

人格の尊重と

行政苦情救済の制度設計

同志社大学
政策学部教授・大学院総合政策科学研究科教授
今川 晃



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

1 苦情と向き合う意義

日本の行政組織には、苦情を嫌う文化は定着している。民間企業のように苦情から学ぼうとする姿勢を示す地方自治体は少ない。イギリスでも行政組織が苦情を嫌う文化は定着していたと言う。それが、1980年代の広域自治体と基礎自治体の合体(自治構造の一層化)、さらには民営化や民間委託を促進させたNPM (New Public Management) 改革によって、メジャー政権時代には、政府が地方自治体に対して行政苦情救済制度の設置を指示したこともあって、苦情を公共サービスのバロメーターとして位置付ける見方が定着していった。こうして、行政活動だけでなく、民間事業者をも如何にマネジメントするかも問われるようになり、その手段としても行政苦情救済制度は着目された。NPM改革は住民を自治の担い手としての「市民」よりはサービスの受け手としての消費者へと位置付けた点では課題を残したが、NPO (イギリスでは通常ボランティア・セクター・Voluntary Sector) や民間企業等の

様々な公共サービス提供主体の公共サービスが適切に提供されているかを分析し、マネジメントする行政の役割を明確にしたこと、さらには個別の苦情の意義を考えるきっかけを提供した点からは学ぶことも多い。現場で地域住民と接する業務をしている行政職員は、いろいろな住民の声に接する機会が多い。また、窓口の行政職員も住民のさまざまな相談に対応している。行政職員が住民の重大な悩みを認識しても、行政職員個人の判断では、手続き等の行政の運営方法を改善、あるいはNPO等との救済ネットワークの構築に向けることは難しい。ましてや、より効果の高い事業への変更のため、組織内で議論することも容易ではない。こうした時に、当該の住民の苦情等に第三者的に対応し、行政運営等の改善について行政組織内で議論できるように影響を与える仕組みがあると、行政職員にとっても、より満足感が高まる仕事ができるようになるであろう。

また、日本でも指定管理者制度等、NPM思想の影響を受けて民間事業者による公共サービスの提供が拡大する傾向にあり、公共サービス全体の分析、マネジメントする方法が問われるところである。

ところで、平成の市町村合併によって、基礎自治体は広域化したことが、それに伴って行政の運営改善等に影響を及ぼすことができるような民主的な仕組みや苦情処理の仕組みについて議論されることがほとんど

2 苦情処理の役割

なかつた。そもそも、民主主義にコストをかけようとする意識が乏しいように思われる。本来は、民主主義にコストをかけた方が、結果として効果的な行政運営が可能となり、効率性も高まるはずである。

平成の市町村合併を契機として、地域自治区等の都市内分権(自治体内分権)の仕組みづくりを推進する自治体も増えたが、一定のコミュニケーション内の活性化に集中し、個人の声が重要であれば自治体全体の問題として議論されるような仕組みづくりは、一部の自治体を除き、考えられることはなかつた。

苦情の相談や救済にはさまざまな役割がある。相談者にとっては、何らかの解決を求めただけでなく、相談に応じてくれる人がいるだけでも安心できることがある。この場合には、自治体の行政相談の担当者が相談相手になる場合もあれば、地域の子育てサロンのように子育て中の親同士が語り合い悩みを共有し、コミュニケーションを図ることが悩みの解消となり、お互いが苦情相談者として対応していることになる場合もある。

苦情は人間にとって重要な意思表示の手段である。エゴと言うことで片付けられてしまうこともあるが、その苦情処理をきっかけに各方面の改善に役立つこともある。したがって、行政苦情救済の手段は、民主主義

義の中心的なシステムとはならないが、民主主義のシステムを補完する役割を担うものである。

いずれの場合であっても、苦情の根本原因は、中央政府や地方政府の政策、施策、事業と無縁ではない。したがって、多くの苦情は、政策選択に伴う施策や事業のあり方、サービスを受給できる資格等の基準のあり方とつながってくる。地域主権改革の下では、公営住宅の入居基準、道路の構造に関する基準、保育所の設備・運営に関する基準等、地方独自の義務付け・枠付けの見直しを推進してきた。ところが、個別の苦情を前提に、苦情を発生させている根本原因まで追求しようとするシステム設計はそれほど行われてこなかった。

したがって、苦情処理は単なる個人の課題解消のためにあるのではなく、個別の声を全体で議論すべき声として公共の議論の俎上に載せるところに苦情処理の役割がある。このような意義を苦情処理に見出すことで、意思決定過程への参加が困難な個人を消費者から「市民」へと転換することになるし、人格の尊重の観点からも意義を見出すことができるようになる。

3 ネットワーク化の 進行と個人の疎外

地方自治体では、広聴の多様な仕組みの導入、住民参加・参画、協働等の取り組みに熱心である。すでに、1960年代後半より広聴とは

異なり政策形成過程への直接的な参加を住民参加（もしくは、市民参加）と定義し、住民自らが相互に学び合い、利害調整を行い、何らかの政策や計画等、素案の作成や住民全体が加害者でもある迷惑施設づくりの仕組みの開発が進んで行った。その後、後発地方自治体が、2000年頃より同じ意味で、住民参画（もしくは市民参画）という表現で、取り組み出した。住民参加は、住民自らが政策形成の過程に参加することで、責任の分有意識の醸成にも役立ち実施過程への参加、評価過程への参加、と一連の政策過程に連動していくことになる。いずれにしても、住民の参加者の選定方法も、かつては地域秩序の維持の観点から指名や当て職が中心であったが、その後公募、当事者参加、さらには無作為抽出の手法も採用されるようになった。このような展開によって、新たな住民階層の参加が期待されるようになった。自治会・町内会、NPO、社会福祉協議会等の代表者が、個別の声の代弁をすることはあっても、苦情を申し立てることを保障しているわけではない。個人の苦情であっても、社会全体で受け止め、議論すべき問題は少なからずある。

しかしながら、協働は言うまでもなく、住民参加であっても、社会の趨勢は自治会・町内会、NPO、ボランティア団体等を前提とした議論が多く、また団体間のネットワーク化も進行している。ネットワーク化が進行すればするほど、特定の限ら

れた人々がネットワークの中核となると共に、特定の専門化も進行していくことになる。すでに現状でも、都道府県や市町村の審議会等には、限られた「おなじみのNPOの代表者」が何度も登場する傾向が見られる。こうなるとNPOのすそ野の広がりのみならず、人々の草の根の活動との乖離が生じてしまうことになりかねない。したがって、ネットワークは市民社会の構築にとって不可欠であるが、個人の人格を尊重する仕組みも同時に導入する必要がある。

4 行政苦情救済による パラドックスの転換

地方分権の観点から整理すると、地方分権化は自治体が自立して政策形成を行うことを要請しているため、行政活動における過誤行政や人権侵害をチェックすることへの関心よりは、住民参加・協働や行政評価・政策評価システム確立への期待が高かった。前者が後者を補完する相互関係の観点から、理解されることは無かった。また、外部評価についての議論も活発になり、住民参加型の外部評価の制度設計も試みられるようになり、一連の政策過程への関心は高まっていった。このような変化の中にあつて、行政活動とそれによって影響を受ける個々の住民との関係から、行政への民主的統制のあり方を見直すことはあまり見られなかった。

ところが、住民の行政部署あるいは公務員への信頼性が低い（あるいは信頼性を高めたい）とすれば、外部からチェックする行政苦情救済制度を求める傾向が強まる。わが国の自治体で公的オンブズマンを設置する重要な要因のひとつはこの点にあった。自治体に公的オンブズマンが設置された初期の頃は川崎市のように不祥事がきっかけで、住民の行政への信頼性回復の手段として公的オンブズマンは期待された。その後、西尾市（愛知県）のように公的オンブズマン機能と行政評価機能とを連携させる制度設計、京都府のように行政苦情救済と随意監査とをリンクさせる制度設計等多様な制度設計が見られるようになった。また、川西市（兵庫県）のように、子ども

プロフィール

いまがわ あきら
今川 晃

同志社大学 政策学部長・
大学院総合政策科学研究科長・教授
法学博士

1954年 愛知県知多市生まれ
島根大学文理学部卒業
成蹊大学大学院法学政治学研究所博士後期課程修了



の人権擁護に特化した公的オンブズマンの制度設計も見られる。いずれの場合も、行政苦情救済制度によって、行政への信頼性は高まると同時に、個別の声を全体で議論すべき声として公共の議論の俎上に載せる制度として公的オンブズマンのような独立した第三者機関のあり方はもつと議論されるべきであろう。公的オンブズマン等の行政苦情救済制度は、行政等に対して勧告や意見表明はするが、決して強制力はない。これを受けて、行政は自らの判断で政策変更したり、政策管理の適正化（例えば、施策と事業との関係改善）、行政運営の適正化に向けて改善することになる。公的オンブズマンの勧告や意見表明が公表されることにより、こうした動向は住民がチェックすることになるし、住民の認識や議論を活性化させるきっかけにもなる。こうして、個別の声が公共の議論の俎上に載ること、住民は部外者としての立場から当事者としての「市民」の認識を高めることになる。これだけではない、同時に行政活動の良き理解者となる。なぜならば、こうして市民が創造する自治体行政へのパラドックスの転換が可能となるからである。

【主要参考文献】

今川晃著『個人の人格の尊重と行政苦情救済』敬文堂、2011年。
今川晃編著『行政苦情救済論』社團法人全国行政相談委員連合協議会、2005年。

報告

愛知地方自治研究センター

設立10周年記念講演会

2013年1月20日(日) 愛知県名古屋市金山町にて愛知地方自治研究センター設立10周年記念講演会が開催されました。当日は、自治愛知県本部加盟の組合員をはじめ民間企業労組の組合員、全国の自治研センター・研究所関係者、議員らが出席しました。

第一部では、同センターの理事長を務める同志社大学政策学部長の今川晃氏が「地方自治のガバメントとガバナンス―過去・現在・未来―」と題し、基調講演を行い、第二部では、前福島県知事の佐藤栄佐久氏が「国策と地方自治―福島での闘いから見たもの」と題した記念講演を行いました。

近年では、財政赤字の拡大に伴い、日本国内においてもNPM(New Public Management 民間企業における経営手法などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るといふ考え方)の影響を受け、効率化・合理化を進めるにあたり指定管理者制度等の民間委託を行ってきた



今川氏による講演

た。これらを背景に今川晃氏は、日本の地方自治や分権が進まない大きな原因を「自治体行政の役割を整理する前に、民間への移行を進めてしまったからだ」と指摘。「地方自治の全体をマネジメントできるのは、地域の課題分析に長けた地方政府しかない」とし、「行政の分析能力と行政の役割を再考していかなければならない」と述べました。
住民から信頼される行政になるためには、住民の意識の転換が必要であり近年の住民自治協議会の動きは重要なきっかけになります。しかし

ながら、「民に託せばそれですべて良い」という考えでは、住民からはますます批判が多くなってしまう。そうならないためにも行政と市民活動団体との関係を構築し、各種団体の連携を促進していかなければならないと考えます。

佐藤栄佐久氏は、福島県知事時代を振り返り、国と経済界、一部学者が一体で推し進める国策から地方を守るために取り組んだ内容を紹介しました。押しつけの国策で最悪の結果を招いたのが原発事故だったとした上で、1979年のスリーマイル(米国)、1986年のチェルノブイリ(旧ソ連)そして2011年の福島第一原発と32年間に3回も大規模な事故があったと指摘。「福島では生活全般が破壊され、被害者同士がいがみ合うなど悲惨な結果を招いている。原発事故は国が推進政策を変えなかった結果であり、人災だ」と強調し、「科学技術で実現できる」と持論を述べました。



佐藤氏による講演

第7回

災害復興支援活動研究会を開催しました。

2012年12月20日(木)三重大学工学研究科にて「美し国おこし・三重さきもり塾」の取り組みについて説明を受けました。

前半は、三重大学工学研究科の平林典久助教より、さきもり塾の活動の紹介をしていただきました。

三重県は、自然災害の多発地帯となつていくにもかかわらず、防災に関する幅広い知識を持った企業・行政の防災担当者の不足、地域防災で主体的に進める人材の不足等が問題となっております。それらを背景に、平成22年度より文部科学省の「地域再生人材創出拠点の形成」事業として三重県と連携し、防災・減災に関する専門的知識及び地域防災のリーダーとなる人材を養成する機関として「美し国おこし・三重さきもり塾」を開講しました。

コースとしては、「特別課程」と「入門コース」の2つがあり、毎年40名以上の修了生を輩出しています。修了生は、地域や企業、ボラン



ティア組織等の防災コーディネーターとしてだけでなく、修了生それぞれが地域のネットワークを活用し、防災に関する情報共有や啓発活動などを行っています。

後半は、同事務局の産学連携コーディネーターの亀山裕美子氏より「災害時における行政の役割及び地域との連携」と題し、NPO等の支援活動について説明をしていただきました。

台風12号被災地における支援活動の紹介や県内NPO団体の説明などを受けた後、意見交換を行いました。意見交換では、NPOの抱える問題やそれに対する行政の担うべき役割について理解を深めました。

研究員の本棚

『大衆の反逆』

オルテガ・イ・ガセット 著／ちくま学芸文庫



私は近年、ネットサーフィンならぬブックサーフィンをしている。ある本の参考文献になった本を読んだり、同時代の異なる国の本を読むというやうなやり方である。しかし、パソコンのように速く簡単に次の本にリンクするということはない。深く読んでいくうちに、異なる著者や作者の考えや思想が何となく自分の頭の中で同じような意味に繋がっていくのだ。今回は、1930年にスペインで刊行された『大衆の反逆』を紹介したい。

先の繋がる例として、本コーナーでも紹介した夏目漱石の『私の個人主義』の「近代日本の開花」において“皮相上滑りの開化”という表現で急激な近代化に対する悲愴感が描かれているが、本書においても“文明が進めば進むほど複雑でむずかしいものになっていく”ことが述べられ、制度や科学が進んだ大衆人の心理は“自分の安楽な生存を可能にしてくれたすべてのものに対する徹底的な忘恩”と指摘している。既にこの頃のヨーロッパでは制度や技術の発展や豊かさによって、その後の歴史を左右する大衆が存在していたのである。また、以前紹介した『公共哲学とは何か』でも現代において学問が専門化する中での倫理なき科学技術の発達に警鐘をならしていたが、同様に本書でもこの頃から「専門主義」の野蛮性を見抜き、1890年以降“分別ある人間になるために知っておかなければならないすべてのことのうち、一つの特定科学だけしか知らない”タイプの科学者が現れたことを指摘している。このように、大衆とは社会的地位などに関係なく、個人の生きる心構えの中に存在している。本書では、“甘やかされた子供”のように自らの

義務を避け自己の願望や欲求を他者に押しつける大衆の特色がところかしこに描かれている。

さらに、オルテガは“国家とは、人間に対して贈り物のように与えられる一つの社会形態ではなく、人間が額に汗して造りあげていかなければならないもの”と説いている。制度としての民主主義についても同様で、今日の我々が当たり前のように思っていることは先人たちの辛苦の賜物であることを忘れてはならない。その意味でも、今日に至る歴史を学ぶことは意義がある。

本書が書かれたこの頃のスペインはヨーロッパの中でも経済的に思想的に低迷期にあり、ファシズムの嵐が吹き荒れ、その後スペイン内乱、フランコ独裁へと突入していくことになるのだが、ヨーロッパでも世界の支配権が急速に勃興したアメリカへと移りつつある感覚があった。現代の日本もGDPが中国に抜かれ、読めば読むほど、本書で描かれるこの当時のヨーロッパ人の精神が現代日本人の精神にも通ずるところが多分にあった。

今日、社会が複雑化してゆくなかで、大衆は様々な諸問題を解決してくれそうな強力な指導者を求めポピュリズムへの傾向が強くなってきている。リーダーは公共の政策について大衆に丁寧な説明をし理解を得て良い方向にもっていくことが求められているが、我々も要求するばかりでなく主体的個人として社会に対して何ができるか考え行動することが問われている。
(非常勤研究員 土屋 潤)