

情報コミュニケーション条例におけるコミュニケーションに関する定義 に基づく公共コミュニケーションの定義の措定

Provision of a definition of public communication based on the definition of communication in the Information and Communication Ordinance

○本田 正美¹
Masami HONDA

¹ 関東学院大学 Kanto Gakuin University

Abstract The purpose of the conference to establish the Public Relations Association for Social Sectors is that it is to promote exchanges between practitioners, researchers, graduate students, undergraduate students, and working people who are interested in public communication that have social significance. Here, public organizations and public relations are combined, the occupations related to them are listed, and the word "public communication" follows. It is assumed that public communication is defined as public relations involving public organizations. In contrast, this research assumes a new definition of public communication by referring to the definition of communication in the articles of the information communication ordinance that is being enacted in local governments.

キーワード 公共コミュニケーション, 情報コミュニケーション条例, コミュニケーションの定義,

1. はじめに

公共コミュニケーション学会設立大会の大会趣旨に、「行政広報、議会広報、大学広報、NPO広報、医療福祉広報、ソーシャルビジネス広報その他社会的意義を持ちうる広報などの公共コミュニケーションに関心のある実務者、研究者や大学院生、学部生、一般社会人の交流を図るために行うものである」とある¹⁾。ここでは、公的組織と「広報」の語が組み合わせられ、それらが列挙された上で、「公共コミュニケーション」と続けられている。これを見ると、公的組織が関わる広報をもってして公共コミュニケーションと定義することが想定される。

対して、本研究は、自治体において制定が進む情報コミュニケーション条例の条文中でなされているコミュニケーションに関する定義を参照することで、あらためて公共コミュニケーションの定義を措定するものである。

2. 既往研究からの示唆

公共コミュニケーションの定義をめぐって、それを理論的に検討する先行研究は管見の限り見出せない。

「『公共コミュニケーション研究』第5巻第1号の刊行にあたって」において、河井孝仁公共コミュニケーション学会会長理事は、次のように、公共コミュニケーションを捉えると述べている。少し長くなるが、以下に引用する。

「私は以前から「地域」というものを、一定の地理的範囲を前提とした、関心をともにする個人の集まりとしてのコミュニティの連鎖及び各個人のライフストーリーの連鎖、つまり多様なエンゲージメントからなる「構造としての地域」と、市民を主権者（プリンシパル）とし、議

¹⁾ 公共コミュニケーション学会 Web サイト(<https://www.pras-net.org/設立大会/>)より引用した。

会・行政、地域企業、NPO を代理人（エージェント）とするプリンシパル・エージェント関係によって成立する「経営されるものとしての地域」の二重構造として解釈してきた。

これを踏まえれば、公共もまた、個人及びコミュニティ間の多様なエンゲージメントと、主権者・代理人関係を基礎とするプリンシパル・エージェント関係の二重構造として把握することが可能ではないだろうか。この問いに肯じるのであれば、公共コミュニケーションとは、上記のエンゲージメントを実現し、的確なプリンシパル・エージェント関係の成立をめざすコミュニケーション、つまり情報の受信・発信・編集を意味すると考えられる。」(河井、2020：1)

ここでは、「個人及びコミュニティ間の多様なエンゲージメント」を実現し、「主権者・代理人関係を基礎とするプリンシパル・エージェント関係」の成立を目指すコミュニケーションをもって、それを公共コミュニケーションとするとしている。そして、そのコミュニケーションは「情報の受信・発信・編集を意味する」としている。

この定義は、『公共コミュニケーション研究』第5巻第1号の巻頭言の中で示されたものであり、以降の巻で何らかの検討がなされる可能性もある。そこで、本研究では、既往研究として公共コミュニケーション学会の学会誌に掲載された査読論文をレビューすることとする。

公共コミュニケーション学会の学会誌『公共コミュニケーション研究』は、2016年に刊行された第1巻第1号以降、2023年1月時点で7巻が刊行済である。全巻が第1号のみの刊行となっているため、計7冊が刊行済ということである。各巻に掲載されている査読論文の著者とテーマを一覧にしたのが表1である。

表1 『公共コミュニケーション研究』掲載の査読論文の著者とテーマ

巻	著者:テーマ			
1巻	野口(2016):行政広報	松永(2016):市民活動		
2巻	佐藤(2017):地域コミュニケーション	黒田(2017):行政広報	野口(2017):行政広報	金井(2017):議会広報
3巻	岩井(2018):アクティブ・ラーニング			
4巻	佐藤ほか(2019):屋外掲示板	原田ほか(2019):NPO 法人	野口(2019):シティプロモーション	黒田(2019):行政広報
5巻	早田(2020):インクルーシブデザイン	藤原(2020):市民活動	竹之内(2020):図書館	
6巻	佐藤(2021):屋外掲示板	野口(2021):シティプロモーション	村井(2021):行政広報	
7巻	金井・芳野(2022):議会広報	三井(2022):行政広報	増田ほか(2022):関係人口	

多く見受けられるのは、行政広報を扱った論文である。その他、同一の著者によるものということもあるが、議会広報やシティプロモーション、屋外掲示板を扱った論文も複数見受けられる。査読論文の多くは、公的な主体による広報あるいは情報の受信・発信や編集を扱ったものであると言える。そして、いずれも公共コミュニケーションの定義について詳しく論じるものではなく、2020年以降に発表されたものは、先に示した河井による定義を暗に前提としているとしても、明示的にそれに依拠しているわけではない。

公的主体が何らかのかたちで関わるコミュニケーションを扱っているということをもって、公共コミュニケーションに関わる論文という位置付けがなされているものと考えられる。

かような状況にあって、本研究は「公共コミュニケーションの定義を行う必要がある」という課題認識のもとで、その作業を行うものである。

3. 情報コミュニケーション条例への着目

河井(2020)によるプリンシパル・エージェント関係におけるエージェントの代表例として明示された「議会・行政」にかかわり、本研究では、地方議会によって制定された条例に着目する。それは、条例が議会や行政の活動を規定するものであり、議会や行政が一端を担うところの公共コミュニケーションのあり方も既定することになるからである。

制定された条例の中でも、本研究は、情報コミュニケーションにかかわる条例である「情報コミュニケーション条例」に着目する。

情報コミュニケーション条例は、障害者施策の一環に位置付けられる情報保障をはかるために、全国の自治体で制定の動きが広がっている。その制定の背景や制定事例については、本田(2018)において議論されている。ただし、本田(2018)の時点では、情報コミュニケーション条例の制定事例は15にとどまり、その条例の制定自体が例外的な状況であった。そのため、この条例をもって、公共コミュニケーションの定義を行うための参照点とするには適切ではなかった。

その後、情報コミュニケーション条例の制定が広がり、全日本ろうあ連盟の調べによると、2023年1月時点で99団体で制定済である²⁾。

いまだ全国の自治体の中では、同条例の制定は例外的な状況と言えるのかもしれないが、その制定は着実に広がっている。自治体における条例制定にあつては、先行する制定事例を参照することが観察されている(伊藤 2003)。情報コミュニケーション条例においても、その中でなされる「コミュニケーション」にかかわる定義文が類似したものとなっていることが確認されている(本田 2022a)。今後、その制定事例が増加していく中で、既に100に迫る制定事例があれば、それら既存の条例が参照されることも想定出来る。既存の条例が後続の条例で参照されるということが続けば、それだけ多くの自治体において同様の内容の条例を根拠として、その活動を展開していくことにもなり、条例中の定義も共有されていくことになる。

自治体が制定する条例において、「コミュニケーション」について定義付けがなされるのであれば、それをもって公共コミュニケーションの定義付けにおいて参照されうるものと考えられる。

4. 情報コミュニケーション条例における「コミュニケーション」の定義

情報コミュニケーション条例は、その名称のとおり、情報コミュニケーションについて規定する条例である。ただし、全日本ろうあ連盟による制定事例の一覧を見れば明らかなように、その全てで表題に「情報コミュニケーション」の語が含まれている訳ではない。

関連する条例として手話言語条例というものもあり、その制定数は400を超えている³⁾。手話言語条例と情報コミュニケーション条例の異同が問題となるところであるが、全日本ろうあ連盟は、手話言語に限定されずに情報コミュニケーション一般にかかわると目される条例を「情報・コミュニケーション条例」に分類している。本研究は、この全日本ろうあ連盟による分類に従い、全日本ろうあ連盟がWebサイト上に「情報・コミュニケーション条例」として公開している99事例を研究対象とする。

全日本ろうあ連盟がWebサイト上の一覧を見ると、情報コミュニケーション条例の全国初の事例は、兵庫県明石市における「手話言語を確立するとともに要約筆記・点字・音訳等障害者のコミュニケーション手段の利用を促進する条例」とされている。この条例の表題から分かるように、情報コミュニケーション条例とされる条例は手話言語条例の制定の流れの中で制定されたものである。

情報コミュニケーション条例では、手話言語も含めて、「コミュニケーション」にかかわる事項を定義付けしている。全国初の制定事例とされる明石市の場合は、「手話等コミュニケーション手段」として、「独自言語としての手話、要約筆記等の文字の表示、点字、音訳、平易な表現、代筆及び代読その他日常生活又は社会参加を行う場合に必要とされる補助的及び代替的な手段としての情報及びコミュニケーション支援用具等をいう。」(第3条(3))と定義付けている。

明石市の場合には、コミュニケーションの手段を定義付けし、その手段にかかわる保障について

²⁾ 全日本ろうあ連盟 Web サイト「情報・コミュニケーション条例 成立状況一覧」に基づく(https://www.jfd.or.jp/info/misc/sgh/map/j-jc_status.php)。

³⁾ 全日本ろうあ連盟 Web サイト「手話言語条例マップ」に基づく(<https://www.jfd.or.jp/sgh/joreimap>)。

条例でその取組みを規定するという形式を採用している。以後の制定事例について、「コミュニケーション」に関する定義付けの変遷は本田(2022b)で分析がなされている。これによると、「コミュニケーション」自体を定義する事例は極めて少なく、「障害の特性に応じた多様なコミュニケーション手段」を中心として、その他に「コミュニケーション手段」や「意思疎通手段」といった用語を定義する事例が時期に応じて増減しながら見出される。

本田(2022b)は、2022年9月時点で制定済の情報コミュニケーション条例97団体分を対象とするものである。2023年2月時点では、99団体において条例制定済である。追加で2件の条例制定があったわけであるが、この2事例は茨城県笠間市と香川県坂出市である。この追加の2事例を加味しても、本田(2022b)において示された結果に大きな変化は見られない。

つまり、明石市を嚆矢として100事例に迫る制定事例が蓄積された情報コミュニケーション条例においては、情報コミュニケーションの手段について定義付けがなされているということになる。

最新の制定事例については、先行する制定事例を踏まえての制定となり、その内容が洗練されていることも予想される。最新の事例のうちのひとつには、広島県呉市の「呉市情報コミュニケーション条例」がある。この段階では必ずしも一般化されているわけではない情報コミュニケーションを前面に打ち出した表題の条例となっており、この点でも注目される。

呉市の条例では、第2条において「コミュニケーション手段」が定義されている。その内容は、「手話、要約筆記、点字、触覚を使った意思疎通、筆談、代筆、音訳、代読、平易な表現、実物又は絵図の提示、身振り、重度障害者用意思伝達装置その他の障害者が情報の取得及びコミュニケーションを行う際に必要な手段として利用されるものをいう。」というものである。

なお、少数であるが、「コミュニケーション」を定義した事例もある。これについては、次章で詳述することとする。

5. 公共コミュニケーションの定義の指定

自治体で制定が進む情報コミュニケーション条例においては、情報コミュニケーションの手段に焦点を当てた定義付けがなされているが、少数事例としてコミュニケーションを定義している事例もあった。その事例と定義文を一覧にしたのが以下の表2である。

表2 「コミュニケーション」の定義文

	定義文
習志野市	相互に意思を伝え合い、理解し合い、意味を分かち合い、信頼関係及びつながりを築くことをいう。
横須賀市	コミュニケーション等手段を用いた意思疎通をいう。
堺市	人々が相互に情報を伝達し、意思を疎通し、気持ちや心を通わせて理解し合うことをいう。
宇部市	相互に意思を伝え合い、つながりを築くことをいい、障害のある人への情報の伝達、障害のある人からの意思表示及び発言の保障もこれに含む。
大崎市	コミュニケーション等手段を用いた意思疎通をいう。
都城市	人々が相互に情報を伝達し、意思疎通を行い、気持ちや心を通わせて理解し合うことをいう。
草加市	相互に意思を伝え合い、感情を分かり合うための意思疎通をいい、障がいのある人による情報の発信、取得等もこれに含む。

99の制定事例の中で7事例のみが「コミュニケーション」を条例中で定義していた。その多くにおいて、「意思疎通」に言及されている⁴⁾。ただ、これについては制定事例が少なく、この7事例をもって自治体における「コミュニケーション」の定義と一般化するのは2023年2月段階では拙速であろう。

情報コミュニケーション条例における定義文を参照して公共コミュニケーションの定義を指定するということでは、コミュニケーション手段に焦点を当てた定義付けが太宗を占めているということを考える必要がある。

⁴⁾ 7事例の「コミュニケーション」の定義については、本田(2021)において分析がなされている。

コミュニケーション手段にかかわる定義文では、様々な手段を列挙するという形式が採用され、多くの条例でその定義文には類似性が見られる(本田 2022a)。条例制定において参照されていると考えられる自治体が全国初の制定事例とされる明石市である(本田 2022a)。

既に本研究では明石市の定義文を引用しているが、その他の事例として同じく定義文を引用した呉市の条文との比較をすると、両者では「障害者」を明記するの可否かで差がある。情報コミュニケーション条例の制定自体が障害者施策の一環と位置付けられるところであるが、障害者だけが情報コミュニケーションの手段を保障されれば良いというわけではない。障害者のみならず、全ての人が社会参加するために必要とされるコミュニケーションの手段を保障することにかかわり、その手段を定義文の中で列記したということになるものと考えられる。

それら定義付けされるコミュニケーションの手段は、河井(2020)において後段にあった「情報の受信・発信・編集」にかかわる具体的な手段を明確にしたものとも考えることも出来るだろう。そうだとすると、「個人及びコミュニティ間の多様なエンゲージメント」を実現し、「主権者・代理人関係を基礎とするプリンシパル・エージェント関係」の成立を目指すコミュニケーションを成立させるために、それら多様なコミュニケーションの手段を保障することが自治体においては求められており、それが条例制定によって担保されるところとなったと考えることも出来る。

6. おわりに

本研究は、自治体において制定が進む情報コミュニケーション条例に着目し、同条例で定義されるところのコミュニケーションにかかわる事項に依拠して、公共コミュニケーションの定義について議論した。

先行研究レビューでも明らかなように、既に公共コミュニケーションにかかわる研究の蓄積がある一方で、その基礎とも言える公共コミュニケーションについての定義が必ずしも明確なものではなかった。そこで、本研究では、情報コミュニケーション条例におけるコミュニケーションに関する定義から議論を起こした。ただ、情報コミュニケーション条例においては、コミュニケーションではなく、手段に着目した定義がなされており、それを直接参照して公共コミュニケーションの定義を行うことは適切とはいえない。出来るとすると、公共コミュニケーションにおける手段とは何かということを定義付けすることである。

情報コミュニケーション条例の制定は全国に浸透しており、今後も制定例は増加していくものと考えられる。この制定の普及をもつて、公共コミュニケーションの定義付けが直ちになされるわけではないが、多くの自治体において「コミュニケーション」をいかに条文上で定義付けるのかは、その都度に問題になるところである。実態としては、先行する制定事例を参照して、そのまま定義文を踏襲することも想定されるが、なかには、「公共コミュニケーション」を定義するという対応が取られることもあるかもしれない。

あるいは、そのように「公共コミュニケーションの定義付け」を条例中に行うように訴えかけることも必要かもしれない。いずれにしても、明確に定義されているわけではない公共コミュニケーションについて、それを定義し、さらには実際に公共コミュニケーションが生起する場において、それが公共コミュニケーションであると認識されるような取り組みが求められるところである。

参考文献

- 伊藤修一郎(2003)「自治体政策過程における相互参照経路を探る―景観条例のクラスター分析―」『公共政策研究』、3巻、pp.79-90
- 岩井千華(2018)「九州大学におけるアクティブ・ラーニングを支援する「芸術文化環境論」学外演習の意義と課題―九州大学大学院芸術工学研究院藤原恵洋研究室による天草・下浦フィールドワークを通して―」『公共コミュニケーション研究』、第3巻第1号、pp.2-9
- 金井茂樹(2017)「自治体議会の広聴活動に関する一考察―自治体議会に対する市民の声のテキストマイニング分析―」『公共コミュニケーション研究』、第2巻第1号、pp.22-27
- 金井茂樹、芳野政明(2022)「議会広報紙の長期的変遷に関する一考察」『公共コミュニケーション研究』、第7巻第1号、pp.2-16
- 河井孝仁(2020)「『公共コミュニケーション研究』第5巻第1号の刊行にあたって」『公共コミュニケーション研究』、第5巻第1号、p.1

- 黒田伸太郎(2017)「小規模自治体職員のコミュニケーション過程に関する一考察ー平成 28 年熊本地震被災自治体を対象としてー」『公共コミュニケーション研究』、第 2 巻第 1 号、pp.10-15
- 黒田伸太郎(2019)「広報担当職員の業務外活動に関する現状と課題」『公共コミュニケーション研究』、第 4 巻第 1 号、pp.66-88
- 佐藤忠文(2017)「新たな地域コミュニケーション手法としてのダイアログ・プラットフォームの検討」『公共コミュニケーション研究』、第 2 巻第 1 号、pp.2-9
- 佐藤忠文(2021)「深層学習による屋外掲示板調査手法に関する研究」『公共コミュニケーション研究』、第 6 巻第 1 号、pp.2-16
- 佐藤忠文、荒木建一郎、平野利和、黒田伸太郎(2019)「屋外掲示板の実態と役割に関する考察ー菊池市限府地区悉皆調査よりー」『公共コミュニケーション研究』、第 4 巻第 1 号、pp.2-24
- 早田吉伸(2020)「地域イノベーションのためのインクルーシブデザインプロセス〜障害攻略課プロジェクトを事例に〜」『公共コミュニケーション研究』、第 5 巻第 1 号、pp.2-20
- 竹之内明子(2020)「生活リスクマネジメントに資する公立図書館の役割ー神奈川県内の図書館協議会会議録分析からの考察ー」『公共コミュニケーション研究』、第 5 巻第 1 号、pp.41-64
- 野口将輝(2016)「市民協働の観点からの行政広報評価ー行政広報と地域運営に参加する市民の意識ー」『公共コミュニケーション研究』、第 1 巻第 1 号、pp.14-21
- 野口将輝(2017)「行政広報の独自性に関する研究」『公共コミュニケーション研究』、第 2 巻第 1 号、pp.16-21
- 野口将輝(2019)「シティプロモーションはどのように評価すれば良いか」『公共コミュニケーション研究』、第 4 巻第 1 号、pp.48-65
- 野口将輝(2021)「シティプロモーション評価の比較研究」『公共コミュニケーション研究』、第 6 巻第 1 号、pp.17-30
- 原田博子、遊橋裕泰、西垣正勝(2018)「NPO 法人における人材活用に着目した事業運営に関する一考察」『公共コミュニケーション研究』、第 4 巻第 1 号、pp.25-44
- 藤原旅人(2020)「アートプロジェクトにおけるボランティアの中動態的参加の意義ーさいたまトリエンナーレ 2016 を支えたサポーターのコミュニケーション生成に注目してー」『公共コミュニケーション研究』、第 5 巻第 1 号、pp.21-40
- 本田正美(2018)「情報・コミュニケーション条例の制定と公共コミュニケーション」『公共コミュニケーション学会第 4 回事例交流・研究発表大会予稿集』、pp.21-25
- 本田正美(2021)「情報・コミュニケーション条例におけるコミュニケーションの定義」『情報コミュニケーション学会研究報告』、Vol.18、no.3、pp.12-14
- 本田正美(2022a)「自治体で制定された情報コミュニケーション条例における情報保障の手段の実相」『第 28 回社会情報システム学シンポジウム予稿』、4-4、pp.1-5
- 本田正美(2022b)「情報・コミュニケーション条例におけるコミュニケーションの定義の変遷」『情報コミュニケーション学会研究報告』、Vol.19、no.3、pp.20-23
- 増田光一郎、上田和明、臼井健太、河井孝仁(2022)「再現性ある関係人口創出に向けたタイプ分類に関する研究」『公共コミュニケーション研究』、第 7 巻第 1 号、pp.31-43
- 松永貴美(2016)「日本のシティズンシップ教育における市民活動と生涯学習の連携と市民活動の場としての「観光」」『公共コミュニケーション研究』、第 1 巻第 1 号、pp.22-29
- 三井祐介(2022)「行政広報チャンネルの特徴と広報誌の活用状況について」『公共コミュニケーション研究』、第 7 巻第 1 号、pp.17-30
- 村井正太(2021)「地方自治体における福祉制度情報のシグナリングに関する現状と課題」『公共コミュニケーション研究』、第 6 巻第 1 号、pp.31-45