

住民の監視と行政の総合

— 苦情処理の二面性 —

今川 晃

1 はじめに

行政の改善，改革の正当性はどこから導かれるのか，公務員による専門性はどのような政治的価値によって保護されているのであろうか。例えば，選挙によって市民は政策を選択したことを前提に改善や改革が行われることも，あるいは専門家の判断による改善や改革にも，その正当性は付与されるであろう。だが，選挙による価値選択，専門家による判断だけでは，日々の市民と行政との「交流」から導かれる新たなる価値に基づく改善や改革に結び付くことは少ない。行政管理においてもそこでなされる技術的側面を支配する価値の問題が問われなければならないはずであるから，こうした価値における行政の総合性の課題の検討を要しよう。

筆者は別稿⁽¹⁾において、「行政改革の日常性」と題して、「日々の住民と行政から発生する最先端の行政活動の諸課題を，ダイナミックに行政の改善や改革に連動させていく基本的な姿勢やシステム」の必要性について検討した。そして、「行政改革の日常性は，行政に内在する政治性への行政監視システムのあり方とも密接に関係せざるを得ない」とした。そこで，本稿は行政に内在する政治性への行政監視システムのあり方へ向けて検討を加えていくこととした。なお，本稿は別稿の続編的位置付けではあるが，これはこれとして独立した小論にまとめたものである。また，本大学の総合管理学部は多様な総合性をテーマとする学部であり，筆者自身にとっても『アドミニストレーション』創刊号を契機に筆者なりの総合性をテーマに離陸しようとするものである。あられずりではあるが，あえて本稿をまとめようとした意図はここにもある。

以下，行政監視システムの中でも，とりわけ苦情処理の側面に焦点をあてて考察していくこととする。行政内でのアプローチを「内在」とし，行政外から

のアプローチを「外在」と表現することとする。

2 内在的努力の底流

苦情処理システムの改善を通じて、住民と行政とのコミュニケーションは促進されるであろう。だが、苦情処理は、首長等の政治的な統合力を強化するために活用できるものであろうし、過度の対応は住民の依存心を増幅させるのかもしれない。ここからは、自治という本質的な問題が問われるであろう。このことは同時に、内在的に処理する意味を問うことともなる。なお、後に外在的処理の意味を問うこととなるので、自治体に関するオンブズマンの設置の見られる、アメリカ、イギリスにおける対応を参考にしつつ、日本における対応を考察してみよう。

(1) 英米における対応

イギリスとアメリカの苦情処理の位置付けについて概観しておこう。なお、日本との比較において有益と考えられる必要最小限度の記述に止める。英米の詳細については、稿を改めて論じたい。

① イギリス

例えば、イギリスの自治体において、調整と能率を目指すコーポレート・マネジメント (corporate management) は、1980年代に入り新たな転機を迎えることとなった⁽²⁾。それは行政サービスの利用者との関係を射程に入れる管理のあり方に関心が向けられたことによる。この結果、「公共サービス志向 (public service orientation)」が発展してきた。これは、個人を消費者と見なし、消費者の声によってサービスの質を高めていこうとする消費者主義と強く結びついていた。それゆえに、自治体は消費者に魅力的なサービスを提供する組織体と考えられ、市民の権利を保護、推進する自治体の責任の面がなおざり

にされる可能性もある。すなわち、サービスを提供する主体を消費者は選択し、サービスの内容について苦情を言うことはできても、政策形成、決定に主体的参加する市民の確立には直接結び付かない。むしろ、こうした管理のあり方の転換は、1969年のスケフイントン報告以来プランニングの政策形成過程への参加が促進されたものの、1980年代には多くの開発統制機能が自治体の手からはなれたため参加の動きも後退してしまった動向と符合する。

しかしながら、このような「消費者主義」の成長は、「消費者」の要求、要望、苦情処理の改善には貢献してきた面がある。そして、多くの自治体では苦情処理手続きの改善を行っていった。例えば、ブレイントリー・ディストリクト・カウンシル（Braintree District Council）は、1980年代に苦情処理システムを発展させていった^③。その苦情処理手続きは次のとおりである。議員あるいは公務員に寄せられた苦情は、当該部局によって処理される（但、全般的にわたる苦情あるいはスタッフに対する重大な個人告発は首席公務員〈Chief Executive〉によって調査される）。ほとんどの苦情はこのレベルで友好的に解決される。だが、苦情申立人がなおも不満がある場合には、次に首席公務員による審査に委ねられる。さらに不満である場合においては、議長、副議長の審査に委ねられる。これが、このカウンシルの苦情処理システムの最終段階である。この先はオンブズマンへ、ということになる。このように、カウンシル内部だけでも「三審制」ということであり、また議長、副議長による審査も加わる。しかしながら、イギリスの自治体は委員会制の統治形態であり、議会が執行機関であると同時に立法・審議機関であるがゆえに、三審といっても内在の域を出るものではない。さらに分析、評価システムも確立している。すべての苦情はコンピュータに記録されるとともに、首席公務員部の品質管理マネージャー（Quality Manager）によって毎月分析が行われる。この分析の内容は、個々の苦情の要約、苦情の分類、苦情は正当であったかどうか、カウンシルの苦情申立人への回答の要約である。この毎月の分析はマネジメント・チームによって検討が加えられる。さらには、政策委員会や苦情に関連する各々の委員会によって毎年検討がなされる。

ともあれ、こうして広まった「公共サービス志向」のイデオロギーは市民と

行政との争いを解決する手段の発展以外にも、苦情として表面に現れない不平、不満の側面にも焦点をあてる、より実質的な研究の進展も見られるようになっていった⁽⁴⁾。ここでは、自治体内の各コミュニティの様々な環境と不平、不満との相関関係に焦点があてられることとなるし、また不平、不満を苦情としてフォーマルに申し立てる方法についての認知度の各コミュニティ間の格差等自治体内のコミュニティ状況把握にも焦点があてられていくこととなる。したがって、「公共サービス」志向が成功するためにはこうした影の苦情を正規のルートに乗せていくことが重要であり、そのために苦情はどのようにしたら登録できるのか、自治体行政システム全体がどのように働いているのかについての市民への基本的な教育が求められていくことにもなる。こうして自治体内の苦情処理手続きがより洗練されたものとなっていけば、応答性のある自治体の確立に向けられていくことは確かである。また、サービスの評価を通じて資源分配に関するサービスの改善あるいは政策の変更へと影響を及ぼす場合もあろう。

だが、こうした努力はあくまでも市民を消費者とする前提のもとで展開されているわけであり、それゆえに改めて主権者としての市民の意味が問われることともなろう。また、「公共サービス志向」によって発展した苦情処理システムと結び付けられているサービスの評価を行う主体の問題も問われることとなろう。そうすると、この「公共サービス志向」は、自治体の価値設定の大前提となる選挙制度、参加システムなどデモクラティックな文脈の中での再考が求められる可能性もある。こうして、「公共サービス志向」は、ある種のジレンマに直面せざるを得なくなる。それゆえに、「公共サービス志向」は労働党支配の自治体を中心に都市内分権化⁽⁵⁾と同時進行していくことともなる。

② アメリカ

苦情処理制度という点から見れば 1950 年代の都市マシーン政治において政治的に積極的に活用されていた⁽⁶⁾。その後の流れとしては、1960 年代特に後半以降に、都市行政の専門性と「中立性」の神話が崩れだし、さらに従来疎外されていた層が政治の舞台に噴出してきた状況下において、シティ・マネージャーは民意と結びつけられた政治性を加味することが求められたし、強市長制

のもとにおいては苦情処理は政治的な統合を図る重要な手段ともなっていた。委員会制を採用するイギリスに比して、シティ・マネージャーのもとであれ、市長のもとであれ統合への要請は強かったと考えられる。それだけに、苦情処理と政治的意図は結び付きを深めている。

こうした意図があつたにせよ苦情処理制度は従来の疎外層を政治・行政の過程に参加させるひとつの手段であつたがゆえに、これらの層を主権者としての市民の立場へ昇華させるという意味も含まれていたと考えられる。さらにオンブズマン観念が内在的な苦情処理制度を発展させている。例えば、シティ・マネージャーのもとに苦情などの民意に関連する情報が一元的に集中し、その分析、評価を行い、シティ・マネージャーに専門性のみではない総合的な判断が可能となる情報を提供する中央苦情処理機関を設置する場合（強市長のもとでもこれと同様の機関が設置されているが、この場合はより政治的意図が見え隠れする）、行政型オンブズマンと言われるある程度独立した機関を設置する場合などがある。いずれの場合にしろ、分析、評価した後、政策変更あるいは立法改正にも影響を与えるまでに発展させてきている機関もいくつかあるが、これとてもシティ・マネージャーもしくは市長による支配的な価値のフィルターを通じて可能となるものである⁽⁷⁾。

しかしながら、歴史的経緯を異にしても、イギリスにおいてもアメリカにおいても、その底流は類似していると考えられる。すなわち、内在的な処理機関であるがゆえにその時点での支配的な価値の枠内において処理されるという意味においては、消極的であり、それゆえにすでに政治的に疎外層から脱却した市民にとっては、かつてのように苦情処理に積極的意味を付与する背景もなくなり、苦情処理の文脈に限定すれば、逆に主権者から消費者へと「安住」することとなろう。アメリカにおいても、市民により良きサービスを提供しようとする消費者主義的観念は進んでいる。ただ、アメリカの場合は、人種問題あるいは新たな疎外層の出現などの課題も多く、統治システムの改革や都市内分権化（近隣政府や小市庁）といった自治のあり方をめぐって動的な状態を示している。

(2) 日本における対応

日本の苦情処理機関，すなわち広聴においては，集団広聴に重点が置かれ，アメリカやイギリスの場合とは異なり個別広聴は軽視される傾向にあった。日本の場合，広聴機関による調査，分析が行われることはほとんどなく，苦情を当該部局に照会し原局によって処理することを原則としている。したがって，広聴機関は単なる橋渡しの役割を果たしているにすぎない。また，住民の苦情に安易に機動的に対応しようとするれば，松戸市のすぐやる課のように無原則，無責任な体制として批判されることにもなる。

そうするとアメリカやイギリスにおいて発展している市民の個々の声を集約し，分析，評価を行い，将来の行政運営改善を導くようなシステムが求められる。例えば，広聴機関とは別個にオンブズマン制度を設けている川崎市の場合においては，イギリスのようにオンブズマンの設置が苦情処理システムの見直しにインパクトを与えなかった。相談カードを作成して，広聴相談課に保存されているが，これらの相談カードが集約されるのは相談件数の分類においてのみである。したがって「件数表を整理するだけでは十分でなく，個別の相談から得られる市民の生身の声が，集約・分析されないのは残念に思います」⁽⁸⁾という指摘もある。もちろん，横浜市のように苦情などを市民情報カードに作成し，これをデータ管理部門に送付することによって，このデータ管理部門は市民の行政に対する声を一元的に管理し，内容の分析，評価を行い将来の政策や予算に反映させようと取り組んでいる自治体もある⁽⁹⁾。

しかしながら，一部の自治体を除き多くの自治体では，広聴機能は自治会という組織単位を前提とした集団広聴に重点が置かれているといっても過言ではなかろう。市長と語る会とか市政懇談会などにおいては，市の幹部と自治会の役員中心で構成される場合が多い。例えば，「平成6年度相模原市自治会連合会事業計画」⁽¹⁰⁾によれば，広聴に関する事業計画については，「行政機関に市民の声を反映（市政を話し合う会，地域市政懇談会，県政情報交換会の開催等）させるとともに，各種情報を市民へ迅速にお知らせするように努める」，「自治会相互の連携と会員の協力を図るため，広報誌の発行や広聴活動を積極的に展

開する」と記されている。こうしたところからも窺えるように、自治会では当該地域の意見調整を行おうと作用する。そして、自治会で意見調整がなされていることを前提に、集団広聴が行われる。そして、この集団広聴においては、地域の重要課題についても話合いが行われる。こうしたことは例外的ではなく、多くの自治体において行政の補助機関的機能も果たす自治会にこの集団広聴の前提として個別広聴的役割が暗黙裏に期待されていると考えられる。だからこそ、公共事業の実施の場合などにおいては、行政はまず地域の窓口としての自治会の同意を期待することとなる。このいわゆる「自治会同意行政」については、川崎市の場合においても「公共事業の実施の際などに行われる非制度的・慣例的な市民参加に、関係町会の会長・役員に対する事業計画の説明がある。挨拶程度の説明で理解が得られる場合が多いが、熱心な会長等は行政の計画に注文をつけることもある。会長等の意見をどのように扱うかは全くの行政の裁量に任されているが、行政の側ではその意見を尊重する場合が多い。したがって、少なくとも町内会長等の町内幹部にはかなり有効な市民参加の機会が与えられているといえよう⁽¹¹⁾」と言われることもある。この町内会長等の町内幹部の参加機会の指摘については、逆に言えば町内会長等の町内幹部による地域住民の苦情、意見の調整、処理が暗黙裏の前提となっていると解することもできよう。自治会組織率の低下、会員ではあっても自治会運営に疑問を抱く住民の増加、自治会の傘下に入らない日本型NGO、NPO等の成長はこうした行政と自治会との関係に変革をせまるかもしれないが、この既存の関係には根強いものがある。

ともあれ日本における個別広聴システムの発達の遅れは、言うなれば「自治会フィルター制」の見直しから始められなければならないとも言えよう。あるいは、自治会は運営のありかたによってはきわめて自治的な組織になりうるし、場合によってはきわめて行政の補助的な組織にもなりうるがゆえに自治会体質の課題自体が問われる必要がある。自治会が行政の補助的な組織である場合には、「一般」住民は行政の前にもうひとつの壁があることとなる。この点に類似して、「北九州市における行政——市民関係の実態」を調査した山崎克明氏は次のような指摘を行っている⁽¹²⁾。「地域住民の細々とした対行政的要求を市

役所などの関係行政機関に取り次ぐ『窓口』としての機能」のみならず政治問題化する可能性のある問題についても議員を介するよりも「住民組織の代表が直接行政当局と折衝するというかたちで、政治問題化することを極力避けようとする傾向が見られる」と分析する。したがって「本来公選の住民代表を通じて『政治』ルートで解決されるべき問題も『行政』ルートで解決されるといった、いわば〈行政〉による〈政治〉の併呑化の進行」ととらえるのである。

こうして、自治会組織に支えられている多くの自治体の住民は、まず自治会の組織人となることが要請される。自治会加入率の低下に悩み、加入率をなんとか高められないかと取組む自治体も多い。日本においても都市内分権化は自治という視点からは促進されるべきものであるかもしれないが⁽¹³⁾、他方ではこうした自治会組織と行政との関係が都市内分権化を阻む要因となりうる可能性もある⁽¹⁴⁾。

3 外在的努力の底流

アメリカでは、バークレー市（Berkeley）やウィチタ市（Wichita）のように議会型オンブズマンを廃止した都市がある。理念上すばらしいと考えられる制度であっても、現実の政治社会ではその制度がどのように機能するのか、あらためてその底流にある意味を問う必要があるだろう。

(1) 英米における対応

イギリスでは、地方自治体を管轄するオンブズマン（Local Commissioner）を国の制度として設置した。他方、アメリカ、日本では自治体独自の制度としてオンブズマンを設置している。

① イギリス

イギリスの場合、自治体の内部苦情処理手続きを促した要因として、1974年

のオンブズマンの設置があげられよう。しかしながら、この内部処理とオンブズマンとの関係をめぐって困難な問題を引起こしている。例えば、オンブズマンの処理においては、自治体の政策として示されたものは、オンブズマンの調査対象である過誤行政（maladministration）に該当しないということを明らかに必ずしも受け入れるわけではない。ある自治体は、行政上の誤りと政策上の誤りとを区別しようとするが、市民の目から見れば意味がないことも承知の上である。

政策とその履行、あるいは裁量とルール違反との区別においても、きわめて困難な面がある⁽¹⁹⁾。例えば、執行の遅れは、過誤行政に単純に該当するわけではなく、優先順位の問題ともかかわる。さらにこのことが予算上の制限の問題ともかかわっていけば、課題は全体の予算配分の問題ともあるいは国家の政策ともかかわっているのかもしれない。自治体にとっては、政策の執行の誤りを正し、良き政策のあり方を求める苦情評価の問題に直面することにもなる。他方オンブズマンにとっては過誤行政という限定がありながらも、政策や裁量の問題と関わらざるを得ない問題が出てくるのは不可避である。また、ある場合には、自治体内においては、反対勢力の議員が自らの政治力を高め、現在の政策を批判するために苦情処理委員会を利用するかもしれない。こうした場合、自治体の判断にしる、オンブズマンの判断にしる一定の価値に導かれた結論である。すなわち、自治体とオンブズマンとの間に齟齬が生じるとすれば、この政策や裁量を巡る問題であり、そこではある価値基準とある価値基準との争いが生じていることとなる。そうであれば、オンブズマンの判断は、新たなる価値基準を自治体に提示していることにもなる。

② アメリカ

筆者はかつてアメリカの自治体の苦情処理制度とオンブズマンとの関係について次のように分析した。ウィチタ市（Wichita, 1982年にオンブズマン廃止前後）、フリント市（Flint）、デトロイト市（Detroit）の「指向したものは、多少のバリエーションは見られるものの、苦情の総合的な分析者としてのオンブズマン、サービスの分配など政策領域に影響をあたえる（それは同時に住民間の

調整も意味するが) 役割を果たすオンブズマンであった。そして、通常の苦情処理は、行政自らの責任でその処理を行うべきであるという方向で改革がなされてきた。いわゆる、苦情処理における『行政的領域』と『政治的領域』との二極分解がなされ、オンブズマンへの期待は『政治的領域』へと移行してきた、と言えよう⁽¹⁶⁾と。オンブズマンを廃止したウィチタ市においても、通常の苦情処理はシティ・マネージャーの統制下に置かれたものの、高度な価値判断が求められるものについては、第三者性を有する諮問委員会の判断に託されることともなった。

フリント市やデトロイト市のように議会型オンブズマンを設置した自治体は少なく、行政型オンブズマン設置の進行の方が進んでいるのがアメリカの実態である。しかしながら、議会型オンブズマンを設置した自治体は1960年代後半の人種暴動の経験あるいは市政不信への高まりの中で、より民主的なダイナミックな統治方式の改革の中からこの議会型オンブズマンが生まれていったのである。すなわち、この議会型オンブズマンに期待されたのは、民主化を図るひとつの手段であり、それゆえに人権擁護は政治的文脈においてはオンブズマンを介した新たなる価値基準の提示が求められたとも言えよう。当然オンブズマンの新たなる価値基準の提示に反発する諸勢力も生まれることとなる。

(2) 日本における対応

日本においては、オンブズマン観念は、中野区(1990年設置。但、福祉オンブズマン)、川崎市(1990年設置)、諫早市(1992年設置)、新潟市(1993年設置)、鴻巣市(1993年設置)などで制度化されてきた⁽¹⁷⁾。日本の場合、法的制約もあり、行政から完全に独立したオンブズマンを設けることは不可能に近いと考えられている。しかしながら、オンブズマンの位置付けは各都市異なるものの、いずれも設置にあたり第三者性を強調してきたという点では共通する。

オンブズマンの中立性を強調し、その政治性を否定しようとする論者も多いと思われるが、多様な価値基準を有する住民から見れば、やはり行政内の支配的な価値に対して、新たな価値提示の期待が潜在的にはあるようである。この

ことは、一面では特定の価値基準を擁護するという意味で政治的な機能でもある。「市政一般の苦情を受け付けない」「市の附属機関なので、市民よりも市の言い分を信用する」などの不満、あるいは「こんなはずでは」という失望感も市民の側には一面ではあるとする新聞報道⁽¹⁸⁾もある。このことについてのコメントとして川崎市市民オンブズマン制度研究委員会委員長であった篠原一氏は次のように述べる。「三年で評価を下すのは難しい。ただ意見表明が少ないのは不満。オンブズマン自らが積極的に意見を表明していけば、市民の理解も広がると思う。勧告や意見表明、運営状況などを検証するオンブズマン運営委員会を市民を交えて作ってはどうか」と、オンブズマンの積極的な対応に期待する。また、川崎市が連合系メーデーだけに補助金を出した問題について、オンブズマンは「補助金については市長の公益判断の裁量性が広い」として「違法または不当な処理があったとまでは言えない」と結論づけたが、苦情の申立を行った全労連系の川崎実行委員会は「メーデーの補助金は市長裁量に委ねるべきではない」と真向から反発した⁽¹⁹⁾。詳細な事実関係は不詳であるが、少なくとも全労連系はオンブズマンによる新たな価値基準を期待していたはずである⁽²⁰⁾。

また、中野区の福祉オンブズマンについては、条例制定時、基本的要望や一般的制度の改善については、対象外とする方針であった。ところが、「実際にスタートしてみると、取り扱ったケースのなかには苦情なり要望なり、微妙な内容が少なくなかった」のであり「これからの申し立ての中で、制度の改善につながるケースが起きたとした場合、福祉オンブズマンの調査権の範囲が課題として残った」⁽²¹⁾という指摘もあり、この新たな価値基準提示につながる課題は第三者性の判断からは不可避なものとして付きまとうこととなる。

いずれにしても、イギリス、アメリカ、日本とその底流には共通した面があるのである。

4 内在性と外在性との交流と展望

先にも触れたイギリスのブレイントリー・ディストリクト・カウンシルで

は、苦情処理システムの発展の効果として要約すれば次のような点が指摘されている⁽²²⁾。この苦情処理システムは、サービスの質の改善あるいはサービスの質の統制機能改善を導くこととなる。これは組織にとっても、オンブズマンやディストリクト監査担当者（District Auditor）によって良き行政の指標となるし、たえず応答性を改善することは、組織を検証し、能率性への改善ともつながる。ひいては、政策や手続きを再考する機会の増大や開かれた批判に応答する管理を促進していくことともなる。こうして内在的により良き苦情処理システムを改善することは、政策の次元においても、管理の次元においてもより総合性を高めることにほかならない。ただ、ここで課題として残るのは、このような内在的努力が自治体の政治・行政で支配的な価値の変更（具体的には政策変更）にどこまで迫ることができるのかという問題である。

ところで、筆者が行った船橋市の職員へのアンケート調査⁽²³⁾（1992年4月実施。各課4名、総計304名対象。回答数268。回答率約88%）では、オンブズマン制度の設置の必要性に関する設問を設けた。調査の結果、「わからない」が回答数159（約59%）で圧倒的であったが、「必要」と「不必要」とを比較すれば、「必要」という回答数は61（約23%）であり不必要（回答数30、11%）の2倍を占めていた。必要との回答の理由記述欄を見てみると、内在的処理には限界があり、総合的に判断していくためには第三者性が求められるということであった。すなわち、苦情処理システムの改善に積極的に取り組む自治体においても、日々の職務の遂行に疑問を抱く職員も多いということになる。

そこで、この第三者性をどのように位置づけるかである。外在的努力の底流で示されていることは、新たな価値基準の提示ということであった。既存の政治・行政システムの下において声を反映させるルートを有しない、特に社会的弱者にとっては、第三者の価値判断フィルターを通してではあっても、第三者的機関は主権者として他の主権者と対等であると言う「主権的対等性」を保証するひとつの手段になりうることは確かである。したがって、アメリカやイギリスの底流に見られるように、オンブズマンによる行政への統制という観点から見れば、民主的な手続きを保証する手続的統制という観点からのみではなく、政策への評価を行い、政策変更や政策形成に影響を及ぼす一つの主体としての

第三者性が浮かび上がってくるのである。山谷清志氏は「伝統的な統制理論によらない新しい領域が存在し、また拡大する——（中略）——その領域は業績が重視される目標志向型の官僚制が求められる領域である」⁽²⁴⁾とするが、伝統的には手続的統制の範疇に入れられるオンブズマン制度も、新たなる「政策に影響を与える主体」として浮上してきた時には、政治的文脈からは、各評価主体とそこで支配的な価値の問題こそが問われなければならない状況に至るのである。評価内容は評価主体による価値の拘束を受けることを前提とすれば、評価主体の問題こそが問われなければならない。したがって、政治力学によって勝ち取られた基本的な評価価値基準に変容を迫るのは、まさに新たに対抗する評価主体を創出し保証する制度改革によって可能となる。オンブズマン制度あるいは都市内分権制度もこの文脈から解釈することもできる。ただし、都市内分権制度の方が、より直接的に主権者としての行動と結び付く。

次に、「内在的努力の底流」と「外在的努力の底流」との交流に導かれる原理は、どちらかがどちらかに従属的ではないという意味でのもうひとつの「制度的対等性」がある。すなわち、オンブズマン制度と内在的苦情処理制度との対抗によって、より良きものが生まれるという期待である。この文脈からとらえれば、本質的には「制度的対等性」を期待された制度は審議会、監査委員などがあるが、現実には、「従属的」な傾向も否定できない。オンブズマン制度自体においても、「制度的対等性」が保持しつづけられる保証はない。

しかしながら、苦情処理という視点から住民の監視をとらえた場合、これらふたつの「対等性」に基づく交流のあり方が、より総合的な行政、総合的な管理を生み出すであろうことを信じるしか他に方法は今のところ発見できない。とするならば、何らかの外在性が要求されることになる。

直接主権者と結び付けるならば外在性よりも都市内分権制度の方が、直接的に主権者の地位の「主権的対等性」を守るにはすぐれていることは言うまでもない。したがって、自治体の統治システム全体からこの問題を考察していかなければならなくなる。しかしながら、都市内分権化への前提に社会的弱者の参加機会増大という期待があったとしても既存の住民組織構造等多様な地域状況も反映して、必ずしも「主権的対等性」が保証されるわけではない。また、か

りに、分権化された地域内において社会的弱者の声が大きくなったとしても、自治体全体のレベルにおいては、この声の「主権的対等性」は統治システム全体とも関わるためどうなるのか不明瞭である。したがって、都市内分権制度を「制度的対等性」と見るには分権であるがゆえにやや次元が異なる。例えば、オンブズマン制度も内在的な苦情処理制度と同じように市民を消費者的に扱う側面がある。しかしながら、「主権的対等性」を補完する「制度的対等性」を保持し続けるならば、オンブズマンを求める層は主権者としての市民の地位を得ることとなる。

このようにオンブズマン観念の実験から導かれることは、「主権的対等性」においても「制度的対等性」においても、多様なレベルに評価主体が作られ、各評価主体の対等なる対抗から新たな総合化への期待を抱かせていったことであろう。刻下、「総合」とか「協働」という言葉が行政レベルにおいても多用されつつあるが、そうであるからこそ改めてそこに潜む「対抗」とか「対等性」の意味を問う必要があるのではなかろうか。

注

- (1) 拙稿「自治体行政改革の日常性」、山梨学院大学行政研究センター編『行政改革の理論と実際』、第一法規、(1994年12月発行予定)。
- (2) このイギリスの部分は、次の文献に負うところが多い。Howard Elcock, *Local Government: Policy and management in local authorities*, Routledge, 1994; 3rd ed. .
- (3) See, Robert Atkins, "Making Use of Complaints: Braintree District Council", *Local Government Studies*, Vol. 18, No. 3 (Autumn 1992).
- (4) See, Peter McCarthy and Bob Simpson, "Hidden Grievances," *Local Government Studies*, (July/August 1990). Peater McCarthy et al., *Grievances, Complaints and Local Government*, Avebury, 1992.
- (5) 都市内分権化の事例としては、海外地方自治研究会編『世界の地方自治 — 分権・参加・自治への挑戦』、自治体研究社、1994年2月、17-30頁、参照。
- (6) アメリカに関する記述については、拙著『自治行政統制論への序曲 — 住民は何を統制できるか — 』、近代文芸社、1993年7月、の第五章「オンブズマンによる統制の意味」と補論「都市オンブズマンの道程」によるところが多い。

- (7) シアトル市市民援助局長のテリー・ウィットマンは「市民サービス局が設立された初期の頃は、市長や市議会に対し市条例の変更を促す勧告を与える機会が多くあった。（中略）行政体制の整備が進むに連れて市民サービス局の関与も局レベルで行われるようになってきた」とその発展過程を語るが、「組織上は近隣サービス部に属することになった市民サービス局ではあるが、市長事務所との連絡は毎日欠かさず行っている」と述べ、市長とのパイプの太さが推測できる。以上は、1994年6月のオンブズマン国際シンポジウム（東京）資料、テリー・ウィットマン『市民サービス局：行政部における苦情解決方法』より引用。
- (8) 川崎市役所地方行政法研究会『苦情処理手続 — あなたの苦情で政策を編みます — 』、川崎地方自治研究センター、1992年10月、21頁。
- (9) 横浜市のこの市政反映システムについては同上、31-32頁、と魚谷増男「最近の地方行政における広聴活動の問題点と今後のあり方 — 横浜市の広聴活動の実態分析と将来の総合的指針について — 」、『季刊行政管理研究』、第60号（1992年12月）参照。
- (10) 相模原市自治会連合会『平成6年度相模原市自治会連合会定期総会資料』14-15頁。
- (11) 山口道明「市民参加をめぐる」、『くるとうーる』、川崎地方自治研究センター、1992年3月、45頁。
- (12) 山崎克明「北九州市における行政—市民関係の実態 — 市役所—区役所—住民自治組織のネットワーク」、北九州大学法学会『法政論集』、第19巻第1号（1991年4月）。
- (13) 新川達郎「地域行政制度の現状と課題 — 制度再構築の動向 — 」、『都市問題』、第84巻第9号（1993年9月）、参照。新川氏は、論文を「（前略）各都市政府が現在と将来の市民から問われ続けるのは、そうした都市内部における分権改革をどこまで進めていくことができるのか、そして市民の期待にどこまで応えられる都市自治を担っていくのか、という点なのである」と締めくくる。
- (14) 拙稿「まちづくりにおける自治会・企業・支所の役割 — 『四日市公害』地区の変遷と警鐘 — 」、日本地方自治学会編『都市計画と地方自治』（地方自治叢書〈7〉）、敬文堂、（1994年11月）。ここでは、自治会、企業、支所の三者関係の歴史的考察を行い、この三者の既存構造が改革されない限り一般地域住民疎外の都市内分権化が進行してしまうと結論づけた。
- (15) 自治体がオンブズマンに抵抗する事例をいくつか発見することができる。例えば、優先順位（全体への配慮）をめぐるオンブズマンに抵抗した事例として、Complaint against the Wake field Metropolitan District Council (No. 75), *Journal of Planning and Environment Law*, Nov. 1975, pp. 672-677（同雑誌1976年7月号にはsecond reportを掲載）などを参照。また政策をめぐるオンブズマンとの対立については、安藤高行「イギリス地方オンブズマンの活動（下）」、『季刊行政管理研究』、第53号（1991年3月）、54-55頁、参照。さらには、*Grievances, Complaints and Local Government*, op. cit., pp. 64, 111-113などの頁を参照。
- (16) 前掲、拙著、221頁。
- (17) これらの日本の各自治体のオンブズマンに関しては、筆者も執筆に参加した次の報告

書で詳細に分析している。『地方公共団体における市民相談制度とオンブズマン制度との、制度と機能に関する比較研究』、全国行政相談委員連合協議会、1993年8月。

- (18) 「『先駆的』市政を問う② '93川崎市長選、オンブズマン制度行政よりと不満の声」、朝日新聞、1993年11月（日日不詳）。
- (19) 「『違法とは言えない』分裂メーカー補助金で」、神奈川新聞、1994年8月12日。
- (20) 川崎市のオンブズマンが政策の変更に関連する事例として、福祉の視点から、国民健康保険料の算出方法の変更を求める勧告を行っている（『川崎市市民オンブズマン第2年次報告書』、1991年11月1日～1992年10月31日、27-31頁参照）。
- (21) 二里木考次郎「福祉オンブズマンスタート — 制度発足後の経過とその評価 — 」、一番ヶ瀬康子他編著『中野区・福祉都市への挑戦』、あけび書房、1993年2月、203頁。
- (22) Robert Atkins, *op. cit.*, p. 169.
- (23) この調査の詳細については、前掲『地方公共団体における市民相談制度とオンブズマン制度との、制度と機能に関する比較研究』、51-63頁参照。
- (24) 山谷清志「行政統制の理論 — もう一つのアプローチ — 」、『法学新報』、第100巻第5・6号（1994年6月）、229頁。

〔追記〕

本稿は、1994年10月1日の日本政治学会（会場：関西大学）において、「住民による行政統制」という題目のもとに発表した内容をもとに執筆したものである。