

# ガバナンス時代における オンブズマンと行政相談委員

同志社大学政策学部教授 風間 規男



## はじめに

早稲田大学の博士後期過程に在学していた私は、1990年11月、川崎市に市民オンブズマン制度が発足すると、専門調査員として勤務することになった。実際に制度が動き出すと、教科書で学んでいたオンブズマン制度と苦情救済の現場との間に乖離があると感じるようになった。この違和感を読み解く作業を通じて、オンブズマン制度と行政相談制度の違いを浮かび上がらせてみたい。

## 1. オンブズマン制度を支えるパラダイム

オンブズマン制度は、1809年にスウェーデンで誕生したローカルな制度だったが、第二次世界大戦後、フィンランド・デンマークなどの北欧諸国に広がり、やがて世界中に普及した。

その背景には、国家が市民生活を「ゆりかごから墓場まで」支える福祉国家の進展があった。行政と市民の関係が深まったことで、両者の間に発生するトラブルが増えていった。同時に、官僚制の存在感が高まる行政国家化も進行した。社会問題の解決には高度の専門知識が必要とされるが、政治家

は、問題の解決に必要な知識をもっていない。実務を通じて専門知識を身につけている官僚たちに政策の形成・実施を委ねられるようになった。

このような状況において、選挙で選ばれた議会による統制や、法に基づく裁判所による統制といった伝統的な方法では、行政を適切に統制することが難しくなり、新たな行政統制手段として、オンブズマン制度に期待が集まったのである。

オンブズマン制度は、国家と市民の間の緊張が高まる中で、市民の利益を守る仕組みとして定着してきた。欧米では、緊張は避けるべきではなく、対立の中から良い

ものが生み出されるといふ「弁証法」の思想が根付いている。

裁判を例にとろう。法廷では、原告と被告という明確に立場の異なる人たちが向かい合って座り、それぞれの立場から立証を行う。双方の主張に耳を傾けることで、裁判官はよりよい判決を下すことができる。と信じられている。政治の世界にも弁証法の思想が息づいている。たとえば、イギリス議会の議場では、与党と野党が向かい合って座り、時にユーモアを交えて相手を批判する。そういう関係からよりよい政治的な決定に至ることができると信じられている。

市民は権利を主張し、行政は行動の正しさを主張する。その明確な対立状況の中で、オンブズマンは市民の権利を守り、時には行政側の妥当性を追認する。両者が真っ向から対立している「弁証法的な状況」を前提にオンブズマン制度は機能しているのである。

## 2. 苦情救済の現場で抱いた違和感

1990年11月、川崎市に行政苦情を広く扱う市民オンブズマン制度が発足し、初代専門調査員に就任した。市民から話を聞き、部局担当者へのインタビューや現地調査を実施したうえで、オンブズマンと協議を重ねながら回答案を起案するのが主な仕事だった。

在任中に様々な苦情を扱ったが、大学時代に学んだオンブズマン制度のイメージと、川崎市の現場で経験したことは、かなり違っていた。たとえば、次のようなことに違和感を抱いた。

オンブズマン制度では、苦情対象の行政担当者、誰が申し立てたのかを伝え、事実関係を調査することになる。しかし、市民の中には報復を恐れて、名前を伏せて調査することを要望する人が少なからずいた。行政と闘う姿勢を見せてくれないければ、オンブズマンの仕事は成立しない。

オンブズマン制度は、権力をもつ行政に市民が自己の権利を守る

ために利用されることを想定している。しかし、苦情事案で、かなりの割合を占めていたのが近隣トラブルだった。ビル建設をめぐる日照問題、ワンルームマンションの騒音問題など、本来は民間同士のトラブルであるが、生活環境行政として市が関わっているために、それに引っかけたオンブズマンに申し立てられる。オンブズマンが民間人の争いの仲介役を担うことはできず、行政の対応に不備がなければ、苦情処理手続が終わってしまう。

苦情の中には市の制度や組織に問題があり、市長に勧告や意見表明を行うべく検討に入ったことが何度かあった。しかし、市側は、オンブズマンが勧告や意見表明を検討しているという情報をキャッチすると、指摘対象を改善する動きを見せる。行政が自主的に改善しようとしているならば、あえてアクションを起こす必要はないということになって取りやめになる。苦情の処理過程においても、市側は、オンブズマンと対立するというよりも、理不尽な要求をし

てくる市民を納得させるために、オンブズマンに協力する姿勢を見せることが多かった。

### 3. ネットワーク・ガバナンス時代の到来

政治学では、公共的な問題を解決するスタイルを「ガバナンス」という。これまで、公共的な問題を解決するのは、政府だと考えられてきた。国家に資金・人材・情報が集められ、政策を展開することで問題が解決される。ガバナンスへの期待を一身に集めた国家の役割は拡大し、福祉国家化が進行した。

しかし、20世紀も後半になると、政府によるガバナンスの限界が認識されるようになった。たとえば、政策の対象となる問題は、容易に国境を越える。各国政府は、国益を優先するがゆえに、グローバルな課題の解決の足を引っ張るような行動をとる。また、時々の政権は有権者の支持によって成立している一方で、国民が喜ぶ政策を打ち出す一方で、負担の話は控える。

低成長のステージに入るとどの国も慢性的な財政赤字に悩まされることになる。

福祉国家の行き詰まり感が強まっていく中で、注目をされているのが「ネットワーク」によるガバナンスである。まちづくりや地域振興の多くは、自治体が主体となって進めるのではなく、官民のネットワークの中で政策が生み出され実施されている。

政府によるガバナンスでは、政策の主体である政府と、サービスの受け手である市民が明確に分かれているが、ネットワークによるガバナンスでは、両者の境界線はぼやけている。たとえば、「安心安全なまちづくり」において、親は、近所の子供達を連れて登校する政策の主体であるのと同時に、自分の子供の安全を守ってもらう政策の対象でもある。ネットワークでは、「多対多」の網状の関係の中で、ガバナンスが展開される。

### 4. ガバナンス時代に合った行政相談体制

オンブズマン制度は、行政と市民が対峙する「1対1」の関係において、苦情の救済を図り、行政の独善的な行動を防ぐことを目的としてきた。二者の緊張関係の中で、市民は自己の利益を守るために、オンブズマンに苦情を申し立て、行政は、オンブズマンの調査を受ける中で行動の正当性を主張する。オンブズマンは、両者の対立がよりよい行政の実現につながるように弁証法的な展開を可能にする仕組みとして存在している。

しかし、ネットワーク的な関係では、そこで発生する不満や苦情の多くは、行政に対して向けられたものではなくなる。行政がネットワークにおける行動を改めても、市民の苦情を解決することは難しい。川崎市の条例では、オンブズマンの調査が開始される条件として、自己の利益に関する苦情であることを求めている。市民が地域社会の状況に問題意識を持ったとしても、苦情の救済につながる

らないので調査が開始されることはない。

スペインのオンブズマンである「護民官」は、リーマンショックの際、同種の苦情が多数申し立てられたことを受けて、自己の発意により調査を開始する権限を利用して、政府の課題を徹底的に洗い出し、政策的な対応を迫る報告書を公表した。これを「アドボカシー活動」というが、護民官は、苦情の傾向を分析し、採用すべき政策を具体的に提案する役割を担っている。オンブズマン制度は、個人の苦情救済機関から、社会全体の課題を解決するためのアドボカシー機関に重心を移動させつつある。そこには、行政と市民の二項対立ではなくネットワーク的な関係の中で発生する苦情の解決には、アドボカシー活動が有効だという認識がある。

日本の行政相談委員制度は、これから様々な政策領域で採用されていくことになるネットワークに基づくガバナンスに適合的である。

行政相談の現場では、多くの場

合、相談者の気持ちに寄り添いつつ、相談案件を地域の課題と捉え直して、行政の担当者と話をしながら、関係者と一緒に課題の解決を模索する。そのような行政相談委員の活動は、ネットワークを通じたガバナンスを機能させる。日本人は、行政と闘うよりも協力関係を築きながら自分が抱える問題を解決することを得意としてきた。「和」を尊ぶ日本の地域社会で築き上げてきた行政相談委員の活動スタイルは、ネットワーク的なガバナンスにおいて機能を発揮しやすい。

ガバナンスの時代において、行政相談委員は、次のような点で優位性を持っている。

第1に、アクセスのしやすさである。オンブズマン制度のように、行政と対決する姿勢を表明にする必要も、「こうして欲しい」という解決策をあらかじめ持っている必要もない。行政相談委員に対して、自分の「悩み事」として話をしに行けばよい。

第2に、苦情対象を明確にする必要はない。実際、行政相談には、

自治体や民間企業に関連する相談事案も数多く寄せられている。相談対象を限定していないのは、官民の様々な主体が連携しながら問題の解決を図る上では大きなアドバンテージとなる。

第3に、総務省のサポートが得られる点も重要である。課題の解決を考える時、行政を理解し政策効果の把握・分析の専門家である総務省のアドバイスを受けることができる。また、行政相談を端緒として行政運営改善調査を行ったり、行政改善推進会議につなげるなど、様々な制度的武器も用意されている。

第4に、行政相談委員がネットワークで結ばれている点である。全国行政相談委員連合協議会などを通じて、個人の力では解決が難しい問題について情報を共有し、「ゲッドプラクティス」を学び合っている。その役割を十分発揮できるように、同協議会が「ネットワークハブ」になることを期待している。