

都市政策

季 刊 第 49 号 '87.10

特集 自治体テレビへの視点

- 行政広報原論……………高 寄 昇 三
アメリカのコミュニティ番組について……………井 上 宏
自治体テレビ広報番組の問題点……………田 中 国 夫
—広報TV番組を見た学生の反応から—
放送文化と自治体テレビ広報番組……………津金沢 聡 広
婦人とテレビ広報……………安 江 富美子
放送番組における制作的視点からの分析……………森 実 久 幸
神戸市におけるテレビ広報の現状について……………松 尾 政 男

地方自治体における公益信託制度の

活用方策について……………公益信託制度研究会

行政資料：自治体におけるテレビ広報の再編成……………テレビ広報研究会 市民と広報活動

—昭和61年度第2回市政オピニオンアンケート調査結果—…神戸市

都市政策

第48号 主要目次 特集 福祉サービスの展開

地域福祉サービスの展望	高 寄 昇 三
老人福祉サービスのもう1つの課題と対応 —要介護老人のための在宅福祉供給システム—	浅 野 仁
阪神友愛食品株式会社の設立とその課題	増 田 大 成
有償ボランティア活動とその課題	土 肥 隆 一
シルバー福祉産業の現況と課題 —高齢化社会に向けていかに「民活」を育てるか—	黒 川 公 雄
高齢化社会と自治体財政	矢 田 立 郎
神戸市のしあわせのまちづくり	松 田 安 修
在宅福祉サービスの現状と課題	神戸在宅福祉研究会
<hr/>	
港湾の発展と自由放任主義—香港のケース— …神戸市地方自治研究会 地域経営思想の系譜Ⅱ	神戸都市問題研究所都市経営研究会
行政資料：新・「こうべ」の市民福祉計画 —第4次3カ年計画—	神 戸 市

次号予告 第50号 特集 民活事業方式の検討とその展望

1988年1月1日発行予定

民活事業と日本経済	伊 賀 隆
民活事業の評価と将来ビジョン	高 寄 昇 三
土地信託制度の現状と課題	西 正 之
観光開発における民活方式導入の検討	溝 橋 戦 夫
清里セカンドハウスの開発	鈴 木 輝 隆
横浜 みなとみらい 21	若 竹 馨
アメリカにおける民活事業経営システムの現状と課題	民活事業経営システム研究会
ヨーロッパにおける民活事業経営システムの現状と課題	民活事業経営システム研究会

は し が き

行政広報は、従来から行政目的や行政効果を市民に理解してもらうという「お知らせ」広報が主体であった。しかし、近年、教育・福祉・文化行政分野等を中心にサービス行政の比重が著しく高まっていること、また、情報公開制度により住民にも「知る権利」が認められてきたこと等を背景に行政広報にも新たな役割が付加され、ますますその重要性は高まってきている。さらに、最近ではイメージ戦略として、例えば大分県の「一村一品運動」に見られるように、地域の活性化に積極的に役立て成功している例もある。このように行政広報は、行政の中でも重要な地位を占める時代を迎えつつある。

このような状況の中で、現在地方自治体が持つ行政広報媒体は、広報紙（新聞）、グラフィア、ラジオ、テレビ等多種にわたるが、その効果性を検討してみると、広報紙はお知らせとしてそれなりに読まれているのに対し、テレビの広報番組は、多額の経費が投入されている割にはその低視聴率にも見られるように今一步、効果があがっていない。

今回の特集では、そのテレビ広報に焦点をあて、効果性の低い理由はどこにあるのか、また、どのように再編成すべきなのかを探っている。その方法としては、各自自治体の放送内容を分析していくフィールド・ワーク、市民的視点からの評価・意見収集、各自自治体の改革への反応等の基礎的調査からはじめ、これらのフィールド・ワーク、実証的分析を基にして実効性のある改革への政策ビジョンの形成を行っている。

魅力あるテレビ広報への脱皮にはかなりの意識改革と方針転換が不可欠である。（その具体的方向としては、(1)テーマの設定、内容において民放との競合回避、ローカル色豊かなものへの転換、(2)映像の利点の活用、視聴者参加方式の導入等、(3)スポットCMへの転換、ビデオによる再利用方式の活用、複数の自治体による共同制作等、放送様式、利用方式の高度化、(4)市民のための情報提供という意識、ディレクターの主体性の確保等、(5)ニューメディアとの連携といったことが要求されるであろう。

これから、ニューメディア時代を迎え、行政広報、中でもテレビ広報は、ますます重要性を帯びてくるものと思われるが、今、各自自治体には、この分野でも創意工夫が求められているのである。

そのことであるが、本誌の編集方針は、行政や自治体に関する、

■ 特集 自治体テレビ広報への視点

行政広報原論.....高 寄 昇 三 3

アメリカのコミュニティ番組について.....井 上 宏 16

放送文化と自治体テレビ広報番組.....津金沢 聡 広 31

自治体テレビ広報番組の問題点.....田 中 国 夫 45

一広報TV番組を見た学生の反応から一.....安 江 富美子 58

婦人とテレビ広報.....森 実 久 幸 68

放送番組における制作的視点からの分析.....松 尾 政 男 89

神戸市におけるテレビ広報の現状について.....

■ 特別論文

地方自治体における公益信託制度の活用方策について.....公益信託制度研究会 102

■ 潮流

1. 公害健康被害補償法の改正 (141) 2. 臨教審の「教育改革に関する最終答申」 (143) 3. 有責配偶者離婚請求訴訟最高裁判決 (145) 4. 超電導 (147)

■ 行政資料

自治体におけるテレビ広報の再編成.....150

市民と広報活動.....165

■ 新刊紹介

.....184

行政広報原論

高橋寄昇 著
(甲南大学教授)

1 行政広報の必要性

自治体のみならず政府にも行政広報につき広報担当部局があり、それなりの経費支出をなしているが、その存在理由はそれほど明確ではない。

行政広報論の論究しようとするとき、まず、行政広報の必要性から論じていかなければならない。理論的にはまず、次のような必要性が考えられる。

第1に、行政目的なり、行政効果なりを市民に理解してもらふ使命である。維新政府にあつてすら告諭を発し、天皇親政の趣旨を人民に伝え人心を掌握しようとした。

しがじこのような政策広報は政治行政とみなされ世論操作となりやすい。そのため「宣伝が政治政策上の一技術として適用された場合は、大きな弊害を生ずる。例えば市長なり議員なり或いは特定政党なりの政治的宣伝に広報が一役買った場合は、広報は邪道に陥るのである。政府が政治的説得を行つてはいけないということは民主主義の原則の一つである。対市民活動はあくまで行政活動である点を銘記すべきである。」(近江哲男「対市民活動の目的と限界」第13回全国都市問題会議『対市民活動・行政委員会制度』123頁)と行政広報は政治的広報をなすべきでないとする見解は、定説となつてきた。

一方、行政施策に市民の理解・支持がなければ、仮りに行われたとしても十分な効果を上げることはできない。

したがって世論操作であるとか、行政のカモフラージュであるとかの批判があつても行政広報としては現時点の施策のPRをしていかにざるをえないのである。一般的にこれらの行政広報は啓蒙型広報といわれているが、広報の第一歩

として、それなりに評価していかなければならない。

市民の行政への協力と反発はこのような啓蒙的広報に誘発されて起ってくるものであって、啓蒙的広報の是非は行政姿勢、広報技術の問題であり、啓蒙的広報それ自身が非難されるべきではない。

さらに行政が世論形成に果す役割も過少評価されるべきでない。たとえば40年代、地方自治体がシビル・ミニマムの理念をかかげ福祉思想の創造に果した貢献度は大きい。行政広報をある先入観をもって常に悪しき世論誘導者とみるのはどうであろうか。いいかえれば行政広報の自己努力によって市民的広報への展開余地はそれなりに残されているのである。

もっとも行政広報と「政治広報」とは異質であるが、その境界線は微妙である。ことに首長は公選である以上、自己の“抱負経綸”は大いに主張しなければならないが、広報という公器を使って行う場合、個人的PRや党派的宣伝は禁止されなければならない。すなわちあくまでも行政遂行のための政策的広報であり、それが結果として「政治広報」としての副次的波及効果をもってもそれはやむをえないのではなからうか。

第2に、行政サービスのニュースを提供し、市民生活の利便を図るとともに行政事務の遂行の円滑化の地ならしをしていく効用は否定できないであろう。

「対市民活動は地方自治の基盤的活動であって、都市行政が市民に対して行わなければならないサービスであり、これを最も効率的に行うのがその責務である。」（日本都市連盟『対市民活動・行政委員会制度』第13回全国都市問題会議文献第1号、昭和26年1月、6頁）といわれている。

今日の地方行政をみると、許認可行政に代表されるような管理（権力）的行政が存在するが、行政事務量として圧倒的に多いのはサービス行政である。教育・福祉・文化・上下水道・住宅・道路など、それらは多少なりとも管理的行政を内包しているが、全体としての性格は市民へのサービスである。

予防接種にはじまり、大型ゴミの収集方法、公営住宅の申込日・当選番号など、行政と市民とのつながりはあらゆる生活面にわたっている。

このような行政サービス情報は一般パブリシティを介しても行われるが、サ

ービス提供者である行政の広報が、それを全く他紙面に依存するわけにはいかない。『お知せ広報』と軽視されているが、一般市民にとって行政広報は大袈裟に
 いえば、死活問題にもかかわるゲームがあり、行政としては行政広報の基本として、しっかりと衆知徹底の方法を凝らしていく義務があるのである。『お知せ広報』第3に、行政内容、行政データを公表し、市民の理解をえ、かつ批判をえて行政の円滑な展開を図らうとす。

啓蒙型広報とは全く、次元を異にする広報である。今は情報公開によって行政データの公開を権利として認めていこうとしているが、一般的行政データは開示請求をまつまでもなく行政広報で公開されなければならない。情報公開型広報のような公開型広報はこれまで行政の壁に阻まれてどうしても広報の対象にならなかった。すなわち「致命的な悪材料」窮極的にも市民の好意を勝ち得る見込みのない悪材料の場合がある。市行政の腐敗がこれである。この場合には、広報は存在できない。真実を伝えれば市民の好意獲得という目的に背くし事実をまげた報道で市民の好意を繋ぐとすれば、それは広報とは別のものになってしまうからである。この場合われわれは広報に何も期待できない。広報のなじめることは、沈黙と退場だけである。そして民間の新聞・雑誌や市政批判団体等が代って登場する。そこで出来事はもはや行政ではない。行政は腐敗した瞬間に自らの生命を絶ち、同時に広報も終熄したと見るべきであろう。『お知せ広報』(近江前掲論文125頁)と、広報の限界をこえるといわれてきた。

そしてせいぜい必要な統計的データを統計書、市政要覧、事業概要などにまわって個々のに際や専門的に提供するに止まっていた。『お知せ広報』第3に「しかし、近年、給料資料の公開広報はこのような行政広報の機能に転換を迫る事件であった。それは公開型広報が単に机上の理論としてでなく、情報公開制度という権利の裏付けのある現実的な行政課題として実効性を帯びてきたからである。

ただこのような公開型広報を深めていくと、専門的データの提供となるので一般広報よりも『財政のあらまし』『財産表』『監査報告書』などといった個

別専門的データに委ねる方が、市民・行政の双方にとって得策である。

したがって市民が納得のいく給与状況を一般広報で行うことはどうしても紙面その他の制約から限界があり、概要的広報に止めて専門データは給与状況調書などを作成し、行政資料センター等で公開し、供覧に供するのが技術的にはベターといえよう。また、市民が「給与状況を把握する」という目的を達成し、かつしつこく繰り返すことで広報が資料開示の先兵としての役割を、今や担うようになったことは確かであり、その意味で単なるPR広報の水準で安住することは行政怠慢のそしりを受けるであろう。また、市民が「給与状況を把握する」第4に述べた行政広報の反応を、広聴ルートを通じて獲得し、それを再度広報で提示するという意見媒介としての機能が広報にはある。また、市民が「行政広報が市民社会の中にあつて、“市民権”を得るためには、このような交流型広報が十分条件となるであろう。先の公開型広報とともに行政の姿勢を占う判断基準となる。市民が「給与状況を把握する」行政広報が正当な評価を得るためには、通知型広報対公開型広報、啓蒙型広報対交流型広報がそれぞれバランスがとれていなければならない。ことに、公開・交流型広報はともすれば軽視されがちであるが、行政広報がこのような広報をどれ程、とり入れるかによってむしろ行政広報の真価が決るといえる。しかし、公開型広報と同じように交流型広報もかなり行政にとっては至難の課題である。それでも行政の基本は、租税対価としてのサービスの還流にみられるように、市民と行政間のフォードバックシステムが基本であり、情報にあつても相互交流が基調であることは否定できない。

ただ、広報は行政→市民を分担し、広聴は市民→行政を分担し、両者で相互交流が還流する機能分担方式となっている。しかし、広報・広聴にとつてもそれがベターな水準へと向上していこうとすれば、2つの機能をそれぞれが内蔵するような幅の広さと柔軟性が求められるのである。

2. 行政広報の姿勢

行政広報の必要性はそれを抽象的に論じても意味はない。悪しきプロパガン

ダとしての広報はない方がベターであるからである。したがってどのような行政姿勢の下に行政広報が展開されているか、次に問題となる。

第1に、行政支配の広報で、「依らしむべし、知らしむべからず」という表現でこれまでいわれてきた。しかし、反面、行政が権力者であるか否かを問わず企業、個人を問わず自己に不利益な情報の提供は期待できない。まして官僚が情報を独占し、防衛本能に凝り固まっているとき、余程の官庁革命がない限り行政支配の広報からの脱皮はむずかしい。

ただ、近年、情報公開条例が各地で制定され、徐々にではあるが、情報による官僚支配の体制は崩れつつある。したがってかつての如く行政支配の広報が罷り通る危険性は少しは薄らいだ。行政プロパガンダによる行政の粉飾は避けられないし、広報によって市民批判の矛先を鈍らせることは、現時点でも不可能ではない。

この点、行政自身の理性に期待し、行政支配の広報に対する自己抑制を求めるにしても、それでも多くはのぞめないであろう。むしろ、情報公開制の拡充とか市民運動によって厳しい行政批判の眼を養っていくこと、市民側の拮抗力を育てていくことが、行政広報に対する最も確かな安全弁であろう。

第2に、官民協調の広報である。市民は行政支配の広報の下では被治者すなわち広報の単なる客体である。しかし、広報が文字どおりパブリック・リレーションズであるならば相互交流として、客体であるとともに主体として何らかの形で行政への働きかけができるシステムになっていなければならない。むしろ、後の市民主権の広報の如く、市民が実質的な編集権をもつような広報への志を飛びに向上することはのぞめない。市民側は行政側の責任を問いただくような広報にあっても行政側は行政広報の使命を十分に自覚してもらっていなければならない。すなわち「市政は市民から『信託』されたもので広報としても市民から委託された情報媒介手段であって、行政の思惑によって操作してはならない」。現代社会にあつては、メディアの所有者は精神の管理者ともなりうるのであり、行政広報が誤って使われるときその弊害は測り知れない。権力者にとって、広報は権力や財源よりも魅力のある統治手段であること

を忘れてはならない。そのためにも広報が市民の「公報」であることを自覚していなければならない。『財』(高寄昇三「行政広報の課題と限界」(財)神戸都市問題研究所編『広報・広聴の理論と実践』60～61頁)の「行政広報は官庁の『私物』ではない。民間のマスコミすら社会の『公器』といわれるのであるから、広報は政治的中立はちろんのこと、行政権力に百パーセント追従するようでは、最早、その存在価値を喪失したことに等しいであろう。

このような事態を事前に回避するためには、広報自身が日常的に問題提起型・情報公開型・政策立案型でなければならない。しかし、このような広報姿勢は広報を行政権力と市民との間にあって窮地に追い込むことになるだろう。そして行政広報の真価が問われるのはまさにこのようなギリギリの立場にあってどれ程、百パーセントは不可能として、何パーセント市民サイドに立つかによってその評価が決まるのである。『財』(高寄昇三「行政広報の課題と限界」64頁)の「そのため広報のアキレス腱ともいわれる市民からのフィードバック機能を、広報自身がどれ程とり入れるか、また、その補完機能として広聴・市民参加システムなどがどこまで支援してくれるかどうかにかかっている。」の「その」が第3は、市民主権の広報である。市民参加の一環として、広報が水平的関与の媒介となり、「共同の意思決定」の場となりうるような広報である。そこでは市民は受動的な参加でなく能動的かつ自覚的な参加が広報にあっても展開されなければならない。『財』(高寄昇三「行政広報の課題と限界」64頁)の「しかし、このような市民主権の広報は、国民主権の議会制と同じように代表制民主主義の下では抽象的理念に終わってしまうであろう。」市民主権の広報の確立のためには、市民が行政広報の編集権を掌握しなければならないが、制度的にそのような権能を市民がもつことは不可能に近い。『財』(高寄昇三「行政広報の課題と限界」64頁)の「市民といっても、党派、思想、信条、階層などさまざまな相違があり、誰をどの層を編集権者に選ぶか、選択に迷うであろう。行政は曲りなりにも政治的中立を保っているが、市民となると一概にはいえない。したがって編集権は行政に留保するとして、どのような形でそれを統制する

かである。一般行政にあつては直接民主制としての住民投票制の導入は、アメリカではすでに制度的に定着し、日常的に活用されているが、広報にはこのような参加システムはなじまない。アメリカの選挙区制は、選挙区を単位として、

考えられる制度としては、テレビの番組編成審査委員会と同じように、市民からなる審査会を設立する方法である。問題は構成メンバーを市民代表のようなグループ代表とするか、堺市の政治倫理条例にもとづく資産監査委員のように応募市民を抽選で決定していくかの2つの方法が考えられるが、同じ設けるなら後者で、フリント・ストーンの方が実質的な市民参加が図られるであろう。

あと1つの方法として、紙面での編集批判とか、意見広告（ことに行政対立団体）が考えられるが、前者は紙面のスペース、後者は行政の立場を考えるとかなり難題である。新聞記者はマスコミに申し入れ、「口説かむもどろ」

このように市民主権の可能性を絞ってくることで、行政が余程の決断をもちて編集権への市民参加を図っていく意向がなければ実現は期待しえないであろう。

。さるべきである。新聞記者は、行政の側面から、市民の側面から、

3. 行政広報の変貌と市民参加の促進（行政広報の発展的変容）

・「お知らせ広報」「啓蒙広報」をどのようにせしられようとも、行政広報の効用はいまや市民の側にあつてもそれを否定できないであろう。それは行政・市民をとりまく環境が大きく変化したからである。

第1に、市民意識の向上がある。行政広報が官庁PRであるとしても、今日の市民意識が拙劣なPRによつてたやすく欺かれるとは思えない。市民はむしろ、またがうて行政PRを積極的に展開することをよつて、行政の意図、成功を多少は誇示しても、それによつて市民が包摂される恐れは少なくなったといえる。むしろ逆に、ストレートなPRは市民の冷笑を買うだけであり、むしろ行政としてはそれなりの見識をもちて行政PRを行わなければ却つて行政への信頼を喪失することになりかねない。油を売りたい商売、口説かむもどろ、逆説的表現を借りれば、行政PRによつて市民が幻惑されるとみなすことは市民への侮辱である。したがうて行政としてもお粗末なPRは経費のムダ使いであることを自戒しなければならないであろう。市民参加の促進は、市民の側面から、

第2に、行政サービス範囲の拡大と複雑化が上げられる。これまででは単純な行政サービスの通知で、市民ニーズを充足してきた。しかし、行政サービスの範囲が拡大したことによって、きわめて多彩な内容を行政はもつようになった。例えば学校スポーツに比べて、社会教育の手段としてのスポーツは、施設の使用申込・料金体系、サービス内容など複雑な条件を市民ニーズに合致させていかなければならない。また、福祉でも社会保障に比べて、在宅サービス方式は公共サービスのみで限定されないし、サービス・システムも単一とは限らない。したがってこのように行政サービスが拡大すると、一般広報紙のみでは限界があり、“みどりの窓口”による申込システムとか「市民便利帳」とかの新しい対応策がとり入れられつつある。さらに行政が市場サービスと同類のサービスを行うようになる。企業広告と同じようなPR広告を避けて通ることは不可能となりつつある。

分譲住宅、有料道路などであるが、さらにスポーツセンターや文化講座などはほぼ同類の企業サービスと競合してのサービス提供となる。しかも施設利用・サービス利用にあつて他の行政と同じように、必ず一定の利用者が保証されているわけでない。すなわちPR効果がなければ、利用がなく閑古鳥が鳴く悲哀を味わうことになる。これまで行政はサービスをしてやる、施設を利用させてやるという方式の行政が主流を占めていたが、今や“していただく”方式の比重が次第に高まりつつある。また、官庁PRも企業広告と同じように、顧客確保をめざして、広報もPR色を強める分野をとり入れざるをえなくなるといえる。もちろも「広報において広告を禁ずる理由はない。市営の施設や市の主催する催しその他の広告は、市民へのサービスとしてむしろ活発に行うことが望ましい。だが広告は補助的なものである。」(近江前掲論文123—124頁)と、行政広報にあつても第2次的ではあるが事業的広告は許されるといわれてきた。

したがって水道・交通事業など公営企業の分野にあっては戦前から当然の行為として行われてきたが、今日、教育、民生、衛生、土木などの分野にあっては行政のサービス産業化がひろがり広告の役割は行政内部にあっては次第に大きくなりつつあるといえよう。この中で自治体の広報は市内の行政機関(市役所)の第3に於いて行政広報の発達と多様性があげられる。戦後、占領軍によってパブリック・リレーションズの重要性を指摘され、波々行政のなかにとり入れたが、それでも発想としては“告示”的広報であった。いわゆる行政からの通達であった。戦前は自治体は国庫にのみ依存していたが、戦後、自治体は国庫にのみならず、地方自治法に基づいて国庫に加入する。そして、それから40年、企業と政府PRの影響を受けて行政広報は“市民権”をえるところまでとはいかないが、一応はその存在価値を認められるにいたった。したがって広報紙だげという自治体はほとんどないであろう。広報車、事業PRパンフレット、市政要覧、事業案内ちらしなどさまざまな媒介をもつようになった。そして人口規模に応じてラジオ、テレビ、グラフィックビデオなども日常的に行政広報として駆使しているところも少なくない。将来はインターネットの活用も十分に考えられる。また、このように民間のマスコミ(新聞)はますますこれらのメディアの多様性と広報費の拡充は、広報が単一媒介ですべての目的を充足しなければならないという至難の技をこなす必要がなくなったことになる。しかし、逆にこれらメディアをどう組み合わせて、行政広報が全体としてその目的を達すかという技術的課題に直面することになった。このことは、

「自治体広報の発展」(自治体広報の発展)の第4章に記述されている。

4. 行政広報の展開(自治体広報の発展)の第4章(自治体広報の発展)の第4章

行政広報が魅力がなく、市民から高く評価されないのは、行政の本能的な防衛本能によることは否定できないが、しかし、それを考慮に入れても、行政広報の技術的な拙劣さに加えて、政策的発想の貧困がやはり大きな原因であるといえる。そのためにはやはり次のような行政広報施策の展開がのぞまれる。

第1に、行政広報に必然的に付随する官僚性からみた広報提供の限界をどうとえていくかである。行政はどうしても組織防衛本能が働く。自から行政秘密にしたいような貴重なデータを公開するはずがない。行政の秘密は、

行政広報がこの限界をどうこえるか、常に直面する課題である。行政サイドにあって、行政広報が他部局と摩擦することなしに、行政資料の公開をなすような玄妙な手法が果して残されているであろうか。

1つは、行政資料の内容を詳細に広報することは技術的にも、広報の性格からも不可能であるが、行政がどのような資料をもち、どのような意図で調査研究をしているかなどの、行政資料名、委託研究テーマなどの公表は広報としても可能である。

もちろん担当部局は決して歓迎しないであろうが、市民が広報から情報をえて公開請求権なりを行使して、公開を迫る契機をつくりだすことは可能である。2つは、給与状況の公表の如く、広報を資料公表の第1次的窓口として位置づけていくことである。ちょうど企業の決算報告の新聞掲載と同じように法制として固めてしまうことである。また、欧米では都市計画の用途制限などは、市民への財産権への制約であることも手伝って、地元紙に数日間、連続して告示することが義務付けられている。日本では行政広報がその役割を担うにもっともふさわしい手段である。自治体によっては問題別広報と銘打って、区画整理事業などでは関係地区での広報紙の全戸配布方式を導入している。広報が単に行政PRのメディアでなく、また、広報は民主主義のコストとして経費を惜しむべきでなからう。

第2が、行政広報の技術、人員、費用の拡大である。しかし、減量経営の最中において一般経常費の拡大は時代に逆行する行為であって無理である。

この点、広報のカサ上げは予算査定の手問答の次元ではなく、広報への認識度によって違ってくる。したがって急がば廻れ式で、広報への評価が高まってくれば、自然と広報費は充実するはずである。市民が行政サービスに満足し、行政は支配でなく奉仕である。したがって行政はサービスという商品を市民に届けることでもあり、そのためにPRすることは当然のことである。それは単なる行政の美化ではなく、市民の協力、批判をえるためにも必要である。企業のケースではこの点、企業内ではスムーズに受け入れられるが、行政ではPRはドブへ金を捨てる様な支出という観念が今日でもなかなか抜け切らな

マ資料、情報で固めるとして、グラビアは美術的な文化志向性、テレビはテーマ別の探訪方式など分担を絞って広報すべきであろう。五目めじ的な広報は結局は他の広告媒体と同じように見棄られてしまうかも知れない。市民への広報も忘れてはならないのはビデオなどの市民への貸出しである。若くは市民サークル、老人、婦人クラブ、子供会など素人っぽくでもニーズに即応したものを制作し、やはり啓蒙の広報の浸透を図っていくべきであろう。民間広報も行政広報の2つが、民間広報との調整である。行政広報はさまざまな制約があるので、民間広報によって補完されはじめて行政広報も存在価値がでてくる。

政策型広報などにあつて、行政自らが批判的の広報をすることはできない。一般日刊紙などの行政批判をぶまえて、行政広報をなし、さらに日刊紙がそれに応答するといった循環システムが形成されるのが最も現実的な市民主権の広報への接近といえる。

さらには行政PRにあつても、たとえばイベントなど行政経費で行うとなると巨額の広告費が必要となる。シンボル、市民参加、協会設立、姉妹市交流などの一般ニュースとしてPRを利用する“行政の知恵”が割り知れない効果をもたらしている。

行政は今や民間報道を抜きにして、極言すると満足な行政はできないような情報化社会のなかにいることを自覚すべきで、民間パブリシテットとどう“つき合う”か避けて通れないであろう。

第3が、行政広報における発想の転換、または、複眼的思考の導入である。今日、行政広報は市民参加の視点からは、官庁的の広報から市民的の広報へのモデルチェンジの転換が迫られつつあるが、一方、行政PRから地域イメージアップへと企業の広告への戦略も無視できなくなった。すなわち広報の市民化と広告化という2極分化現象である。

これまでPR広報については行政内部にあつて拒否反応が強かつた。たとえば「宣伝と広報の本質的な相違を正しく認識せねばならない。つまり宣伝は相手の感情を刺戟して、その理性の活動を鈍らせ、そしてある一定の意図のもとにひきずりこもうとするにある。これに反し広報は、あくまで、真意を伝え、

それにより相手に物の判断の材料を与え、理性の活動を強めるけれど是非の判断は全く相手方の自由に委ねるのである。」(村上薫「対市民活動の実際」前掲『第13回全国都市問題会議報告書』33頁)とPR行為は行政広報としてはなすべきでないと戒めている。

また「さればといって、商業広告よろしくの、巧言令色的な言辭を連ねるとは、広報と宣伝文の混同である。過大な期待を抱かされた市民は、やがて過大な失望と不信を覚える。おそるべき逆効果である。」(鬼頭恭而「広報活動における効果について」前掲『第13回全国都市問題会議報告書』100頁)(ど、宣伝を悪しき行為とみなしている。

しかし、今日、行政広報でPRをなさないことが、果して得策であろうか。その身近な事例がイメージ戦略であり、行政のキャッチフリーズ化である。神奈川県が長州知事が「官庁革命」を唱え情報公開を推進した。大分県の平松知事が「一村一品運動」のネーミングで村おこしを展開していった。

広報による地域の活性化、市民の参加など民間エネルギーを誘発させ、その流れに目標を与えて、行政では不可能な力を結集することができる。

それは悪しき人心操縦の危険もなくはないが、これまで行政はあまりにも自己満足的な行政、自己中心的な施策を行ってきた。したがって地域開発でも道路建設、海面埋立そして金融中心であった。しかし、地場産業のハイテク化、文化の産業化といった自己開発型の地域振興となれば、地域・商品のブランド化、中小企業の協業・協力化への同意は、行政広報の支援が前提条件となる。

その意味で行政広報が単なる行政PRである時代は去りつつあるのであり、地域振興、生活向上の政策の一環として、重要な地位を占める時代を迎えつつあるのではなからうか。

片の準備を待たずに放送開始である。放送が完了後編成の者が準備した内容
は、**アメリカのコミュニティ番組について**（放送資料館蔵）
で解説する。この論文は、放送資料館蔵（放送資料館蔵）

井上 宏
(関西大学教授)

ここで言うコミュニティ番組とは、放送資料館蔵（放送資料館蔵）
の論文で、放送資料館蔵（放送資料館蔵）
の論文で、放送資料館蔵（放送資料館蔵）

1) コミュニティ番組とは

ここで言うコミュニティ番組とはどんな番組であるかを、まず明らかにして
おきたいと思う。

広い意味では、放送テレビであろうとケーブルテレビであろうと、一定の地
域を対象として制作された番組であると言ってよい。地域のスポーツや行事、
地域で起こる事件、地域の問題についての討論など、地域で展開するさまざま
な出来事を取りあげたものもコミュニティ番組であるが、自治体からのお知らせ、
市議会の中継番組、社会教育番組もコミュニティ番組である。

ここで放送テレビが取りあげるものと、ケーブルテレビが取り組むものを
分けて考えておきたいと思う。

ネットワークの加盟局もインディペンデントの独立局も一定のローカル番組
を制作しているが、これらの番組はローカルだとは言え、「ブロードキャスチ
ング」であることは間違いがない。サービスエリアは広いし、番組の成否は
視聴率で測られる。また放送では、圧倒的にネットワーク番組やシンジケーシ
ョン番組が多く、ローカル番組にさかれる時間は少なく、その点でも放送テレ
ビには、コミュニティの側から考えると、一定の限界があることがあきらかで
ある。

ケーブルテレビは、それに対しサービスエリアは狭いし、視聴者は一部の人
に限られるということで、「ナロウキャスティング」であり、コミュニティ番
組と言ってもブロードキャスティングのそれとは、性質を異にしている。時間
もケーブルテレビでは、コミュニティのために24時間サービスも出来るのであ

る。このケーブルテレビは、かつては、都市の中心部を除く郊外や地方部において放送ケーブルテレビは、もともとはテレビの電波が届かない地域でアンテナを立て、そこで電波をキャッチしてケーブルで配信をするという「再送信サービス」から始まったものであり、しばらくは放送テレビの補完的メディアと考えられていた。しかし、ケーブルテレビの普及に伴って、次第にケーブルテレビは、ケーブルの「多チャンネル性」を特徴として、「再送信サービス」はもちろん、衛星経由で送られてくるさまざまな番組を流すと同時にコミュニティ番組の提供も行なっている。つまり、ケーブルテレビは放送の補完メディアではなくて、統合的な独立したメディアとして成長・発展を遂げたのである。

ケーブルテレビは、多チャンネルであると同時に「双方向通信」が可能である。そのケーブルが地域に張り巡らされるということになるわけであるから、ケーブルテレビは、大容量通信が可能な地域メディアとしてとらえられることにもなった。

ケーブルテレビは放送テレビの報道と娯楽の延長上にとらえられるのではなくて、それを含みながらも、独自の地域メディアとして考えられている。

アメリカのケーブルテレビは、ケーブルの敷設に関しラッシュ・ライズを地元自治体と交渉をして獲得しなければならない。それがために自治体側におけるケーブルテレビについての学習が進み、ケーブルテレビを自治体行政や地方自治・住民サービスにいかにして役立てるかの認識が生まれることになった。

ケーブルテレビの地域メディアの可能性に早くから注目したのは、FCC(連邦通信委員会)であった。

1972年、FCCは上位100マーケットにあるケーブルテレビ局に番組の自主制作(local origination)を義務づけると同時に、アクセス(access)チャンネルとリース・チャンネルを設けることとした。そしてアクセス・チャンネルとしては、パブリック(public)、教育(education)、行政(government)の3チャンネルとされた。1976年には、ルールは3,500以上の加入者をもつ局と改められ、三つのアクセスを一つのチャンネルに統合してもよいことが認めら

れた。70年代半ばの経済的不況のなかで、自主制作は、ケーブルテレビ局にとっては経済的負担となり、またアクセス・チャンネルもアクセスする人々の要求に応じきれず、FCCルールは困難に直面した。ケーブルテレビ局の多くは、ケーブル・オペレーター側の不満が昂じて、Midwest Video は、FCCにはケーブル・オペレーターに自主番組の制作を強要する権限はないと裁判を起こした。1979年に、最高裁の判決がでて、FCCには自主制作もアクセス・チャンネルも強要出来る権限はないとされた。ケーブルテレビには法的には、コミュニティ番組としての自主番組もアクセス番組も作る義務はなくなったのである。

ところがその間に、経済は不況から脱してケーブルテレビも経済的に持ち直し、中にはアクセス番組を作りだしていたところもあり、自主番組を制作して成功するところも現われてきたのである。また、地方自治体はケーブルテレビは、地方の自治体も以前よりはるかにケーブルテレビについてよく知るようになり、フランチャイズの協定を交わすときに、裁判では破れたが、かつてのFCCの考えを踏襲しだしたのである。自主制作とアクセス番組が、多くのケーブルテレビに取り入れられることとなった。

これから述べるコミュニティ番組というのは、狭い意味での「コミュニティ番組」、つまり、「ナローキャスティング」としてのケーブルテレビによる自主制作とアクセス番組のことを指すことにする。

日本ではまだケーブルテレビが普及していないが、アメリカの普及よりは約50%ということであるから、アメリカのコミュニティ番組を考えるということは、ケーブルテレビにおけるコミュニティ番組を考えることだと言ってよいだろう。

2) 自主制作番組 (Local Origination) について
自主制作とアクセス番組との大きな違いは、自主制作がケーブル・オペレーターのコントロールのもとで作られ、コマーシャルが挿入されるのに対して、アクセス番組はアクセスを望む個人、グループ、機関が番組の企画から制作ま

でおこない、コマーシャルなしで提供される。自主制作番組は、自主制作のなかには、時計や温度計を固定カメラで写しっぱなしにしておくといったものから、スタッフとスタジオの機材を完全にそろえて自主制作に取り込むものまである。

D. E. Agostino & S. T. Eastman によれば、1980年代の初期では、1万以上の加入者をもつケーブル局の約10%が自主制作を行っていた。1982年において、自主制作を提供するケーブル局の調査では、1週間で1時間から264時間に及ぶものまであり、その実態はさまざまであるが、レポートが大半の時間を占め、1週間当たり約40時間が典型的な自主制作とすると、その内の三分の一がファースト・ランといったところである。

1982年の自主制作番組の内訳を見ても、社会公共24%、娯楽22%、宗教17%、教育13%、スポーツ9%、自治体9%、ニュース3%、バラティ形式のもの3%となっている。

Lake County Cable in Waukegan (イリノイ) 局では、週1週間の自主制作時間は80時間を越す。最もよく見られるのが30分のスポーツ・ドキュメンタリー番組、健康番組、地域のスポーツ・イベントなどである。オクラホマ市の Cox Cable では地元のロデオ番組に人気がある。

自主制作とはいえ、見てもらうためには番組の質が問題となる。質の高い番組を作るためには、金がかかるということになり、それにはコマーシャル収入を当てどまざるをえないわけである。広い層に受けようとするると地域密着から離れてしまうことになる。

人気が出た自主制作番組は、より多くの視聴者を求めてネットにだされる。MSO (ケーブルテレビ局を複数所有する会社) にしてみれば、傘下のケーブル局において、自主制作番組のシンジケートが出来れば、それも収入源の一つになるわけだ。

例えば、Cox Cable では 1982年に、Grumbacher-Painter 会社と共同で芸術の教育番組を制作し、Cox 傘下の62のケーブル局に流した。

ケーブルテレビの自主制作番組には、より多くの視聴者を求めてという面も

あるが、ケーブルテレビ自身のために作らなければならないという側面もある
のである。一つの理由は、ケーブルテレビが他のニューメディアと競争するた
めに、他のメディアでは出来ないものとして、コミュニティにおいて自主制作
番組を持っておかなければならないということ。もう一つは自主制作番組が加
入者獲得の一つの魅力になるということである。

ニュージャージーの Sayerville にある Cross Country Cable の自主制作の
番組表を見てみよう。⁽⁵⁾

1982年2月1日(月)の午後6時からの番組(水曜日はリピート)。6時
6:00 pm Channel Six Preview 今夜の自主放送番組案内。

6:30 pm Rutgers University Forum 州議会の議長と市民の対話。

6:30 pm Rutgers University Forum 州議会の議長と市民の対話。州議
会議員とコミュニケーションの未来について討論。

(水曜は AT & T について)

7:00 pm Rutgers University Business Weekly

ニュージャージーのビジネス・ニュースの要
約。T. エジソン⁽⁶⁾の業績と資料を20年間に渡って収集している歴史
家と技術者の努力を振り返る。

7:30 pm Take 6 地域福祉に貢献する人。多分世界一小さい不思議な
犬。小犬。コレクションに耽る人々の紹介。

8:00 pm Impact! 番組ホストがニュージャージーの経済再建に関
して、商工会議所経済振興委員会議長と討論。

8:30 pm The Final Score 高校のバスケットボールの試合、
マレーズ平レスリングの試合など。

9:00 pm Home Dynamics 限られた庭からいかにして多くの実りを得
るか。

9:30 pm Getting to Know You 音楽や舞台の芸術家の個人的な生活
を知る。

10:00 pm N. J. Congressional

の「Caucus」はニュージャージーの議会幹部会で下院議員が連邦財政に
ついて、レーガン政府の財務長官にきく。(6) 以上は、特定の日の番組の概略であるが、州全体に及ぶテーマが取り上げら
れているのに気が付く。というもこの Cross Country Cable は、州内に複
数の局を持っており、それにネットをしているという事情がある。

3) アクセス番組について

ケーブルテレビにおいて、アクセス番組が考えられるにいたった背景には、
プリント・メディアであれば誰でもが容易に発行出来て配布できるが、エレクト
ロニック・メディアでは、それがかなわなかったということがある。これまで、
政治・教育・宗教・社会運動からスポーツや趣味に至るまでの諸団体は、
雑誌やパンフレットなどを発行し、情報の伝達をしてきたが、その同じことを
ブラウン管を通してすることは出来なかった。

S. M. Buske によると、主たる理由は現在の放送テレビの番組編成が、ネット
ワークとシンジケーションの番組で占められていて、コミュニティのための
ローカル番組に殆ど時間をさいていない点にあるという。(7)

ケーブルテレビになると、そういうジレンマはなくなる。ケーブルテレビは
何とんでも多チャンネルだからである。

アクセスには、Public, Government, Education の三タイプがあるが、これ
らを別々のチャンネルで運用するところもあれば、一つのチャンネルで運用す
るところもある。一つにまとめたものは、「コミュニティ・アクセス・チ
ャンネル」と呼ばれている。

取り扱いの一番むつかしいのは、一般住民の誰でもがアクセスできるパブリ
ック・アクセスをどうするかである。

局によっては、自主制作のチャンネルで、自主制作の枠の中でやっているど
ころもある。小さいコミュニティならそうなる可能性が大きい。局の自主制作
を行なうスタッフがコミュニティ・グループのアクセス番組の制作を手伝うこ
とが出来ると、財政面の面倒もみやすくなる。

しかし、この方法ではアクセスする側が、ケーブル会社の干渉を受け易いという問題があり、時にはケーブル局とアクセス利用者との間に緊張が起こる。したがって、多くのコミュニティでは、自主制作とは別に、独立したアクセスの運用をはかるうと志している。(4)

パブリックのアクセス・チャンネルは、ケーブルテレビのチャンネルであるにしても、その管理・運営はケーブルテレビのオペレーターの管轄下でない。コミュニティの現実にそくして管理の方式は一様ではない。

Buske はそのタイプを三つに分けて整理をしている。第一は、ケーブル会社が自ら進んでしる自治体とのフランチャイズ協定に基づくものであるにしろ、会社自体がアクセスのための制作機材を用意しその制作を支援するのである。この場合、アクセスの設備はケーブル会社の外に設けられる。

例としては、East Lansing, Michigan; Encino, California; Atlanta, Georgia; Iowa City, Iowa; Muscatine, Iowa; San Leandro, California などが上げられる。

二つ目は、コミュニティの制度的機関が引き受けて行なう場合である。図書館、学校、コミュニティ大学などが、積極的に関心を持って、アクセス番組の推進者になったケースである。Bloomington, Indiana; Kettering, Ohio; Rome, Georgia などがある。

第三は、非営利の団体が当たるケースである。コミュニティのなかのグループや団体が、アクセスの設備・機材を独立して組織したほうがよいと考えてやっている場合である。こういうコミュニティの多くでは、ケーブル・オペレーターがアクセス番組に特別の関心を持っていないのが実情である。

Reading, Pennsylvania; Madison, Wisconsin; Marin County, California が例として上げられる。

パブリック・アクセス番組は、ノン・プロマージャーを原則としているので、機材の手当をどうするか、フルタイムで働いてくれるスタッフや資金源についてどうするかは、タイプによってさまざまである。

パブリック・アクセスは、一般的にはコミュニティにおいて「パブリック・アクセス・センター」とか「ビデオ・アクセス・センター」と称する独立の組織を設けているところが多い。ケーブル会社や自治体あるいは教会などの協力をとりつけて運営をはかっている。

パブリック・アクセスは、まずは誰でも番組を作れるように作り方を教えなければならない。個人にしろグループにしろ、専従のスタッフに助けられても要は自分たちで番組を作らなければならないのである。

サン・ディエゴの「Community Video Center」(CVC) 協では、1週40時間の番組をボランティアで制作している。CVCは三年間かけて、エシニア・シティズンを訓練して番組制作を教えた。イタリア人、アラブ人、スペイン人のグループは、サン・ディエゴに住む民族グループのための番組を制作した。地元大学や高校の学生達には、学校内で制作させた。CVCはまた、教会やその他の非営利団体と共同で仕事をする。番組の範囲は、医療、高校スポーツ、エネルギー、音楽、書物、議会記録、ニュース、社会奉仕など広範囲に及ぶ。CVCは月刊で番組ガイドを発行し、それは地元の新聞で紹介される。番組方針として、ポルノグラフィと政治宣伝、コマーシャルと営利番組を禁止し番組には最低の技術水準を要求することとしている。⁽⁹⁾

パブリック・アクセスのチャンネルについては、個人やグループが自らの意見や活動を知らせる場として利用するわけであるが、さまざまなボランティアによって、コミュニティ内の出来事が幅広く取り上げられていることに気が付くのである。

4) Bloomington, Indiana の場合

ブルミントンジの場合は、公共図書館が「コミュニティ・アクセス・チャンネル」を運営している。ここは、私が直接訪問して見学したところである。ここでは、パブリック、教育、行政のアクセスが一つのチャンネルに統合され、運営主体も一つに統合されている。その財政は Monroe County Public Library, City of Bloomington それにケーブル会社の (Horizon & TCI Com)

munication)の三者によって支えられている。加入所帯は、1984年現在で1万6千。最も大きなサービスは、スタジオ・アクセスである。このサービスは、図書館には舞台をスタジオとしても使えるホールがあって、このホールでさまざまな催しが行なわれる。送り出しのコントロール室は、図書館の地下室にある。サービス内容を整理すると次のようになる。

- ① プログラムのリクエストへセンターのライブラリーにあるビデオを電話で申し込んで流してもらったり、センターで見る事が出来る。
- ② コミュニティ・カレンダーへコミュニティ内の行事日程をコンピュータが文字情報で告知する。
- ③ ビデオ教育へ番組制作の技術を教える。カメラ技術は毎月、演出技術は春と秋、ホスト訓練は年に一回。
- ④ テープ・ダビングへセンターの設備を使って非営利のテープのダビングを行なう。
- ⑤ 自治体活動のレポートへ市や郡の議会や委員会の中継、投票結果の報道。
- ⑥ 公的行事の報道へフォーラムやイベント。
- ⑦ 地元の芸術活動の紹介へダンス、音楽、演劇、展覧会。
- ⑧ 重要な社会的・コミュニティ問題の記録。
- ⑨ UPIニュースのサービス。
- ⑩ KIDS AND VIDEOへ9歳から16歳までの子供たちを対象に、番組制作の一切の技術を覚えさせ、彼らに、隔週で番組を作らせ、生で放送するというもの。これは、ブルーミントンのコミュニティ・アクセス・チャンネルが力をいれ誇っているサービスである。

以上、提供されるサービスを列挙してきたが、アクセスする側は全て無料である。専任スタッフが一人、パートタイムが三人、その他学生のインターンやボランティアによって運営されており、非営利の活動であるだけに、財政事情は厳しいというのが実情である。

⑤) 行政アクセスについて

自治体が独立して一つあるいは複数のチャンネルを運用するのが、行政アクセス (Governmental Access) である。張り巡らされたケーブルが自治体組織の内部のコミュニティチャンネル回路として使われるし、また同時に自治体と住民とを結んで使用される。

一般的に言ってどんな利用のされかたをしているのであろうか。(T. F. Baldwin) と D. S. McVoy (『Cable Communication』Prentice-Hall, 1983, p. 91-94) によると、次のものが上げられている。

① 24時間サービスの情報告知～ゴミの回収スケジュール、納税、市議会の議事日程、街路の閉鎖、求人・求職、レクリエーション施設等々の情報がキャラクター・ジェネレーターを使って流される。告知は毎日、更新される。大都会に呑み込まれた市街や郊外は、詳しい地域メディアを持たないから、行政情報の24時間サービスは貴重となる。

② 市議会及び議会関係の委員会の中継～生放送のものとテープにとられたものがある。

③ 行政制作の番組～新しい法令の説明、予算の説明、就職・職業訓練、安全教育、その他行政の年次報告などがある。中には番組の中で、当局に対して電話でのアクセスを受け付けるものもある。

④ 行政職員の研修～例えば、消防士の研修。法律面、技術面、実際面の教育を消防士が自分の持ち場を離れずに受けることが出来る。一般の人が見てもよい場合はそのまま流されるが、一般向きではない場合、チャンネルをクロードにして、つまり行政サイドだけでケーブルを使うわけである。

⑤ 緊急警報システム～文字だけのところもあるしアナウンスをつけて流すところもある。以上が一般的に見た場合だが、今一つ具体例として、Tacoma, Washington の場合を見てみよう。Tacoma Cable Television 社、前身は、Tacoma Cable Television 社がグループテレビ会社は、Group W. Cable であって、その第12チャンネルをタコマ市が利用しており、「City Cable 12」と称している。加入所帯3万。

毎週火曜の午後5時から、生放送で市議会の模様を中継し、その録画を木曜日午後7時と金曜午後10時に再放送する。その他行政における重要な公聴会や会議、セミナーなどが取り上げられる。また、(2500/16) (2500/16) のほか、その他のレギュラー番組としては、「CRIMESTOPPERS」、「INSIGHTS」、「GOVERNMENTSPEAKS」といったものがある。「クライムストップ」は、一週間にあった犯罪事件をドラマ化して市民から情報を寄せて貰うのが目的の番組で、毎日の放送。「インサイト」はタイコム市及び郡 (Pierce County) 内の芸術に焦点を当てた番組で、パフォーミング・アーツやインタビュー、イベント予定などで構成。毎日午後2時と7時の放送。「ガヴァメント・スピークス」は隔月の放送だが、市民に重要な影響を持つ地域の問題を深く掘り下げる番組。「エレクトロ・タウン・ミーティング」も企画され、コミュニティやエネルギー問題についての討論が行なわれたし、市長と幹部が出席してオープンな公聴会も開かれた。

また、市のケーブルテレビサービスとして、番組ビデオのプログラムとテキスト・グラフィックのジェネレーターを用い、自動化によって市の情報提供を行なっている。市のビルと図書館や警察署、その他公共機関のビルとは、ケーブルで接続されており、このシステムが情報提供に革新をもたらしている。

Reading, Pennsylvania (N. Jesuale & R. L. Smiss, 前掲書, p. 88) の場合は、市のケーブルを市が管理するのではなく、市のためのケーブルサービスを別の独立した非営利の組織が担当する。Berks Community Television (BCTV) という。ケーブルテレビのサービスは、5か所の放送局から提供される。BCTVは地理的に離れた5か所に番組発信の地点を持っていて、どの地点からもビデオとオーディオの受信機が出来る。また、ケーブルテレビのサービスは、

1977年以来、予算とコミュニティ振興の公聴会を双方向ネットワークで取り上げている。議員と市民は、5つの地点のどこかに集まればよい。家庭で見ている人は、電話で参加が出来る。こうした試みが行なわれたのは、公聴会に参加する市民が余りに少なくなったからで、ケーブルで結ぶことで市民の参加は増加したという。また、ケーブルテレビのサービスは、

⑥) 教育アクセスについて、地域の教育関係者や教育団体が、ケーブルテレビのチャンネルを1チャンネルあるいは複数のチャンネルを使って、学校教育から社会教育、生涯教育にいたるまでの教育番組の制作を行なって配信をする。

提供情報のあり方については、コミュニティによってまちまちであるが、つぎのような内容が一般的である。

- ① 教育委員会の会議を中継～生の時もあれば、録画の場合もある。
- ② PTA会議の様相を中継。学校の行事予定の告知など。
- ③ 学校のスポーツやコンサートなどの放送。
- ④ 身体の不自由な人々や家庭に縛り付けられている人達に対する研修プログラム⁽¹⁰⁾の提供。
- ⑤ 自らの（学生を含めて）制作した番組の発表。
- ⑥ 生涯教育番組の提供。
- ⑦ 学校間での番組交換。
- ⑧ 学校での授業をケーブルで流し、学生達の復習に供する。
- ⑨ コミュニティのケーブルを隣接するケーブルと接続し、つまりネットワークを組むことで、広域的な教育番組を提供する。

以上のようなことが、教育アクセスで一般的に行なわれる内容である。⁽¹⁰⁾

7) Institutional Network について

1980年以降に作られた新しいケーブルテレビは、一般加入者をつなぐラインとは別にもう一つ別のラインを設けている。これは「Bケーブル」とか「Bトランスリンク」とか呼ばれている。このBケーブルは、市の主な公共施設をつないでおり、あるいは少し延長すれば接続出来るようになっており、これがインスチトゥーショナル・ネットワークと呼ばれるものである。ここでは、公共施設ネットワークと言っておこう。

この公共施設ネットワークは、加入者をつなぐメインのラインにスリッピン

グによって接続できるようにしてあるから、どこの施設からも一般加入者あてに送信が出来るのである。もちろんその施設に送信できる機材が整っていないと出来ないことは言うまでもない。

公共施設ネットワークは、一般には流さずに、クローズドで用いることが出来る。従って、自治体内部の通信に使うことも出来る。テレビ会議が出来るしデータ通信も出来るのである。

教師や消防署員、警察官、ソーシャル・ワーカーなどの内部研修などに利用されている。

「行政アクセス」も「教育アクセス」も、その然るべき公的施設から情報を送り出せば、素材をセンター (HEADEND) に持ち運びすることなく、一般の人々に流すことが出来る。⁽¹¹⁾

8) おわりに

アメリカのコミュニティ番組は、放送のローカルテレビが取りあげてはいても広域をカバーするものであるし、また電波は1チャンネルしかないわけで、そのなかでコミュニティのための時間を多く取るということは不可能なことと言わなければならない。あくまでも「ブロードキャスティング」としてのローカル番組であることを免れない。

地域密着の形できめ細かいコミュニティ番組を考えるとすると、多チャンネル・双方向性を特徴とするケーブルテレビに期待がかけられ、自治体を初め地域の政治家や教育者、一般の個人もそのことに気がつきだしてきたように思われる。

ケーブルのコミュニティ番組は、ケーブル局の自主制作と地域の機関と住民によるアクセス番組とからなる。自主制作にはコマーシャルが付けられるから成功すれば利益をもたらしてくれる。直接的利益をもたらさないとしても、ケーブル局と住民とを結び付ける効果は大きい。

コミュニティ番組に、一層のパライティーをもたらしてくれるのがアクセス番組である。アクセスは非営利で運営されるから、その財政のやりくりはどこ

とも大変なようである。

コミュニティ番組の一切を民間のケーブル会社にまかせていたらどうなるか。コミュニティ番組が順調に育っていくとは考えにくい。とりわけアクセス番組についてはそう言える。

とすれば、ケーブル会社の資金・機材・スタッフの協力を得ながら、あるいは全く独立して、公的資本のもとでの運営を考えなければならなくなる。公的機関がアクセス・チャンネルの必要性を認めなかったら、アクセス番組は成り立たないとおもわれる。

アクセスでもって、コミュニティ番組を考えるということになると、「コミュニティ番組」の概念はケーブルテレビにそぐわない。なぜならアクセスそのものが、何らかの形でコミュニティを写し出しており、コミュニティ活動そのものとも言えるからである。

ケーブルテレビと地域との関係は、自治体を初め地域住民が、地域に張り巡らされた、ブロードバンドのケーブルを使って、どういうコミュニケーションを展開しようとするのかにかかっていると言ってよい。

そうした課題に先進的に取りくんでいる地域から、全く手付かずの地域までさまざまであるが、今アメリカでは、ケーブルテレビを地域に生かす挑戦が行なわれている。

日本でもこれから、地域にケーブルテレビが誕生してくるが、ブロードバンドのコミュニケーション回路が地域に敷設されることの意味を公共的立場から検討しておく必要があると思う。

(注)

- (1) Susan Tyler Eastman, Sydney W. Head & Lewis Klein 編 『Broadcasting & Cable Programming』1985, Wadsworth Publishing Company, p. 284
- (2) 同上 p. 284
- (3) 同上 p. 285
- (4) 同上 p. 285

『The Cable & Broadband Communications' Books』

(5) 同上 p. 285

(6) N. Jesuale & R. L. Smith 編 『Volume 1: The Community Medium』, The Cable Television Information Center, 1982, p. 68-69

(7) 『The Cable & Broadband Communications' Books』

(8) 同上 p. 106-107

(9) N. Jesuale & R. L. Smiss, 前掲書, p. 76

(10) T. F. Baldwin & D. S. Mcvov, 前掲書, p. 89-91

(11) T. F. Baldwin & D. S. Mcvov, 前掲書, p. 101-104

(22)

『The Cable & Broadband Communications' Books』, The Cable Television Information Center, 1982, p. 68-69

1982年11月
1982年11月
1982年11月

放送文化と自治体テレビ広報番組

放送文化と自治体テレビ広報番組

津金沢 聡 広
A大し
(関西学院大学教授)

自治体各々の広報番組の提供状況は、昭和59年度で総額56億8,100万円(前年度比1.6%増)、昭和60年度では、総額56億1,500万円、前年度比1.2%減と8年ぶりの減少をみせている。ちなみに、昭和60年度のラジオ広報予算は、FM新局への出稿増を中心に、前年度比45.6%増と大幅な伸びを示し、総額8億900万円となっている。これらがタックス・ペイヤーとしての市民・住民にとつて安いのか、高いかは、それら広報番組がどう作られ活用されているか、にかかっているように思う。

昭和60年度の番組提供状況についてみると、ラジオは46団体が計119番組を提供、前年度に比べ団体数で2増、番組数で18増え、ともに過去最高、テレビ広報では47の全都道府県が計288番組を提供、前年度に比べ団体数は同じ、番組数は6増え、これまでの最高を示している。テレビ広報では予算はやや減り、番組数だけがふえたということになる。この変化は、単に放送内容やその利用形態についていえば、テレビ放送による直接的・一次(接触)利用ばかりでなく、放送後におけるビデオや映画フィルム等による二次利用の方向性も強まりつつあるように思われる。あるいは、これまで主流であった「お知らせ」中心の広報・広報番組と、二次利用をも視野にいれた教育・教養番組、あるいは「広聴」番組の開発へと二極分化しつつあるともいえる。そうした分化の傾向に対応して、あらためて両者の相互補完関係やその役割について総合的に再検討の段階に入らざるともできよう。以下、自治体各々においては、各地方公共団体におけるテレビ行政広報番組の現状調査をとおし

て、それらの放送文化全般のなかでもつ意味や現状にみられる問題点をまず整理、検討しておきたい。

1 「地方の時代」の自治体テレビ広報

テレビ広報と放送ジャーナリズム

地方自治体の広報活動のなかでもテレビ広報（ラジオ広報の場合も同じく）には、印刷メディアによるものとは異なった側面がある。その第一は、広報紙・誌やパンフレット類など印刷メディアによる場合とちがって、テレビ広報は経営主体の異なる放送メディアを利用し活用するという側面である。スポットCMの提供はともかく、一般に番組提供方式による場合には、放送メディアは自治体の単なるPR代行機関ではありえない。少なくとも、放送局はそれぞれ自立した言論メディアであり、娯楽メディアでもあり、かつ、広告・宣伝メディアでもある。どんな広告主であっても、番組提供活動にとまなう放送法上の規定に従わねばならない。自治体のテレビ広報番組といえども公共の電波を利用することにおいては、放送ジャーナリズムとの正常な緊張関係のもとに制作され、放送されることが基本となる。つまり、テレビ（そしてラジオ）を利用し活用する広報活動は、自らが全く自由自在に表現し編集する広報紙・誌とはちがって、まず放送局という他の自立したメディアとの緊張関係のもとに展開されるという点に大きな特徴があり、そしてそれは基本的に最も重要な側面である。第二の側面は、テレビ広報番組は、放送メディアのおかれていた状況に左右されやすく、とりわけ番組提供活動は時間的に大きく制約される。放送界全般の現状は、いわゆる「三割地方自治」と同様に、「ネットワーク化によるキー局中心の中央集権、東京中心主義が支配的で、放送時間の地域別配分でも一割放送とさえいわれている。放送界においても、「地方の時代」はまだ目標段階にあり、ローカル番組や地域サービスの充実を図るための番組制作や編成はともすれば——理念とはうらはらに——軽んじられる傾向もみられる。当然、資金力の強い全国的広告主が有力な放送時間帯を占める結果となるか

ら、自治体による番組提供時間はそれらの合間や谷間をぬって配置されやすく、住民に視聴されやすい時間帯は確保しにくいのが現状であろう。また、地域ごとの特性（とくに経済性の原則）によって、たとえば大都市圏はその他の地域と比べ、制作費、電波料が割高となり、ごく短時間の番組提供しか予算上できないという制約も生じる。番組時間の短かさは番組内容にも大きく影響してくる。

第三の側面は、テレビ広報の広域的性格についてである。まさに broadcasting にみあった広報内容やその方向での企画力が要請されており、この面でも印刷メディアによる場合とは異なる発想と対応が必要となる。さらにテレビメディアの特性である色と形と音楽と音声言語との総合的表現からくる独自の表現力——情動性や感性的な説得力——を番組内容にどう生かすかは、テレビ広報の要ともいえる永遠の課題でもある。

広域伝播性からテレビ広報の主体は都道府県が主となって当然といえるが、サービスエリアがより地域的に限定されるUHF局利用については、市町などでも積極的な取り組みが期待される。CATV利用については、すでに全国各地の市町村で多くの実施例がみられる。自治省調査（昭和60年10月）によれば、広報メディアとして、ビデオテックス（キャプテン）や多機能CATV（双方向・多チャンネル）などのニューメディアの利用を検討している市町村は相当な数にのぼり、とりわけ市においてその傾向は強い。

一方、東京都世田谷区では昭和60年10月からUHF局テレビ東京で毎週15分間（土曜午前10：45）区独自の広報番組を提供して注目された。世田谷区でのテレビ広報番組の利用計画は、①特別区とはいえ人口80万人余、②福井、島根両県や大阪・堺市などに匹敵する大所帯、③面積的にも広く、ビデオによる区内巡回広報より経費的に軽減が図れる、などの理由による。このため、当初予算6,900万円を計上、3月末までの全26回シリーズとして「見て楽しい番組」を構成、「人間性あふれる文化都市・世田谷を首都圏三円にアピール」し、区民の郷土意識の掘りおこしや区政への参加促進、区のイメージアップなどを目的としてスタートした。民放テレビを利用する広報番組には区としては台東区

の観光PRの前例はあるが、これだけの電波料予算の活用は画期的であり、広域的な伝播力により他地域へのアピールを意識的に取り入れることで新しい動向をつくった。しかし、観光PRの発展と展望を論ずる中で、行政広報番組の「お知らせ」広報の何が問題か、という点について、以下に検討する。

テレビ広報番組に対してはこれまでいくつかの暗黙の批判がある。あるいは積極的な批判以前に、行政広報番組というものに対して一定のイメージがもたれており、「面白くない」「みたくない」「お知らせの押しつけ」が多く、「みていて楽しくない」といった反応が一般的であろう。むしろ批判の声が目に見えるににくい現状が問題であり、そこにひそむ住民側の不満をくみあげることが先決ともいえよう。

「見やすい時刻に放送されないという放送時間帯の制約は、放送料（電波料プラス制作費）予算および局との力関係に規定されるので、今後も容易に解決されにくい問題だが、広報番組の中味やそのとりあげ方をどうするかは、さし当たり取り組むべき基礎的課題となっている。単なる「お知らせ」広報番組はなぜ面白くないのか、を問うことであり、

「お知らせ」広報の何が本当に問題なのか、である。

よく指摘されるテレビ広報のマイナス・イメージは、たとえば映像表現上の未成熟という批判もある。つまり活字メディアとほとんど同様な活字の配列で、文字を主体とした画面構成に終始し、映像表現上の独自の工夫がみられないという番組も少なくない。こうした安易な番組制作の積み重ねは、広報番組というものの全体のイメージを「お知らせ」の中味を云々する前に、すでにその伝達形式そのもののつまらなさで印象づけてしまう。スポットCM方式ならともかく、映像表現上の初歩的な手ぬきを感じさせる番組である点を脱却する必要がある。

第二には、「お知らせ」が押しつけ的であり、その中味もよいことづくめの自画自賛と感じさせる点があることも問題ではあるまいか。行政広報はともすると行政の立場の肯定の上に立ち、もっぱら決定事項のプラスの評価のみを提供することになりやすい。しかし、このままでは、少なくとも自由なチャンネル

選択権をもつ一般住民視聴者の関心も注意もひきにくく、例のお役所的な通りいっぺんの単なる「お知らせ」として、すばやくチャンネルは切り換えられるにちがいない。複数番組の競合状態といったきびしい原則のもとにおかれている事実テレビ広報活動ももっと留意すべきなのである。住民がテレビで広報番組をみるということは、他の番組をみるのをやめて、えらんでみているのである。えらんでみてもらうためにどうするか。

そのための条件のひとつは、「お知らせ」が住民にとって必要なものでなければなるまい。あるいは必要性を感じさせるものでなくてはなるまい。各府県とも、「お知らせ」広報の情報選択基準を、その必要性、公益性、広域性、等においているようだが、その必要性も行政の側からばかりでなく、住民にとってなぜ必要かを納得できるものでなければならぬ。しかも、なぜその「お知らせ」が住民にとっても必要かは、それについての争点を提示しておくことが肝要であろう。いわゆる「お知らせ」広報から今後は「考える広報」へという主張があるが、その場合にも争点明示の情報がその出発点となる。

あるいは、行政情報のわかり易い番組づくりということで、たとえばQ（質問）アンドA（解答）方式が多用されているが、これらも争点をさけ、決定された政策の決定結果だけが、それも核心にふれぬまま、結果の「お知らせ」としてのみ強調されることが多い。本来、行政情報はいづれも住民生活と深くかかわりをもっており、何らかの対立緊張関係をそのなかに含んでいるものなのだ。そうした争点の提示を主とした政策情報ないし「お知らせ」の提供は住民にとっても見逃すことはできないし、どうしても関心をもたざるをえなくなる。

また、広報番組は単なる宣伝・広告番組ではなく、行政レベルのみの「お知らせ」通達であるよりも、そこに番組独自の何らかの文化情報が付加されていなければならない。常に新しい情報が期待されてもいるわけだ。従って、よく皮肉られるように、たとえば「市民とともに」というタイトルの広報番組が、中身は「市長とともに」であったり、「県民談話室」というシリーズが、中身は「県知事訓話室」であるという事例も少なくないのである。広報番組の提供はたしかに府県など地方自治体なのであるが、それは行政サイドの一方的宣伝

＜昭和60年度宮城県、仙台市テレビ広報番組＞

自治体名	番組名	放送局 (V or U)	曜日	時間帯	時間	テーマ数
宮城県	朝のメッセージ	仙台放送 (V)	毎・土	7:30 ～8:00	30	5
	みやぎ東西南北	東北放送 (V)	毎・土	17:30 ～18:00	30	1
	おはよう みやぎ	東日本放送 (U)	毎・日	8:00 ～8:30	30	2
	みんなの輪	宮城テレビ (U)	毎・日	9:00 ～9:30	30	4
仙台市	伸びゆく仙台 (ラブリーせんだい) (注)	東北放送 (V)	毎・土	13:15 ～13:30	15	
	70万人の広場 (さわやかレーダー仙台)	仙台放送 (V)	毎・土	12:00 ～12:15	15	
	わがまち仙台 (ジャンプアップ仙台)	宮城テレビ (U)	毎・土	17:15 ～17:30	15	
	仙台市だより (せんだい555)	東日本放送 (U)	毎・日	17:55 ～18:00	5	

(注) ()内は昭和62年現在の新しい番組名

の具であってはならず、あくまで住民サイドの必要性、公益性をいづれもそれらは緊張をはらんだものであるが——に立脚すべきであろう。

2) テレビ広報番組による地域づくり

住民参加とパブリック・アクセス番組への試み

地域生活に根づいた番組、地域住民が楽しくみてるテレビ広報活動の実例のいくつかにふれておきたい。われわれの現地調査の結果や広報番組研究を通じて、たとえば、宮城県や仙台市のケースはその成功例のひとつといえるであろう。まず、両自治体提供の県政、市政テレビ広報番組の視聴率の高さに注目したい。まず、両自治体提供の県政、市政テレビ広報番組の視聴率の高さに注目したい。いずれも広報番組の年間平均視聴率としてはかなり高い数値を示しており、とりわけ、県提供の「みやぎ東西南北」は抜群の人気であり、市提供の「伸び

(定時番組のみ) 平均視聴率> (昭和60年4月～61年3月の12か月平均) : ビデオリサーチ調査

内 容	平均視聴率
宮城の風土、郷土のよさ、県民の活力を紹介する。 (主に家庭の主婦むけ)	2.8
クイズを通して県の事業や話題を楽しく、わかりやすく紹介する。(主に中・高生から大人まで)	8.2
県内で社会教育的な活動に活躍する人を紹介する。 (主に青年層と主婦むけ)	2.3
県の施策や事業をわかりやすく紹介する。	2.8
女性向けの番組。婦人活動、文化活動に活躍するグループの紹介や市政課題をわかりやすく紹介。	5.3
中高年向けの番組。趣味、スポーツや健康でいきいきした生活に役立つ情報・話題を提供。	2.3
小・中学生向けの番組。親子で楽しみ、今の子供達を取り巻く話題などを提供。	3.1
市の行事や催し物の情報やくらしの情報などホットな話題を提供。	5.3

「よく仙台」や「仙台市だより」も高率といえる。また、民放研究所調査(昭和61年3月)による視聴頻度で見ると、たとえば「みやぎ東西南北」は「よく見る」が47%、「時々見る」人は19.7%にもものほり、市提供の「わかまち仙台」でも

それぞれ4.1%、14.4%とその高率が裏づけられている。この地域住民のテレビ・ローカルニュース番組やいわゆる地元番組に対する関心もかなり高く、その魅力の理由として、「身近かな感じがする」、「親しみやすい」、「地元の話題が豊富」、「地元でしかみられないという価値がある」などがあげられている。そのほか、「日常生活に役立つ情報が多い(行事・イベント情報や買い物情報など)」とか「顔見知りの人や知った街や建物がよく出る」、「県や市などの自治体広報を知るのに便利」などの理由もあるようだ。宮城県の場合、テレビ全四局を使って毎週各30分という定時番組を提供しているが、こうした例は全国的にも珍しい。これらの年間経費(電波料+制作費等)は昭和59年度で9039万円となっているが、これは、同年度の大阪府が毎週6分番組ひとつと4分もの3番組、それに30秒スポットを週2回で合計1億5824.3万円計上しているのと比べると、かなりの割安ともいえ、番組時間の確保が地域的特性により大きく左右されることがわかる。

宮城県の4番組はいずれも「お知らせ」広報中心ではなく、視聴者（住民）参加形式を活用することで、ふる里の見直しとか地域づくりの諸活動の紹介などに力点を置いて制作されている。30分番組ということから単なる「お知らせ」だけでは番組を埋められないということもあるが、むしろ積極的に「みて楽しい」「面白い番組」づくりの企画に取り組んでいる点が注目される。その企画方針の主な点は次のとおりである。

- 1) 放送日、放送時間帯を考慮して視聴者層を想定して番組を制作する。
- 2) テーマの選定にあたっては、本年度の県の重要施策、重点事業、キャンペーン等をタイミングよくとりあげる。
- 3) 県民総参加の県政推進と県民のための県政番組づくりの観点から、可能な限り住民の参加出演を多くする。
- 4) 知事出演番組については別に年12回程度特番形式で計画実施する。
- 5) 県民の生の声、地域社会の動き、県勢発展の様子を特に効果的に視聴者にアピールするため現地中継を実施する。
- 6) これらの企画を実施するにあたって各番組ごとに広報課員の専任担当者1名制を採用。（宮城県総務部広報課「昭和61年度広報広聴事業概要」参照）とりわけ好評の「みやぎ東西南北」は土曜日夕のクイズ形式をもちこんだ好評番組であり、参加グループ対抗のクイズ合戦が「お知らせ」広報の合い間にはさまれている。たとえば、「県政だよりクイズ」では「『県政だより』11月号に、第3次長期総合計画の解説がのっています。その計画によりますと、宮城県の人口は15年後には、およそ何人になるでしょうか？」とか、「宮城県にはもち米でも日本一といわれる品種があります。その名前は？」といった質問が用意されている。出場者も視聴者もそうしたクイズを楽しみながら、県政の実状や事業計画等についてのあらましを知ることになる。このクイズ方式は他自治体にも採用されているが、好評のようであるが、広報課員と局の番組制作者群との意欲がうまく結びあい、番組の活気をひき出している実例のひとつといえよう。

また、「おはよう、みやぎ」では積極的に住民のスタジオ参加を呼びかけ、

その「地域と人コーナー」では、地域でそれぞれ活躍している人にスタジオを開放し、その人たちの考えやその地域性などを紹介している。いわば「スタジオ貸します」式のパブリック・アクセス番組 (public access program) への試みであり、少なくとも住民参加を主体とした番組づくりの姿勢がみられ、このことはこれまで一般番組でも単に「視聴者参加」番組として形式的にしか実現されてこなかった側面ともいえよう。スタジオに招いて顔を映すことだけでは決して「参加」とはいえず、どこまで住民の生活や意見をひき出し、くみとることができるかという実質的な「広聴番組」の実現が期待されている。

『地域・郷土のみなおし、再発見へ』

行政レベルの結果広報にとどまらず、テレビ広報への関心は新しい地域づくりにどのように活かされるか、という点にもあろう。実際、今日の多くのテレビ広報番組が、何らかの形で地域住民の声やその地域活動を掘りおとし紹介するという役割を部分的に果たしており、各地方民放局におけるローカル番組の充実に一定の方向性を与えていよう。

東京キー局中心のナショナルスポンサー提供番組が支配的な放送文化状況のなかでは、地域のニュースや問題は、東京に発見されない限り、東京の視点で話題とされ問題とされない限りニュースとなることもできず、見すごされることがふつうである。広域性を誇りまさにメジャーなメディアであるテレビではほんらい中央集権的な性格をもち、そのため地域住民はそれぞれ(東京都民も同様に)自らの地域情報をテレビから得る度合は少なくなっており、それだけまたローカル番組への欲求も期待も大きいといえる。

東京キー局のネット番組の多い地方の放送局では自社制作番組も少なくなる傾向があり、また制作費の合理化要請のため数少ないローカル番組も下請化による質的低下も指摘されている。テレビ広報番組をむしろそうした中での数少ないローカル番組として積極的にとらえ、地域づくりや郷土再発見に活用しようとする気運も一方では持続されている。地域の文化活動や社会教育活動などの紹介やふるさと探訪、歴史探訪など地域の見直しを主眼とした番組づくりが各地のテレビ広報にとり入れられ好評のようである。

◎これらは枚挙にいとまがないが、たとえば広島市広報番組「お母さんのひろ
じまりボヤク」(毎週土曜、前11:30から15分)では、公募による主婦レポ
ーターによる「散乱ゴミ追放キャンペーン」など市の事業、行事の紹介をわかり
やすく映像にまとめており、また、福島県の広報番組「茶の間の県政(現在は
200万人のひろば)」(毎日曜、前8:00から25分)は、福島テレビが開局し
た昭和38年4月以来の自社制作番組随一の長寿番組として住民からも根強い人
気がある。福島テレビでも自社制作のローカル番組として誇りをもって取り組
んでおり、県の秘書広報課との企画会議も対等にかつ綿密に実施されている。
初期の頃は知事や県幹部の「炉辺談話」中心に編成されたが、その後「私もひ
とこと」「あのまち・このまち」「この道ひとすじ」「福祉シリーズ」「ふくし
ま散歩」「ふるさと談義」「健康シリーズ」など、シリーズものに中心を移し、
現在は「ふるさとの文化財」や県内のおかあさんや生徒たちの合唱団が出演す
る「あさの広場」シリーズをつづけており、県政番組というより身近かな楽し
いローカル番組として歓迎されている。

◎こうした番組づくりは、直接的な広報への反応とちがって、地味ではあるが
より長期的な関係においてそれぞれの地域生活をより豊かなものとする上で大
きな役割を担っている。

◎この種の番組は、中味がいていないに作られていても広報番組ということでは
じめから敬遠されるためたいてい低視聴率に甘んじているが、内容的には地域
づくりのためのすぐれた教育・教養番組が少なくない。住民が見やすい時刻に
放送されないという、放送時間どりの制約もあるわけだが、自治体によっては
それらのビデオやフィルムを放送後自由に貸し出す形の二次利用を推進してい
る所もふえつつある。CATVの開発や活用もふくめて、こうした二次利用の
便宜をはかる公共的なセンターの設置もテレビ広報活動推進の当面の重要課題
であるように思われる。

◎各自治体の広報部局とは独立に、府県の教育委員会が企画・提供している社会
教育番組も少なくないが、たとえば、大阪府教委の「現代に生きる」(毎火曜
前11:15から30分)シリーズは、昭和45年7月スタート以来、昭和62年7月放

テレビ広報に対する放送ジャーナリズムとしての見方や一定の批判がふくまれてもおかしくない。つまり、放送局にはあくまで地域住民の立場に立っての協力が期待されており、行政の代弁者ではありえない、という基本的な事実認識から出発する必要がある。

放送文化のあり方からみて、これからのテレビ行政広報には当面、三つの方向での検討が要請されてこよう。

テレビ広報はスポットCM方式に

第一は、いわゆる行政PR、「お知らせ」中心の広報活動は、あくまで活字メディア重点策で推進し、放送利用は主にスポットCM方式に徹するという方向である。それは一方では、住民に必要な、必須で欠かせぬ行政情報は、もっぱらニュース番組としてとりあげてもらふ。現に住民生活、ないしその地域問題に深いかわりのある行政情報はかなりの部分、放送局編成の一般ニュースに組みこまれ、ローカルニュースとして迎えられている。そのための記者クラブに対する日常的な“レクチャー”その他の対応も、相当積極的に実施されている。時には、一方的な資料提供や“レクチャー”方式に限定される対応に、マス・メディアの側からは批判の声も聞かれる現状である。

一般地域番組の提供へ

地域主義とは、それぞれ自分の住んでいる地域をいかに豊かに、住みよいものとしてゆくかというのが根底にあるコンセプトであるといわれるが、自治体はその地域主義の一点で地域の放送局とも深く結び結んでいよう。従って、第二に、その共有の文脈から、地域主義を推進するテレビ番組に対して、自治体はスポンサーとしての番組提供を担当するというのもひとつの方向であろう。民放各局の地域づくり番組にはすぐれた取り組みも少なくない。しかしそうした地道な番組には企業主体がスポンサーとなることは少なく、番組制作の予算面で苦しい事情もある。そこで自治体がそうした番組をスポンサーとして支えることは、放送文化全体の向上のためにも大きく寄与することになり、テレビ広報のイメージアップと予算支出をより効率的に実効あるものとなしえよう。

民放連放送研究所編『民放の地域貢献活動——推移と現状——』昭和61年版

によれば、まさにさまざまな領域で——地域の芸能と産業の育成・振興、教育・文化活動、地域福祉への貢献、地域の音楽・美術、スポーツ振興と健康増進そして地域の生活環境の整備と安全対策活動、等等——各民放も番組づくりを通じて地域活動を推進しており、その中にはすでに各地方自治体が提供したり連携し実績を示しているものも少なくない。今後さらに自治体はこうした番組提供者として積極的にその役割を担うことが期待されているように思われる。若し一般視聴者の映像リテラシーが高まった今日では、単なるパブリシティのような一方的な行政広報はまず「みられない」という現実を直視すべきであろう。あるいは、手ぬきとみられる形式的な番組に対してもチャンネルは拒否される。テレビ広報といえども「みるに堪える」中味のある番組でなければならない。そのためにも、自治体広報担当者は番組制作者との信頼関係を深め、彼らの主体性を尊重して、彼らのテレビ広報への意欲を互いに高めあい、「見られる」番組づくりの条件を整えておくことが前提となろう。

広聴番組の開発を

第三の検討すべき課題として、今後はより広聴を主とした番組づくりへの方向性が求められているのではないか。すでに自治体の側でもテレビ広報における「住民参加」の試みが多様な形で実施されつつあるが、そこでの「参加」はあくまで「視聴者参加番組」への登場というにとどまり、実質的な「参加」とはほど遠いといわねばならない。あるいは、地域住民の顔や声を画面に大量に映し出すことが、テレビ広報へのなじみをつくり出し、参加意欲を高めるとしても、それだけであっては「参加幻想の造出」といった批判を免れることはできない。

問題の出発点は、地域住民の声をどう掘りおこし、それらを番組にどうキャッチし表現してゆくかであり、またそれらの放送を通して行政は何をくみとるかが問われている。いわばより良い広聴番組の開発を契機に、行政はそれを住民との間にいかにコミュニケーションし、行政施策に反映してゆくかが、テレビ広報・広聴活動の基本でなければならない。つまり、単に“パブリック・アクセス番組”を制作するかどうかの問題ではなく、「住民参加」を実質化するた

めのテレビ広報に対する認識を再点検することが求められているといえるであろう。あるいは、「住民参加」にとってテレビ広報は参加幻想をふりまくにすぎないのでは、と疑ってみることが必要なのではないか。少なくともテレビ広報は「住民参加」そのものでありえず、参加を意味あるものとする手段としてどう活用されるべきかが問われていよう。放送局側にもこれまでとすると、広報番組に対するとらえ方なり局の姿勢なりが明確でなく、制作予算の大小で単に安い番組といったように金銭的に評価する傾向があることも否定できない。しかしテレビ広報は、その地域主義において局の役割と地域住民との重要な接点であり、局の主体を堅持しながらより積極的な番組への取り組みが期待されている。以上のような観点から、現行の総花的な各局準準的時間配分の問題もふくめて、テレビ広報番組は基本的な再検討の時期を迎えているように思う。

＜主な引用・参考文献＞

- 1) 自治大臣官房文書広報課『昭和60年度・都道府県広報広聴活動に関する調査結果』（昭和61年3月31日現在）
- 2) (社)日本広報協会『市町村の広報広聴活動の実態調査報告書』、昭和61年3月
- 3) 日本民間放送連盟放送研究所『民放の地域貢献活動・推移と現状』（昭和61年度版）、1987年5月
- 4) 後藤和彦編『“地方の時代”映像祭』日本評論社、1981年
- 5) 松下圭一・森啓編著『文化行政—行政の自己革新—』学陽書房、昭和56年
- 6) 北村尚善『地方の時代と電波メディア』ぎょうせい、昭和57年
- 7) 津高正文・森口兼二編著『地域づくりと社会教育』総合労働研究所、1980年
- 8) 中川剛「市民参加と行政情報」『都市問題』昭和58年6月号
- 9) その他、各都道府県編による広報・広聴活動に関する報告書類

あるが、必ずしも同様の効果を得るという保証はなからぬ。この点もまた考慮するべきである。自治体テレビ広報番組の問題点

その点については、自治体テレビ広報番組をみた大学生の反応が一つの「いいもの」の発見に導いた。

その点については、自治体テレビ広報番組をみた大学生の反応が一つの「いいもの」の発見に導いた。

その点については、自治体テレビ広報番組をみた大学生の反応が一つの「いいもの」の発見に導いた。

「はしむ」め別に、その「いいもの」の発見は、自治体テレビ広報番組の問題の視点と調査の手續、番組の質、視聴者の反応、その結果の分析、その若者(この場合は、とりあえず大学生を対象として)に地方自治体のテレビ広報番組のV.T.R.をみせ、彼らがそれにどう反応するが、その反応の中からテレビ広報のもつ問題点を明らかにせよ、というのが筆者に与えられたテーマである。

その瞬間まず、筆者の頭にひらめいたのが「オレたちひょうきん族」であり、「笑っていいとも」であった。いうまでもなく若者に圧倒的な人気をもつ「バラエティテレビ番組」であり、いずれもフジテレビ製作のものである。そしてフジテレビをいえば昭和61年上期、下期とも視聴率三冠王(ゴザルデンタが全P.m7:00~10:00、プライムタイム—P.m7:00~11:00、全日タイム—一朝の放送開始から終了まで)という三つの時間帯の完全制覇)を獲得し、昭和57年から5年連続制覇という「偉業」をなしとげたテレビ局であるという事実を思い起させた。[真田のササキ] (前掲) 74頁)。

「いいもの」が視聴者にとって見たい番組とは映らないという冷徹な「真実」を見抜いた上で、「子供紙芝居」テレビ局となんといわれようとも、「視聴者が今求めていること」に視点をあわせ民放テレビ界に1強3弱時代をつくりあげたフジテレビの経営哲学は放送メディアの世界を大きく変質させたことは確かである。そうしたなかでさんま、タモリは若者たちにタタマエのメッセージ、白々しい説教を一切抜きにし、人生や性についてホンネを語り、世間に通用する常識のもつ嘘を軽いギャグやパロディで茶化し抜く。若者はそこにたまらない共感とおかしみを満喫する。若者は自分の感性にあったこうした情報

をとり入れること、またその情報選択のプロセスに陶酔するのである。

こうした若者文化の中に行政広報という、若者にとって冷笑のきわみである“マジ”のテレビ番組がどのようにうけとられるか、これは興味しんしんのテーマといわねばならない。

しかし、ここで念のために、行政広報がいかに真実にまじめなものであるかを確認しておくために大阪市市民参加研究会がうたっている行政広報の機能、使命をあげておこう。

1 行政側の決定を可能なかぎり市民に衆知徹底し、かつ、理解をうること、
2 各種の催し、集会などのお知らせや施設の紹介、制度の解説等、市民サービスとしての情報を提供すること、
3 情報提供を通じて社会教育的な役割を果たすことなどがあげられるが、⁽¹⁾「市民参加」の立場からみれば、1以上の三つの機能に加えて、⁽²⁾4 行政上の諸問題を市民に提示して、⁽³⁾世論を喚起すること

があげられよう。⁽¹⁾この研究会のメンバーの一人である長谷川裕一(なががわひろかず)氏は、⁽²⁾「筆者は大学で担当している「研究演習」1、2(3回生、4回生)の学生40名のなかからボランティアとしてこのプロジェクトに協力する旨を表明した学生達27名(男15名、女12名)に自治体テレビ広報のVTRをみせ所定の質問用紙にその感想とA(よい)、B(ふつう)、C(いまひとつ)3段階の評定を求めた。用いられたVTRは15分番組では、⁽¹⁾1「さっぽろわが街」(札幌市)、⁽²⁾2「リポートよこはま」(横浜市)、⁽³⁾3「名古屋ウォーク」(名古屋市)、⁽⁴⁾4「みんなのふくおか」(福岡市)、⁽⁵⁾5「マイタウン広島」(広島市)の5本である。5分番組では、⁽¹⁾1「横浜だより」(横浜市)、⁽²⁾2「週間市政ニュース」(名古屋市)、⁽³⁾3「スゲッチ大阪」(大阪市)、⁽⁴⁾4「リズムイン大阪」(大阪市)、⁽⁵⁾5「ハロー広島」(広島市)、⁽⁶⁾6「せんだい555」(仙台市)の6本であった。

⁽²⁾30分番組では、⁽¹⁾1「どんにちは東京」(東京都)、⁽²⁾2「大阪市特別番組」(大阪市)、⁽³⁾3「横浜市特別番組」(横浜市)、⁽⁴⁾4「神戸ニッポンアングル」(神戸市)の4本である。この調査は、1987年6月10日(土)午後6時30分、⁽¹⁾1「さっぽろわが街」VTRをみる前にこの27人の学生たち(その出身地は兵庫県、大阪府、和歌

う意外性、「へえー」という驚きを与えるものとはならず、それぞれどこか、どこでもく飯的なお知らせ情報の番組展開の中に、これはじやまずぎのやらせの嫌味を感じ、彼ら風には「のれ」ないのである。例えば異人館の話題、酒倉、南京町等多様な内容をもりこんだ神戸市の「神戸ニューアングル」などに対しても若者は手きびしい。サントレブという局の枠の型にはまらな構成による、「伝えることのみ伝える」という姿勢に善意のおしつけばかりが感じられてしらける。そのあたりを勘案してか関西弁のキャストを起用してある種の堅苦しさをくずそうとしている意図はわかるが、これは在阪各局がこぞって使うワンパターンで、かえってそこにやらせのうさんくささを感じて素直にきけな、というのである。なんのことはない既存のパターンを使ってのお知らせ番組で、どこがニューアングルなのか、新しいアングルはどこにも見当たらないではないかと手きびしい。ありきたりの神戸市内名所案内など、神戸市の広報番組で教えて頂かなくても、しれた情報誌で先刻承知しており、今更税金で何をいもくさいことをしているのかとなり、ハイカライズの神戸らしくないださい番組とクレームのボルテージは高まるで方という次第であった。このころのさ、同様に今回の若者のほとんどが、Cという最もワーストな評定を下したのが「海の消えた町・井口」という番組であった。一体これはどういう意図で作られた広報番組なのか、さっぱりわからぬというのが全員の一致した意見であった。最初、テーマから公害反対の内容かと思ったが、さにあらず、若者向きのムードあるデイトコホスの紹介かと思えばそうでもなさそう、Town誌が登場してきたりしてもう無茶苦茶の分裂病とクレームはとどまるところを知らずに続く善意で井口というタウンを紹介しているそのおしつけはわかるが、この程度のもを公共放送で流すことはなく、井口という町の近くの駅の構内に押しボタンを押せば出でくる安手の観光案内ビデオ位にしておけばよるしいというものででる始末である。ともかく番組のテーマと内容の差に仰天する声が多く聞かれたが、若者がテレビの番組名に実に鋭く反応する人間であり、そのテーマで描く予想内容が実態とくいちがう時にその評価は見事に酷評に変わることを知らたのはこの論の本すじの話題ではないが興味深いものであった。

● 首長、行政当局者出演への反発

広報番組に出演する市長、市当局の幹部に好感をもつものもなかつたが圧倒的多数はその反対であった。少くとも今回の番組に於いてという注釈はつくが、若者のこととて権力者に対する反抗心は予想されるどころであるが、それは筆者の予想を超えるものであった。というのは昨今のいわゆる新人類といわれる若者の権力者、あるいはリーダー一般への態度の中には従来の青年心理学の図式、即ち、権力者＝反抗の対象は薄められており、権力者に対しても、かっこいい人、そして自分をうまく引き出し、パフォーマンスを発揮させるようにしてくれる人とみた時には拍手を惜しまぬことを知っているだけに意外であった。

具体的には市長の登場する番組は「名古屋ウィーグリー」、「大阪市特別番組」、その他二、三にすぎなかつたが、それらについて若者の非難は多かつた。名古屋市の番組は市長と交換留学高校生との対談であつたし、大阪市のものは新春特別番組で市長がかつてのサッカー、アメリカンフットボールの名選手をスタジオに招待して対談するという形式のものであつた。名古屋市の番組ではこうした高校生の外国留学を通じ、大いに名古屋の、いや日本の国際化を推し進めようという主旨のものであつたが、名古屋市の国際化の推進にこのような形で市長が出演することが最も適切な策であるのか疑わしいというのがこの番組に対する批判であつた。結局、彼らの間で一致した意見は行政広報は「官庁」や、「首長」のものというイメージを市民に植えつけようとする番組であるということであつた。名古屋市の番組といへば5分間ものに「週間市政ニュース」があつたが、この番組の中にも市長がしばしば登場し、これに対しても批判が多かつた。

大阪市の特別番組も同様で市長とサッカーの釜本選手、アメリカンフットボールの池野選手との対談であるが、せっかくの名選手をよびながらこの二人のすばらしい持ち味というか、魅力をひき出せないまま終つていた。

これらの番組にまつわる興味深いトピックスを紹介しておく。その一つは市長との対談に登場した名古屋の高校生がさわやかな模範生でよかつたというも

のと、どうしてあんな模範生ぶりっこをさせるのか、という意見があったが、模範生ぶりっこをよしとするものは大変に少数派であったことをつけ加えておく。

障害者の自立を描いた「みんなのふくおか」では民生部長の話は少しも面白くなかったと非難が集まったのに対し、「北港連絡橋」の建設職員の姿を撮った「スケッチ大阪」という大阪の5分間番組中の大阪府建設職員の生々しい声には称賛の声しきりであった。

東京都の「こんにちは東京」は老人福祉施設をドキュメンタリー風に描いたもので、これについては別のところでふれるが、この中で働く東京都職員の姿には新人類の若者にもいい知れぬ深い感動を与えていることが筆者にもひしひし伝わってきたことをつけ加えておこう。

「こんにちは東京」の制作に携わった学生は、この番組の制作にたいへん厳しく、キャスター、レポーター等出演者への厳しいクレームを繰り返した。今回視聴した広報番組の中で最高の賛辞に満ちあふれたのが東京都製作「こんにちは東京」であった。さきにもふれたようにこれは老人福祉施設を描いたものであり、この番組をみた後で1人がBと評価しただけであとの全員がAの評価を与えたものであった。この番組への絶賛の原因については勿論、多くの点があげられるが、番組視聴後の評定、そして議論の中ではっきりしたことは、この番組が映画監督によって作られ、その映画監督自身によって(案内役として)番組が展開していったことが成功の最大の原因であるという結論であつた。“もしこれが若いギャルレポーターの軽薄な声での番組進行だったら、すべてがぶちこわしだった。”という一人の学生の声がそのことを適切に表わしていると思う。センスのないレポーターや、キャスターによる番組を見続けてきたあとにこの番組をみた故もあり、この学生の実感はその学生の共感を強く呼ぶものであつた。

それ程この番組の「老人福祉問題」へのきりこみのよさど、他のいわゆるプロのアナウンサーや、キャスター、そしてその番組に似つかわしくないレポーターなどで作られる駄作番組とのコントラストは鮮やかであつた。愚かしいレ

ポーターのけたたましい声とは一切無縁だったし、東京都職員の解説は一切カットされたものであった。番組は老人福祉施設の朝から1日か時を追ってリアルに描かれるという淡々としたものであった。そしてそれでいて生の喜びと悲しみが切々と伝わってくるものであった。

学生たちは異口同音に終わったあと声を発した。“これは役所の広報番組ではない”と。

こうしてみると役所の広報番組がさきまに指摘した「やらせくささ」の極の感じをいかに強く一般市民に与えているかがわかっていくというものである。筆者も神戸市の広報番組のキャスターをした経験をもっているが、このことはたい程理解できる。市長、助役クラスに出演してもらった時には楽しい。それはこのクラスの人達は「やらされ」でなく自分の責任において自由に発言されるからこちらも楽しいのである。しかし、部長、課長クラスになるとリハーサルの段階でこれを言うてはいけぬ、この点についてはこのような言いまわしでと担当部局の上、下からの注文が矢のようにとんでくる。結局、番組出演者に「やらされるもの」の空しさが漂う。これがきつと視聴者に伝わるのであろう。

そこでキャスターやレポーター、それにナレーターや、さらにゲストなどににぎにぎしく目さきの変わった人達をよんで、番組推進者自身のしらげをふきとばそうと計る。そうした事情により番組が作られたとはっきり洞察できる番組が今回のものの中にも少なからず見うけられたのである。今回の番組をみた学生たちはそれを次々と見破っていったとしかいいようがないような評価を特定の番組に与えた。

例えば、横浜市特別番組の「人形の家オープン」などその典型である。高い税金を三流のタレント歌手やキャピキャピしすぎの低級なレポーターに支払うことはないというのが学生達に共通したクレームであった。若者向けの番組を意識して作ったと思われるが、二流、三流のキャスター、タレント、レポーターが内輪だけではしゃいでいたのでは、しらげるばかり、若者への迎合のポーズだけがくっきりとうきあがってきて退屈きままりない番組であったというのがほとんどの学生の意見であった。どうして人形の家（人形の家）の館長である兼高かおる

の素敵な話しをもっともっと聞かせてくれなかったか、いや、彼女の話による人形の家の案内で30分番組のすべてを埋めよというものまで出てきたようなことであった。

同じことが、神戸市作成の番組「神戸ニューアングル」、広島市の「マイタウン広島」にもそのままあてはまるが、この点については既にふれた。

しかし、地方の局が乏しい役所の予算で一流のタレントや出演者を呼べるわけではなく、結局はまにあわせの人材で、東京の「うけて」にいる民放娯楽番組の真似をするといったあたりに地方局作成の広報番組のいもくささが出るということであろう。東京に近い横浜が作った「人形の家オープン」に対してそのことをはっきりと指摘をした学生がいたが、多くの仲間の共感を得ていたのが印象的であった。

昨今の若者の有名ブランド志向は予想以上に強いが、それをなじっていても始まらぬので、作ろうとする番組のねらう視聴者の年齢により、またテーマにより、キャスター、レポーター、出演者をきめ細かくきりわけて使うという配慮までは最低限必要なことだと考える。

BGMを始めとする番組中の音楽への過敏性

旧人類に属する筆者、さらに音楽にうとい筆者が今回の調査の中で最も驚いたのが、学生達の番組中に用いられた音楽への筆者にいわせれば“異常”と思えるほどの過敏な反応であった。

それを最も激しく感じたのが5分番組を6本見終った後での学生達の評価であった。評価、感想を書き終えた後、6本の順位づけを求めたところ全員一致して最優秀としたのが「せんだい 555」であった。この番組はナレーターはなく、5分間、美しい仙台の風景とともにギターによるしゃれた音楽が流れ、画面の下にテロップが次々とあらわれては消えていくだけのものである。学生達は全員この番組を絶賛した。私は一瞬、耳を疑った程であった。これは誇張ではない。

この番組は仙台市提供による都市景観シリーズものであるが、学生達は実に

しゃれた番組だと口をそろえ、こんな番組だと手洗いにも行けないという者まで現れた。昨今の若者の音楽好きについては多くの調査の示すところであるが、テレビ番組中の音楽がこれほどまでに彼らの嗜好に影響しているとは想像もしていなかった。今回の被調査者の学生のひとりが、例えば「サザンオールスターズ」あたりの音楽がバックに流れている広報番組があれば、必らずその番組はみるといったが、男女学生全員強くそれに賛同する始末で筆者の理解を超えるものであった。それだけにバックに流れる音楽への苦情が多く、彼らによって非難された番組をあげると、クイズ形式で動物園を紹介した「さっぽろわが街」、¹⁾「マイタウン広島」、²⁾「神戸ニューエンジェル」等であった。既に明らかにしたようにこれらの番組はいずれも彼らにとって評判のよくないものであったのである。番組自体、よくないという評価に傾いていたが、番組中に用いられたBGMだけはアップテンポでよかったと評価されたのが「人形の家オープン」の横浜市特別番組であった。

直接、音楽というわけではないが番組の調子そのものがアップテンポでどれなら、今、放送されている土曜日の深夜テレビ番組（第8チャンネル「endless night」）に比べても見劣りしないという評価をうけたのが「関内ホール」など4テーマをとりあげた「リポートよこはま」であった。番組全体の進行が音楽を含めアップテンポのものが若者に好まれていることがわかるが、若者をターゲットにした広報番組づくりの際には大いに考慮しなければならない点だと思われる。

さらに興味深かったのが、この報告の冒頭に少しふれた5分間番組を既にみたことがある学生のその理由にまつわる問題である。

その学生は次のようにその間の事情を明らかにした。例えば夕方6時から「阪神—巨人」の野球試合の放送がある。その放送をきくために15分ほど前からその4チャンネルにテレビをあわせておく。たまたまその間に自治体の広報番組が放映されてしかたなくみってしまったというものである。その学生の意見だが、広報番組はどのように高視聴番組の直前の5分、15分間を買い、しゃれた音楽をバックに流し、美しい風景が展開していくその画面の下部に必要な情

報、通達をテロップで流せばよい(勿論ナレーターなし)というのである。そう都合よくゆくものでないであろうが、一つのアイデアであるし、ここからはいずれにしても画面とともにBGMがいかに重要な鍵をにぎるかという点を再確認しておくことが肝要だと思う。仙台市では、仙台市市民局(仙台市市民局)と同じBGMでも有楽町の西武百貨店に流すBGMと、池袋のそれとは明確にきりわけて使用しているときく今日の商法の時代である。BGMひとつにも細心の留意がなされなければならない。広報番組が市民一般を漠然と考えて無神経に流す時代ではなさそうである。仙台市が中高年向け「さわやかリーダー仙台」、女性向け「ライブラリー仙台」、小・中学生向け「ジャンプアップ仙台」、全市民向け「せんだい555」と年令別、分化型広報番組づくりをしているのは評価してよいものだと考える。「せんだい555」の好評の理由はこのあたりにもひそんでいと推定したい。

「せんだい555」の好評の理由はこのあたりにもひそんでいと推定したい。

むすび 若者のテレビ観戦行動は、生活財ではなく感性財としての番組志向が顕著である。若者は、新人類といわれる若者は、どもかく新聞はテレビ欄からみる。というよりテレビ欄だけみるというものも少なくない昨今の若者である。勿論、ごひいきの番組は何曜日の何時からというのは十分承知しているが、やっぱりあると確認してまず期待の喜びをかみしめる。たまに忙しい時など、それでもテレビ欄だけには目を通し、なじみの番組名から今日は何曜日だったのかと知ったりするのはレジャーに忙しい大学生の生の証言である。

さて、お目あての番組の存在を確認したあと、ずらりと並ぶ他局の番組を眺め、それより“面白い”番組がもしやあればと物色する。これが彼らのテレビ視聴行動に至るまでの重要な「行事」の型である。今回の被調査者たちも、この「行事」のプロセスにおいてまず地方自治体の広報番組などは彼らの視野の中に入っていないと証言する。一人の学生はこんな風に言った。「今日みた沢山の番組の中で東京都の老人福祉を扱った「こんにちは東京」

は感動的でした。しかし、恐らく新聞のテレビ欄をみた段階では絶対に目に入ってこなかったでしょうね。いけないことかもしれませんが、正直言って私の興味の外にあるテーマですからしかたがありません。しかし、何かのはずみにチャンネルをまわした途端、あの番組の冒頭のシーン、老婆の失禁、微かにゆがむ老婆の表情、演技ではない生身の人間のリアルな姿に驚き、きっとひきずられるように終りまでみてしまったらうと思います。だってそれは役所の広報番組とは思いませんから。きっとNHKの「報道特集」だと思ってしまいました。しかし、翌日、大学にきて仲間に昨晩こんな番組をみたなど絶対に言いませんね。理由？。理由ははっきりしています。ファッションナブルな行動といえませんが。すべての行動をファッションとしての道すじからコントロールしている私たちがなんでわざわざダサイといわれることを言わねばならんのですか。できない話です。”

この証言は昨今の若者の行動特徴を鮮やかにしめしていると思うので、そこから重要なポイントを二点だけ抽出してみよう。第一、最近の若者といえども、娯楽性を完全に無視し、いつわりのない事実をそのままリアルに、そして彼らの感性につきささる芸術的手法で映像化されたものにはやはり深い感動を惹起させること。第二、しかし、一方で彼らは「生活財めいた刺激」を「生活財めいた刺激」を「生活財めいた刺激」として、難しく言えば付加価値中心主義、簡単に言えばフィーリング中心、つまり、よりファッションナブルにすべての行動を律したい彼らには、実用中心の生活財めいた刺激を「生活財めいた刺激」から見事に回避する習性を具備していること。

新聞のテレビ欄をみる段階で「市役所」、「広報」、「〇〇市特別番組」といった生活財めいた刺激語は一切彼らの関心の外におかれるのである。彼らは常に新しい話題を、一番新しいアート感覚で自分達に訴えかけてくるものに選択的にアプローチしていくのである。勿論その刺激の中で重要な地位を占めるのが新しい商品であることはいうまでもない。若者は雑誌ではファッションナブルな広告ページが本文以上に重要なよみものとされるし、テレビではコマーシ

ナルをみることが絶対に必要なファッション行動となるのである。今日ではコマーシャルを知らないと学校や会社の中では話の中、つまりは仲間に入れない集団規範すら確立されているのである。

一人の学生は神戸市の番組「神戸ニューアングル」を見終って、こんな言い方でこの番組を批評した。“神戸の名所の異人館や南京町、それに酒倉と盛り沢山な話題でそりゃあ、面白ろかったといえはいえる。しかしどうもピントがあわんのです。この番組の制作者と。例えば酒倉を例にとりまじょうか。私はお酒のできるプロセスなんか興味ないのです。それよりもお酒のじゃれた飲み方、どんなお酒がおいしいか、おいしいお酒を飲ませてくれるじゃれたお店はどこかが知りたいのです。杜氏の歌う酒作りの歌には退屈しました。”

当然のことながら、こんな若者の嗜好にあわせて自治体の広報番組が作られるはずのないことは自明である。彼らがこぞって回避するマジな実用生活財を電波にのせることを使命とする広報番組制作者側と若者とはすべての点において完全に対極に位置するとみて大きな誤りはない。ここからどのような番組作りをすればよいかの考察は、今までに指摘した広報番組のもつ問題点を手がかりに改めて考察されうるが、この所論の目的ではないのでここで筆をおきたい。ただ一つだけ気がかりなことをあげておく。それは民間の放送局、雑誌社は消費者の生活必欲品はどのような志向性をもっているか、刻一刻、どのように変化していつているかをそれぞれ死にも狂いで追っている。それはディレクター、編集記者一人一人の問題のレベルでなく、部ぐるみ、会社ぐるみでファッションナブルな方向転換をはかろうと想像を超える努力を重ねている。行政の広報担当の一人一人は言うまでもなく、広報担当の部局全体が簡単なお知らせ広報一つでも、どのようにファッションナブルな感性情報として市民に伝えるか、常にセンスアップの集団規範を作りあげる努力をしなければならないと思う。こうしたすぐれた広報担当マンと放送局サイドのプロとのすぐれた協同作業で市民が「おや」、「まあ」、「へえー」と注目せざるを得ない広報番組ができると考える。そんなところからのスタートがまずこの問題の発進地点だろう。

婦人とテレビ広報

安 江 富美子

神戸市婦人団体協議会

1 はじめに

テレビが一般家庭に普及しはじめて30余年になる。はじめは白黒からカラーに、そして最近は見ただけでなくテレビを使うという段階に変わってきた。

勿論基本的には見て楽しむメディアであることは変わっていないが……。

こうした現状をふまえながら「婦人とテレビ広報」というあたえられたテーマについて考えてみたい。

2 テレビ広報の特徴

普通テレビ番組が制作される場合、その時間帯によって内容を子供向きとか若い人向きあるいは婦人向きといった具合に見て貰う対象をある程度しぼって作られていると思う。しかしテレビ広報の場合対象をしぼり切れない所にむつかしさがあるのではないかという気がする。そのうえ15分とか30分の限られた短時間の間に行政テレビ広報として課せられる役割りがかなり大きいのも特徴である。

テレビ広報に求められるものとしては

- (1) 市民に情報を提供する
- (2) 市政に理解と協力を得ながら市民参加を求める
- (3) 市民参加の結果を知らせる（行政にどのように反映されたか）

などが考えられる。

このように考えてみれば広報活動は市民のニーズを把握するために行われる広聴と共に行政そのものであるとも言える。

そこで番組について具体的に考えてみたい。

3 放映時間帯と放映時間について

(1) 放映時間帯

現在神戸市のテレビ広報番組は日曜日の午前10時から放映されている。この時間帯であることのメリットは勤めている人も見られるし、また10時～10時30分という時間帯は朝のゆっくりした時間に家族で見られるという所にあるのだと思う。

ところが日曜日の朝、この時間帯にどれだけの人が見ているだろうか。

参考までに6月21日の10時台のテレビ番組をみると(別表1)にみられるとおりである。

この番組の中から何%の人が見ているだろうか。思い切って正午以降にするのも一つの案である。又再放映が月曜午前9時からであるがこれもいっそう木曜日か金曜日の夜にしては…と思う。

(2) 放映時間について

ウィークデイの朝はどこの家でも時計がわりにテレビがつけられている。画面はみなくて声だけ聞いている場合が多い。是非知らせなければならぬ事はこの時間に1分でも流せば効果的である。

最近チャンネルを変えるのに、リモコン操作をする家庭がふえているために、チャンネルをまわしている途中で偶然広報番組を見る、ということは少ない。見て貰うチャンスは前後の番組によって大きく違ってくるので短時間にスポット的に同じ内容のものを日に何回も放映するのも一つの方法である。

5分、10分、15分、30分、それぞれの時間によって特色は出せると思う。

お知らせ、問い合わせなど間違いなく見て貰いたいものは5分。15分物は引き込まれるように始まりテンポがあり、いつのまにか見てしまったといったもの。30分以上のものになると見続けるのにかなり努力があるので具体的な内容があり、ただお知らせするという事以外にテーマを決めて視聴者も共に考えようというのが望ましい。

「何年か前にトーク○○というタイトルでサンテレビがやってたように…。(この場合視聴者参加番組ではなくテレビを見ながらである。)

4 放映内容について

(1) お知らせ、紹介など
これは対象を主として婦人にしぼってもいいのではないかと思う。

○○だよりとか、ご案内のようなものは短時間のうちにその内容の字幕、音楽などが重なるので間違いを少なくするためにバックは動かないものの方が見やすい。

知らせたい内容は声と文字であらわし、バックは内容と全然関係のないものの方が集中出来るのではないか。市民に持って貰いたい情報・知識については分りやすく具体的に知らせてほしい。又市民のボランティア活動、施設の紹介などは行政が取りあげないと、紹介される機会が少ない地味な活動とか施設などが望ましい。

(2) 文化教養面について

この種のもは他のテレビ局で時間とお金をかけた内容のものが近ごろ多く見られる。例えばNHKの「国宝への旅」民放の「にっぽんが知りたい」とかその他12チャンネルを見れば不自由はしない。

自治体の提供番組としてはやはりその街の歴史とか名所の紹介などになるだろうが、この場合私たちの住む街のいろんな面が知りたいと思う。名所・旧跡もさることながらその街の本当の生きている様子が知りたい。いま、北区では呑吐ダムが完成し現在水をためつつあるように聞いている。これなど折にふれて現場を写して頂きたいものである。一部の人はあるが、自分の故郷が水没してしまうのであるから…。

神戸市でもこの4月より花のテレホンサービスが開設されている。また市内の花の名所50選もきめられた。ここで番組のはじめに四季折々に花の咲いている風景を紹介されてはどうだろうか。有馬の紅葉は有名だがこぼし咲く有馬の美しさ、淡河町石峯寺の紅葉も市民に紹介してほしい風景である。また近ごろ

余り見られなくなったれんげ草の咲きみだれる西区の島，太山寺近郊のまんじゅ沙華の季節も素晴らしいと思う。心ゆくまで見たい。見たいものをさりげなく我が街の風物詩をさりげなくうつしてみせてほしい。

ここでちょっと視点をかえて，毎回多勢の人に見て頂こうと思わずに，その日の放映についてはその内容について興味を持っている人に見て貰えばよいという考え方で年間を通じたらどの人にとっても興味のあるものがあったというのでもいいのではないかと思う。

6月28日より新しくはじまった「神戸ゆかりの人」はつきが楽しみである。第一回は平清盛。田辺先生のお話も分かりやすく兵庫の歴史がよく分った。感心したのは平清盛の時代から海の埋立てを考えていたことである。今のポートアイランドの有様を地下の清盛はどんな顔してみてるのだろうか。続けてほしいテーマである。

(3) 行政の施策について
行政の施策を紹介するのに以前みた番組で心に残ったものがある。大蔵省主計局に勤める一人の官僚を24時間カメラが追っていた。そこでは堅苦しい予算折衝の現場だけでなく，その人の家族や生活が登場してくる。

番組が進むにつれて彼の苦悩と仕事にかける生きざま，そして何よりもその人の人間性が浮きぼりにされる。そして予算案作成のプロセスについては見る人の知的好奇心も呼びおこさせる。

この番組のねらいは国家行政がどのようにして行われるか，という点なのだが見る人にはそれ以上の感動をあたえる。

このように行政の施策の紹介は市民のためにこんな事をしていきます，こういう事もしています，と見る人に押しつけるのではなくてむしろ市民の生活を通して感性に訴える形の方が好ましい。

神戸市の最前線でどのような考えでこの施策をしているのかがより印象的に市民につたわるのではないだろうか。行政を身近かなものと感じたその時に私たちの心の中に我が街のあり方を考えようという市民参加の意識が生まれるのではないだろうか。

前に福岡市提供の番組で、一人の身体障害者の一日をカメラで追って紹介されたものがあった。奥さんに送られて出勤する場面から夕方家に帰ってくつろぐまでを克明にカメラが追う。見る人はさまざまな困難を乗り越えて生きていこうとしておられるこの人の生活に深い共感を覚えていた。ところが途中で福岡市役所民生局の人が出て来られて、堅苦しい言葉で市の福祉行政を説明する場面が入った。広報番組だから市の施策を述べる必要もあるだろうが、ドラマのクライマックスにCMが入って腹立しく思うのと同様で、この場合はマイナスに作用していると感じた事があった。このような例もあるように施策を述べる場は充分に配慮して頂きたいと思う。

5 神戸ニューアングルについて

(1) タイトル

神戸は国際都市であることを自他共に認めている。しかし国際都市である事と、いたずらにカタカナ文字を並べる事とは全然別のことであると思う。

参考のために他都市の番組名をあげてみると(別表2)の通りである。

(別表2)

放映時間と 番組名 都市名	5 分	15 分	30 分
札幌市		さっぽろわが街	
仙台市	せんだい 555		
東京都			こんにちは東京
横浜市		リポートよこはま	横浜市特別番組
名古屋市	週間市政ニュース	名古屋ウィークリー	
大阪市	スケッチ大阪 ズームイン大阪		大阪市特別番組
広島市	ハロー広島	マイタウン広島	
福岡市		みんなのふくおか	
神戸市			神戸ニューアングル

どれがいいかは各個人の主観の相違によるのでなんとも言えないが、「神戸ニュー・アングル」というこの言葉の意味は知らない人が多いのではないと思う。まわりの人に聞いてみたが「知らない」と言った人が意外と多く、「そんなこと考えて見てへんもの」「どういう意味かな、アングルって角度でしょ。新しい角度って何？」って反対に聞かれてしまった。新しい角度からみた神戸。神戸の新しい視点といったような意味を持っているらしいが。反対に考えれば国際都市の市民であるからこの位の言葉の知識は持って貰いたいという思いがあるのかも知れないが。

いずれにしても皆に分りやすいタイトルが望ましい。

(2) 視聴後の感想

テーマ

うなご司会でくまーとニ集合

○灘の酒蔵散歩（見学申し込み）

神戸新聞 11月10日

○シルバー人材センター

神戸新聞 11月10日

○春節祭（中華街でのおまつり）

神戸新聞 11月10日

○ゲストコーナー

神戸新聞 11月10日

と4つのテーマにホットニュースとプレゼントの発表があった。

この日、20代・40代・50代の主婦にその感想をきいてみた。

年 代	感 想
20代	音楽が喜劇でも始まりそうなので、ズッコケちゃった。 話題の切替はまあまあ良かった。 関西弁がちょっと鼻につく。 男性の服の趣味が悪い。 音楽はもう少しナウイものにしたらどうか。 お酒と老人福祉との関係は？ レポーターの人がしている大きな名札はダサイと思う。 興味と関心をそそらない。
40代	テーマミュージックをもう少し神戸らしいものにかえては……。 レポーターの名札が大きすぎる。 神戸らしい番組でよいと思う。 神戸らしい話題が豊富で、あきずにみられた。

40代	プレゼン下があるのもよい。 神戸らしさが出ている番組だと思う。 最近、レポーターが慣れ慣れしすぎる部分がある。 1人の人に両方からマイクをつき出すのは考えもの、いつもこれが気になる。 みたあとの感じがよい。
50代	生活の臭いがある。タイトルはスマート。画面構成のまとまりはよい。 話題の切替はまあまあである。 ゴチャゴチャとまとまりがない。 結局、テトに残ったのは酒作り唄だけ。 多種目の紹介はお互いのテーマをこわすおそれがある。

感想の中でも出ているが、神戸市の場合一週間に一度、30分であれもこれもと盛り込みすぎではないかと思う。他都市の例でもみられるように30分物は特別番組という事で普段は大体15分で流している。一か月に一度ぐらい一つのテーマで落ち着いた内容のものがあったらよいと思う。そしてテーマその他はきちりスケジュールが組み込まれていると思うがその時、その時点で起こった話題に合わせ緊急の時にはテーマの組みかえが即出来るぐらいの順応性を持たせて頂きたい。

(3)「テーマについて」
 新聞の番組欄に出されるテーマについて、いつか兵庫県提供の番組に「林野火災の恐怖」というテーマがあった。何だろうかと思ってみると、私たちの普段使っている言葉で言えば山火事のことであった。このような場合分りやすい言葉を使ってほしいと思う。

前記(別表1)の6月21日の神戸ニューエンガルのテーマを見ると、「お魚とケーキのお話」となっている。これだけを見ると何が想像出来るだろうか。お魚とケーキがどう組み合わせられるのかと思って見ると、一方は7月16日にオープンする水族園のはなしであり、ケーキのはなしは精神薄弱者の方々が一生懸命ケーキを作って日曜日に北野町で売っているおはなし。ケーキとお魚は全然別の話題である。

しかもケーキのはなしではなくて、焦点は、精神薄弱者の方々が頑張っている姿の紹介なのである。

テーマはどこで決められるのか知らないけれどやはりテーマを見れば内容がある程度分るように決めて頂きたい。

6 広報活動について

行政の広報活動についてはそれぞれの媒体が持っている機能に応じて役割分担が決められていると思う。

毎月1日～3日、15日～17日ごろは婦人会館や婦人コーナーでは講座や教室の申し込みの電話が鳴り続く。そしてこれらの人たちは必ずといっていいほど「広報紙こうべをみたのですが……」とおっしゃる。この時期は市の中心部・神戸婦人大学の募集はテレビ・バスの中の吊り広告・ポスター・日刊紙などでも行っているがやはり広報紙こうべを見て申し込む人が圧倒的に多い。広報紙こうべの4面は各区の勤労市民センターや文化センター・婦人コーナー等の講座や保健所の催いの案内など小さな活字がびっしり並んでいる。決して見やすいものではないが皆さんよく読んでおられる。

しかし広報紙こうべの全紙面が読まれているかと言えば疑問もある。

そこで前記の講座・教室などのお知らせ、保健所からのお知らせ、各区役所からのお知らせなどは広報紙こうべにおまかせするとして、用ではテレビ広報には何が求められるのだろうか。神戸市にはグラフ神戸という綺麗な写真誌が出されている。カラー写真で施設の紹介、イベントが行われた時の記録写真、文化財の紹介など毎月趣向をこらして私たちの眼を楽しませて貰っている。

グラフ神戸とテレビはテーマのとり方に共通したのがあると思う。しかし重複したとしても一方は手許においていつでも好きな時に見られるという利点がある。反面美しさの点においてはテレビにかなわない。また、思わぬところで考えられることは催し物、それも市民がみんな楽しんでものを分りやすくテレビで流してほしい。例えば文化ホールの演目のお知らせとか博物館の催し物とか。

また、その時期話題になっているもの、国や県レベルのものは各テレビ局や

新聞がとりあげるので、市あるいは区レベルの物が望ましい。

市民生活と直結した話題、例えば市内のどこかで消火器の訪問販売が横行していますから気をつけるようにとか、〇〇小学校の校区では学童の集団風邪が流行していますからうがいをして下さいとか。

月並みなことかも知れないが市民生活にとっては大事なことである。

自治体が行う広報の理念は市民生活がより安全に、より文化的に、そして市民のみんながしあわせになれるように、という所にあるものと私たちは確信している。

（中略）

藤野市立図書館長 長谷川 幸子

（中略）

放送番組における制作的視点からの分析

森 実 久 幸 (サンテレビジョン制作部長)

（サンテレビジョン制作部長）

（サンテレビジョン制作部長）

1 自治体による番組提供とは

放送関係者は、自治体が電波媒体を使って広報活動を行う番組を「広報番組」とよび、一般の番組とは違ったものと受けとめている。今回視聴した番組の中にもタイトル部に「広報番組」とはっきりうたっている例もみられたが、少なくとも制作スタッフの間に一般の番組より「広報番組」を避けたがる傾向があることは否めない。

それが何に起因するかを考えると、まっ先にあげられるのは自治体の番組提供の特殊性である。

同じように「提供」と表現しても、民間のスポンサーと自治体とは番組へのかかわり方に大きな違いがある。前者のメッセージはCM枠という限られた時間に放送され、原則的には番組内容に踏み込むことがないのに対し、自治体のメッセージは、そのほとんどが、まさに番組内容そのものとなる。言いかえれば、一般番組の企画が制作側（放送局）にあるのに対し、「広報番組」の場合のそれは自治体側にあるのが現実である。

自治体側のつよい意向が番組に持ち込まれ、自治体の担当者が制作者の領域までふみこむことが起きるのもこのためである。双方ともに市民の立場、あるいは県民の立場にたった番組づくりを最優先させない限り、自治体提供番組の特殊性の克服はむづかしい。

2 自治体テレビ番組の実態と問題点

放送局側あるいは制作者サイドから自治体の提供番組をみたとき、それほど

んな番組像となるだろうか。

●一社提供番組

自治体提供のテレビ番組は紛れもなく一社提供番組である。営業からみれば貴重な番組だ。しかも自治体がスポンサーだけに未収の心配もない。

しかし一般にいう一社提供番組とは内容も予算も全く違う。普通一社提供番組といえば大型ドラマやイベント・スポーツ中継、あるいは海外に長期ロケした紀行ものなどがイメージされるが、テレビ広報番組はその種の番組とはくらぶべくもないローコスト番組である。

民間スポンサーと比較するのはもともと酷であることは分かるが、自治体側にも全国的にみて、多岐にわたる行政への理解と協力を得るために、テレビ広報予算を広く振り分け、できる限り数多くの番組提供を行うという傾向が読みとれる。しかも地域にある民放各局に「できる限り等分に⁽¹⁾」という配慮があるのも事実だろう。全国どこでも、今や3～4波を受信できる時代である。政令指定都市ともなれば4～5局の民間放送局がある。限られたテレビ広報予算をそのすべての局に等分にばらまけば、当然ローコスト番組とならざるを得ない。

こうした現実が企画面でも制作上でも、自治体提供番組の発想の幅を狭めさせている一因ではないだろうか。

(1) 番組提供とそのタイム料の例

番組提供（放送）料は制作費と電波料（CMの場合はスポット料、番組の場合はタイム料）からなる。局の収入のベースとなるのは電波料である。（表-1参照）

●ローカル番組

番組企画に当たって常に議論されることはどんな視聴者を対象にするかである。男性か女性か、どの世代か、ファミリーか個人かといったターゲットを決めるが、自治体提供番組はより広い層をねらうケースが多くターゲットが絞りにくい。だが決められた地域の視聴者というもう一つのターゲットだけは誰れも疑わない。

その意味で、今のところすべての自治体テレビ番組はローカル番組といえよう。たとえ東京キー局の制作であってもローカル番組であり、現実に他の局に

表-1

自治体	番組名	放送局	時間	回数	タイム	1回当たり タイム料
宮城県	朝のメッセージ	仙台放送	30分	毎週土	C	28万円
	みやぎ東西南北	東北放送	30	〃土	特B	56
	おはようみやぎ	東日本放送	30	〃日	特B	56
	みんなの輪	宮城テレビ	30	〃日	特B	56
東京都	こんにちは東京	テレビ朝日	30	〃金	C	48
	あなたの東京	フジテレビ	15	〃土	B	52
	東京レポート	テレビ東京	15	〃金	B	48
	東京都だより	日本テレビ	5	〃日	特B	55
	とうきょう手帳	テレビ東京	5	〃月～金	B	31
	東京トピックス	テレビ東京	5	〃土	B	31
	スペシャルとうきょう	日本テレビ	54	月1回土	B	108
	ドキュメント特集—東京86	東京放送	51	〃土	B	(54) 118
大阪市	マイ大阪	関西テレビ	5	毎週土	特B	42
	ズームイン大阪	読売テレビ	4	〃日	A	48
	スケッチ大阪	朝日放送	4	〃日	特B	36
	ラブリー大阪	テレビ大阪	6	〃土	A	(5) 68
岡山県	おはよう 930	山陽放送	15	〃日	B	28
	県民のひろば	テレビ岡山	15	月1～2回日	B	28
	おかやまくらしと県民	西日本放送	15	月1回日	B	28
	あなたと県政	テレビせとうち	15	隔日 月1回土	特B	28
熊本県	ダッシュ日本一	熊本県民テレビ	15	毎週日	B	28
	県政フラッシュ	熊本放送	5	〃日	特B	28
	フラッシュくまもと	テレビ熊本	5	〃土	特B	28

—タイム料は「'86 全民放電波広告料金表」より—

ネットされることはまずない。

だが、自治体番組のすべてをローカル番組と規定していいのだろうか。地域を問わないテーマも多い。

3 地方放送局の番組放送状況

自治体テレビ番組の分析の前に、地方の民間放送局がおかれている状況を全国的な流れの中でとらえておきたい。地方の時代が叫ばれて久しいが、放送番組をみる限り、そうはいえない。

現在、民間放送局は全国で103社を数えるが、番組編成面からみればそのうちの92社は5つのネットワーク（TBS系、NTV系、ANB系、CX系、TX系）に属すると言えよう。残る11社はすべて大都市圏にあり、キー局ないし準キー局のエリア内の一つの府県域を対象に放送を行っているUHF局である。エリアが競合するためネット番組を原則的に受けられず、独立U局とよばれる。

このことから分かるように独立U局を除けば、全国92社で流れている番組がわずかに5番組という状況が珍らしくなくなってきた。しかもそのキー局のネットワーク番組の独占よりは他のA、特Bタイムにも拡がっている。

この状況は地方系列局にとっては、番組の自主編成への制約となってあらわれる。局がゴールデン帯に自社の主力番組を編成しようにも枠がとれないといったケースである。

自治体番組もそのネット強化の影響をかぶらざるを得ない。系列局でAタイムに放送される自治体のテレビ番組が少ないのに対し、独立UHF局でははるかに多くしかも主力番組となっている例があるのは、この辺の事情を物語っている。

①(1) 独立UHF局

関東地区 4社

群馬TV、TV埼玉、千葉TV、TV神奈川

中部地区 2社

岐阜放送, 三重TV

関西地区-5社

びわこ放送, KBS京都, 奈良TV, TV和歌山, サンテレビ

(I) 放送時間区分とタイム料金例

TBSテレビ

(東京放送)
東京

JOKR-TV Ch.6
〔V: 50kw, A: 12.5kw〕

時間区分 (タイム・スポット共通)

(昭和60年4月1日実施)

	7:00	10:00	12:00	14:00	18:00	19:00	23:00	24:00				
平日	C	B	C	特B	B	特B	A	特B C				
	8:00		12:00		14:00	17:00	18:00	23:00	24:00	24:30		
土曜	C	B	特B	B	特B	A	特B	B	C			
	8:00					9:00	18:00				23:00	23:30
日祭	C	B	特B	B	特B	A	特B	C				

タイム料金

(昭和57年10月4日実施)

番組枠	区分	A	特 B	B	C
60分		3,200,000円	2,240,000円	1,280,000円	960,000円
55		3,000,000円	2,100,000円	1,200,000円	900,000円
54		2,960,000円	2,070,000円	1,180,000円	880,000円
30		1,600,000円	1,120,000円	640,000円	480,000円
25		1,520,000円	1,060,000円	600,000円	450,000円
20		1,310,000円	910,000円	520,000円	390,000円
15		1,230,000円	860,000円	490,000円	360,000円
10		990,000円	690,000円	390,000円	290,000円
5		590,000円	410,000円	230,000円	170,000円

※Aタイムのうち19°00'~22°00'までをゴールデン帯とよぶ。時間区分は地域によってまたタイム料は局によって異なる。

(II) ネット番組の独占ぶり

(昭和62年1月発行: 全国番組対照表より)

民放 103社(U独立局11社, ネット系列92社)

平日(火) 20時台	日曜 21時台
TBS「ドキドキ欽ちゃんスピリッツ」 24局	TBS「東芝日曜劇場」 25局
NTV「銭形平次」 24局	NTV「あぶない刑事」 25局
ANB「スポーツ大将」 13局	ANB「日曜洋画劇場」 16局
CX「火曜ワイドスペシャル」 27局	CX「花王名人劇場」 22局
TX「世界のプロレス」 7局	TX「日曜ビッグスペシャル」 9局
95局	97局
平日(火) 8時30分～	平日(火) 12時台
TBS「森本ワイドモーニングEYE」 17局	TBS「新伍のお待ちどおさま」 25局
NTV「ルックルックこんにちは」 4局	NTV「お昼のワイドショー」 25局
YTV「花姉妹」 9局	ANB「なうNOWスタジオ」 14局
ANB「美里美寿々モーニングショー」 31局	CX「笑っていいとも」 24局
CX「おはようナイスデイ」 27局	TX「陽気なルーシー」 4局
TX「不思議の国のアリス」 2局	92局
90局	

※合計で93局以上あるものは、独立U局のどれかがTXのネットをうけたためである。

4 自治体テレビ番組の現状

今回の研究のため集められた自治体テレビ番組の中から、直接視聴できたものと資料により分類できたもの、あわせて84番組を末尾の表のとおりまとめ、分析してみた。

●ENGレポートとミニ・ワイドショーが花ざかり

かつて、自治体のテレビ番組といえば、重要な施策や事業をめぐる座談会や制度についての解説などのスタジオ番組が主流であり、フィルム取材番組では文化財めぐりや風物誌といった構成ものが多かった。

その基本パターンは今も残ってはいるが、ここ10年程の間に急速に普及した(1)ENG取材の出現で、スタジオ番組も取材番組も多彩でいきいきとしたものに

なった。

現在の自治体テレビ番組の特徴をあげると表-2のとおり、ENGによるリポートとワイドショーのミニ版といったスタジオショーが多いことに気付く。

表-2 <番組形式>

自治体	形式	スタジオ					ENG			ドキュメント	ミニ中継	ニュース
		スタジオ	クイズ	座談	情報	告知	リポート	構成	おしらせ			
東京					1		4	1		1		1
府県		6	1	1	5	1	1	1		1		6
指定都市		2	1	1	2	1	13	5		1		5
他都市		3		2		3		3		1		1
小計		11	2	4	7	3	4	24	11	1	3	13
計					31			36		4		

番組形式として最も多いENGリポートの典型は、女性リポーターが、施設や催しの現場にでかけ、関係者あるいは参加者にインタビューし、リポートするものである。またスタジオ番組に多い形式を「ワイドショーのミニ版」と仮に記したが、その内容は4～5のコーナー企画全コーナーでENG取材による素材を使うケースが多い)を男女のキャスターが次々に紹介して行くというものである。

こうした形式は一般に関心の高まってきたニュース形式とともに、多様化する行政広報に対応するものとして、さらに増えると予想される。

(I) ENGとは「Electronic News Gathering System」とよばれるが、プロ用のビデオ取材システムとでも言えよう。取材をフィルムがもっていた制約から解放し、簡単な作業にさせた。コスト的にも、映像の鮮明さにも、即時性にも優れているため、昭和52年ごろから放送局に急速に導入されたため、今では放送局でのフィルム取材は極めて稀なこととなった。

●自治体番組は週末のBタイム番組

84番組の放送時間をタイム別にみると、A=11本、特B=29本、B=31本、C=13本となり、特BとBタイムで71%となる。

先にもふれたようにネット番組がAタイムを占拠して行く中で、自治体番組は地域の放送局が自主編成できる枠内ではいい時間帯をおさえていると言えよう。

そのAタイムに放送される11本の内訳は7本が独立U局、4本が系列局に分類される。番組放送時間はU局の7本が<30分4本、15分3本>に対し、系列局の4本は<6分、4分、3分、2分>である。

独立U局のように15分か30分の番組を、系列局が編成しようとするれば特BかBタイムにならざるを得ないことが上記の例からも理解できよう。

次に放送曜日別に分けると、84番組のうち33本が日曜日、31本が土曜日である。土・日に自治体番組の76%が放送されるということになる。

これは自治体の番組が休日の家族を視聴ターゲットとしていることに加えて土・日曜は長時間のネット番組が少ないこととも関連した結果だと言えよう。

(I) 系列局でAタイムに放送された番組

(65番組のうち4本=6%)

愛知県「くらしのミニ情報」(2分) 名古屋放送

大阪市「ズームイン大阪」(4分) 読売TV

〃 「ラブリー大阪」(6分) TV大阪

広島市「市政フラッシュ」(3分) TV新広島

独立U局でAタイムに放送された番組

(19番組のうち7本=37%)

神奈川「ウィークエンド情報かながわ」(15分) TV神奈川

滋賀県「月ようしがの広場」(30分) びわこ放送

〃 「ズームアップ県政」(30分) 〃

〃 「みんなのTV—ふるさと支局」(15分) 〃

奈良県「県民のひろば」(30分) 奈良TV

兵庫県「530万人の兵庫」(30分) サンTV

横浜市「リポートよこはま」(15分) TV神奈川

●府県の番組はじっくり型

大都市の番組はワンポイント型とミニ番組が中心である。

ここまで自治体提供番組は「ENGリポートとスタジオショー」の型で、週末の特BかBタイムに放送される」番組が多いことが浮かんできたが、今度は番組時間(分数)別に

表-3 <番組時間>

次の表のように分類し

てみると、見出しのよ

うな傾向が伺えた。

都道府県は比較的15

分、30分の長時間番組

が多いのにくらべ、都

自治体 放送時間	東京	府 県	政令指定 都 市	他都市	計本数
60分	2				2
30分	1	10	3	2	16
15分	2	13	10	4	29
5分	3	9	18	7	37

市型は5分のミニ番組が半数以上を占めることが分かる。

それでは次に、自治体規模別に具体的に提供番組の傾向などをみてみよう。

<東京都>

東京都のテレビ番組で目立つのは、月1回とはいえ2本の1時間番組である。レギュラー番組としては他に例をみない。「ドキュメント東京」の「レスキューに賭ける青春」は3か月をこえる取材期間をかけているし「スペシャルとうきょう」の「東京グラフィティ～歴史の町、新しい町～」は俳優の児玉清やニュースキャスターの井田由美を起用するなどキー局の余裕を感じさせる。

また「こんにちば東京」(30分番組)では老人をテーマにした映画を撮り終えたばかりの吉田喜重監督が「老いる文化を考える～老人ホーム424時～」のテーマで、多摩特別養護老人ホームから体験レポートを行っている。「人間は家庭環境の中で死ぬのが幸せ」としめる吉田の言葉が重い。

これら一連の番組には、制作費がかなりつきまわっていると考えられる一方、行政色はかなり押えられている。東京都側にも制作側にも番組づくりへの意欲的な姿勢が伺える。

<府 県>

府や県の提供する番組は、表-2と3で見るとおり、15分と30分番組が多く、

スタジオ番組がENGリポートを上回る。また、(1)「情報(1)」「情報(2)」「情報(3)」

なかでも、スタジオでの解説とスタジオシブシーが多い。前者には知事や幹部職員が登場するケースが多い。また後者は県政ニュースや重要施策の解説などがコーナー企画としてとり入れられている。いわばじょうくり型の番組と言えよう。また、(2)「情報(1)」「情報(2)」「情報(3)」の3番組は、多くの番組と同様に府県番組で異色なのが宮城県のクイズ番組「みやぎ東西南北」である。男女2人の司会者と応募してきた3人1組の2グループの回答者が出演者である。設問は10あまりで、その中には、県政だよりクイズとか地域にかかわる設問もあるが、半数は県とも県政とも関連のないもの。そしてクイズの間に宮城県が創作したヘルシーダンスの指導が2回行われる構成である。勿論、このヘルシーダンスの普及が県の主眼のひとつとみられるが、地域の人々にとっては関心のある番組であろう。

<政令指定都市> 大阪府提供番組の提供番組の提供番組の提供番組

政令指定都市の提供番組の特徴は5分ほどのミニ番組が多く、その大半がENGリポートである。表1、2のサンプルとした31番組のうち、30分番組はわずか3本に対し5分番組は18本であり、スタジオ番組8本に対しENG取材番組が18本を数える。また、(1)「情報(1)」「情報(2)」「情報(3)」の3番組は、大都市だけに準キー局の所在地でもあり、自治体側からすれば各局との「付き合い」上長時間番組を提供する余裕がなく、局側からすれば長い時間帯に長時間番組は編成できないということだろうか。

たとえば大阪市を例にとると、タイム料の表にあるとおり、スタジオ番組とした4番組はいずれも4～6分のENGリポートである。テーマをとりあげる分野は大きくは分けられているのであろうが、「シルバースポラントニア」「手話を学ぶ」「建設すすむなにわ大放水路」「ニュートラム沿線案内」などどの局の番組と入れ変えてもいような内容である。また、(2)「情報(1)」「情報(2)」「情報(3)」

こうした大都市提供のミニ番組は視聴率の高い番組の隙間に露出させ、広報効果を高めることを狙った番組と言えよう。これを考えるうえで、(1)「情報(1)」「情報(2)」「情報(3)」の3番組の大都市のこうした傾向の中で異色の番組は広島市提供の「サンデオひろしま」

(ミニ中継方式30分番組)である。テーマは「川から眺めた広島風景」出演者は広島育ちのスタンドグラス作家(女性)、広島の町をとりつづける写真家、広島大学客員研究員でフランス人の人文地理学者、広島市の町づくり審議委員をつとめる建築家の4人。建築家のリードで座談をしながら、小さなボートで広島川をめぐる構成である。川岸に展開する町の変化や思い出だけでなく、未来への要望や提言もさりげなく話される。行政色はほとんどなく、逆に市民の目で行政のチェックを行う真の市民参加番組とさえ思えるものである。そしてボートを出してもらった汽船会社の協力をスーパーインポーズしているのも珍しい。この番組は自治体側の番組づくりへの柔軟な姿勢がなければ実現しなかった企画であろう。

<他の都市>

5都市13番組という少ないサンプルであるが、番組時間でみれば指定都市型、番組形式は府県型である。ということは5分番組が大半で、15分と30分の番組はすべてスタジオ番組である。放送局の財政規模からいって、予算の制約もあるのだろう。ちなみにここで対象とした5都市は仙台、富山、松山、長崎、鹿児島。いずれも県庁所在都市である。自治体がテレビ番組をレギュラーで提供できるのは、今のところこうした県庁所在都市か、それに匹敵する地方の中核都市クラスまでといえよう。

5 自治体テレビ番組の今後

これから自治体テレビ番組がどうなっていくのかは、放送局の姿勢もさることながら、自治体の広報に対する姿勢によること大であり、ひいては市民意識や県民意識の変革に帰されることであろう。

ここでは今回の視聴を通じて感じた注目すべき動きを記して、しめどしたい。

○東京都と横浜市のCM登場

東京都が提供している2本の1時間番組は従来になかった形態で放送されている。東京都が民間スポンサーと同じようにCM枠でメッセージを放送してい

る。この中で「東京」の「緑」のコーナーは、第4回「緑」の例として、
 「ドキュメント東京」にはオマズのアニメではじまり、地震や水害の防災拠
 点としての調節池づくりを紹介し、「安心して住める街づくりを進めています」
 でしめるCMと有島一郎のナレーションでコンピューターグラフィックと緑の
 街なみをたくみに合成し、「緑をふやそう一人が1本……マイタウン東京」と
 語りかけるCMの2本、いずれも1分30秒が登場する。「スペシャル東京」に
 はその「緑編」と小嶋くるみ出演の3分30秒の調整池をテーマとするインフォ
 マーシャル（情報とCMを合成したもの）が使われている。また、この「緑」
 のCMの登場例は横浜市の特別番組「横浜人形の家」にもみられる。この番組
 は人形の家オープンにちなんだものだが、人形の家が市立の施設であること以
 外に行政色はない。CMはいずれも30秒でコンピューターグラフィックによる
 「みなとみらい21C計画」と横浜のイメージカットによる「生まれて横浜・す
 めばふるさと——ヨコハマさわやか運動」など3本である。このように、こ
 うしたCMの登場は、自治体も番組のかかわり方において、民間スポンサ
 ーと同じあり方をとろうとするものなのか。つまり自治体提供番組の一般番組
 化への動きと受けとめるべきなのか。ただちに断定はできないが、従来の自治
 体にはなかった考え方が生まれるかもしれない。このようにして、
 そして、ここに至るまでには、局側と自治体側の間で、番組づくりをめぐっ
 て、また番組へのかかわり方について、激しいやりとりがあったことは想像に
 難くない。このやりとりが結果として、番組の制作体制が、局側から局とコ
 ロローカルに徹するものから、局と自治体側が対等に制作するものへと、
 と東京都や横浜市の提供番組とは、おそらく対極にあるのが滋賀県の提供番組
 であろう。ここでは「月よう・しがの広場」（30分）と「みんなのテレビ・ふ
 るさと支局」（15分）をとりあげてみたい。

前者はスタジオ番組で〈ウォークリーニュース：5項目〉〈県政リポート：
 心身障害者に雇用の場を＝県労働部職安課長に聞く〉〈草の根情報：地蔵盆つ
 くりもの大会＝米原町＝ENG取材〉〈プロムナード'85：四十八体の石仏た
 ち＝高島町＝ENG構成〉以上4コーナー企画を男女のキャスターが交互に紹

介するもの。後者はレギュラーの女性レポーターが「ふるさととのふれあい」をテーマに、高島町野田地区を訪ね、地元の青年(ふるさと支局員)とともに、ふるさと自慢やおのろけを聞きながら、老人会、婦人会の活動などをリポートするENG構成。レポーター、支局員、老人会、婦人会の「話せばわかる」がこの2番組から伺えるのは、どこまでもローカルに徹した番組づくりであり、「いまわが国では」とか「東京ではいま」といった斬り口は一切ない。ふるさとの風土と人のあたたかさを伝え、そう遠くない日に県民全員が登場するのではないかとさえ思わせる。この番組は、NHKの「ふるさと」のネット化を先におそらく対極にあるに違いない東京都のいくつかの番組と同様に、自治体番組であることも強行政色も感じさせない。自治体番組の今後を考える時、滋賀県とびわこ放送のこの番組づくりの姿勢がその原点の一つであることを忘れてはならない。また、この番組は、ネット化をめぐって「ネット化はいいけれど、ネットできるローカル番組は、まだ少ない」という現状を踏まえ、ネット化を先ず自治体番組は現実にはローカル番組に止っていると述べたが、今回視聴した番組の中には、札幌の「特認校」(小規模校で行われている体験学習を中心にしたカリキュラムの紹介)や熊本県の「ダッシュ日本一県民運動」(大分県の一村一品運動に似ているが、日本一づくりは物産に限らず、文化活動でもよい)などの番組は関西のわれわれが視聴者であってもおかしくはない。ネット番組としても通用するものである。

こうした地方自治体の番組情報を集約する情報センターの設置を望む声も出ているが、さらに一歩進めて、自治体番組のネット化も考えられないことではない。自治体と放送局とが従来とは違った考え方や発想に立つならば不可能とはいえなくなるだろう。また、この番組は、ネット化をめぐって「ネット化はいいけれど、ネットできるローカル番組は、まだ少ない」という現状を踏まえ、ネット化を先ず自治体番組は現実にはローカル番組に止っていると述べたが、今回視聴した番組の中には、札幌の「特認校」(小規模校で行われている体験学習を中心にしたカリキュラムの紹介)や熊本県の「ダッシュ日本一県民運動」(大分県の一村一品運動に似ているが、日本一づくりは物産に限らず、文化活動でもよい)などの番組は関西のわれわれが視聴者であってもおかしくはない。ネット番組としても通用するものである。

自治体テレビ番組一覧
(A) 都道府県

自治体名	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送形式	テーマと内容
東京	こんにちはは東京	テレ朝 (V)	毎・金	11:00 ~ 11:30	30	C	ENG レポート	「多摩特別養護老人ホーム」リポーター吉田喜重、重要課題をスタジオ、ドキュメント形式で紹介
	あなたの東京	フジテレビ (V)	毎・土	11:15 ~ 11:30	15	B	ENG レポート	東京を文化や歴史の視点からとらえた現場リポート
	東京レポート	テレビ東京 (V)	毎・金	16:45 ~ 17:00	15	B	ENG レポート	地域の福祉など、都民の日常生活にかかわるものを紹介
	東京都だより	日本テレビ (V)	毎・日	11:45 ~ 11:50	5	特B	ニュース	都政の動き、行事など取材週間ニュース風に紹介
東京	とうきょう手帳	テレビ東京 (V)	毎月	17:50 ~ 17:55	5	B	スタジオ 情報報	暮らしに関する告知事項や行事案内をスタジオから
	東京トピックス	テレビ東京 (V)	毎・土	14:25 ~ 14:30	5	B	ENG 構成 スケッチ	行事や風物、話題などを街に出てスケッチ
	スベシヤルとと	日本テレビ (V)	月1土	16:00 ~ 16:54	54	B	ENG レポート	「谷中と多摩ニッポン」井田由美、兄玉清、さまざまな角度から東京を立体的に
	ドキュメント特集 東京 86	東京放送 (V)	月1土	15:02 ~ 15:53	51	B	ドキュメン ト	都民に興味のある話題をとりあげられる「ドキュメント」レギュラー番組
宮城	みやぎ東西南北	東北放送 (V)	毎・土	17:30 ~ 18:00	30	特B	スタジ オ	クイズ番組、2団体 (市民グループ) のクイズ合戦を軸にみやぎへルジール体験など紹介
	みんなの輪	宮城テレビ (U)	毎・日	9:00 ~ 9:30	30	特B	スタジ オ 解説	県の施策や事業を紹介
神奈川	700万人のひろば	テレビ神奈川 (U)	毎・日	11:00 ~ 11:30	30	B	スタジ オ 座談	知事、樋口恵子、田代利矢子、他座談「これからの県政をめぐって」

自治体名	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	テーマと内容
神奈川県	ウィークエンド情報 かながわ	テレビス川	毎・金	22:45～23:00	15	A	スタジオキャスト	特集「おもしろ博物館」 催し案内、週末の天気
	日本大通り情報	テレビス川	毎・金	11:30～11:40	10	C	スタジオ情報	主婦向けくらしに役立つ情報
	神奈川県からのお知らせ	テレビス川	毎日	11:40～11:45	5	C	スタジオ告知	制度、事業の発足など県政に関わる案内
	神奈川県ライオン	日本テレビ	毎・土	10:55～10:59	4	B	ニュース (ENGのみ)	ニュース性のある事業、催しなど紹介
愛知県	ジャストナウ アイチ	中部日本放送	(4月～9月) 毎・日	8:15～8:30	15	B	スタジオキャスト	生活の話題、郷土の姿など紹介
	くらしのミニ情報	名古屋放送	毎・水・木	21:56～21:58	2	A	ENGキャスト処理	生活情報、県の催し ナレーション
	レポートあいち	東海テレビ	毎・土	17:26～17:29	3	特B	ENGリポート	県政の動きや話題を主婦
	スポーツあいち	中京テレビ	毎・月	12:55～13:00	5	特B	ENGリポート	向けの地域の話
滋賀県	あなたと愛知	テレビス川	毎・金	14:00～14:15	15	B	ENGリポート	「がんばっていきます」中国帰還者」 「女性の就職など」
	月ようしがの広場	びわ湖放送	毎・月	19:30～20:00	30	A	スタジオキャスト	ウィクリーニュース、県政レポート、草の根情報、85、男女アナ プログラム
	ズームアップ 県政	びわ湖放送	月1 (第1火)	22:00～22:30	30	A	ENG構成	「恐怖・覚せい剤・シンナー乱用」
	みんなのテレビ びわ湖放送	びわ湖放送	月1 (第3火)	22:00～22:15	15	A	ENGリポート	現地リポーターも登場する、地域紹介、ふるさとへのふれあい—高島町・野田自治会—

自治体名	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	テーマと内容
滋賀	滋賀県の窓	近畿放送 (U)	月1日 (第1土)	17:15 ~ 17:45	30	特B	ENG 構成紀行	湖国の自然、歴史、風物などを京都に紹介
兵	530万人の兵庫	サンテレビ (U)	月1日 (第3日)	22:00 ~ 22:30	30	A	ミニ中継対談	ゲストと目原知事が通政の最重要議題と広い視野から対話するし、明日をさぐる
兵庫	はつとにゆーす兵庫	"	毎・日	9:30 ~ 9:45	15	B	ENG リポート	県の重要施策を中心に女性リポーターがリポート
兵庫	フラッシュアップ	"	毎月~金	18:00 ~ 18:05	5	特B	ニュース	県政のニュース・話題
奈良	県民のひろば	奈良テレビ	毎・日	18:00 ~ 18:30	30	A	スタジオリポーター	おねわわられている子供たち一県課長解説 ○わがまちふるさと一 大塔村長、他
岡山	おはよう930	山陽放送 (V)	毎・日	9:30 ~ 9:45	15	B	スタジオリポーター	県政総合番組、主要施策の紹介他
岡山	県民のひろば	テレビ岡山 (U)	偶数日 第2,3日 奇数日 第3日	8:45 ~ 9:00	15	B	ENG リポート	姫神線沿線案内 女性リポーター
徳島	Our 徳島	四国放送 (V)	土	7:30 ~ 7:45	15	B	スタジオリポーター	インタビュー「大鳴門橋完成」三木知事、「いかさき福祉年金」県担当部長他
愛媛	県政ハイライト	南海放送 (V)	毎・日	11:50 ~ 11:55	5	特B	ニュース	県政ニュース
愛媛	県政スタジオリポーター	テレビ愛媛 (U)	月1日 (第3日)	9:00 ~ 9:30	30	B	スタジオリポーター	県政の重要施策、施設等を多面的に
宮崎	朝のチャイム	宮崎放送 (V)	毎・日	8:15 ~ 8:30	30 15	B B	スタジオリポーター	「サツレイ構想」写真インサート 県商工労働部長

自治体名	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	テーマと内容
宮崎	サンデーざき	(U) テレビ宮崎	毎・日	9:00 ~ 9:30	15	B	スタジオキャスター	女性アナウンサー(県政リポート・学校紹介・交通安全・ちよっといいところ)の三ノ雷
熊本	KKT いきいきまくもとも日本一タックル	(U) 熊本民テレビ	毎・日	7:45 ~ 8:00	15	B	スタジオキャスター	ダンス・日本・消費生活コーナー・日本・クイズ・アレゼン
熊本	県政フラッシュ	(V) 熊本放送	毎・日	17:25 ~ 17:30	5	特B	ENGリポート	身障者スポーツ大会・リポート
熊本	フラッシュもとも	(U) テレビ熊本	毎・土	12:55 ~ 13:00	5	特B	ニュース	グリーンピア南阿蘇オープン木工振興・スタジアム空輪はじめ
沖縄	おはようなわ	(V) 琉球放送	毎・日	8:15 ~ 8:30	15	特B	ニュース	あいさつ運動、国体日より練習風景 (VTRのみ)
沖縄	〃	(V) 沖縄テレビ	毎・日	9:30 ~ 9:45	15	特B	〃	〃

(B) 政令都市

自治体名	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	テーマと内容
札幌	市民とともに	(V) 北海道放送	月1 (最終土)	10:30 ~ 10:45	15	C	ENGリポート	「札幌芸術の森」 HBC映画社
札幌	さっぽろが街	(U) 北海道テレビ放送	月1 (第1土)	10:30 ~ 10:45	15	C	スタジオキャスター	「ここが知りたい」→円山動物園長「Q&A」クイズ
札幌	さっぽろサタデー	(U) 北海道文化放送	月1 (第2土)	11:30 ~ 11:45	15	C	ENG構成紀行	「黒岩家住宅」
札幌	みんなの札幌	(V) 札幌テレビ放送	月1 (第3土)	8:20 ~ 8:35	15	B	ENGリポート	「特認校」いろいろんな試み紹介

放送番組における制作的視点からの分析

自治体	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	テーマと内容
札幌	札幌市民ニュース	(V) 札幌テレビ放送	毎・水	11:50 11:55	5	C	ニュース	市政の動き
札幌	さっぽろ市民ニュース	(V) 北海道放送	毎・土	12:55 13:00	5	特B	"	"
川崎	川崎市だより	(U) TVK 川崎テレビ神奈川	毎・日	9:55 10:00	5	B	ENG リポート	「川崎能楽堂完成」解説・館長「よみがえった草木寺」染色家
横浜	横浜市だより	(U) テレビ神奈川	毎～金	11:55 12:00	5	C	ENG リポート	行事おしらせや施設案内 (インタビュー)
横浜	リポートはま	"	毎・日	18:00 18:15	15	A	スタジオキャスター	市民の活動のリポートやタウン情報
横浜	ヨコハマポータルサイト	(V) 日本テレビ	毎・土	9:55 10:00	5	B	ENG 構成	由来地方向けに横浜の魅力を紹介
名古屋	名古屋アンゲル	(V) 東海テレビ	毎・土	10:45 11:00	15	B	ENG 構成	「工賦つづくり」 「言語療法士をめざして」
名古屋	名古屋ウイークリー	(V) 中部日本放送	毎・土	11:00 11:15	15	B	スタジオ座談	市長とロサンゼルス派遣高校生4人の座談、「名古屋まつりスタンバイ」
名古屋	名古屋市だより	(U) 中京テレビ	毎・日	11:50 11:55	5	特B	ENG 彫刻の町 TRベース	おしらせ (スーパード)
名古屋	週刊市政ニュース	(V) 名古屋放送	毎・日	11:45 11:50	5	特B	ニュース	動物園・オーストラリアフェア他
名古屋	なごやリポート	(U) テレビ愛知	毎・土	17:24 17:30	6	特B	ENG リポート	「思いやりと福祉を結ぶ一福祉基金」の公民館長・解説
京都	テレビ市民	(U) 近畿放送 KBS京都	毎・日	11:00 11:30	30	特B	スタジオ解説	市の施設や事業の解説 市民参加の座談会

自治体名	番組名	放送局(VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	内容
大阪	マイ大阪	関西テレビ(V)	毎・土	17:25～17:30	5	特B	ENG リポート	「シルバポランディングセンター」
	ズームイン大阪	読売テレビ(V)	毎・日	18:26～18:30	4	A	ENG構成 リポート	「手話を学ぶ」 「医学療法訓練」
	スケッチ大阪	朝日放送テレビ(V)	毎・日	11:46～11:50	4	特B	ENG リポート	「建設すすむなになわ大放水路」
	ラブライブ大阪	テレビ大阪(U)	毎・土	21:54～22:00	6	A	ENG リポート	「ニュートラム沿線紹介」 「下水道操縦の方」
神戸	神戸アンダール	サンテレビジョン(U)	毎・日	10:00～10:30	30	B	スタジオ キャスター ショー	マイタウン神戸、あの人の話、 散歩道、動物図鑑、市政関連の 話題、催しのお知らせ
	サンデークロニクル	中国放送(V)	毎・日	8:00～8:30	30	B	中継録画	「川めぐり」市民4人、ステンド グラス作家、建築家、写真家、外 人学生
広島	こんにちは広島	広島テレビ(V)	毎・金	10:30～11:25のうち の5分間	5	C	スタジオ 解説	男女きき手 運営事務局長・解説
	ハロー広島	広島ホームテレビ(U)	毎・日	17:25～17:30	5	特B	ENG リポート	「日本文化紹介ポランティア」 女性リポーター
島	マイタウン広島	テレビ新広島(U)	毎・土	11:30～11:45	15	C	ENG リポート	「海の消えた町ー井ローー」 女性リポーター
	市政フラッシュ	〃	毎・火	21:54～22:00のうち の3分間	3	A	ニュース	
北九州	サタデー北九州	RKB毎日(V)	毎・土	11:30～11:45	15	B	ENG リポート	「野草と語る」 「竹久夢二の世界」
	北九州くらしの情報	TNLテレビ西日本(V)	毎月～金	11:25～11:30	5	C	スタジオ 情報	月水金・生鮮食品の小売価格やお 買得品 火木・消費生活の情報提供

自治体名	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	テーマと内容
北九州	市政ニュース	FBS福岡	毎日	11:55～11:58	3	C	ニュース	市の行事や話題
福岡	わがまち福岡	KBL九州朝日放送	毎・土	12:55～13:00	5	特B	ENGリポート	地域の話題や風物誌など
	みんなのふくおか	TNLテレビ西日本放送	毎・土	11:30～11:45	15	B	ENGリポート	「障害者の自立をめざして」 「国際化する博多港」 プロダクションVOS

(C) 一般都市

自治体名	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	テーマと内容
仙台	さわやかレディー	仙台放送	毎・土	12:00～12:15	15	特B	スタジオ対談	「三世代同居住宅」 サント設計工房代表ゲスト
	ラブリーだせい	東北放送	毎・土	13:15～13:30	15	特B	スタジオ対談	仙台の芸術家シリーズ ニアニースト、インタビュとピアノ演奏
	ジャンプ・アップ・仙台	宮城テレビ	毎・土	17:15～17:30	15	特B	スタジオコーナー	学校めぐりー豆腐づくりー ちっちゃなあの歌 催し案内、プレゼント
	せんだい555	東日本放送	毎・日	17:55～18:00	5	特B	ENG構成紀行	都市景観シリーズー茶屋町ー ひとこと
富山	おはようKNB	北日本放送	毎・月	7:45～7:50	5	C	スタジオ告知	事業、催しの紹介
	富山市民ニュース	富山テレビ放送	毎・土	9:55～10:00	5	B	ニュース	市民参加の町づくり、ホテル・川をきれいに
松山	おはよう松山	南海放送	毎第2土	7:00～7:30	30	B	スタジオコーナー	市政プロジェクト8項目 健康せせせーアップ、エレクトーン、わたしの学校

自治体名	番組名	放送局 (VorU)	曜日	時間帯	時間	タイム	放送型式	テーマと内容
松山	ズームイン松山	(U) テレビ愛媛	毎第4日	9:00~9:30	30	B	スタジオキャスター	学校紹介公民館だより、地域の話題市民ガイド
長崎	あじさいニュース	(V) 長崎放送	毎・日	11:40~11:45	5	特B	ENG構成リポート	「長崎…大好きです—留学生」 「さわやかデビュ—ミス長崎—」
鹿見島	市民のひろば	(V) 南日本放送	第3日を除く毎・日	8:00~8:15 第4日 8:00~8:30	15~30	B	ミニ中継座談会	「近郊農業」市長と5人の若もの
鹿見島	市政の窓	(U) 鹿見島テレビ	毎・土・日	12:55~13:00 16:55~17:00	5	特B	スタジオ告知	市政のおしらせ
鹿見島	かごしま市民方アイド	(U) 鹿見島放送	毎・日	11:45~11:50	5	特B	”	”

神戸市におけるテレビ広報の現状について

松尾政男

（神戸市民生局参事・前広報課長）

1 はじめに

神戸市では市政に対する市民の理解と協力を得て、市民参加の都市づくりを進めていくため、広報・広聴活動を展開し、その充実を図ってきた。広報活動の果たす役割は大きく、市民同士の連帯感の絆でコミュニティ活動が活発になり、それが郷土愛の醸成にもつながり、住み良い都市づくりへの協力がなされて表れる。

グリーンコウベ作戦による緑化運動、クリコン神戸作戦の環境美化運動、ボートピア'81、ユニバーシアード神戸大会、コウベグリーンエキスポ'85のイベント展開など、地域に住む市民の熱意と協力があってのそれぞれの目的が達せられた。

市の広報媒体は、広報紙、ラジオ、テレビ、グラフが活動の中心となっている。広報紙、ラジオは昭和20年代、テレビ、グラフは40年代に始めている。広報紙の創刊は昭和26年で、「市政だより」の題字で発行していた。市民向けに市政を広く紹介する目的で発行したもので、お知らせ広報が中心であった。現在月2回発行している「広報こうべ」は、市民啓発、市政の重要施策の解説に重きをおいている。

放送による広報では、神戸を本拠地とする神戸放送（ラジオ関西）の放送開始が27年で、神戸市は出資者ということもあり、開局以来番組提供を続けている。

テレビによる広報活動は、UHF局のサンテレビが、44年に放送を始めたときから開始した。会社設立に際し、地元自治体として、3000万円を出資、その

後の増資に応じ、現在1億6800万円（出資率17.3%）で、兵庫県（2億8000万円 28.8%）に次ぐ大株主である。

番組提供を始めて18年になるが、その間いろんな番組形態で放送している。また、放送日時も、番組名も平均2年位で変わっている。現在は毎週日曜日、午前10時から30分放送の「神戸ニューアングル」を提供している。タイトルだけでは10年以上続いているが、番組の形態、内容、提供する情報内容は大部変わってきている。市民ニーズの変遷、予算上の制約、重要施策のPR展開などで変更してきた。

そこで本稿では、神戸市のテレビ広報活動を実証的に考察することにより、自治体のテレビ広報の抱える課題についての対応の一助にしたいと思う。

2 広報番組の沿革

サンテレビは、資本関係で地元自治体と比較的深い関係にあることから、自治体提供の広報番組の割合は大きく、自社制作の比率も高い。開局以来、地域の視聴者とともに歩むテレビ局を目指して、地域の生活、文化の向上に寄与する番組づくりに努めており、自治体としても広報番組を提供しやすい面もある。この背景には、他の在阪テレビ局が東京のテレビ局とネット関係にある

表-1 神戸市提供番組の推移

放送期間	放送番組名(タイトル)	放送曜日	放送時間
44.5～45.3	花時計からこんにちは	日	11:00～11:15分
45.4～48.3	おはよう神戸	日	10:00～10:30分
48.4～50.3	おはよう神戸	日	10:00～10:45
50.4～52.3	クローズアップ	水	22:30～23:00
52.4～53.3	クロストーク神戸22時	第一日	22:00～22:55
53.4～55.3	神戸ニューアングル	日	10:00～10:15
53.4～55.3	〃	日	10:00～10:30
55.4～56.3	〃	日	11:30～11:45
56.4～	こうべ新時代	第一日	22:00～22:30
56.4～	神戸ニューアングル	日	10:00～10:30

のに対し、サンテレビがネットワーク外の独立U局であるため、自社制作の比率が高くなっていること、営業面でも自治体は景気あまり左右されないのが取り組みやすいことなどが挙げられる。また、1992年度に放送開始した神戸市の広報番組の推移は表一1のとおりである。1992年度に「花時計」の制作費は、神戸市が「花時計」の制作費を初めて提供するのに当たって、テレビ広報を広く市民に周知させるために、番組名を公募した。放送日時を日曜午前11時から15分間としていたので、日曜日の朝にふさわしく、神戸らしい明るく軽快なものを求めた。902件の応募の中から、「花時計からこんにちは」が採用された。32年に市庁舎が現在地に竣工したとき、庁舎北側に日本最初に稼動した花時計が市民に親しまれ、花時計が市役所、市政の代名詞的なものになっていたからである。タイトルバックに流れる音楽も市制70周年記念で制作した神戸市民の歌「花時計のある町」を編曲して放送し、番組の固定イメージづくりを図った。

番組制作では、スタジオ番組とフィルム番組を交互に放送した。スタジオ番組では、市民に親しまれるようにするため、司会もアシスタントも未経験者を起用し、フィルム番組のレポートターもフレッシュなタレントを起用した。45年度から時間枠を30分に拡大、放送時間も1時間繰り上げて、午前10時から30分間にしたが、番組方式は継承した。当初は、制作、企画担当も素人集団であるので、試行錯誤で進めることが多かった。スタジオ番組では、市政に対する市民の親しみと理解を深めるため、みんなで市政を考え、話し合うテーマが多く、財政、教育、公害対策、消費者保護、都市計画、医療、交通、上・下水道など市政の各分野に広がっていた。市長、助役や関係局長が出演する機会が多く、堅くなる内容を司会者とアシスタントが柔らかく受けるといふ展開で、放送中の市民も自由に発言できる雰囲気づくりに努めていた。フィルム番組は、下半葉を目的的に福祉、教育、港湾の現場を紹介したり、市内の自然・風物、施設や街の話題などを紹介した。1994年度からは、内容を一変し、時間も15分延長した45分のモーニングショー形式のワイド番組「おはよう神戸」に変更した。視聴対象を女性にシフトし、身近な多くの話題を取り上げ、より親しみを深められることを意図した。テーマ

を定め、それぞれに関係したゲストの話を中心に、時宜に適した話題を提供した。教育、消費、健康、福祉、余暇、環境などのテーマが多い関係で、行政関係や学識経験者の出演が多く、ワイドショーの軟らかさにやや欠けた。

50年度からは、放送日時も番組内容も変え、水曜日の午後10時30分からの30分間のトーク番組を企画した。日常の市民生活と深いかわりのある話題を取り上げ、市民とともに考える討論番組として、市民意識の高揚とより良いコミュニティづくりの一助になることを狙った。原則として、1ヵ月1テーマのシリーズで放送する硬派番組であった。司会は作家の眉村卓氏が担当し、テーマに応じて学識経験者が出演した。2年間続いた放送では、消費問題を3ヵ月シリーズで2回したほか、教育3回、人権問題3回、健康2回、老人2回、児童・青少年2回、都市問題2回をテーマにしている。

52年度では、討論番組を毎月第一日曜日の午後10時から55分間の「クロストーク神戸22時」に切り替えた。司会は親子問題カウンセラーの伊藤友宜氏で、テーマやゲストは「クローズアップ」と同じ考えで進め、市民とともに考える討論番組とした。また、日曜日午前10時から15分間「神戸ニューアングル」の放送を始めた。ビデオで市内のトピックスや文化、施設や市政情報を中心に身近な話題を新しいアングルでとらえて紹介しようとした番組である。レポーターとしてタレントや漫画家など各分野の人が登場した。

53年度からは「神戸ニューアングル」の放送時間を30分とし、視覚を通して直接的に分かりやすく、情報や話題を提供できるように努めた。また、月曜日から金曜日の午後0.1時台に、30秒スポットの「神戸市からのお知らせ」を設け、市の催し物、募集などの情報を提供した。54年度ではこれを午後6時直前の時間帯に変更し、「インフォメーション神戸」のタイトルで放送した。55年度では「神戸ニューアングル」を再び15分番組とし、日曜日午前11時30分からの放送とした。そして第一日曜日の午後10時から30分番組として、「さうべ新時代」を放送し、躍動を続ける神戸の街の姿、人、生活、文化などを映像で紹介した。この番組は好評で、56年度から日曜日午前10時からの30分番組に戻

り、市民とかかわりの深い神戸のトピックス、施設、市政の動きをレポーターが紹介した。ポートピア'81の期間中は、ポートピア情報も放送し、PRに努めた。60年度からは、番組内容を変更し、スタジオ中心のパラメータ方式にした。60年は、ユニバーシアード神戸大会、ユニバーシアードフェスティバル、ラグビーワールドカップ'85などイベントが次から次へと予定されていたので、イベント、観光、コンベンション、市政情報など「見たい」「聞きたい」「知りたい」という各分野の情報をより多く提供できるようにとの意図であった。表2のようにコーナー分けをし、スタジオ、VTRで番組を構成している。主婦層を軸にして、一家で楽しみながら見れる工夫を凝らすようにしている。

3. 番組の企画方針

電波媒体では、視聴対象は広域的になる。サテテレビの場合、兵庫県、大阪府が視聴エリアで、460万世帯、1,400万人がそのエリア内で住んでいる。情報提供の内容は、神戸市民だけを対象とするのではなく、視聴エリアを対象にしたものになっている。また、神戸のイメージアップを狙った番組にするため、テーマ設定、キャンペーン戦略、市民ニーズの把握、時代の流れなどに留意して企画をする必要もある。

広報は、企画、アイデアの良さが勝負とよくいわれるが、テレビでは番組を視聴してもらうことが第一義である。広告と同様、A(Attention 注意)、I(Interest 興味)、D(Desire 欲望)、U(Understand 理解)、M(Memory 記憶)、A(Action 行動)で「振り向かせる、見させる、分らせる、覚えさせる、動かせる」というパターンが広報でもいえる。情報提供者側から受け手の市民に対して、認知→理解確信→行為という関係が直線的に因果関係で結べればよい。広報番組を認知→視聴してもらうことについては、決まった方式はないので、周知に努めるほか、話題性をつくることになる。番組提供者が自治体であること分ただけで、視聴者は堅苦しい気分になり、他の番組に切り替えられることもある。堅いことはある程度信頼性を得るが、映像の場合、親しみのあるものでなければ

ならない。視聴者がリラックスした気分で視聴できる番組にする方がよいが、娯楽番組にするわけにもいかない面もある。タレント性のある司会者、若い女性アシスタントやレポーター、市民を多く出演、登場させることで番組の性格や受け手の視聴者の感じが変わる。また、司会者や出演者が過剰演技、過剰表現をすることなく、喜怒哀楽を素直に、品よく表現することが親しまれる番組になる。制作期間が短い番組は、制作側と自治体側は十分協議をしているが、制作期間にゆとりがなく、不十分なかたちで放送というケースが出てくる。広報番組は、報道番組ではとらえにくく、表しにくい内容を視聴者に伝えるところに意味がある。報道ではセンセーショナルにとらえても、広報番組では事実を客観的に冷静に伝えることである。

題材は、生活に密着したもの、社会的なものを中心に置くことで、抽象的な内容のものは避け、具体的な内容で取り上げることによって信頼感、親近感が生じる。番組は生き物であり、それぞれ個性を持っている。情報番組であったり、報道

表2-1 神戸ニューアングルの企画

1'20"	プロローグ
40"	タイトル
6'00	マイタウンKOBE (VTR)
8'00	テーマコーナ (VTR)
6'00	ゲストコーナ こんな人 こんな話
3'00	神戸の散歩道(施設紹介)(VTR)
2'00	神戸ホットライン (お知らせ)
30"	週間カレンダー
1'30"	エピローグ (プレゼント・はがき紹介)

もつ強力なイメージ喚起力は、印刷物媒体をしのぐものである。テレビ番組の企画・制作に当たっては、マンネリ化防止のため、新しい素材、着眼点、表現方法が強く求められる。テレビは、家庭生活や市民の意識に大きな影響を与える媒体でもある。情報の中味は千差万別であるので、中味や質をしっかりと見極めて選別し、市民や視聴者の情報活動の糧となるものを提供する必要がある。

テレビ広報番組の対象は、女性を軸にして男性へと広がりを見せるのが一般的であるので、女性の生活行動、消費行動の潮流を見て、企画を立てることが多い。最近の行動としてよくいわれるのが、SKETCH で、Sport, Kitchen, Education, Travel, Culture, Health の頭文字をとったものである。スポーツ、生活、趣味、教養などの情報ニーズがあると考え、広報番組の内容も、限られた時間内で内容もできるだけ多くの情報が提供できる番組にしている。この背景には経済水準が上昇し、一人当たりの国民所得も上昇していること、また、労働時間の短縮、休暇の増、高齢者、家庭婦人、学生の余暇の増加などで、余暇時間が増大してきたことが挙げられる。

その結果、楽しむための娯楽、健康増進のためのスポーツ、生活の質を高める芸術・文化の諸活動も盛んになり、旅行やレクリエーション活動も盛んになる。テレビ広報の活用により、そのような文化、スポーツ関連の需要を開発、促進させることができ、各施設の有効利用にもつながるとともに、それに対する情報が求められる。

視聴者は、自治体が番組の提供者となっていることで、情報や内容に信頼を置き、安心して視聴しているので、生活関連情報の提供では、特定商品の広告放送にならないように注意することが必要である。企画や取材に当たって、公正な判断を行い、映像上、物理的にカットできないものやカットすれば不自然なものは止むを得ないが、取材時に制作者が配慮すれば十分避けられる問題である。また、プライバシーへの配慮も必要で、取材段階で留意すべきである。放送に当たっては、聴覚障害者への対応も考慮すべきで、一部自治体では、手話通訳を採用している。神戸市の場合、障害者に関連の深い番組を放送する

ときに手話通訳を行うが、テロップを流すこともある。制作側にすれば手話通訳者の画面処理に苦勞することになる。今後、手話通訳つき放送を増やすか、文字多重放送を採用するか検討課題の一つである。神戸市の番組の場合、平均2年で内容、形態を変えている。予算上の制約、市政の重点施策の広報強化、市民ニーズの変遷、時代の流れやマンネリ化の防止などいろいろな要因があり、止むを得なかったこともある。しかし、番組の定着化、固定イメージの形成を意図する面からでは4年位が妥当と思われる。長寿番組化し、同の看板番組として、市民や視聴者に親しまれるようになるのが理想である。番組の形式、内容が変わる要因の一つとして、企画、制作スタッフの人事異動がある。スタッフがかわれば、前任者の考えを踏襲しても、徐々に新任者の考えが反映し、変わってくる 경우가多く、最終的には、年度替え、番組編成時に変更されることになる。

広報活動は、明日の成果をすぐ期待するものではない。また活動効果も、一時的、即時的には現われにくい。市民の信用、信頼、理解を得るには、実績を積み時間もかかる。そのため、継続して働きかけるとともに、理解を得るのに必要な情報を提供しなければならない。全く無縁だと思われる第三者に対しても、良い印象を与えるよう、積極的に働きかけを行い、多くの社会的支持、理解を得るように努めることが必要である。

しかし、テレビ広報の場合、視聴率という数字で結果が評価されたり、予算という制約もあり、また、二重メディアの展開が予想される中、同じ映像中心の媒体ということで競合関係が出てくるという問題がある。

(1) 視聴状況
視聴状況調査は、視聴者全部でなく、一部を調べる標本調査であること、また、地域的に偏在しているので、必ず誤差が伴う。視聴率それ自体の数値はもちろん重要であるが、それがどの程度の信頼度を持ち、権威づけられるかである。一般には、サンプル数が視聴者数に比べて、あまりにも少数であること、

神戸市におけるテレビ広報の現状について

地域的に偏在しており、広域的な放送エリアでは判断するのに難しい面がある。また、テレビの一人1台化、ビデオによる録画など視聴実態と遊離している面など考慮されていない。

神戸市の提供番組の最近5年間の視聴率状況は表一3のとおりである。平均2%という数字は、日

曜日の午前の時間で、在阪テレビ局の番組を考えると善戦しているといえる。

サンテレビが放送を開始したのは44年で、その1年後に、神戸市の全世帯アンケート調

査(回収率20.7%)で、視聴状況の調査が行われた。「花時計からこんにちは」を「見ている」5.4%「見たことがある」19.2%「見たことがない」75.2%と出ている。この時の分析では、性別年代別で「見ている」男性では、19歳以下の2.2%から高年齢になるほど高くなり、60歳以上で9.3%となっている。女性も同じ傾向である。高年代ほど視聴率が高いということは神戸市に対する一種の愛着度指数を表していると考えられる。また、市内居住年数が長いほど同様に高くなっている。

表一3 神戸ニューアングル視聴状況

年度	57	58	59	60	61
視聴率					
平均	1.8	1.7	1.9	2.0	2.0
最高	3.9	5.0	7.4	7.6	5.9
最低	0.3	0.5	0.6	0.6	0.6

ニールセン調査

市政オピニオンアンケートで、広報活動について調査を行っているが、テレビ広報の周知度は他の媒体に比べて低い。表一4のように印刷物広報は高く、広報紙は月2回宅配さ

表一4 市政オピニオンの広報事業の周知度

事業名	調査年(数)	56 (500)	59 (300)	62 (300)
広報紙こうべ		98.7	97.4	95.8
市政ガイドこうべ		64.8	77.3	69.0
市民のグラフこうべ		64.8	81.2	57.7
神戸ニューアングル		27.6	40.0	35.9
サンデー神戸		16.1	15.8	10.6
インフォメーションこうべ		68.0	61.5	64.4
コンピュータサイン		19.2	36.0	46.5
キャブテン		—	—	7.0

表-5 市政オピニオンのテレビ視聴状況（神戸ニューアングル）

		よく見る	ときどき見る	見たことがある	ない
全体		18.2	26.7	50.8	
4.3					
56年	男	5.0	19.3	28.5	47.2
	女	17.2	25.2	54.1	
3.5					
全体		26.0	29.6	40.2	
4.2					
62年	男	7.2	28.1	30.2	34.5
	女	24.1	29.0	45.5	
1.4					

れているので高い周知度を示している。電波媒体は、視聴者側が選別するだけにどうしても低くなる。神戸市内ではNHK 3、民放6局を受像できるので、視聴競争は激しいといえる。先発の在阪局のシェアが高く、サンテレビはUHF局で後発のためシェアが低いこともある。

「神戸ニューアングル」の視聴状況は表-5のとおりである。56年調査では「よく見る」4.3%、「ときどき見る」18.2%、「見たことがある」26.7%、「見たことがない」50.8%となっている。62年調査では「毎週見る」4.2%、「2週間に1回」13.7%、「1月に1回程度」7.7%、「2～3月に1回」4.6%、「見たことがある」29.6%、「見たことがない」40.2%となっている。性別では、男性の方が女性よりもよく見ている。女性の方に見てもらふ番組企画であるが、逆の数字が出ている。

視聴状況と天気との関係を調べてみると、雨の日は在宅率が高くなるので、晴

神戸市におけるテレビ広報の現状について

の日や曇の日よりも視聴率が高い。60年度の平均視聴率は2%だが、雨の日は2.23%、曇1.96%、晴1.98%、61年度では雨2.16%、曇1.76%、晴2.09%となっている。

視聴に関係するものでは、新聞のラジオ・テレビ欄でどの程度紹介されるかで大きく変わる。番組名だけか、テーマ名も掲載されるか、番組内容が紹介されるかによって変わってくる。広報番組は、娯楽番組に比べ番組紹介の機会は少なく、「神戸ニューアングル」の場合、2週間に1回位の割合で、地元紙の神戸新聞に掲載される程度である。

番組の周知活動については、放送していることを知らせるだけでなく、その番組が人々の関心や要求に対して、どのような面で、どれだけ応えうるものになっているかについて、詳しい情報を提供することも必要である。

(2) 予算状況

テレビ広報の広報予算に占める割合は、表一六のとおりで、61年度で見た場合10大都市のうち4都市が30%を超えている。1億円以上も4都市ある。掲供テレビ局が4局以上が6都市あり、各局へ番組提供しているため、予算も大きくなっている。各都市の広報活動で、どの媒体利用に重点を置いているかで、予算に占める各媒体の金額は変わってくる。自治体は、商品生産や販売をする

表一六 10大都市の広報費、テレビ広報予算 (単位 千円)

	59年度			60年度			61年度		
	広報費	テレビ	比率%	広報費	テレビ	比率%	広報費	テレビ	比率%
札幌	580,442	54,068	9.3	556,281	50,096	9.0	592,309	51,784	8.7
川崎	292,188	34,701	11.9	250,645	35,237	14.1	282,052	42,564	15.1
横浜	690,734	215,741	31.2	846,261	215,148	25.4	781,298	223,788	28.6
名古屋	455,482	121,582	26.7	486,397	130,166	26.8	610,313	146,339	24.0
京都	209,203	69,753	33.3	218,270	69,095	31.7	222,915	69,065	31.0
大阪	410,804	201,767	49.1	431,549	207,237	48.0	458,442	197,544	43.1
神戸	362,663	66,072	18.2	361,896	64,090	17.7	360,655	63,450	17.6
広島	360,104	99,092	27.5	382,552	100,725	32.3	364,656	102,819	33.1
北九州	225,203	68,496	30.4	213,721	70,020	32.8	221,916	76,891	32.8
福岡	267,446	63,128	23.6	293,688	63,128	21.5	280,891	64,289	22.9

	提供局	番組数	4週放送時間
札幌	4	6	100分
川崎	1	1	20
横浜	2	3	180
名古屋	5	6	244
京都	1	1	120
大阪	4	4	76
神戸	1	1	120
広島	4	5	232
北九州	4	4	228
福岡	4	4	120

企業と違い、宣伝広告費が十分あるわけではない。テレビ広報でも、金に糸目をつけない番組づくりは、自治体では難しい。予算の制約があり、電波料、制作費を弾むことは、ほとんどの自治体では困難であろう。視聴率を上げるために、ゴールデンアワーに放送すれば、電波料が高くなり、放送時間を短かくしなければならない。制作費を安くすれば、構成の単純なスタジオ番組となり、視聴者もあまり見なくなる。固定視聴者をつかみ、マンネリになることなく持続させていくことは難しい。

各都市のテレビ広報番組の放送日時は、土・日曜日の午前が多く、官公庁タイムともいえる。テレビ局側の番組編成の都合もあるが、土・日曜日の午前であれば、電波料がそう高くないことと、ゆっくりと視聴してもらえる時間帯と考えていることである。テレビ局にしても、自治体であれば、年間通しての契約ができ、景気の影響を受けることも少ないので、営業面で安全弁になっている。

広報番組は、自社制作をする局が多いが、部分的に外注をしたり、プロダクション制作になることがある。制作費と番組の質との関係という問題も出てくる。

予算の制約は、番組の形成、内容、取材方法など基本的なことにかかわり、系統的、継続的、組織的に広報番組の開発を行うことが難しくなる。

(3) ニューメディアの利用

自治体は、市民の暮らしを守り、その向上を願う立場から、ハード面、ソフト面の両方を踏まえてよりよい情報社会をつくる必要がある。来たるべき高度情報化社会では、多様なメディア群による大量、多彩な情報が家庭や職場に流入してくる。そして、従前とは比較にならないほどの便益とサービスを受けることができる。それにより新たな社会ニーズが生じ、自治体も行政課題として対応しなければならない。情報化時代は、情報氾濫時代でもあり、情報整理時代でもある。時代の変化の流れに対応するために、個別的な情報を流す一方で

神戸市におけるテレビ広報の現状について

総合的なマクロ情報も流す必要もある。既存メディアとニューメディアの利用バランスを考えねばならない。神戸市も現在全国キャプテンに約360画面、文字多重放送でテレモ近畿に1番組提供しているが、端末の普及が遅れているので、現時点では大きな効果は期待できない。CATVも市の外郭団体が、ニュータウンで実験放送し、本放送への検討を進めている。また、地域キャプテンのサービスも62年度から始める。ニューメディアが本格的に移動すれば、受け手が分衆化していくので、送り手となる自治体側は受け身の対応ではなく、効果的な行動と表現で、新しい型を既存メディアでも創り出していく必要がある。

おわりに

市民にとっては、行政情報の適切かつ時宜を得た提供が必要である。テレビの場合、映像を通じて情報が伝達されるので、訴える力は大きい。また、印刷物広報は市域内という限界があるが、テレビ広報は広域的に放送されるので、その効果は大きい。今後の広報活動では、ニューメディアも含め、各メディアの特性を生かした立体的な活動を行うことが必要である。特に、最近では自治体間競争が激しくなり、イベント、観光、コンベンションなど行政のソフト化、サービス化という時代の流れを反映して、各種広報媒体の利用が活発になっている。

広報番組が、都市のイメージづくり、シティ・アイデンティティの役割を果たすことになる。そのため、テレビ広報活動は、継続的に持続し、視聴者になじんでもらう努力と良き番組づくりをする根気が必要である。

地方自治体における公益信託

制度の活用方策について

公益信託制度研究会

1 地方財政と基金制度

地方財政における基金は、第1表にみられるように、40年代前半までは全くといってよいほど配慮されなかった。

金額にあっても昭和41年度でみると、わずか1,216億円で、一般会計財政規

第1表 積立金現在高推移 (単位 億円・%)

区 分	総 額	財政調整基金	減債基金	その他特定 目的基金	対歳出構成比
昭和41年度	1,216	638	77	501	2.35
42	1,569	837	95	637	2.65
43	1,922	1,049	100	763	2.76
44	2,413	1,351	84	978	2.91
45	2,730	1,453	86	1,191	2.70
46	3,063	1,418	86	1,559	2.51
47	4,336	2,028	88	2,220	2.87
48	5,985	3,060	92	2,833	3.29
49	7,257	4,027	63	3,167	3.09
50	7,971	4,232	31	3,708	3.06
51	12,373	7,182	24	5,167	4.19
52	16,009	9,303	37	6,669	4.71
53	21,512	12,223	608	8,681	5.50
54	29,777	16,415	1,676	11,686	6.90
55	35,233	18,738	2,459	14,036	7.53
56	38,159	19,706	3,130	15,323	7.62
57	42,131	21,365	3,806	16,960	8.08
58	47,235	23,478	4,542	19,215	8.84
59	51,001	24,963	4,945	21,093	9.28

資料 『地方財政白書』

第2表 財政運営の安定化対策

目 的	地方財務会計方式	企業会計制度
景気変動対策 (収入の年度間調整)	景気調整積立金 (地財法第4条の3)	資本準備金
事業安定対策	積極性基金(建設・用地) 消極性基金(減債) (地財法第4条の3)	任意積立金
緊急臨時対策	災害対策積立金・基金 (地財法第4条の3)	利益準備金
資金安定対策	基金(用品)	運転資金

(注) 吉田寛神戸商大教授作成による。

模の比率で2.3%に過ぎない。どうしてこのように基金制度が発達しなかったかについては、次のような理由があげられる。

第1に、地方財務会計制度上の原因が考えられる。現行制度の基金制度を企業会計と比較すれば、第2表のとおり貧弱・不完全である。

毎年、退職者の退職金をその都度、税金などの一般財源から捻出している地方自治体の財政運営は、民間企業・市民からみて理解に苦しむところであろう。退職金基金などを拡充し、退職債を苦しまぎれに発行するような無計画な方法は、早急に改めなければならない。改善の方法としては第一に、現行制度上、財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金となっているが、現在、法定されている基金、積立金以外に、特別退職引当金、開発事業利益積立金、収益事業(ギャンブル収入)余剰金積立金など多目的・多種類の基金・積立金を設置し、自治体でそれらを十分に活用していく前傾姿勢がのぞまれる。

現行制度上でも、自治体によっては特定目的基金を巧みに活用している団体もあるが、制度としても整備し、資金管理システムを向上させる必要がある。

さらに地方財務会計制度の致命的欠陥は、ストック会計の欠落である。すなわち、地方自治体側の基金制度への認識不足であり、経営姿勢の甘さである。

たしかに制度としてみる限り、一応は道具だてはそろっているが、民間企業のように積立金・準備金制度について租税上の恩典というインセンティブ(誘導要素)がないため、自治体は十分に活用していない。

それは市民、議会のみならず首長にあってもこのような内部留保よりも眼前の行政需要の充足こそ、地方自治体のより価値ある選択であるという先入観があるからである。

しかし、このような財政運営上の技術的必要性は行政価値とは別の次元の選択である。したがって会計制度上、景気調整準備金は一般財源の少なくとも一割は積み立てるべき基金として強制的に留保させるよう制度改正がのぞまれるのであり、また、それ以上の積み立ても任意積立金として奨励すべきであろう。

しかし、50年の財政危機の苦しさの中からようやく基金・積立金への評価は高まりつつある。「夔に懲りて膾を吹く」の感があるが、第1表に見られるように、51年度末で1兆2,373億円、対前年度54.6%と非常な伸びを示している。また対歳出比で4.2%を示しており59年度は5兆1,001億円で9.3%と比率は上昇している。不況期に基金・積立金が伸びるという企業経営とは逆のメカニズムが働いているが、これは財源対策債などのカンフル注射が予想以上に効き、余裕財源が生じたからだと推定できる。53年度にあっても、地方財政計画のベースアップ率は5%であったが、不況を反映して人事院勧告は3.84%であった。その差額約5,000億円は各自治体によって事情は異なるがやはり予期せざる余裕財源の発生として基金に積み込むべきであろう。すでに秋田、兵庫、石川、岡山県、札幌市などでは増加する公債に対応して「県債管理基金」などの創設による基金化を図りつつある。

第2に、地方財政全般としての関心が、対中央政府との財源配分に重点がおかれたこと、さらに、戦後は高度成長、インフレなどによって基金そのものを必要としない財政状況が作りだされた。

すなわち基金を積立てるよりも、一刻も早く用地の先行取得をする必要があった。そのため外郭団体まで設立し、地方債資金以外の資金導入という苦肉の策を導入した。

さらに地方債にあっても財政力にもとづく償還能力を考慮して起債するという計画性は全くといってよい程、不必要であった。それはインフレで起債残高は実質的に目減りしたのみでなく個々の地方自治体の財政規模も急成長し

ていたので、起債残高の財政圧力は相対的に小さくなっていった。

したがって野放図に財政規模を拡大していても高度成長期にはそれほど深刻な財政上の後遺症とはならなかった。この点が後にふれたように50年以降の安定成長期に入って地方財政の財政圧迫の要因となる。しかしそれでも起債で先行用地取得・公共投資を行い、ことに用地などを基金として内部留保した地方自治体は結果として安定成長期に入っても財政運営上はマイナス要因として弊害をもたらすことはなかった。

いかにすれば地方財政運営にあつて、補助金、交付税など中央政府からの財政援助のみに精力を注入し、内部的な財政運用にあまり気をくばらなかつた団体は、結果として大きな代償を支払うことになった。

外郭団体による資金調達、基金による用地取得、資金管理による財務赤字などに十分に対応した自治体は、無意味な経常支出の膨張を回避できたし、内部留保によつて景気変動、収入減に対応することができた。

2. 景気変動と都市経営

40年代、あまり顧みられることもなかつた基金制度が、50年代に入つてにわかに脚光を浴びたのは、先にふれたように景気変動にあまりにも脆かつた地方財政への反省である。景気変動による収入減に十分に対応できなかったり、わずかな景気後退にもかかわらず多くの団体が赤字団体となつた点とに、今さらながら景気に脆い地方財政の体質に驚かされるのである。第1表にみられるように50年度で財政調整基金は全国ベースでわずか4,232億円、地方税総額の約5%、歳入総額の約1.6%に過ぎない。それでも財政調整基金の伸び率は47年度43.1%、48年度50.9%、49年度31.6%と高度成長の末期にそれなりの対応を見せたが、何分にも絶対額が少なすぎたといえる。

「行政の知恵」として好景気のときの余剰は、フロアとして消費せずに、基金・出資金、開発事業、土地ストックに回し、不景気には基金の取崩し、関連企業からの収益金の繰入れ、開発利益の繰出しによつて補填をするという運用である。肝要なことは、少なくとも好景気時の余裕財源を基金・土地とかのス

トックに充当し、将来に備えることであり、このことは「成長か福祉」かをこえたセオリーである。

そして好景時に財政支出を抑制し、内部留保することは、それだけ財政膨張を避け、不況期への財政負担を事前に軽減しているため、いわゆる上下、2倍の差がでてくる。たとえば人件費・扶助費などで100億円支出するか、その100億円を財政調整基金として留保するかによって、200億円の財政余力の相違が発生するのである。

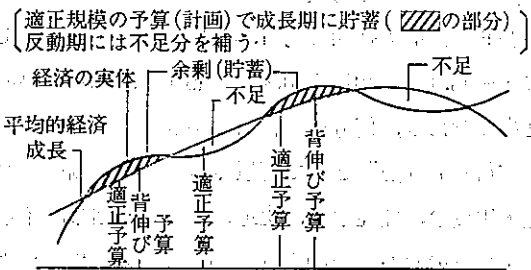
この点につき、地方自治体の財政運営にあっても早くから企業的感觉を導入し、都市経営につき新しい運営システムを切り開いた神戸市長官崎辰雄は、次のようにのべている。

「私が都市財政の運営にあたって用いた方法は、好況期の自然増をそのままフローとして消費してしまわず、土地・基金などのストックとしてプールしておき不況期での抵抗力を財政の長期的視点から養ってきたことだ。それは第1図のように表われ、要は基金に景気調整の財源プール機能をもたせることである。

すなわち、自治体であれ、民間企業であれ、景気変動に対応できる体制を確立する。それには、長期的視野で計画、予算を組むことだ。平均の成長率はなだらかに推移するが、経済の実体は平均成長率の上にとったり下にとったりキメ細かい動きを示す。そこで、予算や計画をつくる際、平均的な成長率の線に合わせて編成する。そこで、収入が予想以上に上がった場合は余剰分を保留して蓄え、不足が生じた時

第1図 景気変動に耐える財政

に埋め合わせ基金にする。とどろが、収入が予想以上に上がった時に合わせて限度いっぱい背伸び予算を組むと、反動がきて、不足の場合にはすぐに大きな赤字を背負う結果になる。家庭の貯



宮崎辰雄著『都市の経営』163頁

金と同じで、簡単な理論だが、これを実践するのは結構むずかしい。」（宮崎辰雄著『都市の経営』162～163頁）

このような基金活用の経営風土は、やはり一朝一夕にはできない。それには議会の協力や市民の理解も必要であり、眼前のニーズを抑えて将来に備えるということは、やはりかなりしつかりしたコンセンサスが根づいていなければできない。

この点、神戸市は恵まれていたといえる。戦前から財政資金を活用し、六甲山系の山林、丘陵地を買収してきた成果が、今日、住宅団地、レクリエーションセンターとして市民に大きな恩恵をもたらしている。たとえば、あの戦時下の苦しい時代（昭和19年）にあっても不動産資金条例をつくり1,000万円の基金を創設し、不動産買収に努めている。当時の野田市長は、議会の質問にこたえて次のように答弁している。

「他日復興計画トシテ理想的ニ進メルト云フ様ナ場合ニ付キマシテハ、此不動産取得ハ将来ニ非常ナル貢献ヲスルモノデアラウト存ジマス。……神戸市ハサウ云フ風ナ土地ヲ確保シテ置ケバ、他日ノ復興ニ非常ニ有利デアルト存ジマス。」（昭和20年7月1日臨時市会）

敗色濃厚であり、行政の前途多難であったときに、将来の復興のために土地取得を続けた経営風土は、やはり教えられるところが多い。

神戸市の内部留保はそのほとんどが土地・株券であり、地方財政法という財政調整基金でなく、普通財産としてのストックであるのはやはり土地への執念によるところが大きい。

本来、基金は高度成長期、不況に備えて経常支出を抑制する手段として、インフレで目減りしない土地などで設定し、財政運営を図っていくのが本格的な政策といえる。

しかし地方財政全般としては先にみたように50年代に入って、オイルショックと放漫財政に悩まされた教訓として、事後的にはあるが財政調整基金への積立が、第1表にみるように急速に高まった。やや手遅れの感があったが、それでも基金による財政運営の安定化を図っていくというセオリーだけはほとんど

第3表 その他特定目的基金

区分 年度	災害の ため	建設事業 充当のため	内			
			(1) 庁舎関係	(2) 学校関係	(3) し尿・ごみ 処理関係	(4) 土木関係
50	11,771	137,453	11,369	1,296	—	4,398
55	21,704	247,800	76,025	45,475	—	16,001
56	24,406	260,807	83,341	39,137	—	19,064
57	28,848	284,918	97,393	27,150	—	20,585
58	33,067	333,884	109,036	25,938	—	35,290
59	35,750	367,355	126,146	15,946	—	35,769

資料 『地方財政統計』

ど全自治体に定着したのではなからうか。その結果が50年代に入って苦しい財政環境にあるにもかかわらず積立金が絶対額としては伸びていることで表われている。

3 中間サービスの拡充

近年、地方自治体において全く新しい視点から基金制度が脚光を浴びるようになった。しかし地方自治体の基金は金額にあっても、また、政策的関心度にあっても、財政調整基金、減債基金、土地開発基金が中心である。

すなわち都道府県ベースでみると、昭和59年度、財政調整6,482億円、減債3,277億円、その他特定5,655億円、合計1兆5,414億円となっている。

その他特定目的基金は36.7%の比重となっている。その他特定目的基金の詳細な内訳は集計されていないが、都道府県ベースでみると第3表にみられるように庁舎等建設積立基金が3分の2を占めている。すなわち5,655億円のうち3,674億円と65.0%を占めており、公共的特定基金が含まれるといわれるその他基金は1,412億円と25%と4分の1に過ぎない。全基金のなかでは9.1%と10分の1弱である。

しかし、その他特定目的基金の中での比率は、55年18.7%、56年21.5%、57年23.5%、58年25.2%、59年25.0%と年々上昇基調にある。

地方自治体における公益信託制度の活用方策について

現在高の状況

(単位：百万円)

しかし、金額

訳	財産取得 のため	公債費充 当のため	その他	合計
(5) その他				
20,390	2,589	—	32,042	83,855
110,299	15,210	—	65,336	350,050
119,265	16,044	—	82,731	383,988
139,790	18,479	—	102,245	434,490
163,620	19,352	—	130,397	516,700
189,494	21,227	—	141,213	565,545

的には少なくとも異質の基金が創設されつつあることは注目すべき事実で、それは文化・環境・福祉などの分野にあって、公益信託制度の変

形として、自治体への預託が行われたことである。

この種の基金はこれまで一部の篤志家が奨学基金などの名目で古くから預託を行っていたが、近年、奨学制度のみならずナショナル・トラストにみられるように環境保全やさらに文化・スポーツ、福祉・医療などの分野へひろがり、その基金は多彩な目的別基金として充実しつつある。このような基金の拡充の誘因は、疑いもなく地方における中間サービス(公益目的)への住民・地域ニーズの高まりにある。

すなわち40年代に入って地方行政は開発と福祉へと2極分化現象を40年代に深めていった。すなわち開発にあっては公共デベロッパーに典型にみられるような臨海工業地帯の造成、市街地再開発ビルの建設である。一方、65歳以上老人医療公費負担に典型的にみられる福祉の一般化である。

ところが文化・福祉・環境保全などについて、市場メカニズムでも、公共メカニズムでも十分な成果が期待できない中間メカニズムに依存しなければならぬ分野である。たとえば有償福祉にもとづく在宅サービス、イベントをかねたスポーツの冠大会、環境保全・景観形成のための土地・建物保有などで、これらは地域の企業・住民の参加のメカニズムがどうしても不可欠な分野である(第4表参照)。

すなわち地方自治体が行政委託、補助金行政などで下請的に行うのではなく

第4表 供給形態と支配原則

市場サービス (市場のメカニズム) → 第3セクター (企業参加)
地域サービス (参加のメカニズム) → 財団・社団 (市民参加)
一般サービス (効率のメカニズム) → 公社方式 (外部委託)
行政サービス (公共のメカニズム) → 直営方式 (自己処理)

(注) 『都市経営システムの開発』 121頁。

地域の自発的エネルギーを活用しながら遂行していくことが最適のシステムといえるサービス事業である。

そのため単に公益法人、公社、財団・社団にそのサービスの分担をまかしても、その財政的基盤を固めるための基金設立や活動奨励のための財政援助システムの保障のための基金創設がみられるようになった。

すなわちこれら中間的サービスは、自治体が直営方式で行うのではなく、第5表にみられるような住民・団体委託で行われるケースが多い。その場合、事務・施設委託という純粋な委託方式を採用するケースは、本来、行政事務とみなされる部門であり、中間サービスの部門は直接的な委託方式とともに、奨励金的な財政援助を行う方が、地域社会の自発的活動を継続的に誘発させていくために、すぐれた方式とみなされるようになった。そのため毎年度、自治体の予算で補助金を助

第5表 委託形態の類型化

成するよりも、基金を設定しその利子の枠内で活動を奨励していくことがよりベターな方式と考えられるようになった。

企業委託方式	外注方式 (経理契約) 第3セクター方式 (資本参加)
住民委託方式	個々の住民 (ボランティア) 住民組織 (財団・社団・自治会)
団体委託方式	公益法人方式 (福祉・医療・教育法人) 外郭団体方式 (公社・協会・株式会社)

4 基金制度の再評価

このように行政のサービスの拡大が、行政供給形態の多様化、また、行政サービス供給原則の選択化をもたらしたが、同時にそのための費用負担、資金源

第6表 住民需要と供給主体

組 織 財	公共団体	公営企業 地方公社	企 業
公 共 財	一 般 道 路	公社有料道路	民間有料道路
準公共財	公立競技場	スポーツ施設	スポーツアリーナ
準市場財	老人ホーム	軽費老人ホーム	有料老人ホーム
市場財	公営住宅	公社住宅	民間住宅

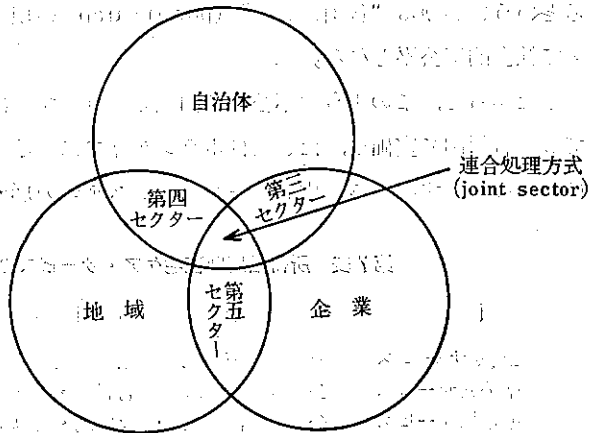
にあっても変化をもたらした。

第6表にみられるように、地域社会が求める財は公共財から準公共・市場財さらには市場財まで様々である。しかも、その供給主体は公共財—公共団体、市場財—企業とは必ずしも決っておらず、中間サービス（準公共・市場財）を含めて、多彩な組合せが可能である。

さらに供給形態にあつては、混合方式として第2図にみられるように、第3～5セクターが、行政関連サービス・事業を分担している。

たとえば、市民・自治体では住民団体の参加した福祉ボランティアなどの第4セクター、企業・自治体では地域開発のための第3セクターがある。しかし、市民と企業との関係は、今日、企業の施設開放、コミュニティ活動などによって高まりつつあるが、第5セクターといえるものはなく、強いとあげれば廃品回収業者と地域住民組織など

第2図 行政サービスの処理方式



出所)「昭和52年度神戸市行財政制度報告書」17頁。

の共同作業による古紙などの再資源化活動があげられるが、法人格をもつまでにはいたっていない。将来、消費者、福祉活動などの分野で形成が見込まれる。

今後、自治体・市民・企業の三者協力による連合処理体制（joint sector）の形成・活動・拡充が急がれるのである。現在、自治体のなかには高齢者福祉事業団など不完全な形態ではあるが、すでに組織化され活動中である。さらに、自治体・市民・企業などすべてが参加した団体は、福祉・文化・体育などの社団・財団・基金などの活躍が期待されるのである。

これからの行政にあって、基礎的ニーズとしてのシビル・ミニマムの行政に加えて、選択的サービスとしての中間的行政の比重、ニーズが高まりつつあることである。

これはスポーツにおいて学校スポーツとともに、レクリエーション的な主婦・老人を対象とするスポーツがひろがりつつあることによってもわかる。

これら選択的なサービスにあっては費用負担にあっても行政的サービスは無料という原則ではなく有償化がのぞましい。たとえば福祉サービスについてみれば第7表のように所得段階別のサービスに対応した費用負担方式が考えられる。

なぜなら市場・公共サービスのみでは、中間層は全くサービスから見放されるといういわゆる“貧困のわな”（poverty trap）の現象に陥ることとなり、却って社会的不公平となる。

したがって、このような不公平を回避しようとするれば、課税所得世帯に対しても、有料制で安価な、たとえばボランティアによるサービスを斡旋しなければならない。すなわち、中間サービス・システムの形成が急がれるのである。

第7表 所得階層別在宅ケア・サービスの類型

類 型	供 給 形 態	費 用 負 担	受 益 者
公共サービス	直 営 方 式	全額租税負担	低所得者層
準公共サービス	公 社 方 式	有料制・委託金	中間層（下）
準市場サービス	公 益 法 人	有料制・奨励金	中間層（上）
市場サービス	企 業 方 式	全額個人負担	高所得者層

このような所得段階的サービスは、中・高所得者からはその財政援助分を費用で取り戻す（claw back）効果もある。しかし、このように供給形態に多様性をもたせるほうが、かりにサービスの質が落ちたとしてもサービス量は大きくなり、それだけ社会的公平が図れる。量も質も充足できればよいが、量か質かの選択を迫られるケースもあることを充分に認識しておく必要があり、さらに、財源をより多く投入すればより良質のサービスが得られるとは限らない。

しかし公益法人や市民ボランティアが行う公益的活動は強力な資金源の後援がない場合が多く、その活動はきわめて苦しく、財政的に行詰るケースが少なくない。そこでクローズアップされてきたのが、先にふれた連合処理方式である。財政援助資金として、特定グループのみの資金では苦しいので自治体も基金を拠出し、市民からの寄付を合せてこれら活動を奨励するための基金づくりがひろがりつつある。すなわち第4～7表にみられるように行政が直営で、全額自己財源でという方式のみでなく、行政サービス・事業の性格によって多様な供給形態、費用負担方式を選択していこうとする傾向が、次第に常識化しつつある。これからは、国全体、地域社会全体にとっても、公的責任によるシビル・ミニマムの維持という基本姿勢をまもりながら、中間（準公共、公益、準市場）メカニズムを活用していかなければならない。

ことに、これからは公共メカニズム、市場メカニズムに代わる新しい中間メカニズムを形成し、地域環境の自己完結型経済メカニズムを生み出していかなければならない。公共メカニズムはなるほど生存権を保障し社会的公平を確保しようとする。しかし一方、第8表にみるように、公共メカニズムは強制のメカニズムであり、それは強制的に経費を徴収す

第8表 地域社会のメカニズム

市場メカニズム	欲望—破壊
公共メカニズム	強制—浪費
準公共メカニズム	公平—効率
公益メカニズム	贈与—参加
準市場メカニズム	共存—責任

高寄昇三著『高齢化社会と地方自治体』211頁

るのみならず、強制的消費（幹線道路、文化ホールなど）を強要し、個人の限界効用からみてかならずしも重要でない浪費を拡散する。また市場メカニズムは個人欲望の充足であって、それは市場メカニズムに煽られ、しばしば過剰消費となるのみならず、社会的消費とのアンバランスをもたらし、ついには個人生活、社会環境の破壊にいたる。

このような両メカニズムの欠陥を補正していくために、中間メカニズムの注入が必要である。公益メカニズムの事例は血液供給にみることができる。売血方式という市場メカニズムで失敗した供給システムは、日本赤十字社による社会的供給システムに転換しつつある。これはまさに贈与のメカニズムであり、自己の供給にかんして完全な反対給付を要求しない。今後、地域福祉サービスにあつては、このような奉仕という贈与、すなわち参加（愛）のメカニズムを活用しないかぎり、コストの高い社会と化して破綻していくだろう。一方、公共・市場メカニズムの欠陥は中間メカニズムによって中和され、代替されなにかぎり、同じように経済社会の不安かコスト高に悩まされることになる。すなわち地域社会のサービスの確保のため、余剰の人的エネルギーを再生・利用していくことが求められているのである。主婦・老人層を中心として、有意義な仕事を安価な報酬で、しかも無理のない奉仕システムでまとめ上げていく組織が必要である。シルバー人材センターはその一例といえるが、さらに民間の公益法人の成熟がまたれる。それは世代間・階層間を超えた共存の理念に支えられた奉仕ボランティアの活性化でもある。

5 公益的基金の誕生

従来の基金である財政調整、減債、土地開発基金などは財政的一般基金といえ、これに対して文化、環境、福祉、教育などの基金を公共的特定基金と一応呼んでよいであろう。

そしてこれら公共的一般基金のなかで特に民間的寄付を受けて、地方自治体が受託し、運用している基金を公益的特定基金とネーミングすることができる。

地方自治体における公益信託制度の活用方策について

これらの基金は従来の古典的な基金また、信託銀行などが受託する公益信託と次のような点で異なる。

第1に、基金の目的として、地方財政上から比重の高いのは財政調整、土地開発、減債などの基金であるが、それらは民間の準備金などと同じ財政運営上の基金である。したがって基金から発生する利子を一般会計外に支出し、公益的目的に充当する基金ではない。

第2に、公益信託の如く、信託法にもとづいて信託銀行が管理・運営する基金ではない。管理・運営の主体は地方自治体であって、その形式は公益信託の如く法定化されていない。

基金条例を個別的に制定し、その基金の全額が特定個人という公益信託ときわめて類似した基金もある。しかし、基金条例は定められているが多目的であったり文化・福祉・環境といった概括的目的で、基金も自治体の拠出基金に加えて、特定・多数の寄付金からなる基金も少なくない。特に近年、多いのが後者の基金である。

第3に、管理・運用方式にあって必ずしも画一的でない。基金の管理は形式的には自治体が行うことになっているが、基金の運用は外部の金融機関へ預託してしまうケースと、自治体が他の基金などプールして自主管理するケースとに分かれる。

つぎに基金の果実につき自治体で補助金と同じように行政内部で決定するケースと、行政内部ではあるが、部外者も入った運用委員に付託して決定するケースと、果実を外部に支出してしまい、行政以外の財団・社団その他協議会(権利能力なき団体)などがその配分を決定するケースなどにわかれる。

第4に基金の拠出方式などからみて、官庁主導型、民間主導型、官民協力型などにわかれるであろう。

まず自治体がその基金の大半を拠出し、まず基盤をつくり、それに賛同した市民・企業が寄付をする基金がある。つぎにそれと対照的に民間的に企業・個人などが大半を拠出し、自治体がそれに追加出損する基金が存在する。そして先にふれた官民協力としての連合処理方式の一環としての基金がある。

これら基金が近年、拡充されつつあることは第3表のその他特定目的基金のその他基金の伸び、比率をみてみると如実にわかる。50年から55年までは全体の伸び率を下回っていたが、55年からは26.6%、25.8%、23.6%、27.5%、8.3%と毎年かなりの率で伸び、50年から59年の5カ年で2.16倍に伸びている。

第9表 A市基金一覧表

(昭和60年度単位：千円)

基金名		設置年月日 及び 廃止年月日	基金名		設置年月日 及び 廃止年月日
1	用品調達基金	39. 3.19	19	公園緑化事業基金	56. 4. 1
2	市民文化振興基金	56. 4. 1	20	都市計画事業基金	39. 4. 1
3	市庁舎整備基金	54. 3.30	21	市営住宅等敷金積立基金	44. 4. 1
4	財政調整基金	41.12.20	22	K奨学金基金	41.12.20
5	給与基金	26. 4. 1 58. 3.31	23	H奨学金基金	52. 4. 1
6	公債基金	54. 1.10	24	体育事業振興基金	52. 4. 1
7	被災てん補基金	39. 3.23	25	下水道事業基金	39. 3
8	土地開発基金	44. 3.31	26	港湾事業基金	50. 3.31
9	勤労者福祉事業基金	46. 4. 1	27	開発事業基金	47. 4. 1
10	勤労者福祉共済基金	47.11. 1	38	病院事業基金	56. 3.30
11	消費者訴訟資金貸付基金	49. 7.15	29	水道事業基金	50.11.13
12	公設質屋貸付基金	39. 4. 1 59. 3.31	30	交通事業基金	50. 4. 1
13	失業対策事業公傷者貸付基金	39. 4. 1	31	公共事業用地取得基金	39. 3.31 49. 4. 1
14	心身障害者保険扶養基金	41. 9. 1	32	公会堂建設基金	39. 4. 1 48. 3.30
15	同和更生資金貸付基金	43. 4. 1	33	中小企業小額融資損失補てん基金	39. 3.31 52. 3.29
16	民間社会福祉事業職員福利厚生基金	49. 3.30	34	中小企業近代化融資基金	39. 3 49. 3.29
17	市民福祉振興基金	52. 9.24	35	既成宅地防災工事融資基金	38.10.19 52. 3.31
18	農業共済事業基金	43. 3.30			

これに対してそれ以外のその他特定目的基金は1.61倍しか伸びていない。全基金でみるとその間に1.4倍の伸びしか示していない。

6. 公益的基金の現状

財政的一般基金に比して、公共的特定基金は、金額的には未だ少ないが、基金数にあっては近年、続々と創設されつつある。

第9表はA市の基金創設状況であるが、市民文化振興基金、市民福祉振興基金、公園緑化事業基金、体育事業振興基金など、先にふれた公共的特定基金が50年代に入っていずれも創設されているのが目立った現象で、しかもこれら基金はすべて民間寄付を含む公益的特定基金である。

当初、用品調達、給与基金といった財務会計的基金と被災てん補、公設質屋貸付、失業対策事業公傷者貸付基金などの救済基金が中心であった。しかし、40年代に入ると開発関連基金の設置が本格化し、地域開発、都市計画、下水道港湾、開発、水道、交通、用地取得、土地開発基金などが続々と創設される。

なお第10表にみられるように基金数および金額も全体として増加基調にあることは、財政調整基金などの取崩しにもかかわらず、特定目的基金などの増加があるためである。それでも10年余で5倍以上の伸びを示しているが、A市政

第10表 A市基金数・伸び率

年 度	基金数	指 数
49年度	23	100
50	25	127
51	23	161
52	26	185
53	27	218
54	28	229
55	29	269
56	32	317
57	31	377
58	31	421
59	30	482
60	30	534

政がその間2.5倍しか伸びていないのと対比すると基金の伸びは大きいといえる。

このような基金設立の傾向は、地方公社（外郭団体）の設立傾向と酷似しており、第11表にみられるように40年代、開発関連公社が急速に設立されていったが、50年代に入って社会福祉・教育・文化関係が目立って設立されていったことである。

C市のケースでも、基金は基本、財政調整、奨学、特別奨学、公園整備、文教施設整備、霊園、土地開発、災害遺児、市営住宅整備、文

第11表 地方公

(昭和59年1月現在)

区 分	都道府県	指定都市	市町村	計
1 地域・都市開発関係	90 (6.9)	25 (10.9)	1,686 (63.7)	1,801 (43.1)
2 住宅・都市サービス関係	73 (5.6)	28 (12.2)	67 (2.5)	168 (4.0)
3 観光・レジャー関係	62 (4.8)	12 (5.2)	194 (7.3)	268 (6.4)
4 農林水産関係	339 (26.2)	23 (10.0)	110 (4.1)	472 (11.3)
5 商工関係	141 (10.9)	23 (10.0)	73 (2.8)	237 (5.7)
6 社会福祉・衛生関係	167 (12.9)	20 (8.7)	129 (4.9)	316 (7.6)
7 運輸・道路関係	87 (6.7)	28 (12.2)	36 (1.4)	151 (3.6)
8 教育・文化関係	162 (12.5)	42 (18.2)	219 (8.3)	423 (10.2)
9 公害・自然環境保全関係	23 (1.8)	5 (2.2)	14 (0.5)	42 (1.0)
10 その他	152 (11.7)	24 (10.4)	120 (4.5)	296 (7.1)
計	1,296 (100.0)	230 (100.0)	2,648 (100.0)	4,174 (100.0)

(注) ()内は構成比率(%)である。

(出所)『地方公社総覧』(昭和59年版)12ページ、および各年版より作成。

化交流振興、減債、用地、ボランティアの14基金である。これら基金は設立順に挙げており、59、60年度に文化振興基金(自治体2億円、民間1億円)、ボランティア振興基金(自治体2億円、民間1億円)と、やはり近年になって公益的特定基金が設立されている。

ただA市の公益的特定基金についてみると、いわゆる官庁主導型といえ59年度の積立金の状況を見ると文化振興基金 428百万円のうち寄付28百万円、福祉振興基金 110百万円のうち寄付10百万円、公園緑化 468百万円のうち寄付34百万円と圧倒的比重で自治体拠出基金が多い。要するに自治体の基金を母体として民間寄付を呼び込んでいるといえる。もっとも体育振興基金はそれでも1212百万円のうち寄付が 833百万円と3分の2を占めている。

もっともこれら基金のなかには民間主導型で全額民間の拠出金からなる2つの奨学基金があり、いわゆる公益信託制と同じ機能を果たしているが、A市に関

地方自治体における公益信託制度の活用方策について

社 会 種 類
 <参考>

昭和43年 4月現在	昭和48年 12月現在	昭和53年 4月現在	昭和56年 1月現在	43~48年 増減	48~53年 増減	53~59年 増減
502 (51.6)	1,503 (55.9)	1,703 (50.6)	1,731 (46.6)	1,001 (58.3)	200 (29.8)	98 (12.0)
90 (9.2)	135 (5.0)	143 (4.3)	165 (4.4)	45 (2.6)	8 (1.2)	25 (3.1)
41 (4.2)	145 (5.4)	177 (5.3)	220 (5.9)	104 (6.1)	32 (4.8)	91 (11.2)
109 (11.2)	304 (11.3)	389 (11.6)	430 (11.6)	195 (11.3)	85 (12.7)	83 (10.2)
33 (3.4)	119 (4.4)	160 (4.8)	199 (5.4)	86 (5.0)	41 (6.1)	77 (9.5)
42 (4.3)	110 (4.0)	170 (5.1)	239 (6.4)	68 (4.0)	60 (9.0)	146 (17.9)
39 (4.0)	103 (3.8)	132 (3.9)	143 (3.8)	64 (3.7)	29 (4.3)	19 (2.3)
31 (3.2)	139 (5.2)	228 (6.8)	305 (8.2)	108 (6.3)	89 (13.3)	195 (24.0)
— (0.0)	17 (0.6)	28 (0.8)	29 (0.8)	17 (1.0)	11 (1.6)	14 (1.7)
86 (8.8)	115 (4.3)	230 (6.8)	255 (6.9)	29 (1.7)	115 (17.2)	66 (8.1)
973 (100.0)	2,690 (100.0)	3,360 (100.0)	3,716 (100.0)	1,717 (100.0)	670 (100.0)	814 (100.0)

する限り金額的にも小さく基金数にあっても少ない。

公益的特定目的基金が官庁主導型となるのはA市のみに限ったことでない。B市のケースでも9つある基金のうち1つだけが文化基金という公益的特定目的基金といえる。財源的には110億円のうち民間寄付は5億円で約10分の1である。

しかし公益的特定基金がすべて官庁主導型とはいえない。むしろ自治体が先行的に基金設立を呼びかけたので、どうしても主導型となっており、自治体は消極的であるが、民間寄付が誘因となって公益的特定基金がつけられたケースがある。

E市にその典型をみることができる。基金は11基金しかないがそのうち4つのみが財政的基金であつて財産区基金をのぞく5基金が公益的基金である。そのうち3つは古い奨学金基金などであるが、社会福祉基金110百万円のうち一企業が74百万円寄付し、また、都市美化基金300百万円のうち1市民が120百万

を寄付しており、技術開発基金も 247百万円のうち37百万円は民間企業の寄付である。

このように基金のうち民間寄付の比率が高いのはのぞますが、自治体が民間寄付を契機として広く資金を求めて、基金にふさわしい金額を積立ていているケースも珍らしくない。

A県にあっては56年企業寄付69百万円を福祉基金として受入れたが、これを文字どおり基金として、県5億円、市町村1億円、社協1億円、募金231百万計10億円の福祉基金を5カ年で設置している。

しかし少なからずの自治体が公益特定基金を設置してない。このことは公益的基金の必要性を認識していないとか、熱意がないのではなく、後にふれる連合的基金制度の設立によって代替性をもたせている。

たとえばD市の場合、その他特定目的基金として100億円近い基金を積立てているが、それらは建設事業基金であって、公益的基金は、ボランティア基金、緑化基金、国際交流基金など外部で設けている。

しかしこのような連合的基金制度は、税制上にあつて出損者に不利な条件がある。周知のように地方自治体に寄付をするとき、企業にあっては損金控除となり、個人にとつても所得控除となる。したがつて税率が50%と仮定すると、1億円寄付したとしても実質的には5千万円で済むことになる。もし控除制度が認められない団体、または財団設立基金とすると、1億円以外に5千万円の租税負担を覚悟しなければならない。

したがつて脱法的行為であるかも知れないが、一度、地方自治体の基金に寄付し、それを基金にして財団を設立するとか、また、その基金の運用利子を財団の運営援助に支出するとの方式は、税負担が少なく、有効に資金を活用することができるシステムである。

ただ、この方式の場合、どうしても基金の性格が官庁主導型との印象を与えやすい点や、遺産とか個人貯蓄のように当該年度の所得課税と関係のない基金の場合、そのまま基金を設立しても税法上差異はないので、民間の財団法人が設立されている。

7 財団法人の設立

50年代に入って、公益的特定基金が、自治体の一般会計ベースで数多く設置されたが、同時に自治体会計外での基金（財団）設立も相次いで行われた。

D市のケースもその他特定基金は土地開発基金など5基金あるが、自治体が全額拠出の美術品等購入基金が公益的基金である。

しかし一般会計以外に自治体の外部に財団法人で国際交流6億円（自治体4億円、市民2億円）、体育振興基金1億2,000万円（自治体1,000万円、市民・企業1億1,000万円）文化センター基金2億円（自治体1億円、民間1億円）となっている。

B市のケースでも市関係基金はわずか9基金であるが財団法人で56年、障害者基金（自治体500百万円、寄付149百万円）文化的施設保存基金（自治体800百万円、寄付金191百万円）、科学振興（自治体100百万円、寄付金80百万円）、緑化基金（自治体400百万円、寄付金128百万円）となっている。

これらの基金は税法上の恩典よりも、実質的な財団の活動を実視したため自治体もそのため外部に基金を拠出し、財団設立の主たる基金を拠出している。

このような方式がとられるのは、官庁型を避けるという点とともに、自治体に寄付すると基金条例をつくり、確実には運用されるが、手続事務はかなり面倒となる。これは公益信託とも同じであるので同じ目的で固有の基金としては設立される外郭団体の公社などに預託し、運用を一任し、自治体側も要綱・規程などで管理する軽便なシステムがとられるケースもある。

すなわちこれまでの公共、公益的基金を分類してみると、第1に基金の全額を自治体が拠出し、自治体の一般会計内に基金条例をつくり、運用し、その利子を外部団体の活動への奨励金とする。

第2は、基金の全額は自治体が拠出するが、一般会計間の基金とせず、外郭団体として外部に財団を設立し、公益的活動の母体とするケースである。

第3は、基金を自治体とともに企業・市民も拠出するが、一般会計の内に基金条例をつくり公共的基金として運用する。このケースは寄付をする市民・企業に

地方自治体における公益信託制度の活用方策について

第13表 昭和45年度地方団体別資金別積立金一覧表

(単位：百万円)

区分	銀行預金	信託	有価証券	出資金	その他	合計	
都道府県	財政調整基金	49,721	12,655	9,142	171	811	72,500
	減債基金	87	4,777	1,551	—	—	5,415
	その他特定目的基金	20,163	3,432	2,415	—	676	26,686
	合計	69,971	20,864	12,108	171	1,487	104,601
特別区	財政調整基金	510	—	—	—	—	510
	減債基金	—	—	—	—	—	—
	その他特定目的基金	8,053	3,191	2,130	—	44	11,318
	合計	8,563	3,191	2,130	—	44	11,828
大都市	財政調整基金	1,836	2,254	2,744	—	1,850	2,940
	減債基金	1,259	—	1,915	—	699	1,973
	その他特定目的基金	6,693	1,276	2,591	2,710	1,768	13,038
	合計	8,788	1,530	7,250	2,710	4,317	17,951
都市	財政調整基金	20,078	2,078	1,655	486	1,213	25,510
	減債基金	197	1,062	2,527	—	95	881
	その他特定目的基金	24,066	3,117	1,143	22	3,596	31,944
	合計	44,341	5,257	3,325	508	4,904	58,335
町	財政調整基金	32,542	2,634	2,550	38	6,228	39,992
	減債基金	216	2,366	2,303	—	33	288
	その他特定目的基金	21,072	2,821	2,404	33	4,862	27,192
	合計	53,830	1,491	7,257	71	11,123	67,472
一部事務組合	財政調整基金	1,991	1,314	2,102	3	476	3,886
	減債基金	1	—	—	—	—	1
	その他特定目的基金	4,530	2,306	2,560	—	1,456	8,852
	合計	6,522	3,620	4,662	3	1,932	12,739
合計	財政調整基金	105,678	16,935	11,449	698	10,578	145,338
	減債基金	1,760	4,875	1,096	—	827	8,558
	その他特定目的基金	84,577	14,143	5,143	2,765	12,402	119,030
	合計	192,015	35,953	17,688	3,463	23,807	272,926

第14表 昭和50年度地方団体別・資金別積立金一覧表

(単位：百万円)

区 分		銀行預金	信 託	有価証券	出資金	その他	合 計
都道府県	財政調整基金	42,658	4,407	2,742	3	147	49,957
	減債基金	1,371	—	194	—	—	465
	その他特定目的基金	68,109	9,720	4,517	—	1,508	83,854
	計	111,138	14,127	7,353	3	1,655	134,276
特別区	財政調整基金	7,079	1,550	—	—	—	8,629
	減債基金	—	—	—	—	—	—
	その他特定目的基金	26,186	6,387	1,505	—	13	32,591
	計	33,265	7,937	1,505	—	13	41,220
大都市	財政調整基金	9,672	1,306	191	—	6,139	16,208
	減債基金	1,911	—	18	—	398	1,327
	その他特定目的基金	21,766	3,437	4,656	8,807	2,309	40,975
	計	32,349	3,743	4,765	8,807	8,846	58,510
都市	財政調整基金	124,253	6,932	1,634	1,259	6,095	140,173
	減債基金	1,458	161	136	—	—	655
	その他特定目的基金	82,700	10,585	1,631	14	6,600	101,530
	計	207,411	17,578	3,401	1,273	12,695	242,358
町村	財政調整基金	161,770	1,906	1,783	35	23,056	187,550
	減債基金	1,387	67	—	—	166	620
	その他特定目的基金	70,563	2,653	1,973	34	11,953	86,176
	計	232,720	4,626	1,756	69	35,175	274,346
一部事務組合	財政調整基金	9,190	9,085	1,580	2	838	20,695
	減債基金	12	—	—	—	—	12
	その他特定目的基金	10,493	7,776	1,027	24	6,320	25,640
	計	19,695	16,861	2,607	26	7,158	46,347
総計	財政調整基金	354,622	24,186	6,830	1,299	36,275	423,212
	減債基金	2,139	128	124	—	564	3,079
	その他特定目的基金	279,817	40,558	12,809	8,879	28,703	370,766
	合計	636,578	64,872	19,887	10,178	65,542	790,057

地方自治体における公益信託制度の活用方策について

第15表 昭和55年度地方団体別・資金別積立金一覧表

(単位：百万円)

区 分		銀行預金	信 託	有価証券	出資金	その他	合 計
都道府県	財政調整基金	580,478	31,426	21,817	—	8,900	642,621
	減債基金	123,544	15,463	47,256	—	356	186,619
	その他特定目的基金	295,236	31,215	20,684	—	2,915	350,050
	計	999,258	78,104	89,757	—	12,171	1,179,290
特別区	財政調整基金	25,092	—	—	—	—	25,092
	減債基金	—	—	—	—	—	—
	その他特定目的基金	107,752	10,196	811	—	—	118,759
	計	132,844	10,196	811	—	—	143,851
大都市	財政調整基金	70,658	4,846	11,326	—	172	87,002
	減債基金	12,219	1,179	6,114	—	—	19,512
	その他特定目的基金	71,151	13,367	88,335	15,374	4,660	192,887
	計	154,028	19,392	105,775	15,374	4,832	299,401
都市	財政調整基金	454,890	24,909	6,904	5	20,661	507,369
	減債基金	19,707	525	392	—	1,807	22,431
	その他特定目的基金	382,718	37,676	10,210	874	9,301	440,779
	計	857,315	63,110	17,506	879	31,769	970,579
町村	財政調整基金	510,206	6,670	2,647	30	18,183	537,736
	減債基金	15,274	649	50	—	316	16,289
	その他特定目的基金	197,639	9,005	1,822	28	11,102	219,596
	計	723,119	16,324	4,519	58	29,601	773,621
一部事務組合	財政調整基金	28,427	41,639	3,434	2	598	74,100
	減債基金	21	—	—	—	—	21
	その他特定目的基金	37,243	27,764	3,019	24	10,990	79,040
	計	65,691	69,403	6,453	26	11,588	153,161
総計	財政調整基金	1,669,751	109,490	46,128	37	48,514	1,873,920
	減債基金	170,765	17,816	53,812	—	2,479	244,872
	その他特定目的基金	1,091,739	129,223	124,881	16,300	38,968	1,401,111
	合計	2,932,255	256,529	224,821	16,337	89,961	3,519,903

第16表 昭和56年度地方団体別・資金別積立金一覽表

(単位：百万円)

(単位：百万円)

区 分	銀行預金	信 託	有価証券	出資金	そ の 他	合 計	
都道府県	財政調整基金	550,842	20,230	25,802	—	8,900	605,774
	減債基金	139,116	17,276	57,160	—	4,011	217,563
	その他特定目的基金	311,042	43,214	25,277	103	4,352	383,988
	合計	1,001,000	80,720	108,239	103	17,263	1,207,325
特別区	財政調整基金	26,880	—	—	—	—	26,880
	減債基金	—	—	—	—	—	—
	その他特定目的基金	114,110	11,897	770	—	—	126,707
	合計	140,990	11,897	770	—	—	153,587
大田市	財政調整基金	74,651	6,278	14,315	—	447	95,691
	減債基金	9,034	—	13,899	—	996	23,929
	その他特定目的基金	69,038	15,135	122,836	15,374	3,761	226,144
	合計	152,723	21,413	151,050	15,374	5,204	345,764
都市	財政調整基金	502,589	25,155	13,139	1	25,433	566,317
	減債基金	23,690	659	7303	—	1,084	25,736
	その他特定目的基金	431,675	46,367	13,806	877	7,815	500,540
	合計	957,954	72,181	27,248	878	34,332	1,092,593
町村	財政調整基金	559,931	8,072	3,016	64	14,444	585,527
	減債基金	20,291	1,088	100	—	489	21,968
	その他特定目的基金	227,253	9,131	4,574	158	9,374	250,490
	合計	807,475	18,291	7,690	222	24,307	857,985
西部事務組合	財政調整基金	33,039	50,714	4,724	2	922	89,401
	減債基金	36	—	—	—	—	36
	その他特定目的基金	41,632	33,896	3,379	24	12,590	91,521
	合計	74,707	84,610	8,103	26	13,512	180,958
合計	財政調整基金	1,747,932	110,449	60,996	67	50,146	1,969,590
	減債基金	192,167	19,023	71,462	—	6,580	289,232
	その他特定目的基金	1,194,750	159,640	170,572	16,536	37,892	1,579,390
	合計	3,134,849	289,112	303,030	16,603	94,618	3,838,212

地方自治体における公益信託制度の活用方策について

第17表 昭和57年度地方団体別基金別積立金一覽表

(単位：百万円)

区 分	銀行預金	信 託	有価証券	出資金	その他	合 計	
都道府県	財政調整基金	541,373	21,199	41,786	—	8,935	613,293
	減債基金	193,439	22,818	45,160	—	5,587	267,004
	その他特定目的基金	338,745	57,685	34,007	10	4,043	434,490
	合 計	1,073,557	101,702	120,953	10	18,565	1,314,787
特別区	財政調整基金	29,349	—	—	—	1,700	31,049
	減債基金	—	—	—	—	—	—
	その他特定目的基金	107,087	14,995	780	—	1,200	124,062
	合 計	136,539	14,995	780	—	2,900	155,214
大都市	財政調整基金	67,635	9,479	22,536	—	1,780	101,430
	減債基金	7,166	1,179	42,293	—	935	51,573
	その他特定目的基金	58,993	17,180	116,525	709	1,660	195,067
	合 計	133,794	27,838	181,354	709	4,375	348,070
中核市	財政調整基金	542,541	30,317	19,578	2	25,228	617,666
	減債基金	28,830	1,309	1,146	—	2,100	33,385
	その他特定目的基金	462,361	59,403	22,750	873	16,605	561,992
	合 計	1,033,732	91,029	43,474	875	43,933	1,213,043
町村	財政調整基金	630,659	12,026	5,596	65	10,518	658,864
	減債基金	26,240	1,327	152	—	398	28,117
	その他特定目的基金	254,586	12,202	5,989	27	6,979	279,783
	合 計	911,485	25,555	11,737	92	17,895	966,764
一部事務組合	財政調整基金	35,591	59,776	7,195	2	1,270	103,834
	減債基金	51	—	—	—	—	51
	その他特定目的基金	45,810	41,823	3,322	—	14,786	105,741
	合 計	81,452	101,599	10,517	2	16,056	209,626
合 計	財政調整基金	1,847,148	132,797	96,691	69	49,431	2,126,136
	減債基金	255,829	26,633	88,751	—	9,020	380,233
	その他特定目的基金	1,267,582	203,288	183,373	1,619	45,273	1,701,135
	合 計	3,370,559	362,718	368,815	1,688	103,724	4,207,504

第18表 昭和58年度地方団体別・資金別積立金一覧表

(単位：百万円)

区 分		銀行預金	債 託	有価証券	出資金	その他	合 計
都道府県	財政調整基金	522,039	24,149	40,463	—	9,459	596,110
	減債基金	231,115	27,598	42,302	—	5,592	306,607
	その他特定目的基金	401,884	67,722	43,571	10	3,513	516,700
	計	1,155,038	119,469	126,336	10	18,564	1,419,417
特別区	財政調整基金	44,285	—	—	—	1,800	46,085
	減債基金	1,194	—	—	—	—	1,194
	その他特定目的基金	109,524	17,671	1,995	—	1,000	130,190
	計	155,003	17,671	1,995	—	2,800	177,469
大都市	財政調整基金	80,201	10,586	19,733	—	1,345	111,865
	減債基金	14,620	1,179	45,756	—	1,109	62,664
	その他特定目的基金	68,087	17,378	134,591	709	4,075	224,840
	計	162,908	29,143	200,080	709	6,529	399,369
都市	財政調整基金	642,979	38,178	29,021	2	23,706	733,886
	減債基金	40,446	1,380	1,692	—	1,684	45,202
	その他特定目的基金	486,392	66,675	35,778	3,046	16,611	608,502
	計	1,169,817	106,233	66,491	3,048	42,001	1,387,590
町村	財政調整基金	709,124	16,377	7,941	36	10,859	744,337
	減債基金	32,203	2,289	529	—	345	35,366
	その他特定目的基金	291,285	16,118	7,810	7	8,334	323,554
	計	1,032,612	34,784	16,280	43	19,538	1,103,257
一部事務組合	財政調整基金	36,820	66,175	9,431	2	794	113,222
	減債基金	244	74	—	—	—	318
	その他特定目的基金	49,744	46,517	6,552	—	16,731	119,544
	計	86,808	112,766	15,983	2	17,525	233,084
総計	財政調整基金	2,035,448	155,465	106,589	40	47,963	2,345,505
	減債基金	319,822	32,520	90,279	—	8,730	451,351
	その他特定目的基金	1,406,916	232,081	230,297	3,772	50,264	1,923,330
	合 計	3,762,186	420,066	427,165	3,812	106,957	4,720,186

地方自治体における公益信託制度の活用方策について

第19表 昭和59年度地方団体別・資金別積立金一覧表

(単位：百万円)

区 分		銀行預金	信 託	有価証券	出資金	その他	合 計
都道府県	財政調整基金	571,255	29,292	45,656	—	1,963	648,166
	減債基金	238,510	38,186	45,521	—	5,519	327,736
	その他特定目的基金	424,426	81,896	53,270	10	5,943	565,545
	計	1,234,191	149,374	144,447	10	13,425	1,541,447
特別区	財政調整基金	62,463	—	—	—	2,900	65,363
	減債基金	4,273	—	—	—	—	4,273
	その他特定目的基金	125,539	18,344	2,100	—	1,000	146,983
	計	192,275	18,344	2,100	—	3,900	216,619
大都市	財政調整基金	84,934	9,790	17,134	—	—	111,858
	減債基金	15,802	1,110	51,985	—	1,820	70,717
	その他特定目的基金	72,862	21,268	142,519	716	5,955	243,320
	計	173,598	32,168	211,638	716	7,775	425,895
都市	財政調整基金	668,362	42,572	24,387	2	30,065	765,388
	減債基金	46,802	1,864	2,557	—	1,580	52,803
	その他特定目的基金	533,681	79,998	42,207	873	22,332	679,091
	計	1,248,845	124,434	69,151	875	53,977	1,497,282
町村	財政調整基金	742,141	20,700	10,105	46	8,976	781,968
	減債基金	34,875	2,545	574	—	337	38,331
	その他特定目的基金	308,729	18,658	10,818	4	7,244	345,453
	計	1,085,745	41,903	21,497	50	16,557	1,165,752
一部事務組合	財政調整基金	40,580	71,960	10,581	2	433	123,556
	減債基金	460	151	—	—	—	611
	その他特定目的基金	53,470	49,068	7,833	2	18,564	128,937
	計	94,510	121,179	18,414	4	18,997	253,104
総計	財政調整基金	2,169,735	174,314	107,863	50	44,337	2,496,299
	減債基金	340,722	43,856	100,637	—	9,256	494,471
	その他特定目的基金	1,518,707	269,232	258,747	1,605	61,038	2,109,329
	合 計	4,029,164	487,402	467,247	1,655	114,631	5,100,099

45～59年度の資金運用をみると、府県、市町村を問わず、銀行預金の比重が圧倒的に高い8割近い比率を占めており、信託は1割にも満たない。

これは自治体が単に流動性を選択したのではなく縁故債の発行など銀行との預託関係がどうしても重視されるからである。

ただ50年代に入って有価証券の比重が上昇しているのが目立つが、国債をはじめとする利付金融債が普及したことによるものである。これに比して信託はむしろ50年代に入って伸びはなく、比率としては実質的に低下気味である。すなわち45年度は13.2%であったが、50年度は8.2%に低下し、59年度では7.2%へとさらに低下し、59年度は9.5%へ回復しているが、有価証券への選好性が強まると再び低下のおそれがある。

団体別でみると、府県、一般市町村が銀行預金の比重が高いのに比して大都市は有価証券の比重がかなり高い。これは市場公募債の発行、シンジケート団による資金調達など、窓口銀行への依存度がそれほど高くないため、資金管理面にあっても、自由に資金運用を行っていることが目立つ。

しかしこの傾向も50年代に入ってからで、45年度では3.3%であったが、50年度は8.1%、55年度は35.3%、59年度は49.7%と急上昇している。このような資金運用の動向が、他の団体にも波及するかどうか予断は許さないが金融自由化、政府資金の低下などの傾向が深まると、他の自治体も遅かれ速かれ同じような資金運用をたどるのではなからうが。

基金別にみると、その他特定目的基金にあって信託の比重は高い。59年度では、財調基金7.0%、減債基金8.7%、その他基金12.8%となっており、55年度をのぞいて毎年度1割以上の比重をその他基金では占めている。これは基金の性格が庁舎建設をはじめとして文字どおり積立金性格で、財政運営的な要素が少なく、環境変化に応じて取り崩す必要性が低い基金であるからである。

この傾向は団体別にみても、信託の比重は大都市以外ではその他基金での信託の比重は高く、59年度でみると府県では財調基金6.9%、減債11.6%、その他基金14.3%となっている。ただ大都市のみは財調基金、その他基金ともに

地方自治体における公益信託制度の活用方策について

8.7%となっている。むしろ有価証券の比率が大都市のその他基金では58.4%と異常に高い比率を示している。また、(4)の(1)～(3)の信託より、(4)の(4)の信託は一般的にみて信託は都市、町村、一部事務組合などにあつては、有価証券よりも信託が軒並み高い比率を示しており、ことに一部事務組合にあつては、47.8%と59年度で示しており、銀行預金より比重は高い。これは、(4)の(4)の信託は、このことは組合の性格から一金融機関として特定の銀行、信用金庫、農協に偏って資金預託をすることを差し控え、信託のように中立的な金融機関への依存性をとりやすいためであるといえる。また、(4)の(4)の信託は、今後、公益的基金の増加が見込まれるにしても、基金全体としては銀行預金から有価証券へとスライドする過程で、信託がどれほど資金を吸収しうるか、従来の貸付信託のみではそのシェアを拡大することはむずかしいのではなからうか。また、(4)の(4)の信託は、C市の場合の運用をみると、第20表の如くでかなり多様でかつ積極的な運用がなされている。このなかで文化基金が公益的特定基金であり、比較的安定性

第20表 基金運用種別の一日常平均資金残高 (60年度)

(単位：%)

	交通災害基金	勤労福祉基金	土地開発基金	公害救済基金	財政調整基金	文化基金	都市整備基金	合計
普通預金						0.1		
通知預金			76.3			0.2		30.9
定期預金		10.7		9.4	29.7	45.0		12.7
大口定期預金			11.6				19.8	8.3
金銭信託					0.5	4.9		0.4
外貨預金			9.1		1.8	0.5	0.4	4.4
譲渡性預金			3.0		3.7		1.6	2.8
市場型預金					1.3		20.5	4.2
貸付信託	100.0	89.3		90.6	41.5	47.9	57.7	28.7
利付金融債					19.3	0.5		6.8
割引金融債						0.3		
利付中期国債						0.6		
株式					2.2			0.8
合計	100	100	100	100	100	100	100	100

のある信託基金の比重が高い運用実態となっている。この点から推して、従来
すなわち貸付信託と利付金融債（長期）が安定性、収益性に富む。したがっ
て文化基金の如く基金取消しが予想されず、しかも長期資金として高利回りを
目指そうとすると、貸付信託などがふさわしい。近年、貸付信託の増加が注目される。

文化基金の貸付信託の比率は47.8%と全体の28.6%よりかなり高い比率とな
っている。この点、土地開発基金などは取崩し自由の通知預金の比率が76.3%
と高い。民間基金の取崩し自由の通知預金の比率は、公共的基金の取崩し自由の通知預金の比率より低い。

このような基金運用の実態は、基金の性格からみて当然の結果であって、財政
的基金は緊急の事態とか毎年の財政状況からみて、取崩しの比較的自由的な預
金に積立てられ、公共的基金は半永久的またはかなり長期的な運用を目的とす
る預金に積立てられることになる。財政的基金は緊急の事態とか毎年の財政状況からみて、取崩しの比較的自由的な預金に積立てられ、公共的基金は半永久的またはかなり長期的な運用を目的とする預金に積立てられることになる。

ただ財政的基金は安定性もさることながら、高金利をめざして、ハイリスク
（ハイリターン）な投資信託・株式などへの投資が認められる余地はあるが、公
共的基金ことに公益的基金は毎年の利子という果実で、公益活動の資金に充当
することが義務付けられているので、ハイリスクな投資はあくまで避けなけれ
ばならない。

しかし、基金としてハイリターンは当然、図っていかなければならないので
永久的長期固定資金であるという利点を十分にハイリターンとして反映しうる
高利回り預金として運用先を探していかなければならない。

9 基金と貨幣価値の変動

全国的にみて公益的特定目的基金は、基金額としては第3表にみられるよう
に小さいが、しかし、伸び率からみて将来、地方自治体にとって有力な基金と
して成熟していくであろう。

これは丁度、供給形態にあつて直営方式よりも間接方式としての民間委託、
外郭団体、財団・社団法人、公益法人、市民組織・ボランティアが重視されて
くると類似の傾向である。

委託、補助金方式、さらには無償の行政下請というタイプよりも、基金に

もどく財政的奨励金の援助というソフトなスタイルが、先にふれた文化、福祉、環境などの中間サービス行政分野にあってはふさわしいからである。

しかし、これら公益の特定目的基金制度が、自治体と市民・企業の資金を合算して行う方式はようやく50年代後半に始まったばかりであり、しかも、金融自由化という変動期に直面し、将来のインフレも考えると、制度の成長にはあまりにも多くの問題点をはらんでいるといえる。いまそれらを列挙すると、次のような点が指摘することができる。

第1は、貨幣価値の目減りによって、かつての巨額の基金が、今や全く基金としての機能を果し難いまでの零細基金と化してしまっているケースである。E市の例では、昭和39年に、図書購入基金として1,000万円の基金を固有名詞を冠して創立している。しかし、今日、金利はわずか数十万円しかなく、これからさらに実質的価値を下ることは確実である。もともと基金の金額が少なかったといえるが、インフレさえなければ図書購入費としてはかなりまとまった金額であった。しかし、低金利時代を迎えて基金としての機能としての効用は低落したといわざるをえなくなった。

F市のケースではその他特定目的基金は15基金と数は多いが、そのうち100万が3つ、130万円が1つ、200万円が1つ、500万円が1つと6つが零細基金である。設立は40～51年であるから、40年としても100万円は小さい。文庫基金が4つ、クラブ奨励、保育基金とならているが、固有名詞が冠されているので合体さすごとはかなりむずかしい。しかも、同じ文庫基金でも小学校のみ、高等学校、児童文学と限定されている。

したがってこれら公益基金でしかも特定人による特定目的の基金は、遺族などの了解の下に、基金の名称は残すが、管理運営については類似の基金と統合するなどの、善後措置が必要であろう。もともとこれらの目減りはあながちインフレだけに責任をかぶせるわけでもない。今度は低金利時代に入って金利低下によって運用上支障をきたすようになった財団もみられる。これは自治体の公益信託制度の活用方策として、それは監督官庁が資金運用につき安全確実を行政指導として、財団・基金の

参加と合意の下の運用が前提条件となる。財政基金の活用は、自治体によって

したがって自治体によって、かつての金融行政などと同じようにPRパシブレポートを作成・配布し、その趣旨の浸透に努める必要がでてきた。

公益的基金はその基金そのものの存在が、一つの行政目的とか市民参加の成果物であって、広く市民・企業から浄財を集めて、文化、環境、福祉などに貢献するとともに存在意義がある。

したがって官庁主導型といわれても基金として機能を発揮するためには、まとまった金額が必要なので、自治体が大半を拠出している。それは受け皿、誘い水としての機能であって、このような基金を窓口にして、公益的行政などを展開することに意義があるのである。従来、自治体は、補助金による市民参加が、かつて条例による規制、補助金による援助が主流を占めていたが、これからは基金・財団による市民・企業の自発的協力にもとづいて財政的のみならず、活動面にあってもそのエネルギーを引き出す誘因として基金はかけがえのない機能を発揮するようになった。

なぜなら自治体がボランティア活動などにあって直接、補助金を支出するよりも、基金の利子を外部の福祉協会などへ支出し、そこで市民も参加し、その利子をどう活用するかを決めて、ボランティアに対する報償として支出していくシステムの方が、はるかに市民にとって自己参加的な報酬支出システムである。

これまで地域的な公益活動にあっても、公的セクターによる行政委託システムか篤志家による公益法人システムかのどちらかしかなかったが、これからは財政資金、運営管理、支出分野にあっても、共同拠出、協議運営、グリーンゾーンという中間的混合的連合的システムがのぞまれる。その誘因となるのが公益的基金であり、また、基盤を形式するのも公益的基金であるといえよう。

ところが現在は自治体が公益的特定基金については実質的に公益信託の受託者としての機能を果たしているが、本来の公益信託制度に切りかえた方が基金の趣旨から判断してふさわしいのではないかという動きもある。

少なくとも財政基金と異なり、公益基金は何らの形で市民統制が強く作用す

るとか、管理、運用にあってガラス張り、すなわち情報が財政基金よりも是れより多くなされなければならない。前記の通り、この問題は自治体側から

要するに基金管理体制の問題である。公益の特定基金であるか、否かを問わず基金の管理は厳正かつ効率的に行われなければならない。公益基金の場合に、しかし財政的基金の分は行政・企業秘密に関する事項が含まれているとか、金利動向に即応しなければならないとかの理由のため、自治体側の担当課にその運用を委任せざるをえないのが実状である。これは問題である。

これに対して公益的基金は、川公金のみでなく市民の浄財も含まれている点、さらに基金の性格からみて取崩しということは予想されない点から長期安定運用が原則となる。そのため行政・企業秘密に関する事項にまで運用方を深めることなく、逆に公開的な基金運用によって市民からの預託に対して公開性を確保する必要がある。従って、公益的基金は、民間からの預託・金集め、そのような点からみて、これら公益的特定基金については零細な基金は例外として、運用委員会が、専門家、学識者、市民による構成で設置されなければならない。また、前記の通り、この問題は自治体側から要するに、この事例としては基金管理とストロピットに結びつかないが、京都府の甲市で日本最古級の古墳が発見され、甲市が全面買収の意向を示すと同時に、「古墳版ナショナルトラスト」ともいうべき保存基金を設け、全国から基金を募集した。その結果、古代史ファンなどから2カ月で1,356件、1,035万円の寄付があった。

甲市が本来3億円の土地を、2週間後に5億4千万円で転売者から買収するという拙い土地取得を行ってしまった。違法ではないが、明らかに土地転がしの業者に暴利を与えたのみでなく、基金も1,000万円がつき込まれてしまった(詳細は61年10月29日「読売夕刊参照」)。このように、基金の不正使用ではないが、甲市の土地取得の拙さが招いたムダ使いであるが基金管理委員会が仮りに存在していたとすれば、このような高値買収に歯止めをかける牽制機能を果たしたかも知れない。従って、この問題は自治体側から

要するに公益基金は市民から明らかに預託された基金であり、自治体の一存で自由に処分できる財政的基金と違うことを十分に認識しなければならない。し

たがって基金の取崩し、果実の配分については、資金の運用より以上に公開性にもとづく民主的コントロールが必要である。また、そのような意味でこれまで基金条例は管理にのみ重視をおきすぎた憾みがあり、運営面、すなわち資金運用と資金管理の両面にわたって、広く各界の識者に参加を求め、資金の収益性と利用の効果を図っていかなければならないだろう。この点、地方自治体の公益的特定基金の管理、運用は信託銀行が行う公益信託制度のシステムを導入していく必要性に迫られているといえよう。

11 公益基金の制度的拡充

公益基金は自治体内部の公益的特定目的基金以外に民間ベースの公益信託、財団などの動きが次第に活発化してきている。しかし、これら公益基金制度に対する租税をはじめとする制度的保障は未成熟といえ、第3の問題として将来解決されなければならない。公益的基金の発展のためには、自治体による公益基金制度よりも、純粋な民間ベースの公益基金制度の法制化が必要なことである。今日、自治体で導入されている公益的基金制度はあくまでも便宜的な制度であって、税制上の恩典などが不十分なために自治体を介在して、基金設置、募金、運用が図られているに過ぎない。

すなわち本来、民間ベースで行われるべきであるが、自治体が制度の立遅れのために代って管理しているのである。その典型的事例が「知床100平方メートル運動」¹¹⁾で60年3月31日現在で、人数22,222人、募金228,608千円となっている。人数が2万人をとえしかも全国におよんでいるなどから、現在、斜里町が斜里町自然景観保全林設置条例¹²⁾しれとと国立公園内土地保全基金条例¹³⁾で対処しているが、自治体の基金というにはあまりにも公益性、すなわち参加者が多すぎ、しかも、市民主導型の資金であるので、市民団体が管理する方がふさわしいといえる現状にある。また、ただ公益基金とした場合、税の恩典が受けられない。しれとと基金のケースは浄財を集めているので問題は少ないが、企業寄付などを求める場合はやはり

不利となる。更に、問題となるのは、この「買取り運動」が、信託銀行の基金にのみ

また、あまり多数の人々の寄付金を公益基金として一信託銀行が受け入れるのは、やはり問題で、一度、自治体または財団などが受け入れて、その基金運用のみを信託会社が分担するのがぞましい。財団基金の場合、信託銀行のような財団方式に関して税の恩典を認めているのが、自然環境保全法人で60年度税制でナショナルトラスト運動支援のため設けられた。

60年度税制で、この法人に認定された団体への寄付行為について、法人税の損金扱いと所得税の寄付金控除適用、ナショナルトラスト団体の不動産取得税固定資産税の減免が認められた。次いで61年度税制改正で相続税免除と一層強化された。しかし、この買取りが、自然環境保全の目的を以て行われ、悪用を防止するため、認定に当たっては、①買取り対象が限定されている②優れた自然環境の保全、活用を目的としている③国、地方自治体の出資、委託を受けている一など厳しい条件が付けられている。認定は、活動が一つの県内にとどまる団体は都道府県知事が、複数の県にまたがる場合は環境庁長官が行う。買取りの対象となるのは、国、府県、指定都市レベルの基金と、厚生省からこれら運動をすすめている団体は、61年8月時点で全国で29件ある。有名な団体・運動としては、「知床100平方メートル運動」、「オホーツクの村づくり運動」、「ウトナイ湖バード・サンクチュアリー」、「さいたま緑のトラスト運動」、「妻籠町並み保存運動」、「神奈川トラストみどりの基金」、「鎌倉風致保存会」、「天神崎市民運動」、「吉備文化の郷土づくり運動」などがある。このような基金の非課税措置は、厚生省からの強力な働きかけによって「ボランティア基金」(61年度)が認められるようになった。これは「赤い羽根」の共同募金が非課税扱いとなっていることから同じように非課税扱いとするように求められ認められた。対象は国、府県、指定都市レベルの基金と、厚生省から「ボランティア」に指定された市区町村の基金に限られている。

企業は全額損金算入できるが、個人は年間所得の4分の1までの所得控除となっている。また非課税扱い期間は基金設立から5年間限りと制限がつけられている。自治体も、買取り運動の推進に努め、買取り運動の推進に努めている自治体

現在、財団法人の設立には数千万円が最低限度額として必要で、浄財による募金では容易でない。ナショナル・トラストのケースでは、5,000万円であるが和歌山天神崎保護運動はそれでも募金に苦慮している。また、公益信託の設立が容易なとしても、一般の財団法人として設立されても、基金運用の利子は非課税の恩典を受けるが、募金すなわち出捐金については恩典はなし、不動産などの登記料保有税、相続税などについても特別措置は認められていない。

このような制度上の劣遇にもかかわらず、公益基金は日本社会にあって、多方面でひろがりつつある。まず民間サイドでは公益信託がひろがりつつある。第1号の「今井記念海外協力基金」(52年、2億円)、以後、続々と件数、金額ともに伸びている。

一方、環境庁の「自然環境保全法人」、厚生省の「ボランティア基金」、建設省の「まちづくり基金」などの制度化が奨励され、公的サイド側なかんづく中央政府までが関心をもち力を入れた点は注目される。

さらに民間企業にあっては企業財団の設立は花ざかりといえる。大きな財団としては、トヨタ財団、日本生命財団、サントリー文化財団、稻盛財団、浦上食品・食文化振興財団などがあり、また準民間としては放送文化基金、電気通信普及財団、NIRA(総合研究開発機構)などがある。

もっともこれらの財団にしても、NIRAが政府、自治体、民間企業合わせて約300億円、稻盛財団が200億円、トヨタ財団が100億円とフォード財団の6,000億円に比べて世界第2位の経済大国としては規模が貧弱であるといわれても仕方がないであろう。

全般的に言ってこれまで日本にあって公益信託制度などはなじみの薄い存在であったが、地価上昇などが契機となり、土地信託、遺言信託などの信託化が市民生活レベルにまで浸透した。

一方、自治体などにあって高槻市の空き瓶回収基金のように、分別収集の売却金をこれまで市の雑収入に入れていたが、これでは市の一般会計のなかに埋没してしまうので、基金を設定し市民に還元するシステムをつくりだしている。

ユニークな事例としては59年7月に安田信託銀行が受け入れた、畜産振興の

潮流

公害健康被害補償法の改正 臨教審の「教育改革に関する最終答申」 有責配偶者離婚請求訴訟最高裁判決 超電導

公害健康被害補償法の改正

昭和30年代後半から40年代にかけ、日本経済は目ざましい成長をとげたが、それと共に工場から排出されるばい煙、汚水等による環境汚染もすすみ、重大な社会問題となった。四日市・川崎等でぜん息患者が多発したが、その補償は民法等により、個別に請求するほかはなかった。

47年7月、四日市公害訴訟判決においては、ぜん息等の多発と大気汚染との因果関係を認め、石油コンビナード各工場々の排煙寄与程度を問わず、共同して賠償責任を負うとして原告勝訴となった。公害健康被害補償法（公健法）は、このような背景のもとに、著しい大気汚染または水質汚濁の影響により健康が損われた人々に対して、その迅速かつ公正な保護をはかるために48年10月5日制定された。民事責任を踏まえ、汚染原因者の負担に基づいて各種補償給付を実施する、極めて特異な損害補償制度である。水質汚濁系（第二種地域・水俣病、イタイイタイ病等）は今回の改正に含まれないので、ここでは大気系（第一種地域）に限って記すことにする。

制度の内容は①地域指定（著しい大気汚染と疾病の多発する地域を内閣総理大臣が指定）②曝露期間（一定期間指定地域に居住、通勤、通学）③指定疾病（慢性気管支

炎、気管支ぜん息、ぜん息性気管支炎、肺気腫とこれらの続発症）の三要件を満たせば、因果関係を一切問わず、大気汚染による公害患者として認定される。指定を受けている地域は41（東京都特別区29を含む）である。

補償給付としては医療給付（全額。診療報酬単価は健康保険の約1.4倍）のほか、障害補償費（月額24,900円から最高281,300円・15歳未満の場合は児童補償手当。障害の程度が軽い級外患者には給付されない）、療養手当（通院最高20,800円、入院同29,400円）、遺族補償金（指定疾病が原因で死亡した場合、最高月額246,100円を遺族に10年間給付）、葬祭料などがある。また転地療養等の福祉事業も指定自治体によって実施されている。

これらの補償給付に必要な費用は、20%を自動車重量税からの引当金で、80%を全国のばい煙排出者から強制的に徴収する賦課金でまかなう。賦課金は前年の硫酸化物排出量に基づいて算出されるが、指定地域内1,650事業所が金額にして37.5%、北海道から沖縄にいたる地区外6,750事業所が62.5%を負担している。61年度末における認定患者実数は9万5,391人であり、所要経費は1,039億3,900万円なので、単純に平均すれば1人当たり108万9,600円とな

る。

この制度は、昭和40年代当時の代表的な大気汚染指標であった硫黄酸化物(SO_x)の濃度、排出量のみが基準となつて地域の指定、賦課金決定が行われるもので、それが現在に至っている。その後硫黄酸化物は規制の強化と各方面の努力によって著しい減少をみたのは周知の通りであるが、窒素酸化物は若干の改善はあったものの、ほぼ横ばいで推移しているのが現状である。この限りでいえば、汚染の主たる原因は工場(固定発生源)から自動車(移動発生源)に移つたのである。

この間、認定患者は増加の一途をたどり一口にいうと毎年9千人が新規に認定され、6千人が制度を離脱(治ゆ及び死亡)。差引年々3千人がふえ続けていることになる。

環境庁では、制度の見直しのため、58年11月中央公害対策審議会(中公審)に「対象地域の見直し」につき諮問。61年4月専門委員会報告を経て10月中公審答申が行われた。その要旨は①かつての著しい大気汚染はなくなり、現在ではぜん息等の主たる原因とはいえなくなった②この状況の下で、新たに患者を認定し、大気汚染原因者の負担で補償を行うことは、民事責任を踏まえた制度の趣旨を逸脱する③このため指定地域のすべてを解除し、新たに患者認定を行わないのが適当④既認定患者に対する補償給付は継続する⑤現在の大気汚染は個人に対し補償を行う程ではないが、大都市や幹線道路沿道における窒素酸化物等による汚染(局地的汚染)については改善を要する、などである。局地的汚染に対しても

個人に対する金銭給付にかわり、地域の住民(集団)を対象とする健康被害予防事業など、総合的環境保健施策を推進するもの

環境庁はこれを受けて公健法改正手続に入り、同法の規定によって指定地域解除についての意見を62年1月末期限で関係自治体の長あて求めた。結果は明確に解除に賛成した自治体は6、大半は慎重に、時期尚早などであった。改正法案は62年2月9日国会に上程されたが、売上税法廃案のあおりで継続審議となるハプニングが生じた。62年8月25日、衆議院環境委員会は新たに発症するぜん息等の患者に配慮した健康被害防止事業を効果的に実施せよ、局地的汚染の健康影響に関する調査研究を積極的に推進せよ、ディーゼル車排ガス規制を強化せよなどの附帯決議を行い可決した。

これら一連の改正の動きに対する患者側の反発は強い。大気汚染は解消しておらず窒素酸化物による被害はむしろ増加している。何にもまして患者はふえ続けているではないか、科学的究明がなされ、あるいは大気環境基準が達成されて始めて地域解除すべきである。などが主な論点である。また環境行政の明らかな後退である、産業界の言い分そのままである、中公審答申はそのベースとなった専門委員会報告と矛盾する部分がある、中公審メンバーに産業界代表は入っているのに患者代表がいないのは不当、公害はなくなったと産業界を免責するのも同然……等々の意見も根強い。マスコミの論調もおおむねこれらに沿っているようだ。公健法は改正されると「公害健康被害の

補償等に関する法律」と名を変え、政令の定める日以降新規の患者を認定しない。これにより認定患者数は漸減していくことになる。また産業界が拠出して500億円(予定)の基金を設け、調査・研究、健康被害予防、環境改善等の事業を行うことになっている。

ぜん息の成因については、アレルギー説、感染説、精神身体要因説、内分泌説など数多い。全国的に患者はふえているともいわれ、アルミサッシや暖房、じゅうたんの普及、ペット等々、換気不十分によるダニの発生、ハウスダストなども原因であるとの指摘もなされている。今後さらに解明への努力が続けられようが、個人差もあり、判断はむずかしく意見の違いが生ずるゆえんでもあろう。

神戸市における現況

指定地域はJRより南で東灘区天井川以西、長田区以东(東部4工区、ポートアイランド除く)の23平方キロで、52年1月に指定された。62年8月末現在の認定患者実数は1,995人で、地域人口20万800人(60年国勢調査)に対する割合は0.99%となる。毎年約200人を新規認定し、100人程度が離脱しているため、約100人づつ増加していたが、昨今新規申請はやや頭打ちの傾向にある。これに要する経費は62年度予算額21億5,080万円。

地域指定解除に対する内閣総理大臣名での意見照会に対しては、62年2月3日、諾否を決定する積極的な理由が乏しいむね回答した。なお神戸市では硫酸酸化物、窒素酸化物ともに環境基準を達成しているが、さらに厳しい監視と対策が必要であろう。

閣議教書の「教育改革に関する最終答申」

昭和59年9月5日、総理大臣から「我が国における社会の変化及び文化の発展に対応する教育の実現を期して各般にわたる施策に関し必要な改革を図るための基本的方策について」諮問がなされた。以降3か年にわたって審議され、60年6月の第一次答申に続いて、今回最終の第四次答申が8月7日に出された。

第一章では時代的要請と教育の歴史と現状、これからの教育の基本的あり方を示しそれを受けて、第二章では教育改革を推進するための基本的な考え方を「教育改革の視点」として「個性重視の原則」「生涯学習体系への移行」「変化への対応」の三項目に集約して取りまとめた。さらに逐次答申してきた多岐にわたる具体的方策を六項目に整理して第三章に示している。

1. 教育改革の視点

(1) 個性重視の原則(第二章)

画一性、硬直性、閉鎖性を打破して、個人の尊厳、個性の尊重、自由・自律、自己責任の原則、すなわち「個性重視の原則」を確立することである。また、「創造性・考える力・表現力」の育成が重要である。

(2) 生涯学習体系への移行

学歴社会の弊害を是正するとともに、学校中心の考え方を改め、生涯学習体系への移行を主軸とする教育体系の総合的再編成を図っていかなければならない。今日、家庭や地域社会の教育力が低下しているが、それらの役割と限界を明確にし、活性化するとともに相互の連携を図ることが重要である。

(3) 変化への対応(第3章)の要約

教育が直面している最も重要な課題は国際化ならびに情報化への対応である。

2. 改革のための具体的方策(第三章)

(1) 生涯学習体制の整理

これからの学習は、人生の各段階の要請にこたえ、新たな観点から、家庭、学校、地域など社会の各分野の広範な教育・学習の体制や機会を総合的に整備する必要があるのである。

① 学歴社会の弊害の是正……企業・官公庁の採用等の改善

② 家庭・学校・社会の諸機能の活性化……学校5日制への移行、産業振興に関する地域センターの設置などを検討する。

③ スポーツの振興……官民一体となったハイレベルの「スポーツ振興推進懇談会」(仮称)を設ける。

④ 生涯学習の基盤整備……教育・研究・文化・スポーツ施設のインテリジェント化

(2) 高等教育の多様化と改革

高等教育の個性化、多様化、高度化、社会との連携、開放を進め、また学術研究を積極的に振興する。これを裏付ける条件として、組織、運営における自主・自律の確立、教職員の資質向上、経済的基盤の整備を図る。

(3) 初等中等教育の充実と改革

① 教育内容の改善……徳育の充実・小学校低学年における教科の総合化
② 教科書制度の改革……新しい検定制度……無償給与制度……義務教育段階では継続する。

③ 教員の資質向上……初任者研修制の創設

④ 教育条件の改善……当面40人学級制を円滑に実施する。

⑤ 後期中等教育の構造の柔軟化……6年生中学校……単位制高等学校……高等学校の修業年限の弾力化

⑥ 開かれた学校……自然学校の推進

(4) 国際化への対応のための改革

① 婦国子女・海外子女教育への対応……国際的に開かれた学校

② 外国語教育の見直し

(5) 情報化への対応のための改革

① 情報モラルの確立

② 情報化社会型システムの構築

③ 情報手段の活用

④ 情報環境の整備

(6) 教育行財政の改革

① 塾など民間教育産業への対応……学習塾通いの過熱化への対応

3. 文部行政・入学時期に関する提言(第四章)

(1) 文部行政

① 生涯学習体系への移行

(2) 入学時期

① 秋季入学制への移行……最終的には、国民の選択と合意に委ねる。

4. 教育改革の推進(第五章)

●政府は万全の体制と施策をとること

●文部省は施策を積極的に実行すること

●地方公共団体は自主的判斷と責任において積極的に取り組むこと

●政府は適切な財政上の措置を講じること

●教育の質の向上と教育の機会均等を確保する

教育改革は、単に行政上の制度やその運用の改革にとどまるものでなく、国民全体の改革へのゆるぎない意志とたゆみない協力を得て進められるべき息の長い事業である。

この答申を受けた文部大臣談話である。

「文部省においては、既に臨時教育審議会のこれまでの答申を受けて、教育内容の改善や教員の資質向上、高等教育の個性化高度化、大学入試の改革、学術研究の振興留学生受け入れ体制の整備・充実など各般の施策の具体化に努めてきたところであります。今後とも引き続き、臨時教育審議会答申を最大限に尊重しつつ、個性重視の原則に照らし教育の全分野について見直しを行うとともに、国民の多様な学習ニーズに応える生涯学習体制を整備することを基本として、豊かな個性や社会性を養う初等中等教育の充実、高等教育の多様化や学術研究の創造的発展、心と体の健康を目指すスポーツの振興、国際化や情報化等時代の進展に対応した教育の実現等を目指して、教育改革を推進していく所存であります。」

なお、改革実現のため「中教審」が推進の中心になる考え方もあるが、首相直属の機関設置の方向が固まりつつある。

有責配偶者離婚請求訴訟最高裁判決

背景

離婚の条件を定めた各国の法律は、その内容で有責主義と破綻主義に大別される。有責主義と呼ばれるのは、夫婦の一方に不貞を働いたり家庭を捨てたりの非難すべき行為があり（有責）、他方に落ち度がない

場合に、有責者への制裁として離婚を認める法制であり、もう一つは破綻主義と呼ばれるものであり、長期間の別居など客観的に婚姻関係が破綻していれば離婚を認めるものである。わが国では、民法 770条で離婚訴訟を起こせるケースとして、相手方に不貞行為があったとき、悪意で遺棄されたとき、配偶者の生死が3年以上明らかでないとき、配偶者が強度の精神病にかかり回復の見込みのないときなど具体的な理由のほか「その他、婚姻を継続し難い重大な事由があるとき」という抽象的な規定を設けている。夫婦関係が破綻しているのにもかかわらず裁判所が原則として離婚を認めない唯一の事例が有責配偶者からの離婚請求であった。そのリーディングケースとなったのが、「墮んだりけったり判決」と呼ばれる27年2月の最高裁判例である。この最高裁判例により、有責配偶者からの離婚請求を認めないこととなり、わが国は消極的破綻主義とされていた。一方、欧米諸国では1960年代後半から70年代前半にかけて離婚法を改正し、英国、西独、オランダ、スウェーデン、アメリカの一部の州など一定期間別居状態が続けばそれだけで離婚を認める積極的破綻主義へと一大変革が行われた。たとえば、イギリスでは、5年以上別居していることが基準の一つとなり、アメリカ・ニューヨーク州では1年以上の別居を離婚原因としている。このような積極的破綻主義が取り入れられた背景には、別居という客観的事実の証明だけを求め訴訟の過程でプライバシーのあばきあいになるのを避ける、女性の社会・経済的地位の向上など価値観・社会構造の変化がある。また

離婚には、裁判所の審理をうけなければならない制度的な背景もある。その点日本では、協議離婚制度があり、世界でも最も簡単に離婚のできる国といわれている。

今回の最高裁判決は、従来の消極的破綻主義から、積極的破綻主義への転換を示すものであり、また有責配偶者から離婚請求を原則的に認めない従来の最高裁判例を変更するものであり、今後の離婚訴訟だけでなく、離婚制度全体に影響を及ぼすものであると考えられる。

事案の概要

夫婦は、昭和12年に同居し、18年に婚姻届を提出、23年ころから別の女性と愛人関係になり、24年愛人と同棲し、以来別居状態が続いている。夫婦には実子はいない。夫側は26年に一度離婚訴訟を起し退けられている。今回は、夫側が59年に離婚調停を申し立て、不成立に終わったために訴訟に持ち込んでいたが、一、二審ともに結婚破綻の責任は夫側にあると認定したうえで、有責配偶者からの離婚請求は認められないとして請求を退けた。

判決の概要

有責配偶者からの離婚請求について最高裁は昭和27年以来、一切認めない立場をとってきたが、大法廷はこの判決を35年ぶりに変更、「夫婦の別居が双方の年齢や同居していた期間に比べて相当長期に及び、未成熟の子供がない場合」と限った上で、「相手方配偶者が離婚によって精神的、経済的に極めて過酷な状態に置かれるなど特別な事情のない限り、有責者からの請求でも離婚を認めうる」との新判断を示し、夫側の請求を退けていた二審判決を破棄し、

この新判断に沿って審理をやり直すよう東京高裁に差し戻した。

判決では、まず「離婚請求は、正義・公平の観念、社会的倫理観に反するものであってはならない」と原則を述べたうえで、離婚原因を定めた民法770条1項5号の「その他婚姻を継続し難い重大な事由があるとき」について「婚姻の破綻が回復の見込みがなくなった場合には、一方が離婚請求できる旨を定めた」と判示し、夫婦が共同生活の実体を欠き、回復の見込みが全くないときには、「婚姻はもはや社会生活上の実質的基礎を失っており、戸籍だけで婚姻を存続させるのはかえって不自然」と初めて破綻主義を導入する見解を示した。ついで有責配偶者からの離婚請求が認められるケースとして、(1)別居が当事者の年齢、同居期間に比べて相当の長期間に及んでいる、(2)夫婦の間に未成熟の子供が存在しない、(3)相手が精神的、社会的、経済的に極めて過酷な状態に置かれるような著しく社会正義に反する特別な事情がないの3条件を示している。

なお、この判決は昭和62年9月2日最高裁大法廷にて行われ、二審判決破棄の結論については、大法廷15裁判官全員一致の結論であり、判例変更については14裁判官の多数意見であった。

今後の展開

今回の積極的破綻主義へに変更については、以前から学説などでは、支持する考え方が根強くあり、また最近の地裁、高裁判決のなかにも新しい流れがみえ始めていた。今回の見直しは時間の問題といわれていたが、弱者保護の観点から離婚を認める

場合には、一定の条件をつけたが、積極的破綻主義に踏み出したものといえる。しかし、今回大法廷が示した有責配偶者からの離婚請求を認める条件は、かなり抽象的であり、今後どこまで積極的破綻主義に近づくかは、学説の展開、下級審の裁判例の積み重ねによっていくしかなく、その意味で今回の判決は離婚法の固定した部分を取り払い、社会常識の動向に委ねたものといえる。また、欧米では、離婚弱者の立場に置かれやすい妻や子供のために保護策を講じているが、日本では、実態として夫側へのペナルティが軽いのが現状であり、今後増える離婚の法的な受け皿作りが急務となるう。

■超電導

物質中に電流を流すと、一般に電気抵抗が発生し、エネルギーの一部が熱や光に変わるが、この電気抵抗がゼロになる現象をさす。超伝導とも表記。

超電導現象が初めて発見されたのは、今から四分の三世紀前。1911年にオランダの低温物理学者カメリン・オンネスが、自らの手になる液体ヘリウムを冷却材にして、各種金属の極低温域における電気伝導率を測定中、水銀が絶対温度 4.2 度Kで抵抗ゼロを示すことを偶然発見した。

その後、ニオブ・チタン合金、ニオブ3・スズ化合物などの金属系を中心に超電導が観測され、理論、応用の両面から研究が続けられてきたが、超電導となる臨界温度の上限は 23 度Kの極低温に止まっていた。ところが1986年以降、ランタン・バリウム・銅の酸化物が 23 度Kを突破すると、

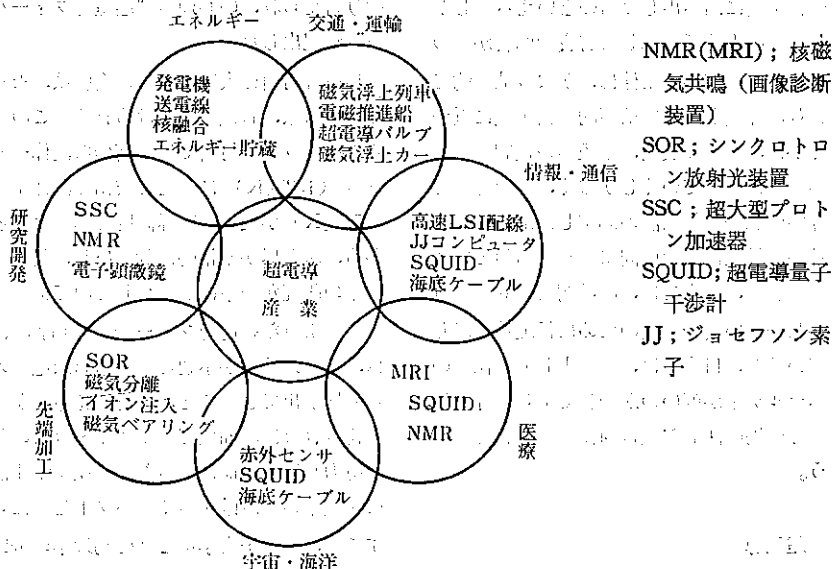
セラミックス系を中心に臨界温度が次々と塗り替えられ、いわゆる“超電導フィーバー”が現出した。

超電導材料は大別すると、金属系、セラミックス系、有機系に分けられる。このうちセラミックス材料では、高価な液体ヘリウム (4.2 度K) に替えて安価な液体窒素 (77 度K) が使える臨界温度を超えたことから、産業界が本格的に動き出し、新物質探索の研究が一挙に活発化したのである。

このような超電導フィーバーの背景には、①冷却装置が不要となる常温超電導の可能性が出てきたこと、②常温超電導が実用化されれば、簡便でエネルギーロスのない電力利用が可能になるため、産業や生活に産業革命に匹敵するインパクトをもたらすこと、③量子力学など基礎物理学の分野で大きなブレイクスルー(学問上の新展開)の可能性があること、④超電導素材の生産・加工、応用技術の研究はスタートしたばかりであり、特許の出願ラッシュにみられるように全ての企業にビジネスチャンスがあること、⑤従来の産業技術が陳腐化することへの危機感が企業にあること、などが考えられる。

超電導利用の分野をその特性から分類すると、①強力な電磁石の応用技術(加速器リニア・モーターカーなど)、②超電導状態が磁界や電流強度によって変化することを利用したエレクトロニクス技術(回路素子、磁気センサーなど)、③エネルギーロスがないことを利用した電力・重電利用(発電・送電、電力貯蔵など)が主なものである。

図 超電導利用の新産業分野



出典：「超電導とは何か」田中昭二他編，日本経済新聞社

図は、超電導利用がもたらす新産業分野を示したものであり、その裾野の広さが概観できよう。

超電導の理論的解明は充分進んでいるとはいえない。現在もっとも信頼できる「BCS理論」によれば、通常はばらばらに挙動する自由電子が、超電導状態ではペア電子を構成し、これが結晶格子内を運動するとき、格子と電子の相互作用により振動エネルギーの授受が行われない状態（＝電気抵抗ゼロ）になるといわれている。しかしこの理論では最近の高温超電導は説明しきれないという説もある。

超電導に関する研究は、最近やや落ち着きを取り戻し、研究機関の改組・拡充、産官学の共同研究のスタートなど基礎、応用の

両面から研究体制の整備が図られつつある。特に基礎研究に弱いとされる日本が、このモデルの無い未踏の分野でどこまで腰を据えた対応ができるか、今後の成り行きが注目される。

注1) 絶対温度

原子のレベルでは、原子は隣りの原子と決まった位置関係を取りながら振動している。この振動が熱であり、振動の大きさが温度と考えてよい。従って熱がないということは、振動がゼロということで、この場合を絶対零度という。絶対零度は、ほぼマイナス 273度Cで、0度Kと表わす。絶対温度を摂氏目盛に換算するには、絶対温度から 273を引くと求められる。

行政資料

自治体における テレビ広報の再編成

I

神戸都市問題研究所
テレビ広報研究会

はじめに

自治体におけるテレビ広報の再編成については、まず、理論面として、自治体の広報、そしてそのなかでのテレビ広報がどうあるべきかが究明されなければならない。

ついで、現在のテレビ広報を行政側のみでなく制作者、情報学研究者、そして市民がどう評価しているかをフィールド・ワークで解明していかなければならない。

そしてこれらの理論的・実証的研究を基礎として、テレビ広報の再編成の方向を打ち出していくことになる。

この研究では全国の主要な自治体のテレビをそれぞれ視聴し、市民アンケートもふまえて、各関係者から論文を求めて最終的に改善案をまとめた。

1 テレビ広報の必要性

戦前の広報は公報であり、いわば“お知らせ広報”である上意下達が主流であった。戦後パブリック・リレーションの名の下に行政公報も行政広報となり、各自治体にあっても活発な行政広報が展開されるようになった。

ことに近年は情報化社会を迎えて、媒介手段も広報紙・グラビア誌に加えて、ラジオ・テレビが加わり、ますます多彩となりつつある。ことにテレビ放送は、動く映像と即時性の2つの利点をもっており、自治体広報にあっても、次第に重要性をましつつある。

ところがテレビ広報に限らず、行政広報はその公共性の故にテーマが地味であるために市民の関心も薄く、必ずしも本来の広報としての役割・使命を果しているとは思えない。今一度、広報の原点に立ち帰って再編成が求められるのである。

まず行政広報がなぜ必要かについては、一般的には、次のように考えられている。

第1は、行政目的をよく理解してもらい、市民コンセンサスの下に行政を行うことにある。通常、啓蒙啓発広報といわれる類いである。「緑化運動」「助け合い運動」などのキャンペーンに代表的にみられる広報である。

第2に、行政事業・サービスの内容を提供し、市民生活の利便に寄与することにある。通常、お知らせ広報といわれる広報である。

「施設の開設」「イベントの開催」などのPR広報に代表されるのであろう。

第3に、行政データを公表し、市民の反応を再度、広報するという市民参加・統制の循環ルート的手段として活用することにある。一般的には参加広報といわれている。

(当初予算のテレビ広報などは大きい公聴会を開催し、参加広報としての実を上げるべきであるが、現状ではPR広報の域をでていない。また、開発事業などをめぐる住民運動なども行政批判につながりやすいためにどうしても事実の紹介にとまり、核心にまで入り込んで市民参加の実態をルポし、市民の生活実感に迫るとこまで、現在のテレビ広報は行政的感覚を脱離していない。

第4に、地域がもつ文化、人物、事実などを紹介し、市民文化に貢献するための先兵となるという使命がある。これまで広報としてはあまり考えられなかったが、グラフィック誌、テレビ広報などが普及するにつれて、このような文化広報が広報の目的の1つとして定着したといえよう。

文化広報はテレビ広報としては無難であるが、一般テレビ番組でよりスケールの大きい水準の高い放送が行われており、行政がテーマの設定とが視点を余程しっかりとふまえないと自治体テレビ広報としての存在価値が問われることになる。

しかし、これらの4つの行政広報の目的を達成していくには、現状からみて、次のような制約条件があることを十分に認識していかなければならない。

第1に、広報技術の水準である。自治体の行政ウェイトは土木・建築・福祉・教育などにあり、広報、国際交流、政策立案などはせいぜい1課が担当し、行政のなかで“市民権”をえているといえない。

たしかに広報、外事、企画は華やかであるが、それは表面的であり、専門的研究は立遅れている。それは民間のように市場メカニズムによる競争の原理にさらされていないからである。

したがってテレビ広報のテーマ選択、焦点の方向、見出しの設定などにあって、必ずしも市民ニーズに即応したものとはいえない。

第2に、行政広報のもつ宿命がある。行政広報は商品PRではないがどうしても政策広報の色彩を内包せざるをえない。しかも商業紙の如く行政自身が行政の“恥部”を抉り、行政批判的広報を思い切って展開することはできない。

そのため自己自身をPRし、皮相的な行政紹介となり、政策広報とはいいながらも、市民の感性に訴える迫力に欠け、また市民が知りたい行政事実が報道されない憾みがある。

第3に、行政広報はそれがお知らせ広報、ニュース広報、PR広報、文化広報のいずれであつても、一般・商業紙、テレビに先行され、かつ、競合せざるをえない立場にほとんど立されている。

しかも資金、スタッフ、時間などにおいて、大きなハンディキャップがあり、行政広報はどうしても“二番煎じ”的な広報、Bクラス広報とならざるをえないのが偽らざる現状であろう。

第1表 11 大 都 市 テ レ ビ

	札幌市	東京都	川崎市	横浜市	名古屋市
広報費 A	千円 592,483	2,512,300	303,326	904,561	635,820
テレビラジオ等 B	千円 115,387	1,341,648	91,884	309,844	210,063
一般会計対比	% 0.1276	0.058	0.089	0.106	0.94
テレビラジオ等	0.025	0.031	0.027	0.036	0.310
人口1人当り対比	337円32銭	221.24	273.04	295.05	297.83
テレビラジオ等	65.78	118.14	82.73	101.20	98.28
B/A	0.195	0.534	0.303	0.343	0.330

このような欠点、制約を克服して、如何に市民ニーズに即応したテレビ広報をつくっていくかがテレビ広報の課題であり、また、そのための政策ビジョンを打ち出すのがこの研究会の課題でもある。

2. テレビ広報の現状

一般的にテレビ広報に自治体がどの程度の経費を投入しているかを、東京都を含む11大都市でみると、第1表のようになる。

民間企業の広告費と比較すると極端に少ないが、同じベースで考えることはできないだろう。ただ、これからの情報化社会とか行政サービスの拡大からみて少なくとも1%台の広報費は必要ではなからうか。また、行政体質として今日でも“お知らせ”という意識が潜在的には作用しており“知ってもらおう”という域に達していないため、広報そのものの地位は官庁内では低いといわざるをえない。

さて現在のテレビ広報の一般的傾向としては次のような点がいえる。

第1、ミニワイドショー型のひろがりである。一般的には次のように評されている。「自治体のテレビ番組といえば、重要な施策や事業をめぐる座談会や制度についての解説などのスタジオ番組が主流であり、フィルム取材番組では文化財めぐりや風物誌といった構成ものが多かった。

その基本パターンは今も残ってはいるが、ここ10年程の間に急速に普及したENG取材の出現で、スタジオ番組も取材番組も多彩でいきいきとしたものになった¹⁾。

第2に、「府県はじっくり型、都市はワンポイント型で」、一般的には次のように評されている。

「ここまでに自治体提供番組は『ENGレポートとスタジオショーの型で、週末の特

関 係 経 費(62年度)マイテレビ東京

京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
232,659	457,498	367,612	364,189	54,931	309,112
97,410	239,932	91,678	151,532	23,349	68,369
0.050	0.040	0.061	0.103	0.059	0.073
0.021	0.021	0.015	0.043	0.025	0.016
157.30	173.04	257.81	346.86	52.23	262.09
65.91	90.67	64.19	144.29	22.20	57.92
0.419	0.524	0.249	0.416	0.425	0.221

BかBタイムに放送される番組が多いことが浮んできたが、今度は番組時間(分数)別に次の表のように分類してみると、見出しのような傾向が伺えた。」

第2表 番組時間

自治体 放送時間	東 京	府 県	政令指 定都市	他都市	計本数
60分	2				2
30分	1	10	3	2	16
15分	2	13	10	4	29
5分	3	9	18	7	37

第3に、文化広報が多くなり、PR広報が少

くなってきたことである。これらは教育委員会がスポンサーとなって行っている社会教育番組も加っているが、一般会計部局の広報についても市民の文化ニーズにこたえようとして観光、伝統芸能、文化財などの番組が自然と多くなったといえよう。

- 1 森実久幸「放送番組における制作視点からの分析」(財)神戸都市問題研究所編『都市政策』昭和62年10月 73頁
- 2 森実前掲論文 76頁

3 テレビ広報への評価モニター

テレビ広報への評価を神戸市のオピニオンアンケート(288通、回収率95.8%)でみると、次のような点が特長として指摘できる。なお回答者の性別、年代、職業は第3表のとおりである。

第1に「市政情報の入手」の媒介としてテレビはどのような比率をもっているか。「広

第3表 市民アンケートフェースシート

問1 はじめにあなた自身のことについておたずねします。次のそれぞれの項目についてあてはまる番号を選び、回答用紙にその番号をご記入ください。

(1) 性	1. 男性 (139人)	2. 女性 (145人)
(2) 年代	1. 20代 (45人)	4. 50代 (55人)
	2. 30代 (68人)	5. 60歳以上 (56人)
	3. 40代 (60人)	
(3) お住まいの区	1. 東灘区 (37人)	6. 長田区 (32人)
	2. 灘区 (27人)	7. 須磨区 (38人)
	3. 中央区 (21人)	8. 垂水区 (44人)
	4. 兵庫区 (27人)	9. 西区 (23人)
	5. 北区 (35人)	
(4) 職業など	1. 自営・自由業 (19人)	4. 学生 (12人)
	2. 勤めている (107人)	5. 無職 (30人)
	3. 主婦 (116人)	
(5) お宅でのテレビ受信機の保有台数	1. 1台 (88人)	4. 4台以上 (10人)
	2. 2台 (137人)	5. 持っていない (1人)
	3. 3台 (48人)	

報紙こうべ」89.4%、「日刊紙」81.0%「広報区民版」73.2%、「市印刷物」54.9%、「テレビニュース」51.8%、「タウン紙」27.5%、「市提供テレビ」26.8%「その他」2.8%となっている。

広報媒体としての「市提供テレビ」は市民の4分の1で、同じ行政広報としての広報紙に比して見劣りがする。したがって「お知らせ」広報の媒体としてはふさわしくなく、テレビ広報として独自の領域を開くことが求められる。

第2に、市提供のテレビ広報「神戸ニューアングル」(毎週日曜日午前10時～10時30分)について、どの程度みているかについては、次のようになっている。

- | | |
|--------------------|-------|
| 1. ほとんど毎週見る | 4.2% |
| 2. 2週間に1回程度見る | 13.7% |
| 3. 1月に1回程度見る | 7.7% |
| 4. 2～3か月に1回程度見る | 4.6% |
| 5. これまでに見たことがある | 29.6% |
| 6. これまでに1回も見たことがない | 40.1% |

このようなアンケート結果からみて、お世辞にもよくみられているとはいえない。余程

魅力的な番組でない限り、たまたまチャンネルを廻したときに見たということではなかろうか。各自治体で視聴率を上げる努力がなされているが、コンマ以下の効果しかないのではなかろうか、制作方針そのものの転換が迫られているといえよう。

また、テレビ番組の「放送時間」はどのぐらいがよいかは、「5分間程度」3.9%、「15分間程度」43.0%、「30分間程度」45.1%、「1時間程度」4.2%、「その他」1.4%「無回答」2.5%となっている。

テレビ広報はニュース広報としては即時性とか機動力に欠けるし、また、60分番組を制作するだけの予算もないしテーマもないのでやはり15～30分番組となるのではなかろうか。

第3に「市政情報」につき欲しい情報は何かについては、次のようになっている。

講座や催し物の案内(53.9%) 市の重要事業(51.1%) 各種の調査結果(31.3%) 福祉や年金など(27.5%) 歴史や観光情報など(26.4%) 保健所だより(23.2%) 窓口の案内(20.4%) 地域の出来事(19.0%) 市の予算・決算(16.5%) 施設案内(15.8%) 生活情報(2.7%) その他(1.4%) とくにない(0.0%)

しかし、テレビの場合はこの数値をそのまま適用するわけにはいかない。やはりテレビ広報としてふさわしい「市の重要事業」「歴史や観光」「施設案内」などにテーマを絞っていくべきであろう。

第4に、今後、力を入れる「広報事業」としては、何かについては3つ選択で次のようになっている。

広報紙(87.3%) 新聞広告(51.0%) テレビ番組(39.1%) チラシ等(25.3%) 電車等の吊り広告(19.3%) テレホンサービス(15.8%) ポスター(14.8%) グラフ・グラビア(10.9%) キャプテンシステム(10.2%) テレビコマーシャル(8.8%) ラジオ番組(6.0%) 文字多重放送(3.9%) 広報映画・ビデオ(3.5%) ラジオコマーシャル(2.2%)

「テレビ番組」は「新聞広告」よりも低い評価しかない。それは普遍性がないことと現在のテレビ広報にあきたらないからであろう。公共テレビ広報としては、これらのアンケート結果を頂門の一針としてかなりの変革が求められるのである。

4 テレビ広報への評価——学生

学生のテレビ広報への批評は、関西学院大学の田中国夫教授社会心理学ゼミ学生の視聴体験によると次の如くである。

第1に、学生はほとんどテレビ広報をみない。27名中、2～3名がみているが、それも偶然である。その理由は、テレビ広報のもつ「やらせくささ」「まじめくささ」「いもくささ」が鼻につくからで、頭から作爲的番組として拒否反応を示している。そして事実視聴の結果、全体的評価は予測のとおりであった。

第2に、行政PRでなく、施設・観光・行政の紹介であっても、意外性や深刻性が見落

されており、面白くないというのが一致した意見である。制作プログラムとして、「ニュース・アングル」や「クイズ方式」など民放の人気番組方式をとり入れて、視聴者の興味を惹こうとしているが、ワンパターンで単調であり、「ださい番組」と化してしまっている。

第3に、首長・行政幹部の出演する番組は余程のキャラクターをもった首長か、意外性を秘めた行政批判でない限り面白くないという評価を下されることは避け難い。ただこのような評価は若者特有とみられる反権力ではない。この点、「昨今のいわゆる新人類といわれる若者の権力者、あるいはリーダー一般への態度の中には従来の青年心理学の図式、即ち、権力者＝反抗の対象は薄められており、権力者に対しても、かつていい人そして自分をうまく引き出し、パフォーマンスを発揮させるようにしてくれる人どみた時には拍手を惜しまぬことを知っている」といわれるように、首長だからどうということではない。

要するに番組として面白くないのである。登場する人物が模範生すぎるのである。

第4に、ドキュメンタリー風の番組は、予想以上に深い感銘を受け、称讃を惜しまない点である。その対象として東京都の「こんにちは東京」でみせた老人福祉施設のルポである。

ではなぜそれ程までに感激したのか、1つは、タレントは登場しない、生々しい現場の映像であり、社会体験の乏しい学生には生活的衝撃いいかえれば一種のカルチャーショックである。

2つは、観光や施設・事業紹介にみるような変なPR、解説がない、要するにNHK的ドキュメンタリーである。極言すればタテマエとしての行政が登場しないからであり、「やらせ番組」でないからである。

これらの学生の評価を総括して田中国夫教授は次のようにのべている。

「1. 最近の若者といえども、娯楽性を完全に無視し、いつわりのない事実をそのままリアルに、そして彼らの感性につきささる芸術的手法で映像化されたものにはやはり深い感動を惹起させること。」

しかし、一方で彼らは

2. 難しく言えば付加価値中心主義、簡単に言えばフィーリング中心、つまりファッションナブルにすべての行動を律したい彼らには、実用中心の生活財めいた臭いのするすべての刺激情報からは見事に回避する習性を具備していること²。」

学生は社会的体験、ことに行政実態には疎いので、少しヒューマンなドキュメントにはすぐ感銘しやすいといえるが、それでも行政PRを抜きにした、現場職員の生々しいルポにはやはり生活実感に根ざしたある種の意外性と啓蒙性を内包しているといえ、今後の行政広報の反省材料の1つになることは間違いない。

1 田中国夫「自治体番組の問題点」『都市政策』62年10月 49頁

2 田中前掲論文 55頁

5 テレビ広報への評価——主婦

主婦の反応としては、神戸市婦人団体協議会の主婦30名に視聴してもらい、それぞれ感想レポートを提出してもらった。それを安江富美子さんが「婦人とテレビ広報」としてまとめている。このレポートと論文をデータとして、テレビ広報への評価をまとめると、次のようにいえる。

第1に、放送時間について、どうしても必要なお知らせ広報は朝夕の時間帯に1分でもよいからスポット的に流ればよい。また、何回も放映するのも1つの方法である。

5分、10分、15分、30分とそれぞれ時間や時間帯によって特色を出すようにすべきである。30分物はかなり忍耐が必要なので、テーマ、放送内容が余程すぐれていなければならない。

第2に、近年、各自治体で力を入れている文化教養番組については、NHK、各民放でかなり水準の高いテレビ放送があるので、「自治体の提供番組としてはやはりその街の歴史とか名所の紹介などになるだろうが、この場合私たちの住む街のいろんな面が知りたいと思う。名所、旧跡もさることながらその街の本当の生きているようすが知りたい¹。」との意見はもともとである。

この点、何も文化教養番組に限らず「お知らせ広報」にあっても「市民のボランティア活動、施設の紹介などは行政が取りあげないと、紹介される機会が少ない地味な活動とか施設の紹介などが望ましい²。」といわれている。

第3に、行政政策または、啓発広報であっても、その物をストレートに前面を出すのではなく、職員の1日の生活スケジュールとか体験記とか人間味臭い魅力がなければ駄目であろう。この点「このように行政の施策の紹介は市民のためにこんな事をしています。こういう事もしています。と観る人に押しつけるのではなくてむしろ市民の生活を通して感性に訴える形の方が好ましい³。」と述べている。

先にみたようにドキュメントのもつ迫力は、学生と同じく主婦にとっても大きいのが、折角の感激が行政解説が挿入されることによってブチ壊しになったと、次のような事例が紹介されている。

「前に福岡市提供の番組で、一人の身体障害者の一日をカメラで追って紹介されたものがあった。奥さんに送られて出勤される場面から夕方家に帰ってつろぐまでを克明にカメラが追う。見る人はさまざまな困難を乗り越えて生きて行こうとしておられるこの人の生活に深い共感を覚えていた。ところが途中で福岡市役所民生局の人が出て来られて、固苦しい言葉で市の福祉行政を説明する場面が入った。広報番組だから市の施策を述べる必要もあるだろうが、ドラマのクライマックスにCMが入って腹立しく思うのと同様で、この場合はマイナスに作用している、と感じた事があった。このような例もあるように施策を述べる場合は十分に配慮して頂きたいと思う⁴。」

第4に、タイトルの付け方である。「せんだい555」「リポートよこはま」「こんにち

は東京」「マイタウン広島」「みんなの福岡」「神戸ニューエンジェル」などのタイトルをつけて、官庁離れしたソフトのムードを漂わしている。

しかし、鬼面人を驚かすようなタイトル「林野火災の恐怖」は、要するに山火事のこと、また「おさかなとケーキのはなし」といった謎めいたタイトルは眉つばものではなからうか、後者については、次のような批判が加えられている。

「おさかなとケーキがどう組み合わせられるのかと思っていると、一方は7月16日にオープンする水族園のはなしであり、ケーキのはなしは精神薄弱者の方々が一生懸命ケーキを作って日曜日に北野町で売っているおはなし。ケーキとおさかなは全然別の話題である。しかもケーキのはなしではなくて、焦点は精神薄弱者の方々が頑張っている姿の紹介なのである⁵。」

1 安江富美子「婦人とテレビ広報」『都市政策』62年10月 61頁

2 安江前掲論文 61頁

3 安江前掲論文 62頁

4 安江前掲論文 63頁

5 安江前掲論文 65頁

6 テレビ広報への評価——制作者側

テレビ広報につき、制作者側はどのような評価としているであろうか。本来、制作者は自からの作品であるので、被評価の立場に立されるのであるが、テレビ広報に限り、むしろ現実はその制約条件から評価者の視点で、テレビ広報を評価しうる立場に立つことが許されるであろう。

この点につき、サンテレビの森実制作部長の論文をベースとしたが、研究会から別途の意見を付け加えて意見をまとめた。

第1が、自治体のテレビ広報の特殊性で、この点は、民間企業の放送と本質的に違うと次のようにいわれている。

「同じように『提供』と表現しても、民間のスポンサーと自治体とは番組へのかかわり方に大きな違いがある。前者のメッセージはCM枠という限られた時間に放送され、原則的には番組内容に踏み込むことがないのに対し、自治体のメッセージは、そのほとんどが、まさに番組内容そのものとなる。言いかえれば、一般番組の番組企画が制作側（放送局）にあるのに対し、『広報番組』の場合のそれは自治体側にあるのが現実である¹。」

第2に、一社提供の番組である。この点も企業放送と異なり、内容や姿勢にまで影響する。たとえば放送内容がそのまま行政イメージにつながるし、行政批判にもつながる。さらに報道が商業放送のように制作責任とスポンサーが分離されることがないという点も特色で、このことがスポンサーが放送テーマ・内容にまである程度、関与せざるをえない結果となっている。

第3にローコスト番組である。この点も、商業放送に比して見劣りせざるをえないし、また魅力のあるタレント、ロケなどが少ないため、対談や施設写真などの構成が多くなるざるをえない結果となっている。

第4に、ローカル番組である。そのため「今のところすべての自治体テレビ番組はローカル番組といえよう。たとえ東京キー局の制作であってもローカル番組であり、現実には他の局にネットされることはまずない。」

このローカル色を一般番組にまで昇華さす技術・制作の自己努力が求められているのである。

このような点からみると、テレビ広報は安定した貴重な収入源であるが、一方スポンサーが番組そのものである厄介はテレビにおいては偽らざる点であり、今後、制作者が自由に制作できる方向へと転換させていくことが自治体の基本的使命といえるのではあるまいか。

1 森実前掲論文 68頁

2 森実前掲論文 69頁

7. テレビ広報の課題

これまでの現状、評価などから、テレビ広報がどのような問題点をもっているか、まとめてみると、次のようにまとめられる。

第1に、若者に限らず、視聴者一般が求めるのは「オレたちひょうきん族」、「笑っていいとも」、「風雲たけし城」といった番組である。

これらの番組は、「“いいもの”が視聴者にとって見たい番組とは映らないという冷徹な“真実”を見抜いた上で、“子供紙芝居”テレビ局となんといわれようとも“視聴者が今、求めていること”¹⁾」といわれている。

しかし、テレビ広報からみた場合、そのような気分的な自己解放をもたらす番組のみでよいのかという反論がある。民放の視聴率競争にテレビ広報番組までがその渦中に巻き込まれてよいのだろうか。

この点、テレビ放送が時流にのるためバラエティ方式やクイズ・景品方式まで模倣するのは問題がある。むしろ一定のスタイルと方針のもとに制作するという正攻法が結局は市民に訴えかつ視聴率を高めるのではなからうか。

民放でも大阪ガスの「部長刑事」、東芝「日曜劇場」などは長寿番組であり、それなりのカラーと視聴者をもっている。自治体のテレビ広報番組も企業スポンサー放送にはない個性を求められているといえよう。

第2に、テレビ広報のアキレス腱は、そのPR臭である。首長登場は時には必要であるが、余程のキャラクターがない限り魅力ある番組とするのはむずかしい。

首長登場番組の失敗原因は、首長のイメージを性急に住民にアピールしようとしたため、どうしても「タイコモチ番組」になりやすい点である。そのため有名スポーツ選手や俳優などを話し相手として登場を願っても、相手のキャラクターを活かすよりも、首長PRの手段として利用しようとするため、却って十分にその人間的魅力を引き出せないためである。

また、議会だよりもシナリオ通りの報道では生々しさがなく、議会生中継も本会議よりも委員会審議でなければならない。

施策・施設も紹介でなく、その問題点に焦点がおかれるべきであるが、どうしても最大多数のコンセンサスから平面的な報道となりやすい。

テレビ広報については技術的問題とともに、どうしても行政姿勢の問題がつきまとう。この問題を回避するため文化広報へと転換する道は残されているが、やはり政策広報の問題をクリアしなければならない。

第3に、時間、地域、経済などの制約条件である。テレビ制作費・電波放映料としては商業放送に比して安い。しかも各社に顔立てするためコマ切れ放送となりやすい。

また、電波媒体の性質上、広域性があり、ことに都市自治体についてはるかに広いエリアに流れるため、府県もふくめてどうしてもPR色が出やすい。

さらに1時間物は例外で、15～30分で比較的短い時間帯でこなすことになる。これらの制約条件の下でどうこなしていくかが技術的問題といえる。

費用の点については手づくり市民参加の番組としての魅力づくりに挑戦すべきである。

地域性についてはローカル色豊かなものであっても内容的に優れていれば普遍性をもつので、他地域の人々にもその地域のイメージ・アップにつながることになる。

時間については焦点を絞って、中味の濃い番組とすべきで、あれもこれも欲ばるのは、広報紙との性格の相違をわきまえていないのではなかろうか。

1 田中前掲論文 45頁

8 自治体テレビ番組の将来像

地方自治体のテレビ広報はこれまでみてきたように、地方自治体のかなりの自己努力にもかかわらず、一般的には問題点も多く、魅力あるテレビへの脱皮にはかなりの意識改革と方針転換が不可欠である。その方向と解決等を提言として試みたい。

第1に、テーマの設定・内容についてである。

総体的には、民放テレビとの競合から一般ニュース的な広報はまず関心をもたれない。したがって民放テレビとの競合を避けてどうするかである。一般的には、「広報番組は、報道番組ではとらえにくく、表しにくい内容を視聴者に伝えるところに意味がある。報道ではセンセーショナルにとらえても、広報番組では事実を客観的に冷静に伝えることであ

る1。」といわれている。『テレビの活用』(1970年)・『テレビの活用』(1971年)「すなわち同じテーマ・内容であっても制作視点が違うと、視聴価値ある番組ができるので、その点独自の姿勢、発想をもって制作すべきである。そのような点から次のようなことが指摘できる。

1つは仮にテーマの設定が同じであっても民放がニュース的にしか報道しなかったものを15分間なりをかけて地味に追跡し放送してみることである。

これはテレビ広報が民放などの限界を逆手にとってテーマを設定し制作していけばよい。たとえば新しい施設もニュースではせいぜい2〜3分であるが、その施設の文化財的価値、利用方法の知恵、将来への設計など専門家を招いて15分間放送すればかなり魅力のある番組となるであろう。

2つは、ローカル型への徹底で地域放送として既にローカルであるが、それをさらにローカル型、ローカル色豊かなものへと切り換えていくことである。『テレビの活用』のテレビ広報として放送エリアは少なくとも全県域にまたがっている。したがってテーマは全域的なテーマがふさわしいとみなされ勝ちであるが、それにこだわることはない。テーマ・内容さえよければ、1町村1地区でも却って視聴者の関心を惹きつけるであろう。県番組で町村の紹介を行っているケースが少なくないが、これなども県内であっても町村はどうしてもなじみが薄いので、県がその放送で町村を順次、紹介していくことはそれなりに価値がある。

民放などで地域の探訪番組があるが、必ずしも順番的に行われていないので、やはりテレビ広報で行うのが確実に地域のニーズにもこたえていくことになる。

第2に、広報媒体の選択の問題である。概してテレビですべての広報ニーズを消化していくとする欠陥がみられる。そのため却ってテレビ広報の長所を活かしきれていないケースが少なくない。これに関して次のような指摘ができる。

1つは、行政がもつ広報媒体としては、広報紙、グラフィカ誌、ラジオ、ポスターなどさまざまな手段がある。したがって動く映像としての利点をフルに活用するためにはお知らせ広報などはやめて、施設紹介、観光、文化財、イベントなど映像的な美しさを引き出せるものがまず無難である。ただそれではテレビ広報の公共性としてはその存在が問われるので、福祉、環境、教育、衛生などのドキュメンタリーで行政実態を住民に訴えていく方法をどしどし採用すべきである。

2つは、広報媒体の強みとして、視聴者参加方式を取り入れていくべきである。広報・広聴は車の両輪といわれながらも、どうしても広聴が弱く、見劣りがする。

テレビは広報手段とみなされているが、見方によってはこれほど強力な広聴手段はない。行政が批判をおそれずに国会討論会の討論とかモニター参加のアンケート番組とか、受信者払い方式による番組広聴方式を制作していけば、行政広聴は飛躍的に拡充されることになる。アメリカではこの種のテレビ広聴のシステムが充実しているが、この点自治体はさらに研究しテレビ広聴の定着化を図っていくべきである。

第3に、制作技術・姿勢の問題がある。卑近な事例では首長をはじめ行政関係者が、長々と行政PR、行政概要を語るケースは可能な限り回避することが望ましい。そのこと自体がテレビ広報を行政が専有化しているとの印象を与えかねない。しかも、行政側の姿勢・意識にこれらの点につきまだ認識が不十分であるだけに、よりテレビ広報を無味乾燥にしやすい。

1つは、テレビ広報番組はなるほど、官庁がスポンサーとして提供されているが、本来行政は市民のものであり、放送といえども市民との共有物である。しかも他の行政施設・サービスとともに市民に視聴してもらうことによって初めて価値がでてくるものである。そのためには行政の独占物でなく、「市民のため」の情報提供という意識がその前提として不可欠である。

2つは、制作者、すなわちディレクターの主体性の問題である。

「地方自治体（公共団体）の広報活動とテレビとは本質的になじまないのではないか、という疑問ないし意見がある。自治体の側には、ともすると活字メディアで思いのまま広報紙・誌やパンフレット類を企画・編集するように、テレビ広報番組を制作し放送したいという錯覚ないし、誤解もある。テレビ局を時には、行政広報のひとつの代行機関と勘ちがいがしている向きさえ感じられる。」という見解が示されている。

行政のシナリオどおり制作されるということは放送の主権を侵すにひとしいことで、この点行政側の自覚が不可欠である。

広報紙と異なりテレビはあくまでも放送局の著作であることを考えて、しかも広報課は行政のなかであって、住民と行政の中間的存在として自由な立場から制作者を検討している行政風土がなければならない。

行政広報担当者と制作者が真剣に討議し、信頼のもとでの緊張関係、情熱をもってくれるような契約関係をつくりださなければならない。

3つは、映像ではむづかしい施策の紹介などは回避した方がベターである。ことに議会委員会だよりのごとく、各委員が平均して2分間発言の機会を与えると、それだけで30分を消化してしまう。政見放送ではないので、やはり視聴者の側にとって、その委員会のテーマの討議をまじえて、もっとドキュメンタリーに編成していくべきである。

第4に、放送様式、利用方式の高度化である。放送自体がスポンサーのPRであるという特殊性、放送は一時的に放映され瞬間的であるという特殊性をどう克服していくかの問題である。

1つは、東京都・横浜市などで実施されているスポットCM型への転換である。テレビ広報番組で放送時間一杯の行政PR、行政啓発を試みようとする、却って焦点がぼけるとか視聴者の嫌気を誘う破目になる。わたきり老人介護、市街地緑化問題などでも実情を映像で紹介しながら、キャンペーンテーマを字幕で流すとか、途中でスポット的に入れ込むとかの放送の方が効果的である。

2つは、中都市で利用されているビデオによる再利用方式の活用である。府県でない限り、放送エリアは自治体の行政区域よりはるかに広いことが考えられる。つまり20万人前後の都市でテレビ広報を行うと折角のテレビもごく限られた住民のみでみただけでありにももったいない。そのためこれらの市ではむしろテレビ広報番組をビデオとして生涯学習や老人・婦人クラブの利用を前提として制作し、さらに再利用を図っていくという点に力を入れ、そのためのセンターをつくるなど、そのシステム化を図っている。

3つは、限られた制作費でつくり、しかも1回限りという無駄を克服するために、同一の問題意識をもった自治体が集まって共同番組を制作する方法はきわめて魅力的であり、テレビ制作の水準向上に貢献するものではあるまいか。たとえば、村おこし、市街地改造、在宅サービスなど一自治体ではユニークな事例も限られるであろうから、共同制作の方がよい番組ができる可能性は高い。そしてこれらの番組を番組放送センターに付託して、各地で放送してもらえば、実質的な制作コストが低くて済み、言い換えれば経費を投入してよい番組を制作することができる。

今後、このようなテレビ広報の水準向上のための刺激となるような、基金からの資金援助、コンペ、表彰などによる充実が望まれるのである。

第5に、ニューメディア放送をどうとりいれていくかである。一般テレビはUHF放送であっても放送エリアは県下一円に少なくともまたがる。ところがケーブルテレビは人口が少なく、24時間サービスでしかも多チャンネルで対応できる。

1つは、お知らせ広報はビデオテックス、文字多重放送の活用が最適であろう。広報紙は即時性に欠けるし、テレビでは瞬時性であっても欠陥がある。この点ビデオテックス、文字多重放送では検索も可能であり、ビデオテックスではコピーも可能となる。このような新しいメディアの普及からテレビはますます動く映像として利点を発揮する利用方法がのぞまれる。

2つは、コミュニティなどの地域広報はCATV放送などが最適媒体となる。多チャンネルの利点を活かし、広域テレビよりもより地域密着型の放送が可能となる。これまでのようにPR、啓発、お知らせ広報よりもコミュニティニュース、教養、カルチャー放送、市民参加方式のメディアなど多彩な分野が広がってくるだろう。

- 1 松尾 政男「神戸市におけるテレビ広報の現状について」『都市政策』62年10月94頁
- 2 津金沢聡広「放送文化と自治体テレビ広報番組」『都市政策』62年10月 41頁

さいごに

地方自治体のテレビ広報に関する本研究は、財団法人神戸都市問題研究所においてテレビ広報研究会を設けて行ったものである。研究者メンバーは、以下のとおりである。

- 研究代表者 高寄 昇三 甲南大学経済学部教授
田中 国夫 関西学院大学社会学部教授

- 井上 宏 関西大学社会学部教授
 津沢聡広 関西学院大学社会学部教授
 溝橋 戦夫 神戸都市問題研究所主任研究員
 松尾 政男 神戸市民生局参事(前広報課長)
 富井 昭博 神戸市経済局産業対策室長(前開発局主幹)
 森実 久幸 サンテレビジョン製作部長
 藤野 哲郎 神戸市立中央市民病院庶務課庶務係長(前広報課主査)
 井戸 充茂 神戸都市問題研究所研究員

(役職名は昭和62年8月31日のもの)

なお、本研究は昭和61年度前期財団法人放送文化基金の研究助成を得て行われたものである。

目 次

1. 研究の目的と方法
 2. 神戸市の都市問題と放送
 3. 放送の都市問題への関与
 4. 放送の都市問題への関与の現状
 5. 放送の都市問題への関与の将来

市民と広報活動

昭和61年度

第2回市政オピニオンアンケート調査結果

II

神戸市

1 調査の概要

- (1) 調査テーマ 市民と広報活動
- (2) 調査趣旨 市民の広報事業に対するニーズを把握し、今後の広報活動の参考とする。
- (3) 調査時期 昭和62年2月25日～3月7日
- (4) 調査方法 郵送による配布及び回収
- (5) 回収状況 配布数 298通 回収数 284通 回収率 95.3%
- (6) 調査対象 神戸市市政オピニオン

市政オピニオンは、市民の声を市政に生かし、市民参加を進めるべく昭和53年に制度化されたもので、市民各層から2年ごとに300名を選び、各種アンケート調査などに協力をいただいている。

2 単純集計結果

(フェースシート)

問1 はじめにあなた自身のことについておたずねします。次のそれぞれの項目について

あてはまる番号を選び、回答用紙にその番号をご記入ください。

- (1) 性 1. 男性 (139人) 2. 女性 (145人)
- (2) 年代 1. 20代 (45人) 4. 50代 (55人)
2. 30代 (68人) 5. 60歳以上 (56人)
3. 40代 (60人)
- (3) お住まいの区 1. 東灘区 (37人) 6. 長田区 (32人)
2. 灘区 (27人) 7. 須磨区 (38人)
3. 中央区 (21人) 8. 垂水区 (44人)
4. 兵庫区 (27人) 9. 西区 (23人)
5. 北区 (35人)
- (4) 職業など 1. 自営・自由業 (19人) 4. 学生 (12人)
2. 勤めている (107人) 5. 無職 (30人)
3. 主婦 (116人)

(5) お宅でのテレビ受信機の保有台数

- | | |
|--------------|----------------|
| 1. 1台 (88人) | 4. 4台以上 (10人) |
| 2. 2台 (137人) | 5. 持っていない (1人) |
| 3. 3台 (48人) | |

(広報事業の周知度)

問2 次の広報事業の中で、あなたが御存知のものをすべて選んで、回答用紙の番号に○をつけてください。

- | | |
|-------------------------------|-------|
| 1. 広報紙こうべ | 95.8% |
| 2. 市民のグラフこうべ | 57.7% |
| 3. 市政ガイドこうべ | 69.0% |
| 4. 神戸ニューアングル (市提供のテレビ番組) | 35.9% |
| 5. サンデー神戸 (市提供のラジオ番組) | 10.6% |
| 6. さんちかインフォメーションこうべ | 64.4% |
| 7. コンピュートサイン (三宮駅北側と東側の電光掲示板) | 46.5% |
| 8. 全国キャプテン・近畿文字多重放送を利用した市政情報 | 7.0% |
| 9. 知らない | 0.7% |

(市政情報の入手源)

問3 (1) あなたは、神戸市が行っている事業や施策について、主に次のどこから情報を得ていますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

- | | |
|-------------------|-------|
| 1. 広報紙こうべ | 89.4% |
| 2. 広報紙こうべ区民版 | 73.2% |
| 3. 市提供のテレビ・ラジオ番組 | 26.8% |
| 4. 市発行の各種印刷物やポスター | 54.9% |
| 5. 新聞などの日刊紙 | 81.0% |
| 6. タウン紙・ミニコミ紙・週刊誌 | 27.5% |
| 7. テレビ・ラジオのニュースなど | 51.8% |
| 8. その他 | 2.8% |

(特に情報を得ているもの)

(2) また、最もよく情報を得ているものをひとつだけあげるとすれば上の項目の中のどれにあたりますか。1つだけ選んでください。

- | | |
|-------------------|-------|
| 1. 広報紙こうべ | 53.9% |
| 2. 広報紙こうべ区民版 | 13.0% |
| 3. 市提供のテレビ・ラジオ番組 | 1.4% |
| 4. 市発行の各種印刷物やポスター | 6.0% |
| 5. 新聞などの日刊紙 | 18.7% |
| 6. タウン紙・ミニコミ紙・週刊誌 | 0.0% |

7. テレビ・ラジオのニュースなど	2.8%
8. その他	1.1
無回答	3.2
(広報事業の満足度)	

問4 あなたは、問2であげたような広報事業による情報提供に満足していますか。次のうちから1つだけ選んでください。

1. 十分に満足している	8.5%
2. まあ満足している	41.9
3. ふつう	39.1
4. やや不満である	9.9
5. 非常に不満である	0.4
無回答	0.4

(テレビを見る時間)

問5 あなたは、ふだんテレビを1日に何時間ぐらいごらんになっていますか。平日と休日ごとに1つずつ選んでください。

	平日	休日
1. 1時間まで	13.7%	3.9%
2. 1～2時間まで	30.3	20.4
3. 2～3時間まで	28.2	25.0
4. 3～4時間まで	12.3	20.1
5. 4～5時間まで	8.5	17.3
6. 5時間以上	3.2	10.2
7. ほとんど見ない	3.2	2.1
無回答	0.6	1.0

(ニュースやドキュメンタリー番組)

問6 あなたは、ニュースやドキュメンタリー番組をよくごらんになりますか。次のうちから1つだけ選んでください。

1. たいへんよく見る	30.6%
2. よく見る	42.6
3. ふつう	23.2
4. あまり見ない	2.5
5. ほとんど見ない	1.1

(神戸ニューアングル)

問7 (1) あなたは、神戸市が提供しているテレビ番組「神戸ニューアングル」(毎週日曜日午前10時～10時30分 サンテレビ放送)をごらんになったことがありますか。次のうちから1つだけ選んでください。

- | | |
|------------------|------|
| 1. ほとんど毎週見る | 4.2% |
| 2. 2週間に1回程度見る | 13.7 |
| 3. 1か月に1回程度見る | 7.7 |
| 4. 2～3か月に1回程度見る | 4.6 |
| 5. これまでに見たことがある | 29.6 |
| 6. これまでに1回も見なかった | 40.1 |

(2) あなたは、「神戸ニューアングル」をごらんになるとすれば、どの時間帯に放送されるのがよいですか。次のうちから1つだけ選んでください。

- | | |
|-----------------|------|
| 1. 平日午前 | 8.5% |
| 2. 平日午後1時～午後6時 | 5.6 |
| 3. 平日午後6時～ | 14.1 |
| 4. 土曜日午前 | 4.2 |
| 5. 土曜日午後1時～午後6時 | 4.9 |
| 6. 土曜日午後6時～ | 12.7 |
| 7. 日曜日午前 | 21.8 |
| 8. 日曜日午後1時～午後6時 | 9.9 |
| 9. 日曜日午後6時～ | 15.5 |
| 無回答 | 2.8 |

(テレビ番組の放送時間と回数)

問8 市提供のテレビ番組の放送時間と放送回数についておたずねします。

(1) あなたは、神戸市が提供するテレビ番組の放送時間は、どのくらいがよいと思われますか。次のうちから1つだけ選んでください。

- | | |
|-----------|------|
| 1. 5分間程度 | 3.9% |
| 2. 15分間程度 | 43.0 |
| 3. 30分間程度 | 45.1 |
| 4. 1時間程度 | 4.2 |
| 5. その他 | 1.4 |
| 無回答 | 2.5 |

(2) また、放送回数についてはどうでしょうか。1つだけ選んでください。

- | | |
|-------------|-------|
| 1. 1週間に1回 | 52.1% |
| 2. 1週間に2回 | 28.5 |
| 3. 1週間に3回 | 8.8 |
| 4. 1週間に4回以上 | 5.3 |
| 5. その他 | 2.5 |
| 無回答 | 2.8 |

(ニューメディア)

問9 次にニューメディアについておたずねします。キャプテンシステムや文字多重放送などのニューメディアには、一次にあげるような利点があると言われていますが、あなたのお考えに最も近いもの1つだけ選んでください。

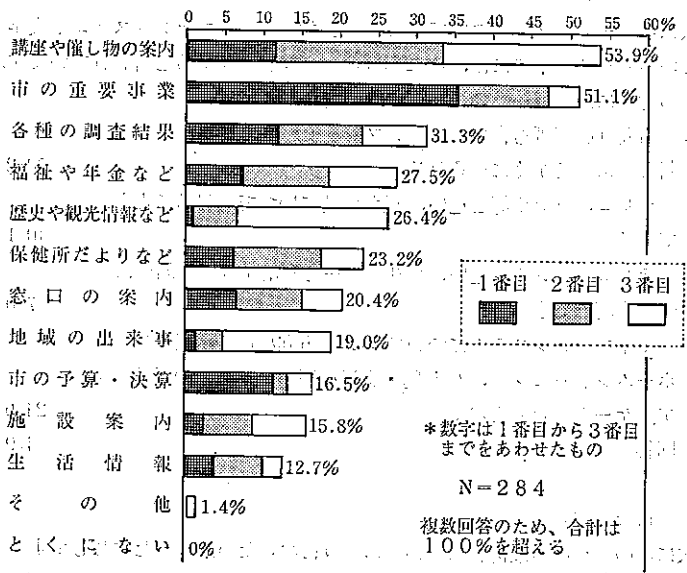
- | | |
|--|-------|
| 1. 新聞(広報紙も含む)、パンフレット等の印刷物と違い、新しい情報をすぐに得られる。 | 23.2% |
| 2. テレビ、ラジオ等と違い、見たい時にいつでも見ることができる。 | 40.1 |
| 3. テレビ、ラジオと違い、プリンターを利用すれば、簡単に情報を記録できる。 | 7.0 |
| 4. キャプテンシステムについては、双方向機能を活用して、ホームショッピング、催し物・交通機関のチケットの予約やアンケートが可能となる。 | 24.6 |
| 無回答 | 4.9 |

(知りたい市政情報)

問10 次にどのような市政情報についてお知りになりたいかをおたずねします。

(1) あなたは、市に関する情報でどのようなものをお知りになりたいですか。次にあげる項目の中から特に知りたいものを3つ選んで順位をつけてお答えください。

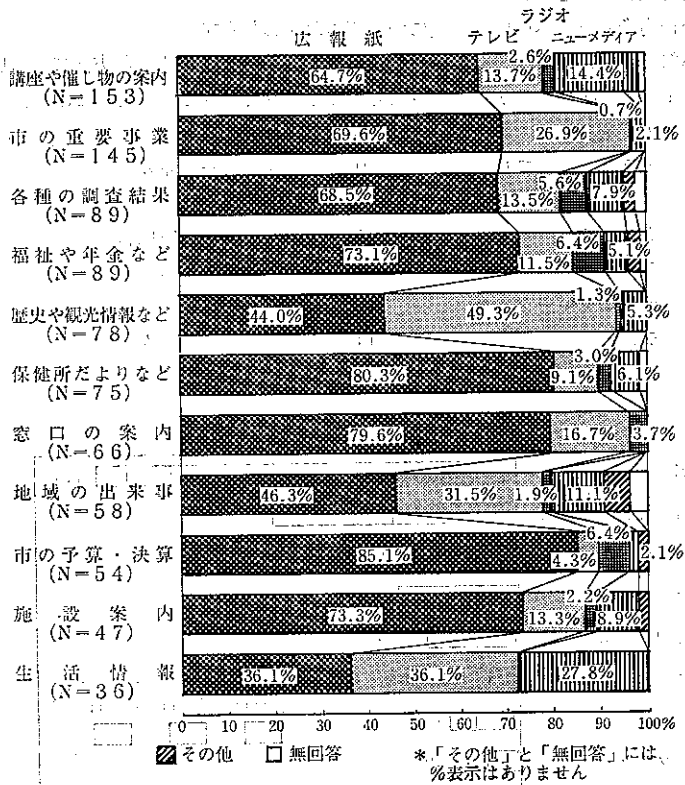
1. 市の予算・決算の具体的内容
2. 市の重要事業の内容や進み具合
3. 市の行った各種の調査の結果ですぐに生活に役立つもの
4. 相談や要望のための窓口の案内
5. 福祉や年金、その他各種の助成制度
6. 保健所だより、救急医療機関など
7. 住宅情報やお買い物情報などの生活情報
8. 市の行事や各種の講座、コンサートなどの催し物の案内
9. 会館や体育館、野球場、テニスコートなどの施設案内
10. 地域の出来事(コミュニティ情報)
11. 神戸の文化、歴史の紹介や名所案内、観光情報
12. その他
13. とくにない



(知りたい媒体)

(2) あなたは、(1)で選んだ情報について、どのようなもの(媒体)を通じて知りたいですか。選んだ情報それぞれについて次のうちから1つずつ選んでください。

1. 「広報紙こうべ」のような広報紙
2. 「神戸ニューアングル」のようなテレビ番組
3. 「サンデー神戸」のようなラジオ番組
4. キャプテンシステムのようなニューメディア
5. その他

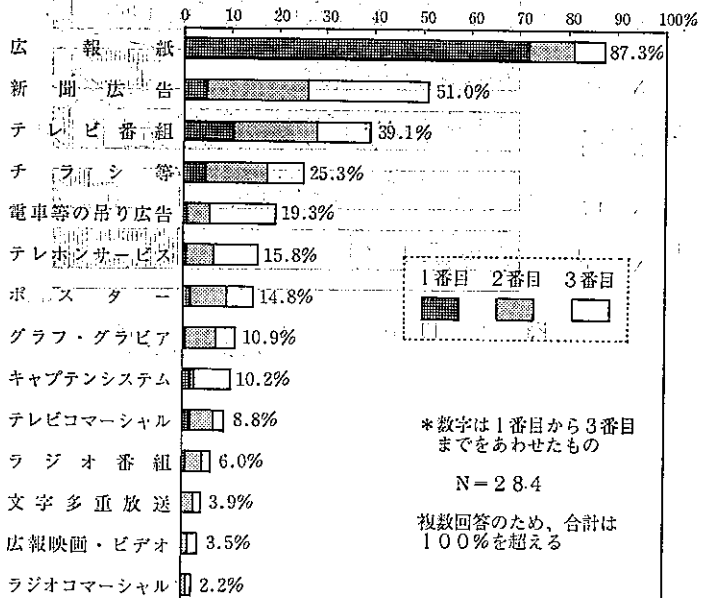


(今後力を入れるべき広報事業)

問11 今後力を入れるべき広報事業についておたずねします。

あなたは、市政についての情報を知るうえで、今後どのような方法による広報を望まれますか。次のうちから3つ以内で選んで順位をつけてお答えください。

- | | |
|---------------|----------------|
| 1. 広報紙 | 8. 広報映画・ビデオ |
| 2. チラシ、パンフレット | 9. ラジオコマーシャル |
| 3. グラフ、グラビア雑誌 | 10. 新聞広告 |
| 4. ポスター | 11. 電車やバスの吊り広告 |
| 5. テレビ番組 | 12. テレホンサービス |
| 6. テレビコマーシャル | 13. 文字多重放送 |
| 7. ラジオ番組 | 14. キャブテンシステム |



3 簡単な分析

第1節 広報活動の受け入れられ方

(1) 広報活動の周知度

問2の集計結果(166ページ)をみると、日刊紙への折り込みや市民による各戸配布により月2回ほぼ全世帯に届けられている「広報紙こうべ」が、やはり知名度が最も高く(95.8%)、ほぼ全員が知っている。一方、「神戸ニューアングル」(35.9%)、「サンデー神戸」(10.6%)というテレビ・ラジオなどの電波媒体を使った広報活動が意外と知られていない。

(2) 市政情報の入手源

問3「市政情報の入手源」(166ページ)をみると、ここでも広報活動の周知度と同じ傾向がみられる。すなわち「広報紙こうべ」や「区民版」、「新聞などの日刊紙」などの活字媒体を、市が行っている事業や施策に関する情報の入手源としている人が非常に多く、「テレビ・ラジオのニュース」や「市提供のテレビ・ラジオ番組」という電波媒体への依存度が低い。

テレビ・ラジオのニュースや市提供の番組については、放送局や放送時間帯が決まっており、その放送局のシェア(平均視聴率)に影響されるうえに、「お知らせ」などの情報量が、広報紙等の活字媒体にくらべ、少ないことも原因と思われる。

(3) 満足度の高い情報入手源

ア) 市政情報の入手源と広報事業の満足度の関係をみると、特に情報を入手している媒体として最も多かった広報紙こうべについては「満足」している人は49.0%と半数を占めている。また広報紙こうべ区民版は「満足」64.9%と非常に高い数字となっており、この傾向は男性、女性別にみても同じである。市発行の各種印刷物やポスター、市提供のテレビ・ラジオ番組についても、「ふつう」とする人とあわせると、「満足」とする人は8割を超え、「不満」とする人は非常に少ない。このことから情報の主な入手源としては、各媒体とも市民から一応の評価を得ていると思われる。(図-1参照)

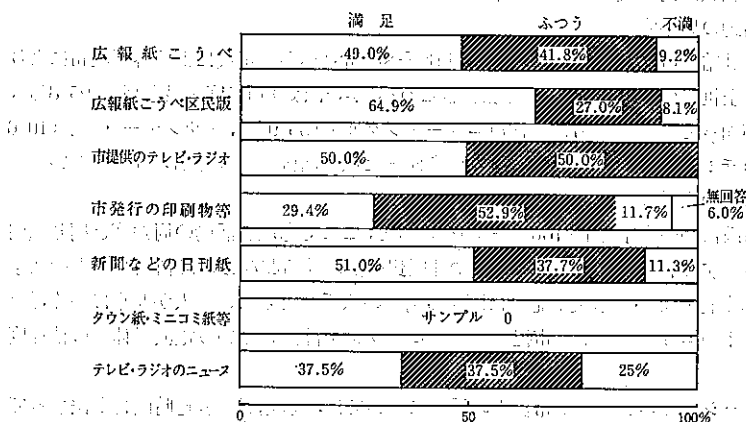
イ) 特に情報を得ている媒体を男女別にみると、男女とも、広報紙こうべが5割を占めるが、その他の媒体では、男性は市発行の印刷物等と新聞などの日刊紙の割合が高く女性区民版とテレビ・ラジオのニュースが高い。(表-1)

表-1 男女別の情報源

性別	広報紙 こうべ	広報紙 こうべ 区民版	市提供 のテレ ビ・ラ ジオ	市発行 の印刷 物等	新聞な どの日 刊紙	タ ウン 紙・コ ミ ニ 紙等	テレビ ・ラジ オの ニ ュ ー ス	その他	無回答	合計
男性	52.6%	9.4%	1.4%	7.2%	22.3%	0.0%	1.4%	1.4%	4.3%	100%
女性	55.1%	16.6%	1.4%	4.8%	15.2%	0.0%	4.1%	0.7%	2.1%	100%

図-1 情報源と満足度

社会生活調査



※「満足」は「十分に満足」と「まあ満足」の合計。
 「不満」は「非常に不満」と「やや不満」の合計。

ウ) 年代別に特徴をみると、40代以上は「広報紙こうべ」が情報源として大きな比重を占めている。また、50代は「新聞などの日刊紙」も情報源として比重が大きく、日刊紙については、20代の層も情報源としての率が高い。30代・40代については、「テレビ・ラジオのニュース」を情報源としてあげているのが、他の年代との大きな差である。なお、30代については、他の年代と比べ「市発行の印刷物等」の比重が際立って大きい。(表-2)

エ) 職業別にみると「自営・自由業」は「市発行の印刷物等」の比重が他の職業の人に

表-2 年代別の情報源

	広報紙 こうべ	広報紙 こうべ 区民版	市提供 のテレ ビ・ラ ジオ	市発行 の印刷 物等	新聞な どの日 刊紙	タウ ン紙・ ミニ コミ 紙等	テレ ビ ラジ オの ニュ ース	その他	無回答	合 計
20代	44.5%	13.3%	2.2%	4.4%	33.4%	0.0%	0.0%	2.2%	0.0%	100.0%
30代	44.2%	17.6%	1.5%	11.8%	13.2%	0.0%	5.9%	2.9%	2.9%	100.0%
40代	61.6%	5.0%	1.7%	6.7%	15.0%	0.0%	5.0%	0.0%	5.0%	100.0%
50代	58.3%	10.9%	1.8%	3.6%	23.6%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	100.0%
60歳以上	60.6%	17.9%	0.0%	1.8%	12.5%	0.0%	1.8%	0.0%	5.4%	100.0%

表-3 職業別の情報源

	広報紙 こうべ	広報紙 こうべ 区民版	市提供 のテレ ビジョ	市発行 の印刷 物等	新聞な どの日 刊紙	タウン 紙・コ ミニ 紙等	テレビ ・ラジ オの ニュース	その他	無回答	合 計
自営・自由業	52.5%	5.3%	0.0%	15.8%	21.1%	0.0%	0.0%	0.0%	5.3%	100.0%
勤めている	52.4%	9.3%	0.9%	8.4%	21.5%	0.0%	1.9%	1.9%	3.7%	100.0%
主婦	55.1%	18.1%	1.7%	4.3%	12.1%	0.0%	5.2%	0.9%	2.6%	100.0%
学生	41.7%	8.3%	8.3%	0.0%	41.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
無職	60.1%	13.3%	0.0%	0.0%	23.3%	0.0%	0.0%	0.0%	3.3%	100.0%

比べて大きい。「主婦」は「区民版」と「テレビニュース等」が他と比べ率が高い。職業別にみて大きな相違があるのは「学生」で、「広報紙こうべ」の比重が小さく、「新聞などの日刊紙」が非常に大きい。(表-3)

(4) 知りたい市政情報と広報媒体

特に知りたい情報として、1番目にあがったものを集計すると、「市の重要事業」(35.6%)、「各種の調査結果」(12.0%)、「市の予算・決算」(11.6%)、「講座や催し物の案内」(11.6%)の順になる。年代別にみると、20代は乳幼児がいる率が高いこともあり、「保健所だよりなど」や「生活情報」へのニーズが、他の年代に比べて高い。20代・30代の若い層は、「市の予算等」や「市の重要事業」に対する関心が薄い。逆に40代・50代は関心が非常に高い。60歳以上になると、当然のこととして、「福祉や年金など」に対する関心が高くなっている。(表-4)

(5) 今後力を入れるべき広報事業

ア) 男女別・年代別にみると、男女別では、男性は66.2%、女性は77.2%と、ともに

表-4 年代別の知りたい市政情報

	市の予 算・決 算	市の重 要事業	各種の 調査結 果	窓口 案内	福祉や 年金な ど	保健所 だより など	生 活 情 報	講座や 催し物 の案内	施設 案内	地域 の出来 事	歴史や 観光情 報など	合 計
20代	15.6%	17.8%	8.9%	6.7%	2.2%	15.6%	13.3%	11.1%	4.4%	2.2%	2.2%	100.0%
30代	5.9%	27.9%	5.9%	7.4%	10.3%	10.3%	2.9%	19.1%	5.9%	2.9%	1.5%	100.0%
40代	13.3%	56.6%	11.7%	1.7%	0.0%	1.7%	3.3%	10.0%	1.7%	0.0%	0.0%	100.0%
50代	10.9%	41.9%	14.5%	9.1%	7.3%	0.0%	1.8%	10.9%	0.0%	1.8%	1.8%	100.0%
60歳 以上	14.3%	30.3%	19.6%	8.9%	16.1%	5.4%	0.0%	5.4%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

「広報紙」が圧倒的に支持されている。つぎに男女とも「テレビ番組」が多いが、3番目に支持されているのが、男性は「チラシ、パンフレット」、女性では「新聞広告」となっている。

年代別にみても、各年代とも「広報紙」を支持する割合が高く、この傾向は年代が高くなるほど顕著である。また、「20代～30代」の若い層では、広報紙のつぎに「テレビ番組」を支持する率が高いが、この傾向は「60歳以上」の層にもみられるという結果がでている。(図-2)

若い層については、一般によく言われている「活字離れ」という現象と関係があると思われる。

1) 満足度別に、今後力を入れてほしい事業をみると、「十分に満足」・「まあ満足」と答えた満足度の高い層は、圧倒的に「広報紙」に力を入れてほしいと考えており、「やや不満」や「非常に不満」と答えた満足度の低い層は、「テレビ番組」や「新聞広告」に期待している率が高い。(図-3)

また、2番目に力を入れてほしい事業では、各層を通じて、「テレビ番組」の率が高い。

このように広報事業の受け入れられ方をみると、情報の入手源としても、今後力を入れてほしい媒体としても、他のものと比べて断然「広報紙」の割合が高い。その他「広報紙区民版」や「新聞などの日刊紙」など、活字媒体が強い支持を得ている。これは、市の広報媒体としてテレビ・ラジオ等の電波媒体の周知度が低いことも、影響していると思われる。

ただ、今後力を入れるべき広報事業として「テレビ番組」が2番目に入っており、電波媒体の比重が全般的に低いなかで、テレビ放送に対する期待が高いことがうかがわれる。

図-2 今後力を入れるべき広報事業（年代別）

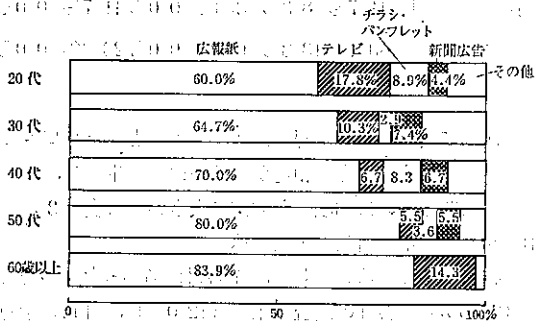
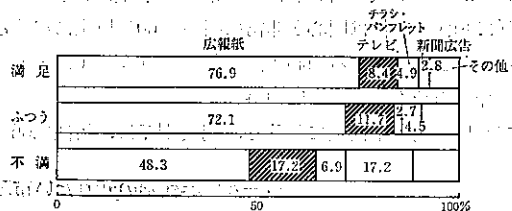


図-3 今後力を入れるべき広報事業（満足度別）



第2節 広報活動とテレビ

神戸市では市政の広報テレビ番組として、「神戸ニューアングル」を市内に本社のあるUHF局・サンテレビジョンを通じて、毎週日曜日の午前10時から30分間放送している(再放送・月曜日午前9時から)。この番組は、あらかじめVTRで取材した神戸の話題やスタジオにゲストを招いてのインタビューのコーナーなど、大きく4つのコーナーで構成しており、男性1名、女性2名のキャスターが、各コーナーを担当して神戸の人と話題を紹介している。

ここでは、同番組の現在の受け入れられ方、及び放送時間帯や放送時間などについての市民の希望を分析することにより、広報テレビ番組の今後の方向をみる。

(1) テレビを見る時間

ア) テレビを見る時間を、平日と休日に分けて調べると、休日の方が1～2時間程度長く見ていることがわかる。

また、性別では、平日は女性、休日は男性の方がテレビを見る時間は長い。特に男性の場合は、平日と休日の差が激しく、「たまの日曜日は、テレビの前でゴロ寝」という傾向を現わしている。

一方、テレビの保有台数とテレビをみる時間の関係は、休日の場合は余り差がないが、平日では、1台の人は「2時間まで」(56.8%)が一番多いのに比べ、3台の人は「2～4時間」(50.0%)が一番多くなっており、保有台数が多いほど、視聴時間が長くなっている。(図-4・5・6)

イ) テレビを見る時間と広報事業の満足度との関係を見ると、平日・休日とも視聴時間の長いの方が満足度が比較的高いようである。但し、休日に1時間までという、余りテレビを見ない層についても、「満足」とする人が8割にものぼるので、視聴時間

図-4 平日と休日のクロス

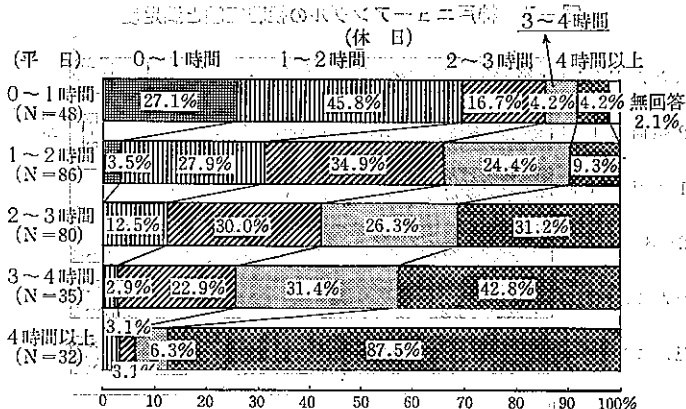


図-5 男 女 別

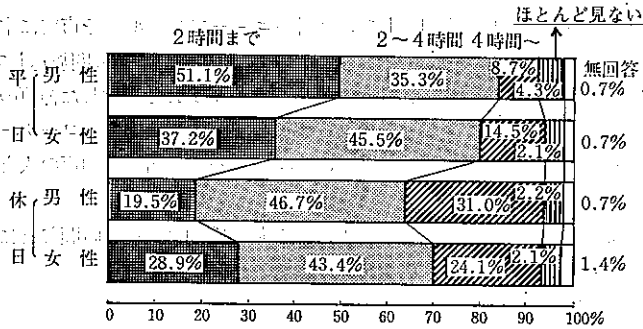
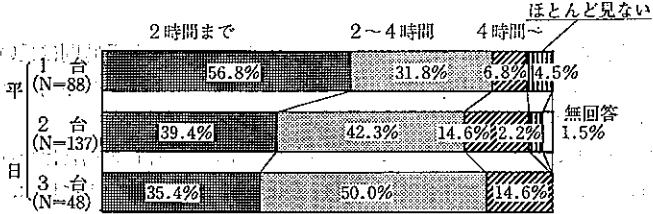


図-6 テレビの保有台数別「1台」「2台」「3台」を選んだ人について

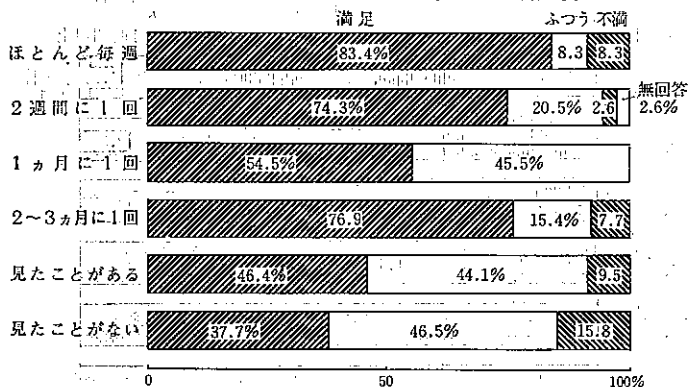


と広報事業の満足度との関係は、そう強いとは言えない。

(2) 神戸ニューアングルについて

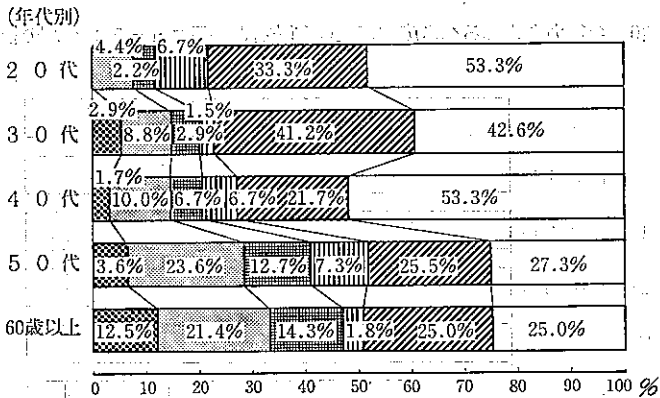
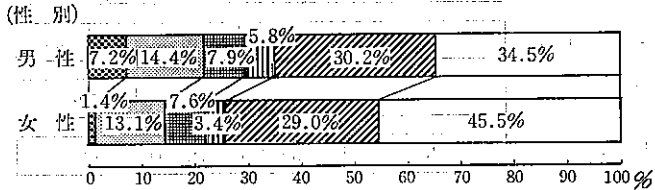
ア) 広報事業の満足度と神戸ニューアングルの関係をみると、「満足」している人は、同番組を比較的好く見ている層に多く、「見たことがある」や「見たことがない」という層は、広報事業に対する満足度が低く、不満を感じている率が高い。この傾向は男性の方が顕著である。(図-7)

図-7 神戸ニューアングルの視聴経験と満足度



イ) 神戸ニューアングルを見ている人を、年代別にみると、40代、50代、60代と年代が高くなる程、よく見ている。例えば、月1回以上見ている人の割合は、20代(6.6%)、30代(14.6%)、40代(18.4%)、50代(39.9%)、60歳以上(48.2%)となっており、50代以上の層が特によく見ている。男女別にみると、男性の方が神戸ニューアングルを見ている回数が多い。(図-8)

図-8 神戸ニューアングルの視聴経験(性別・年代別)



() ほとんど毎週 () 2週間に1回 () 1か月に1回
 () 2~3か月に1回 () 見たことがある () 見たことがない

ウ) 知りたい市政情報と神戸ニューアングルの視聴経験の関係をみると、特徴的なことは「ほとんど毎週見る」という人に、「福祉や年金」のことを知りたいと考えている人が多い。ニューアングルを毎週見る人に、60歳以上の人の割合が多いことが影響していると思われる。(図-9)

エ) 今後力をいれるべき広報事業と神戸ニューアングルを見た経験をクロスさせると、「ほとんど毎週」及び「2週間に1回」という非常によく見る層は、他の層と比較して今後力をいれてほしい事業として、「テレビ番組」を希望する率が高く、逆に「見たことがある」や「見たことがない」という層は、「テレビ番組」を希望する割合が

図-9 神戸ニューアングルの視聴経験と知りたい市政情報

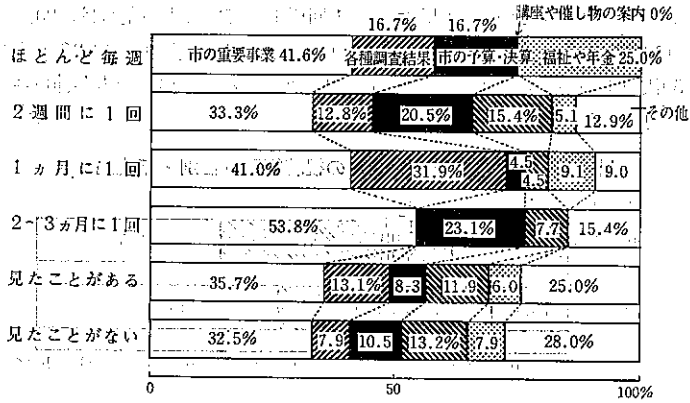
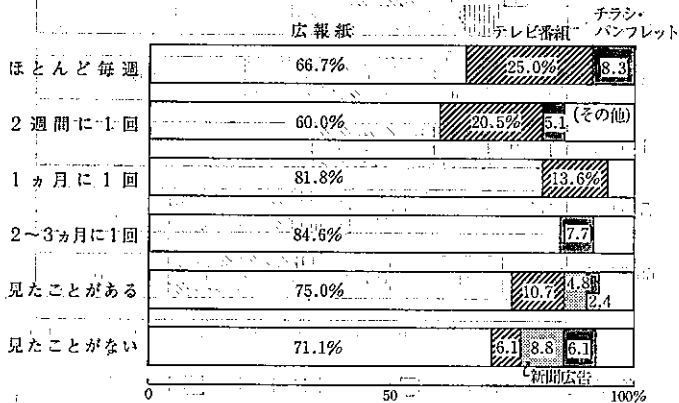


図-10 今後力を入れるべき広報事業(第1位)と神戸ニューアングルの視聴経験



低く、「広報紙」を希望する率が高いという相関関係ははっきり出ている。(図-10) 神戸ニューアングルと「ニュースやドキュメンタリー番組」の関係を見ると、ニューアングルを「1月に1回」以上見ている層は、87.7%が、「ニュースやドキュメンタリー番組」をよく見ると答えているのに比べ、「見たことがない」層は、その割合が68.2%となっており、ニューアングルの視聴者に、ニュース・ドキュメンタリー番組指向が強いことがわかる。男性の視聴者が多いことが影響していると思われる。

以上のように、「神戸ニューアングル」は50歳代以上の人、また男性に比較的好く見られている。また、同番組の視聴頻度が高い人ほど、広報事業に対する満足度が高く、今後力を入れてほしい広報事業についても「テレビ番組」を支持する割合が高いという興味深

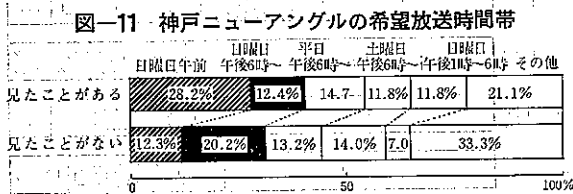
い結果が出ている。

(3) テレビ広報に対する希望について

(ア) 放送時間帯…神戸ニューアングルを見た経験と希望放送時間帯の関係は、「ほとんど毎週」から「見たことがある」という層まで、とにかく1回でもニューアングルを見た人は、現在と同じ「日曜日午前」に放送するのが一番良いと考えている。

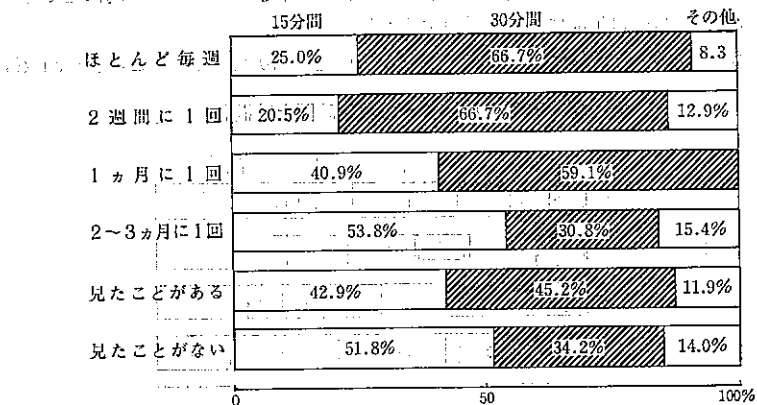
(イ) しかし、「これまでに一回も見ることがない」という層は、「日曜日午後6時～」が一番多く、以下「土曜日午後6時～」、「平日午後6時～」と続いており、曜日にかかわらず、午後6時から放送してほしいという希望が強い。

見たことがない人は、20代の若者や、30～40代の働き盛りの層に多い。おそらく、この層は、日曜日は朝早い時間に遊びなどで外出したり、「たまの休み」なので朝はゆっくりしようという人が多く、そういったこともアンケート結果に影響していると考えられる。(図-11)



イ) 放送時間…神戸ニューアングルを見た経験から、テレビ番組の放送時間をみると、「ほとんど毎週」から「1か月に1回程度」までの、比較的ニューアングルをよく見ている層は現在の放送時間と同じ「30分間程度」を支持している。「2～3か月に1回程度」から「見たことがない」という余り見ていない層は、「15分間程度」以下が適当と考えている人の割合が高い。(図-12)

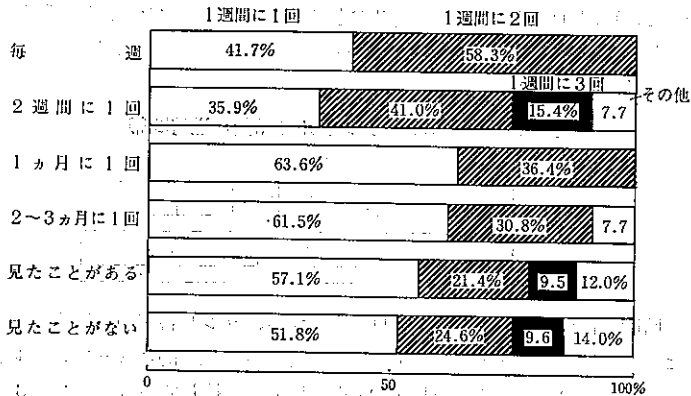
図-12 神戸ニューアングルの視聴経験と放送時間の希望



ウ) 放送回数…神戸ニューアングルとテレビ番組の放送回数をみると、「ほとんど毎週」あるいは「2週間に1回程度」とよく神戸ニューアングルを見ている層は「1週間に2回」の放送を希望しており、それ以外の余り見ていない層は、現在と同じ「1週間に1回」を支持する割合が高い（ただし現在、神戸ニューアングルは再放送も含めると週2回放送）。

ニューアングルをよく見ている層ほど、市政情報の入手源として、同番組の放送回数の増加を望んでいる。（図-13）

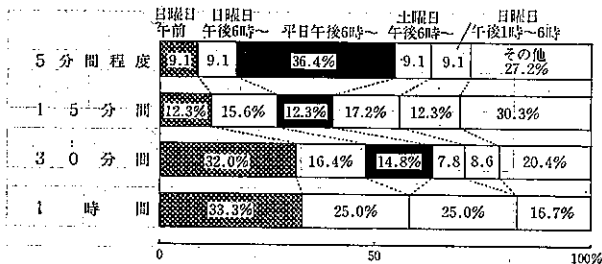
図-13 神戸ニューアングルと希望放送回数



エ) 市提供テレビ番組の放送時間と放送時間帯…希望放送時間を「15分程度」と答えた人は、希望時間帯が各曜日に分散しており、「30分程度」が適当と考えている人は、現在の神戸ニューアングルと同じ「日曜日午前」に集中している。全体的に見ても、30分程度で、日曜日午前に放送を希望する人が最も多い。

また、放送時間と放送回数の希望をみると、放送時間が長くなるほど、放送回数は

図-14 広報テレビ番組の放送時間と時間帯

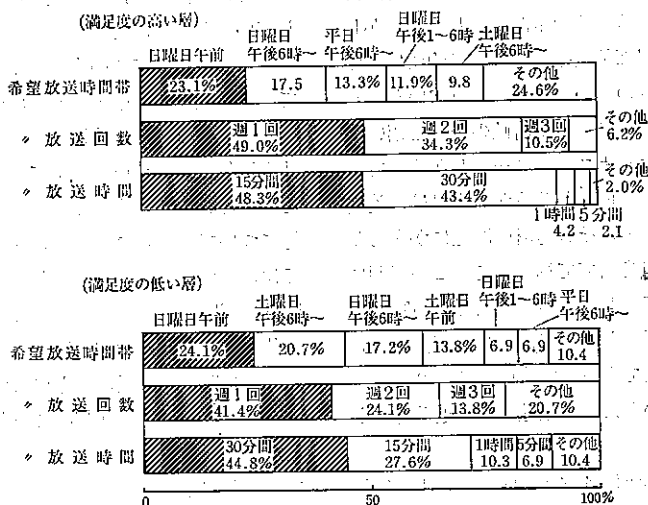


少ない方が良いと考えており、全体的にみると、1週間に1回30分間を希望する人が最も多い。

以上の結果をみると、市提供テレビ番組の放送時間などについては、「1週間に1回、日曜日の午前中に30分間放送」という、現在の形式を支持する人が最も多い。(図-14)

オ) 広報事業の満足度と放送時間帯・放送時間・放送時間帯では、満足度の高い層も低い層も「日曜日の午前」を希望するものが一番多いが、満足度の高い層は2番目に「日曜日午後6時～」を支持しているのに比べ、満足度の低い層は「土曜日午後6時～」を希望する人が多い。両者の大きな違いは、満足度の低い層に土曜日を希望する割合が高く、平日を希望する割合が非常に低い点である。(図-15)

図-15 満足度別の希望放送時間帯



放送時間については、満足度の高い層が「15分間程度」を一番支持しているのに比べ、満足度の低い層が「30分間程度」を希望する割合が一番高いという結果がでてくる。放送回数は、どちらの層も「1週間に1回」を一番希望している。

このことから、現在の広報事業について満足度の低い人は、現行どおりの「日曜日の午前」又は「土曜日の午後6時～」の時間帯に、「週1回」、「30分間程度」の放送を最も望んでいると考えられ、現在の「神戸ニュー・アングル」は、満足度にかかわらず、市民の希望にほぼ沿っている。ただ、放送時間帯については、「日曜日午後6時～」、「土曜日午後6時～」、「平日午後6時～」など、希望が分散している。

新刊紹介

財政戦争の検証 都市計画教科書 日本型税制改革 大阪市の群像 ヴェーバー都市論の射程

■財政戦争の検証

美濃部都政は、昭和42年度から昭和54年度まで3期12年間に及んだ。その間の都政は、一地方自治体としては未だかつてない程数多くの話題を提供し、また、歴史的にも意義のある多くの爪跡を残した。しかし今日、美濃部都政と聞くと一般的には（これは私だけの思い込みかもしれないが、）バラマキ福祉によって財政の破綻を招いたといったマイナスのイメージしか残っていない。これは何故だろうか。本書は、美濃部都政の後期、それも財政問題にからんだ都政に焦点を当てて描く中で、この疑問に見事答えてくれている。著者は、当時知事を助けて活動した新財源構想研究会の事務局の責任者であり、客観的なデータを数多く用いているため、記述も真に迫るものがある。

本書の構成は8章から成り、第1章では保守都政から革新美濃部都政へ移行していった背景、並びに1期目の美濃部都政について述べられている。第2章では、2期目に入った美濃部都政を襲ったニクソン・ショックによる経済不況をきっかけに、財政危機打開策を検討するために発足するに至った新財源構想研究会とその第1次報告について言及し、さらに、報告の具体化の成例として大企業の超過課税を取り上げて

その経緯を説明している。この頃までは、美濃部都政も順調な時代である。第3章では、オイル・ショックによる経済不況が再び都政を襲い、3年前以上の財政危機に陥る中で、美濃部都政が財政危機にどう対処していったかを国との関連で述べられている。ここで初めてこの本のタイトルになっている財政戦争（中央政府の財政支配を打破し自治体の真の主体性を確立するための独立戦争）という単語が出てくるが、本章では、それを宣言するに至った背景、動機等について触れられている。一方、第4章では、都が財政戦争を宣言したのとはほぼ同時期に展開された保守党政府による革新自治体を中心とした地方自治体の財政運営を徹底的に叩くタカ派作戦と自治体攻撃大キャンペーンが、美濃部都政にいかにか影響をあたえ、以後苦難の道を歩むことになって

いくかが記されている。第5章では、3期目に入った直後の美濃部都政について描かれている。弱体化した体制の建て直し、財政危機の克服といった課題に取り組むための守りの姿勢を強いられる中で、財政戦争再挑戦への模索をしている様子が描かれている。第6章では、再度財政戦争へ踏み出したそれに挫折していく状況を固定資産税の超過課税を通して描いている。第7章では、美濃部都政末期の起債訴訟の挫折による財

政戦争の終幕に至る経緯について描かれている。第8章では、政府にものが言えなくなった美濃部氏に代わって革新都政の遺産ともいうべき重要な提案や政府批判を行った新財源構想研究会最終報告を取り上げて、真の地方自治実現がいかに困難な状況にあるかを述べている。

本書は美濃部都政を年代を追って記述していく中で、中央集権の地方管理の傾向が強化されている昨今の情勢に警鐘を鳴らしている。真の地方自治の実現について読者に今一度考えて貰いたいというのが本書のねらいであり、著者の願いでもある。

著者：日比野 登著
発行所：第一書林 2,800円

關都市計画教科書

都市化は世界的な規模で進行中であり、我国に於ても21世紀始めには、国民の約7割が都市という形態で暮らすことになると予想されている。そのような状況下での今後の都市化への対応にあたっての命題は、都市計画の分野に於ても、世界の都市化傾向を踏まえた、グローバルな問題意識を持ちながら、より地域的・個性的な、生活居住環境への対応といった、きわめて広範な枠組の中で、情報化・ソフト化、高齢化といった、多様な社会的課題について、総合的に対応することである。このことは、都市計画の主体においても同様であり、今後はこれまでも増して、自治体、住民、企業が、それぞれどのような役割を持つべきかを明確にし、取り組むべき一つの哲学づくりが緊要である。

しかし、このように全ての立場の人々が都市計画について共通的に認識し合うことが必要であるにもかかわらず、そのための専門書といったものが、意外に少ないことに多くの関係者が気付いてきた。本書はその序文で述べているように、従来の専門書的な形での都市計画論、都市計画制度論といった領域だけを学ぶことだけでは、現代社会における都市計画課題に対応することは困難であるとし、まさにこうした課題を踏まえた、都市計画の全体領域をカバーする教科書として編集されたものである。

本書はまず、「都市論」「都市計画論」「都市の構成要素」「都市の把握と解析」といった章で、都市と都市計画を理解する基礎的な内容について述べることから始まり、「都市と居住」「都市の環境」といった章で、人間生活居住の場としての都市を考えたうえで、土地利用計画や、都市の基本構造を形成する基盤施設を対象とした「都市の仕組と構造化計画」の章へとつながる。続いて、「都市設計」の章では、今日、都市成立要因として最も重要視されていることの1つである、都市における形の意味を考え、人間（性）の住む器としての都市の造形について、また、「都市計画と実現手段としての都市計画法」の章では、都市計画を実現する公的権利の行使システムとしての都市計画の法規定について述べ、さらに「都市計画と国土の利用」の章では、国土利用計画法をはじめとする、現行の地域開発計画の制度を説明し、都市計画をめぐる諸計画の体系の理解に資することをねらっている。そして、最後の章の「第三世界の都市と都市計画法」で、各国

でとられてきた都市開発政策を、アジアを中心に考察し、その成果と今後の課題を中心に要約し本書を結んでいる。編集にあたっては、それぞれを得意とする20人に近い専門家により、本書にいう、的確に把握した内容と平易な表現により、正確な知識伝授に努めようとする意図を十分にうかがうことができる。本書の中で、特に興味ある内容として特筆すべき点の1つとして、第三世界の都市と都市計画についての論及である。21世紀には、世界における500万人を超える都市のうちその4割が、第三世界に存在すると予測されており、第三世界の都市的課題への対応は、先進諸国にとっても大きな関心事としてとらえることが必要である。なぜならば、第三世界においては、都市計画関連の諸法制度づくりが、国家総合開発の文脈の中で総合的にアプローチされていることが多く、そうした多くの試行錯誤の事例を知ることにより、これらの諸国における都市計画の全体系を把握することができることはもちろんのこと、行政工学的な専門領域として確立したかの感のある我国の都市計画について、その原点を見つめ直す貴重な機会ともなる。このことは同時に、我国のまちづくりを進めるうえでの思いもよらないヒントにも結びつく可能性を秘めている。この意味からも、多くの貴重な事例を含めた本章の論及は興味ある内容である。

このように本書は、都市計画にたずさわろうとする者にとっての“教科書”としてまた現在たずさわっている者が知識整理のために、さらに、一般の人々にとっては、通読書として楽しみながら都市計画を勉強

するための書として有用であり、特に自治体職員にとっては、一読に値する好著といえる。

（都市計画教育研究会編）
（新国社 3,600円）

『日本型税制改革』

『日本型税制改革』

現在の税制は、国税・地方税を通じて、抜本的な改革を必要としている。わが国の税制は、戦後、シャウプ勧告に基づいた抜本的税制改正が行われて以来35年余を経過したが、この間、その時々々の社会経済の動向や財政の状況に応じて随時見直しが行われてきた。しかし、最近における産業・就業構造の変化、所得水準の上昇と平準化、人口構成の高齢化、経済取引の国際化等の社会情勢の著しい、かつ急激な変化に対応しきれていないため、税制全般にわたり様々な「ゆがみ」、「ひずみ」が生じ、税に対する不満の声が高まっている。

これら社会・経済の著しい変化は世界的規模で生じつつあり、これに対応して世界各国の税制も改革されようとしている。

わが国でも、政府の税制調査会が、この10年来、数回にわたって中期答申を出し、61年10月には「税制の抜本的見直しについての答申」がなされた。本書はこうした状況下において、今日極めて重要な国民的課題である「税制改革」について、アメリカや欧州各国の税制改革を考察しながら、理論的かつ現実的に日本の税制を洗い直し、日本型税制改革の在り方につき、総合的、包括的な分析が加えられた提言集となっている。

本書は、序章と終章をもった4部15章の

構成からなっている。『序章「税制改革への道」』では基本理念の内容および位置づけを明確にしたうえで、改革の課題が、とりわけ望ましい税体系の確立と、納税環境の整備および国・地方間の税源配分問題に在るとする。

第1部「税制改革への提言」は、現在、わが国の学会の第一線で活躍し、政策提言において現実の税制改革に大きな影響を及ぼしている4人の学者の大胆な提言集で、第1章「抜本的税制改革は可能か」、第2章「長寿社会の税制をめざして」、第3章「国際競争下の法人税改革」、第4章「地方分権をめざす地方税改革」からなっている。

第2部「国税改革の視点」では、所得税・法人税をはじめとした国税の現状と問題点の実証分析をした上で、改革の必要性およびその方向を示唆する。第8章、第9章では、62年初から政治問題となり、世論を沸かせた間接税の在り方に、理論的・実証的に分析の目を向け、現行の個別消費税体系のゆがみ、ひずみを是正し、税収の中立性を確保するために、課税ベースの広い新型間接税の導入の必要性を強調している。

第3部「地方税改革の視点」は、地方財政・地方税制の分野に焦点を当て、住民税、事業税あるいは固定資産税の課税問題に言及するとともに、第12章では地方交付税と地方税の関係にも焦点を当てており、今後過密の都市では財政需要に応えるには地方税制の充実を、税収の期待出来ない過疎地域の財源は地方交付税でというように、現行の画一的な地方税制は見直さなければならぬと説く。

第4部「欧米の税制改革」では、アメリカの「レーガン税制改革」やヨーロッパの付加価値税の実態と経済や生活に与える影響など、欧米の最近における税制改革の動向を紹介し、分析を加えている。

終章「税制改革の歩みに学ぶ」では、明治以降の近代税制の歩みを概観し、諸外国との対比において、税制改革の条件は何かを検討していく。そこで、「税制改革の契機は、税負担の公平や経済環境の変化が税制に期待するときに必然的に生じる。また、税制改革をどのように実現しうるかが、まさしくその国の政治のあり方、民主主義の内実を露に示してくるように思われる。」と結んでいる。

以上、本書は財政再建、長寿社会に直面しているわが国にとって、税制面からいかにあるべきかを問い、活力ある税制改革の在り方を大胆に提言した労作で税務・財政にかかわる者のみならず、現実ひろく税に関与する我々にとっても非常に示唆に富んだ内容となっている。

橋本徹著
有斐閣 2,300円

大阪市の群像

最近の大阪は話題に事欠かない。関西国際空港、京阪奈学術文化研究都市の建設等は言うに及ばず、大阪市に限っても南港、北港におけるテクノポート計画、その目玉としてのテレポートの具体化、国際金融市場、特に先物取引の育成強化、OBPに代表される民間主導の都市再開発、大型ホテルラッシュ等枚挙にいとまがない。大阪市は元来商都だけに民間資本の蓄積はやはり

大きく、今日の新たな飛躍現象は、かつての地盤沈下という汚名返上に十分の手応えを感じさせる。が、それ故官民のバランス上、どうしても民力が先行し、行政が注目されることは少なかった。しかし近時大阪市は、特に市制100周年記念と冠した多彩な事業を中心に着実に21世紀を見据えた基盤整備を進めている。

本書は大島市長以下大阪市役所職員が庁内でどのように意思決定を行い、住民、国、関係団体とどのような交渉過程を経て事業を成就させているのか、著者が個別テーマに従って数多くの職員、退職者にインタビューを試み、実態を解明したもので、非常にリアルなドキュメンタリーとなっている。

全体として人材の登用がいかに大切な、即ち、秀れた人材を育て、これを選び適材適所に配置するという人事の妙味を最大限に発揮することが何にもまして重要であること、特に自治体組織においてはこのことが都市全体の活力や都市間競争の時代における都市戦略の成否の決定的要因であることを教えてくれる。さらに欲すれば道自ずと開ける式の、気迫が運を呼ぶケースが存外多く、積極果敢な行政姿勢が大切であることも説得力をもって示している。658ページとやや大部ではあるが、大阪市役所の仕事の進め方を垣間見ることができ、興味深く読み通せる。庁内から褒めすぎとの内部批判も紹介されているように、組織全体が必ずしもそうではなかるうが自由闊達な雰囲気はよく伝わってくる。

全体は6章で構成されている。第1章は序論でバイオサイエンス研究所の設立構

想、57年の機構改革、女性管理職の積極登用等のケースを通して、市長の先見性とリーダーシップが示される。第2章は、65年鶴見緑地で開催される国際花と緑の博覧会について、単なる市の100周年イベントにすぎなかったものが意外な展開を経て国際博へと華麗な転身を遂げた同博の経緯や、これに携わった公園局を中心とする群像たちの苦闘を描く。ここでも「行政は人なり」という本書の基本テーマにアクセントが置かれている。

全章で最も迫力を感じ感動を覚えたのは第4章である。大阪市のうち、特に生野、平野といった東南部は「雨のアキレス腱」地帯であり、57年の8.3大水害を機にこの地域の雨水対策として「平野～住之江下水道幹線」の建設に着手した。後に「なにわ大放水路」の愛称で呼ばれるこの事業は、総工費1,000億円に上る巨大プロジェクトである。緊縮財政下、これが下水道事業として、しかも雨水幹線で新規に国の認証を得るに至るまでのスタッフの悪戦苦悩ぶりが実に彩やかに描かれている。雨水管渠と河川との役割分担、雨水量算定方式の実体との乖離など種々の難問に試行錯誤をくり返す。が、ここでは特に国の側に「人」を得て事態は進展する。本書では随所にキーマンとして現れる人物の経歴、思考方法、趣味等人間の幅に係わることにまで言及している。その上で立場の異なる「人」と「人」との対話、時には激突の中から新たな前進が生まれ、大事業へと昇華していく。

以後第5章では難波宮保存への闘いを、第6章では土木局的を絞りに、淀川新橋、放置自転車対策、そして市役所に南接して

整備された「みおつくりプロムナード」に代表されるアメニティあふれる道づくりが各々取り上げられるが、これらでは特に住民運動、市民感情を考慮し、「市民とともに歩むべき市政」を現実にするには公益と私益の調整をはじめ、多くの苦勞を伴うことが改めて浮き彫りにされている。

なお、著者は25年間にわたる記者生活を通じて地方行政を熟知しているが、「事業の意見決定の瞬間」に迫り、行政運営をもっと市民に身近なものとして描きたかった旨を述べておられるが、その意図は読者にも直に伝わってくる内容となっている。

(関西新聞社編
恒友出版 2,050円)

■ヴェーバー都市論の射程

マックス・ヴェーバーの思想を貫く大きな問題関心が、近代資本主義（合理的市場制度、貨幣制度、行政制度、持続的合理的経営等を内包する）あるいは近代市民社会が非西洋においては生成せず、西洋においてのみ生成・発展したのはなぜか、であったことはよく知られている。本書は近代資本主義、近代市民社会の生成と都市とがどのような関係にあるかを、ヴェーバーの浩瀚な著作の中から析出して、ヴェーバーの都市論のもつ現代的意味を問い直したものである。

著者はまず、ヴェーバーの『一般社会経済史要論』と『経済と社会』の二つの著作に表われる都市論を検討し、ヴェーバー都市論の基礎的問題視角を論じている。ヴェーバーが特に問題とする都市は、都市一般でなく、またそれは単に人口の集中といっ

た客体的立地概念でもない。それは西洋でのみ成立しえた近代資本主義の助産婦となり、近代資本主義の担い手となった「市民」を形成した西洋の都市が問題なのである。ヴェーバーは古典古代（ギリシア、ローマ）から近世までの南欧、北欧、イギリスの諸都市の興亡の歴史をたどりながら、「政治学」としての都市論を展開していく。

古典古代の都市も共同体を形成し、投票によって指導者が選ばれる「指導者民主制」が採られたが、近代社会を準備するほどの合理性への指向はなく、伝統社会へ復帰してしまった。中世都市（ゲマインデ）においては局地市場の展開などによって、経済的合理性が市民の間に浸透していき、呪術の束縛からある程度解放された。政治的にみても、武力を背景とした固有の自治権をもって、教会権力や領主権力に対抗した。都市ゲマインデは軍事的ゲマインデとしても成立していたのである。それは伝統的支配に対抗して生成したものであったが、やがてそれ自体が門閥による支配など伝統的支配へと回帰していった。中世都市は、近代社会を直接に産み出した訳ではなく、それを否定、あるいは止揚して初めて近代資本主義、近代市民社会が生まれてくるのであり、「都市自由の終焉」が必要だったのである。中世都市の限界を指摘しながらもヴェーバーは、呪術からの解放、自治権といった側面でその持った意義を高く評価した。

近代資本主義は、近世初頭にオランダ、イギリス、ことにイギリスにおいて成立した。イギリスの中世都市はヴェーバーによ

れば、「中世都市の極限」として位置づけられており、ドイツの都市のような「政治的ゲマインデ」本来の固有権の性格を失っており、地域にまたがって市民身分が形成されうる土壌があったのである。そして一定の経済的發展とともにこの国において初めて都市市民の枠を越えた「國民的市民」が形成された。それはまた禁欲的プロテスタンティズムの浸透と不可分の関係にあったのである。

以上のようなパースペクティブを提示したうえで、都市ゲマインデの成立、都市自由の終焉、「イギリス型」都市類型、「市民概念」などが論じられている。著書の見解の中で最も注目されるのは、ヴェーバー都市論を改革の理論(未完成に終わったが)と位置づけていることである。周知の支配の三類型は、伝統的支配、合法的支配、カリスマ的支配であるが、都市はこれらの「正当的支配」を否定する形で登場する。そしてみずからの正当性根拠を民衆による

人民投票の承認に求めたのであり、それは「非正当的支配」ともいふべきものだったのであるが、そこでは都市が社会変革の担い手として立ち現われている。支配の三類型が支配の静学ならば、都市論は支配の動学であると著者は述べているが、ヴェーバー都市論はすぐれて政治学であったのである。味読すべき考えといえよう。

現代の歴史学は、実証主義の名のもとに資料の博搜を競い、原理論の展開を自ら抑制してしまっている。そうした中でヴェーバーの対話ともいふべき本書の論述は新鮮である。もっとも、プロレタリア革命の問題、非西洋的合理主義による経済發展、發展途上国問題など現代的課題をヴェーバーの枠組で扱え得るかは、論議を呼ぼう。そういう意味でまさに「射程」が問題なのである。

(田中豊治著
岩波書店刊 3,200円)

「現代の歴史学は、実証主義の名のもとに資料の博搜を競い、原理論の展開を自ら抑制してしまっている。そうした中でヴェーバーの対話ともいふべき本書の論述は新鮮である。もっとも、プロレタリア革命の問題、非西洋的合理主義による経済發展、發展途上国問題など現代的課題をヴェーバーの枠組で扱え得るかは、論議を呼ぼう。そういう意味でまさに「射程」が問題なのである。」

編 集 後 記

* 今や、テレビは一人一台時代と言っても過言でないぐらいテレビ時代の隆盛である。人気のあるテレビ番組を見ていないと日常会話にも事欠くしまつてである。しかし、このようにテレビ隆盛時代にありながらも、行政によるテレビ広報となると事態は一変する。今まで行政によるテレビ広報は、比較的研究が遅れてきた分野であるが地方の活性化のためにも今後一層の充実が望まれるところである。

* 高寄昇三甲南大学教授には、総論の立場から行政広報原論と題してまとめていただき、井上宏関西大学教授には、テレビ広報の先進国であるアメリカのコミュニティ番組についてわが国と比較しながら論じていただいた。テレビ広報の市民的視点からの評価という立場から、田中国夫関西学院大学教授には、学生を対象に、神戸婦人団体協議会の安江富美子氏には、主婦を対象としてそれぞれまとめていただいた。津金沢聡広関西学院大学教授には、放送文化と自治体テレビ広報番組と題して報告していただき、森実久幸岡サンテレビジョン制作部長には制作者側の立場から、放送番組における制作的視点からの分析、松尾政男前神戸市広報課長には、自治体側の立場から神戸市におけるテレビ広報の現状について述べていただいた。

都市政策バックナンバー

第39号 特集 自治体OAシステム 1985年4月5日発行

第40号 特集 自治体とニューメディア 1985年7月1日発行

第41号 特集 都市と産業振興 1985年10月5日発行

第42号 特集 公営余暇施設の経営 1986年1月5日発行

第43号 特集 マスタープランへの視点 1986年4月5日発行

第44号 特集 ニューメディア・シティへの視点 1986年7月1日発行

第45号 特集 都市開発と人口政策 1986年10月1日発行

第46号 特集 民活と大型プロジェクトの展開 1987年1月1日発行

第47号 特集 地域開発とその経営 1987年4月1日発行

第48号 特集 福祉サービスの展開 1987年7月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 49 号

印 刷 昭和62年9月25日 発 行 昭和62年10月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号 (神戸商工貿易センタービル18F)

振替口座 神戸 3-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

地方自治関係重要判例解説

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号No.25 監修 田中鎔照編 明治大学教授 定価 1,500円 A5判 344頁

本書の3大特色

- 地方自治法上の判例はもとより、従来「憲法」「行政法」等の分野に収録されてきた判例を広く網羅。自治関係判例集の決定版。
- 判例を「憲法と地方自治体」「住民の権利」等9分野に類別し、各分野についてこれまでの流れを田中鎔教授が概説。
- 第二部で地方自治を巡る新しい動きが見られる5分野を、各々斯界の第一人者が解説。判例の生かし方を考えるヒントに。

1	憲法と地方自治体	1	第一部 (判例解説)
2	地方自治体の事務・区域	2	地方自治を巡る
3	地方自治体の条例規則	3	地方自治を巡る
4	住民の権利	4	地方自治を巡る
5	地方議会	5	地方自治を巡る
6	地方自治体の執行機関	6	地方自治を巡る
7	給与その他の給付	7	地方自治を巡る
8	地方自治体の財務	8	地方自治を巡る
9	国と地方自治体の関係	9	地方自治を巡る

公務職員形修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町2-12
☎03(230)3701(代) 振替口座東京6-154568

自治研修

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

1987. 10 No. 533

10月号 毎月10日発行

定価 450円

年間購読料 6,705円

(臨時増刊号送料を含む)

発行所

第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京 3-133197

特集

事例研究の活用

〈総論〉 事例研究法の現状と課題

川端 大二 (人事院研修室)

〈各論〉 研修用事例の開発と蓄積

柳田 尚宏 (神奈川県自治総合研)

地方公務員研修における

事例研究の活用

太田 和紀 (自治大学校部)

企業研修における事例研究の活用

井田 一郎 (キヤノン研)

〈レポート〉

ハーバード・メソッドの実際

後藤 新 (自治省税務局)

インバスケット法、山梨県職員研修所

インシデント・プロセス

自治研修協会方式

北大路信郷 (政策情報シス)

管理監督者研修用事例の

開発状況について 自治大学校研究部

報告 昭和62年度国際研修について 自治大学校研究部

〈連載〉 自治大学校の研修から

地方行政セミナー

講師登壇(加藤先生)

地方自治フランチ

自治大フアイル

(編集後記)

香島 自治体新聞 月 10 日 1985 年 9 月 10 日

がんばれ!! 30代公務員

- I. とりまく環境を見つめ直そう
- II. 真実一路の旅をしよう
- III. 川口民族の特性を生かさそう
- IV. 職場で師・友・弟子を持とう
- V. 自分の糸でジウタンを織ろう

公務員人生論

(月刊地方自治ジャーナル好評連載中)

OBからの熱いメッセージ

イジマしい努力をつづけながらも
なかなか報われることの少ない
心やさしい30代公務員に捧げる!!

童門 冬二 著

B 6判 260頁 1,200円

東京都文京区小石川 2-3-4 公人の友社 TEL 03-811-5701

盛衰待 同 書

香島 自治体新聞 月 10 日 1985 年 9 月 10 日

地方自治通信

自治体革新の創造と
交流のための月刊誌

地方自治通信 9月号特集

特集 / 東京病を読む

俯瞰・東京病を診る

東京の土地問題の病理

「東京・土地白書」を読む

東京のオフィスビル需給の現状をめる

東京分割構想

鈴木都知事の東京改造論

議事録を中心に

公人友社

須田 春海

本間 義人

石澤 卓志

棚橋 泰助

前田 直哉

〒113 東京都文京区小石川 2-3-4 電話 03-811-5701

☆ ポートアイランド関係文献図書発行 ☆

■ 『ポートアイランド
—海上都市建設の十五年—』

世界で初めての海上都市ポートアイランド建設15年の歩みを、計画面、技術面、財政面、そして管理・運営面から総合的にとらえた事業史である。

■B 5版 ■本編496頁、資料編214頁 ■販売価格 7,000円・送料 500円
編集/ポートアイランド建設史編集委員会 発行/神戸市

■ 『山、海へ行く 橋至人員器公
—須磨ベルトコンベヤの記録—』

ポートアイランドの造成事業では、新しい技術が数多く生まれた。本書は特にベルトコンベヤとプッシャーパージという土砂運搬技術に焦点をあて、その紹介を行うとともに17年間の土砂搬出および運搬を記録したものである。

■B 5版 ■385頁 ■販売価格 3,000円・送料 400円
編集・発行/神戸市開発局

■ 『神戸新交通』

ポートアイランド線建設誌』

新交通システムは鉄道とバスとの中間的輸送力を持ち、安全・低公害・経済性・省力化など、今後の都市交通を担うものである。本書は神戸で誕生した新交通システム「ポートライナー」の計画から開業までの経緯と工事の記録である。

■B 5版 ■955頁 ■販売価格 10,000円・送料 500円
編集/建設誌編集委員会 発行/神戸市企画局新交通建設部

■ 『新神戸トンネル工事誌』

■B 5版 ■本編 606頁・付属資料 15頁 ■販売価格 12,000円・送料500円
編集・発行/神戸市道路公社

■ 『神戸/海上文化都市への構図』

■A 4変形版 ■248頁 ■販売価格 3,500円・送料 350円
編集・発行/ (財) 神戸都市問題研究所

ご購入申込先

〒651 神戸市中央区浜辺通5-1-14 神戸商工貿易センタービル18階
(財) 神戸都市問題研究所 (078) 252-0984

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

☆第1集	消費者問題の理論と実践	定価 1700円
☆第2集	都市経営の理論と実践	定価 1500円
☆第3集	コミュニティ行政の理論と実践	定価 1700円
☆第4集	都市づくりの理論と実践	定価 1900円
☆第5集	広報・広聴の理論と実践	定価 1800円
☆第6集	公共料金の理論と実践	定価 2200円
☆第7集	経済開発の理論と実践	定価 1700円
☆第8集	自治体OAシステムの理論と実践	定価 2000円
☆第9集	交通経営の理論と実践	定価 2000円
☆第10集	高齢者福祉の理論と実践	定価 2200円
☆第11集	海上都市への理論と実践	定価 2200円

都市研究報告

☆第3号	公共投資の効果に関する 実証的分析	定価 4000円
☆第5号	インナーシティ再生の ための政策ビジョン	定価 3000円
☆第6号	神戸／海上文化都市への構図	定価 3500円
☆第7号	神戸・コンベンション都市への 政策ビジョン	定価 4000円
☆第8号	集合住宅管理の課題と展望	定価 2000円
☆第9号	地方自治体へのOAシステム導入	定価 5000円

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

勁草書房



季刊 都市政策 第49号 ISBN4-326-96073-6 C3331 ¥550

発売元 勁草書房

東京都文京区後楽2-23-15

振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 550円