

地方自治体の広報誌研究の過去と現在

Past and Present Research on Public Relations Magazines in Local Governments

野口 将輝¹
Masateru NOGUCHI

¹金沢星稷大学 Kanazawa Sseiryō University

Abstract The concept of public relations was introduced to Japan after World War II. Since then, public relations magazines have played a central role in local government public relations. However, the media environment of local governments is changing along with the media environment. And the position of public relations magazines seems to be changing as well. This study will discuss the current situation of PR magazines in local governments by reviewing the past and present of PR magazine research in local governments, focusing on a survey of previous studies.

キーワード 行政広報, 広報誌, 広報紙, 地方自治体, 自治体広報

1. はじめに

戦後、米国から日本にパブリックリレーションズ（以下PR）の概念がもたらされて以降、行政広報の中心的な広報メディアは、紙の広報誌（広報紙）であった。しかし、メディア環境の変化とともに行政のメディア環境は変化していく。特に2000年代以降のインターネットやSNSの登場は行政広報に大きな影響を与え、近年はDXという概念とともに紙の広報誌の位置づけも変化してきていると思われる。そんななか、特に都道府県や市町村が発行する広報誌はどのような役割を持ち、位置づけられているのか。本研究は、先行研究サーベイを中心にこれまでの行政の広報誌研究の過去と現在を整理し、広報誌が置かれている現状について議論する¹⁾。

2. 広報誌に関する過去の言及

初期の地方自治体の広報誌について整理した研究としては、日本新聞協会総合調査室調査課長であった三樹精吉による「市町村広報紙について」が存在する（三樹, 1959）。それによれば、広報誌が地方自治体で発行されるようになったのは1947年から48年にかけてであり、連合国軍総司令部（GHQ）、特に民間情報教育局（以下CIE）のサゼッション（示唆）をその契機としている。CIEは全国官庁の広報担当者を東京に集めて研修を行い、アメリカ式の指導を行った。その結果、府県はタブロイド型の広報誌を作り、世帯への配布をはじめた。1951年、52年以後には府県からの指導を受けた市町村が自ら発行しようとする機運が高まり、府県のものに取って代わるようになったという。以降では初期の広報誌についてどのような研究、議論、言及があったのかを整理したい。

(1) 戦前の広報誌について

冒頭でPRの概念がもたらされたのは戦後であるとしたが、戦前に広報誌がなかった訳ではない。国枝（2014）によれば、条例や規則などを掲載する公報から分離し、一般市民が読むような広報誌が誕生したのは、1930から45年であるとされる。具体例として東京市公報がある。東京市広報は1928年に紙面改革が行われ、表紙に口絵として市政に関する写真などが掲載され、区のニュース、市民の声、広告なども掲載されるようになった。1937年9月には「一般市民の投書寄せ書きを歓迎する」という方針を示して

1) 本研究で扱う広報誌は都道府県や市町村などの行政が発行するものを対象とする。この対として議会による広報誌、議会広報誌が存在する。こちらについては金井・芳野（2022）がその長期的変遷について整理を行っている。両者は行政広報が主に政策や計画の実施にかかわる広報を、議会広報はそれらの政策や計画の決定にかかわる広報を担っている点で役割が異なる（本田, 1995）。

いる。このように三樹の広報誌のはじまりは、戦後型・アメリカ指導型の広報誌のはじまりであったと言える。

(2) 最初期の広報誌の整理

三樹(1959)の報告は当時の広報誌の状況を振り返る意味で大変貴重であり、本項ではより深くみていきたい。三樹の研究では、市町村広報紙の形式について（全体の71%がタブロイド型）、広報課員と広報誌の担当人数について（広報課員が10名前後の中都市以上では、約三分の一の課員で広報誌を作成する）、広報誌の予算面について（府県単位では広報予算の約42%を広報誌の予算に充てる）記されている。また、広報誌作成について他の各課からの協力が得られない状況、知事や市町村長などの挨拶記事が大きくなり、宣伝的になっている状況、異動によって専門性のある職員が育たない状況なども記述されている。さらに、広報担当者の間の研修テーマとして「広報紙の定型化打破」が掲げられていると記されており、広報誌誕生から数年でこのような意識が醸成されていたことは興味深い。また、この辺りは現在の広報周りの課題と共通するものでもある。

(3) 広報誌の位置づけ

前述したCIEによるアメリカ式広報研修を受けたのが樋上亮一である。その後、樋上は富山県庁での広報部門設置に関わり、かつ初期の広報研究を担った。樋上は広報誌について様々な言葉を残している。例えば、樋上(1952, p. 135)は広報誌を「政府なり地方公共団体の施策を、国民のすべてに知らせることを目的とする定期刊行物」とし、「官公庁P・Rの特異性から考えて、なくてはならぬもののひとつであつて・・・」、また「今日の官公庁P・Rの中で、その普及度からみても、その重点度からみても、一頭地を抜いているものは広報誌であると言えましょう」と表現している。広報誌の普及については高木(1961)が自治省の調査をもとに市の98%、町村の80%が広報誌を発行していると記述しており、広報誌の誕生から数年でこのように広報誌を重視し普及するような状態に至ったことが分かる。

一方で、樋上は「この種の機関紙は、よほどの工夫をしないと一般には読まれない傾向が強いようです」、「読みたいという人にだけ届ける一般新聞とちがって、こちらからも読ませるように仕向けるものであることが最大の原因であるかも知れません」と評している。これは現在の広報誌と共通する課題であり、それが広報の最初期から続くものであったことが分かる。

(3) 広報誌の特徴と問題点の認識

井出嘉憲は初期の広報研究者であり、行政広報を体系的にまとめた「行政広報論」を1967年に著している。その中で井出は、行政広報の特色として、行政はパブリシティではなく、自己所有の独自の媒体である「広報誌」に依存しているとし、市町村段階ではPR活動イコール広報誌活動といった状況であると指摘している。その理由として、日本人の識字率の高さや、当時の日本では地方紙が弱かったこと、隣組組織一回覧板という上意下達スタイルが存在していたことを挙げている。また、現在でも一部の地方自治体が行っている新聞の紙面購入方式についても言及しているが、地元紙育成という観点や、行政と新聞のなれ合いを問題点として挙げるなど広報誌が今日とは異なる視点で議論されている。

1980年には、草場定男が「行政PR-その変遷と展望-」にて、改めて行政広報を整理している。草場は広報誌が自治体のPRの手段として最も一般的としつつ、それが抱える問題点を指摘している。1つ目は、予算や人員があらかじめ確保されていることから、活動がルーチン化し、安易感に陥りがちであるということである。2つ目は役所中心の編集になりがちであるということである。具体的には上下の関係で、一般の人が何で読んでも分からない、お知らせ的な広報になることである。樋上(1952)も読ませる工夫を説いているが、それがいない場合は上記のようなことに陥ると言えるだろう。

(5) 広報誌の存在理由

1954年に「広報学」を著した新聞学者の小山栄三は、1972年の「行政広報入門」で広報誌の存在理由について以下のように記述している。当時の日本はGHQの方針を受けて地方紙が育たず、局部的な地方のニュースはよほど重大なものでなければ取り扱われなかった。また、新聞の野党精神によ

って必ずしも当局の希望するような取材や論評は行われなかったという状況があった。結果、広報誌が行政と住民を直接結びつけ、信頼感や連帯意識を強化するメディアとしての役割を担っていた訳である。これを受けて小山は「広報紙は自治体が発行するローカル・ニュース・ペーパーの一種である(p. 172)」と表現し、ジャーナリスティックな感覚と技術を広報紙の編集に求めている。一方で広報紙は一般紙と異なり、片足を役所に、もう一方を住民側にかけるブリッジとしての役割を担うため、首長や自治体幹部、議会からの干渉、圧力で自由な取材・表現が拘束されることがあるとしている。小山によれば朝日新聞の1972年8月23日の社説は、住民が広報紙に求めるのは役所の弁解や首長や議会の宣伝ではなく、役所の機能がどのように障害につきあたり、乗り切り、乗り越えようとしているかという具体的な動きであると述べている。

(6) 広報誌と自治組織との関係性

三ノ輪(1972)は広報誌と町内会などの自治会との関係性について言及している。戦後、GHQは町内会などが政府の命令網・情報網になっていたことを理由に、行政がそれを利用することや業務を委任することを禁止しているが、結成自体を禁止したものとは捉えられなかった。そのため、実際の町内会は地方自治体行政の末端組織として機能しており、自治会の最も重要な機能の第二位に「広報誌の配布(24.0%)」が挙げられるなど、当時から広報誌配布において重要な役目を担っていた。

(7) 小括

これまで戦後から1980年までの行政広報研究における広報誌に関する研究や言及について整理してきた。それをまとめると以下の通りである。

- ①戦前から広報誌は存在するが、CIEの訓練を受けた広報誌が、府県では1947年頃から、市町村では1951年頃から発行されはじめた。
- ②1952年時点で既に広報誌は行政広報において重要なメディアと認識されている。一方、読まれないことゆえの、読ませる工夫についても言及されている。
- ③1967年時点では、PR活動＝広報誌活動という認識がある。そのような背景には、当時の地方紙の弱さのほか、直接住民とのコミュニケーションを担うローカル・ニュース・ペーパーとしての役割を担っていたことが挙げられる。
- ④一方で、広報誌の活動がルーチン化し、安易感に陥りがちな側面もあり、そうなった場合は上意下達のお知らせ広報に成り下がる。
- ⑤広報誌の配布には町内会などの自治組織の存在が大きかった。

この頃までは行政広報を体系的にまとめた書籍が定期的に発行され、広報誌についても触れられてきた。しかし、それ以降は本田弘が1995年に「行政広報」を著しているものの、その後行政広報に関する体系的な研究・書籍はなく、論文が散発的に発行される形となる。本田(1995)でも特段、広報誌に関する記述はない。次章ではそれ以降を現在とし、その現状を整理する。

3. 広報誌に関する現在の言及

前述の通り、行政広報における体系的な書籍は見受けられなくなったが、その一方で行政広報を扱う博士論文が何編か発行されはじめている。本項ではそのような博士論文ほか、研究論文、報告書などを中心に確認していく。

(1) 広報紙への広告掲載とフリーペーパーとの比較

金井(2015)は2000年4月の地方分権一括法以降に、地方自治体があたな自主財源を求める中で広報紙への広告掲載を進めている現状を分析し、フリーペーパーとの比較を行うことでそのメディア特性について整理している。千葉県を対象にした調査からは、中小規模の自治体でも広告が導入される一方、スケールメリットのある大規模な自治体でもその収益性や公平性の問題から断念する場合もあるとしている。広告での財源確保自体は近年になってみられる広報誌の動きであるが、広報誌の公平性についての議論は普遍的なものである点が興味深い。また、金井は競争相手であるフリーペーパーとの短期・長期の観点から比較も行っている。例えば、短期の量的な観点からは発行部数、閲読率では広報紙がフリーペーパーに勝ること、質的な観点からは行政情報が中心で

掲載情報にユニークさがあること、保存性、真実性が高いことを評価している。長期的な観点からは、広報誌の本質は行政と住民との信頼関係の構築・維持としつつ、その媒体価値を高める工夫がほとんど行われていないとした。

(2) 広報誌のメディア特性について

三井(2022)は行政広報のチャネル最適化を検討する中で、マクルーハンが用いたテトラッドと呼ばれる4つの質問（何を強化し、何を衰退させ、何を生み出して何になるか、かつて衰退した何を回復するか）をもとに、広報誌のメディア特性を言語化している。

三井によれば、広報誌以前は地域の代表者が行政情報を各市民に伝えていたが、広報誌の全戸配布によって広く市民に様に情報が伝達が可能となったことを強化点としている。そして、逆に広報誌が衰退させたものが、行政とのパイプ役であった地元の名士や地域団体の役割や地域のイベントなどでの情報交換の必要性である。そして、これがさらに進むと地域のつながりが希薄となることから、個別具体的な情報を得るために、新たなつながりとして SNS などのネット上での双方向のコミュニケーションが生み出される。このSNSによるコミュニケーションの活性化は、実際の地域での対面の交流の重要性を回復させる。三井はこれらを広報誌のメディア特性とした。これは過去の広報誌が置かれていた状況、そして現在をつなぐ考察であり、広報誌研究においては重要な示唆と言える。

(3) 広報誌のアーカイブ化について

本田(2012)は広報誌のWEBによるアーカイブ化の現状と課題についてまとめている。調査を行った2012年当時、1742の自治体のうちWEBサイト上で広報誌を公開しているのは1718の自治体で、掲載されている平均年数は6.9年であった。そのうち、秋田県秋田市、能代市、大館市が60年分以上、大仙市、北秋田市が50年分以上の広報誌を公開していた。本研究が改めて、2023年2月12日現在で確認をしたところ、古くは長野県諏訪市が1946年5月の創刊号から約76年分、香川県坂出市が1946年8月の創刊号をはじめ、大きな出来事があった月の広報誌を中心に掲載していた。金井(2015)はフリーペーパーとの比較で広報誌の保存性を指摘していたが、広報誌にはその枠組みを超えた、例えば、日々更新されるWEBページと比較しても相当な保存性が存在していることがうかがえる。これは広報誌が基本的にはストックメディアであることに由来する。これを踏まえれば、その保存性から広報誌の資料的価値も見直されるべきではないか。

(4) 自治体の広報活動調査からみた広報誌の現在

藤本(2017)は日本広報協会が定期的実施している都道府県市町村広報広聴活動調査をもとに、広報誌の必要性について論じている。それによれば、2013 年度の広報誌の配布方法で最も多かったものは自治会・町内会の 74.3%で、次に公共施設設置で 54.4%、郵送が 45.7%と続く。三ノ輪(1972)でも確認したように、現在においても広報紙の配布は自治会頼りの傾向があると分かる。ただし、町内会などの地縁組織が弱いと思われる政令指定都市および東京 23 区においては、自治会・町内会の割合は 37.2%まで減少している。一方、新聞折込は 53.5%と高い。この場合、住民は特に何もしなくても広報誌は届くという、Push 型メディアの特性を広報誌はもっていると言える。これに対して、藤本は新聞を購読していない住民には広報誌が届かず、手に入れるためには役所を訪れるか、公共施設などで受け取るか、もしくはウェブサイトに掲載してある広報誌を自ら見に行くなどの必要があることから、この場合の広報紙は PULL 型のメディアになっていると指摘している。また、近年はこのような地縁的組織などのつながりが希薄化しており、町内会頼りの配布方法も見直すべき時期が来ている可能性がある。

同調査は広報誌の閲読頻度を世代別に調査しているが、市の規模にもよるが 7 割から 9 割の住民が読んでいることが分かっている。一方、10 代・20 代といった若年層の閲読率が 40%～60%台とこの層が課題であることも判明している。そして、市の情報入手の媒体については、A 市では市広報紙が 86.1%、B 市でも 83.7%であり、過去の先行研究と同様に、現在においても広報紙は最も重要なメディアとして位置づけであることが分かる。

(5) 広報誌にかかる予算

本項では広報誌の作成および配布に関わる予算についての状況を確認したい。千葉県庁は毎年、千葉県内の市町村の広報広聴活動の調査を行っている。この調査では広報予算以外にも、広報組織の現況、広報紙の発行状況、その他の広報メディアについても分析している。

まず令和3年度の千葉市の広報紙の予算は、作成段階で74百万円、配布も含めた総予算では139百万円で、広報全体の予算の63.4%を占めている。ちなみに、広報予算全体に対する広報紙の予算の割合は、千葉県の市レベルで平均62.9%であった。三樹(1959)によれば、1950年代でその割合が約42%であったとされ、それを踏まえると広報誌重視の傾向は、現在の多メディア時代においてさらに増している可能性すらある。また、その割合が高い市としては銚子市があり、広報予算の96.2%を広報誌に充てていた。その一方、市川市の広報誌の予算は、広報全体のわずか22.5%となっている。その分、ホームページ等の予算に注いでいる形だ。このように同じ県でも広報誌への注力の仕方が異なっている状況が分かる。

4. 総括

本研究は広報誌に関する過去と現在の研究や言及を整理してきた。それを踏まえると、広報誌の現状は以下の通りである。まず第一に現在、広報誌の媒体価値を高めるような動きは見られない。これは過去の先行研究でも指摘された、広報誌の活動のルーチン化し、安易感と共通する部分がある。過去の先行研究と同様に、現在も広報誌は最も重要なメディアであり続けている。そして依然として町内会や自治会に配布を依存している。一方で、その配布方法に限界が来る可能性もある。また、広報誌に関する予算は自治体によって差がある。DXを念頭に、広報誌からホームページなどにシフトしている自治体も見受けられる。最後に、広報誌はストックメディアであることからWEBサイトと異なり、保存性が高い。それゆえ、アカデミックな観点からの資料的価値も有する可能性がある。

7. 参考文献

- 井出嘉憲(1967)『行政広報論』勁草書房
- 金井茂樹(2015)「自治体経営における広報広聴に関する研究：自治体と住民との関係構築に向けて」『法政大学大学院公共政策研究科博士論文』法政大学
- 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』7(1), 2-16.
- 草場定男(1980)『行政PR：その変遷と展望』公務職員研修協会
- 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」『上智大学大学院文学研究科博士論文』上智大学
- 小山栄三(1975)『行政広報入門』ぎょうせい
- 高木鉦作(1961)「地方自治体広報と地区住民組織(上)」『自治研究』良書普及会
- 千葉県総合企画部報道広報課(2021)「令和3年度市町村広報広聴活動に関する調査結果」千葉県
- 樋上亮一(1952)『自治体広報の理論と技術』世界書院
- 藤本勝也(2017)「自治体の広報活動調査からみた自治体広報紙の必要性」『新情報』104, 30-40
- 本田弘(1995)『行政広報：その確立と展開』サンワコーポレーション
- 本田正美(2012)「自治体広報紙のアーカイブ化の現状と課題」『情報知識学会誌』22(2), 83-90
- 三樹精吉(1959)「市町村広報紙について」『新聞学評論』9, 82-92.
- 三井祐介(2022)「行政広報におけるチャンネル最適化戦略に関する研究：自治体協働意識と住民意識への影響と効果について」『北海道大学大学院国際広報メディア・観光学院博士論文』北海道大学
- 美ノ谷和哉(1972)「行政広報とコミュニケーション」『立正大学文学部論叢』42, 21-43