



2011年3月31日

No.013

## 地方自治体の広報業務における公民連携スキームに関する一考察

本稿では、地方自治体の広報業務における公民連携スキームについて考察を行った。地方自治体の自治事務である広報業務の分析や広報戦略等に関する現状を整理した上で、民間事業者の人材・技術・情報を活用した調査を行い、その公民連携による推進方法について検討を行った。

藏田幸三〔東洋大学 PPP 研究センター リサーチ・パートナー  
財団法人 地方自治体公民連携研究財団 企画開発部長〕

### 1. 地方自治体における広報活動の位置づけとその役割

#### 1.1 広報活動の位置づけ

新しい公共宣言（2010年5月7日）には、「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」を作るための当事者たちの「協働の場」である。そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業体」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する。その成果は、多様な方法によって社会的に、また、市場を通じて経済的に評価されることになる。その舞台を作るためのルールと役割を協働して定めることが「新しい公共」を作る事に他ならない。」とし、これまでの行政が主に担ってきた公共サービスを、市民を含む民間セクターが関与・分担していくことの方角を明示した。また、「政府は、国民一人ひとり、そして、各種の市民セクターや企業など、社会のさまざまな構成員が、それぞれの立場で「公共」を担っていることを認識し、それらの公共の担い手の間で、どのような協力関係をもつべきか、委託・受託の関係はいかにあるべきかを考えていただきたい。その上で、対等の立場で対話と協働を進めていくべきだと考える。そうした対話の場も活用し、さらに、思い切った制度改革や運用方法の見直しなどを通じて、これまで政府が独占してきた領域を「新しい公共」に開き、そのことで国民の選択肢を増やすことが必要である。国民がその意思を持つとともに、政府が「国民が決める社会」の構築に向けて具体的な方策をとることを望む。」として、政府（行政）・市場（企業等）・地域（市民・NPO等）の間の対話・コミュニケーションを通じた新しい公共の実現への道筋を述べている。

地方自治体の広報活動は、市民自治を基盤とした地方自治の中で、政府と市場、地域の連携・協働・合意形成を行うための情報基盤（プラットフォーム）を提供するものであると捉えられる。法制度上は、情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年五月十四日法律第四十二号））や行政手続法（平成五年十一月十二日法律第八十八号）等の制定により、国や地方自治体の行政活動に関する情報を、市民は透明な形で入手することができる条件が整備されてきている。また、インターネットに代表される情報通信ネット

ワークの発達にともなって、電子政府の実現<sup>1</sup>やオンラインでの申請・手続きの推進、行政情報の電子化なども進められており、情報入手する方法も多様化・高度化してきている。

## 1.2 広報活動の役割

地方自治体の政策や事業、取り組みを市民に広く伝えることが、広報活動の基本的な役割であると考えられる。地方自治体の公共サービスや政策、事業などを、広報紙やホームページ、メール、放送等を通じて、市民に理解していただくための取り組み全体を広報であると捉えることができる。

その広報活動の戦略を定めたものが広報戦略である。総合計画や実行計画、マニフェスト等の地域経営の方針や行政における広報の基本的な考え方に則って、広報戦略が構築される。それに基づいて、各事業分野別の広報戦略が策定・実行されるとともに、自治体全体としての広報活動も推進されていくと考えられる。

広報戦略が必要とされる背景には、地域主権の推進や地域間競争の激化、財政状況の逼迫等によって、行政の行う広報活動にも「選択と集中」「費用対効果」等の導入を求める社会的な要請があると考えられる。その中で、現在居住している市民だけでなく、域外からの移住や交流、事業所・工場の移転等を視野に入れた「シティ・プロモーション」「シティ・セールス」に資する広報が必要とされる。

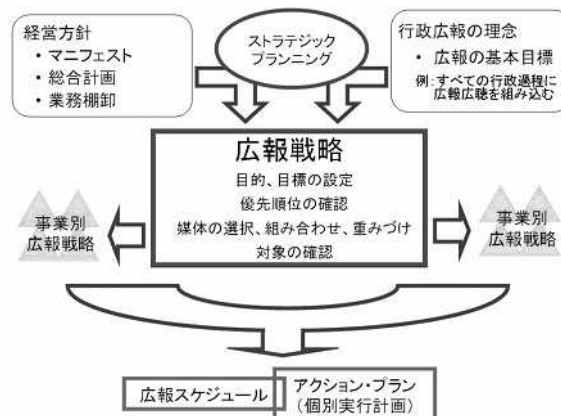


図1 広報戦略の概念模式図

出典 河井孝仁他著「自治体広報戦略の現状」『日本広報学会・行政コミュニケーション

研究』の中間報告より (<http://homepage3.nifty.com/tacoh/document/kohogakkai07.pdf>)

また、行政の広報活動に「選択と集中」「費用対効果」等の導入を求める社会的な要請があると考えられる。その中で、現在居住している市民だけでなく、域外からの移住、交流、事業所等の移転を考える潜在的な市民への働きかけ、イメージ醸成を含めた「シティ・プロモーション」「シティ・セールス」の要素が加わる場合もある。

## 1.3 広報業務の分類・整理

地方自治体の広報業務の代表的なものについて、概略的な分類・整理を行っておきたい。

<sup>1</sup> 各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定「電子政府推進計画」2006年（平成18年）8月31日、2008年（平成20年）12月25日一部改定）

それは、後述する民間ノウハウの活用を考える上で、どの分野・業務を対象とするものかを理解する共通の基盤となる。

現在、多くの地方自治体で取り組んでいる広報活動として、(1) 広報紙の作成・配布等「紙」媒体による広報、(2) ホームページ等<sup>2</sup>の作成・更新等の「電子」媒体による広報、(3) メールマガジン等の「電子通信」媒体による広報、(4) 広報催事(イベント)を通じた広報、(5) その他が想定される。

それらの各事務事業に「予算」「人的配置」「業務執行(各種調整等を含む)」「(委託する場合は)発注・契約・完了・検査等」が割り振られ、現実の広報活動が執行される。それらを束ねて全体を統括するものとして、広報戦略が存在し、それらの予算をまとめたものが一般会計予算の中の広報費として計上されることになる。広報業務は自治体の自治事務であり、そのあり方に関しては自治体独自の方針に沿って、企画・実施・評価されることになる。

広報活動そのものが自治事務であり、公権力の行使や個人情報の保護、法令の定め等により公務員が担わなければならないと考えられる業務は、広報戦略(政策)の決定および予算の編成、民間委託等を行う場合はその監督・管理と考えられる。更にいえば、予算や広報戦略も広報部門の責任者(総務部長、広報課長等)が決定するのではなく、庁内の稟議・調整等を経て、最終的には首長による決裁・行政組織としての決定となることから、業務の大部分を民間セクターが担うことができると考えられる。

## 2. 地方自治体の広報における民間ノウハウの活用事例

### 2.1 民間人登用や広報業務の民間委託

地方自治体の広報業務における民間ノウハウ・人材の活用について、現状を見ておきたい。まず、国や県などの行政機関で、民間人材を活用している事例としては、厚生労働省や財務省、神奈川県、茨城県などがある。例えば、厚生労働省では広報戦略官として、2年間の非常勤職員・常駐スタッフとして、同省の広報戦略を企画・立案・調整する役割を、民間出身の広報実務の経験者が担っており、財務省においては大臣官房企画官兼大臣官房文書課広報企画調整官の管理職ポストとして、民間人を登用している。また、神奈川県では知事室報道担当課長兼県民部広報担当課長として、民間の実務家を起用している。

つぎに、地方自治体では、横浜市、神戸市、町田市、明石市など、多くの自治体で広報担当部局の管理職としての民間登用が行われている。一例として、横浜市では報道担当部長としてITや金融業の広報担当の経験者が、町田市では広報広聴担当部長として自動車会社出身の実務家が、行政の中にはいって広報戦略・政策の企画立案・推進に当たっている。

国・県のレベルでは担当する課長クラス、地方自治体では部長および課長クラスでの民間人活用が実現している。しかし、管理職としての登用であるために、その具体的な執行部分に関しては、既存の行政職員・スタッフを指導・監督することによって間接的な民間ノウハウを発揮する形になると推察される。管理職レベルとあわせて、実務レベルのスタッフも含

<sup>2</sup> WWW上のウェブサイトとともに、ブログやツイッターなどによる情報提供も含む。

めて、民間人材を活用することによって、一緒に業務を行う公務員へのOJTになるとともに、具体的なノウハウの伝達・人脈・ネットワークの共有といった相乗効果が、より一層発揮されることが期待される。

また、広報業務の個別委託に関しては、広く実施されていると思われる。例えば、広報紙の企画・編集段階から印刷・配送にいたるまでの一連の業務の一部、もしくは複数を民間セクターに委託している例は数多い。また、その担い手として、民間企業のみならず、専門性や公益性を持ったNPO法人、市民団体、ボランティア・グループ等が業務を行っていることもある。さらに、ホームページやメールマガジン等の電子媒体に関しては、行政の電子化、システム化とあわせた業務委託やITスキルの優れた民間セクター（企業・団体・個人等）への委託によって、効率的・効果的な業務運営が行われている場合も多いと考えられる。具体的には、逗子市がNPO・ボランティア情報のNPO自身による情報発信・広報を行っている例や岩手県が広報関連の複数業務の委託している事例などもある。

## 2.2 地方自治体の広報戦略の現状

公民連携の枠組みを示す広報戦略の策定に関する動向については、仙台市、川崎市、千葉市、浜松市等の政令指定都市レベルの都市を中心に、その検討・策定が進められている。広報戦略は、それまで行政の事務・取り組みとして予算の執行・事業の実施に注目していたものを、「戦略」として目標や手段、成果等に視点を転換する点で差異がある。また、それまで地域に居住する市民を主たる対象とした広報から、地域外の市民や企業、関係者への情報発信も視野に入れるという点でも、大きな違いがある。

広報戦略に関しては、その検討・策定とあわせて具体的な事業実施（例えば、川崎市の川崎シティ・セールス認定事業、仙台市のシティ・セールス・サポーター、浜松市のシティ・プロモーションなど）が企画・運営され、一定の成果を挙げている。広報戦略からさらに一歩踏み込んで、シティ・セールスやシティ・プロモーションも含めた複合的な情報発信・政策推進・事業執行が行われている。また、川崎市では同戦略と連動して、その執行を担うスタッフ（広報担当の非常勤職員）の採用スキームを整備し、民間スタッフ・ノウハウによる効率的・効果的な広報・プロモーション活動の展開を進めている。

## 2.3 サンディ・スプリングス市（米国・ジョージア州）の広報業務の包括委託

2005年12月に設立されたアメリカ・ジョージア州のサンディ・スプリングス市では、公務員7名とその元に民間企業一社が包括的な公共サービスの運営・執行を担っている。その一環として、広報業務に関しても一括して民間企業がその運営にあたっている。

サンディ・スプリングスでは、市のウェブサイトの構築、ニュースレター（広報誌）の発行、メール配信システムの構築、メールマガジンの発行など、地方自治体に必要な広報業務の全てを民間企業の人材・ノウハウにより実施している。行政の責任者であるシティ・マネージャーは、広報に関する政策・予算を議会の議決により設定した後は、その予算の中で最適な広報手段の選択、費用の配分、デザイン・表現などを、包括受託会社とのやり取りで選択・決定していく。行政にとってはそのための専門的な人材を常勤スタッフとして抱える



ことなく、民間企業を通じて最新の情報・デザイン・技術による広報を行うことが可能となる。

一方、民間企業にとっては、企業広報の分野で蓄積したノウハウをベースに、地方自治体の広報ツールを作成することで、これまでの行政のスタイル、イメージよりも洗練された広報・イメージ発信を実現している。また、そのノウハウを情報システム等によって、カスタマイズ・他都市へと展開することによって費用対効果をより一層高めている。

### 3. 地方自治体の広報業務における公民連携スキーム

最後に、地方自治体の広報業務における公民連携スキームについて検討する。これまで述べてきたように、地方自治体の広報業務は自治事務に属するものであり、民間委託業務のモニタリング等の管理・監督を除いては、民間セクターがそれを担うことができると考えられる。そこで、最も民間セクターのノウハウ・人材等を活用し、効率的かつ効果的な広報業務を実施するためのスキームを検討する。

まず、広報業務の基本方針・計画となる広報戦略を、中長期で策定することが必要と考えられる。これによって、誰が担うかは別にして、当該自治体の広報のあり方を、文書として明確化することができ、それが公民連携のスキームを導入するにあたってのフレームワークとなると考えられる。

また、広報戦略の策定とあわせて、実施計画上の予算フレームを設定することが求められる。自然災害等の影響によって、緊急対応としての予算の組み替え、変動があることはやむを得ないとしても、中長期の財政的な手当ては、民間セクターの外部経済性を引き出すためにもあったほうが望ましいと思われる。

その上で、広報戦略と予算に基づいて、当該自治体において必要な広報業務の達成目標、成果指標を設定する。できるだけ定量化・数値化した項目・水準を設定し、それが出来ない場合はそれに関連する指標の検討、それでも定量化できないものに関しては定性的な目標を定めることとする。

これらの方針としての戦略、財源的な枠組みとしての予算規模、その結果として期待される成果指標の3つを踏まえた上で、できる限り広範囲にわたる業務を民間セクターにまとめて委託することが望ましい。特に、広報・メディア・パブリシティの分野は、専門性や実務経験等によって、その手法・成果等に大きな差異が生じることから、仕様書発注のような手法を縛るのではなく、性能発注のように成果・目標によって管理するほうが合理的であると思われる。

そして、広報紙作成やホームページの構築・運用、メール配信等の個別の業務に関しては、日進月歩で技術革新が起こっている分野であり、民間セクターの内部における競争優位もめまぐるしく変化するものと考えられる。そこで、個別の業務のまとめ方、発注の仕方そのものをマネジメントするユニットを、行政内部に都道府県・市区町村の長の管理・監督のもとに設置することが考えられる。そのユニットが募集要項や入札改革、関連する業務分析や

BRP（業務プロセス改革）等を実施して、現実的な広報業務の民間委託を推進していくことが望まれる。

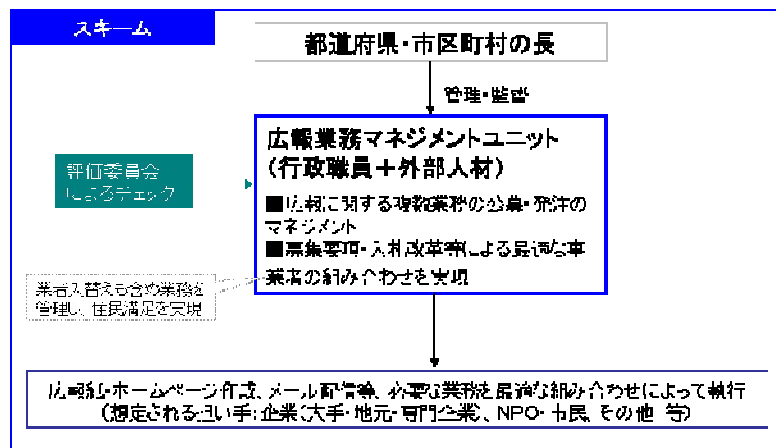


図3 広報業務の公民連携スキームの概念模式図

出典：筆者作成

(以上)