

市民-消費者？ 市民と公共サービスとは

市民は公共サービスの「消費者」として扱われることを望んでいる、とする考え方が、公共サービス改革における中心的なテーマである。この研究は、公共サービスを提供する行政側とサービスを利用する市民がこの考え方をどう受け止めているか、またこうした考え方がどのような変化をもたらしているかについて調査した。調査は 2003～2004 年の 2 年にわたり、医療・警察・社会福祉という公共サービスの 3 分野のいずれかに従事する職員と市民を対象に、アンケート調査および聞き取り調査の形式で実施した。

おもな質問

- ・ 公共サービスは、消費者主義の理想と圧力にどのように適応してきたか？
- ・ 公共サービスの分野によって適応の仕方は異なるか？
- ・ 公共サービスを利用する際、市民は公務員との間で、どのような関係や差別化を重要視するのか？

市民の自己主張は強くなっている？

調査の結果から、公共サービスを使う側（利用者）はサービス提供側（提供者）に対し、簡単には従わない、ニーズをはっきりと述べる、抗議する といった形で、以前よりも強く自己主張するようになっていることがわかった。そして、今回我々が調査の対象にした公共サービスの提供者側は、利用者の主張やこれまでとは違う期待に応えようと努力していた。こうした両者の関係の変化にもかかわらず、双方ともに見解の一致がみられたのは、公共サービスの提供や利用は、多くの点において「ショッピングとは違う」という点だ。

選択肢として求められるのは？

公共サービスの利用者は提供者に比べて、選択肢があるという利点を肯定的に受け止めていた。どういった選択肢が求められているかについてはさまざまだが、多くの場合、どの提供者を選ぶかといった選択肢よりも、サービスの柔軟性や提供者側の対応の良さが従来以上に求められているようだ。選択肢があることが必ずしも重要視されているわけではなく、選択肢以上のもの、つまり、信頼性の高い専門的な知識や技術のある職員や、生活上の危機や困難に直面した際でも公共サービスを通じて支援とケアが保証されることを望んでいることがわかった。

われわれは消費者か？

市民と公共サービスとの係わり合いは様々だ。あるときは患者として、一般市民として、専門家として、またあるときは公共サービスによる支援を受ける者として、といったように、その時々で係わり合いには違いがある。ほとんどの回答者は公共サービスの財源が限られていること、そして需給が逼迫していることを認識しており、そうした状況に対して懸念を示した。また、回答者は自らの身分を特定のサービスの利用者（例えば「患者」など）であると示す以外に一般社会および地域社会の一員であるといった広い範囲での身分で自らを示す傾向にあった。公共サービスで何をしたいかという要

望は強まっているものの、自分が公共サービスの「顧客」や「消費者」であるとする見方はなかった。

専門的意見の将来は？

「消費者論理」は明らかに、専門家勢力に根本的な疑問を投げかけるものである。しかしながら、我々は、この調査を通じて、医療における“患者代表”や、社会福祉における利用者の発言権強化、地域社会による治安改善など、専門家の考え方と合わせて発展する「消費者主義」の様々なあり方を見出すことができた。しかしながら、専門家の判断や行政と素人「専門家」を比較した際に、市民から、より重要な役割が求められる場合において、最善策を講じる能力には両者間で潜在的な格差が存在する。

要望との折り合いは？

消費者主義は、ニーズと財源のバランス調整という、すでにある緊張関係に新たな緊張を加えるものである。そして、公共サービスの提供者と利用者はともに、消費者主義と折り合いをつけながらニーズと財源のバランスを維持するために、効率的かつ公平、そして透明性のある方法を探し求めることになる。つまり、「選択肢」とは、市民という「集団」の側面を持つ「個人の問題」のことであり、需給の折り合いをどのようにつけるかといった問題は(選択肢があるという期待を裏切らないようにしながら)、行政機関や行政機関による市民への対応に委ねることになる。

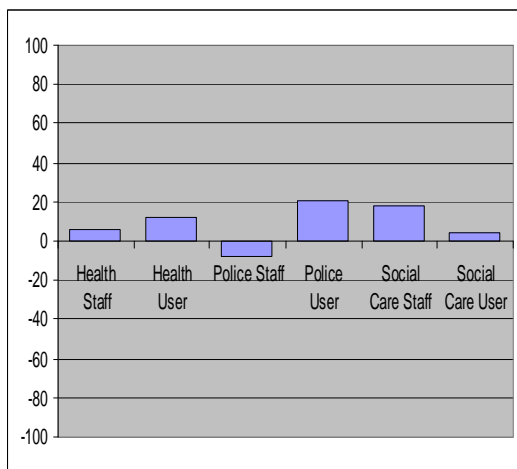
「消費者主義」をめぐる4つの視点

アンケートでは、公共サービス提供者と利用者に、消費者主義について「抗議」「選択肢」「責任」「不平等」の4つの視点から回答を求めた。それぞれの視点における賛否を尋ね、数値は全回答者が賛同(支持)した場合の最高得点を100として算出した。

抗議

公共の権威に対する市民の信頼や従順さは低下しているか？積極的に要望や抗議をするようになってきているか？提供者は、消費者のこうした変化を歓迎しているか？

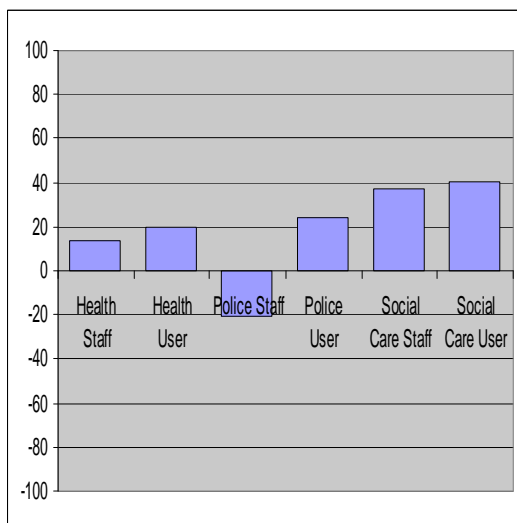
表1: 抗議



選択肢

選択肢が増えることを歓迎し、それが公共サービスの改善につながると考えるか？

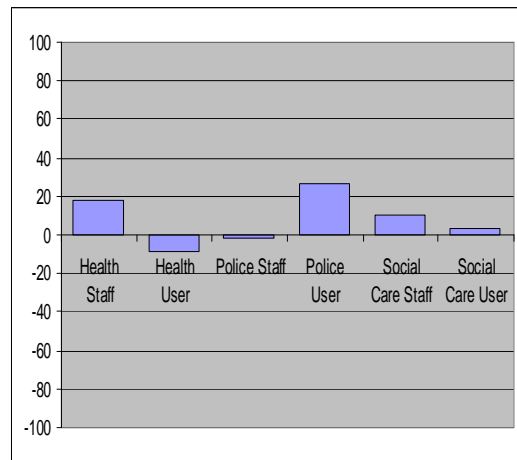
表2: 選択



責任

個人が健康管理や地域犯罪などについて、より多くの自己責任を負うことについてどう思うか？

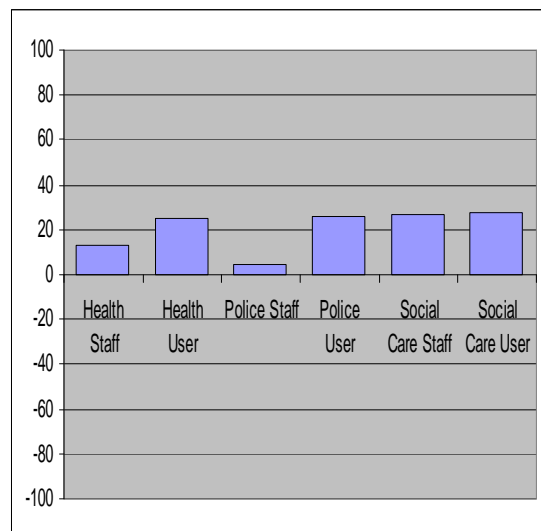
表3: 責任



不平等

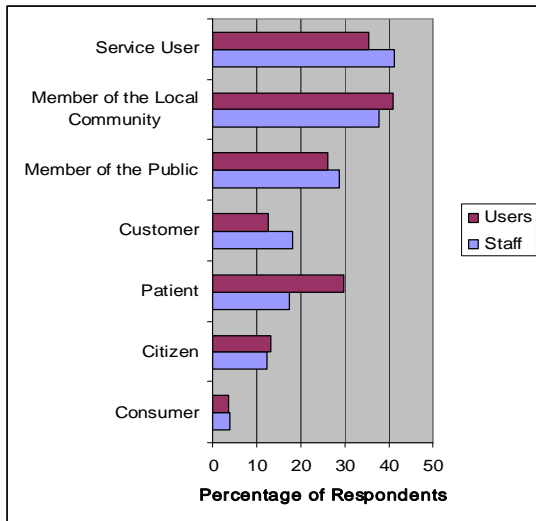
公共サービスについての選択肢が増え、市民の発言権が増した場合、交渉力のある人や主張の強い人にばかり有利になると思うか？

表4: 不平等



消費者を超える存在？我々は何者であるか？

表5: 自己認識（2つまで選択可）



公共サービスの利用者、提供者との関係において自らの立場をどう認識しているかを尋ねたところ、大多数が「消費者」、または「顧客」というレッテルを貼られることを拒否した。例えば、医療サービスにおいては、かかりつけ医(提供者)との継続性のあるパーソナルな関係と、関係に匿名性があり、連続性もない「顧客」としての関係は相反するものとみていた。そして、提供者、利用者ともに、「消費者主義」と「選択肢」は、公共サービスの「公共性」となじみにくいと認識していた。

「われわれは、スーパーのテスコや百貨店のマックス・アンド・スペンサー、通信会社 BT ではない。『警察』という公務に就いており、そのうえで、公共サービスの権限をもって市民や地域社会の人々のために仕えているのである」

管理職クラスの公務員や第一線で勤務する職員に対する聞き取り調査では、市民の公共サービスに対する考え方が変化を遂げる中で、「患者」および「クライアント」といった従来の呼び名の使用を問題視する傾向がみられた。しかしながら、「消費者」や「客」という呼び名については以下に述べるいくつかの理由で、難色を示された。

それらは、たとえば、警察や福祉サービスは受ける権利のあるものであるとい

った考え方や、財源が限られている環境下で、純粋な意味での選択肢はあり得ないという見方。また、公共サービスというものが、「公共」のためにあるものであって、本質的に「商業」のものではないから、という理由からである。

こうした意見は利用者に対する聞き取り調査の回答にも表れていた。：

「『客』ならば、店に入ってさまざまな商品を手に取り、気に入らなければ出て行けばよい。もしかすると、逆に、もっとも高価なものを買って求めようとするかもしれない」

「その公共サービスを個人が実際に必要とするかどうかは問題ではなく、社会全体の便益のために税を納めているのだから、市民は単なる消費者以上の存在なのである」

「客ではなく、私は患者でありたい…。いったん自分自身を客とみなせば、(医師との)人間関係を築いている患者というより、その辺の店にごまんという客と同じになる」

「テスコに行って気に入るものがないければほかの店に行く。それが消費者主義だ。だが、警察サービスを売っている店はないし、気に入らないからといってよそに行くこともできない。ほかにはないのだから」

最後に、回答者の答えは、公共サービスの利用者、支援者、納税者、市民として、さまざまな形で公共サービスと係っており、その係り方にもさまざまな変化があることを示していた。

回答者は自分と、「消費者」や「客」、あるいは「市民」という言葉を限定的にしか結びつけていない、という結果は注目に値する。「消費者」と「客」という2つの言葉の問題は、公共サービス改革論議の中で大変重要視されているテーマだが、実際には、市民に人気がなく、こだわりも持たれていなかった。

特定のサービスとの関係を示す言葉のほうが、はるかにアピールしていた。

回答者は、特に「メンバーシップ」という意識を呼び起こす言葉で呼ばれることを重要視していた。その言葉とは、つまり、公共サービスにおける自分の係わり合いを示す言葉のことである。そして、大部分の回答者は、公共サービスの地域性を非常に重視していた。

政策への提言

この調査は、市民と公共サービスの関係や選択肢のあり方、需要や権利、財源のバランスの問題といった公共サービスの将来像を描く上でカギとなる力学を明らかにした。

公共サービスとの立場関係は、利用者にとって重要であり、政策立案においても配慮されるべき点である。また公共サービスの提供機関にとっても中心的な課題である。

- 回答者は公共サービス提供者の選択肢が増えることよりむしろ、サービス提供者と利用者(市民)の関係の質を重視している。
- 回答者は、広い社会の一員として、自分には公共サービスを利用する権利があると思うことに重きを置いている。
- 「最も良くわかっているのは誰か」という未解決の問題があるが、市民代表といった素人の意見は、専門家の意見と同列ではない。

こうした結果は、サービスの質向上と拡大、そして専門家の育成において、将来への投資をいかに配分していくかという課題を提起するものである。

選択肢についての意見は、公共サービスの提供者と利用者双方ともに賛否両論あった。つまり、選択肢が増えることに対して、期待が表明される一方では、懸念の声も強かった。

- 最初から市民のニーズに合致する公共サービスへの改善が望まれている。
- 地域で利用できるサービスが望まれている。
- (消費者や客というより)「個人」としての扱われることが望まれている。
- 平等性が重視されている。公共サービスの職員も利用者も消費者主義によって、不平等が招かれる事態に陥ることを恐れている。

つまり、改革を進めるうえでの課題とは、公共サービスの種類を増やすことだけではなく、「選択肢」という言葉に、さまざまな要望を込める市民との間に新たな関係を築いていくことであろう。

ニーズと選択肢、権利、財源のバランスをどのようにつけていくかという問題は、さらに困難になっている。

- 公共サービスの管理者や職員は、選択肢をどうするかといった課題を前に、市民の

ニーズに対する対応を効率的かつ平等に行なうべく努力している。

- 公共サービスの利用者の多くは、以前より要望や権利の主張を積極的に行なう傾向にあるが、一方では、上記に示した提供者側が抱えるジレンマに対して理解を示している。

現在の政策をめぐる議論には、市民のニーズや選択肢、権利、財源のバランスをどうするかといった問題と、この問題の解決をどのように公共サービスの提供機関に配分し、委ねていくかといった問題が明示されていない。選択肢の幅を広げることを良しとする考え方が、こうした問題についての決断を難しくしているようだ。市民のニーズや選択肢、権利、財源の折り合いをどのようにつけていくかといった問題があること、そして、それらがどのようなバランスで管理されているかを明示していくことこそ、より生産的な市民の議論に結びつくだろう。

「Creating Citizen-Consumers: Changing Relationships and Identifications」の調査は、ESRC/AHRB の消費文化プログラムの資金支援を受け、2003 年 4 月～05 年 5 月に行われた。参加研究員は英オープン・ユニバーシティの社会科学部ジョン・クラーク(John Clarke)、ジャネット・ニューマン(Janet Newman)、ニック・スミス(Nick Smith)、エリザベス・ヴィドラー(Elizabeth Vidler)、ルイーズ・ウエストマーランド(Louise Westmarland)。

調査は、英国ニュータウンとオールドタウンの 2 地域で医療、警察、福祉の 3 つの分野の公共サービスを対象に実施した。アンケートは公共サービスを利用する市民と公共サービスに従事する職員計 600 人に配布し、274 人から回答を得た(市民 106 人、職員 168 人、回答率 46%)。聞き取り調査は、公共サービス提供機関の部長級調査が 24 件、職員級調査が 23 件、利用者調査が 10 件。また、利用者のフォーカスグループ 6 集団に対して聞き取り調査を行った。

詳細は www.open.ac.uk/socialsciences/citizenconsumers