



さらなる深耕で政策形成の充実を

～広聴のあり方に関する調査・研究に寄せて～

事業構想大学院大学副学長、日本広報学会副会長・上野 征洋

軽視される広聴活動

本稿は「広聴のあり方に関する調査・研究」（以下「調査・研究」）報告についてのレビューであるが、考察の前提として「自治行政における広報広聴」の課題についてふれておく。

昨年の3・11を契機に、東北の被災地自治体はもとより、政府や省庁が「住民との対話」あるいは「国民への周知」などに苦慮している状況が赤裸々に報じられている。前者なら、被災地における「復興計画における利害調整」や「高台移転への合意形成」などがその典型であり、後者で言えば「がれきの広域処理」「原発の再稼働」などが喫緊の課題として注目されている。これらは、従来の「広報」施策では解決できず、民意との合意を形成する「広聴」の課題である。これらの推移を考察すると、自治体においては、規模と首長のリーダーシップのあり方が、国政においては政権や政府機関への信頼度が合意形成を左右していることがよくわかる。

さらに、共通課題としてその根底にあるのは、震災や原発事故などが生起する以前、いわば平常時における住民との対話の不十分さである。現行憲法の施行とともにGHQの指導で「P.R.O（パブリックリレーションズ・オフィス）」が導入されて65年、政府から人口わずか数千人の村に至るまで「行政機関」は未だに「お上」である。自らの施策を周知する「広報」には資源（ヒト・モノ・

カネ）を投じるが、主権者たる住民の声をしっかりと行政施策に反映させる「広聴」には力を入れた形跡がない。明治以来、いや、「論語」以来の「民は由らしむべし、知らしむべからず」の思想は21世紀にも曲解されたままである。これは役所の組織文化の問題でもある。行政機関における広報偏重、広聴の矮小化は、広報広聴の仕組みが導入されて以来変わっていない。現今の予算をみると、多くの自治体で広聴予算は広報予算の10分の一以下であり、それを不思議に思わず「主権在民」を忘れてるのが首長であり自治体幹部なのである。

調査・研究の深耕に向けて

広聴の本来の目的について、本報告書では何人かの定義を参照し、まとめてあるが、行政が住民の「意見・要望の収集」を行ない、「住民の声を政策や行政運営に反映させる」ことである。

しかし、すでに60年代から揶揄されている如く、行政広聴には「聞きっぱなし」「調査するだけ」という実態がある。90年代以降、バブル崩壊に伴う施策のシュリンク（縮小）や事業評価の導入などで住民サービスの低下も多い中、「住民意思の反映」の名のもとに「パブリック・コメント」「PI（パブリック・インボルブメント）」などが試行されたものの、その成果の多くは「アリバイづくり」の域を出ていない。

このような行政広聴の停滞にブレークスルーを試みたのが、この「調査・研究」である。少し内容に分け入ってみよう

まず、課題を明確にするため、「論点の整理と提示」(第2章)で先行研究を渉猟して「課題年表」の作成が行われている。なかなかの労作として評価されよう。分類軸が広聴のプロセスに沿った3つのテーマ(住民の声の収集・分析・政策反映)になっているのは良いが、その「論点」として抽出されている14のサブテーマがややバランスを欠いている。1980～2011年という30年間の推移にフォーカスしているが、長期的な課題と短期的課題の併載、意識改革の課題と手法改善の混在など、もう少し立体的な整理があれば、さらに優れたものになっただろう。

次に「取組み事例」(第3章)として、他府県(三重、青森、徳島、大阪)、民間企業(アサヒビール、花王など)の広聴活動がまとめられている。徳島県の事例などは具体的で興味深いが、他の自治体は、素描レベルにとどまっている。民間企業の事例はいずれもよく知られているものだが、ここでは行政と民間の違いについて深い分析がほしいところだ。

事例研究をふまえて、「論点整理」(第4章)が行われている。さきの分類軸の3テーマ(住民の声の収集・分析・政策反映)に沿って、新たな手法や事例を紹介しつつ、「効率よく住民の声を集める」施策についての考察が行われている。

多様な「声」の収集や合意形成に向けてドイツ、アメリカなどでこの10年余に開発され、実施されてきた手法が説明されている。「プラーヌクスツェレ」「ワールド・カフェ」、さらに「討議制意見調査」などである。この「討議制意見調査」は一般には「討論型世論調査」と呼ばれ原語はDeliberative Poll(以下D.P)、という政策形成手法である。

このような手法の紹介は意欲的である。しかし、それぞれの手法における利点や難点、日本での実施事例や自治行政に導入する場合の可否など、われわれが関心を持つ分析 이슈については留保されている。

興味をひいたのは、2009年、神奈川県で「道州制」をテーマに実施された「D.P.」だが、2012年7～8月、政府のエネルギー・環境会議で将来のエネルギー政策策定、とくに原子力発電への依存度の測定に向けてこの手法が導入された。

創案者とされるJ. フィッシュキン(スタンフォード大)らによって世界各国で実験的に導入されている手法だが課題も多い。政府の実施についても一部の研究者から「意見誘導の可能性あり」と危惧が表明されていたにもかかわらず、電力会社幹部が一般市民として登壇するなど、強引な実施で妥当性が問われている。新たな施策や手法は必ず事前に多面的な検討をふまえることが必須であることを示唆している。

さて、本報告書の「結論」部分であるが、これは「住民の声に対応する確認表」というチャートに集約されている。この確認表は広聴活動のチェックリストとして作成されたようだが、その活用に向けての具体的説明がないために、その期待効果や運用についての評価は困難である。

さらに「補論」として「広報をさらに先に」と題してツイッターやSNSへの対応が記されているが、メディア状況の急速な変化の中、本文でこのテーマへの論及があれば「結論」も少し変わったのではないだろうか。

政策形成への貢献を

総括的に言えば、きわめて少人数の研究担当者が、多くの文献を渉猟し、事例研究にも力を注いだ成果がこの報告書である。多大な労を是とする

が、対象領域の広さゆえにその分析がやや惜しまれる。テーマをもう少し絞り込んで、焦点を深く探ってほしかった。

冒頭でもふれたように、わが国の自治行政は「広聴」を不当に軽視してきた。それは行政機構の手続き文化、組織文化が住民の声を生かす方途を持たず、代議制民主主義の名のもと議会との妥協で行政運営をしてきた地方自治の未成熟を示唆している。その意味で行政職員や議員の意識改革の梃子として「広報広聴」を機能させることが考慮されるべきだろう。いつまでも現今の状況が続けば、地域主権の実現は程遠い。英明な首長なら「住

民の声」を味方に中央集権の突き崩しを志向するであろう。今、ツイッターやフェイスブックなどSNSのネットワークによって若い世代の政治的関心が高まる現象も起きつつある。こうした新しい動向を視野に「広聴」も大きく変容すべき時期にある。

この古くて新しいテーマに取り組んだ姿勢に敬意を表し、次なる取り組みを期待したい。神奈川県においては、この研究をさらに発展・充実させ、新しい「広聴」活動の実現から政策形成の充実に結実させてほしい、と思う。