

## オンブズマンとマタイ効果

渡邊 榮文

「だれでも持っている人はさらに与えられてあり余るが、持たぬ人は、持っているものまでも取り上げられるのである。」—マタイ福音書第13章—

### 内容目次

1. はじめに
2. マタイ効果の出自と現象領域
3. 苦情申立人とマタイ効果
4. マタイ効果の原因
5. マタイ効果の克服
6. おわりに

### 1. はじめに

「弱小の人間の真の憲章<sup>1)</sup>」(a real Charter for the little man)。これは国際法律家委員会イギリス部会の報告書『市民と行政—苦情の救済—』の序文の文句である。報告書は研究委員長 (Sir John WHYATT) の名前を付けて『ワイアット報告書<sup>2)</sup>』といわれる。ウィルソン労働党政府はワイアット報告書を「立法の出発点<sup>3)</sup>」とし、1967年にイギリス・オンブズマン (Parliamentary Commissioner for Administration) を創設する<sup>4)</sup>。これは「1967年の最も顕著な憲法上の進展<sup>5)</sup>」とか「行政統制技術および市民の苦情に対する調査技術の進展において本年〔1967年〕の最も重要かつ広範に公表された出来事<sup>6)</sup>」と高い評価を得る。

弱小の人間の真の憲章の具体化としてのオンブズマンは、必然的に市民のオンブズマンへのアクセスの容易性・廉価性を理念とする。すなわち、オンブズマンはすべての者に開かれており (open to all)、オンブズマンへの苦情申立ては廉価または無料 (cheap or free) である。かかる理念を有するオンブズマンの実際には、しかしながら、マタイ効果 (Matthew Effect) が見られるという。

B.ユーボ (Bernard Hubeau) は「苦情申立人のプロフィール—どのようにしてマタイ効果を克服するか—<sup>7)</sup>」と題する論文で苦情申立人のマタイ効果を取り上げる。今日まで、この問題につい

ては経験的事実に基づいた研究はほとんど行われていない。ユーボ論文は苦情申立人のマタイ効果に関する向後の研究に指針を与えるであろう。

本稿はオンブズマンに見られるというマタイ効果に関する序論的考察である。わが国の公的オンブズマン（自治体オンブズマン＝ローカル・オンブズマン）、加うるに行政一般にマタイ効果が見られるか否かの検討は他日を期したい。

ポーフェ准教授 (Paul A. Beaufait) が令和 3 (2021) 年 3 月末日に熊本県立大学を定年退職する。筆者は准教授の専攻分野（応用言語学）とは異なるが、長く共に教育・研究の道を歩んだ。ポーフェ准教授が筆者の片言のフランス語での会話 (baragouiner) に笑顔で丁寧に応じた日々の思い出が走馬灯のように浮かぶ。本稿は拙いものではあるが、これを感謝の意を込めてポーフェ准教授の退職記念に捧げる。准教授のますますのご活躍とご健勝を祈念する。

## 2. マタイ効果の出自と現象領域

### (1) マタイ効果の出自

マタイ効果の出自は、イエス・キリストの 12 使徒の 1 人であるマタイの福音書である。「だれでも持っている人はさらに与えられてあり余るが、持たぬ人は、持っているものまでも取り上げられるのである<sup>8)</sup>」。これはイエス・キリストが弟子たちに「種まきの譬<sup>9)</sup>」の意味を説明するときに述べたものである<sup>10)</sup>。神の言葉を聞いて悟る人には、播いた種が 30 倍、60 倍、100 倍の実を結ぶという。「これは諸能力の譬<sup>11)</sup>」(parable of the talents) である。

アメリカの社会学者マートン (Robert K. Merton) はマタイ福音書にある「種まきの譬」の意味の説明を「マタイ効果」(Matthew Effect) と名付けた。「マタイ効果」の用語はマートンの造語 (coined word) である<sup>12)</sup>。彼は 1968 年の論文を「科学におけるマタイ効果<sup>13)</sup>」と題する。科学におけるマタイ効果とは「一般に認められた地位を有する科学者に対しては彼の科学への貢献の注目度を高め、それほど知られていない著者に対してはその貢献の注目度を低める作用<sup>14)</sup>」をいう。すでに有名な研究者には更に信望や榮譽や資金などが与えられる傾向にあるのはマタイ効果である。言い換えると、マタイ効果は富者はより富め、貧者はより貧しくなることである。

例えば、ノーベル賞受賞者はマタイ効果の「推定根拠」(presumptive evidence) が与えられているという<sup>15)</sup>。彼はマタイ効果により科学への彼の貢献が多大な評価を得るのに対し、あまり知られていない科学者はノーベル賞受賞者に匹敵するほどの貢献をしてもほとんど評価されないことになるのである<sup>16)</sup>。諸能力の譬であるマタイ効果は、「個人内部の、ミクロ・レベルの現象<sup>17)</sup>」(an intra-individual micro-level phenomenon) である。

### (2) マタイ効果の現象領域

マタイ効果はマートンの論考を契機に様々な分野で研究されるようになる。教育分野のマタイ効果は読解力 (skills to read) に見られる。これは学習者が早期にこれを身に付けると、成長するに従って後の読解が容易になることをいう<sup>18)</sup>。健康管理分野のマタイ効果は受診先に見られる。これは低所得者が薬局を訪ねるのに対し、高所得者は専門医や歯科医や病院や外科医を受診することをいう<sup>19)</sup>。社会的・経済的なレベルの低い者は心臓血管 (cardio-vascular) の病気に罹患しやすいのもマタイ効果といわれる<sup>20)</sup>。

### 3. 苦情申立人とマタイ効果

オンブズマン制度の理念は、苦情申立てがすべての者にかかっていることである。すなわち、すべての者がオンブズマンに苦情を申し立てることができることである。その実際は、しかしながら、苦情申立人にマタイ効果が見られる。これを取り上げる本節は先行研究の紹介の域を出ておらず、その先行研究は苦情申立人のプライバシー権を保護するために十分なものではない。それにもかかわらず、この問題を取り上げるのはこの問題が向後の論点になるであろうからである。

#### (1) 所得 (Income) <sup>21)</sup>

苦情申立人の多くは上・中流階層に属し、「相当な所得」(substantial income)のある者である。例えば、アメリカでは苦情申立人の 69.00 パーセントが所得のある者である。貧困で恵まれない者の苦情申立ては少ない。所得のある者がオンブズマンに苦情を申立てているのは多くの国で見られる。所得の有無や高低がマタイ効果に関係している。

#### (2) 雇用形態 (Employment) <sup>22)</sup>

苦情申立人の雇用形態は「常勤」(full-time)が多く、彼らは「管理部門」(supervisory categories)に属している。ブルー・カラーの労働者の申し立ては少ない。雇用形態の違いがマタイ効果に関係している。

#### (3) 年齢 (Age) <sup>23)</sup>

苦情申立人の年齢は比較的高く、各国の苦情申立人の平均年齢は50歳以上である。ちなみに、比較的高齢者の苦情申立ての方法は書面によるのに対し、若年者のそれは電話やインターネットによる。年齢の違いがマタイ効果に関係している。

#### (4) 教育 (Education) <sup>24)</sup>

苦情申立人の多くは高等教育を受けた者である。イギリスでは苦情申立人の 30.17 パーセントは学士号 (Bachelor degree) を、17.75 パーセントは修士号 (Master degree) を、14.62 パーセントは中等教育卒業証書 (Secondary Diploma) を有している。ドイツでは苦情申立人の 39.90 パーセントは学士号または修士号を持っている。高学歴の有無がマタイ効果に関係している。

#### (5) 人種 (Race) <sup>25)</sup>

苦情申立人は白色人種 (white race) が圧倒的に多い。イギリスでは苦情申立人の 90.00 パーセントが白色人種であるのに対し、他の人種は 8.50 パーセントである。人種の違いがマタイ効果に関係している。

#### (6) 性別 (Gender) <sup>26)</sup>

苦情申立人の性別は男性が多い。イギリス、ドイツおよびフランスでは苦情申立人の 63.10 パーセントは男性で、36.69 パーセントが女性である。性別の違いがマタイ効果に関係している。

#### (7) 住宅事情 (Housing Situation) <sup>27)</sup>

苦情申立人の 91.00 パーセントが家屋所有者 (homeowner) である。これは各国の苦情申立人に共通している。家屋所有の有無がマタイ効果に関係している。

以上、苦情申立人に生じるマタイ効果を取り上げたが、マタイ効果は存在するといわなければならない。しかし、マタイ効果は国やオンブズマン形態の違いに因る。これはオンブズマンに対する国民の認知度の差や苦情申立手続きの改善等が関係している<sup>28)</sup>。マタイ効果は規模の比較的小さい団体（例えば、地方公共団体）ではさほど見られない<sup>29)</sup>。

#### 4. マタイ効果の原因

苦情申立人のプロフィールごとにマタイ効果を取り上げた。本節はマタイ効果が「持たぬ人」、すなわち社会的に弱い立場にある者（vulnerable individuals and groups）に生じる原因を取り上げる。理由はすべての者がオンブズマンに苦情申立ての機会を与えられていなければならないからである。マタイ効果が「持たぬ人」に生じるのは、彼が何を持っていないからであろうか。

(1) 権利意識の欠如と権利教育の不足<sup>30)</sup>

「持たぬ人」は権利意識を欠いており、権利について教育を受けていない。彼が権利意識等を有しないので、彼にマタイ効果が生じる。

(2) 言語上および経済上の障害<sup>31)</sup>

「持たぬ人」は言語の問題を有し、経済的な問題を抱えている。彼がこれらの言語力や経済力を持っていないので、彼にマタイ効果が生じる。

(3) 複雑な言葉のため情報の入手不可<sup>32)</sup>

「持たぬ人」は複雑な言葉が用いられているために必要な情報を入手することができず、彼にマタイ効果が生じる。

(4) インターネットによるアクセス不足<sup>33)</sup>

「持たぬ人」はインターネットによってアクセスする手段を持たないので、彼にマタイ効果が生じる。

(5) 公的部門に対する信頼の欠如<sup>34)</sup>

「持たぬ人」は公的部門を信頼しないために苦情を申し立てない。彼が公的部門に対する信頼を持っていないので、彼にマタイ効果が生じる。

(6) 個人およびグループに対する組織的差別<sup>35)</sup>

「持たぬ人」は組織的に差別され平等に扱われることがないので、彼にマタイ効果が生じる。

以上、「持たぬ人」にマタイ効果が生じる原因を取り上げた。マタイ効果は富者、「持っている人」はより富め（オンブズマンに申し立てること）、貧者、「持たぬ人」はより貧しくなること（オンブズマンに申し立てないこと）である。

#### 5. マタイ効果の克服

マタイ効果が「持たぬ人」に生じる原因を取り上げた。これらは除去しなければならない。オンブズマンのレーゾン・デートルは「多くの者が行政的正義にアクセスすることを容易にすること<sup>36)</sup>」にあるからである。「持たぬ人」に対するマタイ効果を克服する方法はあるのだろうか。さまざまな方法が考えられている。それらをアト・ランダムに挙げてみる。

(1) 苦情申立てを可能にするための経路（channels）が別々に存在すること<sup>37)</sup>

例えば、それらは直接訪問、手紙、Eメール、オンライン、ウェブサイトなどである。マタイ効果の原因は、「持たぬ人」がインターネットでアクセスすることができないことにある。さまざまなアクセス方法の存在はマタイ効果を克服するために必要である。

(2) オンブズマンのホームページに分かりやすい説明を載せること<sup>38)</sup>

マタイ効果の原因として「持たぬ人」に言語上の問題があり、苦情申立てに必要な情報の入手困難がある。彼にわかり易い説明はマタイ効果の克服に有効な方法と思われる。

(3) オンブズマンが全国を回り広い視野を有することができ、「持たぬ人」に直接接触することができるための予算を計上すること<sup>39)</sup>

オンブズマンの「持たぬ人」に対するパーソナル・タッチ (personal touch) はオンブズマンにとって必要な要素である。これを可能にするための予算計上は、マタイ効果を克服するための有効な方法と思われる。

(4) 苦情申立人の交通費の負担を軽減するためにオンブズマン事務局を2か所以上にすること<sup>40)</sup>

マタイ効果は「持たぬ人」の経済上の問題が原因である。交通費の負担軽減措置はマタイ効果を克服するための有効な方法と思われる。

(5) パンフレット、広告ビラ、年次報告書等を作成し広く配布すること<sup>41)</sup>

オンブズマンの存在が「持たぬ人」に広く知られていないためにマタイ効果が生じている。オンブズマンの活動内容を広く知らせ、「持たぬ人」の理解を得るための宣伝活動はマタイ効果の有効な克服策と思われる。

(6) 行政や社会的組織に進んで出席すること<sup>42)</sup>

市民団体等の社会的組織は、「持たぬ人」が苦情申立てを行うことを容易にすることができる。オンブズマンがこれらの組織に出席し、これらの組織と関係を築くことはマタイ効果の克服に役立つと思われる。

(7) メディアの番組に出演すること<sup>43)</sup>

例えば、インタビューを受けることや新聞等に記事を載せることなどである。オンブズマンがメディアの番組に出演することによりオンブズマンの存在を広く知らせることになる。このことにより「持たぬ人」の苦情申立てが容易になり、マタイ効果が克服されると思われる。

(8) 特に「持たぬ人」の人権に関し見解を發表すること<sup>44)</sup>

マタイ効果の原因に「持たぬ人」の権利意識の欠如と権利教育の不足がある。オンブズマンが特に彼の人権に関し見解を表明することによりマタイ効果の原因を取り除くことができると思われる。

(9) 行政、社会的組織、市民団体と会合を持つこと<sup>45)</sup>

オンブズマンがこれらの組織と会合を持つことは「持たぬ人」に対する組織的な差別を解消し、彼の公的部門に対する信頼を取り戻すことができると思われる。これらはマタイ効果の克服に資すると思われる。

以上はマタイ効果を克服するためのさまざまな方法であるが、すでに若干のオンブズマンはこれらのいくつかを行っている。

## 6. おわりに

本稿は「オンブズマンとマタイ効果」と題した。わが国においてオンブズマンとマタイ効果との関係を扱った研究は寡聞にして知らない。本稿はオンブズマンに関するマタイ効果に限定したが、マタイ効果は一般行政についても生じていると思われる<sup>46)</sup>。

マタイ効果の研究は申立人のプライバシー権に関わってくるから、研究に必要な客観的なデータが得られるかは定かではない。しかしながら、公平・平等に行われるべき行政にマタイ効果が

見られるならば、それは克服しなければならない。その研究は必要不可欠である。

- 1) British Section of the International Commission of Jurists, *The Citizen and the Administration : The redress of grievances*, 1961, p.Xiii.
- 2) 『ワイアット報告書』の詳細な紹介として、真砂泰輔「ワイアット・レポートについて」(『熊本法学』第3号、1965年)がある。
- 3) Frank Stacey, *The British Ombudsman*, Oxford University Press, 1971, p.340.
- 4) イギリス・オンブズマンについては参照、渡邊榮文『初期オンブズマン論』(ふくろう出版、2006年)、95-118頁。
- 5) P. Bromhead, "The British Constitution in 1967," *Parliamentary Affairs*, Vol.21, 1967-8, p.115.
- 6) B.C.Smith and J.Stanyer, "Administrative Developments in 1967 : A Survey," *Public Administration*, Vol.46, 1968, p.246.
- 7) Bernard Hubeau, "The profile of complainants : how to overcome the 'Matthew effect'?" *Research Handbook on the Ombudsman*, Marc Hertogh and Richard Kirkham(eds.), Edward Elgar, 2018, pp.259-279.
- 8) 塚本虎二訳『新約聖書・福音書』(岩波書店、1963年)108頁。因みに、マルコ福音書は「持っている人にはさらに与えられ、持たぬ人は、持っているものまでも取り上げられるのである」(同書・18-19頁)といい、ルカ福音書は「持っている人はさらに与えられ、持たぬ人は、持っていると思うものまでも取り上げられるのである」(同書・203頁)という。
- 9) 「種まきの譬」はマタイ福音書では「種<sup>たね</sup>まく人が種まきに出かけた。まく時に、あるものは道ばたに落ちた。鳥が来て食ってしまった。あるものは土の多くない岩地に落ちた。土が深くないため、すぐ芽を出したが、日が出ると焼けて、しっかりした根がないので枯<sup>かわ</sup>れてしまった。あるものは茨<sup>いばら</sup>の根が張っている間<sup>あいだ</sup>に落ちた。茨<sup>いばら</sup>が伸びてきて押<sup>おさ</sup>えつけてしまった。しかしあるものは良い地に落ちた。そしてあるいは百倍、あるいは六十倍、あるいは三十倍の実<sup>み</sup>がなった」(同上書・108頁)という。

マルコ福音書では「種<sup>たね</sup>まく人が種まきに出かけた。まく時に、あるものは道ばたに落ちた。鳥が来て食ってしまった。またあるものは土の多くない岩地に落ちた。土が深くないため、すぐ芽を出したが、日が出ると焼けて、しっかりした根<sup>ね</sup>がないので枯<sup>かわ</sup>れてしまった。またあるものは茨<sup>いばら</sup>の根が張っている中に落ちた。茨<sup>いばら</sup>が伸びてきて押<sup>おさ</sup>えつけたので、みのらなかつた。またあるものは良い地に落ちた。伸びて育<sup>そだ</sup>つてみ<sup>み</sup>のつて、三十倍、六十倍、百倍の実<sup>み</sup>がなった」(同書・17頁)という。

ルカ福音書では「種<sup>たね</sup>まく人がその種をまきに出かけた。まく時に、あるものは道ばたに落ちた。踏<sup>ふ</sup>みつけられたり、空の鳥が食<sup>く</sup>つたりした。またほかのものは岩の上に落ちた。生えるには生えたが、湿<sup>しめ</sup>り気がないので枯<sup>かわ</sup>れてしまった。またほかのものは茨<sup>いばら</sup>の根が張っている中に落ちた。茨<sup>いばら</sup>が一<sup>は</sup>しよに生<sup>おさ</sup>えて押<sup>おさ</sup>えつけてしまった。またほかのものは善<sup>よ</sup>い地に落ちた。生<sup>そだ</sup>えて育<sup>そだ</sup>つて百倍の実<sup>み</sup>を結<sup>む</sup>んだ」(同書・201頁)という。
- 10) マタイ福音書は「譬<sup>たとへ</sup>で語る理由<sup>りゆう</sup>」(同上書・108頁)の中で、マルコ福音書は「譬<sup>たとへ</sup>の活用<sup>かつよう</sup>」(同上書・18-19頁)の中で、ルカ福音書は「譬<sup>たとへ</sup>の活用<sup>かつよう</sup>」(同上書・203頁)の中で述べている。
- 11) Bernard Hubeau, op.cit., p.262.
- 12) Ibid., p.262.
- 13) Robert K. Merton, "The Matthew Effect in Science : The reward and communication systems of science are

considered,"*Science*, Vol. 159, 1968, No. 3810.

(<http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf>)

- 14) Ibid., p.7.
- 15) Ibid., p.3.
- 16) Ibid., p.2.
- 17) Bernard Hubeau, op.cit., p.263.
- 18) Ibid., p.262.
- 19) Ibid., p.263.
- 20) Ibid., p.263.
- 21) Ibid., pp.265-266.
- 22) Ibid., pp.265-266.
- 23) Ibid., pp.266-267.
- 24) Ibid., pp.267-268.
- 25) Ibid., p.268.
- 26) Ibid., p.268.
- 27) Ibid., p.269.
- 28) Ibid., p.269.
- 29) Ibid., p.269.
- 30) Ibid., p.271.
- 31) Ibid., p.271.
- 32) Ibid., p.271.
- 33) Ibid., p.271.
- 34) Ibid., p.271.
- 35) Ibid., p.271.
- 36) Ibid., p.271.
- 37) Ibid., p.273.
- 38) Ibid., p.273.
- 39) Ibid., p.273.
- 40) Ibid., p.273.
- 41) Ibid., p.273.
- 42) Ibid., p.273.
- 43) Ibid., p.273.
- 44) Ibid., p.273.
- 45) Ibid., p.273.
- 46) 一般行政におけるマタイ効果に関する論考ではないが参照、平松毅「世界幸福度調査から見た日本の行政」(全国行政相談委員連合協議会『季刊行政相談』No.161、2019年)。「政府は、以前から高額所得者に対する所得税の累進税率の最高税率を、以前は90% (終戦直後) 又は80%に設定していたが、現在は、45%に減額したままにしている」(43頁)や「政府は、・・・高額所得者である医師の診療報酬を値上げした」(43頁)は、一

般行政におけるマタイ効果と思われる。