているかの問題である。したがって広報活動は、行政と市民の距離を考えた場合、行政各部門の方向づけを統合して、それを住民へ周知徹底しながら、さらには住民との距離をいかに縮める努力を行うかを検討し、地域社会の向上に住民自身の努力を促進していく役割を果たさなければならないといえる。

(2) 行政広報の社会化の問題

このことは別の側面から考えると、まさに住民の主体的参加による地域社会の発展と大きく関係する問題である。いわば将来の地域の方向性をデザイン誘導し、先導する行政を広報活動によって行うからである。そのためにはもちろん、行政需要の的確な把握と分析、すなわち広聴を的確に行い、そのうえで広報の素材が形成されなければならない。その素材、すなわち現代社会における解決策などの判断材料、あるいは住民が求める情報内容を的確に用意し、将来への方向性を行政の内容として確立していかなければならない。だからこゝに広報担当者の専門性が要請される。つまり行政広報が住民と行政との間で中立性を保ち、公式・正確という形での広報活動でなければならないということである。それほど、行政広報は責任と倫理を伴うものである。

したがって行政の広報活動は、主に広報担当者の仕事となるわけだが、ここに専門職としての位置づけを行い、いかに全庁的なものとして行っていくかが問題となる。ここに各原課と広報専担組織との間のリレーションシップ、つまりPRの内部関係の問題がある。とかくPRとなると狭義の行政広報、すなわち外部関係との関連で考えられがちだが、もう一つ重要になるのは組織内での関係プレーの緊密性であり、組織内でのネットワークづくりである。これは言いかえれば、組織内

での協力者づくりであり、これがないからこそ、それぞれの部署ごとの対応という、いわゆるセクショナリズムとして住民側からは批判され、さらには総合的な地域としての方向性を示すことは困難である。だからこそこのような機能としての広報に対する首長の理解が問題となり、ここに地域の基本構想という、いわゆる首長によって地域の方向性は示したものの、その方向に住民が向いているか、あるいはその方向性を的確に知っているかといった問題が出てくるのである。これはPR組織の位置づけの問題となり、本稿で詳細は述べないが、首長などトップ・マネジメント階層が立案する基本構想・基本計画は、まさに行政の望ましき姿なり、地域社会の将来の方向づけを行うものである。そしてそれを実施するための具体化への取り組みが行われていく訳だが、これは実は、PR戦略・戦術と重なる部分、あるいは本来はPR戦略をもって立案されるべきものであり、住民の望む良き方向性でなければ意味がない基本構想となる。だからこそ、PR担当組織はトップ・マネジメントに組み込まれ首長を補佐する重要な組織上の位置づけがなされなければならない。この位置づけがなされないが故に、実は行政と住民の距離、あるいは行政が行う広報というものが、一般的にその重要性が認められていない要因となり、現実に行政の広報活動によって影響を受けて地域の方向性を住民が自覚、あるいは反応しているか分からないという状況なのである。従って住民が行動しても、そこでは従来型の広報（お知らせ）によって、住民が動いたケースが多く、住民の自発的な行動や持続的に活動するためのマネジメントを行政・市民協働で行っているとは言い難い状況といえる。すなわち、行政主導型の協働が多数見られ、住民主導型の協働が少ないということである⁽⁴⁾。だからこそ行政における広報に課せられた役割を、その住民との距離とともに再考しなければならないと考える。

行政広報はあくまでも行政についての広報の枠組みを出るものではない。だからこそ、広報内容が受け手側の住民に提供されると、その行政情報は公式・正確な情報として市民には受け取られ、社会性を帯

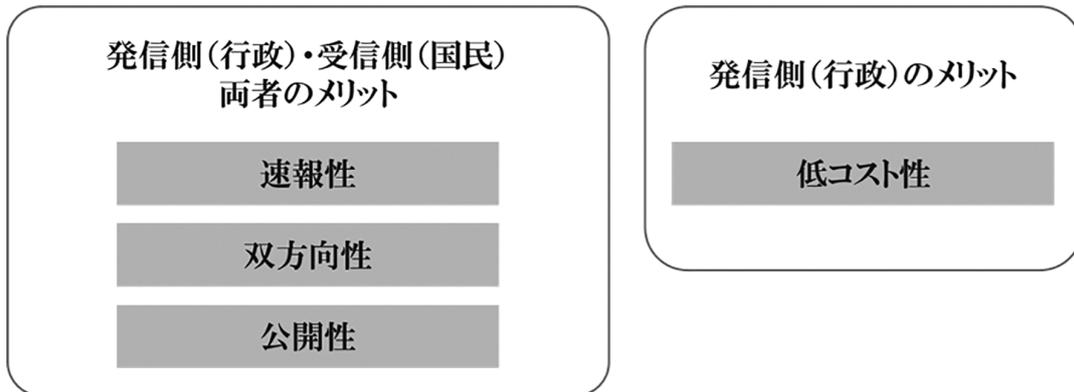
びることに留意しなければならない。実際に、昨今の状況をみると多くのフェイクニュースがあふれ状況下では、まさに政府の発信する情報の公式・正確性はより重要であり、だからこそ検討すべき問題である。すなわち、広報のマネジメントをいかに行っていくか、これは行政広報の今後、特に情報発信の社会性を政府としていかに位置づけていくかということである。このことは、行政と市民の距離との問題にもつながるものである。一見 SNS などによって近づいたようには見えるが、それが公式・正確性を帯びているかは、大きな問題であり、拡散の可能性も含め、いかに公式・正確性を担保しつつ、社会性を帯びた行政広報として情報を発信していくかという、近々の問題である。

この問題とは、従来からの広報の社会化、すなわち生活に密着した広報の要請というものを、さらに一步進めた広報の社会化の要請である。それは従来の社会化に加え、市民との距離・公式・正確性を備えた広報の社会化であり、さらに行政広報に課せられた現代的使命である。なぜならこの社会化がない広報は地域社会に定着していないといわざるを得ない。民間企業の広報・広告活動は、不特定多数の消費者等を対象として極めて大きな影響力を持つが故に、広報の社会化を保つために、時代に応じた様々な努力・手法・戦略が使われている。それは時代とともに対象である消費者、社会が変化してきているからである。インスタ映えという言葉が流行語となる時代、様々な企業がマーケティングの手法で取り入れているのもその表れである。行政の広報も、その点ではその時代の社会・対象を考え変化させて新たな社会性をもった行政広報を検討すべきである。

ところが、行政広報は民間と比較するとその社会化に顕著さがなく、新しいメディアが出てくればそれに飛びつく程度で、行政側の広報としての次元でのみ受けとめられているに過ぎない。すなわち、行政の都合、あるいは他がやっているから同じように行う程度で、その根本にあるはずの、「住民のため」「住民の求める」という視点は乏しく、そのため行政広報に対する住民の注視力は低調と言わざるを得ない。

つまり現在の行政広報が、住民の日常生活と密接に結合しておらず、そのことは行政自体の社会化・日常化への努力の欠落、あるいはだからこそ後追い行政と揶揄されてしまうところでもある。本来、行政は住民の日常生活と密接不可分であるはずであり、広聴によって社会を知り、それを行政活動に反映させていくべきものである。都市化などによって生活構造は変化したが、その変化に対応せずにいた結果、行政広報への注視力はますます散漫化していると考ええる。事実、新しいメディアを導入、あるいは指針は作るものの、果たしてそれを住民がどのように捉えているかは疑問が残る。東日本大震災では、ソーシャルメディアがクローズアップされ、行政機関は情報の更新をタイムリーに提供でき、その拡散力による情報伝播力に着目し、以降行政情報を多くの国民に迅速に提供できると考え、その利用を開始している。「こうした中、近年、一般市民がソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）を活用し、時々刻々と変化する情報を数多く発信しています。これら SNS により発信される情報は、災害現場又はその近辺からの発信である場合や、災害発生直後、場合によっては災害発生前後の時間経過に合わせて発信される等、臨場感、即時性を有する貴重な情報源であると言えます。このため、SNS により発信される情報を上手に収集・分析し活用することにより、市民に対する避難指示や被災者への支援等に関し、より効果的な対応に繋げることができると考えられる」⁽⁵⁾としている。これは、ある意味では距離を縮めた部分が増したという点で評価できる。しかし、前述のように公式・正確という側面ではどうだろうか。例えば職員個人の場合、これは明らかに公式とは言えない。さらに首長の個人での発信はどうであろうか。これもまた、選挙に落選した時点で公人ではなくなることを考えれば明らかに公式・正確とは言い難い。

さらに、コストの面だけに着目すれば、SNS は民間企業が提供しているツールのため、行政には非常にメリットがある。しかし「ソーシャルメディアは、民間企業が提供する無料ツールであるため、情報

図1 SNSのメリット⁽⁶⁾

出所：内閣官房 情報通信技術（IT）総合戦略室平成 26『防災・減災における SNS 等の民間情報の活用等に関する検討会報告書（案）の概要』に基づき筆者作成

システム全体の信頼性やセキュリティの面の問題の発生がある可能性がある。例えば、「アクセスの集中によりサイトにつながらない、予告なしでサービスが使えなくなるなど」⁽⁷⁾の指摘がすでになされている。そうした中、内閣官房 IT 総合戦略室は、平成 27 年 7 月⁽⁸⁾に、地方自治体による SNS 活用を促進するため、SNS を活用した情報検索用語集を作成し公表している。まさにメディアの使用目的が先に来ている、行政の都合がうかがえる。なぜなら、ソーシャルメディアは、前述のように様々な問題があり、運用の仕方、あるいは利用ガイド・ラインの策定がなされているとは言い難い。つまり、公式・正確の基準が曖昧であり、これは国民目線からはずれている。だからこそ組織内部・外部にむけたガイド・ラインを作成し、デマなどを防ぐことを目標とすることを忘れてはならないのである。そうでなければ、一瞬にして行政に対する信頼は失われて、行政と市民の距離はかけ離れたものになってしまう。ただの効率性ではなく、ここに行政の「公益」の部分があり、いかに公益にかなう形で広報できるかを考えるべきである。

これは行政広報の社会性の貧困が、結局は前述したようにすぐに新しいメディアに飛びつくという姿勢を醸成するといえる。新しいメディアを検討し、使用することは重要ではある。しかし行政広報の社

会性なり、社会化とはいかなるものかを考えた場合、それは、広報が住民の生活の基軸となり、人々の生活のガイド・ラインとしての機能を果たすことであり、そのためには、公式・正確を伴う公共性を決して忘れてはならない。そしてこれを加味したうえで、広報の効果が住民生活に真に浸透させる必要がある。なぜならとかくソーシャルメディアは、災害対策として検討されがちだが、災害に対する知識・理解がまず前提であり、これらはメディアの問題ではなく、行政広報の社会化の問題であり、すなわち情報が住民生活に真に浸透しているかの問題である。したがって、行政広報は社会的価値を生むという非常に重要な役割を果たすことが必要なのである。ここに行政広報の社会的責任があるのである。逆説的には、社会的責任を負っていない行政広報は、広報として評価できない。

(3) 国民と行政広報

広報は元来 PR であり、広報の社会性、社会化という状況は、行政広報の枠組みを超えたものではない。つまり PR である以上、現在までの行政の広報の枠組みを超えた領域での効果の検討とは、行政が公共性、あるいは公正性をもって活動する以上、広報の結果や成果も同じく公共的であり、正確でなければならない事を意味する。ここに住民との関係性を作り上げる行政広報の意義があり、だからこそこに社会性を検討することは当然である。したがって広報活動において、いままでのような社会性ではなく、PR としての機能が重視されねばならないのである。こうした行政にとっての行政広報＝PR の再認識の欠如は、結局、広報を単に従来型の行政活動の一貫としてのみ理解し、庁内のマネジメントとの連動ではなく、対外的なとりあえずのお知らせ活動としてのみの活動に終始してきた結果であり、広報の役割は発揮されていない。

行政広報＝PR が行政の一方的な活動であって良いはずがない。PR

とは、すなわち、住民と行政との善意友好の関係を設定するものであり、だからこそ広報活動に住民がかかわること、さらに住民のためであることは当然のことだといえる。現在、住民参加、あるいは協働が円滑に行われているといえない理由がここにある。

そもそも日本の広報活動に対する理解は、前述のようにその歴史的問題もあるが、効果を得るということを目指して情報を対象に向けて送信するという具体的行為のイメージが強い。しかしこうした対外的に情報を発信する活動と同時に、行政の正確な判断と、軌道修正、適切な再送信に役立つように、外部の環境変化や社会からの要請を知り、その調査や分析を行なうなど、広く外部から情報を集める活動がある。これこそが、広報主体としての環境認識能力の必要性であり、「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」⁽⁹⁾。すなわち、行政は自分たち組織の置かれた状況を認識し、内容・メディア選択をその都度考えていかなければならないのである。情報活動という点でいうならば、広報には車の両輪のごとしといわれる「広報」における発表する・送信する広報活動（狭義の広報）と、耳を傾ける・調査する「広聴活動」とがある。そして、現在求められている広報は、広聴を含む広義の「広報」に、さらにマネジメント機能を加え、まさに住民との関係性をその都度“調整すること”が求められているのである。

実際に我々が行っているコミュニケーションは、一方的な流れではなく、双方向の情報交換・交流によって当事者間の理解に達する活動である。ここに人ではなく組織が登場することによって、このコミュニケーションが困難な状況になった。すなわち、これが一方的で強力な流れをもつメディアを使用する広報活動というものであり、だからこそできるだけ逆の流れを確保し、社会からの意見や考え方を聞き入れる工夫が必要となると言われてきた。このコミュニケーション活動

に関する議論は、双方向 :two-way であるが、マス・コミュニケーションの発達に伴い、一方向 :one-way の状況が生れ、そうした状況下では、情報が大量に伝えられるマス・コミュニケーションと、市民同士のパーソナル・コミュニケーションの間の中間的コミュニケーションが自ずと必要となってくる。それは言いかえれば、行政・市民の共通の関心領域に必要なコミュニケーション機能の要請であった。すなわち、このコミュニケーション機能の要請とは、市民の日常生活に活かすことができる情報の共有であり、行政と市民生活の距離の短縮の要請であった。そこでは既存のマス・メディアでは、広く市民の意見を吸い上げることは不可能に近く、不十分である。言ってしまえば、マス・メディアの発達が市民レベルでの情報の流通を阻んだ要因とし、必要とされるのは、行政と市民の情報の共有と、行政に対して市民が意見を広く表現出来るコミュニケーションというものである。つまりこのコミュニケーションとは、行政・市民相互が共通の意識をもち、社会内部で直面した問題について、お互いが意見を述べるためのコミュニケーション回路の問題であり、ここにコミュニケーション活動としての行政広報の意義が強調されている。しかしながら、ここにメディアの発達に加わると、前述のように現在は双方向性のメディアが発達し、さらに行政・市民の情報共有に関するメディアは整ってきている。しかし、行政と市民との距離が縮まったかというところには疑問が残り、さらにお互いの行動を伴う、協働、共鳴の部分は未発達と言わざるを得ない。ここでもやはり、ただ単に新しいメディアに飛びつき、真の国民との距離は忘れ去られ、行政広報の意義も抜け落ちているのである。

行政の政策決定への住民意思の反映と政策実施過程へのそれが要請される現在、住民による行政参加に占める行政広報＝PRの比重は増大している。行政広報は、組織内に向けて広聴によって得た民衆の意向を分析・伝達し、行政自身の方向性を決定、時には修正を行ない、外に向けては行政の意思を様々な表現手段を用いて住民に伝達する活動を担っている。これをさらに前進させるため、真の社会化、すなわ

ち広報活動を生活の基軸とする形で住民を登場させ、あるいはそこから住民参加・協働に近づけていくことを検討すべきである。住民不在の広報は行政広報ではなく、単なる行政の自己満足のお知らせであり、広報の計画・作成の過程で、住民との精神的・物理的距離をなんらかの形で縮め、住民が参画する広報が求められ、そして積極的に行政・住民の意思を直接表明する“場”としての広聴が実現してこそ、市民・行政のお互いの参加による行政広報が確立する。

もちろん、このことは簡単になしうることではない。しかしながら、その努力は必要である。すなわち、広報活動を市民参加のひとつの形態と考え、広報活動の結果からフィード・バックされる市民の要求や意思を行政に反映させるための参加の装置をどう設定するかを検討する必要がある。この場合、市民一般は行政技術の素人であり、専門的な行政、さらには行政情報を知らない。このような市民を行政に参画してもらおう、いわば参加技術を開発する必要があるのである。これは住民の参加による広報を実現する場合、市民を行政に参画してもらおう、いわば参加技術の開発となるが、距離の問題や生活の基軸という言葉を考えて場合、そのまさに第一歩として、行政に関わってもらおう、あるいは行政サービスの受け方など、行政との接触としての第一歩が重要となる。そして、そうした意味での組織、権限、要員等を検討要素として、行政への参加につなげる、効果的な広報方式の検討が必要と考える。参加による広報とは、言葉だけの住民の参画する広報だけではなく、住民によって行政が使われ、さらにそこに不都合がある場合、直接要求が語られ、説明を受け納得しない場合は、他の機関も含め、直接国民が行政の監視する機能も合わせ持つものとして期待される。すなわち、広報の技術指向の傾向の中にあって、参加指向、あるいは市民の行動を軽視する実態上の問題を払しょくするため、まさに直接の機会をいかに行政側が提供していくかという問題である。まさに、このことは、実は行政が一番苦手としてきた部分である⁽¹⁰⁾。すなわち、いかに市民とコミュニケーションをしないか、いかに自分の考

えのままの方向性でいくかという従来型の行政からの脱却であり、それこそが現代に求められる行政の説明責任⁽¹¹⁾である。そこには、もちろん市民側からの批判も加わることになる。これを避けていたのが、従来型の行政であり、ここに行政のマネジメント能力がいかに発揮できるかが現在問われており、これがなされない限り、真の協働はありえないと考える。その意味で、行政と市民の距離を物理的・精神的に近づける努力として、その場が重要となってくる。

(4) 市民の責任と情報サービス

現在政府は、社会のあらゆる側面に関係しており、本来そのほぼすべての局面においてPRに依存するか、あるいは密接に連携することで、対象とのコミュニケーションを図っている。そして、その主な目的として、少なくとも以下の7つの項目にまとめられる⁽¹²⁾。

- 1、有権者に政府機関の活動に伝える。
- 2、国家プログラム（投票、舗道のリサイクリング）への積極的な協力や、規制プログラム（シートベルトの着用義務、禁煙条例）を順守することを確実にする。
- 3、制定した政策やプログラムをパブリックが支援するよう育成する。例えば、国勢調査への協力、近隣による犯罪監視活動や個人の健康キャンペーン、災害救援活動支援など。
- 4、政府閣僚に対してパブリックの主張を伝える。例えば、世論を意思決定者に伝達する、組織内の公共問題を管理する、一般人が政府関係者に面会できるよう奨励する。
- 5、内部のために情報を管理する。例えば、職員向けの組織に焦点を絞ったニュースレターや電子掲示板、組織のインターネット・サイトのコンテンツ。
- 6、メディア・リレーションズを円滑にする。具体的には、地方報道

機関との関係を維持することやあらゆるメディアからの照会に組織の窓口として対応すること、そして組織自体や、その方針を報道機関に知ってもらう。

- 7、コミュニティと国家の建設。政府が後援する国民健康キャンペーンやその他の国民安全保障プログラムを利用し、各種の社会プログラムや開発プログラムを促進する。

以上のように、政府のPRの基本的仕事は、特に情報を伝えることとされる。そしてこの7つを見ると、やはり非常に重要かつ膨大な範囲にその役割や責任が及んでおり、政府外だけではなく、政府内外の人々との継続的かつ持続的な関係づくりのため、確実に情報の流れを保つ、すなわちコミュニケーションの流れを確保していくことが重要視されている。さらに現在のようなグローバル化の時代では、国内だけではなく、国外へのコミュニケーション対策も必要となり、この場合はさらにその対象は複雑なものとなり、その国なりの文化・社会背景や制約なども含めて活動は行われなければならない。

さらにコミュニケーションの規模を考えると、大規模な活動として組織や国に対してだけでなく、一人の対象に対する行政サービスの情報提供までと、その範囲は多岐にわたるのものである。しかも、ここでもただ単に組織外という考えではなく、組織内外が強調されることで、いかにマネジメント機能を果たすかが問題となる。具体的には、国・地方関係であれば、国の政策や予算によって地方は影響を受ける。また、行政自体を考えれば、まさに外部からの影響、すなわち議会・住民・関係団体の意向を無視してはならない。すなわち、これらの対象との調整が重要となり、ここにPR＝広聴・広報・調整の諸要因がある。そしていずれの場合も、Publicである対象に、その活動や行政サービスについて情報を伝えることが重要となる。すなわち、ここに情報サービスという大きなキーワードがあり、とかく日本ではこの情報サービスは情報伝達を意味し、ここに従来の広報への理解とされる

「お知らせ」の理解にとどまる原因がある。PRにおける情報サービスを考えた場合、単なる情報伝達ではなく、対象である人々に影響を与えるものでなければならない。だからこそ、海外に対して、自国と同じ考えのもとで情報伝達を行った場合、そこでは対立関係を生み出す可能性が含まれるのである。本稿では、対国外について言及はしないが、影響を受ける情報サービスこそが、まさに広報の社会化であると考える。広報によって影響を受けるということは、そこでは生活との関連があるとの理解があり、ここに生活の基軸としての広報が生まれ、だからこそなおさら公式性・正確性をもった形で行政における情報サービスは行われなければならない。

前述のように、現代において市民は市民としての責任と義務に関する知識を身につけ行動する必要がある。そのためには、その知識等を広げる必要がある。これは行政が提供するサービス、あるいは規制行政にしても同じことが言え、これらをまずは周知徹底することが求められるが、ここで社会化された広報、すなわち従来の情報サービスととらえ、ただ単に情報伝達だけのいわゆるキャンペーンを行っていても、そこではある意味効果は限定的になり、いわゆる「知っているはず」「分かっているはず」というものになってしまう。

例えば、予防接種がその良い例である。2005（平成17年）年7月29日、予防接種法施行令の一部を改正する政令が公布され⁽¹³⁾、2006年（平成18年）4月1日以降、（ア）麻疹及び風疹の第1期の予防接種は、麻疹・風疹混合ワクチン（MR）ワクチンにより、生後12カ月から生後24カ月に至るまでの間にある者に対し、1回行う、（イ）第2期の予防接種は、MRワクチンにより、5歳以上7歳未満の者であって小学校就学の始期に達する日の1年前の日から当該始期に達する日の前日までの間にある者（小学校就学前1年間にある者）に対し、1回行う、そして、2006年3月31日以前に麻疹又は風疹に係る定期の予防接種を受けた者については、前項ア．及びイ．にかかわらず、第1期及び第2期のMRワクチンの対象者とはならないとしている。すなわち、3月31日まで

に受けたものは、第2回目は公費負担にならないということである。この2006年4月1日から、麻しん・風しん混合ワクチン（MRワクチン）に一本化するとともに、従来の1回から「2回接種」に変更されたことは、それ自体は良いことであるが、この改正では、第2期のMRワクチンの接種（小学校就学前の1年間に接種）を受けられるのは、「生後12～24ヶ月の間に第1期のMRワクチンを受けた児童」だけとなったのである。すなわち、麻しん単独か、風しん単独のワクチンを受けた児童や、麻疹あるいは、風疹を既に罹患してしまった児童は、第2期のMRワクチン接種の対象外になってしまうため、大きな矛盾点として批判的になるのはあたりまえである。実際に、良心的な病院は、4月1日以降に接種することを進めていたが、行政はその逆で、4月1日改正されるのでなるべく早く接種するようにと、郵送で通知したところもある。また、メディアもこの件をとりあげ、早期の接種を促していた。これは、まさに国民のための政策とは言えず、また国民のための情報サービスではない。結局批判にさらされ厚生労働省は、2006年6月2日施行で、以上のような児童も、第2期のMRワクチンの対象とすることに決め、予防接種法施行令の一部を改正する政令を再び出す結果となっている。すなわち、4月の改正では、麻疹及び風疹の単独（単抗原）ワクチンを既に接種した児童は、第2期の定期予防接種の対象とはされていなかったが、2か月後の改正により、第2期の接種が受けられるようになったのである⁽¹⁴⁾。この変更は良い方向へと向かったわけだが、2006年4月から麻疹・風疹の予防接種が混合ワクチン（MRワクチン）の2回接種に変更になったばかりのものが、変更から2か月で、また制度が変更されたということであり、現場はもちろんのこと、このサービスを受ける側の住民は混乱するのは必然である。まさに、国民の立場に立った政策を、初めから決めるべきだったと考える。なぜならば、最初の公付以前に、日本小児科学会からは以下の要望が厚生労働省に出されている⁽¹⁵⁾。

麻疹及び風疹定期予防接種の2回接種の導入および その接種スケジュールについての要望

感染症発生動向調査によれば、過去10年間には年間約1～3万人の麻疹患者が報告されてきましたが、各方面の理解と努力により平成15年は8,285件、平成16年は1,554件（暫定値）と、患者報告数は減少傾向にあり、推計値も数年前における年間20～30万人から、年間1～2万人まで減少しております。しかし、すでに麻疹 Elimination をほぼ達成した米国、韓国等と比較すれば、依然として、数多くの患者が発生している状況にあります。このため、今後も麻しん予防接種の一層の推進に各関係機関、関係者が努力すべきであります。一方、患者数減少に伴い野生ウイルスによるブースター効果が弱まり予防接種によって付与された免疫力の低下が今後生ずることが予測されること、及び接種率の増加に伴って primary vaccine failure も蓄積されることから、さらなる麻疹発生数の減少のためには WHO が推奨する高い接種率の維持に加えて複数回のワクチン接種を導入することを、我が国においても実施する段階に達していると考えられます。

風疹の予防接種は、風疹流行を阻止し、妊婦感染を防ぐという考え方に基づき、現在「生後12月から生後90月に至るまでの間にある者」を対象に接種が行われています。この制度への経過措置として、昭和54年4月2日から昭和62年10月1日生まれの者は、平成15年9月30日までは定期予防接種の対象とされました。しかし、経過措置対象者を中心に若年成人の間で風疹抗体を持たない者が少なからず存在しており、いったん風疹が流行した場合にはその影響を受けた先天性風疹症候群（CRS）の発生が懸念されています。平成16年には CRS が年間10例報告され、風疹対策の強化が行われているところです。CRS の発生阻止のためには、流行の発生を阻止すること、すなわち風疹の排除が不可欠です。麻疹と同様、わが国においても風疹排除を目標としてさらなる対策の強化を図るべきであり、このため、麻疹と共に風疹予防接種の2回接種を導入し、より強固な集団免疫の獲得を目指す必要があると考えられます。

これらの点から、当学会は国の提案である麻疹・風疹ワクチンの定期接種としての2回導入について全面的に賛成するものであります。

しかしその実施に当たり、国の提案される1期月齢12～18ヶ月、2期就学6ヶ月前の短い期間に限定することには、強く反対するものであります。その理由は、極めて狭い範囲のみ定期接種と限定することは、その範囲における被接種者数は現在よりも向上することが期待され、またそのように努力すべきであることは理解されますが、一方では、狭い期間に限定された範囲では医学的理由などから接種できなかった者、うっかりを含めて接種漏れとなった者などの感受性者の集積、そしてその間での麻疹の発生の持続が危惧されるからで「子どもに対して優しい」感染予防対策と言えるものでは到底ありません。また WHO は、elimination 達成のためには、免疫保有95%以上

の維持が必要であるとしていますが、この目標への到達も国の提案方式では困難になることが予測されます。ことに elimination 達成には多くの国ではある時期での一斉投与 (catch up campaign) が必要であるとされますが、我が国では制度上これを行うのはおそらく困難であると考えられ、したがって elimination を目標とする以上、定期接種での高い接種率の維持をいかに実施するか最大限配慮していく必要があります。

これらの点より実施にあたって、国案に代わり以下の提案を致します。

1. 麻しんおよび風しんワクチンの接種においては、予防接種法施行令で定める対象者は、1 期月齢 12 ヶ月 - 24 ヶ月に達するまで、2 期月齢 60 ヶ月 - 90 ヶ月に達するまでとし、1 期は 12 - 15 ヶ月の間に、2 期は就学 6 ヶ月前から就学までの間に終了することを強く勧める。
2. これらの接種を、何らかの理由で接種し損ねていることが判明した場合、保護者および接種者がこれを受けやすくできるような方策を配慮し、麻疹 elimination の方針を尊重する。
3. 接種にあたっては、1) 現在承認申請中の麻しん・風しん混合 (MR) ワクチンを 2 回接種、2) 麻しんワクチンと風しんワクチンを同時に接種、3) 麻しんワクチン接種後 27 日以上あけて風しんワクチンを接種する などの方法が考えられ、保護者による選択を当面可能にする。
4. 未接種者のチェック、それらに対するワクチン接種機会の提供は、1 歳半健診、就学時健診および就学時などを最大限活用する

以上、日本小児科学会は我が国および世界における重要な課題である麻疹、風疹対策の一環として、上記の 4 点を我が国に於いて実施にあたっての考え方として検討して頂くことを要望いたします。

また、現場である地方公共団体の対応は、三重県感染情報センター⁽¹⁶⁾の当時のホームページを見ると以下になる。

麻疹風疹混合ワクチンの 2 回接種制度の導入 (平成 18 年 4 月 1 日～) に加え、麻疹、風疹単抗原ワクチンの接種も追加導入 (同年 6 月 2 日～) されました。

(2005 年 9 月 28 日)

(2006 年 4 月修正)

(2006 年 6 月修正)

麻疹 (はしか) と風疹 (三日はしか) の対策を一層強化するため、定期の予防接種制度 (予防接種法に位置づけられている制度) として、平成 18 年 4 月 1 日から麻疹・風疹混合ワクチンの 2 回接種が導入されましたが、これに

加えて、平成18年6月2日から麻疹、風疹単抗原ワクチンの個別接種も追加導入されました。

- ① 麻疹や風疹は幼児期早期にかかってしまうことが多いため、麻疹と風疹の予防接種は、お母さんからの免疫がなくなる生後12月以降なるべく早期に接種することが、お子様自身の予防だけでなく、社会全体の感染症の予防（まん延防止）のため大変重要です。
- ② 平成18年3月までは、生後12月から90月の間に、麻疹ワクチンと風疹ワクチンを1度ずつ接種するという制度でしたが、平成18年4月からは乾燥弱毒生麻疹風疹混合ワクチン（MR混合ワクチンと呼ばれています）を使用することで、麻疹と風疹の予防接種は一度で済むようになりました。
- ③ また、より高い予防効果を得るためには、2回接種を新たな制度として導入し、お子様がより大きな集団生活（小学校）を始める前に接種することが望ましいため、小学校就学前の1年間に2回目の接種を行うことになりました。
- ④ しかしながら、上記の制度は、定期の予防接種として適用されるのはMR混合ワクチンのみで、従来の麻疹、風疹単抗原ワクチンは除外されていました。
- ⑤ 今回の改正（平成18年6月2日施行）により、麻疹、風疹単抗原ワクチンのいずれか一方の接種を受けたお子様、あるいは麻疹、風疹のいずれか一方に罹患したことのあるお子様も、定期の予防接種として、当該他方の単抗原ワクチンの接種を受けることができるようになりました。
- ⑥ なお、麻疹と風疹の双方の予防接種率の確保と向上、接種を受けるお子様の利便性、経済的・肉体的負担の軽減等の観点から、上記⑤に掲げるお子様を除き、MR混合ワクチンの接種が勧奨されることに何ら変更はありません。
- ⑦ 詳細については、お住まいの市町役場予防接種担当窓口にお尋ねください。

このように見てくると、果たして、政府は専門家の意見を聞き、当初から国民の声を尊重したマネジメントを行ったであろうか。さらに言えば、行政情報を提供する三重県を見ても、一応変更の知らせは伝達しているものの、詳細は窓口という、まさに「人」と「場」という、いわば人間メディアという精神的にフィード・バックを受けやすいメディア、そして窓口というまさに行政への入り口という距離を選ぶことで対処している。ここに、まさに行政広報＝PR、さらには行政広報の社会化の問題があり、ただ単に「知っているはず」「分かっているはず」、さらには「自分たちは国民のために行動した」という一方的な形ではなく、行政・市民相互の行動をトータルに導く、市民側から言え

ば生活の基軸となり、行政側からすれば、まさに行政活動に理解を得るような PR 活動、情報サービスが必要になるのである。

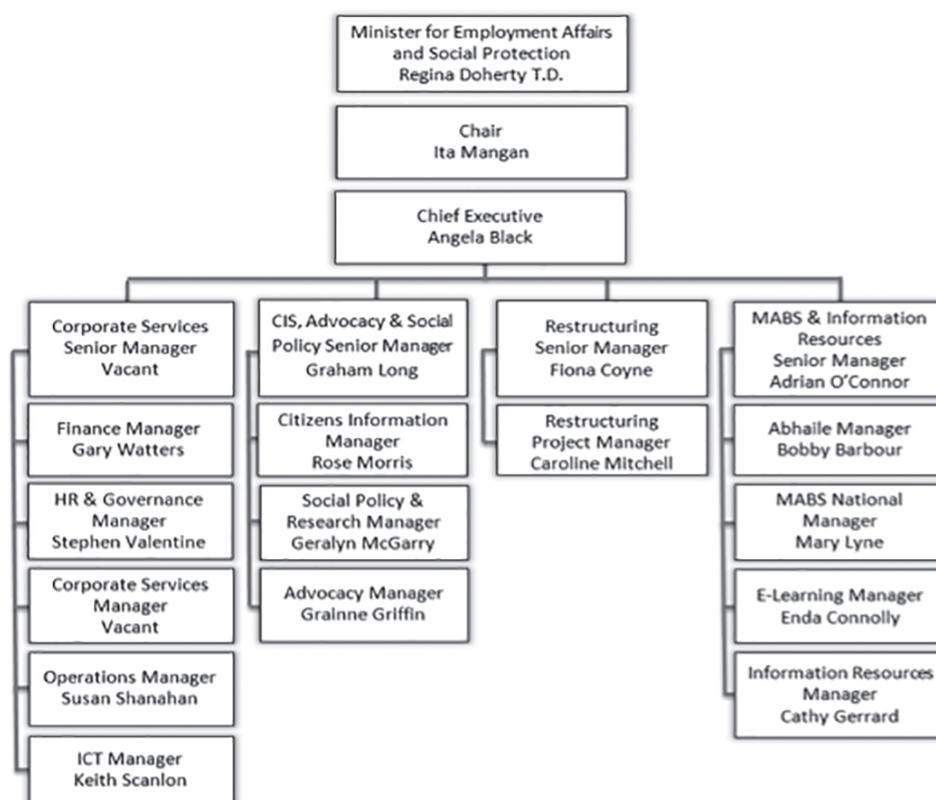
(5) アイルランド Citizens Information Board (市民情報提供局)

そうした中、アイルランドではまさに「人」と「場」という、いわば人間メディアという精神的にフィード・バックを受けやすいメディア、そして窓口という行政への入り口という距離を短縮させる役割を担っている部署として Citizens Information Board (以下 CIB) がある。

CIB は、社会サービスとその権利に関する情報提供、アドバイス、アドボカシーの支援を担当している。すべての任命は大臣によって行われ、CIB の Board メンバーは、the Comhairle Act, 2000、および the Citizens Information Act 2007 によって規定され、Board はメンバー 15 人からなる。メンバーのうち 1 名を議長とし、任期は 5 年を超えてはならないとされる。メンバーには、大臣が 1 名、障がい者代表者 3 名、Board 職員 1 名が含まれるものとされている。理事会のメンバーは 6 名以上が女性で、6 名以上が男性でなければならない。また、Board のメンバーは、5 年の任期を過ぎて失効した場合、Board のメンバーとして再任する資格があると規定している。現在 Board の最終任命は 2016 年 9 月に行われている⁽¹⁷⁾。

CIB は、幅広い公共サービスおよび社会サービスに関する情報提供、アドバイス、アドボカシーの提供を支援する法定機関であり、市民情報ウェブサイト「citizensinformation.ie」を提供し、the network of Citizens Information Centres と電話サービスのネットワークをサポートしている。また、マネー・アドバイス・バジェット・サービス (MABS) に資金を提供し、サポートしている。現在、the Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2008・the Citizens Information Act 2007・the Comhairle Act 2000 の適用によって、雇用・社会保護省の任務を遂行している。法律で定義されている CIB の権限は以下になる⁽¹⁸⁾。

- ・個人が社会サービスに関する正確で包括的かつ明確な情報にアクセスできるようにする
- ・個人、特に障がいを持つ人々を支援し、支援し、ニーズやオプションを特定し理解する
- ・ソーシャルサービスのアクセシビリティ、調整、一般市民の意識を高める
- ・現行の社会政策とサービスの有効性に関する情報の提供を支援し、促進し、開発し、それらのサービスの利用者にとって懸念される問題を強調する
- ・障がい者のためのアドボカシーサービスの提供を支援するため、または直接提供する
- ・マネー・アドバイス、バジェット・サービスを通じた個人の負債とマネー管理に関する助言の提供を支援する

図2 Citizens Information Board 組織図⁽¹⁹⁾

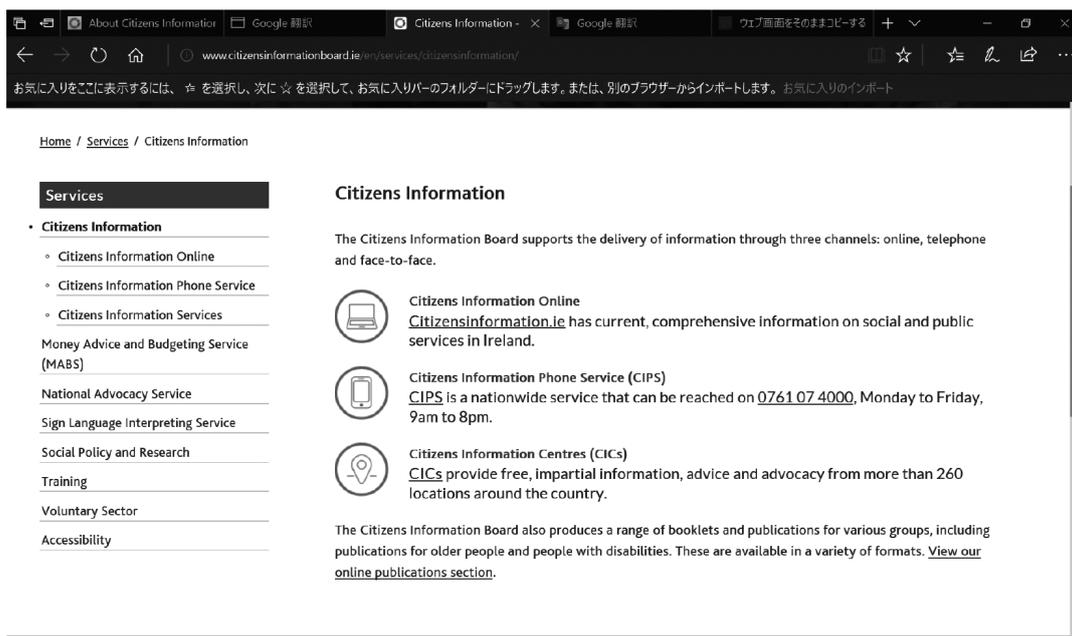
まさに、CIB は、社会サービスに関する情報提供、アドバイスおよびアドボカシーの提供、および個人のマネー・アドバイス、バジェット・サービスの提供を支援することを担当する国家機関である。

表1 Citizens Information Board Members⁽²⁰⁾
February 2018

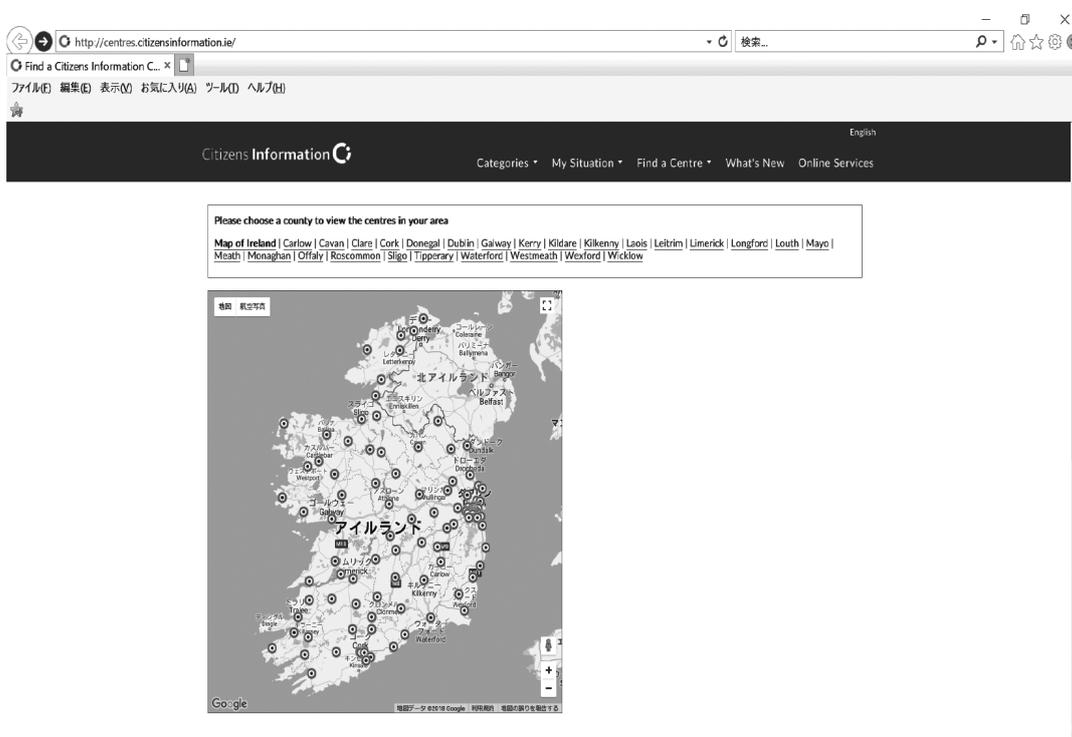
| Name of Member | Term of Office |
|-----------------------------|-------------------------|
| Ms Ita Mangan - Chairperson | 12/06/2015 - 11/06/2020 |
| Ms Josephine Henry | 04/03/2015 - 03/03/2020 |
| Mr Tim Duggan | 01/09/2017 - 31/08/2022 |
| Ms Nicola Walshe | 05/11/2017 - 04/11/2022 |
| Mr Sean Sheridan | 17/11/2015 - 16/11/2020 |
| Dr Joanne McCarthy | 15/06/2016 - 14/06/2021 |
| Mr Cearbhall O'Meadhra | 15/06/2016 - 14/06/2021 |
| Mr John Saunders | 15/06/2016 - 14/06/2021 |
| Mr Niall Mulligan | 15/06/2016 - 14/06/2021 |
| Ms Tina Leonard | 15/06/2016 - 14/06/2021 |
| Mr Ian Power | 15/06/2016 - 14/06/2021 |
| Ms Mary Higgins | 15/06/2016 - 14/06/2021 |
| Mr James Clarke | 05/09/2016 - 04/09/2021 |

この活動の中でも、特筆すべきは Citizens Information Services (CISs)⁽²¹⁾ であり、前述でいうならば the network of Citizens Information Centres の運営である。これは一般に対面型サービスを提供しており、彼らの活動は、CIB によって支援され、資金提供されている。市民への情報サービスは、無料で公平に行われ、守秘義務をもってアドバイス、アドボカシーを提供している。各市民情報サービスは、全国または都市部の一部の地理的エリアをカバーし、Citizens Information Services (CISs) のネットワークを通じてそのサービスを提供している。

Citizens Information Services ホームページ



政経研究 第五十六卷第二号 (二〇一九年七月)



五二一 (六五四)

ダブリン市内の Citizens Information Centres⁽²²⁾



Citizens Information Centres への道路標識



アイルランド共和国政府にみる行政広報の役割 (岩井)

五一一 (六五三)

2016年のCIB実績に関しては、以下になる⁽²³⁾。

- ・2016年にCitizen Information Serviceに電話をかけた人は607,913人、問い合わせ件数は101万人。
- ・Citizensinformation.ieは2016年に1930万人以上の訪問者を獲得し、月平均911,887人の訪問者を抱えていました。年間でサイトは5350万の閲覧を記録。
- ・Citizens Information Phone Service (CIPS)の情報担当者は、139,426件の電話問い合わせを処理し、1,164件の直接の問い合わせに対応。
- ・移動(車)による市民情報部門は、2016年に巡回で20週間を費やしている。
- ・607人のCISのスタッフは、春と秋の期間に行われた39のイベントにCIB National Calendar of Training Eventsに出席。
- ・Money Advise & Budgeting Service (MABS)は2016年に40,000人以上のクライアント/電話相談に対応。また新しいクライアント17,366人、情報クライアント2,500人、MABSヘルプラインには20,832件の電話相談があった。
- ・“It Makes Sense”⁽²⁴⁾ローンでは2016年末に78の信用組合から、2017年4月現在で225のサイトを表示し105の信用組合から情報を入手可能にした。

さらに付け加えると、手話サービスにも対応しており、1,355件の要請に応え、3,127件の遠隔通訳セッションを提供している。これらを見ると、人口476万人に対して、Citizen Information Serviceに相当数の人が何らかの形で接触し、この対応に直接的に人間メディア、すなわち「人」が関与していることが分かる。さらに、ホームページのCitizensinformation.ieに関しては、その閲覧は人口を超えている。

図3 Citizensinformation.ie のカテゴリー ⁽²⁵⁾

| |
|---|
| Social Welfare |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ Social welfare payments ・ Irish social welfare system |
| Employment |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ Employment rights and conditions ・ Types of employment ・ Retirement ・ Migrant workers ・ Equality in work ・ Unemployment and redundancy ・ Enforcement and redress ・ Employment and disability ・ Starting work and changing job |
| Housing |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ Housing grants and schemes ・ Planning permission ・ Local authority and social housing ・ Renting a home ・ Owning a home ・ Losing your home ・ Taxes, charges and reliefs ・ Building or altering a home |
| Money and Tax |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ Tax ・ Personal finance ・ Budgets |
| Death and Bereavement |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ Money matters after a death ・ Sudden or unexplained death ・ Before a death ・ After a death ・ The deceased's estate ・ Bereavement counselling and support |
| Health |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ Health system ・ Medical cards and GP visit cards ・ Health services ・ EU healthcare ・ Drugs and medicines ・ Legal matters and health ・ Food safety |
| Travel and Recreation |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ Motoring ・ Transport and disability ・ Travel abroad ・ Traffic and parking ・ Travel to Ireland ・ Recreational activities in Ireland ・ Vehicle standards ・ Roads and safety ・ Air travel ・ Public transport |
| Moving Country |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ Irish citizenship ・ Moving to Ireland ・ Moving abroad ・ Asylum seekers and refugees |

Family and Relationships

- ・ Separation, divorce and dissolution
- ・ Getting married
- ・ Civil partnerships
- ・ Problems in marriages and other relationships
- ・ Cohabiting couples
- ・ Civil annulment
- ・ Married couples
- ・ Children's rights and policy
- ・ Parenting alone
- ・ Miscarriage and stillbirth
- ・ Before your baby is born
- ・ Adoption, fostering and surrogacy
- ・ After your baby is born
- ・ Services and supports for children

Justice

- ・ Legal aid and advice
- ・ Law and rights
- ・ Civil law
- ・ Courts system
- ・ Criminal law
- ・ Arrests
- ・ Witnesses
- ・ Victims of crime
- ・ Prison system
- ・ Crime and crime prevention
- ・ Courtroom
- ・ Evidence
- ・ Children and young offenders
- ・ Probation and welfare services
- ・ Law enforcement
- ・ Court offices

Consumer Affairs

- ・ Motoring
- ・ Consumer protection
- ・ Food
- ・ Media
- ・ Energy and water services
- ・ Waste services
- ・ Financial services
- ・ Telecommunications and postal services
- ・ Travel

Education and Training

- ・ Third-level education
- ・ Primary and post-primary education
- ・ Irish education system
- ・ Vocational education and training
- ・ European education programmes
- ・ Returning to Education
- ・ Pre-school education and childcare
- ・ State examinations

Government in Ireland

- ・ Elections and referenda
- ・ Government departments
- ・ Local and regional government
- ・ The President
- ・ Irish Constitution
- ・ European government
- ・ Security and emergency services
- ・ National government
- ・ Data protection

Environment

- ・ Planning and development in Ireland
- ・ Environmental law
- ・ Waste management and recycling
- ・ Agriculture and forestry
- ・ Water services
- ・ Environmental protection
- ・ Animal welfare and control

出所：Citizens Information ホームページに基づき筆者作成

<http://www.citizensinformation.ie/en/categorytree.html>

おわりに

以上のようにアイルランドの情報サービスの提供を見た場合、非常に国民と国の行政との距離が近いと考えられる。確かに、アイルランドは、人口が日本よりも少なく、面積も北海道位と小さいものである。さらに、日本との違いとしては、地方自治に関しては、31の地方自治体があり、それぞれに地方自治体の権限がある（内訳：County Councils 26、City Councils 3、City and County Councils 2）⁽²⁶⁾が、日本とは少々異なる事情がある。

County Councils

- ・ Carlow County Council
- ・ Cavan County Council
- ・ Clare County Council
- ・ Cork County Council
- ・ Donegal County Council
- ・ Dun Laoghaire / Rathdown
- ・ Fingal County Council
- ・ Galway County Council
- ・ Kerry County Council
- ・ Kildare County Council
- ・ Kilkenny County Council
- ・ Laois County Council
- ・ Leitrim County Council
- ・ Longford County Council
- ・ Louth County Council
- ・ Mayo County Council
- ・ Meath County Council
- ・ Monaghan County Council
- ・ Offaly County Council
- ・ Roscommon County Council
- ・ Sligo County Council
- ・ South Dublin County Council
- ・ Tipperary Co Council
- ・ Westmeath County Council
- ・ Wexford County Council
- ・ Wicklow County Council

City Councils

- ・ Cork City Council
- ・ Dublin City Council
- ・ Galway City Council

City and County Councils

- ・ Limerick City and County Council
- ・ Waterford City and County Council

出所：Department of Housing, Planning and Local Government ホームページ：
www.housing.gov.ie/local-government/administration/local-authorities/local-authorities に基づき筆者作成。

アイルランドは、地方自治体制度の整備が他のヨーロッパ諸国と比

較して遅れたとされ、1990年台の初頭から地方自治体の権限の拡大を図るとともに、2001年に、地方自治体の内部構造の改革にも着手し、地方自治体の効果的かつ効率的な運営が進められた⁽²⁷⁾。その中でも、2001年地方自治法（Local Government Act2001）がアイルランドの地方自治の集約的存在であり、当時次の4つ①地方議員の役割を高めること②地方自治体の運営に地域のコミュニティ等の参加を促すこと③地方自治体に関する法整備を行うとともに、地方自治体が効果的かつ効率的に運用されるよう、財政や行政手続の新たな枠組みを示すこと④地方自治体改革のための計画を強化することがポイントとされ⁽²⁸⁾、その後も地方自治には改正が加えられている。しかしながら、そうした改正が進んでいるが、国による支援が大きく、そのための省が存在していることから、国の行政というものが国民には近い存在である。だからこそ、CIBの活動が活発、あるいはその情報サービスが行政と市民の距離を縮めているといえるかもしれない。しかしながら、一方において日本で考えた場合、同じような情報提供サービスは自治体でもなされているが、アイルランドのように活発化しているかという点、そうとは考えられず、その距離は遠い。すなわち、市民の求める情報サービス、行政広報になっているかと言えばそうではなく、行政側のあくまでも「これで市民に伝わっているはず」という、側面が強い。実際にホームページに関して、アクセシビリティの観点から、行政のホームページは見にくく、使いづらいとの指摘が多々見られる。つまり市民本位のものではなく、あるいは価値の共有がないからこそ、生活の基軸となりうる行政広報になっていないと言える。

行政にとって、情報を持たない市民にいかに関係を伝え、さらに現在では豊富な情報をもった市民との協働が必要であり、こうした市民とのコミュニケーション無くして真の市民のニーズや利益を発見することは難しい。いくら、予算を費やしても人々が理解しなければ意味がないし、さらに早急に対処しなければならないニーズを見落とす可能性もある。こうした事が明るみに出た場合、問題点を理解せぬまま

行政が問題に対する説明を行い、さらに問題が複雑になることが多々起こってしまうのである。すなわち、現在もなお、市民と行政のコミュニケーション・ギャップがあり、このギャップを埋める「場」の日常化、さらには日常化による精神的距離の短縮が必要なのである。だからこそ、政府が市民の利益に直接対応することを忘れてはならないのである。そこに、まさに行政の責任、あるいは説明責任がある。なぜなら、PRの根本には「(1) 民主主義政府は国民にその活動を知らせる義務がある。(2) 効果的な行政府は国民の積極的な参加と指示が必要である」⁽²⁹⁾という前提がある。それを政府が、情報化の流れ、あるいは情報の洪水化によって、国民のニーズが複雑化したことに応えきれなくなっているというのは言い訳に過ぎない。そうした中で、その対応策として、広報手法の技術論やメディア利用に終始するのではなく、住民価値という視点から広報広聴の本質と手法を議論することを忘れてはならないと考える。

だからこそ、国・行政の規模など、アイルランドと日本では異なる部分は多々あるが、CIBの活動には見習うべき点が多々ある。なぜならそのレポートには、「Citizen first : The focus is on organising ourselves and delivering services to get the best outcome for citizens」をかけた実践しているからである。具体的には、2015年から2018年の3年間にCitizen firstの戦略計画を設定し、市民ニーズのさらなる対応向上を目指している⁽³⁰⁾。さらに言えば、やはり「情報の質」の問題も提起されており、ここに情報サービスをいかに行っていくかという問題意識がうかがえ、単に日本のように従来の業務の一環ではなく、研修なども行われてれている。そして政策や行政サービスに関して言えば、まさにCIBにその不備などが市民から訴えられ、政府にフィード・バックされるという機能も担っている。これは政府と市民の中間に位置するものであり、PRの位置づけとされる、中立性と合致するものである。さらにCIBが、法的機関でもあり単なる民間の情報サービスではなく、公式・正確な機関であり、ここに本稿で述べてきた、行政広報の今後

の在り方にも合致するのである。紙幅の関係上、本稿で詳細は述べないが、だからこそ CIB は、行政広報と深く関係する情報自由 (Freedom of Information Act) 法の対象となっており、行政情報は本来主権者市民のものという考えを反映していると考えられる⁽³¹⁾。このように、ただ単に効率性を求めるのではなく、まさに民主主義を大前提とする以上、コミュニケーションの努力なしに活動することは許されない。さらに政府の行政広報は、今後はさらに公式・正確性を意識しつつ、いかに市民との精神的・物理的距離を短縮するか (社会化) を検討していくかが大きな課題となり、主語を「自分たち行政が」ではなく、他者である「市民が」にいかに変換して、行政広報を含め行政活動を考えていくことが必要と考える。

註

- (1) 外務省によると、アイルランド共和国は、面積7万300平方キロメートル (北海道とほぼ同じ)、人口約476万人 (2016年アイルランド国勢調査)、首都はダブリン (約134万人アイルランド国勢調査)、アイルランド語 (ゲール語) 及び英語、宗教はカトリック教徒が約78% (2016年アイルランド国勢調査) である。また、地方自治体制度の整備が他のヨーロッパ諸国と比較して遅れをとっている部分がある。
- (2) 本田弘『行政広報』(サンワコーポレーション、1995年)、p29を参照。
- (3) 拙者論文「合意形成における行政広報の役割」
- (4) 株式会社電通プロジェクト・プロデュース局編『広報力が地域を変える』(日本地域社会研究所、2005年)を参照。
- (5) 内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室平成29年3月『災害対応におけるSNS活用ガイドブック』を参照。
- (6) IT 総合戦略本部 (2014)「防災・減災におけるSNS等の民間情報の活用等に関する検討会」報告書を参照。
- (7) 北村倫夫「ソーシャルメディアを利用した行政広報のガバナンスのあり方」『NRIパブリックマネジメントレビュー 2012年10月号』野村総合研究所を参照。
- (8) 内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室『SNSを活用した情報収集検索用語集—防災・減災—』2015年7月 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/pdf/kensakuyougosyu.pdf
- (9) 拙者論文「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50巻第3号所収 (日本大学政経研究所、2014年)を参照。

- (10) 株式会社電通プロジェクト・プロデュース局編『広報力が地域を変える』（日本地域社会研究所、2005年）を参照。
- (11) 村上弘「フリードリッヒ・ファイナー論争と説明責任」、村上弘・佐藤満編著『よくわかる行政学』（ミネルヴァ書房、2009年）p100～101を参照。
- (12) Glen M. Bloom (2009), *Cutlip and Center's Effective Public Relations (10th Edition)*, New Jersey: Pearson Education, Inc. pp.406-407. 及び、Scott M. Cutlip, Alenn H. Center, and Glen M. Broom (2000), *Effective Public Relations (8th Edition)*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 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、2008年）、p490を参照。
- (13) 厚生労働省「予防接種法施行令の一部を改正する政令及び予防接種法施行規則及び予防接種実施規則の一部を改正する省令の施行について（施行通知）」平成17年7月29日公布、平成18年4月1日施行。
- (14) 厚生労働省「予防接種法施行令の一部を改正する政令及び予防接種法施行規則及び予防接種実施規則の一部を改正する省令の施行について（施行通知）」平成18年5月31日公布、6月1日施行。
- (15) 公益社団法人 日本小児科学会「麻疹及び風疹定期予防接種の2回接種の導入およびその接種スケジュールについての要望」平成17年6月26日を引用・参照。 http://www.jpeds.or.jp/modules/activity/index.php?content_id=194
- (16) 三重県感染情報センター：<http://www.kenkou.pref.mie.jp/topic/yobousesshu/MRyobousessyu060602.htm>
- (17) Department of Employment Affairs and Social Protection（雇用・社会保護省）ホームページ：<http://www.welfare.ie/en/Pages/Citizens-Information-Board.aspx>
- (18) Citizens Information Board ホームページ：<http://www.citizensinformationboard.ie/en/about/>
- (19) Citizens Information Board ホームページ：http://www.citizensinformationboard.ie/en/about/organisation_chart/
- (20) Department of Employment Affairs and Social Protection（雇用・社会保護省）ホームページ：<http://www.welfare.ie/en/Pages/Citizens-Information-Board---Board-Members.aspx>
- (21) Citizens Information Board ホームページ：<http://www.citizensinformationboard.ie/en/services/citizensinformation/cis.html>
- (22) 場所はダブリン市のオコネル・ストリートという目抜き通りに面したところにあり、アクセスは非常によく、多くの市民が訪れている。また、このセンターは様々なところにあり、ダブリン近郊だけでも25設置され、

各地に設置されている。

- (23) Citizens Information Board“Annual Report 2016”を参照。
- (24) 個人ローンに関するサイトである。<http://itmakessenseloan.ie/>
- (25) Citizens Information ホームページ：<http://www.citizensinformation.ie/en/categorytree.html>
- (26) Department of Housing, Planning and Local Government ホームページ：www.housing.gov.ie/local-government/administration/local-authorities/local-authorities
- (27) 財団法人自治体国際化協会「アイルランド共和国の地方自治」平成15年3月を参照。
- (28) 財団法人自治体国際化協会、前掲参照。
- (29) 前掲、Glen M. Bloom (2009), 411. 及び、日本広報学会監修、p497を参照。
- (30) Citizens Information Board“Annual Report 2016”を引用、参照。
- (31) アイルランド共和国の情報公開法制については、日本における行政機関情報公開法の制定より2年早い1997年に情報自由法が制定されており、個人情報保護法制については、日本における行政機関個人情報保護法の制定より15年早い1988年にデータ保護法が制定されている。その成立経緯としては、イギリスにおける議会主権（ウェストミンスター型議院内閣制）の強い影響を受けつつ、1997年4月21日に1997年情報自由法として成立している。これは行政改革の一環としての位置付けもあり、同法は、2003年4月11日に2003年情報自由（修正）法として1997年情報自由法を改正し、現在では2014年情報自由法となっている。財団法人 行政管理研究センター『アイルランドにおける情報公開制度及び個人情報保護制度の運用実態に関する調査報告書』平成21年1月、アイルランド共和国 The Freedom of Information Website：<https://foi.gov.ie/>を参照。尚、行政広報と情報公開制度の関係、すなわち行政情報と市民の関係については、今後の筆者の研究課題でもある。

