

合意形成における行政広報の役割

岩井義和

はじめに

現在、行政には大きな変化のうねりが押し寄せている。その代表的なものが、新しい行政の役割として、「経営」と「協働」が求められていることである。その大きな要因としては、いわゆる財源・財政問題が挙げられるが、それは従来型の行政が市民のあらゆる公共サービスを提供するという時代の終焉を意味する。

この「経営」と言う言葉であるが、同じような言葉として行政では「運営」という言葉が用いられてきた。これは、いわば組織・制度を動かす管理型を意味する。しかし、経営という言葉を用いる場合、NPMを代表とする、いわば民間の持つ経営手法を取り入れた「経営型」行政運営への転換を図ることを意味し、顧客志向、成果志向、競争原理の導入、現場への権限移譲を取り入れた行政経営手法に改めていかなければならないことを意味する。その際に求め

られることとしては、行政マネジメントの方向性が一律削減の減量行政から、市民重視、成果重視、目的重視に基づいた「選択と集中」による選択行政への転換を図るものとなる。したがって、予算についても一律削減でなく、重点選別主義に徹した予算配分とするものにならない。だからこそ、特に地方公共団体においては、目指すべき「まちづくり」の実現のための「行政経営方針」について具体的な目標などを明示していく必要性があり、そしてそこでは、様々な工夫をしつつ地域の発展を目指すことが求められる。

しかしここで見落としてはならないことがある。それは、誰が「選択」していくかである。すなわち、地域の方向性の作成のためには、地域住民の存在を忘れてはならず、ここに方向性を定めるための市民との協働¹⁾が必要であり、さらに方向性の共有がポイントとなるのである。

そうした中、ひとつの地域活性化の方策とする選択肢として、いわゆるNIMBY施設(迷惑施設、嫌忌施設)建設がある。NIMBYとは「Not In My Backyard」の頭文字をとったもので、『自分の裏庭にはごめんだ』という意味であり、廃棄物処理場や原子力発電所のような地域環境を悪化させる可能性がある施設が、自分の居住地域に建設されることに対して、反対する考え方である。従来型のプラン型行政では、この選択肢を選択する場合、行政が一方的に施策を定め、施設の建設場所をある特定場所に決定し、突如説明会が開かれることが多かった。すなわち、ここに行政の既存の形式的な手続きを重視する、いわゆる「運営」を中心とする行動があったと考えられる。したがって、「運営」から「経営」への変化、さらには市民による選択を重視する場合、市民とともに議論し意思決定することが求められる。

そしてこのことは、迷惑施設の建設をめぐる問題だけでなく、様々なシチュエーションでの合意形成の理念やあ

り方、対立する主体間のコミュニケーションの方法や、市民参加の手法、合意形成の「場」の運営など、技術的な面での問題を検討する必要性を意味している。

そこで本稿では、行政と市民の情報ギャップや技術的な知識のギャップを埋めること、対等な立場で議論できるような体制づくり、第三者による問題の構造と要因を客観的に分析し、検討課題に対する戦略的アプローチを示すこと、市民の自治意識を引き出し公共的な観点から意見調整を図るなど、様々な争点を解決する手法としての、現在求められる協働型行政広報の役割について検討していく。

(1) 従来型の行政広報の役割変化

行政広報は、いわば行政組織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、維持する考えであり技術とされ、これまでも合意形成の場面で使用されてきた。しかし先述の迷惑施設における合意形成を行う場合、従来型の行政広報は、行政を主体とする運営、あるいは統治論の側面を強調するかたちで用いられてきた^②。したがってこの場合、行政運営の視座に基づき、行政体と市民が一体となつて、行政が考え計画した、あくまでも行政施策を遂行するための手段としての行政広報という形で用いられてきた。こうした形での行政広報の運用は「行政体が主体になる」という意味で権力の正統性の基盤を確立する意図をもち、「上から下へ」というニュアンスは避けられない^③。しかもこの場合では、選択は行政のみが行い、そこに市民の存在はない。すなわち、ここでの利害対立図式は、表面的には施設整備を担う自治体が、反対する地域住民と対立するという「地域住民」対「行政」の構図だけが大きくクローズアップされる。したがって、こうした対立の解消のためには、まず行政からの十分な説明

が果たされる必要性が行政広報にも求められてきた。これは、「広報」を、その言葉のごとく広く社会に対して報ずるに知らせる・伝達するという言葉をそのまま使用すること、すなわち「知らせる」ことに重きを置いて用い、さらに行政の自己表現、自分の売り込みというような意味合いで使われると考えられる。そこではいわば、広報を情報発信の手法としての側面を強調して捉えているのである。しかし、現在求められる、行政経営における誰が「選択」していくかに着目し、住民の選択肢という点を強調してこの迷惑施設の建設プロセスを見てみると、施設整備によって最終的に便益を受ける存在は住民であり、そうした観点からすると、迷惑施設問題に係る合意形成とは、本質的には「便益を受ける地域住民」と「迷惑を被る地域住民」という関係も表出され、こうした利害調整も存在する。したがって、迷惑施設における、住民との合意形成は、当該地方公共団体の政策や計画などの施策の策定過程において、さまざまな住民や地域社会の要求、意向等も反映させる部分が多々あることに注意しなければならないということになる。すなわち、行政には、「地域住民」対「行政」という合意形成方策と、「便益を受ける地域住民」対「迷惑を被る地域住民」など、多角的利害調整の方策が必要となっているのである。これはいわば、従来型の「運営型」で用いられていた行政広報の役割を変化させていく必要性の現れであり、行政と市民、市民と市民の間の良好な関係に、いかに行政広報が関わっていきけるかの問題ある。ここでお互いが不信感をもった場合、協働はあり得ない。すなわち、行政広報を基軸とする、広報行政の確立ならびに、行政の経営感覚と協働作業による地域づくりが求められているのである。

(2) 住民ニーズの反映

迷惑施設における住民との合意形成では、前述のように、当該地方公共団体の政策や計画などへの住民や地域社会の要求、意向等も反映させる部分がある。すなわち、住民の要求やニーズを行政として吸収する行政への内部化の仕組みとして、アクターである行政側の聴く体制、すなわち広聴への検討が考えられる。しかし、こうした行政と市民のネットワークづくりとして、住民の様々な要求や意向等を行政施策への内部化の為の仕組みづくりは、不十分であったといわれる。

そこで、まず必要となることが住民の要求や意向などニーズの内部化、すなわちフィードバックの為の伝達ルートとしてのネットワークの開発である。⁴⁾これは、広聴の問題であり、その組織機構上および運営上で反映の仕組みを作り上げていくことである。すなわち具体的に言うならば、行政による住民ニーズ反映装置の形成といっても良いだろうが、多様なチャネルから反映されてくる住民ニーズ等を行政施策の策定過程に組み込む為の制度的手法を確立していくという課題に他ならない。

しかしこの課題を考えた場合、住民ニーズ等を行政施策の策定過程に反映するといっても、ニーズの全てを組み込む必要があるわけではなく、逆に全てを組み込むことは不可能に近いという現実がある。したがってこうした広聴活動による結果の把握の場面では、どのようなニーズを策定過程へフィードバックするか、というニーズの選択をする必要性がでてくる。これは、ニーズの集約あるいは統合といっても良いが、ここに行政と住民の間の情報に関するゲートキーパーの役割を果たすものがなくてはならない。住民ニーズは、多岐にわたっているといわれ、無整頓・無

秩序のままの状態にある住民の欲求が住民ニーズだとすれば、今日まで地方行政は、多くの分野の行政を担当して住民のニーズに应运してきた。勿論、それらのニーズの全てを行政が充足することは不可能であり、またその必要もないため何らかのゲートキーパーによって統合され整理されて行政当局の政策立案の過程へ反映されることになってきた。そこで住民のニーズと考えられてきたものとしては、以下のものがある。⁵⁾

(1) 生活環境に関するニーズ

① 生活環境の施設に関するニーズ

住民の住む日常生活圏を中心とした生活環境の施設に関しての要求であって、道路、公園、下水道、幼稚園、老人ホームなどへのニーズ。

② 生活環境のサービスに関するニーズ

生活環境の施設の整備や拡充に対するニーズは、生活環境にかかるサービスそのものやサービス内容の向上に関する要求を誘発する。ゴミの収集回数の増加、公害防止の徹底、公立病院の医師の増員、巡回図書サービスの実施などへの住民の要求。

③ 生活環境の制度に関するニーズ

住民が生活環境するニーズを派生させるとき、制度に関連するものが多く見られる。高齢者医療費・身体障害者医療費の無料化、保育時間の延長、区画整理問題の改善、福祉年金の引き上げ、学区の改変など多岐にわたる。

(2) 基本的権利に関するニーズ

① 財産権の侵害の回復に関するニーズ

住民の基本的な権利のうちでも、財産権の侵害の回復を願ってなされる要求がある。特に、都市化の影響による住民の財産権が侵害されるケースが多いが、その場合の回復を主張するニーズ。

② 生活権の侵害の回復に関するニーズ

主に公害現象によって侵害された生活権の回復を意図してなされる要求。公共事業による水質の汚濁から漁業補償を求めるなど、生活権を巡ってのニーズ。

③ 自然環境、文化財の保全に関するニーズ

自然公園や緑地を求め、郷土の文化財を保全し豊かな文化遺産を護りぬいていこうとする住民の要求は、都市化や無秩序な市街地の形成、不合理な土地利用への反発。

以上が従来型のニーズと考えられるが、現代社会では以上のものだけではなく、さらに複雑多岐化していることは言うまでもない。しかも、現在の行政経営という考えでは、そこに「価値」の問題が含まれる。言うなれば、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題であり、いかに自治体や地域にとっての大切な「価値」を働いて創造していくかが問題となっている。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、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・聞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、ここに大きくコミュニケーション

シヨンの流れの問題がある。

こうした住民ニーズを行政施策の策定過程に組み込まなければならないが、従来の手法としてアンケート調査、モニター制度、市民相談、及び公聴会などの活動によって住民ニーズの多くは行政によって把握されてきたが、把握するに当たっては、幾つかの段階が考えられると本田は指摘する。^⑥

① 実態把握の段階・要求が「いかなるところで」生じているかが把握されねばならない。住民のニーズは、決して一様に表出するものではなく、地域社会の変貌の経緯、産業・人口の構造、住民の階層と組織、公共施設の整備状況によって様々に発生するため、それらを勘案の上、いかなるところで要求が生じているかを具体化する段階である。

② 認知の段階・住民が「何を知り、何を考えているか」が把握されねばならない。あるならんらかのニーズが生起しても、それに関わる行政について、住民がその内容を理解しているか否かによって、政策選択は若干異なってくる。たとえば、道路建設に関する要求が生じた場合、住民が都市計画の行政内容を理解している場合には、地方自治体当局の対応は比較的スムーズに行いうる可能性もある。

③ 要望把握の段階・住民が「何を求めているか」を把握するのが、この段階である。自治行政に対する理解の有無に関わらず行政に対する住民の要求は生ずるが、具体的には、何を求めているのが把握されねばならないだろう。たとえば、生活環境整備に対する要求が一般には高い比率で求められているものの、具体的には、公共下水道の建設がもつとも強く要求されているものなのか、公園事業なのか。明確に把握されていなければならぬ。

④ 活動把握の段階…錯綜する住民ニーズのなかで、住民が「要求実現の為に何をしているか」が、すなわち、要求実現のため、住民は具体的にどのような行動をしているか、ということや地方自治体当局は理解しなければならぬ。何らかの行動をとっているのか否か。行動しているとしたら、どのような行動なのか。地元の議員にたいする働きかけなのか。地域社会における要求運動のための組織化の努力なのか。地域社会の要求実現に対する住民自身の動きを敏速に分析してこそ、そのニーズに科学的に応えうる行政上の基盤が形成される。

⑤ 障害把握の段階…住民のニーズは、常に容易に充足されるとは限らない。むしろ、その実現が困難な場合が多い。もし、ニーズの実現が何らかの障害によって容易に達成されないならば、住民には何らかの関心が湧くであろう。したがって、そのような場合、住民が「何が要求の実現を阻んでいると考えているか」を把握しておくべきである。

⑥ 展開把握の段階…ここで展開把握とは、住民が「それらの障害をどのような形で乗り越えようとしているのか」を把握することである。障害となっている問題に対処する住民の積極性や行動を把握し、評価することは、行政政策の形成に大きく影響する。

この段階まで地方自治体当局は把握してこそ、住民要求の全貌が理解されると考えられるが、このような住民ニーズの把握は、勿論あらゆるニーズにこの六つの段階での把握が必要なのではなく、幾つかの段階の組合せからなされるものとする。地方行政がその政策形成における選択要件として住民意思⇨住民ニーズを導入するのは、この六つの段階のうち、幾つかの段階での把握の結果を反映させるものであって、長期的には、基本構想・基本計画において、

また年度的には単年度の予算編成において行われてきた。そして、この住民意思⇨住民ニーズを政策選択に介在させることこそ、合意形成過程となる。

そうした意味で、各種広聴活動が主役となり、さらには広聴職員がゲートキーパーとして機能し、住民ニーズの行政施策への選択がなされることは有益と考えられる。そしてここで、住民の中には、取り組みを主導している者、さまざまな活動をめぐり住民への啓発活動に日常的に取り組んでいる町内会・自治会関係者など、多くの領域で活躍しつつ、高い問題意識を持った人々があり、そうした人々を巻き込んだの役割分担をもった住民主導の選択が様々な形でなされれば、多くの意見表明・意見収集・知恵の収集につながる。

こうしたことから、住民ニーズの選択には、行政から職員を派遣するなど、行政側の参加・サポートも必要である。さらに現在では、様々な広聴機能を有するメディアも発達してきており、特にソーシャルメディアが注目を浴び、多くの自治体でその活用がなされている。その特性としては、誰でも簡単に利用できるという簡易性のほか、発信した情報を多くの利用者が見て、拡散・共有することができる共有性、また住民が行政や地域外の関係者と双方向コミュニケーションがとれるという双方向性が挙げられる。そうした特性を活かして、地域内の人々とコミュニケーションを取りながら、情報を共有し合うことが現在では可能である。すなわち、ニーズの選択とニーズの反映という二段階の操作を行政・住民の両者を通じて進展させることが重要であり、こうした二段階の操作の仕組みが確立して、はじめて市民・行政のネットワークが完成するといえ、ここに「行政経営」を総合的にマネジメントする行政の役割がある。特に、住民ニーズ等の行政施策への反映は、担当職員の個人的選択ではなく、広く行政組織として行われるべきであり、さらにこの選択は、住民本位の選択でなければならない。そうした意味で、住民が行う選択に必要な、

行政側からの情報提供の問題は、ここでも重要となる。

(3) 行政側のインフォームド・コンセント

そこで考えられるものが、行政の説明、及び情報の共有の論点である。これはいわば、情報の発信の部分といえるが、情報の発信が不徹底であると住民に認知されると、行政と住民の対立は深まっていく。すなわち、住民が何を知らたいか、あるいは問題視している点は何かを把握し発信した情報でなければ、かえって住民の不信を増長させる可能性が高いというものである。その意味では、前述の住民ニーズの把握が大切であり、これと連動しての情報発信が重要となるのである。

しかし、現実には、住民の意見を反映する機会の欠如、さらには従来の行政が装備している意思決定プロセスの問題が指摘されることが多々ある。特に、従来型の委員会・審議会では、行政がその目的に合致するであろう「専門家」と若干の市民代表を加えた構成とし、意見を反映した政策と決定を行っているとの批判も聞かれる。そうした批判の解決策の一例として、行政が頼りにしてきた専門家の知識も活かし、民意を十分に反映し、かつ、議会もその本質的な役割を発揮するという、インフォームド・コンセントによる計画の評価、策定、実施を行う合意形成手法がある。

第一段階（インフォームド・コンセントの承認）では、意思決定過程への住民参加の手続きや意見集約の方法など、全体のプロセスを明示する。その後、議会の承認を得てその承認された手続きを公開し、社会的認知を確保する。住民、行政、専門家により構成される計画委員会と手続きの透明性を守るために監視委員会を設置する。

第二段階（インフォームの実施）で行う代替案の策定方法では、ISM (Interpretive Structural Modeling) という数理的手法を用いることによって、異なる分野の専門家の意見を合成し、この作業によって、異なる選択対象の特徴を記述する要件の構造を明らかにする。さらにこの要件群を利用して、代替案についての説明資料を作成する。この手法は、専門家や行政による過去の活動成果の知識を集積して十分に活用し、現時点での専門家の情報を付加・合成して代替案を作る方法の一つを示している。一般住民に開示してその意見を広く調査するためには、十分な時間と経費を投入して、住民が理解しやすい説明資料の作成を工夫する必要がある。

第三段階（コンセンソの形成）における広範囲に住民の意見を集約する方法として、住民投票の方法が最適であるとされている。その中でも、今後の電子投票システムの導入によりコーブランド方式 (Copeland Procedure) が実用を期待されている。これは簡単に言えば、多数の選択肢から一つだけ選ばせるのではなく、二案を対比して選択させることを全ての候補ペアについて行うものである。というのは、一般の人々にとって回答が難しい問題のとき、対比選択であれば答えを出せるケースが多く見られるからである。また、このコーブランド方式によれば非推移的な選択（じゃんけんの関係のような矛盾の回答）が発生することもあるが、それを回答者の真の選好であると考え、そのまま使用することもできる。ただし、大量の非推移選好が出るのが事前に予想される場合は、第二段階の代替案を修正する手続きを用意する必要がある。

最後の第四段階（インフォームド・パブリック・チョイス）では、コーブランド方式などにより住民が選好した上位二案について議会が技術的、行政的、財政的に検討を行い、最終の実施案を確定して公表する。この任にあたる自治体の長には、嘘がなく一貫した内容を住民に伝え、住民の信頼を獲得するような姿勢が求められる。

以上のように、これは専門家・住民・議会・行政のそれぞれの固有の役割を活かし、社会的な合意を形成する意思決定モデルであるが、ここでも行政の役割、とくに広聴・広報行政に関わる、行政職員の能力が大きく関わる。なぜならば、地域の調整役としての機能として様々な関係性を築きながらその機能を発揮することがこのモデルにおいて重要になり、その行司役、またはプロデューサーとしての行政職員の役割は重要だからである。

(4) 市民参加と情報の共有

見てきたように、迷惑施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、コミュニケーション活動、中でも情報を知らせるといふ、本来の役割を十分に果たすことが必要である。その役割を担ってきたものが広報であるが、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。さらに迷惑施設のように、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、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れるプロデューズ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方があ

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、紛争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すことが必要とされる。そうした観点から、ここでは、神奈川県自治総合研究センターによつてまとめられた、迷惑施設建設における合意形成関係における広報戦略、特に、フィードバック機能の手法として行われてきた以下のものを参考にして検討を加えてみる。⁽⁸⁾

① 住民会議

住民会議は対話集会・住民説明会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ると考えられる。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が重要であるが、討議の結果は行政に十分反映されていくことが望まれ、ここに行政機関の中立的立場が必要となり、本来行政広報担当者は、住民と行政の中立にあるべきものであるため、そうした担当者との協力や職員の資質が求められる。

② 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とともに含むようにすべきとされる。東京都武蔵野市の市民委員会である、「武蔵野方式」として有名であり、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つて、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つて差があり、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が果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、あるいは出し渋るようなことがあつてはならない。これを見ると、いわゆる民度、すなわち市民の問題に対する意識が重要なカギとなり、低い場合はより行政による情報の社会化、すなわち誰にもでもわかりやすい情報の提供や、広報の日常生活化が必要となり、最前線の職員となりうる行政広報の担当者の役割は大きい。

③ 計画陪審（オンブズマン）

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つて、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される。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必要がある。

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ている。

*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

この計画陪審、あるいはオンブズマンに関しては、やはり権限や第三者機関としての置付けが重要である。日本各地にオンブズマン制度を導入している自治体も多く、その位置付けは法律上行政型が多く、やはり住民の代表である議会型を望むという意見もある。また、財政の問題から、廃止するところも多くなってきたおり、どれだけ効果があるのか、つまり常設で予算を使っても必要かという住民からの意見によるものが多く、既存の機関でも代替可能との考えがある。こうしたことから考えると、そのオンブズマン制度の必要性を広報によって伝達することが重要となり、さらに代替機能としては広聴結果の計画への反映が重要となる。

④ 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に限られ、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有用となり、昨今は各地で見られている。この住民投票であるが、確かに民主主義という観点、特に間接民主主義を補完する意味での直接民主主義の手法であり、その意義は大きい。しかし間接民主主義、すなわち議会との関係からするならば、議会の役割を軽視するとも考えられる。そうした意味で、広報との関連で見ると、住民の代表機関である議会での審議過程を議会広報の充実により詳細に伝えるべきであり、その執行過程を行政広報において伝え、地域における行政広報と議会広報の両輪が正しく住民のために機能する必要性がある。

⑤ 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、どうしても参加しづらい反対住民を無理に連れていこうとするのは逆効果であり、これは広報戦略の問題となる。

⑥ 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とされる。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。しかし、その内容であるが、ただ行政側の思いだけであれば、決して受け入れられることはなく、ここに広聴による住民が求めた内容での発行が求められ、プロセスの透明性・公正さを示す広報における「情報の価値」が問題となる。

以上のように、さまざまな参加手法があり、現在多くの自治体でこれらの手法が取り入れられており、それぞれ個々の事情から、一概に優劣をつけることはできないが、既存の分類と評価をまとめられたものとして表1のような調査・研究結果がある⁽⁹⁾。

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

表1 主な参加手法と評価

		計画やシステムの策定				普及・啓発活動	評価・フォローアップ	対象とする市民の層
		情報公開	意見把握	提案抽出	合意形成			
メディア	市報	◎			△	◎		市民一般
	ニュースレター	◎			○	◎	△	市民一般
	インターネットホームページ	◎	○	○	○	◎	△	
調査	アンケート	△	◎	◎				市民一般／活動リーダー
	ヒアリング		◎	◎	○		○	活動リーダー
	学習会	○	◎	◎	△	○		関心ある市民
	現地調査・現地見学	△	◎	○		○	○	関心ある市民／活動リーダー
検討組織	委員会・審議会等	○	◎	◎	◎	○	○	委員
	ワークショップ（継続型）	○	◎	◎	◎	○	△	ワークショップメンバー
イベント	ワークショップ（単発型）	○	◎	◎	○	○		関心ある市民
	フォーラム	◎	◎	○	○	◎		市民一般／関心ある市民
	社会実験	◎	◎	◎	○	◎	△	市民一般／関心ある市民
意見受付	パブリックコメント	◎	◎	◎	○	◎	○	市民一般／関心ある市民
	説明会・意見交換会	◎	◎	◎	◎	◎	○	活動リーダー

◎…大きな効果が期待できる ○…効果が期待できる △…やや効果が期待できる

（出典） 西宮幸一「市民参加による地域リサイクルシステムの構築手法に関する研究—環境コミュニケーションの導入事例考察を通じた諸課題の整理—」2003年、廃棄物学会誌別冊 Vol,14,No16,p313.

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きている状況があるからである。すなわち「分権型社会を実現するために、地域の住民が自らの意思と責任で地域づくりを行う住民自治を充実させることが重視されている」¹⁰現れである。その意味でも、「参加」「協働」というキーワードは、政策・計画には欠かせないものであり、透明なプロセス、コミュニケーション、そしてマネジメントの確立の検討は重要である。

(5) 住民との関係⁽¹⁾

従来の行政と住民の関係は、表2におけるAの対立型が大半を占め、本稿の(1)従来型の行政広報の役割変化の冒頭でも指摘したように、この部分が大きくクローズアップされがちであった。しかし、近年はC・行動型、D・協調型となる事例も多く、あるいはそれぞれのタイプ同士の対立関係もみられる。その良い事例が迷惑施設による「地域振興」の位置付けをどのように行っていくか、すなわちその価値の重要性の示し方なのではないだろうか。例えば、公共が関与し、廃棄物処理法によって処理施設が不足するから建設するという位置付けがなされた場合、それだけでは住民に受け容れられず、総論賛成・各論反対やNIMBYの感情から抜け出せない。さらに、地域還元施設に代表される「補償」の手法がこれまで多くとられてきたが、日本国民の公共への関心の高まりは、補償との交換条件で迷惑施設を押し付ける図式では、解決できなくなってきた。

施設整備が進んでいる事例では、地域振興に強く関与している商工部局等がリーダー的な存在となって地域振興を上位計画に位置付け、施設ができることの意味や効果を住民にきちんと理解してもらうことに努め「地域振興」の重要な推進力になっている。しかし、上位計画に位置付ければ、どの地域でも進むわけではなく、それぞれの地域個別の課題も存在する。その意味でいうならば、施設整備が実現するための必要条件として、都道府県知事等や立地市町村の首長等推進者のリーダーシップも不可欠である。

しかも、これらが十分な条件になるには、安全と安心、言い換えると行政・住民相互の「信頼感の醸成」、「地域振興の位置づけ(産業面・生活面)」がキーワードとなるのではないだろうか。しかし、安全と安心をベースとして、信

表2 行政と住民の関係

A：対立型	絶対反対・白紙撤回	感情的・攻撃的	多くの紛争はこのタイプで、激しく対立した場合には裁判に解決を求めることもある
B：条件型	条件付き賛成	陳情・要望	基本的に受け入れざるを得ないのならば、有利な条件で解決しようとする
C：行動型	基本的には反対	対立解決への努力	反対住民が勉強会を開いたり、ほかの反対グループと連携をとりながら、行政に代替案を示したりする
D：協調型	基本的には反対	協調話し合いの努力	近隣市民や一般市民・学識経験者の参加を求めて問題を解決しようとする

(出典) 古市 徹『廃棄物計画 計画策定と住民合意』(2003) 共立出版株式会社、ならびに社団法人 全国産業廃棄物連合会産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書2003年3月 p3から作成

頼感に到達することは容易ではなく、またそのための簡便な方法は無い。「住民の不安の払拭」の方策としては、地元との関わり方、早い段階からの話し合いの場の提供、住民の目線で話を聞く、話す等、対話の基本が重要であることに変わりはない。PIやリスクコミュニケーション等の合意形成手法の技術論の整理は重要であるが、コミュニケーションの基本に立ち返った取り組み、県と市・企業・市民のチームワーク等、人的資源の最適配置等の庁内推進体制整備も重要となるのではないだろうか。

(6) 経営資源と行政広報

行政経営には、前述のように「選択と集中」が求められる。そこでこれらを可能にしていくためには、さらに「統合」と「関係」というものが重要になってくる。経営という言葉を使う場合、必ず関連して使われるものが経営資源である。経営資源は俗にヒト・モノ・カネ・情報ということになるが、財源・財政問題の場合、まさに財源と人的資源の制約が行政における

大きな課題となる。すなわちどの政策や事業を選択し、そこに資源を集中させていくかということである。迷惑施設は、まさにそのひとつの事例であり、それを選択するか否かの典型的事例と言えよう。だからこそ住民とコミュニケーションを行うことで意思を決定していくことが求められるのである。そしてここでは、行政職員の意識・能力が備わっているかが大きな課題となる。すなわち、行政の信頼を高めていくためには、有能な人材を集め、倫理教育や組織内外の良好な関係を築くことで相互理解できる人材の強化が必要になるということである。なぜなら、行政経営における「統合」には二つの意味があり、その一つが行政と市民が一緒になってトータルな地域の満足や住民満足を考えていくというものだからである。そのためには、能動的に市民が行政とともに課題を統合的に解決していくことが求められる。したがって、行政広報による望ましい方向性を示す必要性があり、行政広報の中心的課題となるはずである。それは言い換えれば、二つ目の「統合」である行政組織をまたがって、行政全体として、様々な諸政策を「統合的」に展開していく必要性にもつながるものである。それこそが、行政と市民が一緒になってトータルな地域の満足や住民満足、すなわち住民ニーズの基本方向となるのである。この場合、行政内部の組織間の連携や協働の仕組み、庁内情報、市民ニーズの共有、組織間のネットワークの構築など、行政内部のコミュニケーションの課題も顕在化し、これに対応できる人材(ヒト)が必要となる。しかもこれを遂行できる人材には、同時に住民へのアカウンタビリティ、政策のプレゼンテーション、市民の声を聴くヒアリング能力、社会を感知できる環境認識能力、市民との協働をすすめ、望ましい方向へとみちびけるプロデュース能力を必要とする。

さらにここで、もうひとつ行政と市民との関係をみると、そこには財源の源である納税者である住民の満足といかに連動させるかが大きな問題となっている。そうした中、行政広報は、マネジメント機能として「政策目的 (policy

objectives)の達成にむけて、人々をはじめとした諸資源を調整していくこと⁽¹⁴⁾に役立つと考えられる。なぜならば、行政広報を双方向性のコミュニケーションと捉えた場合、情報発信者である行政と住民は相互理解を目的としたものとなり、双方が情報発信者であり受信者となる。ここではフィードバックによる相互理解の促進が図られる。それは、互いに影響を与え、双方が変わっていくまさに協働の過程である。そして互いの変容によってお互いに自己修正が加わることになればここに協働型広報が確立されるのである。そのためにも、専門職としての広報担当(ヒト)を育成していくことは有用であり重要となる。

また、このヒトの育成は、資源のひとつであるモノにも関係してくる。なぜなら、こうしたヒトの育成によって、資産管理の強化につながるからである。従来型の行政とモノとの関係で使われる言葉として、ハコモノ行政がある。いままでの行政には、ハコを作ったが、その後このハコをどうのように活用していくかという視点が欠けていたと考えられる。特に、大きなイベントなどが開催されることが決定すると、多くの自治体が手をあげ誘致に乗り出してきた。しかし、誘致に成功はしたものの、イベントが終了すると、このハコを使いこなし続けることは難しく、多くの場合、維持費だけがかさみ、まさに行政の無駄の象徴的存在になっている⁽¹⁵⁾。しかし、前述のヒトを育成することで、一過性のハコの使用ではなく、市民とのコミュニケーション、すなわち市民との協働のなかで継続的な仕組みづくりが可能になると考えられる。またそれは逆に言うと、誘致を決定する際の事前の合意形成にも関わるものである。すなわち、日常から市民との協働を行っていけば、安易な誘致は行われず、長期のマネジメントを考えた、行政・市民相互の自己検証が行われ、賛成・反対であるにしろ、地域に必要なモノの価値を協働で考える機会を与えることとなる。行政がつくるハコが、行政にとって重要であっても、それが市民にとっては無駄と捉えられた場合、ここでは合

意形成はもたらされない。それはすなわち、今あるモノで価値を創造し続けるか、あるいは新しいモノでの長期的な地域の方向性をつくるか決定するものであり、ここにプロデュース型の行政が発揮される根拠がある。そしてここでは、新しくハコを作る場合、そのハコの地域における価値の本質を市民に正確に伝えることが求められ、また既存の価値あるモノも提示することで、比較しながらの選択肢を市民に提供することが可能となり、この点に行政広報の役割が見出せる。ここに行政広報による、モノの価値実現強化、経営に直結するマネジメントが可能となり、カネの健全確保、すなわち財政の健全化につながるのである。

そして、これらを可能にするのが情報であり、行政組織に蓄積された知識・情報は、市民・行政の双方向のコミュニケーションによって有効活用されるべきものであり、これらの資源を統合的に機能させるものが行政広報であるべきである。そしてこの場合の行政広報は、単なるお知らせではなく、さらに情報の共有だけの目的でもない。今求められるのは、情報の共有から情報の共鳴である。すなわち、多くのメディアや住民参加の手法は開発されてきているが、協働を考えた場合、行政と市民相互の行動がなければならぬ。したがって、そこには行政施策に対する反対も含まれるものである。この反対こそが合意形成過程における問題点とされてきたものである。そして従来の行政では、この反対の行動を無視、あるいは避ける手段として行政広報は使用されてきた。すなわち、とりあえず広報(やりっぱなし広報)し、とりあえず広聴(やりっぱなし広聴)をすることで、コミュニケーションの努力を怠り、結果、合意形成は至ったことにしてきた、あるいは近年では合意形成に至らない状況が生まれてきたと考えられる。

おわりに

このように、経営資源を考えてくると、いわゆるヒトに大きく影響されることが理解できる。そして、従来型の行政広報理解ではなく、行政広報＝Public Relationsと理解する必要性が顕在化するのである。すなわち行政マネジメント自体がPublic Relationsであると解し、行政内・外での広報・広聴・調整、すなわち総合的に知らせ・聞き・内外で調整することを連動させ、内外の理解と協力を第一に考え検討していく、行政Public Relationsの確立要請と考えられる。それはPublic Relationsの手法を行政という組織体のシステムに導入・蓄積することで、行政体の新しい条件に対する調整と適応を与え、確実に成果があげることが可能となり、合意形成における住民の「選択」への道筋になると考えられる。

社会学者のシェフによると、「同意の認識は実際の同意とは独立したものであり、同意の認識は、実際の同意よりも人々の行動に影響を及ぼす⁽¹⁷⁾」と論じ、共同志向のコンセンサスアプローチ⁽¹⁸⁾を説明する。

これは、個人志向と共同志向に関する示唆であり、個人志向というものは、それらが他者に共有される、あるいは他者に共有されたと認識されるまでは、世論を形成しないというものである。つまり、なんらかの状況における選択は、個人的見解が他者の持つ見解と類似する実感が得られると、個人間の識別感覚や共通利害についての知覚を呼び起こすというものである。よって、「個人志向は、ある環境における争点や対象物の認識と、同一の争点や対象物についての重要な他者認識を両方もつのである。二人以上の個人志向が、同一の問題や対象物をお互いに持てば、それは「共同志向」の状態となる⁽¹⁹⁾」とする。ここでは、多くの個人は同時に相互に関心と利害ある争点を志向するとし、

表3 共同志向コンセンサスの種類 (Type of Coorientational Consensus)

	多数の人も問題に合意していることを認識 (Perceives That Majority Also Agrees on Issue)	多数の人は問題に合意していないことを認識 (Perceives That Majority Does Not Agree on Issue)
多数は実際に問題に合意 (Majority actually agrees on issue)	一枚岩のコンセンサス (Monolithic Consensus)	多数的無知 (Pluralistic ignorance)
多数は問題に合意していない (Majority does not agree on issue)	合意性の過大視 (False Consensus)	意見の不一致 (Dissensus)

(出典) Thomas j. Scheff, "Toward a Sociological Model of Consensus", *American Sociological Review*, 32, no.1 (February 1967), p.39、及び、日本広報学会監修『体系パブリック・リレーションズ』 p258

そしてこの個人志向が大きな社会グループへ拡大するのである。ここに、合意形成へのアプローチのヒントがあり、またいかなる選択肢を提供するかの問題が含まれる。言い換えれば、ここに効果あるコミュニケーションと効果のないコミュニケーションの差があるのである。

シェフの考えからすれば、実際の同意と同意の認識は異なるものであり、片方だけを考慮することだけでは不十分になる。表3からすると、「一枚岩のコンセンサスとは、関与した人々が高いレベルの実際の同意を正確に認識したことを表す。意見の不一致とは、高いレベルの実際の非同意が正確にそのように認識されるとき²⁰の状態」であり、これは別の面で見ると、不正確な同意の認識に基づいている住民との関係は、一層困難なものとなる。しかしながら、こうした不正確性の中にある住民は、実際の同意や非同意と異なり、そこで効果的なコミュニケーションが行われると変化する可能性を持つともいえる。これは、お互いの交流の中で、他者のもつ見解を理解し認識することで、他者の立場を理解し選択肢にするというものであり、お互いの見解を不正確に認識して

いる状況では起こりえないというものである。

また、合意性の過大視は、自分は非同意であっても、関係者の多数が同意していると考えられる場合であり、多元的無知は、多数がほぼ同意していないことは認識しているが、実際には幅広い同意がある世論とされる。したがって、人々が実際の同意状態を正しく認識しない場合、不正確な認識に基づいて行動する。こうしたことから、コミュニケーションは、関係性のある一方の当事者から他方の当事者へ、単に情報を流すものではなく、また、合意形成の場合、賛成―反対、あるいは白黒をはっきりさせるといふコミュニケーションを行うのではなく、双方が共有できる定義を作成し、正確さを増強させるコミュニケーションが必要とされるのである。なぜならこうしたコミュニケーションは、お互いの関係性を改善し、他者に対して両者がより適切に対処できる状況をつくるからである。すなわち、行政広報は、ただ単にお知らせと解するのではなく、Public Relationsと解し、様々なメディアを使用しつつ、ここに双方向のコミュニケーションを促進しつつ、当事者たちの同意―非同意に対してではなく、相互の見解をお互いに正確に認識することに対して行われるべきである。

こうしてみると、行政広報は人との協力・理解という意味で、まさに行政運営全般に関わることであり、行政広報、さらに言うのであれば行政広報＝Public Relationsを行政運営の中枢に据えることでの、行政内・外が連動する行政マネジメントなのである。そして行政マネジメント自体を、内外という断片的な解釈ではなく、総合的に連動させるためにも、行政広報＝Public Relationsを活用することで合意の状態を形成し、合意の状態に相当する協働的思考を可能にしていくべきである。

註

- (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ものであり、住民と表記する場合は、地域に住む全般的な住民を意味する。
- (2) 行政広報の理論では、行政体と住民の関係性において、統治論と自治論の二つがあり、現在求められる行政広報の在り方は、後者の自治論で検討される行政と住民が対等・平等関係のものである。
- (3) 関谷直哉「行政広報」、伊吹勇亮・川北真紀子・北見幸一・関谷直哉・藺部靖『広報・PR論 パブリック・リレーションズの理論と実際』所収、有斐閣 (二〇一四年)、p.260 参照。
- (4) ここでいうネットワークとは、ハード面であるメディアも含みつつ、行政と市民の協働のネットワーク確立を意味する。
- (5) 本田弘『行政広報論』サンワコーポレーション (一九九五年)、p.150～157 引用、参照。
- (6) 本田『前掲書』引用・参照。
- (7) 富山慶典・郭思勤・熊田 禎宣「迷惑施設の計画参加における住民意見集約方法の一つの提案―高レベル放射性廃棄物処分手業の組織づくりを事例として」、日本計画行政学会『計画行政』一三三巻三号、(二〇〇〇年七月)、参照。
- (8) 神奈川県自治総合研究センター『自治体の広報戦略に関する調査研究』(一九九三年九月)、引用・参照。
- (9) 西宮幸一「市民参加による地域リサイクルシステムの構築手法に関する研究―環境コミュニケーションの導入事例考察を通じた諸課題の整理―」(二〇〇三年)、一般財団法人 廃棄物資源循環学会『廃棄物学会誌』、一四巻、一六号、参照。
- (10) 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)、引用・参照。
- (11) 古市 徹『廃棄物計画 計画策定と住民合意』共立出版株式会社 (二〇〇三年)、ならびに社団法人全国産業廃棄物連合会『産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書』(二〇〇三年三月)、参照。
- (12) 経営システムの観点から、Public Relations はヒト・モノ・カネ・情報というこれまでの四つの経営資源を個々に強化し、それらを統合する「第五の経営資源」といわれる。井之上喬『パブリックリレーションズ』日本評論社 (二〇〇六年) を参照。

- (13) 欧米においては、専門倫理構成する要件である、体系的な知識・資格制度・倫理綱領の存在三つの要件を満たす形で広報専門職とリンクさせ、広報専門職を養成するための教育が主に総合大学のコミュニケーション・スクールやジャーナリズム・スクールにて展開されている。そして、広報専門職を希望する学生に対して推奨する科目として、行政学が挙げられている。
- (14) J. スイス、柿崎平訳、『行政機関のマネジメントシステム』ピアソン・エデュケーション（二〇〇一年十二月）、参照。
- (15) 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（二〇〇五年）、pp19～20 参照。
- (16) Glen M. Bloom (2009), *Cutlip and Center's Effective Public Relations (10th Edition)*, New Jersey: Pearson Education, Inc. pp.167-183. 及び Scott M. Cutlip, Alenn H. Center, and Glen M. Broom (2000), *Effective Public Relations (8th 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）、p218参照。並びに岩井義和「行政広報の現代的課題とコミュニケーション戦略」日本大学法学部『政経研究』二〇一四年五〇巻二号を参照。この論文では、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構築できる組織として行政広報に着目し、協働領域を拡大させていくための「Public Relationsにおけるオープン・システムの行政への導入を論じている。
- (17) Thomas j. Scheff, "Toward a Sociological Model of Consensus", *American Sociological Review*, 32, no.1 (February 1967): 32-46. ならびに、日本広報学会監修『前掲書』参照。
- (18) モデル及び共同志向の概念については、Jack M. Macleod and Steven H. Chafee, "Interpersonal Approaches to Communication Research," in *Interpersonal Perception and Communication*, edited by Steve H. Chafee and Jack M. Macleod, special edition of *American Behavioral Scientist* 16, no.4 (March-April 1973):483-488. ならびに、日本広報学会監修『前掲書』参照。
- (19) Glen M. Bloom (2009) pp.187-212' 並びに日本広報学会監修『前掲書』参照。
- (20) Glen M. Bloom (2009) pp.187-212' 並びに日本広報学会監修『前掲書』参照。

