

行政広報は「お知らせ」以上のものになれるか？ —対立から協働へと導くPRの可能性—

摂南大学法学部 講師 増田 知也



住民運動と広報の失敗

—ある市で、ごみ焼却場の建設が計画された。諸条件を考慮した上で候補地を選定し、地元住民との交渉に入ったが、反対運動が勃発し、建設計画は大幅に遅延することとなった。

これはあくまで架空の例であるが、同じような行政と住民の対立は全国各地で発生している。筆者はこうした行政と住民の対立に関して、広報の遅れが一つの原因であると考えている。

広報は英語のパブリック・リレーションズ(以下PR)の訳語として導入された。現在では広報もPRも、「宣伝」や「アピール」と同じような意味で使われることが多いが、本来の意味はそうではない。PRを直訳すれば「公衆関係」となり、組織と人々との良好な関係づくりを意味するものと理

解されている。このような理解からすれば、行政と住民が対立する事態に陥るといふことは、関係構築の失敗であり、広報の失敗、PRの失敗ということになる。

行政広報は大抵の場合、政策決定後に初めて行われる。このような広報を「お知らせ広報」と呼ぶ。広報が「お知らせ」中心となっていることについては、幾度となくその問題が指摘されてきた。しかしながら、未だ行政広報において脱「お知らせ」が実現したとは言い難い。本稿では、「プロモーション」としての広報、「ファシリテーション」としての広報、「アサーション」としての広報という3つの観点から、「お知らせ」ではない広報の姿を考えてみたい。

行政広報とプロモーション

「お知らせ」ではない広報として、近年

注目が集まっているのが、ステイプロモーションと呼ばれる取り組みである。一般にステイプロモーションとは、地域の魅力を発掘・発信することで定住人口・交流人口の増加を図ることを意味する。すなわち、地域の販売促進(プロモーション)を行うということである。ただし、河井孝仁はステイプロモーションについて、単に知名度を上げたり定住人口を増やしたりするだけではなく、「地域(まち)に当事者を増やす仕組み¹」であると述べている。このように、ステイプロモーションを上手く活用すれば、住民の帰属意識を高め、当事者感覚を持つて問題解決に取り組むことができるように促すことも可能であろう。

プロモーションという活動に関して、企

¹ 河井孝仁(2016)『ステイプロモーションでまちを変える』彩流社、16頁。

企業PRとの関係で考えてみよう。企業PRや企業の社会的責任を専門とするクームズとホラデイは、著書*It's Not Just PR: Public Relations in Society*の中で、欧米の企業PRの現状を論じている。彼らによると、PRは情報操作の一種としてみられており、そのために多くの批判に晒されているという。そして、企業にとつてのPRとは、専らマスメディアへの情報提供活動（パブリシティ）を意味し、マーケティングとPRは同一視されているという²。

日本の企業PRはどうだろうか。多くの企業PRキャンペーンに関わってきた山田まさるは、著書『脱広告・超PR』において、「同じメッセージを何度も繰り返して、消費者のアタマの中に刷り込む、一方通行のマス・マーケティングの終焉³。」という表現で、世の中に情報が溢れた結果、広告が思うように効かなくなったことを述べている。その上で、山田は広告を「お知らせ」であると述べ、「提案」や「問題提起」としてのPRの必要性を主張している。

このように、企業PRは広告とは明確に区別され、対比される概念である。企業PRの視点でみると、行政が現在行っている「お知らせ広報」は、広告と同一視できるということになる。確かに、行政は多様なニーズに対応する多様な情報を掲載しておいて、住民は必要に応じて情報にアクセス

する。自治体広報誌に掲載されている多くのイベント情報などは、いわば折り込みチラシに掲載された商品情報と同じ位置づけにあるといえる。

それに対して、一般的な企業PRは、あくまでプロモーションの一貫として行われるものであり、それを行政PRに導入したものがステイプロモーションであると考えることができると、表1のように整理することができるだろう。

なお、いくらプロモーションとはいえず、情報を極端に誇張したり捏造したりすることは望ましくない。山田

表1 行政PRと企業PR(筆者作成)

	お知らせ	プロモーション	提案・問題提起
行政PR	一般的な行政PR	シティプロモーション	問題提起型広報
企業PR	広告	一般的な企業PR	提案型PR

は「**事実としてできないものをつくることはできませんし、ねつ造は許されません。求められているのは、事実・事象として存在しているが、顕在化していないものを、誰もが認識できる情報として取り扱える状態にすることです⁴**」と指摘する。

顕在化という点については、シティプロモーションにおいても当てはまる。しかし、地域の魅力の発信それ自体が

問題解決に繋がる場合は別として、地域が問題を抱えたままの状況で、いくら魅力を発信しようとしても限界がある。その場合、地域の魅力という光の部分だけでなく、地域の問題という影の部分にも目を向ける必要があるだろう。

行政広報とファシリテーション

クームズとホラデイは、「パブリック・リレーションズは社会を繋ぎ止めるためのコミュニケーション機構であり、その働きはアイデアの市場のファシリテーションを通じて行われる⁵。」と説明している。ここに述べられた「ファシリテーション」と行政広報の関係について少し掘り下げてみよう。

中野民夫は著書『ファシリテーション革命』において、**「ファシリテーションとは「そこに関わる一人ひとりが、自分自身で考え、学び、気づき、創造することを、促したり容易にしたりする。」働きであると述べている。すなわち、クームズとホラデイの言**

2 W. Timothy Coombs & Sherry J. Holladay (2013) *It's Not Just PR: Public Relations in Society*. [2nd ed.] [Kindle ver.] Wiley-Blackwell, pp. 21-22.
 3 山田まさる(2006)『脱広告・超PR』[Kindle版] タイヤモンド社。loc. 313。
 4 同前。loc. 1501。
 5 Coombs & Holladay, op. cit. p. 28.
 6 中野民夫(2003)『ファシリテーション革命…参加型の場づくりの技法』岩波書店。iv頁。

「アイデアの市場のファシリテーション」とは、社会の中に存在する潜在的なアイデアを引き出し、活用するための手法であると考えることができる。

ファシリテーションにおいて、ことがスムーズに進むとは限らない。コンサルタントとして多くの業務改革プロジェクトのファシリテーターを務めた榎巻亮は、著書『抵抗勢力との向き合い方』において、プロジェクトが抵抗を受けた場合の対処法について論じている。本稿の冒頭で述べた、住民運動を一種の抵抗勢力として見れば、榎巻の知見を活かすこともできるはずである。

榎巻は抵抗を「レベル1…モヤモヤ／違和感」「レベル2…まっとうな指摘」「レベル3…何が何でも反対」「レベル4…潰しかかる」の4段階に区分している。そして、「多くのケースは一番下のレベル1『モヤモヤ／違和感』から始まり」、「放置されることで、だんだん抵抗の強さが増していく。当然のことながら、抵抗の気持ちが増えて育つほど、対応が難しくなる。だから一番下のレベルをいかに拾い上げるかが、対応の肝になる⁷⁾」という。行政と住民の関係に当てはめれば、住民運動の激化を招かないためにも、決定前の広報が重要だということになる。逆に、住民からの反発を恐れるあまりに広報を後回しにしている

と、かえって収拾がつかない事態に陥ってしまうというわけである。

そして、抵抗は必ずしも悪いものではなく、むしろ検討の甘さや抜け・漏れを指摘されることで企画の質を高めることができるので歓迎すべきであるという。このような主張は、チームズとホラデイの「アイデアの市場のファシリテーション」に通じる考え方である。行政に対する住民運動や諸々の苦情・批判も、視点を変えれば政策の質を高めるアイデアとなる。行政もこのような考え方で、抵抗と向き合うことができれば、まさに人々との良好な関係構築というPRの本来の目的に近づくことができるだろう。

ファシリテーションとしての広報論に通じる考え方として、行政広報論においては、中村紀一が行政と住民の中間者としての広報の在り方(中間者理論)を提唱している。中間者理論とは、広報・広聴を中間者として位置づけることで、行政過程に住民を「参加させる」のではなく、行政と住民による「共同の意思決定」を実現することができるものである。中村の言う「共同の意思決定」は、ファシリテーションとしての行政広報の機能を示したものと解釈することもできる。このように捉えることで、中間者理論の意味内容をより具体化し、現実化への道を拓くことができるの

ではないだろうか。

行政広報とアサーション

PRの定義には、「相互性」や「双方向性」が用いられることが多い。ここまで議論してきたのは組織と個人の相互性であるが、個人と個人の相互性という視点からも学べる点はあるのではないか。ここでは、臨床心理学の概念である、アサーション(アサーティブネス)概念を取り上げたい。

アサーションを日本に広める上で大きな役割を果たした平木典子は、アサーションを次のように説明する。アサーションとは「**自己尊重の自己表現**」であり、「**自分と他者の人権を侵すことなく、自己表現すること**」を意味する。そして、「自己尊重のコミュニケーション」とは、自分の思いを大切にしながら「伝える」と同時に、相手の思いを大切に¹⁰⁾。元々アサーションは自己主張の苦手な人に対する訓練として考案されたものであったが、現在においては「アサーション

7 榎巻亮(2017)『抵抗勢力との向き合い方』[Kindle版]日経BPP社、loc.436。

8 同前、loc.1162。

9 中村紀一(1997)『第7章 広報と広聴』辻清明編『行政学講座 第3巻 行政の過程』東京大学出版会、292頁。

10 平木典子(2015)『アサーションの心…自分も相手も大切に』朝日新聞出版、9頁。

思想」あるいは「アサーション原理」とも言うべき深みを持った概念である。

アサーションの考えにおいて、自己表現は「非主張的」「攻撃的」「アサーティブ」の3つの形に分類される。非主張的とは、「自分を抑えて相手を優先してしまったり、相手の言いなりになったり」するスタイルである。攻撃的とは、「自分が言いたいことだけを言って相手の言い分を聴かない、あるいは自分の主張を押し通して相手を自分の思い通りに動かそうとするスタイル」である。アサーティブとは、「自分の考えや気持ちを正直に、率直に伝えると同時に、相手の思いも大切にして応答しようとする相互尊重のスタイル」である¹¹。

行政広報に当てはめれば、一方的なお知らせだけをして住民の意見を聴こうとしない、あるいは都合の良い情報だけを流して住民の意見を操作しようとするなら、それは攻撃的なコミュニケーションということになる。逆に、住民の満足度を高めることを最優先に、何でもかんでも住民の言うとおりになってしまうと、それは非主張的なコミュニケーションとなる。望ましいコミュニケーションは、行政が現状や課題を率直に住民に伝え、住民の思いや考えに寄り添いながら共により良い解決を模索するというものである。

アサーティブな自己表現を行うための方

法として、DESCL法が考案されている。DESCLのDは描写する(Describe)、Eは気持ちを表示する(Express)、Sは特定の提案をする(Specify)、Cは選択する(Choose)、Lは聴く(Listen)を意味する¹²。

行政広報においても、DESCL法を意識することで次のようなコミュニケーションが可能になるだろう。まず、現状を客観的に述べる(D)。次に、率直な表現で市民の気持ちに寄り添う(E)。そして、対応として取らなければならないことを特定する(S)。さらに、市民の意見への対応を準備する(C)。最後に、市民の意見に耳を傾ける姿勢を示す(L)。

このような形で表現するためには、そもそも決定後の広報では遅すぎるということも重要である。とりわけ、Cは相手の反応に対する選択であり、決定前の広報でなければこのような表現はできない。また、Lについても、決定後の広報では受け入れるか反対するかしかなかく、「一緒に考える」という協働の芽は生まれない。

対立から協働へ

ここまで、プロモーションとしての広報、ファシリテーションとしての広報、アサーションとしての広報の3つの視点から検討してきた。このうち、プロモーションとし

ての広報については、行政広報への導入が盛んになっている。その一方で、ファシリテーションとしての広報やアサーションとしての広報については、問題提起型広報などわずかな例を除いて実現は進んでいない。

プロモーションとしての広報が受け入れられやすいのは、地域の魅力という対立を生みにくい場面を扱うためであろう。それに対して、ファシリテーションやアサーションとしての広報は、地域の問題など、行政と住民との間で対立が生じる場面こそ力を発揮するものである。率直に現状を伝え、提案や問題提起をし、共に解決法を考えるということは重要なのであるが、多くの利害関係を調整する必要があるために、どうしても実現には時間がかかる。その結果、シティブプロモーションが盛んになる一方で、問題提起型広報はなかなか導入が進まないという現状になっていると考えられる。

対立する利害を調整するのは極めて困難な課題である。しかし、放置すればするほど抵抗は激しくなり、対立はますます収拾がつかなくなってしまう。どこかの時点で解決しなければならぬのであれば、でき

1211 同前、10頁。
1212 同前、188頁。

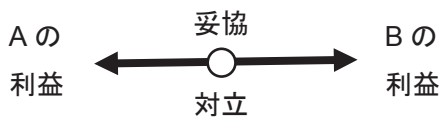


図1 見かけの構図(筆者作成)

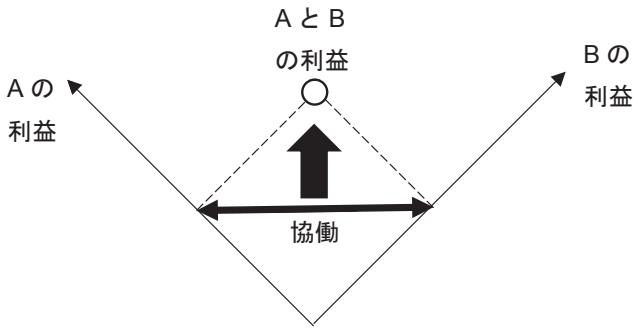


図2 真の構図(筆者作成)

るだけ早い段階から情報を共有し、意見を
集め、納得を得る努力をするのが最適な解
決ということになるだろう。そこで必要に
なってくるのがPRである。この点につい
て、図を使いながら説明してみたい。

図1は、冒頭に挙げたような、行政と住
民とが対立する構図である。Aを行政とし、
Bを住民とすると、例えばAは円滑な廃棄
物処理という利益を、Bは静穏な生活環境
という利益を主張している。この構図には
一本の対立軸しかなく、一見してAとBの
両方またはどちらかが妥協する形でしか決
着できないように見える。

しかしながら、真の構図は図2のよう

なっている可能性がある。すなわち、実は
Aの利益の軸とBの利益の軸は直交してお
り、Aの利益とBの利益を同時に実現でき
るということである。先の例でいえば、円
滑な廃棄物処理と静穏な生活環境は両立し
うるということになる。例えば、焼却場の
立地を再検討する、ごみの減量・リサイク
ルによって焼却そのものを不要にする、施
設の配置や回収ルートを工夫するなど、両
者の利益を同時に実現する方法は、より根
本的なレベルから直ちに実行できるレベル
まで様々なものを考えることができる。こ
のような構図を明らかにできれば、AとB
は協働して共通の目的を目指すことが可能
になる。

大事なのは、こうした構図の存在を明ら
かにすることである。そうすれば、対立す
る両者が同じ方向を向き、違いを認め合い、
共に考えることができるようになる。その
役割を担うものこそ、PRであろう。この
ように考えると、対立から協働へと導くP
Rの可能性が拓けてくる。

行政広報の未来

筆者はかねてより、決定前の広報である
政策広報や問題提起型広報の必要性を主張
してきた。しかしながら、行政広報は相変
わらずお知らせが中心となっている。今回、

敢えて行政広報論以外の分野から視点を導
出したことで、現状を変えるための重要な
ヒントを得ることができたと考えている。

それでは、本稿で述べたような広報は一
体どうすれば実現できるだろうか。まず必
要なこととして、パブリック・リレーショ
ンズという概念を、「広報」という言葉か
らも「PR」という略語からも一度分離す
る必要があるのではないだろうか。いずれ
の言葉も、もはや一方的なお知らせとい
うニュアンスが強くなりすぎているからであ
る。例えば、「パブリック・リレーション
ズ課」「パブリック・リレーションズ政策」
といった表現ができれば、今までにない新
たなものを生み出すことができるのではな
いかと考える。もちろん、より本質を捉え
た日本語表現が確立すればなお良い。

加えて、パブリック・リレーションズは
広報担当だけが担うものではないというこ
とも徹底する必要があるだろう。組織と
人々が接するところ全てにパブリック・リ
レーションズは必要だからである。その意
味では、行政相談委員もパブリック・リレ
ーションズの担い手であることは間違いな
い。むしろ、「中間者」や「ファシリテーター」
のイメージからすれば、行政相談委員こそ
が真のパブリック・リレーションズの担い
手と言えるかもしれない。