

自治体広報と政治性

「大阪都構想」を事例として

摂南大学法学部講師／京都地方自治総合研究所研究員

増田知也



はじめに

大阪市を廃止し特別区を設置することについての投票（いわゆる「大阪都構想」の住民投票）が、2020年10月12日に告示され、2020年11月1日に投開票が行われた。結果は、前回に続き僅差での反対多数となり、大阪市は現行の政令指定都市を維持することとなった。この投票を巡っては、大阪市が実施していたさまざまな広報が、中立性に反するという点で問題となっていた。

このように、自治体が推進する政策に対して住民の賛否が分かれるケースにおいて、自治体はどのような広報を行うべきだろうか。中立性を損なわないためには、実質的な議論にふみ込むことを避け、ただ決定事項だけを伝えるべきだろうか。あるいは、中立性を維持しつつ、議論の活性化を自治体広報が担うことはできるのだろうか。本稿では、このような広報の政治的側面に関わる問題を考えたい。

自治体広報と政治性

今川広報論¹⁾における政治性

広報の政治的側面に着目した研究としては、今川晃の広報研究が挙げられる。今川は、広報・広聴を「創造の循環過程」(今川 1987 : 32)と位置づけている。すなわち、広報と広聴は市民と行政との相互交流のなかから、新たな行政

や政治を生み出す過程でもあるという捉え方をしている。中立性を重んじるあまりに、決定事項だけを伝える広報というのは、今川広報論における「創造の循環過程」とは相容れないものである。

今川は、広報・広聴の政治的側面を積極的に評価している。もちろん、中立的であるべき広報・広聴と、政治性とは、ある意味で水と油のような関係であり、現実的には広報・広聴に政治的な意見を取り入れることは困難である。ここで重要になってくるのが、中立性の意味である。今川は、中立性には政治的な問題に深入りしないという「形式的（偽装的）な中立性」と、さまざまな政治的意見を広く取り入れる「実質的な中立性」があると述べている（今川 1989 : 105）。また、今川は首長を中心とした行政の価値が、広報・広聴の中心軸を形成しており、広報・広聴における中立性は、その枠内でなり立つに過ぎないと指摘する。そして、広報・広聴の政治的機能を、積極的に評価する必要があると主張している（今川 1992 : 328-329）。

形式的中立性と実質的中立性

この「形式的中立性」と「実質的中立性」は、広報の政治的側面を考えるうえで極めて重要な概念である。

筆者は、以前に、北海道恵庭市において広報の調査を行ったさい、担当者から受けた説明がとて印象に残っている。恵庭市の『広報えにわ²⁾』では、住民の意見を積極的に掲載する

表1 「大阪都構想」をめぐる広報事例

	子育て情報誌	広報紙・パンフ	都構想説明会	説明動画
主体	大阪維新の会	大阪市	大阪市	大阪市
媒体	『まみたん』10月号 (関西ばど)	広報紙 リーフレット パンフレット	会場での説明 オンライン中継 動画	ウェブサイトに掲載
問題点	関西ばどの 広告掲載基準に 反する政党広告	バラ色の表現 メリット一色	デメリットへの 指摘なし	大阪都構想推進に 偏った内容
対応	回収	文言の修正 問題ないとする答 弁も	告示後、条例に 基づき閲覧不可に	担当職員が「賛成に 誘導するための 市政広報」と発言 市長は厳重注意

出典) 朝日新聞各号を基に筆者作成。

ということを行っていた。この点について、「住民の意見を多く載せることは、中立性の観点で問題にならないのか」と質問した。それに対する答えは、「行政だけの見解だけでは偏ってしまうため、多様な意見を載せることで中立性を担保している」というものであった。これはまさに、今川の言う「実質的中立性」の考え方に他ならない。

しかし、一般的な自治体広報においては、賛否が分かれるような問題について意見を載せることは、中立性に反すると考えられがちである。そのため、いかに地域で問題が起きていようとも、すでに承認された決定事項だけを掲載するという編集方針に陥ることになってしまう。これは「形式的中立性」の考え方である。

「大阪都構想」をめぐる広報事例

ここで、「大阪都構想」をめぐる広報の事例として、子育て情報誌に掲載された維新の広告、大阪市の広報紙やパンフレット、「都構想」説明会、説明動画の4つを取り上げる(表1参照)。

子育て情報誌に維新の広告

民間の子育て情報誌『まみたん』に、大阪維

新の会の広告が掲載され、発行者である「関西ばど」の広告掲載基準に反した政党広告にあたるとして回収された。これは「大阪都構想」で、さらに便利で暮らしやすい大阪へ！」と題した広告で、2020年10月号に掲載された。民間の情報誌ではあるものの、大阪市内の保育園や幼稚園などで、保護者向けに無料配布されているものである³⁾。

広報紙・パンフレット

大阪市の広報紙・パンフレット・リーフレットなどが、市の特別参与らから改善を求められた。その内容には、「メリット一色の印象」「特別区制度のアピールになっている」などの指摘が含まれている。また、市議会で「政党の広告になっているのではないか」といった追求もされたが、副首都推進局長は、「市として進めている政策を提示する以上、意義あるもの、効果あるものとして説明するのは当然だ」と答弁している⁴⁾。

「都構想」説明会

法律に基づく公式の説明会であるが、「都構想」の必要性を強調したものとなっていた。参加者からは「丁寧に説明していて分かりやすかった」という声がある一方で、「デメリットを

きちんと言わないので、不信感が募った」という声も出ていた⁵⁾。なお、住民説明会の模様は動画で視聴が可能であったが、住民投票期間中は閲覧不可とされた。これは、大阪市の「政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例」に基づく措置である⁶⁾。

説明動画

大阪市が作成した「大阪都構想」の説明動画に対して、市の特別参加が「偏った内容」であると指摘した。これに対して担当職員は「賛成に誘導するための市政広報なので」と発言した。松井一郎市長は不適切な発言だったとして、職員を嚴重注意した⁷⁾。

問題点

以上の事例について、形式的中立性と実質的中立性の観点から検討する。そのうえで、公選法を準用することによる法的問題の可能性についてもふれたい。

なお、子育て情報誌の場合には、発行者が民間であり、広告主も政党であるため、中立性の問題は生じないとも考えられる。しかし、この情報誌が保育園や幼稚園で配布されているということに鑑みれば、市が発行する印刷物と同等の厳しさで中立性を判断されるべきだと言えるだろう。

形式的中立性

まず、形式的中立性の観点から考える。形式的中立性とは「政治的な問題に深入りしない」ということである。いずれの事例も政治的な問題に大きく立ち入ったものであるため、いくら行政が推進姿勢にあるとはいえ、形式的中立性を損ねているということになる。

とはいえ、形式的中立性を重視した場合には、政治的な問題に立ち入らず、決定事項だけを伝えるという対応となってしまう。「大阪都構

想」の場合には、協定書の内容以上のことは行政として何も発信できないことになる。それでは、市民が判断するための材料を十分に提供することはできない可能性がある。

実質的中立性

次に、実質的中立性の観点から考える。実質的中立性とは、「さまざまな政治的意見を広く取り入れる」ということである。ここで問題となるのは、推進一辺倒の姿勢であって、反対意見やデメリットには意図的にふれないということである。

それでは、形式的中立性のように、決定事項だけを伝えるような対応をした場合にはどうなるか。この場合も、実質的中立性の観点から言えば、中立性を損ねているということになる。なぜなら、決定事項を伝えるだけでは、「さまざまな政治的意見を広く取り入れる」ことはできないからである。

公職選挙法準用で生じる問題

中立性の問題に加えて、「大阪都構想」をめぐる広報の法的問題についても検討しておきたい。

公職選挙法第 136 条の 2 は、「次の各号のいずれかに該当する者は、その地位を利用して選挙運動をすることができない」と定めようえて、第 1 号において「国若しくは地方公共団体の公務員又は行政執行法人若しくは特定地方独立行政法人の役員若しくは職員」を挙げている。

「大阪都構想」の住民投票は、公職選挙法の適用を直接、受けるものではないが、大都市地域特別区設置法第 7 条第 6 項は、「政令で特別の定めをするものを除くほか、公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、第一項の規定による投票について準用する」と規定している。このため、公職選挙法第 136 条の 2 は、「大阪都構想」の住民投票において準用されることになる。ただ

し、公職選挙法第136条の2の「選挙運動」は「投票運動」と読み替えられる。また、公職選挙法第129条は選挙運動の期間について規定するが、この規定は「大阪都構想」の住民投票では準用されない。そのため、投票運動は告示前であっても行うことができる。

以上のことを考え合わせると、メリットだけの広報を市が行うという行為は、告示前であっても法的な問題を生じる可能性があるということになる。とりわけ、「賛成に誘導するための市政広報」という発言は重大であり、この発言を行った職員が厳重注意されたのも、そうした問題点をふまえてのことであろう。

望ましい広報のあり方

それでは、自治体が推進する政策に対して住民の賛否が分かれるケースにおいて、自治体はどのような広報を行うべきだろうか。まず、推進一辺倒の広報というものは明らかに問題があるといえるだろう。そのような広報は結果を一方へと誘導する効果をもたらすプロパガンダに他ならない。それでは、中立性を損なわないために、実質的な議論にふみ込むことを避け、ただ決定事項だけを伝えるべきだろうか。その場合には、住民に対して十分な情報を提供することができず、議論を深めることができない可能性が高い。そのため、めざすべき方向性は、中立性を維持しつつ議論の活性化を自治体広報が担うということである。

そのような自治体広報を考えるうえで、中村紀一の議論が参考になる。中村は、「広報・広聴行政は行政権力と住民の中間にあって、いや時には住民の中に入って住民のもつ実感を共有し、その要求を実現していくところに積極的意味を有する」（中村1976：291）と述べている。今回の「大阪都構想」の広報に当てはめていえば、いかに行政が推進姿勢であったとしても、住民のなかには賛成派も反対派もいて、それぞ

れの主張がある。このとき、自治体広報は、賛成派の意見にも反対派の意見にも耳を傾けつつ、両者の橋渡しをする役割を担うべきだということになる。

むすびにかえて

最後に、筆者のこれまでの広報研究を整理しつつ、今後の展望を述べておきたい。筆者は、広報を、住民の位置づけと戦略性の面から、決定済みの情報を一方的に伝える「お知らせ広報」、説得材料を示し、組織の利益の最大化を図る「組織戦略的広報」、問題を投げかけ、意見を求め、共に考える「住民自治的広報」に分類した（増田2015a）。

シティプロモーションは「組織戦略的広報」の実践例であり、「問題提起型広報」は住民自治的広報の実践例である。続いて、北海道恵庭市⁸⁾で、元市長の汚職事件をテーマに組まれた特集「自治を問う」を「問題提起型広報」の発端として取り上げ、住民の声を中心に据えるなど住民目線で構成されていることを指摘した（増田2015b）。そして、広報誌の比較や質問紙調査の実施により、「問題提起型広報」が住民の関心、自発性、および行政への信頼を高めることを実証した（増田2017）。加えて、中間者理論をはじめとする理論との関連付けや、東京都と恵庭市の事例の比較を通じて、「問題提起型広報」についてさらなる考察を行った（増田2018b）。さらに、対立関係を協働関係へと転換するうえでの広報・広聴の役割について、ファシリテーションとしての広報・広聴、アサーションとしての広報・広聴という新たな視点を導入した（増田2018a）。増田（2019a）では「啓発型広報」の概念を導入し、「問題提起型広報」との違いを浮き彫りにした。増田（2019b）では、今川広報論を筆者なりに整理し、その意義と課題を明らかにした。

今後の研究課題としては、シティプロモーションを住民自治の視点から位置づけ、住民の帰属意識・主権者意識を高める効果を検証することが挙げられる。最終的には、住民自治を基礎においた広報理論を体系化することをめざしたいと考えている。

【注】

- 1) 今川広報論について詳しくは、増田（2019b）を参照。
- 2) 『広報えにわ』について詳しくは林（2000）および増田（2015b；2017；2019a）を参照。
- 3) 『朝日新聞』2020年9月17日 夕刊 8ページ 大阪本社。
- 4) 『朝日新聞』2020年9月22日 朝刊 26ページ 大阪本社。
- 5) 『朝日新聞』2020年9月27日 朝刊 29ページ 大阪本社。
- 6) 『朝日新聞』2020年10月16日 朝刊 29ページ 大阪本社。
- 7) 『朝日新聞』2020年9月30日 朝刊 32ページ 大阪本社。
- 8) 恵庭市の広報については、元恵庭市広報広聴課長であった林嘉男の著作（林2000）に詳しい。

【参考文献】

- 今川晃（1987）「集団広聴の機能の政治的一側面：行政と住民との関係をめぐって」『季刊行政管理研究』第38号、32-39ページ。
- 今川晃（1989）「地方自治体における広報・広聴と政

治的問題」『四日市大学論集』第2巻第1号、101-110ページ。

- 今川晃（1992）「公開型説得広報とニューメディア」『四日市大学論集 社会科学編』第5巻第1号、327-339ページ。
- 中村紀一（1976）「第七章 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、265-300ページ。
- 林嘉男（2000）『自治体職員の意識改革を如何にして進めるか』公人の友社。
- 増田知也（2015a）「住民自治の視点による政策広報概念の検討」『月刊自治研』第57巻第669号、80-85ページ。
- 増田知也（2015b）「問題提起型広報の意義：特集『自治を問う』を事例として」『地方自治京都フォーラム』第124号、20-25ページ。
- 増田知也（2017）「問題提起型広報が自治意識に与える効果」『同志社政策科学研究』第19巻第1号、97-110ページ。
- 増田知也（2018a）「住民自治と自治体広報：シティプロモーションから問題提起型広報へ」『摂南法学』第54号。
- 増田知也（2018b）「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」『季刊行政相談』第156号、38-42ページ。
- 増田知也（2019a）「防災広報における啓発と問題提起」『地方自治京都フォーラム』第134号、17-22ページ。
- 増田知也（2019b）「広報・広聴論の視点から（今川晃教授の理論の継承と発展）」『行政苦情救済&オンブズマン』第28号、25-31ページ。