

特別審査委員賞 [大学生の部]

# 公共オンブズマンの設置

—— 市民の政治参加の架け橋

東京大学 法学部3年

松本 淳志 まつもと あつし

政治への信頼を取り戻し、社会における当事者意識を育むシステムとして「公共オンブズマン」を提案。その役割や機能の具体的設計には実現への期待感を抱かせることに加え、問題設定や考察プロセスの鮮やかさ、疑問が解決される文章運びも評価されました。



## はじめに

戦後から現在までの日本は民主主義であり、それらは日本政治のコアとして定着しているが、一方で、政治に対する国民の評価は厳しさを増している。アクセンチュアが市民に対して行った調査<sup>1)</sup>においても、Edelmanが行ったオンライン調査<sup>2)</sup>においても、政府、行政、メディアや企業への不信が高まり、近年では投票率の低下も顕著で、政治離れが危惧される。

政治への不満は様々な悪影響を及ぼし、政府への不信は財政再建のための増税が困難となり、中身の是非はさておき、特定秘密保護法やマイナンバー制度のように、政府施策への信頼が得られにくくなり、行政のパフォーマンスも低下する恐れがあると思われる。

政府がいかに国民の信頼を得るかという問題は日本だけでなく、各国政府の共通課題であろう。この問題に対しては、私は日本に導入する場合に主眼を置きながらも、他国に適用できるような、「公共オンブズマン」<sup>3)</sup>の提案を以下の文章でしていきたいと思う。

## 守るべきもの：

### 民主主義、市民の政治参加

民主主義は世界の殆どの国で採用されており、ここでは簡潔に集団の構成員による多数決によって政治的決定が行われる制度とし、選挙や国民投票のように、政治的な決定に関わる機会を国民に与える制度と定義する。

民主主義は構成員の平等性を担保する前提であり、集団内の決定を平和的に行うための人間の知恵とも言える。選挙によって政治的代表が決定され、直接又は間接選挙によって大統領や首相が選ばれ、政府・行政をコントロールし、議員たちが議会において法案を審議し、政府へのチェック機能を果たす。そ

して、もし首相や大統領が国民の支持を失えば、次の選挙において退陣することとなり、国民の次なる支持を得た新しい人間が政府代表となる。これによって、政府の代表には正統性が選挙によって定期的に確認され、政府への信頼が生まれる。

一方で、民主主義は人々の政治参加が不可欠である。投票率が著しく低下し、投票はしないが政治に不満がある人々が多数を占めれば、民主主義が成立しなくなる。民主主義でない政治は暴力や実力によって正統性を確保する集団が出現しかねないであろうし、人々の権利や平等性を担保する前提がなくなるであろう。よって、民主主義政治を守っていく必要がある。

一方、市民の政治参加には選挙以外にも別のアクセス手段がある。市民による政府・行政への監視として、情報公開制度に加え、欧米では公的オンブズマンが設けられ、日本も市民によるオンブズマン活動が自発的に行われている。行政が公共の目的に則して活動しているか監視することは、不正が明らかになれば一時的に政府や行政の不信を高めてしまうが、監視活動の効果が十分に発揮されれば、行政の不正が減少し、監視によって政府への信頼が高まるであろう。

また、総務省の行政評価局や市民の無償ボランティアによる行政相談や、沖縄県や川崎市等に公的なオンブズマンが設けられている。それらの活動によって市民の相談が受理されて、行政に対して一定の勧告が行われる仕組みとなっており、一定の効果を上げている。これも市民が公的なものに関わる一助となっている。

## 破るべきもの：

### 公的なものへの市民のアクセスの欠乏

一方、日本の両オンブズマンには様々な課題がある。市民オンブズマンの活動が政治的中立性に基づいているかの裏付けがなく、他の市民からの信頼が得にくく、一方では市民オンブ

ズマンの名称を暴力団が悪用するケースも見られた<sup>4)</sup>。公的オンブズマンに関しても、採用する地方自治体は少なく、総務省の行政相談は市民からの認知度が依然として低く、勧告も実効性が不透明であり、時に行政による行政監視には限界があるだろう。

他方で、オンブズマン以外の手段で公的な物事に対して参加する機会は市民には乏しい。公約を並べた政治家同士の選挙戦は、どの政策が有権者の支持を得たか不明である。裁判も訴訟コストがかかり、裁判所が行政の裁量を広く認めれば敗訴の可能性が高まる。

また、行政への苦情や相談に対して、行政側が説明責任や誠実な対応を果たすことを制度的に担保する仕組みはなく、他方では行政が政策の意味や要望を実現できない理由を説明することも不十分である側面もある。

冒頭で述べた通り、今の日本の政治への不信が高まりつつあり、行政の活動や公的な事項に関われる仕組みの欠乏が政治離れの一因になっていると思われる。政治的なことには、市民生活から多少離れた政治的分野（外交、産業政策）があるが、行政が市民にサービスを直接に提供する部分は市民の行政への信頼に大きく関わり、その行政サービスが悪ければ、行政をコントロールする政府やその政府を監視するはずの議会への失望へとつながり、選挙によって政治が改善されなければ、政治参加は市民にとって虚しいものになるであろう。

創るべきもの：

## 政治から市民への応答としての「公共オンブズマン」

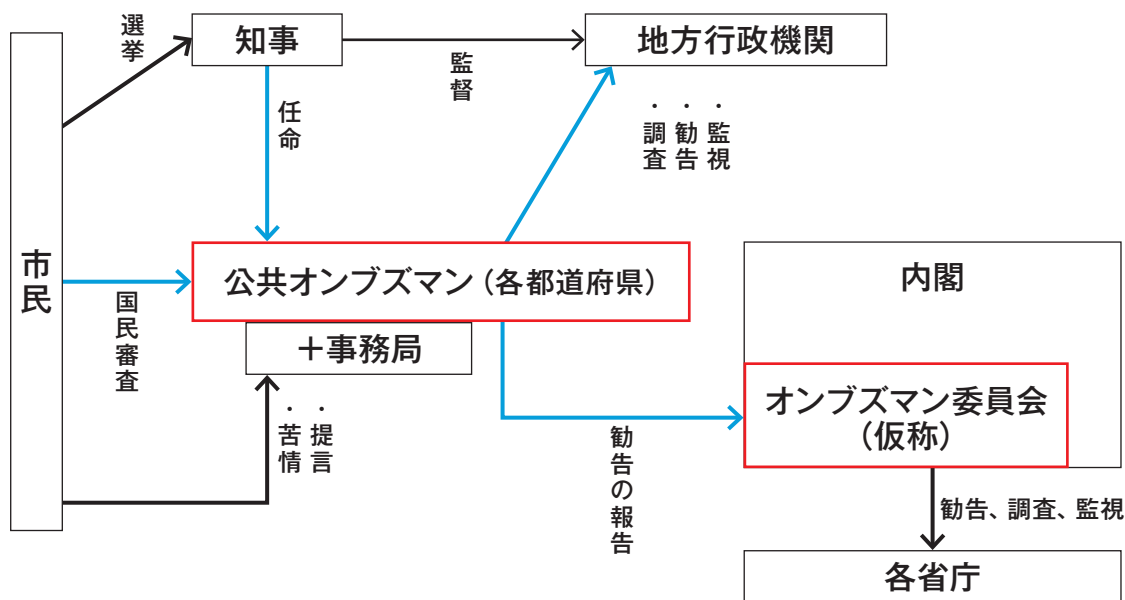
市民の公的な事項への関わりを容易にするために、公共オンブズマンを提案する。公共オンブズマンは一定の政治的正統性を持ち、市民の声に耳を傾け、他国のように行政監視を行い、それに加えて、行政の説明責任担保や行政改善のための勧告に努める。市民がオンブズマンを通して政治に部分的に参加できる仕組みを作り、行政の信頼性を高め、ひいては政治への信頼と期待を生み出せる機関を作るべきであると思う。

「公共」の言葉を使う意図は、行政からの独立性と政治的中立性と公的な事項の包含を強調するためである。これについては、公共オンブズマンの具体的な仕組みを説明する中に織り交ぜて言及していく。

総務省による行政相談はあくまで行政内部からの活動に留まり、国民からの認知度が低く、市民からの相談が行政の改善に十分に利用されているか不透明であると述べた。ここで、行政からの独立性を高め、さらにはオンブズマンの政治的権威や高い認知度を得るために、最高裁の裁判官の審査のように、地方議会の選挙ごとに行う国民審査の導入を提案する。

各国の制度では議会設置型のオンブズマンが多いが、議会設置型では議員の圧力が幅を効かせてオンブズマンの活動に支障が出る恐れがあると考えられ、オンブズマンの政治的責任

図1 公共オンブズマンの構想図



も議会全体に分散されて不透明となると思われる。そこで、教育委員会制度のように、オンブズマンの任命は都道府県知事が行うこととする。オンブズマンの政治的責任を首長に連帯させることで、オンブズマンに相応しい人材が知事の責任で供給されることを図る。任命権者が都道府県知事である理由として、地方自治体に対する勧告は、地方分権を前提に考えれば地方ごとに行われるのが適切であろう。地方自治体に設置するデメリットを縮小させるため、各都道府県のオンブズマンから国の行政機関への勧告は、行政評価局を総務省から内閣府に移して作った新たな組織が取りまとめて勧告する仕組みとする。

都道府県ごとに設置する他の理由として、大掛かりで新しい組織を運用するには政策実験が必要で、各都道府県において一定の枠組みの制約を法律で定めた上で試行錯誤させて、公共オンブズマンの最適な運用に早く到達させる狙いもある。

公共オンブズマンは、知事選挙があった度に当選後の知事が任命できるものとするが、次の知事選挙をはさまない限りは任期途中で解任できないものとする。裁判官ほどの身分保証を設けない理由としては、オンブズマンの政治的側面が強く、法的判断が求められる裁判官とは性格が違っており、選挙で勝ったばかりで正統性が高いと思われる知事がオンブズマンの解任をすることには問題も少なく、指名したオンブズマンの働きや成果が明らかになった後に人選を知事に再考させるメリットの方が大きいと考えたからである。

オンブズマンの人数について、様々な知見を持つ複数の人間を代表に据えて個別的な問題に対処出来る能力を確保しつつ、責任をある程度明確にするために、8人程度までが良いであろう。オンブズマンには、法的素養や行政知識がある人物が望ましい。複数いるオンブズマンの中から知事が公共オンブズマンの長を一人定めることにして、最終的な意思決定責任者を決める。

また、数多く寄せられるであろう市民の苦情や提案を処理するために、公共オンブズマンの補助を担う組織も必要であろう。新たな組織を設立する上で必要な費用を抑えるためにも、ボランティアで行政相談を行っている行政相談員の協力を得つつ、自前の相談窓口と行政調査等を行える小規模な組織を備え、行政への調査や行政監視等には自発的な市民オンブズマンを活用すべきであろう。協力的な市民オンブズマンの認定も公共オンブズマンが慎重に行い、調査等に民間から協力を得られれば組織の設置コストも削減できるであろう。

オンブズマンの任務については、公的サービスに関する苦情処理、公的サービス改善のための市民からの提案受理、行政の不正の調査に分類する。

行政サービスに関する苦情は、それを行った部署の担当者に対して市民がオンブズマンへの請願書の交付を求め、請願書を受け取った市民がオンブズマンに提出する。請願書には整理番号をつけて事案や担当部署ごとの固有の番号を振った上で、

PDF化しての提出やオンライン提出も可能とする。オンブズマンは受け取った請願を裁量によって受諾や拒否を決定し、その理由を請願者に必ず通知し、請願を受諾した場合は行政へ勧告を行う。裁判手続きとの整理のため、オンブズマンによる受諾拒否や勧告は法的効力を有さず、行政や市民が訴訟を提起することを妨げないこととする。この勧告の効力を強められないが、司法権との線引きのために必要であり、例えば元裁判官等をオンブズマンの中に加えることで、勧告の権威を確保する努力が必要であろう。また、苦情の提出の前に行政からの請願書を受け取る手続きを設けた理由は、市民の安易な苦情の訴えを抑制するためである。

また、公的サービスは行政だけでなく、公益性が認められ、行政の監督に置かれた団体も視野に入れ、例えば郵便局や市の清掃業者や自動車教習所等までも含むものとする。公共オンブズマンの実効性を高め、それらを指導する行政に適切な監督をさせるためにも勧告の対象に入れるべきである。

公的サービスに関する提案もオンブズマンが受理し、公共にとって有益なものを市民オンブズマンと協力して選別して具体化した上で行政に勧告する。また、政策提言を市民から募るコンクール等も定期的に主催すれば、市民の行政への関心や理解が高まるであろう。

行政への調査については各国のオンブズマン制度を模倣して、外交や防衛上の機密は例外としつつ、オンブズマン本人が情報公開制度を利用することなく、地方自治体の公文書を自由に閲覧でき、職員のカラ出張や無駄遣いを点検できるようにし、調査への協力を怠った職員の処分を知事に勧告できるものとする。オンブズマンの勧告は公開され、行政は勧告へ回答する義務が生じる。行政は勧告や一般公開によって何らかの対応を迫られ、政治的な圧力を受けるので、市民への説明責任を普段から果たすことに努め、説明責任を果たせないような行政の活動を改めるインセンティブとなり得る。

市民も容易に公的な物事に意見をして参加できるようになって、政治参加をより深く感じられるようになり、政治に限らずに社会的な物事への関心が高まるであろう。行政が説明責任を果たしていくことで、行政の能力や政策資源には限界があることも市民が気付き、市民も要求の度合を下げ、公的な問題や社会問題にどう対処するのかということを市民が行政官やオンブズマンとともに考えていく効果も期待できるだろう。そして、政治に対して市民の参加が回復でき、市民同士の議論も活発となって民主主義の前進にも役立つであろう。

## おわりに

公共オンブズマンという現在の政治制度から大きく離れた制度を提案し、自身も実現可能性を疑っているが、現実から跳躍



したと見られるほどの政治制度の立て直しを2030年までに作らなければ、信頼を失った政治の力が衰え、もはや何もできない政治になってしまうのではと危惧している。民主政治の立て直しとして、市民の政治参加が広がることを願い、本文の終わりとする。

#### 文中注

- 1) 日経コンピューター「アクセントが行政サービスの満足度を調査、日本は21カ国中20位」2009年2月19日  
[http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20090219/325114/?ST=go\\_vtech](http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/NEWS/20090219/325114/?ST=go_vtech)  
当調査では、「よりよい生活の提供」という点で、あなた方は今の行政に満足していますか」という質問には、たったの12%の人々しか「とても満足している/満足している」と回答せず、「行政は、十分に市民に意見を求めていますか」という質問に対しては「全く求めている/あまり求めている」と回答する市民が49%を占めた。
- 2) 2015 Edelman “Edelman Trust Barometer” slide  
<http://www.edelman.com/2015-edelman-trust-barometer-2/trust-and-innovation-edelman-trust-barometer/global-results/>  
この調査では、大学での教育を受けた人々に関して、政府・企業・メディア・NGOに対する信頼度の平均が日本では37%と、各国平均の55%を下回り、調査対象国27国中ではアイルランドと並んで最下位であり、また69%の人々がメディアを信じていないと回答し、メディアへの信頼は27カ国中、26位であった。一般市民を対象とした調査でも、政府・企業・メディア・NGOに対して信頼している人々は34%と、さらに低かった。
- 3) オンブズマンという呼称に関しては、「オンブズパーソン」の呼称の方がジェンダー的配慮として適切だと思われるが、前者の呼称のほうがまだ一般的なのでここでは「オンブズマン」と表記する。
- 4) 「NPO法人認証取り消し 暴力団が統制、隠れみに 全国初、山口県が決定」読売新聞 2004年10月19日 西部本社版朝刊

#### 参考文献

- ・ 芦部信喜『憲法第6版』岩波書店、2015年
- ・ 飯尾潤『現代日本の政策体系——政策の模倣から創造へ』ちくま新書 筑摩書房、2013年
- ・ 川崎修・杉田敦編『新版 現代政治理論』有斐閣アルマ、2012年
- ・ 佐々木毅『政治の精神』岩波書店、2009年
- ・ 平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』成文堂、2012年
- ・ 東洋経済ONLINE「日本人は『政府への信頼』が世界最低だった!」2015年1月21日  
<http://toyokeizai.net/articles/-/58596>

#### [受賞者インタビュー]

**自分の発想に自信を持てた。  
これからも難しい問題を  
考えていきたい**



#### —— コンテストに応募した理由、きっかけは？

自分のこのアイデアはどう評価されるかということを確認してみたかったからです。

#### —— この論文を書き上げるまでに、どのくらいの時間がかかりましたか？

文献を調べるのと小論文の形式に仕上げるのに20時間くらい。小論文のアイデアを考えるのも含めるともっと長いと思います。

#### —— この論文を書く上で苦勞したことはありますか？

字数制限が厳しかったのと、自分のアイデアの短所を探して対策を考え出すのに苦勞しました。

#### —— この論文を書いたことで良かったことはありますか？

ある程度の評価を頂いたことで、自分の発想に自信が持てました。これからは難しい問題についてもっと自由な発想で考えていきたいです。

#### —— 今、どんなことに興味を持っていますか？

TPPや外国人労働者や地域経済などの話題や、少子高齢化などの問題に興味があります。