

博士學位論文審査要旨

2017年1月14日

論文題目： オンブズマンの役割とインフォーマリティの意義

学位申請者： 山谷 清秀

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

行政や公共サービス提供者のアカウントビリティを確保するツールとしてのオンブズマンに着目し、第1にオンブズマンはどのように行政責任の確保に貢献するか、第2にオンブズマンの持つ「インフォーマリティ」とは何を意味するのか、第3に「インフォーマリティ」の意義はどこにあるのかというリサーチクエスチョンを設定し、オンブズマンの役割の再考を行った論文である。

論文は、第1章「序論」、第2章「行政責任におけるオンブズマンの位置づけ」、第3章「オンブズマンのインフォーマリティ概念とその意義」、第4章「オンブズマンのガイダンス発行の目的と効果」、第5章「アイルランド共和国のオンブズマンにおけるインフォーマリティの意義」、第6章「日本の地方自治体オンブズマン制度の実態と課題」、第7章「行政相談委員制度の多面的効果」、第8章「結論」の全8章から構成されている。

オンブズマン制度の前提である行政責任概念の検討から始め、国内外のオンブズマン制度の紹介を行うとともに、とりわけオンブズマンにおける「インフォーマリティ」に注目した議論を展開している。筆者によれば、「インフォーマリティ」は、措置の非権力性、説得と協力による問題解決という活動原理の任意性を特徴とし、柔軟な手法によるいっそう簡易・迅速な解決の達成や紛争両当事者の主体性の促進などに貢献しているという。また、インフォーマリティに基づく活動で発行される「ガイダンス」についても、アイルランドを中心に検討を加えている。

以上の考察を踏まえ、日本の地方自治体のオンブズマン制度について、その役割と課題についても考察している。地方自治体においても、オンブズマンはフォーマルな活動とインフォーマルな活動の双方を積極的に展開しているが、行政改革の影響でオンブズマン制度は必ずしも安泰ではない状況を指摘している。さらに、オンブズマン的機能を果たしていると指摘される行政相談のシステムにも言及し、フォーマルな権威を背景に、多様なインフォーマルな領域における活動とその効果を紹介している。

結論としては、インフォーマリティは、オンブズマンの根幹となる機能が十分に果たされるために展開される多様な活動であり、問題発生の予防的効果があり、行政や公衆の主体性を引き出す効果があるという。同時に、フォーマルな権威を背景にしているがゆえに、フォーマルな権威が軽視されると、オンブズマンの存在意義は失われてしまう恐れがあることに注意を促している。

オンブズマン研究は多いが、インフォーマリティに焦点を合わせたものは珍しく、しかもインフォーマリティがオンブズマンにとって重要な意義を持っていることを、国内外の実態を検討することを通じて明らかにしている。その意味で、申請者自身の研究にとってはもとより、今後のオンブズマン研究にとって、貴重な貢献をなす成果である。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

総合試験結果の要旨

2017年1月14日

論文題目： オンブズマンの役割とインフォーマリティの意義

学位申請者： 山谷 清秀

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 新川 達郎

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

2017年1月14日午後1時15分から約1時間にわたって、公聴会方式で総合試験を実施した。最初に申請者が論文内容についてプレゼンテーションを行い、その後に約30分にわたって主査及び副査が質問を行った。

そこでは、論文のテーマであるオンブズマン（制度）に関する知識や考え方、とりわけそのインフォーマリティに関するものはもとより、関連する行政学、とりわけ行政責任論に関する質問が出された。これらの質問に対して、申請者は的確に回答し、主査及び副査の理解を得ることができた。

研究に必要な英語能力については、論文中で多くの英語文献を参照・引用しており、その理解が正しいことを確認した。また、事例研究の一環としてアイルランドで現地調査をしていることから、研究に必要な英語能力を有していることが確認できた。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： オンブズマンの役割とインフォーマリティの意義

氏名： 山谷 清秀

要旨：

多様な機能をもつ制度や機関がオンブズマンであると認められている一方で、地方分権や行政改革の潮流のなかで共通の方向がある。それがガバナンスのなかでアカウントビリティの観点からオンブズマンが果たす役割である。もう一方でオンブズマンの実務面に目を向けると多様な活動を行っている。これらの活動を踏まえると、これまで行政統制論においてオンブズマンが扱われてきたように、外在的・フォーマルな手段としてだけではオンブズマンの役割をとらえることはできないのである。その際の重要な概念がインフォーマリティである。本稿ではこの概念からオンブズマンの役割を検討するとともに、日本の行政苦情救済制度においても同様の指摘ができるかどうかを考察する。

上記の問題意識を述べた第1章に続いて、第2章では行政責任論におけるオンブズマンの位置づけについて検討する。オンブズマンは従来外在的・フォーマルな統制手段として位置づけられ、また行政のアカウントビリティや、多元化した公共サービス提供者のアカウントビリティを確保する手段として着目されているが、もう一面では行政の自律的・内在的責任、すなわちレスポンスビリティに貢献する手段でもあると指摘する。その際の重要な概念がインフォーマリティである。

第3章ではオンブズマン論におけるインフォーマリティの概念について先行研究を整理し、またオンブズマンがこれまで行ってきた多様な付随的活動もこの概念で捉えることを試みる。オンブズマンの概念を特徴付ける用語として「インフォーマリティ」を指摘する研究が散見されるが、1960年代や1970年代においてそれは、裁判所や行政審判所といったフォーマルな救済システムと比較して簡易・迅速・低廉な救済手段であり、フォーマルなシステムを補完するという意味で用いられていた。

その後1980年代より、オンブズマンの実態に関する研究において、正式な調査や勧

告・意見表明がほとんど用いられず、多くの苦情が早期に解決されている点が指摘されるようになった。加えて、1990年代や2000年代において、その際ADR（代替的紛争解決手段）の機能をオンブズマンが実質的に果たしていると指摘されるようになった。これらの早期解決の傾向や実質的なADRの機能に着目し、「インフォーマルな解決（Informal Resolution）」の概念で整理したのがDoyleほか（2014）である。

この点において、オンブズマンのインフォーマリティの概念は拡大したと考えられる。それは、行政救済における裁判所や行政審判所との対比においてその簡易・迅速・低廉さに特色がある点を強調するために用いられるだけでなく、オンブズマンの苦情処理においても、オンブズマンの根幹となる機能、すなわち正式な調査とそれに続く勧告・意見表明との対比において、より簡易・迅速・低廉かつ柔軟な解決手法を志向する傾向も含まれるようになったのであり、そしてこのインフォーマルな解決が、紛争当事者同士の解決を促進するという点において、自律的な行政の涵養に貢献しているのである。

加えて、オンブズマンは苦情を受け付けて解決するだけでなく、その機能を十分に果たすためにも多様な付随的活動を展開している。たとえばアウトリーチ活動を行い、広く地域に赴き直接公衆から苦情を受け付ける機会を設定している。オンブズマンの役割を検討する上でもとりわけ注目したい活動は、ガイダンスの発行とそれにもとづく研修の実施である。

本章で確認するように、オンブズマンのインフォーマリティには、予算や人員の削減によってより簡易・迅速に苦情を処理せざるを得ない状況に陥ったために行われる消極的な面と、より積極的に関係機関や苦情申立人の自律性を促進し、予防的な救済を達成する積極的な面と2つの背景があると考えられる。オンブズマンがグッド・アドミニストレーションの実現に資するための装置の1つであると考えれば、この積極的な面、すなわち予防的な救済の志向はオンブズマンの役割を果たす上で効果的な手段を提供することになるだろう。インフォーマルな面における諸活動を追究することは、そこにオンブズマン事務局によるオンブズマン制度の役割としての多様な活動を見出すことができるし、オンブズマンにいま求められている役割を考察する上でも重要なことである。

第4章ではいくつかのオンブズマン制度において発行されるガイダンスを整理し、

その目的や意義について検討する。オンブズマンのインフォーマルな活動を特徴付ける1つに、ガイダンスの発行とそれにもとづいた研修の実施がある点を第3章で指摘した。本章では連合王国、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、アイルランド共和国、オーストラリアの連邦と各州、カナダの各州、欧州連合のオンブズマンが発行するガイダンスに注目し、これらのガイダンスを6つに類型化することでその目的と効果を分析し、それをもとに現代のオンブズマンのあり方を検討する。

結論として、いくつかのオンブズマンがガイダンスを発行することによって行政機関あるいは公共サービス提供者における職員の苦情に対する意識改革や組織内部における苦情処理態勢の確立・強化を図ろうとしてきたと指摘した。それはオンブズマンの役割が、根幹として苦情を受け調査し、解決のための勧告を行うだけでなく、予防的あるいは付随的に行政機関や公共サービス提供者にガイダンスという形で働きかけ、苦情の発生を未然に防止できる態勢やもし発生した場合においても当該組織内部で解決を図れる態勢の確立・強化を目指す傾向があることを指摘できた。

ガイダンスの発行や研修の実施には強制力はなく、あくまで行政機関や公共サービス提供者に主体性があるという点でオンブズマンのインフォーマリティの概念で捉えることができ、また行政機関や公共サービス提供者のレスポンシビリティを高めることになる。

第5章では第3章・第4章で整理したオンブズマンのインフォーマリティの概念をもとに、アイルランド共和国のオンブズマン制度を事例として取り上げ具体的に検討する。アイルランド共和国のオンブズマン事務局では、予算や人員の削減、管轄の拡大によって、オンブズマン事務局には苦情を一層簡易・迅速に処理するだけでなく、苦情のもととなる紛争がオンブズマン事務局へ集まる前の段階で解決されるべく、ガイドラインの発行やスタッフのトレーニングの提供によって、各機関の苦情処理システムやスタッフの能力を開発するところまでそのアイディアは拡大することができる。本章では確認する。オンブズマンによる正式な調査と勧告が政策や制度の効果的な変更をもたらす点でその役割が重要であると認められる一方で、オンブズマンの最終的な目的がグッド・アドミニストレーションの達成であるのならば、オンブズマンのインフォーマルな活動もまた、各機関やそのスタッフの自律性を高める結果につなが

り、またオンブズマンの現代に求められている役割であるとも言えるだろう。

第6章においては、第3～5章で論じたオンブズマンのインフォーマリティについて、日本においても同じ志向が見られるのかどうかを検討する。事例として宮城県のオンブズマン制度と明石市のオンブズマン制度を取り上げ、簡易・迅速・低廉な苦情処理を志向する点において、インフォーマルな解決を志向していると指摘する。同様にその原因として、予算や人員の削減もあったであろうと推測できる。ただし留意しなければならない点として指摘したいのは、その一方でオンブズマンの根幹としての正式な調査とそれに続く勧告・意見表明の役割の重要性が不要と見なされてはならないことである。したがってインフォーマルな解決への志向は、紛争当事者同士の自律的な解決を促進する一方で、オンブズマンの根幹としての機能を奪い、その存在意義に疑念が持たれる原因ともなり得るのである。

第7章では、オンブズマン的機能を果たしていると評価されることもある行政相談のシステムについて、インフォーマリティの効果である「行政や市民の自律性の涵養」という観点から考察する。行政相談委員法にもとづき総務大臣が委嘱するという点でフォーマルである行政相談委員の活動は、処理する苦情の件数については約4分の3が管轄外の事案であり、加えて多様な活動を通じて課題の解決を行っているという点でインフォーマルであると言える。本章では行政相談委員のインフォーマルな活動の1つでもあるエンパワーメントに焦点を当て、行政相談委員の活動の効果と、今後の展開の可能性について言及する。

第8章では結論として、第7章までの議論を整理する。オンブズマンの役割には根幹としての正式な調査と勧告・意見表明があるが、他方で日常的な苦情は簡易・迅速・低廉かつ柔軟に苦情の救済を図っているのである。加えて、行政機関や公共サービス提供者の内部における苦情処理システムの確立や強化にも認められるようになった。

オンブズマンのインフォーマリティは、与えられた権限に付随して、あるいはオンブズマンの統治機構における機能を十分に発揮するための補完的な役割として、多様な活動を行い、その効果として行政や公共サービス提供者の自律的な責任の確保・強化を図るという点に特徴がある。そしてそれが結果として、公共サービス提供者の多様化・複雑化の潮流において、アカウントビリティ確保へとつながるのである。

(3,864字)