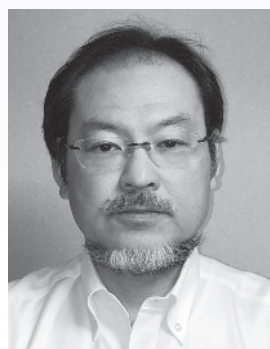


第3者機関としての苦情処理 機関の存続意義とその活動

日本大学教授 福島 康仁



1. はじめに

今日、第3者機関の苦情処理制度については、たびたび費用対効果が低いと酷評され、行政改革の組上にのぼることがある。苦情申立件数が僅少であることからの指摘であり、表面的な定量的評価が先行し、行政国家現象に対する効果的抑止策として存続意義についての議論や認識が十分でないことが要因である。

公的オンブズマン制度(以下オンブズマン制度)は、国際オンブズマン協会(International Ombudsman

Institute: IOI)に加盟している国数が106あることから、世界の約半数がオンブズマン制度を有していることになる。これらオンブズマン制度を設置した国又は州がオンブズマン制度を廃止したケースはほとんど見当たらないことから、第3者機関としての苦情処理機関の意義について再考察したい。

2. グッドガバナンスと 社会経済活動

ガバナンスについて議論が行わ

れ、ガバメントからガバナンスへの流れが時代の趨勢であるとの認識が定着した。ジョン・ピエール(Jon Pierre)とガイ・ピーターズ(B. Guy Peters)によれば、ガバナンスは「政策の形成・実施を行う政府の能力(the capacity of government to make and implement policy)」と定義される。ではガバナンスの健全な状況がどのように担保されるべきだろうか。

世界経済の要の機関である世界銀行、OECD、国際協力機構(JICA)によりグッドガバナンス

(good governance)に関する調査研究がある。行政改革、政治改革はなぜ行われるのか。それは、一言でいえば「よい政府にしていこうこと」(グッド・ガバナンス)を確立することが社会課題の解決となるとの主張がなされてきた。

つまり、民主主義の発展と汚職は反比例するものであり、行政改革、政治改革により民主主義を充実させることは汚職を減少させ、世界銀行の目的である世界の貧困の原因を撲滅することになるとの研究分析が示された。世界銀行は、民主的正当性と多角的な参加を促すために「アカウンタビリティ」、「公開性と透明性」、「予測可能性」(法の支配により結論が予想し得る状況である)という3つの指標を挙げた。

JICAなども民主化志向があるか否かという「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つの方向性が示された。これらの示された視点が、少なからず行政運営や行政の在り方に影

響を与え、80年代には公務員制度改革、公共セクター改革や歳出マネジメント改革として応用され、90年代にはアカウンタビリティ、より進んで情報の公開、行政運営の透明性など規範整備やシステム構築が重要であると認識を定着させたのである。

3. グッドガバナンスとオンブズマン

では、グッドガバナンスを担保する制度として、オンブズマン制度を設置した諸国において、どのように制度上に位置付けられてきたのであろうか。

そこでまず、オンブズマンの基本的な特徴を眺め、その機能的特性を明確にしたい。ウォルター・ゲルホンは、9か国のオンブズマンの比較分析から、以下の特徴を見出しているⁱ⁾。

すなわち、「非司法的な救済手段」、「行政監察活動の動機と対象」、「日常の一般的監察活動」、「監察の具体的方法」、「監察の事後処

理」、「裁量に対する審査」から、共通の機能を抽出している。

活動の面から分析について、ディーン・M・ゴセツラーらは、古典的オンブズマンモデルではオンブズマンの必要条件として、「独立性」、「公平と公正」、「審査手続きの信頼性」、「秘密の保持」の4つを挙げている。

4つの特徴の中でとりわけ重要なものは、「独立性」であるが、それは次のような意味をもつものと考えられる。すなわち、それはオンブズマン事務局が慣習的ではなく、憲法又は法律により設立されていること、オンブズマンは立法機関の代理人として活動し、オンブズマン自身が苦情を処理するために審査を行う独立機関であること、行政内で制度化されたオンブズマンの審査よりも立法機関によって任命された方が望ましいこと、オンブズマンの職務を行うためには安定した任期と再任の可

ⁱ⁾ 園部 逸夫「ウォルター・ゲルホン「オムブズマン」その他一九つの国々における護民官達」ジュリスト Ⅱ Monthly Jurist / 有斐閣「編」、1966参照。

能性があること、オンブズマンの解任は解任に該当する事由があることである。

また、こうした独立性を前提とした「公平と公正」では、オンブズマンは不偏不党の観点から選出されること、オンブズマンの任命は圧倒的多数の支持によること、オンブズマンの活動は政治的紛争から乖離し、いかなる政治集団・団体からの苦情に対応できるようにされていること、そして何人(なんびと)も料金を払うことなく、仲介人を経ることなく直接にオンブズマンに苦情を申し立てられること、オンブズマンは管轄権の範囲内ではあらゆる機関や公務員も批判することができ、特定の状況を解決する勧告をなし、それらの再発を防止できることなどがある。

「審査手続きの信頼性」では、オンブズマンの一般的管轄権は特定の行政機関や特定の苦情形態に限定されることなく広範でなければならぬこと、オンブズマンは行政や管轄範囲の公務員に関連す

るどのような苦情も調査できると、オンブズマンは政府及び準政府機関への苦情を調査できると、オンブズマンは自らの意思で調査を開始できること、政府機関の職員はオンブズマンに協力しなければならぬことなどがある。

「秘密の保持」では、オンブズマンは秘密性を維持しなければならないこと、オンブズマンは記録を検証されたり作成を強要されたりしないことが挙げられている。

また、ドナルド・C・ローワット(Donald C. Rowat)教授は、オンブズマンの本質として、オンブズマンは議会の職員であり、議会により任命され議会に報告できること、オンブズマンは公平な立場にあり、議会自体からも政治的に独立していること、オンブズマンは客観性と卓越した知識と威信を基礎とした調査権と勧告権のみを持ち、議会への報告・公表を行うこと、自発的な調査権を有すること、直接的、非公式、低廉であることであるとする。

このような最低限度の特性を有

するものが古典的モデルである。

オンブズマンはこのような特性を有することで、個々のケースの行政苦情救済を超えて官僚の行動様式や制度の在り方まで影響を与えてきた。とりわけ、いかにオンブズマンがグッドガバナンスの形成に大きく寄与してきたかは、今日の世界銀行とオンブズマン制度の連携関係を模索する姿勢からも明らかである。一例をあげれば、2014年3月にワシントンで行われた世界銀行の円卓会議において、国際オンブズマン協会と世界銀行は、「グッドガバナンスと効率的なサービスのむけて」と題して、将来にわたる強い連携を打ち出していくことを確認している。さらに、2015年3月には「開かれた政府の促進のためにオンブズマン制度の改革」についての議論が進んでいる。

これらの会議では、政府のアカウンタビリティとともに、公益増進にはオンブズマンの果たすべき役割は将来に向けてさらなる期待が大きい。すなわち、オンブズマ

ンは単なる個人的な苦情処理に留まらず、公共の利益を増進すること、システム改良することに継続的に寄与することが期待されている。

4. オンブズマンと公平性

オンブズマンの特徴の一つである公平性に焦点を絞り考察を進めたい。

オンブズマン制度を導入している国々では、行政の役割分担の拡大傾向に比例して苦情処理数が増加傾向には必ずしもない。

わが国では国レベルのオンブズマン制度は導入されているとはいえないが、その代替的制度として総務省行政相談委員制度が日本的オンブズマンと評されている。しかし、国民からの相談件数が伸び悩んでいるのが現状である。一方、地方レベルのオンブズマン制度は、90近い自治体で設置はされたものの、相談件数対維持費用のコストパフォーマンスの視点からおよそ1割が廃止されている。

他国に目を転じてみても、アングロサクソン系諸国で初めてオンブズマンを設置したニュージーランドでは、制度改正を繰り返し、苦情対象が広範囲となっている。国の行政に関わらず地方自治体やコンプライアンス環境まで苦情救済を行っている。しかし、苦情件数は増加の一途をたどっているかというところではない。

これらの原因は、第1に、古い歴史をもつニュージーランドでさえ、制度自体が国民に周知されていないことである。低年齢者層ほど制度の周知度は下がる傾向にあり、高齢者ほど関心度は高い。オンブズマン制度を待望していた世代、また苦情救済制度が複雑化されていく前の世代は、オンブズマン制度への信頼度も高い。第2に、地方自治体の苦情受付制度の充実が挙げられる。かつて議員を經由していた「要求・要望」は、行政窓口に直接持ち込まれ、「苦情」処理は第3者機関へと持ち込まれるようになった。しかし、現在は苦情についても行政内部で処理す

る風潮が高まっていることから、第三者機関であるオンブズマンへの苦情が減少したと考えられている。第3に、苦情処理制度のネットワークの弱さであり、ネットワークは、オンブズマン個人のネットワーク資源に依存する傾向がある。

このような行政権の拡大の中で行政自らが要望対応・苦情救済活動をする状況で、オンブズマン制度の存在意義は衰退していくのであろうか。また、オンブズマンは個人的な苦情処理を積み重ねる意義は何であらうか。

苦情救済制度の意義は、単に苦情処理件数ではなく、国民(本人)と行政(代理人)との関係において公平性を担保し、国民の信頼性を継続保持するところに、存続意義がある。これは経済指数からも証明できる。

例えば、オーストラリア消費者問題専門家協会(SOCCAP)は、苦情を処理することの利点には、組織に対する顧客の信頼の向上、公平性、公平性に対する認識の向

上が含まれることを示すレポートを公開している。この調査は、公的機関が効果的な苦情処理の社会的投資収益率(SROI)を定量化する重要性を強調している。

同協会のFionaBrown最高経営責任者は、民間組織と公共部門の組織の主な違いは、特に公共組織のROIを計算するフレームワークがなく、その構築が必要であるとする。民間組織では苦情処理に投資された1ドルごとに、組織に最大10ドルの潜在的な利益があることといわれる。民間組織は、苦情処理の良否に依存し、その顧客をつなぎとめることができることは将来への利益を意味する。もし不満足な顧客がいれば当該民間組織とは疎遠関係となり、他の組織と関係を構築する。その一方、公共分野では、顧客である国民は行政と縁を切る選択肢はない。タニア・スルデン教授によると、私的顧客と公的顧客の行動の違いを理解することは、研究の重要な要素になるとし、この相違を認識し苦情処理能力を高めていくこと

は、政府がコンプライアンスの向上、政府の意思決定や政策部門に関する信頼の認識の向上など、効果的な苦情処理は、政府にとって長期的に大幅な行政資源の節約になる可能性を示唆する。

5. オンブズマンの苦情処理方法と社会改良

オンブズマンの苦情に関する調査は、苦情の申し立てに対する場合と自発的な調査により、重大な社会的課題に対して介入し改善するものである。

これらのいずれの調査においても、オンブズマンと官僚との交渉資源は、「権威」を基軸としており、法令に基づいた権限フォーマルな手続き形態である「勧告」が政府諸機関に対して行われることは稀である。苦情処理活動の実態は、形式的手続きを経て、議会や内閣総理大臣などに報告することは少ない。外からの行政統制によらず、官僚組織自ら内部変容を促すインフォーマルな交渉という活動形態

は、制度の機能不全を意味するものではない。オンブズマンの活動は、司法による救済に対して、国民が消費する時間コストや経済的コストを節約に寄与し、実質的な苦情解決である。

また、オンブズマンのインフォーマルの交渉過程は、個別の苦情処理に留まらず、官僚制に根付くシステムの欠陥や手続き上の問題点を改善することに貢献している。司法による個別事案の解決を積み重ね、それが行政の変容あるいはそれを基としたよりも、インフォーマルな交渉過程において、官僚制の自己改革に働きかける有用的かつ必要な外圧として機能する。行政苦情申立者の行政苦情は、オンブズマンによって課題の抽出がなされ官僚に制度の欠陥を提起し、官僚自らが指摘事項を組織内に取り込むことにより制度改良がなされる。この意味でのオンブズマンは変革者として位置付けられよう。

このような事情に鑑み、オンブズマンの苦情解決への活動指標に

6. おわりに

ついて数値公表しているものの、相談・解決件数で評価する方法は一面的な評価にすぎないといえよう。すなわち、勧告権の公式的な権力発動は例外的な行為であり、通常、各省庁は、オンブズマンの要求に対して協力的な姿勢が採られることから、法令による権限の行使の必要性はなく、その発動以前にオンブズマンの権威が十分に機能している点をむしろ評価すべきであるⁱⁱ。

法的システムに基づく勧告など、表面的な苦情への対応をせず、行政へのインフォーマルな交渉で苦情を処理することが多いことから、行政側は裁判で敗訴した場合のような対応ではなく、行政の自ら修正する機能を助長する機能があるともいえる。オンブズマンはそのような行動を可能とするよう、また、より効率的な修正機能を協働的行動の中で作動するように政治的行動を模索することが多い。

官民の垣根が低くなり、多分野で協働という言葉がキーワードになってきている。今後、真の協働を進めるにはスムーズな苦情救済・相談処理が可能な社会システムの形成が必要である。その一翼を担うオンブズマン制度であるが、同制度があればすべての苦情処理が良い方向に変わり、すぐに人々の幸せを保障するものではない。

しかし、オンブズマン制度は公平と公正な民主主義との根幹を形成し、民主主義を発展させることで、これからの協働型社会のネットワークを構築することに寄与することは事実である。

わが国においては、フォーマル、インフォーマルを問わずグッドガバナンスの形成に日本型オンブズマンとしての、行政と民間、国と地方の橋渡しをする行政相談委員制度の存在もそれ相当の意義を有するように思われる。

参考文献

- ・ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics, and the State* (New York: Palgrave Macmillan, 2000).
- ・ 国際開発事業団「参加型開発と良い統治：分野別援助研究会報告書」、1995。
- ・ Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, Revised Second ed., Lanham: University Press of America, 1985, pp.4-5; D. C. ローワット (川野秀之監訳)『世界のオンブズマン構想』早稲田大学出版部, 1989, pp.5-6.

ii 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、第3章に詳しい。