

オンブズマンの役割とアカウンタビリティ

The Ombudsman's Role and Accountability

山谷 清秀

1. はじめに

日本においてオンブズマン制度が導入されたのは1990年に東京都中野区における福祉オンブズマン制度、そして同年に神奈川県川崎市における市民オンブズマン制度が端緒であった。導入の議論は、ロッキード事件やリクルート事件といった政治や行政に対する市民の不信感をもとに活発になった。ただし、日本のオンブズマン制度はこうした政治や行政の汚職や腐敗を暴露するような「悪者をやっつける」機能は持たない¹。オンブズマン制度の基本的な機能は、市民の苦情や相談にもとづき、独立して行政の運営を調査し、改善策を勧告（あるいは提案）² するところにある。ただし、この機能のとらえ方によって多様なオンブズマン概念が議論されているのが現状であろう。いずれにしても、「公共サービス提供システムにおいて、いかにアカウンタビリティを確保するか」という現代政府の大きな課題に対して貢献のできる装置であるという認識は、一定程度共有されていると考えられる。この点については、世界銀行によってオンブズマンが「アカウンタビリティのシステム（accountability system）」や「アカウンタビリティのメカニズム（accountability mechanism）」と呼ばれ、ガバナンスにおける“voice”機能に関する重要さの認識の高まりとともに、その制度設置が推奨されてきたことから言えるだろう。

「アカウンタビリティ」は、行政学においては行政統制論や行政責任論において、「行政の民主的な統制」を追究するための重要な概念である。ただしその概念については、内包される階層性を前提にして、コンプライアンスを追及するもの、行政の事業の業績を可視化するもの、行政やそれ以外のアクターの複数の取り組みを束ねて社会的なアウトカムを把握しようとするもの、というように多彩さを前提としている。

しかしながら、オンブズマンが「アカウンタビリティのシステム」や「アカウンタビリティのメカニズム」と言われる一方で、オンブズマン研究は必ずしも「どのようなアカウンタビリティの確保にどのように貢献するのか」を明らかにすることはなかった。もちろん政治文化や、行政における財政難、さらには概念輸入時・制度導入時の誤解もあろうが、こうしたアカウンタビリティの尺度を用いて、「既存の広報や相談といった制度とオンブズマンはなにが異なるのか」という疑問に答えることができなかったため、日本においてオンブズマン制度が普及・拡大することがなかったとも考えられるかもしれない。

いずれにしても、オンブズマンとアカウントビリティとの関係を考える上でのヒントとして、公共サービス提供システムにおけるアカウントビリティの意味と、オンブズマン研究における「インフォーマリティ」という言葉をもとにしたい。本稿では、ガバナンスにおけるオンブズマン、そしてオンブズマンの実態的役割について先行研究をレビューし、オンブズマンとアカウントビリティとの関係について考察する。

2. “voice” 機能とオンブズマン

2-1. 民主主義における“voice”の意味

“voice”と言えば、個人と組織の関係に焦点を当てた組織論においてしばしば議論される。それは次のようなものである。すなわち、サービスや商品に対する個人の対応について、発言 (voice)、離脱 (exit)、そして忠誠心 (loyalty) といったキーワードで語られる (Hirschman 1972)。Downing と John (2012: 1-2) はこれを 1985 年のコカコーラの新製品の失敗話を示しながら説明する。コカコーラが 1985 年に新製品を発売した際、多くの顧客が新製品から離れ、別の顧客は旧製品に戻すよう求めた。結局コカコーラは新製品がある一方で旧製品を「コカコーラ・クラシック」として再導入したのである。顧客がコカコーラから離れ、ペプシといった他会社のコーラを選択するようになれば、それが「離脱」となる。これに対して、新製品に対して不満の意見を述べたり、旧製品に戻すよう訴える行為が「発言」となる。こうした「発言」や「離脱」は、顧客のコカコーラに対する「忠誠心」を前提としている。

Hirschman の議論は、組織に対する個人のふるまいを前提としたものであるが、この議論は民主主義国家においても重要な意味を持つ。それは国家が提供するサービス、行政活動のアウトカムについては、「離脱」が簡単ではないという点にある。このような状況においては、「発言」の機会の保障は一層重みを持つ。したがって、たとえば世界銀行では voice と accountability を関連づけてその重要さを提示するのである (World Bank 2006: 2)。こうした背景からも、民主主義の実現のためには公正な選挙だけでなく、情報公開、市民参加、そしてオンブズマンといった補完的なツールが求められてきた。

ところで、「民主的な行政運営の実現」は行政学の至上命題の 1 つであり、行政学のテキストでは行政統制論と行政責任論において扱われる内容である。そこでは、代表制民主制にもとづいた議会による外在的な行政統制の視点だけではなく、組織管理やその他多様な制度による行政内部における統制、さらには行政職員個人に内在するプロフェッショナルとしての責任にも言及される。その際しばしば登場されるのが「アカウントビリティ (accountability)」と「レスポンシビリティ (Responsibility)」という責任の概念である。前者のアカウントビリティに関しては、民主主義国家においては、政府の活動や結果に関する責任を確保するための用語として、不可欠になって

いるのが現状であろう。

他方で、現代の政府においては多くの公共サービスが民営化されている。行政改革の潮流のなかで、巨大化した行政とそれともなう巨大な財政の縮小が目的にされ、多くの領域にわたる公共サービスは、政府が直接提供するのではなく、民間企業が政府から委託を受けて提供する状況になった。

こうした状況のなかで、公共サービスの提供に関するアカウントビリティの確保が困難となった。すなわち、公共サービス提供者の活動や提供するサービスの内容について、政府、そして究極的には市民はいかにコントロールができるのか、という問題である。これは、メタ・ガバナンスの議論にも通ずるところがある（Bevir and Rhodes 2010: 81-82）。世界銀行が voice と accountability の重要性について、多様な機会を繰り返し強調するのも、こうした背景がある。この公共サービス提供システムのなかにおけるアカウントビリティ確保の困難について、提案される1つのツールがオンブズマンである。

2.2 オンブズマンの普及と概念

「オンブズマン」の概念について一度確認しておこう。先進国や発展途上国を問わず全世界に普及しているオンブズマン制度については、その機能のバリエーションはあまりにも広範囲に及ぶ。そのため各国・各地域のオンブズマン制度（あるいは類似制度）を整理する試みもこれまでのオンブズマン研究のなかで多数行われてきた。各国・各地域の制度導入に際してはその統治制度や既存のしくみとの関係、さらには国際的な関係において制度設計が行われ、当該国・地域の統治制度のなか位置づけるために、オンブズマンの概念は改変されてきた。

たとえば東アジアでは、歴史的に中国文化圏の持つ「行政監察」の機能がオンブズマンととらえられている。これに対して、西欧諸国、とりわけアングロ・サクソン諸国においては、市民がより良い公共サービスを受益するための装置としてとらえられよう。くわえて、東欧諸国、とりわけバルカン半島地域においては、歴史的にある人種間の対立の緩和を目的とした人権擁護型のオンブズマン制度が設置されている。これはまた、単に人権擁護を目的としているのではなく、欧州連合加盟のための布石にもなっている。すなわち対外的に「民主的国家」として認められる手段の1つとして、オンブズマン制度の導入が利用される。さらに、南アジアやラテン・アメリカ諸国においては、政治家や公務員の汚職や腐敗を防止する装置として認識される。

以上のように世界におけるオンブズマン制度の現状を確認すれば、「オンブズマンとはなにか」という共通の定義を得ることは不可能であり、逆にオンブズマンの固定的な定義の提示は、オンブズマンの潜在的な機能の可能性を狭めてしまうことにもなりかねない。こうしたオンブズマンの定義については、国際的なオンブズマンの団体

の会員資格からヒントを得られる。

たとえばアジア・オンブズマン協会では、正会員が備えるべき要件 (full membership) についての規定がある。それは、①所管当局による決定・勧告や作為・不作為に対する個人又は団体の苦情を調査すること (調査権)、②所管当局に勧告を行うこと (勧告権)、③所管当局から独立して機能を発揮すること (独立性)、④活動の結果やその他調査によって判明したあらゆる事項について、国、政府又は立法府の長に報告を行うこと (報告権) の4つである³。そしてこの4つの要件を最低要件と捉えるのであれば、多様な形態をふくむオンブズマンの概念をイメージできるのである。くわえてその機能についても、①公的機関に対する国民の苦情を処理し、その解決を図ることそのものを重視するもの、②公務員による汚職行為や不正行為を摘発・防止することを重視するもの、③国民の基本的な人権の保護を重視するもの、④行政を監視し、行政運営の改善や制度改正を図ることを重視するものというようバリエーションも確認されている (片岡 2012: 6)。

2.3 ガバナンスとオンブズマンへの期待

世界ではオンブズマン制度の重要性に対する認識は高まりつつある。それはガバナンスにおける“voice”機能への注目のためである。ここでいう“voice”は、情報公開や市民参加といった民主主義の基本的要素を内在する公共圏を支えるツールとして認識される。オンブズマンについては、基本的には先進国でも発展途上国でも同様に、市民 (ないし顧客) の声にもとづいて、「いかに公共サービスの質を向上させるか」という点に集中している。

ところで、オンブズマンは Bovens の示すアカウントビリティの3つの視点である「民主的視点(Democratic Perspective)」、「制度的視点(Constitutional Perspective)」、「学習の視点(Learning Perspective)」のいずれも促進できるところに強みがあるとも指摘される (Bovens 2007: 462-467; Buck, Kirkham and Thompson 2011: 46)。とりわけ民主的視点から見てみよう。

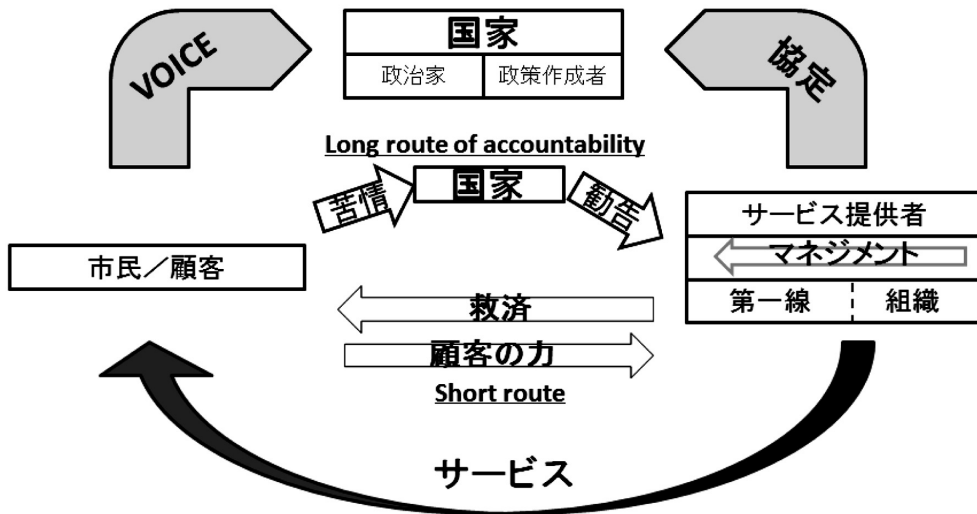
政府の活動を効果的に『委任のチェーン(chain of delegation)』へつなぐことによってアカウントビリティが政府の活動を統制し正統化すると Bovens が指摘したように、民主的プロセスへのオンブズマンの関与は、オンブズマンがその職務の結果を議会あるいは首長へ報告するところで最も大きな根拠がある。オンブズマンが議会では担いきれない複雑で困難な苦情の処理を担うことで議会の請願 (petition) の機能を援助し、大臣の責任を問うために技術的な監視 (technical scrutiny) を提供することで議会による行政統制機能を補完するのである。

このように、公共サービス提供システムのなかにおけるアカウントビリティ確保において、オンブズマンの存在意義は次の図1のように示される。通常の「委任のチェー

ン」において、公共サービスのアカウントビリティの確保は、「長いルート（long route accountability）」を経由しなければならない。

市場を通じたサービスなのであれば、上述した Hirschman の「発言」、「離脱」、「忠誠心」を前提にして、顧客とサービス提供者との間の直接的な売買の関係によって、サービス提供者のアカウントビリティを確保できる。しかしながら公共サービスの場合、市民は政策作成者や選挙された代表にまずその発言（voice）を届けても、その後政策作成者や選挙された代表から権限を与えられたサービス提供者に届くまでに多くの失敗が起こると指摘される（Husain 2011: 247-248）。すなわち、市民から政策決定者を通じて、現場のサービス提供者までの距離、あるいは技術的・専門的な知識のギャップが、サービス改善の実効性を困難にするのである。

そこでオンブズマンは、サービスの受益者である市民に直接的な「発言の機会（voice）」を与えることにより、「短いルート（short route）」をもたらす手段として、オンブズマン制度が注目されるのである。言い換えれば、「アカウントビリティのショートカット機能」とも言えよう。このような概念的機能からオンブズマン制度は「アカウントビリティの装置」と表現されるのである。



Husain 2011: 248 をもとに筆者作成

図1：サービス提供とアカウントビリティにおける関係

もう1つの役割は、公共サービスの提供方法についての改善を契機として、オンブズマンが政府とサービス提供者との間の協定やマネジメントの關係に影響を与え得るということである。したがって、代表制民主制、すなわち議会の補完機能を持つという射程からは、ガバナンス論だけではなく、ガバメントの改革にも話を展開される。つまり、苦情処理を通じた行政運営の改善や政策提言が、ガバメントの改善や改革に結びつく。むしろ、オンブズマンの根幹となる「苦情を受け付け、正式な調査を行い、勧告をする」という役割からも、期待されるのは行政運営の改善や制度の変更といったガバメントの改革である。

2.4 日本のオンブズマン制度の状況

オンブズマン制度に対する上記のような期待がある一方で、日本の地方自治体のオンブズマン制度の状況については以下のように指摘できるだろう。

第1に、1990年制度導入以降いくつかの地方自治体で導入が見られた。その導入については次のように特徴付けられよう。1990年代前半は政治・行政の汚職や不正を契機として制度導入の議論が行われた。ただし制度設計自体は汚職や不正に対する直接的な効果を意図せず、「失われた行政の信頼性の回復」、「開かれた行政の実現」を目的としたオンブズマン制度の導入が図られた⁴。その後1990年代後半になると、広聴や相談、市民参加の延長線上、あるいはそれらのオルタナティブな手段としてオンブズマン制度が認識されるようになった。こうした制度設計は、行政を監視し市民からの信頼を取り戻すツールとしてオンブズマンを位置づけるのではなく、市民の行政への参加機会の充実、市民と行政との間の紛争解決、より良い行政サービスの実現といった目的のために苦情を利用するという認識になる。その後2000年代に入ると、関東や関西の都市圏を中心に福祉オンブズマン制度の普及が見られるようになった。

第2に、宮城県、鴻巣市、御殿場市、諫早市のように、一度制度を導入した地方自治体において、制度の廃止や相談制度との統合が見られた。主な理由は「所期の目的を達成した」や「苦情申立件数の減少」であり、そこに財政難による予算削減や行政改革による部署数の削減といった背景が加わるだろう。このような状況のもと、2000年代前半までにはオンブズマン制度の普及拡大に期待が寄せられていたり、あるいは制度導入が急務であると認識されていた一方で、その後「普及は見られなかった」と評価されるようになった(宇都宮 2001: 283, 299; 今川 2011: 68)。

第3に、「なにがオンブズマン制度であるか」という定義について、共通の認識がないこともあげられよう。たとえば総務省行政評価局が開催する「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会」がある。ここには2016年時点で34の地方自治体のオンブズマン制度が参加しており、これは1つの指標となるだろう(行政管理研究センター2016)⁵。しかしながら、①参加メンバーの中には「区民の声委員会(新宿区)」、「県

民相談制度（秋田県）」のように「オンブズマン」の名称を持たない制度がある、②国分寺市や川西市のようにオンブズマン制度を設置しているにもかかわらず参加をしていない制度がある、③府民簡易監査制度（京都府）や環境基本条例（滋賀県）のように、一部の研究においてオンブズマン制度の一形態として扱われる制度もある、という状況にある。なお、定義に関しては機能面からも多様な議論が行われてきたが、本稿では紙幅の関係のため別の機会に譲りたい。

いずれにしても、制度が十分に普及しない理由としては、「オンブズマン制度がどのようなものかについての理解が不十分であったことから生じたものといえそうである」という指摘もある（林屋 2002: 60）。このような状況は、「オンブズマン制度が必要な理由」を実務・研究の両側面から十分に示すことができなかつたという点に起因するのではないだろうか。たしかに今川（2011: 68）は、「オンブズマン制度は政治や行政の制度として中心的な位置を占めるわけではなく、市民の権利を擁護し自治体における主人公として住民の地位を保障する補完的な装置にすぎない。したがって、それぞれの自治体において市民の権利擁護や市民と政治・行政との関係改善等にオンブズマン制度の積極的な意義を見出しえない限りオンブズマン制度導入の検討をされることはない」と指摘する。結局のところ、既存の広聴や相談制度となりが異なるのかという点において意義を見出し得ない限り、「屋上屋を架すもの」という認識は免れないだろう。

そこで、アカウンタビリティ確保にどれだけの貢献をするのかという視点においてオンブズマンの意義について検討してみることとしたい。

3. 政策の質へのコミットメント

3.1 政策学における価値選択

公共政策は公共的価値を実現するための手段であると言われる（佐野 2018: 283）。それは公共政策が社会におけるなんらかの問題を解決する手段であるためであり、個人の価値判断によってあるものが問題とみだされるかどうかは異なるからである。他方で、同じ問題認識を共有していたとしよう。しかしながら政府の資源は有限である。すべての問題が同時に解決できないとなった際、そこに現れるのは優先順位である。

この点について、日本の行政相談やオンブズマンにおいて最近よく見られる事例とともに紹介しよう。たとえば空き家の管理問題である。空き家の増加はもはや広く認識された問題であろう。行政相談やオンブズマン制度でもしばしば苦情として現れる事案である。ただし、空き家の問題と一言で言っても、相続や税金、取り壊しに係る費用といった金銭的な問題から、治安や落下物・落雪といった事件・事故につながるような問題まで幅が広い。そうした空き家の問題の解決については、個人の所有権も

あり、また仮に行政が強制的に取り壊すにしてもその費用の問題もある。さらに近年は空き家に関しては活用方法を見出している事例も多数見られる。こうした問題の認識から活用方法までの幅の広さにおいて、価値判断の対立が起こり得る箇所は少なくない。空き家は近隣にとって生活を脅かすものであるため行政による費用負担で即刻取り壊すべきであると考える者もいれば、せっかく空き家があるのだからそれを利用することによって地域の活性化を図ろうと考える者もいるだろう。

類似した事例で、樹木の問題も見られる。隣近所の庭にある樹木が繁茂した結果として、落ち葉やはみ出した枝に対する問題である。あるいは、道路に侵出し交通の妨げになっているといった問題である。また、些細な問題ではあろうが、街灯の不整備（自宅の前の街灯が切れている等）に対する苦情も散見される。

いずれにしても、行政相談やオンブズマンに寄せられる苦情は現状に対する不満であり、現状変更の問いかけである。空き家対策にしる、近隣問題における樹木の剪定にしる、街灯の整備にしる、行政は計画をつくり執行していく。こうした計画は、大きな政策のなかの小さな事業に過ぎないが、苦情が既存の計画に対する変更を訴えるものである限り、それは価値選択の問いかけなのである。さらに言えば、そうした苦情が公共の場における議論へと発展するのであれば、政策変更、すなわち価値の選択に関わる側面となる⁶。苦情がこうした政策変更につながるような機能を有しているのであれば、行政のアカウントビリティとの関係を前提に議論をすすめていく必要があるだろう。

3.2 アカウタビリティとオンブズマン

アカウントビリティは、日本では「説明責任」と訳される。このため「説明する責任」ととらえられ、求められた説明に答えることで果たされると誤解されることも多いが、本来のアカウントビリティ概念はより複雑である。その根源的な意味は「あるアクターとフォーラム(forum)との間の関係であり、アクターはその行為(conduction)について説明し正当化する義務(obligation)を負い、フォーラムは質問や批判ができ、アクターは報いを受ける(face consequences)可能性がある」である (Bovens 2007: 450)。ここでフォーラム(forum)という「裁き」のニュアンスを持つ言葉が用いられているように、単に説明する責任だけではなく、説明できる能力や説得、結果に対する責任、制裁の可能性といった要素を含む概念なのである。さらに現代においては、コンプライアンスの視点にもとづく手続的なアカウントビリティやパフォーマンスの視点にもとづく結果に焦点を当てるアカウントビリティといった尺度もある。こうしたアカウントビリティの多彩さについては表1を参照されたい。さらに、従来レスポンスビリティの責任概念の守備範囲であったはずの自立的・内在的な責任領域もまた、アカウントビリティで議論される (山本 2015: 116)。

表 1 多彩なアカウントビリティ

アカウントビリティの種類	内容
『誰に』アカウントビリティを負うか』による分類	
政治的アカウントビリティ	有権者に対する政治家の責任。出資者（株主）に対する経営者の責任。選挙。
法的アカウントビリティ	法令に従っているかどうかの責任。裁判。
管理的アカウントビリティ	制度や手続に関する責任。
専門的アカウントビリティ	専門家が同僚に対して負う技術的責任。専門家団体の決定した倫理・行動規範に従う。
社会的アカウントビリティ	組織が社会に対して何らかの影響を与えていることに起因する、広く利害関係者に対しての責任。
『誰が』アカウントビリティを負うか』による分類	
組織的アカウントビリティ	公的・民間主体を問わず組織が負う責任。
階層的アカウントビリティ	組織内の指揮命令系統下における上位者に対する下位者の責任。
集合的アカウントビリティ	関係する組織や個人の集合体が負う責任。
個人的アカウントビリティ	個人が特定の状況に対して、個人の関与分に応じて負う責任。
『何に』対するアカウントビリティなのか』による分類	
財務アカウントビリティ	財務・法令面での責任。
プロセス・アカウントビリティ	手続面での経済性・効率性、適切性に関する責任。
プログラム・アカウントビリティ	結果面での目標と達成度（有効性）に関する責任。
『なぜ』アカウントビリティを負うのか』による分類	
垂直的アカウントビリティ	指揮監督を受ける者が負う階層的アカウントビリティ。政治的アカウントビリティにおいても成立し得る。
水平的アカウントビリティ	自律的な、道徳的・倫理的側面の責任。対等な関係における責任。
対角線的アカウントビリティ	垂直的と水平的の中間形態であり、間接的な関係にある特徴を持つ。監査。

山本（2015: 53-63）を参考に筆者作成。

さて、アカウントビリティ概念と関連づけられて論じられるオンブズマンについては、以下の表2と表3を参照されたい。Gilbert（1959）の提示する行政責任の枠組みをもとに、NadelとRourke（1975）は統制の類型を作成した。そこにおいては、オンブズマンは「外在的かつフォーマル」な統制手段として認識される。表3の右下にレスポンシビリティの概念が位置づけられるように、アカウントビリティはより外在的かつ制度上の統制手段と関連づけられて議論されてきた。オンブズマンもまた、そのツールとして位置づけられてきたのである。

表 2 行政責任の枠組み

内在的／フォーマル	外在的／フォーマル
内在的／インフォーマル	外在的／インフォーマル

Gilbert（1959: 382）より。

表3 官僚的責任の統制の種類

	フォーマル	インフォーマル
外在的	直接的・間接的に選挙された政治的チーフ：大統領、首相、ガバナー等 選挙された議員：congress, parliament, city council 等 裁判所 オンブズマン	世論 新聞 公的利害団体 有権者 競争する官僚組織
内在的	法的に求められるところの代表官僚制 法的に求められるところの市民参加	世論の認知（予期された反応） プロフェッショナルの基準 レスポンスビリティの規範のなかの社会化

Nadel and Rourke (1975: 416)より。

以上のように、オンブズマンは歴史的にアカウントビリティと関連づけられて特徴付けられてきた。また公共サービス提供システムにおいてアカウントビリティを確保する機能を有する点から「アカウントビリティ・メカニズム」と指摘されてきたことがわかるだろう。それはとりわけ、外在的かつ、形式的な側面におけるアカウントビリティ確保のツールとして強調されてきた傾向のためである。しかしながら、その中身についてはこれまでに十分な議論が蓄積されてきたとは言えない。したがって以下では、オンブズマンがどのように役割を果たすのかを検討してみよう。

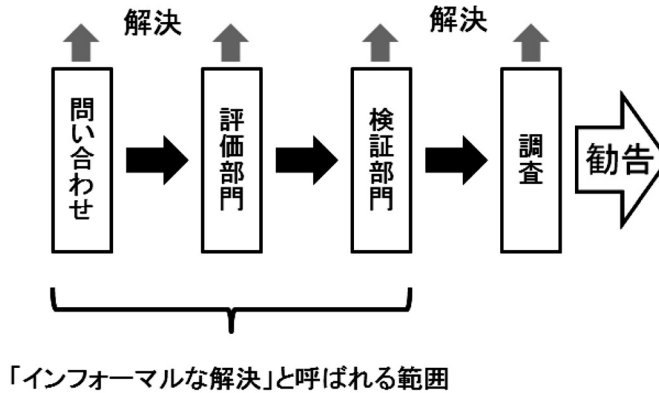
3.3 オンブズマンと政策コントロール

実際にオンブズマンがどのように政策の質にコミットメントしようとするのか、以下の4つのポイントから見てみよう。

(1) アクセシビリティの拡大

日本の行政相談や地方自治体のオンブズマン制度、そして海外のオンブズマン制度においても、その実務は「高いアクセシビリティ」で特徴付けられている。それも、市民の相談や苦情を集めるために必要な取り組みであると言えよう。基本的な広報はもちろん、オンブズマンの事務局で苦情申立人が来訪するのを待つだけでなく、オンブズマンや職員が地方を巡回するアウトリーチ活動も行いながら、潜在的な相談や苦情を集めている実態がある。

高いアクセシビリティに関しては、こうした「相談の収集」という意味に加えて、「簡易で迅速、低廉で柔軟な解決の提供」という意味も含まれよう。こうした解決手法は、連合王国やアイルランド共和国における複数のオンブズマン制度の現場において、「インフォーマルな解決 (informal resolution)」と呼ばれ、共有されているようである。



山谷 (2017: 119)。

図2：オンブズマンの苦情処理過程とインフォーマルな解決⁷

インフォーマルな解決については、たとえば日本の行政相談においても、管轄外の官庁に対して行う「参考連絡」や現場の担当者に頼った解決といった実態を見る限り、共通点を認めることができよう。一方では権限に頼らなくとも迅速かつ柔軟に申立人に解決を提供できるが、他方では曖昧な運用と批判もされる可能性を残している。

(2) 行政監察

ここでは、個別の苦情と公共的課題の解決をつなげる意義について論じたい。

総務省の行政監察（現行政評価・監視）の特色については、次のように指摘されている。第1に、国の行政全般にわたり、その有効性、総合性、効率性、公正性、更には制度そのものの在り方にまで及ぶ幅広い見直しを行い、その改善を推進すること、第2に、行政部内の専門機関として、実証的資料に基づき客観的な立場から評価を行うことにより、各省庁では改善が進まない点やとかく見落としがちな点の改善を推進すること、第3に、全国に配置された行政監察機構により、全国レベルの問題の改善はもちろん、地域限りの問題の改善も推進すること、第4に、複数の省庁が関係する行政上の問題について、横断的、統一的な視点から見直すことにより、行政を総合調整する役割も果たしていることである（行政監察制度研究会 1990: 5-6）。

行政監察に要する調査にあたっては、次の4段階のプロセスで行われる。①調査のテーマを決定し公表、②調査計画の策定、実地調査、結果の取りまとめ、③関係府省に対する改善事項の指摘、公表、④改善措置状況に関する回答を徴収（2回）である。

こうした行政監察と行政相談のリンクについては、たとえば次のような指摘がある。

それは「全政府的な立場から行政の評価を行い、国民の声を反映させつつ行政の改善を推進する行政監察の意義がある」という指摘である（行政観察制度研究会 1990: 5）。このように、行政監察の機能強化は行政相談との連携を前提にしていると考えられる。

行政相談の対応のほとんどは、行政相談委員や行政評価事務所、行政監視行政相談センターといったアクセシビリティの高いところにおいて、住民からの問合せに応ずる行政案内の機能が中心であり、苦情事案への対応についても当該行政の担当部局に任せるのが基本的な方針となっている。ただし、そこで十分に解決し得ない事案について、すなわち法令や制度の改正といった一般的な行政改善を図る必要があると認められる場合、行政評価局調査を行い、その結果をあっせんまたは通知することによって、より効果的に苦情の処理ができるのである。

このような行政監察とのリンクを前提とした行政相談のシステムにおいて、行政評価局、行政相談委員、行政苦情救済推進会議の3者の連携をもって、「オンブズマン的機能」と称される⁸。いずれにしても、個別の苦情、すなわち個人の課題認識を公共の課題として社会で解決する段階に進める点に行政監察の意義があると言えよう。

ただし、こうした行政監察については、表1で示すところの手続的ないし管理的な側面のアカウントビリティを確保する手段と位置づけられてきた。これはオンブズマン制度も同様である。すなわち、合規性や合法性といった手続やコンプライアンスの遵守の側面が強調されてきたのである。

（3）紛争当事者の自律性の尊重

先述した「インフォーマルな解決」には、アクセシビリティの高さに加えて、紛争当事者の自律性の尊重という意味が付与される場合がある。すなわちそれは、第1に行政職員の倫理観や責任感に期待するような働きかけであり、第2に市民の自律的な問題解決を促進するような働きかけを意味する。こうした実態については、オンブズマン研究では1980年代以降、ADR（Alternative Dispute Resolution：代替的紛争解決/裁判外紛争解決）機能を果たしているという指摘や、あるいはmediation（調停）の機能、さらに効果として行政や市民へのエンパワーメントの機能を有しているという指摘もある⁹。

苦情処理の実態として、苦情申立人の代理人としてその言い分を行政に提示し解決を要求するというよりは、相互の言い分を伝え合い、誤解やすれ違いの解消の場を設定し、そのなかで結果的に落としどころの提案をするという状況も多く見られるようである。そうした市民と行政の議論のなかで、自主的な解決策の模索や新たなルールの作成を促進するという点で、自律性の尊重と言われるのである。

こうしたオンブズマンの役割志向は、アカウントビリティというよりはむしろ、行政職員の自律的な責任感に働きかける、あるいは自己統制を促すという意味で、レス

ボンシビリティで議論されてきた領域である。この点はオンブズマンとアカウントビリティとの関係を考える上で重要なポイントになるだろう。

(4) 苦情処理の標準化

1990年代頃より、アングロ・サクソン諸国のオンブズマン制度を中心に実務上の新たな試みが見られる。それは、公共サービス提供システムにおいてオンブズマンを苦情の標準的な機関とし、さらに公共サービス提供システムにおける苦情の標準化を推進する機関として位置づけようという動きである。そのもっとも典型的な例が、スコットランドの公共サービス・オンブズマン「苦情標準局 (Complaints Standards Agency)」¹⁰ である。また日本のオンブズマン研究においても、欧州連合のオンブズマンが提示した Principle of Good Administration はしばしば紹介される。

いずれも、行政や公共サービス提供者に対して、①「より良い行政」や「より良いサービス提供」といった概念を説明する、②各機関における自律的な苦情処理手続の整備および強化、そしてその標準化のために必要な情報を説明する、③苦情に対する公務員としてのあるべき姿勢を示す、④オンブズマンの役割を説明する、⑤個別具体的なテーマについて、どのような内容が争点となっているのかを説明し解決策を提示する、⑥これらの内容を浸透させるためにチェックリストやテンプレートを作成することが目的となっている。そしてこれらのガイダンスを説明する研修の実施といった活動が見られる¹¹。

こうした活動はオンブズマンを、受動的な苦情処理機関から、より能動的な機関へと発展させるのである。もちろん、こうしたガイダンスを発行するのも、日常的な苦情処理活動が前提となる。そこで得られた苦情の傾向や行政の根本的問題といった課題認識を苦情の対象となる機関と積極的に共有することを目的としている。

また、このガイダンスや研修についても、なんら強制力を持たないのも特徴であろう。あくまでも行政や公共サービス提供者の自主性にゆだねられた改善方法なのである。

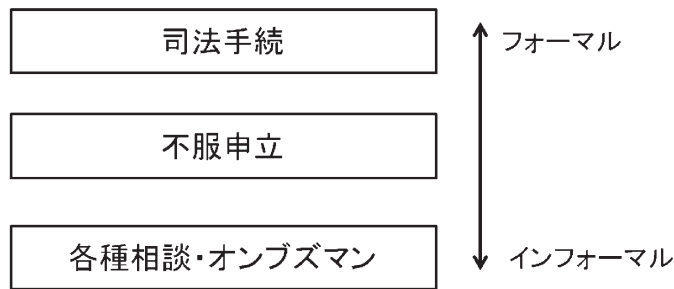
4. オンブズマンの果たす役割とアカウントビリティとの関係

以上の議論にもとづいて、オンブズマンによって果たされる役割とアカウントビリティとの関係の整理を試みるために必要な論点を提示しておこう。

4.1 インフォーマルな解決

オンブズマンはしばしば「インフォーマリティ」という用語で特徴付けられる。それは司法的意味における「インフォーマリティ」と苦情処理の運用上の曖昧さを意味する「インフォーマルな解決 (informal resolution)」の2つに分けられよう。

前者の司法的意味におけるインフォーマリティは以下のように示せよう。すなわち、裁判所や行政審判所、行政不服審査といった個人の救済のシステムと比較して、簡易・迅速・低廉であるという意味においてである。とりわけ裁判については個人が救済を申し立てるためには、手続・時間・金銭いずれのコストも大きくなりすぎるため、よりインフォーマルな手段が用意されることに意味があることが指摘されてきた（南 2012: 249）。これらの関係は次の図3のように示される。このようなオンブズマンのインフォーマルな性格について、国内外のオンブズマン研究は次のように論じてきた。第1にオンブズマンの調査および勧告が強制的性格を持たず、関係機関の協力を得ながらその機能を発揮すること意味する。第2にオンブズマンの判断が法的根拠だけでなく、社会的公正にも拠ることを意味する。



山谷 (2017b: 55) 参照。

図3：行政救済におけるフォーマルとインフォーマル

後者については、先述したとおりである。オンブズマン制度は苦情をもとに独立して行政を調査し、勧告や意見表明を通じて行政運営の改善や政策変更を促す装置である。他方で、国内外を問わず、オンブズマン制度については現場における柔軟な解決が実務において是認され、また、ADR 的機能を有することも指摘されてきた。こうした実態は「インフォーマルな解決 (informal resolution)」として概念化され、紛争当事者の自律的な紛争解決を促す手法として特徴付けられ、実務だけではなく、研究においても認められている (Doyle, Bondy, Hirst 2014)。

こうした「インフォーマルな解決」は柔軟な運用による実態的役割であるが、果たしてオンブズマンという制度設計との関係から見たときにどのようにとらえるかが重要である。とりわけ、「参考連絡」と言われるような行政相談の権限外の解決活動や各国のオンブズマン制度でも見られるような「早期解決」「現場の解決」「紛争当事者の自律性の尊重および促進」といった事実上の役割の根拠をなにに求めることができるのか、という問題である。すなわち、正式な調査や勧告という、一定程度は強力な

権限を有しているオンブズマン制度だからこそ、対象となる行政職員や公共サービス提供者に対しての柔軟な苦情処理を実態として運用可能となっているのか、それとも、こうした権限を有していなくとも行政職員や公共サービス提供者は応答的であるのか、という争点である。

これは行政統制のあり方にもつながる。つまり、外から強い力で働き掛けるのか、内側からの自己統制を促進するのか、オンブズマンの活動や機能、そしてその効果にもとづいて、オンブズマン制度をどのように位置づけることができるのかが改めて問われる状況にあると言えよう。オンブズマンの苦情処理活動の結果として、行政のアカウンタビリティ強化につながる可能性はあるだろう。

4.2 個別の事案から公共の課題の解決へ

オンブズマン制度によって、個人の発言や個別的な事案を公共の議論の俎上に載せることができるのであれば、それは価値の変更や価値の選択の機会をオンブズマンが提供することにつながる。さらに、それによって市民同士、行政内部、さらには市民と行政との議論が活発化し、相互学習の機会が得られ、また自律的な解決への道が開かれるのであれば、それはエンパワーメントと言えるだろう。これはある側面では、そうした議論の場の設置といった手続的な整備をアカウンタビリティとして求めるものであり、別の側面では、政策的アカウンタビリティにすら影響を与えることもできると考えることもできよう。

4.3 行政活動に対する自己統制促進

先にオンブズマンのガイダンスの発行や研修の実施といった活動を確認したが、こうした活動が目指すのは、「オンブズマンのところへ来る苦情」の件数の通減である。当事者の一方である行政が自律的に苦情処理を担えるのであれば、さらには行政の市民に対する姿勢の改善であったりサービスの質の向上によって苦情が発生しない状況をつくれるのであれば、オンブズマン制度は不要となる。もちろんこれは、「究極的」な展望であり、最終的な理想状態を意味するものであるが、こうした環境を実現するための努力を行政や公共サービス提供者に求める方向が観察されるのである。このようなオンブズマンの役割志向自体が、行政のアカウンタビリティ強化に貢献していると考えられるかもしれない。

こうした役割は、従来のオンブズマンのあり方そのものについて、新しい領域を与えるものであり、この領域は、これまでのオンブズマン研究で議論されてきた外在的・フォーマルな性格を持つアカウンタビリティでは説明しきれない。活動やその効果の中身も含めて、行政や公共サービス提供者のどのようなアカウンタビリティの確保にどのように貢献しているか、実証的な研究が求められよう。

5. おわりに

ここまで、オンブズマンがアカウントビリティと関連づけられてきた点を前提に、実態的な役割として①インフォーマルな解決、②個別の事案から公共の課題への発展、③行政活動に対する自己統制促進を確認してきた。

オンブズマンはアカウントビリティと関連づけられ議論されてきた制度であり、その制度設計についても今後大きな改革が見られるようなものではないだろう。しかしながら、オンブズマンは「柔軟ないし曖昧な領域における運用」に特徴付けられ、この領域はダイナミックである。そうした実態において、現場、すなわちサービス提供システムのなかで行政運営によってサービス受益者に届くアウトカムまでの一連の流れにコミットメントしているのである。この実態における役割にもとづいて、アカウントビリティの尺度からオンブズマンの意義を求めようとする研究はこれまでなかった。このことを検討するためには以下のような研究が必要である。

アカウントビリティ概念に内包される多彩さを前提にして、オンブズマンがコンプライアンスを追及するものなのか、行政の事業の業績を可視化するものなのか、行政やそれ以外のアクターの複数の取り組みを束ねて社会的なアウトカムを把握しようとするものなのか、精緻に識別され議論されるようなことはなかった。オンブズマンの効果を議論するためにはこれが前提となろう。こうした側面からも、制度の設置形態や形式的機能論に依らない、効果の側面からのオンブズマン制度の定義ができそうである。そのためには、アカウントビリティの尺度を与えたオンブズマンの実証的研究が求められよう。

¹ 世界のオンブズマン制度のなかには、汚職や腐敗と対決する機能を有するオンブズマン制度もある。こうした制度設計は、アジアやラテン・アメリカ諸国で観察される。

² オンブズマンによる対象機関への働きかけについては、勧告や意見表明といった制度上定められたものよりも、運用上、参考連絡や要望といった方法がむしろ多く選択される。

³ Asian Ombudsman Association (<http://www.asianombudsman.com/> [Accessed on 3rd November 2018]).

⁴ こうした制度導入の経緯によって、「オンブズマンは政治・行政の不正を暴くもの」というイメージが日本社会において定着し、オンブズマンと言えば市民オンブズマン活動を意味するようになったと考えられる。

⁵ 行政管理研究センター（2016）の調査によると、97の地方自治体に104のオンブズマン制度あるいは類似制度が設置されている、あるいは設置が検討されているようである。

⁶ 個別の苦情が公共の場における議論に発展した事例については、山谷（2017b）の第7章を参照されたい。

⁷ 各段階の詳細については山谷（2017b: 119）を参照されたい。

⁸ ただし、この「オンブズマン的機能」に対しては、他のオンブズマン制度との比較のなかで「独立性」が争点となっている。そのために「オンブズマンと認められるかどうか」にはかなり対立した議論がある。他方で、「自らは特定の行政分野を所掌せず、各府省から超越した立場にある総務省行政評価局が行政相談委員制度を運営している事実は、それだけで行政機関からの独立性と公平・中立性の十分な担保となっている」とし、加えて民間人である行政相談委員が無報酬で苦情の窓口となっている点を強調しながら、行政相談システムの独立性を確かめる者もいる。

⁹ 詳細は山谷（2017b; 2018）を参照されたい。

¹⁰ 詳細はスコットランドの公共サービス・オンブズマンのウェブサイト参照されたい（<https://www.spso.org.uk/complaints-standards-authority-csa> [Accessed on 5th November 2018]）。

¹¹ 詳細は山谷（2017b）の第4章を参照されたい。

参考文献

今川晃（2011）『個人の人格の尊重と行政苦情救済』敬文堂。

今川晃（2012）「」片岡寛光監修、

片岡寛光監修、今川晃・上村進・川野秀之・外山公美編著（2012）『アジアのオンブズマン』第一法規。

行政監察制度研究会編（1990）『新時代の行政監察』ぎょうせい。

行政管理研究センター（2016）『平成27年度 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報告書』。

佐野亘（2018）『第12章 価値—政策の規範—』石橋章一郎・佐野亘・土山希美枝・南島和久『公共政策学』ミネルヴァ書房。

林屋礼二（2002）『オンブズマン制度 日本の行政と公的オンブズマン』岩波書店。

南博方（2012）『行政法（第六版補訂版）』有斐閣。

山本清（2014）『アカウンタビリティを考える どうして「説明責任」になったのか』NTT出版。

山谷清秀（2017a）「苦情処理の標準化とオンブズマン」『同志社政策科学研究』第19巻1号、177-190ページ。

山谷清秀（2017b）『公共部門のガバナンスとオンブズマン』晃洋書房。

山谷清秀（2018）「行政相談委員によるエンパワーメントの可能性」『季刊行政相談』159号、38-44ページ（近刊）。

Bevir, M. and Rhodes, R. A. W. (2010) *The State as Cultural Practice*, Oxford university Press.

Bovens, M. (2007) “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, *European law journal*, Vol. 13, No. 4, pp.447-468.

Buck, T. Kirkham, R. and Thompson, B. (2011) *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate.

Doyle, M., Bondy, V., Hirst, C. (2014) *The use of informal resolution approaches by ombudsmen in the UK and Ireland: A mapping study*, Ombuds Research.

Dowding, K. and John, P. (2012) *Exits, Voices and Social Investment*, Cambridge University Press.

Gilbert, C. E. (1959) “The Framework of Administrative Responsibility”, *Journal of Politics*, Vol.21, August.

- Harlow, C. and Rawlings, R. (2009) *Law and Administration*, third edition, Cambridge University Press.
- Hirshman, A. O. (1972) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press.
- Husain, T. (2011) “The Role of the Ombudsman in Improving Public Service Delivery in Pakistan”, in Carmona, G. V. and Waseem, M. (eds.), *Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia: Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman*, Asian Development Bank, pp.89-116.
- Nadel M. V. and Rourke, F. (1975) “Bureaucracies”, in Greenstein F. I. and Polsby, N. (eds.) *Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science*, Vol.5, W. Andison-Wesley.
- O’ Brien, N. and Seneviratne, M. (2017) *Ombudsmen at the Crossroads: The Legal Services Ombudsman, Dispute Resolution and Democratic Accountability*, Palgrave Macmillan.
- Stewart, J. D. (1984) “The Role of Information in Public Accountability”, in Hopwood, A. and Tomkins, C. R. (eds.), *Issues in Public Sector Accounting*, Philip Allan, pp. 13-34.
- World Bank (2006) *Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance Matters 2006, Worldwide Governance Indicators*.