

自治体は住民の声をどう聴くのか

— コミュニケーション概念からの検討 —

高橋克紀

目次

1. はじめに
2. 広聴
3. 「広報」とコミュニケーション
 3. 1. 表現する技術と聴く技術
 3. 2. NPM理論と運動論
 3. 3. 心理学的批判
 3. 4. 関係性のコミュニケーション
4. 広聴機能の拡充へ
 4. 1. 「声」のデータベース
 4. 2. 民間企業の事例
 4. 3. どう応用するか
5. 政治的コミュニケーションとしての位置づけ
6. おわりに

1. はじめに

行政と住民のコミュニケーションには欠陥がある。他方で、コミュニケーションは、近代市民社会論、ハーバーマスの道徳的要請、顧客満足といった視点から捉えられてきたが、民主主義政治の理想と現実に挟まれてもいる。

そこへ、近年ではインターネットや行政マーケティング技法も注目されているが、「コミュニケーション」という言葉によって行政と住民が何をすればいいのか、はっきりしていない。

本稿は地方自治体の広聴活動に注目して、コミュニケーション理論の修正と実践的示唆を得ようとする。その基礎的視角は、従来のコミュニケーション像は広報活動を中心に捉えてきたが、聴くことの重要性に注目しなおす必要がある、ということである。住民とのコミュニケーションを改善することとは、必ずしも民主主義という哲学的に厄介な理論を必要としないため、民間企業の活動を参考にしやすい。実際、近年の地方行革では、民間企業の顧客要望の収集体制が参考にされており、住民の声のデータベース化が主に県レベルで試みられており、政策や施策の立案への活用が期待されている。

しかし、これは矛盾を孕んだ要請である。民間企業の広聴活動や商品開発体制は自治体にとってもおおいに参考になるはずであり、本稿もその実践的な提案を試みたいのだが、NPM理論は、政策の基礎資料として潜在ニーズを統計的に把握しようとする。苦情対応は露骨に人間同士の行為であり、政策資料には至り難いのである。さらに、NPMが方法論的個人主義による消費者満足を目指すのに対し、社会問題の解決を目指す「政策」では、現実問題の理解や対策に働きかける活動を指すため、コミュニケーション概念は理解の根本が食い違っているのである。

つまり本稿の課題は三つある。第一は、これまで、行政と住民のコミュニケーションは「聴く」ことを中心に考えられてこなかった、ということである。この欠点は、民間企業から学ぶことができる。第二は、NPM理論と「聴く」ことの目的意識の食い違いである。第三は、以上のようなコミュニケーション概念が政策形成の市民参加にとってどういう意味を持つのか、ということである。本稿は、自治体が民間企業の広聴活動に何を学べるのかを抽出しながら、「なんのために住民の声を聴くのか」という根本的な問題を再考する¹。

2. 広聴

政策を住民の声に基づかせようという要請は、地方自治体の現場でも重要な課題となっている。これには、民主主義的要請という文脈と顧客重視の文脈とがあり、近年の行政改革では後者の視点が優勢となっている。広聴活動は、アンケートなどによる住民意識の統計的・一般的傾向を把握しようとする「統計調査型」、集会や懇談会などを開催する「行事型」、行政に関する身近な苦情や提案²の一切を受け付けるものに分けられる。苦情や提案の受け付けは、一切を受け付けることそれ自体を重視する「ワンストップ型」、苦情に即対応する「即行型」、より長期的な政策形成を目指そうとする「立案型」、住民との信頼関係を目指す「関係型」に区別できる。70年代は行事型が多く、80年代はワンストップ型、90年代は統計調査型が注目を集めているといえよう。一般に、行事型の広聴活動は形骸化した手続に堕しやすく、ワンストップ型は場当たりのになり、統計調査型は恣意的な正当化を招きやすい。90年代以降の広聴活動は、戦略的マーケティング概念に支えられつつ、立案型へと傾いている。統計調査型の恣意性を是正するためにも住民の広範な声を集める必要があり、サイレント・マジョリティの発掘³が課題となっている。顧客重視という近年の動向は、70年代の市民参加論とは異なって、新自由主義の系譜にある。そのため、90年代以降の「住民満足」志向における広聴の目的は、民主主義理念の達成（声を聞くこと自体が望ましい）と、行政活動の効率化・有効性（声を聞くのはその手段）とが混在している。

実務の現場を見ると、こうした概念の混乱もさることながら、行政にはコミュニケーション経路の不足が目立つ。通常、第一線職員が遭遇する住民は担当部門の施策対象者に限られるため、第三者的な住民の声に触れる機会はほとんどない（逆に言えばそれらを無視しておくこともできる）。そこで、近年ではインターネットという手取り早い経路に期待が寄せられる。インターネットの掲示板などを通して議論を呼びかけたり、電子メールによって興味深い指摘をもらえたり、各現場に寄せられた声を情報共有することがで

できれば、担当者自身が必要なサービスのあり方を考え直すことができるのではないかと、関係型を志向した期待が抱かれる。

企画部門が求めるコミュニケーションでは、立案型と統計調査型が混在している。企画部門では、現場担当者や住民のバイアスを避けた客観的なデータを求める。統計調査型がもっとも信頼が高く、さらに、問題に対する基本方針を決定するのは現場ではなく首長（や企画スタッフ）であると前提されやすいことから、広聴活動の具体的な像も、個人の嗜好のデータ採りである統計調査型と関係型とに分かれ、その間隙で、人格的対峙を要するコミュニケーションが避けられてしまう。

広聴とコミュニケーションという言葉の組み合わせは同義的に映るが、いわゆる「苦情処理係」とでもいうべき理解と政策形成のコミュニケーション像はかけ離れている⁴。そこで、行政と住民のコミュニケーションを三つに区分したほうがよい。すなわち、窓口や広報セクションなど組織外との接触における「外接的コミュニケーション」、受け付けた苦情や情報を目的にしたがって管理・共有する「内部コミュニケーション」、そして、民間企業が市場競争を通して選別を受けるようなマクロな外部環境との擬似的な対話を捉える、「社会システムのコミュニケーション」である。

コミュニケーションの先行研究では、主に外接的コミュニケーションと社会システムのコミュニケーションが論じられてきた。前者は、行政広報についての研究に多く、後者はNPM理論や運動論である。その結果、心理学的な視点が弱まってしまっている。

3. 「広報」とコミュニケーション

従来、行政と住民のコミュニケーションは広報活動を中心に考察されてきた。本節ではその問題点を指摘し、広聴を中心としたコミュニケーションを検討する。

3. 1. 表現する技術と聴く技術

広報は、少なくとも、組織的意思決定や活動の内容を住民や社会全体に知らせる活動である。これは、政治的な操作や誘導ではなく、住民への積極的な情報公開として要請されている。本田弘（1995）は、情報真実性、周知徹底性、反応予期性、平等並行性という四つの要件を指摘しているが、広報と広聴は特に区別されていない。桜井誠一（2001）によれば、広義の広報は広聴活動を含むが、狭義では、聴くことの技術や制度である広聴と区別されるにすぎない。

三浦恵慈（1986）によれば、「広報は、本来、知らせること以外の意味を持っていないのに、無理に聴くことの意味が付与されてしまった」（三浦，1986：6）のであり、これが概念の混乱を招いている。三浦は、「公衆関係の信頼的な設定」（三浦，1986：6）を意味する“public relations”の理念と広報の差異が無視されてきたことを問題視する。つまり、意味のズレはそれが意識されていればよく、「広報広聴」という現状を否定するわけではない。しかし、三浦は、コミュニケーション概念をかなり狭く捉えている。public relations の手続きは、「内部的調査」→「ポリシーとの統合」→「メッセージの準備」→「コミュニケーション」→「外部的調査」を経て次の「内部的調査」へ（三浦，1986：5）と一巡しつつ螺旋的に進行するとされるが、ここでコミュニケーションとは「公衆にメッセージを伝達するプロセス」（三浦，1986：5）に限定されている。明確に述べられているわけではないが、三浦は、公的な意見形成や関係の形成する公正なコミュニケーションが public relations（公衆関係）であると論じており、広聴の位置付けがはっきりしない。同書の後半には民間企業を交えた広聴の事例が報告されており、広聴活動そのものは重視されているが、広聴は理論的な問題とはみなされていないのである。こうした議論は広聴の意義を認めているものの、行政のコミュニケーション研究は、「受け止める」能力よりも「表現する」能力を優先し、行政による働きかけの検証が広聴の意義となる。村山皓（2001）は、ある町役場の国際化政策に関する住民意識調査を実証分析しているが、

これは、行政が発信した情報についての電子メールによる応答を分析し⁵、広報広聴は「より身近で私的な生活に関わるような行政からの情報」提供（村山，2001：51）であるべきだと指摘することになる。

このように、「広報はコミュニケーションである」と言われつつも、また、広聴能力の重要性が注目されつつも、「コミュニケーション」はまず受け止める能力を必要とすることが軽視されてしまうのである。さらに、桜井が指摘するように、コミュニケーションには「組織内での情報の共有と統一が必要」であるにもかかわらず「その認識は最も薄いといわざるを得ない」（桜井，2001：57）という大きな問題もある。これらは、聴く力の向上なしには達成できない課題である。「広報」にコミュニケーションのすべてを投影してしまっても観念が拡散するだけである。そこで、聞くという態度がコミュニケーションの基本であり、それが相手の発話から本質的な部分を取り出すというセンシティブで創発的な相互行為であることに注目したい。

3. 2. NPM理論と運動論

いわゆるNPM理論では、市場原理によって商品（サービスや「政策」）が選択され淘汰されるということ自体が、行政というアクターと社会環境とのコミュニケーションであるとみなされる（例えば、淡路，1999；上山，1998）。「人々が市場を通してコミュニケーションする」や「市場との対話が必要」というように表現されるが、これは個々人のコミュニケーションではなく、ある自立的な作動原理を持った領域が環境となにかを交換する関係にあって、相互浸透する関係であって、サブシステム自身の自己定義を作り出すような超人格的な作用⁶を指摘しているのである。これはたしかに外接的コミュニケーションや内部コミュニケーションのインセンティブとして作用するため、NPM理論のコミュニケーションは、外接的→内部→社会システムという一連のコミュニケーションを通観しうる。しかし、このコミュニケーションは、行為者の意志よりも環境や制度を重視する点で、臨床的なコミュニケーション論とは前提を異にする。

一方、NPOに期待を寄せる運動論的説明のコミュニケーション像では、近代的な政治的主体概念や、義憤や弱者への同情などによって喚起される、人々の利他的な活動が描かれる。コミュニケーションは正義や権利と結びついており、市場競争はコミュニケーションを妨害する要因とみなされる。正義のコミュニケーションは関係者の誠実な討議であり、それは客観的に妥当な解決策を導くとさえ期待される。行政との関係では、行政は常に実力を保持し、情報も多く保持していることから、この非対称的な権力関係を根本的に改め、資源の不平等を解決するように迫る。この規範性は、実践的には、NPOとの協働という形態に見られるように、内部コミュニケーション過程に市民を参加させる議論を展開する。

両者の議論は、消費者の合理的思考か住民の公共心に期待を寄せるという立場の違いがあるものの、行政機構の活動範囲を制限する方向では共通している。乱暴に言えば、公務員は信用できないから住民に交代すべきだ、ということになる。しかし、これは、住民運動を高く評価する行政学者にとっても賛成できる主張ではなかろう（例えば、寄本，2001）。「行政」への期待こそが住民とのコミュニケーションを要請するのであり、住民同士のコミュニケーションに解体してしまいたいわけではない。

3. 3. 心理学的批判

そもそもコミュニケーションは自我と深く結びついた概念である。もっとも、自我を近代哲学の用語とみるよりも、自と他を区別する日常的な感覚に目を向けたい。「人間の子どもでも三歳ぐらいまでは、『他者の心が自分の心とは違う』ということを理解できない」（松沢，2002）ということ想起すればわかりやすい。そこで本稿では、自我を、ある人を取り巻く社会関係のなかで対象との距離にバランス感を保っている状態のことと理解しておきたい。

自と他の相対的關係を地方自治概念にパラフレーズすると、住民が「自」であり、行政が「他」となる。民主主義の理念は、被治者である「自」（自

分たち住民)と統治者である「他」(政府)を一致させようとするのが、極端になると、こうした自と他の区別を乗り越えて一体化するものとして国家や政府がイメージされることになる。このような思想の危険性はよく知られているものの、「自治」や「公共性」が問題になる場面では頭をもたげてくる。自治とは、さしあたり、共同体の事柄を共同体自身で決定することであろうが、共同体を構成する一人の成員と共同体の意志が一致するというのはフィクションである。自己決定と共同体的決定はまったく別物であり、これは政治の根本的な問題なのであるが、市民自治の運動には、行政と住民の区別を共同活動によって曖昧にしようとする傾向がある。

これに対して、方法論的個人主義に立つ契約主義では、行政はあくまで「他」である。行政と住民のコミュニケーションは、「自」であるところの各々の住民の選好が討議や市場取引によって調整されていく関係に投影されるが、ここで前提されているのは、繰り返しゲームにおける利他主義と各々が利得を最大化を図る利己主義が両立する、ということである。これは、自我を形成する関係性が考慮しておらず、人々は自分の収入を守るために神経をすり減らすゲームに巻き込まれることになる。

G. H. ミード (Mead, 1934 = 1995) は近代的自我の孤立的な概念を批判し、人々の共通性を、各自が様々な他者の視座を内面化するという経験的学習に求めた。ミードに倣えば、自我とは、自分自身の生地とでもいうべき側面(主我)とシンボルが喚起する共通のイメージを再現した内なる他者(客我)の相互作用から成り立つ。つまり自我には、目に見えない社会的現実が反映されている⁷。こうした自我の内的対話が機能しなくなると、社会をどうにか成り立たせている基礎は解体へと向かうことになる。

3. 4. 関係性のコミュニケーション

行政の独走や独善を非難する言説は、行政が「一般的な他者」との対話を欠いているという文脈においてよく理解できる。もし行政が住民の思考を、的確に、内面的に再構成できるとすれば、マーケティング手法や苦情受付に

多くを期待せずに済むはずなのである。「一般的な他者」の視座では、住民と行政の対立を融合化させずにすみ、お互いに他者の視座を試行的に入れ替えてみようとする。シュッツの構成的現象学（Schutz, 1974 = 1982）では、経験的理解の一般化可能性（いわゆる間主観性）をこうした視座の交換可能性として位置付けているが、この過程がコミュニケーションであると考えられる。つまり、行政と住民のコミュニケーションも、住民と行政は別々であり、かつ、人間的な働きかけが通用しうる関係への修正として、覚めた目で捉えたほうがよい。

そこで、競争に生き残るための危機意識によって「コミュニケーション」を駆り立てるのでなく、ある程度の社会的連帯に起源をもち、しかし行政と住民を明確に区別したうえで、行政自身が外部の要請を内面化して対策を実施していくような「コミュニケーション」の像が求められよう。これは、市場をめぐる極端に対峙する今日の諸理論を統合できるかもしれない。

もっとも、これは、おそらく態様的には「協働」概念と類似しよう（例えば、荒木, 1990；世古, 1999）。しかし、コミュニケーションは、政策を行政サービスの質的改善に限定せず、社会的な意味をめぐるマクロな相互作用として広範に捉える。政策課題への合意は人々の価値観や意味世界を視座の相互性を通じた調整が求められるように、公的サービスを再定義していくとすれば、それは満足度の背後にある文化的要因を軽視できなくなる。そのため、行政が政策的議論から撤退して裏方やコーディネータ役に徹し、住民同士が積極的・自主的に討議し解決していくというようなコミュニケーション⁸とも区別しておく必要がある。住民を共同性で結べないからこそ、コミュニケーションが必要なのである。

4. 広聴機能の拡充へ

このようなコミュニケーションは、具体的な課題にしたがって構成されざるをえないため、我々は行政の不手際や逸脱行為などをも含めて、苦情や身近な感想から問題の本質を見抜いていく必要がある。立案型の広聴において

も、関係型の広聴においても、一人の人間が「聴く」ことは入り口にすぎず、組織的な行動を対応に結び付けなくてはならない。

本節では事例を取り上げながら、広聴を通してコミュニケーションを捉え直したい。以下の記述では、2001年度現在の資料からA県庁を中心に取り上げるが、その理由は二つある。第一は、広報や広聴の先進事例としてA県庁の評価が高いことである。第二は、筆者が後述する地方機関の職員研修に参加する機会を得、実情を知りやすかったという事情である。

4. 1. 「声」のデータベース

立案型の広聴論では、IT技術への関心と相まって、住民の声を集めることに注意が向けられてきた。もっとも、県民の声をデータベースに集約し情報共有するシステム構築ではB県庁が先行している。B県庁はオンブズマン制度の率先的導入でも知られ、外部委員を積極的に導入しており、この手法は広聴にも採用されている。B県庁は1999年、現場に寄せられる住民の苦情や意見をすべてデータベース化し、職員が情報共有できるよう「県民の想いデータベース」を構築した。寄せられた声はマーケティングやCSの専門家から成る「県民サービス向上委員会」が検討し、施策の改善を提言する。これは初年度から若干の成果をあげているという（小松、2000）。他方、A県庁では、広聴機能の強化が県行政改革の重点課題として認識されており、苦情・意見などの総合受付である「県民の声相談室」を1998年に設置している。寄せられた声は同室がとりまとめて、2001年10月以降は庁内LANによって全職員が1件ごとにデータベースに入力できるようになっている。寄せられた声の動向は、主に幹部層から成る「広報広聴会議」によって立案型の広聴に用いられることになっている。県民の声相談室はその事務局役を勤めるが、基本的には声の「交通整理」を担当するワンストップ型の機能が優先され、個別の苦情や意見に対する長期的な対応のフォローはしてはいない。

ここで問題となるのは、データベースの目的はなにか、ということである。B県庁の場合、データベースに集まった声の質や重要度を判断するのは外部

専門家委員の仕事である。対して、A県庁では、職員の意識改革による組織の自浄作用を重視し⁹、広聴の現場には、データ集めよりも苦情を寄せる住民との人間的な対峙が求められることになる。そこでデータベースは、苦情対応事例集なのか、統計調査型広聴のツールであるのかわからなくなる。実際、このデータベースは現場でほとんど利用されていない¹⁰。意識改革がデータベース化を導き出すわけではないので、データベースの目的は関係型と統計調査型の狭間にあることになる。この状況は、B県庁においても同様である。B県庁は、「県民の想いレポート」を四半期ごとに作成し、県庁ホームページでも公開しているが、その集計結果の多くは、声を寄せた人々の属性データある¹¹。

使い道のはっきりしないデータベースが構築される原因は、第一には、情報システム構築が先行するためである。第二には、より本質的な問題であるが、消費者ニーズの把握には、膨大な顧客の苦情データが欠かせないという認識である。苦情データを統計分析の対象として重視することは、ここ数年で急速に経営学的常識となったが、その余波が行政にも及んでいる。「住民満足度」を高めるためにも苦情をきちんとデータベース化しておくことは常識となったのだが、民間企業とは異なって、行政はそれ以前のマーケティングの基礎データも手法も持ち合わせていない。行政は、苦情をどのように扱うか、というレベルで戸惑っているのに、民間企業は、声の多寡や利潤のシミュレーションという割り切りのいい方針を基礎にしつつ、これまで無視していた苦情の中にもダイヤモンドがあるかもしれない、というような意味で目を向けているのである¹²。

このような「商品開発」のデータ集めとしての広聴は、聴くことの重要性を意識してきたA県庁にとってはジレンマとなりうる。「政策に生かすという前に、職員が本当に住民の話を聴けるようにならなければいけない」からである¹³。「生活者起点」というA県のスローガンは、民間企業の「顧客重視」と同様、職員にとって仕事のしやすいように住民を扱うのではなく、住民にとって便利のように仕事を見直していくことを求めている。これは、つねに

リソース不足に悩まされる第一線職員にとっては心理的に受け入れがたい理想である（畠山，1989）。この問題に決定的な解決策はないが，こうした不満を解消・軽減する工夫は現場から提起されねばならず，問題の本質を探求しようとする政策的思考（真山，2001）はここから始まるといってもよい。つまり，住民の声に応える行政であるためには，内部コミュニケーション過程に改善を加えなければならない。

4. 2. 民間企業の事例

内部コミュニケーションを中心に据えるならば，民間企業の工夫は行政組織も参考にしやすい。そもそも，B県庁のデータベースによる情報共有化やA県庁の組織編成などは民間企業の手法を持ち込んだものであり，広い意味でのNPMはこうした活動を指す（大住，1999）。以下に紹介する企業の事例も，昨年度，A県庁の地方機関ワーキンググループの調査であり，同様の関心に依っている。これは，昨年度，筆者が参加する機会を得たもので，本庁の主管課である広報広聴課とは無関係に行われたヒューリスティックな考察である¹⁴。「県民の声を行政に反映させる手法研究」という難題が与えられ，様々な民間企業の事例を検討した後，顧客満足度や柔軟な社風で知られる企業二社を訪問調査している¹⁵。

まず，大手情報機器メーカーC社では，本社に「お客様相談室」を設置しているが，製品開発に生かせる情報は，営業担当者の得意先周りによって得られる。そこで，C社では，営業員が訪問先で得た特定の製品・サービスに対する不満や評価をノートパソコンから即座に地域支社の専用データベースに入力できるようにしている。このシステム構築は現場主導で行われ，現場の営業員が最も使いやすいものであることが最優先された。ここに集まったデータは，戦略策定に資するものと顧客満足度の向上（クレーム対応）に分類されて，それぞれの会議で課題が討議される。会議は経営幹部の後押しを得ているが，メンバーはその課題について意欲的な現場の職員を充てる。したがってメンバーはテーマに応じて柔軟に変化する。時には課題設定が幹部

からトップダウンで指示される、という例外的な場合もある。こうした活動は、社員一人一人の創造性に支えられ、彼らは顧客の声への「傾聴力」を身に付け、顧客ニーズと企業が提供したいサービスとのギャップに敏感になっているという。

次に、大手自動車メーカーD社では、顧客の声を商品開発に生かすために特別な組織的工夫はしていないという。D社のマーケティング戦略には定評があるが、「どこでもやっていること」だから、というのである。たとえばライバル商品の購入者に関するデータまで詳細に調査し、新規に投入する自社商品の販売を予測する高度なシミュレーションを常用している。これは開発に関わる社員全員が利用でき、潜在的顧客層をデータから発見して商品企画をする場合もあるという。そこでD社の特色は現場主義を徹底する組織文化である。膨大なデータベースをどう利用するかは社員の判断であり、自身の立てた仮説を（収益ベースで）検証するのに用いられるという。そうでない起案は、いくらよいアイデアでもすべて「潰される」のが慣習である。D社の場合、疑問や心配があれば担当者がすぐに相手方を訪問し、非公式な会合を臨機応変に積み重ねる。このとき、顧客やディーラーの声を鵜呑みにすることはなく、彼らのバイアスを考慮するためにも多くのインタビューや計量データを用い、メーカーとしての「ポリシー」を意識しつつ潜在ニーズを検討する。

4. 3. どう応用するか

こうした事例から行政が参考にすべき要点は、次の三点に整理できよう。第一は、苦情などの声すべてを商品開発のデータベースに用いているのではない、ということである。一般に、商品開発に役立つのは、「お客様相談室」ではなく、営業員が接触したユーザーの具体的な製品の使い勝手やライバル動向に関する反応といった、ささやかな声である。第二は、それらのデータベースから何をピックアップするかは、社員自身の主観的な判断に任されているということである。たしかに民間企業では声の件数の多寡が最大の目安

であるが、それは収益を確実に得るという厳しい制約条件と関連している。顧客満足度の高い企業では、顧客の潜在的ニーズをほとんどすべて把握しており、あとは予算や環境との兼ね合いなのである。専門分野への自信と誇りを感じさせられるが、これが開発陣の傲慢にならないように、慎重にデータを検証するのである。第三は、内部の連絡体制である。一般に日本企業の会議は能率が低く、とりわけ行政は文書主義・手続主義の傾向が強いため、場合には柔軟な運営にあたっては、その都度の目的や必要性を明確にすることが不可欠である。会議自体を極力減らそうとするのは、行政組織の手本としてはギャップが大きすぎようし、これまでもインフォーマルな根回しによって実際上の調整・合意が図られているのであるから、ボトムアップで柔軟な課題設定による会議・連絡組織をトップのリーダーシップに支援させつつ運営し、問題意識の強い成員の協力を取り付ける必要がある。

このように、広聴機能を手がかりとして考察すると、行政と住民のコミュニケーションの具体的な課題は内部コミュニケーションに集中することが明らかとなる。もちろん、窓口接遇や広報業務のような入り口の改善が進まなければ内部コミュニケーションにも意味がないが、外接的コミュニケーションへの関心はすでに高まっている。それにもかかわらず、地方自治体に寄せられた声が反映されていないのは、内部コミュニケーションが脆弱なためである。

このワークショップでは、こうした問題意識から三つのポイントで具体的な提言を試みている。第一は、第一線職員が使いやすい情報共有型データベースの構築である。データベースに記載した案件の事後をフォローする担当を設置して、担当者では解決できない問題への対応を支援する。第二は、こうしたフォローを意思決定に高める契機として、C社のような、テーマ別の会議を、問題意識の高い職員を指名して構成することである。第三は、データベースと住民の接点である、職員の問題探求力を鍛えるために「現場主義」を徹底することである。考えてみれば、今日、地方行政に求められているマーケティング感覚（理論ではなく）は、グループインタビューや予算面でのフィー

ジビリティを単なる経験則や感覚的な資料ではなく客観的なデータに基づかせようとする改革活動である。

5. 政治的コミュニケーション論としての位置付け

ここまで、本稿は、コミュニケーションを「広報」ではなく「広聴」から捉えるべきこと、そして、広聴優位のコミュニケーションには内部コミュニケーションから考える必要があることを論じてきた。本節では、こうした議論とマクロなコミュニケーションとの接続を試みる。

前述のように、NPM理論では、市場交換という一種の社会システムが想定されているが、そこでは、いわばリパタリアンならば政府の役割としては認めないような分野のサービスが注目されてしまう。青森県が提唱する政策マーケティング概念は、行政サービスを行政が担わなくてもすむような擬似的市場の創設として提起している（上山・玉村，2001）。しかし、ギデンズ（Giddens, 1985 = 1999）が強調するように政府は暴力装置であるから、NPMがほぼ対象外としたものについて、住民とのコミュニケーションが必要なのである。もちろん、本稿は、サービスをめぐるコミュニケーションを軽視するつもりはないし、議論を徒に哲学化したいわけでもない。しかし、公務員も住民も、なんのために意識改革を迫られてまでコミュニケーションをしなければいけないのか、真剣に考えておきたいのである。

近代西洋社会は、こうした事柄を市民的理性に基づいたコミュニケーションによって取り扱おうとした。こうした政治的意味の定義に関するコミュニケーションの関係は、公共圏¹⁶（討議の公共空間）と呼ばれる。近代的理性とは合理的計算のことではなく、共感や神意からロマン主義までも含みかねないような、一般性・共通性に基づく判断のことである。近代の法治国家は、暴力を（法制度によって）穏当な方向にコントロールしようとしたもので、残虐化した中世の刑罰制度の見直しが大きな課題であった。これは、一見福祉国家の現代的状況とはかけ離れているかもしれないが、広い意味での福祉サービスの受給資格はつねに政策的に重要な課題であり、ある程度暴力

的側面を含む。さらに、地方自治体は深刻で理想論では到底片付かない問題に晒されており（例えば、秋月，2001），良くも悪くも世論の動向に左右される。

世論の肯定的な役割を道徳的に根拠付しようとしたのがハーバーマス理論であるといえよう。特に、理想的発話状況に基づく生活世界を機能システムの侵略から守ろうとしたコミュニケーション行為論（Habermas, 1981 = 1985-1987）は、代議制の正統性や行政権力の正統性を否定し、市民の直接参加を正統化するものであったことから、行政と住民のコミュニケーションも、行政と住民の対等な関係や誠実で普遍的な合意を目指した理想状態として応用が試みられてきた。しかし、90年代のハーバーマス理論はラディカルな色彩を薄め、文化運動に根ざした市民運動やマスメディアの影響力を再評価している（Habermas, 1990 = 1994 ; 1996）ことから、市民と政府の二項対立図式は緩和されるようになった（Delanty, 1999）。そのため、ハーバーマス理論の非現実的性格も緩和された。しかし、普遍的合意への期待を除けばハーバーマスの討議倫理に大きな批判はなく、コミュニケーションをハーバーマスに引き付けて捉えることはかえって容易になり、コミュニケーションをめぐる学術的理論と行政実務のギャップは拡大しかねない。にもかかわらず、日本でのハーバーマス理論受容は理想主義的なままである。公共圏での発言に不慣れな文化に生きる人々をも含めた公開の議論はいかにして可能か、という問題意識も強く表明されている（斎藤，2000；阿部，2002）。そのため、公共政策をめぐるコミュニケーションの構想も、親密なコミュニケーションに期待を寄せがちになる。しかし、生活保護の「適正化」にみられるように、政府は、現実には、制度を悪用するクライアントとの交渉を強く意識せざるを得ないし、逆に、公務員の「善意」それ自体が政治的権力として作用すること（畠山，1989）を想起すれば、行政と住民のコミュニケーションの構想は、ハーバーマス理論の扱いに戸惑わざるをえない。

そこで、フォックスとミラーによる、ハーバーマス理論の実践的応用の試み（Fox and Miller, 1995）は興味深い。フォックスとミラーの主張は、ポ

ストモダン状況、すなわちハイパー・リアリティが指摘される現代社会では、発話の文脈が保証されておらず、話し合いを重視しても合意は得られないという事態と向き合うことから始まる。現代では、意味のある会話や選択は少なく、公共政策（原語は public administration）は、ラディカルな民主主義者が言うように対話を増やせばいいというものではない。もちろん、これまでの行政のように住民に情報を与えず、議論を乏しくしておくことも成り立たないので、これからの行政に求められるのは適度な対話を可能にすることであるという。そこで、状況に志向した討議から外れる発話（ハーバーマスの討議倫理に反する発話）を無効化することで、相互了解を確実なものにしなければならない、と主張する（Fox and Miller, 1995）。この議論がどの程度ハーバーマスなのか疑問だが¹⁷、現実の政策課題に対応できるコミュニケーションを模索するうえで有効な試みであろう。

このように、行政と住民のコミュニケーションは、ハーバーマスのコミュニケーション的理性をストレートに参考にできるわけではない。といって、合理的消費者の満足を重視した関係に基礎付けるとするならば、あるべき（地域）社会像をめぐる価値観の衝突や政府の役割に関する暫定的な定義を議論することが含まれなくなる。こうして、行政と住民のコミュニケーションという問題意識は概念化することができなくなってしまう。

コミュニケーションは民主主義政治にとって、良くも悪くも本質的な役割を担っている。そこで、ハーバーマスの規範主義への偏りを避けつつも、社会的・政治的定義の重要性としてのコミュニケーションの像は必要なのである。社会問題のコントロール理論（宝月、2002）はこれを提供してくれよう¹⁸。近年注目される住民投票などの直接参加型運動は、常識に照らして逸脱的とみなされた行為や納得のできない行政活動に対するリアクションとして捉えたほうが実態に即している（高橋、2000）。リアクションは、各自が了解している社会道徳に基づいており、一つの人生を映し出すのである。要するに、マクロなコミュニケーション概念は、問題（とされる）状況をなんとかコントロールしようとする、社会的な行為である。

そこで、苦情や施策へのリアクションに的確に対応することが軽視できない課題となる。ささやかな事件に対応できるからといってマクロな問題に対応できるわけではないが、政策過程への住民参加には、住民の苦情や提案をもとに本質的な問題探求を目指したコミュニケーションが欠かせない（真山、2001）。少しずつ実績を重ねて行けば、住民もまた、嫌がらせや非建設的な批判にとどまらない表現性を獲得していくことが期待できる¹⁹。そこまでは無理としても、行政に意見することは、一般市民にとってはそれ自体抵抗感がある。住民の前向きな声を引き出せるよう取組を率先しなければなるまい。

6. お わ り に

本稿は、行政サービスや政策課題をめぐるコミュニケーション概念の欠落を指摘し、広聴機能を主軸にして行政と住民のコミュニケーションを構想しようと試みた。行政と住民のコミュニケーションは、多様な社会的意味が錯綜するなかで、公的権力行使の関与形態にとどまらず、問題状況の定義や意味世界のコントロールを捉えられる概念でなければならない。たしかに、これは、苦情処理の現実とはかけ離れているが、行政が聴く力を身に付けるということは、施策への的確な反映に欠かせないことであり、そうした実績なしに住民の信頼は得られない。このような積み重ねは、住民自身が前向きな声を寄せようとする関係へと展開することが期待でき、それによって、行政と住民は、政策の本質的なコミュニケーションを展開できるようになろう。

最終的には理想論になってしまうが、一貫した視座の得にくい行政と住民のコミュニケーション像に対して、本稿は一つの方向を示せたと思われる。たしかに、広聴活動に伴う意思決定のコストや代議制との理念的な関係といった、より大きな民主主義理念の問題を考慮しなければならないが、その前に、広聴中心のコミュニケーションがどの程度可能なのか、具体的事例を通して検証することを先行させたい。今後は、コントロール概念の理論的有効性の検討、実践的な示唆として提起した組織内部コミュニケーションの強化策の実証的検討を行いたい。

注

- 1 本稿は、2002年6月に関西大学で開催された、日本公共政策学会大会第5セッション口頭報告「住民と行政のコミュニケーション——広聴機能をどう拡充するか」に基づいている。
- 2 苦情、意見、提案などの差異は微妙な場合もある。本稿では特にこれらを区別して論じるわけではないが、三重県庁の定義を参考にしている。すなわち、「苦情・要望」は「個別の利害を持つ事柄について『改善』『修正』を求める声」であり、「提案・意見」は「県民の発案による新たな価値内容を採用するよう対応を求める声」である（例えば、三重県『平成12年度県民の声報告書』を参照）。
- 3 サイレント・マジョリティの意識が正しいと言う意図はない。実務家がマジョリティと対置しているのは、一部の利害関係者、業者の口利きをする政治家、党派的運動家、「クレーマー」など、社会通念上一般的な合意が得られるとは思えないものであり、件数の多寡や声の大小ではない。
- 4 パブリックコメント制や職員が説明に向く「出前トーク」、県政（市政）モニター、インターネット上の会議室などは近年注目される広聴活動であるが、これらは情報を発信する広報活動を「双方向」化する取組みであり、本文で後述するように、聴くことに優先的意義を見出しているわけではない。そこで、本稿では、まず聴くことを重視せざるをえない一般広聴をコミュニケーションの中心に据える。
- 5 村山論文は、「高度情報化時代の自治体における広報広聴ネットワークの可能性を探る研究」（村山、2001：43）であり、広聴機能についての本質的な議論を意図しているわけではない。
- 6 この記述は、市場メカニズムを単なる交換関係としてでなく、それが伴う社会規範の生成過程を含意したいのでルーマン理論（Luhmann, 1984 = 1993-1995）を参考にしている。そうでなければ、市場メカニズムを人々のコミュニケーションと結びつけるのは困難に思われる。
- 7 それゆえハーバーマスはミードが暴力を肯定するといって批判するのである。ついでに、ハーバーマスのいう「実践」は道徳哲学のことであり、コミュニケーションの遂行過程を分析する意図はない。
- 8 日本総合研究所「自治体のIT化の現状と今後の課題電子自治体フォーラム参加の自治体職員意識調査（第二回報告）」では、行政のコーディネータ役が一層求められるようになると予測する。しかし、コーディネータの持つ（肯定的な意味であったにせよ）権力作用には注意が払われていない。2002年3月29日付け日本経済新聞ホームページ（release.Nikkei.co.jp）および同日の日本総合研究所ホームページ（www.jri.co.jp）による。
- 9 主に当時の総務部長の信念であり、知事は職員の行動機がどうあれ行動を変えることに関心があるように見受けられる。
- 10 データベースへの総書込み件数の低迷が大きな問題である。例えば、宮城県庁

の場合は、2002年1月の「県民サービス向上委員会議事録」(www.pref.miyagi.jp/gyoukaku/gijiroku#dai22)を参照。A県庁の場合、書き込み件数自体は少なくないが、昨年秋頃では、県民の声相談室が受けて入力した案件が9割を占めていた。なお、2002年9月現在では改善がみられ、なお、同相談室以外の部署が入力する割合は、2002年8月末では全体の三割強である(A県総合企画局広報広聴チーム県民の声相談室主事への筆者聞き取り)。とはいえ、前室長の異動先からの登録が増えていることもあり、一般職員への浸透はなお課題である。また、2001年度までは、同室から対応を依頼された一線の職員が、案件を「保留扱い」とし、その後の対応が確認できないケースが多かった。庁内LANで公開されることへの不安感や、データベースそのものが現場の業務に必要なでないという理由を多くの職員が指摘している(2001年10月～11月に行った、一般職員への筆者聞き取り)。なお、データベースは2002年度から変更されており、その内容については本稿注14を参照されたい。

- 11 個別の案件への応答例は別のwebページにも紹介されているが、改善に至った経緯や工夫を紹介する意図ではない。なお、A県庁でも同様の傾向は見られるものの、報告書には、県民が行政に不信を感じる場面についてのアンケートや、話題になったテレビCMへの苦情など、具体的な指摘がなされている。
- 12 ユーザーの要望はすでに把握されており、「何台売れるか」や競合他社との駆け引きによって「商品化」が実現する。つまり、長期的なニーズ動向と「商品化」は異なる。一般に、こうした区別を軽視したまま自治体にマーケティングを求める風潮がある(高橋, 2002b)。
- 13 A県総合企画局政策広聴広報課県民の声相談室長(2001年12月当時)への筆者聞き取り。
- 14 したがって、以下の事例は本庁の公式な広聴活動の検討ではない。ちなみに、主管するセクションである県民の声相談室では、2002年度より先述のデータベースを主に次の四点で改良している。第一に、搭載された案件はすべて庁内LANで公開される(「保留扱い」の廃止)。第二に、現場の担当者がデータベースを開かなくても、該当する声データベースに入力されると自動的にEメールで通知する(昨年度までは紙ベースで郵送され、時間もかかった)。第三に、寄せられた声への回答や県政への反映区分は、受付チームはなく対応チームで判断する。第四に、データベース上で期日管理できるようにする(二週間以内に未対応の場合は該当案件の表示色が変わり、同室が対応を促すEメールを送る)。A県総合企画局広報広聴チーム県民の声相談室主事への筆者聞き取り(2001年12月, 2002年5月)とeメールによる問い合わせの回答(2002年9月)による。
- 15 要旨は、三重県政策開発研修センター(2002)を参照。なお、本稿の記述は、ワークショップでの議論に基づく筆者の見解である。なお、本稿への使用について調査対象企業を含む関係各位から快諾を頂いた。改めて感謝申し上げたい。

- 16 ただしこの用語も様々な含意で用いられ、議論としてはハーバーマス用語に戻ってしまいかねない。ちなみに、「公共性」概念の代表的な論者である山川(1999)、斎藤(2000)は、「公共性」に優位を置いている。本稿は、意味空間の再定義という実態的過程を捉えるうえで公共圏概念を用いるほうがよいと考えている(高橋, 2002a)。
- 17 周知のとおり、ハーバーマスはコミュニケーションの行為論によってポストモダン状況を拒否する。ポストモダンを批判する意味では、ポストモダンについての哲学者ではあるが、フォックスとミラーのポストモダン概念では、脱工業社会論とソシユール理論が混在している。なお、ポストモダン論についてはMalpas ed.(2001)を参照。
- 18 政策がコントロールであることは当然であろうが、政治・行政学では、フリードリッヒやファイナーの行政統制のほか、マインツの社会工学的「制御」(原田, 2000)、オッフエの構造主義と新しい社会運動の統合的視座(田村, 2002)を通して、コントロール理論が注目されつつある。本稿は、「パブリック・エンカウンター」論における「状況の定義」をめぐるコントロール概念(畠山, 1989)に近いが、対人関係にとどまらず、A. ストラウスの「社会的世界」論に基づいた広範な社会理論(宝月, 2002)を念頭に置いている。
- 19 よく指摘されるように、住民が行政に「なんとかしてくれ」というだけではコミュニケーションにならない。例えば、先進事例であるA県庁の場合、平成12年度では、1048件が「県民の声相談室」に寄せられているが、意味不明・回答不能なものが135件ある(『平成12年度県民の声報告書』)。一般に、住民も感情的になりがちで、意見や苦情の提示の仕方を習得していく必要がある。もっとも、それを引出すのは広聴の担当者である。前出の県民の声相談室室長によれば、「いかなる相談に対しても誠意ある対応を」という考え方を目標に据えて対応してきたことの積み重ねが、当初は“クレーマー的”であった方が、良識的判断のもと、ポイントを押さえた意見を寄せてくるようになった」という(2001年12月の筆者聞き取り)。

参考文献

- 阿部潔 2002, 「高度情報化社会としての日本における公と私」佐々木毅・金泰昌編『公共哲学3 日本における公と私』東京大学出版会, pp. 191-228。
- 秋月謙吾 2001, 『行政・地方自治』東京大学出版会。
- 荒木昭次郎 1990, 『参加と協働：新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい。
- 青森県政策マーケティング委員会 2001, 『政策マーケティングブック2001～2002 ver. 01』。
- 淡路富男編 2001, 『「行政経営品質」とは何か：住民本位の改革と評価基準』生産性出版。
- Berger, P. L. and Luckmann, T. 1967, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the*

- Sociology of Knowledge*, Penguin. (= 1977, 山口節郎訳『日常世界の構成：アイデンティティと社会の弁証法』新曜社)
- Delanty, G. 1999, *Social Theory in a Changing World: Conceptions of Modernity*, Polity Press.
- Fox, C, J and. Miller, H, T. 1995, *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Sage Publications.
- Giddens, A. 1985, *The Nation-state and Violence*, Polity Press. (= 1999, 松尾精文, 小幡正敏訳『国民国家と暴力』而立書房)
- Habermas, J. 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 1-2, Suhrkamp. (= 1985-1987, 河上倫一・M. フーブリヒトほか訳『コミュニケーションの行為の理論』上・中・下巻, 未来社)
- Habermas, J. 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp. (『公共性の構造転換 第2版』細谷貞雄・山田正行訳, 未来社, 1994)
- Habermas, J. 1996, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, translation by William Rehg, MIT Press
- 花田達朗 1995, 『公共圏という名の社会空間』木鐸社。
- 原田 久 2000, 『社会制御の行政学：マインツ行政社会学の視座』信山社出版。
- 島山弘文 1989, 『官僚制支配の日常構造：善意による支配とはなにか』三一書房。
- 本田 弘 1885, 『行政広報：その確立と展開』サンワコーポレーション。
- 宝月 誠 2002, 『逸脱行動の統合理論の構築』文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書(研究課題番号11610176)。
- 今村都南雄 1993, 『第三セクターの研究』行政管理研究センター監修, 中央法規出版。
- 小松直子 2000, 「行政におけるデータベース・マーケティングを求めて：県民ニーズ把握・反映システム『県民の想いデータベースシステム』の概要』『地方自治コンピュータ』2001年8月号, pp. 4-9。
- Luhmann, N. 1984, *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp (1993-1995 = 佐藤勉監訳『社会システム理論』恒星社厚生閣, 上, 下)
- Malpas, S. ed. 2001, *Postmodern Debates*, Palgrave.
- 松沢哲郎 2002, 『NHK人間講座 進化の隣人チンパンジー』NHK出版。
- 真山達志 2001, 『政策形成の本質：現代自治体の政策形成能力』成文堂。
- Mead, G. H. 1934, *Mind, Self, and Society: from the Standpoint of a Social Behaviorist*, The University of Chicago Press. (= 1995, 河村望訳『精神・自我・社会』人間の科学社)
- 三重県政策開発研修センター 2002, 『平成13年度 政策研究ワークショップ報告書(Ⅱ)』

- 三重県総合企画局政策広報広聴課 2000, 『平成11年度 県民の声報告書』
三重県総合企画局政策広報広聴課 2001, 『平成12年度 県民の声報告書』
大住荘四郎 1994, 『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』
日本評論社。
斎藤純一 2000, 『公共性』岩波書店。
盛山和夫 1995, 『制度論の構図』創文社。
世古一穂 1999, 『市民参加のデザイン：市民・行政・企業・NPOの協働の時代』
ぎょうせい。
Schutz, A. 1974, *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt: eine Einleitung in die verstehend
Soziologie*, Suhrkamp, Auflage. (= 1982, 佐藤嘉一『社会的世界の意味構成：ウェー
バー社会学の現象学的分析』木鐸社)
Strauss, A. L. 1993, *Continual Permutations of Action*, Aldine de Gruyter.
高橋克紀 2000, 「住民投票制度の再検討：社会的コントロールの視点から」『同志
社政策科学研究』Vol. 2.1, pp. 295-306。
高橋克紀 2002a, 「『公共圏』と『公共性』の整理：政策科学への概念的応用に向け
て」『同志社政策科学研究』Vol. 3.1, pp. 359-371。
高橋克紀 2002b, 「行政マーケティング言説批判」同志社大学人文学研究所編『社
会科学』69号, pp. 159-185。
田村哲樹 2002, 『国家・政治・市民社会：クラウス・オッフエの政治理論』青木書
店。
上山信一 1998, 『「行政評価」の時代：経営と顧客の視点から』NTT出版。
上山信一・玉村雅敏 2001, 「先進性を秘めた青森県の政策マーケティング（上）：
民意の測定に基づく『行政評価の新手法』」『地方行政』時事通信社, Vol. 9350,
pp. 2-11。
山川雄巳 1999, 「公共性の概念について」日本公共政策学会年報 CD-ROM, pp. 1-36
(psaj/1999-01-001)