

オンブズマン制度の波及要因の研究

総合政策学部 4 年

学籍番号 79709052

松本 恵里子

2000 年 7 月 3 1 日 (月)

1 . 研究の対象と目的

本研究では、オンブズマン制度を事例として取り上げ、地方自治体が政策のイノベーションを成し遂げるメカニズムを解明しようとするものである。

何らかの促進要因があるからこそイノベーションが成し遂げられるわけだが、前例が少なく不確実性を帯びていることも確かであり、阻害要因の存在も示唆される。本研究でのねらいは、幾多の促進要因もしくは阻害要因を探ることにある。

なお、オンブズマン制度には当該自治体のすべての政策分野を対象とする「総合型」のものと、政策分野を限定した「特殊型」のもの（福祉オンブズマンや子どもオンブズマン、女性オンブズマンなど）があるが、本研究では前者を対象とする。

2 . 序論

2 - 1 . オンブズマン制度とは

オンブズマンの機能は大別して、苦情処理、行政監視、行政改善の三つである。しかし、自治体によって異なっているため、一概には言えない。このように一口にオンブズマン制度と言っても機能に相違が見られる理由として、それぞれの機能を持つ制度が他にも多数存在し、この類似制度の充実度が各自治体ごとで異なっているからである。

また、オンブズマン制度は、オンブズマンの個人の資質に全面的に頼っている。それゆえ、求められる資質から守秘義務、兼職禁止に至るまでオンブズマンの要件が厳しく設定されている。一方で、オンブズマンの独立性や中立性には相当の配慮がなされている。オンブズマンがいてはじめて成り立つ制度なのである。

オンブズマン制度に問題点があるとすれば、まさに上述したことから関連

する2点であろう。

- ・類似制度との整合が困難である。
- ・オンブズマンにふさわしい人材確保もまた、困難である。

これらの問題点を克服していかにオンブズマン制度を運営していくかが課題である。

2 - 2 . オンブズマン制度の波及経緯と今後の見込み

オンブズマン制度の導入が国内において政策課題として登場したのは1950年代後半である。特に1980年代に、国は本格的な検討を行った。検討過程は次の箇条書きの通りである。

- * 1980年2月に行政管理庁（現総務庁）が「オンブズマン制度研究会」を発足させる。
- * 1981年に「第二次臨時行政調査会」（第二次臨調）が設置される。そこでオンブズマンを含む行政改革が検討されることになったため、「制度研究会」は第二次臨調の答申が出るまで一時検討作業を中止する。
- * 1983年、第2次臨調の最終答申に「オンブズマン制度の導入の検討」という項目が入る。「制度研究会」の作業再開。
- * 1986年、「臨時行政改革審議会（行革審）」の提言。「オンブズマン制度について、政府における研究を促進し、その結果をも踏まえて更に具体的検討を進める」
- * 1986年6月、「制度研究会」がオンブズマン制度の必要性を認め、設置を求める最終報告書をまとめる。

そんな中、導入に踏みきったのは地方自治体が先であった。1990年の川崎市市民オンブズマン条例制定が先駆けである。しかしながら、2000年4月現在でオンブズマン制度を導入している地方自治体の数は、若干15である。それでも導入自治体に対する問い合わせが年々増加していることから、収束に向かうわけではなく、今後波及スピードが加速することが見込まれる。

なお、未だ国は採用していない。

2 - 3 . 波及に影響を与える要因

ここでは、動的相互依存モデル（伊藤2000）に則して、オンブズマン制度の波及に影響を与えると考えられる要因について考えたい。

個々の自治体が持つ内的な政策環境とも言うべき「内生条件」、他の自治体の動向を参考にする「相互参照」、政策を採用すれば間違いなく便益が見込まれる状況のもとで我先に政策の採用に乗り出す「横並び競争」。動的相互依存モデルは、これら3つのメカニズムの単独又は複合的な作用によって、自治体の政策

過程の動態を説明することができるという前提に立つ。その上で、どのようなメカニズムが作動するかは、国の動向・政策の性質及びこれらに関連する不確実性の度合いによって決まるとしている。

オンブズマン制度の場合の国の動向、政策の性質を検討する。

<国の動向> 2 - 2 . で述べた通り国が導入を検討した経緯があり、国の影響が全くないとは言い切れない。しかし、国が個々の自治体に対して制度導入を促したり、逆に牽制したりする動向はないため、国の影響力は極めて弱いと言える。

<政策の性質> オンブズマン制度は単なる苦情処理だけでなく、たいていの場合行政監視や行政改善を目的としている。住民に対するサービスは確かに向上するが、自治体の職員にとっては「余計な仕事が増える」というマイナスイメージで捉えられてしまいがちである。制定手続を踏む上で困難が予想される、いわゆる「対立型」の政策と言えよう。

このように国の介入が少なくかつ政策の性質が対立的である場合は、内生条件と相互参照のメカニズムが前面に出るといえる。また、特に政治家のリーダーシップや集団間の調整を行う組織リソースがあるかどうかなど、対立を乗り越えられるような特定の内生条件が強く作用する、とモデルは説明する。

この理論が現実のオンブズマン制度の政策過程の特徴を示しているかどうかは、検証の余地がある。

3 . 研究の意義

本研究の意義としては、次の3点を挙げておきたい。

・制度そのものが抱える難点をどのように克服するかを明らかにすることができる。

ここでは、類似制度との整合性をいかにとっていくか、そしてオンブズマンに足る人材をいかに確保するかであろう。内生条件に恵まれている自治体ではなく、逆に恵まれざる自治体が制度を導入する上で、これらの難点をどのように立ち向かっていくかは興味深い。

・イノベータの制定過程を明らかにすることができる。

この事例では、採用自治体数が少なく波及初期段階であるため、すべての自治体がイノベータと言える状況にある。どの自治体も不確実性という不安要素を抱えながら制定したのだ。この不確実性を回避する過程を明らかにできれば、新たな政策イノベーションの事例へと応用することが可能である。

- ・政策波及研究の一端に寄与できる。

オンブズマン制度の事例は「国のコントロールが弱く、かつ政策の性質が対立的であるケース」に該当することは先に述べた。仮に本研究が単なる事例研究の域を出なかったとしても、政策波及研究の一助にはなるであろうと期待するものである。

4 . 仮説

本研究で検証する仮説を、序論の内容から導く。

類似制度との整合が図れなかったり、オンブズマンにふさわしい人材を確保できなかったりなど、オンブズマン制度そのものが抱える難点があったとすれば、それが制度導入にあたっての阻害要因となる。(2 - 1 . オンブズマン制度とは)

イノベータにあたる各自治体は様々な手法で不確実性を克服しようとする。また、そのことが促進要因として働く。(2 - 2 . オンブズマン制度の波及経緯と今後の見込み)

有利な内生条件が制定過程において作用する。

制定過程において、他の自治体の動向を相互参照する度合いが作用する。

首長の強いリーダーシップもしくはそれに替わって組織を動かしようという力が発揮されると、制度の導入が促進される。(以上、 2 - 3 . 波及に影響を与える要因)

5 . これまでの研究成果

1999 年秋学期に、鴻巣市・藤沢市・新座市の三市におけるオンブズマン条例制定過程の比較分析を行った。この分析を通して二つの結論が導かれた。

- ・ 制定手続きの早い段階で庁内の合意を形成すると、条例の制定が早まる。
- ・ 首長の公約にあがったとき、オンブズマン制度は成功しやすい。

詳しい内容はここでは省略するが、仮説 を支持するものである。

6 . 各自治体オンブズマン制度の内容分析

6 - 1 . リサーチクエスチョン

- (1) 先進的な条例 (要綱)、逆に後進的な条例 (要綱) はあるのか。

(2) 条例設置と要綱設置の違いはあるのか。

(3) 波及に伴ってどのように条例の内容はどのように変化していったか。

6 - 2 . 分析の手法

各自治体からとりよせた条例・要綱の本文や逐条解説を基に、条文を逐一照らし合わせ、項目ごとにまとめて表にした(末頁参照)。この表と本文の両方からリサーチクエスチョンを解明していく。

6 - 3 . 結果

(1) 先進的な条例(要綱)、逆に後進的な条例(要綱)はあるのか。

まず、表を参照しながら個々の項目で先進的だと思われるものを検出し、箇条書きにする。

- ・ 川崎市：オンブズマンの職務の中に、自己の発意による調査権がある。これは、オンブズマンに行政監視の権限をもたせるものである。
鴻巣市、西尾市、藤沢市、川越市、新座市、御殿場市が追随
- ・ 川崎市：「専門調査員」をスタッフとして抱える。
藤沢市、北海道が追随
- ・ 新潟市：所管事項に議会を含めている。
- ・ 新潟市：オンブズマンの定数3人のうち、女性を必ず1人入れる。
- ・ 鴻巣市：1期目に限り、1人の任期を短くする。オンブズマンが同時期に全員交代することなく、改選にするための措置である。
藤沢市、御殿場市も追随
- ・ 西尾市：再任の制限をなくす。
川越市、山梨県、秋田県、上尾市が追随
- ・ 御殿場市：オンブズマンの人数を3人以内と幅をもたせる。苦情の申し立てがどれほどくるのか予測できないための措置。
- ・ 上尾市：介護保険法の処分についての不服を所管外事項とする。

総合的には川崎市、鴻巣市、藤沢市、新座市、御殿場市など、条例設置かつ市レベルの自治体が先進的な傾向がある。

次に、後進的な条例(要綱)を検出する。これはあくまで私の主観であるが、山梨県と秋田県の要綱が後進的であると考えられる。なぜなら、記載している内容量が他のどの自治体と比べても格段に少ないからである。山梨県の場合は、表からも推測できるほどだ。

(2) 条例設置と要綱設置の違いはあるのか。

両者の制度上の大きな違いは、オンブズマンを選任する際に議会の承認を要するかどうかである。議会承認を経る条例設置の方が、オンブズマンの職務上・身分上の独立性、中立性を確保することができ、すべての人にとって信頼できる存在となり得る。さらに条例設置のメリットを述べるならば、条例は議会議決事項のため制度そのものの権威性を高めることができる。

一方、要綱設置のメリットは、制定手続の関係上早期導入が可能で、かつ現実の体制に即応させた制度の改善がたやすいことである。条例と同じ内容の制度にすることも可能であり、その場合実効性の上では何らの相違点もないように見える。しかし、要綱はあくまでも行政内部の事務処理基準であり、普通は外部に対して法的強制力を持たないものとされている。オンブズマンの出した提言や意見表明の正統性が失われるおそれもある。

つまり、一般的には条例設置のほうが正統性が強いとされるが、不確実性がかんがみて、これを回避して制度導入に踏み切る上では要綱設置の意義も認められるのである。

(3) 波及に伴って条例の内容はどのように変化していったか。

結論から言えば、波及に伴う「進化」も「退化」も見られなかった。

それは、各自治体が必要に応じてオンブズマン制度の中の細かな項目を取捨選択し、それぞれの状況に合わせた独自の条文を作っているからだと言えよう。

6 - 4 . まとめ

内容において先進的、後進的の違いは確かに存在する。しかし、その違いは自治体ごとの独自性から発したものであるから、一概に善し悪しの判断をすることはできない。

条例設置か要綱設置かという議論をめぐっても同様である。不確実性を回避するために要綱で設置していたとしても、完璧な制度を導入するのに足踏みするよりははるかに革新的である。

また、自治体は独自の政策を作るがゆえに、既存の制度とのすりあわせやオンブズマンの人数・資格要件を緩和することにおいてもバラエティを発揮している。そのため、阻害要因になりがちな既存の制度の縛りやオンブズマンの人选の難しさを多少なりとも緩和して、制度を導入することができるのである。

7 . 仮説の検証

類似制度との整合が図れなかったり、オンブズマンにふさわしい人材を確保できなかったりなど、オンブズマン制度そのものが抱える難点があったとすれば、それが制度導入にあたっての阻害要因となる。

6 - 4で述べたように、これらは阻害要因とはならないと考えられるので、仮説 は破棄される。

イノベーターにあたる各自治体は様々な手法で不確実性を克服しようとする。また、そのことが促進要因として働く。

6 - 3 (2) より、要綱設置をしている例が顕著であり、仮説 は支持できる。

8 . 結論

現時点でオンブズマン制度を導入している15の自治体は、それぞれ工夫を重ねた独自の政策を作り上げている。それは、全国の中から見れば15自治体はイノベーターなのであり、まだまだ不確実性の大きい制度に立ち向かっているということを示しているのである。

9 . 今後の課題

以下の残りの仮説についての検証をせねばなるまい。

有利な内生条件が制定過程において作用する。

制定過程において、他の自治体の動向を相互参照する度合いが作用する。

そのためにも、自治体内部のオンブズマン制度制定過程分析をして、実証していきたいと考えている。

10 . 参考文献

伊藤修一郎「自治体政策過程の動態 - 政策波及の統合的実証分析」[2000]

片岡正昭「地方政府の政策イノベーション研究 - 現状と課題 - 」[2000]

篠原一、林屋礼二編『公的オンブズマン - 自治体行政への導入と活動』信山社 [1999]

他、各種行政資料