

# 自治体における信頼関係構築の脆弱性に関する一考察

—横浜市「広報よこはま（放射線特集号）」を事例として—

金井 茂樹

（法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程）

## 1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災に起因する東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、福島原発事故という）により、大量の放射性物質（セシウム137）が環境に放出され、原発周辺地域には立ち入り禁止区域や避難区域が指定されるなど、深刻な放射能汚染が引き起こされた<sup>1)</sup>。福島第一原発から200km以遠の関東地方においても年間の積算放射線量が1mSvを超えるホットスポットの存在が明らかになった<sup>2)</sup>。このような状況のなかで、これまでの放射線規制値である1mSvの緩和や内部被ばくを軽視した食品の暫定規制値の設定など、政府の対応に対して国民の不信感が広がった。放射線医学をはじめとする科学者たちは様々なメディアを通じて放射線による健康リスク情報を発信したが、リスクに対する見解が統一されていないことから科学者や科学技術への信頼を損なうという結果を招いた。この福島原発事故に関しては、5つの事故調査委員会（政府事故調、国会事故調、民間事故調、東電事故調、日本原子力学会事故調）が設置され、それぞれ報告書を公表している。いずれの事故調の報告書においても、住民が最も知りたい事故直後から現在までの放射線被ばくによる健康リスクの不安に対する明確な記述はなく、住民の不安は現在においても払拭されているとはいえない<sup>3)</sup>。また、政府や福島県の発信情報のみならず、多くの自治体が発信したホットスポットやがれき処理をめぐる情報は必ずしも地域住民を納得させるものではなく、その情報は行政と住民との対立の要因になったのである。自治体による科学技術情報の発信は、行政と住民との信頼関係を損なうという結果に生み出したのである。福島原発事故による放射性物資の拡散は未曾有の出来事であり特殊な事例であるが、高度な科学技術情報の提供は、地震による津波、豪雨による土砂災害、未知のインフルエンザウイルスの拡散などあらゆる領域において必要となる問題である。住民生活を最前線で支える基礎自治体がそのような高度な科学技術情報をどのように住民に伝え、それを共有していくかが大きな課題になってきている<sup>4)</sup>。

そこで、本稿は自治体が高度な科学技術情報を発信する際に生じた住民との信頼関係の棄損要因を明らかにすることを目的とする。行政広報の本質である住民との信頼関係の構築に影響を及ぼす要因を明らかにすることは、今後の自治体運営にとって有用であると考えられる。なお、本稿では科学技術情報を発信した行政広報の事例として、横浜市が2011年9月に発行した「広報よこはま（放射線特集号）」を取りあげ分析を行うこととした。

## 2. 政府・科学者・基礎自治体による放射線健康リスク情報の発信

### 2.1. 政府が発信した放射線健康リスク情報

福島第一原子力発電所では震災とその後の津波により外部電源および非常用電源の喪失、原子炉の破損・核燃料の溶融が起り、1号機と3号機の水素爆発により大量の放射性物質が環境へ放出された。

政府は、4月15日に首相官邸ウェブサイト上に専門家の意見として「チェルノブイリ事故との比較」と題した文書を公表し、「福島の周辺住民の現在の被曝線量は、20mSv以下になっているので、放射線の影響は起こらない」というメッセージを発信した。また、4月19日には、政府は放射線による児童・生徒へ影響について「福島県内の学校等の校舎・校庭等の利用判断における暫定的な考え方」（文部科学省・厚生労働

省)を示し、学校などで許容される放射線量について1時間の限度を3.8 $\mu$ Svと発表した(この数値は年間の積算放射線量20mSvを根拠としている)。これは、国際放射線防護委員会(International Commission on Radiological Protection, ICRP)が勧告した指標値である平常時の一般公衆の線量限度(年間1mSv)の実質的な転換を意味し、これにより20mSvを超えるか否かが避難等の判断基準になった。しかし、この判断基準をめぐる内閣官房参与の辞任や専門家間における見解の相違が明らかになるといった混乱が生じ、5月27日に発表された「福島県における児童生徒等が学校等において受ける線量低減に向けた当面の対応について」(文部科学省)では、学校での被ばく量は年間1mSvを目指すことにあらためられた。食品については3月17日に「放射能汚染された食品の取り扱いについて」(厚生労働省)が示され、暫定規制値として放射性セシウムの規制値を飲料水と牛乳・乳製品については200Bq/kg、野菜類・穀類・肉・卵・魚などについては500Bq/kgと設定された<sup>5)</sup>。

国会事故調(2012)は、事故発生後の政府の情報開示について以下のような評価を行っている。「事故当時、政府は住民に対して、放射性物質の放出等による影響について、『万全を期すため』、『万が一』、『直ちに影響は生じない』といった、安心感を抱かせるような表現で説明した。しかし、住民の側から見ると、避難が必要だということは十分説明されておらず、また、なぜ直ちに影響は生じないのか、という根拠も明確ではなく、住民はさまざまな不安を持っていた。情報発信は、受け手側がどう受け止めるかを常に念頭に置いて行われる必要があるが、今回の事故における政府の情報公表は、この点が不十分であった。さらに、今回の事故では、公表の要否や内容に関して一貫した判断がなされなかったために、国民の不信感を招いた」(国会事故調, 2012,p.340)というものである。また、低線量被ばくによる健康リスク情報の発信については、政府は放射線量の基準値を示すのみであり、低放射線量の健康影響、性別や年齢による感受性の差、日常生活における対応方法など住民に役立つ情報を示さず、理解を深めてもらう努力をしなかったと指摘するとともに、安全、安心の一方向的な情報提供では、保護者も生徒も、信じるか、信じないかの二者択一を迫られるかたちとなってしまい、自分でどう判断するかの基準が得られなかったと報告している(国会事故調, 同, p.438)。

## 2.2. 科学者が発信した放射線健康リスク情報

放射線医学者による放射線リスクの評価は、主にリスクを安全側にみる「安全論」とリスクを慎重にみる「慎重論」に分けられる。これは、一定量以下の放射線量で健康に影響があるか否かというものであり、「しきい値」の有無の論争である。

安全論に立つ代表的な科学者として、放射線の人体への影響等について政府に助言を行う専門家グループがあげられる。このグループは「チェルノブイリ事故との比較」(4月15日)、「放射線から人を守る国際基準～国際放射線防護委員会(ICRP)の防護体系～」(4月27日)を発表し、年間20mSvがICRPの定める緊急時被ばく状況の国際的な目安のなかでの最も厳しい安全寄りの数値であり、20mSv以下の被ばく線量では健康への影響は起こらないという見解を示した。この見解は首相官邸ウェブサイトに掲載され、国民に大きなインパクトを与えた。また、被災地福島県の放射線健康リスク管理アドバイザー・放射線医学者である山下(2011,pp.58-61)をはじめ、放射線医学者である中村(2011)や中川(2012)も“年間100mSv以下であれば安全”という見解を発表した。さらに、世界の放射線被ばく地の調査を行った高田(2011)も、福島県をはじめとする被災地の放射線衛生調査の結果と世界の被ばく地の調査結果の比較をもとに福島県においては健康被害がないという見解を述べている。

他方、このような安全論に対して、放射線による健康影響には慎重に対応すべきとする見解が慎重論である。たとえば、衆議院厚生労働委員会(2011年7月27日)で意見を述べた児玉(2011)は、低線量被ばくにおいての問題は外部被ばくではなく内部被ばくであると指摘するとともに、放射線による長期障害は複雑で難しい問題との認識を示して、これからの医学上の研究課題としている。また、「市民と科学者の内部被曝問題研究会」に属する医学者や科学者らが、安全論における放射線の健康影響の見解に対して批判的な情報発信を行っている(市民と科学者の内部被曝問題研究会, 2012)。そこでは、低線量であったとしても健康影響を認識す

ることの重要性とともに内部被ばくの危険性が指摘されている。さらに、放射線とがん発症の関係を研究している近藤（2011）も“100mSv以下でも発がん死亡リスクの上昇が認められるのだから安全とはいえない”として、安全論に対して批判的な立場をとっている。

これらの見解の相違の要因について、日本学術会議放射能対策分科会はその報告書で次のように述べている<sup>6)</sup>。「国際放射線防護委員会（以後、ICRP）放射線防護への適用、つまりリスク管理や規制上のツールとして、しきい値なしの直線モデル（以下、LNTモデル）を仮定し、放射線防護概念の基礎としている。（中略）しかし、低線量放射線によるがんの発生頻度は、自然発がんに隠れてしまうほどの大きさしかないため、疫学調査の結果には大きな不確かさが見られLNTモデル自体を検証するにたる学術的根拠は不十分であった」（日本学術会議,2012,p.23）ということである。

このような科学技術をめぐる科学者間での意見の違いが生じる要因は、現代科学者の専門主義の源泉と閉鎖性にあるとして、「ジャーナル共同体」という概念を用いた説明がなされている（藤垣，2003）。ジャーナル共同体とは科学者集団の単位であり、「専門誌の編集・投稿・査読活動を行うコミュニティ」と定義される（藤垣，同，p.16）。藤垣は、行動科学、疫学、病理学、臨床系の専門家の研究アプローチの違いを引用しながら、各ジャーナル共同体がそれぞれの専門分野における知識が妥当であるかどうかを判断する「妥当性境界（validation boundary）」を形成することが、「異分野摩擦（Cross-Disciplinary-Conflict）」（専門分野が異なると意見が食い違う現象）を生じさせる要因であるとしている。『平成24年度科学技術白書』（文部科学省）では、このような科学者間における見解の相違が社会に広がったことによって科学に対する市民の信頼が大きく損なわれたと報告されている<sup>7)</sup>。

### 2.3. 基礎自治体が発信した放射線健康リスク情報

事故後、原発から約200km離れた千葉県柏市、松戸市、流山市、我孫子市などでも比較的高い放射線量が測定され、柏市では0.8 $\mu$ Sv/hを超える値が測定された。また、6月以降に放射線量の測定が始まった東京都内の基礎自治体においても、23区および26市のうち15区8市において局所的に年間1mSvに相当する0.25 $\mu$ Sv/hを超える放射線量が測定された<sup>8)</sup>。前述したように科学者間での見解の相違や政府の暫定基準の方針転換など地域住民の間に放射線に対する不安が増大するなかで、多くの基礎自治体が独自の放射線測定を開始したのである。測定場所としては、学校、保育園、幼稚園の校庭や砂場をはじめ、雨どい、側溝などが指定され、その対応基準は0.19～0.25 $\mu$ Sv/h（東京都下23区・26市の場合）とされた。基準値を超えた場合は、砂の入替など除染対応がとられたが、地域住民が独自に測定した値が基準値を超えるケースも多くみられ、自治体にはきめ細かい対応を求める意見や請願・陳情が数多く寄せられるなど測定値をめぐる混乱が生じた<sup>9)</sup>。地域住民の意見・要望にきめ細かく対応する自治体がある一方で、放射線による健康影響はないとする見解を公表したことで住民との対立・混乱を引き起こした自治体も少なくなかった。

また、放射線健康リスク情報をめぐる混乱は、震災がれきの広域処理への対応の際にも生じた<sup>10)</sup>。環境省は2011年4月8日付で全国自治体に対して災害廃棄物の受入協力要請を行うとともに、2014年3月末までに処理・処分の完了を目標とする「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理方針（マスタープラン）」（5月）を公表した。また、8月には広域処理における安全性の考え方などを踏まえた「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン」を公表した。これにより8,000Bq/kg以下のがれきが広域処理の対象となり放射性物質に汚染されていない廃棄物と同じ方法で市町村や事業者が処理できるようになった。このガイドラインをうけて東京都は岩手県との災害廃棄物の処理基本協定を締結し具体的な処理をスタートさせた。しかし、神奈川県川崎市では被災地の災害廃棄物受け入れ表明に対する反対意見・苦情などが2,000件を超え、また北九州市や大阪市の説明会では受け入れ反対を主張する住民側に逮捕者が出たほか、がれき焼却差止め裁判が提起されるなど、放射線の健康リスクをめぐる行政と住民との対立構造が顕在化した。他にも、新潟県ではがれき受け入れに反対する知事と受入表明をした三条市長、柏崎市長らとの自治体間の対立が生じるなど大きな社会問題となった。放射線健康リスク情報をめぐる混乱の結果、環境省の協力要請の際に受入表明

を行った自治体（540団体）のうち、多くの自治体では広域処理の実施について住民理解を得ることができず受入表明を撤回するという結果になったのである<sup>11)</sup>。

以上みたように、基礎自治体も政府や科学者と同様に住民に対して適切な情報を提供できたとはいえ、政府、科学者、基礎自治体の情報発信は、地域住民との対立のみならず、自治体間、科学者間、住民間における対立を顕在化させるという複雑な構図を生み出したのである。政府や科学者による情報発信に関しては事故調や日本学術会議をはじめ多くの研究者らによって検証がなされているが、基礎自治体の情報発信についてはほとんど検証がなされていない。東日本大震災以降、政府や広域自治体のみならず、基礎自治体においても災害時等の具体的なリスクコミュニケーションの検討が進められているが、震災発生時には基礎自治体が専門的なリスクコミュニケーションを実践したとは考えられない。そこで、本稿では行政広報に関する伝統的な議論を踏まえうえて広報広聴の概念、理念、対象とする情報について整理し、分析の枠組みを構築する。

### 3. 分析の枠組み

#### 3.1. 行政広報広聴の概念

日本の行政広報広聴は、戦後GHQの示唆により民主化政策のひとつとして導入されたPR (Public Relations) から始まった<sup>12)</sup>。戦後初期の研究のなかで、樋上 (1953a, p.37 および 1955, p.126) は、行政広報広聴の概念は「公衆の意見反響などの調査 (広聴活動)」、「政策の適合と業務の改善 (分析活動)」、「広く一般に知らせる活動 (広報活動)」の基本要素で構成され、それらを循環させることによって「質のよい世論を生み出すのが、広報の務めである」とした。また、井出 (1967, p.32) は行政広報広聴を「行政体の内と外とを有機的に関連づけ、様々な環境諸要素が絡みあう行政のダイナミックスのなかで、『統合の再生産』を保証することを目指す、高度の行政機能」と定義し、市民と行政の相互交流における同意の循環を指摘した。小山 (1971, p.27) は、行政広報広聴を「(1) その目的が民衆の信頼および協力を得ようとするものであり、(2) このために政府の政策、サービス、活動に関するインフォメーションを国民に流すものであり、(3) それが効果をあげるためには民衆の意向や可能なまたは真実の反応を知って施策に反映させることが必要であり、(4) そのためには専門の部局を設けて企画的に継続的におこなわなければならない」活動と定義して、広報広聴活動の継続的かつ戦略的な実践を提言した<sup>13)</sup>。1980年代には、今川 (1987, p.32) が「市民と行政の同意の循環」(井出, 同) という機能を踏まえながら、広報広聴を「新たな行政や政治を生み出す、“創造の循環過程”でもある。言いかえれば、『市民のコンセンサス』を導きだし、それを基準として政策形成や執行に影響を与える、きわめて政治的な過程である」として、“新たな行政・政治の創造”を強調した。1990年代においては、本田 (1995, p.64) が「住民と行政体当局との間に最良の関係を設定し、これを継続的に維持すること」と定義して、その本質が行政と住民との信頼関係の構築にあることをあらためて強調した。さらに2000年代においては、上野 (2003, p.140) が規模の大きな自治体においては広報と広聴がそれぞれの部署で独立して、情報提供部門である広報と情報収集部門である広聴との連携がうまく図られていないという問題点を指摘したうえで、「情報創造」、「情報発信」、「情報収集」、「情報分析」で構成される情報循環の基本フレームを提示し、情報創造や情報発信は、政策の執行や評価を促し、情報収集、情報分析が政策形成に寄与すべきことを示した。

これらの先行研究を整理すると、行政広報広聴は市民の意見の集約を行う「広聴活動」、情報を市民に知らせる「広報活動」、そして政策の創造を行う「分析創造活動」から構成されるものと考えられることができる。民間企業のマネジメント手法の導入による効率性と顧客満足を重視する現代の自治体経営においては、分析創造活動は住民から収集した情報から政策形成に有用な価値の創造（「政策価値の創造」）とその政策に関わる情報から住民に有用な価値を創造（「住民価値の創造」）するという二つの創造活動から構成されるものとして捉えることができる。つまり、行政広報広聴は情報循環によって政策価値と住民価値を創造するプロセスであり、その価値循環による信頼関係の構築を本質とするものといえる。そこには、必然的に一定の理念に基づく戦略性と継続性が要求されることになる。

### 3.2. 行政広報広聴の理念

「PRが他のコミュニケーションの諸形態から区別されて、まさにPRとして現れるためには、そこに本質的な理念なりが当然掲げられていなければならない」（井出、1967, p.17）との指摘のとおり、行政広報広聴の実践には一定の理念が必要不可欠である。また、行政広報広聴が法的拘束を受けていない活動であることから理念に基づく実践が強調されるべきである。

行政広報広聴の理念に関して、樋上（1953a）は民主政治の二大原則（民意反映・公表公開）から、①水平性、②義務性、③交流性、④客観性、⑤教育性、という理念を指摘した<sup>14)</sup>。また、井出（1967）は、PR概念の成熟に寄与した諸要素を拾い出し、①事実に基づいた正しいインフォメーションの提供（情報真実性）、②コミュニケーションにおける「相互過程（two way process）」の確保、③「社会的責任」と「公共の利益」との一致、④人格的存在として認めようえでの相手の言い分に耳を傾けた真実に基づいた情報提供、を指摘した。さらに、本田（1995）は、それまで議論されてきた行政広報広聴の理念につき、①情報真実性、②周知徹底性、③反応期待性、④平等並行性、と整理を行った。

このように、日本にPRが導入されて以来、民主主義における広報広聴の実践的な理念の議論のなかでもっとも重視されてきた理念が「真実性」である。これは行政が提供する情報が真実であると同時に、住民から真実の反応（意見、要望、苦情、問合せ等）を得なければならないことを要求する理念であり、行政活動の実態を正確に外部者に示すという現代行政に求められる透明性確保のために最も重視される理念である。これは樋上による「客観性」の理念や井出や本田が指摘した「情報真実性」の理念と同義のものといえる。また、情報通信技術が発達した現代においては行政からの適時迅速な情報提供が期待され、情報提供のタイミングがその真実性に大きな影響を与えることから、これまで以上に提供する時期の意味が重要になっている。次に、情報が流れる方向に関する「双方向性」の理念である。これは、樋上が指摘した「交流性」の理念や井出による「相互過程（two way process）の確保」と同義であり、双方の意思の交流、情報の循環を目指すこと、すなわち広報と広聴が双方向かつ一体として実践されるべきことを要求するものである。さらに、網羅性の理念である。これは本田が指摘する「周知徹底性」に関連する理念であり、障害者や高齢者、外国人を含む多様なニーズをもつすべての住民に対する広報広聴の実践を要求するものである。すなわち、行政広報広聴は、理念的に全住民を対象とした情報の公開・提供と全住民を対象とした意見の集約・調整を前提としているのである。最後は並行性の理念である。これは、井出が指摘する相手を人格的存在として認めることであり、地域住民一人ひとりが置かれている状況や立場を常に考慮しながら情報保有者の論理に陥ることなく、住民と同じ目線で広報広聴を実践すべきことを要求するものである。

### 3.3. 広聴・広報が対象とする情報

#### (1) 広聴

ここでは、住民意思（世論）とそれ以外の情報に区分して検討を行う。世論に関しては、これまで膨大な研究があり様々な定義が行われてきた。岡田（2001, pp.8-10）は、この膨大な世論研究を総論的に考察するなかで、世論は固定した情報として存在するのではなく、その発現・展開過程において多様な姿態を表出し、選挙、世論調査、レファレンダム、リコール、政党や圧力団体の意見、マスコミの論調、政治・市民運動など多種多様な世論形態が多層多重に連関・連動し、あるいは反発・対抗することで、現代の世論形成は動的に展開することを指摘し、単一の視座からは世論を捉えることができないことが強調している。したがって、行政は少なくとも以下の二つの視座から世論を測定することが必要になる。ひとつは、個人論的視座からの測定であり、住民が能動的に行政に伝える個人的な意見・要望等である（以下、個別情報という）。もうひとつが、全体論的視座からの測定であり、社会調査など行政が住民に対して能動的に働きかけることによって得られるサイレントマジョリティを含んだ住民全体の意見構造や分布を可視化（母集団特性を推測）した情報である（以下、構造情報という）。行政側からみると、前者は“集まる情報”であり、後者は“集める情報”といえる<sup>15)</sup>。

これらの情報は、辻(1962p.55)が指摘した受動的・個別的活動と能動的・集約的活動にそれぞれ対応するものであることから、行政広聴が対象とする情報は、受動的・個別活動によって得られる個別情報と能動的・集約活動から得られる構造情報から構成されると考えられる。つまり、複雑な過程を経てあらわれる住民意思を把握するためには構造情報と個別情報の集合・集積・総和を総合的に勘案していくことが不可欠なのである。また、得られた情報から政策価値を創造するためには、「住民の発言がどの程度にたしか知識・情報にもとづいたものかどうか」(加藤,1978,p.190)、「市民の能動的な情報処理の結果と見ることができるだろうか」(高瀬 1999,p.189)との指摘にみられるように、どのような情報や知識に基づいて個別情報が形成されたのかを常に考慮する必要がある、そこには、それらを補完する多様な調査外情報・外部情報資源(External Resources)の利用が不可欠である。

## (2) 広報

次に、広報の対象となる情報を検討する。地域に関わる情報の分類として、林(1999, pp.30-55)は、その具体的な内容から以下のように分類している。すなわち、①生活情報：日常生活において便益や実益を伴う情報、②文化情報：地域に関わる知識・教養・趣味などの情報、③イベント情報：地域に関係する事件・できごと・催しなどの情報、④争点情報：地域において賛否や是非を伴う情報である。

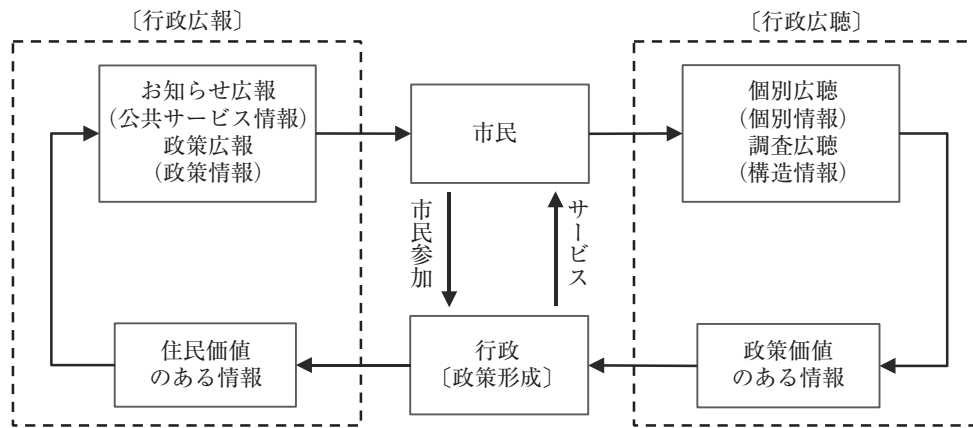
生活・文化・イベント情報は、住民への直接的な行政サービスを提供する施策や事務事業に関する情報が中心であり、サービス受益者たる住民に公開・提供していかなければならない情報である(以下、公共サービス情報という)。他方、地域情報のひとつとして分類された争点情報は、地域の論点に対する賛否や是非の判断など住民が政策・施策を考えるうえで必要となる情報である。すなわち、地域住民が政策形成への参加や政策の策定主体となるために必要な情報である(以下、政策情報という)。松下(1991a, pp.91-95)は、この政策情報を、①争点情報、②基礎情報、③専門情報に分類している。争点情報は、自治体が直面している多様な課題を整理して争点として公開する情報と定義され、市民運動が取りあげている問題、地域・業界団体の圧力、政党間の争点などがこれに該当する。基礎情報は、行政がもつ統計、地図、法務・財務情報など自治体の地域特性や政策構造に関する情報として定義され、政策争点を解決に結びつけるための不可欠な情報として位置付けられている。また、専門情報は、個別の課題を解決するための技術情報と定義されるものである<sup>16)</sup>。また、政策情報には、争点情報、基礎情報、専門情報を総合・編集した「政策選択肢情報」の提供が不可欠であるとされている(新藤, 2001, p.211)。これは、政策目標設定の争点と選択理由、それらの実施に伴う予算・人的資源・行為規範、さらに技術的可能性などを示した情報である。「選択肢の立て方がまずく、人々の意見をうまく分節化することができなければ、住民たちは、またしても自分たちは正当に代表されていないという感覚を持つ」(杉田, 2006, p.13)と指摘されるように、事実情報の公開のみならず、それらを行政が政策という切り口から検討した結果を選択肢として示すことも重要となる。さらに、評価情報も政策情報のひとつとして公開することが必要である。それは、「住民は、行政サービスの供給における地方政府のパフォーマンスに関する正確な情報を提供されなければ、地方政府の行政責任について有効な判断を行うことができない。また、地方政府もそのパフォーマンスに対する住民の評価が得られなければ、行政サービスの供給における行政責任を果たすことはできない」(伊藤, 1996, p.40)からである。

以上みたとおり、行政広聴が収集する情報を個別情報と構造情報に区分し、個別情報を収集する広聴を「個別広聴」、構造情報を収集する広聴を「調査広聴」と捉えるものとする。また、行政広報が提供する情報を「公共サービス情報」と「政策情報」に区分し、公共サービス情報を対象とする広報を「公共サービス広報」、政策情報を対象とする広報を「政策広報」と捉えるものとする。以上の議論を踏まえ、行政広報広聴の基礎的枠組みを表したのが図1であり、行政広報の分析の枠組みを整理したものが表1である。

## 4. 行政広報の分析

表1の行政広報の分析枠組みにしたがい、基礎自治体が高度な科学技術情報を発信した際に生じた住民と

図1 行政広報広聴の基本的枠組み



出所：筆者作成

表1 行政広報の分析枠組み

本質	理念	展開	広報分類	対象情報	
政策価値と住民価値の創造による信頼関係の構築・維持	真実性 双方向性 網羅性 並行性	戦略性 継続	政策 広報	政策 情報	争点情報 基礎情報 専門情報 選択肢情報 評価情報

出所：筆者作成

の信頼関係の棄損要因について分析を行う。分析対象として神奈川県横浜市が発行した広報紙「広報よこはま（放射線特集号）」を取りあげた。ここで横浜市を選択した理由は、横浜市が日本最大の基礎自治体であり、他の基礎自治体以上に地域住民の価値観やライフスタイルの多様化が進んでいると考えられるからである。

#### 4.1. 放射線健康リスク情報を掲載した広報紙の分析

##### (1) 「広報よこはま（放射線特集号）」掲載記事の概要

横浜市は、2011年9月10日に「広報よこはま（放射線特集号）」を135万部（うち新聞折り込み119万部）発行した。この特集号は、放射能について正しい知識を身につけることを目的に制作され、そこには放射線の種類、線量の単位、被ばく線量の基準値などの専門用語の解説、外部被ばくと内部被ばくの違い、被ばくと発がんの関係、食品の暫定規制値の意味とその決定方法などが図や写真とともに掲載された。また、リスクコミュニケーション専門家による「空間放射線量などの測定結果を見ると、放射線の問題を過度に心配する必要はない」というコメントや放射線科専門医による「厚生労働省が定めた暫定規制値について、食品安全委員会による3月29日の『緊急とりまとめ』では、十分に安全側に立ったもの」とのコメントも掲載された。

しかし、この広報紙の発行直後から、掲載内容について複数の民間団体、子どもをもつ保護者等から批判の声が上がり、横浜市は記事の訂正、回収、謝罪を求められる事態になった。たとえば、保護者で構成される“横浜の子どもたちを放射能から守る会”は、9月16日付で『「広報よこはま放射線特集号」の回収および内容の訂正・謝罪を求める抗議声明文』を発表し、以下の9か所の記述について内容の訂正を求めた<sup>17)</sup>。その訂正が求められた箇所は、①被ばくとがんの記述、②100mSvで小児に癌の影響が証明されていないという記述、③健康への影響、④食品の暫定規制値の記述、⑤規制値の決め方の記述、⑥横浜のモニタリングポストのグラフ、⑦横浜市内の農畜水産物の記述、⑧土壌の検査、⑨下水・ごみ、の記述である。この声明文へは他団体や放射線医学の専門家からも賛同する声が寄せられた<sup>18)</sup>。後日、この声明文に対する横浜市の回答（11月4日付）が“横浜の子どもたちを放射能から守る会”ウェブサイトに掲載された。この回答文には、記事中の

規制値については国が規制値を定めた際の考え方を解説しているものであること、そして、低線量被ばくの影響はICRPやIAEAなどの科学的に検証されたものを参考に記載していること、さらにはコメントを依頼した専門家を選任した理由が説明されている。

この事例は、低線量被ばくによる健康影響についての専門家同士の「異分野摩擦」(藤垣, 2003)の問題が、主体を自治体と地域住民に換えて社会問題として顕在化したケースといえる。言い換えれば、ジャーナル共同体間のギャップが引き起こした行政と住民のギャップであり、専門家間の“閉じた議論”から自治体政策に関わる“開かれた議論”へ変わったことにより大きな社会問題になった事例であるともいえる。

(2) 分析

人々が放射線に対して不安を感じる理由として、①放射線に非自発的にさらされたこと、②線量の単位、被ばく線量の基準値などをよく知らないこと、③低線量被ばくの健康影響について科学的に解明されていないこと、④これまで信頼してきた政府や東京電力など複数の情報源から矛盾した情報が伝えられたこと、が指摘されている(堀口, 2013, p.154)。「広報よこはま(放射線特集号)」の問題は、これら複数の不安要因のうちの②および③に関するものといえる。

ここで、分析を進めるにあたり、健康リスク情報の発信対象となる市民につき安全・安心問題を捉える枠組み(小島, 2011, p.156)をもとに類型化する(表2)<sup>19)</sup>。表2の縦軸は低放射線による健康リスクの科学的知見に対する捉え方に関する軸であり、横軸はその知見を受けて市民が安心できるか否かという軸である。以下では、網羅性、真実性、双方向性、並行性の順に分析を行う。

表2 安全と安心の関係からみた市民の類型

	安心できる (危機意識低い)	安心できない (不安を感じる)
安全である(安全論)	[市民 a] 安全論をとることで安心できる市民	—
安全でない(慎重論)	—	[市民 c] 慎重論をとり安心できない市民
安全かどうかわからない	[市民 b] 安全論・慎重論のいずれも判断できないが安心できる市民	[市民 d] 安全論・慎重論のいずれも判断できないので安心できない市民

出所: 小島(2011)をもとに筆者作成

①網羅性

「広報よこはま(放射線特集号)」は約159万世帯に対して135万部発行された。このことから、この特集号は市民全体(表2で示した[市民 a]、[市民 b]、[市民 c]、[市民 d])を対象にした記事を掲載した広報紙であり、網羅性の理念にしたがった広報といえる。

②真実性

この広報紙は市民全体を対象にしていることから、掲載情報も対象とするすべての人にとって真実の情報であることが求められる。しかし、表2に示したように健康リスク評価が異なる市民はそれぞれ真実と考える情報が異なるものと考えられる。横浜市がそのような多様な市民に対して安全論や慎重論といった複数の科学的見解のうち安全論を選択して、誰にとっても“正しい知識”として放射線特集号に掲載した点が問題である。

このような情報提供は、前述したひとつのジャーナル共同体内での真実(妥当性ある知識)を住民に提供しているにすぎず、多様なジャーナル共同体間の「妥当性境界にある知識」としては提供していないことになる。インターネットによってあらゆる領域の専門知識が容易に入手できる時代にあって、何ら根拠を示さずに複数見解のなかからひとつの見解を提示することは、まさに信じるか、信じないかの二者択一を迫るかたちでの情報発信であるといえる。この情報は、[市民 a]、[市民 b]にとっては科学知識の再確認として捉えられるが、慎重論をとる[市民 c]にとっては、“正しい知識”として受け取ることは難しい。安全論に関する詳細な説



明による“安心してください”というメッセージは「市民c」には伝わらず、かえって広報紙の記事をめぐる行政対市民の対立構造を生み出したのである。

また、この特集号に掲載された「がんのリスク係数と増加要因」という表中の数値および解説文の一部に誤りがあったことも問題である。「科学報道の生命線はまさに“正確性”にある」（元村,2014,p.41）といわれるように、高度な専門情報を伝える広報としては致命的なミスといえる。さらに、修正した広報紙は発行から1か月以上を経過した10月28日にウェブサイト上に掲載された点についても、一部の市民の広報紙記事への信頼性にマイナスの影響を及ぼしたと考えられる。

#### ③双方向性

この広報紙は市民全体を対象にしていることから、掲載された記事を通じて市民全体と双方向コミュニケーションの実現が求められる。すなわち、横浜市が発信した情報に対して表2に示した市民から意見が寄せられる可能性があることを想定していたかという点が問題である。

市民全体を対象とする広報紙に安全論の説明のみを掲載することは、安心できない「市民c」または「市民d」からの意見が寄せられることを想定できたはずである。しかし、前述した“横浜の子どもたちを放射能から守る会”の声明文への回答に約50日という長期間を要していることから、横浜市は広報紙の記事に対して、多くの反対意見が寄せられるとは想定していなかったのではないかと推測される。もし市民からの意見や批判を想定していたならば、その批判に対して即座に説明責任を果たすことができたはずである。

#### ④並行性

この広報紙は市民全体を対象にしていることから、放射線による健康リスクに対して安心できる人はもちろん、安心できず不安を抱える市民それぞれの立場に沿った情報提供が求められる。すなわち、健康リスクに対する考え方が異なる市民それぞれの考えや立場を共有しようと努めたのかという問題である。

この放射線特集号では、ヨウ素、セシウムといった放射性物質の種類、シーベルト、グレイといった放射線量の単位をはじめ、放射性物質が出すアルファ線、ベータ線、ガンマ線の特性など専門知識をもたない市民に対して丁寧に説明されている。カラー印刷であり、図や写真が数多く活用されていることから、できるだけ平易に市民に伝えようとする姿勢については評価できる。とくに、安全論や慎重論のいずれも判断できない「市民b」や「市民d」に対する説明としては有効であったと思われる。しかし、規制値については政府が定めた考え方の解説が中心であり、横浜市がなぜその規制値を採用したのかという根拠は示されていないことから、不安を抱える「市民c」に対して、安全論を丁寧に説明するだけで十分とはいえず、子どもをもつ保護者らの不安を共有しようとしていたかは疑問である。

以上の分析を整理したものが表3である。

表3 分析の視点と結果

分析の視点	分析結果
網羅性	すべての横浜市民を対象にしている
真実性	健康リスク評価の異なる市民全員が納得できる“正しさ”を提供していたかは疑問
双方向性	慎重論をとる一部の市民とのコミュニケーションを想定していたかは疑問
並行性	慎重論をとる一部の市民の不安を共有しようとしていたかは疑問

## 4.2. 考察

以上の分析から、「広報よこはま（放射線特集号）」は、真実性、双方向性、並行性の3つの理念の実践において問題があった可能性を指摘することができる。このことは、住民価値の提供によって信頼関係を構築する目的を有する行政広報が、一部の住民に対してマイナスの価値を提供した可能性を示唆するものである。

科学者は「科学者自身の科学的・社会的信念に基づき、『科学的な客観的な事実』であるかのような表現で自らの見解を表明する」（日本学術会議, 2014, p.9）とあるように、科学者自身がその真実性を確信して見解

を発信している。ただし、科学者にあっても複数の科学的な見解がある場合には、「どのような社会的な対応をとるべきなのか、統一見解を発信するより、さまざまな立場からの多様な考え方を発信することこそ重要である場合もある」（日本学術会議，2014，p.9）と指摘されている<sup>20)</sup>。専門知識を有する科学者であっても、その情報発信には慎重な態度が要求される。ましてや自治体が自ら真実性を担保することができない情報を発信する際には、多様な考え方の発信を含めてこれまで以上の創意工夫が必要になるとと思われる。しかし、多様な考え方を発信することによって、かえって市民に不安を与えることになる可能性があることも事実である。今回のケースでは、横浜市が複数の見解の存在を承知のうえで、確信をもってひとつの見解を発信したものであり、そこにはひとつの見解を示すことが市民全体にとっての価値が最大化されると判断したものと推測することもできるのである。ただし、住民価値の最大化を意図したものであったとしても、慎重論をとる市民に対しては不安を共有し理解したうえでの双方向コミュニケーションを重視すべきであったと思われる。

## 5. おわりに

福島第一原発事故以来、自治体はこれまでに経験したことがない高度な科学技術情報を地域住民に提供していかねばならない状況に置かれた。科学者の見解が統一されないなかで、放射線について何ら知見をもたない行政による情報発信は、一部の市民との間の信頼関係を棄損するという状況に陥ったのである。放射線健康リスクといった高度な科学技術情報を掲載した広報紙を対象にした本稿の分析では、多様な健康リスク評価をもつ市民全体を対象（網羅性の追及）としたがゆえに他の理念の実践上に問題が生じ、その結果として住民との信頼関係が棄損されたということが明らかになった。すなわち、高度な科学技術を基盤とする複雑な現代社会において、多様化する住民を対象に科学技術情報を発信する行政広報には、住民との信頼関係を棄損する可能性、すなわち“脆弱性”が常に存在しているのである。この点において、広聴活動には広報活動の結果生じた信頼関係の棄損をフォローする役割が期待される。

最後に、今後の課題について述べる。ひとつは、行政広報広聴の4つの理念を追求するために、理念間の調整を検討するということである。今回みたように、網羅性を完全に追及すれば、他の理念の追求が困難になる可能性がある。個々の理念をどこまで追及していくか、住民との信頼関係の構築という面で最大の効果を得られる方法についての研究が不可欠である。次は、行政は科学者による“閉じた議論”からの情報発信を一面的に捉えるのではなく多面的に捉える必要があるということである。行政が高度な科学技術情報を発信することは、“閉じた議論”から“開かれた議論”への質的転換を意味する。行政には高度な科学技術情報に対する認識力や判断力を高めるとともに科学広報への慎重さが求められる。これは組織内部の人材育成という点にも関連するものである。最後の課題は、科学者による情報発信の方法が大きく変化するなかで、自治体が科学者による専門情報の発信に対してどのような協力・協働をなし得るのかを模索することである。科学によって提起されるが科学によっては答えることができないというトランス・サイエンスの状況においてはこれまで以上に科学者と自治体とのコミュニケーションが必要とされるからである。

### 注

- 1) 「警戒区域」は福島第一原子力発電所から半径20km圏内であり、立ち入りが禁止された区域である。「計画的避難区域」とは政府が住民に対して避難のため立ち退くことを求めた区域であり、原発から半径20km以遠で、居住し続けた場合に放射線の年間積算線量が20mSvに達する恐れがある地域である。「緊急時避難準備区域」は、政府が住民に対していつでも屋内退避や避難が行えるように準備しておくことを求めた区域である。
- 2) セシウム137の汚染の広がりによって、避難を勧告された原発30km圏よりさらに遠い飯館村、伊達市、南相馬市の一部などで新たな住民避難勧告が出されている。福島市、郡山市、二本松市などの福島県の都市部でも1 $\mu$ Sv/hを超える汚染地域がまだら状にあることが発見されている。また、福島県以外でもホットスポットが発見され、柏、我孫子など東葛6市では小学校、公園などで、平均0.3～0.6 $\mu$ Sv/hの汚染が報告されている。
- 3) 「自分や家族がどれほどの放射線を浴びたのか、それがどれだけ健康に影響するのかという切実な住民の疑問に、政府・福島県は十分に答えていない」（国会事故調，2012，p.39）と記載されている。なお、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）は、「2011年東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力福島原子力発電所事故に係る経緯・原因の究明を行う」とともに、

## 〈論文（査読付）〉金井：自治体における信頼関係構築の脆弱性に関する一考察

- 「今後の原子力発電所の事故の防止及び事故にともない発生する被害の軽減のために施策又は措置について提言を行う」ことを目的として、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法に基づいて国会に設置された機関である。
- 4) ここでの専門情報とは、局所的な集中豪雨、河川の氾濫、土砂、津波、インフルエンザ、その他感染症など専門的な知識に基づく判断に関する情報を想定している。
  - 5) 食品の暫定規制値（摂取上限値）については食品安全委員会（内閣府）に諮問されたが、規制値は変更されていない。
  - 6) 日本学術会議は、2011年11月に東日本大震災復興支援委員会の下に放射能対策分科会を設け、放射能汚染の状況と推移を把握・分析し、健康被害を防止するためになすべきことを効果的に伝えることを課題に設定した。この分科会は2012年4月に『放射能対策の新たな一歩を踏み出すために－事実の科学的探索に基づく行動を－』を公表した。
  - 7) 『平成24年度科学技術白書』（文部科学省）では、「震災前は12～15%の国民が『科学者の話は信頼できる』としていたのに対して、震災後は約6%と半分以下にまで低下している。『どちらかという信頼できる』を含む肯定的回答の割合を見ても、震災前に76～85%だったものが、震災後は震災前より10ポイント強も低い65%前後で推移している」と報告されている。
  - 8) ここでの東京都下の23区・26市の放射線量の数値は、筆者が2011年8月20日から8月31日に行った各自治体の公式ウェブサイトで公開されている放射線測定情報の調査をもとにしている。この23区・26市においては、6月1日から放射線の測定を開始している団体がある一方で、5か月遅れの11月に開始した団体もあり、放射線の測定時期には自治体間で大きな差がみられる。
  - 9) 放射線の基準値と測定値に関して混乱が生じるなかで、2011年6月に埼玉県川口市が全国初の独自基準の設定を行った。川口市では、政府による明確な基準が示されないなかで、独自基準として放射線量の基準数値を「年間1.64mSv」と暫定的に定め、1時間当たり0.31μSvを超えた場合、学校での屋外の保育・授業時間を3時間以内とし、さらに0.38μSvを超えた場合には授業時間を2時間以内にするなど、段階的な対応を示した。
  - 10) 東日本大震災によるがれきは津波被害が大きかった宮城県で1,569万t（通常の19年分）、岩手県で476万t（通常の11年分）が発生した。「がれき広域処理」とは、この宮城県・岩手県の震災がれき約2,045万tのうち、20%に相当する約401万tを被災地以外の広域で処理するというものであった（福島県のがれきは広域処理の対象外）。
  - 11) 2013年5月時点では広域処理調整済（実施済み、実施中、受け入れ量決定済み）は1都1府14県の72件であった。そのなかで自治体（市町村及び一部事務組合）による引き受けは39件（その他は民間）になっている。
  - 12) 小池（2003, p.101）は、「現在、行政が住民の意向を把握する一般的な日常の活動は「広聴」と言い、「公聴」は、国会法第51条（公聴会）あるいは地方自治法第109条（常任委員会）に規定されている議会での有識者・利害関係者・一般から意見を求める場合、その他法律で定められた場合などに限定して使われるようになってきている。」と述べている。本研究では、自治体の住民の意向を把握する活動を原則として「広聴」と表記する。ただし、先行研究における引用については、原文のままにすることにした。
  - 13) 日本における広報研究の先駆的研究者である小山は、1971年の著作においては、「公聴」という用語を使用しているが、1975年においては小山（1975, p.13）で用語の使用について言及し、「公聴」を「広聴」に変更している。
  - 14) 樋上（1953a）が指摘した理念は以下のとおりである。水平性とは行政が住民と同列の立場で相互理解に基づく協力を求めること、義務性とは情報の公開が義務であること、交流性とは双方の意思を交流させること、客観性とは真実を知らせること、教育性とは低調な住民の自治意識の向上を図ることである。
  - 15) 住民全体の意見構造の情報を収集する理由について、辻（1976, p.26）は、「とくに都市においては他人の行動の予測がたやすく、特定の政策決定やその実施が都市住居者にいかなる反応を生み出すかを的確に把握することは容易ではないからである」として、都市化に伴い世論の把握が困難になっている状況を指摘している。
  - 16) ごみ処理施設に関連して言えば、その立地、性能、設計、運営ノウハウなどが専門情報に該当する。地震や津波、土砂災害、インフルエンザなど緊急的な状況に関する高度に専門的な危機管理情報もこの専門情報に分類される。
  - 17) 横浜の子どもたちを放射能から守る会ウェブサイト <http://yokohama-konan.info/> [2015.8.1 accessed]
  - 18) 岐阜環境医学研究所長の松井英介は横浜市へのコメントとともに、放射線被ばくについての説明および実施すべき対策を提示している。
  - 19) 表2は市民が専門的な安全論と慎重論を理解していたということではなく、結果としていずれかの理論に近い考え方を選択していたものと捉えている。
  - 20) 中谷内（2006, pp.57-62）は、専門家により意見が分かれた場合の両論併記を市民が理解することが困難であるとしながらも両論が混在していることが健全な報道である証拠としている。

## 文 献

- 井出嘉憲「地方自治体における広報の実態（上）」『都市問題』48巻12号、東京市政調査会、1957。  
井出嘉憲「地方自治体における広報の実態（下）」『都市問題』49巻1号、東京市政調査会、1958。  
井出嘉憲「行政広報への一つの接近（一）」『自治研究』37巻4号、良書普及会、1961。  
井出嘉憲「行政広報への一つの接近（二）」『自治研究』37巻5号、良書普及会、1961。  
井出嘉憲「行政広報批判論」『行政広報の考え方』日本都市センター、1964。  
井出嘉憲『行政広報論』勁草書房、1967。  
井出嘉憲「地方自治体における広報の展開と課題」『都市問題研究』48巻5号、都市問題研究会、1996。  
伊藤忠通「行政情報と地方政府の行政責任」『研究季報』7巻3号、奈良県立商科大学、1996。  
今川晃「集団広聴の機能の政治的一側面」『季刊行政管理研究』38号、財団法人行政管理研究センター、1987。  
今川晃「地方自治体における広報・広聴と政治的問題」『四日市大学論集』2巻1号、1989。  
上野征洋「自治体の政策形成とコミュニケーション機能－対話型政策過程の可能性」日本広報学会編『広報研究』1号、1997。

- 上野征洋「自治体広報広聴の現状と課題－変化から新たな時代の展望へ－」『判例地方自治』202号、ぎょうせい、2000。
- 上野征洋「行政広報の変容と展望」津金澤聡廣、佐藤卓己責任編集『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房、2003。
- 牛山久仁彦、外山公美編著『国家と社会の政治・行政学』芦書房、2013。
- 岡田直之『世論の政治社会学』東京大学出版会、2001。
- 加藤一明『現代行政と市民参加 自治体の対応と課題』学陽書房、1978。
- 小池保夫「住民と広報・広聴・情報公開」田村紀雄編『地域メディアを学ぶ人のために』世界思想社、2003。
- 小島正美『正しいリスクの伝え方 放射能、風評被害、水、魚、お茶から牛肉まで』エネルギーフォーラム、2011。
- 小山栄三『輿論調査概要』時事通信社、1946。
- 小山栄三『広報学－マス・コミュニケーションの構造と機能－』有斐閣、1954。
- 小山栄三、小林興三次、浪江慶、雨森和雄、井出嘉憲、松田慶文「広報行政の実際と問題点（一）」『自治研究』4巻73号、良書普及会、1961。
- 小山栄三『行政広報概説－原理と問題－』広報出版研究所カンデラ書館、1971。
- 小山栄三『行政広報入門』ぎょうせい、1975。
- 小林傳司『トランス・サイエンスの時代 科学技術と社会をつなぐ』NTT出版、2007。
- 市民と科学者の内部被曝問題研究会『内部被曝からいのちを守る－なぜいま内部被曝問題研究会を結成したのか－』旬報社、2012。
- 新藤宗幸「地方分権と住民投票の法制化（上）」『間接民主主義の誤作動』を防ぐために－立法フォーラムが試案示す』『地方行政』9269号、時事通信社、2000。
- 新藤宗幸『講義 現代日本の行政』東京大学出版会、2001。
- 杉田敦「自治体と代表制－競争としての代表＝表象」自治体学会編『自治体における代表制』年報自治体学19、2006。
- 高瀬淳一『情報と政治』新評論、1999。
- 高田純『福島 嘘と真実 東日本放射線衛生調査からの報告』医療科学社、2011。
- 辻清明「都市の広報活動（3）」『都市問題』53巻12号、都市問題研究会、1962。
- 辻清明『日本の地方自治』岩波書店、1976。
- 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『国会事故調 報告書』2012。
- 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会『政府事故調 中間・最終報告書』2012。
- 中川恵一『放射線医が語る被ばくと発がんの真実』株式会社ベストセラーズ、2012。
- 中村仁信『低量放射線は怖くない 日本人の放射線アレルギーを吹き飛ばす』遊タイム出版、2011。
- 中谷内一也『リスクのモノサシ 安全・安心生活はありうるのか』日本放送出版協会、2006。
- 日本学術会議『放射能対策の新たな一歩を踏み出すために－事実の科学的探索に基づく行動を－』2012。
- 日本学術会議『科学と社会のよりよい関係に向けて－福島原発災害後の信頼喪失を踏まえて－』2014。濱田逸郎「行政広報史」日本広報学会 広報史研究会『日本の広報・PR 史研究』日本広報学会、2007。
- 林茂樹「地域情報化の過程」船津衛編著『地域情報と社会心理』北樹出版、1999。
- 樋上亮一『P.R.の考え方とあり方』世界書院、1951。
- 樋上亮一「官公庁広報の反省」『パブリックリレーションズ』2巻10号、日本証券投資協会、1951。
- 樋上亮一「公衆に対する態度」『公務員』8巻1号、産業経済新聞社、1952。
- 樋上亮一「広報の原理と実践」『公務員』8巻11号、産業経済新聞社、1952。
- 樋上亮一「P・Rの概念と広報の基礎理論」『市政』3巻4号、全国市長会、1953a。
- 樋上亮一「官公庁のP・Rについて」『公務員』9巻7号、産業経済新聞社、1953。
- 樋上亮一「市町村窓口の改善について」『自治行政』8巻3号、新潟県自治行政会、1953。
- 樋上亮一「官公庁広報の盲点」『公務員』10巻5号、産業経済新聞社、1954。
- 樋上亮一「P・R」日高六郎編集『現代社会とマス・コミュニケーション』河出書房、1955。
- 福島原子力事故調査委員会『福島原子力事故調査報告書』2012。
- 福島原発事故検証委員会『調査・検証報告書』2012。
- 藤垣裕子『専門知と公共性』東京大学出版会、2003。
- 藤垣裕子編『科学技術社会論の技法』東京大学出版会、2005。
- 船津衛『地域情報と社会心理』北樹出版、1999。
- 堀口逸子「福島原子力発電所事故対応としてのリスクコミュニケーションに関する研究」『保健医療科学』62巻2号、2013。
- 本田弘「自治体公聴の問題点」地方自治研究資料センター編『行政管理と広報・公聴』第一法規出版、1979。
- 本田弘『行政広報－その確立と展開－』サンワコーポレーション、1995。
- 本田弘「行政広報の管理と戦略」『季刊行政管理研究』81号、行政管理研究センター、1998。
- 本田弘『都市行政の構造と管理』勁草書房、2003。
- 松井英介『見えない恐怖 放射線内部被曝』旬報社、2011。
- 松下圭一「市民・情報・行政」『年報行政研究』15号、日本行政学会、1981。
- 松下圭一『自治体は変わるか』岩波書店、1991a。
- 松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991。
- 松下圭一『日本の自治・分権』岩波書店、1996。
- 松下圭一『政治・行政の考え方』岩波書店、1998。
- 真山達志『政策形成の本質－現代自治体の政策形成能力－』成文堂、2001。

〈論文（査読付）〉 金井：自治体における信頼関係構築の脆弱性に関する一考察

宮川彰、日野川静枝、松井英介『放射能汚染どう対処するか』花伝社、2011.

宮田穰『協働広報の時代』萌書房、2012.

元村有希子「科学の不確かさをどう伝えるか 判断材料を提供する案内人として」『Journalism ジャーナリズム』291号、朝日新聞社、2014.

矢ヶ崎克馬『隠された被曝』新日本出版社、2010.

山下俊一『正しく怖がる放射能の話』長崎文献社、2011.

## 自治体における信頼関係構築の脆弱性に関する一考察

——横浜市「広報よこほま（放射線特集号）」を事例として——

金井 茂樹

(法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程)

東日本大震災に起因する福島原発事故により大量の放射性物質が環境に放出された。多くの自治体が放射線関連情報を発信したが、それらは必ずしも地域住民を納得させるものではなく、自治体による高度な科学技術情報の発信は行政と住民との信頼関係を損なうという結果を招いたのである。原発事故による放射性物資の拡散は特殊な事例であるともいえるが、豪雨による土砂災害、未知のインフルエンザウイルスの拡散など高度な科学技術情報の適切な提供は市民生活を支える自治体にとって大きな課題になってきている。

そこで、本稿では戦後の広報広聴研究を概観したうえで、その本質と理念を踏まえた行政広報広聴の基礎的枠組みを構築し、放射線関連情報ははじめとする高度な科学技術情報の提供に際し、行政広報が住民との信頼関係を構築しえなかった要因を明らかにする。なお、分析事例として放射線による健康影響情報を掲載した横浜市の広報紙をとりあげる。

キーワード：自治体、広報広聴、東日本大震災、福島第一原発事故、行政広報の脆弱性

## Study on Vulnerability in Building Trust Relationships by Local Governments

——Case study of public information paper "Koho Yokohama"——

Shigeki KANAI

(Hosei University)

The purpose of PR (Public Relations) is to build relationship of mutual trust between the local government and its local residents. Although many local governments provided information on health hazard caused by the radiation which was diffused in Daiichi Fukushima nuclear accident, they were not able to build trust relationship with their residents. At the same time, such information caused a strong opposition by its local residents to the local government.

In this paper, as an analysis example, I took up the article on radiation which appeared on public information paper "Koho Yokohama", and clarified vulnerability in PR by local governments.

**Keywords** : Local Governments, Public Relations, Great East Japan Earthquake, Daiichi Fukushima Nuclear Accident, Vulnerability in Public Relations