

◎横浜市の広報・広聴

光田清隆・鹿嶋富美雄

1 一わづめ

今日、少子・高齢化、高度情報化、国際化など、社会経済情勢の変化は目まぐるしく、市民のライフスタイルや価値観も急速かつ多様に変化してきている。

同時に、介護保険、NPO法、地方分権、情報公開、行政改革等の推進に伴い、行政ニーズも多様化・複雑化・高度化してきている。

特に、高齢化社会の到来は、高齢者介護の面でわれわれに新しい意味での「地域主義」を要請し、身近な情報の充実がより一層求められるようになる。

また、地方分権の進展は、市民の自主性・自立性を向上させ、行政情報のさらなる積極的提供を促すこととなる。

このような社会情勢の変化の中で、広報・広聴は今後どうあるべきかを改めて問いなおしたいと思う。

2 広報の現状

① 広報の意義

広報とは「市民と市政の信頼関係を増進するため、一人でも多くの市民に、必要な情報を、より正確・タイムリーに提供することともに、政策の推進・向上に寄与する」と捉えることができる。さらに市域を越えた市民活動、企業活動が活性化してきている現代においては、市外へ向けた広報活動も重要な要素と考えていく必要がある。

② 媒体特性を生かした広報

横浜市が現在使っている広報媒体と対象・内容については(表1)に示したとおりである。広報紙などの紙の媒体については、保存性や手にとって見ることができ安心感、放送の媒体については速報性や視聴覚に訴えるわかりやすさ、という特性を生かし、さらに、より多くの市民に広く情報を提供するため、文字放送の実施、インターネットの活用など、各種広報媒体の特性を生かした広報を

展開している。

③ 媒体別の広報内容

具体的にみると、市の施策、事業等の市民

表1 広報一覧 平成11年度

所管	種別	媒体名称	対象	説明	備考
広報課	広報紙	広報よこはま市版・区版	市民	本市の施策、事業等の市民への周知を図る最も基礎的な広報紙	毎月各1回発行(市版10日区版1日)各世帯配布
		広報よこはま子ども版	市内の小中学生	すべての小中学生に市の情報をわかりやすく提供(年2回)	年2回発行小中学校で配布
		庁内報	市職員	職員にとって必要な市政情報を伝える	全職員に配布(教員含む)
	広報紙	市民グラフ・ヨコハマ暮らしのガイド	市民	横浜の風俗・風景を写真中心に市政窓口、市の事業・施設の情報をまとめた市民便利版	季刊各号2万5百部 毎年度改訂版発行
		市民広報ポスター	市民	市の事業、お知らせを1枚のポスターで	毎月1日発行自治会等で掲示
	ポスター	地下鉄・バス車内ポスター掲出	公共交通利用者	市のお知らせを事業ごとに広報紙が持つ掲出枠を利用	B3判横長4〜7日間掲出
		横浜TV 横浜情報スクエア	首都圏市民	横浜の様々な話題・魅力を紹介	日曜18:00〜30分 月〜金13:35頃から約5分
	テレビ(TV/K)	ヨコハマクルージングトーク	首都圏市民	市長とゲストの対談を中心にした番組	年6回
		ウェイクアップよこはま同ワイド	首都圏市民	市政ニュース、イベント情報を生番組で放送	ラジオ日本:月〜木8:40〜5分間 金8:35〜10分間
	ラジオ	ヨコハマ・ヤング・グラフィック	首都圏市民	横浜の最近情報を音楽に乗せて紹介	FM横浜 日曜午後8時から
		映画	神奈川ニュース	映画観客	横浜の話題を映画館で紹介
	文字放送	テレビ	首都圏	最新情報を提供(9年度から直接入力を実施)	*毎日NHKの電波に多重8画面
キャンペーン	テレビ・雑誌紙面等	全国市民	全体的・総合的な広報展開を目的に応じた媒体を活用して実施	目的に応じて各種媒体を活用	
報道	記者発表	記者会見、資料配付、連絡会	市民	報道機関(新聞、TVラジオ)へ本市関連の情報を提供	ニュース、報道記事による間接広報
市民情報室	市民情報センター	行政資料、各種刊行物	市民	来庁者に市政情報を(行政資料コーナー、刊行物サービスコーナー等)	市庁舎1階
	情報公開	職務上作成・取得した文書等	市民(居住者)	公文書公開条例に基づいて公開	市民情報センター、各区役所
高度情報化推進室	インターネット	横浜市ホームページ	市民、国内外の利用者	インターネットを利用して、市政情報等を発信するとともに市民生活に密着した生活情報を電話やFAXでも提供	ホームページのアドレス http://www.city.yokohama.jp/
	インターネット・音声FAXサービス	電話・FAX(市民局広報課共管)			045-680-5100 365日、24時間対応*
各局区	パンフ、ちらし、イベント等	各事業ごとに設定	市民	担当の事務事業ごとにねらいを絞った広報を実施。制度・手続き・窓口の案内も。	全市で約1200種類

- 1 はじめに
- 2 広報の現状
- 3 現状の広報に関する課題
- 4 広聴の現状
- 5 広聴の課題
- 6 今後の広報・広聴のあり方

への周知を図るもつとも基礎的な広報媒体として「広報よこはま」があり横浜市の全世帯に配布している。これは平成九年十一月号から市版と区版に分離して発行し、より区民に身近な情報を区版の独立で充実させ、さらに紙面づくりにより区民の参加を推進することができよう工夫している。

「暮らしのガイド」は制度、窓口、各種施設等、市民の日常生活に欠かせない市政情報を網羅した、まさに「便利帳」として、区役所や行政サービスコーナー、地区センターなどで広く市民に配布している。

また、「市民グラフィコハマ」は、横浜の「らしさ」「良さ」を写真中心にわかりやすく伝える、横浜のイメージアップ広報誌ともいえる存在である。

テレビ・ラジオでの広報事業については、市政情報や横浜の最新の動きを、わかりやすく迅速に伝えることに努めている。特にテレビについては、首都圏など市域を越えてインパクトのある広報を行うことができ、戦略的な活用が可能な媒体である。

さらに市民からの横浜市の制度、施設、催し、観光などに関する様々な問い合わせに、オペレーターが直接応える「テレホンヨコハマ事業」を実施している。この事業は、年末年始を除く土、日、祝日も対応するものである。

この他、市内十一の映画館でのニュース映画の上映や、NHK総合放送の電波を利用した文字放送の実施、ポスター「市民広報」の発行により、各種イベントの紹介、市民へのお知らせなどを提供している。

4 インターネットの活用

また、最近普及が著しいインターネットについても、平成十年五月号から広報よこはま全市版の文字情報を横浜市のホームページに掲載するとともに、希望者には電子メールで配信している。現在の配信件数は概ね二千四百件/月である。また、ホームページの情報をFAXや音声で提供する「インターネット・音声FAXサービス」を平成十一年一月から開始した。

基礎的な広報媒体である「広報よこはま」の閲読率が比較的低いとされる層、すなわち勤労者や若者に、このインターネットの利用者が多く、今後、広報媒体としてより一層の活用を図っていく必要がある。

3 現状の広報に関する課題

① 調査結果に見る的確な広報の重要性

以上、概観したように印刷媒体、放送媒体等を使用し、市政に関する広報を展開しているが、その効果について興味深い事例があった。

それは本市が実施した「契約等のトラブルへの意識と実態の調査」についてである。横浜市では訪問販売や電話勧誘でのトラブルについての相談窓口を設けているが、この消費生活相談の存在を知っている人は三五%で、知った手段は「広報よこはま」が四五%、「暮らしのガイド」が二三%、「新聞・テレビ・ラジオの報道」が二%であり、「公共施設に置いているパンフレット」が二〇%と続いている。(表一②)

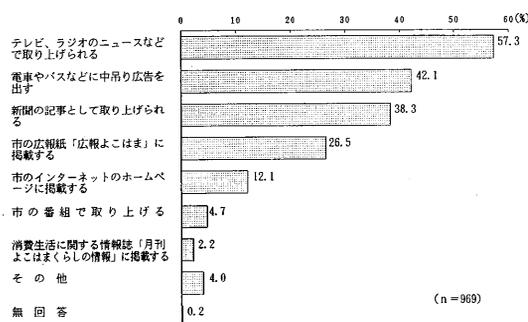
そして、効果的な情報の提供方法を聞いたところ、「テレビ・ラジオのニュースで取り上げられる」が五七%、「電車やバスの中吊広告に出す」が四二%、新聞記事として取り上げられる」が三八%、そして「広報よこはまに掲載」が二七%の順となっている。特に、学生や勤め人は「中吊広告」、家事従事者は「広報よこはま」の割合が高くなっている。(表一③)

一方、平成八年度に実施した「広報よこはま」に関するアンケート(表一④)によると、閲読状況は「毎月読む」が五三・六%、「ほとんど毎月読む」が二一・七%と、毎月の閲読が七五・三%みられ、四人に三人は毎月「広報よこはま」に接していることがわかる。そこで、どの程度読んでいるかをきいたところ、六八・五%が「興味のあるところだけ読む」となっているが、「たんねんに読む」も二四・九%に及んでおり、総じて閲読程度は比較的高いことがうかがえる。閲読状況も年齢が上がるにつれ「毎月読む」「ほとんど毎月読む」の割合が増加の傾向にある。

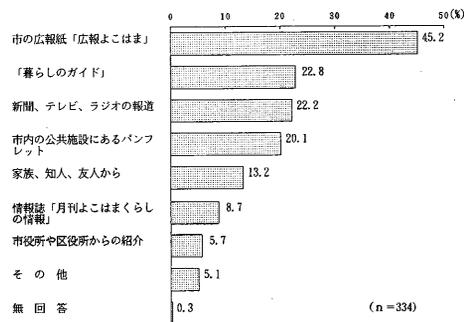
このようなことから市の広報についていえることは、①全戸配布の広報紙であっても、それを受ける側は「興味のあるところだけ読む」という傾向にある。②日常の情報は、新聞・テレビなどの他の情報源から得るといふ、時間的余裕の少ない現代の世相を反映しており、③広報媒体も多様になってきているため、より簡便でわかりやすいものを好む傾向がみられる。

つまり、現代の「情報洪水」のなかで、イメージよく、わかりやすく、魅力ある情報

表一③ 情報提供の媒体



表一④ 相談窓口に関する情報の入手方法



が、適切な媒体で提供されないと、関心を持たれず、ただ大量に流れ去ってしまうという状況が浮かび上がってくるのである。

② 地方分権・情報公開制度との関係

さらに、広報を考える上で、問題となるのは「地方分権」や「情報公開」との関係である。

経済の成長や社会の整備に重きが置かれていた時にあっては、行政の役割は大きく、どちらかといえば牽引的立場にあったといえる。しかし、その重点が環境・生活・福祉へと変わり、さらに各地域でそれぞれの歴史・文化・自然条件などの個性を生かした多様な活力あふれる地域づくりが求められてくると、それを受け持つのは、全国一律、画一という国の行政ではなく、住民に身近な「自治体」がその実態に応じて、自らの行政を進めるといふ「分権型社会」が到来することになるのである。こうなると行政の情報が住民に積極的に公開・開示・提供されなければ、地域が地域のことを自ら決定していくという「地方分権」は全うできなくなってくる。

そこで、横浜市では「情報公開条例」「個人情報保護条例」の制定・運営に向け事務作業を進めているところであるが、この制度の運営以前に、日常から市民が知りたいと考ええる情報などは、行政への「情報開示請求」にまつでもなく、適時・適切に提供されるべきである。住民の参加と情報の提供は、いわば「車の両輪」といえるのである。

このような意味から、「広報」の概念も「市民と市政の信頼関係を増進するため、一

人でも多くの市民に、必要な情報を、より正確・タイムリーに提供するとともに、政策の推進・向上に寄与するもの」としても、行政サイドのいわば心構えに止まっているわけにはいかない。分権型社会における市民の自主性・自立性の確立を促進させるための「積極的な情報提供」を実践していかななくてはならないのである。

③ 情報の多様化、地域情報の充実

このような状況を踏まえて、広報における現状の課題について整理してみる。

(1) 社会が豊かになることによって、市民は一つの価値観にとらわれることなく多様なものを求めるようになる。また、生活のスタイルも人それぞれ異なってくるようになる。このようになってくると、情報に対するニーズも多様化し、多種多様な情報メニューを用意しなければならない。

(2) 都市化が進展し、横浜もすでに人口のうえでは東京に次いで第二の大きな都市になった。このことは、地域の意識を希薄にし、横浜市民であることさえ日々の生活の中で意識されず、市政に無関心である層が増大してくる。そこで、地域に密着したきめ細かな情報を提供し、コミュニティ意識を醸成させていく必要性が高まってきている。

(3) さらに大きな変化は、高齢化社会の到来である。高齢化社会にあつては、地域社会が果たす役割が否応なく増加する。高齢化のスピードは地域によって異なっており画一的な国の施策では対応が困難だからである。現に生活を営んでいる地域において、人々が継

続して暮らせるシステムを作り上げるには、地域が中心とならざるを得ない。まさに地域に密着した身近な生活情報のやりとりが重要となってくるのである。

(4) 市民の自主性・自立性が求められる「分権型社会」においては、市民が自ら進む方向を判断できるだけの情報が提供されていることが前提となる。従って、市民にとって必要な情報は、積極的に提供していくことが必要になる。

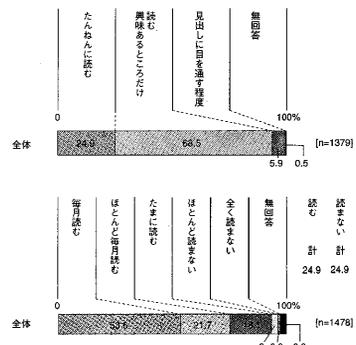
このように、社会経済の進展、それに伴う市民意識の変化などにより、広報においては

表—5 広聴制度・事業の概要

	名称	内容	実績(平成10年度)
個別広聴	市長への手紙(昭和38年)	手紙によって、市民(個人)の意見や要望を直接把握する	3,329通 4,815件
	市長陳情	文書によって、市民団体等の意見や要望を直接把握する	316通 1,028件
	インターネット市政提案箱(平成9年)	本市のホームページを利用してEmailで市政への提案を受け付けている。	520件
集団広聴	市長と語る会(昭和55年)	市内で活動している市民団体・グループと市長とが、その活動に関するテーマについて、直接意見交換を行う。	6回
	市民と市長とのふれあいトーク(平成7年)	市長が、地域で活動している市民団体・グループから市政に関する意見や提案を直接聞く。	18回
調査広聴	市民アンケート(平成4年)	本市主要事業について、市民の潜在的な意見や評価を把握するためのアンケート調査。	3,000人
	FAXテーマ広聴(平成9年)	FAXを利用して、市民の関心が高いタイムリーなテーマを設定し、意見や提案を集める。	3回
モニター	市政モニター(昭和38年)	公募により100名を委託(1年任期)し、各局区の具体的な事業について、意見や提案を求める。	意見交換・施設見学 6回 提案 171件
その他	区民会議(昭和49年)	地域のさまざまな課題を区民相互で話し合い、主体的にその改善策・解決策を見いだすことにより、区民の市政参加を促進する。	定例会・区民のつどい 46回
	新聞投書	新聞掲載された市政関連投書は、公開質問状の性格を持つため、掲載紙には積極的な回答を行う。	302件
	市民情報データベース(平成9年)	各種広聴制度・事業を通じて寄せられた市民情報をデータベース化して、かく局区の事業計画や予算編成に反映させる。	9,229件 広聴課受付 6,858件 区役所受付 2,371件

※ () は開始年

表—4 「広報よこはま」の閲読状況・程度



先に述べたような課題が考えられるが、広報というからには発信者の意図なり戦略が入ってくるのが通例である。しかし、広報も一方的な発信者の意図に基づくものではなく、市民の信頼は何も得られないのであって、市民の意見や考えを聞くことが一方で重要となってくるのである。

そこで次に、広聴について考えてみたい。

4 一 広聴の現状

① 一 広聴の意義

何をどのように広報していくかを決定するにあたり、なくてはならない市民と市政のパイプとしての広聴は、いうまでもなく単なる意見聴取や苦情処理ではない。市民の声の市政への反映は、「ゆめはま二〇一〇プラン」でいう「市民生活の視点に立った市民本位の市政」の実現である。市民の声の傾向・意向を把握した上で、市の施策に反映させることが広聴であり、行政改革・地方分権・情報公開という大きな時代の流れの中で、その重要性がますます高まっている。

② 一 広聴制度・事業の概要

横浜市は、広聴制度を昭和二十六年「市政相談」として始め（陳情・請願だけなら「広聴制度」とはいわない）、昭和三十八年「市長への手紙」「市政モニター」、昭和三十九年「区民相談」などを創設、また、昭和四十九年「区民会議」誕生などを見ながら、今日に至っている。

広聴制度は、日本国憲法の住民自治の理念

や請願権等の考え方を基礎としている。住民自治の理念は、文字どおり住民が参政により、自らが政治の方針決定や選挙・住民投票などの手続に参画することを指している。一方、請願権は、参政権を補完する基本的な人権と説明されている。請願（陳情も同じ）について、官公署は、所管事項であれば、受理して誠実に処理しなければならぬ（請願法）。広聴は、これらの理念を踏まえた、市民の積極的な市政参加を促すための重要な役割を担っている。

ここで、広聴制度・事業の概要を表1-5に示した。これらの特性を生かし、組み合わせるなどして、バランスのとれた広聴制度とすることが必要である。

また、広聴課では、全局区総務担当（広報・広聴担当）部長等で構成する「市政参加推進会議」（原則として毎月第一水曜日に開催）において、広聴情報・市政情報の共有化や縦割り行政による弊害の解消を図っている。

さらに、従来は広聴制度で集めた市民の声は、「市民情報処理カードシステム」による文書処理（紙ベース）を行っていたが、平成九年度からは、新たにパソコン処理を導入し、「市民情報データベースシステム（市民情報DB）」としてスタートさせた。紙のカードとは違い、DBは、検索・集計が速く正確に行えるため、傾向も個別ストーリーも簡単に把握できるなど、優れた機能をもっている。

局区では市民情報DBを活用し、意見や要望の多い施策・事業の把握、地域別・年代別傾向の分析、区要望反映システムの基礎デー

タ作成などに活用されている。

5 一 広聴の課題

① サイレント・マジョリティの把握

三百三十八万人の市民がいれば、三百三十八万人の意見や考えがある。しかし、その中には、オピニオン・マイノリティ（＝意見を言う少数市民）の一方で、サイレント・マジョリティ（＝特に意見を言わない多数市民）がいる。特に意見を言わないのは、意見や考えが無いわけではなく、伝える方法や手段がわからない人も多く含まれる。広聴は、サイレント・マジョリティの受け皿としての役割も担い、「市長への手紙」「市民アンケート」などは、多くの声なき声を発掘してきた。

ここ数年、「市長への手紙」の利用者を見ると、年代別・性別では、最も多いのが六十歳代男性で、二番目が三十歳代女性となっており、職業で見ると、退職されて地域に目が向く層や子育て等実生活の中からの意見を持つ主婦の方の利用が多い。反面、会社員や自営業の方、十歳代・二十歳代の若い人の利用が少ない。

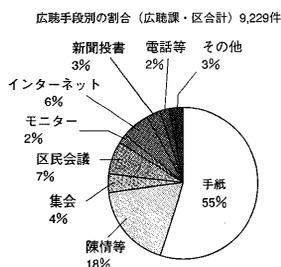
これを補完するため、平成九年度から、二十四時間いつでも自分の都合のよい時に利用でき、若い人の関心が高いインターネットを利用し、広聴課のホームページ上で市民の声をEメールで受ける「インターネット市政提案箱」を開始した。広聴課ホームページへのアクセスは、平成十年度五千八百三十九回あり、市政提案箱の利用者は三十歳代と二十歳代男性が多く、職業で見ると会社員や学生が

表—7 「市民の声」内容別トップ5

1	公園	公園の設置、整備、管理
2	ごみ	ばい捨て防止、資源化・減量化、収集方法
3	道路管理	道路の補修や整備、不法占拠、道路清掃
4	社会教育	スポーツ施設の運営・整備、フューゲルスの存続など
5	学校教育	教育指導、学校教育スクールゾーンなど

表—6 平成10年度「市民の声」広聴手段別集計

	市民局 広聴課	区役所 (18区)	総計
手紙	4,815	285	5,100
陳情等	1,028	609	1,637
集会		363	363
区民会議		648	648
モニター	171		171
インターネット	520	11	531
新聞投書	301	1	302
電話等	2	169	171
その他	21	285	306
総計	6,858	2,371	9,229



多い。

新しいメディアを導入し、広聴手段を工夫することによって、「市長への手紙」の利用者を補完できた例だが、今後も、サイレント・マジョリティが市政の傍観者とならないよう、一層その把握に努めていく必要がある。

② 市民情報データの活用

各局区に寄せられた市民の声に対して、個別に迅速・的確な対応をすることは、言うまでもなく大切なことだが、全体的にデータとして把握し、市政の課題としての視点を持つことも重要である（表1-6に平成十年年度の「市民の声」広聴手段別集計、表1-7に内容別トップ5を示した）。

市民情報DBを活用し全庁的に共有することによって、市民の声を各局区の施策・事業や予算編成などに、組織的に生かしていく積極的な姿勢が求められる。

社会情勢の変化や多様化・複雑化する市民のニーズへ対応するためには、より一層市民情報DBのデータを有効活用すべきである。そのためには、全庁的な高度情報化ネットワークシステムの構築が差し迫った課題となっており、関係局との連携を強めていきたい。

③ 広報・広聴の連携

市民が何を求めているのかを把握するのが、広聴の目的である。窓口での対応や文書による意見、提案、苦情、請求や照会などの市民の声を分析し、市民の意向を把握した上で、施策の企画・立案、あるいは見直しなど、市政に反映していくことが重要である。

また、市民が求めている情報を的確にタイムリーに提供し、市政への理解を深め、市民に信頼されることは、市政運営の基本である。このように、市民との間の生きた情報のやりとりが、市政の推進には欠かせない。広報と広聴は緊密に連携し連動してこそ、それぞれの役割を生かし、必要な情報の活性化が果たせるのである。

④ 広聴マインドの高揚

市民から、直接の担当ではない業務に関する意見や問い合わせを受けた際、「わかりません」「知りません」など、職員の不誠実・不親切な対応に関する苦情や意見が寄せられる。このような対応をする限り、市民に不満や不快感が残り、市民と行政との信頼関係も築けない。民間企業並みに、「苦情は宝の山」ぐらいの認識を持ちたい。

職員から見れば担当外の仕事であっても、市民から見れば同じ市役所の職員であり、職員一人ひとりが横浜市役所の顔であるという意識を持ち、広聴マインドを身につけることが大切である。

「市民にわかりやすい行政の一層の推進」「職員の意識改革や能力開発を効果的に推進」という行政改革推進計画の視点も含め、全職員の広聴マインドの高揚を図るため、広聴の基本的な視点・考え方、取り扱いの統一基準などを明記した、全庁的に活用できる広聴マニュアルを策定していきたいと考えている。

6 今後の広報・広聴のあり方

① 広報・広聴の連携強化

横浜のような大都市には、市政に無関心な市民が存在する一方で、さまざまな考えを持つ市民も多数存在している。分権型社会あるいは高齢化社会といわれるなかで、市民とともにこの横浜を経営していくためには市民の理解と協力、そして市民の積極的な市政参加や地域参加が重要不可欠となっていくのである。

市民の声を反映した施策・事業・予算等を市民に広報し、市民の評価を聞いて、さらに施策や事業の見直しを行い、これを繰り返すことによって、施策等の完成度を高め、市民と行政との良好な相互関係を育んでいく。「広報・広聴は車の両輪」論のゆえんである。

② これからの視点

しかし、有機的・効果的な広報・広聴の連携を築き、維持するにあたり、何を基準に、市民の声を聞きそれを市政に反映させ広報していけばよいのだろうか。

この点については、企業のマーケティング戦略も「顧客志向」から「顧客満足」・「Customer Satisfaction(CS)」に変わってきたことが参考になると考える。ただし企業では、顧客とともに歩もうとする「顧客統合」・「Customer Integration」に進みつつあるが、ここでは広報・広聴のあり方として、「顧客満足」を取り上げる。

この「顧客満足」とは、「消費者苦情の解決に満足した顧客の同一ブランドについての再購入決定率は、不満を持ちながら苦情を申し立てない顧客のそれに比較してきわめて高い」「苦情処理に不満を抱いた顧客の非好意

的な口コミの影響は、満足した顧客の好意的な口コミの影響に比較して二倍も強く、販売にマイナスの影響を与える」「企業の行う消費者教育によって、その企業に対する消費者の信頼度が高まり、好意的な口コミの波及効果期待されるばかりか、商品購入の意図が強化され、市場拡大に貢献する」というグッドマンの法則が示され、消費者問題の対応が単なる漠然とした利益ではなく、計算可能な利益をもたらすことが実証されたのである。消費者保護が企業にとって法的義務であって

も、社会的責任であって、漠然とした利益しかもたらさないと考えられていたものが、消費者保護がかえって企業に明確な利益をもたらすことが実証されたのである。消費者保護こそ企業の生命線ともいえるのである。

同じことは、行政と市民の関係でもいえると考えられる。市民の考え、要求、不満を吸収し、それらを市政に反映することにより答えを出すと同時に、できないものはなぜできないかを明らかにし、きちんと説明する。積極的な情報提供により市民の声のさらなる活

性を促し、同時に市民の声に丁寧に耳を傾けていく。こうした広報・広聴の連携の繰り返し、市民のより大きな満足を生み出し、それを維持していくことで結果的には横浜市の大きな財産となっていくのである。まさに、市民の満足を基準にしていくことで、市民の信頼を強固なものにし、市政に対する市民の関心、さらに進んで、理解と協力、そして参加が望めると考えるのである。

〈光田／市民局広報課長、鹿嶋／市民局広聴課長〉