

研究課題	大都市広報の発展過程に関する比較広報史研究
研究代表者	国枝 智樹 (表現学部 表現文化学科 助教)

(1) 研究目的

本研究は、複数の自治体の広報主管部署とその業務の歴史的比較を通して、行政広報の発展過程を実証的に明らかにすることを目的としている。自治体広報は地域の民主主義や市民参加、経済発展の実現において不可欠であるにもかかわらず、自治体広報の実証的な歴史研究は少ない。本研究では4つの大都市（横浜市、大阪市、名古屋市、札幌市）に焦点をあて、広報主管部署とその主な業務に関するデータを収集し、広報体制の変遷とその原因を明らかにし、比較することによって自治体広報の発展モデルを構築する。同モデルは既存の一般理論としての広報の発展モデルに対し、大都市広報の発展に関する中範囲理論と位置づけられ、海外都市との国際比較研究など将来的な研究の基盤を提供する。

(2) 研究方法

本研究では、広報の発展過程を比較的歴史の長い4つの大都市を対象に明らかにするため、以下の4つの段階を経る。①自治体広報史に関連する先行研究のレビュー、②4大都市の市制施行以後の広報主管部署とその主な業務内容に関する調査、③広報主管部署に生じた変化とその背景要因に関する調査、④4大都市の広報史に基づく発展モデル構築のための広報史比較研究。各市を訪問することで、広報主管部署の名前や業務内容は各市の過去の規則等を調査し、部署改変等の要因分析のため当該自治体以外の作成した様々な二次資料を収集する。最終的に歴史のデータに基づき、広報の発展モデルを構築する。

(3) 研究成果

本研究で2016年度中に得られた成果は以下の通りである。なお、当初計画した調査および分析は諸般の事情により一部終えることができなかった。しかし、(4)で後述する通り研究の過程で得られた知見について積極的に学会発表や論文の投稿を行ってきた。

① 得られた知見、成果

本研究では、先行研究のレビューと部署変遷調査の段階で幾つかの知見を得ることができた。自治体の、行政広報史に関する先行研究では国内外の文献を参照した結果、主に二つの知見が得られた。まず、2016年度までに英語で公開された70以上の国の広報史研究を概観した結果広報は二つ、すなわち土地の政治や文化、経済に根ざした広報の歴史と欧米が中心に率いてきた広報の歴史が複雑に絡んで現在に至っており、広報の技術や理念に関する先行研究の記述を横断的かつ時系列的にたどると広報の世界史ともいえるべき国際的な広報の普及過程が描けることがわかった。また、諸外国における時系列的かつ複数の国にまたがる横断的な比較は、行政広報の発展過

程についても土地ごとに、時期ごとに政治的、経済的、社会的関心が異なるものの一定の条件がそろると特定の方向に発展するという規則性が示唆されることも確認できた。

対象の4市に対する調査では、2016年度中に当初予定していた現地調査が業務等の関係で実現できなかったが、4市に対する問い合わせや国会図書館等での自治体の事業報告や調査、官報を用いた調査を通して第二次大戦後を中心に一定量の資料を収集し、分析することができた。

調査の主な知見は以下の通りである。まず、各市の市政に関する年次報告書（『市政概要』など）によればいずれの自治体も市制施行の段階から庶務課、秘書課、文書課といった名称の部署が住民向けの情報発信の担い手だった。第2次大戦までには広報紙の発行を含め戦後と類似した形式の広報活動が見られるようになったが、いずれもGHQ占領下において「広報部」ないしそれに相当する新しい名前の部署を設置し、行政情報の伝達や民主主義の啓蒙に加え、従来はなかった制度的な住民の意見聴取活動がはじまった。

その後GHQの撤退とともに民主的な広報広聴制度が一部縮小され、改めて広報に注目が集まった、すなわち広報部署に顕著な変化が現れたのは市民との対話を掲げその制度化を推進した革新首長が台頭した60、70年代である。特に横浜市の飛鳥田一雄市長（1963-78）、大阪市の中馬薫市長（1963-71）、名古屋市の本山政雄市長（1973-85）は有名だが、それぞれ自民党と対立する中で市政に関する情報発信の活発化や情報公開体制の整備、住民や市役所職員の意見を市政に反映する制度設計を試みた。具体的な形や予算はそれぞれ異なったが、基本的には戦後直後から革新首長が台頭した時代までは広報関連部署の設置や改組が進められた。

70年代の財政難は各市で革新首長に対する支持低下をもたらし、以後財政再建を重視した市長が選ばれやすい政治環境の中で経済振興策の一環として、マス・メディアや新しいメディア技術を用いた情報発信や様々な部署での広報体制の充実が図られるも、広報関連部署は統合され、市長直属の部署、住民と距離の近い市民局、または部署間の調整を担う総務局の一部として定着する。広報体制の改革は以後、市議会での議題としては取り上げられインターネットの活用や地方分権一括法に伴う住民との対話ルートの拡充が行われ、戦略的広報に関するガイドラインなども設置されたが、部署の配置や名称には70年代までのように大きな変化が見られなくなっていった。

報告者が過去（2014）に明らかにした東京都における部署の発展モデル（専門部署はなく主な広報業務が法令伝達のみ→専門部署はないが広報関連業務が増加→広報専門部署の誕生→広報専門部署が高度化、専門化）は調査対象4市でも相当程度確認することができた。近代化に伴う行政の役割の拡大によって広報業務も拡大し、軍国化という支持を得にくい国家プロジェクトの下で広報体制が整備され、GHQ占領下で民主的な広報体制がトップダウンで整備された後、今度は各地の政治的対立の中で広報体制の拡充が進められ、80年代頃からは民主主義よりも市民生活の充実と財政再建の手段として広報の制度が整備されていくという背景の整理も行うことができた。

② 国内外における位置づけとインパクト

本研究は、行政学や政治学の地方自治研究が重視してこなかった自治体と住民のコミュニケーション制度の発展過程を実証的に明らかにしたとともに、国内の行政広報研究や広報史研究の中

では断片的にしか整理されてこなかった自治体の広報史を具体的に明らかにした点で、自治体と住民の間のコミュニケーションの歴史的特性および広報史研究における中範囲理論の構築、調査方法論の確立に貢献した。

国外では広報史研究が近年急増しているが、中央政府や首相レベルの広報史研究が多いのに対し、より市民と近い自治体の研究は少なく、本研究は先進国の自治体における広報体制の発展過程を実証的に明らかにした研究として位置づけられる。特に、アジアに関する広報の歴史研究は少なく、70年間以上民主主義的体制を維持し経済成長を遂げてきたという独自の歴史的経緯の中での広報の変遷は、民主化や都市開発、財政再建など様々な側面での政府・市民間コミュニケーションの事例を示す点で政策的意義も有する。

③ 今後の課題、展望

本研究課題で予定していた4市の部署変遷に関する情報は収集、分析途上であり、以上で述べてきた研究の知見は今後より多くのデータの収集をもって立証することが期待される。また、部署変遷の情報を重視した分析手法を採用したため、部署の変遷では把握できない実務レベルの変化について市が発行する年次報告書の内容に依存しており、より具体的な検証を市の単位、例えば横浜市に特化して行うことで先行研究の多い市の政治史の知見に対応した整理が可能になると期待される。地方自治研究の成果との関係が明確になると、国際的な自治体間比較の研究に基づいた国際比較、例えば異なる政治体制下における政府と市民のコミュニケーション制度の比較研究などが可能になる。国内研究の成果を英語で発信し、国外の研究者らとの交流を深める中で国際比較に向けた準備を徐々に進めていく予定である。

(4) 公表

本研究の成果は途中経過の段階から以下の通り順次公表しており、研究課題全体の成果報告は2017年度以降公表をしていく予定である。

① 成果報告1 大都市の戦略的広報ガイドラインに関する学会発表（英語、2016年6月）

調査対象の都市を含む、多くの都市に近年見られるようになった戦略的PRのガイドライン策定の動向についての調査を行い、その報告を2016年6月に開催された国際研究発表大会（International Communications Association）にて「Strategic Public Relations Guidelines by Japanese Local Governments since 2010（日本の自治体による2010年以降の戦略的PRガイドライン）」というタイトルで行った。

本報告のために行った調査ではSandersとCanel（2013）らが示した組織における戦略的コミュニケーションの評価方法に基づき、23の大都市（人口30万人以上の都市）の広報戦略ガイドラインを分析したが、企業並みの最先端の広報戦略ガイドラインのあり方とその導入傾向、担当部署との関係を明らかにした点で、広報の発展の一つの到達点を明確にすることができた。（なお、本発表は2016年4月に急遽決まったため、学術研究予算を使用していない。）

② 成果報告2 先行研究レビューに基づく学会発表、論文投稿（日本語、10月と3月）

10月29日には本研究課題の先行研究レビューと比較広報史という調査方法の検証の過程で得られた成果を日本広報学会で発表し、その場での議論も反映した査読付き論文を学会誌（2017）に掲載した。

具体的には、過去数年で急増した広報史研究を収集、分析する過程で諸外国の広報史を地理的、時系列的文脈で比較すると従来の先行研究では指摘されてこなかった、広報が西欧から米国や植民地へ、そして日本に複数の文脈で伝わり、多様化と標準化をしてきた過程に関する仮説が浮上した。日本の大都市広報の発展も基本的にはこの大局的な文脈において捉えられることが予想され、諸外国の近年の研究成果に基づく新たな仮説を提示し、それに対する広報の研究者と実務家の反応を得るため公表した。

③ 成果報告 戦後の大都市広報の変遷に関する学会発表（英語、2017年7月予定）

年間の研究課題の内、情報の収集が進んでいる戦後の大都市の行政広報について2017年7月5日と6日に開催される広報史の研究発表大会（International History of Public Relations Conference, Bournemouth University、イギリス）で発表を行う。発表の仮題は「Post-WW2 Transition of Japan's Government PR: Democratization, Politicization and Optimization（第二次大戦後日本の行政広報の変遷：民主化、政治化、最適化）」で、戦後の大都市に見られた大局的な変化の軸を民主化、政治化と（自治体間の競争原理に基づく）最適化として設定し、4大都市と東京を例にその発展形態の類似性と多様性を実証的に示し、海外の研究者らからフィードバックを得る。

④ 成果報告4 研究課題全体に関する学会発表と学術論文（日本語、2017年11月以降予定）

年間の研究課題全体の成果については2017年度秋以降に学会発表や学術論文、紀要を通して公表する予定である。2016年度中に終えられなかった資料の収集を続け、資料的価値のある情報については紀要で、データの分析と知見については学会発表や学会誌で公表していく予定である。

⑤ 成果報告5 明治以降の大都市広報の変遷に関する章の執筆（英語、2018年出版予定）

研究成果は2018年出版予定の共著 *Public Relations in the Culture of Lifetime Employment - Development of Japanese-Style Communication Management*（和文仮題：終身雇用体制における広報：日本型コミュニケーション・マネジメントの歴史、出版社：Routledge）にも反映する。報告者は日本の広報史全般とその世界的な広報史研究の潮流における位置づけについて論じる序論（Introduction）と、行政広報の歴史に関する第2章を担当している。第2章は日本における古代から現代までの行政広報の長期的発展過程を描くが、その際の実証的なデータとして主要都市の広報体制の変遷を用いる。特に、部署に関するデータに限定されるものの4つの大都市広報の変遷を100年のスケールで分析した研究は諸外国の広報史研究の中でも珍しく、特に有意義な成果報告の場となることが期待される。

(5) 研究成果および参考文献

- 国枝智樹 (2014) 『行政広報の長期的変遷に関する研究 —東京の広報史を中心に—』上智大学 (博士課程学位論文)。
- Kunieda, T. (2016) “Strategic Public Relations Guidelines by Japanese Local Governments since 2010” Presentation given at the International Communication Association Post-Conference on Power of Strategic Communication: Public Relations and Advertising in the 21st Century, June 14th, at Kyoto Sangyo University.
- 国枝智樹 (2016) 「世界と日本の広報史：アメリカの影響と歴史的多様性」日本広報学会第 22 回研究発表全国大会、10 月 29 日、北海道大学。
- 国枝智樹 (2017) 「世界の広報史と日本 —比較広報史研究の知見と意義—」『広報研究』第 22 号、pp.37-50。
- Kunieda, T. (2017 予定) “Post-WW2 Transition of Tokyo’s Government PR: Democratization, Politicization and Optimization” Presentation to be given at the International History of Public Relations Conference, July 5th and 6th, Bournemouth University, UK. (発表内容のフルペーパーについては Proceedings として大会ウェブサイト公開予定)
- Kunieda, T. (2018 予定) “Chapter 2 Long-term Development of Local Government PR” in Kunieda, T., Miyabe, J., Yamamura, K., Ito, N. eds., *Public Relations in the Culture of Lifetime Employment - Development of Japanese-Style Communication Management*, Routledge.
- Sanders, K., & Canel, M. J. (2013). Government communication in 15 countries: Themes and challenges. In *Government Communication: Cases and Challenges* (pp. 277–312). Bloomsbury Academic.