

自治体の市民の声への対応の研究

－苦情対応を中心にして－

氏名 中山昌生

学籍番号 51-208014

所属 東京大学大学院公共政策教育部公共政策学専攻

<要約>

市民の直接的な「声」をいかに行政に取り込み、生かしていくかは、投票率が低迷し間接民主主義の限界が意識されざるを得ない我が国の行政にとって、大きな課題と考えられる。

地方自治体ではかねてより様々な形で「市民の声」へのアクセスに取り組んでいるが、英国などの取り組みと比較すると、とりわけ苦情・不満表明（コンプレイント）への対応において見劣りするよう見える。本研究は英国などとの比較をもとに我が国の地方自治体の「市民の声」へのアプローチの実態を把握し、今後の政策立案の足がかりとなることを企図している。

筆者の想定は以下のようなものである。

「日本の自治体においては「苦情」あるいは「不満表明」（コンプレイント）への対応の制度化が進んでいない。その結果、これらに関する情報の蓄積、活用が進まず、学術研究も材料が不足するため盛り上がりを欠き、国際的な潮流になりつつあるコンプレイント情報の積極的活用の動きに取り残されつつある。このように制度化が進まない理由としてオンブズマン制度の導入見送りが大きいと考えるが、足元では、制度化が進まないゆえに行政職員の負担が増し、それが職員の苦情あるいは不満表明対応に対する見方をネガティブなものに傾け、制度化への抵抗感が強まって更に制度化が進まないという負の循環に陥っている。」

このように想定した問題構造にアプローチするために、①日本の自治体では苦情・不満表明対応の制度化が進んでいない、②日本では苦情・不満表明関連の学術研究が進んでいない、③苦情・不満表明対応の制度化に対する自治体職員の見方は概して消極的である、の三つの仮説を設定し、自治体ネットサイト調査、学術論文のシステマティック・レビュー、GraSPP在学中の県職員へのインタビュー、の3つの手法により検証を試みた。

これらの調査の結果、地方自治体の「市民の声」への制度的な対応は、主として「提案」や「建設的な意見」など、ポジティブな領域において取り組みが進められており、「苦情」などへの対応の制度化は遅れていること、研究論文数を見る限り近年の苦情関係の研究は低調な水準にあり、その原因としてデータ・材料不足が想像されること、現場担当者が苦情対応を基本的に担い、その対応に苦心する一方、対応の制度化には否定的であることなどが明らかとなった。概括的な調査で検証としては不十分としても、大まかな構造を把握するには十分な成果を得たと考えている。

目次

1章 問題認識と本研究の内容	3
2章 「市民の声」の構造と分類	4
(1) Citizen-initiated contact	
(2) コンプレイントの語義	
(3) 日本（語）における「市民の声」の構造	
(4) 考察	
3章 英国におけるコンプレイント対応の制度化の状況	6
(1) 制度化の歴史	
(2) 英国におけるコンプレイント対応の制度化の特色	
(3) オンブズマンによるコンプレイント対応モデルの特色	
(4) 英国の地方自治体のコンプレイント対応の現状	
4章 自治体の「市民の声」対応の実態について	11
(1) 本研究における「制度化」	
(2) 調査対象自治体	
(3) 調査対象制度	
(4) 募集内容による分類	
(5) 結果	
(6) 考察	
5章 日本におけるコンプレイント関連学術研究の国際比較	15
(1) 具体的手法	
(2) 対象論文の分析	
(3) 小括	
6章 GraSSP 自治体職員へのアンケート調査	20
(1) 苦情対応の運用の実態	
(2) 苦情の経験および受け止め方	
(3) 苦情の制度化に対する意見	
(4) 考察	
7章 なぜ日本では苦情・不満表明対応の制度化が進まないのか（若干の考察）	24
8章 終わりに	25
別紙	27

1 章 問題認識と本研究の内容

多くの自治体が住民からの提案や意見、不満や苦情の受け皿として、「市民の声」、「市長への手紙」といった窓口をネットサイト上などに設けている。

これらは市民の行政参加、あるいは市民とのコミュニケーションの一環として、比較的馴染み深いものとなっている一方で、その仕組みは自治体によってまちまちで、制度として曖昧に見えるものも多く、近年においては制度として注目されることは稀と言ってよいだろう。

しかし、選挙投票率が先進国中でも最低レベルにある中で、民主的な行政を実現するためには、行政が直接市民とコミュニケーションをとる必要性が高まっているように思える。そして確かに、グローバルには「市民の声」をめぐる議論および実務は、近年注目され進化しつつあるように見える。

「市民の声」、あるいはそれを通じた市民とのコミュニケーションの意義は様々な観点から論じられている。まず、政治参加の一環としての捉え方である。代議制民主主義の限界が指摘される中で、その補完、あるいは代替として市民から行政への直接の声を生かしていこうというものである¹。第 2 に、行政サービスの消費者としての市民の反応としての捉え方である。ハーシュマン以来²、市民、あるいは顧客の「声」は公共分野においてもサービス改善のための重要な要素として論じられている。第 3 にアカウントビリティの一環としての捉え方である。市民とのコミュニケーションを通じてアカウントビリティを高め、政府と市民の信頼感の醸成につなげる考え方である。第 4 に過誤行政の修正の意義である。苦情、不満に応じて個別具体的な問題の解決につなげる視点である。第 5 に、人権擁護的な視点がある。伝統的な行政苦情救済の契機としての意義である。第 6 に行政組織の学習－改善活動の一環としての捉え方である。市民の声を組織の効率の改善に生かしていく考え方である。第 7 に市民性の陶冶の視点である。行政とのコミュニケーションを通じて市民がその市民性を高めていくという視点である。

これらは古くからの論点、新たな論点と様々だが、いずれにしても市民の声のより一層の活用に向けての議論と考えて良いだろう。

本研究はこのような市民の声の重要性の認識、および我が国における議論の停滞の認識を踏まえて、海外での議論の中心となっている苦情・不満表明（コンプレイント）に着目し、我が国においてその制度化が不十分である可能性を論じる。英国などでは近年、コンプレイント対応が公共組織の民主的運営の要の一つとして位置付けられて活

¹ ピエール・ロザンヴァロン『良き統治』古城毅他訳 みすず書房（2020）、宇野重規『民主主義とは何か』講談社現代新書（2020）など参照。

² Albert. O. Hirschman 'Exit, Voice, and Loyalty' Harvard University Press (1970)

用が進んでいる。期限内の回答義務や再審手続きなどを含む取扱い手続きが整備され、英国の地方自治体はコンプレイントを住民に対してむしろ推奨しており、手続きが未整備なままで苦情に積極的に対応しているように見えない日本の自治体とは対照的である。そのような違いの実態を明らかにするとともに、なぜそのような違いが生じているかの足がかりを得ることが、本研究の目的である。

筆者の想定は以下のようなものである。

日本の自治体においては「苦情」あるいは「不満表明」（コンプレイント）への対応の制度化が進んでいない。その結果、これらに関する情報の蓄積、活用が進まず、学術研究も材料が不足するため盛り上がりを欠き、国際的な潮流になりつつあるコンプレイント情報の積極的活用の動きに取り残されつつある。このように制度化が進まない理由としてオンブズマン制度の導入見送りが大きいと考えるが、足元では、制度化が進まないゆえに行政職員の負担が増し、それが職員の苦情あるいは不満表明対応に対する見方をネガティブなものに傾け、制度化への抵抗感が強まって更に制度化が進まないという負の循環に陥っている。

このように想定した問題構造にアプローチするために、本研究では以下のような仮説を設定し、検証を試みる。

- ① 日本の自治体では苦情・不満表明対応の制度化が進んでいない。
- ② 日本では苦情・不満表明対応関連の学術研究が進んでいない。
- ③ 苦情・不満表明対応の制度化に対する自治体職員の見方は概して消極的である。

2章 「市民の声」の構造と分類

(1) Citizen-initiated contact

「市民の声」はしばしば制度の名前として自治体のネットサイトなどで見られる表現であるが、ここでは学術用語としての citizen-initiated contact の訳語として用いている。citizen-initiated contact は 1972 年に Sidney Verba and Norman H.Nie³が初めて言及したとされる概念で、広く市民の行政へのコンタクトをとらえようとしたものと言えよう。ただ、データの制約によると考えられるが、その分析対象の中心は当初から complaint と request であり、その後も研究対象として citizen-initiated contact が明示的に現れることは少なく、complaint が研究の中心となっている。

(2) コンプレイントの語義

コンプレイントはかねてより「苦情」と訳されることが多く、制度的にも Complaint handling に対応するのは苦情対応ということになるが、語義としてはコンプレイン

³ Sidney Verba and Norman H.Nie 'Participation in America: Political Democracy and Social Equality' Harper & Row, New York (1972)

トのほうが苦情よりやや広い可能性がある⁴。加えて苦情はクレーム（不当な要求）としてのニュアンスを多分に持ち、コンプレイントよりもネガティブな語感が強いように思われる。なお、こうした語義の広狭および語感の違いが少なからず制度の有り様にも影響を及ぼしていると言うのが本研究の立場である。本研究ではコンプレイントに対応する語として「不満表明」を使うこととする。

(3) 日本（語）における「市民の声」の構造

ここでまず、4章において自治体の苦情・不満の制度化の状況を調査するにあたり必要な、「市民の声」の構造と分類を行う。

自治体などで「市民の声」の募集にあたり使用されている語は、「提案」、「意見」、「要望」、「苦情」などである⁵。「相談」も苦情の募集を穏やかな形で表現しているとの見方もあろうが、ここでは素直に、「問い合わせ」「質問」と同様の、単純に尋ねているだけ意味に捉える。

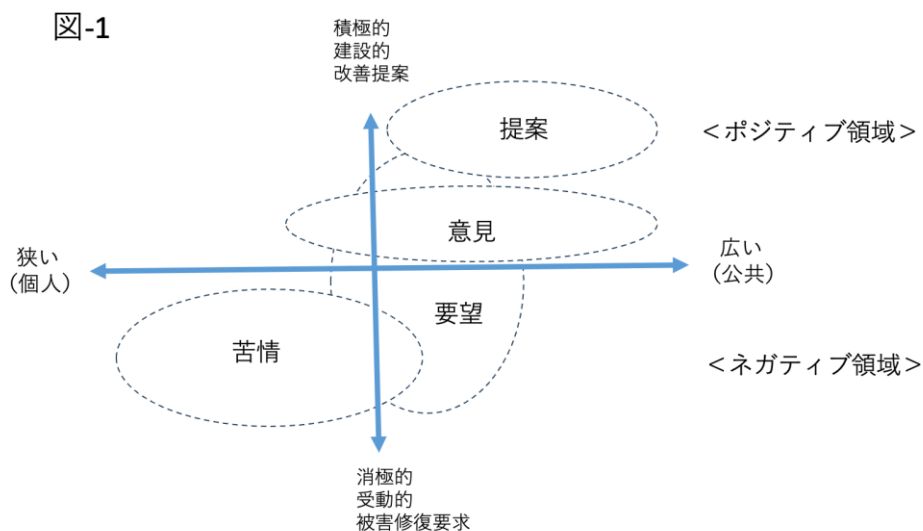
Sidney Verba and Norman H.Nie は Citizen-initiated contact を「特定事項に関するコンタクト」と「一般的事項に関するコンタクト」に分類している。課題の広狭に関する分類といえよう。しかしこの分類だけでは、現状において自治体が募集している内容の構造を十分明らかにすることはできない。

本研究ではもう一つの軸とし、行政側の過誤の指摘とその修復を求めるものと、行政側の過誤の指摘を含まない、ないしはそこに重点を置かないもの、という分類を行う。前者は「苦情」がその代表格であり、後者は「提案」「建設的な意見」などとして募集されるものが典型的なイメージで、改善に重点を置いたものとも表現できる。もちろん Sidney Verba and Norman H.Nie の分類と同様、厳密に二分できるものでなく、程度の問題であることは言うまでもない。ここでは前者をネガティブ領域、後者をポジティブ領域と表現することとする。

⁴ コンプレイントの語義は‘a statement that something is wrong or not satisfactory’ (Cambridge Dictionary)とされ、行政用語としては‘An expression of dissatisfaction – either spoken or written – that requires a response.’ (UK central Government Complaint Standards)のように定義されている。これに対して苦情は、「自分が他から害を受けている状態に対する不平・不満」(広辞苑)とされ、「害を受けている」点で「苦情」がやや狭いように思われる。

⁵ 国の行政苦情救済制度が「行政相談」という名称をつかっているため、「相談」も苦情の募集を穏やかな形で表現しているとの見方もあろうが、ここでは素直に、「問い合わせ」「質問」と同様の、単純に尋ねているだけ意味に捉える。

図-1 は上記二つの分類軸で「市民の声」の構成要素（募集ターム）の配置を試みたイメージ図である。



(4) 考察

1回のコンタクトであっても、苦情の表明でありつつ改善提案を含むものであり得るし、個人的な課題であったとしても制度的な枠組みに関わるものであり得る。またコンタクトする市民自身、明確にその目的を意識していないケースも多いであろう。その意味で、こうした分類は概括的でイメージを形にしたに過ぎない。とは言えそれが市民や行政の行動や意識に大きく関わるのも明らかであり、本研究の主題である制度化にも大きく関わる。

特にネガティブ領域は行政の過誤に関わる可能性を持つ領域であり、行政側が責務を負う可能性を持つ領域である。また課題の広狭は公共性とも直接つながる。こうした分類による分析が有効と考える所以である。

なお、英国などにおける「市民の声」対応の制度化において、コンプレイントが中心になるのは、行政の責任に直接つながるからと考えられる。市民の責任追求姿勢の強さの彼我の違いに関わる可能性がある。

3章 英国におけるコンプレイント対応の制度化の概観

英国はコンプレイントの制度化をリードしており、学術研究においても先行している。また、同様の動きがウエストミンスターモデルと呼ばれるカナダ、オーストラリア、ニュージーランド、アイルランドといった国々に波及するなど、グローバルに見ても大きな動きの要になっている。現在の日本の立ち位置を探る上での目安になると考えるものである。

ここでは制度化の実態とともに現在に至る過去の経緯も概観し、日本との比較の材料とする。

(1) 制度化の歴史

Chris Gill et al.⁶は、英国の公共サービスに関するコンプレイント対応の発展を3段階に分けて説明している。

第一段階は1950年代から1970年代で、人権意識の高まりや福祉国家化の進展の中で、外部的、法的、制度的なメカニズムの強化により、行政の過誤を救済しようとする動きが現れた。1967年の議会オンブズマンの設置、1974年の地方政府オンブズマンの設置が象徴的な出来事である。

第二段階は1980年代から1990年代で、適正な手続きや公平な取り扱いが重視され、内部手続の充実が図られた時期である。背景にはNPMの進展があり、顧客サービスや行政の反応性など、市場主義的で経営的な視点が強まる中で、コンプレイントメカニズムは過誤救済的側面より、行政の非効率改善のためのマネジメントツールとしての側面が強調され⁷、民間同様に内部手続きとしての位置付けが強まる。この時期の象徴は1991年の「市民憲章」の導入であり、これに基づく1992年の「コンプレイントタスクフォース」の設置である。そこでは民間実務同様のコンプレイント対応手続きの導入が求められ、その結果、公共部門において内部コンプレイント対応手続きが普及することとなった。

2000年代から2010年代に至る第三段階は、コンプレイントを全体システムとして運営していくことに重点が置かれた時期である。そこでは組織管理的側面が強調され、かつコストや効果が重視されることになる。この時期を象徴するのが2004年の白書「公共サービス変革：コンプレイント、救済、行政不服審判」で、より合理的かつコストパフォーマンスの良いシステムが求められている。またシステムメタ的な管理の追求は、スコットランドやウエールズの自治政府において顕著で、複数のオンブズマン機関が統合されワンストップ化がなされたほか、スコットランドのオンブズマンは公共セクターのコンプレイント手続き標準化の監督責務を負うこととなった。

(2) 英国におけるコンプレイント対応の制度化の特色

上記の歴史的経緯から、英国のコンプレイント対応の制度化の特色は以下のように要約できるだろう。

- ① オンブズマンが大きな役割を果たしている

⁶ Chris Gill et al. 'The Managerial Ombudsman' (2020) The Modern Law Review 83(4) MAR 797-830

⁷ こうした市場主義的、消費者主義的なアプローチには、ハーシュマンの「voice」モデルの影響が見られるとの指摘がなされている。

英国では1967年の議会オンブズマンおよび1974年の地方政府オンブズマンの設置以降、コンプレイント対応はオンブズマンの活動と表裏一体で進化してきた。単なるコンプレイントの上告機関としての立場から、次第に対象機関のコンプレイント対応のガイド役へと役割を進化させ、ベストプラクティスの紹介や標準化モデルの提示などへと進み、近年では公共機関のコンプレイント対応の標準化などへの責務を負った監督機関としての性格すら持つに至っている。独立機関としてのオンブズマンは、英国におけるコンプレイント対応の制度化の主要な担い手であり続けていると言えよう。

② NPM などの市場主義、顧客主義的視点が作用している

英国の地方政府においてはコンプレイント対応の制度化は、1990年ごろから急速に進んでいる⁸。NPMが推進され、従来の行政苦情救済に加えて、顧客サービスの視点からコンプレイントが改めて意義づけられ、制度的な整備が進められたと言っている。良いだろう。

③ 行政苦情の救済から行政管理のための活用へ、役割の重点が変化している

NPMによるコンプレイントの活用の視点は、オンブズマンの役割の変化をも促し、'managerial'と表現されるよりアプローチを強めており、消火(firefighting)から見回り(fire-watching)、そして防火(fire prevention)へと役割の重心を変化させているとも指摘される状況である⁹。オンブズマンのそうした役割の変化はその推奨するコンプレイントモデルにも反映されており、地方政府のコンプレイント対応も救済から活用へ、その重心を変化させてきたのが近年の状況と言えよう。

④ 市民の声の中心的制度として機能している

一方、活用の視点からのコンプレイント対応が進むにつれて、市民の声のチャンネルとしての位置付けも高まってきていると言えよう。コンプレイントは英国における市民参加(public engagement)手法の中でもほぼ唯一市民側から主体的にアプローチされるチャンネルである¹⁰。市民の声、市民とのコミュニケーションが重視されるにつれて、ある意味では結果的に、コンプレイントの枠組みが中心的な制度に位置づけられるようになったと言えそうである。現に後に見るイーリングカウンシルでも、通常ベースで市民の側から行政に自由にコンタクトする制度は、コンプレイントの他には'compliment'が募られているくらいである。

⁸ 当時の状況は Robert Atkins 'Making Use of Complaint: Braintree District Council' Local Government Studies, Vol.18, No.3 (Autumn 1992) p164-171 に詳しい。

⁹ Jane Williams et al. 'Toward Therapeutic Complaints Resolution' in Matthew Groves and Anita Stuhmcke (eds), *The Ombudsman in the modern State*, (2022)

¹⁰ Mordecai Lee 'Government Public Relations' (2008) p202

(3) オンブズマンによるコンプレイント対応モデルの特色

英国を始めとするウェストミンスターモデルの国々では、オンブズマンが公共セクターのコンプレイント対応の監督機関的な役割を果たすに至っており、これらの国々のオンブズマンは標準（あるいはベストプラクティス）としてのコンプレイント対応モデルを公表している。

これらのモデルに共通する特色は以下のようなものである。

a. 考え方の共通点

先にも触れた通り NPM 以降、サービスの向上のためにコンプレイントを活用するという観点がより重要視され、強調されるようになってきた。そこで①コンプレイントを歓迎する姿勢、および②コンプレイントから学ぶ姿勢の重要性が共通して挙げられており、さらに③記録の重要性、および④方針・手続きの公表の重要性が説かれている。

b. 手続きにおける共通点

手続きレベルでも共通点が多い。まず、①組織内部で、現場（担当窓口）と調査段階の二つ（以上）のステージを備え、そこで解決しない場合には更にオンブズマン等の独立外部機関に上告できる仕組みとなっている。また②回答しないケース¹¹を具体的に挙げた上で、それ以外は回答が必須となっている点、③あらかじめ公表された決まった手順で進めることが強調されている点でも共通している。

(4) 英国の地方自治体のコンプレイント対応の現状

地方自治体については、コンプレイント対応は義務化されており、手続きは上記の通り地方政府オンブズマンによってモデルが提示され、標準化が進んでいる。

以下、ロンドン市イーリングカウンシルの実例を見る。

a. カウンシル段階

- カウンシルのウェブサイト complaint のページがあり、そこで概略以下のような解説がなされている。
- Complaint を「どんな不満足の説明であれ、カウンシルのサービスに関する、返答を要するもの全て」（“Any expression of dissatisfaction about a council service that requires a response”）と定義して、「Complaint を言ってくれると過ちを再び起こすのを防いで、サービスを向上させることができる（から

¹¹ 以下で見るイーリングカウンシルの『理不尽に執拗な不満・苦情と理不尽な不満・苦情行為への対応方針』など。こうした回答、ないし対応を拒絶できる範疇を確定しておくことは広く積極的にコンプレイントを受け入れるためには非常に重要と考えられる、日本の自治体にとっても参考となる。

ウエルカム)」と表明している。

- まず関連部署とやりとりするのが効率的（インフォーマルステージ）とし、そこで解決しない場合にフォーマルな complaint 手続きに入るのを推奨。
- ウェブサイト上の Online complaint form により、手順に従って記載のうえ投稿できる。（電話、手紙、Email などでも可）
- 手続きプロセスは以下の通り
 - ◇ 第一段階：当該サービス担当セクションのヘッドが 10 営業日以内に回答。
 - ◇ 第二段階：第一段階で不満が解消しないなら、28 日以内に部署担当のダイレクターに対して complaint のレビューを申請できる。20 営業日以内に回答。
 - ◇ 第三段階：それでも不満が解消しなければ、28 日以内にチーフエグゼクティブ（カOUNシルの事務方トップ）に相談できる。20 営業日以内に回答。
 - ◇ 以上の 3 段階を踏んでなお不満足なら、独立第三者機関である地方政府オンブズマン（LGSCO）にコンタクトできる。
- 取扱手続きとして、『不満・苦情対応方針（Corporate complaint policy）』と『理不尽に執拗な不満・苦情と理不尽な不満・苦情行為への対応方針（Policy on dealing with “unreasonably persistent complaint” and “unreasonable complaint behavior”）』の二つが公表されている。

b. 地方政府オンブズマン（Local Government and Social Care Ombudsman、以下 LGSCO）

- LGSCO は、1974 年地方政府法による政府出資の独立事業体で、国レベルのオンブズマンである PHSO (Parliamentary and Health Service Ombudsman) とともに英国の公的オンブズマンの中核をなす。
- 原則として地方政府の complaint 手続きを経た案件について取り扱う。その勧告は強制力を持たないが、99.5%が従われている。
- 193 名の組織。年間 1 万 8 千件（うち地方政府関連は年間 1 万 6 千件）を扱い、4,253 件について詳細調査を行い、2,825 件について complaint を支持し、サービス改善を勧告している。（2021 年度）
- プライバシーの面で特に配慮を要する案件を除き、取扱い全案件の概要と判断がホームページ上に公開されており、カOUNシルごとに検索が可能。ちなみにイーリングカOUNシル関連では 2021 年度 80 件が寄せられ、38 件が調査対象となり、うち 23 件について complain（市民側）が支持され、改善勧告がなされるなどしている。

- 具体的な案件対応の他に、教育研修の実施やガイドライン、事例集、ハンドブック、マニュアルなどを作成しており、地方政府関連の complaint の総本山的役割を果たしている。

4章 自治体の「市民の声」対応の実態について

本章では日本の自治体の「市民の声」の制度化の実態をネットサイトの調査により把握し、仮説①～日本の自治体では苦情・不満対応の制度化が進んでいない～の検証を試みる。

検証のために仮説を、①-1:市民の声対応の仕組み全体として、少なくとも公表ベースでは制度の文書化が進んでいない、①-2:市民の声の制度化はポジティブ領域に偏っていて、ネガティブ領域の制度化が立ち遅れている、の二つにブレークダウンして検証する。

なお、検討にあたって制度化の指標化を試みるとともに、ネガティブ領域、ポジティブ領域の対象用語も特定し、各制度を分類する。

(1) 本研究における「制度化」

本研究において、地方自治体の「市民の声」関連の仕組みの制度化の程度を捉えるに当たっては、以下の4つの要素を基準に据える。

- ① 方針、手続きが文書化されているか。
- ② 回答にコミットしているか。
- ③ 担当部署と独立した立場からチェックされるか。
- ④ 制度のルール通りの運営が検証できるか。(担保されているか)

制度としての基本は①であることは言うまでもないだろう。本件研究でも言わば絶対的な基準として、①を位置付ける。

その上で、②、③については本研究の問題関心である苦情対応の視点から、制度化の重要な要素として導入している。④は制度の持続性および担保として導入している。

これらの要素の導入については、'Pathway to Accountability II'(2011) One World Trust¹²の評価項目を参考にした。なお、英、豪、加、ニュージーランド、アイルランドの各国のオンブズマンが示している苦情対応手続きモデルも、これら4点を重視している点で共通している。

こうした基準の指標化を試みたのが表-1 である。

¹² Pathway to Accountability II は 'The Oxford Handbook of Public Accountability' (2014) Quantitative analysis において数少ないアカウンタビリティの定量研究として紹介されており、コンプレイント対応の定量化が試みられている。

表-1 制度化のスコアチャート¹³

項目	判定基準	スコア
方針・手続きの文書化・公表	独立した規定として文書化して公表	2
	ネットサイト上で回答手順や取り扱いについて文書化	1
	ネットサイト上で回答手順や取り扱いについて記載がない	0
回答へのコミット	回答について期限を設けてコミットしている	2
	期限は設けていないが、何らかの形で回答にコミットしている。回答しないケースの記載や、応募様式に回答要否を求めているものを含む	1
	回答にコミットしていない	0
回答・対応の担当部署からの独立性	回答、対応について担当部署以外の目が入る	1
	回答、対応への担当部署以外の関与が触れられていない（受け取る主体が単なるつなぎ役である場合を含む）	0
結果の公表	取り扱い件数を公表	2
	全体件数は不明ながら事例を公表	1
	公表なし	0

- 文書化については、そもそも公式文書として独立した文書を策定しているケースが極めて少ないことから、ネットサイトサイト上に手順などが掲載されている場合はそれを一定の文書化とみなしてスコアを与えることとした。結果的にネット上で回答へのコミットの記載があれば文書化としても評価されることとなって、①と②の独立性が問題となりうるが、回答へのコミットが制度としても重いと考えれば、許容できるレベルと考えた。
- 回答へのコミットは様々な表現が使われ、また間接的、部分的なコミットがなされることも多い。ここでは判断基準の明快さを優先して、間接的な表現であれ、特別なケースを除いて回答が期待できると判断されれば1点を与え、それに回答期限が設けられれば更に1点を与えることとした。
- 独立性については、担当部署以外の立場からチェックが入ることが記されていれば1点を与えることとした。
- 制度がルール通りに運用されていることの担保としては、結果の公表に着目した。具体的には取扱い件数データを重視し、あれば2点を与え、それがなくても事例が公表されている場合には1点を与えることとした。

(2) 調査対象自治体

- 都道府県および基礎自治体（市区町村）
- 全都道府県 47。基礎自治体は、①1,724 市区町村の人口ランキングから 50 番ごとにサンプリングした 34、②都道府県庁所在地（東京都は人口最大の世田谷区）47¹⁴、計 81 市区町村。総計で 128 自治体。

(3) 調査対象制度

- 各自治体のインターネットサイト上の、提案、意見、要望、苦情などを受け付ける仕組みについて、全て一旦制度と捉えてリスト化し、その制度化の度合いを判定した。¹⁵

(4) 募集内容による分類

- 各制度を提案、苦情などの募集内容（対象）に応じて 3 つに分類した。分類は前述のポジティブ、ネガティブの分類を意識したもので、②はポジティブサイド、①はネガティブサイド、③はその中間で、分類番号はポジティブさの度合いをも表現するものとした¹⁶。

表-2 募集内容による分類

	募集表現
②ポジティブ制度	提案・意見
①ニュートラル制度	相談 問い合わせ 質問 商會
③ネガティブ制度	苦情 問題 困りごと

(5) 結果

¹⁴ 人口ランキングによるサンプリングだけでは対象自治体の人口カバー率が低くなるため、都道府県庁所在地と併せたもの。

¹⁵ 「問い合わせ」ボタンがあれば、それが電話番号などの組織図へのリンクであっても、仕組みと捉えた。逆に組織図があっても「問い合わせ」ボタンなどからリンクしていなければ、仕組みとして取り上げていない。

¹⁶ 実際の制度は募集表現が混在するので、以下のようなルールで分類を行なっている。

- ②に①の要素が一つでも加われば①とする。
- ③の要素が②ないし①に加わった場合は③とする。
- 「提案」のみ、あるいは「提案」と「意見」の場合は積極的ニュアンスが強く②とするが、「意見」だけの場合はネガティブサイドも含みうると考え①とする。
- 「要望」の表現は中立的と考えて判断に加えない。

以上は「ネガティブサイドの『声』を受けとめられる制度か」の観点から分類したことによる。

a. 対象制度の数

合計 128 の自治体のネットサイトからリストアップされた「市民の声」にかかる制度は合計 196 件であった。それぞれを募集内容によって 3 つのカテゴリーに分類した。

表-3 対象制度数（単位：件）

	都道府県 (47)	都道府県庁所在地 (47)	ランダム市区町村 (34)	合計 (128)
②ポジティブ制度	37	37	5	79
①ニュートラル制度	18	48	34	100
③ネガティブ制度	15	2	0	17
計	70	87	39	196

全体としては「お問合わせ」、「ご意見（単独）」、「相談」といった表現での募集制度がほぼ全ての自治体に存在するため①が最も多くなっているが、「提案（提言）」を求める②の制度が多く自治体に存在するのが特徴的である。それに対して「苦情」「問題」「困りごと」といったネガティブ領域を募集する③は、対象表現があるものは全てここに分類する方法にも関わらず、数が限られている。

b. 文書化の状況

次に制度化の要と考えられる文書化の状況を見ると、対象制度のうち、ネットサイト上で根拠となる文書を示している文書化スコア 2 の制度は、都道府県 4 件、都道府県庁所在地 4 件、ランダム抽出市区町村 1 件の合計 9 件に過ぎなかった。

表-4 文書化スコア別制度数（単位：件）

	文書化スコア2	文書化スコア1	文書化スコア0
②ポジティブ制度	4	70	5
①ニュートラル制度	3	55	42
③ネガティブ制度	2	10	5
合計	9	135	52

文書化スコア 1 は、サイト上での制度の説明が若干なりともあればこのスコアとしており、ここには相応に詳細な説明をしているものから、単に担当部署につながり旨を期しているにとどまるものまで様々な制度が混在する。説明の中心は取り扱いのプロセスと回答へのコミットの有無である。当然ながら、規定、手続きといった通常の正式文書レベルのものは稀である。

c. 制度カテゴリー別の制度化平均スコア

表 5 はカテゴリー別の平均スコアを示している。

ネガティブ制度は対象制度数が少なく、少数ケースの影響が大きく出てくる。平

均が比較的高く出ているのは、突出してスコアの高い制度が 3 つ存在していることが大きい¹⁷。そこでここでは、全体の傾向を把握するという趣旨から表-6 により、①ニュートラル制度と②ネガティブ制度の二つを合計して、③ポジティブ制度との比較を行う。

表-5 制度カテゴリー別平均スコア（単位：点）

	対象制度数	文書化	回答	独立性	件数事例	計
③ポジティブ制度	79	1.0	1.2	0.4	1.0	3.6
①ニュートラル制度	100	0.6	0.7	0.2	0.2	1.6
②ネガティブ制度	17	0.8	0.7	0.4	0.9	2.8
計	196	0.8	0.9	0.3	0.6	2.5

表-6 制度カテゴリー別平均スコア<①+②バージョン>（単位：点）

	対象制度数	文書化	回答	独立性	件数事例	計
③カテゴリー	79	1.0	1.2	0.4	1.0	3.6
①+②	117	0.6	0.7	0.2	0.3	1.8
計	196	0.8	0.9	0.3	0.6	2.5

表 6 に見るように、提案、提言を含むポジティブ制度は、それ以外の領域の制度と比較して、大幅に制度化スコアが高い。

ちなみに先に見た英国イーリングカウンシルのコンプレイント制度のスコアは 7 点（満点）となる一方、ポジティブ領域の制度はコンプリメント（賞賛）があれば送ってほしい旨のアピールがあるくらいであり、それも制度化のスコアは低い。（スコア 1 点相当）

(6) 考察

- 文書化の状況で明らかのように、我が国の自治体では、「市民の声」対応の制度化は、全体的に低調である。
- また制度化はどちらかと言えばポジティブサイドに傾いており、苦情対応を明確に謳った制度の中で、制度化が相応に認められるのは先の 3 例に限られる。
- 本来的には、市民としてはネガティブ側こそ自らの利害関心に強く関わり、制度により対応が保証されてほしい領域だろう。現に英国ではそうした方向での制度化が進んでいると考えられる。
- 逆に行政にとっては、ネガティブ側を制度化することは、ポジティブ側以上に

¹⁷ 秋田県の「県民行政相談」（7 点）、福島県の「県政相談」（5 点）、長野県の「県民ホットライン」（7 点）の 3 件。前 2 者は専門の行政相談員による制度、長野県は現場部局が対応する制度である。

具体的責務を負うことにつながると考えられる。厳しい人員体制を強いられている日本の行政組織にとっては、積極的になりにくいアジェンダなのかもしれない。

5章 日本におけるコンプレイント関連学術研究の国際比較

本章では仮説②「日本では苦情・不満表明対応関連の学術研究が進んでいない」の検証を試みる。具体的には学術論文を日本と世界で比較することにより行う。

(1) 具体的手法

行政学の主要ジャーナルに掲載されたコンプレイント、苦情関連論文を、過去40年間分（1983年～2022年）抽出・選定して、世界と日本で比較する。絶対数の比較は、データベースのデータソースの傾向や検索条件の違いがあり困難なので、世界、日本それぞれの年代別推移について行う。また、抽出・選定された論文の内容について、その傾向の分析も試みる。表-7に抽出対象論文と抽出条件を示す。

表-7 論文抽出条件¹⁸

	世界	日本
対象ジャーナル	Public Administration Review (PAR), Journal of Public Administration Research and Theory (JPART), Journal of Policy Analysis and Management (JPAM), Journal of European Public Policy, Public Management Review, Regulation & Governance, Review of Public Personnel Administration, Policy Studies Journal, Policy & Society, Policy Sciences, Governance, Policy & Politics, Public Administration, Public Policy & Administration, International Review of Administrative Sciences, International Public Management Journal, American Review of Public Administration, Social Policy & Administration, Local Government Studies, Administration & Society. (20ジャーナル)	年報行政研究, 季刊行政管理研究, 日本地方自治学会年報, 公共政策研究, 計画行政, 社会政策, 組織科学 (7ジャーナル)
情報データベース	Web of science Core selection	CiNii Article
検索領域	Topics (titles, abstracts, autor, keywords, Keyword Plus)	フリーワード (タイトル, 著者名, 著者 所属, 刊行物名, ISSN, 巻, 号, ページ, 出版者, 抄録, 論文キーワード)
抽出語	complaint, ombudsman(ombudsperson)	苦情, 行政相談, オンブズマン

¹⁸ 国際ジャーナルは、慶応大学篠原舟吾氏による選定をそのまま採用している。

<https://sites.google.com/view/paf Frontier/日本人国際論文> (2023/11/27 最終閲覧)

国内ジャーナルは、主要学会誌から筆者が選定。なお、日本オンブズマン学会の学会誌「行政苦情救済&オンブズマン」は行政学全体の中での動向把握という趣旨から敢えてはずしている。

検索語にはコンプレイントと表裏一体の関係にあると考えられるオンブズマンも加えて検索した。

検索してヒットした個別の論文にあたり、書評、会議ルポなどを除き、更に本研究の問題関心に関係の薄い論文を除外した。具体的には対象を、コンプレイント、オンブズマンの制度に関わる研究と、コンプレイントのデータを活用している研究に限定した。後者については単にデータを説明のために挙げているだけでは対象外とし、データを何らかの形で加工、分析しているものを対象とした。また職員の職場に対する苦情など、組織内部のコンプレイントにかかるものや、公共的組織ではなく民間企業のコンプレイントだけにかかるものは除外した。

以上のような選定プロセスの概要は表-3のとおりである。

表-8 対象論文の選定プロセス（単位：件）

	世界 (20ジャーナル)	日本 (7ジャーナル)
検索結果	105	32
書評・会議ルポ等論文以外	15	11
対象外論文	39	1
対象論文	54	20

(2) 対象論文の分析

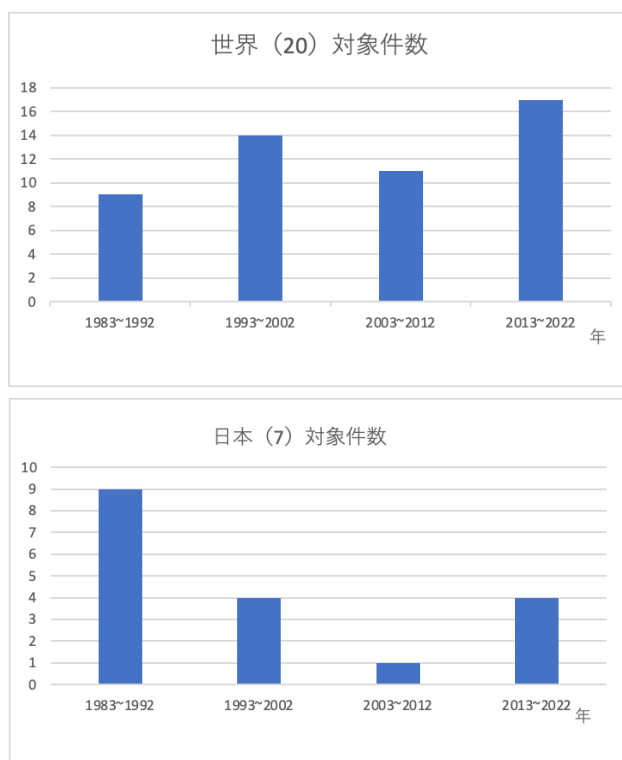
a. 論文数の経年推移

まず対象論文件数の経年推移を見ると、世界では直近10年が最大でわずかながらも増加傾向が読み取れるのに対し、日本ではオンブズマン議論が盛り上がった1983～1992年が最大で、直近わずかな回復はみられるものの低迷感は免れない。

ちなみにジャーナルの検索領域全ヒット数に対する比率を見てみると、海外では相応に安定した比率だが、日本では1983～1992年からの落ち込みが激しいことがわかる。

表-9 対象論文の年次区分別件数（単位：件）

	世界 (20)			日本 (7)		
	対象論文	記事全体	比率(%)	対象論文	記事全体	比率(%)
2013～2022	17	11,544	0.15	4	3,158	0.13
2003～2012	11	8,893	0.12	1	4,058	0.02
1993～2002	14	6,651	0.21	4	2,760	0.14
1983～1992	9	5,600	0.16	9	1,642	0.55
合計	51	32,688	0.16	18	11,618	0.15



b.

次に世界と日本の論文の性格の違いについてみる。具体的には篠原舟吾ら(2021)¹⁹を参考に、Gerring and Christenson(2017)²⁰によって、対象論文の方法論による「議論」「概念・測定」「分析」の3カテゴリーへの分類を試みた。

表-10 対象論文の方法論による分類 (単位: 件)

	世界		日本	
	件数	%	件数	%
議論	32	63	18	100
概念	0	0	0	0
分析	19	37	0	0
計	51	100	18	0

各論文が取る主要な方法・目的によって分類している。議論と分析の区分につい

¹⁹ 篠原舟吾, 小林悠太, 白取耕一郎「行政学における方法論の厳密化と多元的共存」年報行政研究 56 巻 (2021) https://www.jstage.jst.go.jp/article/jspa/56/0/56_10/_pdf (最終閲覧 2023.11.29)

²⁰ Gerring and Christenson 'Applied Social Science Methodology: An Introductory Guide' New York, NY, Cambridge University Press., 2017.

ては、明確な仮説の設定と定量ないし定性分析による検証が含まれ場合に「分析」とした。1件ないし数件の事例研究は議論にカテゴライズしている。なお、ここでは筆者単独の判別に依っており、客観性や厳密さを欠いているが、傾向を読み取るには十分と考えた。

表-10に見る通り、世界では相応に分析に分類される論文が見られるのに対し、日本では対象論文に分析カテゴリーに該当するものは見当たらなかった。

前掲の篠原舟吾ら（2021）によると、日本の行政研究全体では、議論 71.2%、概念・測定 5.3%、分析 23.5%であり²¹、分析カテゴリーが皆無という結果は、分析が少ないと指摘される日本における行政研究においても、目立つものなのではないか。

c. コンプレイント・苦情研究とオンブズマン研究

世界と日本を比較して特徴的な点として、この分野において日本ではオンブズマン研究が中心であるのに対して、世界ではコンプレイント研究が中心であることがある。

表-11 対象論文の研究対象による分類

	世界		日本	
	件数	%	件数	%
コンプレイント制度・苦情制度が研究対象	24	47.1	5	27.8
オンブズマン制度が研究対象	16	31.4	13	72.2
上記以外だがコンプレイントデータを活用	11	21.6	0	0.0
計	51	100.0	18	100.0

表-11は対象論文をコンプレイント制度・苦情制度に関する研究、オンブズマン制度に関する研究、それ以外だがコンプレイントデータを活用している研究の三つに分けて表示したものである²²。

日本での議論がオンブズマン中心で、苦情単独ではあまり研究者の関心を惹かず、オンブズマンの議論が下火になることで苦情に関する研究も下火になってきたのではないかと想像される。

d. コンプレイントデータの活用状況

表-11では、コンプレイント（苦情）やオンブズマンの制度研究以外の、コンプ

²¹ 『年報行政研究』および『季刊行政管理研究』の2019年までのすべての論文を対象としている。

²² コンプレイント・苦情制度とオンブズマン制度の双方を対象とした研究がいくつか見られたが、主要な方で計上している。

レイントデータの活用により対象となった論文の数も計上しているが、ここでも世界と日本で大きな違いがある。なお、世界のデータ活用による論文 11 件のうち 8 件はここ 10 年の論文であり、近年になってコンプレイントデータの活用が進んでいることが伺える。

また、日本の対象論文では、分析カテゴリーが皆無であるだけでなく、コンプレイントデータを分析「的」に示している例も 2 例に過ぎず、いずれも海外事例の研究で海外のコンプレイントデータである。それ以外では事例研究においてオンブズマンの取り扱い件数の記載がある程度である。世界の論文では制度研究でも「分析」カテゴリーのものが 6 件存在し、コンプレイントデータが操作・分析されて制度が議論されているのとは対照的である。

e. その他

日本では、同一事例を扱う複数の研究（川崎市など）、同一テーマを扱う論文（オンブズマン制度研究会など）、同一著者の論文（今川晃など）が全体の数が少ない中でも目につき、研究対象、研究者が限られていることが示唆される。

(3) 小括

以上、仮説②「日本では苦情・不満対応関連の学術研究が進んでいない」の検証を、有力ジャーナルにおける掲載論文の数、およびその内容の分析により試みた。日本のみならず世界においても対象論文数が限られていること、および論文の判定が筆者単独でなされている点から十分な検証とは言い難いが、日本における関係論文の絶対数の圧倒的少なさもあり、仮説に相応の納得感はあるのではないかと考えている。

6 章 GraSSP 自治体職員へのアンケート調査

自治体の苦情対応の実態を把握するために、GraSPP に在学する県職員 6 名（6 県）にインタビューを行った。

目的は 4 章のネットサイト調査による現状把握の補強、確認を行い仮説①の検証を強化することと、仮説③「苦情・不満表明対応の制度化に対する自治体職員の見方は概して消極的である」にアプローチすることである。

仮説③に関連する筆者の想定は以下のようなものである。

苦情対応の制度化が進まないゆえに、苦情対応は通常業務の中でアドホックに行われることになる。これにより苦情対応は現場職員の裁量的な対応に多くが委ねられることとなり、ハードクレームがあると、現場職員は精神的・物理的に大きな負担を強いられることとなる。結果的に苦情対応は、通常業務の中での「異例対応」としてのハードクレームが、際立って意識されることとなり、「苦情」のネガティブな語感と相まっ

て、「苦情≒ハードクレーム→ネガティブ」という図式が形成されることとなる。苦情対応の制度化は、対応の責務の面が意識され、更に負担が増すことが想起されることから、職員は消極的にならざるを得ない。

質問項目は後添別紙のとおりで、①県の苦情対応の運用の実態、②自身の苦情の経験および苦情の受け止め方、③苦情の制度化に対する意見、の3点について尋ねた。以下に結果の要点を示す。

(1) 苦情対応の運用の実態

<方針、規定、ルール>

- インタビュー対象者の所属する6つの県のうち、現場での一般的な苦情に対するマニュアルを持つのは1県だけであり²³、残る5県では苦情に関する特段の方針、規定を定めていない。
- 個別部署レベルでも、「何度も繰り返される苦情には回答しない」などの内規を定めるケースが1件だけあったが、それはむしろ例外的で、それ以外は明示的ではない大まかな慣行ルールがある程度であった。
- その意味で、概して現場での苦情対応は、報告・連絡・相談を含めて通常業務の一環として行われており、通常業務の分担と責任関係の中で進められていて、苦情に対して特別な扱いをしていないと言えそうである。

<苦情の記録>

- 記録は「尾をひきそうな」「影響が大きそうな」「何度も（電話が）かかってくるような」「悪質な」「行政側の立場が悪い時」などの場合に行っているとのこと。また、「電話で回答するときは上司との口頭での了解を得るにとどめるが、メールでの苦情に対して文書で回答するときは記録して回答の決裁を受ける」との話もあった。いずれにしても記録も通常の業務の流れの中で、他の仕事と特段の区別なく、必要に応じてなされていると言えそうである。
- 記録の回付は通常は部署内で、他部署が関係する場合にはその部署にも回付し、担当レベルで保管し引き継ぎなどに使うのが一般的。
- 記録の件数を部署単位、組織単位で管理することがなされている県は見られない。苦情件数を把握するのは、行政相談部署、行政監察部署、知事室（知事への手紙）など、制度として運用している特定のセクションに限られる。

<研修>

²³ 当該マニュアルは苦情への基本的対応方法、悪質なクレームへの対応方針などが規定され、記録様式も備えているが、内容的には行動規範的な性格（例えば事実の確認をきちんとする、一人に任せ切らないなど）で、記録様式も通常は使われていないとのこと。

- 新人研修、中堅研修などの階層研修において一般的な対応の研修を行うほかに、4県で苦情にターゲットを絞った研修が確認され²⁴、相応に意識がなされている印象である。

(2) 苦情の経験および受け止め方

各県職員に自身の経験から、苦情に対してどのような認識、受け止めをしているかを尋ねた。

- 対象者6名の苦情を受けた経験は、「たくさんある」2名、「相応に」2名、「まれに」2名、「ほとんどない」0名、という分布である。「たくさんある」の2名は、過去に苦情対応中心の業務を経験していたことによる。
- 苦情に対する印象は、少なくともポジティブなものは聞かれなかった。「ないにこしたことはない」「あって欲しくない」「理不尽なものが多い」「否応ない」といった発言が聞かれた。ただし前述の苦情中心業務の経験者からは、「業務の一環（淡々と対応した）」「あって欲しくはないが（やむを得ない）」といった声が聞かれた。
- 苦情対応に苦勞した経験の有無を尋ねたところ、全員が多かれ少なかれ苦勞を経験している旨の回答であった。そうしたケースは多くは相手の方に問題があるとの認識だが、「こちらの（文書の）出し方にも問題があって理解がえられないケースもある」「担当者によってはきちんとした説明ができず苦情になることがある」との声も聞かれた。
- 行政組織内部の事情（記録、回答のための内部調整、苦情の処理量など）ゆえに大変といった声はなかった。「苦情への対応方針で悩むことはない」という声が聞かれた。
- 相手方の問題としては、「的外れな要求（的を得た苦情はすぐ片付く）」「政治的な働きかけをしたがる（この場合は内部調整が大変）」「ルールと相手の気持ちのギャップが埋まらない（県民に寄り添う方針で理解を得ようと努力するが難しい）」といった内容の指摘があった。
- 「苦情から学ぶこと、役に立ったことはあったか」との問いに対しては、2名が「あまり参考にならなかった」との回答で、残る4名は何らかの形で役にたったとの認識であった。内容としては、「理解が得られやすいよう文書の表現を見直す」、「苦情をもとに対応すべき問題を認識」、「現場の対応の考え方を修正」といった点が挙げられていた。

(3) 苦情の制度化に対する意見

英国同様の制度を想定した上で、職員の立場からの意見を尋ねたもの。実現性を含

²⁴ ハードクレームへの対応の研修、個別の苦情による「炎上」部署に対するメンタル管理も含めたアドホック研修、苦情を含めた対応研修（2県）の4つ。

めてネガティブな意見がポジティブな意見を上回った。(敢えて二つに分ければポジティブ寄り1名、ネガティブ寄り5名)

以下意見をほぼそのまま掲載する。(一人で複数の意見あり)

<ネガティブな意見>

- 現在でも、現場の窓口の第一段階と、「知事への手紙(直行便)」の第二段階で、公聴制度としては機能していると考え。敢えて新たな制度を手間をかけてまで設置する意義が見えてこない。
- 日本では行政組織内で担当者の判断が重視されるので、判断を上にあげても結論は基本的に変わらない(制度化は無駄)。一方制度化すると決裁などの事務量が増える。
- 苦情が上にあがると現場の対応が悪いと思われてしまう懸念がある。
- 制度を作っても、正式な苦情を出すところまでは行かないケースが多そう。制度があるからといって対応を切ってしまうことも難しそう、結局ずるずるやらざるを得ないのではないか。
- 制度を作っても普及に時間がかかりそう。
- 誤解に基づくというより「気に食わない」という苦情が実際には多く、正式な制度を設けたからといって事態は変わらないのではないか。
- 事務量が増える懸念が大きい。
- 誰が担いで実現するのか見えない。(実現が難しそう)
- 行政苦情救済などの制度はある。それらの運用の問題ではないか。

<ポジティブな意見>

- 制度を設けると、行政への信頼感が増しそう。
- むしろ苦情は減るかもしれない。
- きちんとした形でコミュニケーションを取って対応してもらえるとという安心感、納得感が市民から得られるかもしれない。
- うまく正式手続きに誘導できたら、自分の仕事に集中できそう。長電話は誰も受けたくはない。
- 面白い意見が出てくるかもしれない。
- 苦情件数の集計ができることは、意義があるかもしれない。

(4) 考察

- 自治体ネットサイト調査では市民の声対応の制度化が全般的に進んでいない中でも、とりわけ苦情などネガティブ領域の市民の声対応の制度化が、公表されている取り組みの中ではほぼ行われていない姿が明らかになった。内部的に見ても、本章でのインタビューの限りにおいては、苦情への特段の制度化の

取り組みは見られず、全体として通常業務を進める中で対応されている姿が見えてきた。4章の分析および本章での確認により、仮説①「日本の自治体では苦情・不満対応の制度化が進んでいない」については相応の確からしさまで接近できたと考えている。

- 興味深いのは、知事への手紙（直行便 etc.）が現場窓口での対応に納得できない苦情の受け皿になっている実態の指摘である。現場からの独立性と影響力に期待できれば、そうした動きが生まれるということかもしれない。とはいえ当該県でも募集内容は「提言」と「意見」であり、そうした使い方の市民の認識が一般的とまでは言いにくいだろう。また同様な「知事（市長）への手紙」と銘打っていても、当該県のように明確に知事（市長）が目を通すとコミットしている例ばかりではなく、単に「担当部署で検討する」としている例も多い。
- 苦労する点として挙げられた、「県民に寄り添うことをモットーにしており、理解を得ようと努めるが、ルールと相手の気持ちのギャップがなかなか埋まらない」という指摘も興味深い。こうした姿勢が行政に対する信頼感を担保していると感じられる一方で、人手不足の中で苦渋する姿が想像される。こうした状況が日本における現場の最も端的な姿かもしれない。
- 仮説③「苦情・不満表明対応の制度化に対する自治体職員の見方は概して消極的である」については、無論検証と言えるレベルのものではないが、傾向だけは読み取れたように思われる。ネガティブな理由としては、①必要性が感じられない、②事務負担が大きくなる可能性（人員不足）、③現場負担軽減効果に疑問がある、④実現性に乏しい、と言った認識が示された。
- 制度化の必要性を感じる著者の立場からは、上記①については市民の意見吸収の必要性の認識如何に関わるように思われる。②については、確かに文書化、決裁、調査等の事務負担は拡大する可能性はあるだろうが、住民の声を汲み上げる必要性が高くなれば、人員の手当てを考えてでも踏み込むべきだと言うのが筆者の立場である。③については確かに現場の負担軽減に直結するかは微妙だろうが、少なくとも心理的・精神的な負担は減るのではないかと考えている。
- 翻って苦情対応の制度化が進まないことのデメリットとしては、市民の不満の情報を組織として獲得するチャンネルが狭まること、情報の組織的な管理蓄積ができないこと、それによってそうした情報を業務の改善に活かすチャンスを失うこと、といった組織経営面に加えて、結果的に現場職員に苦情対応を委ねることとなり、現場職員が不当で理不尽な苦情に精神的および物理的負担を強いられる可能性が高まるという人事管理面があるのではないかと考えている。

7章 なぜ日本では苦情・不満表明対応の制度化が進まないのか（若干の考察）

日本において苦情・不満表明対応の制度化が進まない理由は様々に挙げることができよう。ここまで触れてきた牽引役としてのオンブズマンの不在、コンプレイント研究の不足、行政職員の苦情対応の制度化に対する抵抗感のほかにも、対応のためのリソース（マンパワーなど）の不足、海外での取り組みに関する情報の不足、制度を推進する利害関係者の不在、なども指摘できるだろうし、そもそも国民の権利意識の希薄さ（アカウンタビリティ概念不在、アカウンタビリティ追求姿勢の欠如）があるのではないかと議論もありうるだろう。

英国の経緯を想起すれば、中でもオンブズマンの不在の影響は特に大きいと筆者自身は考えている。国レベルのオンブズマン設置については、1980年代に議論が盛り上がり、第二次臨時行政調査会最終報告（1983年）および行政管理庁オンブズマン制度研究会報告（1986年）では積極的な意見が述べられたが、その後議論は後退し、実現を見ないまま今日に至っている。

行政相談制度にオンブズマンに類する機能があるとするのが設置されない理由の一つとされ、今日でも行政相談制度が日本的オンブズマン制度だと総務省は主張しているが²⁵、その取扱い件数、各省庁への斡旋件数を見る限り²⁶、その機能は限られていると言わざるを得ない。

本研究の立場からは、総務省には国際オンブズマン協会のメンバーとして海外情報の窓口として機能するとともに、国内の議論を牽引し苦情対応の制度化の推進役としての役割を期待したいところだが、そうした動きは残念ながら見えない。

なお、概して自民党政権は、戦後GHQの指導で設置されていたいくつかの独立委員会を、独立回復後ただちに廃止するなど、独立第三者的機関の設置に消極的な姿勢を取る傾向が見られ、オンブズマンもそうした事例の一つと思われる。独立委員会廃止の当時の論拠は効率の悪さ（二重にチェック）と行政責任が曖昧になる恐れであったが、アカウンタビリティの要請が高まる今日的な視点から、改めてオンブズマン制度を含む政権から一定程度距離を取る機関の創設を再検討しても良いのではないか。

英国における経緯を見ると、1980年代からのNPMがコンプレイントの位置付けの変化を含めて制度化の契機となっている。日本ではどうかと見ると、確かに1990年代

²⁵ 総務省ホームページ「総務省の行政相談は、我が国の政治的、社会的風土の中で発展してきた独自の行政苦情救済制度です。（中略）我が国の実情に即したオンブズマン機能を果たしているとして、国際的なオンブズマンの組織である国際オンブズマン協会（IOI）およびアジア・オンブズマン協会（AOA）から評価されています。」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/kokusaikouryu.html（2023.12.7 最終閲覧）

²⁶ 2022年度受付件数 129千件（うち本来の国の機関にかかもの55千件）

各省庁への斡旋件数 514件（2019年度～近年開示されていない）

に民間活力の導入が強調され、日本形 NPM との表現もなされていたが、概して規制改革、民営化・民間委託といった市場メカニズムの活用面に重点が置かれ、もう一方での顧客志向、サービスレベルの維持・向上、あるいは市民参加の視点は相対的に弱かったように思われる。その結果苦情対応が NPM と結びつくことはなかったというのが筆者の味方である。

8章 終わりに

以上、苦情・コンプレイント対応をめぐる3つの仮説の検証を試み、不十分とは言え大まかではあるが問題の構造を明らかにした。また、今後の研究の足がかりとして、対応の制度化が進まない理由についての若干の考察を加えた。

市民の声への制度的な対応は、それを正面から取り上げて議論するのが困難なテーマなのかもしれない。代議制民主主義として議員を通した行政統制を原則とする中で、市民の直接的な政治参加をどのように位置付けるかなど、議員の利害もからんでなかなか厄介に思われる。現に英国でも、コンプレイント制度が市民の声の吸収、活用の制度として機能していると考えられるが、当初からそれを意図したものとは言えないだろう。

コンプレイントという形式は、市民にとっては直接利害がからむ自分ごとであるだけに、最も頻繁な行政とのコミュニケーション機会となりうるものであり、仮に日本でも市民の声の吸収を本気で考えるのであれば、市民サービス強化の一環として、不満表明への対応を制度化することで、結果的に市民とのコミュニケーションが大幅に改善する可能性があるのではないか。

NPM の最中の英国の地方政府で、コンプレイントの制度化を進めることで業務が劇的に変化したというレポートや²⁷、ネット環境の進展を契機に市民の声対応の制度化を進めることで、市民の態度まで変えたとする台北市のレポート²⁸からは、市民の声への対応がいかに大きな変化をもたらし得るかが、伝わってくる。

参加意識が乏しく投票に行かない市民の意識を変えるためには、従来の枠から踏み出した施策が必要とされるだろう。苦情・不満表明対応はそうした施策の有力な選択肢になるのではないかと考えている。

以上

²⁷ 前掲 Robert Atkins 'Making Use of Complaint: Braintree District Council' Local Government Studies, Vol.18, No.3 (Autumn 1992) p164-171

²⁸ Chorng-Shyong Ong, Shang-Wei Wang 'Managing Citizen-initiated email contacts' Government Information Quarterly 26 (2009) p498-504

別紙

県職員インタビュー 質問項目

1. 苦情対応の運用実態について（県の組織について、ご存知の限り）
 - (1) 苦情対応に関する対応方針、手続きはあるか。（あれば公表しているか）
 - (2) 苦情対応に関する部署内の決まり事といったものはあるものか。（ありそうか）
 - (3) 苦情の記録はどんな時に取ることが想定されているか。とった記録の回付先、保存先はどうか。苦情の記録と他の記録との区別はあるか。
 - (4) 苦情対応の対応責任者は決められているか。（特段の規定はなく自ずと部署の責任者？）
 - (5) 記録の件数などにより、苦情が件数として認識されることはあるか。
 - (6) 市民側が納得しない場合には、どのように物事は進むのか。（何かに規定はあるか）
 - (7) どのような場合に上司に相談することになるのか（苦情特有の決まり事はあるのか）
 - (8) 苦情対応の研修はあるか、対応のノウハウを取得する機会はあるか。
 - (9) 職場で苦情を減らす運動、あるいは苦情を共有しそこから学ぶといった運動はないか。

2. ご自身のご経験について
 - (1) 苦情を受けた経験について（たくさんある、相応、まれに、ほとんどない）。
どんなポジションの時多かったか
 - (2) 苦情に対する全般的な印象はどのようなものか。（正直厄介ごと、仕事の一環で当然でさほど抵抗ない etc.）
それはなぜか。
 - a. 苦情が増えると仕事が進まない
 - b. 理不尽なものが多い etc.
 - (3) 苦情対応に苦労した経験はあるか（ある、ない）
 - (4) どうして苦労したのか。（相手の問題？職場の問題？）
 - a. 相手の苦情が理不尽、不当
 - b. たくさんありすぎて対応が大変
 - c. 記録が大変 etc.
 - (5) 苦情は基本的には担当者である自分で片付ける問題だったか、上司や他人との共有、サポートはどうか。
 - (6) どのような苦情を上司に報告していたか、報告は面倒か。

(7) 苦情から学ぶべきことがあると思うか、苦情が役に立った経験などはあるか。

3. 苦情の制度化についてのご意見

(1) 苦情を正式な手続きとして、役所内で統一ルールを作って管理するような制度を入れることについては、どんな印象を持つか。

- a. 面倒が増える
- b. 苦情は千差万別でワークしそうにない
- c. 苦情が殺到して手に負えなくなる etc.

(2) 英国と同様の制度の導入について

英国の自治体の制度は以下のとおり

- a. 当初の窓口での対応などに納得がいかない場合の正式な苦情の手続きがあり、公表されている。
- b. 期限を切って文書で必ず回答。
- c. 納得がいかないと、より独立性の高い上の段階に進む。
- d. 不当、理不尽な苦情を定義して、答えない、出入り禁止にする、などを定めた手続きを設けて公表している。
- e. 苦情を歓迎する、苦情から学び改善する、という姿勢が組織内でも市民に対しても強調されている。

こうした仕組みは日本ではどう思うか。メリット、デメリット、リスクなど。

以上