

苦情の予防と「行政相談や オンブズマンの要らない世界」

浜松学院大学現代コミュニケーション学部講師 山谷 清秀



1. 行政苦情救済による 「自律性の尊重」の視点

予防医療に注目が集まっている。どうしても医療費の削減を志向する色が濃かったり、あるいは「病気になったのは健康管理を怠ったためだ」という自己責任の論調が見え隠れすることもある。しかし、人の生涯において健康的に過ごせる期間(健康寿命)を延長しようという認識は、確かに重要であるだろう。予防医療は、次の2つの視点において意義を見いだ

せる。ひとつは、実際に不調を感じる前の段階においてその不調の発生を予防する、あるいは仮に発生したとしても、重症化や再発といった病状の悪化を予防するといった視点である。もうひとつは、健康な人がその健康を維持・増進するという視点である。こうした視点は、行政苦情救済にも取り入れることができると考える。

本誌159号の特別寄稿で筆者は、「行政相談委員によるエンパワメントの可能性」というタイトルで、行政相談委員やオンブズ

マンの活動が、結果的に住民や行政の自律性の促進につながり得ると述べた。そこでは、行政相談委員やオンブズマンが課題解決をもたらすのではなく、当事者同士が自律的に紛争解決できるような態勢を目指す価値観が重要であると認識される。その延長線上にあるのは、苦情の発生を抑え予防しようという方向であり、さらにその先には、行政相談委員やオンブズマンが存在しない世界がある。一見背馳(はいち)するように見える行政相談やオンブズマンに関するこう

した価値観は、決して新しいものではない。同様の指摘はこれまでも散見される。例えば、「国民の自律性を高めることは、行政相談の方向の1つの大きな柱である」という指摘や、「究極的には、行政相談委員がいなくても、自律的に個々の行政機関が改善できるシステムの在り方を指すことが目的のひとつと考えられる」²という指摘が典型的である。

ではどのようにしたら「行政相談やオンブズマンの要らない世界」は実現されるのか。市民が行政や公共サービス提供者に対して不満や苦情を持つ前の段階において、不満や苦情を行政苦情救済制度が予防することはできるのか。「より良い行政」を目指そうとする動きに、行政苦情救済制度はどれほど貢献できるのか。本稿では、こうした問いの答えを探るべく、「苦情の予防」に焦点を当てて、行政苦情救済制度の取り組みを見てみよう。

2. アングロ・サクソン諸国のオンブズマン制度で見られるガイダンスの発行

(1) オンブズマンの発行する「ガイダンス」とは？

取り組みの1つ目として取り上げるのは、オンブズマン事務局による「ガイダンス」の発行である。これは、オンブズマン本来の役割（すなわち、苦情を受理し、その苦情に基づいて行政の課題を調査し、勧告や意見表明、解決策を提案）に付随して行われるようになった活動である。1990年代初頭に連合王国の地方政府オンブズマンで始まり、連合王国の他のオンブズマン制度、アイルランド共和国、カナダの州レベル、オーストラリアの連邦及び州レベル、ニュージーランドのオンブズマン制度、欧州連合のオンブズマン制度で見られる。

ガイダンスを発行しようという背景には、NPM（新公共経営）改

革の潮流の中で言われた顧客志向に基づいて、「苦情文化」、すなわち苦情をサービス改善のモノサシとして積極的に受け入れ活用しようという姿勢を育てる目論見があった。オンブズマンはそこで、従来苦情救済を専門に担ってきた機関として、苦情処理手続のノウハウを公共サービス提供システム全体に発信しようと試みたのではないかと考えられる。

基本的なガイダンスの内容として、管轄下の行政や民間のサービス提供者に対して、「より良い行政」や「より良いサービス提供」といった概念をいくつかの視点から説明するものや、各機関において独自の苦情処理手続を強化し標準化させようと図るもの、オンブズマンの役割についての理解を求めらるもの、政策的課題に関する認

1 連池横(2005)「行政相談委員の活動と役割」

今川晃編著『行政苦情救済論』全国行政相談委員連合協議会、111ページ。

2 今川晃(2011)「個人の人格の尊重と行政苦情救済」敬文堂、50ページ。

表1：オンブズマンによるガイダンスの分類

分類	概要
①グッド・アドミニストレーション／ベスト・プラクティスの説明	・「より良い行政」に関する原則の提示(倫理綱領など) ・意思決定のための標準化された枠組みや行動の基準の提示 ・より良い意思決定のために必要なこと
②苦情に対応する際のノウハウの提供	(A) 苦情処理モデルの提示 ・モデルの提示、苦情処理の標準化、効果的な苦情処理について (B) 謝罪の方法、不合理な行為をする申立人への対応 ・謝罪する理由や効果・方法について、暴言や暴力への対応
③苦情に対する公務員としての姿勢、救済に対する理解を要請	・苦情そのものや救済の意義についての説明 →苦情からの学習、サービスの質の改善・向上、救済による顧客満足度の向上
④オンブズマンの役割についての理解を要請	・苦情処理の規範的手続とオンブズマンが介入する段階の説明 →オンブズマン制度への理解と協力を要請
⑤個別具体的な争点(情報公開、介護福祉等)に関する情報提供	・情報公開法制、公益通報者保護法制、介護福祉、バリアフリー大学、言語、若者への配慮、監視カメラ、セクシャル・ハラスメントなど →政策的判断を求めるものもあり
⑥チェックリストやテンプレートなど、そのまま業務に使用できるもの	・ガイダンスに基づいて簡条書きや要点といった簡易版にチェックボックスを付したもの ・苦情申立用紙、苦情受付時の要点整理用紙

山谷清秀(2017)『公共部門のガバナンスとオンブズマン』晃洋書房、100ページを一部変更

識の共有を図るものがある。こうしたガイダンスを筆者は6つに分類する(表1参照)。
例えば、①の分類では、「より良い行政」に必要な項目が列挙さ

れる。「公務員として、客観的、公平に市民に接するべき」や「市民の質問には丁寧に答えるべき」といったやや抽象的な内容がある。②の(A)では「市民の問い合わせには3日以内に応

に耳にする問題がある一方で、「マインオリティの言語に配慮した道路標識を設置すべき」といった政治的判断ととらえることのできる提案も見られる。

(2) ガイダンスの意味

いずれにしても、ガイダンス発行の特徴として次の2点が指摘できる。

第1に、強制ではなく、行政を含む公共サービス提供主体が自主的にその体質を改善するよう訴えている点である。従来から示されてきたオンブズマンの意義は、強制的な行政改善を促すことであり、この価値と軌を一にする方向である。

第2に、予防的役割である。「苦情処理」の専門機関としてのオンブズマン制度の本来の役割は、受動的に苦情を受け付け、事後的な

わせには3日以内に「市民の問い合わせるべき」といった具体的な内容もある。②の(B)で示される内容は、まさに苦情処理手続におけるノウハウであり、「激昂する申立人に対してどのように対応するべきか」といった内容がある。すなわち、「カスタマーハラスメント」への対策である³。⑤では具体的な問題に関する情報提供やその解決策の提言が目的となっており、セクハラ対策における問題点の提示や大学における障害者支援といった日本でも頻繁

³ 2019年9月17日から20日までの朝日新聞夕刊の「もっと知りたい」では、「カスタマーハラスメント」に関する記事が、対策も含めて、連載されていた。

救済を個人にもたらし、その上で行政運営やサービスの改善を図ることである。これに対して、行政や公共サービス提供者をオンブズマンがガイダンスによって導く先は、行政やサービス提供者の苦情処理能力の向上、あるいはサービスの質そのものの向上を、各機関が主体的に実現できるよう努力させる方向である。言い換えれば、オンブズマンのところへ苦情が来る前の段階での解決を行政やサービス提供者に求めるのである。これはオンブズマンによる苦情の予防とも言えるだろう。

特に、これらは、行政責任論における倫理や行為規範との親和性が高い。ただし、行政の倫理に関しては大きく2つの方向がある。問題を見つけ出し、不正や汚職を防止しようとする「してはいけない」倫理と、優れた活動や姿勢をアピールする「エンパワーメント」の倫理である。日本の国家公務員倫理法や倫理条例を見ると、どう

しても「悪いことをしてはいけません」的な内容が中心である。だからこそ、オンブズマンが「良い行政とはこういうものである」というように規範を提示し、職員に対して主体的な内面化を促すエンパワーメントの側面には意義を認めることはできるだろう。

(3) 苦情処理の中心となるオンブズマン

その先進事例が、スコットランドの公共サービス・オンブズマンである。スコットランドの公共サービス・オンブズマンは「苦情標準局(Complaints Standards Authority)」という組織を立ち上げ「Valuing Complaint」というウェブサイトを(<http://www.valuingcomplaints.org.uk/>)を運営している。苦情標準局では、すべての公共サービスを提供する組織を対象として、苦情処理手続の改善、単純化、標準化を目的としている。そのため、サービス利用

者の苦情が早期解決され、そしてその苦情がサービス改善へフィードバックされるような具体的な手法についてのガイダンスを提示しているほか、研修のための講師派遣、あるいはeLearningのコース、苦情処理に関する自己評価ツールも用意している。

以上のようなガイダンスの発行、研修の実施、情報提供による課題認識の共有、ウェブサイトの活用を通じて、行政や公共サービス提供者の体質改善を促し、苦情の発生を未然に防ごうとする、すなわち苦情を予防しようとする動きが一部のオンブズマンで見られる。実はこれに類似した動きは日本でも見られる。

3. 総務省行政評価局の「行政評価局調査」の新たな展開

筆者は、2018年12月に横浜国立大学で開催された日本評価学

会の共通論題7「国の施策・事業の評価」行政評価局調査の新たな展開」に討論者として参加させていただいた。

論題にもあるとおり「新たな展開」が本セッションのキーワードであった。いずれも行政評価局調査に際して、「従前とは異なるアプローチ」で臨んだ事例の報告であり、大変興味深かった。以下で簡単に内容を紹介しよう。

第1報告は、「いじめ防止対策の推進に関する調査」である。2013年9月に施行された「いじめ防止対策推進法」によって講じられるいじめ防止対策の施行状況が調査の対象である。特に、「教育現場あらし」ではない点、課題や題解決の後押しとする点、課題や他の取組事例の共有を目的としている点が従前とは異なるアプローチと認められよう。また、こうした法律や基本方針の実施状況の確認は、政策目的と現場の運営状況を照らし合わせようとする「政策

管理」⁴の発想である。すなわち、「いじめ」を限定的に解釈し、いじめと認めない事例があったり、認められた場合でも報告が徹底されないような運営状況における問題点のあぶり出し、効果のないいじめ対策手法を事例として取り上げ、共有する方向性である。

第2報告は、「買物弱者対策に関する実態調査」である。人口減少や高齢化、過疎化によって流通機能や交通網の弱体化が進み、食料品や日用雑貨等の買物が困難な状況に置かれている人びと(いわゆる「買物弱者」)の存在は、もはや広く認識されている。本調査の特徴は、買物弱者対策に関して明確な所管府省がなく、対策の全体像も不明瞭という「行政の空白」があるとの認識を出発点にしていたところにある。そこで、国や自治体の対策の実態や、各地域の取組事例を紹介するという「問題提起型」として、勧告は行わず、現状解明と情報共有を調査の主たる

目的としていたところが、「従前とは異なるアプローチ」であろう。

第3報告は、「障害のある学生等に対する大学の支援に関する調査」である。2013年に施行された障害者差別解消法により、国立大学法人は、不当な差別的取り扱いの禁止や、合理的配慮義務、職員対応要領の策定・公表の義務が課されている。本調査は、学生の立場から支援の取り組みの実態や支援に関するニーズ等の把握を行い、その課題を明らかにして改善に資することを目的として行われた。興味深い点は、何らかの支援策がなされていたとしても、それが健常者側の誤解や、劣化、ユーザビリティの観点から不便さ・使い勝手の悪さを感じさせる事例が見られた点である。これも第1報告と同様に、障害者差別解消法の施行状況の調査という点において「政策管理」的発想による調査で

4 今川晃(2011)前掲書、3ページ。

あるが、「ユーザー」の視点に基づいた調査であるところに特徴があるだろう⁵。

とくに行政評価局調査に関しては、「明らかに違法な行為のある行政機関」が減少しつつあり、その在り方は変容してきたようである⁶。上記の報告はいずれも、「課題の改善方策の提案」というより、むしろ全国の現場での取り組みを情報収集し、その結果を共有する目的で行われた点に新しさがある。このように、ある特定の課題に関する情報収集とその発信は、課題意識の共有や、結果として自律的な解決を促すという点において、先述したオンブズマンによるガイダンスの発行と共通する価値を持つと考えられる。

4. 「苦情の予防」はできるのか

行政相談やオンブズマンといった行政苦情救済制度は、市民から

の苦情に基づいて、その苦情の救済と行政運営の改善を任務としてきた。これとは別の局面において、行政苦情救済制度は、倫理綱領や行為規範(すなわち「より良い行政とは何か」を明文化したもの)の提示(定立化)や、行政や公共サービス提供者における苦情処理システム形成の促進、個別の課題に関する情報提供を通じて、行政や公共サービス提供者が自らを改善できるシステム形成にも努めてきた。

もちろん、行政や公共サービス提供者がどれだけ良いサービスを提供しようと、市民の不満や苦情がなくなるといふことはあり得ない。「行政相談やオンブズマンの要らない世界」を理想に掲げる意味は、当事者同士が自律的な紛争解決を実現できる市民・行政関係の構築、そして行政内において自ら問題解決を行うことのできる持続的な行政の体質改善を追求する点にある。だからこそ、実務にお

いても、研究においても「苦情の予防」という視点はますます重要になるだろう。

ただし、ガイダンスや情報提供が、各現場の行政職員にどれほど届き、心に響き、現実の改善につながっているかはわからない。つまり、「オンブズマンが勝手にやっているだけで、意味がないのではないか」にどれほど実証的に反論ができるかという問いである。ここが行政倫理の難しいところである。

⁵ 本調査は近畿管区行政評価局によって行われた地域計画調査であったが、大学におけるこうした問題は全国的に共通するものであると考えられる。他地域・全国的に拡大することを期待する。

⁶ 山谷清秀(2019)「総務省行政評価局の組織再編の意義と課題」『評価クォーター』第49号、21ページ。