

オンブズマン・行政相談 委員とグッド・ガバナンス

日本大学法学部教授 福島 康仁



1. はじめに

そもそも、オンブズマンや行政相談委員といった第3者機関は必要なのであるか。すなわち、行政機関の国民に対する構図が変化し、行政機関は依然として権力(規制)機関であるものの、行政国家化のなかでは、行政サービスを充実することにシフトした。その一環として各行政機関には相談窓口を充実させる傾向がある。このような自前の窓口の充実と反比例して第3者機関に持ち込まれる苦情

数は減少の一途を辿っている。行政改革の見地からすれば、第3者機関は不要の産物と称される意見が台頭するのは当然のことであろう。もっとも、ここでいう行政改革とは、肥大化した行政を減量させることが目的であり、効率的・能率的行政の改革である。この視点に立てば、苦情数の減少は第3者機関の廃止という結論になるが、本稿では行政改革の本質的意義を再構成し、第3者機関の存在意義を再考したい。

第2に、地域社会には行政相談

委員をはじめとする国が委嘱する人権擁護委員、保護司、民生委員などがあるが、特に地方分権の進展など制度環境が変化するなかで地域社会における行政相談委員の存在意義について再考したい。

第3に、これらを再考するため、グッド・ガバナンスとの関係において行政苦情救済と行政相談の果たすべき役割を考えたい。

2. グッド・ガバナンスとは

まず、グッド・ガバナンスの定

義であるが、その定義は多種多様である。ここでは、主たるものを眺めたい。

狭義の定義の代表例とされているのが、世界銀行の定義であるが、政治体制の要素をグッド・ガバナンスに含めず、主として「政府が経済的・社会的な資源を開発に向けて活用する際の権力行使のあり方」に着目しているのが特徴である。

具体的には、公的部門の効率性、予測可能な法制度の整備の有無、説明責任、透明性、情報公開などの項目が重要になるとしている。政治・経済の分離を原則するブレトン・ウッズ体制の下で、借入国の政治的な状況を融資基準としてはならないとする「非政治的考慮の規定」（世界銀行協定第4条10項）がある。そのため、ガバナンスを論じる際、世界銀行は政治制度に触れることに慎重であり、回避しているのは、このような制約の下にあるためである。世界銀行

がグッド・ガバナンスで重視するのは、政治的理由からではなく、あくまでも資源配分の改善に貢献するから（つまり経済的視点）であるとしている。

これに対して、経済協力開発機構の見解は、グッド・ガバナンスの捉え方を多角的考察へ拡張、「政治体制」、「経済的・社会的資源を管理する上での権力行使のあり方」、「政府が政策を立案し実行する能力」の三側面から構成されるものとし、公的部門の効率性、法制度の整備状況、腐敗や軍事支出の抑制などの要因も重要であるとしている。

さらに、JICAの見解は、グッド・ガバナンスの概念を民主化志向の存否を問う「国家のあり方」と、政府が効果的・効率的に機能し得るかという「政府の機能のあり方」の2つに区分しており、両者は基本的に同じ思想を共有していると考えられる。経済協力開発機構とJICAの定義の特徴は、

政治体制の要素、すなわち議会制民主主義または民主化の動き（非民主主義体制から民主主義体制への移行）をグッド・ガバナンスに明示的に含めている点である。

加えて、国連開発計画（UNDP）はより広範に、人間開発を目的とした定義を示している。実際の統治行為は経済分野のみに限定されるわけではない。「効率的制度、および公共サービスの効率化と経済成長を可能にする経済・政治環境」が存在し、「制度や規則が公平かつ説明可能で、人権および政治的自由を保護し、その運用について全ての人が意見を言い得る」ものをグッド・ガバナンスとしている。この定義が示すように、UNDPはグッド・ガバナンスを民主的ガバナンスとほぼ同義である。

以上代表的な定義を眺めてきたが、これらの見解を踏まえ、グッド・ガバナンスとは次の3点という状況が保持されている社会であ

ると考えられる。

第1に、不適切な、不正行政への対処がなされていることである。国民(住民)の人権の侵害などがない、または改善がなされている社会である。SDGsで掲げる「すべて人が取り残されていない社会」で、少数者の人権が守られるための制度が完備されていることである。

第2に、社会変動などに即した政策の変更や改善が恒常的に実施される社会こそが、持続可能な社会を支えるシステムがあることである。政策課題の解決に向かって、対処、管理や改良が常に行われていることが肝要であり、国民(住民)ニーズに適合した行政サービスの提供、質的向上が行われていることである。

第3に、持続可能な社会は、行政のみならず、国民(住民)との協働が大切であり、その前提条件には国民(住民)と行政との間に構築された強固な信頼関係が維持され

ていることである。

以上のように、グッド・ガバナンスとは公的な問題解決に向けての改良する体制するシステムとしての位置づけが重要である。

3. 行政苦情・行政相談と政策課題

では、オンブズマンや行政相談委員に持ち込まれる、行政への苦情や行政相談はグッドガバナンスにつながる公的課題といえるのであろうか。一見すると、それは個人の利益に直結する解決策を導きだし、少数の個別利益の保護に留まっているようにも見える。しかし、個別利益の保護には以下のような効用がある。

第1に、個人の苦情は、第3者機関に苦情処理されると、個別の苦情処理案件に留まらず、それが地域全体の「公の問題」として認識されることがある。とりわけ、社会的弱者は、声を上げにくい境

遇にあることが多く、このように取り残されていた社会的弱者の保護につながることもある。

第2に、公共的な課題は行政に組織学習する機会を付与することとなる。提起された問題への解決を通じて、行政機関には新たな問題の発生を防止する機能が生まれることとなる。組織が常に変革の必要性を見出し、発展させようとすることをシステム化することとなる。すなわち、問題解決を通じて、行政内に専門知・経験知が集積され、その情報が他部署にも移転、応用され、問題解決策の発展をもたらす。

第3に、住民間の新たな信頼ネットワークを地域にもたらすこともある。事例によって国民(住民)間にも協働への学習効果が生じ、情報の共有と政策課題としての解決へと結びつく。政策課題の解決に対して、協働の意識の芽生えは、国民(住民)の真の民主主義を体現させる機会を提供する。そ

の過程で、社会全体の目が社会的弱者の意見を含むものへと進化する。

では、個人の苦情を公的な課題に高めるにはどのような活動が必要なのであろうか。概して、行政機関では当該広聴部門が問題を聴取し、所管課への「橋渡し機能」に終始していることが多い。本来であれば、当該組織の全体の問題として、調査、分析機能を強化し政策変更に結び付けることが期待される。

ここに、第3者機関としての、オンブズマン、行政相談委員の存在が注目される。第3者機関は、苦情対象機関への仲介(橋渡し)に留まらず、苦情解決への調査、分析をし意見表明を付加することで、類似の苦情が再発しないための手続き、行政の適正化(手続き)、施策の改善となるような制度設計に寄与することができる。また、国民(住民)が苦情、相談という意思表示が行政の改革、改良をもた

らすことの意義は大きい。行政機関からサービスの供給を待つ「顧客」から意見表示をする「主権者」という位置づけへと自己認識を醸成する。いわば苦情や相談こそが公的な課題を提起する手段といえる。

以上を小括すると、第3者苦情機関の役割と期待が見えてくる。

初期段階では、市民の行政への信頼性の回復や市民の監視機能強化策として注力される。人権擁護とくに高齢者、障害者など社会的弱者の人権擁護を主としているが、所管課への橋渡しの機能(仲介機能)が強いのが特徴である。

しかし、現段階の第3者機関には、国民(住民)とのコミュニケーションのなかで行政のシステム上の瑕疵や政策課題の発見することを期待され、市民の苦情を政策課題へと止揚させる機能が重視される。

現代国家では、行政サービスが拡大しているにもかかわらず、そ

れと比例して第3者機関への苦情件数が急速に増えるわけではない。むしろ苦情件数が増えていなくても政策課題が発見され行政改善されていけば役割は果たしているといえる。かつては、陳情・要求・要望は議員に、苦情は第3者機関への構図であったが、直接行政機関で処理されることとなり苦情処理数が減少する一因である。

また、問題点としてはオンブズマン制度をはじめ行政相談委員制度など第3者機関が国民(住民)に周知されているとはいえない。とりわけ若年層への周知度は低い。また第3者機関同士のネットワーク機能が弱いのも事実である。

制度を取り巻くこのような状況から、自治体では、オンブズマン制度の廃止の危機にさらされている。多くの自治体では、行政機関にある既存の広聴・行政相談システムが十分に機能しているとの認識から、屋上屋を架すとの議論と

して反対することもあるのも事実であるⁱ⁾。

オンブズマンの実績とコストの関係を眺めた場合、理想的かつ魅力的な制度と評されていても、オンブズマンの使命が社会的弱者の保護に傾斜するほど、貧困層と中間層の政治的対立が進み、財政の安定を望む中間層である納税者の反発を招くことが指摘される。財政難が進む社会背景が進むほど苦情救済の認識が薄れ、あるいは黙認し、既存の広聴制度への吸収という政策の選択行動に向かう。しかし、今まで考察してきたように、オンブズマン制度はあくまでも社会のセーフティネットの補完的な役割を担う装置である。権利擁護や政治行政と市民の関係に改善が見られなければ組上へのほらず抜け落ちる可能性が大きい問題をとり上げ解決する機能があることから、政治的対立、経済的理由のみでの廃止には慎重な議論が必要である。

4. 日本固有のオンブズマン事情

わが国におけるオンブズマンの認識は、私的オンブズマンⁱⁱ⁾に代表されているが現状である。私的オンブズマンが行政内部の不正の摘発や精力的に暴露する。これにマスコミが注目し、目に見える実績が強調されるが、公的オンブズマンと異なり行政運営改善、抜本的な改革への意見表明を行わないのが通常である。その背景には、監査機能の不十分という自治体の腐敗防止への自浄作用の欠缺ゆえに私的オンブズマンが台頭した。そのため、私的オンブズマンのイメージが先行し、オンブズマンの概念や役割への理解が歪められ、正確な概念への理解が定着しない一因でもある。

公的オンブズマンが普及しないのは、公的オンブズマンを取り巻く制度環境にもある。たとえば、行政への議会統制の強化への期待

があるものの導入の壁があるのもオンブズマン制度の導入を困難にしている。議会の代理機関機能という位置づけからいえば、当然の如く議会型オンブズマンの導入を期待されるが、議会型オンブズマンを設置した自治体は存在しない。

たとえば、川崎市市民オンブズマン制度の提言(1990年)では、「自治法の壁で断念し、執行部門に設置する方が難点が少ない。執行部門に設置する場合でも、オンブズマンの任命に大幅な議会の関与を認め、かつ職務行使の独立性を保障するなどの配慮をすれば」執行機関に設置しても問題を補うことができるとの消極的な見解が示されている。

また、オンブズマンのインフォーマルな苦情解決を行うこと

ⁱ⁾ 行政管理研究センター「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」2016年、pp.202参照。

ⁱⁱ⁾ 衆議院憲法調査会事務局「議会型オンブズマンその他の行政に対するチェックの仕組み」に関する基礎的資料」2004年、p.36参照。

が多いⁱⁱⁱ。この傾向は日本だけでなく海外でも見られる傾向である。オンブズマンはインフォーマルな交渉によって問題を解決して（実質的な裁判外紛争解決手続）、行政に政策変更を行わせる。その理由は、時間コスト、コンフリクト・コストの節約であり、苦情人の実質的利益と行政機関の利益を斟酌しているともいえる。このような時間コストやコンフリクト・コストの節約からより国民（住民）の行政へのアクセスビリティを高められている。つまり、民間組織では、投資された苦情処理に1ドルごとに最大10ドルの潜在的な利益があるといわれるように、苦情処理により顧客をつなぎとめる関係を構築できると理解されている。行政に应用すれば、苦情の陳述や相談の機会が容易に確保できる機会が確保できれば、信頼性の認識の向上と長期的な行政資源の節約につながるのである。

このことが、よき市民社会の形

成に貢献し、個人の苦情を公的な政策課題へと繋げる提言、意見の表明、行政、NPOなど課題解決のためのネットワーク機能を強化することとなる。第3者機関は市民との情報共有（調査手法、報告内容など）を通じて市民の学習効果を高め、シビックプライドの醸成に寄与すべき役割が重要であろう。

5. 行政相談委員と行政苦情救済

オンブズマン制度の導入が難しいなか、日本における行政苦情救済制度の補完機能をどこに求めるべきであろうか。そのひとつの解決策が行政相談委員制度に求められる。行政相談委員制度の特徴は、やや語弊のある表現であるが、行政相談委員には特別な専門知識を有しない、民間人が他人の苦情を処理する仕組みである。必ずしも専門知識を持たず、他人の知識や

情報を利用して苦情処理する仕組みであり、このような民間人がボランティアで地域の役職に就く仕組みは地域に38も存在する。大阪で設置された方面委員がその始まりで、民生委員へと発展した。その他、保護司、人権擁護委員、家庭裁判所調停委員など位置づけもそれぞれで、非常勤の国家公務員、特別職の非常勤地方公務員、民間人など多くの委員は、地方自治体が推薦し大臣から委嘱されている。これらの制度が果たす役割は、地方自治の本旨を体现することにあり、隣保協同の精神の発想がここにある。

民間人としての行政相談委員に求められる能力はなにか。行政相談委員法第2条によれば、「総務大臣は、社会的信望があり、かつ、行政運営の改善について理解と熱意を有する者に・・・委嘱すること

iii たとえば、山谷清秀「アイルランド共和国のオンブズマンとインフォーマリテイの意義」同志社政策科学研究18巻1号、2016年、p.5372。

ができる。」とある。特定の専門知識は求められないが、行政を理解し調査能力、コミュニケーション能力、責任感を持っているものであることを求めている。長期的な視野に立った理性的判断ができるものであり、粘り強い交渉により行政の改革、改良を行うものである。言い換えれば、行政相談委員の交渉術と「協和」思想で地域

協、誰も疎外しない、根気よく問題の解決を図ることを前提とすることが特徴である。同様の考え方が太平洋諸島のフィジーにみられるパシフィック・ウェイの精神に通じる^{iv}。

携・協力関係の不安定さが徐々に顕在化してきている。
行政相談委員の地域での活動範囲は法定受託事務、自治事務の区別することなく、行政相談を行っている例が散見される。つまり、行政相談委員法では通知についても触れられていないが、各自治体の苦情処理制度を前提・尊重したうえで対応が積極的に行われている現状がある。このような活動は、国民(住民)にとって不利益が生じている、人権侵害がある場合は不可欠である。活動を通じて、自治体が応じてなかったもの、広域的なものへの対処ができることから、国により委嘱された行政相談委員が行う活動は地方自治の本旨と矛盾しないと解される。

の中のグッド・ガバナンスを支えている。そこには、徹底した「話し合い」による宥和主義を前提とし、法律は人間性を無視しない範囲で適用される。国民(住民)からの苦情に対して、法令のみに準拠しないで、グッド・ガバナンスのために新しい生活の知恵(情報)を提供し、他方、行政には住民の声なき声を伝授し、行政へ通訳役するなどの機能を果たしてきた。行政相談委員は、地域基盤である住民のネットワークを全人格的に維持して、問題の解決に注力している。平穏な方法で、全員一致の妥

そもそも、行政相談委員制度は、オンブズマンとは異なった発想、流れから誕生したものである。現代社会において、西欧的な文化による法律による統治のなかで日本独特の解決手法を担うアクターとして機能している。行政相談委員と他の第三者機関は機能的分担も可能であり、両者は補完的な関係にある。

もちろん、地域の苦情や相談機関などとの連携も重要である。自治体側でも行政相談委員を一部他

つぎに、行政相談委員と地方自治の本旨の関係、地方分権社会における位置づけについて考えてたい。行政相談委員は、地方公共団体の業務に関する苦情についても、関係地方公共団体に対して必要な連絡を行っている。地方における苦情の解決促進を図っているが、法的根拠のない業務に係る連

iv 東裕「パシフィック・ウェイの本義と機能」『パシフィックウェイ』春号、2000年、pp.24-33。

携・協力関係の不安定さが徐々に顕在化してきている。

の機関の委員などを兼任させるなど動きが見られるが、より多くの地域における各種の支援組織、相談関係機関との連携を図ることが望まれる。そのうえで、行政相談委員制度固有の特質を生かした活動をしていくことをしていくことが、地域住民の安全・安心の確保・向上と行政の信頼回復のために必要不可欠となろう。結果として、連携により網の細かいセーフティネットが形成されるのである。

6. おわりに

最後に、グッド・ガバナンスのための行政苦情救済・相談のための第3者機関の意義について要約したい。

第1に、政策支援・政策変更・政策管理である。これは、行政への苦情が個人の領域に留まらず、公共へ影響を与えることを意味する。行政への苦情、相談という形式で持ち込まれるものを、政策課

題に止揚させる効果がある。第2に、民主主義の修正機能である。最大多数の最大幸福でなく、社会的弱者、少数の意見を救うことができることである。第3に、本来の政策目的に向かって対処されているかを管理する行政サービスの質に対する指標としての役割がある。

行政苦情救済・相談活動を通じた行政の対応が、持続可能な社会を構築するソーシャルキャピタルの形成をすすめ、誰もが相談できる体制、安心できる社会、取り残されない社会、行政の信頼性の確保に貢献できるのでなかろうか。

オンブズマン・行政相談委員は、個人の苦情を公的な政策課題へと繋げる提言や行政運営の改善に関する意見の表明（行政相談委員法4条）が重要であり、行政、NPOなど課題解決のためのネットワーク機能を強化し、国民（住民）の地域において問題が解決されるという信頼性の構築により、グッ

ド・ガバナンスのプロモーターとしての役割を期待したい。

参考文献

- 今川晃『個人の人格の尊重と行政苦情救済』敬文堂、2011年。
 山谷清秀『公共部門のガバナンスとオンブズマン』晃洋書房、2017年。
 平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』成文堂、2012年。
 拙稿「第3者機関としての苦情処理機関の存在意義とその活動」季刊行政相談 No.168、2021年。
 Reif, Linda C. 2004 "The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System" Martinus Nijhoff.