

広報戦略における行政相談委員の位置付け

日本大学法学部公共政策学科 専任講師 岩井 義和



はじめに

行政相談を広報との関連で論じる場合、行政相談制度自体の周知・認知に焦点が当てられ論じられることが多かった。しかしながら現在、広報、特にその広報戦略の側面から行政相談、中でも行政相談委員を見た場合、ここには新たな論点、可能性が求められていると考えられる。

総務省の行政相談委員の活動は、国の行政だけにとどまらず、現代の自治体行政において極めて有用な役割を果たしている。なぜなら、行政相談委員は地域住民から寄せられる苦情を処理する機能を果たしながらも、さらにそれが自治体の行政運営や政策形成にもフィード・バックされて、住民の生活の充実に寄与しているからである。そうした中、従来、行政相談の広報の問題として指摘されてきたものは、周知度の問

題であり、周知度を高めるためのメディアとの関わり、すなわちメディア使用の問題が多かった。そこでは、メディアの種類でいうならば、印刷・電波、さらに今日ではインターネットなど、いわゆる物質的な媒介物の使用と制度周知であったと考えられる。しかし、メディアの中には「人間メディア」というものがあり、この有用性に着目することが、現代の行政相談には必要なのではないだろうか。

ここでいう人間メディアとは、その主役はまさに人間で、ある人が意見を述べ行動すると他の人はそれに反応し、フィード・バック作用が起こるといえるものである。しかも、その人間メディアが指導力や説得力のすぐれた人として存在する場合は、その集団の性格や社会的活動が、その指導者により影響支配されることが多く、民衆のうちの指導的な力を持った者としてオピニオ

ン・リーダーとなり、重要な人間メディアの要素になる。その意味で、このオピニオン・リーダーになるような、行政相談委員の質的变化が現在求められていると考えられる。本稿では、人間メディアやオピニオン・リーダーを中心に行政相談の新たな役割について検討し、さらに現代に求められるメディアと行政相談委員について論じていく。

1. 人間メディアとしての検討

人間メディアは、その作用として、小山は「主に人間同士の面接を通じ、言語と行為及び態度によって行われる。人間メディアにおいて、最も多く用いられるものが、対話である。多くの場合一対多数か、一対一の関係で行われるものであって、顔を合わす状態で行われ、相手からのフィード・バックを即時に受け反応は強い⁽¹⁾」としている。

すなわちここでの主役はまさに人間であり、ある人が意見を述べ、行動すると他の人はそれに反応し、フィード・バック作用が起こるといふ、まさに人間同士のコミュニケーションそのものを意味する。こうして人間メディアの作用は、単に言語のみでなく、全人格的影響及び関係性が加わる。行政機関というならば、職員の来客への対応は、その全官庁のサービス精神の表現と受け取られるということである。だからこそ来訪者に対する職員の態度、コミュニケーションは、官庁全体に対する評価を左右するものであり、応接に当たっては、とくに懇切、ていねいを旨とし、来訪者の地位、職業、服装等により、その態度が異なってはならないというものであり、また相手には不快の念を与えるような行動をとらないよう、礼儀を重んじなければならぬということにつながる。そして、まさにこの人間メディアに行政相談委員を位置づけた場合、行政と住民の間にあって「人望があり、

人生経験、社会経験豊かな人物として、国民の立場に立って相談に応じる」ことが求められている人物像となるのである。

そうした意味で現在、行政相談委員を行政広報における人間メディアと位置付けた場合、この人間メディアの役割をさらに発揮する必要性が出てきている。具体的に言うならば、従来、行政相談委員は人間メディア

アとして、広聴活動を主に行ってきた。つまり、何らかの行政に対する要望・意見を行政相談委員が受動的に聞き、行政相談委員の能動的行動として「個々の相談経験を同じ改善を要すると思われる行政上の問題については、総務大臣に意見を具申する」というものが通例であった。しかし、現在の社会状況では、こうした従来型の人間メディアとしての役割から、一歩進む形が求められているのではないだろうか。

なぜなら広報関係から見ると、人間メディアは前述のとおり人間同士の面接を通じて、言語と行為及び態度によって行われるので、行政相談委員はまさにこの行動・行為を実践していると言える。さらに人間メディアにおいて、最も多く用いられるものが、対話であり、多くの場合一対多数か一対一の関係で行われるもので、相手からのフィード・バックを即時に受けるなど相互反応性が強い位置にいたのである。そして、行政相談委員は、その重要な要素として、「人望があり、人生経験、社会経験豊かな人物として、国民の立場に立って相談に応じる」とされて、行政相談委員は指導力や説得力にすぐれた人物とみなされるのである。したがって行政相談委員の発言・行動は、その相談者のみならず、多くの集団、いわばその地域住民の性格や社会的活動に著しく影響するので、広報活動を考えた場

合、行政相談委員は、地域住民における指導的な力をもった者、すなわち人間メディアにおける、オピニオン・リーダー的な役割として活動できる可能性を持っているのである。

2. 従来型オピニオン・リーダーとしての行政相談委員

このオピニオン・リーダーを論ずる場合、コミュニケーション理論における、ラザーズフェルドらの研究「コミュニケーションの二段階の流れ」(two steps flow of communication)説が出てくる。この研究は1944年のアメリカ大統領選挙で、マス・コミ報道と人々の投票行動の関連について調査をしたものであり、この調査はパネル調査(panel study)とよばれる方法で行われた。パネル調査とは同じ対象に対して、大統領選挙前・選挙戦の最中・最終盤などのように、何回か調査をし、その間の意見の変化を調べるといふ方式の調査である。

この研究では、3つの個別の知見が関わっていると言われる¹²⁾。その第1の知見は、「パーソナルな影響力を持つインパクト」である。これは、選挙キャンペーン期間の終盤で投票意志を決定した人々や、キャンペーン期間中に自身の意志を変更した人々は、そうではない人々に比べ、自らの意志決定に役立ったものとしてパーソナ

ルな影響力、すなわち「ある人間」からの影響があった傾向を強く指摘しているというものである。具体的には、ごくありふれた集団での人間の接触や発言で加えられる政治的圧力が政治的同質性を生じさせるということであり、さらにその種の人たちは、選挙キャンペーンの演説に耳を傾けたり、新聞の社説を読んだりすることよりも、選挙の議論に加わると答えた人が比較的多かったという傾向を示している。こうした点から、投票の意志決定に影響を与えるのは、マス・メディアよりも個人的な接触であり、その方がより頻度も高く、より効果的であったというものである⁽³⁾。

第2の知見であるが、仮説の公式化に通じる構成要素となる「パーソナルな影響力の流れ」である。つまり、対人関係の影響力の重要性が指摘されるとすれば、次のステップとして影響力が伝わる際の、他の人よりも重要な役割を果たす人々の存在、具体的には影響力がある人物を問題としたのである。そこで研究では、2つの質問によって本論で指摘するオピニオン・リーダーを選びだそうとする。その質問は、「あなたは最近、誰かにあなたの政治的考えを伝えて、納得させようと思いましたか」、「誰かが最近、政治的な問題についてあなたに助言を求めましたか」というものである。ここで、オピニオン・リーダーと他の人を比

較した場合、オピニオン・リーダーは選挙に對して、より関心を持つてることが分かったとし、すべての階級や職業を通じてオピニオン・リーダーは広く分布しており、同時に意志決定者は友人、仕事仲間、親戚からの影響力をよく口にしていた。こうした点からオピニオン・リーダーは社会のあらゆるレベルで見出すことができ、それゆえ、おそらくオピニオン・リーダーは、彼らに影響を与える人々と極めて類似した存在であるという結論を示している⁽⁴⁾。

さらに、マス・メディアの利用習慣という観点で見て、オピニオン・リーダーとそれ以外の人をさらに比較したのが、第3の知見であり「オピニオン・リーダーとマス・メディア」という仮説を示している。ここで、他の人と比較すると、オピニオン・リーダーは、ラジオ・新聞、雑誌への接触量、すなわちフォーマルなコミュニケーション・メディアへの接触量がかなり多いというものである⁽⁵⁾。

この調査結果からすると、人々が情報を評価する際には、身のまわりの小集団の意見が、マス・コミ報道以上に大きな影響を与えていたことになる。このことから、ラザーズフェルドは、マス・コミュニケーションの報道は事実の認知段階では個人に直接的に影響を及ぼすが、評価の段階ではその個人にとって親しい小集団を仲立ちにする

という「コミュニケーションの2段の流れ」という提唱した。このことから、マス・コミはまずオピニオン・リーダーに受け止められ(第1段階)、その人間メディアによって変形、強調、反論付加などされてその周辺にいる集団メンバーに伝えられる(第2段階)ということになり、したがってマス・コミの影響力が直接に発揮されるというより、オピニオン・リーダーが対面集団face-to-face groupの中でもつ個人的影響personal influenceの方が大きい、とする理論である。

そしてここで重要となるのが、口頭のコミュニケーションであり、前述のように行政相談委員が住民から寄せられる苦情を処理する機能を果たしながらも、さらにそれを自治体の行政運営や政策形成にもフィード・バックさせ、住民の生活の充実に寄与し、生活の質の高度化、価値の多様化・複雑化する都市生活を送る上での一助となっていることから、行政相談委員の相談者とのコミュニケーション活動は、住民の意志決定などにおいて、その影響力の面で非常に重要な位置づけとなる。

さらに、この仮説の知見とされる、「マス・コミへの接触」を、「行政との接触」に置き換えた場合、行政相談委員はまさに、他の人と比較すると行政との接触、すなわちフォーマルなコミュニケーションでの行政

への接触量が多いということになり、ここに行政に関するオピニオン・リーダーとなるのである。

3. 現代のメディアと行政相談委員

このように、行政、特に行政広報の関連で見ると、行政相談委員は、人々のうちの指導的な力をもった者―オピニオン・リーダーとして把握され、広報の発信側である行政は、行政相談委員を中立的に国民から相談を受ける人物と解するだけではな

く、その広報戦略の中で人間メディアとして理解、把握し、活用することが重要になる。すなわち、いかに立派な広報媒体を作成・使用しても、それが町の有力者、新聞社、放送局、学校図書館、関係団体、人々に情報が伝わらなければ全く意味がない。言い換えれば、これはいかにして情報を民衆の手に届けるか、情報の配布が重要であるということである。その意味で、行政相談委員は、口頭コミュニケーションという影響力をもって住民に情報を届ける重要な位置づけを持つというものである。そうした意味で、次に現代の行政広報とメディアを考え、その伝える内容やその流れ方を考慮する必要も出てくる。

広報や広告の世界には、AIDMA(アイドマ)の法則というものがある⁶⁾。AIDMA(アイドマ)の法則とは、広報対象の、情報

を得てからの態度変容のプロセスに着目するものであり、Attention(注意)→Interest(関心)→Desire(欲求)→Memory(記憶)→Action(行動)の頭文字を取ったものであり、アメリカのローランド・ホールが提唱した「消費行動」の仮説である。すなわち、消費者があるモノを知り、それから買うと言う行動に至るまでのプロセスであり、コミュニケーションの反応プロセスのひとつである。

この理論は、消費者の心理的プロセス・モデルであるが、まず「注目」「関心」を集めなければ、広報・広告活動は意味がないということから出発している。そして、長年続いている事業やイベントは、どうしても当初のニュース性は薄れてくると指摘し、ここに行政相談制度(行政相談週間・行政相談委員)が含まれると考えられる。そこでこうした場合、この理論では、広報活動に関して言えば、カンフル剤としての「話題喚起型広報」が必要になるとする。これは、一定の間隔で、新鮮な情報を提供し、「注目」「関心」を喚起しながら「欲求」「記憶」につなげる手法であるが、この点に関しては本稿での論点とはしない。

ここで論ずるのは、AIDMA(アイドマ)の法則を応用した、広報目標の設定の仕方と人間メディアとしての行政相談委員の位置付け、すなわち広報対象との関係であり、

行政相談委員を中心に、「注目」「関心」をいかに「欲求」「記憶」につないでいくか、さらにはいかに実際の行動につなげていくかというものである。

広報対象のレベルによって、本稿でいうならば相談者のレベルによって訴求の仕方やメディアの選択も異なってくる。すなわち、誰に情報を提供して、誰を動かし、最終的に誰に影響を与えていくかといった情報伝播の経路を意識して戦略的な広報計画を設計することが必要になる」ということである。なぜならば、現在はただ単に、いわゆるマス・コミに情報を提供した、あるいは情報を流してもらったとしても、ここにすべての人に伝わる(言うならば、対象に対して情報が配布される)効果は期待できないからである。

こうしたことから、まず有識者に詳細な情報を提供し、次にその人の口を通して(好意的な意見も加わるように)周辺の関心層に広げてもらうという方法がある。この方法はさらに、関心層がさらに多くの人々に伝えることで、結果的に当初に目標とした広報対象が好感をもって情報に接するといえるものである。

この考え方は、言わばAIDMA(アイドマ)の法則における、最後のAction(行動)をいきなりマス・コミの対象である多くの人々に期待するのではなく、メディアエー

ター(ある程度影響力を持って、情報を伝播してくれる人々)や、情報イノベーター(社会テーマや消費生活など全般に情報感度が高く、情報収集や情報発信を活発に行う人々)の情報行動を通じて対象に近づいていく方策である。このような情報の伝播・拡大の方策が運動型広報であり、このメデイエーターや情報イノベーターの位置に、行政相談委員を位置づけることができる。なぜなら、「行政相談委員制度は、国民から広く気軽に行政施策、運営についての意見要望を聞くことにより国民の行政参加の場を提供することから、広聴活動の一環として捉えられる広聴機能、さらに、個別案件に即した説明教示を行うことにより行政に対する国民の理解を深めるという、一種の広報機能を有するとされてきた⁽⁷⁾」ものである、その最前線として活動しているのが行政相談委員だからである。これは、行政が行政相談委員によって、国民の権利利益を保護するという機能以外にも、国民との間にコミュニケーションをとる機能を有するということであり、行政におけるメデイエーターや情報イノベーターに位置づけられ、広報対象である国民・住民に最も近い存在だからである。

現在、行政側だけで社会問題を全てが解決することは困難である。すなわち、市民⁽⁸⁾の自発的・主体的な行動や発意が必要

になってきている。こうしたことを促進するためには、市民に近く、また行政に精通する人物たちが必要であり、ここに行政相談委員は位置する。そしてこうした行政相談委員が、ネットワークを形成し、市民参加や市民協働の形成へつなげていくことが必要となってきたおり、広報戦略における行政相談委員の位置づけが重要になってきていると考える。

すなわち、行政相談委員が、行政情報が深く伝わる・受け皿としてのメディア⁽⁹⁾となり、行政全体に対する国民の理解を深めていく入口メディアとなる能動的行政相談(委員)活動の要請である。この場合、国だけの問題ではなく、地域に密着し、草の根レベルから行政を支えていくことが必要と考える。なぜなら、地方自治は民主主義の学校と言われるが、そこには地域の政治・行政へ住民が関っていくことで、国レベルへつなげていくという考えがあり、その実践につながる必要性があるからである。そして、この住民をエンパワーメントしていく最前線として地域に密着している行政相談委員が活動することが最良であると考える。

4. 広報におけるコミュニケーション

広報におけるコミュニケーションは、ある目的をもってアプローチするコミュニケーション⁽¹⁰⁾。この場合、相手

とのコミュニケーションの中で、同意やそのための調整が必要であり、対象を考えた場合、漠然とした対象ではなく、何らかの属性をもったターゲットとして捉えなければ、コミュニケーション効果は上がらない。その意味では、行政相談委員は口頭コミュニケーションとして優れ、具体的な対象との接触が可能な存在である。こうしたことから行政相談委員は、人格を持った人物像を具体的に対象とすることができ、その効果・影響は非常に高くなるはずである。

さらに行政相談委員制度は「自らは特定の行政分野を所掌せず、各府省から超越した立場にある総務省行政評価局が行政相談委員制度を運営している事実は、それだけで行政機関から独立性と公平・中立性の十分な担保となっている⁽¹¹⁾」というものである。さらに「最も重要なことは、日本の制度の独立性に対するいかなる疑念も、苦情申立人と同じ民間人である行政相談委員が、苦情を申出る最も身近な窓口及び処理機関として置かれてることにより払拭される⁽¹²⁾」とし、行政相談委員の中立且つ、独立性が強調され国民と行政の懸け橋的存在である。その根拠として「行政相談委員が国から報酬を受けていないことが、その立場を一層確固たるものにしていく⁽¹³⁾」のであり、行政ではなく、民間の力として公共へ国民を導く役割を果たしている人間存

在なのである。「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」¹⁴⁾でも、行政相談委員制度の見直し点として「地方公共団体の自治事務に関する苦情等についても、法定受託事務に関する苦情等と同様に、苦情等の解決促進が安定的な仕組みとして位置付けられることは住民にとって福祉の向上となることから、制度的な位置付けについて検討する必要がある」とし、まさに市民と行政をつなぐ中立的存在としてのパイプ、またはコミュニケーションの役割が指摘されている。

コミュニケーションには、さまざまなメディアがあり、大きく分けるとメディア・コミュニケーションと対面コミュニケーションに分けられる。メディア・コミュニケーションはまさに、マス・メディアの力によって対象へ広く知らせるというものであるが、コミュニケーションの原点は、対面コミュニケーションであり、行政相談委員はこの最前線に位置していることを再認識すべきである存在と考える。

おわりに

広報におけるコミュニケーションは、広聴と広報という形で現れている。広聴はインプットであり、広報はアウトプットであり、まさに「聴くこと」と「話すこと」である。そして、広報過程を見た場合、まず

広聴活動が最初にくるべきである。なぜなら、自分はどうのように対象である人から受け取られているか、独りよがりになってはいないか、どんな要求をもっているかを聞き取る必要があるからであり、これらを知らずに、広報はできないはずである。これらを知らずに広報を行った場合は、まさに独りよがりの広報と言われても仕方がない。

また、かつてはマス・メディアに情報を発信すれば、その後にある対象には情報が届くと信じられてきた。そして、広報・広聴の媒体としては、従来広報誌の発行・マス・メディア(新聞・テレビ・ラジオ)やコミュニケーションメディア(CATV、ミニコミ誌)などの媒体を使つての広報活動が行われ、調査・公聴会・対話集会などで広聴活動が行われていた。しかし、この広報・広聴活動が多様化してきている。中でも、注目されるものがIT、いわばインターネットによる活動であろう。これは、政府が進めてきた「電子政府の取組み」の一環であり、特に電子自治体ということになると、自治体改革における重要な取組みとされ、ホームページ開設・活用は行政運営に関する理解と参加という意味で重要な役割を果たすと考えられている。しかし、ホームページは、関心ある人物が能動的に見る行動が求められること、さらにはデジタルデバイドの問題があり、さらにマス・コ

ミの影響力に関して、その状況は変化してきている。

行政相談委員は、公共性を支える大きな幹として「法定の管轄範囲を超えて、外在的装置によりアカウンタビリティを促進させることが法の支配に抵触することはない。行政相談制度は実体として国のみならず都道府県や市町村のアカウンタビリティを促進させる役割を担つて」¹⁶⁾おり、実際の行政相談の件数を見ても、地方公共団体と行政相談、特に行政相談委員の関係は深いのが現状である。こうした中で、行政相談業務は、まさにこの人間メディア・人間ネットワークを形成できる存在であり、これに適する形で改善方策・向上方策を検討し、さらにそのためにはその地域ネットワークを作り出す人的方策の位置づけにあると考える。

しかしながら、現在の広報活動に対する認識は、ただの行政活動の一部であるコミュニケーション・ツール(知らせる)、あるいはその機能の側面だけで捉えられている。だが、広報は「公共性」という大きな領域に存在し、総合的な行政マネージメントと捉える必要がある。すなわちPublic Relationsなのである。なぜなら、行政の効率化などは、個別のマネージメントとして重要であるが、それ以上に、今求められる行政マネージメントは、公共性・公正性、

その能力と責任が市民の信頼に影響するという考えなのである。つまりこれは、市民を含む行政マネージメント、市民協働というものであり、現在行政全体に関わる問題であり、ここでは市民の信頼や、行政活動を市民がサポートするものであり、そこには市民の理解と協力が必要になるというものである。

そうした中で、行政相談委員の活動は重要であり、さらに行政へのコミュニケーションを確立する存在として活動していくことが、今の行政相談委員には求められると考える。どのような情報も、いかに人間を介するかでその影響力は全く違う。これは、いかにどのようなメディアを使っても、人間メディア、つまり人間が直接介するものには、かなわないと言われる所以である。故に、行政相談業務は、まさにこの人間メディア・人間ネットワークをまず重要視し、これに適する形で改善方策・向上方策を検討し、さらにそのためにはその地域ネットワークを作り出す人的方策であるといえる。したがって、最も重要となることが「質」、つまり今求められる行政相談委員の質は、人々を公共への意識を高めるエンパワーメントであり、行政広報におけるメディアエーターや情報インベーターの位置付けである。そしてこのエンパワーメントによって、行政相談制度・行政相談

委員の周知度の広報効果も上がるのではないだろうか。

企業の活動が不特定多数の消費者などを対象として極めて大きな影響力を持つという社会性が、行政には見られない¹⁷⁾といわれる。その例が、まさに今までの行政相談制度の議論だったのではないだろうか。だからこそ、人間メディア、すなわち行政相談委員のエンパワーメントによる、口コミ

や活動を今一度再認識し、広聴が広報の最大のチャンス¹⁸⁾とするための行政相談委員全員が実は行政のPRマンであるという意識改革、そして行政相談委員がより能動的に公共へ関わっていき、国民と行政とのつながりの基盤をつくりあげていく必要がある。そしてその結果として、行政と国民のPublic Relationsが確立されていくと考える。

註

- (1) 小山栄三『行政広報概説—原理と問題—』広報出版研究所、1971年、pp112-3を参照。
- (2) 谷藤悦司・大石裕『リーディングス政治コミュニケーション』一藝社、2002年、pp19-39参照。
- (3) Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson and Hazel Gaudet, The People's Choice, New York : Columbia University Press, 1948 (2nd edition), pp.135-152(有吉広介監訳『ピープルズ・チョイス』芦書房、1987年)
- (4) Ibid, pp.50-51.
- (5) Ibid, p.51.
- (6) 株式会社電通プロジェクト・プロデュース局編『広報力が地域を変える』日本地域社会研究所(2005年)、pp27~30参照。
- (7) 本田弘『現代行政の構造』勁草書房、1994年、「第17章 行政相談と行政監察」を参照。
- (8) 本稿で使用する「市民」とは、地域住民はもとより、企業・経済団体・大学・NPO・NGO・コミュニティ活動集団など、協働の主体となりうる多様な存在を含むものを意味する。
- (9) 株式会社 電通プロジェクト・プロデュース局 ソーシャルプロジェクト室編、前掲書。
- (10) 猪狩誠也編『広報・パブリック・リレーションズ入門』、宣伝会議、2007年、pp19~24、参照。
- (11) 鎌田理次郎「第6回アジアオンブズマン会議参加報告」今川晃編『行政苦情救済論』社団法人全国行政相談委員連合協議会、2005年、p191参照。
- (12) 鎌田前掲書。
- (13) 鎌田前掲書。
- (14) 総務省「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」は、行政相談委員法(昭和41年法99号)に基づき、総務大臣に委嘱された民間人たる行政相談委員(以下、「委員」という。)が行う行政に係る苦情・相談の受付・処理業務等について、その在り方等の全般にわたる研究を行うために、平成20年~21年に開催された。
- (15) 総務省「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」(第1回)2008年12月19日(金)説明資料、ならびに、行政相談委員制度の在り方に関する研究会「行政相談委員制度の在り方に関する研究会報告書」(2009年)、p54参照。
- (16) 今川晃「アジアのオンブズマン制度における日本の行政相談制度の位相」、片岡寛光監修、今川晃・上村進・川野秀之・外山公美編著『アジアのオンブズマン』第一法規、2012年、p248参照。
- (17) ここで言う社会化とは、自治体の広報への住民の注視力の低調を問題とするものであり、その理由として過剰な情報量の中に生活しているとは別に、行政広報が住民の生活と密接に結合しているかを指摘するものである。本田 弘『行政広報』(サンワコーポレーション、1995年)、「第二章 行政広報についての再認識」を参照。
- (18) 本田弘前掲書を参照。