

【論 説】

アジア諸国におけるオンブズマン制度の 普及とグッド・ガバナンス

平 石 正 美

目 次

1. アジア諸国のオンブズマン制度とアプローチ
 - (1) 政策普及と変革エージェント
 - (2) 政策収斂と政策の特徴
2. グッド・ガバナンスとオンブズマンの役割
 - (1) 世界銀行とグッド・ガバナンス
 - (2) 汚職とデモクラシーの相関性
 - (3) グッド・ガバナンスと汚職
3. オンブズマンの基本的特徴と比較類型
 - (1) 基本的特徴と類型化
 - (2) アジアにおけるオンブズマン制度の特徴
 - (3) オンブズマンの制度化における基本機能
 - (4) アジア諸国におけるオンブズマンの類型化
 - (5) オンブズマン制度運用上の特徴
4. アジア諸国におけるオンブズマン制度の課題

近年、洋の東西を問わず、先進諸国であろうと途上国であろうと、世界の中でガバナンス (governance) という概念が頻繁に使われるようになってきている。それは、政府 (government) の本来機能である「統治」能力が低下し、何とか政府の本来機能を維持していくには、政府以外の資源を利用し、他のセクターとの協力を取り付ける必要が出てきたからである。そのため、企業や市民などより多くの主体との協力関係を形成して、公共的な課題の解決を図っていく政治・行政関係の再構築が必要となってきた。それをガバナンスと呼び、

アジア諸国におけるオンブズマン制度の普及とグッド・ガバナンス（平石）

日本では「協治」「共治」という言葉をあてるようになってきている。

また、ガバナンスは途上国への政策支援においても、より具体的な意味で使われるようになってきた。汚職や不正などによる政府の非効率や無理・無駄をなくし、よりよい政府にしていくための「グッド・ガバナンス（Good Governance）」を確立させようと多くの国際機関や研究者が、途上国の政策支援に関わってきている。特にアジア諸国においては、オンブズマン制度はグッド・ガバナンスの一端を担う制度として注目されている。そこで、本稿では近年導入が増えてきているアジア諸国におけるオンブズマン制度導入の意味や制度の特徴を政策普及の面から検討し、オンブズマン導入諸国における特徴と課題を明らかにしたい。

1. アジア諸国のオンブズマン制度とアプローチ

欧米先進諸国では第2次世界大戦後の「福祉国家」の実現に向けた行政活動の質的・量的変化に伴い、新たな行政救済制度や統制制度として1809年に創設されたスウェーデンのオンブズマン制度に注目が集まり、1955年にはデンマークでオンブズマン制度が導入されると、官僚制や国家権力の濫用による人権侵害などを民主的に統制する装置として世界的に注目されるようになった。その後、1962年にはノルウェーとニュージーランドが導入し、その後次第に先進諸国で導入が進み、80年代以降アジア諸国でも導入されていった。

オンブズマン制度が各国で導入されるようになったのは、三権の中で肥大化した行政がルールを踏み外さないようにコントロールするために、三権分立の制度だけではなく他に強力な発言権を持った監視機構の存在が必要であることを自覚した結果である¹⁾とも言われる。その一方で、国や行政に対する苦情や不利益の救済だけに留まらず、自立的に行政や自治体を監視し、過誤を改善していく市民（主体の）オンブズマンまで生まれてきている。さらに、近年の西欧諸国における特徴は、特定分野の特殊オンブズマンが増えてきている²⁾ことと、各種業界における自主規制組織³⁾が増えてきていることである。

一方で、近年オンブズマン制度の導入が増えているアジア諸国の場合においては、制度を導入したもののその成果は上がっているのか、それが問題だとするという指摘⁴⁾もある。

そこで、アジア諸国で近年急速に導入し始めてきているオンブズマン制度は、隣国で新しい制度を導入したからといった横並び主義で導入しているのであろうか、それとも西欧ドナー諸国の民主化要請による導入であるのかを、政策普及（policy diffusion）の理論から検討する。また、アジア諸国間のオンブズマン制度の類似性や特徴に関しては政策収斂の面から検討する。

（1）政策普及と変革エージェント

行政学・公共政策事典によれば、「普及（diffusion）とは社会システムの構成員間で、時間を超えて特定のチャンネルを通じてイノベーションが伝達される過程である。この普及理論研究の第一人者である E.M.ロジャースは、普及過程をコミュニケーション、理念、情報に基づく社会変革の一つの形態であると定義し、政策普及とは統治範囲を超えて政策理念が拡大するもので、国内的な場合と国際的に展開する場合がある」⁵⁾とされる。特に、この普及理論は、技術革新や制度革新といったイノベーションが、どのように他のアクターや環境に伝達していくのかに着目したアプローチである。日本の政治行政環境においては、制度を独自に創案したというより、他の国で展開して注目されているものを移植したという方が理解しやすい。

普及研究とはどのようなものかを理解するために、その研究の適用範囲を見ることとする。E.M.ロジャースは、①社会構成員によるイノベーションについての理解、②一つの社会システムにおいて異なったイノベーションを採用する比率、③社会システムの構成員の革新性、④異なったイノベーションにおけるオピニオンリーダー、⑤普及ネットワーク、⑥異なった社会システムにおけるイノベーションの採用率の6分野にまとめ、その中で③の研究が一番多い⁶⁾としている。

また、ロジャースは普及において重要な役割を持つアクターを変革エージェ

アジア諸国におけるオンブズマン制度の普及とグッド・ガバナンス（平石）

ント（change agent）と呼び、実際の変革やイノベーションにおいて専門家集団と顧客とのコミュニケーションを促進・提供するリンカー（linker）としての役割も有している⁷⁾という。こうしたアクターの役割から考えれば、アジア諸国のオンブズマン制度導入において世界銀行は一つの変革エージェントと見ることができる。そこで、世界銀行の途上国支援の政策とは何かを考えてみることにする。

（2）政策収斂と政策の特徴

アジア諸国のオンブズマン制度といっても、国も違えばその環境も違うが、オンブズマン制度において特徴や類似性はあるのか、を政策収斂の面から検討する。

政策収斂（policy convergence）とは、時代を超えて各国間に政策類似性が增大すること⁸⁾であると一般的に定義されるが、他で起きた経験を利用するという合理的効用化を図る学習過程である⁹⁾とも言われる。

この政策収斂には、3つの問題¹⁰⁾が関係する。

第1は、競争の規制（regulatory competition）であり、例えばEUの経済統合のような場合過当競争を抑制しようとする、各国の経済政策の較差が少なくなる。しかし、問題点は、各国に歩調を合わせるため、政策内容を低レベルに合わせがちになることである。

第2は、国際協力（international cooperation）であり、これは国際協定や条約などに基づく法的な責務が生じるため、その基準に合致した政策やプログラムを作成することになる。一端、確立してしまえば、これにより国内政策が拘束されたり、抑制されたりする。しかし、協定や条約に参加しない国や、その内容に影響力のある国にとっては、内容や基準は「交渉の問題」であると受け取られることもある。

第3は、多国間コミュニケーション（transnational communication）であり、さまざまな政策学習や政策移植の機会が存在する。ある時は、単純に他国や他の対象政策を模倣するだけであったり、隣国との共同歩調に乗り遅れないため

であったり、政策学習コストをかけないためであったり、とコミュニケーションによる多くの学習機会と理由がある。

政策内容の類似性や特徴に関しては、このような3つの要因があるが、アジア諸国のオンブズマン制度の特徴をまとめることで、どのような特徴や要因が抽出できるかを検討することとする。

2. グッド・ガバナンスとオンブズマンの役割

国連の各機関や先進諸国は、発展途上国の政治的安定と国民生活の安定のために、様々な支援を行っている。

特に、途上国が70年代と80年代に財政危機に陥ったときに、支援国では国家優先の支援策に疑問を持ち始め、公共セクター自体が成長の阻害要因になっているのではないかと90年代の中頃まで考えられていた。しかし、国家建設と社会安定が課題となっている途上国で公共部門の役割を低減させることは、かえって混乱を増大させることになるということが次第に分かってきた。そして、世界銀行やシンクタンク、そしてNGOなどが中心となって調査研究を進め、公共部門を改革して、よい政府にしていくこと、つまり「グッド・ガバナンス」を確立することが様々な社会課題の解決につながっていくと主張されてきた。こうした主張は、研究者などの多くの調査研究に基づいており、民主主義の充実が汚職を減らし、貧困を克服することになると分析されている。

(1) 世界銀行とグッド・ガバナンス

世界銀行¹¹⁾がガバナンスを使った当初の意義は、途上国政府における統治能力や民主性が適切であるならば、経済的にも十分発展するという理念に基づくものであり、それを構成する指標を①アカウンタビリティ（正当性、制度的な多元性と参加を含む）、②公開性と透明性、③予測可能性（法の支配によりどのような結論が導かれるか明らかであること）の3つの指標とし、それを比較分析し、開発支援を行おうとするものであった¹¹⁾。つまり、経済的に豊かに

することが、就労機会を増大させ、貧困を解消するという経済開発型国家建設というものであった。

1992年の「ガバナンスと発展」という研究レポートでは、よりグッド・ガバナンスの概念を明確に打ち出している。政府が経済政策や公共サービスに失敗している途上国は、それゆえに低い経済発展しか展開できず、さらに不公平な税徴収、不十分な歳出マネジメントや統制、不安定な公務員制度や政府構造などが非効率な公共サービスと非民主性を生んでいる。したがって、世界銀行は政府機構の制度的な発展や行政改革を支援する必要があるとしている。80年代は歳出マネジメント、公務員制度改革、公共セクター改革に焦点が合わされていたが、90年代はアカウンタビリティ、情報と透明性、開発における法整備が重要である¹³⁾としている。

(2) 汚職とデモクラシーの相関性

また、世界銀行では民主的な政府が未完成な途上国では、政治家や公務員による汚職が民主化の確立を阻害しているとし、多くの調査研究を行っている。

では、汚職とデモクラシーではどのような問題が生じるのであろうか。例えば、汚職は経済的な成長を減じるというもの¹⁴⁾、汚職は政府に対する信頼性を減じるというもの¹⁵⁾、汚職が政治体制の中で恒常的に慢性化することで社会的弱者へのしわ寄せが起こるといもの¹⁶⁾、ひいてはデモクラシーの根幹ともなる言論と投票を通じて集合的な決定に影響力を行使しようとする「民衆との政治的リンケージ」を崩壊させる¹⁷⁾原因ともなる。特に、途上国の政治体制整備において、汚職を見過ごし、慢性的な信頼性欠如の政府のもとでは、社会的不満の蓄積と社会的分断（多くは民族的な対立など）を生み、テロが何時起きてもおかしくないといった恐怖にさらされることにもなる。

図1は、デモクラシーの経験年数と汚職の発生指数との相関関係を示したものであるが、民主主義国家を建設したとしても汚職をなくし、国民に信頼される政府を創り上げて行くには相当の年月がかかることを示している。また、汚職が少なくなっても、必ずしも国民が政府を信頼するとは限らず、国民の信頼

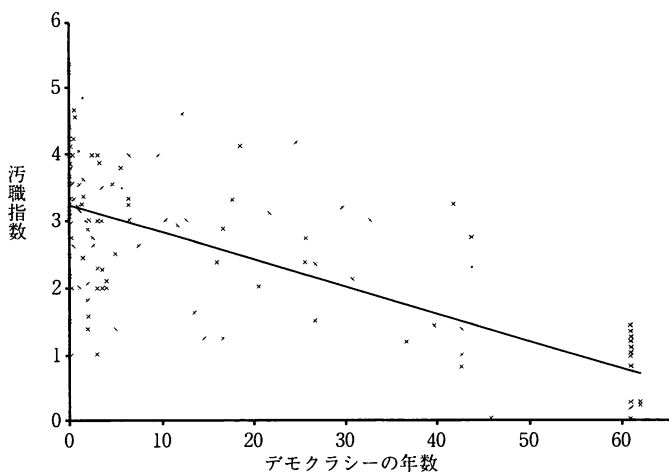


図1 民主的安定性と汚職の相関性（各国比較）

出所：Lederman, Daniel et. al, *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*, World Bank, November 2001, p. 24.

を勝ち得るには長い積み重ねが必要となる。一方で、重大な汚職が起これば政府への信頼は一気に失墜することになる。したがって、汚職や不正を生まない政治行政システムを構築するのは、簡単な道ではないと言わなければならない。

図2は、報道の自由の指数と汚職との相関図であるが、これも報道の自由という社会の健全性を示す基本的機能が十分に働く社会であれば、汚職も減っていくことを明確に示している。

他にも汚職との相関を示すものとして、経済的な豊かさもよく取り上げられている。経済的に豊かになるほど、汚職が減っていく。経済的に安定しているならば、汚職や不正に手を染めて、一生涯を不名誉なレッテルを貼られることは割に合わない選択であり、自ずと汚職や不正が少なくなるということは当然の論理となる。

アジア諸国におけるオンブズマン制度の普及とグッド・ガバナンス（平石）

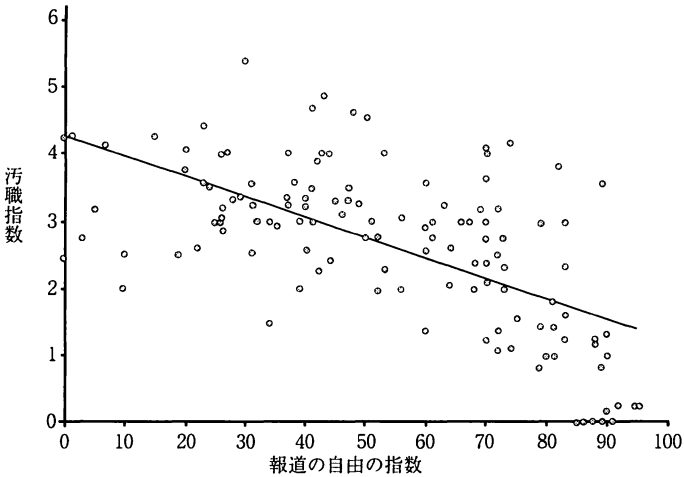


図2 報道と汚職の相関性（各国比較）

出所：Lederman, Daniel et. al, *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*, World Bank, November 2001, p. 25.

(3) グッド・ガバナンスと汚職

民主的でよりよい政府にしていくためのグッド・ガバナンスとは、国情や地域性による違いや、多くの定義や解釈があるため、明確に示すことは困難であるが、A.レフトウィッチ（A. Leftwich）によれば、効率的な公共サービス、司法の独立、法治主義、人権尊重、多元主義、報道の自由¹⁸⁾などが共通の内容となる。

2001年5月12～14日にタイのバンコックで開催された「アジア発展フォーラム」でマーティン・ペインター（Martin Painter）のグッド・ガバナンス¹⁹⁾の報告から概念を整理してみる。

グッド・ガバナンスには、行政能力、政策能力、国家能力の3つの能力が有機的に発揮されなければならないとされる。そして、それぞれの能力には、判断すべき指標、追求すべき価値、そしてサポートシステムが示されている。

・行政能力（Administrative Capacity）においては、資源管理の程度が判断す

アジア諸国におけるオンブズマン制度の普及とグッド・ガバナンス（平石）

べき指標となり、経済性、効率性、責任性などを追求しなければならない。この行政能力をサポートするのは、有能で適切な報酬に基づくスタッフとマネジメント情報システムとなる。

- ・政策能力（Policy Capacity）においては、情報選択の程度が判断すべき指標となり、一貫性、有効性、応答性などを追求しなければならない。この政策能力をサポートするのは、専門家、情報と分析、決定構造、組織、調整となる。
- ・国家能力（State Capacity）においては、執行可能な法令と市民社会との関係性を規律する理念の程度が判断すべき指標となり、合法性、答責性、誠実性などを追求しなければならない。この国家能力をサポートするのは、共感的なエリート、信頼と同意、執行構造、協議や代表の地方構造となる。

このグッド・ガバナンスは、発展途上国の政府の能力や民主主義的發展に力点をおいたものである。西欧のガバナンス論とは若干の違いがある。例えば、R.A.W. ローズがガバナンスを「自己組織化する組織間ネットワーク」²⁰⁾と定義するように、企業やNPOなどの主体性、協力、ネットワークを重視しているところに大きな違いがある。

次に、汚職とガバナンスとの関係と、そのためにどのような対応策をとるべきであるのかを示したのが表1である。

表 1. 汚職とガバナンスとの関係

汚職・不正	ガバナンス	汚職対策の優先順位
多い	よくない	<ul style="list-style-type: none"> ・しっかりとした法規則を制定 ・アカウントビリティの制度を強化 ・政府介入の合理化
中程度	中程度	<ul style="list-style-type: none"> ・分権化と経済政策の改革 ・結果指向のマネジメントと評価
少ない	よい	<ul style="list-style-type: none"> ・汚職規制機関の設立 ・財務管理の強化 ・公務員や国民の意識喚起 ・非賄賂宣言、厳格な訴追

出所：Schacter, Mark and Shah Anwar, *Look Before You Leap: Notes for Corruption Fighters*, Policy Brief No.11, April 2001, Institute on Governance. Website: www.io.g.ca

アジア諸国におけるオンブズマン制度の普及とグッド・ガバナンス（平石）

汚職や不正が多い国は、ガバナンスも良好ではない。そのため、汚職や不正を防止するにはしっかりとした法規則を制定し、アカウントビリティの制度を強化し、政府が汚職や不正に積極的に乗り出す方法を合理的にする必要がある。

汚職や不正が中程度の国は、ガバナンスも中程度である。汚職対策は分権化を進め社会全体を監視できるようにし、経済政策の改革を進めることで国民生活のレベルを向上させる。また、行政管理も形成段階や手続きだけをチェックするのではなく、結果指向のマネジメントや評価といった西欧型の改革手法へと変えていく必要がある。

汚職や不正が少ない国は、ガバナンスも良好であるが、それでも汚職や不正を根絶していくには、汚職規制機関の設立や財務管理の強化、公務員や国民の意識喚起、非賄賂宣言や厳格な訴追体制を整えていくことが必要とされる。

ここで理解すべきことは、汚職や不正をなくすためにできるすべての方策を採るのが必ずしも最善の策ではないということであり、政府や社会の発展状況に合わせて必要な方策を採る必要があるということである。

3. オンブズマンの基本的特徴と比較類型

一方で、西欧型オンブズマンの基本的な特徴は、どのようなものであろうか。60年代半ばに積極的に日本の学者に研究されたウォルター・ゲルホンは、9カ国のオンブズマンの比較分析を行い、「非司法的な救済手段」「行政監察活動の動機と対象」「日常の一般的監察活動」「監察の具体的方法」「監察の事後処理」「裁量に対する審査」から、共通の機能を抽出している²¹⁾。

より実際的な活動の面から分析するならば、前米国オンブズマン学会会長であったディーン・M・ゴセッラー達は、「古典的オンブズマンモデル」で、オンブズマンの必要条件として1) 独立性、2) 公平と公正、3) 審査手続きの信頼性、4) 秘密性の4点²²⁾を挙げている。

この4つの範疇には、それぞれ確認すべき細目がある。その中で、重要な項

目を表記してみよう。「独立性」では、①オンブズマン事務所は憲法または法律により設立されていること、②オンブズマンは立法機関の行政官または立法機関として活動し、オンブズマンが審査を行う独立機関であること、③行政内の制度化されたオンブズマンの審査よりも、立法機関によって任命された方が望ましいこと、④オンブズマンは安定した任期と、再任の可能性があること、⑤オンブズマンの解任は解任該当事件と任命機関の多数によること、など合わせて12項目ある。

「公平と公正」では、①オンブズマンは公平と公正の観点から選出されること、②オンブズマンの任命は圧倒的多数によること、③オンブズマンの活動は、政治と切り離し、どのような政治集団からの苦情にも対応できるようにされていること、④誰もが料金を払うことなく、仲介の役人を経ることなく直接オンブズマンに苦情を述べられること、⑤オンブズマンは管轄権の範囲内ではどの機関や公務員も批判することができ、特定の状況を解決する勧告をし、それらの再発を防止できること、など合わせて7項目ある。

「審査手続きの信頼性」では、①オンブズマンの一般的管轄権は特定の行政機関や特定の苦情形態に限定されることなく、広範でなければならないこと、②オンブズマンは行政や管轄範囲の公務員に関連するどのような苦情も調査できること、③オンブズマンは政府及び準政府機関への苦情を調査できること、④オンブズマンは苦情がなくとも調査を開始できること、⑤政府機関の職員はオンブズマンに協力しなければならないこと、など合わせて9項目ある。

「秘密性」では、①オンブズマンは秘密性を維持しなければならないこと、②オンブズマンは記録を検証されたり、作成を強要されたりしないこと、の2項目が挙げられている。

これらのオンブズマンの必要条件である基本的特徴は、民主的な制度が成熟している西欧諸国のオンブズマン制度と、建国的な要素が強いアジア諸国のオンブズマン制度では内実になればなるほど、その違いが大きくなる。

（1）基本的特徴と類型化

アジア諸国のオンブズマンの場合、オンブズマン制度にある種の発展段階があるとするならば、どのような側面から見ていけばよいのであろうか。基本的に考えるならば、民主政治の軸、経済発展の軸、社会性軸の3つの社会的な基礎から比較検討のフレームを考えていくべきであると考えられる。

オンブズマン制度は、国民や市民の苦情を受け付け、事情を調査して過誤行政であることが判明した場合、何らかの改善措置をとるものである。このメカニズムが成立するためには、苦情申立者である国民が行政の瑕疵であることを理解し、何を苦情として訴えればよいのか、その手続きはどうなっているのかを理解している必要がある。そのためには国民と政治・行政関係、つまり民主政治がどの程度成熟してきているかを第1に理解すべきである。

次に、経済発展の程度は、国民生活のレベルや質に大きな影響を与えることは周知の事実であり、オンブズマンのあり方にも関係してくると考えられる。例えば、政治発展論からすれば、1人当たりGNPが1万ドルを超えると経済的にも政治的にも成熟し始め、西欧型民主主義の各種要件が確立されてくる段階に入ってくると言われる。経済発展は、市民生活における各種の基本的人權の基盤を形成することにも寄与する。一方、発展途上国においては、市場経済の混乱や市民生活における基礎的サービスの欠落など日々の生活に窮している場合も多い。しかし、これらの問題は必ずしも政治の問題、政府の問題と認識されていない。そうなると民主政治の成熟と経済発展はある程度相関関係があると考えられる。

これらの2つの点に関しては、オランダのオンブズマンや国際オンブズマン協会会長を経験したマーティン・オースティンが、1998年に来日し講演をした中で、4つオンブズマン類型を述べており、それを表2で整理をする。

第3には、社会的な意識との関係でオンブズマンがどのような機能を持つべきなのかという視点になる。例えば、イスラム社会では、アラーの前においては誠実で正義をなさなければならないという宗教的教義が強く社会を支配している。もし、こうした教義が国民性に強く反映しているとするならば、不正や

表2. 民主主義と経済発展の違いによるオンブズマンの類型化

国家体制の類型	社会の特徴	オンブズマンの役割
①経済発展した確立された民主主義（ヨーロッパ諸国、ニュージーランド、カナダ、オーストラリアなど）	<ul style="list-style-type: none"> ・民主主義と法治国家としての長い伝統があり、すべて福祉国家であり、従来の制度では保護できないところを補完するためにオンブズマンが制度化された。 ・古典的な人権侵害はほとんどなく、国民は教育程度が高く、権利の行使もよく知っており、高い生活水準にある。 ・政府内部の汚職は珍しいが、民営化の流れの中でサービス受託企業と国民の応答関係が課題となってきた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・巨大な官僚制に無力感を感じる国民を保護していく役割を持つ。 ・不正義につながる悪い行政に該当する苦情を処理する役割が多い。
②経済発展した新興民主主義（ポルトガル、スペイン、ポーランド、ハンガリー、アルゼンチンなど）	<ul style="list-style-type: none"> ・全体主義や軍事支配にあった国々が15年から20年で民主主義国をつくった国々では、オンブズマン制度がその当時から制度化されている。 ・新憲法により基本的人権が重視され、社会権や文化権も重視されている。 ・教育レベルも高いが、抑圧的な体制下での生活から新しい体制での生活になったので、その面の課題がある。 ・汚職は途上国より多くはない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・所得、社会保障、住宅、保健などの社会的権利の保護が多い。 ・行政に対して、閉鎖的で抑圧的な体制を脱して、情報公開をし、批判に耳を傾ける政府へと変換させていく教育的な役割を持つ。
③経済が発展途上にある新興民主主義国（カンボジア、グアテマラ、エルサルバドル、ボリビア、コロンビア、ペルーなど）	<ul style="list-style-type: none"> ・軍事独裁と軍隊などの体制側と反体制側との内戦が長年続いてきた国々でも、最近の10年以内にオンブズマン制度を導入してきた。 ・新しい憲法を守り、実施していくことが課題であり、政府はまだ脆弱な状態で、暴力との戦いが多い。 ・警察や軍は、法に従うことになっているが、組織風土として定着することには時間がかかる。 ・経済的な繁栄が一握りのエリートに集中、この特権の維持を図ろうとする結果、薄給を補う下級役人にも汚職が蔓延。 ・国民の多くは貧しく、資源を持たない政府に生きる糧を頼みにしている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府が国民の人権を守れていないので、古典的な人権を守ることがオンブズマンの第1の役割である。 ・国民に大切なのは社会・経済的権利であるので、乏しい資源を平等に分配するために様々な権利を取り扱う。 ・汚職調査も、人権侵害に関わるときのみ調査する。
④経済が発展途上にある確立された民主主義国（インド、パキスタン、スリランカ、タンザニア、セネガルなど）	<ul style="list-style-type: none"> ・主に旧植民地で、宗主国に倣った政治体制を確立し、ある程度まで維持している国であるが、発展途上国であることと相まって開かれた多元的政治体制とはなっていない。 ・経済体制に比べて政治機構の規模が大きく、官僚的になりやすい傾向があるため、汚職が蔓延しているが、外部への説明責任は先進国ほど強く要求されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・汚職に対抗する努力に多くの労力が費やされる。 ・年金のような少額保障のための裁判所のような機能も、裁判所が機能しにくく、庶民が裁判費用を工面しにくいため多く求められる。

出所：マーティン・オースティン（1998）「オンブズマン：その役割と発展の国際比較」『行政苦情救済・オンブズマン名古屋フォーラム結果報告書』（社）全国行政相談委員連合協議会，41-51頁を参考に表にまとめた。

汚職は少ないはずであるが、イスラム社会においても汚職の撲滅が大きな社会的課題となっている。前近代国家では、支配原理が宗教であり、それは国民の規範でもあった。それが、現代国家へと発展する段階になると、競争試験を通過した公務員が権力を行使するようになってくる。使命感や社会意識の乏しい公務員が権力を持つようになったとき、そこに権力の乱用、つまり汚職の温床ができてくると言えなくもない。それらの状況を改善・阻止するために、先進諸国ではオンブズマン制度などによる不正や過誤行政の監視がなされ、政治倫理法や公務員倫理法などの規範規律を制度化してきた。

（2）アジアにおけるオンブズマン制度の特徴

次に、オンブズマン制度を導入した時代において、いくつかの特徴が見いだせるのではないかと考えられる。

1970年代にオンブズマン制度を導入した諸国（日本：1960、マレーシア：1971、インドマハラシトラ州：1972）においては、社会主義体制などの衆人環視としての位置づけや日本の行政苦情救済推進会議と行政相談員など独自の仕組みを導入している場合が多い。

次に80年代に制度を導入している国（イラン：1982、クウェート：1982、パキスタン：1983、中国：1987、フィリピン：1987、スリランカ：1987、香港：1989）は、明確に汚職や不正への対応のために先進国のオンブズマン制度を研究して導入したもの、政治体制の改革に合わせて導入したもの、旧宗主国の影響としてのオンブズマン制度の導入したものと考えられる。

最後に90年代制度を導入している国（マカオ：1990、ベトナム：1990、ネパール：1990、ヨルダン：1992、韓国：1994、タイ：2000）は、ODAなどの支援国が支援基準としてのグッド・ガバナンスを満たす一つの条件として、オンブズマン制度を導入したものと考えられる。

上記のような基礎的視点がオンブズマン制度の位置づけや発展段階、課題を理解する上で必要であるが、アジア諸国のオンブズマンにおいて特徴的なものは何かを述べ、西欧型オンブズマンとの違い、アジアにおけるオンブズマンに

今後求められる視点などを検討してみたい。

（3）オンブズマンの制度化における基本機能

ここでは、アジア諸国がオンブズマン制度を制定する上で、どのような特徴があったのかを抽出する。つまり、それは何がオンブズマン制度を導入させることになったのかを明らかにすることであり、何の目的でオンブズマンの様々な機能が選択されたのかという制度設計の理念と実情の違いを理解する一助になると考えられる。

①政治・宗教的な統制機能

例えば、イスラム社会においては、不正を質す役割や仕組みが教義の一環としてとして組み込まれている²³⁾。しかし、社会自体が複雑に発展していく中では、必ずしも教義が社会原理として機能しているわけではない。そうすると、社会発展に必要な民主主義制度の一つとして、オンブズマン機能が位置づけられていく必要がある。

また、ベトナムなどは社会主義国として衆人環視が、第2次世界大戦後憲法に位置づけられ、不正や汚職が制度的に行われにくいとされるが、現実に社会主義国家である中国やロシアなどでは汚職や不正が日常茶飯事であるとも言われる。制度だけではない日常的なレベルでの対応策の必要性を考えさせられる面も多い。

これは、社会基盤としての国民の政治文化が、社会の進展に対してどの程度有効性を持つのかを判断し、有効性が低下しているのであれば何が課題かを分析していく必要がある。それによりオンブズマンにどのような機能を設定するか、オンブズマン機能以外の補完的機能をどう設定するかという制度設計が必要となる。

②国際社会への参加条件としての民主化要請

多くの途上国の場合、経済支援や政府開発援助などの支援を求めるための条件として民主化要請がある。その一つの仕組みとしてオンブズマン制度があり、70～80年代以降、途上国で制度化されてきた。世界銀行のレポートでは「資

金援助は、効果的で質の高い公共サービスを提供している国々を優先すべき²⁴⁾」と明言しているものもある。この民主化要請は、国家体制としての民主化であり、オンブズマン制度が必ずしもうまく機能しているかという内容面との一致が見られない場合もある。また、最近の民主化要請には、人権的民主化要請が多くなってきている。つまり、第1段階の民主化要請は、国家体制の民主化であり、第2段階は人権の民主化である。

③不正や汚職の撲滅

途上国の場合、第2次世界大戦後に近代国家の建設や世界経済との連関が展開されるようになり、次第に政府の役割が大きくなってきた。そして、政府の機能や領域が拡大するに伴い、癒着や汚職の温床も拡大してきている。個人的にモラルを求めればすむ段階から、社会的な制度として対応策を採らなければならない段階へと発展してきたことが、オンブズマン制度導入へとつながってきている。宗教上の教義にかかわらず、途上国の社会では、ニュース等で近年は不正や汚職が非常に多いことが報道されていることは、政府を近代的で「統制可能な (controllable)」制度とすることが求められていることでもある。

④監視型と苦情救済型、そして補完制度

西欧型のオンブズマンは行政監視型が最初の機能として展開され、その後苦情救済機能が付与されるようになった。オンブズマンの比較研究をし、機能別に役割を分類したD.ローワットは、オンブズマンを市民の護衛者 (citizen's defender)、苦情処理者 (grievance man)、社会的な監視者 (public watchdog) という役割²⁵⁾を持たせている。しかし、アジア諸国の場合、国家体制が権力的で独裁的である国々も多いために、国民からの苦情を処理する制度が少なかった。そのため、オンブズマンに最初から苦情を処理する機能を持たせることが多くなっている。

一方、アジア諸国のオンブズマン制度をみる場合、留意しなければならない点はオンブズマン制度だけを見て判断しようとする誤解の危険性があることである。西欧および途上国社会を問わず、多くのオンブズマン制度には監視機能と苦情救済機能の両機能が強弱はあれども備わっているのが普通である。

しかし、オンブズマン組織がどちらかの機能に特化しているのは、他の組織がその機能を代替しているからである。

(4) アジア諸国におけるオンブズマンの類型化

表3は、各国別のオンブズマン制度の特色を一覧表にまとめたものである。ここでは、特徴的に監視型と苦情救済型に分けられる国々の違いと西欧先進国のオンブズマンとの違いを抽出することとする。

①監視型

監視型は、汚職を摘発し、汚職を撲滅するための調査および監視機能に重点が置かれているオンブズマン制度であり、汚職や不正が多い途上国型オンブズ

表3. アジア諸国のオンブズマン制度とその特徴

国名	名称	設置年	政治・宗教的統制	民主化要請	不正や汚職の撲滅	主要機能	
						監視型	苦情救済型
東アジア	日本	行政相談制度	1960				◎
	韓国	国民苦情処理委員	1994				◎
	中国	國務院監察部	1987	○			◎
	香港	オンブズマン	1989			○	◎
	マカオ	コミッショナー	1990			○	◎
東南アジア	フィリピン	オンブズマン	1987		○	◎	○
	タイ	オンブズマン	2000		○	○	◎
	マレーシア	苦情処理局	1971				◎
	ベトナム	ベトナム国家監察庁	1990	○	○	○	◎
南アジア	インド	マハラシトラ州オンブズマン	1972			○	○
	パキスタン	オンブズマン	1983	○		○	◎
	スリランカ	議会行政コミッショナー	1987			○	◎
	ネパール	権利の乱用に関する調査委員会	1990			◎	○
中東	イラン	総合監察機構	1982	○		○	◎
	クウェート	Diwan	1982		○		○
	ヨルダン	行政監査・統制局	1992			◎	○

(注) ①当該欄に該当するものは、○印を、「主要機能」欄については、「監視型」「苦情救済型」両方に該当する場合はより強い方の機能を◎で、また、機能単独型のものには、それぞれ該当する機能を◎で、表示した。②なお、インドネシア及びカンボジアについては、調査時点では制度の導入が検討中であり、本表の整理からは除いた。

マンの典型例となる。オンブズマンの特色で言えば、「不正や汚職の撲滅」の項目にチェックがついているところが、監視型になる。

この類型に該当する国を具体的に挙げれば、マカオ、フィリピン、ベトナム、カンボジアということになる。マカオは汚職防止局と監視調査をするオンブズマン局があり、前者の汚職防止局は訴追権と警察権を併せ持つ強力な制度となっている。しかし、マカオは中国返還時に苦情を救済するオンブズマン局ができたことで苦情処理が急激に増えてきており、今後も苦情処理が増加していけば苦情救済型となっていくものと考えられる。フィリピンは、独裁政権に根ざした汚職の根絶と民主化が政治安定の鍵となっており、国民からの政治的信頼を得るためにも汚職や不正の監視は、オンブズマンだけではなく国の大きな命題となっている。ベトナムは、ドイモイに代表される経済改革が主要な国家課題となっており、経済的不効率をなくすために汚職や不正を監視する国家監察庁が制定された。カンボジアはまだオンブズマン制度を検討中であるが、汚職をなくす監視機能を充実させる方向で検討している。これは、当然ながら支援国からの民主化要請も強く働いている。

②苦情救済型

苦情救済型は、まず西欧型オンブズマンとの比較でアジア諸国のオンブズマンに差がでてくるのかを検討する必要がある。先進国のオンブズマンは、主要機能でみるならば一般的に苦情救済重視型オンブズマンとなり、同じ苦情救済型になるのは、香港、タイ、パキスタンとなるが、先進諸国のそれとは内容が違うことに留意しなければならない。

同じ苦情救済型でも、途上国では基本的人権が国家により十分に保障されていない場合があり、それをオンブズマンが救済している。特に途上国の場合は、汚職と人権侵害がセットになっている場合がほとんどとなるが、多くの汚職事件が恒常的に存在する中では人権侵害につながる苦情を率先して処理しなければならない。途上国の苦情救済型は、人権侵害と結びついた苦情救済型であり、先進諸国の苦情救済型は、行政サービスの民営化など新たな問題に対する苦情救済や巨大官僚制からくる無力感を救済するような次元へと苦情救済が移って

きている。

苦情救済型に属するアジア諸国を具体的にみるならば、香港は汚職や不正の撲滅を当初の目的の一つとしていたが、次第に苦情救済が多くなってきたため苦情救済型となっている。タイは、汚職を摘発監視する組織が行政裁判所、国家汚職防止委員会、警察の反汚職対策など多くの補完的機能を分任しているために、オンブズマンは苦情救済が主要な機能となる。パキスタンは、オンブズマン事務所の機構図などが示されていないため組織的判断はできないが、苦情受理件数は年間3万件を優に超え、苦情処理が大きな役割になっていることが、年次報告書に示されている。このように、苦情救済型と言っても各国ごとに体制や実情の違いがある。

③機能単独型

日本と韓国は、苦情救済の機能単独型であり、中国とイランは監視の機能単独型である。

日本の行政相談制度は、総務省と民間有識者である行政相談委員が一体となって苦情救済を図る制度である。その運営に当たっては、必要に応じて行政評価・監視の機能を活用し、苦情の的確な処理を推進するほか、民間有識者からなる「行政苦情救済推進会議」を開催し、行政の制度・運営に係る苦情の処理方策について意見を聴取し、行政の制度・運営そのものの改善を含めた苦情の適切な処理を図っている。しかし、監視機能に関しては同省の他の部局が行政評価・監視として行うため、機能単独型となる。韓国の場合は、国民苦情処理委員会が苦情処理を行うが、基本パターンは日本を模しているため同じ苦情救済の機能単独型となる。中国は、市場経済の導入に前後して1987年に国務院監察部が設置されており、主に国家機関と職員に関する監察機能が中心となる。一部苦情救済機能も持つとされているが、汚職や不正を摘発するための手段であると理解されている。

なお、中国が経済開放にあたって汚職や不正をなくすために制度化したというのは、ベトナムと同じである。

（5）オンブズマン制度運用上の特徴

①行政オンブズマンと議会オンブズマン

一般的に行政オンブズマンと議会オンブズマンでは、議会オンブズマンの統制力が強いといわれるが、最近ではオンブズマン活動も複雑多岐にわたり、シンボリックな権威的機能だけで済まなくなってきた。行政オンブズマンも議会オンブズマンも、どこに設置した方が効率的に機能を発揮できるかであり、必ずしも議会オンブズマンが有効とは言えなくなってきた。アジア諸国のオンブズマンの場合、行政オンブズマンの方が多いが、これが本当に機能しているかどうかは、更なる情報やデータの収集や現地調査での情報を待たなくてはならない。

②オンブズマンの独立性

オンブズマンが政治や他のアクターから圧力を受けず、自らの職権を発揮できることが望ましいことは基本的な共通事項である。この独立性には、設置根拠、任免方法、任期などが直接影響する。

設置根拠からいえば、オンブズマン制度自体が何の法的根拠を持つのかは非常に重要な点である。憲法、法律（設置法など）や大統領命令、行政命令および通達など設置根拠により、位置づけの規範性に違いが生じる。当然、憲法上明確に規定され、設置法でも細目が規定される方が法的安定性は高くなるが、オンブズマン機能の有効性と直接結びつくものではない。他の統制機能である行政監察や監視制度との有機的な連携も必要となる。

③オンブズマン機能の有効性

オンブズマン機能が有効に働くには、オンブズマンが職権に基づいて調査から勧告が実施されるまで必要とされる多くの権限を有し、かつ保障されていることが望ましい。しかし、この論点には一定の制限があり、オンブズマンの権能がどこまで法律によって規定されているかという管轄範囲や領域との関連で判断せざるを得ない。例えば、オンブズマン機能がオンブズマンに集中しているわけではなく、行政監察組織や会計検査組織、第三者的な監視組織が連携している場合は、当然オンブズマン機能は分担せざるを得ず、権限範囲は狭くな

らざるを得ない。

次に、オンブズマンに多くの権限が付与されていても、予算的な裏付けやスタッフが少なければ、実質的に活動できる範囲は狭くならざるを得ない。したがって、権限と実態の分析が必要となる。

アジア諸国のオンブズマンで言えば、権限が多く付与されているのはフィリピンやパキスタンがあり、職権調査ができることも、権限の強さにつながる。

スタッフが多いのは、フィリピンで621人、パキスタンの556人、韓国の180人となっている。すべてのアジア諸国でオンブズマン事務所のスタッフ数が分かるわけではないが、オンブズマン事務所の有効性を図る指標として、スタッフ数を人口比で割ることも一つの基準となろう。同様に、オンブズマン事務所予算も比較できる一つの指標になろう。

④苦情処理

苦情処理の面から考えると、いくつかのフェーズから検討する必要がでてくる。

苦情の受付では、国民からの苦情をどのような形であれ、受理できる仕組みになっているかどうかの一つの判断条件となり、もし何らかの行政上の手続きがオンブズマンに申し立てる前に必要となるなら申立件数は減ることになる。この点からは、多くのアジア諸国が直接アクセス制をとっている。

しかし、ここで重要な点は、成熟した民主主義国家や教育レベルの高い社会では汚職や不正が少ないことである。したがって、苦情受付件数の多さでオンブズマン機能が有効に働いている、いないと判断するわけにはいかない。また、オンブズマンの管轄範囲が制限されている国においても苦情受付件数は少なくなるであろう。

基本的に、成熟した民主主義国家では苦情受付件数が少ないほど、よい社会であると言えるが、民主主義の経験年数が浅い国にあっては、苦情受付件数が少ないのは苦情処理体制がうまく機能していないと言えるかもしれない。しかし、これも実態を確認した上でなければ断言できることではない。

⑤1人型オンブズマンと複数人型オンブズマン

西欧諸国においてもオンブズマンが1人で多くのスタッフを設けている場合と、合議制で複数のオンブズマンを持つ形態がある。西欧諸国では、1人型オンブズマンの方が、複数人型オンブズマンより採用している国は多いが、アジア諸国のオンブズマンの場合も、同様に1人型が多い。しかし、複数人型であっても、韓国は国民苦情処理委員会と組織自体が合議制の委員会であるためであり、フィリピンは実質1人制でありながら統括オンブズマンと地域オンブズマンという5人の副オンブズマンという形態になっているという理由があるからである。

4. アジア諸国におけるオンブズマン制度の課題

以上のようにアジア諸国におけるオンブズマン制度導入における諸特徴を概観してきた。この制度がアジア諸国において普及してきたのは、国際社会において民主化が要請されていることと不可分ではなく、80年代から90年代にかけて多くのアジア諸国がオンブズマン制度を導入している。特に、世界銀行は「グッド・ガバナンス」戦略を中心に、変革エージェントとしての役割を果たしてきたのが分かる。また、政策収斂の面からは、オンブズマン機能は監視型から、次第に苦情救済型に移っていくものと考えられるが、アジア諸国自体近隣諸国との情報交換が国政に直ちに反映できるとは考えにくい。アジア諸国がオンブズマン制度を効果的なものにして行くには、フィリピンのオンブズマン戦略にあるように汚職を厳しく対応していく対立アプローチと、国民の道徳観や倫理観を涵養して汚職等をなくしていく心理的アプローチの両面が必要となってくる²⁶⁾。また、この制度を国民レベルにまで普及させていく必要もある。

オンブズマンの特性の一つに完全性（integrity）があり2つの意味を持って

表4. オンブズマン制度を脅かす危険

制度上のレベル	オンブズマンの独立性を脅かす危険
機能上のレベル	不十分な権限、資金部族、人員不足
個人レベル	外部からの圧力

いる。第1の意味は「全部の (Whole)」あるいは「すべて備えている (complete)」というラテン語に由来し、オンブズマンが脅かされず、腐敗せず、衰退もしないことである。第2の意味は、反対解釈からの意味づけであり、完全性の反対語は「損なわれた」つまり「汚職 (corruption)」が当たり、社会的損失や汚職をなくすこととされる。

そうするとオンブズマン制度自体も常に、その機能を発揮する「完全性」の環境には様々な危険性があると言わざるを得ない。アジア諸国のオンブズマン制度においては、政治、経済、社会面で発展段階にある国も多く、それらとオンブズマンを脅かす危険が結びついている場合も多い。

マーティン・オースティンは、その危険性を、制度上のレベル、機能上のレベル、個人上のレベルの3レベルで存在する²⁶⁾という。

これらのレベルの危険性は、オンブズマン制度を設けたとしてもその存在意義を蔑ろにしかねない危険であり、十分留意しなければならない。特にアジア諸国のオンブズマン制度は、これらの危険と常に対峙しており、十分補完できるような社会やシステム構築が求められると言えらる。

注

- 1) 園部逸夫・枝根茂著 (1999) 『オンブズマン法 (新版)』, 弘文堂, 1-9 頁。
- 2) 例えば、イギリスにおいては金融オンブズマン, 保険オンブズマン, 個人投資オンブズマンなどがあり (平松毅 (2004) 「イギリスの金融オンブズマン」『行政苦情救済&オンブズマン』 vol. 15, 7~19 頁), さらに公共ガスオンブズマンなど多くのオンブズマン制度が公的及び業界による自主規定として設けられるようになってきている。これは日本においても同様の傾向がある。
- 3) 例えば、JIS マークで有名な (財) 日本規格協会, 映倫管理委員会, (社) 日本広告審査機構 (JARO) など, 業界を中心とした自主規制組織が増えてきている。
- 4) 川野秀行 (1999) 「世界のオンブズマン制度の現況」, 篠原一・林家礼二編『公的オンブズマン』 信山社, 76-88 頁。
- 5) Rabin, Jack eds. (2003) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Dekker, pp. 922-926.
- 6) Rogers, Everett M. (2003) *Diffusion of Innovation*, Fifth edition, Free Press, pp.

96-97. また、著者は序章で普及研究は企業の商品販売から社会政策まで、どの分野においても応用可能な研究であるのに評価が低かったが、ようやく多くの人の関心を集めるようになったとも述べている。

- 7) *ibid.*, Ch. 9.
- 8) Bennett, C. (1991) What is Policy Convergence and What cause it?, *British Journal of Political Science*, 21, pp. 215-233.
- 9) Holzinger, Katharina and Knill, Christoph. (2005) Competition, Cooperation and Communication: A Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence and Their Interaction. *IHS Political Science Series*: 2005, No. 102. pp. 1-40.
- 10) *ibid.*, p. 2-4.
- 11) 世界銀行は、1944年連合国代表が米国ニューハンプシャー州ブレトン・ウッズに集合し、戦後の世界経済の安定と復興について協議し、国際復興開発銀行（IBRD）と国際通貨基金（IMF）を創設する協定が起草され、IBRDは翌1945年に設立された。世界銀行は、一般に、国際復興開発銀行と国際開発協会を意味し、これに姉妹機関である国際金融公社（IFC）、多数国間投資保証機関（MIGA）、国際投資紛争解決センター（ICSID）を併せて世界銀行グループと呼ぶ。
- 12) Brautigam, Deborah. (December 1991) *Governance and Economy*, World Bank policy research working paper. pp. 1-54.
- 13) THE WORLD BANK (1992) *Governance and Development*. pp. 1-69.
- 14) Mauro, P (1995) Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics* 110, pp. 681-712.
- 15) Warren, Mark E. (1999) *Democracy & Trust*, Cambridge University Press.
- 16) Lederman. Daniel *et. al.* (November 2001) *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*, World Bank.
- 17) Warren, Mark E. (2004) What does Corruption mean in a Democracy, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, pp. 328-343.
- 18) Rhodes. R. A. W. (1997), *Understanding Governance*, Open University Press, p. 49.
- 19) Painter Martin. (2001), *State Capacity, Institutional Reform and Changing Asian Governance*, Papers to the Asia Development Forum, Governance and Decentralization Workshops, Bangkok, Thailand, June 12-14 2001.
- 20) R. A. W. Rhodes, *op.cit.*, p. 15
- 21) Gellhorn, Walter (1966) *Ombudsman and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press.

アジア諸国におけるオンブズマン制度の普及とグッド・ガバナンス（平石）

- 22) Gottehrer, Dean M. & Hostina, Michael (2001) *The Classical Ombudsman Model*, in Roy Gregory ed., *Righting Wrongs*, IOS Press, pp. 403–410.
- 23) 例えば、イスラム文化を基底に持つパキスタンのオンブズマンの年次報告書などを調べると、マホメット自身が監視役（Mohtasib）として役割を果たしており、紀元前にまでさかのぼることができると説明がなされている。同様の説明は、潮見憲三郎（1996）『オンブズマンとは何か』、講談社、第1章参照、にも見られる。
- 24) 世界銀行著、小浜裕久・富田陽子訳（2000）『有効な援助』、東洋経済新報社、30頁。
- 25) Rowat, D. (1973) *The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, McLelland and Stewart. 邦訳として川野秀之監訳（1989年）『世界のオンブズマン構想』、早稲田大学出版部がある。
- 26) （社）全国行政相談委員連合協議会（1999）『第4回アジアオンブズマン会議結果報告書』、33頁。
- 27) マーティン・オースティン（1999）『第7回国際オンブズマン協会総会結果報告書』、（社）全国行政相談委員連合協議会、15頁。

（付記：本論文は、筆者が参加して調査をした（社）全国行政相談委員連合協議会『アジアにおけるオンブズマン制度と我が国の行政相談制度との比較調査研究報告書』、平成13年12月をもとに加筆修正したものである。なお、この調査に当たり調査分析した国及び地域は、日本、韓国、中国、香港、マカオ、フィリピン、インドネシア、タイ、マレーシア、ベトナム、カンボジア、インド、パキスタン、スリランカ、ネパール、イラン、クウェート、ヨルダン、イラク、イエメン、トルコ、オーストラリア、ニュージーランド、カナダの24に及ぶ。全国行政相談委員連合協議会の方々と仲間である調査スタッフには記して感謝を申し上げたい。）