

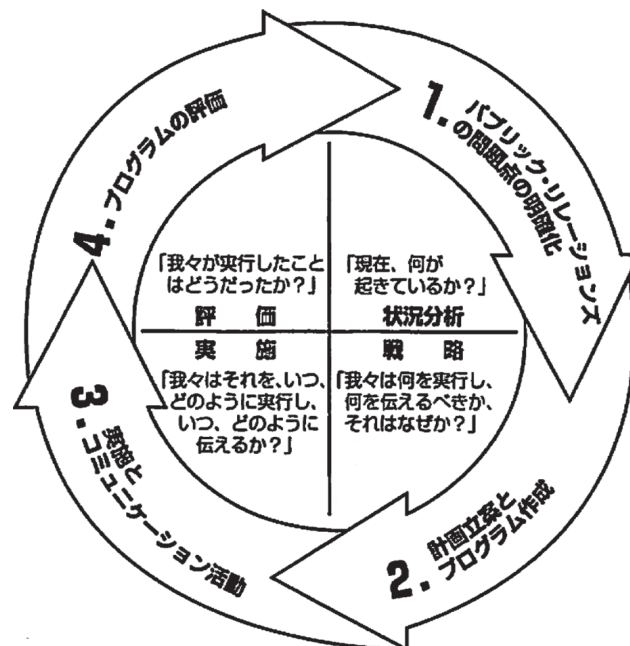
Public Relations（行政広報）から見る オンブズマンと行政相談の役割

岩 井 義 和

はじめに

Public Relations（以下PR）¹とは，組織体の問題解決ならびに，社会変化のプロセスの中で，マネジメントを行うものである。このマネジメント・プロセスとして有名なものが，以下の4ステップからなる問題解決プロセスである。

図ー1 パブリック・リレーションズの4ステップマネジメント²



出所：スコット・M・カトリップ，アレン・H・センター，グレン・M・ブルーム著，日本広報学会監修『体系パブリック・リレーションズ』，p338

この図を、行政に関連して説明していくと以下のようなになる³。

1. <問題> (機会) の明確化: 第1ステップは、組織体の行動方針に関係する、または影響を受ける人々の知識や意見、態度、行動を調査分析してモニターすることにある。これは、組織体の情報 (インテリジェンスまたはヒアリング) であり、行政でいうならば行政広聴機能である。したがって、行政が置かれている社会環境では、現在何が起きているかを究明する段階であり、この後続く3つの問題解決プロセスの基盤を提供するものである。
2. <計画立案とプログラムの作成>: 第2ステップは、第1ステップで収集した情報の活用の段階である。すなわち、行政組織自体の機能のステップであり、行政プログラム・政策の対象となる Public (人々)、目的、活動およびコミュニケーション戦略・戦術、そして目標を設定する場面である。ここでは、第1ステップでの広聴結果での発見などを、行政の方針やプログラムに組み込むことが必要であり、いわば広聴結果の反映である。この第2ステップは、行政が広聴を行い、その状況分析に基づいて、行政が何を変え、何を実行し、何を主張していくか、いわば広聴による人々の問いに対する答えを行政が作成していくステップである。
3. <実施とコミュニケーション活動の実践>: 第3ステップは、行政の目的に到達するため、対象となる Public (人々) ごとに定めた目標達成を目指したプログラム・政策実施の段階であり、そのためのコミュニケーション活動を行政が行うステップである。したがってここでは、行政がそれを、いつ、どのように実行し、いつどのように伝えるかという、いわば行政広報と政策実施段階といえる。
4. <プログラムの評価>: これが問題解決プロセスの最後となる第4ステップであり、プログラムの準備、実施、結果を評価する段階である。プログラム・政策を実施している間に、それがどのように作用しているか、あるいは作用していないかを評価し、行政自体の活動にフィード・バックすることでの調整の段階である。すなわち、行政が実行したプログラム・政策はどうだったかを評価把握したうえで、継続または変更、そして時には中止を判断

する段階である。

このモデルにおいて、各ステップはその他のステップと同等に重要とされるが、プロセスの開始は問題をつきとめるための情報収集から始まっている。つまり、第1ステップで入手した情報とそれらに対する理解が、次に続く第2～4のステップの動機付け、方向づけをしている。実際の実務においては、これらの過程は、ダイナミックな環境の下、絶えず循環している。そのため分析・計画立案・実施・評価のステップを明確にそれぞれ区分することは困難である。しかし、日本でもPRを広報と訳している以上、この問題解決プロセスが、継続的に重なり合いながら循環しているというモデルの本質は見逃してはならない。そこで本稿では、実はこの「聴く」という活動、もしくはモデルでいうならば、第1ステップの役割を担うオンブズマン・行政相談の役割に着目し、実際の行政ではこのモデルにおける、特に「聴く」という活動である広聴機能の部分におけるオンブズマン・行政相談（委員）の位置づけを検討していく。

1. オンブズマンとPR

現在、民主主義国家において行政活動とPublic（人々）の関係は、特に民主主義の理念が強調されてきており、PRとの関係では、世界的に以下のことが重要となっている。

国際 Public Relations 協会（IPRA）倫理綱領・行動規範⁴

(d) RECALLING that the conduct of public relations and public affairs provides essential democratic representation to public authorities

(d) パブリック・リレーションズおよびパブリック・アフェアーズは、民主主義において欠かすことができない「公共の機関に対し意見を表明する行為」であること

出所：<https://www.ipra.org/member-services/code-of-conduct/>

全米 Public Relations 協会会員倫理綱領ガイドライン⁵

行動の PRSA コード規定

情報の自由な流れ

Core Principle Protecting and advancing the free flow of accurate and truthful information is essential to serving the public interest and contributing to informed decision making in a democratic society.

真実の情報の自由な流れを保護し、促進することは、民主主義社会における公益に役立ち、情報に基づく意思決定に貢献するために不可欠である。

出所：<https://www.prsa.org/ethics/code-of-ethics/>

このように、国際 PR 協会もアメリカ PR 協会にも民主主義に関する文言がある。これを行政活動が国民との直接的な結びつきが強化される状況で検討した場合、まず考えられることが、行政は国民自身による民主的統制を受けるべきとの考え方である。しかし現状は、国・地方を含め行政活動の範囲が著しく大きくなり、その内容が高度化・専門化している。こうした行政の専門化は、本来行政を統制していく立場であり、いわば行政の専門家ではない行政の部外者である議員や裁判官が有効で適切な統制を加えることになり、さらに国民自身による行政の統制を非常に困難な状況としている。

そして日本の場合、特に地方自治では地方議会の役割が問題とされ、いわば国レベル以上に行政に対するチェック機能低下の指摘が多くなされている。これは具体的にいえば、地方議会の首長に対するチェック機能ということであるが、だからこそ民主主義の学校である地方自治体で、住民を主体とする制度的・外在的な行政統制を検討し展開することは、行政過程の民主化を促進する第一歩として、さらにその重要性が増してきている。そしてこの民主的統制という言葉をもそのまま、あるいはより具体化したものがオンブズマンであろう。もちろんここでいうオンブズマンとは、公的なオンブズマン制度を指す。したがって、民間の自発的な活動である市民オンブズマンは含まない。公的なオンブズマン制度は、1809年にスウェーデンで始まったとされ、世界各国でも導入されている。オンブズマンは、その起源であるスウェーデンを見るならば、議

会によって任命され、その代理人として、行政を監視する役割を担ってきた。オンブズマンの権能は、各国への広がりの中で国によって異なるようになるが、基本的な役割として、第三者的な公平な立場から、市民などからの苦情を受けて行政の実態を調査し、その結果を踏まえて改善策を公表・勧告することとされ、すなわち何らかの権限を持つというものである。

ここでのオンブズマンは、本来その権威性や独立性が高いものとして位置づけられるもので、自治体では首長によって任命される自治体オンブズマンが、第三者的な立場を堅持し、期待される役割を果たせるかが重要となる。だからこそ、自治体オンブズマンを公正・有効に機能させるためには、オンブズマンの独立性の保障と高い権威が重要とされている。こうしたオンブズマンであるが、その権能制約の問題に対し、現在オンブズマンの職務の対象となる執行機関側（行政）は、行政の責務として、オンブズマンの職務遂行に関しオンブズマンの「独立性を尊重する」、オンブズマンに対して「積極的な協力援助に務めなければならない」という義務を負うとともに、オンブズマンの調査結果などに基づく勧告や意見表明については、行政側が「尊重しなければならない」とする趣旨の規定が、程度の差はあるにしても各オンブズマンの設置条例や設置要綱に必ず設けられている。

また PR とオンブズマンを考えた場合、組織内のオンブズ・オフィサーというものが一つ類似したものとして考えられる。この担当者は、組織体の方針を検討し、組織体と従業員の間の対立を調整する役割を果たすものである。これはまさに前述のスウェーデン政府が設けた役職に由来するオンブズマンの組織内バージョン、あるいは言葉を変えたものである。すなわち「孤立化が進むマネージャーや官僚との対話機会が遠のくことに不満がつのった結果、政府機関の間で、この非公式な情報収集手法をとる動きがひろがった。オンブズマンの概念は、問題解決が可能な段階でフィード・バックやアイデアを提供する、その有用性が多い企業で証明されている」⁶というものである。

この場合のオンブズマンは、まさにオンブズマンに必要な要素として、①独立している、②公平である、③政府においてエキスパートである、④普遍的に

アクセスが可能である，⑤公表し，勧告する権限を持つという，オンブズマンが有する本来の意味である問題についての調査と解決を行う制度である。しかし，こうした権限に基づくだけのオンブズマンという考えは，一断面でしかないのではないだろうか。

すなわち，オンブズマンの役割と権限の範囲は多様であるが，忘れてはならないことは，情報収集にも役立つということである。その意味で言うならば，図1のステップ1の段階，さらにはステップ2につなげていくことに有用な働きとしてオンブズマンは存在するといえる。

すなわち，フォーマルな解決手法に着目するだけではなく，インフォーマル（非公式な情報収集手法）な意味でのオンブズマンのとらえ方というものである。そしてこの考え方は，PRにおけるオンブズマンの役割を考える上で，インフォーマルな形ではあるが，ステップ1～2という構成要素の1つとして機能するというものである。その一つのキーワードが「communication」であり，実際にアイルランドでは，以下のようなことが，オンブズマンのレポートに書かれている⁷。

「My Office continually strives to improve our service and procedures. In particular we are doing more of our work with both complainants and service providers within our remit by telephone which speeds up our communication and we also have appointed sectoral experts in areas such as health to assist with early intervention to either resolve cases or to allocate them more quickly and appropriately.」

「私の事務所は，サービスと手続きの改善に継続的に取り組んでいる。特に，当事務所の業務範囲内では，苦情の申立者やサービス提供者との電話でのやり取りをより多く行っており，コミュニケーションのスピードアップを図っている。また，健康分野などの分野の専門家を任命して，早期介入を支援し，事件を解決し，より迅速かつ適切に事案を解決するための支援を行っている。」

「As part of our strategic plan we are continuously improving the level of services we provide and ensuring that our systems and processes allow us to deliver on our strategic objectives. To ensure the quality of our case handling we introduced quality standards which set objectives for casework in the areas of procedures, timeliness, communications and accuracy.」

「戦略計画の一環として、我々は提供するサービスのレベルを継続的に向上させ、システムとプロセスによって戦略的目標を達成できるようにしている。事案処理の質を確保するために、手続き、適時性、コミュニケーション、正確性の分野で案件処理の目標を設定した質の基準を導入した。」

下線部をみると、まさにオンブズマンの戦略の中で、「communication」を重要視し、全体の戦略自体の中で、重要な位置づけとなっている。これは実際には、組織内外へのコミュニケーションでもあり、その意味では、PR マネジメントの4つのステップの実践と捉えられる。実際にPRには「倫理」「双方向」「自己修正」の三つの原則があり、まさに説明責任（accountability）のポイントでもある。したがって、アイルランドにおいて情報提供を専門とする、Citizens Information⁸のサイトでは、以下の流れでオンブズマンの項目にたどり着けるようになっている。

Home > Government in Ireland > National government > Standards and accountability

PRにおける情報提供としてのCitizens Informationの位置づけは別稿⁹で述べるが、PRと説明責任、さらには行政運営との関係は非常に密接なものである。実際に東京23区の研修ハンドブックでも、第2章区政運営の第1節で行政広報と広聴をあげ、その1が広報・広聴の意義(1)「行政広報とは」とし職員に意識付けしている¹⁰。

「行政広報の目的は、情報交換を通じて行政の問題点を解決し、相互の信頼性を高め、いわゆる「住民参加による行政」を実現していくことである。東日本大震災の経験から、行政広報のあり方について改めて気づかされた点も多い。

非常時の広報手段や実施方法の確保は、震災後どの自治体も強化し、震災時に備えている。また、正確な情報を迅速に伝達することが、住民の不安を解消することを、身をもって学ぶ機会となった。反対にいえば、それを怠ることで行政不信を招く。これは、行政広報が行政運営の透明性を確保し、住民との信頼関係を築く役割を担っているということの証である。区民との対話にあたる行政広報には、区政について区民に知らせる情報発信機能としての「広報」と、区民の意見・要望・批判等を積極的に収集する情報収集機能としての「広聴」の2つの側面がある。両者はそれぞれが別々の機能として働くのではない。区民との情報の共有化により、より良いコミュニケーションを築き、区民の声を区政に反映させて、開かれた区政を実現する。両者は互いに補完しながら、両立して効果を発揮している。広報の原語といわれるPR [Public Relations, 公衆関係] は、もともと米国において発展した概念であり、戦後日本に導入されたものである。PRはHR [Human Relations, 人間関係] であるともいわれているように、住民と行政との間に信頼関係を生み出していくために行われる継続的な活動である。住民と行政との信頼関係をつくりだすためには、日々の行政活動において、職員の接遇を含め、住民満足度を高める成果がなければならない。また、そうした行政活動の実態が住民に十分伝わるとともに、区民の声が行政にしっかり届く仕組みが必要である。」としている¹¹。これを見れば明らかであるが、下線部にあるように「批判要望を積極的に収集する情報収集機能」というものがあり、続く(2)では、「地方分権と説明責任（アカウンタビリティ）」という項をたてている。しかし実際には、いわゆる行政の広聴では未だ不十分な部分が多く、その証拠として東京都にとどまらず、多くの自治体で独自のオンブズマンが設立されている。

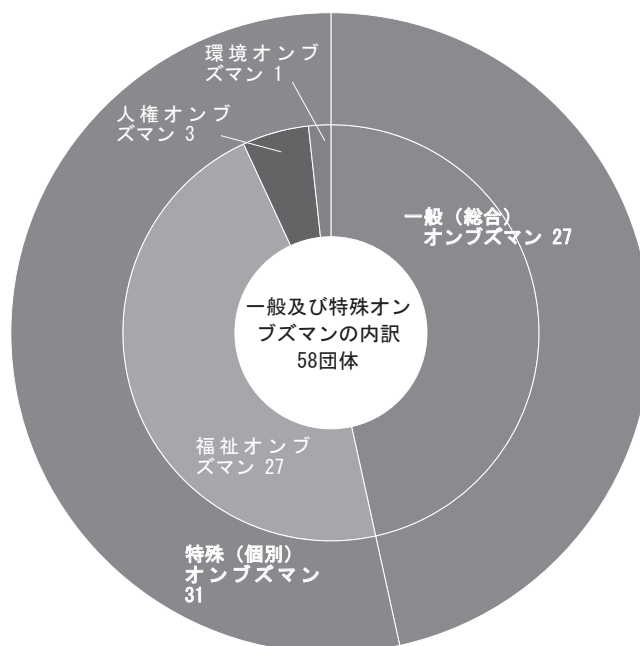
表－１ 我が国の公的オンブズマン一覧（2016年２月末現在、※は既に廃止されたもの）

通番	地方公共団体名	公的オンブズマンの名称	対象行政分野
1	北海道	北海道苦情審査委員	行政全般
2	秋田県	秋田県県民行政相談員	行政全般
3	宮城県	宮城県県政オンブズマン※	行政全般
4	山梨県	山梨県行政苦情審査員	行政全般
5	高知県	高知県行政オンブズマン※	行政全般
6	沖縄県	沖縄県行政オンブズマン	行政全般
7	北海道札幌市	札幌市オンブズマン	行政全般
8	北海道函館市	函館市福祉サービス苦情処理委員	行政全般
9	北海道北見市	北見市オンブズマン	行政全般
10	北海道留萌市	留萌市保健福祉苦情処理委員会	福祉
11	北海道千歳市	千歳市保健福祉オンブズマン	福祉
12	北海道北広島市	北広島市子どもの権利救済委員会	人権
13	茨城県つくば市	つくば市オンブズマン	行政全般
14	埼玉県川越市	川越市オンブズマン会議	行政全般
15	埼玉県東松山市	東松山市介護サービスオンブズマン※	福祉
16	埼玉県鴻巣市	鴻巣市オンブズマン※	行政全般
17	埼玉県上尾市	上尾市市政相談委員	行政全般
18	埼玉県新座市	新座市オンブズマン	行政全般
19	埼玉県越谷市	越谷市保健福祉オンブズパーソン制度	福祉
20	埼玉県久喜市	久喜市福祉オンブズパーソン	福祉
21	埼玉県美里町	美里町オンブズマン※	行政全般
22	千葉県我孫子市	我孫子市保健福祉サービス調整委員	福祉
23	東京都千代田区	千代田区保健福祉オンブズパーソン	福祉
24	東京都港区	高齢者福祉サービスの苦情解決及び質の向上に関する委員会	福祉
25	東京都港区	障害者サービス苦情解決委員会	福祉
26	東京都新宿区	区民の声委員会	行政全般
27	東京都目黒区	目黒区保健福祉サービス苦情調整委員	福祉
28	東京都大田区	大田区福祉オンブズマン	福祉
29	東京都世田谷区	世田谷区保健福祉サービス苦情審査会	福祉
30	東京都中野区	中野区福祉サービス苦情調整委員	福祉
31	東京都杉並区	杉並区保健福祉サービス苦情調整委員	福祉
32	東京都板橋区	板橋区保健福祉オンブズマン	福祉
33	東京都練馬区	練馬区保健福祉サービス苦情調整委員	福祉
34	東京都足立区	足立区福祉サービス苦情等解決委員会	福祉
35	東京都葛飾区	葛飾区福祉サービス苦情調整委員	福祉

通番	地方公共団体名	公的オンブズマンの名称	対象行政分野
36	東京都三鷹市	三鷹市総合オンブズマン	行政全般
37	東京都府中市	府中市オンブズパーソン	行政全般
38	東京都昭島市	昭島市総合オンブズパーソン	行政全般
39	東京都調布市	調布市オンブズマン	行政全般
40	東京都小金井市	小金井市福祉サービス苦情調整委員	福祉
41	東京都日野市	日野市福祉オンブズパーソン	福祉
42	東京都国分寺市	国分寺市オンブズパーソン	行政全般
43	東京都清瀬市	清瀬市オンブズパーソン	行政全般
44	東京都多摩市	多摩市総合オンブズマン	行政全般
45	神奈川県横浜市	横浜市福祉調整委員会	福祉
46	神奈川県川崎市	川崎市人権オンブズパーソン	人権
47	神奈川県川崎市	川崎市市民オンブズマン	行政全般
48	神奈川県藤沢市	藤沢市オンブズマン	行政全般
49	新潟県新潟市	新潟市行政苦情審査会	行政全般
50	新潟県上越市	上越市オンブズパーソン	行政全般
51	富山県富山市	富山市行政苦情オンブズマン	行政全般
52	岐阜県岐南町	岐南町子どもの人権オンブズパーソン※	人権
53	岐阜県御嵩町	御嵩町福祉オンブズパーソン	福祉
54	岐阜県御嵩町	御嵩町環境オンブズパーソン	環境
55	静岡県御殿場市	御殿場市オンブズパーソン※	行政全般
56	愛知県西尾市	西尾市行政評価委員会	行政全般
57	京都府宇治市	宇治市高齢者保健福祉オンブズマン	福祉
58	大阪府豊中市	豊中市健康福祉サービス苦情調整委員会	福祉
59	大阪府吹田市	吹田市保健福祉サービス苦情調整委員	福祉
60	大阪府枚方市	枚方市福祉保健サービス苦情調整委員	福祉
61	兵庫県明石市	明石市行政オンブズマン	行政全般
62	兵庫県三田市	三田市オンブズパーソン	行政全般
63	兵庫県川西市	川西市子どもの人権オンブズパーソン	人権
64	福岡県北九州市	北九州市保健福祉オンブズパーソン事業	福祉
65	福岡県八女市	八女市総合オンブズパーソン※	行政全般
66	長崎県諫早市	諫早市市政参与委員※	行政全般
67	熊本県熊本市	熊本市オンブズマン	行政全般

出典：『地方公共団体における公的オンブズマン制度の実態把握のための調査研究報告書』
 一般財団法人 行政管理研究センター，平成28年3月，pp 9-12
 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000423175.pdf)
 2020年10月13日アクセス。

表－２ 公的オンブズマンの内訳



出典：『地方公共団体における公的オンブズマン制度の実態把握のための調査研究報告書』
 一般財団法人 行政管理研究センター，平成28年3月，p12
 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000423175.pdf)
 2020年10月13日アクセス。

実際に、「我が国では，国・地方を通ずる行政苦情救済機関とオンブズマン機関相互の意見・情報の交換等の場として「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会」が1999年から開催されており，2015年3月末現在，34の地方公共団体が参加している。しかしながら，「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会」に参加している地方公共団体以外にも公的オンブズマンを設置若しくは設置を検討している団体が存在しており（国分寺市のオンブズパーソン，川西市子どもの人権オンブズパーソン等），我が国における全国的な公的オンブズマンの実態は十分に把握されていない」¹²が，調査として表1，表2がある。この報告書では，「公的オンブズマンの設置地域（今後設置を検討している地域を含む）は，一般（総合）オンブズマンの半数が首都圏（関東・甲信），特に東京都・埼玉県に集中している。また，特殊（個別）オンブズマンも首都圏，特に東京都・埼玉県・神奈川県等に集中しており，近畿地区と合わせると全体の約7割を占めている。そのため，我が国の地方公共団体における公的オンブズマン制

度は都市型といえよう」¹³としている。苦情処理は、広聴活動の原初的な活動であり、最も住民に密接した活動である。さらに相談業務となると、一見広聴活動とは少しは離れた活動のようだが、市民が抱える色々な問題を聴き、適切なアドバイスをするのも大切な広聴活動となる。表2のように、一般オンブズマンと特殊オンブズマンとに分類されるが、行政と市民のパートナーシップを考えた場合、信頼関係を築くことは重要であり、これがまさに行政PRの機能の必要性である。なぜなら市民と行政のパートナー型行政を推進していくためには、信頼関係は、互いの交流で養われ、培われていくものであり、住民の悩みや困りごとを受け付ける窓口は、行政全体の信頼関係の礎になるからである。その意味で、一般・特殊オンブズマンという分類がなされ苦情処理の種類は異なるが、行政と市民の懸け橋という意味、あるいは信頼関係構築のための行政PRとしてのオンブズマンの位置づけは同じである。

実際に国立市には、2014年に「一般オンブズマン」と「子どもの人権オンブズマン」の両方の機能を備えた「国立市総合オンブズマン」が創設されているが、このようにみると、明らかに行政のコミュニケーション・プロセスの中にオンブズマンは必要とされてきており、単なる権限のある調査というだけではなく、コミュニケーターとして、さらにはコミュニケーター間の関係性を調整、活発化させる役割を重視することも検討していく必要性がある。

2. 行政相談とPR

「行政相談とは、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、行政相談は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ふ、一種の広報機能を有するとされてきている」¹⁴。

そして、行政相談（委員）制度の発足（昭和36年）から60年近く経過したが、地域社会や行政を取り巻く諸情勢が大きく変容する中で、地域住民の苦情等を

身近なところで幅広く吸収し、行政との懸け橋となる行政相談に対し期待される役割は増大した。その中でも行政相談（委員）への期待は大きく、その特質を活かしながら、地域における安全・安心の確保と行政の信頼性の向上に寄与している。そして歴史的に見てもその活躍を期待し、制度の在り方を全般的に見直していくこと、また今日の地域社会の状況等を踏まえて、これまで地域において定着してきた行政相談制度が、今後、期待される役割を一層効果的、安定的に果たしていくよう、その制度の在り方について全般的に見直しに資する目的で、様々な検討がなされてきている。

そうした中、行政相談と広報に関する議論では、今まで行われた行政相談の広報活動の周知度に関する調査の結論として、周知度が低く、そのつど広報活動を担う者、あるいは行政相談を担う者は、周知度が向上する努力を常に続けなければならないというものが大半であった。また、行政相談に関する代表的な議論として、「行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプラン」¹⁵がある。このアクションプログラムで期待される効果としては、以下のものが挙げられた。

- 「平成22年度行政評価等プログラム」等を踏まえ、国民の声・ニーズの把握を重視し、行政の制度・運営の改革・改善につなげる行政相談活動を展開するための、当面の具体的な活動方針をまとめたもの。
- このため、①「国民の視点」からの改革・改善活動、②「連携・協力のネットワーク」を拡充・強化する活動、③行政相談委員の「自主的な取組」の支援活動、④行政相談委員との「協働」活動を実施。
- 関係機関等との連携の強化、行政相談委員との協働の充実を軸に効果的な活動を工夫することにより、総務省の組織・体制を肥大化させることなく活動を展開。また、効果が不十分な既存の活動は中止・縮小を図る。

効率化という意味では、行政機関は電子化（ICT化）を進め、行政相談にしても電子メールでのアクセスを可能とし（総務省のホームページから24時間受付）、インターネット系のメディアを利用することで、従来のネットワーク以上にそ

の簡便さを充実させ、さらなる窓口を開いた。その意味で、ITC などの取り組みは、行政相談の周知度及び相談受付の簡便さによる相談量の側面での議論に対する方策だったと考えられる。この行政機関の ICT 化であるが、その主たる目的として経費削減・効率化という考えが多くみられ、そうした傾向の中で、行政相談との関連、あるいは国民とのコミュニケーションの側面はどのようなのであろうかという疑問が残る¹⁶。行政相談とは、前述のとおり、広聴機能、広報機能を有するとされてきている¹⁷。これは、行政が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ことの重要性を示すものである。

この行政相談制度は、その役割がオンブズマン制度に酷似しているとされ、そのためしばしば日本型オンブズマンとして捉えられてきた。特に総務省は、「行政相談制度は、オンブズマン的機能を有するもの」として、海外にも積極的に紹介してきている。その結果、総務省行政評価局は、1994年（平成6年）に国際オンブズマン協会の正会員、1998年（平成10年）にはアジアオンブズマン協会の理事になっており、国際的に認められている。しかし、日本のオンブズマン研究者、あるいは国際オンブズマン協会会員の中には、行政相談制度を「日本型オンブズマン」として扱うことに懐疑的な意見を持つ者も少なくない。なぜなら、オンブズマンに必要な要素は、前述のとおり、①独立している、②公平である、③政府においてエキスパートである、④普遍的にアクセスが可能である、⑤公表し、勧告する権限を持つ、の5つと考えられる。行政相談制度はこのうち、①③⑤の点で合致しないと捉えることができる。総務省は、「公正・中立」な立場からと謳っているが、総務大臣からの委嘱ということであれば、純粋に①独立していると考えられることには疑問が残り、政府機関であることに変わりはない、あるいは国民にはそのように捉えられてもしかたがなく、その時点で独立性・中立性が確保されているとは言い難い。さらに③のエキスパートという意味で、行政相談（委員）は公務員 OB や、行政にコネクションを持つ者も多いが、専門家という意味では微妙である。⑤の権限にしても、行政相談（委員）には、文書閲覧の権限もなければ意見を表明する権限も認めら

れておらず、いわばオンブズマン制度の部分的機能しか有しておらず、そのメインの機能は行政苦情・救済である。また、自治体の行政相談にしても、行政サービスの一環としての部分が強く、多くの場合、行政機関の中に含まれており、これも明らかに苦情・救済制度と捉えることが正しい。そして、こうした苦情救済、行政改善機能を有する行政相談、特にその中でも行政相談（委員）に関しては、オンブズマン的機能の一端を担っているとの評価があるが、これらの制度と運用について、何らかの改善が必要ではないかという議論がたびたび繰り返されている。

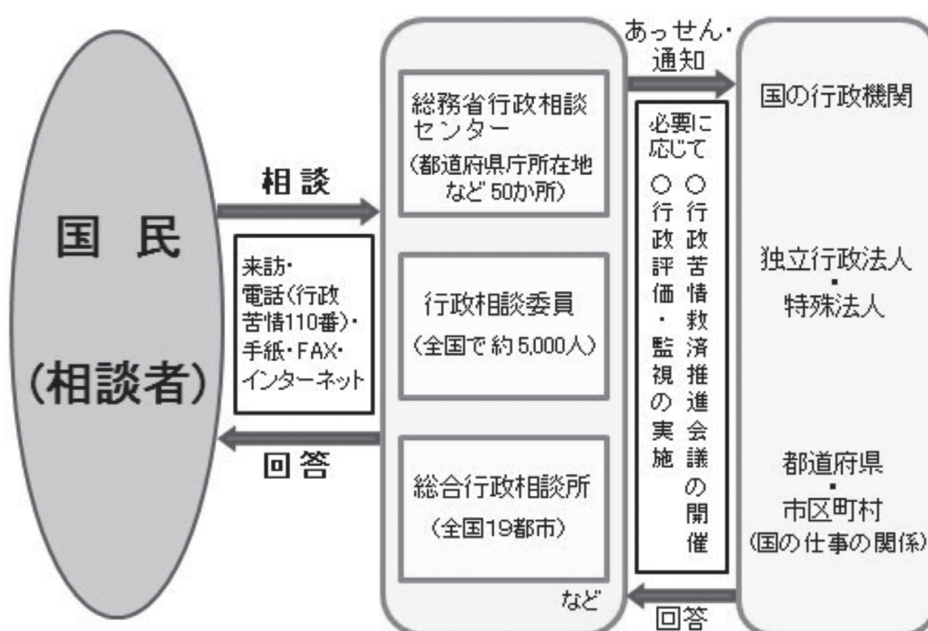
その中の代表的な議論が、「総務省の行政相談については、以前、「強いオンブズマン」か「弱いオンブズマン」かという議論があり、当面は「弱いオンブズマン」として位置付けることとされたが、将来的には強いオンブズマンにしていくとの方向での議論はあり得る」¹⁸というものである。しかしこの議論も「行政相談（委員）にオンブズマン的権限を与えるのではなく、住民に身近なインフォーマルなものとしてネットワークの中で柔軟に機能していく方がよい。委員では難しいような事案の場合に、行政苦情救済推進会議を強化していくことで対応する、と考えるべき」¹⁹との結果におちついている。

この結果は、ある意味で単に問題を受け流し、しばしば官僚主義を保護し、物分かりの良い組織の幻想を作りかねない制度として受け止められる可能性もあると考えられる。なぜなら、前述の通り、総務大臣からの委嘱ということであれば、純粹に独立していると考えられるかには疑問が残り、政府機関であることに変わりはないのではないか、さらに調査権限などがなければ、国民の要望に答えられているのかという見方がでてきてしまうからである。

しかしながら、この行政相談に関して、前述のオンブズマンと同様の権限などについてだけに着目するのは、一側面での議論でしかないのではないだろうか。つまり、オンブズマンは、苦情に対応するための独立した権限をもつが、行政相談は国民とのコミュニケーションを促進しつつ、救済策を実施するために必要な権限を他者に求めているのである。具体的に言うならば、それが「あっせん」であり、総務省の説明にもあるように国の行政に対する苦情や意見が

あっても、どこに相談してよいか分からない、担当の役所に相談したが、相手の説明や対応に納得がいかないという場合、総務省の行政相談は、解決のお手伝いをしているのである。そしてそのプロセスとして行政相談窓口では、苦情や意見・要望などを受け付け、公正・中立な立場に立って、関係行政機関等に対して必要なあっせんを行い、その解決や実現を促進するとともに、行政の制度・運営の改善を推進しているのである。

図－2 行政相談



出所：総務省ホームページ：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/

図2を見ると、実際に調査権限はないものの、図1のPRのステップ1からステップ2への架け橋として非常に重要な役割を果たしていると考えられる。

3. オンブズマンと行政相談

このようにオンブズマンと行政相談の活動は、国民と行政の間で、その展開において極めて有用な役割を果たす制度として存在している。なぜなら、両制度は国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

行政運営や政策形成にもフィード・バックさせ、そ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の一助となるための制度である。そうした中、こうしたいわゆる苦情救済制度と広報の問題として特に指摘されてきたものが、前述のように制度自体の周知度の問題であり、この議論はPRの一側面の議論でしかない。東京23区のハンドブックにあったように行政広報の解説で「広報の原語といわれるPR [Public Relations, 公衆関係] は、もともと米国において発展した概念であり、戦後日本に導入されたものである。PRはHR [Human Relations, 人間関係]」²⁰なのである。そうした意味でも制度の周知度に関しては、メディア使用の問題が多く、それはその制度自体の本質ではなく印刷・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、この有用性を検討することが、現代的オンブズマンと行政相談制度（特にこの場合行政相談（委員））には必要なのではないだろうか。具体的に言うならば、PRマネジメントを促進、また展開させるための人間メディアとしてのオンブズマン・行政相談（委員）の大きな役割を検討すべきと考える。

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うものである。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、例えばその集団の性格や社会的活動が、その指導者によって著しく影響支配され決定されることが多く、民衆のうちの指導的な力をもった者—「オピニオン・リーダー」—という重要な要素になる。その意味で、このオピニオン・リーダーになるような、オンブズマンと行政相談の質的变化と、両制度の役割関係の変化が現在求められると考えられる。

行政、特に行政広報の関連で見ると、オンブズマン・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、オンブズマン・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なく、広報戦略の中での人

間メディアとして理解、把握し、PR マネジメントのステップ1～2に活用することが可能と考えられる。すなわち、いかに立派な情報発信のための広報媒体を作成・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元に届けるか、情報の配布をするか、そしてフィード・バックにつなげられるかの問題なのである。その意味で、オンブズマン・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情報を住民に届ける重要な位置づけになりうるものである。そうした意味でも、いわゆるメディア使用を検討するのではなく、現代の行政広報とメディアの新たな展開を考え、その伝える内容やその流れ方を考慮する必要がでてくる。

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²¹。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、それから買うとい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、商売の基本とされ、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が原点となる。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ことを指摘し、ここに特に行政相談制度（行政相談週間・行政相談（委員））が含まれると考えられる。またオンブズマン制度にしても、制度自体を費用対効果の観点で、廃止する自治体もある。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」につなげるというものである。したがって、AIDMA（アイドマ）の法則における、広報目標の設定の仕方と人間メディアとしてのオンブズマン・行政相談（委員）の位置付けは、広報対象との関係に

関する問題であり、オンブズマン・行政相談（委員）を中心に、「注目」「関心」をひき、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。すなわち、PR マネジメントをいかに回していくかの第一段階になる。

現在、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いる。こうしたことの解決方法としては、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り、PR マネジメントのステップ1である、「現在、何が起きているか」を究明しなければならない。なぜならば、誰に対して、誰を動かし、問題の明確化をしなければ問題解決に向けての効果は期待できないからである。

この方法の具体的な方法として、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、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うものである。

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²²。このような情報の伝播・拡大の方策が運動型広報であり、このメディエーターや情報イノベーターの位置に、オンブズマン・行政相談（委員）を位置づけることができる。なぜなら、前述のように「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」²³ものであり、オンブズマン

もこれに相当し、その最前線として活動しているからである。これは、行政がオンブズマン・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ものであり、行政におけるメディ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であるからである。これはまさに、図1のステップ1～2に位置づけられる。

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²⁴の自発的・主体的な行動や発意を促すPRマネジメントが必要なのである。こうしたことを促進するためには、まずは市民に近く、また行政に精通する人物たちが必要であり、ここにオンブズマン・行政相談（委員）は位置している。そしてこうしたオンブズマン・行政相談（委員）が、ネットワークを形成し、市民参画や市民協働の形成へつなげていくことが重要となっており、“PRマネジメントにおけるオンブズマン・行政相談（委員）という位置づけ”を行うことが重要になってきていると考える。

4. PDCA サイクルとPR マネジメント

以上のことはオンブズマン・行政相談（委員）が、実際の相談（広聴）の場面で、広報のチャンスを自らで作り上げ、社会的変質のために市民をエンパワーしていくことが求められているというものでもある。すなわち、オンブズマン・行政相談（委員）が、現在問題として何が起きているかを深く伝えるメディア・受け皿メディア²⁵となり、さらに住民に伝え、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して機能するオンブズマン・行政相談（委員）活動の要請である。したがって、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・行政へ住民自身が関わっていくことが、PR マネジメントであり、その必要性が現在あるからである。そして、このPR マネジメントの第一段階にあるのがオンブズ

マン・行政相談（委員）の活動と考える。

PR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、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、PR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、自分はどのようにPRの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。それ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。

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ト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トビリティを促進させる役割を担って」²⁶おり、オンブズマンもこれと同様である。実際の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）の関係は深いというのが現状であり、オンブズマンも自治体に多く設置されている。こうした中で、相談業務では、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も忘れてはならない。

そうした中でPRも「公共性」という大きな領域に存在し、総合的な行政マネジメントと捉える必要がある。すなわちPRはPublic Relationsであり、市民（Public）との良好な人間関係（Relations）づくりなのである。なぜなら、行政の効率化などは、個別のマネ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ジメントは、公共性・公正性の実現であり、行政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る。ここでは市民の信頼や、行政活動を市民がサポートする側面が重要であり、市民の理解と協力が必要になる。

そうした中で、オンブズマン・行政相談（委員）の活動は重要となり、行政へのコミュニケーション・ルートを確立する存在として活動していくことが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。

図－3 PDCA サイクル（行政の対市民コミュニケーションにあり）

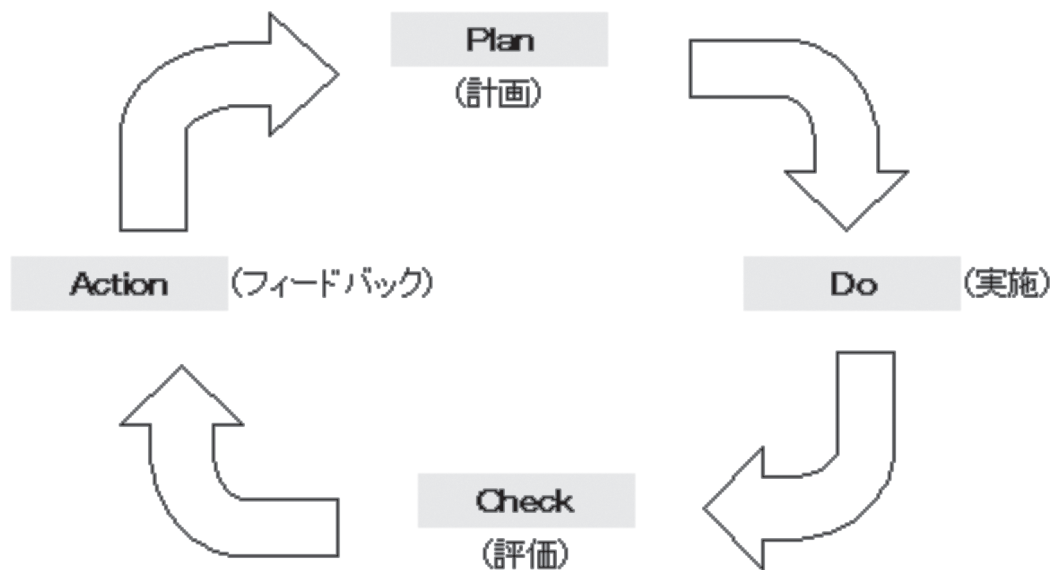


図3は、行政で用いられるPDCAサイクルであるが、行政施策に伴う広聴活動は、このサイクルの中で三つの時点で行われると考えられてきた。「最初の広聴は政策立案にあたっての広聴活動である。これは行政からの依頼によって提供された住民情報や住民からの自発的に寄せられた要望・意見などがある。いわば課題情報の類である。次の広聴活動は立案された計画に対して意見を求めるものである。パブリック・コメントなどもこれに類する。三番目の広聴活動は実施された施策に対して意見を求めるもので、行政評価の一つに挙げられる。同時に次なる施策の指針となる大切な情報である」²⁷。これを、図1と重ねてみると、政策立案にあたっての状況分析に相当する広聴を行い、戦略に結び付けるというものであり、本稿でのオンブズマン・行政相談（委員）の活動はここに位置づけられる。そして、次に政策が実施されるわけだが、その後の

行政評価に充てられる部分の広聴にも、オンブズマン・行政相談（委員）はその役割を発揮する。そして言わばこの部分で、権限などの従来型の議論が生じていると考えられる。すなわち、ここで権限をもってプログラムを調査し、評価をもって次のプログラムのつなげていき、いわゆる PR プログラムを循環させていくという段階である。

しかし、この PDCA サイクルにオンブズマン・行政相談（委員）を従来の評価の部分の位置づけだけでなく、問題の明確化の広聴に主眼をおく位置づけした場合、すなわち PR マネジメントのステップ 1 の部分での位置づけにするならば、権限はあまり関係ない。しかもこの PDCA サイクルであるが、実は説得的プレゼンテーションの基本的な進め方として、すなわち情報を伝えることに主眼をおくものとしても捉えることができる。説得的プレゼンテーションとは、提案内容や解決方法などを情報伝達することにより、集団の態度を変えようとする発表活動である。そこで重要となるのが、前提となる条件、制約条件などであり、これによって人の判断基準が必然的に決定されるというものである。そこでは、人それぞれで判断基準や優先順位が異なり、「価値観の違い」・「利害関係の存在」・「制約条件の存在」などを考慮しての「説得する」という行為が重要になってくる。そして、ここで相手を説得するために重要となってくるものが、聞き手側の判断基準や優先順位づけの把握である²⁸。すなわち、あらかじめ相手の判断基準をおさえておかなければ、いくら表面的プレゼンテーション、行政ならば表面的な広報活動を行っても説得力はないということであり、相手の判断基準や相手を知ることが重要となる。その意味で、広聴活動の重要性は明らかであり、いかに相手を知るか、あるいはコミュニケーションによって、いかに相手の判断基準を引き出せるかが課題となる。すなわち、ただ聴くというのではなく、PR に基づくコミュニケーションを人間がいかに行えるかということである。したがって、オンブズマン・行政相談（委員）がここに位置づけられた場合、いかにコミュニケーションできるかが大きな問題となる。そしてここでは、権限の問題ではなくオンブズマン・行政相談（委員）の人間自身という人間メディアの向上性の必要性がある。

また、こうしたコミュニケーションの場面では、判断基準・優先順位を持たない人間がいることも事実である。この場合、判断基準を相手に与えるという方法が考えられる。つまり、広報活動による教育や指導である。これは、判断基準を持たない人に、広報の主体側²⁹がそれとなく判断基準を与え、なんらかの指導を行うということである³⁰。しかし、ここで問題となることは、この「説得」という言葉であり、特に判断基準を持たない人へのアプローチの時である。「説得コミュニケーション」は他人を自分の思い通りに動かそうとして働きかけるコミュニケーション活動であり、説得コミュニケーションの実践的な活動のひとつがプロパガンダであると捉えられがちである。その具体的な方法のひとつが情報操作とされ、我々の生活のあらゆる場面で、説得コミュニケーションは行われているが、その中でもプロパガンダ・情報操作などが、情報の受け手側が気づかないまま行われることが危険とされ、悪い印象の言葉として捉えられている。しかも行政においては、この悪い印象のためか、極力“説得”という言葉を使うことを嫌い、“理解につとめる”などの曖昧な言葉が使用されていると考えられる。しかし実際には、行政の活動には説得の部分、言い換えればPR活動には説得の部分が重要であり、必要である。その意味で、行政は、オンブズマン・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、前述のように公共性を持ち、倫理的・指導的な力をもった者——「オピニオン・リーダー」——として把握し、広報の発信側である広報戦略の中での人間メディアとしてPRマネジメントのステップ1～2に活用することが重要になる。

おわりに

約10年前、総務省に設置された「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」報告書、『分権型社会における自治体経営の刷新戦略』³¹中で、自治体の行政組織運営を刷新していく視点として、「行政内部の変革」と「行政と住民との関係の変革」の二つの改革が地方分権時代に不可欠として

いる。そして、報告書にあげられている“住民との関係の変革”を円滑に実施していくには、

- ① 住民にわかりやすい形での情報公開
- ② 理解を求める努力
- ③ 行政と住民との密接なコミュニケーション

が必要であり、住民の理解と協力なくして、真の改革は成功しないと指摘している。たとえ行政改革プランを実行したとしても、住民が何をしているのか分からない、意見を求めても関心を示さないのでは、行政の自己満足にしか過ぎず、このような点からしても、改革に際して、地域社会のフロントに位置する「広聴広報」の果たすべき役割を担う人材が必要である。ここで、優れた自治体経営を目指す方策として考えられることが、「広報＝自治体経営」という、従来の行政広報（一方向的）ではなく、本稿で扱ってきたPRという民間企業、及び米国の政府・自治体ではごく当たり前とされる観点を自治体自身が再認識する必要性である。その理由としては、NPM手法を用いた行政改革が進み、公共的な価値を提供していく「経営マネジメント」の仕組みをいかに構築していくかが求められる時代では、社会とのコミュニケーションの手段でもある「広聴広報」を戦略的に展開しなければ、住民の支持は得られないからである。

そのためには、公共政策の実行課題として、自治体経営力を強化し、住民本位の政策を展開していくことが求められ、社会とのコミュニケーションの手段である「広聴広報」を戦略的に展開する、いわば「戦略的広報:PR」の視点を持つことが必要になってくる。ここでの「戦略的」とは、「目標」を持ち、目標にいたる「情報シナリオ」を描き、成果を管理する「指標」を定めることの意味で、この一連の流れは、

- ① 経営戦略と各部門の機能との「整合性」
- ② 重点課題に資源を集中させる「重点性」
- ③ 時間に関するプランである「計画性」

④ 戦略の必要性を言葉で表現した「目的性」

の以上4点が明確であることが要求される。

そして、この「戦略的広報：PR」を実施していくにあたって、広聴広報行政の課題となるのが「役割分担の明確化と連携の強化」、「PDCA サイクルのCAの強化」、及び「情報の共有化」の推進を一連の仕組みに取り入れていくことであり、前述のPDCA サイクルとPR マネジメント・プロセスを合致させる必要性がここにある。すなわち計画（Plan）する前に、状況分析（Action：広聴）を行う必要性であり、この考え方では、コミュニケーションの問題、すなわち行政と市民のコミュニケーション・ギャップが、どこにどの程度あるのかを、まずきちんと整理しなくては良い広報計画ができないということである。この点については、行政の広報マネジメント・プロセスにも当てはまり、一連の活動の流れの中で、住民意識とのギャップを埋めていくためにも、Action：広聴の部分をも十分意識した上で、Plan を実施する必要がある。また住民に対する説明責任の面からは、目に見えない広報効果の測定（Check）を工夫することが求められる。このためには、オンブズマン・行政相談（委員）が調整役として機能し、そして「戦略的広報：PR」の実現につなげるという役割が考えられる。

またPR活動には「情報」を扱う活動として3つの側面、すなわち収集、編集、発信がある。ここでのポイントは、発信が最初ではなく、収集（受信も含めて）が最初にくる。つまり、PRにおける情報発信は「伝えたいことを発信」することではなく、「相手が知りたいことを発信」することであり、そのためには、まず相手を知ることから始まるということである。そして、コミュニケーションと同じく、PRもまた「自らが変わること」から始まると考えられ、また独りよがりの発信のための収集ではない、ということも含意している。このベクトルが、PRを考える上では重要なポイントになる。そうした意味で、ここでの情報の編集とは、情報創造と言っても良く、情報発信側から受信側へと範囲を広げていくため、政策目的に必要な情報を編集し、新たな価値を創出していくことであり、これからのPRの最大の役割と考えられる。従来の単な

る情報受発信は、広報活動の一環でしかない。情報創造で最も重要なのは、経営意思の明確化、そして組織内外の情報収集を踏まえて経営意思を確立していくこと、そしてその経営意思を組織内外に的確に周知させ実現へとつなげていくことが重要となる。そして、その目的達成のための最前線となる可能性として、オンブズマン・行政相談（委員）を位置づけることは可能と考えられる。

なぜなら、PR活動が扱う情報の範囲は無限定で、組織内外の情報であることは言うまでもなく、時間軸、所在についても、客観的な記述情報から個人の頭にある主観的情報まですべてを包含し、その広がり編集の質を決定していく。しかし、この情報が多ければ多いほど良いわけではなく、大切なことは、広い範囲から的確な情報を選択するということであり、選択する者の見識やビジョンも大切だが、PRはそうした個人の資質や才能に依存しなくとも良くなることを目指すものでなければならない。そうしたことから、オンブズマン・行政相談（委員）は、行政組織としてではなく、広い範囲から公共の幹として法定の管轄範囲を超えて、外在的装置として、アカウンタビリティと公的評価を中立的立場から促進させており、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と公的評価を促進させる役割を担っている。

しかもオンブズマン・行政相談（委員）は、情報収集の範囲は広範に及びつつも、その情報発信の範囲もその案件によってセグメントされる。すなわち、「広く誰にでも」という従来の行政広報とは異なり、セグメントされたターゲット毎への別々の発信方法が可能である。その情報発信とタイミングを考えた場合、従来型広報では、皆に対して同じタイミングで情報発信を行うことで、マイナスになってしまうこともあるが、オンブズマン・行政相談（委員）の場合、その情報発信のタイミングなども相手を考えて可能となる。また、従来型の行政広報では、ターゲット単位の個別関係が個々に存在するわけだけではなく、それらの複雑なリレーション・コンプレックスが全体の効果を決めていくことも重要なポイントとなるが、個別対象に向けた情報発信がオンブズマン・行政相談（委員）では可能であり、目的を意識した上での対象への対応をすることで、広報活動の目的明確化のポイントを補うことができる。この目的明確

化であるが、オンブズマン・行政相談（委員）が人間メディアとして有用に機能した場合、あるいは先述のように、オピニオン・リーダーとして機能した場合、広報活動の具体的な内容や方向を発信することが可能となる。なぜならこの広報目的こそが、それぞれの公共政策の目的であり、いわば公共政策の第一歩として行政 PR につながり、まさに広報を基本とする広報行政へ変化させていくと考える。

このようにそれぞれの状況で、オンブズマン・行政相談（委員）は、パブリックの反応や見解に対して、行政の認識や理解を促進する効果的な手段の一つとなる。すなわち、オンブズマン・行政相談（委員）は、とにかく行政に対するチェックの役割が強調され、だからこそ、それぞれの間の権限などが問題とされてきた。しかしながら、オンブズマン・行政相談（委員）の職位それぞれが活用され、有能な人材が配置されれば、行政上のフィード・バックを入手する重要な手段となり、同時にそれぞれの対象である人々の質問などに答え、課題の解決策へと導く手助けにもなる。

行政側が解決策を提案できると主張しても、そこに調査なしでの状況把握はありえない。調査と分析を行って計画を立案していくことが求められ、この場合、状況を説明し、理解してもらうために、そこには必ず対象であるパブリックが主役として存在していることを忘れてはならない。そのためには、PR 活動がもたらす結果が重要となり、そのための系統だった情報収集が必要不可欠である。すべての問題に応え、意思決定などの不確実性を完全に排除していくことは不可能である。しかしながら、すべての決定や疑問に影響を与えることはできないにしても、オンブズマン・行政相談（委員）が架け橋になることによって、行政と市民の効果的な良き関係づくり、すなわち Public Relations 作りは可能と考えられる。その意味で、単なる行政監視の役割だけに注目するのではなく、Public Relations の役割としてオンブズマン・行政相談（委員）をとらえ、市民・行政の協働へ導く必要性があると考ええる。

注

- 1 日本では Public Relations を広報（行政広報）と訳しており，本稿ではその基となる Public Relations と記述することで，その本来的な役割を検討し，日本の行政広報の問題点を明らかにしていく。
- 2 Glen M. Bloom (2009), *Cutlip and Center's Effective Public Relations (10th Edition)*, New Jersey: Pearson Education, Inc. p.269. 及び, Scott M. Cutlip, Alenn H. Center, and Glen M. Broom (2000), *Effective Public Relations (8th Edition)*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. p.341. スコット・M・カトリップ, アレン・H・センター, グレン・M・ブルーム著, 日本広報学会監修『体系パブリックリレーションズ』ピアソンエデュケーション (2008年), p.338。
- 3 スコット・M・カトリップ, アレン・H・センター, グレン・M・ブルーム著, 前掲書, p.337参照。
- 4 The International Public Relations Association (IPRA) code
<https://www.ipra.org/member-services/code-of-conduct/> (2017年 5月21日アクセス)
- 5 Public Relations Society of America (PRSA) Member Code of Ethics
<http://apps.prsa.org/AboutPRSA/Ethics/documents/Code%20of%20Ethics.pdf>
(2017年 5月21日アクセス)
- 6 スコット・M・カトリップ, アレン・H・センター, グレン・M・ブルーム著, 前掲書 p.355。
- 7 Ireland Office of the Ombudsman, "Annual Repot 2016".
- 8 アイルランドにおける Citizens Information Board は, 幅広い公共サービスおよび社会サービスに関する情報提供, アドバイス, アドボカシーの提供を支援する法定機関であり, 市民情報ウェブサイト「citizensinformation.ie」を提供し, the network of Citizens Information Centres と電話サービスのネットワークをサポートしている。
- 9 拙者論文, 「アイルランド共和国政府にみる行政広報の役割」政経研究第56巻第2号所収 (日本大学法学会, 2019年)。
- 10 特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック2017』ぎょうせい, (2017年) p553参照。
- 11 前掲, 特別区職員ハンドブック2017。
- 12 『地方公共団体における公的オンブズマン制度の実態把握のための調査研究報告書』一般財団法人 行政管理研究センター, 平成28年 3月
- 13 前掲一般財団法人 行政管理研究センター調査研究報告書, p12参照。
- 14 本田弘『現代行政の構造』(勁草書房, 平成六年九月), 「第17章 行政相談と行政監察」を参照。
- 15 総務省「行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプランをめぐる経緯」及び, 「行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプランのフォローアップ結果」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/000066676.html) を参照。尚, この後, 行政相談委員との協働の

充実及び行政相談機能向上のためのアクションプラン（平成25年4月改定：）が出されて以降、いわゆる本省である総務省からの動きは少ない。

- 16 総務省は、「行政情報化推進基本計画の改定について」（1997年12月20日閣議決定）の一環として、行政相談の業務簡素化、効率化を図る目的で「行政相談システムの開発」を行うとし、行政相談事案の受付処理、統計作成、業務報告、さらには国民への情報提供までも含めた一括処理システムを開発・運用。2000年度は、行政相談業務支援システムの開発を実施、2001年度から運用を開始。その効果としては、行政相談事案の的確かつ迅速な処理による国民サービスの一層の向上及び行政相談事務のペーパーレス化による事務の合理化・効率化をあげている。さらに、行政相談総合システムを構成するシステムとして、「行政相談委員意見検索システム」、「各種報告事例検索システム」及び「相談関係例規検索システム」からなる行政相談事務支援システム」を構築するとした。そして2004年4月、総務省行政評価等プログラムの中で、「行政コスト削減に関する取組方針—行政の効率化を目指して—」と題して、政府全体の行政相談業務の高度化を図るため、電子政府構築の一環として、苦情・相談対応業務に関する最適化計画を2005年度末までに策定するとした。
尚、行政相談に関する調査としては、総務庁長官官房企画課編『大都市における各種相談業務の周知啓発活動の在り方に関する調査研究報告書』（1988年）、内閣総理大臣官房広報室編『行政相談に関する世論調査』（1990年）、総務庁長官官房企画課編『大都市における行政相談の広報に関する調査研究報告書』（1995年月）がある。
- 17 本田、前掲書参照。
- 18 平成21年4月23日「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」（第4回）議事要旨参照。
- 19 前掲、議事録参照。
- 20 前掲、特別区職員ハンドブック2017。
- 21 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。
- 22 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、pp27～30参照。
- 23 本田、前掲書参照。
- 24 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。
- 25 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、pp36～37参照。
- 26 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、p 248参照。
- 27 土橋幸男『分権時代の広聴入門 理論と実際』（ぎょうせい、2006年2月20日）、p10

参照。

- 28 土井哲・高橋俊介『プロフェッショナル・プレゼンテーション』（東洋経済新報社，2003年3月20日），p20参照。
- 29 ここで言う主体とは，社会に対して信頼・理解を得る活動として広報（情報送信）を行い，何が行政に求められているかを聴く（広聴）ことが求められるというものであり，コミュニケーションの送り手として，何らかの力によって押し付けるという意味ではない。
- 30 土井哲・高橋俊介，前掲書 pp66～67参照。
- 31 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会『分権型社会における自治体経営の刷新戦略』平成17年3月。