

第1章

都市自治体広報の前提と要素

合同会社公共コミュニケーション研究所 代表 CEO
東海大学 客員教授 **河井 孝仁**

1 本論への留保

本章は、各論に入る前に、都市自治体広報のあり方について、研究会を通じて本章執筆者が座長として提起してきた内容を記述する。なお、本章内容は全くの新規性のあるものと言うより、執筆者が従前から示してきたものの発展である。

その意味では、本章執筆者が『地域づくり』通巻 438 号に寄稿した「自治体広報に求められるもの」、単著である『戦略的に成果を上げる！自治体広報のすごい仕掛け』（学陽書房、2023 年）及び編著者である『地域プロモーションの思考—行政を斜めから見れば地域がわかる—』（彩流社、2026 年刊行予定）等の論文及び書籍を確認されることで、基礎となる視点を得られると考える。

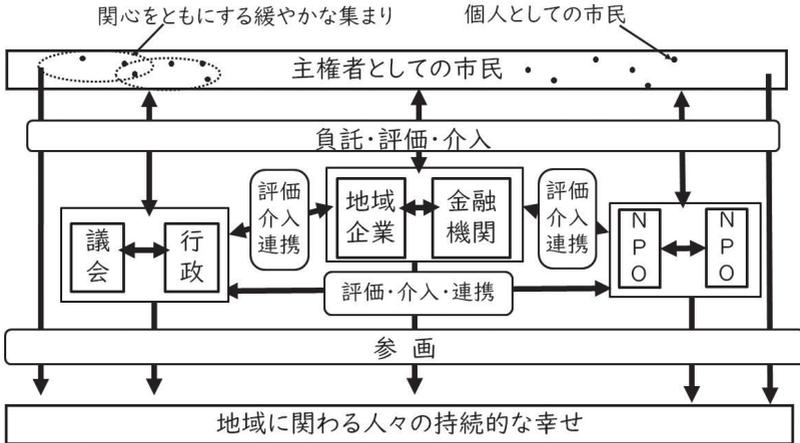
2 地域経営の発想

そのうえで、都市自治体広報を考える基礎として「地域経営」（図 1-1）の発想があることを確認する。この地域経営の発想においては、自治体住民を中心として当該自治体に関わる人々を「市民」として捉え、その「市民」が主権者となる。

主権者である市民は、自らを含む人々を持続的に幸せにする存在となることを地域に求める。しかし、主権者である市民自身が、地域がそのような存在となるために活動するには、十分な時間的余裕や専門的なリソースを必ずしも持ち得ない。

そのため、主権者である市民は、自らに代わって地域をよりよくする代理人を選定する。地域経営を実現するための代理人には 3 つのシステムが用意される。そう考えれば代理人というより代理システムと述べた方がより正確ではあろう。3 つの代理システムとは、議会・行政システム、NPO システム、地域企業システムである。

図 1-1 地域経営模式図



出典：筆者作成

ここで、なぜシステムという言葉を用いたかを確認する。システムとは、多様な内部的要素が有機的に連携して機能するものである。議会・行政もNPOも地域企業も単体として、あるいは単なる領域（セクター）として成立しているのではない、まさにシステムとして機能しているからである。

都市自治体においては議会・行政システムは二元代表制という形式によって、主権者である市民の代理人・代理システムとなる。もっとも多様な人々を代理できるシステムであり、それゆえ公平性も求められる代理システムとなる。

それに比べて、NPOシステムは、会員としての参加や寄付あるいはボランティアとしての行動を基礎に、会員・寄付者・ボランティアの代理人として機能する。会員・寄付者・ボランティアが「こうあってほしい」という地域をNPOシステムによって実現しようとする。つまり、地域全体の一般的な代理ではなく、特殊・部分的な代理システムであるということが出来る。

企業と金融機関からなる地域企業システムは議会・行政システムやNPOシステムとは異なり、営利を目的あるいは手段としつつ、株主や出資者の地域への思いを代理するものと考えることが可能になる。

本論では、このうち議会・行政システムの代理人機能について検討する。なお、議会・行政システムを主権者である市民の代理人、代理システムであるとする把握は、都市自治体の場合を含め、市長を指導者として考える発想とは異にすることになる。

地域におけるリーダーという言葉が安易に使われることがあるが、そのリーダーという語に日本語の「指導する者」という含意があるとすれば、地域経営という発想では、その発想をとらない。むしろ、リーダーを「先行者」として解釈する。

先行者とは後続する者に押し出されるようにして先を進む者である。先導者ではなく先行者である。地域をよりよくしたい意図を持つが、リソースの限界により十全には活動できない主権者である市民に押し出されるようにして先に立ち、常に後続者の意図を理解、分析しつつ、先行する責任を負うものが先行者となる。

言い方を変えれば、後続する者がいなくなってしまうのは先行者たり得ないということもできる。この点に十分に留意しつつ、都市自治体広報を考える必要がある。

3 都市自治体広報に求められる可視化

以上を前提としたときに、都市自治体広報に求められるものが見えてくる。一つは代理人・代理システムの可視化であり、もう一つは主権者である市民及び他の代理人に向けた行動変容の働きかけである。

まず、代理人・代理システムの可視化について検討する。議会・

行政システムが的確に活動しているか否かが見えることがなければ、主権者である市民に先行することはできない。先行者への疑問を持ちつつ、後続することは不可能になる。

ここでの可視化には、議会・行政が金銭的、倫理的に不適切なことを行っていないことの可視化も当然に含まれるが、特に政策形成過程の可視化が重要になる。なぜ、その政策が発案され、どのように実体的な政策として成立し、その政策がどのような効果を上げたのか。その結果に基づき、どのような是正が行われているかが可視化されていることが求められる。

それによってはじめて、主権者である市民は、代理人としての議会・行政システムの先行者としての適切性を判断できることになる。このことは、直近の政策にとどまらず、過去の政策についても、主権者としての市民に希望があれば、常に確認できるようになっていることが期待される。

今、「主権者としての市民の希望」と述べた。しかし、可視化される対象は市民にとどまらない。地域経営において同様に代理人・代理システムである個々のNPO、NPOシステム、個々の地域企業や金融機関、地域企業システムがある。

議会・行政システムとNPOシステム、地域企業システムは、それぞれ独立したシステムとして主権者としての市民を代理するだけではない。各システムが連携して市民を代理し、地域に関わる人々の持続的な幸せの実現を図ることも期待される。

そうであれば、個々のNPO、NPOシステム、個々の地域企業、地域企業システムが同じ地域の都市自治体における議会・行政システムの様相を把握することは重要であり、そのための可視化も求められることになる。

さらに、個別の都市自治体の範囲を超えたところにも「見るもの」がいる。例えば、他の都市自治体行政であり、議会であり、NPO、

地域企業、そして、他の地域の主権者である。そうした範囲を超えた存在にとって、なぜ可視化が意味を持つのか。そこに共創があり、共成長がある。

他の地域の議会・行政システムがどのような振る舞いを行い、どのような成果を上げているかを学ぶことが可能になる、それによって、人々は全体としての幸福度を向上できる。より具体的には、先行して起きた災害における行政の対応を学ぶことで、次に起きる災害での人命を守ることが可能にもなる。

デジタル以前においては物理的な「紙」を残すことに限界があり、一定の年限をもって廃棄されることは致し方ない状況もあっただろう。しかし、情報の保管が容易になった現状においては、過去の政策形成過程を可視化することも相当容易になっていると考える。

記述した可視化の意義を考えれば、可能な限りの情報を保管することが求められる。もちろん、廃棄しなければ可視化できているというわけではない、的確な可視化のために、どのようにアーカイブするのかを常に検討することも求められるだろう。

こうした提案に対し、ほとんどの市民はそのようなことに興味はなく、無駄な作業であるとの批判や、アーカイブと都市自治体広報とは異なる範疇の発想であるとの意見もあり得るだろう。

しかし、都市自治体広報がステークホルダーの行動変容だけを目的とするのではなく、地域に関わる人々の持続的幸せの実現を、情報という面から担保するものだと考えるなら、情報の適切なアーカイブには十分な留意が必要となる。

都市自治体広報において求められる可視化は、議会・行政システムの可視化にはとどまらない。地域経営における同じ代理人であるNPOシステムや、地域企業システムの可視化への支援も求められる。

NPOシステムが部分的な代理しか行っていないこと、地域企業

システムが営利を手段、目的として代理であることを考慮すれば、主権者の一般的代理の任にある行政が、地域に関わる NPO がどのように働いているか、地域企業が地域に関わって適切な取組みを行っているかを、広く市民に向けて可視化するよう働きかけ、支援することは大きな意義を持つ。

ただし、可視化については、行政は「見えるようにしておく」ということで足りる。見えるようになった内容を、市民全員が常に見るように、働きかけなければならないということではない。その意味では、市民に対しては情報が可視化されていることを伝えるにとどめ、可視化されている個々の情報へのアプローチは市民のイニシアティブに任せることで足りるだろう。

こうした十分な可視化が前提になって、はじめて、都市自治体広報に求められる、もう一つの取組みとしての、主権者である市民及び他の代理人・代理システムに向けた行動変容の働きかけが正当化される。行動変容を促す主体である議会・行政システムが十分に可視化されていないにも関わらず、行動変容を働きかけることは許されない。

なぜなら、行動変容を図る意図が確かに地域に関わる人々の持続的な幸せの実現であると納得できるだけの材料を提供しないまま、戦術的なスキルによって、行動変容を働きかけるとすれば、それは、時の議会・行政システムがよしとする特定の行動を促す取組み、敢えて言えば特定の主義や思想を宣伝するプロパガンダと化してしまうからである。

4 都市自治体広報に求められる行動変容への働きかけ

議会・行政システムの可視化を前提とした、主権者である市民及び他の代理人・代理システムに向けた行動変容の働きかけについて

考えていく。

地域経営の考え方から、都市自治体広報において、なぜ行動変容に向けた取組みが求められるのか。それは地域経営という発想が実体的な概念、つまり「そうになっている」ということではなく、当為的概念、つまり「そうなることが求められる」という考え方に基づく発想であることを理由とする。

地域経営の模式図を再確認してほしい。特に主権者としての市民から伸びている矢印に注目されたい。主権者としての市民からは5本の矢印が伸びている。

そのうち3本は議会・行政システム、NPOシステム、地域企業システムという代理人に向けて伸びている。この矢印は主権者である市民が代理人・代理システムに対し、地域に関わる人々の持続的な幸せの実現を負託する矢印である。同時に、負託した代理人・代理システムが的確な行動をしているかを評価する矢印でもある。さらに、状況によっては、主権者である市民がそれぞれの代理人・代理システムが十分に機能していないと考えたときには、よりよい活動を促すために介入することも考えられる。

残った2本は、人々の持続的な幸せの実現という地域経営の目的に向け、参画という手段を経て、直接伸びている。つまり、市民が代理人を経由せずに地域経営の目的の実現に向けて直接の行動を行うことを意味する矢印となる。

例えば、個人としての市民がゴミが散らかった市道をボランティアに清掃することは十分に考えられる。あるいは、障害を持っていることで移動が困難な隣人を、ついであるという理由で自らの車に乗せて病院まで同道することもあり得るだろう。または、地域に関わる人々の緩やかな集まりとして、NPOというような組織という形式を持たずに、防災の勉強会を行うこともある。

つまり、市民が、代理人・代理システムに負託するだけではなく、

可能な限り、市民自身あるいは、その緩やかな集まりとして、自らを含めた地域に関わる人々の持続的な幸せの実現に向けて行為することが期待される。

以上の期待が5本の矢印となって主権者としての市民から伸びていることになる。しかし、実際には多くの市民が、行政やその他の代理人を十分に見極めることなく、地域経営に関わる行動を丸投げし、自らは主権者としての責任を果たすことなく、専ら顧客にとどまるようなことが起きる。

また、議会・行政システム以外の代理人である、NPOシステムや地域企業システムにおいても、地域に関わる人々の持続的な幸福の実現に向けた行動を十分に行っていない事例や、自らの取組みを主権者である市民に可視化する行動を行っていない事例は少なくない。

そのため、地域経営を「こうありたいもの」として実現するために行動変容のための都市自治体広報が必要になる。そこには、政策広報・地域広報・行政サービス広報の三種類がある。

政策広報は地域に関わる課題を提示し、その課題解決に向けた行動を促すものであり、地域広報は地域の魅力を訴求し、その魅力の推奨や維持、編集という行動を促すものであり、行政サービス広報は、自らや自らの周辺にいる人々の幸せを実現する契機として必要な行政サービスの知識を得て、的確に活用するという行動を促すものである。

この3種類の行動変容に向けた広報が達成されるのであれば、それぞれのステークホルダーが自律的に動き、結果として地域に関わる人々の持続的な幸福の実現が図られることになる。

この際、3種の都市自治体広報は行政だけしか実施できないものだろうか。域内人口の減少や公務労働における働き方改革のもと、行政が潤沢に人員を確保し、労働時間を際限なく延長することは

きない。こうした状況のもと、従来は公務として行政職員だけが担ってきた取組みを、地域に関わる人々が積極的に担うことが期待されている。

本研究会では、特に地域広報を中心として、行政以外の主体が都市自治体広報の実施主体になる可能性について、事例を挙げると共に、その可能性の拡大についても検討した。

5 期待する行動変容を実現するモジュール化の発想

行動変容への働きかけという視点での広報について改めて検討する。可視化のための都市自治体広報では「見えるようにしておく」ということで足りると述べたが、行動変容のための広報では十分な仕掛けが必要となる。そのためには、行動変容に向けた広報を、モジュール（部品）によって構成されている構造体であると理解することが求められる。

行動変容に向けた都市自治体広報は、一本の木を一刀彫りし、職人芸によって全体を彫り出すというものではない。交換可能な部品を手順に沿って組み合わせることによって成立するものである。

そう考えることで、行政内の多様な部局が行政広報に関わることが可能になり、また職員の人事異動等があっても、一貫した広報が実現できるようになる。

また、先に述べた広報主体が行政に限られず、地域に関わる人々によって多様に担われるためにも、行動変容に向けた広報をモジュール化することが意義を持つ。このモジュール（部品）は行政が主体となるとしても、こちらの部品は行政以外の担い手が参画できるというような、切り分けが可能になることが多様な広報主体の導入を容易にする。

本研究会では、この広報をモジュールによる組み合わせと捉え、

それによって一貫した広報を実現する取組みとして、広報シートという発想を事例として調査、研究を行ってもある。

では、一貫した広報を実現するために必要とされるモジュール(部品)とは何か。①前の傾聴、②認知獲得、③関心惹起、④探索誘導、⑤着地点整備 [信頼供給] [共感形成]、⑥行動促進、⑦情報共有支援、⑧後の傾聴という8つの部品である。①から⑧のそれぞれは、①状況を把握する、②広く知ってもらう、③自分ごとにさせる、④詳しい情報の場に導く、⑤ [信頼させるための] [共感してもらうための] 詳しい情報の場を用意しておく、⑥期待する行動を促す、⑦発信させる、⑧成果を評価する、と言い換えることもできる。そして、各モジュール(部品)が的確に機能するためには、それぞれに必要な要素がある。

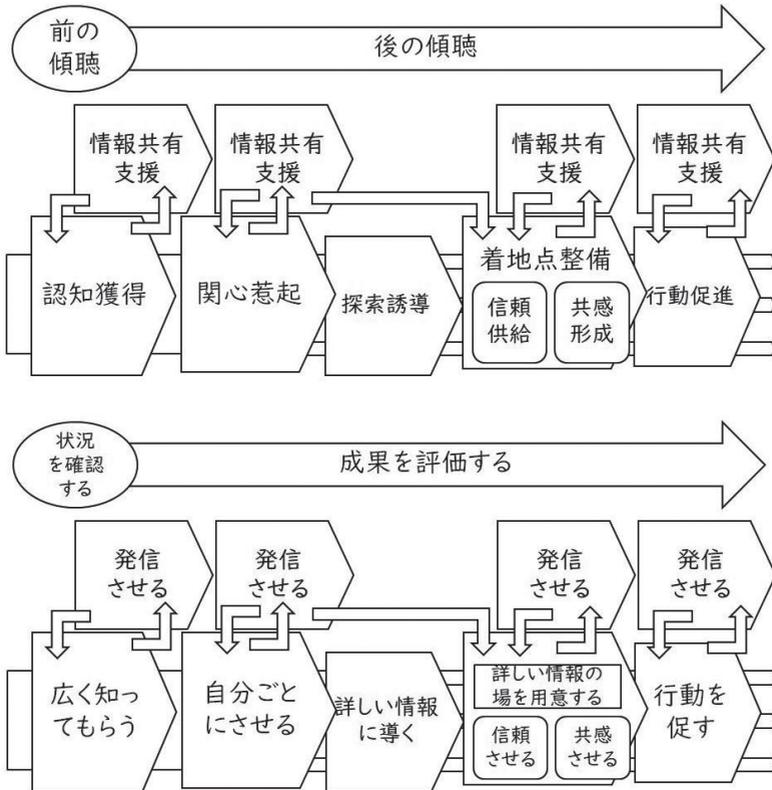
本論では、このモジュール(部品)の組み合わせとして都市自治体広報を理解するモデルをメディア活用戦略モデル(図1-2)と呼ぶ。

このように都市自治体広報をモジュール(部品)に分解することによって、適切な評価も可能となる。モジュールは期待通りの成果を上げているかという外部評価、アウトカム評価と、モジュールに必要な要素は具備しているかという内部評価、アウトプット評価である。

従来、行動変容に向けた都市自治体広報として期待する成果をあげたのかについて、最終的な行動の可否だけに注目したり、部品の一部だけに注目したり、結果として「広報は評価できない」という言葉に逃げ込んでいたことは無いだろうか。

都市自治体広報をモジュール(部品)の組み合わせとして考えるモジュラー化によって、「部分(部品)評価/全体(組み合わせ)評価」・「内部評価/外部評価」・「アウトプット評価/アウトカム評価」がマトリックス的に可能になる。

図 1-2 メディア活用戦略モデル



出典：筆者作成

ただし、期待する対象者に期待する行動を実現させるために、それぞれの部品にどこまでの働きを期待するのか、その働きが組み合わされることによって、最終的に期待する行動がどこまで実現できるのかということは、常に仮説であるということを留意する必要がある。

十分な前の傾聴（状況を把握する）を行い現況を分析し、その現況を踏まえて、それぞれの部品に必要なだろう水準を定め、実

際に部品を動かしてみて、最終的に期待する成果に近づいているかを注意深く、後の傾聴（成果を評価する）を行うことが求められる。

評価した結果、十分ではないとわかれば、部品を調整し、再び動かし、その状況の評価する、これを常に行っていくという視点が求められることも確認しておかなければならない。

6 それぞれのモジュール（部品）に期待される要素

以降は、それぞれの部品について求められる要素を確認していく。

①前の傾聴（状況を把握する）では、現状を分析し、設定した課題解決のためには、まず誰に行動してもらうことが有効であるかを決定する。事業対象が広く住民全体であるとしても、優先順位として、どのような属性を持った住民の行動を促すことが必要かを決定する。

行動変容を期待する者として決定した対象者が、どこで情報に出合いやすいのか、どのようなことに共感しやすいのかを確認することも、この前の傾聴（状況を把握する）という部品において求められることになる。

さらに、先に述べた②認知獲得（広く知ってもらう）、③関心惹起（自分ごとにさせる）、④探索誘導（詳しい情報の場に導く）、⑤着地点整備 [信頼供給]（情報内容を信頼させる場を用意しておく）、[共感形成]（情報内容に共感してもらう場を用意しておく）、⑥行動促進（期待する行動を促す）、⑦情報共有支援（発信させる）の各段階が現況において、どの程度果たされているかを可能な限り定量化して確認することも①前の傾聴（状況を把握する）という部品に求められる要素となる。これによって、取組みの前後比較による⑧後の傾聴（成果を評価する）が可能になる。

②認知獲得（広く知ってもらう）では、ホームページのように探

して初めて見つかる「プルメディア」ではなく、情報の受け手が受け身であっても届いてしまう「プッシュメディア」が用いられているかが前提となる。そのうえで、より広く知ってもらうためにはマスメディアでの報道や SNS でのシェアなどが獲得できる情報内容の切り口を持っているかが重要になる。

この切り口を「誘発ポイント」と呼ぶとすれば、そのポイントには主に3つの要素がある。日本初などの「ウォ」という切り口、既に著名になっている事象や人と重ねた「トレンド」という切り口、あたりまえだとおもわれなだけの「ギャップ」という切り口である。情報内容にこの切り口を用意することで、マスメディアや SNS でのシェアを利用することが可能になる。一見ごく普通の内容に見えても、誘発ポイントになり得るものがないか、細部を含めて探しだして発信することが求められる。

③関心惹起（自分ごとにさせる）という部品に必要な要素は、行動を期待する対象者属性の明確化と、その対象者がどこで情報に出合い、何に共感するかという、①前の傾聴（状況を把握する）で確認した内容を着実に実行することになる。

特に対象者属性の明確化にあたっては、その対象者の設定が真に明確化になっているかを確認する必要がある。例えば、よく用いられる「子育て世帯」という対象者は十分な明確化になっているだろうか。「子」とは未就学児を指すのか、中学生までを含むのかは明確ではない。また「世帯」とは母親のことを意味するのか、父親のことなのか、あるいは子自身なのか、その全体だとすると共感する内容は皆同様であると言えるのか。さらに、子に高い教育水準を与えることが最も重要だと考えているのか、のびのびと自然に親しむことが子育てにおいて必須だと考えているのか、それによっても情報に出会いやすい場所も、共感する内容も異なるはずだ。

④探索誘導（詳しい情報の場へ導く）では、③関心惹起（自分ご

とにさせる) ためのメディアから、⑤着地点整備 [信頼供給] (情報内容を信頼させる場を用意しておく)、[共感形成] (情報内容に共感してもらう場を用意しておく) のメディアへ、適切に導くことが求められる。

チラシやポスターなどの紙媒体からスマートフォンのウェブサイトへ導くためには QR コードが印刷されていることが必要な要素となる。LINE からホームページへの誘導にはリッチメニューなどが用意されていることが有効になる。

⑤着地点整備 [信頼供給] (情報内容を信頼させる場を用意しておく)、[共感形成] (情報内容に共感してもらう場を用意しておく) については、信頼供給と共感形成にわけて必要な要素を検討する。

信頼供給の着地点では、行政の公式のホームページであるなどの着地点の公共性、記載されている内容を裏打ちするデータの存在、行動を期待する者にとってわかりやすい編集が要素となる。共感形成の着地点では、その場所が定量的なデータだけのような無機質な場所ではなく、人の存在や何かを達成するようなストーリーが用意されていることが必要になる。「住みやすさ」をデータで示すことが信頼供給であり、実際に住んでいる家族の楽しげな日常の様子が共感形成につながる。

⑥行動促進 (期待する行動を促す) では、ここまでとは異なる意味でのメディアが求められる。メディアと聞くと新聞やテレビ、広報紙、ホームページ、SNS などが思い浮かぶかもしれない。しかし、メディアとは中間・触媒・媒体という意味であり、霊媒という訳さえずえられる。一般化するなら「A という状態から B という状態への変化を仲介するもの」ということができるだろう。

行動促進という部品において、A という状態とは「一定の関心を持ち、期待されている行動が自分にとって意義を持つ可能性があると考えている状態」であり、B という状態とは「実際の行動」とい

うことになる。

それでは「一定の関心を持ち、期待されている行動が自分にとって意義を持つ可能性があると考えている状態」から「実際の行動」に変化させる仲介となるメディアとはどのようなものだろうか。それは、例えばイベントであったり、補助金などの施策であったりする。

この⑥行動促進（期待する行動を促す）という部品を的確に動かすメディアにはどのような要素が必要となるだろうか。それはインセンティブとハードルを下げる仕掛けが求められる。インセンティブとは卑近な言葉を用いるなら「なにかいいこと」となる。そのメディアに「なにかいいこと」がなければ、行動を期待する対象者が期待する行動を実現する可能性は小さいと考えることが必要になる。

当然、行動を期待する対象者の属性によって「なにかいいこと」は異なるが、抽象的に述べれば、以下の3つの点が上げられる。「その行動を行うことで褒められる」「その行動を行うことで何らかの金銭や物品を得られる」「その行動を行うことで自分自身が他者にとって意味のある存在になれる」の3つである。こうしたインセンティブを、行動に向けた仲介となるメディアであるイベントや施策に組み込むことが意義を持つ。

インセンティブにとどまらず、ハードルを下げる仕掛けを用意することは、行動を促すために有効になる。「期待されている行動を思い出すきっかけを豊富に用意する」「早く行わなくてはと思わせる競争を設定する」「みんながしていると思わせる」「扱いやすく分ける」がハードルを下げる仕掛けとなる。以上に述べたインセンティブとハードルを下げる仕掛けは、ジョーナ・バーガーの提起を基礎に展開したものであり、英語の頭文字を取って **STEPPSS** と言うこともできる。

このように⑥行動促進（期待する行動を促す）の部品が働き、期待する対象者が期待する行動を実現することで、都市自治体広報は目的を達成できることになる。

そのうえで、更に⑦情報共有支援（発信させる）という部品を付属させることも、都市自治体広報の目的をより容易に達成するために有効である。②認知獲得（広く知ってもらおう）から⑥行動促進（期待する行動を促す）の部品によって実現される各段階において、情報受信者から期待される行動に関わって肯定的な情報が発信されれば、行政だけによる情報発信に比べて、より大きな力となる。

この発信を促すための部品が⑦情報共有支援（発信させる）になる。この部品を的確に機能させる要素も、⑥行動促進（期待する行動を促す）と同じく、インセンティブとハードルを下げる仕掛けを適切に設定する STEPPSS の発想になる。

最後の部品は⑧後の傾聴（成果を評価する）である。ここでは、最終的に期待される行動が実現できたのかという評価と共に、部品ごとに評価するという発想が重要になる。評価の基準としては、可能であれば①前の傾聴（状況を把握する）によって確認した現況の定量的指標を用いることが意義を持つ。

しかし、①前の傾聴では、十分な現況分析ができない場合もあり得る。その場合には、⑥行動促進（期待する行動を促す）の実現に結びつく、認知・関心・信頼・共感という状況を仮説的・定量的に設定したうえで評価の基準とすることが考えられる。ただし、この場合は、不断に、その仮説の的確性を検証するための数値把握が求められる。

以上の成果基準を設定したうえで、①から⑦についての、内部評価／外部評価・アウトプット評価／アウトカム評価を行っていくことが、⑧後の傾聴（成果を評価する）にとって必要な要素となる。

ここまで、都市自治体広報を概括的に捉えず、モジュール（部品）

の組み合わせとして把握する方法とその意義、必要となる要素について述べた。こうした発想を持つことで、以下の章で提起される広報シートなどを活用した都市自治体広報の一貫性を確保するとともに、部品ごとに多様な広報主体を招来すること、さらに的確な広報評価が可能になると考える。

都市自治体広報を、地域に関わる人々の持続的な幸せの実現を果たす地域経営を支えるものにするためには、広報紙や SNS などのメディアごとに洗練させるという発想にとどめず、可視化と行動変容という思考に立ち、それぞれの最適化を図るための目的設定とそのため最適手段の選定・実行という戦略的な取組みが求められることを述べて、第 1 章を閉じる。

参考文献

- ・河井孝仁（2023）『戦略的に成果を上げる！自治体広報のすごい仕掛け』学陽書房
- ・河井孝仁（2025）「自治体広報に求められるもの」『地域作り』438号、pp.2-5
- ・河井孝仁（2026）『地域プロモーションの思考—行政を斜めから見れば地域がわかる—』彩流社
- ・ジョーナ・バーガー（2013）『なぜ「あれ」は流行るのか？—強力に「伝染」するクチコミはこう作る！！』貫井佳子（訳）、日本経済新聞出版