

広聴・広報の今日的対応

PRの資源はどこに

砂川忠雄 戸口和夫

一 職員員の「目」の位置

「三百万都市の市民対応」をテーマとした職員懸賞論文に応募したある作品の一部を、少し長いが引用することにしよう。

「たびたびマスコミ等で話題になるのに役人気質、失礼な態度というのがあります。不親切な対応はもろん責められ是正されるべきことでしょう。しかし、民間の窓口が理想かという、私はそうは考えません。外食産業の店員の過剰な笑顔の過剰な言葉。少しでも読みとる姿勢をも

つならば、そこに私たちは画一化され、覆われた個性、その職場を離れた時の怠惰な姿を見ることでしよう。

事実、ドイツ・ニーランドの成功等に読めるサービスする側、される側の役割分化を楽しみ、その種のサービスを求める人々が増えている状況があります。その中で私たち職員がどのような姿勢をとるかということ、自治体と職員の関係のありかたを論じる事にもなり、大きな問題ですが、私は管理者―地元民といった枠を越えた、市民対市民といった関

係で市民と接触することが求められているのではないかと考えます。

私の従事してきた街路樹の維持と管理の問題にしても経験を通じ身に付けたものを知とするなら、毎日樹木を見つめ生活してきた市民の方が、管理方法を知る私の知よりも豊富なものを持っているのではないのでしょうか。私の目は、街並の中で樹木しか目が届かぬ片寄ったものですが、市民の目は全く樹木のことなどに關心のない正しい真の市民の目であるかもしれないのです。」(緒賀道夫―「市民との接触・対応を通じて

日頃感じていること」。

筆者は市役所に入ってまだ四年目の若手の職員である。現場での三年間の体験をもとに、借り物でない言葉で描かれたこの文章は、はっきりとした輪郭をもって私たちにいま求められているものを訴えているかのようにみえる。それをひと口でいふならば、市民と役所の信頼関係の問題である。職員員の姿勢、目の位置の問題である。自治体が財政的にむずかしい局面にたたされている今日、そこで働く私たちが市民に信頼されているかどうかは、まさに基本的に重

- 一 職員員の「目」の位置
- 二 外側からみた役所
- 三 現場にみるモラル
- 四 組織の「財産」として
- 五 手段からシステムへ
- 六 「声なき声」の問題
- 七 二つのアプローチ

要なことといわなければならない。

二——外側からみた役所

それでは、役所は外側から、どのようにみられているのだろうか。

ここに二つの報告書がある。『横浜市民の生活構造と生活意識調査』（五十一年十一月実施）と『横浜市民意識調査』（六十一年十一月実施）である。質問内容は若干異なるが、そのなかに役所に対する市民のイメージが載っているのので、みることにしよう。

前者の調査では「『市役所など自治体の役所はお上（かみ）といった感じか』、それとも『住民を守るところといった感じか』」という質問をしているが、その答えは次のとおりであった。

お上という感じ 一九・六％
生活を守るところ 三四・四％

どちらともいえない 四一・三％
他方、その一〇年後に行われた後者の調査によると、「市役所や区役所は、市民のために仕事をよくやっ

ているか」という質問に対する答えは、次のとおりであった。

そう思わない 一七・七％
そう思う 三五・一％

どちらともいえない 三八・九％
市民が役所に対して抱いているイメージの数値をどう読むかは、その人のおかれている立場、地位によって異なるに違いない。この一〇年の間に少なからず好転しているという見方。あるいは、ほとんど変わっていないという見方。どちらも成り立ちうるようにみえる。

だが、六人に一人の市民が好ましいイメージを持っていないという事実、そして四割ほどの市民がプラスともマイナスとも答えていない事実と厳粛に受け止めるべきであろう。このようなイメージをプラス・イメージに変えていく、つまり信頼関係を深めていく手だてはあるのだろうか。

市民と役所の信頼関係を深める前提は、役所が市民の実態を、市民が行政の実態をそれぞれ理解することにあると思われる。そのためにはま

ず、職員が、均一ではなく、それぞれ異なった顔と意見を持つ市民と積極的にかわかっていくことが必要となる。地域に足を向けて、その状況をしっかりと肌で感じとっていかなくてはならない。と同時に、そのことが当然のこととして受け入れられるような職場の土壌がなければならぬ。

いま私たちの職場で求められているのは、そうした地道な作業や雰囲気づくりではなからうか。口先だけで「市民本位」と叫ぶことではないはずである。それは根気のいる、また評価されにくいことかもしれない。しかし、それを避けて通るべきで、外への信をつなぐ道をつくることは困難と思われる。これを次のようにいうこともできるだろう。

「PRは通常、外的関係の問題として理解されている。けれども、実は、これに並行して行政体内部における調整・統合の問題が潜んでいることを見落してはならない。行政体の全公衆関係において機能が充足され、すべての職員がRRセンスをも

って行動するようになるためには、まずその前提として、行政体の内部においてコミュニケーションのあり方を改善し、職員のモラルを高める努力がなされなければならない。『職員のモラルこそはPRにおける最大の資源である』という主張は当たっている」（井出嘉憲「行政広報論」三一頁）。

三——現場にみるモラル

いま、横浜市における「PRの最大の資源」である職員のモラルをみるために、いくつかの事例をとりあげてみよう。事例はいずれも市民局市民情報室と広聴課が協力してとりまとめた『市政情報提供手法調査報告書』（六十一年）からとりだしたものである。

まず、金沢保健所の事例から。

新しい街が次々にできてから、窓口に持ち込まれる苦情や相談の数が急増した。ふえただけでなく、かつてなかった種類

のものばかりであった。

金沢保健所では、そうした地域のニーズを把握し、より効果的な活動を展開しようと考え、地域の特性を調査した。その結果、金沢地区、六浦地区、釜利谷地区、並木地区、富岡地区と五つの地区割ができた。地域性のセグメントに従えば、金沢地区が再開発地、六浦地区が旧市街地、釜利谷地区と並木地区と富岡地区が開発地である。

ところが、それに対してこんな意見が述べられた。

「そういう分析方法も確かにあるだろうけれども、要するにもっと住んでいる人の実態に即した分析があるんじゃないか」「なるほど、具体的にいうと？」
担当者が反問すると、意見を述べた所長はこう答えた。

「問題は16号線と京浜急行だ。この二つが金沢区を分断して、生活圏みたいなものをつくっているんだね」

この所長は、土地の事情に明

る。担当者はその発案を直ちにとり入れて、地域の特性の判断を再調整した。それに保健婦が足でまわって感覚で身につけたものと付き合わせてみると、合っている面と合っていない面がでてきた。

そういう調査を繰り返しているうちに、どの地域ではどの方策をとったら訴えかけがうまくいくか、どのように働きかけたらよいか、ということが考えられるようになってきた。

この事例は、的確な行政サービスを提供していくにはどうしたらよいかを端的に教えてくれる。しかし、それだけではない。より重要なのは職場でのコミュニケーションがモラル、そしてPRと密接にからみ合っていることを示唆している点にある。

次は建築局の事例である。

これは建築局企画指導課が建築業者および設計事務所に対し

て行った建築違反についてのアンケートのうち、任意の書き込みを抜粋したものである。「意外と真面目で真剣な答えに驚いた」というのが担当者の感想である。

以下、書き込みの文章を紹介する。

◎私たち町場専門の工務店は仕事が少ないので、施工より依頼があれば多少の違反でも受けざるを得ない。断れば他の工務店に仕事を取られ自らの生計を苦しくしてしまふ。

◎上手に規制をすりぬけて違反行為をするのが業者の腕だ、などという施工の風潮は根絶したい。

こうした調査ではつきりしたのは、違反業者の多くは「施工に強制されてやむなく」違反建築をやっている例が多い、ということであった。違反の元凶は△施工△の△モラルの△貧困△にあったのである。

業者が率直にもの言える職場の風土、雰囲気、違反建築の元凶を導き出したといえるだろう。こんな事例もある。

三年ほど前のこと、南部公園緑地事務所に、ある小学校の生徒から手紙が届いた。四年生のあるクラスが、近くの公園でだれも遊んでいないことに気づき、じゃあまわりの公園はどうなのか、どういうふうに管理されているのかを調べて、その結果を要望書として送ってきたのである。

「こんなことは前代未聞だぞ」
係員が現地を見たり、生徒たちに合わせて要望を検討し、技術的な配慮も加味して公園をつくり変えたことがあった。

それからである。雑木林や山がそのまま残っている公園ができた、いろいろな個性を持った公園ができてきたのは。

公園が改修されたあと、手紙をだ

した生徒たちから役所に感想文が寄せられた。その多くは自分たちの声を実現したことよりも、自分たちの声を役所が真剣に受け止めてくれたことへの喜びを綴ったものであった。そこに生まれた役所への信頼感、かけがえのない財産として子どもたちの心に深く刻まれたことだろう。

それにもまして興味深いのは、こうした出来事が一般に知られるようになるにつれ、地域からいままでとは違った提案が持ち込まれるようになったことである。苦情や要望は行政の姿勢にかかわらず寄せられる。だが、建設的な意見や提案は、役所の対応いかんによって多くも少なくもなることを、この事例は実証してくれたといえそうだ。

四——組織の「財産」として

さて、これらの事例の底流にある共通項を整理すれば、次のようにいうことができよう。すなわち、「いま自分たちは何をしなければならな

いか」という問題意識を持ち、「生活者の目」にできるだけ近づいて仕事に取り組んでいる職員の姿勢、職場の土壌である、と。そこには意識するとならないにもかかわらず、「知る」機能（広聴）と「語る」機能（狭義の広報）、つまりPR機能が十分に働いている、とみることもできる。「現場は最大の教科書である」という言葉は、その意味で自治体行政に携わる私たちにとって千金の重みをもつものといえよう。

もちろん、すべての職場で事例のように市民、地域とかかわっているわけではないだろう。その点でいえば、いささか「光」の部分語りすぎたきらいがないわけではない。だが、少なくとも行政の現場で、生き生きとした職場が次第に生まれてきていることだけは間違いないようだ。

問題は、こうした職場が全庁的に広がる、一般化する条件は何か、という点にある。個人技から脱却し、組織の「財産」として継承していく道はあるのか、という問題である。

前出の事例においても、PRという意識があつて、市民・地域のニーズの把握・分析→行政サービスの提供という図式が成立したわけではないだろう。むしろ、結果としてPR機能が働いていたといった方が、正しいかもしれない。

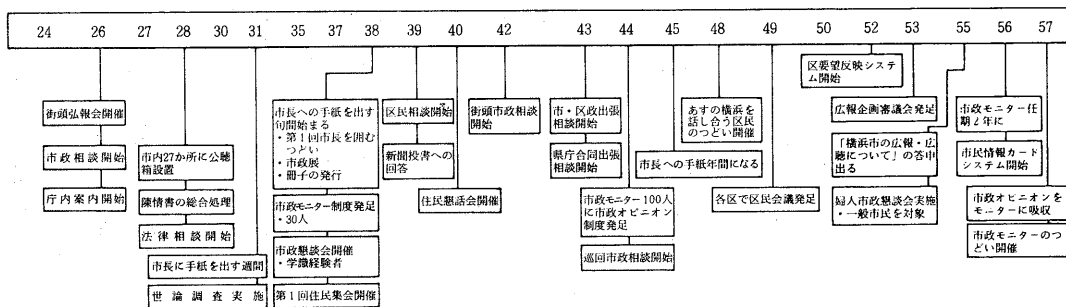
ここであえて、PRを意識するか、それとも意識していないかを問題にするのは、職場の文化の継承といった面で大きな違いがでてくると思われるからである。意識していない場合には、「財産」として定着していく可能性は極めて低い。やはり財産として残していくには、PRの意識化が欠かせないと考える。

五——手段からシステムへ

意識化された具体の姿を示すものが、制度化された広聴である。横浜市の制度広聴の変遷をたどることは、その意味で極めて重要である（図—1）。

横浜市に制度化された広聴が初めて登場したのは昭和二十六年。『市

図—1 広聴制度の変遷



政相談」という形でスタートした。その五年後、三十一年には『市長に手紙を出す週間』が誕生しているが、総じていえば横浜市の制度広聴は三十八年から現在までを三つの時期に分けてみるのが妥当である。

第一の時期は、『市長への手紙』『市民相談』などといった個別広聴の相談部門と区の相談機構が充実した時期である。『市政モニター』、『市政懇談会』も、この時期に生まれた。人口急増のなかで多くの市民がさまざまな要望をだしてきた時期に対応した、いわばチャンネルづくりの時代だ。

急激な人口増加がある程度鎮静化し、社会異動が安定してきた四十九年以降の『区民会議』方式が導入された時期を、第二期とみることでできる。市民意識の把握だけでなく、フィード・バック、情報提供（市民意識啓発）といった広聴の三つの機能が、かなり意識されだした時期といえよう。

このあと、『区要望反映システム』（五十二年）、『市民情報カードシス

テム』（五十六年）の導入された時期が第三期である。第三期が他の時期と異なるのは、役所内部の各単位組織の有機的な連携、つまりシステム化という視点から広聴体系そのものを充実させた点にある。広聴機能の実質化を図った時期として位置づけられる。同時に、このシステム化が、各局区に広聴という意識を浸透させる促進剤としてある程度、働いたことも見逃すことはできない。

六——「声なき声」の問題

だが、これら制度、システムを、広聴の機能という面からみると、いくつかの課題も浮かびあがってくる。

まず、市民ニーズの把握という観点からの課題である。横浜の人口は三百万を超えた。このうち二十歳以上の人口は、その七割強、二百十万人。だが、ある調査によれば、『市長への手紙』など広聴手段を具体的な形で利用した市民は二二・九％にすぎない。それに対し、生活環境に

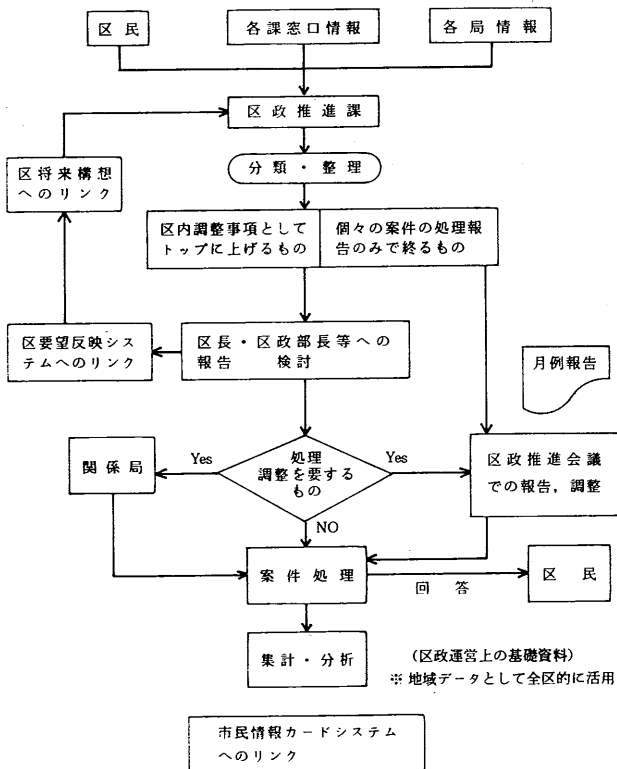
不満や要求がありながら広聴を利用したことがない市民が三四％弱という状況にある。こうした「声なき声」、サイレント・マジョリティにどう接近していくかが、第一の大きな課題である。

この課題に答える道筋は往々にしてアンケート調査による量的把握をすればよいと考えがちである。それ

はそれで間違っていないのだが、その前提となるものを忘れてはならない。仮説の発見ないし設定である。その点、「さまざまな手法の広聴制度による市民の声を探る作業にもまして、私はむしろ個人の主観的な知

検討が、今後、活発に行われるべきではないか」という意見は、傾聴に

図一 区情報運用システム（試案）



値する。

第二は、これから迎えるであろう区の時代にふさわしいシステムの構築である。仮にそれを『区情報運用システム』と呼ぶことにする(図12)。

各区での区民情報への対応は、いま二つのルートで処理されている。

一つは情報を受けた担当課による個々の対応であり、もう一つは『市民情報カードシステム』による対応である。しかし今後、区の事業立案や運営能力を強化していく場合、区情報、つまり区民情報、地域情報、行政情報の統一的な把握、分析といったものが当然、求められてこよう。

『区情報運用システム』は、こうした区情報の統一的な対応、活用を目的に、①全区的な情報の共有、統一的なポリシーによる処理、②区情報の有効かつ高度な利用、③区の情報への情報ルートの確立——を図ろうとするものである。すでにあるシステム、『市民情報カードシステム』、『区要望反映システム』を基盤につくりあげていくことは、十分に

可能と思われる。これについては、すでに各区の区民相談室と広聴課のメンバーからなる『広聴業務研究会』で活発な議論が展開されており、その成り行きを注目したい。

七——二つのアプローチ

ところで、人間は自分の外側の環境によって往々にして変わるものだ、といわれる。それを組織という枠組のなかで考えるならば、組織のありようによって、そのなかで働いている人は影響を受けることになる。ある面でそれは否定できないだろう。

だが、すべての問題を組織の問題としてみることが正当ではない。当然のことながら、組織を現実形成しているのは、そのなかにいる人間にほかならないからである。

このような筋道をたてると、PR意識(機能)を一般化するためには組織的なアプローチと職員へのアプローチが必要だ、ということにいきつく。

では、どのような手だて、方法があるのだろうか。

まず前者については、『区情報運用システム』のようなシステム化が有効な武器となるはずである。個々の作業をシステムとしてとりまとめていくことによって、業務を属人的な対応から組織としての対応に体制をつくっていくことができる。ノウハウの蓄積や業務の継続性の確保は、こうしたシステム化が前提となつて担保されるのである。

他方、後者については「個人の主観的な知による市民要望を読む行為の手法の検討」が欠かせないと考える。ここでいう「市民要望を読む行為」とは、要望がだされた背景をはじめ、市民が何を考え要望を役所に持ち込んできたのかなど、要望がだされた過程までも含めて問題の意味するところを読みとろうとする作業にほかならない。したがって、私たち職員に求められるのは、要望の意味するものを十分に読みとることができる「知」の蓄積である。それだけでなく、事象の読み手である私た

ちには、市民ならどう考えるかという「市民の価値観」を持つことも求められる。このような二つの要請に答える手法が、いまあみだされなければならぬのである。

PRの一般化、別の言葉でいえば広報マンの育成の可能性は、このような手だてによってかなり高まると思われるが、最後に、ある精神科医の言葉を引用しておこう。

「接遇は接客、接待とは違う。人間は不慣れた行為をなす時、不安、緊張といった『マイナスの心』を抱いている。市民がある目的をもって役所に向く場合も同様である。そうした心を、リラクセスさせる、つまりプラスの心に変化させることが、接遇の意義である。それはテクニックの問題ではない。職員の心の持ち方の問題だ。

義務的でなく、否定的でなく、無関心でなく、そして要求的でない職員の心が、市民の心をプラスに導いていく。そのことを片時も忘れてはならない。接遇がよいと、役所のイメージ改善、仕事の能率向上につな

がる。それだけではない。職員自身の内面の充実にもつながっていくはずである。

『人間は感情の動物である』という。その真の意味は何か。たしかに、動物も感情をもっている。ただし、動物はある刺激に対してストレ

ートに反応する。しかし、人間は違う。自分の心をコントロールすることができる。自らの精神的な成長を

願い、心をコントロールすることができる。それが『感情の動物である』ゆえんだ。

心の持ち方は、接遇だけの問題で

はない。すべての仕事に通ずる問題である。このことを心に深く刻んでほしい」

市民との対応、役所のイメージは、職員の心の有り様で決まる。この精神科医の、このような考え方に、私たちはどう答えたらよいのだ

ろうか。PR、信頼関係という問題も、究極的にはそこに行きつくのかもしれない。

△砂川〓市民局広聴課広聴係長／戸口〓同局同課区民会議等担当▽